



**משרד האוצר**

# **התכנית הכלכלית לשנים 2024-2023**

**פברואר 2023**

**שבט התשפ"ג**



## תוכן עניינים

### הקדמה

שילוב אוכלוסיות בתעסוקה, חיזוק ההון האנושי והמובילות הטכנולוגית

|     |  |
|-----|--|
| 9   | ..... תכנית לחיזוק ההשכלה הטכנולוגית בישראל                                      |
| 17  | ..... האצת שוק העבודה באמצעות קידום ההון האנושי והתאמת המיומנויות לעידן הדיגיטלי |
| 22  | ..... חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל                                   |
| 27  | ..... עידוד לימודי השכלה גבוהה בקרב חיילים משוחררים                              |
|     | האצת פרויקטי תשתיות לאומיים וטיפול בשוק הדיור                                    |
| 31  | ..... קידום תשתיות לאומיות   |
| 63  | ..... הבטחת אספקת צרכי החשמל של המשק הישראלי                                     |
| 69  | ..... אסדרת שיווק הגז הטבעי במקטע הביתי  |
| 71  | ..... אישור מהיר של מתקן גז ברשת החלוקה והארכת תוקף רישיון חברת נת"ג             |
| 73  | ..... טיפול בפסולת   |
| 77  | ..... מימון בר קיימא של תשתיות כיוב תומכות דיור                                  |
| 80  | ..... הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות  |
| 85  | ..... הערכות המשק למעבר לתחבורה חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים                |
| 92  | ..... ייעול השימוש בתשתיות תחבורה ציבורית בטווח הקצר                             |
| 94  | ..... מבנה ארגוני להקמת פרויקטי הסעת המונים                                      |
| 96  | ..... השלמת רכיב מימון ליישום מיזם המטרו   |
| 102 | ..... שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור                             |
| 111 | ..... ייעול הליכי תכנון ורישוי בניה  |
| 117 | ..... ייעול השימוש במקרקעין  |
| 123 | ..... רפורמה בשוק השכירות  |
| 130 | ..... קידום הליכי התחדשות עירונית  |
| 141 | ..... תיקון עיוותים במיסוי מקרקעין תוך עידוד המשך ירידת המחירים בשוק הדיור       |
|     | הגברת התחרות והפחתת הריכוזיות במשק   |
| 145 | ..... הגברת התחרות והייצור בענף החקלאות  |
| 147 | ..... הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטאלטיקה                |
| 152 | ..... הפחתת יוקר המחיה באמצעות הסרת חסמי יבוא וטיוב הרגולציה                     |
| 155 | ..... השלמת הרפורמה בייבוא של מוצרי מזון וחיזוק האכיפה בעניינה                   |
| 157 | ..... צמצום הנטל הרגולטורי במוצרי מזון במטרה להפחית את יוקר המחיה                |
| 160 | ..... צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות במטרה להפחית את יוקר המחיה              |
| 165 | ..... חלקי חילוף לרכבים  |
| 167 | ..... הגברת היעילות המשקית בענף התיירות  |
| 169 | ..... צמצום תופעת כפל הביטוח בביטוחי הבריאות הפרטיים                             |
| 173 | ..... רפורמה בשוק התשלומים   |
| 181 | ..... רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים                                  |
| 184 | ..... הגברת השקיפות בעמלות הבנקים  |

|          |  |
|----------|--|
| 187..... | הגברת התחרות בענף התיווך לביטוח ולחיסכון הפנסיוני                              |
| 191..... | צמצום עיוותים בענף התיווך לביטוח ולחיסכון                                      |
| 195..... | קידום האסדרה של הפעילות בנכסים דיגיטליים                                       |
|          | הפחתת הבירוקרטיה והרגולציה למגזר העסקי ולאזרח                                  |
| 204..... | עוסק זעיר  |
| 207..... | רישוי ירוק   |
| 210..... | הפחתת רגולציה במערכת הבריאות   |
| 214..... | סחר משני בתדרים  |
| 216..... | ייעול הליכי תביעות השיכור והפחתת בירוקרטיה                                     |
| 222..... | תלוש שכר ופנקס שכר דיגיטלי   |
| 223..... | מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות  |
|          | ייעול המגזר הציבורי  |
| 228..... | יישום התכנית לגמישות ניהולית במערכת החינוך                                     |
| 231..... | קיצור תורים בקהילה והפחתת עומסים בטווח הקצר                                    |
| 235..... | שיפור השירותים הסיעודיים בדגש על דחיקת תלות ומניעת הדרדרות                     |
| 239....  | הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הרפורמה בהליכי אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלות |
| 241..... | האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים                |
| 247..... | ייעול ושיפור מערכי האבטחה בגופים ציבוריים ועסקיים                              |
| 252..... | הסדרת הזכאות לקצבת גישור בשירותי הביטחון                                       |
| 254..... | יבוא כלי רכב ישירות על ידי מינהל הרכב הממשלתי                                  |
| 256..... | אי-הכללת רכיב במשכורת הקובעת בהתאם להסכם קיבוצי                                |
| 259..... | התנהלות שירות המדינה בעקבות נקיטת צעדים ארגוניים                               |
| 265..... | ייעול הגבייה הממשלתית  |
|          | מלחמה בהון השחור   |
| 268..... | צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור והשימוש במזומן                       |
| 273..... | צמצום השימוש בחשבונות פיקטיביות  |
| 274..... | העברת נתונים פיננסיים לרשות המיסים לטובת שיפור הליכי שומה                      |
|          | צעדים פיסקליים   |
| 277..... | מניעת הונאות בתחום הדלק  |
| 279..... | חובת תשלום מס עם קבלת שומה סופית   |
| 281..... | העברת חובת תשלום מס ערך מוסף ביבוא שירותים דיגיטליים                           |

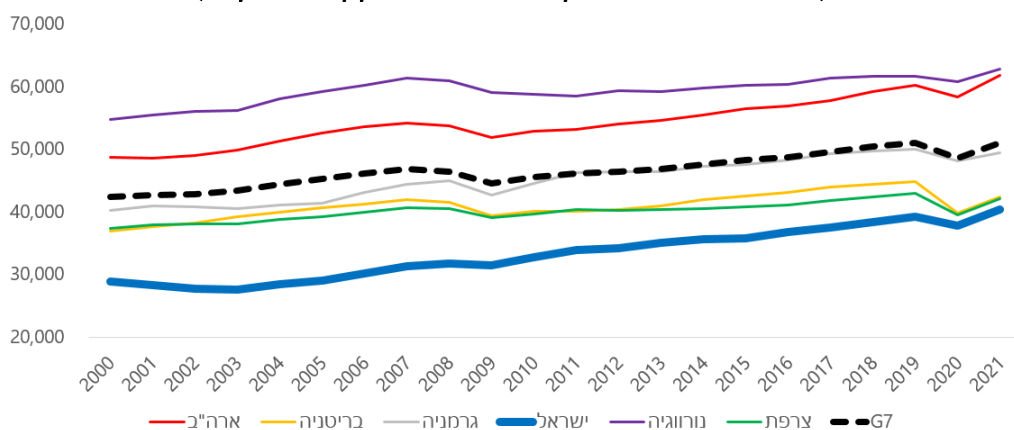
## הקדמה

יעד המדיניות המרכזי של משרד האוצר הוא העלאת רמת החיים של אזרחי ישראל. התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 המובאת בחוברת זו נועדה לחזק את המשק הישראלי ולתת מענה לבעיות המבניות המשמעותיות המאפיינות אותו, לשם הגברת הצמיחה הכלכלית והעלאת רמת החיים באופן בר קיימא.

שיפור ברמת החיים נבחן באמצעות מדדים שונים ובעיקרם צמיחה בתוצר לנפש, הגדלת ההכנסה הפנויה, הגברת שוויון ההזדמנויות וירידה ביוקר המחיה. בשני העשורים האחרונים חוותה כלכלת ישראל צמיחה משמעותית. התוצר לנפש, המהווה מדד לרמת החיים החומרית במשק, עלה החל משנת 2000 ביותר מ-40% (במונחים ריאליים, מתוקנן לכוח הקניה). מגמה זו הובלה בעיקרה על ידי שינויים משמעותיים בתמריצים לתעסוקה ולפעילות עסקית שקודמו בראשית שנות ה-2000, במסגרת התכנית שכונתה "מרווחה לתעסוקה". במרכז התכנית עמדה הפחתה ניכרת של נטל המס על יחידים וחברות כדי לעודד תעסוקה ופעילות עסקית, וכן צמצום התמיכה הקצבתית אשר יצרה תמריצים שליליים ליציאה לעבודה. מהלכים אלה הובילו לעליה בשיעורי ההשתתפות בתעסוקה ולירידה באבטלה במרבית קבוצות האוכלוסיה. מגמת השילוב בתעסוקה תרמה בתורה להפחתה משמעותית ועקבית בהיקפי העוני ולירידה באי-השוויון הכלכלי.

על אף השיפור הניכר בתוצאות הכלכליות בעשורים האחרונים, הפער ברמת החיים בין ישראל למדינות ישראל לא הצטמצם משמעותית. בעשור האחרון התוצר לנפש בישראל היה נמוך בכ-24% בממוצע ביחס לשבע הכלכלות המתועשות, ופריון העבודה (התוצר לשעת עבודה) היה נמוך בכ-32%. יתרה מכך, ישראל מאופיינת בגידול אוכלוסיה מהיר מאוד ביחס למדינות מפותחות אחרות, ולכן על מנת שתוכל לצמצם את הפער עליה לצמוח באופן מהיר יותר. בכדי שישראל תוכל להשוות את רמת החיים בה למדינות המתקדמות על המשק לעלות מדרגה ולהאיץ את קצב הצמיחה הכלכלית באמצעות שינויים מבניים בכלכלה המקומית.

תוצר לנפש, ישראל לעומת ממוצע 7 המדינות המתועשות (G7) ומדינות נבחרות, 2000-2021  
(אלפי דולרים, מחירים קבועים 2015, מתוקנן לכוח הקניה)



מקור: OECD, עיבוד: אגף תקציבים

לצד זאת, בשלוש השנים האחרונות התמודדה כלכלת ישראל עם מגפת הקורונה. על אף הפגיעה הכלכלית, המשק הישראלי התאושש במהירות מההשפעות הכלכליות שנבעו מהתפשטות המגפה. לאחר צמיחה שלילית בשנת 2020 (-2.2%), נתוני הצמיחה של המשק בשנת 2021 (8.2%) ובשנת 2022 (6.3%) היו גבוהים הן בהשוואה היסטורית (הגבוהים מאז שנת 2000) והן בהשוואה בינלאומית (לעומת כ-5% ב-6% ו-1.5%-3% בארה"ב ובגוש האירו בשנים אלה בהתאמה). גם מצבה הפיסקלי של הממשלה טוב ביחס לשנים האחרונות לאור הגידול בהכנסות, שחלקן זמני.

יחד עם זאת, ההתפתחויות הכלכליות בשנה החולפת מעלות סיכונים משמעותיים להמשך הצמיחה, בארץ ובעולם. לאחר שנת גאות כלכלית ב-2021, בשנת 2022 החלו תחזיות הצמיחה של קרן המטבע הבינלאומית, הן לכלכלה הגלובלית והן לכלכלה הישראלית, לרדת בעקביות. שנת 2022 אופיינה בהאצה אינפלציונית במרבית כלכלות העולם, כאשר בישראל עמד שיעור האינפלציה השנתי הממוצע על 4.4%.

במטרה להתמודד עם עליות המחירים ועל מנת לצמצם את הביקושים בשוק, החלו הבנקים המרכזיים בסדרה של העלאות ריבית אגרסיביות יחסית שעל פי תחזיות השוק טרם הגיעו לסיומן. בישראל הגיעה הריבית בחודש ינואר 2023 לרמה של 3.75%.

ישנה חשיבות מכרעת לעיגון ציפיות האינפלציה של השוק בטווח הארוך סביב מרכז יעד האינפלציה של בנק ישראל. על כן, יש להנהיג מדיניות פיסקלית אחראית אשר אינה באה בסתירה למדיניות המוניטרית. ככל שיאבד אמון השווקים ביכולתו של בנק ישראל להחזיר את האינפלציה אל מרכז טווח היעד, עלולה הכלכלה הישראלית להיכנס לסחרור אינפלציוני.

לצד האתגרים הכלכליים בטווח הקצר, על ישראל להתמודד עם אתגרים רבים, חלקם גלובליים, כגון מגמת הזדקנות האוכלוסיה והשלכות השינויים האקלימיים; וחלקם חריפים במיוחד ואף ייחודיים לישראל כגון גידול האוכלוסיה המחרף את הצפיפות והשינויים בהרכב הדמוגרפי. חלק מהתמורות הגלובליות מהוות הזדמנות, ומשרתות את יתרונותיה היחסיים של הכלכלה הישראלית, כמו התעצמות הטכנולוגיה והשינויים בהרכב שוק העבודה, ויש לנצלן כדי למנף את נקודות החוזק של המשק. אם לא נתמודד עם האתגרים ונשכיל לנצל את ההזדמנויות העומדות בפנינו, רמת החיים בישראל תיפגע בשל העומס הגובר על התשתיות והשירותים הציבוריים והחרפת פערים כלכליים וחברתיים. הסיכונים מחייבים נקיטת מדיניות ממשלתית אקטיבית לקידום הכלכלה ולהאצת הצמיחה.

ישנה חשיבות רבה לקידום צמיחה ושיפור ברמת החיים באופן בר-קיימא, תוך חתירה לשגשוג כלכלי ארוך טווח ושמירה על חוסנו של המשק הישראלי. בעת הנוכחית בה גוברים הסיכונים הכלכליים מתחדדת החשיבות בהבטחת איתנות היסודות של המשק, ובעיקרם מדיניות פיסקלית אחראית שתאפשר למשק לצלוח אתגרים שעשויים לעמוד בפניו.

לכן, וכמדי תקציב, משרד האוצר מוביל ומרכז תכנית כלכלית מקיפה שמטרת העל שלה היא העלאת רמת החיים בישראל. התכנית הכלכלית משקפת את מדיניותה הכלכלית של הממשלה, הן בראי דרישות השעה והן בראי תהליכים ארוכי טווח.

לפי התיאוריה הכלכלית, צמיחה בת-קיימא מתרחשת באמצעות גידול מבני כושר הייצור של המשק, הנובע משיפור בשלושת אבני היסוד של הכלכלה: תעסוקה והון אנושי - מיצוי הפוטנציאל בהיקף התעסוקה ושיפור איכותה; הגדלת ההון הפיזי והתשתיות - הן במגזר הפרטי והן במגזר הציבורי, באופן שיאפשר להגדיל ולייעל את הייצור; וקידום הפריור הכולל - המבטא את מכלול התנאים התורמים לצמיחה לאחר שמנכים את תרומת העובדים וההון, לרבות הרמה הטכנולוגית, הסביבה העסקית והמוסדות והשירותים הציבוריים.

תקציב המדינה והתכנית הכלכלית לשנים 2023-2024 מושתתים אפוא על חיזוק אבני היסוד של הכלכלה לשם האצת הצמיחה, תוך שמירה על מדיניות פיסקלית אחראית אשר תתמוך בתוואי צמיחה ארוך-טווח. בהתאם, החוברת מסודרת על פי שישה פרקים ראשיים.

## פרקי התכנית הכלכלית

|   |   |
|---|---|
| שילוב אוכלוסיות בתעסוקה, חיזוק ההון האנושי והמובילות הטכנולוגית |  |
| האצת פרויקטי תשתית לאומיים וטיפול בשוק הדיור                    |  |
| הגברת התחרות והפחתת הריכוזיות במשק                              |  |
| הפחתת הבירוקרטיה והרגולציה למגזר העסקי ולאזרח                   |  |
| ייעול המגזר הציבורי   |  |
| מלחמה בהון השחור  |  |

**שילוב אוכלוסיות בתעסוקה, חיזוק ההון האנושי והמובילות הטכנולוגית** – פרק זה כולל תכניות צופות פני עתיד שנועדו להכין ולהתאים את כישורי העובדים הישראליים לשוק עבודה הולך ומתקדם, מתוך הבנה שהם יתרמו לצמיחת המשק ולשיפור רמת החיים בטווח הארוך. הפרק שם דגש על פיתוח השכלה ויכולות טכנולוגיות, הקניית מיומנויות דיגיטליות וחיזוק מעמדה של ישראל כמובילה בתחומים אלה.

**האצת פרויקטי תשתית לאומיים וטיפול בשוק הדיור** – הצעדים הכלולים בפרק זה נועדו להאיץ את פרויקטי התשתית בישראל באמצעות הסרת חסמים רגולטוריים ובירוקרטיים שגוררים עיכובים משמעותיים לפיתוח תשתיות בעלות השפעה מכרעת על המשק, וכן צעדים לטיפול בבעיות המבניות המאפיינות את שוק הדיור.

**הגברת התחרות והפחתת הריכוזיות במשק** – אחד הגורמים המכבידים ביותר על יוקר המחיה בישראל הוא הריכוזיות והיעדר התחרות בשווקים שונים, דוגמת מזון, בנקאות, ביטוח ורכב. פרק זה כולל צעדים שמטרתם להחליש את המוקדים הריכוזיים בשווקים אלה ולקדם את התחרותיות בהם על מנת להקל על יוקר המחיה.

**הפחתת הבירוקרטיה והרגולציה למגזר העסקי ולאזרח** – בירוקרטיה ורגולציה עודפת מכבידות על המגזר העסקי ויוצרות חוסר יעילות המביא להעלאת יוקר המחיה. הצעדים בפרק זה נועדו להסיר רגולציה עודפת הן עבור בעלי העסקים והן עבור כלל האזרחים.

**ייעול המגזר הציבורי** – פרק זה מכיל צעדים שנועדו לייעל את המגזר הציבורי, על מנת לשפר את השירותים עבור האזרחים ולמנוע חוסר יעילות בהוצאה הממשלתית שמשולמת מכיסם.

**מלחמה בהון השחור** – תופעת ההון השחור מזינה ארגוני הפשיעה ומקלה על פעילותם, גורמת להעלמות מס, הונאות וגביית חסר, ומביאה לחוסר יעילות משקית. הצעדים בפרק יחזקו את יכולת המדינה להיאבק בפשיעה הכלכלית באמצעות הטלת מגבלות על פעילות במזומן והגברת האכיפה כנגד העלמות מס והונאות.





## שילוב אוכלוסיות בתעסוקה, חיזוק ההון האנושי והמובילות הטכנולוגית

### תכנית לחיזוק ההשכלה הטכנולוגית בישראל

#### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3419 מיום 11 בינואר 2018, ולהחלטה מס' 4560 מיום 12 במאי 2019, ובהתאם להמלצות דו"ח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (להלן – דו"ח 2030) ועל מנת לקדם מענה למחסור הקיים במשק הישראלי בכוח עבודה מיומן, ולאור הצורך בחיזוקה וצמיחתה של מערכת ההשכלה הטכנולוגית, תוך שיפור מקצועיותה, רמתה הפדגוגית והנגשתה לאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, לבצע את הצעדים הבאים, והכל במסגרת התקציב המוקצה למימוש החלטה זו:

1. לקבוע את היעדים הבאים:
  - א. מספר מקבלי תעודת הנדסאי או טכנאי מוסמך על ידי משרד העבודה (להלן – משרד העבודה) בשנת הלימודים התשפ"ז ואילך, יעמוד על סך של 15,000 לפחות בכל שנה.
  - ב. שיעור הדיפלום בשנת הלימודים התשפ"ז ואילך במכללות הטכנולוגיות המוכרות על ידי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הפועל במסגרת משרד העבודה (להלן – מכללות מה"ט ומה"ט, בהתאמה), יעמוד על 75%, כאשר מה"ט, בהסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר, יקבעו שיעורי דיפלום מדורגים לכל שנת לימודים, החל משנת הלימודים התשפ"ד עד להגעה ליעד האמור.
2. להטיל על מה"ט, בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר, נציגי מכללות מה"ט, נציגי מעסיקים, נציגי המגזר השלישי וגורמים נוספים ככל שיידרש, להקים צוות שימליץ על כלים לקידום מיצובו של ההנדסאי אל מול קהל הסטודנטים הפוטנציאלי וקהל המעסיקים, ויגיש המלצותיו תוך 60 יום לשר העבודה. כלים כאמור יכול שיכללו שילוב תכני הוראה חדשניים, קידום אקרדיטציה אל מול מערכות השכלה נוספות, הנגשת הידע הנוגע לאיכות ההכשרה במסגרת המכללות וכדומה.
3. לקבוע כי אופן תקצוב מכללות מה"ט החל משנת הלימודים התשפ"ד, יבוצע כדלקמן –
  - א. החל משנת הלימודים התשפ"ד, סך מסגרת התקציב עבור כלל מכללות מה"ט תגדל ב-  $X\%$  בכל שנה ביחס לשנת הלימודים הקודמת עבור גידול בכמות הסטודנטים בכל מכללה (להלן – הגדלת המסגרת השנתית). החל משנת הלימודים התשפ"ד, מסגרת התקציב בכל מכללה תיקבע על פי הנוסחה הבאה (להלן – מסגרת התקציב).
  - ב. מספר התלמידים במכללה בשנת הלימודים הקודמת, מוכפל בתעריף מה"ט לכל סטודנט בהתאם למסלול ולמגמת הלימוד (להלן – תעריף מה"ט).
  - ג. ככל שבשנת תקציב מסוימת, סך מסגרות התקציב של כלל מכללות מה"ט יעלה על סך התקציב שהוקצה למכללות מה"ט בחוק התקציב השנתי של אותה שנת תקציב, תחולק הגדלת המסגרת השנתית בין כלל מכללות מה"ט, באופן יחסי בהתאם לשיעור הגידול במספר הסטודנטים בכל מכללה ומכללה.
  - ד. מתוך מסגרת התקציב, תקצוב בפועל של כל מכללת מה"ט בשנת לימודים מסוימת יעמוד על תוצאת המכפלה של כל אלה, עבור אותה שנת לימודים או עבור שנת הלימודים הקודמת, לפי הגבוה:
  - 1) מספר הניגשים לבחינה מסיימת במסלול מכינה, או לבחינה במקצוע הנדסאי או טכנאי מוסמך;
  - 2) תעריף מה"ט לסטודנט;
  - 3) היחס בין שיעור הדיפלום בפועל לבין יעד הדיפלום שנקבע לאותה שנה.
  - 4) על אף האמור בסעיף קטן זה, בשנת הלימודים התשפ"ד תתוקצב כל מכללה לפי הוראות סעיף קטן זה או לפי התקצוב בפועל של אותה המכללה בשנת הלימודים התשפ"ג, לפי הגבוה.

ה. בשנת הלימודים התשפ"ד יעודכנו תעריפי מה"ט למגמה כדלקמן:

  - 1) מסלולים ומגמות מתוקצבות יהיו מגמות בהן השכר לבוגרים החל משנתיים לאחר סיום הלימודים לעומת השכר שנה לפני תחילת הלימודים גבוה בלפחות 50%;

- 2) עבור מסלולים ומגמות שעבורן לא קיימים נתוני שכר בוגרים רלוונטיים עקב פתיחתן לאחר שנת הלימודים התשפ"ז, מעמדן יבחן במסגרת ועדת מומחים רב מגזרית בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר כמפורט בסעיף 7;
- 3) עבור מגמות מתקצבות יעודכנו תעריפי מה"ט לסטודנט עבור מקצועות המאופיינים בשכר גבוה לבוגרים ב X% ביחס לתעריף הנוכחי.
- ו. עדכון קריטריונים מינימליים לתקצוב מכללה:
- החל משנת הלימודים התשפ"ד, מכללת מה"ט תהיה זכאית לתקצוב אך ורק אם בשנת הלימודים הקודמת לשנת הלימודים בה ניתן התקצוב היא עמדה בכלל התנאים הבאים –
- 1) רשומים בה יותר מ-800 סטודנטים במסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט, אך אם המכללה צמודה לבית ספר מקצועי – לימדה יותר מ-90 סטודנטים במסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט;
- 2) לימדה לפחות 3 מגמות לימוד מוכרות על ידי מה"ט;
- ז. עדכון קריטריונים מינימליים לתקצוב שלוחה:
- החל משנת הלימודים התשפ"ד, שלוחה של מכללת מה"ט המפעילה מסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט תתוקצב על ידי המדינה במידה והיא עומדת בתנאים אלה:
- 1) מכללת האם מלמדת 1,000 סטודנטים או יותר בלימודים המוכרים על ידי מה"ט;
- 2) שיעור הדיפלום במכללת האם גבוה מ-60%;
- 3) השלוחה הפעילה מגמה אחת לפחות המוכרת על ידי מה"ט לתקופה של 3 שנים לפחות, ובשנת התקצוב היא מפעילה 3 מגמות לימוד מוכרות על ידי מה"ט;
- 4) מספר הסטודנטים בשלוחה עומד על לפחות 300, אך אם השלוחה צמודה לבית ספר מקצועי, בשלוחה לומדים יותר מ-90 סטודנטים במסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט;
- 5) קריטריונים נוספים שתקבע ועדה בראשות נציג מה"ט, בהשתתפות נציג משרד העבודה ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר, בתוך 60 ימים ממועד קבלת החלטה זו, לרבות קריטריונים שעניינם אזור גיאוגרפי לפתיחת השלוחה ומרחק ממכללות או שלוחות קיימות, ייחודיות תחומי הלימוד בשלוחה, שיתופי פעולה עם מעסיקים, אוכלוסיות היעד הצפויות ללמוד בשלוחה, וכדומה.
4. לקבוע כי לטובת שיפור המיומנויות בשוק העבודה בקרב גברים מהמגזר החרדי, בהתאם להחלטה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021, זרוע העבודה, בהסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר, תפעל לגיבוש והפעלת תכנית להגדלת מספר הסטודנטים ושיפור איכות הלימודים בקרב גברים מהמגזר החרדי במכללות מה"ט, לרבות:
- א. תקצוב כל סטודנט שהוא גבר חרדי מחוץ לתקציב המסגרת של המכללה;
- ב. הרחבת נגישות מכללות מה"ט לריכוזי האוכלוסייה החרדית באמצעות קביעת קריטריונים שונים מאלה שנקבעו בהחלטה זו, לרבות לעניין מספר הסטודנטים המינימלי לתקצוב שלוחה, עבור שלוחה שלפחות 80% מהסטודנטים בה הם גברים חרדים;
- ג. בניית מנגנון תמריצים לעידוד הצלחה של הסטודנט החרדי בלימודים במכללות מה"ט. המנגנון יכלול מענק למכללה עבור הצלחה של סטודנט חרדי בשלבי ההכשרה השונים במכללה, לרבות, סיום מכינה, עמידה בבחינות וקבלת תעודת הנדסאי או טכנאי;
- ד. קידום תכנית לעידוד הכוון, איתור, מיון וגיוס סטודנטים מהאוכלוסייה החרדית ללימודים הטכנולוגיים, לרבות כלי מעטפת נוספים שיינתנו לצורך הפחתת הנשירה והגברת ההשמה.
5. להטיל על מה"ט, בהסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לבחון התאמות בכללים החלים על סמינרים ומוסדות אחרים המוכרים על ידי האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך בהם אחוז הלומדות החרדיות עולה על 80%, והכל לשם המשך שילובן המיטבי בשוק העבודה. בחינה זו תבוצע לא יאוחר מיום 30 ביוני 2023.
6. להקצות, בשנת הלימודים התשפ"ה, באמצעות מבחני תמיכה שוויוניים, תקציב הרשאה להתחייב לטובת בינוי ושיפור תשתיות הלימודים במכללות מה"ט, בהתאם לקריטריונים הבאים:
- א. לפחות 50% מהתקציב יוקצה למכללות מה"ט, בין היתר, על בסיס מספר סטודנטים למטר רבוע בנוי, כך שתינתן עדיפות למכללות בהן יחס זה גבוה מהרף הנורמטיבי שיקבע על-ידי מה"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר.

- ב. לפחות 30% מהתקציב יוקצה לצורך הקמת מכללות מה"ט חדשות, ולהצטיידות במכשור הנדרש, במרכזי אוכלוסייה בהן כיום לא קיימת חלופה של השכלה טכנולוגית ותוך מתן דגש להרחבת היצע ומתן מענה תעסוקתי לאוכלוסייה החרדית ולאוכלוסייה הערבית בהתאם לדו"ח 2030. ההחלטה על הקצאה זו תבוצע בהתאם לעבודה מקצועית בנושא שיגיש מה"ט לאגף התקציבים במשרד האוצר לא יאוחר מיום 31 באוגוסט 2023.
- ג. לפחות 10% מן התקציב יוקצה לטובת עידוד חדשנות, תכניות לימודים חדשות וטיוב הרמה הפדגוגית במכללות מה"ט.
- ד. משרדי העבודה והאוצר יוכלו, בהסכמה, לשנות את חלוקת הסכומים בין הסעיפים.

7. להטיל על משרד העבודה להקים ועדה ציבורית, שתכלול נציגים מן התעשייה ונציגים מאגף התקציבים במשרד האוצר, שתתכנס לכל הפחות אחת לשנתיים, על מנת לבחון התאמת מגמות לצרכי המשק, לרבות פתיחת או סגירת מגמות חדשות, עדכון מגמות קיימות או עדכון מדרג התעריף של מגמה בכפוף לתנאי הסף המוגדרים בסעיף 3(ה). הוועדה תסתמך על בדיקת שוק בנוגע לביקושים קיימים ועתידיים בשוק העבודה הישראלי, שכן בוגרים, וכן סקירות בינלאומיות, ותמליץ לשר העבודה על פתיחה, סגירה או עדכון כאמור.

8. לרשום את הודעת משרד העבודה על גיבוש כלים להגדלת האוטונומיה הפדגוגית בכתיבת תכניות לימודים ועדכון התמחויות, לפי תנאים שייקבעו ובכפוף לאישור מה"ט.

9. לפעול לגיבוש תכנית מקיפה לצורך הלימה מרבית בין הלימודים הטכנולוגיים לצרכי התעשייה המתעדכנים, לטובת השתלבות מיטבית של הבוגרים בשוק העבודה ומתן מענה לדרישות המשק.

10. בהחלטה זו –

"בית ספר מקצועי" – בית ספר לנוער שבפיקוח האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה שבו נלמדות מגמות טכנולוגיות;

"מקצועות המאופיינים בשכר גבוה" – מקצועות שהשכר הממוצע של בוגרי מה"ט שלמדו אותם עולה על השכר הממוצע במשק בשנת השלישית לאחר קבלת הדיפלומה;

"שיעור הדיפלום" – עבור שנת לימודים מסוימת, שיעור הזכאים לתעודת הנדסאי במכללה, מתוך מספר הסטודנטים שהתחילו את הלימודים בתקופה שבין שלוש לחמש שנות הלימודים הקודמות לשנת הלימודים הנוכחית; מבין הסטודנטים שהתחילו ללמוד שלוש שנים לפני שנת הלימודים, יילקחו בחשבון רק הלומדים במסלול הנמשך שנתיים. את שיעור הדיפלום ניתן לחשב גם תוך החרגה של אוכלוסיות אשר לומדות במכללות מה"ט ומקבלות תקצוב במסגרת מבחן תמיכה. החרגתן או אי החרגתן נתונה לבחירת המכללה.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בעשור וחצי האחרון חלה בישראל עלייה משמעותית בשיעור ההשתתפות בכוח העבודה לצד ירידה בשיעור האבטלה. לצד זאת, לא חל גידול משמעותי בתוצר לעובד והוא נותר נמוך בהשוואה בינלאומית. פער זה נובע, בין היתר, מניצול לא אופטימלי של ההון הפיזי והאנושי הקיים בישראל ומרמות נמוכות של כישורים בקרב חלק מכוח העבודה (בדגש על כישורים הנדרשים לשוק העבודה).

מחקר של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר מצא כי התשואה להשכלה בקרב עובדים בוגרי לימודי הנדסאות, ביחס לעובדים חסרי תעודת בגרות, עומדת על 27%, כאשר התשואה להשכלה בלימודים פרופסיונאליים במכללות אקדמיות עומדת על 25%, ובאוניברסיטאות על 32%. יש לציין כי הלימודים במכללות הטכנולוגיות המוכרות על ידי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הפועל במסגרת משרד העבודה (להלן – **מכללות מה"ט ומה"ט**, בהתאמה) אינם דורשים תעודת בגרות ומצליחים להביא אוכלוסיות מרקע סוציו-אקונומי נמוך לעסוק במקצועות בשכר הגבוה מהשכר הממוצע במשק. לכן, מדובר בכלי אטרקטיבי במיוחד עבור הגדלת שיעור ההשתתפות וההשתכרות בקרב אוכלוסיות היעד המצוינות בדו"ח הוועדה לקידום תחום התעסוקה לקראת שנת 2030 (להלן – **דו"ח 2030**) בדגש על גברים חרדים ונשים ערביות.

עם זאת, מספר בוגרי המכללות הטכנולוגיות אינה גדלה בשנים האחרונות ביחס לאוכלוסייה ועומדת על 2% בלבד בגילאי 36 עד 40. מודל התקצוב הנוכחי של מה"ט אינו מתמרץ הגדלה של סטודנטים מעבר ל-800 סטודנטים, כאשר 80% מהמכללות כבר הגיעו לרף זה. כמו כן, נוסחת התקצוב הנוכחית (שאמורה לתקצב את המכללות בהתאם לתפוקותיהן – הגשה לבחינות ושיעור סיום בהצלחה) מביאה למצב בו 70% מהמכללות מקבלות תקציב קבוע שאינו קשור לתפוקותיהן. זאת עקב מקדמים ורשתות ביטחון שמעקרות את התמריצים בנוסחה. התוצאה של המצב הנוכחי היא כי רק 65% מהמתחילים את לימודי הנדסאות במכללות מה"ט מקבלים תעודת הנדסאי או טכנאי.

כמו כן, קיימים חסמים רבים לפתיחת מכללה חדשה או שלוחה למכללה קיימת שמקשים על מתן מענה במרכזי אוכלוסייה של אוכלוסיות ששיעור השתתפותן נמוך בשוק העבודה. נכון להיום, מכללה חדשה או שלוחה הנמצאת במרחק שגדול מ-3.5 קילומטר ממכללת האם, לא יכולות לקבל תקציב מהמדינה. לשם כך, מוצע לאפשר תקצוב מכללות חדשות או שלוחות בהתאם למדדי איכות רלוונטיים, ללא קשר למרחק שלהן ממכללת האם. כל זאת, על מנת להגדיל את מספר ההנדסאים בישראל, תוך שילוב האוכלוסייה החרדית בלימודי הנדסאים ותוך שמירה על איכות הלימודים במכללות הטכנולוגיות בזרוע עבודה.

מטרת ההחלטה היא הינה הגדלת כמות ההנדסאים בישראל תוך שילוב האוכלוסייה החרדית בלימודי הנדסאים תוך שמירה על איכות הלימודים במכללות הטכנולוגיות בזרוע עבודה. להלן הסבר מפורט על סעיפי ההחלטה:

### לסעיף 1

סעיף זה עוסק בקביעת יעדים כמותיים המשקפים את מטרותיה המרכזיות של התכנית לחיזוק ההשכלה הטכנולוגית.

סעיף 1(א) – הסעיף מגדיר יעד כמותי למקבלי תעודת הנדסאי על ידי מכללות מה"ט. היעד נקבע בהתאם לפוטנציאל הסטודנטים במכללות.

סעיף 1(ב) – סעיף זה עוסק בקביעת יעד לשיעור הדיפלום במכללות מה"ט. שיעור הדיפלום עבור שנת לימודים מסוימת הינו שיעור הזכאים לתעודת הנדסאי במכללה מתוך מספר הסטודנטים שהתחילו את הלימודים בתקופה שבין שלוש לחמש שנות הלימודים הקודמות לשנת הלימודים הנוכחית; מבין הסטודנטים שהתחילו ללמוד שלוש שנים לפני שנת הלימודים, יילקחו בחשבון רק הלומדים במסלול הנמשך שנתיים. את שיעור הדיפלום ניתן לחשב גם תוך החרגה של אוכלוסיות אשר לומדות במכללות מה"ט ומקבלות תקצוב במסגרת מבחן תמיכה. החרגתן או אי החרגתן נתונה לבחירת המכללה.

### לסעיף 2

סעיף זה עוסק בקידום מעמדו של ההנדסאי בישראל. זאת, כדי להביא להגדלת היצע הסטודנטים מחד, והגברת הביקוש להנדסאים אצל מעסיקים מאידך. כל זאת, על ידי כלים המקדמים את מהות ותדמית תעודת הנדסאי, שיקבעו על ידי הצוות המפורט בסעיף.

### לסעיף 3

סעיף זה עוסק בשינוי שיטת תקצוב המכללות הטכנולוגיות על מנת להשיג את מטרות ההחלטה: הגדלת מספר ההנדסאים בישראל, תוך שילוב האוכלוסייה החרדית בלימודי הנדסאים ותוך שמירה על איכות הלימודים במכללות הטכנולוגיות במשרד העבודה.

סעיף 3(א) – הסעיף קובע כי בכל שנת לימודים, מסגרת התקצוב הכוללת למכללות מה"ט תגדל לפי הגדלה של מכסות הסטודנטים. זאת, בשונה מהמצב הקיים לפיו תוספת התקצוב לא יועדה באופן בלעדי להגדלת כמות הסטודנטים ויצרה תמריץ שלילי למכללה לגדול מעבר למספר של 800 סטודנטים.

סעיף 3(ב) – הסעיף מגדיר את מסגרת התקצוב, מתוכה תתקצב המכללה על פי נוסחת התקצוב המפורטת בהמשך, כך שכלל שמספר הסטודנטים במכללה גבוה יותר, כך מסגרת התקצוב תהיה גבוהה יותר. כך ייתן תמריץ למכללות לגדול.

סעיף 3(ג) – הסעיף מתייחס למצב שבו סך הסטודנטים שנוספו ללימודי מה"ט עולה על היקף המכסות המתוקצבות שחולקו במסגרת התקציבית. כך למשל, ככל שכמות הסטודנטים בשנת הלימודים התשפ"ד

גדלה ב 7% אך נקבע בסעיף כי סך הגידול במסגרות התקציב לטובת מכסות יעמוד על 5% התוספת התקציבית שתקבל כל מכללה עבור הגידול בכמות הסטודנטים שלה תעמוד על חלקה היחסי בגידול הכולל כך שבכל מקרה התוספת הכוללת לא תהיה גדולה מ- 5% אך המכללות שגדלו בשיעור משמעותי יותר יקבלו נתח גדול יותר מתוספת התקציב.

סעיף 3(ד) – הסעיף מגדיר את נוסחת התקצוב על פיה מכללה תתקצב בפועל בסוף שנת הלימודים, כך שכל שמספר הניגשים לבחינת גמר במקצוע הנדסאי או טכנאי ומספר מקבלי התעודה גבוהים יותר, כך התקצוב למכללה יהיה גבוה יותר. כך יינתן תמריץ למכללות להביא את הסטודנטים לידי הצלחה – הגשה לבחינות והשגת תעודת הנדסאי (דיפלומה). בכל מקרה, על מנת שלא לפגוע בפעילות המכללה הקיימת ולאפשר שנת התכוננת לתקצוב על פי נוסחת התקצוב החדשה, בשנת הלימודים התשפ"ד תקצובה של כל מכללה לא יפחת מתקצובה בשנת הלימודים התשפ"ג.

סעיף 3(ה) – סעיף זה קובע סף מינימלי לתקצוב מסלול ומגמה במה"ט, ואת מדרג התעריפים בין המסלולים והמגמות המתקצבים. מסלולי הלימודים במה"ט לענין זה הם מסלול ללימודי טכנאי ומסלול ללימודי הנדסאי. לענין שאלת תקצוב מסלול ומגמה, נבחן שכר הבוגרים בכל מסלול ומגמה בשנה לפני תחילת הלימודים לעומת שנתיים אחרי סיום הלימודים. מוצע, שמסלול או מגמה יהיו מתקצבים אך ורק אם סיפקו לבוגריהם על פי מבחן זה עלייה של לפחות 50% בשכר. זאת, על מנת להגשים את תכלית ההחלטה, שהיא הקצאה יעילה של כספים מתקציב המדינה, במכללות, שלוחות, מסלולים ומגמות לימוד אשר מעניקות את התועלת המרבית לבוגריהן. להשלמת התמונה יצוין כי עבור מסלולים ומגמות שבהם הגידול בשכר נמוך מ- 50% ומוצע שלא יתקצבו, ממילא יש מתאם למדדים שליליים נוספים. כך למשל, הלומדים במסלולים אלו, בשונה מיתר המסלולים, הם בעלי ותק מקצועי כפי שבא לידי ביטוי בממוצע גילם ובשיעור התעסוקה ההתחלתי שלהם וכן, שכרם ההתחלתי גבוה משמעותית. נתונים אלה תומכים בכך שההשקעה העדיפה של משאבי מערכת ההשכלה הטכנולוגית היא בתחומים שבהם קיימת השפעה חזקה יותר על שילוב עובדים חדשים בתעשייה ובפרט במסלולים ומגמות המובילים לגידול גבוה יותר בשכר.

כמו כן, התעריפים הנוכחיים, טרם תיקון התעריפים המוצע בהחלטה זו, נמצאים במתאם שלילי לשכר של בוגריהן במגמות השונות – ככל שהשכר במקצוע ובמגמה גבוה יותר, כך התעריף לסטודנט במגמה ובמקצוע נמוך יותר. על כן, כדי לתמרץ לימוד מקצועות בשכר גבוה, מוצע בסעיף קטן זה לעדכן את התעריף של המקצועות המוגדרים בתשואה גבוהה לבוגריהם ב-X%.

סעיף 3(ו) – מטרת הסעיף לקבוע קריטריונים חדשים לתקצוב מכללת מה"ט. ראשית, מוצע לקבוע תנאי של מספר סטודנטים מינימלי במכללה לצורך קבלת תקצוב, כדי לתמרץ מכללות למצות יתרון לגודל, ובשים לב למתאם בין גודלה של מכללה לבין הצלחת הסטודנטים הלומדים בה. שנית, מוצע לקבוע מינימום של מגמות במכללה על מנת להבטיח את איתנותה והגיוון שהיא מציעה עבור קהל הסטודנטים. עבור מכללות שצמודות לבית ספר מקצועי, מוצע לקבוע סף נמוך יותר של סטודנטים מינימאלי שכן הצמידות מבטיחה שישנה תשתית רלוונטית תומכת לימודי מה"ט כגון מעבדות וציוד.

סעיף 3(ז) – במצב הנוכחי לא ניתן לתקצב שלוחות של מכללות הרחוקות מ-3.5 ק"מ ממכללת האם. הדבר מונע פתיחת שלוחות בכלל, ובמרכזים של אוכלוסייה חרדית וערבית בפרט. השינוי המוצע בסעיף זה יאפשר תקצוב שלוחות ויהווה תמריץ לפתיחתן תוך שמירה על מדדי איכות ועמידה ביעדי התכנית.

#### לסעיף 4

כמפורט בדו"ח 2030, האוכלוסייה החרדית מסיימת את מערכת החינוך עם ידע נמוך מהחברה הכללית, ולכן נדרשת לסיוע מוגדל על מנת לצלוח את לימודי ההנדסאים. יצוין, כי הלימודים במה"ט אינם דורשים תנאי קבלה כמו לימודים באקדמיה אלא שנת מכינה בלבד, ולכן רלוונטיים במיוחד לאוכלוסייה זו. סעיף זה מקצה תקציב ייעודי לשם תקצוב הסיוע הנדרש לנושא.

סעיף זה עוסק בסיוע לגברים חרדים לשילוב בלימודי הנדסה ובשוק התעסוקה. 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 רוכשות השכלה על-תיכונית, ואף יכולות ללמוד לצורך קבלת תעודת הנדסאית ממכללות מה"ט, הרי שגברים חרדים בגיל העבודה לרוב

לא צברו מיומנויות אלה, ולכן ישנו פער משמעותי בשוק העבודה בין גבר חרדי לאישה חרדית.

סעיף 4(א) – מוצע לעגן את המצב הקיים, לפיו תקצוב סטודנטים במכללות מה"ט שהם גברים חרדים, אינו נכלל במסגרת התקציב למכללות מה"ט. מספר הגברים החרדים במכללות מה"ט עומד על כ- 1,700, ביחס לסך של כ- 35,000 סטודנטים בכלל מכללות מה"ט. כמוצע בהחלטה זו, שיעור הגידול המקסימלי בתקצוב מכללות מה"ט עומד על X%. אמנם שיעור זה גבוה משיעור הגידול הכללי של האוכלוסייה, אך עדיין מדובר בשיעור גידול שלא יצמצם את הפער המשמעותי בין אוכלוסיית הגברים החרדים הלומדים במכללות מה"ט ביחס לשאר הסטודנטים. לפיכך, על מנת לעודד גידול באוכלוסיית הגברים החרדים הלומדים במכללות מה"ט, מוצע כי אלה לא יספרו במסגרת המגבלה של מסגרת התקציב.

סעיף 4(ב) – לאור הביקוש הנמוך בקרב האוכלוסייה החרדית ללימודים במכללות מה"ט, מוצע להנגיש בצורה טובה יותר את מכללות מה"ט לחברה החרדית, בין היתר באמצעות קביעת קריטריונים מקלים לפתיחת שלושת לימודים בריכוזי אוכלוסייה חרדית, לרבות באמצעות הורדת הסף המינימלי של מספר הסטודנטים הנדרש לצורך תקצוב שלוחה חדשה.

סעיף 4(ג) – הואיל והסטודנט החרדי מגיע ללימודים במכללות מה"ט בתנאי פתיחה נמוכים מהסטודנט שאינו חרדי, מוצע לתמרץ כלכלית את מכללות מה"ט עבור צליחת הסטודנט החרדי את השלבים השונים בלימודים בדרך לתעודת הנדסאי או טכנאי, עד לקבלת התעודה עצמה. זאת, בדומה לצעדים מקבילים שנעשים כלפי סטודנטים מהאוכלוסייה הערבית במכללות מה"ט.

סעיף 4(ד) – מטרת הסעיף הינה לאתר סטודנטים מהאוכלוסייה החרדית בעלי פוטנציאל להצלחה בלימודי ההנדסאות, ולשלבם במכללות מה"ט. מעבר לאיתור והכוון, מוצע להעניק כלים תומכים להצלחת הסטודנט החרדי ולמניעת נשירתו מהלימודים.

יצוין לעניין זה שבהתאם לממצאי דו"ח 2030, לפיהם גם בחברה הערבית נדרש סיוע מוגדל על מנת לצלוח את לימודי מה"ט, הסיוע עבור אוכלוסייה זו נקבע ותוקצב במסגרת החלטה מס' 550 מיום 24 באוקטובר 2021. במסגרת החלטה זו, הוקצו 213 מיליון ש"ח לפעילות מכללות מה"ט בקרב האוכלוסייה הערבית. זאת, בין היתר, לצורך סיוע פיננסי לשכר לימוד לסטודנטים מהאוכלוסייה הערבית במכללות מה"ט; תכניות לימוד בשילוב מעסיקים לצורך התאמת התכנית לשוק התעסוקה ומענקים כספיים למכללות מה"ט לצורך צמצום נשירה.

## לסעיף 5

לימודי מה"ט במסגרת הסמינרים להוראה המוכרים על-ידי משרד החינוך הינה חלק ממדיניות ממשלתית אשר מטרתה להגביר את שילובן של נשים חרדיות בתעסוקה איכותית בעלת פרויקט גבוה ואשר תואמת למדיניות לקביעת יעדי תעסוקה כפי שמעוגנת מעת לעת בהחלטות הממשלה, לרבות בהחלטה מס' 1994 מיום 15 ביולי 2010 והחלטה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021.

סמינרים אלו, אליהן פונות כ- 80% מן הנשים בכל מחזור חרדי, מהווים את התשתית המרכזית להכשרה תעסוקתית של נשים המגזר החרדי. אי לכך, נעשתה בעבר אבחנה בין מוסדות אלה למוסדות הכשרה קטנים אחרים, ונקבעו כללי תקצוב והכרה מותאמים למוסדות חרדים בהם שיעור הנשים החרדיות הינו גבוה במיוחד (מעל 80%). הצדקה לאבחנה זו אשר בוצעה בעבר ממשיכה לעמוד בעינה גם היום. ההתאמות בכללי ההכרה והתקצוב אשר ניתנו למוסדות אלה, כוללים בין היתר, הפחתה של תנאי הסף למספר התלמידים הנדרש וכן למספר המגמות המינימלי הנדרש לפתיחת מוסד, האיתנות הפיננסית הנדרשת מהמוסד ואופן קביעת מסגרת התקציב למוסדות.

מהלך שילוב הנשים החרדיות, באמצעות פתיחת לימודי מה"ט בסמינרים החל לפני כשני עשורים, ופירותיו ניכרים כעת. הנשים החרדיות מהוות כ- 8% מכלל הסטודנטים. שילובן המוצלח של הנשים החרדיות במערכת ההשכלה הטכנולוגית של מה"ט בא לידי ביטוי גם באחוזי דפלוס גבוהים (79%). שיעור הנשים החרדיות הלומדות במסגרת הסמינרים נמצא בעליה מתמדת, והגיע בשנת הלימודים התשפ"ג לכ- 3,900 נשים (גידול של כ- 40% ביחס לשנת הלימודים תשפ"ב). מבחינת מסלולי הלימוד, 62% מהנשים החרדיות הלומדות בסמינרים לומדות במגמת הנדסת תוכנה, 20% במגמת הנדסת אדריכלות, 9% במגמת עיצוב מדיה, 7% במגמת הנדסה רפואית ו-2% במגמות אחרות. על פי סקרי הבוגרים, שיעור התעסוקה הכולל של הנשים החרדיות לאחר 3 שנים עומד על 95.5%, מתוכן 72% במקצוע הנלמד (השיעור הגבוה ביותר מבין כלל קבוצות האוכלוסייה). שכרן הכולל עומד על כ- 14,500 ש"ח, שיעור גבוה משמעותית משכרה הממוצע של אישה חרדית העומד על 7,567 ש"ח.

כל אלה מעידים על כך שבשל הייחודיות של המגזר החרדי ומאפייני מוסדות החינוך שלו, ההתאמות אשר ניתנו לגופים אלה במסגרת כללי ההכרה והתקצוב לא פגעו באיכות הלימודים ואף הפוך מכך. לפיכך, מעוניין מה"ט לבחון לעדכן את כללי ההכרה ולאפשר לנשים חרדיות נוספות הלומדות במוסדות המוכרים על ידי משרד החינוך ליהנות ממסלולי הלימודים במה"ט, זאת לצד דיוק של ההתאמות הניתנות לסמינרים עבור שילוב ההשכלה הטכנולוגית במוסדות אלו. חישוב בסיס המסגרת התקציבית עבור מוסדות אשר יכנסו להגדרת מוסד חרדי לנשים חרדיות כאמור, ויזכו להתאמות כמתואר לעיל, יקבע בהתאם לנהלי התקצוב המוגדרים בנהלי מה"ט, ובכפוף לתקציב שיאושר למשרד לעניין זה.

## לסעיף 6

אחד החסמים לגדילה של מספר הסטודנטים במכללות הוא כמות הכיתות. לפיכך, מוצע להקצות תקציב ייעודי בהרשאה להתחייב בשנת הלימודים התשפ"ה, לבניית כיתות נוספות בהתאם ליחס בין מספר סטודנטים למטר רבוע בכל מכללה ובכל מגמה. התקציב יוקצה באמצעות קול קורא שוויוני לכלל המכללות, כך שתינתן עדיפות למכללות בהן יחס זה גבוה מההרף הנורמטיבי שיקבע על-ידי מה"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר. כמו כן, חלק מהתקציב יוקצה לבניית מכללות חדשות לטובת הגדלת מספר הסטודנטים באוכלוסייה החרדית והערבית. בנוסף, יוקצה חלק מהתקציב לטובת שיפור החדשנות והרמה הפדגוגית במה"ט.

## לסעיף 7

במה"ט קיימות 23 מגמות לימוד, כאשר בעשור האחרון לא נפתחה אף מגמה חדשה. מוצע לבחון את האפשרות לפתיחת או סגירת מגמות חדשות על מנת לתת מענה למקצועות בביקוש גבוה בשוק העבודה בישראל, בהם תואר אקדמי אינו בהכרח נדרש לטובת תהליך ההכשרה, ולקבל המלצות ועדת מומחים רב מגזרית שתוקם לשם כך כמפורט בסעיף.

## לסעיף 8

כיום, ישנה אפשרות לבניית תכניות לימוד עצמאיות על ידי מכללות מה"ט בהיקף של עד 25% מתכנית הלימודים, באישור מה"ט, על מנת לשמור על עדכניות תכניות הלימודים והתאמתן לתעשייה הרלוונטית. ברם, נמצא כי מכללות רבות אינן מנצלות את האוטונומיה שניתנה על מנת לעדכן את תכניות הלימודים, ותכניות שמוגשות חורגות לעיתים מן ההיקף שנקבע לעיל. לפיכך מוצע להגדיל את היקף האוטונומיה, ולגבש כלים נוספים לתמרץ את המכללות לבנות תכניות חדשות ולעדכן את ההתמחויות בקיימות לאור צרכי המשק, בדגש על מקצועות טכנולוגיים.

## לסעיף 9

בהמשך להחלטה מס' 3419 מיום 11 בינואר 2018, אשר ביססה את חשיבות שיתוף הפעולה של מה"ט והמכללות הטכנולוגיות עם מעסיקים רלוונטיים במשק, על מנת להגביר את הרלוונטיות של הלימודים הטכנולוגיים לצורך השתלבות מיטבית בתעסוקה איכותית לפי צרכי המשק, יש להמשיך ולהוציא לפועל תכנית לעידוד, טיוב והרחבת הקשר בין מעסיקים למכללות הטכנולוגיות; להתאמת הידע והכישורים של הבוגרים לצרכי התעשייה, בין היתר באמצעות כלים כגון: הקמה ותחזוק פעילות של יחידות קשרי מעסיקים במכללות, לרבות עידוד עבודה משותפת בין יחידות במכללות השונות לטובת מקסום האקוסיסטם האזורי וכן לרבות פעילות מקדמת השמה; הרחבה וטיוב של מסלול הפרקטיקום, המהווה כלי מרכזי לצמצום פערי ידע ומיומנויות בין שלב הלימודים לשלב העבודה, כחלק פרויקט גמר; כלים לעידוד שילוב תכנים המועברים בשיתוף מעסיקים במסגרת תכניות הלימוד; פיתוח והרחבה של מסלולי לימוד מלאים בשיתוף מעסיקים.

## תקציב:

אין.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3419 מיום 11 בינואר 2018;

החלטה מס' 4560 מיום 12 במאי 2019;

החלטה מס' 550 מיום 24 באוקטובר 2021.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.



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

## מחליטים

בהמשך להחלטות מס' 5080 מיום 26 באוגוסט 2012; מס' 147 מיום 28 ביוני 2015; מס' 2292 מיום 15 בינואר 2017; מס' 455 מיום 18 באוקטובר 2020; מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 212**) ומס' 1852 מיום 11 בספטמבר 2022 (להלן – **החלטה 1852**) ולנוכח החשיבות שרואה הממשלה בהעלאת הפיריון במשק באמצעות הקניית מיומנויות דיגיטליות וכן בקידום שוויון הזדמנויות בין קבוצות האוכלוסייה השונות:

1. הממשלה רושמת בפניה את הודעה שרי האוצר והחדשנות המדע והטכנולוגיה על השלמת עבודת הוועדה הבין-משרדית בנושא הון אנושי להייטק (להלן – **ועדת הון אנושי**). דו"ח הוועדה מחודש נובמבר 2022 מצורף כנספח להחלטה זו (להלן – **דו"ח ועדת הון אנושי**).

### חיזוק המיומנויות הנרכשות במערכת החינוך

2. לרשום את הודעת שר החינוך על הפעלת תכנית עבודה בשנים תשפ"ג עד תשפ"ח להגדלת מספר המסיימים בגרות ברמת 5 יחידות לימוד במצורף המקצועות מתמטיקה, אנגלית, פיזיקה או מחשבים (להלן – **בגרות 'טק'**), בהתאם לדו"ח ועדת הון אנושי.

3. יעדי התכנית הינם כדלקמן:

א. הגדלת שיעור התלמידות הזכאיות לתעודת בגרות 'טק' ל-15% מכלל תלמידות י"ב עד לשנת תשפ"ח;

ב. הגדלת שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות 'טק' בחינוך הממלכתי-יהודי במחוזות צפון ודרום של משרד החינוך ל-14% מכלל תלמידי י"ב עד לשנת תשפ"ח;

ג. הגדלת שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות 'טק' בחינוך הממלכתי-ערבי ל-10% מכלל תלמידי י"ב עד לשנת תשפ"ח.

4. התכנית תיושם במודל של שיתוף פעולה בין-מגזרי (ציבורי, שלישי ופרטי, להלן – **מודל 'קולקטיב אימפקט'**), ותכלול, בין היתר פתיחה של כיתות מצוינות מדעית בכ-300 בתי ספר חדשים במדדי טיפוח 6-10.

5. לצורך עמידה ביעדי התכנית המערכתיים לעיל, להנחות את משרד החינוך להגדיר יעדים ברמה מחוזית, מגזרית ובית ספרית, לרבות קביעת אבני דרך תקופתיות, ולפרסם מדדים ייעודיים לזכאים לבגרות 'טק' במערכת 'שקיפות בחינוך'.

6. לרשום את הודעת משרדי החינוך והחדשנות, המדע והטכנולוגיה, כי ימשיכו בשנת הלימודים התשפ"ד בהפעלת פיילוט תכנית 'יוניקוד' בחטיבות הביניים, וזאת בהתאם ליעדי התכנית לעיל.

7. להטיל על שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, להנחות את משרדו להפעיל תכניות ייעודיות חדשות, לאור יעדי התכנית לעיל 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 כאמור להגדלת מספר המסיימים בגרות 'טק', לרבות עידוד נשים לבחירה בבגרות 'טק'.

### תכנית 'הייטק 3' באקדמיה

8. 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 המתקצבים על ידה, כדלקמן:

א. במסגרת פעילותה להגדלת מספר הסטודנטים החדשים למקצועות הייטק, כפי שהוגדרו על-ידי ות"ת בדו"ח הוועדה להגדלת כוח אדם אקדמי במקצועות טכנולוגיה עילית, וכפי שצוין בהחלטה 1852, ובהתאם לדו"ח ועדת הון אנושי, תפעל להשגת היעדים הבאים:

- 1) הגדלת מספר הסטודנטים החדשים בתחומי ההייטק באוניברסיטאות בכ-20% ובמכללות האקדמיות בכ-30% עד לשנת תשפ"ח, וזאת ביחס לשנת התשפ"ב;
  - 2) הגדלת שיעור הנשים בקרב הסטודנטים לתחומי ההייטק, כך ששיעורן מסך הסטודנטים החדשים, לרבות באוניברסיטאות, בשנת תשפ"ח יגיע לכ-40%;
  - 3) הגדלת שיעור המיעוטים בקרב הסטודנטים לתחומי ההייטק, כך ששיעורם מסך הסטודנטים החדשים, לרבות באוניברסיטאות, בשנת תשפ"ח יגיע לכ-20%;
  - 4) צמצום כ-50% מהפער בין שיעור הנשירה של סטודנטים מאוכלוסיות בייצוג חסר במקצועות ההייטק לזה של סטודנטים יהודים עד לשנת הלימודים התשפ"ח.
- ב. לרשום את הודעת ות"ת כי תבחן את הצורך והאפשרות לקידום מודלים שונים ללמידה (כגון לימודי צבירה ומקבצי קורסים) לקידום התעסוקתיות של בוגרי האקדמיה לרבות בתעשייה עתירת הידע.
9. לרשום את החלטת ות"ת מיום 9 בנובמבר 2022 על איחוד ועדת ההיגוי לנושא בינלאומיות וועדת הליווי לנושא האנגלית, לאור הממשק הטבעי והחשוב בין שני הנושאים, ועבור גיבוש מתווה להגברת השימוש בשפה האנגלית במוסדות האקדמיים.
  10. לפנות לות"ת בבקשה שתבחן, במסגרת יישום הרפורמה באנגלית, אשר אושרה בהחלטת ות"ת מיום 17 בדצמבר 2019, את האפשרות לפנייה למרכז הארצי לבחינות ולהערכה (להלן – מאל"ו) בנושא עדכון פרק האנגלית בבחינה הפסיכומטרית ובחינת המיון לרמות באנגלית, כך שיכללו את ארבע מיומנויות השפה על-פי תקן ה-CEFR.
  11. בכל האמור לעיל, אין כדי לפגוע בעצמאות ובסמכויות מל"ג ות"ת.
  12. 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 (להלן – קבוצות בייצוג חסר) במשרות 'טק', וזאת בשיתוף פעולה עם זרוע העבודה, ובאמצעות מגוון הכלים והאמצעים העומדים לרשותה.
  13. לרשום את הודעת זרוע העבודה ורשות החדשנות כי הן פועלות במשותף להעלאת המודעות ולהסרת החסמים הקיימים בתעשייה המעכבים השתלבותן של נשים בתפקידים טכנולוגיים, לרבות בתפקידים בכירים.
  14. 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.
  15. להנחות 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.

#### מעקב ובקרה

16. לאור הצורך לגבש מאגר מידע ונתונים מעודכנים ביחס למועסקים במשרות 'טק' והצורך בטיוב הנתונים שיסייעו בזיהוי מגמות תעסוקה במשק, לרשום את הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי תפעל בשיתוף עם משרד העבודה לעדכון ספר המקצועות ביחס למשרות 'טק', וכן כי תבנה, בשיתוף עם רשות החדשנות, סקר ייעודי לאיסוף נתונים רחבים, לרבות נתוני שכר והכשרות, על העובדים בענפי ההייטק ובעלי משלחי יד טכנולוגיים בשאר המשק על-בסיס המקצועות המעודכנים; תוצאות הסקר יפורסמו, על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פעם בשנה לכל הפחות, באופן שיפורסם מידע אגרגטיבי בלבד שאינו כולל פרטים מזהים או הניתנים לזיהוי, ובהתאם להוראות פקודת הסטטיסטיקה.
17. צוות המעקב והבקרה שהוקם בסעיף 26(א) להחלטה 1852 (להלן – הצוות), יוסמך לעקוב אחר ביצוע החלטה זו, בהתאם למנגנון שנקבע בהחלטה כאמור. בראש הצוות יעמוד יושב ראש ועדת הון אנושי, ולצוות יצטרפו שני נציגי ציבור שימונו על-ידי יושב ראש הצוות.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

רמת המיומנויות הכללית בישראל נמוכה ביחס לממוצע ה-OECD. בסקר PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) נמצא כי הן המיומנות הכמותית והן המיומנות פתרון הבעיות בסביבה עתירת טכנולוגיה של המועסקים בישראל נמוכות מממוצע ה-OECD. כמו כן, נמצא כי ישראל היא אחת משלוש המדינות שבהן השונות ברמת המיומנויות היא הגבוהה ביותר (2016). כלומר, בישראל שכבה צרה של בעלי רמת מיומנויות גבוהה, והיא האחראית על הנעת החדשנות במשק.

ואכן, כיום בקרב המועסקים במשרות 'טק' במשק ישנו ייצוג גבוה לגברים יהודים שאינם חרדים, ואילו יתר קבוצות האוכלוסייה מיוצגות בחסר ביחס לחלקן באוכלוסייה. בקרב גברים יהודים שאינם חרדים כ-22% מועסקים במשרות 'טק', אך בקרב נשים יהודיות לא חרדיות שיעור הנשים המועסקות במשרות 'טק' עומד על 10%. בקרב החברה הערבית, שיעורי המועסקים והמועסקות במשרות 'טק' עומד על פחות מ-5% מהמועסקים והמועסקות בהתאמה, ובקרב החברה החרדית שיעורי המועסקים והמועסקות במשרות 'טק' עומדים על 5% ו-6% בהתאמה.

תכנית זו מבקשת להרחיב את מעגל בעלי המיומנויות המתאימות לתעסוקה בעידן דיגיטלי, על-ידי מיצוי פוטנציאל הון אנושי לא ממומש. קיומו של כוח אדם מיומן, קרי כוח בעל מיומנויות דיגיטליות, ובראשן חשיבה כמותית, פתרון בעיות מורכבות ושליטה בשפה האנגלית, הכרחי לא רק לביצוע תהליכי מו"פ, אלא גם על מנת לתרגם את החדשנות הטכנולוגית לכדי העלאת הפריור בענפי המשק בעלי רמת דיגיטציה נמוכה. תכנית זו מבקשת לשפר את רמת המיומנויות של העובדים העתידיים במשק באמצעות התאמתן למיומנויות הדרושות בעידן הדיגיטלי, תוך צמצום פערים בקרב אוכלוסיות הפריפריה והמיעוטים.

### סעיף 1:

מוצע כי הממשלה תרשום בפניה את הודעה שרי האוצר והחדשנות המדע והטכנולוגיה על השלמת עבודת הוועדה הבין-משרדית בנושא הון אנושי להייטק (להלן – **וועדת הון אנושי**). יובהר כי דו"ח הוועדה מחודש נובמבר 2022 מצורף כנספח להחלטה זו (להלן – **דו"ח וועדת הון אנושי**).

### סעיפים 2 ו-3:

מיומנויות דיגיטליות נרכשות מגיל צעיר, וישנו קושי לגשר על היעדרן בבגרות. בעוד שבמרכז 19% מתלמידי י"ב מסיימים בגרות 'טק', במחוזות דרום, צפון וירושלים שיעור המסיימים בגרות 'טק' עומד על כ-12% בממוצע. בקרב נשים, שיעור המסיימות בגרות 'טק' עומד על 12% במרכז ועל 7% בממוצע במחוזות דרום, צפון וירושלים. כמו כן, בקרב החינוך הערבי, שיעור התלמידים והתלמידות המסיימים בגרות 'טק' עומד על כ-5% בממוצע.

לפיכך, סעיף זה מבקש ליישם את ההמלצות עבור מערכת החינוך שהוגשו בדו"ח ממצאי הביניים של הוועדה הבין-משרדית בנושא הון אנושי להייטק, שצורף כנספח להחלטת ממשלה 1852. מוצע לרשום את הודעת שר החינוך על הפעלת תכנית עבודה בשנים תשפ"ג-תשפ"ח להגדלת מספר המסיימים בגרות ברמת 5 יחידות לימוד במצרף המקצועות מתמטיקה, אנגלית, פיזיקה או מחשבים (להלן – **בגרות 'טק'**), בהתאם לדו"ח הביניים כאמור.

מוצע לרשום את היעדים הבאים לתכנית:

1. הגדלת שיעור התלמידות הזכאיות לתעודת בגרות 'טק' ל-15% מכלל תלמידות י"ב עד לשנת תשפ"ח;
2. הגדלת שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות 'טק' בחינוך הממלכתי-יהודי במחוזות צפון ודרום של משרד החינוך ל-14% מכלל תלמידי י"ב עד לשנת תשפ"ח;
3. הגדלת שיעור התלמידים הזכאים לתעודת בגרות 'טק' בחינוך הממלכתי-ערבי ל-10% מכלל תלמידי י"ב עד לשנת תשפ"ח.

#### סעיף 4:

מוצע כי התכנית תיושם במודל של שיתוף פעולה בין-מגזרי, במסגרתו משלבים כוחות המגזר הציבורי, השלישי והפרטי, להשגת יעדים משותפים. כמו כן, מוצע כי התכנית תכלול, בין היתר, פתיחה של כיתות מצוינות מדעית בכ-300 בתי ספר חדשים במדדי טיפוח 6-10.

#### סעיף 5:

לצורך עמידה ביעדים המערכתיים המנויים בסעיף 3, מוצע להנחות את משרד החינוך להגדיר יעדים ברמה מחוזית, מגזרית ובית ספרית, לרבות קביעת אבני דרך תקופתיות לעמידה בהם. כמו כן, מוצע לפרסם מדדים ייעודיים לזכאים לבגרות 'טק' במערכת 'שקיפות בחינוך'.

#### סעיף 6:

מוצע לרשום את הודעת משרדי החינוך והחדשנות, המדע והטכנולוגיה, כי ימשיכו בשנת הלימודים התשפ"ד בהפעלת הפיילוט של תכנית 'יוניקוד' בחטיבות הביניים, וזאת בהתאם ליעדי התכנית המנויים בסעיף 3.

#### סעיף 7:

מוצע להטיל על שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, להנחות את משרדו להפעיל תכניות ייעודיות חדשות, לאור יעדי התכנית לעיל 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 כאמור להגדלת מספר המסיימים בגרות 'טק', לרבות עידוד נשים לבחירה בבגרות 'טק'.

#### סעיפים 8(א) ו-8(ב):

מוצע לרשום את החלטת הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן – ות"ת) מיום 8 בפברואר 2023 על עקרונות תכנית ההמשך של ות"ת לחיזוק תחומי ההייטק במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים על ידה, לפיהם במסגרת פעילותה להגדלת מספר הסטודנטים החדשים למקצועות הייטק, כפי שהוגדרו על-ידי ות"ת בדו"ח הוועדה להגדלת כוח אדם אקדמי במקצועות טכנולוגיה עילית, וכפי שצוין בהחלטת ממשלה מס' 1852, ובהתאם לדו"ח וועדת הון אנושי, תפעל להשגת היעדים הבאים:

1. הגדלת מספר הסטודנטים החדשים בתחומי ההייטק באוניברסיטאות בכ-20% ובמכללות האקדמיות בכ-30% עד לשנת תשפ"ח, וזאת ביחס לשנת התשפ"ב.
  2. הגדלת שיעור הנשים בקרב הסטודנטים לתחומי ההייטק, כך ששיעורן מסך הסטודנטים החדשים, לרבות באוניברסיטאות, בשנת תשפ"ח יגיע לכ-40%;
  3. הגדלת שיעור המיעוטים בקרב הסטודנטים לתחומי ההייטק, כך ששיעורם מסך הסטודנטים החדשים, לרבות באוניברסיטאות, בשנת תשפ"ח יגיע לכ-20%;
  4. צמצום כ-50% מהפער בין שיעור הנשירה של סטודנטים מאוכלוסיות בייצוג חסר במקצועות ההייטק לזה של סטודנטים יהודים עד לשנת הלימודים התשפ"ח.
- כמו כן, ות"ת תבחן את הצורך והאפשרות לקידום מודלים שונים ללמידה (כגון לימודי צבירה ומקבצי קורסים) לקידום התעסוקתיות של בוגרי האקדמיה לרבות בתעשייה עתירת הידע.

#### סעיף 9:

מוצע לרשום את החלטת ות"ת מיום 9 בנובמבר 2022 על איחוד ועדת ההיגוי לנושא בינלאומיות וועדת הליווי לנושא האנגלית, לאור הממשק הטבעי והחשוב בין שני הנושאים, ועבור גיבוש מתווה להגברת השימוש בשפה האנגלית במוסדות האקדמיים.

#### סעיף 10:

במסגרת יישום הרפורמה באנגלית, אשר אושרה בהחלטה ות"ת מיום 17 בדצמבר 2019, מוצע לפנות לות"ת בבקשה שתבחן את האפשרות לפנייה למרכז הארצי לבחינות ולהערכה (להלן – מאל"ו) בנושא עדכון פרק האנגלית בבחינה הפסיכומטרית ובחינות המיון לרמות באנגלית, כך שיכללו את ארבע מיומנויות השפה על-פי תקן ה-CEFR.

#### סעיף 11:

בכל האמור לעיל, אין כדי לפגוע בעצמאות ובסמכויות מל"ג-ות"ת.

#### סעיף 12 :

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 (להלן – **קבוצות בייצוג חסר**) במשרות 'טק', וזאת בשיתוף פעולה עם זרוע העבודה, ובאמצעות מגוון הכלים והאמצעים העומדים לרשותה.

#### סעיף 13 :

מוצע לרשום את הודעת זרוע העבודה ורשות החדשנות כי הן פועלות במשותף להעלאת המודעות ולהסרת החסמים הקיימים בתעשייה המעכבים השתלבותן של נשים בתפקידים טכנולוגיים, לרבות בתפקידים בכירים.

#### סעיף 14 :

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.

#### סעיף 15 :

מוצע להנחות 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.

#### סעיף 16 :

לאור הצורך לגבש מאגר מידע ונתונים מעודכנים ביחס למועסקים במשרות 'טק' והצורך בטיוב הנתונים שיסייעו בזיהוי מגמות תעסוקה במשק, מוצע לרשום את הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי תפעל בשיתוף עם משרד העבודה לעדכון ספר המקצועות ביחס למשרות 'טק', וכן כי תבנה בשיתוף עם רשות החדשנות סקר ייעודי לאיסוף נתונים רחבים, לרבות נתוני שכר והכשרות, על העובדים בענפי ההייטק ובעלי משלחי יד טכנולוגיים בשאר המשק על-בסיס המקצועות המעודכנים. מוצע כי תוצאות הסקר יפורסמו, על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פעם בשנה לכל הפחות, באופן שיפורסם מידע אגרגטיבי בלבד שאינו כולל פרטים מזהים או הניתנים לזיהוי, ובהתאם להוראות פקודת הסטטיסטיקה.

#### סעיף 17 :

מוצע כי צוות המעקב והבקרה שהוקם בסעיף 26(א) להחלטת ממשלה 1852 (להלן – **הצוות**) יוסמך לעקוב אחר ביצוע החלטה זו, בהתאם למנגנון שנקבע בהחלטה כאמור. בראש הצוות יעמוד יושב ראש וועדת הון אנושי, ולצוות יצטרפו שני נציגי ציבור שימונו על-ידי יושב ראש הצוות.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 5080 מיום 26 באוגוסט 2012 ;  
החלטה מס' 147 מיום 28 ביוני 2015 ;  
החלטה מס' 2292 מיום 15 בינואר 2017 ;  
החלטה מס' 455 מיום 18 באוקטובר 2020 ;  
החלטה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 ;  
החלטה מס' 1852 מיום 11 בספטמבר 2022.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 212**); ובהמשך להחלטות מס' 2118 מיום 22 באוקטובר 2014, מס' 4398 מיום 23 בדצמבר 2018 ומס' 218 מיום 1 באוגוסט 2021; ולאור חשיבותה של החדשנות הטכנולוגית כמנוע הצמיחה של מגזר ההייטק הישראלי, ועל מנת לתמוך בהמשך שגשוגה של תעשיית החדשנות הישראלית ובמובילותה בתחרות החדשנות העולמית:

### בינה מלאכותית

1. בהמשך למתווה תל"מ שאושר בסעיף 6(ב)(1) בהחלטה 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**) שתהווה הרחבה של מתווה תל"מ בבינה מלאכותית ומדעי הנתונים, ולפעול כדלהלן:

א. לרשום את הודעת משרדי החדשנות, המדע והטכנולוגיה, הביטחון והאוצר והרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – **הגופים החברים בפורום תל"מ ורשות החדשנות** בהתאמה), על אישור תכנית הבינה המלאכותית שאלו הם רכיביה:

- 1) האצת המחקר הבסיסי והיישומי בתחומי הבינה המלאכותית – הגדלת עתודת הסגל, חיזוק כח אדם להפעלת מרכזי חינוך וקידום מחקר מדעי פורץ דרך;
- 2) יצירת קפיצת מדרגה לתעשיית החדשנות הישראלית – יצירת נכסים לשימוש רחב של התעשייה, קידום מו"פ תשתיתי, והפעלת מיזמים מתואמים בין-מגזריים לניסוי טכנולוגיות מבוססות בינה מלאכותית;
- 3) הטמעת יישומי בינה מלאכותית במגזר הציבורי האזרחי – יישום פרויקטים לשימוש בבינה מלאכותית לטובת ייעול עבודת המגזר הציבורי.

ב. התכנית תמומן על ידי הגופים החברים בפורום תל"מ שפורטו לעיל, אשר ישתתפו במרכיביה השונים של התוכנית. לשם כך, משרד האוצר יקצה תקציב הרשאה להתחייב שלא יעלה על X מיליון ש"ח, והגופים החברים בפורום תל"מ יעמידו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם. המתווה ימומש בשנים 2023 עד 2026, כך שהתקציב לעיל יחויב ויבוצע על-פני שנים אלה.

- ג. לפנות לוועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה (להלן – **ות"ת**) בבקשה שתבחן את הצטרפותה לתכנית לעיל. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.
- ד. לצורך יישום האמור בסעיף 1(א)(3), להנחות את משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה להפעיל בשיתוף מערך הדיגיטלי הלאומי, רשות החדשנות 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.

ה. להנחות את מערך הדיגיטל הלאומי, להעמיד את יכולותיו ומשאביו לצורך סיוע לגופים החברים בפורום תל"מ ביישום המתווה. לשם כך, מערך הדיגיטל יקצה X מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 עד 2026.

2. לקבוע כי דיווח בנוגע לאופן התקדמות תכנית הבינה המלאכותית יימסר על ידי הגופים החברים בפורום תל"מ לוועדת השרים לחדשנות, מדע וטכנולוגיה בתדירות חצי-שנתית.
3. לרשום את הודעת שר החדשנות המדע והטכנולוגיה על השלמת עבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח סעיף 6(א) להחלטת ממשלה 212, ולהנחות את משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה להקים מוקד ידע ותיאום ממשלתי בתחומי הבינה המלאכותית בנושאים שהוגדרו בסעיף 6(א) כאמור.
4. להורות לשר החדשנות, המדע והטכנולוגיה לפעול לקידום שיתופי פעולה בין לאומיים אזרחיים בתחומי הבינה המלאכותית.

### קיימות, ביו-קונברגנס וטכנולוגיות האקלים

5. לרשום 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. כל זאת, במטרה להעלות את רמת התשתיות באוניברסיטאות המחקר בישראל, לייעל את מיצוי התשתיות הקיימות ולהשיא את המחקר המבוצע בישראל.

ב. תקדם תכנית דגל בתחומי הקיימות והאקלים במטרה: (1) לעודד מחקר בסיסי חדשני, רב-תחומי ופורץ דרך בנושאים הנוגעים ישירות ובעקיפין לאתגרים עולמיים עכשוויים, ו-(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.

6. 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. אין באמור כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

7. לרשום 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 (להלן – מתווה תל"מ).

א. המתווה יכלול את הרכיבים הבאים, אשר פורטו בהחלטת פורום תל"מ מיום 27 באפריל 2022 (להלן – החלטת פורום תל"מ):

(1) הקמת תשתיות מחקר ופיתוח ייעודיות לשימוש התעשייה ובשיתוף עמה;

(2) קידום מחקר יישומי בתחומים המערבים מדעי הטבע והנדסה;

(3) פיתוח הון אנושי מולטי-דיסציפלינארי.

ב. מתווה תל"מ ימומן על-ידי הממשלה בחלוקה בין המשרדים החברים בפורום תל"מ שפורטו לעיל, בהיקף של X מיליון ש"ח בשנים 2023 עד 2027. לשם כך, אגף התקציבים במשרד האוצר יקצה תקציב הרשאה להתחייב שלא יעלה על X מיליון ש"ח, והגופים החברים בפורום תל"מ יעמידו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם.

ג. לפנות לות"ת בבקשה שתבחן לבצע את תמיכתה כאמור בסעיף 5(א), בשם לב למתווה תל"מ ב-Bio-Convergence ובמטרה להאיצו. כמו כן, לפנות לות"ת בבקשה שתבחן את הצורך והאפשרות למיסוד תכנית מלגות לתלמידי מחקר בתחומים המשלבים ביולוגיה/רפואה והנדסה ובתחום של ביולוגיה חישובית. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

#### קידום המחקר היישומי

8. לרשום 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. התכנית תופעל במתכונת פיילוט בשנים 2023 עד 2025, שבמסגרתו יקצה כל גוף לפחות 20 מיליון ש"ח בשנה לעניין זה. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

#### סביבה רגולטורית תומכת חדשנות טכנולוגית

9. 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 הפריון, וייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית, להנחות את רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה להפעיל בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר וייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), תכנית למימון פרויקטים חלוציים (קרן חלוץ רגולטורית) לעידוד נסיינות טכנולוגית בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שתתמוך במימושם של פרויקטי נסיינות לקידום חדשנות,

על-בסיס תחרותי ובהתאם לאמות מידה שיגובשו על-ידי הצוות כאמור. לרשום את הודעת רשות החדשנות כי תסייע בהפעלת התכנית כאמור.

10. 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.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בארבע השנים האחרונות הדרדר דירוגה של ישראל במדד החדשנות העולמי (Global Innovation Index), מהמקום העשירי בשנת 2019 למקום ה-16 בשנת 2022. תכנית זו נועדה לחזק את מובילותה של ישראל בזירת החדשנות העולמית. לאור זאת, התכנית כוללת פיתוח תשתיות מו"פ, האצת טכנולוגיות נבחרות ויצירת סביבה רגולטורית תומכת חדשנות.

### סעיף 1:

AI היא שם גג לטכנולוגיות שמיועדות לאפשר למכונות לבצע משימות שדורשות אינטליגנציה אנושית. מהפכת ה-AI מתרחשת בימים אלה והיא צפויה לשבש תחומי חיים וענפי תעשייה רבים. בישראל פועלים סטארט-אפים רבים המפתחים כלי AI לשימושים שונים, החל מרפואה מותאמת אישית וכלה בחקלאות מדייקת. על-רקע חשיבותה הגוברת של ה-AI, ייסד פורום תל"מ (תשתיות לאומיות למחקר) ועדת בדיקה מקצועית לנושא ה-AI, אשר המליצה המלצות בנוגע לפעילות הממשלתית הדרושה לחיזוק מובילותה של ישראל במהפכת ה-AI. בהחלטת ממשלה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 212**), אושר מתווה תל"מ (תשתיות לאומיות למחקר) בבינה מלאכותית ומדעי הנתונים בהיקף בהיקף של כ-520 מיליוני ש"ח. מובאת להלן תכנית להרחבת והשלמת מתווה זה, באמצעות תקצוב רכיבי פעילות נוספים לקידום המו"פ בתחום ה-AI.

**סעיף 1(א):** מוצע לרשום את הודעת משרדי החדשנות, המדע והטכנולוגיה, הביטחון והאוצר והרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – **הגופים החברים בפורום תל"מ ורשות החדשנות בהתאמה**), על אישור תכנית הבינה המלאכותית, שרכיביה הינם כדלקמן:

1. האצת המחקר הבסיסי והיישומי בתחומי הבינה המלאכותית – הגדלת עתודת הסגל, חיזוק כח אדם להפעלת מרכזי חינוך וקידום מחקר מדעי פורץ דרך.
2. יצירת קפיצת מדרגה לתעשיית החדשנות הישראלית – יצירת נכסים לשימוש רחב של התעשייה, קידום מו"פ תשתיתי, והפעלת מיזמים מתואמים בין-מגזריים לניסוי טכנולוגיות מבוססות בינה מלאכותית.
3. הטמעת יישומי בינה מלאכותית במגזר הציבורי האזרחי – יישום פרויקטים לשימוש בבינה מלאכותית לטובת ייעול עבודת המגזר הציבורי.

**סעיף 1(ב):** התכנית תמומן על ידי הגופים החברים בפורום תל"מ שפורטו לעיל, אשר ישתתפו במרכיביה השונים של התוכנית. לשם כך, מוצע כי משרד האוצר יקצה תקציב הרשאה להתחייב שלא יעלה על X מיליון ש"ח, והגופים החברים בפורום תל"מ יעמידו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם. המתווה ימומש בשנים 2023 עד 2026, כך שהתקציב לעיל יחויב ויבוצע על-פני שנים אלה.

**סעיף 1(ג):** מוצע לפנות לוועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה (להלן – **ות"ת**) בבקשה שתבחן את הצטרפותה לתכנית לעיל. יובהר כי אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

**סעיף 1(ד):** לצורך יישום האמור בסעיף 1(א)(3), מוצע להנחות את משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה להפעיל בשיתוף מערך הדיגיטלי הלאומי, רשות החדשנות 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 בהיבטים של הגנת הפרטיות ושוויון.

**סעיף 1(ה):** מוצע כי מערך הדיגיטל הלאומי יעמיד את מומחיותו ויכולותיו לטובת תכנית הבינה המלאכותית, ויסייע לפורום תל"מ בקידום הטמעתם של פרויקטי בינה מלאכותית במגזר הציבורי



האזרחי. לשם כך, מוצע כי מערך הדיגיטל יקצה ממקורותיו X מיליוני ש"ח בשנה בכל אחת מהשנים 2023-2026.

## סעיף 2:

מוצע לקבוע כי דיווח בנוגע לאופן התקדמות התכנית הלאומית יימסר על ידי הגופים החברים בפורום תל"מ לוועדת השרים לחדשנות, מדע וטכנולוגיה בתדירות חצי-שנתית.

## סעיף 3:

מוצע לרשום את הודעת שר החדשנות המדע והטכנולוגיה על השלמת עבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח סעיף 6(א) להחלטת ממשלה 212, ולהנחות את משרד החדשנות המדע והטכנולוגיה להקים מוקד ידע ותיאום ממשלתי בתחומי הבינה המלאכותית בנושאים שהוגדרו בסעיף 6(א) כאמור.

## סעיף 4:

מוצע להורות לשר החדשנות, המדע והטכנולוגיה לפעול לקידום שיתופי פעולה בין לאומיים אזרחיים בתחומי הבינה המלאכותית.

**סעיף 5(א):** לאור החשיבות של תשתיות מתקדמות לקיומם של תהליכי מחקר ופיתוח פורצי דרך, מוצע לרשום את החלטת ות"ת מיום 8 ביוני 2022 לפיה היא 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, ות"ת תתמוך בהעסקה של חוקרים-עמיתים באוניברסיטאות המחקר. כל זאת, במטרה להעלות את רמת התשתיות באוניברסיטאות המחקר בישראל, לייעל את מיצוי התשתיות הקיימות ולהשיא את המחקר המבוצע בישראל. על תגבור ההשקעה בתשתיות מחקר מערכתיות ומוסדיות באקדמיה, בדגש על תחומי מדעי החיים והטבע שבהם התשתיות מורכבות ויקרות בהשוואה לתחומים אחרים, תוך תמרון שת"פ בין-מוסדיים ובין האקדמיה לתעשייה, וכן על תמיכה בהעסקת כוח אדם מומחה בביצוע מחקר מדעי באמצעות התשתיות בין היתר. כל זאת, על-בסיס תחרותי המבוסס על מצוינות מדעית ויתרון יחסי של מוסד המחקר.

**סעיף 5(ב):** מוצע לרשום את החלטת ות"ת מיום 8 ביוני 2022, לפיה היא תקדם תכנית דגל בתחומי הקיימות והאקלים במטרה: (1) לעודד מחקר בסיסי חדשני, רב-תחומי ופורץ דרך בנושאים הנוגעים ישירות ובעקיפין לאתגרים עולמיים עכשוויים, ו-2) לתמוך בהשגת מטרות ויעדים לאומיים ולתרום לצמיחה כלכלית, הן על-ידי קידום מחקר יישומי בשיתוף עם משרדי ממשלה ורשויות רלוונטיות, והן על-ידי עידוד הוראה והכשרה, ומיצוב המוסדות להשכלה גבוהה כמעבדות חיות. אין באמור כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות ות"ת-מל"ג.

**סעיף 6:** מוצע לפנות לות"ת 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.

## סעיף 7:

**סעיפים 7(א) ו-7(ב):** מוצע לרשום את הודעת משרדי החדשנות, המדע והטכנולוגיה, הביטחון והאוצר, ביחד עם רשות החדשנות, החברים בפורום תל"מ, על אישורו של מתווה תל"מ להאצת תחום ה-Bio-Convergence בהיקף של X מיליון ש"ח בשנים 2023 עד 2027 (להלן – **מתווה תל"מ**), בהתבסס על המלצות ועדת הבדיקה המקצועית שמינה פורום תל"מ לנושא זה. המתווה כולל הקמת תשתיות מחקר ופיתוח ייעודיות לשימוש התעשייה ובשיתוף עמה, קידום מחקר יישומי בתחומים המעריכים מדעי הטבע והנדסה ופיתוח הון אנושי מולטי-דיסציפלינארי. זאת, בהתאם להחלטת פורום תל"מ מיום ה-27 באפריל 2022 (להלן – **החלטת פורום תל"מ**). כל אחד מהרכיבים, כאמור, יובל על-ידי אחד מגופי תל"מ לחוד או בצוותא, וזאת על מנת לאפשר את מימוש המתווה באופן המיטבי בהתאם להתמחות של חברי פורום תל"מ. מוצע כי מתווה תל"מ ימומן על-ידי הממשלה בחלוקה בין המשרדים החברים בפורום תל"מ שפורטו לעיל. לשם כך, אגף התקציבים במשרד האוצר יקצה תקציב הרשאה להתחייב שלא יעלה על X מיליוני ש"ח, והגופים החברים בפורום תל"מ יעמידו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם.

### **סעיף 7(ג):**

מוצע לפנות לות"ת בבקשה שתבחן לבצע את תמיכתה כאמור בסעיף 6(א), בשים לב למתווה תל"מ ב-Bio-Convergence ובמטרה להאיץ. כמו כן, מוצע לפנות לות"ת בבקשה שתבחן את הצורך והאפשרות למיסוד תכנית מלגות לתלמידי מחקר בתחומים המשלבים ביולוגיה/רפואה והנדסה ובתחום של ביולוגיה חישובית. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

### **סעיף 8:**

מוצע לרשום 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. התכנית תופעל במתכונת פיילוט בשנים 2023 עד 2025, שבמסגרתו יקצה כל גוף לפחות 20 מיליון ש"ח בשנה לעניין זה. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

### **סעיף 9:**

לרגולציה תפקיד מפתח בעידוד או עיכוב הטמעת חדשנות במשק המקומי, ובהיעדר מענה המותאם למיזמים טכנולוגיים בתחילת דרכם היא עלולה להוות חסם משמעותי לתחילת הפעילות ו/או להתפתחותם העסקית בישראל. מצב דברים זה הביא מדינות בכל העולם לפתח מנגנונים שיסייעו לחברות המקומיות להתפתח בשטחן באמצעות אימוץ כלים רגולטוריים גמישים (Agile Governance) במטרה לתמוך בפיתוח והטמעה של טכנולוגיות חדשניות לצד המשך השמירה על האינטרס הציבורי. מוצע לאמץ את המודל הבריטי לעידוד חדשנות רגולטורית, ולהנחות את רשות האסדרה במשרד ראש הממשלה להפעיל בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם משרד המשפטים תכנית להאצת חדשנות רגולטורית (קרן חלוץ רגולטורית) שתתמוך במימוש של פרויקטי נסיינות נבחרים, בהתאם לאמות מידה שיגובשו על-ידי הצוות כאמור. כמו כן, מוצע לרשום את הודעת רשות החדשנות כי תסייע למשרדים לעיל בהקמת הקרן ובהפעלתה בהתאם לידע ולכלים העומדים לרשותה.

### **סעיף 10:**

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.

### **תקציב**

כמפורט בהחלטה.

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 ;

החלטה מס' 2118 מיום 22 באוקטובר 2014 ;

החלטה מס' 4398 מיום 23 בדצמבר 2018 ;

החלטה מס' 218 מיום 1 באוגוסט 2021.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## עידוד לימודי השכלה גבוהה בקרב חיילים משוחררים

### מחליטים

במטרה לסייע לחיילים המשוחררים כהגדרתם בחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק קליטת חיילים משוחררים**) לרכוש השכלה גבוהה, לשפר את יעילות הסיוע הממשלתי הניתן לסטודנטים שהם חיילים משוחררים, לצמצם את החסמים הסוציו-אקונומיים להשתלבות חיילים משוחררים בהשכלה גבוהה ולעודד את השתלבותם המהירה בשוק העבודה לאחר השחרור מן השירות הצבאי:

1. לתקן את סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים בהתאם לעקרונות הבאים:
  - א. במקום מתן מלגה במסגרת הקרן להשכלה גבוהה בשל מגורים באזור סיוע או לימודים במוסד באזור הקבוע היום בחוק, תינתן מלגה בשל מצבו הסוציו-אקונומי של החייל המשוחרר (להלן – **המלגה**) בהתאם לתבחינים הסוציו-אקונומיים שייקבעו בחקיקה או בחקיקת משנה מכוחה;
  - ב. המלגה תינתן לזכאים לתקופה של שלוש שנות לימודים, למעט בתחומי הלימוד במקצועות אדריכלות, ההנדסה והרפואה שבהם המלגה תינתן לארבע שנות לימודים.
  - ג. הנהלת הקרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן – **הנהלת הקרן**), בהסכמת נציגי משרד הביטחון ומשרד האוצר שבהנהלה, ובהיוועצות עם ראש הוועדה לתכנון ותקצוב במועצה להשכלה גבוהה (להלן – **ות"ת**) תוסמך לקבוע את המשקל שיינתן לכל תבחין מהתבחינים המפורטים בסעיף קטן (א) ואופן בדיקת כל תבחין כאמור (להלן – **שיטת הניקוד**) ולשנות את שיטת הניקוד, מדי שנה, בהתאם להיקף מבקשי המלגה, מאפייניהם הסוציו-אקונומיים והתקציב אשר עומד לרשות הקרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן – **הקרן**) לטובת מתן המלגה עבור אותה שנת לימודים.
  - ד. הנהלת הקרן תהא מוסמכת לשנות מדי שנה את הציון המזערי הנדרש לצורך קבלת הזכאות למלגה וזאת בהתאם להיקף מבקשי המלגה והיקף התקציב שעומד לרשות הקרן עבור אותה שנת לימודים.
  - ה. קביעת הזכאות לקבלת המלגה עבור חייל משוחרר תתבצע רק בשנה הראשונה שבה הגיש החייל המשוחרר את הבקשה למלגה, כמפורט להלן:
    - 1) חייל משוחרר שנקבעה זכאותו לקבלת המלגה לא יידרש להגיש בקשה נוספת להמשך קבלתה עבור שנות לימוד נוספות, ובלבד שמדובר בשנות לימודים אקדמאיות רצופות.
    - 2) חייל משוחרר שבקשתו למלגה אושרה עבור שנת הלימודים הראשונה, יהיה זכאי למלגה לאורך כל שנות הלימוד, בהתאם לגובה המלגה שנקבע עבור אותה שנה ע"י הנהלת הקרן כאמור בסעיף קטן (ז) להלן, וזאת גם אם בשנת הלימודים השנייה, השלישית או הרביעית, לפי העניין, החייל המשוחרר לא היה זכאי למלגה אילו הגיש בקשה לראשונה בשנה זו לאור שינוי הציון המזערי הנדרש לקבלת הזכאות.
- ו. גובה המלגה שיינתן לזכאים יהיה כדלקמן:
  - 1) בשנת הלימודים הראשונה – סכום שלא יפחת ממחצית משכר הלימוד השנתי ולא יעלה על שני שלישים משכר הלימוד השנתי;
  - 2) בשנת הלימודים השנייה – סכום שלא יפחת משליש משכר הלימוד השנתי ולא יעלה על מחצית משכר הלימוד השנתי;
  - 3) בשנת הלימודים השלישית – סכום שלא יפחת מרבע משכר הלימוד השנתי ולא יעלה על שליש משכר הלימוד השנתי;
  - 4) בשנת הלימודים הרביעית – לחייל משוחרר שלומד אדריכלות, הנדסה או רפואה – סכום שלא יפחת מרבע משכר הלימוד השנתי ולא יעלה על שליש משכר הלימוד השנתי;
  - 5) חייל משוחרר אשר עמד בתנאי הזכאות לקבלת מלגה, אשר הגיש את הבקשה למלגה עבור שנת הלימודים הראשונה עד שנה וחצי לאחר השחרור, יהיה זכאי לסיוע נוסף של עד 10% מהסכום לו הוא זכאי לפי פסקאות (1) עד (4) לעיל, עבור כל שנת לימודים.
- ז. הנהלת הקרן תהא מוסמכת לקבוע, בכל שנה, את גובה המלגה שיינתן לזכאים בהתאם לטווחים המפורטים בסעיף קטן (ו) ובהתאם להיקף התקציב שעומד לרשות הקרן עבור אותה שנת לימודים והיקף מבקשי המלגה.
- ח. חייל משוחרר אשר הגיש בקשה ועומד בתנאי הזכאות לפי חוק קליטת חיילים משוחררים (תיקון מס' 24) (קרן להשתתפות במימון לימודים במוסדות להשכלה גבוהה – ממדים

- ללימודים), התשפ"ב-2022, לא יהיה זכאי לקבלת סיוע מהקרן להשכלה גבוהה בהתאם להוראות סעיף 7א שבנדון.
2. על מנת לשפר את הסיוע לחיילים משוחררים, ולטובת הסרת חסמים בירוקרטיים, לרשום את הודעת הות"ת והקרן על כוונתן לפעול ליצירת מנגנון משותף לבחינת הזכאויות והקצאת המשאבים למלגות לימודים לחיילים משוחררים בהתאם לסעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים, לאחר התיקון המוצע לפי סעיף 1 להחלטה זו, ובהתאם לסעיף 25ב לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958. במסגרת שיתוף הפעולה האמור, הות"ת תעמיד לרשות הקרן את התשתית התפעולית להגשת ובחינת בקשות למלגות לימוד, אשר תבחן את מצבם הסוציו-אקונומי של החיילים המשוחררים המגישים בקשה למלגת לימודים בהתאם לסעיף 1 להחלטה זו.
3. תקציב הקרן להשכלה גבוהה לטובת יישום סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים, לאחר התיקון כאמור בסעיף 1 להחלטה זו, יעמוד על 90 מיליון שקלים חדשים, החל משנת 2024 כשהוא מעודכן לפי שיעור עליית המדד מן המדד שיפורסם בחודש דצמבר 2023. שר הביטחון יוכל לפנות לשר האוצר בבקשה לעדכן את תקציב הקרן להשכלה גבוהה, בהתאם לשינויים בשכר הלימוד הבסיסי המלא במוסדות המתקצבים להשכלה גבוהה לשנת הלימוד, כפי שנקבע על-ידי ות"ת.
4. בהחלטה זו –
- "שכר לימוד שנתי"** – שכר הלימוד השנתי במוסד להשכלה גבוהה שהמדינה משתתפת בתקציבו, כפי שקבעה המועצה להשכלה גבוהה.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

הקרן לקליטת החייל המשוחרר מעניקה מלגת לימוד מלאה לשנת הלימודים הראשונה בלבד, מכוח סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק קליטת חיילים משוחררים**), לחיילים משוחררים הלומדים במכללות בפריפריה או שהם בני פריפריה (למעט מסלול לבוגרי מכינות קדם-אקדמיות הפרוס לאורך שלוש שנים ומעניק מלגה חלקית). נכון להיום, הקרן אינה מסייעת באופן הרצוי בהנגשת השכלה גבוהה לחיילים משוחררים, שכן היא לא תורמת דיה לצמצום חסמים סוציו-אקונומיים של הפרט בנגישות להשכלה גבוהה. כך, חייל משוחרר שגדל במשפחה מבוססת, אשר יש לו תמיכה משפחתית וכלכלית לסיוע במימון עלות שכר הלימוד במוסד לימוד להשכלה גבוהה יהיה זכאי לסבסוד שנת לימודים מלאה, אם ילמד במכללה בפריפריה. לעומתו, חייל משוחרר שיתקשה במימון עלות שכר לימוד, לא יוכל לקבל מענה מן הקרן אילו ילמד במוסד להשכלה גבוהה שאינו בפריפריה. מלבד העובדה שהמצב הקיים לא מסייע לגשר על פערים סוציו-אקונומיים של הפרט, הוא מתמרץ חיילים משוחררים לבחור ללימוד במוסד להשכלה גבוהה בהתבסס על מיקומו הגיאוגרפי, בחירה שלא בהכרח עולה בקנה אחד עם העדפת הפרט. לאור זאת, ובכדי לצמצם את החסמים בנגישות להשכלה גבוהה והשתלבות בתעסוקה לחיילים משוחררים, מוצע לקבוע כי חלוקת המלגות תיעשה על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים, ללא תלות במיקומו הגיאוגרפי של המוסד להשכלה גבוהה.

### סעיף 1(א):

כאמור לעיל, מוצע לקבוע כי במקום מתן מלגה על ידי הקרן להשכלה גבוהה מכוח סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים בשל מגורים באזור סיוע או לימודים במוסד באזור הקבוע היום בחוק, תינתן המלגה בשל מצבו הסוציו-אקונומי של החייל המשוחרר בהתאם לכל התבחינים הסוציו-אקונומיים שייקבעו בחקיקה או בחקיקת משנה מכוחה.

### סעיף 1(ב):

מוצע לקבוע כי בניגוד למצב החוקי החל היום בו המלגה ניתנת, במרבית המקרים, רק עבור שנת הלימודים הראשונה בהיקף של 100%, יינתן הסיוע עבור 3 שנות לימודים ובחלק מהמקצועות עבור 4 שנים, בהתאם לטווח המוצע, כך שבחישוב רב שנתי החייל המשוחרר יקבל סיוע גבוה יותר מזה הניתן כיום, באופן שייפרס על פני כל תקופת הלימודים ולא רק עבור השנה הראשונה. הסיוע המוצע יהיה בו כדי להפחית את הסיכוי לנשירה מהלימודים בשל היעדר יכולת של החייל המשוחרר לממן את המשך לימודיו.

### סעיף 1(ג):

מוצע להסמיך את הקרן לקליטת החייל המשוחרר לקבוע את שיטת הניקוד לחלוקת המלגות לחיילים משוחררים בהתאם להיקף מבקשי המלגה, מאפייניהם הסוציו-אקונומיים והתקציב אשר עומד לרשות

הקרן לטובת מתן המלגה עבור אותה שנת לימודים. המשקולות שיינתנו לכל תבחין ואופן בדיקת התבחנים יוכלו להשתנות מעת לעת, לפי שיקול דעתה. קביעת שיטת הניקוד ושינוייה כאמור על ידי הקרן לקליטת החייל המשוחרר תיעשה תוך היועצות עם ראש הוועדה לתכנון ותקצוב של המועצה להשכלה גבוהה ובהסכמת נציגי משרד הביטחון ומשרד האוצר שבהנהלת הקרן לקליטת החייל המשוחרר (להלן – הנהלת הקרן), על מנת לאפשר את ייעול הליך בדיקת הבקשות, כמפורט בסעיף 2.

#### **סעיף 1(ד):**

מוצע לקבוע, כי הנהלת הקרן תהא רשאית לקבוע מדי שנה את הציון המזערי הנדרש לשם קבלת המלגה, בהתאם להיקף המבקשים ולתקציב הקיים לרשותה.

#### **סעיף 1(ה):**

מוצע כי בחינת הזכאות עבור כל חייל משוחרר תתבצע רק בשנת הלימודים הראשונה, כך שגם אם הציון המזערי המזכה במלגה ישתנה במהלך לימודיו, עצם זכאותו לא תשתנה, אלא רק גובה המלגה יכול להשתנות בהתאם לשיטת הניקוד שתיקבע באותה שנה. זאת, על מנת להבטיח לזכאים יציבות ולסייע בידם להשלים את לימודיהם האקדמיים.

#### **סעיפים 1(ו)-(ז):**

מוצע לקבוע כי הנהלת הקרן תהא מוסמכת לקבוע את גובה המלגה שתוענק לזכאים בכל שנת לימודים בהתאם לטווחים המפורטים בסעיף קטן (ז). בנוסף, על מנת לקצר את פרק הזמן שבין השחרור לכניסה לשוק העבודה, מוצע שחיילים משוחררים זכאים יוכלו לקבל תוספת של עד 10% מגובה המלגה למימון שכר הלימוד אם החלו את לימודיהם עד שנה וחצי מיום השחרור.

#### **סעיף 1(ח):**

מוצע לקבוע כי חיילים משוחררים הזכאים למלגת "ממדים ללימודים" מכוח סעיף 1א7 לחוק קליטת חיילים משוחררים לא יהיו זכאים למלגה מכוח סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים והחלטה זו, וזאת כדי למנוע כפל סיוע במימון שכר הלימוד.

#### **סעיף 2:**

במצב הנוכחי, קיימים שני גופים האמונים על הקצאת מלגות לימוד מטעם המדינה: קרן הסיוע, אשר כפופה לוועדה לתכנון ותקצוב במועצה להשכלה גבוהה, המעניקה מלגות בהתבסס על קריטריונים סוציו-אקונומיים לכל אוכלוסיית הסטודנטים מכוח סעיף 25ב לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, והקרן להשכלה גבוהה במסגרת הקרן לקליטת החייל המשוחרר, המעניקה מלגות לחיילים משוחררים מכוח חוק קליטת חיילים משוחררים, בהתבסס על מקום מגוריהם או לימודיהם. מצב זה מביא לכפילות בגופי הממשלה המחלקים מלגות לימוד, בהליך הבירוקרטי הדרוש לטיפול במלגה, ולהכבדת נטל הבירוקרטיה על הפרט. לאור שינוי הקריטריונים בחלוקת המלגות על ידי הקרן לחיילים משוחררים כמפורט והחלפתם באמות מידה סוציו-אקונומיות, בדומה לאלו הנקבעות על ידי ות"ת, מוצע לפעול לשיתוף פעולה בין הגופים במנגנון חלוקת המלגות. מטרת שיתוף פעולה שכזה הוא הקלת הנטל על החייל המשוחרר בהליך הגשת המלגה ובירור הזכאות, וייעול הליך בחינת הזכאות למלגות לימוד לחיילים משוחררים.

#### **סעיף 3:**

מוצע לקבוע, כי תקציב הקרן להשכלה גבוהה לטובת יישום סעיף 7א לחוק קליטת חיילים משוחררים, לאחר התיקון כאמור בסעיף 1 להחלטה המוצעת, יעמוד על 90 מיליון שקלים חדשים, החל משנת 2024 כשהוא מעודכן לפי שיעור עליית המדד מן המדד שיפורסם בחודש דצמבר 2023. עוד מוצע לקבוע, כי שר הביטחון יוכל לפנות לשר האוצר בבקשה לעדכן את תקציב הקרן להשכלה גבוהה, בהתאם לשינויים בשכר הלימוד הבסיסי המלא במוסדות המתקצבים להשכלה גבוהה לשנת הלימוד, כפי שנקבע על-ידי ות"ת.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

# האצת פרויקטי תשתיות לאומיים וטיפול בשוק הדיור קידום תשתיות לאומיות

## מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 1074 מיום 31 בינואר 2016 שעניינה "הקמת מאגר מידע בתחום התשתיות הלאומיות במרכז למיפוי ישראל" (להלן – **החלטה 1074**), החלטה מס' 202 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום תשתיות לאומיות ותיקון החלטת ממשלה" ולצורך קידום מיזמי תשתית אשר יסיעו להאצת צמיחת המשק והגדלת הפריון:

## מיזמי תשתית

### רישום תשתיות ושיתוף תשתיות

1. לקבוע בחוק את ההוראות הבאות ביחס למיזמי תשתית:
  - א. תוך 60 ימים מסיום עבודות להקמת, להעתקת או לביטול תשתית על ידי גוף תשתית, יעביר גוף התשתית שהתשתית בבעלותו למרכז מיפוי ישראל מפת עדות המתארת באופן מפורט את מיקום התשתית בקרקע או בתת הקרקע בעקבות העבודות להקמת, פיתוח או ביטול התשתית כפי שבוצעו בפועל (להלן – **מיפוי תשתית**).
  - ב. בסיום העתקת תשתית במיזם תשתית ולתקופה של 14 ימים ממועד זה, תאפשר החברה המבצעת לגופי התשתית שהתשתיות שבבעלותם הועתקו, להשלים את מיפוי התשתית בבעלותם. לא השלים גוף תשתית את מיפוי התשתית ביחס לתשתית שבבעלותו בתקופה האמורה, תעביר לו החברה המבצעת את מיפוי התשתית שביצעה, וגוף התשתית יעביר את מיפוי התשתית בהתאם להוראות סעיף 1(א).
  - ג. גוף תשתית המבצע עבודה לבדיקה ולגילוי תשתיות (להלן – **עבודת גישוש**) או סקרי קרקע לצורך ביצוע עבודות מכל סוג באזור מסוים, יעביר את כל ממצאי סקרי הקרקע הקיימים ברשותו, הניתוח לעבודת הגישוש, ואת מיקומן המדויק של התשתיות שנמצאו על ידו באזור בהתאם למפרט המיפוי הלאומי, למאגר המנוהל על ידי המרכז למיפוי ישראל שהוקם בהתאם להחלטה 1074(להלן – **מאגר המיפוי**), וזאת תוך 14 ימים מיום סיום עבודת הגישוש. סקרי הקרקע יהיו כאמור בנוהל שיפורסם על ידי שר הבינוי והשיכון.
  - ד. התבצעה עבודת גישוש על ידי חברה מבצעת או נמצאה במסגרת עבודת גישוש על ידי גוף תשתית, תשתית שאינה נמצאת בבעלותו יעבירו החברה המבצעת או גוף התשתית, לפי העניין, את תוצאות הגישוש לגוף התשתית שבבעלותו התשתית שנמצאה. לא הגיש גוף התשתית ממצאי עבודות גישוש או מיפוי תשתית מתוקנים ביחס לתשתית שבבעלותו תוך 30 ימים ממועד העברת ממצאי הניתוח לעבודת הגישוש שבוצעו על ידי גוף תשתית אחר או החברה המבצעת, יראה כאילו אישר את ממצאי עבודות הגישוש.
  - ה. גוף תשתית לא ידרוש ביצוע עבודת גישוש ביחס לתשתית שבבעלותו, אם בחמש השנים הקודמות למועד הדרישה, התקיים אחד ממקרים הבאים: התשתית הוקמה לאחר תחילתו של חוק זה, התשתית הועתקה לאחר תחילתו של חוק זה או שבוצעו עבודות למיפוי התשתית לאחר תחילתו של חוק זה. האמור בסעיף זה לא יחול אם התקיימו נסיבות חריגות שעשויות לגרור, ברמת ודאות קרובה, לשינוי פיזי בתנאי הקרקע ובמיקום התשתית.
  - ו. גוף ציבורי יעביר למאגר המיפוי את כלל המידע הקיים ברשותו על אודות תוצאות ניתוח סוג הקרקע העולה מביצוע סקרי קרקע או מידע על אודות מיקום תשתית המגיע לידי בתוך 30 ימים החל מכניסת החוק לתוקף, למעט ביחס למידע שהועבר בהתאם לסעיף קטן (א). יובהר כי אין בהעברת המידע בכדי לייחס לגוף הציבורי אחריות כלשהי בנוגע לתוכנו של המידע ובכלל זה לעניין מיקום התשתית ודיוק הנתונים. יובהר כי אין בסעיף זה כדי לחייב את העברתם של בדיקות קרקע שבוצעו לצורך איתורם של משאבי טבע.
  - ז. רשות העתיקות תעביר את ממצאי חיתוכי בדיקה וחפירות בדיקה בתוך 30 ימים מסיום הבדיקה.
  - ח. רשות העתיקות לא תדרוש ביצוע חיתוכי בדיקה וחפירות בדיקה כמשמעותם בחוק רשות העתיקות בריבוע בדיקה בו בוצעו בדיקות אלו בעבר.

- ט. משרד הבריאות יעביר את כלל המידע בדבר אזור מגן למאגר המיפוי בתוך 30 ימים ממועד הגדרתו של האזור כאזור מגן.
- י. על אף האמור בסעיפים קטנים (ו), (ז) ו-(ט), מידע הנמצא ברשותם של הגופים המפורטים בסעיפים הקטנים האמורים עובר לכניסת החוק לתוקף, יועבר למאגר המיפוי בתוך 90 ימים.
2. בהמשך לאמור בסעיף קטן (ג), להטיל על שר הבינוי והשיכון לקבוע נוהל להעברת ממצאים בקשר עם סקרי קרקע למאגר המיפוי, לרבות פרטים שיכללו בסקר.

### העתקת תשתיות במיזמי תשתית

3. לקבוע בחוק את ההוראות הבאות ביחס למיזמי תשתית:
- א. מצאה חברה מבצעת, בעת עבודות לביצוע תכנית מאושרת לביצוע מיזם תשתית, תשתית שאינה תואמת את מיפוי תשתית שהועבר בהתאם להוראות סעיף 1(א), או את מיפוי תשתית שהעביר גוף התשתית לחברה המבצעת במסגרת הליך תיאום התשתיות לקראת ביצועו של מיזם התשתית, ושהופק אחרי תחילתו של החוק, ונמצא, לאחר שקילת חלופות האפשרויות בכפוף לתכנית המאושרת, כי יש צורך בהעתקת התשתית לצורך קידום מיזם התשתית, תודיע על כך לגוף התשתית (להלן – **הודעה בדבר התשתית**).
- ב. גוף התשתית יאשר, בתוך 10 ימים ממועד ההודעה בדבר התשתית, כי בכוונתו להשלים את העתקת התשתית האמורה בתוך 40 ימים ממועד ההודעה בדבר תשתית או לחלופין, שהוא מאשר לחברה המבצעת לבצע בעצמה את העתקת התשתית, והכל בגבולות התכנית המאושרת ובכפוף לכך שהעתקת התשתית מתאפשרת בהתאם להוראותיה של התכנית המאושרת. גוף תשתית לא יתנה את אישורו לפי סעיף קטן זה בתנאי שאינו נוגע במישרין להעתקת התשתית, לנזקיו האפשריים של בעל התשתית, ולהיבטים ההנדסיים והתפעוליים הכרוכים בכך.
- ג. לא אישר גוף התשתית בתוך 10 ימים ממועד ההודעה בדבר התשתית, כי ישלים את העתקת התשתית בתוך 40 ימים כאמור, או כי החברה המבצעת תבצע בעצמה את העתקת התשתית, יראו את גוף התשתית כמי שהסכים לביצוע העתקת התשתית על ידי החברה המבצעת. בהמשך לאמור, לא החל גוף התשתית לבצע את העתקת התשתית בתוך 40 ימים בהתאם להודעתו, יראו בכך את גוף התשתית כמי שהסכים לביצוע העתקת התשתית על ידי החברה המבצעת.
- ד. החברה המבצעת תגיש את מסמכים המפרטים את המתווה המוצע על ידה לביצוע העתקת התשתית האמורה לגוף התשתית להתייחסותו טרם ביצוע ההעתקה על ידה. לא התייחס גוף התשתית לתכנון המוצע בתוך 7 ימים, יראו בכך כמי שאישר את מתווה הביצוע שהוצע על ידי החברה המבצעת.
- ה. במקרה בו עבודות העתקת התשתית תבוצע על ידי החברה המבצעת בהתאם להוראות סעיף זה, והתשתית היא תשתית אשר נדרש לנתקה מהחיבור לרשת של אותה תשתית ולחברה חזרה לרשת לאחר מכן, וגוף התשתית הוא הגורם המוסמך הבלעדי על פי דין לביצוע ניתוק וחיבור כאמור, ינתק גוף התשתית את התשתית האמורה בתוך 4 ימים ממועד בקשת החברה בכתב. בהמשך לאמור, גוף התשתית יחבר את התשתית לרשת התשתית מוקדם ככל הניתן לאחר השלמת העתקתה על ידי החברה המבצעת.
- ו. ראה גוף תשתית כי לא ניתן בשל מורכבות הנדסית חריגה בהעתקת התשתית להשלים את ההעתקה בתוך 10 ימים, יודיע על כך לחברה המבצעת בתוך 7 ימים ממועד ההודעה בדבר התשתית ויפרט את הטעמים לכך, לרבות צירופה של חוות דעת הנדסית המפרטת את המורכבות ההנדסית החריגה בהעתקת התשתית. גוף התשתית יודיע לחברה המבצעת, בתוך 21 ימים ממועד ההודעה בדבר התשתית, ובסכמת המנהל הכללי של המשרד האחראי על מיזם התשתית, על המועד להשלמת עבודות העתקת התשתית ויתחייב להשלמת העבודות האמורות במועד הנקוב. לא ענה המנהל הכללי של המשרד האחראי על מיזם התשתית תוך 21 ימים, יקבע המועד להשלמת עבודות העתקת התשתית בהסכמת המנהל הכללי של המשרד הממונה על גוף התשתית.
- ז. על אף האמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ג), נדרשה העתקת התשתית אל מחוץ לגבולות התכנית המאושרת, יודיע על כך גוף התשתית לחברה המבצעת בתוך 10 ימים ממועד ההודעה בדבר תשתית בצירוף נימוקים מפורטים לכך. גוף התשתית יציע, בתוך 7 יום ממועד הודעתו כאמור, הסדר זמני להעתקת התשתית בתוך גבול התכנית המאושרת, ובכפוף לכך שהעתקת התשתית מתאפשרת בהתאם להוראותיה של התכנית המאושרת (להלן – **העתקה זמנית**), ויודיע, במהלך התקופה האמורה, האם בכוונתו לבצע את ההעתקה הזמנית בעצמו או שהוא מאשר לחברה המבצעת לבצע עבודתו. ככל שהודיע גוף התשתית על כך שההעתקה הזמנית תיעשה על ידו, ישלים את העבודות הדרושות לכך העבודות בתוך 28 ימים ממועד הודעתו כאמור.



- ח. במקביל לאמור בסעיף קטן (ו) יפעל גוף התשתית לקבלת כל האישורים הנדרשים, בהקדם האפשרי, לצורך העתקת התשתית אל מחוץ לגבולות התכנית המאושרת, ויבצע את העתקת התשתית בהקדם האפשרי ממועד קבלתם של האישורים הנדרשים.
- ט. עלויות העתקת התשתית במסגרת מיזם תשתית, יחולו על החברה המבצעת – אלא אם הסכימו הצדדים אחרת.
- י. פנתה חברה מבצעת לגוף תשתית לטובת העתקת תשתיות וגוף התשתית היה מעוניין בשינוי, שיפור או הגדלה של התשתית הקיימת (להלן – **שדרוג תשתית**), תאפשר החברה המבצעת את שדרוג התשתית, למעט אם יהיה בכך כדי לגרום עיכוב משמעותי למיזם התשתית. לא הסכימו הצדדים בשאלה אם שדרוג התשתית צפוי לגרום עיכוב משמעותי כאמור, יהיו רשאים לפנות לועדה לתיאום תשתיות ולהסכים לפעול על פי הכרעה בעניין זה. גוף התשתית יישא בעלויות שדרוג התשתית.
- יא. יובהר כי אין באמור בהוראות הסעיף זה כדי לייתר קבלת רישיון או היתר הנדרשים על פי חוק.

#### **קביעת מחירון מוצע בקשר עם עבודות תשתית**

4. להטיל על שר האוצר לקבוע מחירון מוצע בעניינים הבאים:
- א. גובה פיצוי בשל עיכובים ונזקים שנגרמו לחברה מבצעת בקשר עם תשתית שלא הועבר לגביה מידע כאמור בסעיף 1.
- ב. גובה פיצויים שתשלם חברה מבצעת בקשר לנזקים שגרמה לתשתית שבבעלותו.
5. בהמשך לאמור, חברות מבצעות וגופי תשתית יהיו רשאים להיעזר במחירון האמור לשם הגעה להסכמות בדבר נזקים שנגרמו להם במסגרת עבודות תשתית או עבודות בקשר למיזם תשתית.

#### **ייעול הפנייה לגורמים מוסמכים ואיסור התניות**

6. לקבוע בחוק כי:
- א. גורם מוסמך יפרסם תוך 120 ימים מיום תחילתו של החוק –
- (1) נוהל פנייה מסודר לאותו גורם שבו יפרט את כל פרטי המידע, המסמכים והאישורים הנדרשים לצורך הגשת בקשה לקבלת מידע או לקבלת אישור שאותו מוסמך הגורם לתת לצורך פעולה ביחס לתשתית. נקבע אופן הפנייה ופרטי המידע כאמור בדין ספציפי המסדיר את פעילות אותו גורם מוסמך, יחול אותו דין.
- (2) לוחות זמנים למתן מענה או אישור על ידי הגורם המוסמך לצורך פעולה ביחס לתשתית, למסירת הודעה לפונה כי החסיר פרטים נדרשים שפורטו בפרסום כאמור בפסקת משנה (1) וכן מנגנון להשגה או ערר שנקבעו בדין על החלטות הגורם המוסמך ומועדיהם. נקבעו מועדים למענה או לאישור על ידי אותו גורם מוסמך בדין ספציפי המסדיר את פעילות אותו גורם מוסמך, יחולו אותו דין.
- ב. לא קבע גורם מוסמך נוהל בהתאם לאמור בסעיף קטן (א), לגבי כל עניין שלא נקבעו לגביו מועדים כאמור, ישיב הגורם המוסמך לפנייתו של חברה מבצעת בתוך 30 ימים ממועד פנייתה, למעט אם הפניה הייתה לאישור עבודה הנדרשת לצורך ביצוע מדירות או סקרים, לרבות סקרי מים וקרקע ונטילת דגימות מהמים או מהקרקע, שאז על הגורם המוסמך ליתן את האישור או להתייחס לפניה באופן מנומק בתוך 14 יום מיום פניית החברה;
7. לקבוע בחוק כי, גורם מוסמך לא יתנה, במישרין או בעקיפין, מתן אישור, הסכמה, או ביצוע פעולה על ידי הגורם המוסמך (להלן – **השירות**) בכל תנאי שאינו נוגע באופן ישיר לאישור המבוקש על ידי החברה המבצעת או השירות הנדרש על ידה וזאת למעט בנסיבות בהן מתקיים חשש ממשי לפגיעה בפעילות הגורם המוסמך, בסמכויותיו או בחובותיו כגורם מוסמך, או כדי להכביד באופן ממשי על ניהול התשתית הרלוונטית בהתאם לסמכויותיו.

#### **תשתיות תקשורת**

8. לקבוע בחוק כי על אף האמור בסעיף 25(ב) לחוק התקשורת, במקרה שבו נדרשת הסרה או העברה של תשתית תקשורת בשל הקמת מיזם תשתית או שינויה, יחולו ההוראות הבאות:
- א. חברה מבצעת תמסור לבעל הרישיון הודעה כאמור בסעיף 25(א) לחוק התקשורת בצירוף תכנית מפורטת של העבודה. ההודעה תכלול, בין היתר, את המועד לתחילת ביצוע עבודות העתקתה והקמתה של התשתית הפסיבית (להלן – **מועד התחילה**) ואת משך הזמן לביצוע עבודות ההעתיקה והקמתה של התשתית הפסיבית, לצורך הקמת מיזם תשתית או שינוי (להלן – **הודעת ההקמה**), בהתאם למתווה העתקת התשתיות שנקבע טרם קבלת ההיתר או ההרשאה ממוסד הרישוי.

- ב. בעל הרישיון ישיב להודעת ההקמה בתוך 21 ימים בהודעה מפורטת לעניין ביצוע עבודות העתקה והקמה של התשתית הפסיבית על ידו (להלן – **עבודות העתקת התשתית הפסיבית**), לרבות עלות, לוחות זמנים, ואבני דרך מפורטות (להלן – **תשובת בעל הרישיון**).
- ג. חברה מבצעת תמסור הודעה על עיכוב בביצוע תחילת העבודות לא יאוחר מ-21 ימים קודם למועד התחילה או למועד תחילה שנדחה בהודעה קודמת.
- ד. נדחה מועד התחילה בתקופה העולה על 12 חודשים, תמסור החברה המבצעת הודעת הקמה חדשה לפי סעיף קטן (א) (להלן – **הודעת הקמה מעדכנת**). בעל הרישיון יהיה רשאי למסור הודעה חדשה כאמור בסעיף קטן (ב). לא מסר בעל הרישיון הודעה כאמור, תיראה תשובת בעל הרישיון המקורית שמסר כמחייבת.
- ה. ניתנה הודעת הקמה, וקיימת מניעה לבצע את העתקת התשתית הפסיבית למקום המוצע בהודעת ההקמה במסגרת מסגרת הזמנים שפורטה בה, ימסור על כך בעל הרישיון הודעה בכתב ויפרט בה באופן מפורט את הטעמים למניעה, וזאת תוך 7 ימים ממועד הודעת ההקמה. בהמשך לאמור, ישיב בעל הרישיון לחברה המבצעת בתוך 45 ימים ממועד הודעת ההקמה, תשובה מפורטת בהתאם לסעיפים קטנים (ב) ו-(ו), וכן יפרט בתשובתו בנוגע למסגרת לוחות הזמנים לביצוע אשר תהא סמוך ככל הניתן למועדים הנקובים בהודעת ההקמה, לאבני הדרך לסיום העבודה ולמקום המתאים להעתקת התשתית הפסיבית.
- ו. תשובת בעל הרישיון לפי סעיפים קטנים (ב) ו-(ה) תכלול רשימה מפורטת של הרכיבים והפעולות הדרושים לביצוע העבודה ומחירם. בעל הרישיון רשאי להוסיף בתשובתו בקשה לתוספת ושדרוג התשתית הקיימת אשר תעשה באחריותו ועל חשבונו, כל עוד אינה פוגעת או מאריכה באופן משמעותי את לוחות הזמנים לביצוע. לא הסכימו הצדדים בדבר העובדה האם מדובר בעיכוב משמעותי, יהיו רשאים לפנות לוועדה לתיאום תשתיות.
- ז. בעל הרישיון יבצע את עבודות העתקת התשתית הפסיבית בהתאם למפורט בתשובת בעל הרישיון וכן בהתאם להודעות שמסר בהתאם לסעיף קטן (ה).
- ח. על אף האמור בסעיף קטן (ז), החברה המבצעת, תהיה רשאית לבצע בעצמה את עבודות ההעתקה או ההקמה של התשתית הפסיבית, באמצעות קבלן המוסמך מטעמה לביצוע העבודה בהתקיים אחד מהמקרים הבאים:
- 1) בעל הרישיון לא השיב להודעת ההקמה בתוך 21 יום או 45 יום מקבלתה לפי העניין כאמור בסעיפים קטנים (ב) ו-(ה).
  - 2) המועד לביצוע עבודות העתקת התשתית הפסיבית חורגת ממסגרת הזמנים לביצוע כפי שנקבעה בהודעת ההקמה.
  - 3) בעל הרישיון לא החל לביצוע עבודות העתקת התשתית במועד האמור או לא פעל בהתאם לאבני הדרך שפורטו בהודעתו.
  - 4) ניתנה הסכמת בעל הרישיון לביצוע עבודות העתקת או הקמת התשתית הפסיבית על ידי החברה המבצעת או מי מטעמה.
- ט. התקיים אחד התנאים האמורים בסעיף קטן (ח), תבצע החברה המבצעת את עבודות הקמת או העתקת התשתית הפסיבית בכפוף לכל אלה:
- 1) העבודות יבצעו על ידי קבלן מוסמך לביצוע העבודה.
  - 2) לעניין סעיף זה –
- "קבלן מוסמך"** - קבלן הרשום בפנקס הקבלנים לעבודות הנדסה בנאיות בענף הנחת קווי תקשורת ובענף עבודות עפר וחציבה בסיווגים 200 ו-240; או קבלן שהוסכם בין המודיע לבין בעל הרישיון.
- י. בעל הרישיון יהיה רשאי להציב, מפקח מטעמו באתר ביצוע העבודות, תוך חיוב החברה המבצעת בתשלום שכרו של המפקח על פי תעריף החשב הכללי במשרד האוצר, ולפי שעות הפיקוח בפועל עם סיום ביצוע העבודות.
- יא. בסיום ביצוע עבודות העתקת התשתית הפסיבית על ידי החברה המבצעת בהתאם לאמור בסעיף זה, תמסור החברה המבצעת הודעת סיום בכתב לבעל הרישיון, ובעל הרישיון ישלם את הסרה וחיבור של מתקן הבזק בתוך 21 ימים, החל מיום מתן הודעת הסיום כאמור.
- יב. שר התקשורת רשאי, תוך קיום היועצות עם שר האוצר, לקבוע הוראות לעניין אופן תכנון וביצוע עבודות ההעתקה וההקמה של התשתית.
- יג. שר התקשורת בהסכמת שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האנרגיה יקבעו את קובץ המחירים אשר יהווה בסיס לקביעת עלויות ביצוע עבודות בתחום התשתיות והבנייה בצו.

## פיתוח עסקי בגופי תשתית

9. לקבוע בחוק כי על אף האמור בכל דין, ככל שנדרש אישור מאת רשות מקרקעי ישראל לבקשה לקבלת היתר בנייה או כל אישור מאת רשות מקרקעי ישראל אחר לשם הקמת תשתית לרבות פעילות מסחרית נלווית לתשתית, על ידי הממשלה, חברה ממשלתית או מי מטעמן, תאשר רשות מקרקעי ישראל את הבקשה בתוך 45 ימים מהמועד שבו הוגשה לאישור; חלפו 45 ימים ולא התקבל אישור רשות מקרקעי ישראל, יראו את הבקשה כמאושרת; ניתן אישור מאת רשות מקרקעי ישראל בתנאים, לא יהיה בתנאים אלו כדי לעכב או לפגום במתן ההיתר, ומילואם יעשה לאחר מתן ההיתר.
10. לשם ייעול השימוש במקרקעין המשמשים לתשתית, להנחות את יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון לפני המועצה, בתוך 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו, הצעת החלטה בהתאם לעקרונות הבאים:
- א. בכל מקום בו קיים פטור מהיתר או הרשאה לשם הקמת תשתית בהתאם לסעיפים 261(ד) ו-261(ה) לחוק התכנון והבנייה יינתן גם פטור מעסקה כמשמעותו בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
  - ב. לאפשר לכל חברה מבצעת כהגדרתה בחוק לבצע פעילות מסחרית נלווית במקרקעי ישראל המוקצים להן.
  - ג. התשלום בעד הפעילות המסחרית הנלווית יהיה בהתאם למחירון אחיד שיקבע על ידי הנהלת רשות מקרקעי ישראל בתיאום עם השמאי הממשלתי הראשי ובהסכמת אגף תקציבים במשרד האוצר בהתאם לאזור בו נערכת הפעילות המסחרית הנלווית ולסוג הפעילות המסחרית הנלווית.
  - ד. לא נקבע מחירון כאמור תוך 90 ימים מאישור החלטה זו, השטחים האמורים יוקצו תוך כדי דחיית התשלום עבורם עד למועד קביעת המחירון בהתאם לסעיף 2(ג) להחלטה זו.
  - ה. על אף האמור בסעיף קטן ב', תשלום בגין פעילות מסחרית יוטל רק במקרים בהם שטח הפעילות המסחרית הנלווית עולה על 10% מהשטח המוקצה לחברה המבצעת לטובת התשתית או על 700 מטר.
  - ו. על אף האמור בסעיף 2(ב), לעניין הקמת מתקני יצור אנרגיה ואגירה כפעילות נלווית על ידי חברה מבצעת שלא לצריכה עצמית, ישולם מחיר אחיד לקרקע אשר יהיה בהתאם למחיר האחיד הקבוע בהתאם להוראות סעיף 7.3 לקובץ החלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל (להלן – **קובץ ההחלטות**) ולהחלטות ההנהלה בעניין.
  - 11. להנחות את מנהל רשות מקרקעי ישראל לקבוע בהחלטת הנהלה, בהתאם לאמור בסעיף 7.5 לקובץ ההחלטות, כי כל חברות התשתית רשאיות להקים מתקני יצור אנרגיה ואגירה כפעילות משנית הנלווית לפעילות לשמה הוקצה להם שטח, וכי התשלום בעבור כך יהיה בהתאם למחיר האחיד הקבוע בסעיף 7.5 בהתאם לתנאים הקבועים לשוק הפרטי; לעניין סעיפים 9 עד 11: **"תשתית"** – פרויקט תשתית לאומית ולרבות פעילות מסחרית נלווית לתשתית; **"פעילות מסחרית נלווית"** – שימוש סחיר בהיקף שלא יעלה על 20% מהשטח המבונה המוקצה לתשתית, בהתאם לזכויות הבנייה הקבועות בתוכנית.

## מיזמי תשתית חיוניים

### קביעת מיזמי תשתית חיוניים

12. לקבוע בחוק:
- א. את התנאים לקביעת מיזם תשתית כמיזם תשתית חיוני המפורטים בנספח א' להחלטה זו.
  - ב. רשימת המיזמים המוגדרים כמיזמי תשתית חיוניים כאמור בסעיף קטן (א) תפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר.
  - ג. כי על אף האמור בכל דין, בעת שגורם מוסמך מפעיל סמכותו על פי דין, ייתן עדיפות בעת מתן מענה לפנייה, בקשה לאישור או ביצוע פעולה לבקשת חברה מבצעת ביחס למיזם תשתית חיוני, ובלבד שמיזמי תשתית חיוניים מועדפים יתועדפו על פני יתר מיזמי התשתית החיוניים.
  - ד. כי כל תיאום תשתית בין חברה מבצעת לבין גוף תשתית אחר ביחס למיזם תשתית חיוני יעשה באמצעות המערכת הלאומית לתיאום תשתיות, או מערכת אחרת אשר תחליף אותה בתנאים שיקבעו בחוק.
  - ה. בהמשך לאמור בסעיף 6 לעיל, לקבוע לעניין ייעול הפניות לגורמים מוסמכים ביחס למיזם תשתית חיוני את ההוראות הבאות:

- (1) גורם מוסמך ייקבע ויפרסם ביחס לסוגי אישורים שבכוחו לתת לפי כל דין, את האישורים שיראו אותם כאילו אושרו בידי הגורם המוסמך בתנאים שפירטה החברה המבצעת בפנייתה, אם הגורם המוסמך לא אישר או דחה בקשה שהתקבלה אצלו במסגרות הזמנים כאמור בסעיף 6 (להלן – **אישור בשתיקה**).
- (2) לא יקבע גורם מוסמך אישור כאישור שבשתיקה אם יש בו כדי לסכן את שלום הציבור, ביטחונו או בריאותו.
- (3) גורם מוסמך יעביר לשר האוצר, תוך 180 ימים ממועד תחילתו של החוק, דו"ח מפורט ביחס לכלל סוגי האישורים שבכוחו לתת לפי כל דין ולא קבע כי יחול עליהם אישור שבשתיקה כאמור בסעיף קטן (1) וכן הסבר מדוע יש בהם כדי לסכן את שלום הציבור ביטחונו או בריאותו כאמור בסעיף קטן (2).
- (4) בהמשך לאמור, קבינט תשתיות חיוניות, לאחר שהתייעץ עם הגורם המוסמך, יהיה רשאי לקבוע סוגי אישורים עליהם יחול אישור שבשתיקה וזאת אם התרשם כי אין בהם כדי לסכן את שלום הציבור, ביטחונו או בריאותו ולאחר ששקל את הסיכון הכרוך בקביעת האישור כאישור עליו יחול אישור שבשתיקה ואת התועלת הצפויה לקידום מיזמי תשתית חיוניים מכך שיחול על האישור האמור אישור שבשתיקה. קבע קבינט תשתיות חיוניות כי יחול על אישור, אישור שבשתיקה, יפרסם זאת הגורם המוסמך בהתאם לסעיף קטן (1).
- (5) ביקשה החברה המבצעת אישור מסוגי האישורים שאותם מוסמך הגורם המוסמך לתת, והוא ניתן לה על ידי גורם מוסמך כאישור שבשתיקה, והתקיימו נסיבות בהן ראה הגורם המוסמך כי יש בעובדה שניתן או שיינתן אישור שבשתיקה כדי להביא לסכנה ממשית ומידית לשלומם, לביטחונו או לבריאותו של אדם או ציבור, יהיה רשאי להודיע לחברה המבצעת בכתב, כי לעניין זה לא יחול מנגנון האישור שבשתיקה או כי אין לראות בשתיקתו כאישור. במתן ההודעה יפרט הגורם המוסמך את הנימוקים והסיבות לסכנה הממשית החלה במקרה זה, ויעביר את ההודעה גם לשר האוצר ולשר הממונה על הגורם המוסמך.
- (6) החברה המבצעת תצרף לפנייתה את כלל המסמכים הדרושים למתן האישור או המענה כפי שפורטו בנוהל לפי סעיף 6, ובכלל זה תכנית מוצעת לביצוע, לפי העניין.
- (7) אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מסמכותו של גורם מוסמך ליתן כל הנחיה או הוראה בהתאם לסמכותו הנדרשת לשם מניעת סכנה ממשית לשלומם לבריאותו או לבטיחותו של אדם.

#### **אישור הסדרי תנועה**

13. לקבוע בחוק כי על אף האמור בסעיפים 4 ו-13 להחלטה זו, הייתה הפנייה פניית רשות תמרור מקומית להיוועצות עם קצין משטרה כאמור בתקנה 18 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, בקשר עם מיזם תשתית חיוני, ולא העביר קצין המשטרה את עמדתו בקשר עם ההיוועצות רשות התמרור בתוך 30 ימים, יראו את קצין המשטרה כמאשר את ההסדרים אשר פירטה רשות התמרור המקומית בפנייתה. הקצין המוסמך יהיה רשאי להאריך את מניין הימים בתקופה נוספת בהתאם להודעתו.

#### **מסירת שטח לרשות מקומית**

14. לקבוע בחוק כי רשות מקומית שבאזור שיפוטה הוקם או פותח מיזם תשתית חיוני, אחת או יותר, על ידי חברה מבצעת, והשטח בו הוקמה או פותחה התשתית אשר הינו בבעלות העירייה והועבר או הופקע מחזקת העירייה לחזקתה של החברה המבצעת לצורך הקמת התשתית החיונית, לא תהיה רשאית לסרב, או להתנות בתנאים את השבתו של שטח בו נמצא מיזם תשתית חיוני לחזקתה, אחת או יותר, בהתקיים כל אלה:
  - א. חברה מבצעת תודיע לרשות המקומית על המועד לסיום העבודות על מיזם תשתית חיוני, לא יאוחר מ-60 ימים לפני תום ביצוען בפועל.
  - ב. הרשות המקומית תודיע לחברה המבצעת על ליקויים שהתגלו, ככל שהתגלו, בעבודות שביצעה, בתוך 30 ימים ממועד הודעת החברה המבצעת כאמור בסעיף קטן (א).
  - ג. לא הודיעה הרשות המקומית על ליקויים כלשהם, תקבל לחזקתה את השטח הרלוונטי בתום 60 הימים ממועד ההודעה כאמור בסעיף קטן (א).

- ד. הודיעה הרשות המקומית על ליקויים במועד הקבוע בסעיף קטן (ב), יועבר השטח הרלוונטי לחזקת הרשות המקומית וזאת תוך 7 ימים מתום תיקון הליקויים על ידי החברה המבצעת ובלבד שחלפו 60 ימים ממועד מסירת ההודעה כאמור בסעיף קטן (א).
- ה. התגלעו מחלוקות לגבי ליקויים או תיקונים כאמור בסעיף זה, יועבר השטח לרשות המקומית כאמור בסעיף זה. החברה מבצעת והרשות המקומית יהיו רשאיות ליישב את המחלוקות ביניהן בפני הממונה על המחוז הרלוונטי במשרד הפנים. קבע הממונה על המחוז לאחר ששמע את המשרד האחראי על מיזם התשתית החיונית, כי מדובר בליקוי שלא תוקן, יועבר השטח לחזקת החברה המבצעת וזאת עד לתיקון הליקויים בהתאם להודעת הרשות המקומית כאמור בסעיף קטן (ב).

#### עובדים זרים

בהמשך להחלטה מס' 3431 מיום 11 בינואר 2018, לאור החשיבות הרבה לקידום של מיזמי תשתית חיוניים כהגדרתם בהחלטה זו –

15. לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי להתיר העסקת עובדים זרים מטעם חברה שיש התקשרות עימה לבניית מיזם תשתית חיונית (להלן – **החברה**), בתנאים אלה:

- א. המשרד הממשלתי הרלוונטי אישר כי המדובר במיזם תשתית חיונית כמשמעותו בחוק תשתיות לאומיות;
- ב. העובד הזר אינו מועסק במתן שירותים לרווחת יתר עובדי המיזם או בשירותי מעטפת כמו הסעדה או ניקיון;
- ג. מתקיים בעובד הזר אחד מאלה:
  - 1) מדינת המוצא של העובד הזר מצויה ברשימה Tier 1 של דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע לסחר בבני אדם;
  - 2) מדינת המוצא של העובד הזר היא בעלת תוצר מקומי גולמי לנפש השווה או הגבוה מזה של ישראל, או שכלל תושבי מדינת המוצא רשאים לעבוד תקופות ארוכות, כחוק וללא אשרה מיוחדת, במדינה שהתוצר המקומי הגולמי שלה לנפש שווה או גבוה מזה של ישראל, והמדינה אינה מצויה ברשימות Tier 3 או Tier 2 Watch List של דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע לסחר בבני אדם;
  - 3) העובד הזר יגויס במסגרת הסכם או הסדר בילטרליים לגיוס עובדים זרים עם מדינת המוצא, אשר מטרתם הליכי גיוס הוגנים ושקופים ושמירה על זכויות עובדים זרים, לרבות מניעת גביית דמי תיווך לא חוקיים והיעדר כבילה;
  - 4) העובד הזר מועסק בחברה מספר שנים המעיד על ותק בחברה שמצמצם את החשש לגביית דמי תיווך ממנו או לפגיעה אחרת בזכויותיו, כפי שיקבע הצוות לפי סעיף 2 להחלטה זו (להלן – **הצוות**);
  - 5) העובד הזר בעל תואר אקדמי או תעודת השכלה מקצועית המעידים כי הוא בעל אלטרנטיבה תעסוקתית המצמצמת את החשש לגביית דמי תיווך ממנו או לפגיעה אחרת בזכויותיו, כפי שיקבע הצוות;
  - 6) כל תנאי אחר שיקבע הצוות המונע גביית דמי תיווך שלא כדין מהעובד הזר, חשש לסחר בבני אדם, או כל פגיעה בזכויותיו, ולכלול תנאים שיכלול בהסכם ההתקשרות עם החברה.

ד. מספר העובדים הזרים להעסקה יוגבל ל- 1500 עובדים עבור כלל מיזמי התשתית החיוניים סך הכל; ניתן יהיה לאשר מספר עובדים נוסף של עד 30% תוספת, קרי 1950 סך הכל, ככל והוחלט על כך ברוב קולות של חברי הצוות, ובלבד שניתנה הסכמת נציג אגף התקציבים.

16. להקים צוות ליישום החלטה זו, עליו יחולו הוראות אלה:

- א. בראש הצוות יעמוד נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, וישתתפו בו נציג מכל אחד ממשרדים אלה: משרד העבודה, משרד המשפטים, משרד החוץ, ורשות האוכלוסין וההגירה.
- ב. בתוך 90 ימים, הצוות יעשה את אלה:
  - 1) ימליץ על נוהל ליישום החלטה זו שיעוגן על ידי רשות האוכלוסין וההגירה, לרבות אופן הוכחת התנאים הקבועים בהחלטה זו להעסקת עובד זר;
  - 2) יקבע תנאים להעסקת עובד זר לפי פסקאות 1(ג) עד (6) להחלטה זו;
  - 3) ימליץ על אופן יישום החלופה הקבועה בסעיף 1(ג) עד (3) לגיוס עובד זר באמצעות הסכם או הסדר בילטרלי, בדרך כלל או עבור מיזם תשתית חיונית ספציפי;
  - 4) יקבע את התנאים שיפורטו בזכותן שימסר לעובד הזר, בכפוף להקצאת המשאבים הנדרשים לכך;

- 5) יקבע את אופן פרסום מאגר החברות שנבחרו לבניית מיזם תשתית חיוני.
- ג. הצוות יתכנס מדי חצי שנה לביצוע מעקב על התנאים לפי החלטה זו, וכן רשאי להתכנס מעת לעת ולעדכן את קביעותיו בהתאם לצורך.
17. לצורך הבטחת זכויותיהם של העובדים הזרים העובדים בישראל, ולמניעת סחר בבני אדם, גביית דמי תיווך שלא כדין ופגיעה בזכויות העובדים הזרים, יחולו הוראות אלה:
- א. החברה תהיה כפופה להוראות הדין החל בישראל, ובין היתר יחולו עליהן הוראות משפט העבודה בישראל החלות על מעסיקי עובדים זרים והן הוראות חוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, ותקנותיו יחולו תנאים ומגבלות על פעילות החברה בישראל שמטרתם להבטיח את זכויות העובדים הזרים בהתאם להוראות הדין החל בישראל, לרבות משפט העבודה, ביחס לעובדים הזרים שיועסקו לצורך ביצוע העבודות. בפרט, בהסכם ההתקשרות עם החברה יקבעו, כחלק מתנאי ההתקשרות המחייבים עימה, את התנאים המחייבים לפי החלטה זו, לרבות תנאים להבטחת זכויות העובדים, לרבות אי גביית דמי תיווך, אי החזקת דרכונים, אי גביית בטוחות לא סבירות מהעובדים, וכדומה; הפרת תנאים אלה תיחשב להפרת הסכם ההתקשרות ותאפשר חילוט ערבות החברה, והצוות רשאי להמליץ על אופן יישום הוראות אלה בהסכמי ההתקשרות.
- ב. חוזה העבודה של כל עובד זר בחברה יהיה בשפת האם של העובד הזר; בכל חוזה עבודה כאמור יכלול נספח שיקבע תנאים להבטחת זכויותיו של העובד הזר, כפי שימליץ הצוות, לרבות איסור גביית דמי תיווך לא חוקיים וערובות שונות, עליו לא ניתן יהיה להתנות בחוזה ההעסקה;
- ג. רשות האוכלוסין וההגירה תפעיל מרכז פניות לצורך מתן מענה לשאלות עובדי החברה ולצורך הגשת תלונות, ככל שנדרש, וזאת מבלי לגרוע מכל זכות העומדת לרשות העובד הזר, לרבות להגשת תלונות לגורמים המוסמכים לרבות הממונה על זכויות עובדים זרים במשרד העבודה; בנוסף, יופעל מחקר מלווה, אשר יערוך שאלונים וראיונות לעובדים המגיעים לפי החלטה זו על מנת לוודא שלא נגבים דמי תיווך לא חוקיים.
- ה. עובד זר המועסק במיזם תשתית חיוני רשאי להתקבל לעבודה במיזם תשתית חיוני אחר, ואם אין חברה האחרת העובדת בישראל או במקרה של הפרת עבודה חמורה – יהיה רשאי להתקבל לעבודה בענף התעשייה או הבניין, ובלבד שתחילת ההעסקה תהיה בתחילת כל רבעון ובכפוף לרישום המעבר ברישומי רשות האוכלוסין וההגירה בהתאם לנהליה; פרסום בדבר חברות שנבחרו להקים מיזם תשתית חיוני יעשה לפי קביעת הצוות.
18. להנחות את שר העבודה, לפי סעיף 1א(א) לחוק עובדים זרים, בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר הפנים, להגיש לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת הצעת תיקון לתקנות עובדים זרים (פיקודן לעובדים זרים), התשע"ו-2016, על מנת לקבוע שחובת הפקדת הפיקודן מכוח תקנות אלה תחול גם ביחס לעובדים זרים המועסקים במיזם תשתית חיוני בתוך פרק זמן שלא יעלה על 90 יום ממועד החלטה זו, אלא אם שר העבודה הודיע כי חובת הפיקודן כאמור תחול על עובדים זרים במיזם תשתית חיוני גם לפי הדין הקיים. כניסת העובדים לישראל תותר רק בהיתן שחלה לגביהם חובת הפקדת פיקודן.
19. אין באמור בהחלטה זו בכדי למנוע כניסת עובד זר מכוח כל החלטה אחרת, לרבות לעבודה במיזם תשתית חיוני, לפי התנאים המפורטים בה.
20. החלטה זו לא תחול על עובדים זרים שביום קבלת החלטה זו עובדים בישראל מכוח החלטה אחרת.
21. כניסתם, שהייתם ועבודתם של עובדים זרים בישראל נתונות לשינויים ומושפעות מאירועים ושיקולים שונים, בין היתר: מדיניותה של הממשלה, הצורך בהסכמה של העובדים ושל המעסיקים בכל הקשור לעבודה בישראל או להמשך עבודה כאמור, כמו גם לקיומו של משא ומתן מורכב בין מדינות, ולמפגש רצונות בין צדדים, באשר להסדרת כניסתם והעסקתם של העובדים באופן התואם את הדין ואת המדיניות בישראל להסדרת הגעת והעסקת עובדים. אין באמור בהחלטה זו או במתן היתר להעסקת עובדים זרים או במתן רישיונות עבודה לעובדים זרים, משום הבטחה או התחייבות לאדם או לגוף כלשהו לגבי שהייתם, כניסתם לישראל, עבודתם, או המשך עבודתם של עובדים זרים או של מספר מסוים של עובדים זרים בתקופה או בתקופות מסוימות.

## רישוי עסקים

22. לקבוע בחוק כי ביחס לרישוי עסקים במסגרת מיזם תשתית חיוני יחולו ההוראות הבאות:
- א. תוקם ועדת השגות לצורך בחינת השגות שהוגשו על ידי חברה מבצעת כאמור בסעיף קטן (ה) להלן – הוועדה) וזה יהיה הרכבה:
- 1) עובד משרד האוצר – שימנה שר האוצר, והוא יהיה יושב הראש;
  - 2) עובד משרד הפנים – שימנה שר הפנים;
  - 3) עובד משרד התחבורה והבטיחות בדרכים – שתמנה שרת התחבורה והבטיחות בדרכים;

- 4) עובד משרד האנרגיה – שימנה שר האנרגיה ;
  - 5) עובד משרד הבריאות – שימנה שר הבריאות ;
  - 6) עובד המשרד להגנת הסביבה – שתמנה השרה להגנת הסביבה ;
  - 7) עובד המשרד לביטחון לאומי – שימנה השר לביטחון לאומי ;
  - 8) עובד משרד החקלאות ופיתוח הכפר – שימנה שר החקלאות ופיתוח הכפר ;
  - 9) עובד משרד העבודה – שימנה שר העבודה.
- ב. המניין החוקי לשיבות הוועדה יהיה לפחות רוב חבריה, והחלטות הוועדה יתקבלו על דעת רוב המשתתפים בישיבת הוועדה ; היו הקולות שקולים יכריע קולו של יושב ראש הוועדה.
- ג. הוועדה תקבע את סדרי עבודתה.
- ד. קיום הוועדה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר הוועדה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו ובלבד שיכהנו בה רוב חבריה.
- ה. הוועדה תהיה מוסמכת לדון באלה –
- 1) השגה על החלטה של רשות רישוי של רשות מקומית (להלן – **רשות רישוי**) שעניינה סירוב למתן רישיון עסק. לעניין זה – העדר החלטה בבקשה למתן רישיון עסק ייחשב כהחלטה שעניינה סירוב למתן רישיון עסק, ובלבד שחלפו 60 ימים ממועד הגשת הבקשה לרשות הרישוי.
  - 2) השגה על החלטה של רשות רישוי שעניינה קביעת תנאים ברישיון עסק העולים כדי סיכול מתן הרישיון או כאלה שאינם נוגעים במישרין לעניין בגינו התבקש הרישיון.
- ו. הוועדה תהיה רשאית להורות לרשות הרישוי של הרשות המקומית, לאחר שמיעת הרשות, ליתן רישיון כאמור בחוק רישוי עסקים, וכן לקבוע הוראות לעניין התנאים בו.
- ז. רשות הרישוי של הרשות המקומית תיתן רישיון ותקבע בו תנאים בהתאם להוראות ועדת ההשגות תוך 14 ימים ממועד החלטת הוועדה. בהמשך לאמור, רשות הרישוי של הרשות המקומית תהיה אמונה על אכיפת הרישיון ותנאיו בהתאם להוראות הדין.
- מיזמי תשתית חיוניים מועדפים**
- קביעת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים**
23. לקבוע בחוק כי הממשלה, לפי הצעת שר האוצר, תקבע עד עשרה מיזמי תשתית אשר יוגדרו כמיזמי תשתית חיונית מועדפת (להלן – **מיזם תשתית חיוני מועדף**). המיזמים האמורים יקיימו את כל המאפיינים הבאים :
- א. מדובר במיזם תשתית חיוני לצורך אספקת תשתית חיונית או משאבים חיוניים לציבור שיש דחיפות בביצועו.
  - ב. מדובר במיזם תשתית, בעל כדאיות, הנובעת מהם תועלת משקית משמעותית, אשר עיכובים במשך ביצועו יגרמו ברמת ודאות קרובה לוודאי לנזק ציבורי משמעותי או לנזק משקי משמעותי.
  - ג. מדובר במיזם תשתית הצפוי לשמש, או שתוצריו צפויים לשמש, אוכלוסייה בהיקף נרחב.
  - ד. מדובר בפרויקט שצפויים בו חסמים משמעותיים, אחד או יותר, או עיכובים משמעותיים או ייקור עלויות משמעותי בנושאים שנקבעו בחוק זה הסדרים בעניינם.
24. לקבוע בחוק כי הממשלה תהיה רשאית לעדכן את רשימת מיזמי התשתית החיוניים המועדפים מעת לעת, ובלבד שלא יוצא מהרשימה מיזם תשתית שהוכנס טרם חלוף שנה ממועד הגדרתו כמיזם תשתית חיוני מועדף, וכן כי מיזם תשתית חיוני אשר היה ברשימה והוצא ממנה, לא יוחלט על הגדרתו כמיזם תשתית חיוני מועדף בשנית במהלך השנה העוקבת.
25. בהמשך לאמור, לקבוע כי החל ממועד כניסתו של החוק לתוקף, ועד לקביעת מיזמי תשתית לאומית חדשים כאמור בתנאים שיקבעו בחוק, יוגדרו מיזמי תשתית לאומית בהתאם למפורט בסעיף 2 לנספח להחלטה מס' 202 מיום ה-1 באוגוסט 2021, למעט סעיף (ג) להחלטה האמורה, אשר במקומו יבוא "פרויקט הנתיבים המהירים" *ייתכנו שינויים ברשימת פרויקטים זו בהמשך*.
26. המנהל הכללי של חברה מבצעת, יעביר לממשלה דיווח של לוח הזמנים לביצוע מיזם תשתית חיוני מועדף, וידווח לממשלה לכל הפחות פעם בשנה על התקדמות ביצוע של מיזם התשתית החיוני המועדף.

#### **נציג למיזמי תשתית חיוניים מועדפים**

27. לקבוע בחוק כי המנהל הכללי בכל גורם מוסמך ימנה מקרב עובדי אותו הגוף, נציג אחד עבור כל מיזם תשתית חיוני מועדף וכן נציג נוסף עבור כלל מתקני האנרגיה המתחדשת, שיהיה אחראי לרכז את הטיפול באותו מיזם תשתית חיוני מועדף או בכלל מתקני ייצור אנרגיה מתחדשת כמשמעת המונח בסעיף 58ב לחוק משק החשמל, לפי העניין, ובכלל זה ירכז את הטיפול בפניות חברה מבצעת

או יזם אנרגיה מתחדשת לגורם המוסמך (להלן – **איש הקשר**). המנהל הכללי בגורם המוסמך יהיה רשאי לקבוע כי איש הקשר יטפל ביותר ממיזם תשתית חיוני מועדף אחד. יובהר כי אין באמור כדי לגרוע מסמכויות רגולטוריות לפי דין, וכי אין באמור כדי לפגוע ברמת השירות הניתנת על ידי עובדי הגוף המוסמך.

28. חברה מבצעת תפרסם לציבור את לוח הזמנים המשווער לביצוע מיזם תשתית חיוני מועדף בתדירות שלא תפחת מאחת לשנה. בפרסום יובהר כי מדובר באומדן זמנים מוערך וכי יתכנו שינויים בלוחות הזמנים. משרד ראש הממשלה בהסכמת משרד האוצר, יהיו רשאים להורות על אופן הפרסום, לקבוע רמת פירוטו ותדירותו. ואולם, החברה המבצעת תחויב בפרסום כאמור בסעיף זה בין אם הורה משרד ראש הממשלה כאמור ובין אם לאו.

## רכש גומלין

29. לקבוע בחוק כי אף האמור בכל דין, במיזם תשתית חיוני מועדף לא יחולו הוראות המחייבות רכש גומלין, ובפרט הוראות סעיף 3א(א) לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

## רעש

30. לקבוע בחוק לצורך קידום מיזמי תשתית חיוניים מועדפים כי על אף האמור בהוראות לפי החוק למניעת מפגעים:

א. לא תחול הוראת תקנה 5 לתקנות מניעת מפגעים (מניעת רעש), תשנ"ג-1992 (להלן – תקנות מניעת רעש) כך שחברה מבצעת תהיה רשאית להפעיל מכונה, או לבצע כל עבודה לצורכי חפירה, בנייה, הריסה או כיוצא באלה, באזור מגורים, גם בשעות הלילה, ובלבד שביצוע פעולות כאמור אינו כרוך בגרימת רעש מעל מפלס הרעש המירבי.

ב. לא תחול הוראת תקנה 6 לתקנות מניעת רעש כך שחברה מבצעת תהיה רשאית לבצע פעולות פריקה וטעינה או טלטול מכלים לרבות מכלי אשפה, חביות, מכלי גז מיטלטלים, סחורות וכיוצא באלה, באזור מגורים, גם בשעות הלילה, ובלבד שביצוע פעולות כאמור אינו כרוך בגרימת רעש מעל מפלס הרעש המירבי.

ג. יחולו ההוראות הבאות:

- 1) סף הרעש המרבי המותר יהיה המפלס המירבי לרעש.
- 2) חברה מבצעת תהיה רשאית לחרוג מהמפלס המירבי לרעש בשיעור של עד 10 דציבל ובלבד (1) שהחריגה תתבצע במהלך שעות היום; ו-(2) שהחריגה כאמור לא תעלה על השיעור האמור במשך למעלה מ-30 שעות במצטבר בחודש. ידעה החברה המבצעת על חריגה צפויה ממפלס הרעש כאמור בסעיף זה, תפרסם זאת ברבים מוקדם ככל הניתן.
- 3) על אף האמור בסעיף זה, הממשלה תהיה רשאית לקבוע, במסגרת החלטתה בדבר הגדרת מיזם כמיזם תשתית חיוני מועדף, כי יהיה ניתן לחרוג מהערכים הקבועים בפסקת משנה (2) עד לחמש פעמים בשנה באותו מיזם אם הוצע דיור חליפי לתושבים שבביתם צפויה להיות חריגה ממפלס הרעש, ובלבד שהתקיימו שני אלה:

(א) לא תאושר חריגה ממפלס הרעש כאמור ביחס לאותם מבנים יותר מפעם אחת בשנה;

(ב) אין תושבים שבביתם צפויה להיות חריגה ממפלס הרעש, אשר נבצר מהם לעבור לדיור חליפי עקב מגבלה בריאותית או פיזית. לעניין סעיף זה – **"פעם אחת בשנה"** – יציאת אדם מביתו לדיור חלופי הולם לתקופה רצופה של לכל היותר 30 ימים.

4) לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי בהסכמת השר להגנת הסביבה לקבוע הוראות בקשר לדיור החלופי.

5) חריגה בהתאם לפסקת משנה (3) זה לא תיכלל במכסת שעות החריגה המותרת האמורה בפסקת משנה (2).

ד. החברה המבצעת תמדוד ותתעד את מפלס הרעש במהלך העבודות להקמת מיזם תשתית חיוני מועדף באופן רציף כך שישוקף באופן רציף למשרד להגנת הסביבה.

ה. מדידת רעש כאמור בסעיף קטן (ד) תתבצע על פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה.

ו. לעניין סעיף זה –

**"המפלס המירבי לרעש"** – רעש המפריע או עשוי להפריע לאדם המצוי בקרבת מקום או לעוברים ושבים ומפלסו הוא הגבוה מבין אחד מאלה:



- (1) לעניין שעות היום - רעש שערכיו המרביים הם כקבוע בתוספת הראשונה בתקנות רעש בלתי סביר, בתוספת 20 דציבל כהגדרתן בתקנות אלו; לעניין שעות הלילה - רעש שערכיו המרביים הם כקבוע בתוספת הראשונה בתקנות רעש בלתי סביר כהגדרתן בתקנות אלו;
  - (2) רעש שערכיו המרביים הם כקבוע בתוספת הראשונה בתקנות רעש בלתי סביר, בתוספת שיעור אפקטיביות המיגון של המבנה, ובלבד שהתקיימו כל הנחיות המשרד להגנת הסביבה בעניין מיגון המבנה;
  - (3) מפלס רעש הרקע הרבע שעותי שווה הערך באתר מסוים, כמשמעותו בתקנות רעש בלתי סביר, בתוספת 5 דציבל;
  - (4) מפלס הרעש המירבי כפי שנקבע בהוראות לפי סעיף 6 לחוק למניעת מפגעים, ולמעט ההוראות שיקבעו מכוח סעיפים קטנים (ג)(2) ו-(ג)(3);
- "דיוור חליפי"** – מקום הולם לשהייה או לדיוור לזמן שבו יש חריגה ממפלס הרעש;
- "שעות היום"** – כהגדרת המונח יום בתקנות רעש בלתי סביר;
- "שעות הלילה"** – כהגדרת המונח לילה בתקנות רעש בלתי סביר.

### צווי הפסקה מנהליים

31. לקבוע בחוק ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים כי:
- א. על אף האמור בחוק התכנון והבניה, לעניין צו מנהלי כהגדרתו בסעיפים 203 ו-218 לחוק התכנון והבניה, לא ינתן צו הפסקה מנהלי על ידי יושב ראש ועדה מקומית או מהנדס הוועדה, אלא בהסכמת מנהל היחידה הארצית לאכיפה. על אף האמור, צו הפסקה מינהלי הנדרש בשל סכנה לשלומם או בטיחותם של אדם אינו טעון הסכמה מראש של מנהל היחידה הארצית לאכיפה.
  - ב. על אף האמור בחוק למניעת מפגעים, לא ינתן צו הפסקה לפי סעיף 11ב לחוק האמור, ולא יוארך צו כאמור או ינתן צו באותו עניין, אלא באישור מנהל האגף האחראי על מניעת מפגעים במשרד להגנת הסביבה ומנהל האגף האחראי על המיזם אשר לגביו מתבקשת תוצאת הצו, במשרד הרלוונטי.
  - ג. על אף האמור בסעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, לא יינתן צו לשמירת הניקיון שיש כדי לעכב באופן משמעותי או כדי ליצור הכבדה משמעותית על קידום מיזם תשתית חיוני מועדף ולא יוארך צו כאמור או ינתן צו באותו עניין, אלא באישור מנהל האגף האחראי על שמירת הניקיון במשרד להגנת הסביבה ומנהל האגף האחראי על המיזם אשר לגביו מתבקשת תוצאת הצו, במשרד הרלוונטי.
  - ד. על אף האמור בחוק רישוי עסקים, לא יינתן צו הפסקה מינהלי על ידי הגורמים המנויים בסעיף 20(ג) לחוק האמור, אלא באישור וועדת השגה על החלטת רשות רישוי כפי שמופיעה בסעיף 16. על אף האמור, צו הפסקה מינהלי הנדרש בשל סכנה לשלומם או בטיחותם של אדם אינו טעון הסכמה של ועדת ההשגה מראש כאמור.

### עתיקות

32. לקבוע בחוק ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים כי על אף האמור בכל דין, רשות העתיקות תבצע פעולות שיש לבצען בהתאם להוראות מנהל רשות העתיקות בשטח עבודות להקמת מיזם תשתית חיוני מועדף, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מתום התקופות כמפורט להלן לפי העניין:
- א. לעניין השלמת ביצוע חיתוך בדיקה או חפירת בדיקה ל-30 ריבועי חפירה:
    - (1) 21 ימים מיום המצאת הזמנת העבודה על ידי החברה המבצעת לצורך ביצוע חיתוך בדיקה או חפירת בדיקה. בתום 21 ימים תעביר רשות העתיקות את ממצאי הבדיקה ומשמעותיה לעניין חפירות אלו;
    - (2) לא העבירה רשות העתיקות את ממצאי הבדיקה בהתאם לתנאים האמורים בפסקת משנה (1), יראו בכך כאילו נתן מנהל רשות העתיקות את אישורו לביצוע עבודות בשטח האמור.
  - ב. לעניין ביצוע חפירת הצלה ל-30 ריבועי חפירה:
    - (1) תוך 60 ימים מיום המצאת הזמנת העבודה על ידי החברה המבצעת לצורך ביצוע חיתוך בדיקה או חפירת בדיקה;
    - (2) לא העבירה רשות העתיקות את ממצאי הבדיקה בהתאם לתנאים האמורים בפסקת משנה (1), יראו בכך כאילו נתן מנהל רשות העתיקות את אישורו לביצוע עבודות בשטח האמור.
  - ג. התגלו במסגרת ביצוע חיתוך בדיקה, או חפירת בדיקה ממצאים שיש בהם להגיע לכדי ממצא ייחודי אשר בשל מורכבותו לא ניתן לעמוד בלוחות הזמנים האמורים בסעיפים (א) ו-(ב),

רשאים מנהל רשות העתיקות והמנהל הכללי של משרד האוצר להאריך את לוחות הזמנים האמורים.

## יערות

33. לקבוע בחוק ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים כי על אף האמור בכל דין, במתן רישיון לפי סעיפים 15-15א לפקודת היערות, ישקול פקיד היערות גם שיקולים אלה:
- האפשרות ליישם את הקמת המיזם בהתאם לתכנית המאושרת;
  - הנזק מעיכוב בלוחות הזמנים שיגרם כתוצאה מאי מתן רישיון;
  - התייקרות העבודות כתוצאה מאי מתן רישיון.
  - התועלת הציבורית שיש מקידום מיזם התשתית החיונית המועדף בלוחות הזמנים להקמתו.
- לצורך שקילת שיקולים אלה יפנה פקיד היערות לחברה המבצעת לקבלת עמדתה, וכן ייקבע, כי ניתן רישיון כריתה לאחר ששקל את השיקולים האמורים, וגם אם נוכח רק משיקולים אלה כי אין להותיר את האילן המוגן או העץ הבוגר שלגביו מתבקש הרשיון, במקומו או כי ניתן להעתיקו פקיד היערות להיווכח כי אין להותיר את האילן המוגן או העץ הבוגר שלגביו מתבקש הרישיון במקומו או להעתיקו.
34. סירוב פקיד היערות ליתן רישיון כריתה לאילן מוגן או עץ בוגר ייעשה רק לאחר ששקל את כלל השיקולים המנויים בסעיף 33 להחלטה זו ומטעמים מיוחדים שיירשמו, ובהסכמה עם רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות. לצורך שקילת כלל השיקולים, יתייעץ פקיד היערות עם המנהל הכללי של משרד האוצר והמנהל הכללי של המשרד האחראי, אשר יעבירו את חוות דעתם בכתב.

## תכנון באמצעות אחר

35. במיזם תשתית חיוני מועדף, חברה מבצעת תהיה רשאית לבצע תכנון של ביצוע ושל העתקת תשתית (להלן – **תכנית התכנון**) של גוף תשתית שהוא גוף ציבורי באמצעות מתכנן מוסמך. בסעיף זה "**מתכנן מוסמך**" – מתכנן הרשום במאגר המתכננים של משרד הבינוי והשיכון בתחום הרלוונטי והוא בעל ניסיון מינימלי של 7 שנים בתכנון תשתיות בתחום הרלוונטי או מתכנן שהוסכם בין החברה המבצעת לבין גוף התשתית.
36. תכנית התכנון תועבר לאישור גוף התשתית אשר יהא רשאי לאשרה, לדחותה, או לערוך בה שינויים.
37. אישור תכנית תכנון בין שנעשה על ידי גוף התשתית ובין שנעשה על ידי חברה מבצעת יעמוד בתקפו למשך תקופה של שנתיים ויחייב את גוף התשתית בשלב הביצוע, לרבות בשלב מתן היתרים לקבלן מצד גוף התשתית הציבורי. נדרש שינוי בתכנית התכנון, במהלך התקופה האמורה, ישא הגוף שזיז את השינוי, ובלבד שהוא גוף ציבורי, בעלות הכנת תכנית תכנון מעודכנת ובעלות שנגרמה עקב עיכוב במיזם התשתית החיוני המועדף.

## תקונים עקיפים

38. לתקן את חוק המטרו באופן הבא:
- לקבוע כי לעניין בקשה להקצאת תדר, לא יחול המנגנון בדבר אישור שבשתיקה הקבוע בסעיף 51(ה) לחוק המטרו.
  - לקבוע כי במקום בו נקבע הוראה ספציפית בחוק המטרו, יחולו הוראות חוק המטרו.
39. לתקן את פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כך ש:
- ייקבע כי הוראות סעיף 22(ב) רישא, לא יחולו גם על הרשאה שנתן שר האוצר לאותן החברות והגופים המנויים בסיפא של הסעיף האמור.
  - כי "חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ" תתווסף לגופים שהוראות הפסקה לא יחולו על הרשאה שנתנו להם שר התחבורה והבטיחות בדרכים או שר האוצר;
  - ייקבע כי לעניין חברות מבצעות של מיזמי תשתית חיוניים מועדפים, יראו את שר האוצר כמי שנתן הרשאה מלאה לביצוע ההפקעה לפי סעיף 22 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1934 לעניין אותם מיזמי תשתית חיוניים מועדפים, ובלבד שהחברה המבצעת לא תפרסם הודעה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות בעניין רכישת זכויות בקרקע שאושרה לגביה תכנית כאמור, אלא אם כן קיבלה את המלצת הוועדה המייעצת כמשמעותה בסעיף 2 לפקודה.
40. לקבוע בחוק המים, התשי"ט-1959 (להלן – **חוק המים**), כי הוראות סימן ד' בפרק ג' לחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001, בעניין סמכויות כניסה למקרקעין לביצוע עבודות יחולו על רשות המים הארצית, בשינויים המפורטים להלן:
- בכל מקום, במקום "חברה" יקראו "רשות המים הארצית";

- ב. בכל מקום, במקום "הממונה" יקראו "מנהל הרשות הממשלתית";  
 ג. בסעיף 42(א), לא יקראו את פרט (3);  
 ד. בסעיף 44, לא יקראו את המילים "וכן לצורך ביצוע בדיקה, ביקורת, או פעולת תחזוקה או החלפה של מיתקן של מערכת מים או של מערכת ביוב, מסוג שקבע שר הפנים בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת."

#### תכנון ורישוי

41. לתקן את חוק התכנון והבניה והתקנות לפיו בהתאם לעקרונות הבאים:
- א. לתקן את סעיף 53 וסעיף 76 לחוק התכנון והבניה באופן הבא:
- (1) יראו תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות ותכנית תשתית לאומית כמאושרת בידי הממשלה בתום ארבעה עשר ימים מהמועד שמזכיר המועצה הארצית או מזכיר הוועדה לתשתיות לאומיות לפי העניין (להלן – **מזכירי הוועדות**), שלח למזכיר הממשלה את התכנית, אלא אם כן ביקש חבר ממשלה במהלך התקופה האמורה, להביא את התכנית לדיון בממשלה. הוגשה בקשה כאמור, יתקיים הדיון בממשלה בתוך ארבעה עשר ימים מיום הגשת הבקשה.
  - (2) על אף האמור בסעיף קטן (1) אם התכנית לגביה הוגשה בקשת חבר הממשלה כאמור בסעיף קטן (1) היא תכנית העוסקת במיזם תשתית חיוני מועדף תידון התכנית על ידי קבינט תשתיות חיוניות בתוך ארבעה עשר ימים מיום הגשת הבקשה.
  - (3) מזכירי הוועדות האמורות בסעיף קטן (1) ישלחו למזכיר הממשלה את התכנית בתוך חמישה ימים מיום שקבל לידיו את המסמכים הרלוונטיים.
- ב. לתקן את סעיף 110 לחוק התכנון והבניה כך שהגשת ערר על החלטת ועדה מחוזית בדבר אישור תכנית לתשתיות לאומיות או דחייתה תהיה ברשות יושב ראש הוועדה המחוזית בלבד, ולא בזכות. על אף האמור, אם התכנית הוגשה על ידי רשות מקומית או ועדה מקומית תהא להן זכות הערר בזכות.
- ג. לתקן את סעיפים 6, 49 ו-76 לחוק התכנון והבניה, כך שהוראות התוספת השנייה לחוק האמור העוסקות בצורך באישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית, לא יחולו על תכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, תכנית לתשתית לאומית ועל היתר מכוחן.
- ד. יועץ סביבתי במוסדות התכנון:
- (1) סעיפים 5 ו-8 לחוק התכנון והבניה יתוקנו כך שבמועצה הארצית ובוועדה מחוזית, יור"ר מוסד התכנון הרלוונטי ונציג השר לאיכות הסביבה במוסד התכנון האמור, ימנו למוסד התכנון יועץ סביבתי, אחד או יותר, שאינו עובד מדינה, המינוי יהיה לפי הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
  - (2) סעיף 119ג לחוק התכנון והבניה יתוקן בהתאם לסעיף קטן (1) כך שהתסקיר יוגש ליועץ הסביבתי לוועדה.
  - (3) עד למינוי יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה כאמור, או בתוך חצי שנה מיום תיקון החוק כאמור לפי המוקדם מביניהם, ישמשו נציגי השרה להגנת הסביבה בוועדות כיועצים הסביבתיים.
  - (4) להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003 בהתאם לתיקונים האמורים לעיל.
  - (5) סעיף 6ה לחוק התכנון והבניה יתוקן כך שהמלים "וזאת מתוך רשימה שיקבע שר הפנים בהסכמת השרה לאיכות הסביבה" ימחקו וזאת על מנת שאת היועץ הסביבתי של הוועדה לתשתיות לאומיות, ניתן יהיה לבחור שלא מתוך רשימה כאמור. המינוי יהיה לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- ה. לתקן את סעיף 261(ה) לחוק התכנון והבניה כך שגוף המנוי בסעיף 261(ד) לחוק האמור יהיה רשאי להקים בהרשאה כל מבנה הנדרש להקמת קו תשתית תת קרקעי או הנדרש לשימוש בו (להלן – **מבנה נלווה**) שהוא אחד מהמנויים להלן:
- (1) מבנה, אשר לו היה נדרש לצורך דרך היו רואים בו מבנה דרך כמשמעו לפי החוק האמור, ואשר נדרש להקמת קו תשתית תת קרקעי או הנדרש לשימוש בו.
  - (2) שר הפנים קבע אותו בתקנות כמבנה נלווה לקו תשתית.
- ו. לתקן את חוק התכנון והבניה כך שעל אף האמור בכל דין, מצאה רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות כי מענה של גורם מאשר, שאישורו לא נקבע בתכנית כתנאי להוצאת ההיתר או ההרשאה, כולל הוראות או תנאים שיש בהם כדי לסכל או להקשות באופן בלתי סביר על מתן היתר או הרשאה מכח תכנית לתשתית לאומית, תהא רשות הרישוי מוסמכת ליתן היתר אף

- בשונה מתנאי המענה ובלבד שנתנה לגורם מאשר כאמור, אפשרות להשמיע את טענותיו בפניה. על אף האמור, לא תיתן רשות הרישוי היתר או הרשאה מכח סעיף זה אם סברה כי יש בכך כדי לגרום לסיכון ממשי לציבור או לבריאותו או למפגע סביבתי חמור.
- ז. לתקן את סעיף 1 לחוק התכנון והבניה באופן הבא:
- (1) בהגדרת "תכנית דרך", הגדרת "דרך" תתוקן כך שיתווסף לה "מתחם לשינוע מטעני רכבת".
- (2) בהגדרת "תשתיות לאומיות" הכוללת, בין היתר, "דרך", תיתווסף הגדרה לפיה לענין זה דרך היא כמשמעה בהגדרת תכנית דרך.
- ח. לתקן את סעיף 62א(א) כך שוועדה מקומית תהא מוסמכת לדון בתכנית מפורטת אשר מוסיפה שטח מותר לבנייה, או מגדילה את השטח הכולל המותר לבנייה, במגרש המיועד לתחבורה ציבורית ובכלל כך חניה לאוטובוסים בלילה או ביום, חניה לאוטובוסים לפני כניסתם לרציפי הנוסעים, ותחנה לתחבורה ציבורית, ובלבד שההוספה או ההגדלה כאמור לא תעלה על 100 מ"ר או על 10% מגודל המגרש, הנמוך מבניהם, ותהא לצורך אחד או יותר מאלה: מיתקני תחזוקה, תדלוק, מיתקנים הדרושים לטעינת אוטובוסים חשמליים, שטיפה, קופות, משרדים, מבנה מנוחה לנהגים, שירותים בסיסיים לרווחת הנוסעים, וכן כל מיתקן הנדרש במישורין לצורך הפעלה של תחבורה ציבורית ומהווה חלק בלתי נפרד ממנה;"

### שילוב תשתיות ומנהרות תשתית משולבות

42. להטיל על מנהל מינהל התכנון לגבש הנחיות מקצועיות לענין תכנון משותף לתשתיות כך שבין היתר, מגיש תכנית שהוא חברה מבצעת כמשמעה בחוק תשתיות לאומיות כפי שיחוקק לפי המוצע לעיל, יצרף אסמכתאות כי-
- א. טרם שהגיש את התכנית למוסד התכנון, שלח לשאר החברות המבצעות הצעה להצטרף לתכנית;
- ב. אם סירב מגיש התכנית לבקשת הצטרפות של חברה מבצעת שהשיבה להצעה, יצרף מגיש התכנית את נימוקיו לסירוב.
43. לתקן את פקודת העיריות כך שבסעיף 274ב(ג)(3) בהגדרת "קווי תשתית", אחרי "והקרקע" יבוא "או מנהרת תשתיות". לענין זה: "מנהרת תשתית" – מנהרה אשר עוברת בה תשתית אחת או יותר.
44. בכפוף להמלצות הצוות אשר הוקם בסעיף 3(ד) להחלטה מס' 1736 מיום 3 ביולי 2022, להטיל על שר האוצר להפיץ תזכיר חוק נפרד שלא במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, בהתייעצות עם השרים הרלוונטיים, בענין מנהרות תשתית בישראל, בהתאם לעקרונות הבאים:
- א. הסדרת ההיבטים השונים הנדרשים לטובת הקמת מנהרת תשתיות רב מערכתית (להלן- מנהרת תשתיות) ובכלל זה, את האופן שבו תתקבל החלטה על הקמת מנהרת תשתית בהתבסס על בחינת עלות תועלת כלכלית שיקבע משרד האוצר.
- ב. יקבע גורם מוסמך לענין מנהרת התשתית אשר יהיה אמון על הקמתה, תפעולה, תחזוקתה, ניהול הממשקים בין בעלי התשתית השונים, גביית העלויות בגין השימוש במנהרה ושמירת בטחונה ובטיחותה.
- ג. ייקבעו הוראות אשר יאפשרו הקמה יעילה ומהירה של מנהרת תשתית, בין היתר, לענין תכנון ובנייה, כניסה למקרקעין, וזכויות קנייניות.
- ד. החוק יקבע את אופן חלוקת עלויות ההקמה ועלויות התפעול בין חברות התשתית שמנהרת התשתית משרתת אותם, וזאת בהתבסס על חלקן היחסי במנהרה וכן פרמטרים רלוונטיים נוספים.
- ה. החוק יקבע את כללים ותשלומים שיחולו על חברות אשר יבקשו להניח תשתית מחוץ למנהרת התשתית.

### סמכויות רישוי

45. לתקן את סעיף 6ב לחוק התכנון והבניה באופן הבא:
- א. הגדרת תכנית ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות שבסעיף קטן(ב) תשונה כך שלא יהיה צורך לצרף לתכנית כאמור תשריט של השטח שעליו היא חלה.
- ב. רשות הרישוי של הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות בהרכבה הכולל גם את מהנדס הוועדה המקומית שבתחומה נמצא השטח הגדול ביותר בתחום הבקשה להיתר (להלן – **רשות הרישוי לתשתית לאומית**) תהא רשאית, ליתן היתר או הרשאה לתשתית לאומית שנקבעה בתכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאושרה על ידי וועדה מחוזית או שנקבעה בתכנית ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות אם התקיים אחד מאלה:

- (1) ההיתר הוא למיזם תשתית חיוני.
- (2) בתכנית נקבע כי רשות הרישוי לתשתית לאומית כאמור תהא מוסמכת לדון בהיתר.
- (3) לא נקבע בתכנית כאמור בסעיף (2), ואולם התקבלה החלטת הוועדה המחוזית לאחר ששמעה את עמדת הוועדה המקומית הנוגעת בדבר, לפיה ניתן יהיה להגיש לרשות הרישוי לתשתית לאומית.
- ג. עד לתיקון תקנות בהתאם לסעיף 47 בנוסף על האפשרות לפנות לגורם האמור בתקנות שהותקנו מכח סעיף 145(ו) לחוק התכנון והבניה, ניתן יהיה לפנות לרשות הרישוי המורכבת מיו"ר ומתכנן הוועדה לתשתיות לאומיות, לקבלת הרשאה לביצוע עבודות ומתקנים הדרושים להולכה, ובלבד שיתקיימו כל אלה:
  - (1) סך מספר הפניות כאמור בסעיף זה, בשנה קלנדרית, לא יעלה על עשר;
  - (2) מנהל רשות החשמל כמשמעה בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 אישר בכתב כי ביצוע הפרויקט דרוש לעמידה בתכנית פיתוח תקפה כמשמעה בסעיף 19 לחוק האמור.

#### חדשנות

46. לתקן את חוק התכנון והבניה כך ששר הפנים, לבקשת השר האחראי על תחום המיזם הרלוונטי (בסעיף זה – **השר האחראי**), יהא רשאי, בהסכמת המועצה הארצית לקבוע בצו פטור מהיתר ומתכנית לפי החוק האמור, לעבודות ושימושים הנדרשים לביצוע מיזם חלון (פיילוט), ובלבד שהתקיימו כל אלה:
  - א. הפטור יהיה זמני ולתקופה המינימלית הנדרשת לבחינת המיזם, אשר לא תעלה על שלוש שנים, ואולם שר הפנים יהא רשאי, בהתייעצות עם המועצה הארצית, להאריך את הצו בשנתיים נוספות, וכן יהא רשאי מטעמים מיוחדים שיירשמו ליתן את הצו מראש לחמש שנים,
  - ב. העבודות והשימושים יעשו בידי המדינה או גוף הפועל מטעמה לאחר שהוסמך לכך לפי החלטת הממשלה;
  - ג. שטח המיזם יהיה בהיקף שאינו עולה על ההיקף הנדרש לבחינת המיזם;
  - ד. שר הפנים יקבע הוראות בענין החזרת המצב לקדמותו, ואם היה מבצע המיזם גוף הפועל מטעם המדינה רשאי שר הפנים, להתנות את מתן ההיתר בהפקדת ערובה בגובה שיוורה עליו שר הפנים בהסכמת השר האחראי לצורך הבטחת השבת המצב לקדמותו;
  - ה. שר הפנים קבע אם סבר שהדבר נדרש, הוראות בעניין שמירה על הסביבה ועל שלום הציבור;
  - ו. המדען הראשי במשרד האחראי על תחום הפעילות של המיזם ואם אין במשרד האחראי מדען כאמור, המדען הראשי כהגדרתו בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984 אישר כי מתקיים אחד מאלה:
    - (1) מדובר במיזם חדשני של טכנולוגיה אשר אינה נפוצה בישראל ואשר יש חשיבות להקימו בהקדם על מנת לקדם את המחקר והפיתוח בתחום עליו אמון המשרד הרלוונטי, והכל במטרה לקדם את הטמעת השיטה או הטכנולוגיה עליה מבוסס המיזם ככל שתוצאות המיזם יהיו מוצלחות.
    - (2) מדובר בשיטה או טכנולוגיה אשר אינה נפוצה בישראל ואשר המשרד, מעונין להקים מיזם כאמור לצורך בחינת הרגולציה הנדרשת להסדרת השיטה או הטכנולוגיה.
  - ז. נוכח שר הפנים כי אם הקמת המיזם תותנה בתכנית או בהיתר הדבר יביא לפגיעה משמעותית בקידום המחקר, הפיתוח וההטמעה של השיטה או הטכנולוגיה כאמור בסעיף קטן (ו)(1) או לפגיעה משמעותית בקידום הרגולציה הנדרשת להסדרת השיטה או הטכנולוגיה כאמור בסעיף קטן (ו)(2).
  - ח. הבקשה הוגשה לשר הפנים בצירוף מסמך המפרט את השפעות צפויות על הסביבה כתוצאה מביצוע המיזם וחלופות שנבחנו לעניין מיקום המיזם.
  - ט. האמור בסעיף 266ה(ג-ה) לחוק התכנון והבניה.
  - י. ניתן צו לפי סעיף זה, יראו אותו כתכנית לעניין סעיף 197 והתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, והכל בשים לב למשך מתן ההיתר.
  - יא. לא ינתנו יותר מארבעה צווים כאמור בשנה קלנדרית.

#### שינויים והקלות בתכניות מתאר או מתקנים קיימים

47. לתקן את סעיף 145(ח) לחוק התכנון והבניה באופן הבא:
  - א. ניתן יהיה להעניק הרשאה, לשינוי הנוגע לקווי חשמל במתח עליון (להלן – **קווי 161**) קיימים והמבנים והמתקנים הנלווים להם, וכן הקמת קווי 161 תת קרקעיים והקמת המבנים והמתקנים הנלווים להם, מכח תכנית אף אם התכנית לא כוללת את ההוראות שבסעיף 145(ז) לחוק האמור.

- ב. הליך השמעת הטענות כמשמעו בסעיף 145(ח)(2)(ג) לענין הרשאה כאמור בסעיף קטן(א), יתקיים בפני ועדת משנה של הוועדה המחוזית שהרכבה הוא יושב ראש הוועדה המחוזית, מתכנן המחוז, נציג שר האנרגיה, נציג השר להגנת הסביבה וחבר מבין נציגי הרשויות המקומיות. לעניין הרשאה שתוגש לרשות רישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות הליך שמיעת הטענות יערך בפני ועדת משנה של הוועדה לתשתיות לאומיות שזה הרכבה: יו"ר הוועדה, מתכנן הוועדה, נציג שר האנרגיה, נציג השר להגנת הסביבה ונציג שר האוצר, ואולם לא יוגשו לרשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות יותר מעשר בקשות בשנה קלנדרית.
48. להטיל על שר הפנים בתוך 180 יום לתקן את תקנות התכנון והבניה (הסדרת הולכה, חלוקה והספקה של חשמל), התשנ"ח-1998 שהותקנו מכח סעיף 145(ו) לחוק התכנון והבניה, וזאת לאחר שהתייעץ עם שרת הגנת הסביבה ושר האנרגיה, כך שכלל וקו חשמל, או מבנה או מיתקן נלווים לו יוקמו מכח תכנית אשר הופקדה להתנגדויות או מכח תכנית כאמור בסעיף 46 להחלטה זו, לא ידרש פרסום ושמיעת התנגדויות בשלב ההרשאה להקמתם.
49. לתקן את סעיף 145(ח)(2) לחוק התכנון והבניה כך שוועדה מקומית תהא רשאית להעניק היתר לקו או מתקן ביוב מכח תכנית מתאר ארצית אף אם התכנית לא כוללת את ההוראות שבסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה ולרשום את הודעת מנהל מינהל התכנון כי בכוונתו לבחון תיקון לפרק המים בתמ"א 1 כך שיכללו בו הוראות לעניין מתן היתרים למתקני וקווי ביוב מתוקף התמ"א.
50. לתקן את סעיף 151 לחוק התכנון והבניה כך שמוסד תכנון יהא מוסמך לאשר הקלות מתכנית מפורטת לתשתית לאומית ובכלל כך הקלות לענין הוספת שטחי בנייה. בתוך כך מוסד תכנון יהא רשאי לאשר:
- א. תוספת שטחי בניה, בהיקף שלא יעלה על 30 אחוזים משטחי הבניה המאושרים במגרש לצורך מבני דרך או מבנה נלווה כמשמעו בסעיף 40(ה) שנקבעו בתכנית אם שוכנע מוסד התכנון כי לא ניתן לממש את התכנית ללא תוספת שטחי בניה אלו.
- ב. תוספת שטחי בניה לצורך מבני דרך, מבנה נלווה כמשמעו בסעיף 40(ה) להחלטה זו, או מיתקן השנאה שנדרש לצורך מיתקן פוטו וולטאי שהוקם לפי תכנית והכל בהיקף שלא יעלה על 50 מ"ר ולצורך שימוש המותר לפי תכנית.
51. לקבוע בחוק התכנון והבניה כי:
- א. הוועדה לתשתיות לאומיות תהא רשאית לשנות תכנית לתשתית לאומית מאושרת (להלן - **תכנית השינוי**) אם השינוי הוא בעניין אשר לו היה נידון טרם אישור התכנית, ניתן היה לאשרו לפי סעיף 106(ב) לחוק ואם התקיימו כל אלה:
- (1) השינוי המבוקש לא נדון בעבר בעת אישור התכנית, או אם השינוי נדון בעבר, סברה הוועדה לתשתיות לאומיות כי עקב שינוי נסיבות או גילוי מידע חדש יש לאשר את השינוי.
- (2) הבקשה הוגשה על ידי מי שהגיש את תכנית התשתית הלאומית או מי מטעמו.
- ב. היה השינוי המבוקש עלול לדעת הוועדה לתשתיות לאומיות לפגוע באדם אשר לו היה מדובר בשלב של הפקדת תכנית היה רשאי להגיש התנגדות, לא יכריע מוסד התכנון לגבי השינוי המבוקש לפני שנתן לאותו אדם, במהלך תקופה של 60 ימים, הזדמנות להשמיע טענותיו.
- ג. הוועדה לתשתיות לאומיות תקבל החלטה בתכנית השינוי בתוך 21 ימים מתום המועד להגשת התנגדויות. לא הוגשה התנגדות במהלך התקופה שנקבעה לשמיעת התנגדויות, יראו את תכנית השינוי כמאושרת על ידי הוועדה לתשתיות לאומיות, בתום 5 ימים מתום המועד שמיעת התנגדויות, וזולת אם הוועדה החליטה אחרת במהלך אותם 5 ימים.
- ד. הודעה על הכרעה בדבר התנגדויות ועל נימוקיה תינתן בכתב למתנגד.
- ה. לא סברה הוועדה שהשינוי המבוקש עלול לפגוע באדם כאמור בסעיף קטן (ב), יראו את תכנית השינוי כמאושרת בידי הוועדה.
- ו. אושרה בקשה לשינוי לפי סעיף זה, תחשב כשינוי תכנית לכל דבר ועניין ויחולו עליה הוראות חוק התכנון והבניה, אלא אם נקבע אחרת במפורש.
52. להטיל על משרד האנרגיה להכין תכנית מתאר ארצית כאמור בסעיף 46 להחלטה זו, בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו, ולהטיל על יושב ראש המועצה הארצית לתכנון ולבניה להביא בפני המועצה הארצית לתכנון ובניה את התכנית כאמור בסמך לאחר שהועברה אליו. התכנית תכלול:
- א. הגבהה או הנמכה של גובה עמודי חשמל בתוואי קו קיים או בתוואי תכנית מאושרת;
- ב. שינוי מיקום עמודי חשמל מתוואי קו קיים או מתוואי תכנית מאושרת למרחקים שיקבעו על ידי המועצה הארצית;
- ג. תחזוקה ושדרוג קווים באמצעות החלפת התייל או באמצעות הוספת תיילים;
- ד. הקמת קו תת קרקעי ומיתקנים נלווים.

## שמירה על רציפות תפקודית

53. לתקן את חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק אוויר נקי), בהתאם לעקרונות הבאים:
- א. בעל רישיון לניהול המערכת כהגדרתו בחוק משק החשמל (להלן – מנהל המערכת) יהיה רשאי להורות לבעל מקור פליטה טעון היתר שהוא בעל רישיון יצור לפי חוק משק החשמל, לפעול שלא בהתאם להיתר שניתן מכח חוק אוויר נקי, והכל מבלי שהפעולה תחשב כמעשה או מחדל בניגוד לחוק האמור, אם סבר שהדבר דרוש לצורך מניעת פגיעה באמינות ואספקת החשמל בהתאם לצפי צריכת החשמל שבעל הרישיון לניהול המערכת צופה, וזאת לזמן המצומצם ביותר שהדבר נדרש למניעת פגיעה כאמור.
  - ב. שרת הגנת הסביבה תהא רשאית להתקין תקנות לעניין סעיף זה בהסכמת שר האנרגיה.
  - ג. הסדרת הנושא תיעשה בשים לב להיבטי אכיפה.
54. לקבוע בחוק שתוקם ועדת שרים לתשתיות בראשות ראש הממשלה, אשר חברים בה שר האוצר אשר יהיה גם ממלא מקום ראש הממשלה, שר הפנים, והשר הממונה על מיזם התשתית שבגינו התכנסה הוועדה.

## חלוקת הכנסות מארנונה בהתאם להשפעה חיצונית

55. לתקן את סעיף 9ב לפקודת העיריית [נוסח חדש], שמסמך את שר הפנים בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר ועדת חקירה להכריז על חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות, כך שוועדת חקירה כאמור לבחינת חלוקת הכנסות תוקם ביחס לכל תחנת כח או מתקן לטיפול בפסולת. ועדת החקירה תבחן, בין יתר שיקוליה, את התפזרות ההשפעות החיצוניות בין שטחי הרשויות המקומיות הגובלות או הסמוכות בתחנת הכח או במתקן הטיפול בפסולת.

## תקנות תכנון ובניה

56. בהמשך להחלטה מס' 208 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – החלטה 208), להטיל על שר הפנים להתקין תקנות לפי חוק התכנון והבניה בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה זו באופן הבא:
- א. תקנות להגדרת מבנים נלווים כמשמעותם בסעיף 40(ה) בהחלטה זו, אשר יכלול בהם, בין השאר, כל מבנה אשר מוגדר כמבנה דרך כאשר הוא משמש כמבנה נלווה.
  - ב. כל מבנה חדש שיוקם אשר שטח הגג שלו עולה על 250 מטרים רבועים, יכלול הכנה להתקנת מיתקן פוטו וולטאי כך שהקמת המתקן תצריך התאמות מינימליות במבנה, ובכלל זה יכלול הרכיבים הבאים:
- 1) מערכות טכניות שעל גג המבנה ירוכזו כך שיוותר שטח פנוי רצוף ככל הניתן.
  - 2) לצורך בחינת הקונסטרוקציה, העומס של הגג יכלול את העומס שנדרש למיתקן פוטו וולטאי.
  - 3) התכנון יכלול הכנה למקום למפסק, כבילה וצרכי החשמל של המיתקן הפוטו וולטאי.
  - 4) התכנון יכלול חיבור נקודות מים על הגג.
- ג. תקנה 24(3) לתקנות תכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014, תתוקן באופן שיאפשר להקים מתקן פוטו וולטאי בגג שטוח אף אם המתקן בולט מגובה מעקה הגג, ובלבד שהמתקן אינו גבוה מרצפת הגג ביותר משלושה מטרים, או בהתאם לתכנית המאושרת, הנמוך ביניהם.
- ד. התקנת מיתקן פוטו וולטאי אשר משמש לקירוי קומת גג במבנה המשמשת לחניה או תעשה בפטור מהיתר, בכפוף לתנאים שיקבעו בתקנות.
- ה. לתקן את תקנות התכנון והבניה (תכן הבנייה) (בנייה בת-קיימה), התש"ף-2020 כך שבניין חדש שאינו למגורים, לרבות חניון, יידרש לעמוד בדירוג אנרגטי גבוה מהנדרש כיום או להתקין מערכת לייצור אנרגיה מתחדשת לשימוש הבניין בהתאם לתנאים שייקבעו בתקנות.
57. לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] כך שלא יוטל היטל תיעול או סלילה ולתקן את חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 כך שלא יוטל היטל הקמה והכל בגין הקמת מתקן פוטו וולטאי אשר משמש לקירוי קומת גג במבנה המיועד לחניה או לקירוי מגרש המיועד לחניה פתוחה וזאת אם המתקן הוקם עד ליום 31 בדצמבר 2030.
58. בהחלטה זו –

”אזור מגן” – כהגדרתו בהוראות לפי פקודת בריאות העם, 1940;

”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;

**"בקשה לקבלת מידע"** – פנייה לגורם מוסמך בבקשה לקבלת פרטי מידע הנדרשים לטובת תכנון או הקמת מיזם תשתית.

**"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;

**"הוועדה לתיאום תשתיות"** – כהגדרתה בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002;

**"החוק למניעת מפגעים"** – חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961;

**"השר הממונה על הגורם המוסמך"** – השר הממונה על יישום החוק מכוחו הוסמך גורם מוסמך;

**"המערכת הלאומית לתיאום תשתיות"** – מערכת ממוחשבת לתיאום תשתיות שאת פרטיה פרסם המנהל הכללי של משרד התחבורה באתר האינטרנט של המשרד;

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

**"חוק המטרו"** – חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021;

**"חוק משק החשמל"** – לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996;

**"חוק העתיקות"** – חוק העתיקות, התשל"ח-1978;

**"חוק רישוי עסקים"** – לחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968;

**"חוק התכנון והבניה"** – חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965;

**"חוק התקשורת"** – חוק התקשורת (בזק ושידורים) התשמ"ב-1982;

**"חיתוך בדיקה"** – כהגדרתו לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978;

**"חפירת בדיקה"** – כהגדרתה לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978;

**"חפירת הצלה"** – כהגדרתה לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978;

**"יזם אנרגיה מתחדשת"** – גוף הפועל בהתאם לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, לצורך הקמת מתקן לייצור אנרגיה מתחדשת;

**"יחידה"** – כהגדרתה בחוק רישוי עסקים;

**"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, תשנ"ג-1993; מיתקן להתפלת מים, מנהרות תשתית וכן תשתית לסילוק פסולת או לטיפול בביוב המבוצע על ידי חברה מבצעת;

**"מיזם תשתית חיוני"** – מיזם תשתית העומד בתנאים שיקבעו בהתאם לסעיף 6 להחלטה זו;

**"מיזם תשתית חיוני מועדף"** – מיזם תשתית חיוני כפי שקבעה הממשלה בהתאם לסעיף 12 לעיל;

**"מכונה"** – כהגדרתה בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר מציוד בניה), התשל"ט-1979;

**"מפרט המיפוי הלאומי"** – המפרט המפורסם על ידי המרכז למיפוי ישראל;

**"משאבי טבע"** – נפט כהגדרתו בחוק הנפט, התש"י-1950, "מחצבים" ו-"חומרי חציבה" כהגדרתם בפקודת המכרות;

**"משרדי הממשלה"** – משרדי הממשלה לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם;

**"מפת ערות (as made)"** – כהגדרתה בהוראות לפי פקודת המדידות;

**"עבודות תשתית"** – תכנון או ביצוע של עבודה הקשורה בתשתיות של גוף תשתית ובכלל זה הקמה, פיתוח והעתקה של תשתיות;

**"פעולה ביחס לתשתית"** – תכנון, פיתוח, הקמה, העתקה או ביטול של תשתית;

**"קו תשתית קרקעי"** – כמשמעו בסעיף 261(ד) לחוק התכנון והבניה;

**"קבינט תשתיות חיוניות"** – כמשמעו בסעיף 53 להחלטה זו;

**"ריבוע בדיקה"** – ריבוע בשטח של 25 מ' אשר סומן לצורך ביצוע חיתוך בדיקה או חפירת בדיקה.

**"תיאום תשתיות"** – תיאום בין חברה מבצעת לגוף תשתית לשם ביצוע עבודות להקמת מיזם תשתית, ובכלל זה תיאום לפי דין או לפי תוכנית או היתר מכוח חוק התכנון והבניה;

**"תקנות רעש בלתי סביר"** – בתקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990;

**"תשתית"** – כהגדרת המונח "מיתקני תשתית" בחוק התכנון והבניה;

**"תשתית פסיבית"** – כהגדרתה בסעיף 5(7) לחוק התקשורת.



**נספח א'**

| תחום תשתית   | סוג תשתית                        | היקף פעילות למיזם תשתית חיוני   |
|--|----------------------------------|---|
| משק החשמל  | תחנות מיתוג וקווי הולכה מחוברים  | תחנות מיתוג אשר נקבעו בתכנית פיתוח על פי חוק משק החשמל, וקווי החשמל המחוברים להם.       |
|  | מתקני יצור חשמל                  | מתקן יצור חשמל בהספק של 100 מגה וואט לפחות.   |
| מנהרות תשתית   | מנהרות תשתית                     | מנהרות תשתית רב מערכתיות להעברת מתקני תשתית.  |
| משק המים   | מתקני התפלה                      | בכושר ייצור של לכל הפחות 100 מאות מיליוני מ"ק בשנה.                                     |
|  | מתקני טיהור שפכים                | בהיקף ספיקה יומי של לכל הפחות 50 אלף מ"ק.   |
|  | מערכת הולכה                      | מערכות הולכה ראשיות המשמשות מתקני התפלה או מתקני טיהור שפכים שהינם מיזם תשתית חיוני.    |
| משק הנפט, הדלק הגפ"מ והגז הטבעי, צינורות הולכה של גפ"מ וצינורות הולכה של תזקיני נפט. | צינורות הולכה                    | צינורות הולכה של סולר המזינים תחנת כוח.   |
|  | אחסון וניפוק תזקינים             | מתקני אחסון תזקינים בהיקף של למעלה מ-200,000 טון.                                       |
|  | אחסון וניפוק גפ"מ                | מתקני אחסון גפ"מ מעל 8000 טון.  |
|  | תשתית הולכת גז טבעי בלחץ גבוה    | תשתית הולכת גז טבעי בלחץ של מעל 16 באר.   |
| תעופה  | שדה תעופה                        | שדה תעופה כהגדרתו בחוק הטיס, התשע"א-2011.   |
| נמלים  | נמל תחבורה ימי                   | כהגדרתו בפקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א-1971.  |
| רכבות  | מערכת תחבורה מסילתית             | מערכת תחבורה מסילתית, לרבות מסילת ברזל, מתחם רכבת ומתקנים הנדרשים לצורך הפעלתה של רכבת. |
| כבישים   | כבישים                           | נתיבי תחבורה ציבורית בדרך מהירה כהגדרתה בפקודת התעבורה [נוסח חדש] וכבישי אגרה.          |
| פסולת  | מיון פסולת מעורבת                | 150,000 טון לשנה  |
|  | טיפול בחומר אורגני מפסולת מעורבת | 60,000 טון לשנה   |
|  | השבת אנרגיה מפסולת מעורבת        | 150,000 טון לשנה  |

## דברי הסבר

### רקע כללי

הקמת מיזמי תשתית בישראל היא אחת מן המשימות המורכבות והחשובות במשק הישראלי, בין היתר על רקע מחקרים שונים המעידים על קשר בין רמת התשתיות לרמת הפריור במשק. מדינת ישראל סובלת ממחסור בתשתיות בין היתר לאור המורכבות והקושי שבהקמתם. על מנת לייצר רמת תשתיות נאותה בישראל, אשר צפויה להפחית את הגודש, להבטיח את אספקת החשמל והמים ולעמוד ביעדי האקלים והאנרגיה המתחדשת, מקימה מדינת ישראל מספר מיזמים לאומיים שיאפשרו את השגת מטרות אלו לצורך הגדלת הפריור והשגת תועלות כלכליות, חברתיות ואורבניות המשפיעות על רמת החיים של התושבים. עם זאת, הקמת מיזמי תשתית בישראל נתקלת בחסמים רבים אשר מקשים את ביצוע מיזמי התשתית במועד. חסמים אלו נגרמים, בין היתר, בשל תוואי השטח בו מוקמים מיזמים אלו, ריבוי גופי התשתית הרלוונטיים ביחס למיזם תשתית וכן ריבוי הרגולטורים המעורבים בתכנון והקמת המיזם. המחסור בתשתיות, לו לא יינקטו צעדים בקידום מיזמי תשתית, צפוי אף להתעצם בשל קצב גידול אוכלוסייה גבוה במיוחד.

על מנת לאפשר את קידום מיזמי התשתית במועד, מוצע לקבוע בחוק מנגנונים להסדרת הממשקים בין גופי התשתית השונים והחברות המבצעות האמונות על קידום מיזמי התשתית, מתן העדפה בקידום מיזמי התשתית וכן התאמת הרגולציה באופן אשר ישקף את החשיבות שרואה הממשלה ביחס לקידום מיזמי התשתית.

### לסעיף 1

#### לסעיפים קטנים (א)-(ב):

כיום מאגר מיפוי התשתיות הלאומי בניהולו של מרכז מיפוי ישראל (להלן – מאגר המיפוי), אינו מכיל מידע מספק אודות מיקום תשתיות התת קרקעיות. היעדר מידע זה, אינו מאפשר הסתמכות על ביצוע עבודות קודמות באשר למיקום תשתיות תת קרקעיות וגורם, לחוסר יעילות ולעבודה כפולה בשלב איתור התשתיות, ובהמשך לכך לעיכובים משמעותיים בהקמת מיזם תשתית. מוצע לקבוע בחוק כי גופי תשתית יעבירו את המידע אודות מיקום התשתיות שבחזקתן למאגר המיפוי תוך 60 ימים מסיום עבודות להקמת להעתקת או לביטול תשתית.

בהמשך להסדר המוצע, ועל מנת לאפשר לגופי התשתית לוודא את מיקום תשתיותיהן בסיום עבודות קודם להעברת המידע למאגר המיפוי, מוצע לקבוע כי חברה מבצעת, תאפשר לגופי התשתית את הזמן הנדרש לטובת מיפוי התשתית לאחר השלמת העתקתה וקודם לכיסויה. בהמשך לכך מוצע לקבוע כי במקרה בו לא ימפה גוף תשתית את התשתית שבבעלותו, תעביר החברה המבצעת לגוף התשתית את מיפוי התשתית שהיא ביצעה בעצמה וגוף התשתית יעבירה למאגר המיפוי.

#### לסעיפים קטנים (ג)-(ה):

על מנת למנוע עבודות כפולות אשר נגרמות היום כתוצאה מחוסר שיתוף מידע, מוצע לקבוע כי גוף תשתית המבצע עבודה לבדיקה ולגילוי של תשתיות, יעביר למאגר המיפוי מידע בנוגע לסקרי קרקע ומיפוי תשתיות שביצע. כך, יהיה ניתן למנוע ביצוע חוזר ונשנה של פעולות לאיתור תשתיות. כמו כן, מוצע לקבוע כי במקרה שבו החברה המבצעת היא שתבצע את עבודות הגישוש, או במקרה שבו התגלה במסגרת עבודות גישוש של גוף תשתית, תשתית של גוף תשתית אחר, יעביר מבצע עבודות הגישוש את ממצאי עבודות הגישוש לבעל התשתית וייתן לו פרק זמן לתקן.

לאור העובדה כי מוצע לקבוע חובה להעברת מידע על מיפוי תשתיות למאגר המידע, ובאמצעות זה להבטיח רשת נתונים מהימנה, וצורך צמצום עיכובים שאינם הכרחיים במיזמי תשתית בעקבות בדיקות חוזרות ונשנות לאיתור תשתיות, מוצע לקבוע כי גוף תשתית לא יהיה רשאי לדרוש ביצוע מחודש של עבודות גישוש, לצורך איתור תשתיות, שהועתקו, הוקמו או בוצע לגביהן גישוש 5 שנים קודם למועד הבקשה, ובלבד שהעתקת, הקמת או עבודות הגישוש ביחס לתשתית האמורה התבצעו לאחר כניסתו של החוק לתוקף. אף כי לעמדת גורמי המקצוע תשתיות אינן צפויות לזוז בפרק זמן של 5 שנים, מוצע לקבוע כי יתאפשר ביצוע גישוש במקרים בהם קיימת וודאות גבוהה לתזוזת תשתיות בעקבות שינוי פיזי חריג של הקרקע, במקרים כמו רעידת אדמה משמעותית או בולענים.

## לסעיפים קטנים (ו) – (י):

כיום מצוי מידע רב ביחס לתשתיות ברשותם של גופים ציבוריים שונים שאינם גופי תשתית. מוצע לקבוע כי גם גופים אלו יעבירו את המידע המצוי בידם למאגר המיפוי, וזאת תוך פרקי הזמן המפורטים בהצעה, וככל שמתקבל בידיהם מידע המפורט בעתיד, להעביר גם אותו למערכת. לנוכח העובדה כי חלק מהמידע הנמצא על ידי גופים ציבוריים לא הופק על ידם, מוצע להבהיר כי הגוף הציבורי לא יישא באחריות למיקומן של התשתיות ודיוק הנתונים. כמו כן, מוצע לקבוע שלא לחייב העברתן של בדיקות קרקע שהתקיימו לצורך איתורם של משאבי טבע משום שמידע זה הינו על פי רוב סוד מסחרי.

## לסעיף 2:

לטובת יצירת סטנדרטיזציה שתאפשר שימוש במידע באופן יעיל מוצע להטיל על שר הבינוי והשיכון לקבוע את הפרטים אשר יכללו בסקר הקרקע כפי שיועבר למאגר המיפוי.

## לסעיף 3:

בעקבות חוסר המידע על מיקומן של תשתיות, במקרים רבים עם תחילת ביצוע העבודות על ידי החברות המבצעות, מתגלות בקרקע תשתיות אשר לא היו ידועות לגופי התשתית בעת התכנון. מצב זה, בו יש לבצע עצירת עבודות עד להעסקתה של התשתית האבודה, מעכב משמעותית את ביצוע העבודות ויוצר אי נוחות רבה לתושבים המתגוררים באזור העבודות. על מנת לצמצם את לוחות הזמנים לצורך הטיפול בתשתיות לא ידועות, שנדרש להעתיקן לצורך קידום מיזם התשתית, מוצע לקבוע מנגנון לביצוע העסקתה של תשתית שאינה תואמת את מיפוי התשתית בזמנים מוגבלים. בעקבות הנזק הרב שנוצר כתוצאה ממצבים אלו, ומאחר ומדובר במקרים בהם התשתית לא הייתה ידוע לגוף התשתית, מוצע כי הסדר זה יחול גם ביחס למקומות שמיפוי התשתית בוצע בהם קודם לכניסת החוק לתוקף. על פי המנגנון, במקרה בו נמצאה תשתית לא ידועה לאחר תחילת ביצוע עבודות, על גוף התשתית לקבוע האם ירצה להעתיק את התשתית בעצמו במסגרת הזמנים הקבוע בהצעה או לאפשר לחברה המבצעת לבצע בעצמה את העסקתה. ככל וגוף התשתית אישר לחברה המבצעת לבצע בעצמה את העסקת התשתית האבודה, תעביר החברה המבצעת לגוף התשתית מסמכים המפרטים את המתווה המוצע להעסקת התשתית קודם לתחילת העבודות על ידה. כמו כן מוצע כי במקרים בהם נדרש ניתוק וחיבור של תשתית לרשת תשתית רחבה, יבצע גוף התשתית את הניתוק והחיבור האמורים בזמנים הקבועים בהצעה.

בהמשך לאמור, מוצע לקבוע הסדרים ספציפיים למקרים בהם מתקיימת מורכבות רבה יותר בהעסקת התשתית, זאת מפאת המורכבות ההנדסית שיכולה להיווצר במקרים חריגים או העסקתה אל מחוץ לקו הכחול של התכנית המאושרת למיזם התשתית.

על מנת לאפשר לגופי התשתית לבצע התאמות נדרשות לתשתית שבבעלותן במסגרת ביצוע עבודות להעסקת התשתית, ולא במועד מאוחר יותר, וזאת מבלי להטיל נטל כלכלי עודף על החברה המבצעת הנושאת בעלויות העסקת התשתית הקיימת, מוצע לקבוע כי גוף תשתית יהיה רשאי לבקש שדרוג התשתית שבבעלותו, ובלבד שגוף התשתית הוא שיישא בעלויות לכך.

בנוסף, מוצע להבהיר כי אין בהוראות הסעיף כדי לייתר קבלת רישיון או היתר הנדרשים על פי חוק במסגרת ביצוע עבודות תשתית על ידי חברה מבצעת בהתאם להוראות הסעיף.

## לסעיף 4-5:

מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע מחירון מוצע לצורך סכומי פיצויים לנזקים שנגרמו לתשתית בהיעדרו של מידע, או נזקים שנגרמו לתשתית שמיקומה היה ידוע בהתאם למידע הקיים, עליו יוכלו להסתמך חברות התשתית השונות בהתקשרויות בניהן. מחירון זה יאפשר לגופי התשתית ולחברות המבצעות להשתמש בו על מנת לאמוד את נזקייהן, ולקצר באמצעות שימוש במחירון את פרק הזמן לפתרון מחלוקות בשאלות נזקים שנגרמו לכל אחד מהצדדים

## לסעיף 6:

הקמת פרויקטי תשתית דורשים אישורים ותיאומים עם גורמים רבים. על מנת להגביר את הוודאות בתכנון לוחות הזמנים במסגרת הקמת מיזם תשתית, מוצע לקבוע כי כל גורם מוסמך יקבע נוהל המפרט את כלל המסמכים ופרטי המידע שעל חברה מבצעת להגיש בעת ביצוע פנייה לקבלת מידע או אישור מאותו גורם מוסמך, ובהמשך לכך יקבע הגורם המוסמך את לוחות הזמנים לצורך מתן מענה על ידי אותו גורם מוסמך.

עד לקביעת נוהל ייעודי על ידי כל גורם מוסמך, מוצע לקבוע ברירת מחדל ביחס לפניות המפורטות בהצעה.

#### לסעיף 7:

מוצע לקבוע כי גורם מוסמך לא יהיה רשאי להתנות את אישורו בתנאים שאינם נוגעים באופן ישיר לאישור המבוקש ממנו.

#### לסעיף 8:

על מנת לאפשר יעילות בעת העתקת תשתיות תקשורת פסיביות (להלן – **תשתית פסיבית**) מוצע לקבוע הסדר מקביל להסדר הקבוע בחוק התקשורת ביחס להעתקת תשתיות בעת סלילת דרך וזאת ביחס להקמת מיזמי תשתית. במסגרת האמור מוצע לקבוע בחוק כי במקרים בהם נדרשת הסרה או העברה של תשתית תקשורת בשל הקמת מיזם תשתית, החברה המבצעת לבעל הרישיון, הודעה המפרטת את לוחות הזמנים להעתקת תשתיות על מנת שתוכל לבצע את עבודות העתקת התשתית. לבעל הרישיון תינתן האפשרות לבצע את העתקת התשתית הפסיבית בעצמו, בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף ובכלל זה בהתאם למסגרות הזמנים הקבועות בהודעת החברה המבצעת. מוצע לקבוע כי במקרים בהם לא עמד בעל הרישיון בתנאים הקבועים, או במקרים שבהם הסכים לכך, תהיה החברה המבצעת לבצע בעצמה את עבודות העתקת התשתית, וזאת בתנאים אשר מביטחים כי העבודות יבוצעו בצורה מיטבית, ובכלל זאת על ידי קבלנים מוסמכים ועל ידי פיקוח של פקח מטעם בעל הרישיון, שהחברה המבצעת תישא בעלויות החזקתו בשטח.

#### לסעיף 9:

על מנת ליעל ולשפר לוחות הזמנים הנדרשים להקמת פרויקט תשתית מוצע לקבוע לוחות זמנים לעניין מתן היתר או אישור מאת רשות מקרקעי ישראל, וכן לקבוע כי לא התקבל אישור מעין זה, יראו את הבקשה המאושרת.

#### לסעיפים 10-11:

במטרה לנצל בצורה המיטבית את שטחי הקרקע במדינת ישראל, ועל מנת לאפשר לחברות התשתית לבצע פיתוח עסקי מוצע לקבוע כי חברות התשתית יוכלו לבצע פעילות מסחרית נלווית במקרקעי ישראל, ואת מנגנון הסדרי התשלום על הקרקע בגין פעולות אלו.

#### לסעיף 12:

#### לסעיפים קטנים (א)-(ד):

על רקע ההבנה כי קיימים אילוצים רבים בעת מתן שירותים למיזמי תשתית ותיעדופם על יתר השירותים הניתנים על ידי גופי התשתית, ועל רקע העובדה כי מתוכננים ומוקמים במדינה מיזמי תשתית גדולים אשר להם השפעה רבה על הציבור, מוצע להגדיר, מיזמי תשתית שהם מיזמים בקנה מידה גדול ביחס למיזמי התשתית בתחומם, ושלחם השפעה משמעותית על מצב התשתיות בישראל, כמיזמי תשתית חיוניים. לצורך הוודאות מוצע לקבוע כי רשימת מיזמי התשתית החיוניים תפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר. בהמשך לאמור מוצע לקבוע כי גוף תשתית ייתן עדיפות לטיפול במיזם תשתית בעת מתן מענה לפנייה של חברה מבצעת ביחס למיזם תשתית חיוני. בנוסף מוצע לקבוע כי תיאומים בין חברות מבצעות וגופי תשתית ביחס למיזמי תשתית חיוניים יתבצעו באמצעות המערכת הלאומית לתיאום תשתיות.

#### לסעיף קטן (ה):

בהמשך להוראות סעיף 4 בהם נקבע כי גוף תשתית יפרסם מועדים רלוונטיים לצורך מענה לפניות למתן אישורים שבתחום סמכותו, מוצע לקבוע כי גורם מוסמך יקבע ויפרסם אישורים שבתחום סמכותו, אשר יראו מאושרים בהתאם לתנאים אותם פירטה החברה המבצעת בפנייה, במקרים בהם לא אישר או דחה בקשה שהתקבלה אצלו במסגרת לוחות הזמנים שקבע (להלן – **אישור שבשתיקה**). עוד מובהר כי גורם מוסמך לא יקבע כי יתקיים אישור שבשתיקה שעשוי לסכן את שלום הציבור, בריאותו או בטיחותו. כמו כן, יעביר הגורם המוסמך את הנימוקים לכלל ההסדרים אשר עליהם קבע שלא להחיל את האמור לרבות פירוט מדוע יש בהם כדי לסכן את שלום הציבור ובטיחותו. על אף האמור מוצע כי קבינט תשתיות חיוניות יהיה רשאי לאחר התייעצות עם הגורם המוסמך לקבוע אישורים אשר יהיו אישורים שבשתיקה. בנוסף מוצע לקבוע כי גורם מוסמך יהיה רשאי להודיע כי לא יחול אישור שבשתיקה במקרים שבהם אישור שבשתיקה עשוי לגרום סכנה ממשית ומידית לשלומו, לביטחוננו או לבריאותו של אדם.

### לסעיף 13:

לטובת הקמת פרויקט תשתית ביחוד במרחבים אורבניים וצפופים נדרשים שינויים רבים בהסדרי התנועה אשר כוללים את הרשות המקומית, החברה המבצעת והמשטרה. על מנת לאפשר את אישור הסדרי התנועה בלוחות זמנים קצרים, ובכך לצמצם את לוחות הזמנים לטובת תחילת עבודות תשתית, מוצע לקבוע מסגרת זמנים למענה ותגובה להסדרי תנועה האמורים.

### לסעיף 14:

כיום, כאשר חברות תשתית מבצעות עבודות במרחב של רשות מקומית, הסמכות והאחריות על השטח בו מבוצעות העבודות, אשר היה שייך בעבר לרשות המקומית, עובר לידי חברה מבצעת למשך תקופת ההקמה. על מנת לייעל את תהליך החזרת השטח בסיום העבודות לרשות המקומית, צמצום השטח העלויות בקשר לשטח לאחר סיום המיזם על תקציב הפרויקט, והפניית משאבי החברה המבצעת לאתגרים ההנדסיים בקידום המיזם או מיזמים נוספים, מוצע לקבוע כי רשות מקומית לא תהיה רשאית לסרב לקבל לחזקתה שטח אשר היה בבעלותה, ובלבד שניתנה לה ההזדמנות להעיר על ליקויים שנותרו ביחס לשטח קודם להשבתו. בנוסף מוצע כי במקרה של מחלוקת בדבר קיומם של הליקויים או תיקונם על ידי החברה המבצעת, יכריע הממונה על המחוז הרלוונטי במשרד הפנים.

### לסעיפים 15-21:

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.

הצעת ההחלטה בכללותה נותנת עדיפות למיזמי תשתית חיוניים הנדרשים לאספקת השירותים הבסיסיים והתפקוד הרציף של המשק. לא מדובר בכל הפרויקטים הממשלתיים, אלא רק באלה בעלי החשיבות האמורה, ומתוכם – רק באלה בהיקף גדול ומשמעותי. בתוך כך, מוצע לקבוע מדיניות שונה ביחס למיזמי תשתית חיוניים, בכל תחומי החיים – מיפוי, תקשורת, היתרי בניה, רישוי עסקים, הסדרי תנועה, וגם עובדים זרים. ההצדקה היא הצורך במתן תיעודף מיוחד למיזמי תשתית חיוניים, שהם כאמור מיזמים לתשתיות החיוניות של המשק ולתפקודו הרציף. מדובר בביטוי להחלטת מדיניות בליבת קביעת סדרי העדיפויות במשק והמדיניות הכלכלית של הממשלה.

לצורך הגשמת תכלית זו, מוצע להסיט מעט מהאיוון הקיים בין תעסוקת ישראלים לבין העסקת עובדים זרים, אך ורק ביחס להעסקה במיזם תשתית חיוני. זאת על מנת לאפשר לחברות בינלאומיות שיבחרו לעבוד במיזם תשתית חיוני להגיע עם העובדים שלהן כדי לבצע את העבודה ביעילות – אף אם בפעולת החברה יש פעולות שיכולות להתבצע על ידי עובדים ישראלים. זאת מכיוון שגיוס עובדים ישראלים לעבודה בחברה בינלאומית בפרויקט בארץ כולל קשיים, כמו הכשרה לעבודה בחברה, מתודולוגיית עבודה, קשיי שפה, תרבות ארגונית וכדומה. כאשר יש חברה בינלאומית אשר נבחרה על סמך ניסיון העבר שלה והיכולת שלה, יש לאפשר לה לעבוד עם העובדים שלה.

עם זאת, יודגש כי כל העובדים למיזם תשתית חיוני מוגבלים למכסה של 1500 עובדים בשנה לכלל המיזמים הפעילים (בכפוף לאפשרות להגדיל בהתאם לצורך כמפורט בהחלטה זו). זאת, ביחס לכ-130,000 עובדים זרים בישראל ועוד 140,000 עובדים זרים פלסטיניים. מדובר בהיקף נמוך מאוד ביחס לכלל התעסוקה של עובדים זרים במשק כבר היום, כך שמתן ההעדפה האמור לא צפוי להשפיע על שוק התעסוקה מחד, אך יאפשר קידום מיזמי תשתית חיוניים למשק.

מוצע לקבוע הוראות בדבר העסקת עובדים זרים במיזם תשתית חיוני. כך, מוצע לקבוע כי לצורך מתן היתר להעסקת עובד זר, על המשרד הממשלתי הרלוונטי למיזם לאשר כי אכן העבודה המבוקשת היא במיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות. כך הגורם המוסמך יאשר את מהות המיזם, ולא גורם בעל עניין (למשל החברה שמבקשת היתר).

בנוסף, מוצע לקבוע כי עובד זר יועסק אך ורק בעבודה שעניינה ביצוע המיזם, ולא בעבודת מעטפת כמו הסעדה או ניקיון.

בנוסף, לצורך שמירה על זכויות העובדים הזרים, מניעת סחר בבני אדם וגביית דמי תיווך לא חוקיים אשר יועסקו מטעם חברות המקימות מיזם תשתית חיוני, מוצע לקבוע הוראות שונות בהתאם למידת החשש הקיים לגבי פגיעה בזכויות עובדים זרים, בהתאם למדינת המוצא. בשלב זה, מדובר בחששות

הנוגעים לאופן גיוס העובדים, ובראשם גביית תיווך לא חוקיים. משכך, מוצע לקבוע הוראות שונות לפי מאפייני העובד הרלוונטיים למענה לחשש זה.

כך, ביחס לעובד שמועסק x שנים בחברה, לא מתקיים החשש האמור, שהרי מדובר בעובד של החברה שנע איתה בין אתרי עבודה שונים. מכיוון שהוא כבר מועסק בחברה פרק זמן מסוים, מצטמצם משמעותית החשש ששילם דמי תיווך לא חוקיים לצורך העסקה בישראל על מנת לקבל הזדמנות תעסוקה – שהרי כבר היה מועסק.

חלופה נוספת היא היותו של העובד הזר בעל תואר אקדמי רלוונטי או בעל תעודה מקצועית, אשר יקנו לו אפשרויות תעסוקה במדינת המוצא או במדינות אחרות. גם עובד כזה הוא בעל אלטרנטיבות לתעסוקה בישראל, ולכן מצטמצם החשש כי שילם דמי תיווך לצורך העסקה בישראל.

תנאי חלופי אחר הוא היות העובד ממדינת מוצא בדירוג Tier 1, הוא הדירוג הגבוה ביותר, בדוח מחלקת המדינה האמריקאית לעניין סחר בבני אדם. על מדינות אלה נמנות בין היתר מדינות מקדמות מהעולם המערבי. לפי דירוג זה, במדינות אלה קיים החשש הנמוך ביותר לסחר וניצול של עובדים זרים. לכן, גם ביחס לעובדים ממדינות מוצא אלה מצטמצם החשש לפגיעה וניצול. בנוסף, הואיל ומדובר במדינות שעיקרן האיחוד האירופאי או ארצות הברית, הרי שלאזרחי מדינות אלה יש אפשרויות תעסוקה רבות במדינות רבות (למשל, אזרח מדינה באיחוד האירופאי רשאי לעבוד בכל אחת ממדינות האיחוד האירופאי). עובד בעל אפשרויות תעסוקה רבות, לא זקוק לתשלום דמי תיווך על מנת לבוא ולעבוד במדינת ישראל. טעם זה מצמצם משמעותית את החשש לפגיעה וניצול בעובדים אלה.

חלופה נוספת היא היות מדינת המוצא בעלת תוצר מקומי גולמי לנפש השווה או הגבוה מזה של ישראל, או שכלל תושבי מדינת המוצא רשאים לעבוד במדינה כאמור ללא תנאים ומגבלות, ובלבד שמדינת המוצא לא מצויה בדירוגים Tier 2 Watch List או Tier 3 של דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית בנוגע לסחר בבני אדם. חלופה זו קיימת כיום ביחס להעסקת עובדים זרים בענפי התעשייה, ומגלמת הנחה לפיה היותה של המדינה בעלת תוצר מקומי גולמי לנפש שווה או זהה לישראל, מעידה על כך שמדובר במדינות מפותחות יחסית, אשר אין בהן פגיעה בזכויות עובדים. עם זאת, עדיין יש לוודא כי לא מדובר במדינות שמצויות בדירוגים הנמוכים בדו"ח מחלקת המדינה האמריקאית, שהרי יהיה בכך בכדי להעיד עובדתית שמתקיימת בהן פגיעה בזכויות, בלי קשר לאיתנותן הכלכלית.

לבסוף, ככל שמדינת המוצא של העובד הזר אינה עומדת באחת החלופות לעיל המעידות על חשש מצומצם לפגיעה בזכויות עובדים, תתאפשר הבאת עובדים זרים אך ורק אם ישנו הסכם או הסדר בילטרליים בין מדינת ישראל למדינת המוצא של העובד, אשר יבטיחו הליכי גיוס הוגנים ושקופים ושמירה על זכויות עובדים זרים, לרבות מניעת סחר בבני אדם, גביית דמי תיווך לא חוקיים והיעדר כבילה. הסכם או הסדר בילטרליים מהווים התחייבות בין-לאומית ברמת הממשלות לשמירה על זכויות עובדים, וכך ביכולתו למנוע תופעות של גביית דמי תיווך או פגיעה אחרת בזכויות עובדים. להשלמת התמונה יצוין כי ככלל, כפי שנקבע בהחלטה מס' 1862 מיום 18 בספטמבר 2022, "יש לקדם ככלל וכדרך המלך את גיוס והעסקת העובדים הזרים באמצעות הסכמים דו-צדדיים, מבלי לפגוע בהסדרים אחרים". אכן, החלטות אחרות נקטו באפשרות לקביעה של הסכם או הסדר בילטרליים לגיוס עובדים זרים (למשל החלטה 4110 מיום 12 באוגוסט 2018 וכן החלטה 3453 מיום 11 ביולי 2011). בענייננו, מוצע לאפשר גם גיוס עובדים באמצעות הסדר בילטרלי, בין היתר בשים לב לעדיפות הגלומה בהחלטה זו למיזם תשתית חיוני, למגוון התפקידים האפשריים לגיוס עובדים זרים מכוח החלטה זו, למכסה הנמוכה באופן יחסי להעסקת עובדים זרים (כאשר ההחלטה מאפשרת סך של 1950 עובדים זרים בכלל מיזמי התשתית החיוניים, לעומת כ- 130,000 עובדים זרים ועוד כ- 140,000 עובדים זרים פלסטינאים העובדים בישראל), והכל בהינתן שהסדר בילטרלי מגשים את תכלית השמירה על זכויות עובדים זרים.

מוצע לקבוע מגבלת מכסה להעסקת עובדים זרים בכלל מיזמי התשתית החיוניים, שלא תעלה על 1,500 עובדים זרים בשנה. עם זאת, ככל שיעלה צורך לכך, ניתן יהיה להגדיל את המכסה האמורה.

לאחר שבסעיף 1 נקבעו תנאים שתכליתם להבטיח את היעדר הפגיעה בעובדים זרים בהליך גיוסם לעבודה בישראל, בסעיף זה מוצע לקבוע תנאים שונים שתכליתם להבטיח מתן מענה לשמירה על זכויותיהם של העובדים הזרים בשהותם בישראל. כך, מוצע לקבוע כי העסקת העובדים הזרים תהיה בכפוף לדין הישראלי; להחיל תנאים ומגבלות על פעילות החברה בישראל, לרבות היעדר גביית דמי תיווך לא חוקיים או בטוחות; להפעיל מענה טלפוני שאליו יוכלו לפנות העובדים הזרים לצורך ביורר זכויותיהם והגשת תלונות על פגיעה בהם; וכן לאפשר מעבר של עובד זר מעבודה במיזם תשתית חיוני אחד לאחר, על מנת שלא לכבול את העובד הזר למעסיק אחד.

על מנת להבטיח את זכויותיהם של העובדים הזרים ויתר התכליות הגלומות בחובת הפקדת הפיקדון לעובדים זרים, מוצע לתקן את התקנות הרלוונטיות כך שגם על העסקה של עובדים זרים במיזם תשתית חיוני תחול חובת הפקדת פיקדון. עוד מוצע לקבוע שלא תתאפשר העסקת עובדים זרים במיזם תשתית חיוני מבלי שתחול לגביהם חובת הפקדת פיקדון כאמור.

מוצע לקבוע כי אין באמור בהחלטה זו בכדי למנוע העסקת עובדים זרים מכוח החלטות ממשלה אחרות, בכפוף לעמידה בתנאיהן. עם זאת, ביחס להחלטה מס' 3431 מיום 11 בינואר 2018, אשר קובעת תנאים לגבי העסקת עובדים זרים בפרויקטים ממשלתיים, מוצע להבהיר כי הוראותיה לא יחולו ביחס להעסקת עובדים זרים במיזם תשתית חיוני לפי החלטה זו. זאת על מנת למנוע חפיפה שתביא לכך שהוראות שתי החלטות הממשלה יחולו על אותו פרויקט, ועל מנת להגשים את תכלית החלטה זו, שהיא מתן עדיפות למיזמי תשתית חיוניים תוך קביעת תנאים ייחודיים לגביהם, לרבות לעניין העסקת עובדים זרים.

### **התייחסות לקבלת עובדים בלא הסכם בילטרלי:**

הצעת ההחלטה יוצאת מנקודת הנחה שישנם עובדים זרים בעלי מאפיינים השמים אותם בסיכון גבוה לניצול ותשלום דמי תיווך לא חוקיים כתנאי לגיוס לעבודה בישראל. לפיכך, המנגנון המוצע בהצעת ההחלטה הוא כזה שמסוגל את העובדים הזרים לפי המאפיינים הרלוונטיים לעניין זה, וככל שישנו מאפיין אשר מצמצם משמעותית את החשש האמור, ניתן לקבל את העובד הזר לעבודה בישראל. כך למשל, ההחלטה קובעת שעובד בעל ותק מסוים בחברה שנבחרה להקים מיזם תשתית חיוני, כפי שיקבע הצוות הבין משרדי לפי החלטה זו, הוא עובד שמצטמצם החשש לגביית דמי תיווך לא חוקיים ממנו, מכיוון שהוא פשוט עובד של החברה אשר זוהי עבודתה – להקים פרויקטים במדינות שונות בעולם, ועל בסיס ניסיון זה נבחרה לעבוד בישראל. עוד מתבססת ההחלטה על דירוג דו"ח מחלקת המדינה האמריקאית לעניין סחר בבני אדם, כך שגם עובדים זרים ממדינות מוצא המדורגות בדירוגים הגבוהים בדו"ח האמור הם כאלה שמצטמצם החשש לגביית דמי תיווך מהם. בנוסף, תנאים אלה משקפים גם את האלטרנטיבות התעסוקתיות העומדות בפני העובד. כך למשל, לאזרח מאחת מדינות האיחוד האירופאי ישנן אלטרנטיבות תעסוקתיות רבות, שהרי ביכולתו להתגורר ולעבוד בכל אחת ממדינות האיחוד. עבור עובד כזה, מצטמצם החשש שישלם דמי תיווך מופקעים לצורך מתן אפשרות לעבוד בישראל.

עבור עובדים אשר אינם מאופיינים באלטרנטיבות תעסוקתיות כאמור, ואשר גויסו על ידי החברה עבור עבודה בפרויקט בישראל, עולה החשש לגביית דמי תיווך. לכן, עבור עובדים אלה, נקבע כי תתאפשר הבאתם רק אם נחתם הסכם או הסדר בין מדינת ישראל למדינת המוצא שלהם, אשר יקבע תנאים שיבטיחו את זכויות העובדים, לרבות מניעת גביית דמי תיווך.

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 (בחו"ד יולי 2022) ניתן פסק דין בבג"ץ 831/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו), שם אחד הסעדים שהתבקשו הוא הטלת חובה על הממשלה לחתום על הסכמים בילטרליים עם מדינות אחרות. סעד זה נדחה, מהטעם שאין זה מקומו של בית המשפט להתערב בנושאי אופן ניהול מדיניות חוץ על ידי הגורמים המוסמכים לכך. בקשה לדין נוסף על פסק דין זה נדחתה גם היא לאחרונה (דנג"ץ 5269/22 **קו לעובד נ' ממשלת ישראל**, מחו"ד אוקטובר 2022 (פורסם בנבו)). הנה כי כן, שני פסקי דין מהעת האחרונה קבעו כי אין חובה משפטית על הממשלה להתקשר בהסכם בילטרלי לצורך הבאת עובדים זרים לישראל.

על אף היעדר החובה כאמור, קובעת החלטה זו כי עבור מדינות מוצא שבהן יש חשש שהעובדים נתונים לגביית דמי תיווך – כן ידרשו הסכם או הסדר בילטרליים אשר יבטיחו את זכויות העובדים ואת מניעת גביית דמי התיווך.

### **לסעיף 22:**

כיום חלקים רבים במיזמי תשתית אשר מספקים צרכים לאומיים ומשקיים נרחבים, נדרשים לרישוי עסקים. על מנת להבטיח כי תינתן הזדמנות לבחון רישוי עסק במסגרת מיזם תשתית חיוני בראיה מדינית רוחבית, ולא רק ברמת הרשות המקומית, מוצע לקבוע כי תוקם ועדת השגות לעניין רישוי עסקים, אשר תהיה מוסמכת לדון בהשגות על סירוב של רשות רישוי ליתן רישיון במסגרת מיזם תשתית חיוני, או במקרה בו התנתה רשות רישוי את מתן רישיון העסק בתנאים שאינם סבירים או עניינים העולים לכדי

סיכול מתן הרישיון בהמשך לכך נקבע כי במקרה בו לא ענתה רשות רישוי לבקשה לקבלת רישיון במשך הזמן הקבוע בהצעה, יראו אותה, לצורך הגשת השגה לוועדת ההשגות, כמי שסירבה ליתן רישיון עסק. ועדת ההשגות תהיה רשאית לקבוע כי רשות הרישוי תיתן רישיון וכן לקבוע את התנאים בו. רשות הרישוי תיתן את הרישיון בהתאם להוראות ועדת ההשגות ותהיה אמונה על אכיפת הרישיון כאמור.

#### לסעיפים 23-26:

מוצע להסמיך את הממשלה לקבוע עד עשרה מיזמי תשתית חיוניים אשר חשיבותם והתועלת המשקית מקידומם היא הגדולה ביותר, והצפויים לשמש אוכלוסייה בהיקף נרחב אשר צפויים ביחס אליו חסמים משמעותיים בנושאים במוסדרים בחוק המוצע, כמיזמי תשתית חיונית מועדפים אשר עליהם יחולו ההסדרים הקבועים בהחלטה ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים. קביעת רשימת מיזמי התשתית החיוניים המועדפים תאפשר תערוך של אותם מיזמים, לרבות מתן עדיפות בטיפול ובמענה מצד גופים ציבוריים וגופי תשתית, וכן התאמת חסמים רגולטוריים לצורך ביצוע יעיל של מיזמים אלה. לאור העובדה כי מבוצעות התאמות ספציפיות ביחס למיזמי תשתית מועדפים, מוצע לקבוע כי מיזמי תשתית חיונית מועדפים יוגדרו כך רק אם יעמדו בקריטריונים אשר יבטיחו את התועלת המשקית הרחבה כתוצאה מהלכת ההסדרים האמורים עליהם וכי מדובר בפרויקט שצפויים בו חסמים משמעותיים או עיכובים משמעותיים, וכן הסדרים להסרת והוספת מיזם תשתית מהרשימה. בנוסף מוצע לקבוע את מיזמי התשתית החיוניים המועדפים עד לקביעתם של חדשים על ידי הממשלה, וחובות דיווח של החברות המבצעות לממשלה.

#### לסעיף 27:

הקמת מיזמי תשתית גדולים ומורכבים דורשים היערכות, תיאום, שיתוף פעולה, והפניית קשב ומשאבים רבים מצד גורמי מקצוע ורגולטורים רבים, בממשלה ומחוצה לה. משכך, מוצע כי המנהל הכללי של כל גוף ציבורי או גוף תשתית ימנה גורם שיהיה איש הקשר האחראי על הטיפול במיזמי תשתית חיוניים מועדפים.

בנוסף, בשל החשיבות הרבה שרואה הממשלה בייצור אנרגיה מתחדשת והיעדים שהציבה לעצמה מוצע להחיל הוראה זו ביחס למיזמי אנרגיה מתחדשת. עוד מוצע כי מנכ"ל הגורמים המוסמכים יפעלו ליצירת מערך תמריצים ויעדים שיבטיחו מתן שירות מיטבי מצד איש הקשר. מאחר שהגורמים המוסמכים יכולים להיות משרדי ממשלה, רשויות ויחידות סמך וכן חברות ממשלתיות מוצע לקבוע כי המנגנון יקבע ביחד עם נציבות שירות המדינה ועם רשות החברות הממשלתיות.

#### לסעיף 28:

לאור המורכבות הקיימת במיזמי תשתית חיוניים מועדפים אשר במקרים רבים מבוצעים במכרזים הדורשים חברות בעלות ידע וטכנולוגיות בינלאומיות, יבוא של רכיבים ומערכות שלא קיימים בנמצא בארץ, ומימון המגיע מבנקים בעלי רגולציה שמגבילה השקעות במקומות בהם קיימת דרישה לרכש גומלין, מוצע כי במיזמי תשתית חיוניים מועדפים לא יחולו ההוראות המחייבות רכש גומלין בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

#### לסעיף 29:

בשל המורכבות שבהקמת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים נדרשת וודאות רגולטורית גבוהה ככל הניתן, לרבות בתחום מניעת הרעש וזאת בין היתר על מנת להבטיח את צמצום משך הליכי ההקמה וחוסר הנוחות לציבור. לכן, מוצע לקבוע בחקיקה את מפלס הרעש המירבי, שיהיה סף רעש המותר לפעולות ההקמה של מיזמי תשתית חיוניים מועדפים, וכן את כלל ההוראות הנלוות לכך. מוצע כי קביעת המפלס המירבי לרעש יתבסס על תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990 (להלן – **תקנות רעש בלתי סביר**), במספר שינויים שיהיו ייחודיים למיזמי תשתית חיוניים מועדפים, בהתאם והתבסס על הנחיות המשרד להגנת הסביבה בעבר. כמו כן, בכדי לאפשר לחברה לבצע פעולות מורכבות וייחודיות באופן יעיל וממוקד, שימזער את מטרד הרעש, מוצע לאפשר לה לחרוג במהלך שעות היום חריגה ששיעורה עד עשרה דציבלים מסף הרעש האמור למשך מוגבל של שעות בחודש.

בנוסף, מוצע לקבוע כי לממשלה סמכות לקבוע ביחס למיזם תשתית חיוני מועדף מסוים היתר לחרוג מסף הרעש ומהמכסות האמורות לשם מניעת סכנה או הפרעה בלתי סבירה לביטחון הציבור, בריאותו או בטיחותו או להסרת סכנה או הפרעה כאמור, ובלבד שחברה מבצעת נקטה באמצעים סבירים למניעת הרעש ולהפחתתו, או במציאת דיור חליפי לתושבי מקום ביצוע העבודות. עוד מוצע לקבוע בחוק שעל אף אמור בתקנות מניעת מפגעים (רעש בלתי סביר מצידוד בניה), תשל"ט 1979, ניתן יהיה להפעיל מכונה לצרכים המפורטים, וכן לבצע פעולות פריקה, טעינה וכיוצא באלה גם בשעות הלילה, זאת כל עוד לא



חורגת מהמפלס המירבי לרעש. יובהר שהוראות האכיפה שיחולו לגבי הפרת ההוראות שיקבעו לפי סעיף זה יהיו על בסיס ההוראות בחוק למניעת מפגעים תוך בחינת ההוראות הרלוונטיות באותו חוק וביצוע התאמות מחויבות.

### לסעיף 30:

בעקבות לקחי העבודות להקמת קווי הרכבת הקלה במטרופולין דן, ובמטרה למנוע שימוש לא ענייני בצווים מנהליים על-ידי הגורמים המוסמכים לכך לפי חוק התכנון והבניה, חוק למניעת נפגעים, החוק לשמירת הניקיון וחוק רישוי עסקים אשר עלולים לפגוע ללא הצדקה מהותית בלוחות הזמנים של מיזמי תשתית ואף לייקר את עלותם, מוצע לקבוע כי צווי הפסקה מנהליים יינתנו ביחס למיזמי תשתית חיוניים מעורפים באישור גורמים מקצועיים. כך, צו הפסקה מנהלי בהתאם לחוק התכנון והבניה ינתן בהסכמת מנהל היחידה הארצית לאכיפה, צווי הפסקה לעניין חוק למניעת מפגעים וחוק לשמירת הניקיון יינתנו באישור מנהל האגף הרלוונטי במשרד להגנת הסביבה ומנהל האגף האחראי על מיזם התשתית החיוני המועדף במשרד הרלוונטי, וצו הפסקה מנהלי בעניין רישוי עסקים יינתן באישור ועדת ההשגות שהקמתה מוצעת במסגרת הצעת ההחלטה.

### לסעיף 31:

במקרים בהם נמצאה עתיקה בשטח בו מוקם מיזם תשתית חיוני מועדף חלים במקרים רבים עיכובים משמעותיים בביצוע מיזם התשתית. על מנת לקצר את לוחות הזמנים לטיפול בעתיקות, מוצע לקבוע כי ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים תפעל רשות העתיקות בלוחות זמנים מקוצרים אשר יאפשרו טיפול מיטבי בעתיקות בלוחות זמנים שיאפשרו את הקמת הפרויקט.

### לסעיפים 32-33:

הקמת מיזמי תשתית חיוניים מועדפים דורשים תיאומים בין גופים ומתכללים רבים ובהם פקיד היערו, באותם מצבים בהם לצורך הקמת התשתית נדרשת כריתה או העתקה של אילנות, בהתאם לפקודת היערו. בהתאם לפקודת היערו, על פקיד היערו לשקול שיקולים ביחס לסוג העץ, בריאותו, גילו ופרמטרים נוספים טרם נותן רישיון לכריתה. על מנת לאזן בין האינטרס לשמירה על עצים לבין הצורך בכריתת עצים לטובת הקמת מיזם תשתית חיוני מועדף, מוצע כי פקיד היערו ישקול בבואו להכריע אודות מתן רישיון גם שיקולים הנוגעים להקמת התשתית והנזק שיגרם כתוצאה מאי מתן רישיון. לשם כך, מתן רישיון יעשה בהסכמת רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות וכן במסגרת שקילת השיקולים יביא בחשבון גם עמדת משרד האוצר והמשרד האחראי על מיזם התשתית החיונית לעניין ההכבדה הכרוכה מאי כריתתו של העץ על ביצוע המיזם.

### לסעיפים 34-36:

לצורך ייעול תכנון תשתיות, מוצע כי חברה מבצעת תהיה רשאית לתכנן העתקת תשתית הנמצאת בבעלותו של גוף תשתית שהינו גוף ציבורי אחר, באמצעות מתכנן מוסמך. בהמשך לאמור, גוף התשתית יהיה רשאי לאשר, לדחות או להציע שינויים בתכנון החברה המבצעת, אך לא יוכל לסרב לבחון אותו. בהמשך לאמור, ועל מנת להבטיח שלא תתבצע תכנית תכנון מיותרת במקום בו בוצעה תכנית תכנון בעבר, מוצע לקבוע כי אישור תכנית תכנון שהתבצע, יעמוד בתוקפו למשך שנתיים ויחייב את גוף התשתית בשלב הביצוע.

### לסעיף 37:

מוצע לתקן את חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021, ולקבוע כי לעניין בקשה להקצאת תדר לא יחול מנגנון אישור שבשתיקה הקיים כיום בחוק לגבי בקשות אחרות של חברה מבצעת מגורמים מוסמכים. כמו כן, מוצע להבהיר את היחס בין הוראות חוק זה לבין חוק המטרו.

### לסעיף 39:

רשות המים הארצית היא הרשות האחראית על הקמת תשתיות, תפעולן ותחזוקתן ולפיכך נדרשת, מעת לעת, להיכנס למקרקעין ציבוריים או פרטיים לשם ביצוע עבודתה. כבר כיום מצויות הוראות המסדירות את נושא הכניסה למקרקעין על ידי גורמי תשתית בדברי חקיקה שונים, ובפרט בחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001. הצורך בקביעת הסדר לכניסה למקרקעין לרשות המים נקבע בין השאר בהחלטת ממשלה 3866 מיוני 018 שעניינה "תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשך המים לשנים 2018-2030". לפיכך, ועל מנת להסדיר את אופן כניסתה של רשות המים הארצית למקרקעין ולייעל את תהליך זה, מוצע להחיל את אותה אסדרה החלה על תאגידי מים וביוב גם לגבי רשות המים הארצית, האחראית להתקנת קווי מים ומתקנים המיועדים להפקה ולאספקה של מים לפי חוק המים.

#### לסעיף 40:

##### לסעיף קטן (א)

כיום, תכניות מתאר ארציות לתשתיות לאומיות מפורטות ותכניות תשתית לאומיות טעונות אישור בידי הממשלה לאחר השלמת ההליך במועצה הארצית או בוועדה לתשתית לאומיות (ות"ל) לפי הענין, דבר אשר במקרים רבים מעכב את אישור התכנית וכניסתה לתוקף ואף מעכב את הביצוע של פרויקטי תשתית. לפיכך מוצע לקבוע כי יראו תכניות אלו כמאושרות בתוך 14 ימים מיום שהחומרים נשלחו למזכיר הממשלה, אלא אם במהלך תקופה זו ביקש שר להביא את התכנית לדיון בממשלה, ואז יש לקיים את הדיון בתוך 14 ימים מהבקשה. לעניין תכניות למיזמי תשתית מועדפים חיוניים, אם ביקש שר להביא את התכנית לדיון, תבוא התכנית לדיון בפני קבינט תשתיות חיוניות, ואף כאן הדיון יתקיים בתוך ארבעה עשר ימים מיום הגשת הבקשה.

##### לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי הגשת ערר על החלטה של וועדה מחוזית בדבר אישור או דחיית תכנית לתשתית לאומית שמוגש על ידי שלושה מחברי הוועדה תהא רק ברשות יושב ראש הוועדה המחוזית (להבדיל מהמצב כיום בו יש זכות ערר בזכות לשלושה מחברי הוועדה). למען הסר ספק, אם התכנית הוגשה על ידי רשות מקומית או ועדה מקומית, תיותר זכות הערר בזכות.

##### לסעיף קטן (ג)

במטרה לצמצם את משך זמני הליכי התכנון, ולמנוע כפל בהליכי התכנון אשר מתרחשים כיום, מוצע לקבוע כי תכניות מתאר ארציות לתשתיות לאומיות ותכנית תשתית לאומיות והיתר מכוחן לא יצטרכו לידון במקביל גם בוועדה לשמירת הסביבה החופית.

##### לסעיף קטן (ד)

במטרה לצמצם את לוחות הזמנים בהליך התכנון, ולאור משכי זמן הממושכים הנדרשים לטובת בדיקה של סקרי סביבה במוסדות התכנון, מוצע לקבוע כי יועץ הסביבה במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות, יהיה יועץ חיצוני וזאת בדומה להסדר הקבוע בוועדה לתשתיות לאומיות ובוועדה למתחמי דיור מועדפים.

##### לסעיף קטן (ה)

מבני דרך מוגדרים על פי חוק התכנון והבניה ותקנות מכוחו כמבנים שניתן להקים בהרשאה במקום היתר. מוצע לקבוע כי אותם מתקנים גם כאשר אינם מיועדים במישרין לטובת הקמת דרך אלא לטובת הקמת קו תשתית תת קרקעי או שימוש בו יהיו טעונים הרשאה בלבד.

##### לסעיף קטן (ו)

כיום הליך התכנון המפורט לצורך היתר בתכניות תשתיות לאומיות דורש תיאום ותכנון מול גורמי תשתית וגורמים מוסמכים רבים. על מנת לייעל ולטייב את ההליך מוצע כי רשות הרישוי הנותנת היתר לתחילת עבודה, תוכל להפעיל שיקול דעת ביחס לתכנית מפורטת העומדת לפתחה באופן שיאפשר את טיוב התכנית ביחס לבקשות הגופים שאישורם נדרש. לשם כך מוצע לקבוע כי רשות הרישוי תוכל לתת היתר גם ללא אישור מכלל הגופים ובלבד כי אין במתן ההיתר לגרום לסיכון ממשי לציבור או למפגע סביבתי חמור, ובלבד ששמעה את הגורם הרלוונטי טרם מתן ההיתר. יובהר כי אין בהחלטה על מתן ההיתר על ידי רשות הרישוי כדאי לאפשר העתקת תשתית של גורם מאשר ללא אישורו.

##### לסעיף קטן (ז)

מוצע לתקן את ההגדרות "תכנית דרך" ו"תשתיות לאומיות" שבסעיף 1 לחוק העיקרי, ולהוסיף להן כי לעניין הגדרות אלה, יראו במתחם לשינוע מטעני רכבת, כדרך, כך שניתן יהיה לאשר במסגרת תכנית דרך או תכנית לתשתית לאומית, גם מתחם לשינוע מטענים כאמור. זאת על מנת לייעל את הליכי התכנון לתוואי מסילות ברזל כך שניתן יהיה לתכנן במסגרתם גם מתחמים לשינוע מטעני רכבת, מתחמים שהינם נדרשים לצורך פעילות הרכבת. (משמעות תיקון זה, איננה כי מתחם כאמור נכלל בגדר מבנה דרך והוא מכווין רק לעניין האפשרות לתכנן מתחם כאמור במסגרת תכנית דרך או תכנית לתשתית לאומית).

### לסעיף קטן (ח)

במטרה להביא למיצוי מיטבי בהקמת מסופים לאוטובוסים, באופן שיאפשר שירות מיטבי לנוסע ותנאים מיטביים לנהגי האוטובוסים, מוצע לאפשר לוועדה מקומית להגדיל את שטחי הבניה במסופי תחבורה ציבורית באופן שיאפשר במקרה הצורך הקמת מתקנים לנוחות המשתמשים והנהגים.

### לסעיף 41:

כיום חברות וגופי התשתית מקימות ומפתחות פרויקטי תשתית בהתאם לתכניות פיתוח ומשימות יעודיות שהוטלו עליהן. כך, במקרים רבים לא מתבצע תיאום בין גופי התשתית השונים אודות הקמת תשתיות באותם המרחבים. על מנת לייעל את הליך הקמת התשתיות ולחסוך בשטח לפיתוח ובנטל שהקמת ותפעול התשתיות משיתות על הציבור, מוצע לקבוע הסדר שיאפשר שילוב בהקמה של סוגי תשתיות שונות, זאת על ידי כך שמנהל מינהל התכנון יקבע הנחיות הקובעות בין היתר כי תנאי להגשת תכנית למוסד התכנון יהיה הצגת אסמכתאות לפיהן מגיש התכנית פנה בטרם הגעתו לוועדה לגופי תשתית נוספים בהזמנה להצטרף לתכנית. כמו כן, ככל ואחת החברות הודיעה למגיש התכנית כי ברצונה להצטרף לתכנית והוא החליט מטעמיו לסרב לדרישה, יצרף מגיש התכנית לבקשה את נימוקיו לסירוב. יוער כי אין הכוונה שתחול חובה על מגיש התכנית לקבל מענה מהחברה, וכי ככל ומגיש התכנית פנה למי מהחברה בכתב, לרבות באופן אלקטרוני, הדבר יחשב כפנייה.

### לסעיף 42:

כיום קווי תשתית פטורים מארנונה. למען הסר ספק, מתוקן החוק כך שגם במקרה של מנהרת תשתית המשלבת מספר קווי תשתית, פטור זה יחול, וזאת על מנת למנוע תמריץ לפריסת תשתית מחוץ למנהרת תשתית, באופן שתופס שטח רחב יותר.

### לסעיף 43:

מנהרת תשתיות רב מערכתית (להלן – **מנהרת תשתית**) היא מנהרה אשר מונחים בה יותר מתשתית אחת. להקמת מנהרות כאמור ולצמצום ההנחה הקונבנציונלית של קווי תשתית במקומות מסוימים עשויה להיות תועלת הנובעת בעיקרה משווי הקרקע אשר מוסרים מעליה מגבלות בניה ושהייה, מצמצום הזמן בו מתרחשת פגיעה בציבור בכלל ובתנועה בפרט, ומעלויות ישירות עודפות הנובעות בעיקרן מעבודות אזוריות כפולות.

על אף התועלות שעשויות להיות לשילוב קווי תשתית כאמור, נכון להיום אין בישראל מערכת כללית ותמריצים אשר מעודדת או מסדירה את הקמת מנהרות אלו, ואף אין מבחן כלכלי מוסכם על אופן בחינת המנהרות. התוצאה הינה כי גם במקרים בהם יש יעילות להקמת מנהרה משולבת זו לא מוקמת, בין השאר בשל העדר יזם, אי סנכרון של הלו"ז בין בעלי התשתיות השונות וסיבות נוספות אשר מביאות לאי יעילות כלכלית.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 1736 מיום 3 ביולי 2022 הוחלט להקים צוות בין משרדי שמטרתו לבחון את האופן בו ניתן לייעל את אופן שילוב התשתיות ובפרט מנהרות תשתית. מטרת הצוות הן בין השאר יצירת מתודולוגיה לבחינת עלות תועלת כלכלית של מנהרות תשתית, קביעת כללים הנוגעים לחלוקת העלויות ויצירת תמריצים, וכן יצירת מנגנונים לניהול ויזום מנהרות. הצוות בתהליך עבודה מתקדם. במסגרת עבודת הצוות עלה הצורך בהסדרת הנושאים השונים בחוק, וזאת בדומה למדינות אחרות כמו טאיוואן, יפן ובריטניה בהם נקבע חוק לצורך הסדרת הקמת מנהרות תשתית משולבות.

החוק יקבע כללי עלות תועלת לבחינת מנהרות תשתית; אופן קביעת גורם מוסמך להקמה וניהול מנהרות תשתית, והסמכויות אשר יהיו נתונות בידיו לצורך מילוי תפקידו ביחס לשאר בעלי התשתית; קביעת כללים בנוגע לקניין, תכנון וכניסה למקרקעין של אחר, וזאת על מנת לייצר הסדר יעיל של הקמת מנהרות; חלוקת עלויות הקמה ותפעול וכן כללים ותשלומים אשר יחולו על חברות שלא יכנסו למנהרה. לכן, מוצע להנחות את שר האוצר להפיץ תזכיר חוק אשר יסדיר את המצבים בהם יש להקים מנהרת תשתית ויקבע את ההוראות הנדרשות לשם הקמת, תפעול וקיום שיתוף הפעולה בין כלל חברות התשתית.

### לסעיף 44:

#### לסעיף קטן (א) – (ב)

מוצע לקבוע כי רשות הרישוי של וועדה לתשתיות לאומיות תהא מוסמכת ליתן היתר גם בגין תכנית ארצית מפורטת ותכניות שנדונו בוועדה מחוזית, וזאת בתנאי שהיתר ניתן למיזם תשתית חיוני או שנקבע זאת במסמכי התכנית, או כי התקבלה החלטה של וועדה מחוזית לאחר ששמעה את הוועדה המקומית

בעניין. בנוסף מוצע לקבוע כי לא תהא חובה לצרף תשריט לתכנית מיתאר ארצית אשר רשות הרישוי של הות"ל מעניקה היתר מכוחה.

### לסעיף קטן (ג)

בשל הגידול בצרכי משק החשמל בהקמת קווי חשמל ושדרוגם, מוצע לקבוע כי ניתן יהיה לפנות גם למוסד הרישוי של הות"ל לצורך מתן הרשאה לקווי חשמל להולכה, וזאת בנוסף על הנוהל כיום אשר קובע כי הרשאת קווי חשמל נעשית על ידי פניה למתכנן לוועדה המחוזית או המקומית, לפי העניין. כמו כן, מוצע כי היקף הקווים אשר ניתן לקדם במוסד הרישוי של הות"ל לא יעלה על 10 בשנה. כמו כן, יצוין כי אין בסעיף זה כדי לשנות את ההסדר בו מוקמים היו קווים מבחינת הצורך בתכנית, אלא רק מאפשרת לאשר הרשאה לעבודות ושימושים אשר ניתן לקבל עבורם הרשאה, בין אם מכח תכנית מתאר מפורטת או בהתאם להנחיות מסמך בינת שוורץ, באמצעות פניה לגורם אחר מהגורם הקבוע כיום בתקנות שהותקנו מכח סעיף 145 (ו) לחוק התכנון והבניה.

### לסעיף 45:

על מנת להטמיע טכנולוגיות חדשות בתחומי התשתיות, מוצע לאפשר קיומם של פרויקטי חלוץ בתחום התשתית בפטור מהיתר ומתכנית, באופן שייבחן את יישום הטכנולוגיה ואת התנאים הדרושים לטובת ישומה באופן רחב בעתיד וכן לצורך שיפור הרגולציה אשר תקבע בעבור סוג זה של פרויקט, לרבות בכל הנוגע לתכנון וסביבה. צורך זה נובע מהתקדמות מהירה בתחומים טכנולוגיים, אשר הרגולציה הישראלית בכלל, ומערכת התכנון בפרט, אינה תואמת את קצב פיתוחם ואף לעיתים חסרה את הידע הנדרש לצורך תכנון אידיאלי של מתקנים אלו. בכך נוצרת פגיעה ביכולת לקדם טכנולוגיות חדשניות בישראל ולהטמיעם ובשל כך ביעילות ורמת השירות הניתנת במשק הישראלי. בעיה זו עולה ביתר שאת במשק התשתיות, שכן הטמעת חדשנות בו דורשת הקמת מתקנים פיזיים ואופי התשתיות השונות מביא ליצירת רגולציה רבה שלא ניתן לעדכנה בהעדר ידע מתאים.

לצורך איזון בין צרכי הפיתוח והחדשנות לבין ההשפעה הסביבתית ושמירה על הליך התכנון, מוצע כי יחולו מגבלות ואילוצים שונים על הנוהל. בין השאר תקבע הגבלת הזמן המותר לשימוש לזמן המינימלי הנדרש לבחינת המיזם ועד שלוש שנים (עם אפשרות להארכה של שנתים), ובמקרים מיוחדים לחמש שנים מראש; הגבלת סוג הגופים אשר רשאים לפעול במסגרת סעיף זה כך שרק המדינה או מי שפועל מטעם המדינה והוסמך על כך בהחלטת ממשלה יהיה רשאי לקדם פרויקט כאמור; צמצום השטח להיקף המינימלי הנדרש; קביעת תנאים בנוגע להשבת השטח לקדמותו בין השאר באמצעות העמדת בטוחות; כמו כן, תנאי לאישור המיזם יהיה כי המסמך יוגש לשר הפנים בשילוב מסמך המפרט את ההשפעות הצפויות על הסביבה וכן כי המדען הראשי במשרד אשר המיזם הוא בתחום פעילותו או המדען הראשי לממשלה בהעדר מדען לתחום יציגו אישור להיות המתקן מתקן חלוץ; כמו כן, על מנת למנוע ניצול יתר של הסעיף, יקבע כי לא ינתנו יותר מארבעה צווים בשנה קלנדרית מכח הסעיף. מובן כי מתן הצו יהיה אם נוכח שר הפנים כי היתר או תכנית יביאו לפגיעה משמעותית בקידום מחקר הפיתוח וההטמעה של הטכנולוגיות.

### לסעיף 46:

על מנת לייעל את ההליך של הקמת רשת החשמל במתח עליון, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה כך שניתן יהיה לבצע שינויים מתוארי קו קיים או מתכנית מאושרת באמצעות הסטת הקו, העמודים או שינוי גבהים בו, להקים מתקנים ומבנים הנדרשים במישורין לצורך הקו וכן להקים קווי הולכה תת קרקעיים וכן עבודות נוספות עשר יש בהם כדי לייעל את השימוש בקווי חשמל, ובהליך של הרשאה על סמך תכנית שאינה כוללת תשריט לצורך כך יש לתקן את סעיף 145 (ח) לחוק התכנון והבניה כך שהסדרים אלה יכללו בו, וכן מוצע לקבוע כי הליך שמיעת הטענות (התנגדויות) הנדרש בשלב פרסום ההרשאה לציבור יעשה בפני ועדת משנה של הוועדה המחוזית, או בעבור מספר קווים מוגבל מול ועדת משנה של הוועדה לתשתיות לאומיות. יוער כי התנאים המלאים לביצוע הפעולות יקבעו בתכנית.

### לסעיף 47:

הליך הוצאת הרשאה מתבצע על פי תקנות אשר הותקנו בשנת 1998 כאשר ניתן היה להקים קווי מתח עליון ללא תכנית מפורטת. לפיכך, התקנות כוללות הליך השקול לשמיעת התנגדויות, אשר אין צורך בו כאשר ההרשאה ניתנת מכח תכנית אשר הוסדר בה הליך שמיעת התנגדויות. לאור תיקון סעיף 145 (ח) לחוק התכנון והבניה כאמור בסעיף 46 המוצע, מוצע להטיל על שר הפנים לתקן את התקנות תוך 180 יום, כך שכלל והקו מוקם מכח תכנית מפורטת או תכנית שאינה מפורטת המאפשרת ליתן מכוחה היתר, לא תדרש שמיעה נוספת של התנגדויות הציבור בשלב ההרשאה.

#### לסעיף 48:

על מנת להקל על הקמת תשתיות ביוב ובכך לתמוך בין השאר בצרכי דיור, מוצע לתקן את סעיף 145(ח) כך שיתווספו לו קו או מתקן ביוב, ולפיכך יתאפשר הקמת קווי ומתקני ביוב מכח תכנית שתקבע זאת ובתנאים שהיא תקבע, גם אם היא אינה מפורטת. בהמשך לכוונה לתיקון החוק, מנהל מינהל תכנון מודיע על כוונתו לבחון תיקון לפרק המים בתמ"א 1.

#### לסעיף 49:

על מנת לאפשר גמישות תכנונית באופן שיטיב תכניות תשתית לאומית גם לאחר אישורן מוצע לקבוע הקלות לעניין תכניות תשתית לאומית, ביניהן תוספת שטחי בניה למבני דרך ומתקני השנאה לצורך מיתקנים פוטו וולטאיים.

#### לסעיף 50:

במטרה לאפשר גמישות תכנונית באופן שיטיב תכניות תשתית לאומית ויאפשר את ביצוען תוך מימוש מיטבי של תכלית התכנית המאושרת, מתן מענה לצרכים הנדסיים העולים בשלב הליכי התכנון המפורט, הרישוי או הביצוע, או שינויים שמטרתם לאפשר עמידה בצרכי המשק או ביעדים ממשלתיים או צמצום עלויות תקציביות מוצע לקבוע מנגנון לשינוי תכנית לאחר אישורה בות"ל. השינויים ידונו על ידי הות"ל, ובתנאי שמגיש הבקשה לשינוי הוא מי שהגיש את תכנית התשתית או מי מטעמו, בהתאם למוצע במידה ושינוי התכנית עשוי לפגוע באדם שהיה רשאי להגיש התנגדות, תשמע התנגדותו לשינוי.

#### לסעיף 51:

לאור תיקון החקיקה לסעיף 145 (ח) אשר מאפשר להסיט ולשנות קווים ומתקנים ולהקים קווים תת קרקעיים מכח תכנית מתאר שאינה מפורטת, מוצע להטיל של משרד האנרגיה להכין תכנית מתאר ארצית אשר תאפשר שינויים מתוואי קו קיים או מתכנית מאושרת, לרבות שינויים הנוגעים להגבהת או הנמכת עמודי חשמל, מיקום העמודים, עבודות הדרושות לתחזוקה ושדרוג קווים וכן הקמת קווים תת קרקעיים ומתקנים נלווים להם.

#### לסעיף 52:

תהליך הפרטת היצור במשק החשמל והקמת בעל רישיון לניהול מערכת הנפרד מהחברות המייצרות חשמל, הובילה לכך שלא קיימת זהות בין בעל היתר הפליטה לבעל האחריות של שרידות המערכת ואמינות אספקת חשמל מכח רישיונו, ולפיכך ההסדר הנוכחי אינו מאפשר הבטחה של האינטרסים של משק החשמל. לפיכך מוצע להסדיר את מעמדו של מנהל המערכת בחוק אוויר נקי, ולקבוע כי הוא רשאי להפעיל תחנות כח מעבר למגבלות הקבועות בהיתר הפליטה שלהם בעת חירום.

#### לסעיף 53:

מוצע לקבוע כי תקום ועדת שרים לענייני תשתיות חיוניות אשר תדון בין היתר ובהתאם להצעה זו בתכניות תשתית מועדפות אשר ביקש שר להביא לדיון טרם אישורן, וכן תהיה לו הסמכות, בהיוועצות עם הגורם המוסמך לדון באישורים עליהם יחול מנגנון האישור שבשתיקה.

#### לסעיף 54:

מתקני תשתית כמו תחנת כח או מתקן לטיפול בפסולת יוצרות השפעה לא רק בשטח שבו הן קיימות אלא גם מעבר לו, באופן שיכול להתפרש על פני מספר רשויות מקומיות. לשם כך מוצע לייצר מנגנון שיאפשר את חלוקת ההכנסות מארנונה לרשויות המקומיות המושפעות מהקמת מתקן הפסולת או תחנת הכח גם אם המתקן אינו נמצא בשטחן.

#### לסעיף 55:

מוצע כי שר הפנים יקבע בתקנות מבנים נלווים אשר יכללו לכל הפחות את כל מבני הדרך ככל והם יכולים לשרת גם קו תשתית תת קרקעי. כמו כן, על מנת להביא לעמידה ביעדי האנרגיה מתחדשת, להסיר חסמים ולנצל את שטח מדינת ישראל שהוא משאב מוגבל בצורה טובה יותר, מוצע לקבוע כי תחול חובה על הכנה למתקני אנרגיה מתחדשת, וכן החובה הקיימת היום על בנייני מגורים לייצר אנרגיה מתחדשת לצריכה עצמית תורחב גם לבניינים שאינם מגורים. כמו כן, מוצע לקבוע פטורים מהיתר להקמת אנרגיה מתחדשת גם אם גובה המתקן הוא עד 3 מ', וזאת בהתאם להוראות תיקון 10 לתמ"א 1, וכן לקבוע פטור מהיתר למתקנים פוטו וולטאיים בחניונים, וכך לתמרץ את הציבור להקים מתקנים ולקצר את משך ההקמה.

### **לסעיף 56:**

מוצע כי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות יתוקנו כך שלא יוטלו היטלי תיעול או סלילה וכן לתקן את חוק תאגידי מים וביוב כך שלא יוטלו היטלי הקמה בגין הקמת מתקן פוטו וולטאי בדו שימוש על חניון, וזאת כדי לייצר סביבה עסקית טובה ליזמים, ולהעלות את האטרקטיביות של הקמת המתקנים. יוער כי כיוון שמדובר בדו שימוש, הרי שאין באמור כדי להפחית מחובותיו של בעל הנכס לשלם היטלים כדין על החניון עצמו.

### **תקציב**

אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 3021 מיום 6 בינואר 2005 ;

החלטה מס' 3431 מיום 11 בינואר 2018 ;

החלטה מס' 202 מיום 1 באוגוסט 2021.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## הבטחת אספקת צרכי החשמל של המשק הישראלי

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 (להלן - **החלטה 465**) והחלטה מס' 211 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן - **החלטה 211**), ועל מנת לאפשר יישום תכנון ארוך טווח במשקי תשתית, והכל על מנת לתת מענה אנרגטי להמשך הפיתוח הכלכלי באזורי הביקוש, להקמת פרויקטי תשתית לאומיים בתחום התחבורה, ותכנון יחידות דיור חדשות באזורי ביקוש, ותוך יצירת תועלות של צמצום זיהום האוויר באמצעות מתן אפשרות המשך חדירת הרכב החשמלי ובאמצעות צמצום פליטות גזי החממה הנובעים מיצור חשמל בהתאם ליעדי הממשלה.

### אספקת חשמל לגוש דן בטווח הקצר

1. על מנת לאפשר את הקמת חלופת ההולכה, כהגדרתה בסעיף 1(א) להחלטה מס' 211-
  - א. להטיל על שרת התחבורה לעשות כל הנדרש בתחום סמכותה על מנת שתוקם מנהרת התשתיות "ציר הנופש" (אשר נקבעה בתכניות הסטטוטוריות תש 1010 ותש 1084), כך שסיום ביצוע המנהרה יהיה לא יאוחר מיום 31 בדצמבר 2025.
  - ב. להטיל על שר האנרגיה לעשות כל הנדרש בתחום סמכותו ובכלל כך פעולה לפי סעיף 19 לחוק משק החשמל כך שחברת החשמל תסיים להניח במנהרה את קווי החשמל הנדרשים לצורך חלופת ההולכה עד תום מספטמבר 2026.
  - ג. להטיל על משרד האנרגיה ומשרד התחבורה להשלים את כל המידע הנדרש לצורך סיום התכנון ההנדסי המפורט למנהרת התשתיות וזאת בתוך 45 ימים מיום קבלת החלטה זו. אופן תפעול המנהרה, חלוקת העלויות הנוגעות לתפעול, תחזוקה והחזר עלויות הקמת המנהרה בין הגורמים הנהנים מהנחת תשתיות במנהרה וכן נהלים בכל הנוגע לאי הנחת תשתיות במנהרה יקבעו בהתאם להסדר שיקבע בחוק שיתקבל בהמשך לתזכיר שהוטל על שר האוצר להפיץ כאמור בהחלטה מס' \_\_\_\_\_ מיום \_\_\_\_\_ בנושא "קידום תשתיות לאומיות", אלא אם נקבע בחוק האמור הסדר אחר.
  - ד. לא יתקבל הסדר כאמור בסעיף קטן (ג), תפרסם הממשלה לפי הצעתו של שר האוצר הסדר חלופי אשר יכלול קביעת גוף מתפעל והסדר לחלוקת עלויות על הקמת ותפעול המנהרה, וזאת עד לא יאוחר מ-31 בדצמבר 2023.
  - ה. על אף האמור בסעיף קטן (א), היה ותוך שלושה חודשים מיום קבלת החלטה זו, סבר שר האנרגיה, לאחר שפנה לשרת התחבורה, כי סיום מנהרת התשתיות לא יושלם עד המועד האמור בסעיף קטן (א), יפעל מכח סמכותו לפי סעיף 19 לחוק משק החשמל על מנת שחברת החשמל תקים את קווי החשמל הנדרשים, ובכפוף להוראות התכנית הסטטוטורית החלה על השטח, על מנת שהקמת הקווים תסתיים במועד שיאפשר לחברת החשמל לעמוד במטלה ובמועד האמורים בסעיף קטן (ב).
2. בהמשך להחלטה 211 להטיל על שר האנרגיה בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל ובהסכמת שר האוצר בהתאם לסעיף 19 לחוק משק החשמל, לבחון לאשר את תכנית הפיתוח למערכת ההולכה וההשנאה אשר תכלול תחנת מיתוג באזור מורשה ואת קווי החשמל הדרושים להפעלתה ואשר יעברו בחלקם במנהרת תשתיות ציר הנופש, כך שהקמת תחנת המיתוג והנחת קווי החשמל לאחר השלמת הליכי תכנון ורישוי ככל הנדרש, תסתיים לא יאוחר מספטמבר 2026.
3. להטיל על מנכ"ל מינהל תכנון לפעול לבצע את כלל הפעולות הנדרשות לקדם את קבלת ההחלטות בנוגע לתכנית הנדרשת להקמת תחנת המיתוג וקווי החשמל (תת"ל 136) כך שככל שיוגשו השגות, הדיון לקבלת החלטה כאמור בסעיף 76ג(9)(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבניה**), יתקיים עד לא יאוחר מספטמבר 2024.
4. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה אשר חברים בו נציגי משרד התחבורה, רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון ומשרד האוצר, במידת הצורך הצוות יתייעץ עם רשות החשמל, בעל רישיון לניהול המערכת וחברת החשמל. הצוות יפעל על מנת להסיר חסמים העלולים לעכב את הקמת מנהרת תשתיות ציר הנופש, הקמת תחנת המיתוג באזור מורשה וקווי החשמל הנדרשים להפעלתה, ותחנת המשנה רוקח וקווי החשמל הדרושים להפעלתה, וכן יקדם את מימוש ההספק המבוזר לפי סעיף 2(א)(2)(ב) להחלטה מס' 211.

## קידום יצור באמצעות אנרגיה מתחדשת

5. על מנת להקל על הקמת מתקני יצור קטנים ולהגביר את היקף היצור באנרגיות מתחדשות באמצעות הפחתת הרגולציה בהקמת מתקני יצור, לתקן את חוק משק החשמל כך שיצור בהיקף שאינו עולה על 16 מגוואט או בהספק גבוה יותר שקבעה רשות החשמל בכללים באישור שר האנרגיה, יהיה פטור מהחובה לקבל רישיון, אם הוא מוכר את החשמל לבעל רישיון לפי החוק האמור.
6. לקבוע למינהל התכנון יעדים שנתיים באישור תכניות לייצור אנרגיה מתחדשת ולתכניות למתקני אגירה. היעדים יקבעו בהחלטת ממשלה אשר תוגש על ידי שר האנרגיה, שר הפנים ושר האוצר אחת לשנה לתקופה של שנתיים קדימה. מנכ"ל מנהל תכנון יקבע יעדים למחוזות.
7. להטיל על מנכ"ל מינהל התכנון להביא לדיון המועצה הארצית הצעת החלטה לפיה:
  - א. תכניות ביוזמת המדינה, או מי מטעמה וכן תכנית שהכריזה עליה הממשלה או שתקבע המועצה הארצית כי יש להן ערך לאומי אשר חורג מייצור אנרגיה מתחדשת, או ששווקו באמצעות מכרז כקרקע בלתי מתוכננת ביוזמת רשות מקרקעי ישראל, לא יכללו במכסה אשר נקבעה בישיבה 648 של המועצה הארצית. תכניות כאמור יהיו בעדיפות על קרקעות שאינן משמשות לעיבוד חקלאי, או שהן בעלות איכות ירודה לחקלאות ושהן בעלות צפי פיתוח עתידי נמוך.
  - ב. החל ממועד סיום המכסה או תום שנת 2023, המוקדם מבין השניים, תבוטל המכסה ומנהל התכנון יפעל בהתאם ליעדים שנתיים ובלבד שתנתן עדיפות בשטחים חקלאיים להקמת מתקנים אגרו-וולטאיים, ומתקנים קרקעיים יקומו בעדיפות בקרקעות שאינן חקלאיות או בקרקעות בעלות איכות ירודה לחקלאות והן בעלות צפי פיתוח עתידי נמוך.
8. לקבוע לרשות מקרקעי ישראל יעדים שנתיים בתחום העסקאות של ייצור אנרגיה. היעדים יקבעו בהחלטת ממשלה אשר תוגש על ידי שר האנרגיה, שר השיכון ושר האוצר אחת לשנה לתקופה של שנתיים קדימה, בהתאם להוראות להלן:
  - א. השיווקים לקרקעות יוכלו להיות במכרז לקרקע בלתי מתוכננת או מתוכננת.
  - ב. השיווקים לקרקעות למתקני יצור אנרגיה יוכלו להתבצע על ידי רשות מקרקעי ישראל או החשב הכללי במשרד האוצר.
  - ג. היעדים יקבעו כך שיהיו מעבר ובהתאם לעסקאות ביוזמת השוק הפרטי אשר מבוצעות על ידי רמ"י בפטור.
  - ד. יקבע בין היתר גם יעד לשיווק קרקעות להקמת מתקנים אגרו וולטאיים באזור המרכז: מחוזות תל אביב, מרכז, ירושלים וחיפה.
  - ה. הנהלת רשות מקרקעי ישראל תקבע יעדי משנה למחוזות על מנת לעמוד ביעדים לעיל.
9. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני המועצה בתוך 60 ימים ממועד קבלת החלטה זו, בהתייעצות עם רשות החשמל ובתיאום עם אגף תקציבים במשרד האוצר, הצעת החלטה כך שגם אם רשות החשמל אינה עורכת הליך תחרותי על מלוא הכמות המיוצרת במיזם לפי סעיף 7.3 או 7.5 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, יחול מחיר אחיד על הקרקע במתקן לכל טכנולוגיה לייצור חשמל, גם במתקנים הגדולים מ-630 ק"ו, ובלבד שהמתקן אינו מקבל תעריף קבוע ידוע מראש שהובטח על ידי רשות החשמל (Feed in – tariff).
10. התקבלה ההחלטה על ידי מועצת מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 10 להחלטה זו, הנהלת רשות מקרקעי ישראל תקבל בתוך 30 יום מקבלת ההחלטה על ידי המועצה, החלטה על מחיר לקרקע לכל סוג של מתקן לייצור חשמל, בהתייעצות עם רשות החשמל ובתיאום עם אגף התקציבים.

## קידום מתקנים אגרו-וולטאיים ויישום דו"ח הוועדה הבין משרדית

11. לאמץ את הדו"ח הבין משרדי לעניין הקמת מתקנים אגרו וולטאיים המצורף בנספח להחלטה זו להלן – (המלצות הצוות), ולהנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני המועצה בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטה זו, הצעת החלטה בהתאם להמלצות הצוות שתגובש על ידי הנהלת רשות מקרקעי ישראל ואגף התקציבים במשרד האוצר, וזאת בהתאם לעקרונות הבאים:
  - א. תיקבע תכנית עבודה להשבה, תכנון ושיווק קרקעות בעבור הקמת מתקנים אגרו-וולטאיים על פי יעדים שיפורטו בהחלטת ממשלה.
  - ב. יוקצו זכויות להקמת מתקנים אגרו-וולטאיים לבעלי חוזים קיימים לעיבוד חקלאי ארוך טווח המעבדים את השטח בהיקף של 500 דונם לחווה שלא במסגרת מכסת התעסוקה, בכפוף להמשך עיבוד חקלאי אשר יבחן על ידי משרד החקלאות, תשלום לפי מחיר אחיד והעמדת בטוחות.
  - ג. יצירת מסלול להקמת מתקנים באזור המרכז: מחוזות מרכז, ירושלים, חיפה ותל אביב.



- ד. משרד החקלאות ימליץ על הגדרה לעיבוד חקלאי מיטבי בין היתר בהתבסס על תוצאות המחקרים החקלאיים במתקני החלוח ועל הניסיון הנרכש.
12. תוקם יחידת פיקוח ובקרה במשרד החקלאות אשר תהיה אמונה על פיקוח על המשך פעילות חקלאית ושמירה על המערכת האקולוגית באתרים בהם יותקו מתקנים אגרו-וולטאיים, וזאת בהתאם להוראות הבאות:
- א. מבנה היחידה, האמצעים והתנאים המלאים לפיקוח יקבעו לאחר עבודה משותפת של משרד החקלאות ואגף התקציבים במשרד האוצר, ולעניין שימור מערכת אקולוגית – בהתייעצות עם המשרד להגנת הסביבה.
- ב. אישור מאת היחידה יהיה התנאי להוכחת הפרת תנאי החוזה עם רשות מקרקעי ישראל לעניין שימור פעילות חקלאית, ולצורך העברה לאסדרה אחרת של ייצור אשר אינה בקטגוריה של דו שימוש.
- ג. העקרונות לפיקוח ובקרה וכן היחס להפרות יעשו בהתאם להמלצות הצוות.
13. להטיל על שר החקלאות, בהסכמת שר האוצר ושר השיכון והבינוי, לבחון את אופן עיגון הסמכויות של יחידת הפיקוח והבקרה בתיאום עם משרד המשפטים ואת עיגון הסמכות להסתמך על פעילותה לצורך מימוש תנאים בחוזי המקרקעין ורכישת החשמל שעניינם שינוי התנאים העסקיים בהווים בשל אי המשך הפעילות החקלאית, וכן תקבע מנגנונים לבקרה על אישוריה ובמידת הצורך יביא תוך 120 יום ממועד זה תיקוני חקיקה.
14. לרשום את הודעת יו"ר רשות החשמל כי ככל שהתקבלה ההחלטה על ידי מועצת מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 12 להחלטה זו, בכוונתו להביא לדיון במליאת רשות החשמל הצעת החלטה במסגרתה ייקבעו תנאי אסדרה אשר יחולו על מתקן אגרו וולטאי אשר יחידת הפיקוח והבקרה במשרד החקלאות קבעה כי אינו משמר פעילות חקלאית ברמה מספקת והעבירה אסמכתאות על כך, תנאים הנתונים ביטוי לאמור, לרבות במישור כלכלי.
15. בהמשך להוראת המועצה הארצית על הכנת תמ"א למתקנים אגרו-וולטאיים, להטיל על מנכ"ל מנהל תכנון, להביא בתוך 120 יום ממועד קבלת החלטה זו למועצה הארצית לדיון בהפקדה של תכנית מתאר ארצית להקמת מתקנים אגרו-וולטאיים אשר תכלול את העקרונות המופיעים בדו"ח, ולהלן:
- א. הוראות להקמת מתקנים בהליך של היתר;
- ב. הקמת מתקנים באזור המרכז בתנאים;
- ג. הגבלת הקמת גידור ופגיעה במרחב הפתוח;
- ד. כללים לשמירה על שימוש חקלאי וקרקע חקלאית;
- ה. התמ"א תותיר גמישות בנוגע למאפיינים פיזיים של המתקן כמו גובה ושיעור ההצללה.
- ו. תבחן האפשרות להקים מתקנים גם במכלולים נופיים חקלאיים.
16. לתקן את סעיף 7 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה כך שלא יראו במתקן אגרו-וולטאי כהגדרתו בחוק כמטרה לא חקלאית ומוסד תכנון יהיה רשאי לאשר תכנית מקומית או מפורטת וכן לתת היתר לבניה או לשימוש למתקן מסוג זה, וזאת בתנאי שבהוראות התכנית מכוחה מוקם המתקן קיימות הוראות לשמירת הקרקע החקלאית והמשך עיבודה באופן מיטבי.
17. בהתאם להמלצות הצוות ובהמשך לאמור בסעיף 1(ג) (4) ולסעיף 1(ד) להחלטה 208, יוקם צוות משנה בין משרדי אשר יכלול את נציגי המשרדים אשר היו חברים בצוות האמור וכן את נציג משרד המשפטים.
- א. הצוות יבחן כלים להסרת חסמים ולקידום הקמת מיזמים כאמור גם בקרקע חקלאית פרטית ועל ידי המגזר הבדואי, ובכפוף למסקנותיו ימליץ על צעדים בנושא.
- ב. הצוות יערוך דיונים המבוססים על מידע בנוגע לאופן יישום ההמלצות, אשר יתייחסו בין השאר לאופן יישום ההמלצות תוך שים לב להיבטים חלוקתיים ולסוגיות הנוגעות לשוויון
- קביעת תכנית להקמת תחנות כח בהתאם לצרכי המשק לטווח הארוך ויצירת תנאי שוק לעידוד ייצור**
18. בהמשך לסעיף 10 להחלטת ממשלה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020:
- א. להטיל על שר האנרגיה, בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל והסכמת שר האוצר, לדרוש מבעל רישיון לניהול המערכת להגיש לאישור השרים כאמור תכנית פיתוח לצרכי התכנון הסטטוטורי למקטע הייצור עד לשנת 2040, אשר תשקף את צרכי משק החשמל ואזורים אפשריים להקמת תחנות כח בשים לב למצב הקיים של רשת החשמל (ולהיתכנות הפיתוח שלה) הנדרשת להולכת החשמל מתחנות הכח ואשר תוגש עד לא יאוחר מיולי 2023.

- ב. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה שחברים בו רשות החשמל, משרד האוצר ומינהל תכנון כאשר במידת הצורך הצוות יתייעץ עם בעל רישיון לניהול מערכת, אשר ימליץ על תנאים וקריטריונים להסמכה להכנת תכנית לתשתית לאומית לייצור חשמל בתחנות כח בגז טבעי (להלן – **הסמכה**) וכן על צעדים נוספים אשר נדרשים על מנת לספק עתודות תכנון הנדרשות בהתאם לצרכי המשק עד 2040 כאמור בסעיף א', בין השאר באמצעות תכנון על ידי בעל רישיון ניהול המערכת, וזאת בשים לב לצורך בהגברת התחרותיות במשק החשמל ויצירת עתודה תכנונית לצורך הערכות לשינויים במשק.
- ג. להטיל על שר האנרגיה ושר האוצר להביא לממשלה הצעת החלטה על מנגנון הסמכה וצעדים נוספים אשר נדרשים לצורך הבטחת יתירות תכנונית בהתאם לצרכי משק החשמל וזאת בהתבסס על המלצות הצוות האמור בסעיף ב'. ההצעה תכלול את עתודות השטח והצרכים התכנוניים הנדרשים לצורך כך, לרבות יעדים לתכנון ואישור תכניות.
19. לרשום את הודעת שר האנרגיה והשרה להגנת הסביבה כי בכוונתם לפעול להסיר חסמים בפני הקמת מתקני ייצור חשמל המיועדים לחיבור לרשת חלוקת הגז הטבעי שזכו בהליך תחרותי שקיימה רשות החשמל בהתאם להחלטה מס' 57003 של רשות החשמל, כך שתתאפשר הפעלתם המסחרית עד ליום 1 בדצמבר 2025.

### **ייעול פעילות משק האנרגיה**

20. ייעול השימוש בנכסי חברת החשמל:

- א. להטיל על משרד האנרגיה להגיש תוך שישה חודשים לצוות אשר יוקם על ידי משרד האנרגיה, המורכב ממנכ"ל משרד האנרגיה, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות החשמל ומשרד התחבורה (להלן – **הצוות**), בחינת היתכנות וכדאיות לבצע שימוש מסחרי במזחים המשמשים ליבוא פחם לצרכי יבוא תפזורות, בנוסף לשימור יכולת יבוא הפחם ככל והדבר נדרש לצרכי משק האנרגיה.
- ב. הבחינה תכלול סקירה בינלאומית של שימושים דואליים במזחי פחם, ניתוח כלכלי של היתכנות היבוא של תפזורות ובחינה טכנו-כלכלית. (להלן – **בחינת ההיתכנות**).
- ג. בכפוף לבחינת ההיתכנות, הצוות ימליץ לשר האוצר ולשר האנרגיה ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים עד ליום 31 בדצמבר 2023, על מדיניות אשר תאפשר תפעול של המזח על ידי גורם פרטי, זאת תוך שים לב לעקרונות הבאים:
- (1) שמירה על תחרותיות ומניעת ריכוזיות כלל משקית;
  - (2) שמירת הפעילות של חברת החשמל בליבת העשייה שלה בהתאם לסעיף 6 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996;
  - (3) השפעה על משק האגרגטים;
  - (4) השפעה על זמינות הפחם כדלק חירום.
- ד. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (ג)(2), אין באמור במסקנות הצוות כדי לגרוע מהחובות החלות על חברת חשמל לישראל בהתאם לחוק משק החשמל.

### **דברי הסבר**

#### **רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

משק האנרגיה עומד בפני אתגרים משמעותיים: בשנים הבאות הביקוש לחשמל צפוי לעלות בקצב גבוה יותר מהרגיל, ואף בקצב מהיר באופן יחסי לעולם מסיבות שונות, כאשר המרכזיות בהן הן: הגידול באוכלוסיה והגידול בתוצר, שינויי האקלים וכניסת התחבורה החשמלית. כמו כן, מחויבויות בינלאומיות והחלטות ממשלה על שינוי תמהיל הייצור ומעבר לאנרגיה ירוקה יותר, ובפרט מעבר מפחם לגז טבעי ולאנרגיות מתחדשות, מהווה אתגר נוסף לפיתוח משק החשמל, שנדרש לעבור שינויים משמעותיים בזמן קצר.

לפיכך, מחליטים זה נועד לאפשר למשק החשמל להתמודד עם אתגרים אלו באמצעות נקיטת פעולות לטווח קצר ולטווח ארוך אשר יאפשרו להגדיל את ייצור החשמל ולאפשר את אספקתו לאזורי הביקוש, וכן יאפשרו לשמר את הבטחון האנרגטי לטווח הארוך וזאת תוך צמצום העלות העורפת הנובעת מהצורך בשמירה על תמהיל דלקים מגוון ושיקולים נוספים אשר נדרש לקחת בחשבון בפיתוח משק החשמל.

#### סעיפים 1-4

בהמשך להחלטה מס' 211 מיום 1 באוגוסט 2022 (להלן – **החלטה 211**), מוצע להטיל על שרת התחבורה לעשות כל הנדרש על מנת שתוקם מנהרת ציר הנופש (אשר נקבעה בתכניות הסטטוטוריות תש 1010 ותש 1084) בלוחות זמנים שיאפשרו לחברת החשמל להניח במנהרה את הקווים הדרושים לחלופת ההולכה כמשמעה בהחלטה 211 ובהתאם ללוח הזמנים אשר נקבע בהחלטה 211, וכן מוצע להטיל על שר האנרגיה לעשות את כל הדרוש לכך, וכן, במידה ויסבור שהקמת המנהרה לא תסתיים במועדים הדרושים, כי שר האנרגיה יפעל על מנת שחברת החשמל תניח את הקווים הדרושים לחלופת ההולכה אף שלא במנהרה. כמו כן מוצע כי שר האנרגיה יבחן בהתיעצות עם רשות החשמל ובהסכמת שר האוצר, לאשר תכנית פיתוח אשר תכלול תחנת מיתוג (תחמ"ג) הממוקמת בסמוך למחלף מורשה (המכונה תחמ"ג דן), ואת הקווים הדרושים להפעלתה.

בנוסף על מנת להביא לסיום הפרויקטים במועד, מוצע להטיל על מנכ"ל מנהל תכנון לפעול על מנת לקדם את תת"ל 136 הנדרשת להקמת התחמ"ג והקווים האמורים, וכן להטיל על צוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה לפעול להסרת חסמים העלולים לעכב את הקמת המנהרה, התחמ"ג והקווים הנדרשים, וכן תחנת משנה (תחמ"ש) רוקח והקווים הדרושים להפעלתה וההספק המבוזר וזאת בהתאם להחלטה 211. לפרויקט. בנוסף, מוצע לעגן בתכנית הפיתוח של משק החשמל את מועד סיום הפרויקט וכל זאת.

#### סעיף 5

על מנת להקל על הקמת מתקני יצור קטנים ולהגביר את היקף היצור באנרגיות מתחדשות באמצעות הפחתת הרגולציה בהקמת מתקני יצור, מוצע לתקן את חוק משק החשמל על מנת לאפשר ליצרני חשמל למכור חשמל ישירות למספקים בעלי רישיון.

#### סעיפים 6-7

על מנת לתת מענה לצרכים התכנוניים של משק החשמל ולהגביר את הסיכויים לעמידה ביעדי הממשלה לאנרגיות מתחדשות אשר נקבעו בהחלטת ממשלה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020, מוצע כי הממשלה תקבע יעדי אישור תכניות לאנרגיות מתחדשות, וזאת בדומה ליעדים הקבועים לדירור. כמו כן, מוצע לקבוע כי החל ממועד סיום מגבלת התכנון שנקבעה בהחלטת המועצה הארצית מס' 648 לפיה לא יאושרו יותר מ-20,000 דונם קרקעיים, במקום המגבלה הקיימת יאומצו היעדים שיקבעו בהחלטת הממשלה. יצוין כי להגדלת היקף התכניות לאנרגיה מתחדשת בשטחים פתוחים או במתקנים גדולים בדי שימוש כמו במאגרים ובאגרו-וולטאי יש יתרון כלכלי שכן העלות שלהם נמוכה משמעותית מהעלות לצרכנים של מתקנים על גג קטן, והדבר יכול להביא לחסכון של מאות מיליוני ש"ח בעלות יצור החשמל בכל שנה.

#### סעיפים 8-10

בנוסף לתכנון, מוצע לקבוע יעדי לרשות מקרקעי ישראל לצורך שיווק קרקעות לסולארי. בשל המורכבות בעסקאות רמ"י, אשר חלקן נעשות בהליך בפטור על פי יוזמת השוק וחלקן במכרזים, מוצע לקבוע כי היעד יקבע תוך שים לב לכל סוגיות אלו. כמו כן, על מנת לאפשר ודאות לשוק העסקי ולאפשר המשך ליברליזציה של משק החשמל, מוצע לקבוע מחיר אחיד לכל מתקן יצור אנרגיה, בין אם זכה בהליך תחרותי ובין אם הוא מוכר אנרגיה בשוק הפתוח, ובלבד שאינו מקבל מחיר אחיד ידוע מראש שנקבע באופן לא תחרותי (Feed-in tariff).

#### סעיפים 11-17

חלק זה נועד לאמץ את הדו"ח הבין משרדי לקביעת מדיניות למתקנים אגרו-וולטאיים. על מנת לאפשר הקמת מתקנים אגרו-וולטאים באופן שמאפשר שמירה על התכליות של מתקנים אגרו-וולטאים ובראשם שמירה על החקלאות והקמת מתקני אנרגיה מתחדשת. עבודת הצוות מצורפת להחלטה זו ומשקפת איזון בין שיקולים שונים וביניהם שיקולי צדק חלוקתי, שמירה על החקלאות, יצירת תחרות ושמירה על הסביבה. על מנת לממש את הדו"ח מוצע לקדם החלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל אשר מביאה את הדו"ח לפועל, להקים יחידה יעודית במשרד החקלאות וכן לקבוע כי תכניות למתקנים אגרו-וולטאים לא ידרשו לאישור ולקחש"פ וזאת בתנאי שהם משמרים פעילות חקלאית. בנוסף, יוקם צוות מעקב על אופן יישום ההמלצות ובחינת תיקונים בנושא, וכן, כאמור בהמלצות הצוות, צוות משנה לבחינת הסרת חסמים והמלצות למתן כלים אשר יאפשרו הקמת מתקנים אגרו-וולטאיים גם בקרקעות חקלאיות פרטיות ובקרב האוכלוסייה הבדואית.

## סעיף 18

סעיף זה נועד לייצר אופק תכנוני ותנאים כלכליים ועסקיים אשר יאפשרו הקמת מתקני יצור. לפיכך מוצע להטיל על שר האנרגיה בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל ובהסכמת שר האוצר לדרוש מבעל רישיון לניהול המערכת להגיש לאישור השרים כאמור תכנית פיתוח ליצור בהתאם לצרכים לשנת 2040 וכן להקים צוות אשר ימליץ על התנאים הנדרשים להסמכה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 על מנת שניתן יהיה להגיש לוועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל) תכניות, כאשר בהתאם לתכנית הפיתוח אף ניתן יהיה לשער היכן ניתן למקם תחנות כח (בכפוף לשיקולי התכנון) באופן שיאפשר את חיבור התחנה לרשת החשמל בשים לב למצב רשת החשמל. בנוסף מוצע להטיל על שר האנרגיה ושר האוצר להביא הצעת החלטה על צעדים שיבטיחו יתירות תכנונית בהתאם לצרכי משק החשמל.

## סעיף 19

על מנת לאפשר הקמת הספק קונבנציונלי בהתאם לצרכי המשק, נדרש לאפשר הקמה של ההספק אשר הוקם במסגרת הליך תחרותי להקמת מתקני יצור קטנים בגז. (מיקרוגנרציה) ההתחייבות להקמת המתקנים נעשתה במסגרת הליך תחרותי שקבעה רשות החשמל בהתאם לעקרונות מדיניות שקבע שר האנרגיה על תמיכה במתקנים, כאשר בעבור מרבית המתקנים לא נדרשת תכנית מתאר מפורטת נוספת. להקמת מתקנים אלו יש תועלות שונות למשק, בינם צמצום פליטות ממתקנים תרמיים המבוססים על דלקים מזהמים יותר, הגדלת היעילות של מערכת יצור האנרגיה, העלאת אמינות מערכת החשמל באמצעות הגדלת ההספק המותקן וביזור היצור. יתרה מכך, קיים אינטרס משקי ראשון במעלה לשמור על סביבה עסקית ואמון של השוק הפרטי בממשלה, אשר החליטה כי נדרש להקים את ההספק הזה. עם זאת, קיימים חסמים שונים בהקמת מתקנים אלו, אשר מונעים את הקמתם. בין החסמים ניתן למנות עיכובים בחיבור רשת חלוקת הגז הטבעי, וכן קשיים בהליך הוצאת ההיתר הנובעים מהתנגדויות ציבוריות מטעמים סביבתיים מערכתיים, אשר חורגת מהשיקולים אשר יש לשקול בשלב ההיתר. לפיכך, ולאור האינטרס המשקי הגבוה ועל מנת לשקף את מחויבות הממשלה, מוצע לקבוע כי השרים יפעלו להסיר את החסמים אשר עומדים בפני הקמת המתקנים.

## סעיף 20

על מנת לשמר את יכולת השימוש בפחם לטווח ארוך תוך צמצום הנטל על צרכני החשמל וכן להגדיל את אספקת חומרי החציבה לישראל ולהגדיל את נמלי הים ואת תפוקתם, ומאידך לשמר את מיקוד חברת חשמל בליבת העשייה שלה בדגש על פיתוח הרשת, מוצע לבחון אפשרות לאפשר לגורם פרטי לתפעל את הרציף בעבור יבוא, וזאת במקביל להמשך שימור יכולת יבוא הפחם.

## תקציב

אין.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 ;

החלטת ממשלה מס' 211 מיום 1 באוגוסט 2021.

## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## אסדרת שיווק הגז הטבעי במקטע הביתי

### מחליטים

בהמשך להחלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מס' 594 מיום 13 בפברואר 2022, שעניינה אישור טיוטת חוק משק הגז הטבעי (תיקון מס'), התשפ"ב-2022, ובהמשך להצעת חוק משק הגז הטבעי (תיקון מס' 11), התשפ"ב-2022 (להלן - **הצעת החוק**) שהונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה ביום 28 בפברואר 2022, ובמטרה לשפר את השירות הניתן לצרכנים במקטע הביתי על ידי משווקים שלא נקבעה לגביהם חובת רישיון לשיווק, לתקן את חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - **חוק משק הגז הטבעי**), על בסיס האמור בסעיפים 4 ו-6 בהצעת החוק, בשינויים שיפורטו להלן:

1. במסגרת סעיף 38(ב) יובהר כי המועצה רשאית לקבוע אמות מידה או הוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל העוסק בשיווק גז טבעי לתת לצרכן הרוכש גז טבעי לשימוש ביתי או לצרכן הנמצא באזור מגורים שהצריכה המרבית במיתקני הגז המשמשים אותו אינה עולה על 16 מטרים מעוקבים של גז טבעי לשעה, לרבות לגבי העניינים הבאים:
  - א. דרכי התקשרות עם הצרכן;
  - ב. האופן והתדירות של משלוח החשבונות;
  - ג. אופן גביית התשלומים בעבור העוסק בשיווק גז טבעי ובעבור בעלי רישיונות הולכה וחלוקה, לרבות גבייה בשיעורים וסדרי הגבייה והתשלום;
  - ד. שיעורי הריבית או הפרשי ההצמדה והריבית שישולמו על איחור בתשלומים;
  - ה. המקרים והתנאים שבהם רשאי העוסק בשיווק גז טבעי להפסיק או לצמצם את שיווק הגז לצרכן;
  - ו. אופן ותדירות מתן האפשרות לצרכן לעבור ממשווק למשווק;
  - ז. דרכי טיפול בפניות ובתלונות הצרכן, לרבות כללים בדבר תיעוד ודיווח;
  - ח. המידע שעל משווק למסור לצרכן ולמנהל.
2. בסעיף 77 לחוק משק הגז הטבעי יקבע כי ניתן יהיה להטיל עיצומים כספיים גם על מי שעוסק בשיווק של גז טבעי לצרכן, אם פעל בניגוד לאמות המידה או ההוראות שקבעה המועצה בהתאם לסעיף 38(ב) המוצע.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

סעיף 5 לחוק משק הגז הטבעי (להלן - **החוק**) קובע כי שיווק גז טבעי לא טעון רישיון לפי החוק. יחד עם זאת, בסעיף 5 האמור נקבע כי השר רשאי, אם ראה כי הדבר דרוש לשמירה על ענייני הצרכנים בתחום שיווק הגז, לקבוע, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, כי לתקופה שיקבע, עיסוק בשיווק גז טבעי, יהיה טעון רישיון.

כיום כבר פועלים במשק הגז הטבעי גורמים המשווקים גז טבעי לצרכנים במקטע הביתי. פעילות זו אינה טעונה רישיון כאמור, אולם עולה הצורך באסדרת פעילות זו בהקדם האפשרי, בפרט בכל הקשור לשמירה על האינטרסים של הצרכנים הביתיים.

הדרך בה מוצע להסדיר את התחום היא באמצעות קביעת כללים ואמות מידה בעניין הרמה, הטיב והאיכות של משווק הגז לתת לצרכניו. סעיף 38 לחוק קובע כי המועצה לענייני משק הגז הטבעי רשאית לקבוע אמות מידה או הוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות שעל בעל רישיון לפי החוק לתת לצרכניו. כאמור, משווקי גז אינם בעלי רישיונות. מוצע אפוא להקנות למועצה לענייני משק הגז הטבעי את הסמכות לקבוע אמות מידה או הוראות גם ביחס למשווקים שאינם בעלי רישיונות.

בהמשך לאמור לעיל, מוצע לתקן בהתאם את סעיף 77 לחוק, שעניינו הטלת עיצומים כספיים, כך שניתן יהיה להטיל עיצום כספי על משווק אם פעל בניגוד לאמות מידה או להוראות שנקבעו כאמור בסעיף 38 המתוקן.

ביום 28 בפברואר 2022, הצעת חוק משק הגז הטבעי (תיקון מס' 11), התשפ"ב-2022 (להלן - **הצעת חוק משק הגז הטבעי**) הונחה על שולחן הכנסת, אולם בסופו של יום לא עלתה לדיון עקב פיזורת של הכנסת.

מוצע לקדם את תיקונו של חוק משק הגז הטבעי, על בסיס האמור בסעיפים 4 ו-6 בהצעת החוק לעניין קביעת אמות מידה למשווקים מתוך הצעת חוק משק הגז הטבעי במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023).

### **לסעיף 1**

מוצע לתקן את סעיף 38 לחוק ולקבוע כי גם אם לא נקבעה חובת רישיון לעיסוק בשיווק של גז טבעי בהתאם לסמכות שבסעיף 5 לחוק, המועצה תהיה רשאית לקבוע אמות מידה או הוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל העוסק בשיווק של גז טבעי לתת לצרכן הרוכש גז טבעי לשימוש ביתי או לצרכן הנמצא באזור מגורים שהצריכה המרבית במיתקני הגז המשמשים אותו אינה עולה על 16 מטרים מעוקבים של גז טבעי לשעה.

### **לסעיף 2**

מוצע לקבוע בחוק רשימת נושאים שלגביהם תקבע המועצה כללים ואמות מידה. נוסף על האמור, מוצע לתקן את סעיף 77 לחוק משק הגז הטבעי שעניינו עיצומים כספיים, כך שמנהל רשות הגז הטבעי יהיה רשאי להטיל עיצום כספי על העוסק בשיווק של גז טבעי לצרכנים המפורטים בסעיף 38(ב), ככל ופעל בניגוד לאמות המידה או ההוראות שקבעה המועצה בהתאם לסעיף 38(ב) המוצע.

### **תקציב**

אין.

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## אישור מהיר של מתקן גז ברשת החלוקה והארכת תוקף רישיון חברת נתג"ז

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 987 מיום 16 בינואר 2022 ובהמשך להצעת חוק משק הגז הטבעי (תיקון מס' 12) (אישור בהליך מהיר של מתקן גז טבעי ברשת חלוקה), התשפ"ב-2022 (להלן - **הצעת החוק**) שהונחה על שולחן הכנסת ביום 1 ביוני 2022, במטרה לשפר את איכות הרגולציה ולהקל על פיתוח רשת חלוקת הגז הטבעי ולקצר תהליכי אישור סטטוטורי לחיבור צרכנים סמוכים לרשת חלוקה שאושרה הקמתה, ובמטרה לחזק את האיתנות הפיננסית של חברת נתג"ז הטבעי, לתקן את חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - **חוק משק הגז**) בהתאם לעקרונות הבאים:

1. לאמץ את הצעת החוק בשינויי נוסח נדרשים.
2. לתקן את סעיף 15(ב) לחוק משק הגז הטבעי כך ששר האנרגיה יוכל להאריך את תקופת תוקפו של רישיון הולכה שניתן לפי סעיף 11א(א) לתקופה אחת נוספת של 15 שנים.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

##### לסעיף 1

חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - **חוק משק הגז או החוק**) מסדיר את פעילות משק הגז הטבעי. הגז הטבעי מופק ממאגרי הגז ומגיע אל מפעלי התעשייה והצרכנים האחרים באמצעות מערכת ההולכה ורשת החלוקה של הגז הטבעי. רשת החלוקה מזרימה גז טבעי בלחץ נמוך לצרכנים ברחבי הארץ. רשת זו מוקמת על ידי חברות החלוקה, שהן בעלות רישיון להקים ולהפעיל את רשת חלוקת הגז הטבעי לפי החוק.

הליך אישור תכנית עבודה לרשת חלוקה מוסדר בגדרי סעיף 25 לחוק משק הגז. סעיף 25(יד) לחוק קובע כי תכנית עבודה שאושרה לפי החוק תבוא במקום אישור לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבנייה**) לעניין מיתקן גז טבעי בלחץ נמוך מאוד (עד 4 בר), ניתן להגיש בקשה להיתר להקמת מתקן גז לפי סעיף 26 לחוק ולפי תקנות התכנון והבניה (הקמת מיתקן גז בלחץ נמוך מאוד), התשס"ז-2006.

סעיף 119 ה' לחוק התכנון והבניה מעגן את הליך התכנון הייחודי לפי סעיף 26 לחוק. סעיף 261(ד)(1)(ח) לחוק התכנון והבניה קובע כי הקמת קו תשתית תת-קרקעית בידי בעל רישיון לחלוקת גז – אינה טעונה היתר בנייה.

לפי הדין הקיים כיום, גם 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 עבור מקטעים דומים בלחץ נמוך מאוד, לפי סעיף 26 לחוק, בהליך שנמשך גם הוא חודשים רבים.

בהמשך להחלטה מס' 987 מיום 16 בינואר 2022 שעניינה "מתווה מהיר לשיפור איכות הרגולציה והקלה על המשק – "ניקיון אביב", ובהמשך להצעת חוק משק הגז הטבעי (תיקון מס' 12) (אישור בהליך מהיר של מיתקן גז טבעי ברשת חלוקה), התשפ"ב-2022 (להלן - **הצעת החוק**) מוצע לתקן את חוק משק הגז הטבעי על בסיס ההוראות המוצעות בהצעת החוק כך שיתווסף מסלול לאישור בהליך מהיר של חיבור צרכנים סמוכים לרשת החלוקה בלחץ נמוך של עד 7 בר, במקרים המוגדרים בתיקון המוצע ובתנאים המפורטים בו. מסלול זה מקוצר ויעיל יותר ביחס להליך אישור תוכנית עבודה לרשת חלוקה המוסדר בסעיף 25 לחוק ובתקנות חוק משק הגז הטבעי (תוכנית עבודה לרשת חלוקה), התשע"ז-2016, וביחס להליך אישור הקמת מיתקן גז בלחץ נמוך מאוד, עד 4 בר, המוסדר בסעיף 26 לחוק ובתקנות התכנון והבניה (הקמת מיתקן גז בלחץ נמוך מאוד), התשס"ז-2006.

##### לסעיף 2

סעיף 15 לחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 (להלן - **החוק**), קובע כי התקופה המרבית למתן רישיון שאינו רישיון חלוקה הינה 30 שנה. ביום 1 באוגוסט 2004 ניתן לחברת נתג"ז רישיון הולכה ל-30 שנה שהינו בתוקף עד יום 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 נתג"ז. הצוות בחן בין היתר את יחסי ההון הפיננסי של חברת נתג"ז, שהיו נמוכים באותה תקופה בהשוואה לחברות ממשלתיות אחרות שפועלות בתחום התשתיות. בין היתר, המליץ הצוות הבין משרדי על הארכת תקופת הרישיון של החברה, וזאת על מנת לשפר את המדדים הפיננסיים של החברה. זאת באמצעות מתן האפשרות לגיוס ומימון לתקופות יותר ארוכות. לאור זאת מוצע לתקן את סעיף 15(ב) לחוק ולקבוע כי שר האנרגיה יהיה רשאי להאריך את תקופת רישיון ההולכה של נתג"ז לתקופה אחת נוספת של 15 שנים.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.



## טיפול בפסולת

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 ולהחלטה מס' 1282 מיום 14 במרץ 2022, ולאור המצב במשק הפסולת בישראל בו כ-80% מהפסולת העירונית מוטמנת, וזאת לעומת כ-40% בלבד בממוצע מדינות ה-OECD, כששטחי ההטמנה בישראל הולכים ואוזלים, ובמטרה להביא לייעול משק הפסולת תוך יצירת כלכלת פסולת מעגלית, הגדלת היקפי המיחזור וההשבה, והפחתה של כמות הפסולת המוטמנת, ונוכח החשיבות שהממשלה רואה בהתמודדות עם הפשיעה הסביבתית ובהגברת המשימות ביחס לאכיפה של השלכה בלתי חוקית של פסולת ובמטרה להגביר את התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת:

#### קידום תשתיות לאומיות לטיפול בפסולת וצמצום הטמנה

1. לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על כך שוועדת המכרזים הבין-משרדית לפרויקט BOT בתחום הפסולת מקדמת מכרז להקמת מתקן להשבת אנרגיה מפסולת בנאות חובב.
2. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר ועל המשרד להגנת הסביבה, לבחון בשיתוף עם עיריית ירושלים הקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת (כגון השבת אנרגיה מפסולת או עיכול אנארובי) בתחומה.
3. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר ועל המשרד להגנת הסביבה, לבחון הקמת מתקנים נוספים בהתאם למדיניות הטיפול בפסולת, כגון להשבת אנרגיה מפסולת או עיכול אנארובי, בכל הארץ ובפרט במחוז צפון, במחוז מרכז, בחיפה, באילת וכן ביהודה ושומרון, אשר יקלטו פסולת שמקורה במחוזות אלו, בהתאמה.
4. להטיל על מנהל מינהל התכנון, בהתייעצות עם השרה להגנת הסביבה, לבחון תיקון של סעיף 8.3.1.1 בפרק הפסולת בתמ"א 1, כך שיאפשר מתוקפו גם הקמה של מתקנים תרמיים בהיקף קטן.

#### חיזוק אכיפת השלכת פסולת בניין

5. להקים צוות בראשות המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר, משטרת ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה), אשר יבחן ויגבש המלצות בנושא אכיפת עבירות בתחום פסולת בניין, ובכלל זה המלצות ביחס לתיקוני החקיקה הבאים:
  - א. בחינת מתן סמכויות פיקוח ואכיפה לעניין החקיקים הקשורים בפסולת בניין המנויים בתוספת הראשונה לחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011, וכן מתן סמכויות לתת צווים לשמירת ניקיון על פי סעיף 13 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, לגורמי אכיפה נוספים.
  - ב. בחינת מנגנון ענישה ואפשרות של אכיפה חלופית לגבי פרק ז' בדומה לתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.
  - ג. בחינת הסמכויות של חוקרי המשטרה הירוקה.
  - ד. ייבחנו דרכים לייעול האכיפה הפלילית, ותיערך בחינה של כלים ראייתיים מתאימים שיסייעו באכיפה האזרחית.
  - ה. בחינת התנאים לקבלת רישיון להובלת פסולת בניין ובכלל זה כלים ואמצעים דיגיטאליים לפיקוח על פעילות זו, תוך התייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות.
6. הצוות יגבש את המלצותיו בתוך 90 יום ממועד החלטה זו ויגישם לשר האוצר ולשרה להגנת הסביבה.

#### הגברת התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת

7. על מנת להגביר את התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת, למנות צוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, הממונה על התחרות, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, היועץ המשפטי של

משרד האוצר, או נציגיהם, אשר יגבש בתוך 120 ימים המלצות בנושא הגברת התחרות בתחום הטיפול בפסולת ובכלל זה המלצות לתיקוני חקיקה נדרשים.

### הקצאות קרקע למתקני טיפול בפסולת

8. לאמץ את המלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 16 בדצמבר 2021 בדבר מדיניות הקצאת קרקע להקמת מתקנים לטיפול ומחזור פסולת, ובכלל זה:

א. להורות ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל להגיש בתוך 45 ימים למועצת מקרקעי ישראל הצעה לתיקון החלטות המועצה בהתאם לעקרונות הבאים:

(1) הנהלת רשות מקרקעי ישראל תקבע, בתוך 30 ימים, בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר ובהתייעצות עם השמאי הממשלתי הראשי ועם השרה להגנת הסביבה, מחירון עבור הקצאת קרקע למתקני טיפול ומחזור פסולת (להלן – מתקני טיפול ומחזור פסולת) אשר בגינם ניתנים מענקים מהקרן לשמירת הניקיון ושמתיים בהם הליך תחרותי.

(2) המחירון ייקבע באופן שווה לכל הקרקעות למתקני טיפול ומחזור פסולת, בין אם ייעודם התכנוני הוא מתקן הנדסי, תעשייה או כל ייעוד אחר המאפשר שימושים אלה.

(3) המחירון ייקבע בהתאם להמלצות הצוות לבחינת מדיניות הקצאת קרקע להקמת מתקנים לטיפול ומחזור פסולת שהוקם מתוקף פרק 9.19 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

(4) המחירון לא יחול על הקצאת קרקע ליזם במסגרת תמיכה או סבסוד של הקרן לשמירת הניקיון שאינה על בסיס הליך תחרותי, למעט הקצאה בפטור ממכרז לרשות מקומית.

ב. להורות לרשות מקרקעי ישראל, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומנהל התכנון, לאתר ולגבש רשימת מגרשים פוטנציאליים עבור הקמת מתקני טיפול ומחזור פסולת ברחבי הארץ וזאת בתוך 90 ימים מיום ההחלטה.

ג. להורות למנהל הכללי של מנהל התכנון לפעול מול הוועדות המחוזיות כך שבמסגרת העבודה על תכניות חדשות לאזורי תעשייה יכללו מגרשים המאפשרים שימוש במתקן טיפול ומחזור פסולת בהתאם לפרוגרמה מקובלת שייציג המשרד להגנת הסביבה בתוך 60 ימים מהחלטה זו.

ד. להנחות את השרה להגנת הסביבה לפנות תוך 60 ימים להנהלת קרן הניקיון בבקשה כי תבחן החלטה לפיה מענקים מחשבוני ההטמנה של קרן הניקיון עבור הקמת מתקני טיפול ומחזור פסולת בהליך תחרותי, שבמסגרתם מוקצית קרקע במחיר אחד כאמור לעיל, יינתנו על בסיס הליך תחרותי לפי מנגנון שיסוכם מראש בין הנהלת קרן הניקיון לבין אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.

9. בהחלטה זו –

“מתקני טיפול ומחזור פסולת” – מתקני מיון, מתקני השבה, מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית מסוג עיכול אנאירובי וקומפוסטציה, וכל סוג אחר של מתקן שייקבע המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר (להלן – המשרדים), ולעניין סעיף 7(א) מתקן כאמור שייקבע על ידי הנהלת רשות מקרקעי ישראל לבקשת המשרדים.

## דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

### מתקנים לטיפול בפסולת מעורבת

סעיפים 1 - 3

כמות הפסולת העירונית והמסחרית המיוצרת בישראל עומדת על כ-6 מיליון טונות בשנה ובעלת קצב גידול שנתי של כ-3%-5%, הנובע הן מגידול בהיקף האוכלוסייה והן מגידול בכמות הפסולת המיוצרת לנפש כתוצאה מעלייה ברמת החיים. מרבית הפסולת המוצקה מועברת לאתרי הטמנה לאחר טיפול ואילו כ-16% בלבד מועברים למחזור. יצוין כי במדינות מערב אירופה, המקדימות את מדינת ישראל בטיפול בפסולת, השימוש בהטמנה הולך וקטן ועומד על אחוזים בודדים בלבד. מזה שנים רבות ברור כי הטמנה אינה מהווה חלופה סביבתית ראויה לטיפול בפסולת. להטמנת פסולת השלכות סביבתיות רחבות היקף לרבות זיהום אוויר ופליטת גזי חממה, זיהום קרקע ומי תהום ותפיסת שטחי קרקע מהווים משאב במחסור. בנוסף, להטמנה ישנן השלכות על בריאות הציבור והשלכות כלכליות רחבות היקף.

מתוך תפיסה סביבתית זו דוגל המשרד להגנת הסביבה ביצירת שוק פסולת המתבסס על טכנולוגיות של מחזור פסולת שהופרדה במקור והשבה, כמופיע באסטרטגיית המשרד להגנת הסביבה לכלכלה מעגלית בתחום הפסולת ובתכניות הלאומיות בנושא הפחתת זיהום אוויר (החלטה מס' 1282 מיום 14 במרץ 2022) ובנושא התייעלות אנרגטית (החלטה מס' 541 מיום 24 באוקטובר 2021).

לצורך יישום המדיניות לטיפול בפסולת של המשרד להגנת הסביבה, נדרשת הקמה של ועדות מכרזים ייעודיות לנושא הפסולת אשר יהוו זרוע ביצועית להוציא לפועל את המדיניות ולקדם את מתקני התשתית הגדולים. לצורך אפיון קיבולת מתקן ההשבה המתוכנן בנאות חובב בוצעו תחזיות והערכות שונות, לרבות בחינת אגן השירות הפוטנציאלי של המתקן בנאות חובב, אופק שנת התכן, תחזית האוכלוסייה ותחזיות הבסיס לשאריות.

בהתאם למדיניות המשרד להגנת הסביבה נדרשים למעלה מ- 50 מתקנים לטיפול בפסולת בפריסה ארצית. בין מתקנים אלו נדרשים גם מתקני השבה בתמהיל המתקנים כמקובל בעולם המתקדם. לאחר כישלון קידום מתקן ההשבה שתוכנן באתר השומרוני הטוב, אשר היה אמור לטפל בפסולת של אזור ירושלים, מוצע לבחון פרויקט חלופי באזור ירושלים, בין היתר סמוך לאזור תעשייה עטרות. זאת גם בהמשך לסעיף ג(4) (ג) להחלטה מס' 2684 מיום 28 במאי 2017.

נוסף למתקן ההשבה בנאות חובב ולמתקן השבה באזור ירושלים, ובהמשך להחלטה מס' 2825 מיום 9 ביולי 2017 בה נקבע כי יש לבחון מתקן השבה לאזור הצפון באזור חיפה, מוצע לבחון הקמת מתקני השבה נוספים במחוזות הצפון והמרכז, על מנת לטפל בכמויות הפסולת העירונית המיוצרת ברחבי המדינה מבלי לשנע את כל הפסולת למתקנים בדרום, והכול בתיאום עם השלטון המקומי בכל אזור.

#### סעיף 4

אתרי פסולת ומפעלים משנעים כיום פסולת לשריפה במתקני השבה ייעודיים, באופן שמגדיל את פליטות גזי החממה ואת זיהום האוויר עקב השינוע הרב במשאיות כבדות. העלויות של השינוע האמור מסתכמות במיליוני ש"ח בשנה למפעל. בשוק קיימים פתרונות בדמות מתקני טיפול תרמיים קטנים העומדים בתקנים אירופאיים מחמירים, המטפלים בכמות פסולת מתחת ל-3 טון לשעה ואינם מחויבים בהיתר פליטה על פי חוק אוויר נקי, וניתן לתת להם תנאים לפיקוח במסגרת רישיון העסק.

מתקני הטיפול התרמיים האמורים יכולים להקטין את זיהום האוויר ואת פליטות גזי החממה שנוצרים כיום מהשינוע כאמור, ולהעלות את רווחיות המפעלים ופריזם. מתקנים כאלה יחסכו מאות ועד אלפי הובלות שנתיות של חומרים למתקני השבה לאנרגיה ויחסכו שינוע של מאות אלפי קילומטרים במצטבר.

בעקבות תיקון שנעשה לתמ"א 1 בחודש ינואר 2020, לא ניתן להתחיל בתהליך לקבלת היתר בנייה למתקני הטיפול התרמיים האמורים, מכל סוג או גודל, באזור בעל ייעוד לתעשייה למתקנים הנדסיים, למעט אם מדובר במתקן טרמי לטיפול בפסולת צמחית בהיקף של עד 3 טון לשעה. לפיכך, מוצע לבחון אפשרות להקמה של מתקנים טרמיים לטיפול בפסולת (למעט פסולת מסוכנת), בהיקף דומה של עד 3 טון לשעה.

#### חיוק אכיפת השלכת פסולת בניין

##### סעיפים 15 ו-6

בשנים האחרונות ניכרת תופעה הולכת ומתרחבת חוצה מחוזות ומגזרים של השלכת פסולת בלתי חוקית בהיקפים ניכרים ברחבי המדינה. חלק ממאפייני הפעילות כוללים הפעלת מטמנות ותחנות מעבר פיראטיות הפועלות ללא היתרים ורישיונות כדין. מעבר להיבטים הסביבתיים החמורים הקשורים בזיהום הסביבה, מי התהום, מפגעי ריח וזיהום האוויר, לתופעה זו השלכות קשות גם בכל הנוגע לפלישות והשתלטות על מקרקעי ציבור, בנייה בלתי חוקית ואף מהווה מנוע כלכלי לגורמים עברייניים. לפיכך, מוצע להקים צוות בראשות המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד המשפטים, אשר יבחן ויגבש המלצות בנושא כלים נוספים להתמודדות עם הפשיעה בתחום פסולת הבניין וכן אכיפת עבירות בתחום פסולת בניין, בין היתר, ביחס להסמכת גורמי אכיפה נוספים.

## הגברת התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת

### סעיף 7

שוק הפסולת בישראל מתאפיין בתחרותיות נמוכה ביותר. כך למשל, בתחום הטיפול באריזות, המוסדר במסגרת החוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011, יצרני אריזות עומדים ביעדיהם באמצעות גופים מוכרים אשר גובים דמי טיפול מהיצרנים ומממנים את פעילות האיסוף והמחזור של האריזות. מאז כניסת חוק האריזות לתוקף בשנת 2011, רק גוף אחד הוכר על ידי המשרד להגנת הסביבה. על פי הערכות המשרד להגנת הסביבה, פוטנציאל המחזור גדול יותר בהרבה מהמחזור בפועל, בשל העובדה שיצרנים רבים אינם מתקשרים עם גוף מוכר וכמויות הייצור שלהם אינן מדווחות. זאת, בין היתר, בשל עלויות דמי הטיפול הגבוהות שהגוף המוכר היחיד גובה.

לאור האמור, מוצע להקים צוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות הממונה על התחרות, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגיהם, אשר יבחן דרכים להגברת התחרות בתחום הפסולת בישראל.

## הקצאות קרקע למתקני טיפול בפסולת

### סעיף 8

למרות הצורך הגדול בהקמת מתקני טיפול ומחזור פסולת (להלן – **מתקנים**) ועל אף שהמשרד להגנת הסביבה פרסם מספר קולות קוראים בשנים האחרונות לתמיכה בהקמת מתקנים במימון קרן הניקיון, ההיענות לקולות קוראים אלה מועטה, והממשלה לא הצליחה בשנים האחרונות להקים כמות משמעותית של מתקנים. חלק מהסיבות לקושי בהקמת מתקנים נובע מחסמים בתחום התכנון המקרקעי. הצוות לבחינת מדיניות הקצאת קרקע להקמת מתקנים לטיפול ומחזור פסולת שהוקם מתוקף פרק 9.19 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן – **הצוות להקצאת קרקע**), בחן חסמים אלה וגיבש מסמך המלצות, ובהחלטה זו מיושמות חלק מהמלצותיו כמפורט להלן.

בכדי להקל על הקצאות הקרקע עבור המתקנים, מוצע כי הנהלת רשות מקרקעי ישראל תקבע מחירון אחיד לקרקע שתוקצה עבור מתקנים לטיפול ומחזור פסולת כאמור. המחירון ייקבע בהתאם להמלצות הצוות להקצאת קרקע.

ישנן כיום תכניות מפורטות לאזורי תעשייה אשר כוללות מגבלות על הקמת מתקני טיפול ומחזור פסולת בתחומן, ללא הצדקה סבבתית. על מנת לאפשר הקמת מתקנים באזורי תעשייה, ולא בשטחים הפתוחים, מוצע להורות למנהל הכללי של מנהל התכנון לפעול מול הוועדות המחוזיות כך שבמסגרת קידום תכניות חדשות לאזורי תעשייה ייכללו מגרשים המאפשרים שימוש במתקני פסולת בהתאם לפרוגרמה מקובלת שיציג המשרד להגנת הסביבה. בנוסף לכך, בכדי לענות על הצורך הגדול במתקני טיפול בפסולת, מוצע להנחות את רשות מקרקעי ישראל, בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומנהל התכנון, לאתר ולגבש רשימת מגרשים פוטנציאליים ברחבי הארץ עבור הקמת מתקנים. המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יגבשו מתווה למתן מענקים מקרן הניקיון להקמת מתקנים, וכן יקבעו בשיתוף עם רשות מקרקעי ישראל, את אופן הקצאת הקרקע עבור המתקנים.

### תקציב

אין.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## מימון בר קיימא של תשתיות ביוב תומכות דיור

### מחליטים

על מנת להבטיח פיתוח תשתיות ביוב תומכות דיור בהתאם לגידול הדמוגרפי הצפוי, להביא לשינוי באופן הפעילות הכלכלי של מקטע טיהור השפכים באופנים הבאים:

1. לייעד תקציב למימון תשתיות ביוב תומכות דיור שיוקצה לרשות המים לטובת סיוע לבעלי רישיון הספקה, בהתאם לעקרונות הבאים:
  - א. מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון ומנהל רשות מקרקעי ישראל, באישור הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יעבירו למנהל הרשות עד ליום 31 בינואר של כל שנה תחזית לגידול יחידות הדיור הנובעת מבנייה חדשה (להלן - **תחזית האכלוס**) הכוללת את הפרטים הבאים:
    - (1) מועד אכלוס צפוי של יחידות הדיור אשר שווקו בקרקעות מדינה;
    - (2) מועד אכלוס של תכניות חדשות למגורים בקרקעות מדינה אשר עתידות להיות משווקות;
    - (3) מועד אכלוס של פרויקטים להתחדשות עירונית;
    - (4) מועד אכלוס של תכניות מגורים בקרקע פרטית, בהתייעצות עם מנהל התכנון ועם הרשות המקומית הרלוונטית;
    - (5) התחזית תתייחס לאכלוס הצפוי של מספר יחידות הדיור ואומדן מספר הנפשות הממוצע ליחידת דיור בעשר השנים הקרובות לכל הפחות, בחלוקה לפי רשויות מקומיות ותוכניות בניין-עיר.
  - ב. הרשות תבצע תחזית להזרמת שפכים למט"שים, שתתבסס על התחזיות כאמור בסעיף קטן (א) לעיל. התחזית תתבצע בהתאם לכללים שייקבעו על ידי מועצת הרשות.
  - ג. הרשות תקבע מבחני תמיכה, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, לפיהם תתמוך בבעלי רישיון שהקימו או הרחיבו מט"שים, שהרשות 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.
  - ד. התקציב למימון התמיכות האמורות בסעיף קטן (ג) יועבר לרשות, מידי שנה, מתקציב משרד הבינוי והשיכון.
2. לרשום את הודעת מנהל הרשות על כוונתו להביא למליאת מועצת הרשות תיקון לסעיף 11(א) בכללי תאגידי המים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב), התש"ע-2009, וכן הצעה לכללים לאמות מידה ותנאים ברישיון של מט"שים, בשים לב, בין היתר, לתחזית להזרמת שפכים שתקבע כאמור בסעיף 1(ב) לעיל, וזאת עד ליום 31 במרץ 2023.
3. לתקן את סעיף 156 לחוק המים, התשי"ט-1959, באופן שמבטל את הקביעה כי הפרת הוראות ברישיון מהווה עבירה פלילית.
4. בהחלטה זו -
  - "בעלי רישיון" - מי שניתן לו רישיון לפי סעיף 23 לחוק המים, לרבות תאגיד מים וביוב, המפעיל או מקים מתקן טיפול בשפכים;
  - "הרשות" - הרשות הממשלתית למים ולביוב;
  - "חוק המים" - חוק המים, התשי"ט-1959;
  - "מט"ש" - מכון טיפול שפכים.

### דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה  
מתקן לטיהור שפכים (להלן: "מט"ש") מהווה חלק עיקרי במשק המים והביוב. גורמים שונים אחראיים על הקמה, שדרוג ותפעול מט"שים והם: תאגידי המים וביוב, שבעה איגודי ערים לביוב, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. כיום, ישנם כ-85 מט"שים גדולים ברחבי הארץ ועוד כ-100 מט"שים קטנים אשר

מטפלים בכ-600 מלמ"ק שפכים בשנה. איגודי ערים לביוב אחראיים לטיפול בכ-40% מהשפכים, ו-60% מטופלים בידי תאגידי המים, רשויות מקומיות שאינן מתואגדות ומועצות אזוריות.

ההכרה בעלויות ההקמה, השדרוג והתפעול של איגודי הערים לביוב נקבעת באמצעות הכרה מראש בעלויות הנדרשות בעבור ההשקעות הספציפיות של כל איגוד ואיגוד. בשונה מכך, ההכרה בעבור ההקמה, השדרוג והתפעול של המט"שים בעבור שאר השחקנים הינה נורמטיבית, והיא מתבצעת רק לאחר תחילת הזרמת השפכים למט"ש. הכרה זו מבוססת על קריטריונים הקבועים בכללים ומתבססים על פרמטרים כגון רמת הטיפול וכמות השפכים המוזרמת למט"ש.

בשנים האחרונות חל פיתוח מואץ במקטע המט"שים בגלל שתי סיבות מרכזיות. ראשית, רשות המים המבקשת לייצל את מקטע המט"שים ע"י סגירה ואיחוד של מט"שים קטנים. כתוצאה מכך, המט"ש הקולט נדרש לעבור פיתוח מואץ במטרה לקלוט את השפכים של המט"ש שעתיד להיסגר. שנית, מוקמים מט"שים בכדי לספק שירותים בעקבות גידול אקסוגני של יחידות דיור והאוכלוסייה המתגוררת בהם. קיומו של מט"ש מהווה תנאי לאכלוס יחידות דיור ואזורי תעשייה, ולכן היעדר פתרון טיהור לשפכים מהווה חסם לפיתוח תשתיות דיור.

מבנה ההכרה התעריפי הקיים לגופים המפתחים ומתפעלים מט"שים, בשילוב עם האצת הפיתוח הנדרשת במתקנים, יוצרים יחד מספר אתגרים במקטע טיהור השפכים:

1. מקרים בהם תחזית השפכים גבוהה מכמות השפכים המוזרמת למט"ש בפועל. לדוגמה, מקרים בהם הועברה תחזית אכלוס באזור מסוים, אשר על בסיסה תוכננו הרחבה ושדרוג של המט"ש והושקע בהם ההון הנדרש לשם פעילות פיתוח המט"ש, אך בפועל תחזית זו לא התממשה או התממשה באיחור. כתוצאה מכך, כמות השפכים אשר הוזרמה בפועל למט"ש, וכיוצא בכך הכנסות המט"ש, היו נמוכות מהתחזיות אשר על בסיסן בוצעה ההשקעה ההונית במט"ש. מקרים מסוג זה מעמידים את בעלי המט"ש בפני סיכוני ביקוש, דבר אשר עלול להוות תמריץ שלילי בפיתוח המט"ש, וכן להקשות עליהם בגיוס ההון הנדרש בעבור פיתוח המתקן.

2. התעריף הנורמטיבי הנוכחי של תאגידי המים, הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות, אשר באמצעותו מתבצעת ההכרה בעלויות הטיפול בשפכים, לא עודכן לאחרונה ואינו תואם את עלויות הפיתוח וההפעלה בפועל. כתוצאה מכך נוצר סיכון לגופים אלו, אשר נושאים בסיכון של עמידה בפני עלויות הגבוהות מההכנסות אשר צפויות להם מהפעלת המט"ש, דבר אשר עלול להוות תמריץ שלילי להקמה של מט"שים וכן להקשות עליהם בגיוס הון בעבור פיתוח המתקנים.

אתגרים אלו מונעים או מעכבים הרחבה או הקמה של מט"שים קיימים, אשר בתורם מהווים חסמים בפיתוח תחום הדיור. לכן, מוצע לעדכן את מנגנון ההכרה התעריפית הנורמטיבית הקיימת למט"שים כיום חלף המנגנון הנוכחי, וזאת על מנת לשקף את עלויות הקמת והפעלת המט"ש בהתאם להתפתחות הטכנולוגית אשר נעשתה בתחום. בנוסף, מוצע מנגנון גיבוי תקציבי שמטרתו להבטיח לבעלי המט"ש עמידה בתחזית הביקוש, וכיוצא בזאת להבטיח את היכולת שלהם להחזיר את עלות ההשקעה שלהם.

### לסעיף 1

על מנת להתמודד עם מקרים בהם תחזית השפכים גבוהה מכמות השפכים המוזרמת בפועל למט"ש, וזאת כתוצאה מתחזית הגידול ביחידות הדיור של משרד הבינוי והשיכון, מוצע לקבוע כי ייקבעו מבחני תמיכה למט"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. מטרת מבחני התמיכה תהיה להבטיח שלא יהיה מצב שבו התאגיד יקבל תעריף נמוך יותר ביחס לעלות ההון שהוא נדרש להשקיע בהתאם לצרכי האוכלוסייה. מטרת המנגנון הינה למנוע סיכוני ביקוש לתאגידים, ובכך להסיר את התמריץ השלילי שקיים להרחבה והקמה של מט"שים חדשים. היקף התמיכה יתבסס על הפער בין תחזית כמות השפכים לכמות השפכים בפועל.

### לסעיף 2

מוצע לבצע שינוי במבנה התעריף הנורמטיבי הקיים בשים לב, בין היתר, לתחזית להזרמת שפכים שתקבע בהחלטה, וזאת עד ליום 31 במרץ 2023. עדכון התעריף הנורמטיבי יבטיח לבעלי המט"שים הכנסה תזרימית אשר תתאם את עלויות ההון והתפעול הנדרשים למט"ש.

### לסעיף 3

כיום הפרת הוראות ברישיון שניתן לפי חוק המים, התשי"ט-1959, היא גם עבירה פלילית וגם הפרה מינהלית, על אף שבפועל לא נעשית אכיפה פלילית של הוראות אלה. פליליות הוראות הרישיון מביאה לכך שכאשר המועצה מבקשת לקבוע כללים (שהם במעמד של תקנה בת פועל-תחיקתי), המדובר בהוראות שיוצרות עבירה פלילית ואשר חייבות באישור ועדה של הכנסת. חוסר היכולת לקבוע כללים

לאמות מידה ותנאים להקמת מט"שים, לפיהם נעשית ההכרה ההונית ונקבעת העלות הנורמטיבית, מטילה קושי ממשי בקביעת נורמות ביחס למשק המים. על כן, יש להבהיר כי הפרת הוראות ברישיון שניתן לפי חוק המים אינה מהווה עבירה פלילית.

#### **תקציב**

כמפורט בהחלטה.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות

### מחליטים

במטרה לשפר את תכנון, ניהול ופיתוח התחבורה הציבורית בישראל, ומתוך הכרה בתועלות של ניהול התחבורה על ידי הרשויות המקומיות, ויתרון בהבנת את צרכי ציבור הנוסעים במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011, שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות", החלטת ממשלה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה – מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע" ולהחלטת ממשלה מס' 1854 מיום 11 בספטמבר 2022 שעניינה "רשויות מרחביות לתחבורה" (להלן – **החלטה 1854**):

1. לקבוע בחוק את אופן הקמתן והסדרתן של רשויות 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 הבאים:
  - א. תתוקן התוספת להצעת החוק באופן שיוספו מטרופולין תל אביב ומטרופולין חיפה למטרופולינים המצוינים בתוספת להצעת החוק.
  - ב. יתוקן סעיף 42(ב) להצעת החוק באופן שייקבע כי תנאי להקמת רשות מטרופולינית יהיה קיומו של רצף טריטוריאלי בין הרשויות המקומיות הכלולות בתחומה של הרשות המטרופולינית.
  - ג. יתוקן סעיף 42(ג) להצעת החוק כך שכלל השיקולים המנויים בו ביחס לקביעת הרכב המועצה וכוח ההצבעה לכל רשות מקומית יהיו מחייבים, ויוספו אליהם שיקולים אלה:
    - 1) היחס בין מספר העובדים המועסקים, וכן עובדים עצמאיים הפועלים דרך קבע ברשות המקומית, אך אינם מתגוררים בה בכל רשות מקומית לבין מספר התושבים באותה רשות;
    - 2) במקום "היקף התחבורה הציבורית הנדרשת בכל רשות מקומית" יבוא "היקף נתיבים לתחבורה ציבורית בתחומי הרשות המקומית".
  - ד. יתוקן סעיף 45 להצעת החוק כך שתפקידי רשות מטרופולינית ימנו גם את אלה:
    - 1) ליזום ולקדם פעולות לפיתוח וביצוע בתחומי התחבורה השיתופית הממונעת, תחבורה מסחרית, אמצעים לניהול הביקוש, תחבורה מופחתת זיהום ותחבורה אוטונומית.
    - 2) אכיפת עבירה בהתאם לתוספת האחת עשרה לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**), בהתאם להוראות שיקבעו בחוק כאמור בסעיף קטן (ט) להלן.
  - ה. יתוקן סעיף 48 להצעת החוק באופן שיושב ראש הרשות המטרופולינית יהיה ראש העיר הראשית, אלא אם הושעה כאמור בסעיף 54 להצעת החוק. לא ניתן למנות את ראש העיר הראשית כראש הרשות המטרופולינית, יעמוד מחליפו בהוראות סעיף 51 להצעת החוק שעניינם כשירות יושב ראש מועצה שאינו נציג העיר הראשית.
  - ו. יתוקן סעיפים 50 ו-59, כך שיקבע כי במקרה בו רשות תימנה יותר מ-10 רשויות מקומיות, יוגדל בהתאמה מספר החברים במועצת הרשות המטרופולינית, כך שכל רשות מקומית כאמור תיוצג במועצה. בהמשך לאמור יקבע כי המניין החוקי לפתיחת ישיבה של מועצה שמספר חבריה, עולה על 12, הוא מניין לפחות 25% מחבריה המכהנים, ובלבד שהם מייצגים לפחות 60% מזכויות ההצבעה.
  - ז. יתוקן סעיף 60 להצעת החוק באופן שהוראות הסעיף האמור לעניין החלטות מועצה המשפיעות על רשויות מיעוט יחולו על כלל הרשויות המקומיות הנכללות בתחומה של הרשות המטרופולינית שאינן העיר הראשית כהגדרתה בהצעת החוק.
  - ח. יתוקן סעיף 89 להצעת החוק באופן שייקבע כי במסגרת היותה של הרשות המטרופולינית רשות תמרוך מקומית, תקים הרשות מרכז בקרה מטרופוליני שיכלול את כל מערך ניהול התנועה מרחב הרשות לכל אמצעי התחבורה הקיימים לרבות דו גלגליים חשמליים ואופניים, לרבות רמזורים וצירי העדפה לתחבורה ציבורית, ככל שזה אינו קיים כבר ביחס לתחומה.
  - ט. לתקן את סעיף 91 להצעת החוק ולקבוע כי סמכויות הנתונות לרשות מקומית, ראש רשות מקומית או עובד רשות מקומית כרשות תמרוך מקומית בהתאם לסעיף 1א27 לפקודת התעבורה, יוקנו, בשינויים הנדרשים, גם לרשות מטרופולינית ביחס לצירי הרשות.
  - י. יימחק סעיף 99 להצעת החוק ויחולו חובות הדיווח החלות על תאגיד בהתאם לדין.



- יא. תתוקן ההגדרה "תשתית תחבורה ציבורית משלימה" הקבועה בהצעת החוק באופן שיכלול בה גם דרך, מבנה דרך או מתקן המשמשים לצורך נתיבי תחבורה ציבורית, ונוסחה המתוקן יהיה "דרך, מבנה דרך או מתקן דרך כהגדרתם בחוק התכנון והבניה, המשמשים לצורך תחבורה לא ממונעת או לצורך נתיבי תחבורה ציבורית או לצורך מתקן שימש לתפעול של אוטובוסים, למתן שירות לאוטובוסים או למתן שירות של אוטובוסים".
- יב. לקבוע כי על אף האמור בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), בקשה להיתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, עבור פרויקטים הכלולים בהגדרה "תשתית תחבורה ציבורית משלימה", כאמור בסעיף (9) להחלטה זו, יחולו ההוראות להלן:
- (1) יושב ראש הוועדה המקומית של הרשות המקומית הראשית ברשות המטרופוליטית ומהנדס הרשות המטרופוליטית, יחדיו, יהיו רשות הרישוי של הרשות המטרופוליטית (להלן – **רשות הרישוי המטרופוליטית**). רשות הרישוי המטרופוליטית תהיה בעלת סמכות מקבילה לרשות הרישוי המקומית בבקשות למתן היתר בתחומי הרשויות הנמצאות ברשות המטרופוליטית בהם נדרש להקים את החלק הרלוונטי מהפרויקט עבורו הוגשה הבקשה להיתר.
  - (2) רשות הרישוי המטרופוליטית תתייעץ טרם מתן ההיתר עם מהנדס רשות הרישוי המקומית בה נדרש להקים את החלק הרלוונטי מהפרויקט עבורו הוגשה הבקשה להיתר.
  - (3) על מהנדס הרשות המטרופוליטית יחולו, בשינויים המחויבים, הוראות סעיף 20(ב)-(ג) לחוק התכנון והבניה, ובלבד שקביעת הוראות בנוגע לדרכי מינוי והעברתו מכהונה בנוגע לתפקידו ברשות המטרופוליטית תהיה על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים.
- יג. לקבוע כי הפעלת סמכויותיה של רשות כאמור בסימן ח' להצעת החוק תחול בתוך שנתיים מיום ההקמה ולא בתוך שנה כקבוע בסעיף 43 להצעת החוק.
- יד. לקבוע כי רשות מטרופוליטית אשר הוקמה מכוח חוק זה תשתף פעולה עם רשויות מטרופוליטיות אחרות, לצורך ניהול וקידום התחבורה הציבורית.
- טו. לא יהיה בהוראות החוק, כדי להסמיך את הרשות המטרופוליטית לשנות מההסדרים הקיימים בהוראות לפי סעיף 71(א) לפקודת התעבורה בנוגע לתחבורה ציבורית בשבת לרבות הפעלת קווי שירות בשבת.
2. החלטה 1854 תבוטל עם אישורה של הכנסת בקריאה שניה ושלישית את הצעת החוק כפי שתתקן בהתאם לסעיף 1 להחלטה.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

רמת הגודש בדרכים בישראל מהווה פגיעה בכלכלה הישראלית המתבטאת באובדן תוצר הנאמד בכ-24 מיליארד שקלים חדשים בשנה. ללא התערבות הממשלה ונקיטת צעדים אקטיביים, אומדן זה אף צפוי לגדול ולהגיע לשיעור שנתי של כ-42 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2040, מתוכן כ-25 מיליארד שקלים חדשים נובעים מרמת הגודש בגוש דן בלבד.

בשנים האחרונות חל שינוי מגמה הבא לידי ביטוי בהגדלת המשאבים המופנים לטובת התחבורה הציבורית, זאת מתוך רצון להביא לצמצום בגודש ולחיסכון בשעות העבודה והפנאי של הפרט. למרות זאת, קיים קושי ניכר בקידום והקמה של תשתיות תחבורה ציבורית, ובפרט תשתיות עירוניות, זאת בשל הצורך בהסתמכות על רשויות מקומיות בתהליך ההקמה והיציאה לביצוע, וכן קושי בניהול והפעלה של מערכי התחבורה הקיימים הנמצאים בניהול מלא של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ועם מעורבות מינימלית של הרשויות המקומיות.

הפעלת התחבורה הציבורית באמצעות רשות מטרופוליטית הינה המודל הנפוץ ביותר בקרב מטרופולינים במדינות ה-OECD. המודל המוצע, מאפשר את שימור סמכותה של שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לקביעת מדיניות תחבורה ציבורית והובלת פרויקט תשתית משמעותיים על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תוך ביצוע המדיניות וריכוז הטיפול התחבורתי המטרופוליני בידי גוף מקצועי מקומי ובעל סמכויות מתאימות.

ניהול תנועה של המרחב המטרופוליני על ידי הרשות המטרופוליטית עצמה יוביל לשיפור במצב התחבורה. ניהול ריכוזי ברמה הארצית אינו מיטבי היות והוא נאלץ להתמודד עם מגוון גדול מדי של אתגרים, ולרוב הפתרונות אינם מותאמים באופן פרטני למאפייני המטרופולין. מאידך, ניהול תנועה ברמה המקומית בלבד טומן בחובו היעדר סנכרון בין רשויות שונות וחוסר רציפות בהתנהלות, על אף שרבות מהדרכים הן משותפות.

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות" והחלטת ממשלה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה – מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע", מוצע לקבוע בחוק כי יוקמו רשויות מטרופוליניות לתחבורה בהתאם לפרק י"א שנכלל בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, ובשינויים הבאים:

#### **לסעיף 1:**

##### **לסעיף קטן (א):**

על מנת למצות את היתרונות ברשויות המטרופוליניות, מוצע להקים אותם בכל המטרופולינים הגדולים בישראל, כולל חיפה ותל אביב ולא רק במטרופולין ירושלים ובאר שבע כקבוע בנוסח הצעת החוק. תתוקן התוספת להצעת החוק, בה מפורטים המטרופולינים בהם יוקמו רשויות מטרופוליניות בהתאם לחוק, כך שיתווספו מטרופולין תל אביב ומטרופולין חיפה, וזאת בנוסף למטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע הקבועות בה כיום.

##### **לסעיף קטן (ב):**

תנאי הכרחי לניהול תנועה יעיל ואיכותי על ידי רשות מטרופולינית הוא רצף טריטוריאלי של שטחי הרשות, ללא קטיעה שלהם על ידי תחומים שאינם בסמכותה. על כן, מוצע לקבוע כי תנאי להקמתה של רשות מטרופולינית יהיה כי קיים רצף טריטוריאלי בין כל הרשויות המקומיות הנמצאות בתחום סמכותה.

##### **לסעיף קטן (ג):**

הצעת החוק קובעת שיקולים לצורך קביעת כוח ההצבעה של כל רשות מקומית במועצה. לאור העובדה כי צרכי התחבורה נגזרים במידה משמעותית מהצורך להגיע למקומות התעסוקה, מוצע לעדכן את רשימת השיקולים ולכלול בה גם את מספר עובדים המועסקים והעצמאיים באופן יחסי לכל רשות המקומית, וכן את היקף נתיבי התחבורה הציבורית ברשות. בנוסף מוצע לקבוע כי רשימת השיקולים המופיעה תהיה רשימת שיקולים מחייבת לצורך קביעת כוח ההצבעה של רשות מקומית במועצת הרשות המטרופולינית.

##### **לסעיף קטן (ד):**

הצעת החוק מגדירה מספר תפקידים של הרשות המטרופולינית לצורך ניהול את התחבורה בתחומה. מוצע להוסיף לרשות תפקידים נוספים שיסייעו לה בשיפור התחבורה במטרופולין כמו עידוד התחבורה השיתופית, ניהול ביקוש לרכב לנסיעה ברכב פרטי, ותחבורה חשמלית ואוטונומית. כמו כן, על מנת לשפר את האכיפה בנתיבי התחבורה הציבורית מוצע כי לרשות המטרופולינית סמכות לאכוף נסיעה שלא כדין בנתיבי תחבורה ציבורית בצירי הרשות.

##### **לסעיף קטן (ה):**

מוצע כי ראש הרשות המטרופולינית יהיה ראש העיר הראשית במטרופולין, למעט מקרים בהם החוק קובע כי הוא אינו יכול לכהן עוד כחבר מועצה או שהוא הורשע או שהוגש נגדו כתב אישום שמפאת חומרתו אין הוא ראוי לכהן כחבר מועצה, וזאת על אף הקבוע בהצעת החוק כיום, לפיו מתאפשר מינוי של ראש רשות מטרופולינית שאינו ראש העיר הראשית במטרופולין. יובהר כי גם במקרה בו נקבע כי ראש העיר הראשית אינו כשיר לשמש כראש הרשות המטרופולינית, ייבחר מחליפו בהתאם להוראות הנוגעות לתנאי כהונה של חברי מועצת הרשות המטרופולינית הקבועים בחוק.

##### **לסעיפים קטנים (ו)-(ז):**

בהתנהלות בין הרשויות המקומיות הנכללות בתחומה של רשות מטרופולינית אחת, צפויים מטבע הדברים להתגלע ויכוחים ואי הסכמות. מוצע לקבוע כי לכל רשות מקומית תהיה נציגות במועצת הרשות המטרופולינית. בהתאם לכך, מוצע לקבוע הוראות למקרה בו רשות מטרופולינית תימנה יותר מ-10 רשויות מקומיות וכן לקבוע כי המניין החוקי לשיבוט מועצת הרשות המטרופולינית, ככל והיא מונה יותר מ-10 רשויות מקומיות יהיה לפחות רבע מחבריה המכהנים ובלבד שהם מייצגים לפחות 60% מזכויות ההצבעה. בנוסף מוצע לקבוע כי ההוראות החלות על החלטות המועצה המשפיעות על רשויות מיעוט כמפורט בהצעת החוק, יחולו על כל הרשויות המקומיות בתחומה של הרשות המטרופולינית מלבד העיר הראשית.

#### **לסעיף קטן (ח):**

אחד היתרונות המרכזיים של הרשות המטרופוליטית הוא היכולת לנהל את התנועה בהיקף רחב ומתואם בכל שטחי הרשות. על מנת לבצע זאת, מוצע לקבוע כי הרשות תקים מרכז בקרה שיאפשר ניצול מיטבי של רשת הרמזורים ושל נתיבי התחבורה הציבורית בשטח הרשות, וכן ייתן מענה מהיר לתקלות אפשריות נוספות המתרחשות בצירי הרשות.

#### **לסעיף קטן (ט):**

הסדרי תנועה ותמרור איכותיים באזור מסוים הינם הכרחיים לניצול הפוטנציאל התחבורתי באזור. לאור היתרונות של הרשות המטרופוליטית של הציירים בשטחה, מוצע כי יוקנו לה אותן סמכויות של רשות תמרור המוענקות כיום לרשויות מקומיות, לרבות הקביעה כי הרשות המטרופוליטית תוסמך מכוח החוק כגורם אחיפה לנסיעה שלא דין בצירי הרשות כהגדרתם בהצעת החוק.

#### **לסעיף קטן (י):**

לקבוע כי חובות הדיווח החלות על הרשות המטרופוליטית תהיינה חובות הדיווח החלות על תאגיד בהתאם לדין הקיים, וזאת חלף הסדר הדיווח הפרטני הקבוע כיום בהצעת החוק.

#### **לסעיף קטן (יא):**

הצעת החוק מגדירה כי הרשות המטרופוליטית רשאית לתכנן תכניות, לבצע עבודות ולתפעל תשתיות תחבורה ציבורית במטרופולין. מוצע להרחיב הגדרת תשתיות תחבורה ציבורית כך שיכללו גם נתיבי תחבורה ציבורית וזאת בנוסף למסופים וחניונים המשמשים את התחבורה הציבורית ושבילי אופניים.

#### **לסעיף קטן (יב):**

לצורך הקמת תשתיות תחבורה נדרשת כיום קבלת היתר בניה מרשות הרישוי המקומית. מוצע לקבוע כי רשות הרישוי של הרשות המטרופוליטית תשמש כרשות רישוי בעלת סמכות מקבילה, זאת על מנת שתוכל להנפיק היתרי בניה בשטחה באופן מהיר ולהוציא לפועל פרויקטי תשתית תחבורתיים ללא תלות בוועדות המקומיות.

#### **לסעיף קטן (יג):**

הקמת הרשות המטרופוליטית ומינוי חבריה תוך יצירת תשתית לשיתופי פעולה ואמון בין הרשויות המקומיות הינה מהלך מורכב ועל כן מוצע להאריך את תקופת הקמת הרשות לשנתיים.

#### **לסעיף קטן (יד):**

הצעת החוק קובעת את הסמכות להקמתן של ארבע רשויות תחבורה מטרופוליטיות. מטבע הדברים, כל רשות תלמד מהניסיון המצטבר בתחומה ותפיק לקחים לשיפור התחבורה הציבורית שבסבירות גבוהה יהיו רלוונטיים גם לרשויות המטרופוליטיות האחרות. בהתאם לזאת, מוצע לקבוע הוראה לשיתוף פעולה בין רשויות מטרופוליטיות לצורך קידומן של כלל הרשויות המטרופוליטיות שיוקמו.

#### **לסעיף קטן (טו):**

למרות העברת הסמכויות הנרחבת לרשויות המטרופוליטיות בניהול התחבורה הציבורית, יובהר כי אין בהצעת החוק כדי לסטות מהסטטוס קוו בנושא תחבורה ציבורית בשבת, על כן, מוצע לקבוע כי הרשות המטרופוליטית לא תהיה מוסמכת לשנות מההסדרים הקיימים לפי פקודת התעבורה בנוגע לתחבורה ציבורית בשבת לרבות הפעלת קו שירות בשבת.

#### **לסעיף 2**

מוצע לקבוע כי החלטה 1854 לפיה שרת התחבורה תהיה רשאית להקים בצו מכוח סעיף 76 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], רשויות מרחביות בהתאם למפת המרחבים שתיקבע בהתאם להוראות ההחלטה האמורה, תבוטל במועד אישורה של הצעת החוק כפי שתתקן בהתאם להחלטה זו, בקריאה שניה ושלישית וזאת מכיוון שהקמת רשויות מטרופוליטיות בארבעת המטרופולינים ירושלים, תל אביב באר שבע וחיפה, תתאפשר באמצעות המנגנון הקבוע בחוק.

#### **תקציב**

אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
א"ן.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 ;  
החלטה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## הערכות המשק למעבר לתחבורה חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 (להלן - **החלטה 171**) להחלטה מס' 201 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן - **החלטה 201**), להחלטה מס' 208 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן - **החלטה 208**), להחלטה מס' 542 מיום 24 באוקטובר 2022 (להלן - **החלטה 542**), ובהתאם למחויבויות הבינלאומיות של ישראל להפחית פליטות גזי חממה, ובמטרה להיערך למעבר לצריכת תחליפי דלקים, תוך התמודדות עם האתגרים וצמצום השפעות חיצוניות שליליות של מעבר זה על תשתיות החשמל ורמת הגודש בכבישים במשק הישראלי –

1. לתקן את חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, לעניין עמדות טעינה לרכב חשמלי בבית משותף בהתאם להצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 35) (התקנת עמדת טעינה לרכב חשמלי בבית משותף ודיניי מקרקעין), התשפ"ב-2022 (להלן - **הצעת החוק שפורסמה**), על פי העקרונות הבאים ובהתאם לשינויים המנויים בהם:
  - א. ניתן יהיה להתקין חיבור חשמל ייעודי או מונה ייעודי על החיבור הציבורי של הבניין בעבור עמדות טעינה לרכבים חשמליים בהחלטה של רוב רגיל של בעלי הדירות בבניין, ובהתאם ליתר התנאים המפורטים בהצעת החוק שפורסמה;
  - ב. בעל דירה יהיה רשאי לחבר עמדת טעינה בחניה הצמודה לדירתו לחיבור ייעודי קיים, למונה ייעודי קיים שהותקן על החיבור הציבורי של הבניין (הכל בכפוף לאמור בסעיף קטן (א)), או לחיבור דירתי, ללא צורך בקבלת הסכמות מבעלי דירות נוספים בבניין, הכול בהתאם לתנאים המפורטים בהצעת החוק שפורסמה;
  - ג. בתיקון החוק יקבעו כללים לחלוקת עלויות התקנת תשתית הטעינה ועלויות שוטפות בגין הטעינה בין בעלי הדירות בהתבסס על חלקם היחסי בצריכה, וזאת אם בעלי הדירות המשתתפים בעלויות לא הסכימו ביניהם על חלוקה אחרת, הכול בהתאם להוראות המפורטות בעניין בהצעת החוק שפורסמה.
  - ד. בעלי דירות בבית משותף יהיו רשאים ברוב של שני שלישים מבעלי הדירות להחליט על התקנת עמדת טעינה בחניה משותפת לשימושם האפשרי של כלל בעלי הדירות, ובכלל זה לקבוע גם הסדרי חניה שנועדו לצורך שימוש סביר בעמדת הטעינה, ובהתחשב בצרכים של כלל בעלי הדירות; הכל בהתאם לתנאים המפורטים בהצעת החוק שפורסמה;
  - ה. במידה וחיבור חשמל ייעודי או מונה ייעודי שהותקן על חיבור ציבורי משמשים יותר מבעל דירה אחד לצורך טעינת הרכב, החלפת העוסק באספקת חשמל המספק חשמל לצורך הטענת רכבים חשמליים באמצעות החיבור האמור תהא בהחלטת רוב בעלי הדירות שעמדות הטעינה שלהם מחוברות באמצעות אותו חיבור.
  - ו. תשתית הקשורה לטעינה אשר משמשת שני בעלי דירות או יותר (להלן - **תשתית הטעינה משותפת**) תהווה חלק מהרכוש המשותף של הבית המשותף, כך שכל בעל דירה יהיה רשאי לחבר אליה עמדת טעינה; על אף האמור, האחזיות בכל הנוגע לניהול ולתחזוקת תשתית ההטעינה המשותפת, לרבות הנשיאה בהוצאות הכרוכות בכך, תחול רק על בעלי הדירות שעמדות הטעינה שלהם מחוברים אליה.
2. לתקן את סעיף 51 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, כך שיחול רק על מתקני חשמל או רשת חשמל שחוברו למקרקעין של אחר על ידי בעל רישיון הולכה או מי שעוסק בחלוקה.
3. בהמשך לסעיף 19 להחלטה 208 להטיל על שר הפנים מכוח סמכותו לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבניה**), לקבוע תוך שישה חודשים ממועד החלטה זו, 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.
4. לתקן את סעיף 38 לחוק 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.

5. לתקן את סעיף 28 לחוק משק החשמל (תיקון מס' 16 והוראת שעה), התשע"ח-2018, כך שהוראת השעה שאפשרה למכור חשמל לטעינת רכב חשמלי ללא רישיון הספקה, תקוצר משמונה שנים לשש שנים.
  6. לתקן את סעיף 3 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק משק החשמל**), כך שרשות החשמל בכפוף לתנאים שייקבעו בחוק או בכללים מכוחו, תהא רשאית לפטור צרכן המוכר חשמל לאחר מרישיון הספקה.
  7. ככל שיתוקן סעיף 28 לחוק משק החשמל כאמור בסעיף 5 להחלטה זו, 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.
  8. לתקן את סעיף 188(ב)(1) לחוק התכנון והבניה כך שלהגדרה "צרכי ציבור" יתווספו מתקני השנאה לחשמל ובכלל זה חדר שנאים ותחנת משנה.
  9. להטיל על מנכ"ל מינהל התכנון לגבש תדריך מקצועי לעניין שילוב חדרי שנאים בתכניות מפורטות.
  10. 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.
  11. 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.
  12. 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 בראשות מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות נציגי משרד האנרגיה, משרד הפנים, משרד האוצר, מינהל התכנון, השלטון המקומי, בנוגע להשפעת פיזור עמדות הטעינה במרחב הציבורי על מדיניות החניה במרחב הציבורי. המלצות הצוות האמורות יגובשו בתוך 120 יום מהחלטה זו.
  13. לקבוע בחוק כי:
    - א. החל מיום 1 בינואר 2026 (להלן – **מועד התחילה**), יוטל מס נסועה חלף בלו על בעלי רכבים בהתאם להסדר שיפורט בחוק (להלן – **מס נסועה חלף בלו** או **מס נסועה**), ועל פי העקרונות להלן:
      - (1) מס נסועה כאמור לא יחול על רכבים המונעים על ידי בנזין או סולר שאינם נטענים מרשת החשמל;
      - (2) מס נסועה כאמור יחול רק על אלה: רכב פרטי, מונית, אופנוע או רכב מסחרי, וזאת לתקופה של 5 שנים ממועד התחילה.
    - ב. לשר האוצר תהיה סמכות לקבוע את שיעורו של מס הנסועה. השיעור ייקבע בצו, ויעמוד על 15 אגורות לקילומטר, צמוד למדד המחירים לצרכן לחודש יוני 2023 המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ויעודכן אחת לשנה.
    - ג. המס ישולם לכל קילומטר נסועה שהרכב ביצע ובהתבסס על הנסועה הנמדדת במחשב הרכב ובהתאם לבדיקה שתעשה במבחן הרישוי השנתי.
    - ד. 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.
    - ה. שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי לשנות בצו את גובה מס הנסועה, וזאת בשים לב לעלויות החיצוניות של שימוש ברכב.
    - ו. רשות המסים תהיה אחראית על גביית המס, לרבות על ידי החברה הממונה. החברה הממונה תנהל את מערכת הגבייה בעבור רשות המסים, בהנחייתה ובפיקוחה. מערכת הגבייה תתוכנן באופן שימנע ככל הניתן את הסיכון לפגיעה בפרטיות החייבים. החברה הממונה תהיה רשאית להתקשר עם גורמים שונים, ובכלל זה גורמים פרטיים, לשם ביצוע תפקידיה.
- (1) תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של אמצעים הנדרשים לגביית המס;
  - (2) תכנון, הקמה, תפעול ואחזקה של מערכת הגבייה בעבור רשות המסים, לרבות הפקה ומסירה של הודעות חיוב;
  - (3) תכנון, הקמה ותפעול של מוקד שירות לקוחות לעניין גביית המס;
  - (4) מתן הנחיות למפעילים פרטיים ובקרה על פעילותם;

- 5) פרסום מידע לציבור בעניין המס;
- 6) תפקידים נוספים שיוטלו על החברה לפי חוק.
- ז. על מנת, בין היתר, לפשט ולייעל תהליכים ולמנוע רגולציה עודפת, החוק יכלול הסדרים בנושאים הבאים, שיתבססו על המנגנונים האמורים, בשינויים המחויבים, בחוק מס גודש:
  - 1) מועדי תשלום המס;
  - 2) אכיפה, לרבות הוצאת הודעות חיוב ודין חיוב לעניין סרבן תשלום;
  - 3) גבייה, לרבות ניהול של מערכת גבייה, הרשאות גישה למערכת והפרשי הצמדה;
  - 4) בירור, לרבות אופן הפנייה והמידע שניתן לבקש מסגרת בירור;
  - 5) השגה או ערר, לרבות הגורם הממונה לדון בכך וערכאת הערעור.
- ח. להטיל על רשות המסים את האחריות לתכנון הקמה, תפעול ובקרה של ההסדר. לשם כך תוקם ברשות המסים יחידה שתפעל להוצאה לפועל של ההסדר (להלן – **היחידה הארצית למיסוי תחבורה**), היחידה תהיה חלק מהיחידה שתוקם בהתאם להחלטה 201.
- ט. תוקם ועדת מעקב ליישום החוק 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 או הוועדה**). הוועדה 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 שינתן משקל להיבטים נוספים של הנסיעה בכביש המשפיעים על העלויות החיצוניות (גודש בדרכים, תאונות וכו') ותייעץ בנוגע למתן פטורים כאמור לעיל. לצורך כך, ייבחנו האפשרויות הטכנולוגיות להכללת פרמטרים נוספים במודל המס החדש שיגובש: שעת הנסיעה, מיקום הנסיעה ומספר הנוסעים, ולהתפתחות הטכנולוגיות והתפעוליות וזאת תוך שמירה על עקרון השוויון והיבטי הגנת פרטיות הנוסעים בתיאום עם משרד המשפטים.
- י. עד ליום 1 בינואר 2025 תגיש ועדת המעקב את המלצותיה לשר האוצר בדבר האפשרות לקבוע מס נסועה דיפרנציאלי שיחול גם על רכבי סולר ובנזין וגם על רכבים חשמליים, שאינו מס נסועה חלף בלו אלא מס שנועד להפנים עלויות אחרות שמייצר השימוש ברכבים פרטיים, בשים לב לאזורי הנסיעה ולשעות הנסיעה.
14. להטיל על שר האוצר, להציע תיקוני חקיקה לתיקון החוק האמור בסעיף 13 לצורך יישום המלצות ועדת המעקב כאמור בסעיף 13(ט).
15. להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם השרה להגנת הסביבה ורשות התחרות, לבחון כי עם כניסתו של מס הנסועה לתוקף, כאמור בסעיף 13, ובהמשך לקבוע בסעיף 24 להחלטה 208, יבואן רכב יחוייב 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 הקבועה בדירקטיבה 631 (Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council). במסגרת זו יבחנו תיקוני חקיקה, ככל שיידרשו. כמו כן, ייבחנו האמצעים המתאימים שיוטלו על יבואן רכב שלא יעמוד ביעדים הכמותיים.
16. בהחלטה זו –

**"החברה הממונה" – כהגדרתה בחוק מס גודש;**

**"חוק מס גודש" – חוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, תשפ"ב-2021;**

**"ועדת המעקב" – ועדה מעקב כאמור בסעיף 13(ט).**

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

החלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 קבעה יעדים ממשלתיים להפחתת פליטות גזי חממה, ובפרט, קבעה יעדים להפחתת פליטות גזי החממה מרכבים פרטיים. החלטה זו לא באה בריק: בשנים האחרונות קיימת מגמה עולמית של הפחתת הפליטות לקילומטר נסועה ברכבים. תרומה משמעותית למגמה זו היא חדירה של רכבים חשמליים לשוק, אשר בזכות סיבות שיפורטו בהמשך, גורמים לפחות פליטות בהשוואה לרכב לא חשמלי מקביל. לפי נתוני ארגון הסביבה האירופאי, בין השנים 2000-2019 הייתה הפחתה של 40% בפליטות גזי חממה לקילומטר נסועה מרכבי נוסעים חדשים. בנוסף, חלה התפתחות משמעותית בהיצע, במחיר ובטווח הנסועה של רכבים היברידיים וחשמליים, ישנם פיתוחים רבים הנוגעים לכניסת רכב מונע מימן. לפי תחזית רשות החשמל ותחזית משרד האנרגיה, בשנת 2030 צפויים להיות כמיליון רכבים חשמליים בישראל.

ישנן תועלות מהתייעלות צי הרכב וכניסת רכב חשמלי לשוק הישראלי, בראשן הפחתת זיהום האוויר: על פי תמהיל הדלקים הנוכחי במשק החשמל העלות החיצונית ממזהמים של רכב בנזין חדש גבוהה בכ- 30% מהעלות החיצונית מרכב חשמלי. אם המדינה תעמוד ביעדי המתחדשות אשר נקבעו בהחלטת הממשלה 465 מיום 25 באוקטובר 2020 ובמדיניות הפחתת השימוש בפחם של שר האנרגיה, בשנת 2030 צפוי הפער לעמוד על כ-200%. בנוסף, ישנה תועלת מהתייעלות בצריכת הדלקים אשר תביא להגדלת ההכנסה הפנויה ולהפחתת התלות ביבוא, וכן בהגדלת הכנסות המדינה מגז טבעי.

עם זאת, כניסתו המהירה של הרכב החשמלי לשוק, אשר ברובה נובעת משינויים עולמיים בהיצע הרכבים, מציבה אתגרים משמעותיים אשר יש להידרש אליהם - ראשית, על מנת להסיר חסמים בפני כניסתו, ושנית על מנת לצמצם את הנזק המשקי אשר עשוי להיווצר מכניסה לא סדורה וללא הערכות מספקת של רכב חשמלי.

האתגרים שכניסת הרכב החשמלי מציבה בפני המשק הינם הן בתחום האנרגיה והן בתחום התחבורה. לפי הערכות ראשוניות, כניסה לא מותאמת של הרכב החשמלי לשוק הישראלי עלולה לדרוש הקמת תשתיות משמעותיות הן במקטע היצור, באמצעות הגדלת הצורך בהקמת תחנות כוח ומתקני אגירה, והן במקטע הרשת.

כפי שצויין, לכניסת הרכב החשמלי לשוק הישראלי תהיה השפעה גם על היקף השימוש ברכב פרטי. בהיבטים רבים, רכבים חשמליים זהים לחלוטין לרכבי בנזין כך שהשימוש בהם צפוי לגרום לאותם קשיים אשר מעורר השימוש ברכב פרטי, ובראשם - בעיות הגודש בכבישים ותאונות הדרכים. בהקשר זה יש להזכיר כי אחד מיתרונותיו של הרכב החשמלי הוא עלויות אנרגיה (חשמל) נמוכות. החיסכון לבעל הרכב עלול ליצור ברמה המצרפית בעיה משמעותית שכן קיים חשש כי עלות השימוש הנמוכה תביא להסתמכות רבה יותר על רכב פרטי, על כל המשתמע מכך. זאת, באופן שאיננו עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית לפיתוח התחבורה הציבורית ועידוד השימוש בה ובנסיעות שיתופיות.

נכון להיום, נסועת רכבים חשמליים איננה ממוסה, וזאת בניגוד לנסועת רכבי מנוע בעירה פנימית, המשלמים מס בלו עבור הדלק הנצרך על ידם. זאת למרות שכאמור, רכבים חשמליים זהים לרכבי בעירה פנימית מבחינת רבות מהשפעותיהם החיצוניות. מצב זה, בו ההשפעות השליליות של הרכב אינן מתומחרות, עלול לעודד שימוש רב יותר ברכב, ובכך להעצים את ההשפעות השליליות האמורות.

## לסעיף 1

כיום נושא התשתית לעמדות טעינה לרכבים חשמליים מהווה חסם להגברת השימוש ברכב חשמלי. בהמשך לתזכיר אשר הופץ בנושא על ידי משרד המשפטים, מוצע לתקן את חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969, כך שניתן יהיה להקים עמדות טעינה בבתים משותפים, ובכלל זה העברת התשתית הנדרשת לעמדות הטעינה ברכוש המשותף, ללא צורך בהסכמת כל הדיירים אם מדובר בחיבור עמדת הטעינה לחיבור החשמל המשמש את בעל החניה המוצמדת או אם מדובר בחיבור עמדת הטעינה לחיבור חשמל חדש שאינו משמש דירה כלשהי ואינו משמש את הרכוש המשותף, ובהסכמת רוב רגיל של בעלי הדירות אם מדובר במונה נפרד, המתחבר לחיבור החשמל המשמש את הרכוש המשותף. בנוסף, ניתן יהיה להקים עמדות טעינה לרכב חשמלי בחניות שאינן צמודות לדירות בבית המשותף ולקבוע הסדרים מיוחדים לשימוש בחניה, כמו לדוגמה ייעוד של חניות מסוימות לצורך טעינת רכב חשמלי.

## לסעיף 2

סעיף 51 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק משק החשמל**) קובע כי מיתקן חשמל או רשת חשמל שחוברו למקרקעין של אחר, יהיו בבעלותו של מי שהתקין אותם כדין. לאור ההסדרה המתהווה בסעיף 1 להתקנת עמדות טעינה, יש להבהיר כי הסעיף יחול רק על מתקני חשמל או רשת חשמל שהותקנו על ידי בעל רישיון הולכה או מי שעוסק בחלוקה, ולא על כלל המתקנים.

## לסעיף 3

על מנת לקדם הערכות לרכב חשמלי ולצמצם את העלות הנובעת מהתאמת מבנים לאחר בנייתם לעמדות טעינה, מוצע להטיל על שרת הפנים לקבוע בתקנות חובה להקים תשתית לרבות מובילים אשר תאפשר הקמת עמדות טעינה בהתאמות מינימליות במבנים שאינם למגורים אשר יש בהם חניון, בדומה לתקנות שנקבעו בנושא למבנים למגורים

## לסעיף 4

כיום מחויב עוסק במכירת רכב להציג נתונים אודות היעילות האנרגטית של הרכב לפי צריכת ליטר דלק לקילומטר. מוצע להטיל על המשרד להגנת הסביבה להפיץ תזכיר אשר יתאים חובה זו גם לרכבים חשמליים, בהם כמובן לא משתמשים בדלק, ולחייב עוסק במכר להציג את צריכת האנרגיה של הרכב,



בהתאם ליחידות המדידה התקניות והרלוונטיות לסוג הרכב (כך לדוגמה, ברכב חשמלי – קוט"ש ל-100 קילומטר).

#### לסעיפים 5-6

כניסת הרכב החשמלי יוצרת שוק חדש אשר יש לוודא כי הקמתו נעשית תוך צמצום כשלי השוק ושמירה על רווחת הצרכנים ועל התחרויות. לפיכך סעיפים אלו באים לתת כלים להסדרת השוק. בהחלטה מס' 3859 מיום 3 ביוני 2018 הממשלה החליטה על שינוי מבני במשק החשמל, אשר נועד בין השאר כדי לפתוח את מקטע האספקה ומקטע הייצור לתחרות. יצוין כי במסגרת החלטת ממשלה זו הוחלט על הוראת שעה לתקופה של שש שנים לפטור מחובת רישיון לאספקת חשמל לרכבים. להחלטה זו נלווה תיקון 16 לחוק משק החשמל. בחקיקה נקבע פטור בהוראת שעה מחובת רישיון למספקי חשמל באמצעות עמדות טעינה, במטרה להקל על פיתוח התחום, לתקופה של שמונה שנים. השינויים שחלו בתחום, ובראשם הכניסה המאסיבית של הרכב החשמלי אשר קצב כניסתו צפוי להיות מהיר מהרגיל, וכן אסדרת תחום אספקת החשמל למי שאינו מספק באמצעות עמדות טעינה, מעלים את הצורך לאפשר קביעת רגולציה באמצעות רישוי למספקי חשמל. לפיכך מוצע לקצר את תקופת הפטור כך שהוא יחול עד ליום 26 ביולי 2024. בנוסף, כיוון שקיימים מקרים אשר עשויים להיחשב כאספקת חשמל אשר אין צורך לקבוע עבורם רישיון אספקה, כמו למשל במקרה של הטענת סוללות לרכבים דו גלגליים, מוצע לקבוע כי רשות החשמל תהיה רשאית לקבוע כי סוגים מסוימים של הספקה לא ידרשו רישיון.

#### לסעיף 7

מוצע כי רשות החשמל תבחן את הצורך בקביעת הוראות לרישיונות של ספקי טעינה באמצעות רכב חשמלי, וזאת כדי למנוע שימוש בעמדות טעינה הפרוסות באזור מסוים כדי לצבור כוח שוק מופרז. בחינה זו תעשה על רקע חסמי תחרות אשר מתקיימים היום, כמו למשל התליית זכות הטעינה בעמדה בבעלות על סוג מסוים של רכב.

#### לסעיף 8

הגידול בצריכת החשמל בכלל, ובשל כניסת הרכב החשמלי בפרט, מצריך הקמת מתקני השנאה לחשמל ובכלל זה תחנות משנה הממירות חשמל ממתח עליון לגבוה וחדרי שנאים הממירים חשמל ממתח גבוה למתח נמוך על ידי בעל רישיון חלוקה מוכח חוק משק החשמל. הקושי במציאת קרקע למיתקנים אלו והעובדה כי לא ניתן לקיים אורח חיים מודרני ללא חשמל וכי ללא מתקנים אלו לא ניתן להבטיח אספקת חשמל נאותה, מצדיק את הוספתם להגדרת צרכי ציבור שבסעיף 188 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 כך שבמידת הצורך ניתן יהיה לרכוש עבורם שטחים.

#### לסעיף 9

בהמשך לסעיף 8, המקנה סמכות לוועדות המקומיות להפקיע שטחים לצורך הקמת חדרי שנאים, יש לבחון גיבוש תדריך מקצועי לצורך שילוב חדרי השנאים בתוכניות המפורטות, וזאת על מנת לתת מענה לגידול בביקושים לחשמל במתחם העירוני.

#### לסעיף 10

אחד האתגרים העיקריים שרכב חשמלי מציב הוא ריבוי התקנת מיתקני חשמל בשל הצורך בטעינת רכבים. ריבוי התקנות, אשר מאופייין במתקנים וצרכים שונים משהיו בעבר, מביא לצורך בעדכון ואסדרה תכופה של הנהלים מחד, ולקביעת כללים ברורים ומחייבים מאידך, וזאת על מנת לאפשר שכניסת הרכב החשמלי לשוק תהיה באופן שאינו מביא לפגיעה בתקינות המערכות, בשלמות חיי אדם או רכוש. עם זאת, כיום קיים קושי בקביעת אסדרה בתחום, והאסדרה אינה מעודכנת בהתאם לחידושים וצרכי המשק, וזאת בין היתר בשל העדר תאימות בין חוק החשמל, התשי"ד-1954 (להלן – **חוק החשמל**), למבנה הארגוני אשר בו כיום פועל מנהל החשמל, וכן בשל היות החוק חוק פלילי ללא חלופות אכיפה אחרות. לפיכך מוצע להטיל על שר האנרגיה לתקן את חוק החשמל תוך התייעצות עם רשות החשמל לצורך קביעת הוראות אכיפה מתאימות בנוגע להסדרים שייקבעו, וכן לבחון את אופן הקביעה והעדכון התדיר של כללי האסדרה בתחום והתאמתם לשוק המשתנה, הכל בכפוף לעקרונות המנחים בתחום האכיפה.

## לסעיף 11

על מנת לייצר ודאות ליזמים בתחום הרכב החשמלי ולמנוע חסמי תחרות הנובעים מכניסת רשויות מקומיות לתחום הקמת עמדות הטעינה במרחב הציבורי, מוצע להגדיר חניון כך שיכלול גם עמדות טעינה המוצבות בחניונים לרווחת הציבור.

## לסעיף 12

על מנת לאפשר כניסה של רכבים חשמליים, נדרש לייצר תשתית טעינה ציבורית מותאמת. כדי למנוע מחסור בתשתית, מוצע כי משרד האנרגיה בהסכמת אגף התקציבים יציע תכנית לפריסת עמדות במרחב הציבורי תוך שישה חודשים. תכנית זו תתבסס על המלצות צוות שיבחן את השפעת פיזור עמדות הטעינה במרחב הציבורי על מדיניות החניה במרחב הציבורי. כניסת רכב חשמלי דורשת הקמה של עמדות טעינה רבות, אשר מוקמות כבר היום במרחב הציבורי. כניסת הרכב החשמלי מייצרת שינוי משמעותי בהשקעה בתשתיות במשק, ולפיכך מהווה הזדמנות לבחינה של מדיניות חניה הכוללת עמדות טעינה, וזאת לצורך בחינה של שינויים נדרשים במדיניות החניה ובהתאם מדיניות בנוגע לאופן פריסת תשתית הטעינה.

## לסעיף 13 ו-14

כניסת הרכב החשמלי לשווקי הרכב העולמיים בהיקפים ניכרים מהווה התקדמות טכנולוגית בעלת חשיבות רבה. ביחס לרכבים המונעים באמצעות מנוע בעירה פנימית (רכבי בנזין), רכבים חשמליים שקטים יותר, מזהמים פחות, ופולטים פחות גזי חממה, באופן אשר יכול לתרום למאמצים הגלובאליים לבלימת התחממות כדור הארץ.

לצד זאת, בהיבטים רבים, רכבים חשמליים זהים לחלוטין לרכבי בנזין כך שהשימוש בהם צפוי לגרום לאותם קשיים אשר מעורר השימוש ברכב פרטי – ובראשן בעיות הגודש בכבישים ותאונות הדרכים. בהקשר זה אף יש להזכיר כי אחד מיתרונותיו של הרכב החשמלי הוא עלויות אנרגיה (חשמל) נמוכות. החיסכון לבעל הרכב יוצר ברמה המצרפית בעיה משמעותית שכן קיים חשש כי עלות השימוש הנמוכה תביא להסתמכות רבה יותר על רכב פרטי, על כל המשתמע מכך. זאת, באופן שאיננו עולה בקנה אחד עם המדיניות הממשלתית הפועלת לפיתוח התחבורה הציבורית ועידוד השימוש בה ובנסיעות שיתופיות. נכון להיום, נסועת רכבים חשמליים איננה ממוסה, וזאת בניגוד לנסועת רכבי מנוע בעירה פנימית, המשלמים מס בלו בהתאם עבור הדלק הנצרך על ידם; זאת למרות שכאמור, רכבים חשמליים זהים לרכבי בעירה פנימית מבחינת רבות מהשפעותיהם החיצוניות. מצב זה, בו ההשפעות השליליות של הרכב אינן מתומחרות, עלול לעודד שימוש רב יותר ברכב, וכך להעצים את ההשפעות השליליות הללו.

סעיף זה נועד לקבוע מנגנון למיסוי נסועה של רכבים חשמליים, באופן שישקף לנהגים ברכבים אלו את השפעותיהם החיצוניות, וכך יביא לשימוש ברכבים אלו בהיקף שישא את הרווחה החברתית. על מנת למזער את הפגיעה בכניסת הרכבים החשמליים בשנים הקרובות, ועל מנת לאפשר די זמן לגיבוש המנגנון התפעולי של המס, הסעיף קובע כי המס יוחל רק החל משנת 2026; זאת גם מתוך הנחה, התואמת את הנחתם של גופי מחקר ומדיניות מובילים בעולם, כי מחיר הרכבים החשמליים צפוי לרדת בשנים הקרובות עד שיהפוך תוך מספר לא רב של שנים לתחרותי אל מול מחירי רכבי מנועי בעירה פנימית.

קיימת שונות בעלות החיצונית הנובעת משימוש ברכב בהתאם לאזור וזמן הנסיעה בו. עם זאת, קיימים אתגרים רבים בפני יצירת מיסוי המשקף באופן מלא את שונות זו. לפיכך, מוצע כי תוקם ועדת מעקב אשר תמליץ לשר האוצר על האפשרות לקבוע כי המס יחול באופן דיפרנציאלי בהתאם לאזור וזמן.

במקביל לעבודת ועדת המעקב, המתווה המאושר בחוק המוצע קובע מיסוי אחיד בגובה 15 אג' עבור כל 1 ק"מ נסועה, כאשר מרחק הנסיעה ייבדק במכוני הרישוי אחת לשנה. גובה מס זה חושב כך שיהיה שקול למס הבלו אותו משלמים רכבי מנוע בעירה פנימית, בהתייחס לרכבים המתאפיינים בצריכת דלק יעילה, ותוך הפחתה של התועלות הייחודיות לרכבים חשמליים בהיבטים של הפחתת פליטות גזי חממה, זיהום אוויר והפחתת רעש.

להשוואה, גובה מס הבלו על בנזין (ללא ההפחתה הזמנית) הוא כ-3.3 ש"ח לליטר. בהנחה שרכב יעיל הנמכר כיום נוסע (בפועל) כ-19 ק"מ לכל ליטר דלק נצרך – המשמעות היא מס בגובה 17.4 אג' לק"מ נסיעה. התועלות היחסיות של הרכב החשמלי אל מול אותם רכבים יעילים מוערכות בכ-2.8 אג' לק"מ, וזאת בהסתמך על ערכי עלויות הפליטה המופיעים בספר הירוק של המשרד להגנת הסביבה ועל מחקרים בינלאומיים.

מכאן נובע שלאחר ההפחתות, המס לרכב חשמלי צריך לעמוד על כ-15 אג' לק"מ. הבחירה בקביעת גובה מס השקולה למס הבלו המשולם בפועל לכל ק"מ על ידי רכבים יעילים מאוד, וזאת למרות שמרבית רכבי מנועי בעירה פנימית (לרבות מרבית הרכבים החדשים) משלמים בפועל מס בלו גבוה יותר לכל ק"מ נסיעה (עקב יעילות צריכת דלק נמוכה יותר), נועדה להבטיח כי לא ייווצר מיסוי יתר על השימוש

השולי ברכבים חשמליים ביחס לרכבי מנוע בעירה פנימית מתחרים, וזאת תוך התייחסות כאמור גם לתועלות הייחודיות של רכבים חשמליים.

### לסעיף 15

Regulation (EU) 2019/631 of the European Parliament and of the Council (להלן – **דירקטיבה 631**) קובעת יעדי פליטות גזי חממה לרכב ליצרן או יבואן רכבים, הקבועים כגרם פליטה לק"מ נסועה בהתאם לנתוני הרכב. החורג מהיעדים, נדרש לשלם פרמיית פליטות השווה למכפלת הפער בין יעדי הפליטות לבין ממוצע הפליטות של היצרן או היבואן, לעלות גרם פליטה הקבועה ברגולציה ולמספר הרכבים. בכך המנגנון מעודד יבוא רכבים נקיים על חשבון רכבים מזהמים כדי לצמצם את היקף הפרמיה המשולמת. על מנת לעודד יבוא רכבים חשמליים על חשבון רכבים מבוססים מנוע בעירה פנימי, מוצע לבחון כי ממועד החלת מס נסועה יכנס לתוקף מנגנון יעדי פליטות ליבואני רכב המבוסס על דירקטיבה 631, עם שינויים מחויבים: המאפיינים הייחודיים של ישראל, כמו לדוגמא העדר יצרני רכב מקומיים, גודל שוק מצומצם, רגולציה והסדרי מיסוי קיימים, דורשים להתאים את המנגנון האירופאי לרגולציה והתנאים הייחודיים לישראל.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021

החלטה מס' 201 מיום 1 באוגוסט 2021

החלטה מס' 208 מיום 1 באוגוסט 2021

החלטה מס' 542 מיום 24 באוקטובר 2021

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## ייעול השימוש בתשתיות תחבורה ציבורית בטווח הקצר

### מחליטים

1. לתקן את סעיף 61 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - **פקודת התעבורה**), כך שהמפקחים, עובדי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שהוסמכו לפי סעיף 161 לפקודת התעבורה, יוסמכו לבצע אכיפה של העבירות האמורות באותו סעיף, אם נוכחו בכל דרך כי אדם עבר עבירה של נסיעה בנתיב תחבורה ציבורית שלא כדין, ובכלל כן, יוסמכו לאותה לנוהג ברכב שיעצור את רכבו, לדרוש מכל אדם למסור למפקח את שמו ומענו ולהזדהות בפניו, להיכנס לרכב נייח כאשר לא ניתן להבחין מחוץ לרכב בכמות הנוסעים בו ובלבד שלא ייכנס לרכב פרטי שמספר המושבים בו אינו עולה על שישה מושבים, כדי לבדוק קיומה של העבירה וכן למסור הודעת תשלום קנס כאמור בסעיף 228(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, לאחר שנוכחו בביצוע עבירה מהעבירות לפי סעיף 161 לפקודת התעבורה.
2. לתקן את סעיף 161(ב)(2) לפקודת התעבורה כך שהכשרת המפקחים למילוי תפקידם כאשר לסמכויות האמורות בסעיף 1, תעשה בהתאם להוראות שר התחבורה תהא בהסכמת השר לביטחון לאומי.
3. להורות למפקח על התעבורה לבחון, בתוך 90 יום, בהתאם לסמכותו כרשות תמרור מרכזית, להגביל נסיעת מוניות בנתיבי תחבורה ציבורית גדושים בשעות עומס. לעניין זה - **"נתיבי תחבורה ציבורית גדושים"** - נתיבי תחבורה ציבורית אשר עוברים בהם יותר מ-45 אוטובוסים בשעה; **"שעות עומס"** - כפי שיוורה המפקח על התעבורה.
4. לתקן את חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארצי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987, כך שיובהר כי המונח "כלי רכב" בסעיף 5 לחוק האמור, יכלול גם רכב מסוג אוטובוס, ולקבוע כי רשות מקומית תהיה רשאית לתת צו לשימוש זמני במגרש ריק כמגרש חנייה לצורך חניית אוטובוס ציבורי, ואולם אם בעל המגרש הודיע כי הוא מעוניין לעשות שימוש במגרש כמגרש חניה פרטי כאמור בסעיף 6 לחוק האמור, לא יהיה בכוחו של הצו כאמור כדי לחייב אותו להפעילו לטובת חניית אוטובוסים ציבוריים בלבד.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

המהירות הממוצעת של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל הינה נמוכה ועומדת על כ-16 קמ"ש, בהשוואה למהירות ממוצעת של כ-25 קמ"ש בערים במדינות המפותחות, שבהן אמצעים מגוונים עם זכות דרך בלעדית.

לפי נתונים שריכזה חברת נתיבי איילון, בניו יורק, דבלין, ונקובר, לונדון ובריסל משך הנסיעה של אמצעי התחבורה הציבורית התקצר משמעותית בעקבות שימוש בנתיבי תחבורה ציבורית. בניו-יורק למשל המהירות התפעולית של האוטובוסים עלתה בעד 23% בזכות נתיבי התחבורה הציבורית. בבריסל המהירות התפעולית עלתה ב-38% בזמן שיא והשונות בין זמן השיא והשפל הצטמצמה משמעותית. בנוסף, קיים קשר ישיר בין מהירות האוטובוס לגידול במספר הנוסעים בתחבורה ציבורית. בדבלין למשל זמן נסיעת האוטובוסים הפך למהיר יותר ב-30% בהשוואה לרכבים הפרטיים, ובעקבות כך מספר הנוסעים גדל ב-176%.

לאור החשיבות בפיתוח התחבורה הציבורית וניצול הפוטנציאל של נתיבי תחבורה ציבורית ונתיבים רבי תפוסה, מוצע להגביר את האכיפה בנתיבים אלו, להגדיל את השימוש בנתיבים אלו לתחבורה ציבורית מרובת נוסעים ולהקל על פיתוח מסופי תחבורה ציבורית.

#### סעיפים 1 ו-2

לאור ההשקעה הרבה בהקמת נתיבי תחבורה ציבורית כחלק מהפתרון לגודש בכבישים, יש צורך בשיפור האכיפה, בפרט בדרכים בין עירוניות, ולהגביר את ביצוע האכיפה הפיסית בייחוד בנתיבים רבי תפוסה, לגביהם נדרשת בדיקת מספר הנוסעים בפנים הרכב.

העדר האכיפה פוגע משמעותית ביעילות נתיבי התחבורה הציבורית ונתיבי רב תפוסה- תשתיות בהם משקיעה המדינה רבות. נוכח האמור, מוצע להקנות למשרד התחבורה את האפשרות להסמיך מפקחים, שהם עובדי המשרד, אשר יבצעו אכיפה בנתיבי תחבורה ציבורית, ובכללם נתיבי רב תפוסה. מוצע להסמיך את המפקחים לאותת לנוהג ברכב שיעצור את רכבו, לדרוש מכל אדם למסור למפקח את שמו ומענו ולהזדהות בפניו, להיכנס לרכב נייח כאשר לא ניתן להבחין מחוץ לרכב בכמות הנוסעים בו ובלבד שלא ייכנס לרכב פרטי שמספר המושבים בו אינו עולה על שישה מושבים, כדי לבדוק קיומה של העבירה וכן למסור הודעת תשלום קנס כאמור בסעיף 228(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

### סעיף 3

על מנת למקסם את יעילות נתיבי התחבורה הציבורית, יש לוודא כי נוסעים בהם בעיקר רכבים בעלי קיבולת נוסעים גבוהה. מכיוון שמקדם המילוי במונית הינו נמוך יחסית לאוטובוס, מוצע כי המפקח על התעבורה יבחן את האפשרות כי בשעות העומס ובנתיבי תחבורה ציבורית עמוסים, כאשר נוסעים בנתיב 45 אוטובוסים ומעלה בשעה, הנתיב יישמר עבור אוטובוסים בלבד על מנת להגדיל את מהירות הנסיעה של התחבורה הציבורית.

### סעיף 4

סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 (להלן - **חוק מגרשים ריקים**) לפי נוסחו כיום, מקנה לרשויות מקומיות סמכות להוציא צו לשימוש ארעי מגרש ריק כמגרש חניה ציבורי. במסגרת זו, על בעל המגרש להתיר ל"כלי רכב" להחנות באותו המגרש ללא תשלום. החוק האמור אינו מגדיר מהם "כלי רכב". תיקון החקיקה מתבקש למען הסר ספק וכדי להבהיר כי "מגרש חניה ציבורי" כולל בחובו גם חניון לאוטובוסים ציבוריים בעלי רשיון קווי שירות ובהתאמה, "כלי רכב" לפי החוק כוללים גם אוטובוס ציבורי כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], אשר פועל בכפוף לרשיון קו שירות. הבהרה זו נדרשת כחלק מפעילות משרד התחבורה להסדיר, להרחיב ולשפר את מתקני התשתית של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים, כאשר בטווח המידי והקצר, ועד להשלמת אישורן של תכניות מתאימות, פועל המשרד לאיתורם של שטחים מתאימים להכשרתם המיידית כחניונים ציבוריים לאוטובוסים, בין היתר על יסודו של צו מכוח חוק המגרשים הריקים. לצד זאת, 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 של אותו החוק, לא יהיה בכוחו של הצו כדי להגביל את מגרש החניה הפרטי לטובת כלי רכב מסוים.

### תקציב אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא החלטה מס' 1684 מיום 26 ביוני 2022.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## מבנה ארגוני להקמת פרויקטי הסעת המונים

### מחליטים

בהמשך לסעיף 15 להחלטה מס' 200 מיום 1 באוגוסט 2021:

#### עדיפות מיזמי תשתית

1. להטיל על שר האוצר, לאחר קבלת חוות דעת רשות החברות הממשלתיות, להביא לאישור הממשלה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות), הצעה בעניינים אלו:
  - א. הקמת חברה ממשלתית, אשר תהיה אחראית על הפעלה ותחזוקה של מערכות הסעת המונים (רכבת קלה ומטרו) במרחב גוש דן (להלן – **חברת הפעלה**), כך שהאחריות על ניהול הפעלת מערכות הסעת המונים תעבור לפעילות חברת הפעלה החל מיום 1 ביוני 2024.
  - ב. חוות הדעת של רשות החברות הממשלתיות תכלול, בין היתר, התייחסות למטרות החברה, מימון הפעילות, הרכב הדירקטוריון, מסמכי ההתאגדות, סיווג החברה, ממשקי הפעילות מול חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן – **נת"ע**) לרבות מנגנוני תיאום נדרשים בין החברה לנת"ע וכל נושא רלוונטי נוסף.
2. בהמשך לכך, להנחות את שר האוצר ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **השרים**), לאחר קבלת חוות דעת רשות החברות הממשלתיות, להביא לאישור הממשלה, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, הצעה בעניינים אלו:
  - א. התאמת מטרות נת"ע, כך שלא יכללו הפעלה ותחזוקה של תחבורה ציבורית וזאת החל ממועד תחילת הפעילות של חברת הפעלה.
  - ב. העברת הפעילות של נת"ע, לרבות זכויות והתחייבויות, הנוגעת להפעלת מערכות הסעת המונים ותחזוקתן, לחברת הפעלה בהתאם לכל דין, ובכלל כך ההתקשרויות הקיימות של נת"ע בעניין זה, והסדרת את תנאי העסקה של עובדי חברת נת"ע שיעברו לחברת הפעלה.
3. לצורך יצירת תיאום מירבי בין חברת הפעלה לנת"ע, להטיל על השרים, לפעול להסדרת מנגנוני תיאום בין שתי החברות, ובגדר כך לבחון בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות את האפשרות כי בדירקטוריון כל אחת מהחברות יכהן נושא משרה של החברה השנייה הרלוונטיים לתיאום הממשקים בין שתי החברות.
4. הממשלה רושמת את הודעת משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, כי הם יפעלו בכלים העומדים לרשותם, כדי להביא לכך שפרויקט המטרו יהיה בראש סדר העדיפויות של חברת נת"ע והדבר ישתקף באופן התנהלות החברה וניהול המשאבים בתוכה.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פרויקט המטרו במטרופולין תל אביב, הוא פרויקט התשתית הגדול ביותר שתוכנן בישראל. מערכת המטרו כוללת שלושה קווים המתפרסים על פני 24 רשויות מקומיות. אורך הקווים עולה על 150 ק"מ ולמעלה מ-100 תחנות. מערכת המטרו תכלול 4 דפואים ו-7 מתחמי תחבורה משולבים שמטרתם ליצור חיבוריות וקישוריות בתוך מערכת הסעת המונים. עלות הפרויקט כפי שנקבעה בחוק המטרו הינה 150 מיליארד שקלים.

היקף הפעילות של חברת נת"ע תוך ניהול פרויקטים של למעלה מ-200 מיליארד ש"ח, והתמודדות עם שורה של אתגרים מורכבים ומשמעותיים בשנים הקרובות אינם יכולים להתנהל בצורה מיטבית תחת חברה ממשלתית אחת. לראייה, מהמתרחש בנת"ע ובחברות תשתית ממשלתיות אחרות, ניתן לראות עיכוב בפרויקטי תשתית בעקבות קשב ההנהלה לשירות או לפרויקטים אחרים שיש לבצע בלוחות זמנים קצרים יותר. על מנת לאפשר את ניהול וביצוע הפרויקטים המורכבים והגדולים ביותר שבוצעו במדינת ישראל, באופן מיטבי ותוך עמידה בלוחות זמנים ובתקציב, נכון לפצל את תכולות החברה באופן שיאפשר מתן קשב לכל אחד מן האתגרים שצוינו מעלה.

ההמלצה מתחשבת בסקירה בינ"ל של מבנים תאגידיים להקמת פרויקטי תשתית; פגישות עם גורמים מקצועיים בארץ ומהעולם והתייעצות עם מנכ"לי חברות רלוונטיות (SPG, CROSSRAIL ועוד) לגבי המודל הרצוי בפרויקטי הסעת המונים. נבחנו מספר חלופות, בין היתר, הקמת חברת מטרו נפרדת,

הפרדה מבנית וחברת אחזקות. החלופה שנבחרה היא הפרדת פעילות ההפעלה לחברה ממשלתית נפרדת, על מנת לאפשר לנת"ע להתמקד בפעילות ההקמה של פרויקטי התשתית.

### סעיף 1

כעת מוצע להטיל על שר האוצר, בכפוף לקבלת חוות דעתה של רשות החברות הממשלתיות, להביא לאישור הממשלה הצעה להקמת חברה ממשלתית אשר תהיה אחראית על ניהול הפעלה ותחזוקה של מערכות הסעת המונים בגוש דן (להלן – **פעילות הפעלה**). הבאת ההצעה לאישור הממשלה והקמת החברה יבוצעו בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**). על מנת לאפשר פרק זמן מספק להקמת החברה ולהעברת פעילות ההפעלה בצורה מסודרת נקבע פרק זמן סביר להערכות. במסגרת האמור מוצע לקבוע כי חוות דעתה של רשות החברות הממשלתיות בעניין הקמת חברה לביצוע פעילות ההפעלה תכלול בין היתר התייחסות למטרות החברה, מימון פעילותה, ממשל תאגידי, סיווג וממשקי פעילות מול חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן – **נת"ע**).

### סעיף 2

על מנת למנוע חפיפה מיותרת בפעילות חברות ממשלתיות שונות, מוצע להנחות את שר האוצר ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים להביא לאישור הממשלה בהתאם לחוק החברות הממשלתיות הצעה לתיקון מטרות נת"ע, באופן בו תוסר פעילות ההפעלה ממטרותיה של נת"ע, כך שעיקר מיקודה של נת"ע יהא פעילות הקמה של מערכות הסעת המונים בלבד, ולהנחות את הפעילויות הנוגעות להפעלת מערכות הסעת המונים ותחזוקתן לחברת ההפעלה. בהמשך לאמור תכלול הצעת השרים כאמור את אופן העברת פעילות התפעול ותחזוקה של נת"ע ובכלל זה העברת זכויות והתחייבויות לחברת ההפעלה, וכן הסדרת תנאי ההעסקה של עובדי נת"ע שיעברו לחברת ההפעלה.

### סעיף 3

על מנת ליצור קשר בין פעילות ההקמה ופעילות ההפעלה, מוצע להטיל על השרים לפעול להסדרת ממשק הפעילות באמצעות קביעת מנגנוני תיאום בין שתי החברות, ובמסגרת זו לבחון יחד עם רשות החברות הממשלתיות את האפשרות ליצירת מנגנון של כהונה צולבת בין שתי החברות כך שבדירקטוריון כל אחת מהחברות יכהן נושא משרה של החברה השנייה שהוא גורם רלוונטי לתיאום הממשק בין שתי החברות.

### סעיף 4

לרשום את הודעת משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות כי יפעלו בהתאם לדין כדי להבטיח כי פרויקט המטרו יעמוד בראש סדר העדיפויות של חברת נת"ע, לרבות באופן התנהלות נת"ע וניהול משאביה ביחס לפרויקטים השונים שבאחריותה.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016 ;

החלטה מס' 2569 מיום 12 בדצמבר 2010.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## השלמת רכיב מימון ליישום מיזם המטרו

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 200 מיום 1 באוגוסט 2021 בעניין "היערכות לאומית לפיתוח מערכת מטרו במטרופולין גוש דן ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – **החלטה מס' 200**), למודל המימון למיזם המטרו שנקבע חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021, ולצורך האינטרס הלאומי בקידום מיזם המטרו ומימונו,

1. לתקן את חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק המטרו**), באופן הבא:
  - א. לקבוע כי בעל נכס במתחמי השפעה, יחויב, בנוסף לאמור בכל דין, בהיטל מימון מטרו אשר ישולם לאוצר המדינה וישמש למימון מיזם המטרו (להלן – **היטל מימון מטרו**).
  - ב. לתקן את סעיף 17 לחוק המטרו כך שהיטל מימון מטרו יתווסף למקורות המימון של 50% מסך מסגרת ההוצאה למיזם המטרו המופיעים ברשימה שבסעיף 17(א) לחוק.
  - ג. היטל מימון המטרו לא יחול על נכס אשר משלם ארנונה לפי תעריף של דירת מגורים וכן על נכסים הפטורים מתשלום ארנונה על פי פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938. על אף האמור, שר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי סוג נכס לא יהיה פטור מתשלום ההיטל ככל שמדובר בנכס הפועל למטרות רווח או שקיימת בו פעילות עסקית כפי שיקבע השר.
  - ד. חובת תשלום היטל מימון מטרו במתחם ההשפעה תחול החל ממועד תחילת עבודות הקמת המטרו במתחם ההשפעה שבו נמצא הנכס. מנהל רשות המטרו יודיע לרשות המקומית שבתחומה נמצא מתחם ההשפעה, ולמנהל רשות המסים, על תחילת מועד העבודות במתחם ההשפעה, ויפרסם את מועד תחילת העבודות ברשומות. תחילת שנת המס שלאחר מועד הפרסום ברשומות יוגדר כמועד התחילה לעניין חובת תשלום ההיטל (להלן – **מועד תחילת העבודות**).
  - ה. מנהל רשות המטרו יודיע לרשות המקומית שבה מתחם ההשפעה, ולמנהל רשות המסים על תחילת הפעלת המטרו במתחם ההשפעה הספציפי ויפרסם את מועד תחילת ההפעלה ברשומות (להלן – **מועד ההפעלה**).
  - ו. מנהל רשות המטרו יפעל להגברת המודעות הציבורית לעניינים האמורים בסעיפים (א), (ג), (ד), ו-(ה), ועל החובה לתשלום היטל כאמור בהחלטה זו.
  - ז. החל ממועד תחילת העבודות ועד מועד ההפעלה, גובה ההיטל יעמוד על שיעור של 20% מסכום ההיטל כמפורט בסעיף 1(ח) להחלטה זו.
  - ח. סכום ההיטל השנתי יהיה הסכום המתקבל ממכפלת סכום ההיטל בשטח הנכס, כפי שנקבע בחיובי הארנונה, במקדם שיטת הארנונה ובמקדם המדרג העירוני. הכל בהתאם לפירוט שלהלן:
    - 1) סכום ההיטל למטר רבוע יהיה בסכום שיפורט במסגרת התיקון האמור ושיהיה בין 60-40 ש"ח למ"ר (בסעיף זה – **סכום ההיטל**);
    - 2) שטח הנכס במטרים רבועים (בסעיף זה – **שטח הנכס**) יהיה אותו השטח שנקבע לצורך תשלום הארנונה על ידי הרשות המקומית שבאזור שיפוטה נמצא הנכס;
    - 3) לכל רשות מקומית שיש בה מתחם השפעה, ייקבע במסגרת התיקון האמור מקדם לפי שיטת חישוב הארנונה של הרשות המקומית, כך שהמקדם ישווה את שיטת החישוב של הרשויות השונות לשיטת חישוב של "ברוטו-ברוטו", כפי שפורסמה על ידי משרד הפנים (בסעיף זה – **מקדם שיטת הארנונה**);
    - 4) לכל רשות מקומית שיש בה מתחם השפעה, ייקבע במסגרת התיקון האמור מקדם מדרג עירוני בהתאם למחירי השכירות של הנכסים המסחריים שברשויות המקומיות, אשר יחולקו לשלוש קטגוריות שונות, לפי אמות מידה שיוצגו בתזכיר (בסעיף זה – **מקדם מדרג עירוני**).
  - ט. סכום היטל מימון מטרו יוצמד למדרג המחירים לצרכן, כפי שנקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויעודכן אחת לשנה.
  - י. היטל מימון מטרו ישולם מדי שנה למשך של עד 40 שנה ממועד תחילת העבודות או ממועד מאוחר יותר שייקבע על ידי שר האוצר בצו, שלא יהיה מאוחר מ-3 שנים ממועד תחילת העבודות.
  - יא. בעל נכס החייב בתשלום היטל מימון מטרו בשל שנת מס מסוימת (להלן – **שנת המס**), יהיה חייב להגיש דוח לפי סעיף 131 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**)



- לגבי אותה שנה, ויצרף לדוח, דיווח על סכום ההיטל אשר חייב בו, פירוט לגבי אופן חישוב ההיטל, וכן כל מידע אחר הדרוש לצורך חישוב ההיטל. רשות המסים תערוך התאמות בטפסים הרלוונטיים לצורך כך.
- יב. לצורך חישוב ההיטל תעמיד רשות המטרו, או גורם אחר אשר יקבע שר האוצר, מחשבון שיאפשר לכל נישום לחשב את ההיטל שלו לפי הקריטריונים האמורים לעיל. המחשבון יאפשר לכל נישום להזין את כתובת העסק שבבעלותו, או את מספרי הגוש והחלקה, כדי לקבל מענה לשאלה האם ההיטל חל על העסק שלו.
- יג. לצורך שיפור השירות לאזרח, הרשות המקומית שבתחומה נמצא נכס החייב בתשלום היטל מימון מטרו תשלח, בתחילת כל שנת מס, לכתובת הנכס הודעה על חובת תשלום היטל מימון מטרו של בעל הנכס בשל אותו נכס, ואת פרטי הנכס הנדרשים לצורך הדיווח. נוסח הודעת הרשות המקומית, והפרטים אשר יש לקבוע בה, ייקבע על ידי שר האוצר ויפורסם באתר האינטרנט של רשות המסים. בנוסח ההודעה שיקבע שר האוצר יובהר כי החבות בהיטל היא של בעל הנכס ולא מחזיק הנכס וכי אין למקבל ההודעה חובה להעביר הודעה לבעל הנכס.
- יד. למען הסר ספק, יובהר כי גם בעל נכס שלא קיבל הודעה מטעם הרשות המקומית חייב בדיווח ובתשלום היטל מימון מטרו, וכי ההודעה ניתנת כשירות אך החיוב אינו תלוי בה.
- טו. בעל נכס החייב בתשלום היטל מימון מטרו בשל שנת מס מסוימת ישלם את סכום ההיטל לרשות המסים במועד שבו חייב לשלם את מס ההכנסה על הכנסתו החייבת באותה שנת מס (אף אם סכום מס ההכנסה שחייב בתשלומו באותה שנה הוא 0).
- טז. לא ישולמו מקדמות בשל תשלום היטל מטרו לפי הוראות הפקודה, חלף זאת, שר האוצר, באישור ועדת הכספים, יהיה רשאי לקבוע שיסולמו מקדמות או תשלומים על חשבון ההיטל, דרך כלל, או במקרים שיקבע.
- יז. ההוראות שיחולו על ההיטל יהיו על בסיס הוראות הדין החלות על מס הכנסה לפי הוראות פקודת מס הכנסה. הוראות הדין מתוך פקודת מס הכנסה שיוחלו לעניין סמכויות פיקוח ואכיפה, דיווח, גביה, עונשין וכל אמצעי אכיפה אחר, יפורטו ויגובשו בשלב התזכיר, בהסכמת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי).
- יח. יובהר, כי לא יראו בהיטל כחלק ממס ההכנסה אשר אותו אדם חייב בתשלומו, לרבות לעניין זיכויים, ניכויים והפסדים.
- יט. סכום היטל מימון מטרו ששולם יותר בניכוי מהכנסתו של בעל הנכס המשלם את ההיטל ככל שהנכס משמש לייצור הכנסה ובכפוף להוראות סעיף 17 לפקודת מס הכנסה, ואם לא ניכה בשוטף יהיה זכאי לנכות את התשלומים כהוצאה בתשלום מס השבח.
- כ. הליכי השגה וערעור על שומת ההיטל יתנהלו לפי פרק שני לחלק ט' לפקודת מס הכנסה.
- כא. הליכי השגה וערעור על נתוני הארנונה, אשר על-בסיסם נערכה שומת ההיטל, ימשיכו להתנהל לפי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן – חוק הארנונה). בתוך כך ככל שנתוני הארנונה, על-בסיסם נערכה שומת ההיטל, ישתנו בעקבות השגה, ערר או ערעור שהוגש לפי חוק הארנונה – פקיד השומה או המנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה יהיה רשאי לתקן את שומת ההיטל, לבקשת בעל הנכס או מיוזמתו, בתוך שנה מיום שהחלטה בהשגה, בערר או בערעור כאמור הפכה להחלטה חלוטה.
- כב. בשתי שנות המס הראשונות מיום תחילתו של החוק, לא יינקטו הליכי אכיפה בשל הפרת הוראה לפי חוק זה, אלא אם כן המפר קיבל התראה בכתב על ההפרה, וחזר והפר את אותה הוראה.
- כג. ההוראות הכלליות הקבועות בחלק יב' לפקודת מס הכנסה, יחולו, בשינויים המחויבים, גם לגבי היטל מימון מטרו.
- כד. הרשויות המקומיות יעבירו למנהל מידע לגבי הנכסים העסקיים שנמצאים בתחומי מתחם ההשפעה ופרטיהם הנדרשים לצורך חישוב ההיטל, לרבות פרטי הבעלים של אותם נכסים. אם אין בידיהן את פרטי הבעלים של הנכס – יועברו פרטי המחזיקים.
- כה. ביקשה רשות המסים לעשות שימוש בסמכויותיה לפי כל דין ולפנות למי ששמו הועבר על ידי הרשות המקומית כמחזיק כדי לקבל ממנו מידע לעניין היטל המטרו, לא תעשה זאת אלא לאחר שעשתה מאמץ לפנות לבעלים הרשום במרשם המקרקעין. בפנייתה למי ששמו הועבר כמחזיק, תבהיר רשות המסים לאותו אדם כי אינו חייב בהיטל וכי אינו חייב להודיע לבעלים על ההיטל.
- כו. המנהל יחזיק את המידע במאגר מידע כמשמעותו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והמידע יימחק ממאגר המידע ביום 31 בדצמבר של שנת המס שתחילתה 3 שנות מס לאחר השנה שבה מועבר המידע.

כז. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע הוראות לעניין מתן פטור חלקי או מלא מהיטל מימון המטרו שיחול לגבי אזור מסוים ובמהלך תקופה שיקבע, נוכח נסיבות עובדתיות חריגות באותו אזור, וזאת לאחר שהתייעץ עם מנהל רשות המטרו וראש הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

כח. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי מתן אישורים המותנים בתשלום מס השבחת מטרו, כמפורט בסעיף 24 לחוק המטרו, לרבות אישורים הניתנים על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ורישום בפנקסי מקרקעין, יותנו בתשלום היטל מימון המטרו שנוצר עד אותו המועד.

כט. לעניין סעיף זה –

“המנהל” – המנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, ורשאי המנהל להסתייע בחברה ממשלתית לשם יישום הפעולות הנדרשות לגביית היטל המטרו לפי תנאים הדומים במהותם לתנאים הקבועים בפרק ח’ לחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ”ב-2022 ;

“בעל” – מי שהיה נישום על הכנסה שהייתה מופקת מהנכס אילו הנכס היה מושכר על ידי בעל הנכס כהגדרתו בסעיף 19(ג) לחוק המטרו.

“דירת מגורים” – לפי הגדרת הרשות המקומית לצרכי תשלום ארנונה ;

“חוק המטרו” – חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ”ב-2021 ;

“מנהל רשות המטרו” – כהגדרתו בחוק המטרו ;

“מתחמי השפעה” – כהגדרתם בחוק המטרו ;

“נכס” – בנינים וקרקעות במתחמי ההשפעה תפוסים או פנויים, לרבות נכסים ציבוריים ופרטיים.

2. לתקן את חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ”ב-2021 ולקבוע כי תחנות רכבת תחתית יהיו סוג נכס לצורך קביעת סכום הארנונה שתטיל רשות מקומית, כאשר הסכום המירבי והמזערי יעמוד על 51 ש”ח למטר מרובע.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פרויקט המטרו במטרופולין תל אביב, הוא פרויקט התשתית הגדול ביותר שתוכנן בישראל. מערכת המטרו כוללת שלושה קווים המתפרסים על פני 24 רשויות מקומיות. אורך הקווים עולה על 150 ק”מ ולמעלה מ-100 תחנות. מערכת המטרו תכלול 4 דפואים ו-7 מתחמי תחבורה משולבים שמטרתם ליצור חיבוריות וקישוריות בתוך מערכת הסעת ההמונים. עלות הפרויקט כפי שנקבעה בחוק המטרו הינה 150 מיליארד שקלים.

התועלות התחבורתיות, הכלכליות והאורבניות ממערכת מטרו גבוהות במיוחד וערכן נאמד בשווי של בין 26 ל-34 מיליארד שקלים בשנה. מערכת המטרו, צפויה להביא לפיתוח כלכלי משמעותי במטרופולין באמצעות נפח גדול יותר של נוסעים שיוכל להתנייד ברחבי המטרופולין בכל שעה ובפרט למרכזי העסקים ובכך להגדיל את מחזור הפעילות העסקית של מקומות עבודה ועסקים קיימים. הנגישות תאפשר התאמה טובה יותר בין העובדים למקומות העבודה, וציפוף בין מרכזי עסקים שמצידם יהנו מיתרון לגודל וחסכון בעלויות. כל אלו יהיו מנוף לצמיחה הכלכלית.

כמו כן, לפי מחקרים שונים שנערכו בעולם, מערכות להסעת המונים בכלל, ומערכת מטרו בפרט, מביאות לעליית ערכי הקרקעות הסובבות אותן ובפרט לעליית שווי זכויות הבנייה הקיימות באזור הסובב את המטרו וזאת לאור הנגישות שמעניקה תשתית המטרו ועליית רמת החיים של התושבים החיים באזור.

נוכח האינטרס הלאומי בקידום המיזם, חריגות גודלו של הפרויקט אשר נקבע בחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ”ב-2021 בסך של 150 מיליארד ש”ח, נקבע בחוק המטרו כי מחצית מהסכום ימומן על ידי מקורות וכלי מימון המבוססים על התועלות הכלכליות שיניב הפרויקט.

נוכח הצורך למימון המטרו במקורות המבוססים על התועלות הכלכליות שיניב הפרויקט והעובדה כי מערכת המטרו צפויה להוביל לעליית ערכי הקרקעות הסובבות אותן ולהגדלת הפעילות העסקית של עסקים במטרופולין, בהחלטה מס’ 200 מיום 1 באוגוסט 2021 הוטל על הממונה על התקציבים במשרד האוצר בשיתוף מינהל הכנסות המדינה, השמאי הממשלתי הראשי, מנהל רשות המיסים והמועצה הלאומית לכלכלה לגבש מודל למיסוי עליית שווי נכסים המושפעים מתכניות המטרו והוטל על שר

האוצר להגיש את תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום המיסוי בהתאם למודל שיגובש כחלק מהצעת התקציב לשנת 2023 (להלן – הצוות).

בהתאם לאמור, הצוות גיבש מודל למיסוי עליית שווי הנכסים המושפעים מתכניות המטרו לפיו מוצע כי על בעלי נכסים במתחמי השפעה שכתוצאה מתחילת עבודות והפעלת מיזם המטרו שווי נכסיהם והפעילות העסקית הנובעת מהם צפויים לגדול באופן משמעותי יוטל היטל מימון המטרו, אשר יקבע על ידי שר האוצר בצו בסכום למטר רבוע של הנכס, וישולם כל שנה מתחילת עבודות המטרו במתחם ההשפעה בו נמצא הנכס במשך 40 שנה. נוכח האמור, מוצע להטיל היטל מימון מטרו בהתאם למודל המיסוי שגובש.

#### סעיף 1(א)–(ב)

מוצע, להטיל היטל למימון פרויקט המטרו, אשר יוטל על בעלי נכסים במתחם ההשפעה וזאת לאור עליית שוויים של הנכסים והגברת הפעילות העסקית הצפויה במתחמים אלו כתוצאה מהקמת מיזם המטרו. היטל המימון ישולם לאוצר המדינה לצורך מימון מיזם המטרו. ההיטל יוטל על בעלי נכסים במתחמי ההשפעה מסיבב לתחנות המטרו כהגדרתם בחוק המטרו, וזאת לפי מחקרים ולנעשה בעולם, שעליית ערכי הנכסים היא הגבוהה והמשמעותית ביותר במתחמים הנמצאים באזורים אלה.

#### סעיף 1(ג)

מוצע, כי לאור הצורך להתאים את תכליות ההיטל לזהות הנישומים, היטל מימון המטרו לא יחול על נכסים המשמשים מגורים או על נכסים הפטורים מתשלום ארנונה וזאת מאחר שלא מתקיימים בה כלל ההצדקות להטלת היטל מימון המטרו ובכלל זה אינה צפויה להגדיל הכנסות או את פעילותה העסקית נוכח תחילת עבודות או הפעלת מיזם המטרו. עם זאת, לשר האוצר תהיה אפשרות לקבוע שההיטל יחול על סוג נכס הפטור מהיטל ככל שסוג הנכס פועל באופן התואם את תכליות ההיטל ופועל למטרות רווח או קיימת בו פעילות עסקית.

#### סעיף 1(ד)–(ז)

מוצע, כי לאור הצורך במימון עבודות הקמת המטרו, חובת תשלום ההיטל תחול החל ממועד תחילת עבודות הקמת המטרו במתחם ההשפעה בו נמצא הנכס וזאת בדומה למנגנון הקבוע בהיטל סלילה לפיו החבות בהיטל סלילה תהיה בתחילת עבודות הסלילה או בהוצאת היתר בנייה. עוד מוצע לקבוע כי מנהל הרשות יודיע עם תחילת העבודות במתחם ההשפעה לרשות המקומית הרלוונטית ולמנהל רשות המסים, יפרסם את ההודעה ברשומות ויפעל להגברת המודעות הציבורית לעניין היטל מימון המטרו והחובה לשלמו. כמו כן מוצע שעל מנת להקל על הנישומים, תשלום ההיטל יהיה בשיעור של 20% מסכום ההיטל המלא בעת שלב ההקמה ועד לשלב ההפעלה.

#### סעיף 1(ח)–(ט)

מוצע כי סכום ההיטל שיוטל על נכס יהיה בסכום שמתקבל ממכפלת סכום ההיטל למטר רבוע בשטח הנכס במטרים רבועים כפי שנקבע לצורך תשלום הארנונה על ידי הרשות המקומית שבאזור שיפוטה נמצא הנכס, כאשר סכום ההיטל יקבע בתזכיר החוק אשר יעגן הסדר זה והוא יעודכן בהתאם למדד המחירים לצרכן אחת לשנה. נוכח ההבדלים באופן חישוב שטחו של נכס בין רשויות מקומיות נדרש להכפיל את סכום ההיטל במקדם המגלם את שיטת החישוב השונה בין הרשויות השונות (ברוטו-ברוטו מקדם 1; ברוטו מקדם של 1.13; נטו מקדם של 1.29). בנוסף, סכום ההיטל יוכפל במקדם אשר ישיקף את הבדלי התועלות בין בעלי הנכסים ברשויות המקומיות השונות. הבדלי התועלות ישוקפו באמצעות חישוב מחירי השכירות של נכסים מסחריים ברשויות השונות, כפי שיקבע בתזכיר.

להלן משוואה המסכמת את אופן חישוב ההיטל:

מ"ר על פי ארנונה X סכום ההיטל X מקדם שיטת הארנונה X מקדם מדרג עירוני.

#### סעיף 1(י)

מאחר שתכלית ההיטל היא למימון הקמת והפעלת מיזם המטרו בסכום של 20 מיליארד ש"ח, מוצע כי היטל מימון המטרו ישולם מדי שנה למשך 40 שנה ממועד תחילת העבודות או עד שלוש שנים מתחילת העבודות כפי שיקבע שר האוצר.

#### **סעיף 1 (יא) – (יד)**

על מנת להקל על הנישומים, לשיפור השירות לאזרח ובמטרה להנגיש לנישומים את האפשרות לברר האם ההיטל חל על העסק שלו ומהו סכום ההיטל אותו יהיה חב, מוצע לייצר מנגנון שיאפשר לנישומים לחשב ההיטל שעליהם לשלם. כמו כן, מוצע ליצר מנגנון יידוע נוסף של הודעה על חובת התשלום שישלח לכתובת הנכס וימוען לבעל הנכס.

#### **סעיף 1 (טו) – (יח)**

על מנת להקל על הנישומים ולצורך פשטות ההליך, מוצע לקבוע כי מועד תשלום היטל המימון יהיה באותו מועד של תשלום מס ההכנסה וכן לקבוע כי ההוראות לתשלום שיחולו יהיו על בסיס הוראות הדין של פקודת מס הכנסה, בשינויים שיקבעו במסגרת תזכיר החוק.

#### **סעיף 1 (יט)**

מוצע לקבוע כי סכום היטל מימון מטרו ששולם יותר כניכוי מהכנסתו של בעל הנכס ואם לא ניכה יהיה זכאי לניכוי התשלומים כהוצאה בתשלום מס השבח.

#### **סעיף 1 (כ) – (כא)**

מוצע לקבוע מנגנון ערעור, כך שעניינים אשר בסמכות המנהל יתנהלו לפי הוראות פקודת מס הכנסה ועניינים אחרים הנוגעים לנתוני ארנונה יתנהלו בהתאם להוראות חוק הארנונה.

#### **סעיף 1 (כב) – (כג)**

על מנת להקל על הנישומים ומאחר שמדובר בהיטל חדש, מוצע לקבוע כי בשתי שנות המס הראשונות מיום תחילתו של החוק, לא יינקטו הליכי אכיפה בשל הפרת הוראה, למעט במקרים שהחייב קיבל התראה על ההפרה ושב והפר אותה.

#### **סעיף 1 (כד) – (כו)**

על מנת לייעל את הליך הגבייה, מוצע לקבוע כי הרשויות המקומיות יעבירו למנהל את מידע הנדרש לצורך חישוב ההיטל, כאשר פרטי המחזיקים יועברו רק ככל שאין בידי הרשויות את פרטי בעלי הנכסים, וזאת בכפוף להוראות הנזכרות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

#### **סעיף 1 (כז)**

כדי להתמודד עם סוגים של נסיבות עובדתיות חריגות, יהיה שר האוצר רשאי לקבוע הוראות לעניין מתן פטור חלקי או מלא מהיטל מימון המטרו שיחול לגבי אזור מסוים ובמהלך תקופה שיקבע, וזאת לאחר שהתייעץ עם מנהל רשות המטרו וראש הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

#### **סעיף 1 (כח)**

היטל מימון מטרו מוטל, בין היתר, לאור עליית שווי הנכסים בגין השקעת המדינה במיזם המטרו בסמוך לנכס ולכן מוצע מנגנון דומה למנגנון הקבוע במס השבח המטרו בחוק המטרו שמטרתו להבטיח את תשלום ההיטל על ידי בעלי הנכסים, על ידי כך ששר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי מתן אישורים המותנים בתשלום מס השבח המטרו כגון רישום בפנקסי המקרקעין ואישורים הניתנים על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ינתנו רק לאחר תשלום ההיטל.

#### **סעיף 2**

מוצע להסדיר את תשלום הארנונה עבור תחנות רכבת תחתית כך שהתעריף המירבי לתשלום לא יעלה על 51 ש"ח.

#### **תקציב**

הקצאת משאבים לרשות המסים על מנת לאפשר את הקמת מערך גביית ההיטל.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור

### מחליטים

לצורך הגדלת היצע הדיור ברחבי המדינה באמצעות עידוד הרשויות המקומיות ליזום תכניות מפורטות למגורים ולבצען, בהתאם למדיניות הממשלה ליצירת פתרונות דיור ועל מנת ליצור מתווה שיסייע לרשויות מקומיות קולטות דיור ויגביר את הכדאיות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים לרשות המקומית, וכן לצורך צמצום פערים כלכליים בין רשויות מקומיות, ובדומה למודלים שיושמו במדינות רבות בעולם, להקים קרן שתפעל מחוץ לתקציב המדינה ותנוהל באופן עצמאי על ידי מועצה בראשות נציג מטעם השלטון המקומי, הכל כמפורט להלן.

#### 1. לקבוע בחוק, כלהלן:

א. תוקם קרן לתמרון הגדלת היצע הדיור ברשויות מקומיות, שתפעל באופן עצמאי וללא תלות לטובת תמרון הרשויות המקומיות בהגדלת היצע הדיור בתחומן, באמצעות מתן סיוע לקליטת תושבים חדשים ברשות ולטובת צמצום הפערים הכלכליים הנובעים מהגדלת היצע הדיור בה (להלן – **מטרות הקרן**) וכספיה ישמשו ליישום מטרות זו בלבד.

(1) הקצאת כספי הקרן תיעשה בהתאם לקריטריונים המפורטים להלן:

(א) עבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בין השנים 2018 עד 2020, אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהיה זכאית הרשות החל משנת 2024, למענק בסך של 1,500 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה (להלן – **מענק לתמיכה**).

(ב) עבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בשנה קלנדרית, החל משנת 2021 ואילך, אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהא זכאית הרשות בחלוף שלוש שנים משנת מתן ההיתר, למענק בסך 2,000 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה (להלן – **מענק דיור**).

(ג) החל משנת 2029, ככל שירדו הכנסות הקרן בשנה מסוימת מעלות סך המענקים לדיור והמענקים לתמיכה שצריכים היו להיות מחולקים באותה שנה, סכום המענקים שיקבלו הרשויות המקומיות באותה שנה עבור היתרי בנייה שזו השנה הראשונה שבגינם היו זכאיות למענק, יעודכן באופן יחסי לסך ההכנסות שנותרו בקרן באותה שנה, לאחר ששולמו המענקים לדיור והמענקים לתמיכה בגין היתרי בניה שניתנו בשנים קודמות (להלן – **מענק מותאם**).

(ד) עלו הכנסות הקרן בשנה מסוימת על סך המענקים לדיור, המענקים לתמיכה והמענקים המותאמים לדיור שחולקו באותה השנה (להלן – **יתרת הקרן**), 70% מיתרת הקרן תיוותר בקרן לצורך תשלום מענקים כאמור בשנים הבאות ו-30% מיתרת הקרן תחולק לפרויקטים נוספים לתמרון רשויות מקומיות להגדלת היצע הדיור ולצמצום פערים הנובעים מהגדלת היצע הדיור, בהתאם להחלטת מועצת הקרן, בהתאם לאמור בסעיף 1(א)(2) להלן. ככל שלא התקבלה החלטה על ידי מועצת הקרן על פרויקטים נוספים כאמור, תשמש כל יתרת הקרן לצורך תשלום מענקים כאמור בשנים הבאות.

(2) החל משנת 2029, תהא רשאית מועצת הקרן, כמפורט להלן, להציע שינוי של הקריטריונים לחלוקת הכספים שנוספו לקרן החל משנה זו, באופן שיענה על מטרות הקרן ובהתאם למפורט להלן:

א) הצעה לשינוי הקריטריונים נדרש כי תתייחס לכל אמות המידה המפורטות:

(1) מספר יחידות הדיור שנבנו ברשות המקומית בשלוש השנים הקודמות, בכלל

וביחס למספר יחידות הדיור הקיימות ברשות;

(2) האיתנות הפיננסית של הרשות המקומית;

(3) מדדים נוספים שייקבעו על ידי שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים.

(4) הצעת מועצת הקרן לשינוי הקריטריונים תתקבל ככל שתיתן לה הסכמה של

70% מהרשויות המקומיות המייצגות 70% מהתושבים ברשויות המקומיות,

ובלבד שלא התקיים האמור בסעיף (ב) להלן. הסכמת רשות מקומית כאמור,

תיתן על ידי מועצת הרשות המקומית, לאחר שיתקיים בה דיון בעניין וזאת

לא יאוחר מ-90 ימים לאחר שהתקבלה הצעת מועצת הקרן, ותישלח למועצת הקרן בהודעה בכתב. לא ניתנה הסכמת הרשות המקומית עד לחלוף המועד האמור, יראו את הרשות כמתנגדת להצעת מועצת הקרן.

(ב) שר האוצר, בהסכמת שר הפנים, רשאי לקבוע כי הצעה של מועצת הקרן בדבר שינוי הקריטריונים אינה עומדת במטרות הקרן, ובהתאם להודיע למועצת הקרן, בהודעה בכתב, על ביטולה, וזאת אף אם ניתנה לגביה הסכמת הרשויות המקומיות לפי סעיף (א)(2)(א) לעיל.

(ג) בתקופה שעד למינוי חברי מועצת הקרן, תפעל הקרן בהתאם לכללים המפורטים בסעיפים (א)(1), כאשר יתרת הקרן, ככל שתהיה, תשמש כולה לצורך תשלום מענקים לדיור, מענקים לתמיכה ומענקים מותאמים בשנים הבאות.

(3) לקרן תהיה מועצה שתמנה שבעה חברים, והם:

(א) עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר;

(ב) עובד משרד הפנים שימנה שר הפנים;

(ג) עובד משרד ראש הממשלה שימנה ראש הממשלה;

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

(ה) 3 נציגי השלטון המקומי, שייבחרו מתוך רשימת מועמדים אשר יידרשו לעמוד בתנאי כשירות שיקבע שר האוצר, על ידי כלל הרשויות המקומיות אחת ל-3 שנים, בהתאם למנגנון בחירה שיקבע על ידי שר הפנים ובהסכמת שר האוצר, בהתחשב בין היתר בשיקולים אלו:

(1) מספר התושבים ברשות המקומית;

(2) מאפיינים דמוגרפיים של הרשות המקומית;

(3) מאפיינים כלכליים של הרשות המקומית;

(4) מעמדה המוניציפלי של הרשות המקומית.

(ו) ניהול מועצת הקרן:

(1) חברי מועצת הקרן יבחרו מבין נציגי השלטון המקומי את יושב ראשה, כאשר לנציג שר האוצר במועצה יהיה קול מכריע ככל שלא יהיה רוב של מצביעים למינוי חבר מסוים כיושב ראש.

(2) יושב ראש מועצת הקרן, ביחד עם חבר אחר של מועצת הקרן אשר תקבע לכך המועצה, יהיו מורשים לחתום בשם מועצת הקרן על כל מסמך שעשייתו בתחום סמכותה.

(3) רוב חברי מועצת הקרן יהיו מניין חוקי בישיבות המועצה, ובלבד שנכחו בישיבה יושב ראש המועצה וכן החברים המנויים בסעיפים 1(א)(ב)(ד)(1) ו-2.

(4) החלטות מועצת הקרן יתקבלו ברוב קולות חברי המועצה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם על ידי חברי המועצה הנוכחים באותה ישיבה. על פרוטוקולים אלו יחולו הוראות פרק אחד עשר לתוספת השניה לפקודת העיריות [נוסח חדש].

(5) בעלי תפקידים במועצת הקרן:

(א) רואה חשבון מבקר, ימונה על ידי מועצת הקרן.

(ב) מבקר פנימי, ימונה על ידי מועצת הקרן.

(ג) יועץ משפטי שיהיה עובד המדינה.

(6) עד למינוי בעלי התפקידים כאמור, אלו ימולאו על ידי בעלי התפקידים הרלוונטיים במשרד הפנים.

(7) מועצת הקרן תקבע את סדרי עבודתה וישיבותיה, ככל שלא נקבעו לגביהם הוראות בהחלטה זו.

(ז) שר האוצר, בהתייעצות עם שר הפנים, יהא רשאי לקבוע בתקנות הוראות נוספות לסדרי עבודת מועצת הקרן.

ב. מקורות למימון פעילות הקרן:

(1) החל משנת 2024 ואילך, כל רשות מקומית תפריש לקרן עד לתחילת הרבעון האחרון של השנה, סכום מסוים מהגידול בסך גביית הארנונה שאינה ממגורים בשנה הקודמת לשנה שבה מבוצעת ההפרשה, לעומת סך הגבייה בפועל של הארנונה שאינה ממגורים בשנת

- 2022 (להלן – **הגידול בארנונה שאינה ממגורים**), בשיעורים המפורטים בסעיף 1(ב)(2) להלן ובהתאם לאשכול שבו נמצאת הרשות המקומית באותה שנה.
- (2) הרשויות המקומיות יחולקו ל-4 אשכולות, בהתאם לסכום ההכנסה של הרשות המקומית מארנונה שאינה ממגורים:
- (א) האשכול הראשון יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה למגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום הגבוה מ-2,000 ש"ח, ואלו יפרישו 49% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;
- (ב) האשכול השני יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה למגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום הגבוה מ-1,000 ש"ח ועד 2,000 ש"ח בשנה הקודמת, ואלו יפרישו 35% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים;
- (ג) האשכול השלישי יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה למגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום הגבוה מ-500 ש"ח ועד 1,000 ש"ח, ואלו יפרישו 20% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים.
- (ד) האשכול הרביעי יכלול כל רשות מקומית שבה ההכנסות מארנונה שאינה למגורים לנפש בשנה הקודמת עמדו על סכום של עד 500 ש"ח לנפש, ואלו יפרישו 10% מהגידול בארנונה שאינה ממגורים.
- (3) סכומי ההכנסות מארנונה שאינה למגורים לנפש, אשר לפיהם יחולקו הרשויות המקומיות לאשכולות, יתעדכנו לפי שיעור העדכון הקבוע בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – **חוק ההסדרים 1992 ושיעור העדכון**, בהתאמה) החל משנת 2025.
- (4) על אף האמור בפסקה (2), עברה רשות מקומית לאשכול אחר בשל שינוי בהכנסה מארנונה שאינה ממגורים בה, תפריש בהתאם לשיעורים הנדרשים באשכול שבו היא נמצאת החל מאותה שנה, ואילו בגין השנים הקודמות תמשיך להפריש בהתאם לאשכול שבו הייתה מצויה אז.
- ג. לעניין הקרן, "**רשות מקומית**" – למעט מועצה אזורית תעשייתית.
- ד. רשות מקומית באזור יהודה ושומרון, תהיה זכאית למענק דיוור, למענק לתמיכה או למענק מותאם, לצורך צמצום פערים כלכליים, בהיקף השווה למענקים המפורטים בסעיפים 1(א)(1) עד (2), בהתאם לתחשיב הקבוע בהם. מסכום זה ינוכה סכום השווה לאחוז מהגידול בארנונה שאינה ממגורים, בהתאם לגובה הכנסותיה מארנונה שאינה למגורים לנפש באותה שנה, כמפורט בסעיף 1(ב)(2). ככל שהאחוז מהגידול כאמור יהיה גבוה מסכום המענקים שלהם זכאית הרשות המקומית, לא תהא זכאית למענקים בגין שנה זו. אין באמור לשנות מהוראות החלטה מס' 150 מיום 2 באוגוסט 1996, בעניין הרשאות חדשות לתכנון והקצאת קרקע לבנייה.
- ה. יובהר, כי הקרן תנוהל מחוץ לתקציב המדינה, תנוהל בראשות נציג מטעם השלטון המקומי וכל הכספים שייצברו בה, לרבות צבירת ריבית, ישמשו למימון פעילותה ולשאר הפעילויות בהתאם לאמור בהחלטה זו, בין היתר לפעילות מועצת הקרן, ולא לכל מטרה אחרת.
- ו. נכסי הקרן אינם ניתנים לעיקול, להמחאה או לשעבוד.
- ז. שר האוצר ושר הפנים יהיו ממונים על ביצוע החוק.
2. בכפוף לחקיקה כאמור בסעיף 1 להחלטה זו ובהתאם למועד תחילתה, כהשלמה למקורות הכספיים לפעילות הקרן לתמרוץ הגדלת היצע הדיוור ברשויות מקומיות עד לשנת 2029, משרד האוצר יתקצב בכל חוק תקציב עד לשנת 2028, את הסכום המשלים שיידרש לקרן לצורך עמידה בתשלום המענקים לדיוור והמענקים לתמיכה, כאמור בהחלטה זו.
3. לתקן את סעיף 9(ב) לחוק ההסדרים 1992, באופן הבא:
- א. שר האוצר ושר הפנים יוסמכו לאשר גם שינוי שיטת מדידה של שטח הנכס שעליו תשתלם הארנונה, באופן שתוכל להטיל מועצת הרשות המקומית ארנונה על מטר רבוע שעליו לא הטילה ארנונה עד לאותה שנה. שינוי כאמור יחול על כלל הנכסים בתחום הרשות המקומית וזאת באופן קבוע לאחר שיינתן לו אישור השרים.
- ב. רשות מקומית איתנה תוסמך להפחית את סכום הארנונה הכללית לסוג נכסים שאינם מגורים, אם במקביל תעלה את סכום הארנונה לנכס מסוג מבנה מגורים בגובה ההפחתה, ובלבד שהעלאה וההפחתה כאמור יחולו על כל הנכסים בצו המסים של הרשות שתחת אותו סוג נכס ובלבד שהעלאה האמורה על נכסי מגורים לא תעלה על 5%, וזאת ללא צורך באישור שר הפנים ושר האוצר.



ג. רשות מקומית יציבה או איתנה תוסמך להעלות את סכום הארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים בשיעור של עד 5%, בנוסף לשיעור העדכון, כהגדרתו בסעיף 7, ללא צורך באישור שר הפנים ושר האוצר.

בסעיף זה, "רשות מקומית איתנה" – רשות מקומית שתעמוד בתנאים שנקבעו להכרזה על עיריה איתנה, כהגדרתה בסעיף 232א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות) ובכפוף לשינויים שיערכו בהגדרה זו כאמור בהצעת ההחלטה שעניינה מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות; "רשות מקומית יציבה" – רשות מקומית שתעמוד בתנאים שנקבעו לענין זה בהצעת ההחלטה שעניינה מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות.

4. לתקן את סעיף 142א(א) לפקודת העיריות, בנוגע לסמכות שר הפנים למינוי גובה ממונה, כך שתהיה זו סמכות משותפת לו ולשר האוצר.

5. לתקן את אכרזת המסים (גביה)(ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות)(הוראת שעה), התש"ס-2000, שקובעת כי תשלומי ארנונה ותשלומי חובה המגיעים לרשות מקומית לפי דין הינם "מס" כמשמעותו בפקודת המסים (גביה), בכפוף לשינויים שמעוגנים בה, כך שהוראותיה יהיו קבועות ולא ייקבעו כהוראת שעה.

6. לצורך עידוד השמשת מבנים קיימים, מניעת מפגעים והגדלת היצע הדירור, לתקן את סעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש], באופן הבא:

א. תקוצר התקופה שבה ניתן פטור מתשלום ארנונה לבנין שנמסרה לגביו הודעה, כאמור שם, כי הוא נהרס או ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו ולא יושבים בו, משלוש שנים, לשנתיים.

ב. פטור כאמור יוכל להינתן, בין ברציפות ובין בתקופות שאינן רצופות, לכל היותר למשך שנתיים.

ג. סעיף קטן (2), שלפיו בחלוף תקופת הפטור מתשלום ארנונה כאמור, יהיה חייב המחזיק בנכס בסכום הארנונה המזערי לפי חוק ההסדרים 1992, יבוטל.

ד. נכס כאמור, שלא הושמש בחלוף תקופה שעולה על 10 שנים, יהיה חייב בארנונה בסכום המרבי, כפי שנקבע על ידי שר האוצר ושר הפנים בהתאם לסמכותם מכוח סעיף 8 לחוק ההסדרים 1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים למבנה לפי השימוש האחרון שנעשה בו.

ה. תחולת התיקונים כאמור תהיה גם על מבנים שנהגים היום מהוראות סעיף 330 לפקודה, כמפורט:

(1) מבנה אשר נהנה מפטור מתשלום ארנונה במשך תקופה שעלתה על שנה, יוכל לקבל פטור כאמור לעוד שנה בלבד, ומבנה אשר קיבל עד כה פטור לתקופה קצרה משנה, יחד עם תקופה זו יקבל פטור לשנתיים בסך הכל.

(2) מבנה אשר נמצא בתקופת הפטור הראשונה, כהגדרתה בסעיף האמור, יחויב בסכום המרבי ככל שלא יושמש בחלוף תקופה של 7 שנים; מבנה אשר נמצא בתקופת התשלום, כהגדרתה בסעיף האמור, יחויב בסכום המרבי ככל שלא יושמש בחלוף תקופה של 4 שנים.

7. להנחות את שר הפנים לתקן את סעיף 74 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ואת סעיף 162 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, בהתאם לאמור בסעיף 6 לעיל.

8. להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, באופן הבא:

א. להגדרה "משרד, שירותים ומסחר" יתווספו ענפי שירותים בתחום ההייטק (שירותים עתירי ידע בהייטק) ומההגדרה של "תעשייה" יימחק "בתי תוכנה" ויתווספו אליה ענפי תעשייה בתחום ההייטק (תעשיות טכנולוגיה עילית) – הכל בהתאם לדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של תחום ההייטק, המבוססת על סיווג ענפי כלכלה 2011.

ב. להגדרה של "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.

- ג. בהגדרה "מבנה מגורים" ובתקנה 9, לאחר "בית אבות" יבוא "בית חולים גריאטרי לטיפול בחולים סיעודיים או תשושי נפש".
- ד. לקבוע בתקנות 6 ו-7, סוגי נכסים כמפורט להלן ואת הסכום המרבי והמזערי לארנונה שתוטל עליהם, תוך 90 ימים מיום קבלת ההחלטה:
- (1) סוג נכס של תשתיות לאומיות, אשר יכול לכולל מערכות ביוב, מערכות מים, תחנות כוח ומתקני חשמל.
- (2) סוג נכס של חניונים ללא תשלום.

9. להקים צוות בראשות המנהל הכללי של משרד הפנים, יחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או נציגיהם, ובהתייעצות עם הסטטיסטיקן הלאומי או נציגו, לבחינת שיעור העדכון, שלפיו מתעדכנים באופן אוטומטי מידי שנה תעריפי הארנונה, בדגש על המדדים שאליהם הוא הוצמד ועל מידת ההתאמה של מדד השכר הציבורי לתעריפי הארנונה עבור נכסים למגורים ועבור נכסים שאינם למגורים.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### ארנונה ומבנה הארנונה

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

טרם שנת 1985 הוענק שיקול דעת רחב לרשות המקומית בכל הנוגע להטלת ארנונה, לקביעת שיעוריה ולסיווג הנכסים. על רקע האינפלציה מחד והגירעונות בתקציבי הרשויות מאידך, נקבעה, החל משנת 1985, שורת הגבלות סטטוטוריות על סמכות הרשויות המקומיות בענייני ארנונה (להלן – **דיני ההקפאה**). הסמכות להטיל ארנונה נותרה בידי הרשויות המקומיות, אולם דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה. בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – **חוק ההסדרים 1992**), נקבעו כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה כללית על ידי הרשויות המקומיות, ביחס לשינוי ולעדכון תעריפי הארנונה. בהסתמך על ההוראות האמורות ואחרות, הותקנו במהלך השנים תקנות שנתיות ובסופו של דבר תקנות של קבע, תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – **תקנות הארנונה**), שבהן עוגנו ההוראות בדבר הסכומים המזעריים והמרביים לסכום הארנונה הכללית שניתן לגבות על סיווגי נכסים שונים.

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

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

#### בעיות מרכזיות הנובעות ממבנה הארנונה במצב הקיים

שילוב הפער בין ההוצאות הגבוהות על תושבים לעומת עסקים להכנסות הגבוהות מעסקים לעומת מתושבים, מוביל לכך שלרשויות המקומיות קיים תמריץ שלילי משמעותי לקליטת תושבים חדשים ואילו

תמרוץ יתר לתכנון עודף באופן משמעותי של שטחי תעסוקה ומסחר. עיוות התמריצים מביא בין היתר לעיוות בתכנון העירוני, אשר במקרים רבים נסמך היום על שיקולים כלכליים ולא על תכנון אופטימלי בהתאם לצרכי המשק והאזור. תכנון יתר של שטחי תעסוקה מביא לחוסר יעילות בשימוש בקרקע, שהרי שטחים רבים המתוכננים לשימושי משרדים אינם צפויים להתממש בעשורים הקרובים. נתוני מינהל התכנון לגבי מלאי השטחים המתוכננים לתעסוקה בכלל המחוזות בארץ, מלמדים שקיים עודף תכנוני משמעותי של עשרות מיליוני מ"ר לתעסוקה לעומת הצורך הצפוי בהם עשרות שנים קדימה.

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

מבנה הארנונה הקיים, אשר מביא כאמור להעדפה מובנית של הרשויות המקומיות לתכנן שטחים לעסקים על פני בניית יחידות דיור למגורים, באופן שיניב להן הכנסות משמעותיות יותר, מוביל להיצע רחב של שטחי עסקים עודפים לעומת מחסור בהיצע של תכנון למגורים, מצב אשר מביא גם לעלייה עקבית במחירי דירות למגורים ובמחירי השכירות שלהן, ומנגד ליציבות מחירי המשרדים במהלך העשור האחרון. עוד יש בכך להביא למצב שבו רשויות מקומיות שקולטות דיור בהיקפים משמעותיים, באופן שתורם להגדלת היצע הדיור, נאלצות לעיתים לשנות ולרדד מהשירותים הניתנים על ידן לתושביהן.

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

### **הפתרון המוצע למבנה הארנונה**

מסקירה בינלאומית שערכה המועצה הלאומית לכלכלה, עולה כי על מנת לפתור בעיה זו, מדינות רבות ברחבי העולם יצרו מנגנוני חלוקה מחדש של הכנסות מארנונה, ובפרט ארנונה עסקית, ובניהן בריטניה, ארצות הברית, אירלנד, דרום קוראיה ושוודיה, לצורך צמצום פערים כלכליים ותיקון תמריצים ברשויות המקומיות.

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

החלטה זו נועדה לצמצם את התמריץ השלילי בהגדלת היצע הדיור בתחומי רשות מקומית וכן לסייע לרשויות מקומיות המתמודדות עם קליטת תושבים חדשים, על ידי הגדלת הכנסותיהן השוטפות מקליטת דיור, באופן שיגביר משמעותית את האטרקטיביות הכלכלית בקליטת תושבים חדשים ברשות המקומית.

נוכח האמור לעיל, ובדומה למנגנונים שיושמו בעולם, מוצע כעת לקבוע כי אחוז מסך הגידול העתידי של גביית הרשויות המקומיות מארנונה שאינה למגורים, לעומת שנת 2022 שתהווה את שנת הבסיס, יופרשו לטובת קרן לתמרוץ דיור. כלומר, ההפרשות לקרן יעשו רק מהגידול בארנונה שאינה למגורים, קרי, מהתקבולים העתידיים בארנונה, באופן שיבטיח לרשויות המקומיות ודאות לגבי הכנסותיהן הקיימות. על מנת להתאים את שיעור הגידול שתידרש להפריש כל רשות מקומית למצבה הכלכלי, מוצע לקבוע הבחנה בין רשויות מקומיות ביחס להפרשות שלהן יידרשו. ההבחנה תיערך בהתאם לגובה הכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים, כך שרשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים הן הגדולות ביותר יפרישו 49% מהגידול בהכנסותיהן וכך במתווה יורד, כאשר רשויות שהכנסותיהן מארנונה שאינה למגורים הן הנמוכות ביותר יפרישו רק 10% מהגידול בהכנסות אלו, באופן שישמר עבורן שיעור גדול יותר מהגידול בהכנסות מארנונה שאינה למגורים.

הכספים שהופרשו על ידי הרשויות המקומיות יועברו לקרן לתמרון דיור, שמתוכה הם יחולקו בין הרשויות המקומיות באופן שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בשנה קלנדריה, החל משנת 2021 ואילך, תהא זכאית הרשות בחלוף שלוש שנים משנת מתן ההיתר, למענק בסך 2,000 ש"ח שיועבר לתקציבה השוטף מידי שנה (להלן – **מענק לדיור**). כך למשל, עבור היתרים שהוציאה הרשות המקומית בשנת 2021 תהיה זכאית למענקים לדיור החל משנת 2024.

בנוסף, מוצע לקבוע שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בין השנים 2018 עד 2020, בהן התממשו הסכמי גג בהיקפים נרחבים, אשר מגדיל את מלאי יחידות הדיור ברשות ביחס לשנה הקודמת, תהיה זכאית הרשות המקומית החל משנת 2024 למענק בסך 1,500 ש"ח (להלן – **מענק לתמיכה**).

כצעד משלים, עד שנת 2029, במידה והכספים שהצטברו בקרן לא יספיקו למימון המענקים לדיור והמענקים לתמיכה, הממשלה תוסיף את הכספים הנדרשים לקרן. זאת, באופן שיבטיח כי בשנים הראשונות לקיומה של הקרן, שבהן ההפרשה של הרשויות עלולה שלא להספיק למימון כלל המענקים לדיור והמענקים לתמיכה, עדיין ניתן יהיה להקצות אותם במלואם.

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

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

על מנת להבטיח את יציבות הקרן ואת עצמאותה, ונוכח תפקידה הציבורי הממוקד שאינו מחייב פעילות יומיומית או עיתית ולכן אינו מחייב במנגנון של קבע, מוצע כי הקרן תפעל מכוח חוק כגוף לווייני וכי כספיה לא יהיו חלק מהכנסות המדינה ומתקציב המדינה. הקרן תנוהל באופן עצמאי על ידי מועצה, אך לא תהווה תאגיד נפרד מהמדינה (**הסמכות המינהלית**, יצחק זמיר). בהיותה גוף לווייני, אמנם תקבל הקרן שירותים ממשרד הפנים, בעיקר בתקופת הביניים עד שתמנה מועצת הקרן את בעלי התפקידים הנדרשים וביניהם יועץ משפטי, רואה חשבון ומבקר פנימי, אבל תפעל לפי שיקול דעתה העצמאי.

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

### **שינוי תעריפי הארנונה ושיעור העדכון**

כמתואר לעיל, דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה, תוך שנקבעו בחוק ההסדרים 1992 ובתקנות הארנונה כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה כללית על ידי הרשויות המקומיות וביחס לשינויים בתעריפיה. כך, התקבעו תעריפי הארנונה שנהגו בכל רשות מקומית בשנה שבה החלו דיני ההקפאה, כאשר הם משתנים בהתאם לשיעור העדכון, כהגדרתו בסעיף 7 לחוק ההסדרים 1992, ובהתאם לבקשות לאישורים חריגים משר האוצר ושר הפנים, לפי סעיף 9(ב) לחוק. אלא שהבעיות במבנה הארנונה שהביאו לחקיקת דיני ההקפאה, הונצחו במידה מסוימת בדיני ההקפאה, וכך

נוצר פער מבני בין הארנונה למגורים לנכסים שאינם למגורים, שמייצר את אותו תמריץ שלילי בהגדלת היצע הדירות ברשות המקומית.

לכן, מוצע לאפשר לכל רשות מקומית איתנה ורשות מקומית יציבה לשנות את תעריפי הארנונה שלה באופן שיביא לצמצום מתון והדרגתי של הפער בין תעריפי הארנונה לנכסים מסוג מגורים לתעריפי הארנונה לנכסים שאינם למגורים, וזאת ללא שיידרש לכך אישור השרים.

באשר לשיעור העדכון, מוצע לערוך בחינה שלו, בדגש על הרלוונטיות של מדד השכר הציבורי שעליו בין היתר הוא מתבסס.

### **שיטת מדידה**

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

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

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

### **מבנים שנהרסו או ניזוקו**

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

### **בתי תוכנה**

במצב החוקי הקיים, בתי תוכנה הינם חלק מסיווג ראשי של "תעשייה", כקבוע בתקנות הארנונה. אלא שנוכח שינויים טכנולוגיים בשנים האחרונות, אשר הביאו לשינויים בשוק העבודה, השתנה אופיים של רבים מאותם בתי תוכנה, שאינם משמשים היום לתעשייה אלא לפיתוח ומחקר, ולכן הסיווג הראשי המתאים להם הוא דווקא "משרד, שירותים ומסחר". לכן, מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הארנונה ולקבוע כי בתי תוכנה אשר משמשים לענפי שירותים בתחום ההייטק (שירותים עתירי ידע בהייטק) יכללו בהגדרה של "משרד, שירותים ומסחר" ואילו בתי תוכנה שמשמשים לענפי תעשייה בתחום ההייטק (תעשיות טכנולוגיה עילית) יכללו בהגדרה של "תעשייה", הכל בהתאם לדירוג הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של תחום ההייטק.

### **סוגי נכסים לעניין ארנונה ותעריפיהם**

מוצע להנחות את שר האוצר ושר הפנים (להלן - השרים) לתקן את תקנות הארנונה בקשר לכמה סוגי נכסים:

להוסיף להגדרה של בתי מלון כל נכס אשר משמש למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים במסגרת פעילות השכרת הנכס לטווחי זמן קצרים לתקופה העולה על 90 ימים בשנה, מכיוון שדירות למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים דומות במהותן לנכסים מסוג בתי מלון ובתי הארחה. יודגש כי ריבוי נכסים המשמשים כדירות להשכרה קצרת טווח לתיירים מביא לפגיעה בשוק הדיור שכן ככל שדירות מושכרות לתקופות קצרות, הן נגרעות מסך הדירות הפנויות להשכרה ארוכת טווח ומצמצמות את היצע הדירות למגורים.

להגדרה "מבנה מגורים", אשר היום כוללת בית אבות, יתווסף גם בית חולים סיעודי גריאטרי. זאת, שכן מהותית בתי חולים אלה דומים לבתי אבות, לרבות מבחינת אופי הטיפול ומשך שהייה הממושך של המטופלים בהם, אשר לרוב אף מסיימים בהם את חייהם. כך גם תובטח אחידות בסיווג בתי חולים כאמור בין הרשויות המקומיות, כאשר במצב הדברים היום חלקן מסווגות אותם תחת "בית חולים" באופן שמייקר את תשלומי הארנונה, ורשויות אחרות תחת "מבנה מגורים".

מוצע לקבוע סוגי נכסים חדשים, של תשתיות לאומיות ושל חניונים ללא תשלום ואת הסכום המרבי והמזערי לארנונה כללית שתוטל עליהם, וזאת לצורך הברת הוודאות בקידום תשתיות לאומיות כאמור.

### **תקציב**

יעודכן בהמשך.

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## ייעול הליכי תכנון ורישוי בניה

### מחליטים

כחלק מפעולות הממשלה להתמודדות עם משבר הדיור בישראל ובמטרה לייעל את שרשרת הייצור של הדירה ובכך להגדיל את היצע הדיור בהתאם למדיניות הממשלה:

1. לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), בהתאם לעקרונות הבאים:

#### ייעול הליכי התכנון בוועדות מחוזיות:

א. סעיף 62א(א) יתוקן כך שתכנית מפורטת העומדת בכל התנאים שלהלן, תהיה תכנית בסמכות ועדה מקומית:

- 1) התכנית כוללת תוספת של עד 1,200 מ"ר למגורים;
- 2) התכנית יכול שתכלול גם תוספת של ייעודים או שימושים הנלווים למגורים וכן תוספת שטחי בנייה לייעודים או השימושים האמורים ובלבד שהתוספת לא תעלה על 10% משטח התוספת למגורים.
- 3) התכנית יכול שתכלול שינוי מיעוד כלשהו לייעוד מגורים, למעט שינוי מיעוד ציבורי וחקלאות.

ב. סעיף 62א(א) יתוקן כך שתכנית הכוללת פיצול חלק ממגרש המיועד לאזור מגורים בנחלה ושינוי ייעודו למגורים, ובלבד שהיקף השטח שישונה ייעודו כאמור, לא יעלה על 500 מ"ר או על שליש מהמגרש המיועד לאזור מגורים בנחלה לפי הנמוך מביניהם, וכן שסך יחידות הדיור שבמגרש לא יוגדל, תהיה תכנית בסמכות ועדה מקומית.

ג. סעיף 31א(ב) יימחק כך שניתן יהיה להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית, גם אם לא מכהן בוועדה המקומית נציג בעל דעה מייצגת.

ד. סעיף 62א(1) יתוקן כך שתכנית מפורטת העומדת בכל התנאים שלהלן, תהיה תכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית:

- 1) התכנית כוללת תוספת של עד 5,000 מ"ר למגורים;
- 2) התכנית יכול שתכלול גם תוספת של ייעודים או שימושים הנלווים למגורים וכן תוספת שטחי בנייה לייעודים או השימושים האמורים ובלבד כי התוספת לא תעלה על 10% משטח התוספת למגורים.

ה. סעיף 109א(ב) יתוקן כך שתכנית בסמכות ועדה מחוזית הכוללת מעל 100 יחידות דיור, שלא הוכרע לגביה בתוך 18 חודשים ממועד הגשתה, תועבר, לא יאוחר מ-30 ימים, על ידי מזכיר הוועדה המחוזית לדיון בוועדת משנה של המועצה הארצית שמונתה לפי סעיף 6(ד) לחוק התכנון והבניה. יו"ר המועצה הארצית יהיה רשאי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להותיר את התכנית בוועדה המחוזית.

ו. להנחות את המפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחויבים ובהתאמה להוראות הדין ותחיקת הביטחון, את יישום סעיף 1(א) להחלטה זו, באזור יהודה ושומרון.

ז. לתקן את סעיף 61א(1) כך שלצורך הגשת תכנית בקרקע פרטית שתיועד בעיקרה למגורים, בעל עניין בקרקע ייחשב גם מי שבמועד הגשת התכנית התקיימו כל אלה:

- 1) הציג למתכנן המחוז תכנית מוצעת (בסעיף זה – "השטח המקורי") וניתנה חוות דעת כתובה של מתכנן המחוז הקובעת כי יש הכרח לתכנן על שטח רחב יותר וכי יש להרחיב את גבולות השטח המקורי;
- 2) יש לו זכות בשיעור הנדרש לפי פסקה (1) של סעיף 61א(1) בשטח המקורי;
- 3) יש לו זכות בחלק מסוים מהקרקע הנכללת בתכנית המוגשת, בשיעור של למעלה ממחצית;
- 4) שטח התכנית המוגשת תואם את חוות דעת מתכנן המחוז לפי סעיף קטן 11(1);
- 5) אין בתכנית שהוא מבקש להגיש פגיעה, כהגדרתה בפסקה (1) של סעיף 61א(1), בחלק מסוים אחר של הקרקע הנכללת בתכנית המוגשת, שהוא אינו בעל זכות בה.

#### האצת הליך הרישוי:

ח. לתקן את חוק התכנון והבניה, בנושא מסלול רישוי באמצעות מורשה להיתר, בהתאם לעקרונות הבאים:

- 1) החל מיום 1 בינואר 2024, הוראות פרק ה' לעניין מסלול רישוי באמצעות מורשה להיתר יחולו בכל מרחבי התכנון של כלל הרשויות המקומיות.

- (2) הוראות פרק ה'4 לעניין מסלול רישוי באמצעות מורשה להיתר, יחולו גם על הקמת מבנה ציבור, כאשר לא יהיה צורך באישור מכון בקרה לבקרת תכן ובקרת ביצוע להקמת מבנה ציבור שמספר הקומות שבו אינו עולה על שתיים.
- (3) סמכות שניתנה בחוק התכנון והבניה או בתקנות לפיו או בהוראות תכנית, לרשות הרישוי או למהנדס הוועדה המקומית ביחס לשלב מתן היתר הבניה, וזו לא הופעלה על ידיהם בעת מסירת המידע למורשה להיתר, יהיה רשאי המורשה להיתר להפעיל את הסמכות האמורה כאילו ניתנה לו.
- (4) סמכות שניתנה בחוק התכנון והבניה או בתקנות לפיו או בהוראות תכנית, לוועדה המקומית ביחס לשלב מתן היתר הבניה, בנושאים שייקבעו שר הפנים בתקנות, וזו לא הופעלה על ידיהם בעת מסירת המידע למורשה להיתר, יהיה רשאי המורשה להיתר להפעיל את הסמכות האמורה כאילו ניתנה לו.
- ט. לתקן את חוק התכנון והבניה ולקבוע כי על בקשה למתן היתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה (להלן – **הבקשה להיתר**), יחולו הוראות אלה:
- (1) שר הפנים יהיה רשאי להכריז בצו על רשות רישוי מקומית אשר אינה ממלאת, באופן חריג, את תפקידיה במתן היתרי בניה, כמפורט להלן:
- (א) הכרזת שר הפנים לפי סעיף זה תיעשה לאחר קבלת המלצת מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים ולאחר שניתנה הזדמנות לרשות הרישוי להביא את טענותיה בפני השר.
- (ב) המלצתו של מנהל מינהל התכנון תתבסס, בין היתר, על הימשכות הליכי הרישוי בוועדה והיקף העררים שמוגשים כנגד החלטות הוועדה ומתקבלים.
- (ג) מנהל מינהל התכנון יערוך בתוך 6 חודשים מיום תיקון החוק, בדיקה ראשונה ביחס לכלל רשויות הרישוי לעניין עמידתן באמות המידה שבפסקה ב. בדיקה כאמור תיערך, לכל הפחות, מידי 24 חודשים.
- (ד) מנהל מינהל התכנון יעביר את המלצתו לשר הפנים ביחס לרשויות הרישוי בתוך 45 ימים מתום התקופה לביצוע הבדיקה כאמור בפסקה ג.
- (ה) הכרזת השר תעמוד בתוקף ל-24 חודשים מיום ההכרזה או לתקופה קצרה יותר, מנימוקים מיוחדים שייקבע שר הפנים.
- (2) על בקשה להיתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה בתחום מרחב התכנון של רשות רישוי מקומית שהוכרז לגביה כאמור בסעיף קטן 1(ט)(1), אשר כוללת בנייה של לפחות 40 יחידות דיור, יחולו ההוראות להלן:
- (א) יו"ר ועדת המשנה למועצה הארצית שמונתה על פי סעיף 6(ה) לחוק התכנון והבניה (להלן – **ועדת המשנה**), ומנהל מינהל התכנון או נציגו, יחדיו, יהיו רשות רישוי ארצית בעלת סמכות מקבילה לרשות הרישוי המקומית, בבקשות למתן היתר בתחום מרחב התכנון של רשות רישוי מקומית (להלן – **רשות הרישוי הארצית**).
- (ב) בבקשות הכוללות הקלה או שימוש חורג, ועדת המשנה תהיה בעלת סמכות מקבילה לוועדה המקומית.
- (3) מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן 1(ט)(2), על בקשה להיתר אשר כוללת בנייה של לפחות 40 יחידות דיור, ולא הוחלט על מתן היתר בתוך שנתיים מיום קליטתה ברשות הרישוי המקומית או בוועדה המקומית, לפי העניין, יחולו ההוראות להלן:
- (א) מגיש הבקשה להיתר יהיה רשאי לבקש להעביר את הבקשה מרשות הרישוי המקומית או מהוועדה המקומית לרשות הרישוי הארצית או לוועדת המשנה, לפי העניין.
- (ב) הוגשה בקשה כאמור, ומתקיימים בבקשה התנאים האמורים, יועבר הטיפול בהיתר לסמכות רשות הרישוי הארצית או ועדת המשנה, לפי העניין, והיא תהיה רשאית להמשיך בהליך הבקשה למתן ההיתר מהשלב שבו הגיעה רשות הרישוי המקומית או הוועדה המקומית, לפי העניין.
- (4) רשות הרישוי הארצית או ועדת המשנה, לפי העניין, תהיה סמכות רישוי מקבילה במקרים בהם התקבל ערר על סירובה של רשות רישוי מקומית או ועדה מקומית לאשר מתן היתר בניה.

#### **האצת מימוש היתרי בניה:**

- י. לתקן את סעיף 152 לחוק התכנון והבניה ולקבוע כי לוועדת הערר המחוזית תהיה הסמכות שלא לעכב היתר, כולו או חלקו, במידה ונושא הערר שהוגש אינו משפיע באופן משמעותי על היתר הבניה, כולו או חלקו, וזאת בהתאם לשיקול דעתה של ועדת הערר. בנוסף, ועדת הערר



תהיה מוסמכת להורות על הפקדת ערבות בסכום שתקבע ועדת הערר בהתאם לשיקול דעתה, כתנאי למתן ההיתר, כולו או חלקו, כדי להבטיח את השבת המצב לקדמותו ככל שהערר יתקבל.

יא. לתקן את סעיף 112 לחוק התכנון והבניה ולקבוע כי בעררים על תכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית הכוללת 30 יחידות דיור ומעלה, מגיש התכנית, מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה, ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106(ב) יהיה רשאי לערור על הכרעת הוועדה רק ברשות יו"ר ועדת הערר המחוזית.

יב. לתקן את סעיף 157ב ולקבוע כי שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות סוגי עבודות ומבנים שלא יידרש אישור תחילת עבודות על מנת להתחיל בביצוען.

יג. להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, כך ששטחי הבניה בתכנית ייקבעו בשיטה נפחית, וללא הפרדה בין שטחי בניה עיקריים לשטחי שירות.

2. להנחות את המנהל הכללי של מנהל התכנון להורות ללשכות התכנון המחוזיות כי במקרה של הגשת עקרונות לתכנית לבחינת לשכת התכנון המחוזית, יועלו העקרונות לאתר האינטרנט של מינהל התכנון בתוך 30 ימים מהגשתם.

3. בסעיף זה- "עקרונות לתכנית" - קו כחול, ייעודי קרקע מבוקשים ושטחי בניה מבוקשים. על מנת להסיר חסמים לקידום תכנון בקרקעות פרטיות, להטיל על שר הפנים לתקן את תקנה 15 לתקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט-2009, כך שיתווספו לתקנה הקיימת כיום ההבהרות והעקרונות הבאים:

א. תקנת משנה (א) תתוקן כך שיובהר, למען הסר ספק, שהוצאות עריכת התכנית ייקבעו על ידי הוועדה המקומית לפי סכומי ההוצאות ששילם בפועל מגיש התכנית, וזאת בין אם מגיש התכנית הוא גורם פרטי, רשות מקומית, חברה ממשלתית או משרד ממשלתי.

ב. לא יינתן היתר בניה או אישור להקלה או לשימוש חורג למבקש, שאינו בעל קרקע שהוקצתה בטבלאות ההקצאה למגיש התכנית, אם לא שולם שיעור תשלומי הבעלים שהוטל על המבקש בתוספת הצמדה וריבית ככל הנדרש.

ג. תקנת משנה (ד) תתוקן כך שבהודעה הנשלחת בדואר רשום לכל אחד מבעלי המקרקעין שבמתחם התכנית בדבר שיעור תשלומי הבעלים המוטל עליו, יובהר גם כי לא יינתן היתר בניה, אישור להקלה או לשימוש חורג, ללא תשלום השיעור כאמור בתוספת הצמדה וריבית ככל הנדרש.

ד. ועדה מקומית תעביר תקבול שגבתה מבעלי הקרקע מכוח סעיף זה למגיש התכנית עד תום 30 ימים מיום הגביה.

4. לשם הגברת הוודאות בהליך התכנון והרישוי לתקן את פקודת העיריות בהתבסס על האמור בסעיף 28 לחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 (להלן - **חוק הרכבת התחתית**), כך שרשות מקומית לא תהא רשאית לדרוש מיזם או בעל מקרקעין לבצע או לממן עבודות פיתוח על חשבוננו, ולא תהא רשאית להתנות מתן אישור או הסמכה מטעמה ליזם או לבעל המקרקעין, בכך שיזם או בעל מקרקעין יבצע או יממן עבודות פיתוח על חשבוננו, והכל אלא אם נקבע החיוב במפורש בדין. לעניין זה, "**עבודות פיתוח**" - כהגדרתם בסעיף 198א לפקודת העיריות.

5. להקים צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (אזרחי) והמנהל הכללי של מנהל התכנון, לבחינת הצורך בעריכת מחודשת של הוראות חוק התכנון והבניה, וכן בחינת הליך התכנון במוסדות התכנון ותכולות תכנית. הצוות יגיש את מסקנותיו לשר הפנים ולשר האוצר בתוך 180 ימים. בצוות יהיו חברים ראש מטה התכנון הלאומי, המנהל הכללי של משרד הפנים, הממונה על התקציבים ונציג משרד ראש הממשלה, או מי מטעמם.

6. בהחלטה זו -

"תכנית בקרקע פרטית" - תכנית בסמכות ועדה מקומית או בתכנית בסמכות ועדה מחוזית.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

שוק הדיור הוא אחד השווקים שהתמורות בו הן המשמעותיות ביותר עבור משקי הבית בישראל לאור היקף ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על שירותי דיור אשר עומדת על כ-25 אחוזים מסך ההוצאה. בשנים האחרונות אנו עדים לעליות משמעותיות במחירי הדיור שבחלקן קשורות לצד ההיצע. מעבר לכך, קצב גידול האוכלוסייה בישראל מייצר צורך טבעי להגדלה מתמדת של היצע הדיור. לצורך

הגדלת ההיצע יש לייעל את כלל השלבים בשרשרת הייצור של הדירה. החלטה זו כוללת צעדים לייעול הליכים בשלבי התכנון והרישוי, בהתאם למדיניות הממשלה.

## סעיף 1

### ייעול הליכי תכנון בוועדות המחוזיות:

הוועדות המחוזיות לתכנון והבניה הן הוועדות בהן מאושרות מרבית יחידות הדיוור. כך למשל, בשנת 2021 אושרו בוועדות המחוזיות כ-82 אלף יחידות דיוור מתוך כ-108 אלף יחידות דיוור שאושרו בסך הכל, ובשנת 2022 אושרו בוועדות המחוזיות כ-106 אלף יחידות דיוור מתוך כ-158 אלף יחידות דיוור שאושרו בסך הכל. עם זאת, מניתוח סוג התכניות בהן עוסקות הוועדות המחוזיות, עולה כי חלק משמעותי מהתכניות הן תכניות שוליות הכוללות כמות קטנה של יחידות דיוור – בשנת 2022, 70% מהתכניות שכללו תוספת של יח"ד, כללו פחות מ-20 יחידות דיוור, והביאו רק ל-2% מיח"ד שאושרו בוועדות המחוזיות. עיסוק בתכניות אלה פוגע במיקוד הוועדות בתכניות בעלות משמעות לשוק הדיוור. לאור זאת מוצע כי תכנית הכוללת תוספת של עד 1,200 מ"ר למגורים ושימושים נלווים למגורים תהיה תכנית בסמכות של כל ועדה מקומית, ותכנית הכוללת תוספת של עד 5,000 מ"ר למגורים ושימושים נלווים למגורים תהיה תכנית בסמכות של ועדה מקומית עצמאית (יצוין כי הדבר חל גם לגבי ועדה מרחבית שהיא למעשה ועדה מקומית לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 להלן – **חוק התכנון והבניה**). בנוסף לכך מוצע כי תכנית לפיצול חלק ממגרש המיועד לאזור מגורים בנחלות, ושינוי ייעודו למגורים, תהיה תכנית בסמכות מקומית. כמו כן, בכדי להקל על הליך הסמכת ועדות מקומיות לעצמאיות, מוצע לבטל את הדרישה לנציג בעל דעה מייצגת בוועדה. תיקון זה תואם את מדיניות הממשלה לביזור סמכויות לשלטון המקומי. (יצוין כי במקרה של ועדה מקומית שאינה ממלאת את תפקידיה, סעיף 28 לחוק התכנון והבניה מאפשר לשר הפנים להעביר את סמכויותיה לוועדה המחוזית, כך שאין חשש שלא יהיה ניתן לקדם תכניות אלה).

סעיף 109 לחוק התכנון והבניה, מחייב כיום את הוועדה המחוזית להכריע בתכנית שבסמכותה תוך 18 חודשים ממועד הגשתה. אף על פי כן, כ-30% מהתכניות אינן מוכרעות על ידי הוועדה המחוזית בתקופה האמורה בסעיף. במקרה של אי-עמידה בזמן האמור החוק מאפשר למגיש התכנית לפנות למזכיר הוועדה המחוזית בבקשה כי יעביר את התכנית לוועדת המשנה של המועצה הארצית. למרות זאת, לא נעשה כיום שימוש במנגנון זה – הפעם האחרונה שהתכנסה ועדת המשנה לדיון בנושא זה הייתה בשנת 2019, ובשנים 2017-2019 הגיעו לוועדה 4 תכניות בלבד. בכדי לאפשר מעבר של תכניות לוועדת המשנה, ללא צורך בבקשה יזומה של מגיש התכנית, אשר יזמים נמנעים ממנה, מוצע כי תכנית הכוללת מעל 100 יחידות דיוור תועבר לוועדת המשנה ללא צורך בבקשת היזם, תוך מתן אפשרות ליו"ר המועצה הארצית להחליט מטעמים מיוחדים שלא להעביר את התכנית.

### האצת התכנון בקרקע פרטית:

גידול האוכלוסייה בישראל, יחד עם התמעטות משאב הקרקע, מייצרים אתגר משמעותי לשוק הדיוור בישראל. באזור מרכז הארץ, חלק לא מבוטל מהקרקעות הפנויות המצויות במרקם העירוני או בסמוך לו, הן קרקעות בבעלות פרטית. מבחינה תכנונית, יש יתרון ניכר בתכנון של מתחמים גדולים הכוללים מספר רב של מגרשים, ולא בתכנון פרטי לכל מגרש. תכנון שכזה מאפשר ראייה רחבה ומתן מענה לצרכי ציבור ותשתיות שישירותו את כלל המגרשים במתחם.

לפי חוק התכנון והבניה, בתכנון בקרקע פרטית הכוללת ריבוי בעלים, נדרשת הסכמה של לפחות 75% מהבעלים. מאחר ובמקרים רבים מדובר במספר גדול של בעלים, יש קושי בהשגת רף ההסכמות הקבוע בחוק. לפיכך, לאור היתרונות התכנוניים והאינטרס הציבורי, ובהתחשב בכך שמדובר בתכנית שתעלה את שווי הקרקעות, מוצע להפחית את רף ההסכמה ל-51%, בכפוף לחוות דעת מתכנן המחוז לפיה קיים יתרון תכנוני בהרחבה של שטח התכנית.

### האצת הליך הרישוי:

הליכי הרישוי בישראל עודם ארוכים ביחס למצב הרצוי, ודורשים שיפור וטיוב שיביאו להפחתה בבירוקרטיה הכרוכה בהליך, ולקיצור משכי הזמן להוצאת היתרי בניה. בשנת 2021 פורסם דו"ח מבקר המדינה אשר מצביע על משך הזמן להוצאת היתר: 319 ימים בהיתר ללא הקלות, ו-407 ימים בהיתר הכולל הקלות. יש לציין כי זמנים אלו כוללים היתרים גם 'פשוטים' שאינם כוללים תוספת יחידות דיוור. בפועל, הוצאת היתר הכולל בניה חדשה למגורים מתארכת במקרים רבים לשנתיים ואף יותר. התארכות הליכי הרישוי מטילה עומס בבירוקרטי רב על היזמים והקבלנים, מעלה את עלויות המימון וכך מהווה גורם נוסף לעליית מחירי הדיוור.

חוק התכנון והבניה מאפשר מסלול רישוי מקביל למסלול הרגיל, במסגרתו אדריכל שמוסמך כמורשה להיתר יכול לתת היתר בניה במקום רשות הרישוי. מוצע לתקן את החוק ולהבהיר כי מסלול זה יחול בכל תחומי הרשויות המקומיות החל מינואר 2024. בנוסף לכך, מוצע לאפשר הליך רישוי באמצעות מורשה להיתר גם עבור הקמת מבני ציבור, וכן להעניק למורשה להיתר סמכות או שיקול דעת בנושאים שלגביהם נקבע בחוק, בתקנות או בתכנית, כי הם נתונים לשיקול דעת מהנדס הוועדה, רשות הרישוי או הוועדה המקומית, בשלב היתר הבניה, וזאת במקרה שהחלטתם בעניין זה לא נמסרה במידע למורשה להיתר. ישנן רשויות רישוי מקומיות בהן הליך הרישוי מתארך באופן משמעותי יותר ביחס לממוצע. כדי להימנע מעיכוב מימוש של תכניות עם כמות משמעותית של יחידות דיור, מוצע להסמיך את שר הפנים להכריז על רשות רישוי מקומית אשר אינה ממלאת את תפקידיה במתן היתרי בניה כראוי, בכפוף להמלצת מנהל מינהל התכנון. הכרזה זו תעמוד בתוקף ל-24 חודשים מיום ההכרזה או לתקופה קצרה יותר, מנימוקים מיוחדים שיקבע שר הפנים.

ברשות רישוי מקומית שהוכרז כך לגביה, תתאפשר הוצאת היתר בניה במתחמי בניה הכוללים מעל 40 יח"ד, במסגרת רשות רישוי ארצית אשר תתבסס על ועדת המשנה של המועצה הארצית, ותהווה סמכות רישוי מקבילה. לרשות הרישוי הארצית ניתן יהיה גם להעביר בקשות להיתר שעברו שנתיים מקליטתן וטרם אושרו וזאת גם ביחס לרשויות רישוי שלא הוכרזו ככאלה שאינן ממלאות את תפקידן כראוי לעניין היתרי בניה.

### האצת מימוש היתרי בניה:

סעיף 152(ב) לחוק התכנון והבניה קובע כי מרגע שהוגש ערר על היתר בניה, לא יינתן היתר עד למתן החלטה בוועדת הערר. הוראה זו ניתנת לפרשנות באשר לסמכותה של ועדת הערר להחליט כאמור, טרם ההכרעה בערר לגופו. הקפאה גורפת של מתן ההיתר בשל כל ערר שהוגש, עד להכרעה בערר שיכול ואף תארך שנים ארוכות, לא תמיד מאזנת בצורה סבירה בין האינטרסים של מבקש ההיתר לבין העורר. לפיכך, מוצע להסדיר נושא זה ולקבוע כי לוועדת הערר יש סמכות להחליט, מטעמים שירשמו בהחלטתה, כי בנסיבות העניין אין מקום והצדקה לעכב את מתן ההיתר, כולו או חלקו, עד להכרעה בערר. החלטה מעין זה, יכול שתתקבל, בין השאר, אם ניתן להתיר חלק מהעבודות שהתבקשו בהיתר, שלגביהן לא נטענו טענות בערר, כך למשל לגבי עבודות חפירה או פיתוח שעה שהערר נסוב על מספר הקומות או מספר יחידות הדיור וכיו"ב, או במקרים אחרים בהתאם לשיקול דעתה של ועדת הערר בשים לב לנסיבות ולערר.

יצוין כי הוראה דומה קבועה כיום בסעיף 152(ב)(3) לחוק התכנון והבניה ביחס לתכניות חיזוק שונות, ואולם לאור העובדה שאין הצדקה שהערר יעכב את מימוש ההיתר בשים לב לנושא ההיתר, יש טעם להרחיב את ההסדר כך שיחול על כלל התכניות.

בנוסף, מוצע ליתן סמכות לוועדת הערר להורות על הפקדת ערבות כתנאי למתן ההיתר, כולו או חלקו בהתאם להחלטה לפי סעיף זה, כדי להבטיח את החזרת המצב לקדמותו ככל שהערר יתקבל. לעניין הגשת ערר על אישור או דחיית תכנית בסמכות ועדה מחוזית, נקבע בחוק התכנון והבניה כי מגיש התכנית, מי שהתנגדותו לתכנית נדחתה, ומי שהשמיע טענות לפי סעיף 106 (ב) רשאי לערר על הכרעת הוועדה רק ברשות יו"ר הוועדה המחוזית. מוצע להחיל תנאי דומה גם על תכניות בסמכות ועדה מקומית עצמאית הכוללות מעל 30 יח"ד.

בנוסף מוצע לתת סמכות לשר הפנים לקבוע בתקנות סוגי עבודות ומבנים שלא יידרש אישור תחילת עבודות על מנת להתחיל בביצוען.

תכנית מפורטת למגורים כוללת כיום, בין היתר, מספר יחידות דיור, קווי בניין, מספר קומות וחלוקה לשטחים עיקריים ושטחי שירות. מוצע להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות חישוב שטחים באופן כזה שתכנית תוכל להיות 'נפחית', כלומר, שטחי הבניה יחושבו על בסיס קווי הבניין ומספר הקומות, באופן שיפשט את אופן חישוב השטחים, אשר משפיע על קביעת האגרות וההיטלים.

### סעיף 2

כיום לעתים אדם המתעתד להגיש תכנית לוועדה מחוזית, נפגש טרם הגשתה עם לשכת התכנון המחוזית לצורך הצגת עקרונות התכנית ובחינת ההיתכנות לקידומה. בכדי להגביר את השקיפות ביחס לטיפול בתכניות טרם הגעתן לשלבים הסטטוטוריים הקבועים בחוק התכנון והבניה, מוצע להנחות שעקרונות תכנית המוגשים לבחינת לשכת התכנון המחוזית יפורסמו באתר האינטרנט של מנהל התכנון תוך 30 ימים מיום שהוגשו ללשכת התכנון המחוזית.

### סעיף 3

תקנה 15 לתקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט-2009, מאפשרת לרשות מקומית לדרוש החזר הוצאות עריכת תכנית מבעלי הקרקע. על מנת לעודד יזמים לפעול לתכנון קרקעות פרטיות, מוצע לתקן את התקנה כך שיובהר שכל יזם רשאי להחזר הוצאות עריכת תכנית. החזר ההוצאות יהיה בהתאם להוצאותיו בפועל. הועדה המקומית תגבה את התשלומים מבעלי הקרקעות ותעביר אותם ליזם התכנית. בנוסף מוצע כי יקבע בתקנות שלא יינתן היתר בניה או אישור להקלה או לשימוש חורג למבקש שאינו מגיש התכנית, אם לא שולם שיעור תשלומי הבעלים שהוטל על המבקש בתוספת הצמדה וריבית ככל הנדרש.

### סעיף 4

ועדות מקומית נוהגות להתנות את תמיכתן באישור תכניות או במתן היתרים ואישורים שונים בהקמתן של תשתיות ציבוריות על חשבוננו של היזם (להלן – מטלות ציבוריות) וזאת בנוסף לתשלום היטלים ואגרות הקבועים בחוק. ביצוע מטלות ציבוריות על ידי היזם נעשה לעיתים ללא תשלום מלא מאת הרשות המקומית שבאחריותה, בהתאם לדין, לבצע את המטלות הציבוריות. יצוין, שעל פי הדין הקיים היזם משלם אגרות והיטלים שנועדו למימון פיתוח ותשתיות ציבוריות.

כידוע, חיוב כספי שמטילה הרשות על האזרח, חייב להיות מכוח חוק או על פי. זאת, בין מכוח העיקרון הכללי של חוקיות המינהל ובין מכוח סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה. מאחר שלא קיימת הוראת דין המסמיכה את הוועדה המקומית לחייב יזם בביצוע מטלות יזם על חשבוננו, הרי שאין היא רשאית לעשות כן גם בהתאם לדין הקיים היום.

כמו כן, האפשרות לקבוע מטלות ציבוריות מייצרת חוסר ודאות עבור יזמים, וחוסר הוודאות עלול לפגוע גם בלוחות הזמנים למימוש התכנית והכנסות מדינה ממכרזים במקרקעי ישראל.

לשם הבהרת והדגשת האיסור, מוצע לקבוע בחוק, כי רשות מקומית או מי מטעמה לא יהיו רשאים לדרוש מיזם או בעל מקרקעין לבצע או לממן עבודות פיתוח על חשבוננו, ולא תהא רשאית להתנות מתן אישור או הסמכה מטעמה ליזם או לבעל המקרקעין, בכך שיזם או בעל מקרקעין יבצע או יממן עבודות פיתוח על חשבוננו ובכלל זה ביחס להקמת מבנים לצורכי ציבור בעבור הרשות המקומית.

יצוין כי סעיף 198א לפקודת העיריות שחוקק בשנת 2015 קבע באופן מפורש שעבור ביצוע עבודות פיתוח שבאחריות העירייה באמצעות היזם, תשולם ליזם תמורה מלאה תוך אפשרות לביצוע התשלום בדרך של קיזוז אגרות והיטלים אותם חב היזם לעירייה. כמו כן, הוראה דומה, המחייבת תשלום מלא על מטלות ציבוריות נקבעה גם בסעיף 28 לחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021.

### סעיף 5

הליך התכנון הוא הליך מורכב שבמהלך השנים התווספו לו רבדים רבים נוספים. במטרה לבחון צעדים לשיפור וייעול הליך התכנון, מוצע להקים צוות בין משרדי שייבחן עריכת חוק התכנון והבניה מחדש, וכן את הליך התכנון ותכולותיו ויגיש את מסקנותיו.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## ייעול השימוש במקרקעין

### מחליטים

#### דחיית תשלומים לרשות מקרקעי ישראל

1. לצורך עמידה ביעדי הדיור של ממשלת ישראל, האצת ענף הבנייה בישראל, ייעול עבודת רשות מקרקעי ישראל (להלן – הרשות או רמ"י) ועל מנת לעודד התחלות בנייה, לקדם את הפעולות הבאות:

א. להנחות את יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, להביא לדיון בפני המועצה בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו, הצעה לתיקון קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל כך שיקבע בהוראת שעה כי החל מיום 1 ביולי 2023 ולמשך שנתיים, במכרזים לשיווק קרקעות לבנייה רוויה למגורים שיפורסמו בתקופת תחולת הוראת השעה, תינתן ליזם הברירה שלפיה התשלום עבור רכיב הקרקע יועבר בשלושה תשלומים ללא ריבית והצמדה. הצעת ההחלטה כאמור, תגובש על ידי משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל, בהתאם לעקרונות שלהלן:

- 1) לגבי מכרזים במרחבי צפון, חיפה ודרום, יחולו ההוראות הבאות:
  - א) הערבות אותה היזם הפקיד עבור העסקה תחולט ביום אישור העסקה על ידי הרשות.
  - ב) היזם יתחייב בפני הרשות להעביר את מלוא התשלום על הקרקע לא יאוחר מהמועדים הבאים: 30% מהתמורה הנוותרת עבור הקרקע יועברו עד 90 ימים מיום אישור העסקה, ואת יתרת התשלום עבור הקרקע (להלן – יתרת התשלום) היזם יתחייב להעביר לכל היותר תוך שנתיים מיום אישור העסקה או בעת מסירת הקרקע או בעת החתימה על היתרי בנייה, המוקדם מבניהם.
  - ג) התנאים האמורים יוסדרו במסגרת כתב התחייבות של היזם שיצורף כחלק ממסמכי המכרז, כחוזה נפרד המנוסח במסמך עצמאי, ובה תעוגן התחייבות היזם לפעול להשלמת התשלומים בהתאם לאמור לעיל, במטרה להתקשר בהסכם החכירה עם הרשות.

- 2) ביתר המרחבים, יחולו הוראות סעיף קטן 1(א)(1), בשינויים אלה:
  - א) במקום התחייבות היזם לרשות להעביר יתרת התשלום לכל היותר תוך שנתיים מיום אישור העסקה או בעת מסירת הקרקע או בעת החתימה על היתרי בנייה, המוקדם ביניהם, היזם יתחייב לרשות להעביר את יתרת התשלום עבור הקרקע לכל היותר בתוך 180 ימים מיום אישור העסקה או בעת מסירת הקרקע או בעת החתימה על היתרי בנייה, המוקדם מבניהם;
  - ב) רשות מקרקעי ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, יהיו רשאים להאריך את תקופת העברת יתרת התשלום, עד לשנה, במכרזים עתידיים בשים לב לתנאי המימון הקיימים בשוק במועד החלטתם, ובין היתר הריבית בשוק, מדד המחירים לצרכן וכדומה, כל עוד הדבר יוסדר באופן מפורש במסגרת כתב ההתחייבות הנזכר בסעיף קטן 1(א)(1)(ג).

- 3) התשלומים עבור הוצאות הפיתוח ישולמו לרשות עד 90 ימים מיום אישור העסקה, זאת למעט מקרים חריגים אשר יאושרו טרם פרסום המכרז ויפורסמו במסמכי המכרז, על ידי הוועדה לתכנון ופיתוח ובהסכמת משרד האוצר.
- 4) הסכם החכירה בין היזם לבין רשות מקרקעי ישראל יחתם רק לאחר העברת מלוא התשלום עבור הקרקע מהיזם לרשות מקרקעי ישראל.
- 5) ככל שהיזם יחליט לבטל את העסקה לאחר ששילם 30% מהתמורה על הקרקע לרמ"י, הסכום ששולם ע"י היזם יישאר בידי רשות מקרקעי ישראל.

#### האצת בנייה על מקרקעי ישראל

ב. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, להביא לדיון בפני המועצה בתוך 45 ימים ממועד החלטה זו הצעה לתיקון פרק 5.7 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, בהתאם לעקרונות הבאים:

- 1) במסגרת פרסום מכרזים לחכירת מגרשים לבנייה לתעסוקה ולבנייה למגורים שאינה בנייה עצמית כהגדרתה בקובץ החלטות, שיפורסמו לאחר קבלת החלטה כאמור:
  - א) מועד סיום הבנייה, יעמוד על חמש שנים מיום אישור העסקה. בחלוף תקופה זו, על היזם להצהיר לרשות בכתב כי הבנייה הושלמה.

(ב) ככל שהיזם לא הצהיר כי הבנייה הושלמה במועד שבפסקה (א), בידי רשות מקרקעי ישראל תעמוד הברירה החוזית לפעול באחד מן הסעדים המוסכמים הבאים, לפי שיקול דעתה:

(1) לזכות רשות מקרקעי ישראל תעמוד זכות ביטול מלאה ומוסכמת מראש של ההסכם שנחתם מול היזם, כולל הזכות להשבת הקרקע אליה, בשים לב לכמות יחידות הדיוור במכרז שבנייתן מתעכבת ולמשך העיכוב בבנייה, ובכפוף לקיום שימוע ליזם בו הוא יהיה רשאי להשמיע את טענותיו; הפעלת סעד זה אינה שוללת מן הרשות את הזכות לדרוש כל סעד מצטבר אחר שצירופו מתאפשר על פי דין לביטול והשבת הקרקע.

(2) לרשות מקרקעי תעמוד זכות פיצוי מוסכם על הנזק שנגרם לה עקב אי השלמת הבנייה. ליזם תישלח הודעת חיוב לתשלום ארכה שנתית להשלמת הבנייה, אשר במסגרתה על היזם להעביר בתום כל שנת ארכה, תוספת תשלום לרשות עבור כל שנה בסך שנתי של 3% מסך תשלום היזם עבור הקרקע בבנייה למגורים ו-6% בבנייה לתעסוקה, ויחולו ההוראות הבאות:

א. הארכה תוארך בכל שנה, כאשר על היזם לשלם בתום כל שנת ארכה את תוספת תשלומי הארכה לא יאוחר מ-60 יום מיום קבלת ההודעה בדבר תשלום הארכה, כאשר כל עיכוב בתשלום יישא בריבית והצמדה;

ב. עם מועד סיום הבנייה, היזם יעביר לרשות מקרקעי ישראל את יתר תשלומי הארכה שנותרו לו לשלם, ולא יאוחר מ-60 יום מיום ההודעה על סיום הבנייה, כאשר כל עיכוב בתשלום יישא בריבית והצמדה.

ג. במסגרת הצעת ההחלטה יקבעו דרכים להבטחת הגבייה של תשלומי הארכה והבטחת האפשרות לביטול מהיר ויעיל של העסקה על ידי רשות מקרקעי ישראל, ובכלל זה בדרך של רישום הערת אזהרה בעניין זה וכן מתן ייפוי כוח לרשות מקרקעי ישראל לביטול הרישום ביחס לעסקה.

(2) במסגרת מכרזים לחכירת מגרשים לבנייה עצמית כהגדרתה בקובץ ההחלטות, יחולו ההוראות שבסעיף 1(ב)(1) לעיל, למעט השינויים הבאים:

(א) במקום סיום בנייה בתום חמש שנים מיום אישור העסקה, על היזם להגיש בקשה לקבלת היתר הבנייה בקרקע בתוך שנתיים מיום אישור העסקה.

(ב) ככל שהיזם לא הגיש את הבקשה במועד זה, יהיה עליו לשלם לרשות במעמד קבלת היתר הבנייה תשלום של 20,000 ש"ח עבור כל שנת ארכה (או חלק ממנה) בחלוף שנתיים מיום אישור העסקה.

(3) עבור יזמים שעסקתם אושרה לפני אישור ההצעה לתיקון במועצת מקרקעי ישראל ושחרגו מהזמן שהוקצב עבורם לבנייה, רשות מקרקעי ישראל תפעל לאכיפת החוזה שנחתם עמה, בהתאם לפרק 5.7 להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, תוך מתן ארכות או נטילת קרקע במידת הצורך, בשים לב לכמות יחידות הדיוור במכרז שבנייתן מתעכבת ולמשך העיכוב בבנייה. דיווח מפורט בנושא יועבר מדי שנה למועצת מקרקעי ישראל.

### הפחתת ריכוזיות וקידום תחרות במקרקעי ישראל

2. על מנת לעודד תחרותיות בענף הבנייה, לצורך הפחתת הריכוזיות בשוק ובהתאם להוראת סעיף 2ב. לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן – **חוק רשות מקרקעי ישראל**), להטיל על שר השיכון, בהתייעצות עם שר האוצר, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת לקבוע בתקנות בתוך 45 יום ממועד קבלת החלטה זו, הוראות המגבילות הקצאת מקרקעי ישראל או העברת זכויות, בהתאם לעקרונות הבאים:

א. רשות מקרקעי ישראל לא תקצה מקרקעין שייעודם מגורים ליזם, בין בדרך של מכרז, הליך תחרותי אחר, העברת זכויות בדרך אחרת, או מתן בפטור ממכרז (להלן ביחד – **הקצאת מקרקעין**), ככל שההקצאה תביא לכך שליוזם יהיו זכויות בלמעלה מ-20% מיחידות הדיוור שהוקצו על ידי רשות מקרקעי ישראל בתחומה של התכנית שחלה על המקרקעין, עד אותו מועד.

ב. הוראות סעיף קטן (א) יחולו על מספר תכניות הצמודות לתכנית שחלה על המקרקעין, ובלבד שהנהלת רשות מקרקעי ישראל מצאה כי הדבר נדרש לשם הפחתת הריכוזיות במקרקעי ישראל.

ג. ההגבלה בהקצאה לפי סעיף קטן (א) תחול ככל שהיא אינה מחייבת חלוקה של מגרשים תכנוניים, כפי שנקבעה במוסדות התכנון.

ד. כתנאי להקצאת מקרקעין, היזם יצהיר כי הוא עומד בתנאים האמורים בסעיף זה, ככל שלא יצהיר כאמור או שלא יעמוד בתנאים האמורים, היזם יהיה מנוע מלקבל או להתמודד על הקצאת המקרקעין.

לעניין סעיף זה –

”יזם” – מגיש ההצעה או מי שמחזיק בלמעלה מ-25% מהחזקות החברה, השותפות או התאגיד שהגישו את ההצעה או בלמעלה מ-25% מהחזקות חברת האם של מגישת ההצעה.

3. להטיל על הצוות שמונה לפי החלטה מס’ 232 מיום 1 באוגוסט 2021 לבחון את הצורך בקביעת תקנות נוספות בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק רשות מקרקעי ישראל, בהתייחס לחלוקה לאזורים גיאוגרפיים ולייעודים נוספים.

#### **ייעול השימוש בקרקע בלב אזורי הביקוש**

4. לצורך ייעול השימוש בקרקע בישובים חקלאיים המצויים באזורי ביקוש:

א. להקים צוות בין-משרדי –

(1) בראשות הממונה על התקציבים ומנהל רשות מקרקעי ישראל או מי מטעמם לגיבוש הסדרים שיאפשרו את ייעול הניצול בקרקע בישובים חקלאיים המצויים באזורי הביקוש ובסמיכות למערכות תחבורה עתירות נוסעים.

(2) הצוות יגיש בתוך 180 ימים מיום החלטה זו את המלצותיו בנושא ובכלל זה תיקוני חקיקה ככל ונדרש, לקבינט הדיוור.

(3) בצוות יהיו חברים המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ראש מטה התכנון הלאומי, המנהל הכללי של מנהל התכנון והמנהל הכללי של משרד החקלאות או נציג מטעמם.

ב. לתקן את החלטה מס’ 206 מיום 1 באוגוסט 2021 כך שמנכ”ל משרד ראש הממשלה יצורף כחבר וועדה וכן לקבוע כי בראשות הוועדה הבין-משרדית להסרת חסמי דיוור יעמוד מנכ”ל משרד האוצר.

#### **שמירה על מקרקעי ישראל**

5. בכדי לחזק את השמירה, הפיתוח והתכנון במקרקעי ישראל שנמצאים בבעלות משותפת עם בעלים פרטיים, לבצע את תיקוני החקיקה המפורטים להלן:

א. לתקן את סעיף 137 לחוק התכנון והבניה ולקבוע כי במקרה בו המקרקעין שלגביהם מוגש תשריט חלוקה הם בבעלות משותפת של פרטי עם המדינה, רשות הפיתוח או קק”ל, יועבר התשריט, על ידי הוועדה המקומית לרשות מקרקעי ישראל ותינתן לה הזכות להתייחס להוראות התשריט, טרם אישורו, בתוך 45 ימים מהמועד בו הוא הועבר אליה.

ב. לתקן את סעיף 145א(א) לחוק התכנון והבניה ולקבוע כי תינתן לרשות מקרקעי ישראל הזכות להתייחס לבקשת ההיתר, טרם אישורו, בתוך 45 ימים מהמועד בו הועבר אליה.

6. בכדי לאפשר פיתוח קרקעות למגורים ולתשתיות לאומיות, ולמנוע עיכובים הנובעים מפלישות לקרקע, לתקן את חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ”א-1981 (להלן – **חוק מקרקעי ציבור**), בהתאם לעקרונות הבאים כך שבמקרה של תפיסת קרקע שלא כדין במקרקעין המיועדים על-פי תכנית מאושרת למגורים, לתעשייה, למלאכה, למסחר, למלונאות, לשצ”פים, לדרך, או לייעוד של מתקני תשתית או תשתיות לאומיות, ניתן יהיה להוציא צו סילוק מנהלי בתוך תקופה של 60 חודשים מיום התפיסה, ובלבד שהמקרקעין האמורים אינם משמשים בפועל למגורים.

7. כחלק ממאמצי הממשלה לבלום בנייה בלתי חוקית, בדגש על השטחים הפתוחים ובמקרקעין המיועדים לפיתוח, לתקן את חוק התכנון והבניה, בהתאם לעקרונות הבאים:

א. סעיף 157א(ו) לחוק יתוקן כך שהסמכות הנתונה לרשות המאשרת לעניין מבנה שנבנה בסטייה מהיתר, תינתן גם למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין או מי שהסמך לעניין זה, וזאת לעניין מקרקעין המוגדרים בסעיף 243(א) לחוק.

ב. סעיף 221 לחוק יתוקן כך שניתן יהיה להוציא צו הריסה מנהלי לעניין עבודה אסורה לגבי בית מגורים, אם לא חלפו יותר מ-45 ימים מהיום שהבית אוכלס.

ג. סעיף 222 לחוק יתוקן כך שניתן יהיה לבצע צו הריסה מנהלי בתוך 90 ימים מיום הגשת תצהיר לפי סעיף 221(ב) לחוק.

- ד. סעיף 1254 לחוק יתוקן בהתאם לעקרונות הבאים:
- (1) תשלום הוצאות ביצוע צו הריסה יושתו על מי שהוגדר כאחראי לפי סעיף 243(ג) לחוק וזאת לעניין ביצוע עבודה אסורה.
  - (2) תשלום הוצאות ביצוע צו הריסה יושתו על מי שהוגדר כאחראי לפי סעיף 243(ו) לחוק, וזאת לעניין עשיית שימוש אסור.
  - (3) על גבייתן של הוצאות שחויבו לפי סעיף זה תחול פקודת המסים (גביה).

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### סעיף 1

במטרה לשמור על קצב התחלות הבנייה ולצמצם את הסיכוי לכישלון מכרזים, מוצע להקל על הוצאות המימון של היזמים באמצעות דחיית התשלום על הקרקע. במסגרת זו תיקבע הוראת שעה למשך שנתיים, אשר תאפשר ליזמים בכלל מרחבי רמ"י לדחות את התשלומים על הקרקע כך ש-30% מהתשלום עבור הקרקע יעבור עד 90 ימים ממועד הזכייה ואילו יתר התשלום יועבר במועד מאוחר יותר, בהתאם למרחבים השונים. דחיית התשלומים תיעשה במסגרת התחייבות חוזית של היזם כלפי הרשות לשלם את התשלומים בהתאם למוסכם ולהביא לחתימת הסכם חכירה לאחר העברת מלוא התשלום. תשלום בנוגע להוצאות הפיתוח, מוצע לקבוע כי מלוא התשלום יועבר לרמ"י עד ל-90 יום ממועד סגירת המכרז, פרט למקרים חריגים.

לצד זאת, כיום ישנם יזמים המתעכבים בהשלמת בנייה של יחידות דיור ומסירתן לשוק. כתוצאה מכך נוצר מצב בו ישנם אלפי מגרשים, בפריפריה ובאזורי הביקוש, אשר עומדים ריקים על אף ההתחייבות של יזמים לבנות בהם יחידות דיור למגורים ולשווקן לציבור.

על כן, מוצעים מספר שינויים במנגנון הארכות על הקרקע הקיים כיום: ראשית, מוצע להעביר את האחריות לדיווח על גמר בנייה מרמ"י ליזמים עצמם, כאשר ליזם יהיו חמש שנים לגמר הבנייה (בניגוד לארבע שנים כיום). כל עוד יזם לא דיווח על גמר בנייה, רמ"י תתייחס לשטח שברשותו ככזה שהבנייה בו טרם הושלמה, ובמידה וישנה חריגה במסגרת הזמנים המוקצית, תעמוד לרשותה האפשרות לפעול לשם ביטול העסקה מול היזם. ככל שרמ"י תחליט לא לפעול לשם ביטול העסקה, היא תחל לחייב אותו אחת לשנה בתשלום נוסף של 3 אחוזים מערך הקרקע בה מתעכבת בנייה למגורים וב-6 אחוזים מערך הקרקע בה מתעכבת בנייה לתעסוקה. אחוזים אלה משקפים הערכה סבירה של הנזק הנגרם עקב העיכוב. בנוסף, מוצע כי תשלום הארכות יבוצע באופן עצמאי על ידי היזמים שמתעכבים בבנייה, ללא צורך בדיונים ברשות, וזאת על מנת לייעל את התהליך ולהעביר את עיקר המיקוד בתכניות בנייה גדולות המתעכבות לצאת לשוק. בהמשך לכך, מוצע לבצע הפרדה בין יזמים לבנייה רוויה לבין יזמים לבנייה עצמית, כאשר בבנייה עצמית המנגנון יקבע כי גביית תשלום הארכות תתרחש רק במעמד החתימה על היתר הבנייה, וזאת על מנת למנוע חיכוך מול היזמים ועל מנת להעביר את עיקר המיקוד של רמ"י בבנייה רוויה למגורים ולתעסוקה.

#### סעיפים 2-3

כיום, על אף שקיימים תנאים מגבילים לזכייה במכרזים למגורים שמשווקים על ידי רמ"י, לא קיימת התייחסות לאחזקות העבר של היזם, עסקאות שביצע במקרקעי ישראל לפני/אחרי זכייתו במכרז ולזכייה של יזם במספר מכרזים שונים באותה התב"ע. בעקבות כך, נוצר מצב בו יזמים זוכים במתחמים שלמים במרכז ובפריפריה, שולטים בקצב השווקים ובהיעדר תחרות מספיקה מביאים לעליית מחירים לצרכן.

בהתאם לכך, הצעת ההחלטה קובעת כי רמ"י לא תקצה קרקע למגורים ליזם במידה והוא מחזיק למעלה מ-20% מכלל יחידות הדיור שהוקצו על ידי רמ"י בתב"ע עד לאותו מועד. במצב עניינים זה, ימנעו מקרים רבים, אשר התרחשו בעבר, בהם יזם השתלט על אזור מסוים ברשות המקומית והביא לעליית מחירים באותו אזור ולשליטה בקצב יחידות הדיור המשוחררות לשוק הדיור.

שינוי זה יביא לשיפור התחרותיות בענף הבנייה, לכניסת מתחרים חדשים וקטנים לשוק ולירידת מחירים לצרכן, זאת לצד שמירה על איזון במקרים בהם ישנה חשיבות ליתרון לגודל ובהם חלוקת יתר של המתחמים במכרז פוגעת בקבלנים וביעילות הבנייה.



#### סעיף 4

כיום, ישנם יישובים חקלאים רבים הנמצאים באזורי ביקוש במרכז הארץ ובסמיכות למערכות תחבורה עתירות נוסעים (מטרו, רכבת קלה וכו').

בשל השינויים הרבים הצפויים בתחומי הדיור והתחבורה במדינת ישראל ובשל החשיבות הרבה בהיערכות להם, מוצע להקים צוות בין משרדי שיבחן כיצד ניתן לייעל את השימוש בקרקע באזורים אלו, במטרה לתת מענה לצרכים העתידיים של מדינת ישראל.

#### סעיף 5

המצב החוקי מאפשר לבעלים יחיד במקרקעין משותפים להגיש לוועדות המקומיות תשריטי חלוקה של מקרקעין בבעלות משותפת עם המדינה, וזאת מבלי שתידרש הסכמת כלל הבעלים במקרקעין. כך, פעמים רבות תשריטי חלוקה בחלקות בבעלות משותפת עם קרקעות המדינה מוגשים על ידי הבעלים הפרטיים ונידונים בוועדות התכנון, מבלי שהובאו לידיעת רמ"י. מצב דברים זה יוצר לרוב חלוקה שגויה בבסיסה או כזו שאיננה מיטבית וגורעת למעשה מזכויות המדינה במקרקעיה.

כמו כן, בחינת ההסדר הנורמטיבי התקף כיום ביחס לבקשות להיתרי בניה מעלה כי אין כל התייחסות למקרקעין בבעלות משותפת של המדינה עם בעלים אחרים, וכי מצב זה לא נכנס תחת ההסדר הייחודי לגבי מתן הסכמת רמ"י לבקשה להיתר בניה במקרקעי ישראל.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה כך שכאשר מוגש לוועדה המקומית תשריט חלוקה בחלקה בבעלות משותפת עם קרקעות המדינה, תקבל הוועדה את עמדת רשות מקרקעי ישראל, בתוך פרק זמן קצוב בטרם אישור תשריט החלוקה.

בנוסף, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, ולקבוע כי בקרקעות בבעלות משותפת יחד עם קרקעות המדינה, תקבל הוועדה את עמדת רשות מקרקעי ישראל, בתוך פרק זמן קצוב בטרם אישור היתר הבניה

#### סעיף 6

פלישה למקרקעי ישראל פוגעת פגיעה קשה במשאב ציבורי ובנוסף, לעיתים תכופות היא מעכבת פיתוח ובנייה במקרקעין - בשנים האחרונות מתחדד הצורך בכלי אכיפה יעילים למיגור הפלישות שכן פעמים רבות הפלישות מונעות שיווק של אלפי יחידות דיור, והימשכות ההליכים המשפטיים אינה מאפשרת פינוי יעיל ומהיר של הקרקע על מנת שניתן יהיה לממש את ייעודה.

בהתאם להוראה הקבועה כיום בחוק מקרקעי ציבור, לא ניתן להוציא צו סילוק יד מנהלי לגבי פלישה לקרקע שהתרחשה לפני יותר מ-36 חודשים. במטרה לאפשר מימוש תכניות לפיתוח אשר מעוכבות בשל הצורך לפנות פלישות למקרקעין לגביהם אושרה התוכנית, מוצע לתקן את חוק מקרקעי ציבור, ולקבוע כי במקרה של תפיסת קרקע שלא כדין במקרקעין המיועדים לפיתוח, ניתן יהיה להוציא צו מנהלי בתוך תקופה של 60 חודשים מיום התפיסה ולא 36 חודשים מיום התפיסה כפי שקבוע בחוק כיום, ובתנאי כי המקרקעין אינם משמשים בפועל למגורים.

#### סעיף 7

ההסדר הקיים בחוק מאפשר לרשות רישוי לנתק מתשתית החשמל או המים יחידה של מסחר, שירותים, תעשייה או דיור אם בנייתה נעשתה בסטייה מהיתר. במסגרת תפקידה פועלת הרשות לאכיפה במקרקעין נגד עבירות לפי חוק התכנון והבניה שהן משמעותיות יותר בהיקפים ובייעודי הקרקע הרגילים יותר מאשר רשות הרישוי, על פי רוב. מוצע לאפשר את הסמכות גם לרשות לאכיפה במקרקעין במקרים בהם יש בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר, במקרקעין שהוגדרו בסעיף 243(א) כמקרקעין שאליהם התייחס המחוקק ברמת חומרה גבוהה יותר.

הרשות לאכיפה במקרקעין מוציאה מדי שנה מאות צווים מנהליים, כך בשנת 2021 הוציאה הרשות 1,838 צווים מנהליים ובשנת 2022 הוציאה 2,026 צווים מנהליים. אחוז ביצוע הצווים בחמש השנים האחרונות עומד כעת על כ-70%. מבוקש 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, על מנת לאפשר הערכות הרשות לאכיפה ובעיקר משטרת ישראל למתן סיוע לביצוע הצווים. הארכת התקופה לביצוע הצווים תאפשר הוצאה לפועל של מספר גדול יותר של צווים מנהליים, בסיוע משטרת ישראל בלי להטיל על המשטרה עומס בלתי סביר ולחסוך בזמן שיפוטי מבתי המשפט בבקשות להארכת צווים.

ההסדר הקיים כיום קובע כי הוצאות עלויות הריסה שמוציאה הרשות לאכיפה במקרקעין על הריסות בגין צווים מנהליים ושיפוטיים ייתבעו בתביעה אזרחית מול האחראי על הבנייה. הסדר זה מייצר מצב שבו המדינה נדרשת לתבוע אזרחים, באמצעות פרקליטות המדינה. התביעות עצמן לוקחות זמן, ומשאבים של המדינה לצורך ניהול הליכים על החזר הוצאות מול חשבונות שהוצאו בפועל. התיקון המוצע מבוסס על מנגנון קיים בחקיקה אחרת (חוק שמירת הניקיון, תשמ"ד-1984), ומאפשר את חיוב האחראי על העבודה או השימוש האסורים בתשלום ההוצאות שהוציאה הרשות לאכיפה במקרקעין מול מבצע. ההוצאות ישולמו לרשות לאכיפה במקרקעין. על גביית ההוצאות תחול פקודת המיסים (גביה).

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## רפורמה בשוק השכירות

### מחליטים

במטרה להקל על יוקר המחיה ולשפר את איכות המגורים בשכירות ולאפשר למשקי בית למצוא בשוק השכירות תחליף ראוי למגורים בבעלות, תוך הגברת הוודאות והיציבות לשוכרים וקידום שכירות ארוכת טווח:

#### תכנון ייעודי לפרויקטים להשכרה ארוכת טווח

1. לאמץ את העקרונות המפורטים ב-"תדריך התכנון להשכרה" שהוכן בתיאום עם מינהל התכנון ולהנחות את נציגי הממשלה החברים במוסדות התכנון לפעול בהתאם לתדריך ולהנחות את מינהל התכנון להנחות את עובדי לשכות התכנון לפעול בהתאם לתדריך.
2. לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), באופן הבא:
  - א. מוסד תכנון שהינו ועדה מחוזית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת שבמרחב התכנון שבתחומה אושרה תכנית כוללנית יהא רשאי לקבוע בתכנית כי מגרש או חלק ממגרש יישמש להשכרה למגורים רק לפי הוראות התוספת השישית לחוק התכנון והבניה או רק אם התקיימו התנאים הבאים:

- (1) נקבעה בתכנית הוראה המחייבת בעלות אחודה על כל שטחי הבנייה שישמשו להשכרה למגורים בכפוף לאמור בסעיף קטן (4).
- (2) שיעור השטח הכולל המותר לבנייה הוא לכל הפחות כפל השטח הכולל כאמור שהיה ניתן לאשר בהתאם לתכנית כוללנית כהגדרתה בסעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבניה החלה על אותו מגרש, ובמידה אין תכנית כוללנית כאמור יחושב השטח הכולל המותר לבנייה משיעור שטחי הבנייה שמוסד התכנון היה מאשר אילו לא היה מדובר בתכנית הכוללת השכרה למגורים.
- (3) מספר יחידות הדיוור שישמשו להשכרה למגורים הוא לכל הפחות שישים יחידות דיוור לדונם.
- (4) טרם שנקבעה הוראה כאמור בסעיף קטן (א)(1) מתכנן המחוז או מהנדס הוועדה המקומית העצמאית המיוחדת, לפי העניין, קבע כי מאפייני הבניין הם ייחודיים, וזאת בהתחשב בתמהיל גודל יחידות הדיוור, היחס בין שטח יחידות הדיוור ובין השטחים המשותפים, היקף זכויות הבנייה, והיקף עירוב השימושים שאושר במבנה, וכן ניתנה חוות דעת היועץ המשפטי למוסד התכנון לפיה בשל המאפיינים כאמור, מוצדק לקבוע הוראה בתכנית אשר מחייבת שכל שטחי הבנייה שמיועדים למגורים יהיו בבעלות אדם אחד, וזאת על מנת שניתן יהיה לנהל ולתחזק את המבנה בהתאם לייעודו.
- (5) נקבע בתכנית כי כל יחידות הדיוור שבמבנה שלגביו נקבע שימוש להשכרה למגורים יושכרו בהשכרה לטווח ארוך.
- (6) נקבעה בתכנית הוראה לפיה לא יינתן היתר בנייה לחלק שלגביו נקבע השימוש להשכרה למגורים, אלא אם כן נרשמה הערה בפנקסי המקרקעין לפי תקנה 27 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011, לעניין ייעודם להשכרה ולעניין הוראת הבעלות האחודה;

ב. על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי מוסד תכנון לקבוע בתכנית כי מגרש או חלק ממגרש יישמש להשכרה למגורים גם אם לא התקיימו התנאים המפורטים בסעיפים 2(א) או 2(א)(3), אם סבר מוסד התכנון, באישור המועצה הארצית לתכנון ובניה, כי קיימות ביחס למגרש או חלקן סיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות לקבוע את השימוש להשכרה למגורים על אף שאינו עומד בתנאים האמורים. למען הסר ספק אין באמור כדי לגרוע מהאמור ביתר הוראות סעיף 2 ובכלל כך סעיף 2(א)(4).

ג. פיקוח על עמידה בתנאי הבעלות האחודה תבוצע באמצעים הבאים:

- (1) מוסד התכנון ידווח למנהל על אישור התכנית;
- (2) אדם שקיבל היתר למבנה שהוקם לפי התכנית, ידווח על כך למנהל;
- (3) לא תירשם הערה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין אלא באישור המנהל;
- (4) הפר בעלים של יחידות דיוור במגרש שנקבע בו שימוש להשכרה למגורים כאמור בהחלטה זו את התנאים להשכרה לטווח ארוך, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סעיף 14(א) ו-1(ב) בתוספת השישית.

ד. בסעיף זה -

**"השכרה לטווח ארוך"** – השכרת דירות שהסכם השכירות החל עליהן יהיה בכתב ויכלול לפחות את האמור בפסקאות (1) עד (4) להגדרה "השכרה לטווח ארוך" שבתוספת השישית לחוק התכנון והבניה; **"מנהל"** – כמשמעו בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה.

3. על מנת למצות את פוטנציאל הציפוף בדיוור להשכרה בתכניות קיימות, להנחות את מנהל רשות מקרקעי ישראל ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לקבוע את כלל המתחמים המיועדים לשיווק להשכרה בתכניות קיימות עד סוף שנת 2024, לרבות תכניות שאושרו בהתאם לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיוור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, ולהעביר את הרשימה בתוך 90 יום לחברת "דירה להשכיר".
4. להנחות את חברת "דירה להשכיר", משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל לבצע סקירת קרקעות ומתחמים מתוכננים אשר בבעלות המדינה בהם פוטנציאל ציפוף משמעותי לצורך איתור קרקעות לשכירות ארוכת טווח באמצעות ביצוע רה-תכנון וייעוד שטחים נרחבים נוספים לשכירות ארוכת טווח (להלן – **הסקירה**). להנחות את שר הבינוי והשיכון להציג את ממצאי הסקירה בפני ועדת השרים לענייני דיוור, בנייה ומקרקעין בתוך 180 ימים ממועד החלטה זו.
5. לתקן את התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, בהתאם לעקרונות הבאים:
  - א. בסעיף 2(ג) (1) לתוספת יקבע כי תקנות לעריכת הגרלות לזכאים יקבעו על ידי השר הממונה בלבד ללא צורך בהסכמתו של שר הפנים.
  - ב. סעיף 4(ב) לחוק ימחק כך שהאחזקה התקינה של הבניין תהיה באחריות בעל הבניין כאמור בסעיף 4(א) לחוק ללא צורך בקביעת תקנות לענייני דמי הניהול והאחזקה.
  - ג. מנגנון הערכון של דמי השכירות הקבוע בסעיף 5(2) בתוספת, יעודכן כך שיובהר כי בעלים של יחידת דיוור שהיא דיוור בהישג יד יוכל להעלות את שכר הדירה לשוכר בתום כל שנת שכירות, ובלבד שהעלאה כאמור לא תעלה על שיעור עליית המדד בתוספת השיעור שיקבע השר, אם קבע.

#### עידוד שכירות מוסדית ארוכת טווח

6. לתקן את פרק שני 1, לחלק ד' לפקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**), בהתאם לעקרונות הבאים:
  - א. בסעיף 2א64, להרחיב את ההגדרה בפסקה (4) של "מקרקעין לצורכי דיוור להשכרה" כך שתכלול גם מקרקעין העונים לאחד מהתנאים המפורטים מטה, והכול אם אישרה החברה הממשלתית לדיוור להשכרה כי יחידות הדיוור ישמשו למטרה של השכרה לטווח ארוך בלבד ואם נתנה החברה האמורה בתום כל שנת מס אישור כי כל יחידות הדיוור שימשו להשכרה לטווח ארוך כאמור, בשנת המס שחלפה:
    - 1) מקרקעין ובתנאי שנבנו על ידי קרן להשקעות במקרקעין (להלן – הקרן) 20 יחידות דיוור עד תום שבע שנים מיום רכישתם, ובלבד שהמקרקעין נרכשו במכרז מהמדינה, והוכח להנחת דעתו של המנהל כהגדרתו בחוק מיסוי מקרקעין שלא היה ניתן להוציא היתר בניה תוך תקופה של 36 חודשים מיום הרכישה על ידי הקרן.
    - 2) מקרקעין באזור הנגב או הגליל כהגדרתם בחוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991, ובחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993, בהתאמה, ובתנאי שנרכשו על ידי קרן להשקעות במקרקעין 15 יחידות דיוור למגורים לפחות, במתחם מקרקעין רצוף, או שנבנו 15 יחידות דיוור כאמור לפחות עד תום שבע שנים מיום רכישת המקרקעין.
  - ב. בסעיף 2א64, בהגדרה "מכירה למשכיר", לתקן את ההגדרה כך שבמכירה למשכיר, במקום שהריט יידרש להשכיר בעצמו את יחידות המגורים ל-15 שנה, והרוכש יידרש להשכיר את הדירות למשך 10 שנים נוספות, ייקבע כי קרן הריט תידרש להשכיר את יחידות המגורים ל-10 שנים לפחות, והרוכש יידרש להשכיר את הדירות למשך 10 שנים נוספות. במקביל, לתקן את סעיף 10א64 בהתאם. כמו כן, לקבוע כי לא תתבצע מכירה למשכיר לפי סעיף זה של למעלה מ-10% מהנכסים של הקרן.
7. להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, כך שתקנה 1(2) לא תחול על קרן ריט שבונה דירה לצורך השכרה למגורים.

#### השכרת דירת מגורים

8. על מנת לשכלל את שוק השכירות, וכדי לצמצם את עיוותי המיסוי בשוק הדיוור, מחליטים:
  - א. לבטל את סעיף 4 לחוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990 (להלן – **חוק מס הכנסה**), כך שתבוטל ההצמדה של תקרת הפטור.

- ב. לבטל את הפטור מחובת דיווח שנתי הקיימת ליחיד שיש לו דמי שכירות מתחת לתקרה כאמור בחוק פטור ממסוי שכר דירה, ולקבוע, שחלף הגשת דוח שנתי מלא, יחיד כאמור יהיה חייב בחובת דיווח מקוונת ופשוטה שכוללת רק פרטים לגבי הדירה וגובה דמי השכירות ששולמו בשנה הקודמת. בנוסף, לאפשר דיווח ידני פשוט שאינו דורש אוריינות טכנולוגית למי שנולד לפני שנת 1955.
- ג. להנחות את מנהל רשות המיסים להקים פלטפורמה לדיווח מקוון ופשוט על הכנסות מהשכרת דירת מגורים.
- ד. לתקן את פקודת מס הכנסה כך שייקבע כי בשנת המס הראשונה שבה חלה חובת הדיווח כאמור בסעיף קטן ב, לא תחול כל סנקציה בשל אי דיווח על דמי שכירות מתחת לתקרה, אלא אם כן המפר קיבל התראה בכתב על ההפרה או העבירה, וחזר והפר את אותה התראה.
9. לקבוע כי אם בעלים של דירת מגורים יחידה משכיר את דירתו היחידה, בישראל או באזור, ושוכר דירת מגורים אחרת או חדר בבית אבות, לצרכי חישוב הכנסתו מהשכרת דירתו היחידה (להלן – הכנסתו מהשכרת דירות), יהיה רשאי להפחית מההכנסה האמורה, את דמי השכירות ששילם בעבור שכירת דירת המגורים האחרת (להלן – דמי השכירות ששילם), והכל בהתאם להוראות הקבועות להלן:
- א. דמי השכירות ששילם שיהיה ניתן להפחית מהכנסתו מהשכרת דירה לא יעלו על 7.5 אלף ש"ח או על דמי השכירות ששילם, לפי הנמוך.
- ב. מס ההכנסה שישלם על הכנסתו משכירות ישולמו לפי סעיף 122 לפקודה, ויחולו הוראות סעיף 122(ג).
- ג. דמי השכירות ששילם לא היו לקרובו כהגדרתו בפסקאות (1) או (2) בסעיף 88 לפקודה.
- ד. לענין סעיף זה –
- (1) יראו כהכנסת היחיד גם הכנסה של דמי שכירות של בן זוגו המתגורר עמו או של ילדו עד גיל 18 ;
- (2) "בן-זוג" – כמשמעותו בחוק מיסוי מקרקעין.

#### ניהול הבית המשותף

10. להקים צוות לטיפול בכשלי השוק הנוגעים לניהול הבית המשותף בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזורי), שבו יהיו חברים הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי במשרד האוצר, היועץ המשפטי למשרד האוצר, הממונה על התחרות והמנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון, או מי מטעמם. הצוות יעסוק, בין היתר, בנושאים הבאים:
- א. דרכים להפחתת עלויות ניהול הבית המשותף ;
- ב. הבטחת תפקודן של מערכות מצילות חיים ;
- ג. בחינת חובת הדיירים ביחס לניהול הבית המשותף ;
- ד. מעמד הגופים העוסקים בנושא ניהול הבית המשותפים, הכוללים בין היתר את המפקח על הבתים השותפים והאגודה לתרבות הדיור ;
- ה. גמישות החוזים שנחתמו בין דיירים לבין חברות ניהול ואפשרות המעבר בין חברות ניהול.

להנחות את הצוות להגיש את מסקנותיו לשר האוצר, לשר המשפטים ולשר הבינוי והשיכון, לרבות המלצות לתיקוני חקיקה, בתוך תקופה של 120 ימים ממועד החלטה זו.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

לפי הסקר החברתי של הלמ"ס, בשנת 2019 28% מיחידות הדירור בישראל, המהוות כ-750 אלפי יחידות, הושכרו. השוואה בין לאומית של שיעורי ההשכרה אל מול הבעלות, מעלה שמדינת ישראל ממוקמת מעט מתחת לממוצע ה-OECD ואחרי מדינות מערביות הדומות לישראל, הכוללות את ארה"ב (35%), גרמניה (48%) ושווייץ (55%). בעשורים האחרונים גדל שיעור המתגוררים בשכירות בישראל, בעיקר בשל הגידול בשיעור המתגוררים בשכירות בקרב מעמד הביניים (עשירונים 4-7). בנוסף, הנתונים מעידים כי גיל רכישת הדירה נדחה לגיל מאוחר יותר, ואוכלוסייה מבוגרת יותר נכנסת לשוק השכירות, בדגש על טווח הגילאים של 25-45. יחד עם זאת, שוק השכירות כיום אינו מהווה תחליף ראוי ותחרותי לדירה בבעלות, לאור החסרונות המאפיינים שוק זה, שהם כיום חוסר ודאות וחוסר יציבות בשכר הדירה ובתנאי ההשכרה. במקרים רבים משפחה נדרשת לחתום על חוזה שכירות ולהיכנס לדירה, בלא שיהיה לה מידע מלא לגבי איכות הדירה שאלה היא נכנסת, התקופה הכוללת שהדירה תעמוד לרשותה, שכר הדירה שתדרש לשלם לאחר תום תקופת החוזה או טיב השירות שתקבל ממשכיר הדירה. בנוסף, בתקופת השכירות, ומדי שנה בשנה, נתון השוכר להחלטותיו של המשכיר ולנסיבות המשתנות בחיי המשכיר, ואלה משפיעים על אפשרותו של השוכר לחדש את ההתקשרות החוזית, לעיתים בתנאים חדשים. כל אלה מקשים מאוד על שוכרים אשר כמהים ליציבות, ואשר חוששים מהעלויות הגבוהות של מעברי דירה תכופים. ההתמודדות עם קשיים אלה בתקופת השכירות מובילה את שוכרי הדירות לחפש דירות לרכישה בהזדמנות הראשונה, תוך הגדלת הביקוש לדירות למכירה, והעלאת מחירי הדירות בהתאם.

מטרת הרפורמה בשוק השכירות לשפר את איכות המגורים בשכירות לכל שכבות האוכלוסייה, דרך הגברת הוודאות והיציבות לשוכרים, הקלה בעלויות נלוות בשוק השכירות ותיקון עיוותים קיימים. בדרך זו, הרפורמה עתידה לשפר את איכות המגורים בשכירות ולאפשר למשקי בית למצוא בשוק השכירות תחליף ראוי ותחרותי למגורים בבעלות. בנוסף, קידום מטרת הרפורמה צפויה להשיג השפעות משקיות חיוביות, ובכללן כך הרפורמה צפויה לספק שירותי דיור ראויים בקרבת אזורי התעסוקה והביקוש, גם ללא צורך בקניית דירה והון עצמי גבוה, ובכך תשפר את הנגישות לאזורים אלו לפלח אוכלוסייה רחב ותשפר את המוביליות החברתית. בנוסף, מגורים בשכירות מאפשרים למשקי הבית מעבר דירות בעלות פחותה מאשר עלויות המעבר בין דירות בבעלות, מכיוון שהמעבר אינו דורש תהליך של מכירה וקניה של נכס על כל המשתמע מכך. כך, מועסקים יכולו להעתיק את מקום מגוריהם לקרבת אזורי התעסוקה הרלוונטיים להם באופן פשוט יותר וכך תגדל הגמישות התעסוקתית במשק ותפחת היוממות, ולצד זאת גם תתאפשר התאמה טובה בין צרכי הדירור של משקי בית שונים לדירות בהן אלו גרים. הרפורמה בשוק השכירות כוללת מספר צעדים המיועדים לשפר וליעל את שוק השכירות הפרטית וכן לקדם את שוק השכירות המוסדית ארוכת הטווח.

### סעיפים 1-4

מאפייני הבנייה של פרויקטים לשכירות מוסדית ארוכת טווח שונה ממאפייני הבנייה של פרויקטי מגורים רגילים המיועדים למכירה. אופי המגורים בשכירות מאפשר לתכנן פרויקטי דיור בתמהיל מגוון יותר, הכולל צפיפות גבוהה. בהתאם לכך, ניתן לכלול שיעור גבוה יותר של דירות קטנות המיועדות לזוגות צעירים, אזוריים ותיקים או יחידים, ואף ניתן ליצור מתחמים משותפים בבניין שיחסכו מקום בדירות. יתר על כן, דירות קטנות אינן דורשות מוסדות ציבור רבים מכיוון שאלו מיועדים לזוגות צעירים ויחידים, ובכך מתאפשר להוסיף עוד יחידות דיור ללא השלכות משמעותיות על המרחב הציבורי. בנוסף, ביישום פרויקטים מסוג זה ניתן להפחית את עלויות הבנייה, בין היתר באמצעות הפחתת תקן החניה, באמצעות בנייה של מרחבים מוגנים קומתיים, מחסנים משותפים, בנייה אחידה ועוד.

כיום, פוטנציאל הציפוף של פרויקטים אלו ומאפייני הבנייה הייחודיים להם אינם ממומשים בפועל. במרבית התכניות הקיימות אין התייחסות תכנונית ייחודית לבניינים להשכרה, והתכנון לבניה למגורים בבעלות ולהשכרה זהה. בהמשך להחלטה 204 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה שכירות מוסדית ארוכת טווח הוכן על ידי החברה הממשלתית "דירה להשכיר", בשיתוף עם מנהל התכנון, תהליך תכנון ייעודי לפרויקטים להשכרה אשר פורט את המאפיינים הייחודיים של פרויקטים אלו ואופן יישומם. על מנת לתכנן פרויקטים באופן ייעודי להשכרה ולמצות את פוטנציאל הציפוף והמאפיינים הייחודיים של פרויקטים אלו, מוצע לאמץ את העקרונות המפורטים ב"תהליך התכנון להשכרה" ולהנחות את נציגי הממשלה החברים במוסדות התכנון לפעול בהתאם לתהליך וכן להנחות את מנהל מינהל התכנון להנחות את עובדי לשכות התכנון לפעול בהתאם לתהליך. בנוסף, מוצע לשנות את מאפייני השימוש לשכירות שקובעים כיום מוסדות התכנון, כך שיותאמו לתכנון הייחודי של דיור להשכרה ויכללו את היתרונות המשקיים של שכירות ארוכת טווח. לשם כך, הצעת המחליטים מבקשת לאפשר למוסדות התכנון לקבוע

בתכנית הוראה לבעלות אחודה הנדרשת לשם ניהול פרויקטים להשכרה, וכן לקבוע בתכנית דרישה לחוזי שכירות ארוכים עבור השוכרים בפרויקטים אלו. שימוש להשכרה שיקבע מוסד תכנון בתכנית יכלול את שני המאפיינים אלו. זאת, תוך הכפלה של זכויות הבניה ותוספת של יחידות דיור על מנת ליישם העקרונות המפורטים בתדריך ותוך הבטחה של הכדאיות הכלכלית של פרויקטים אלו למול פרויקטים למכירה.

על מנת לאפשר את הגמישות התכנונית, מוצע להסמיך את מוסד התכנון באישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה לאשר חריגה מהדרישות המפורטות בסעיפים 2(א) או 2(א)(3), במידה ובראיתם קיימות ביחס למגרש או חלקו סיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות לקבוע את השימוש להשכרה למגורים על אף שאינו עומד בתנאים האמורים. כך שהאפשרות לקבוע יעוד להשכרה תהא או בהתאם לתוספת השישית או בהתאם לנוסח המוצע בהצעה.

מנגנוני הפיקוח שיבטיחו כי בעל בניין להשכרה עומד בתנאי השימוש להשכרה יקבעו בהתאם למנגנוני הפיקוח שנקבעו בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה.

במקביל, מוצע להנחות את רשות מקרקעי ישראל לקבוע מראש את המתחמים המיועדים לשיווק כמתחמים להשכרה ארוכת טווח, על מנת שהחברה הממשלתית "דירה להשכיר" האחראית על שיווק המתחמים האמורים תוכל למפות את המתחמים הקיימים ולהתאים להם את המענה התכנוני האפשרי בהתאם לעקרונות התדריך. זאת, בהתאם לשיקול ואיזון בין הצורך בביצוע רה-תכנון לשם הגדלת הציפוף, לבין הצורך במענה מהיר למחסור ביחידות דיור לאור משך הזמן הנדרש עבור רה-תכנון. ובנוסף מוצע להנחות את חברת "דירה להשכיר", משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל לבצע סקירת קרקעות ומתחמים מתוכננים אשר כבעלות המדינה בהם פוטנציאל ציפוף משמעותי לצורך איתור קרקעות לשכירות ארוכת טווח באמצעות ביצוע רה-תכנון ויעוד שטחים נרחבים נוספים לשכירות ארוכת טווח.

## סעיף 5

התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 מגדירה את המאפיינים של דיור בהישג יד, הכוללים שכירות לטווח ארוך ושכירות במחיר מופחת. בעת חקיקתה של התוספת השישית היו בישראל כמות פרויקטים מצומצמת בלבד לשכירות ארוכת טווח, ולכן קבעו מנגנונים בירוקרטים משמעותיים בכדי לעצב את המוצר החדש של שכירות ארוכת טווח. כיום, מתקיים בישראל שוק שכירות ארוכת טווח ראשוני אשר פועל בצורה טובה גם ללא מנגנונים בירוקרטים משמעותיים, ולכן מוצע להקל מעט במנגנונים הקיימים בתוספת השישית.

בנוסף, במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, תוקנה ההגדרה של השכרה לטווח ארוך בתוספת השישית כך שתקבע כי בעלים של בניין שחלה עליו התוספת השישית יתקשר עם דיירים בחוזי שכירות ארוכים לתקופה של 10 שנים לפחות, כך שבחמש השנים הראשונות ובחמש השנים השניות רשאי בעל הבניין להעלות את שכר הדירה אחת לשנה בשיעור העלייה במדד המחירים לצרכן ובתוספת שיקבע השר, אם קבע, ובין התקופות (בין השנה החמישית לשישית) רשאי בעל הבניין לעדכן את שכר הדירה בשיעור ראלי, בהתאם למנגנון שהוסכם בין הצדדים. יחד עם זאת, קיימות פרשנויות שונות ליישם נוסח החוק לעניין עדכון שכר הדירה, ולכן מוצע לתקן את הנוסח כך שיבהיר מנגנון זה בהתאם למפורט בגו ההחלטה.

## סעיפים 6-7

על מנת להרחיב את פעילותן של קרנות הריט ולעודד הקמה של קרנות ריט נוספות שיתרמו להיקף יחידות הדיור המיועדות להשכרה ארוכת טווח, יש לבצע מספר תיקוני חקיקה שיסייעו לכדאיות הכלכלית בפעילות קרנות הריט. בתוך כך, מקרקעין לצרכי השכרה שרכשה קרן הריט מחויבים להיות מאוכלוסים בדיירים ולהיות מניבים תוך 5 שנים מיום הרכישה. יחד עם זאת, ישנם מקרים בהם רכשה קרן קרקע מתוכננת המיועדת לפרויקטים להשכרה, אך בשל עיכוב בהוצאת היתר הבניה שאינו תלוי בהתנהלותה היא אינה יכולה להגיע לשלב ההנבה במסגרת 5 השנים. לכן מוצע לאפשר למנהל כהגדרתו בחוק מיסוי מקרקעין לאשר לקרן הריט, במקרים חריגים, הארכה של שנתיים נוספות עד לאכלוס הפרויקט. בנוסף, מוצע לאפשר לקרן הריט לרכוש מקרקעין לצרכי השכרה בפרופריה המכילים 15 יחידות דיור לכל הפחות, במקום 20 כיום, וכן לאפשר לקרן הריט למכור חלק מהפרויקטים שברשותה לאחר 10 שנים מיום האכלוס, למשכיר ממשיך אשר ימשיך להשכיר את הפרויקט עד לתום תקופת ההשכרה בת ה-20 שנים לפחות.

לצד זאת, מוצע להשוות את הטבות מס ערך מוסף להם זכאים פרויקטים להשכרה במסגרת חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, כך שקרנות ריט למגורים יהיו פטורות ממס ערך מוסף על הכנסותיהן מהשכרת הפרויקטים וממכירתם.

## סעיף 8

חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, פוטר הכנסות מהשכרת דירת מגורים עד לגובה התקרה הקבועה בחוק. נוסף על כך, מי שהכנסתו מהשכרת דירת מגורים נמוכה מהתקרה אינו נדרש לדווח על ההכנסה שלו משכר הדירה כלל (למעט מי שחייב בהגשת דוח שנתי מסיבות אחרות). לפי ההערכות, בעלי דירה רבים נהנים מהכנסה אשר אינה אמורה להיות פטורה לפי החוק, אך מסיבות שונות הם אינם מדווחים על כך וישנם פערי גבייה להכנסות המדינה של עשרות מיליוני ש"ח. החלת חובת דיווח תקשה על המשך העלמות המס, שכן בעלי הכנסה משכר דירה יימנעו מהצהרה כוזבת לרשויות המס בדבר גובה ההכנסה שלהם ממקור זה.

יובהר כי ככלל, כל אדם מחויב לדווח על כלל הכנסותיו לרשויות המס אם לא נוכח מהן מס במקור בשיעור המרבי – ואילו הפטור מדיווח מהווה חריג לכלל. נוכח הנתונים שלעיל ולצורך הגברת האכיפה מוצע להחיל את כלל הדיווח גם על הכנסות פטורות.

ביטול הפטור מדיווח כאמור אף הומלץ על ידי ה-OECD בדוח "Reforming the Taxation of Housing in Israel" שפורסם בשנת 2021. בדוח זה ממליץ הארגון לקבוע חובת דיווח על הכנסות מהשכרת דירות מגורים בהתאם לנהוג ברוב מדינות ה-OECD, דבר שהוכח כיעיל ואפקטיבי. בדוח כותב הארגון כי ביטול הפטור על חובת הדיווח יפחית את היקף העלמות המס הקיימות היום בשוק השכירות, ואף תשפר את הוודאות בשוק ותאפשר למקבלי המדיניות ולשחקנים השונים בשוק ליהנות ממידע מהימן על שוק השכירות בישראל.

בהמשך לאמור, יצוין שיתרון נלווה לקבלת דיווח על הכנסות אלה הוא שיהיה ניתן לקבל החלטות מדיניות ברמת המקור לגבי שוק השכירות על בסיס מידע מהימן. כיום, לגורמים השונים בממשלה אין מידע בדבר הכנסות מהשכרת דירת מגורים, למעט במקרים בהם בעל הדירה מדווח על הכנסה גבוהה מהתקרה או במקרים בהם בעל הדירה בוחר במסלולי מס אחרים. חוסר המידע מעוור את קובעי המדיניות ואינו מאפשר קבלת החלטות בהסתמך על נתונים מבוססים, וכן גם פוגע בשוכרים שמקבלים החלטות ללא מידע מלא.

אופן הדיווח ופרטי הדיווח ייקבעו בהמשך הליכי החקיקה בתיאום עם משרד המשפטים. 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" בה האכיפה תינקט רק כנגד מי שקיבל התראה ושב וביצע את ההתנהגות האסורה (לא דיווח). על כן, מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה כך שייקבע כי בשנת המס הראשונה שבה חלה חובת הדיווח, לא תחול כל סנקציה בשל אי דיווח על דמי שכירות מתחת לתקרה, אלא אם כן המפר קיבל התראה בכתב על ההפרה או העבירה, וחזר והפר את אותה הוראה.

## סעיף 9

בכדי להקל על בעלים שיש לו דירה יחידה שאותה הוא משכיר, כאשר באותה תקופה הוא שוכר דירת מגורים אחרת או מתגורר בבית אבות, מוצע לקבוע אפשרות לנכות מהכנסות השכירות המתקבלות מהשכרת דירת המגורים את הוצאות השכירות שמשלם, אף על פי שאלה הוצאות פרטיות אשר אינן אמורות להיות מנוכות לפי עקרונות מס ההכנסה הרגילים. ההטבה המוצעת נועדה לצורך הקלה על מי שיש לו דירה יחידה, אשר מעדיף, משיקוליו, לגור בדירת מגורים אחרת.

מוצע לגדר את ההטבה כך שאותו יחיד יוכל לנכות מהכנסתו מהשכרת הדירה דמי שכירות שלא יעלו על 7.5 אלף ש"ח או על דמי השכירות ששילם, לפי הנמוך. כמו כן, לצורך מניעת תכנוני מס, ובדומה למקרים אחרים שבהם נותנים הטבות מס בתחומי הנדל"ן, מוצע לקבוע כי אם קיבל את הכנסת השכירות מקרובו לא תחול ההטבה, ושיראו כהכנסת היחיד גם הכנסה של דמי שכירות של בן זוגו המתגורר עמו או של ילדו עד גיל 18 (לרבות ידוע בציבור). מי שיבחר לנצל את ההטבה הזו יידרש לשלם מס לפי סעיף 122 לפקודה, קרי, מס בשיעור של 10% ללא זכאות לנכות פחת או הפחתה אחרת בשל הדירה, או הוצאות שהוצאו בייצור ההכנסה מדמי השכירות, ולא יהא זכאי לקיזוז, לזיכוי או לפטור מההכנסה מדמי השכירות או מהמס החל עליה. כמו כן, לענין חישוב מס השבח החל במכירת הדירה, יתווסף לשווי המכירה הסכום המרבי של הפחת או ההפחתה שניתן היה לנכותו לפי כל דין.

## סעיף 10

הבנייה החדשה מאופיינת בניצול שטח יעיל יותר על ידי צפיפות הבנייה. דבר זה מביא לבתים משותפים גדולים יותר ומהווה אתגר לניהול הבית המשותף. יצוין כי בעשור האחרון גדל התשלום לוועד הבית בכ-25%. זאת, בדגש על בתים משותפים גדולים הדורשים עלויות גבוהות לתחזוקה ולניהול לאור המערכות השונות המותקנות במבנים. בנוסף, בעוד החשיבות של תחזוקת הבניין עולה בבניינים משופים



לאור ריבוי המערכות המותקנות וחשיבותם להצלת החיים של הדיירים, הקושי לנהל את הבניין גובר בשל ריבוי הדיירים הנדרשים לקבל החלטות יחדיו. לכן, מוצע להקים צוות שיעסוק בסוגיות המפורטות בסעיף, על מנת להבטיח את בטיחות הדיירים בבניינים משופים, למנוע מבני "סלאמס" שיפגעו במרחב העירוני ולהקל על עלויות אחזקת הבניין המשותף.

#### **תקציב**

ללא השפעה על הכנסות המדינה בשנים 2023 ו-2024. גידול בהכנסות החל משנת 2025 בסך 60 מיליון ש"ח.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## קידום הליכי התחדשות עירונית

### מחליטים

בהמשך למאמצי הממשלה בשנים האחרונות לקידום תחום ההתחדשות העירונית ובמטרה להגדיל את היצע יחידות הדיור ברחבי הארץ, בהמשך לתיקון מס' 139 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**) וכן בהמשך לקידום של תכניות מכוח סעיף 23 לתמ"א 38 ולפי סעיף 64(ב) לחוק התכנון והבניה, המייצרות את התשתית התכנונית הנדרשת לקידום הליכי התחדשות עירונית מבוססת תכנון ברחבי ישראל, על מנת לייעל את השימוש בקרקע המיועדת למבני ציבור ועל מנת לקדם תכנון והקמה של מוסדות חינוך לצורך מתן מענה לצרכים המתעוררים מגידול האוכלוסייה הגזורים מהקיפי הבניה העתידית ומפרייקטים נרחבים להתחדשות עירונית:

#### העמקת ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש

1. לתקן את סעיף 14 לחוק הרשות להתחדשות עירונית, כך שסמכות מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להכריז על שטח כעל מתחם לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה לפי סעיף 14(א)(1) לחוק תחול גם אם יש בשטח פחות מ- 24 יחידות, ובתנאי שבשטח כאמור יש לפחות 8 יחידות שהן יחידות צמודות קרקע, ומוצעת לגביו תכנית הכוללת לפחות מכפלת מספר היחידות בחמש, או 70 יחידות לפי הגבוה מביניהם. הוראות חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006 (להלן – **חוק פינוי ובינוי**) לא יחולו על יחידות צמודות קרקע שאינם בית משותף כהגדרתו בחוק פינוי ובינוי הנכללות במתחם כאמור.
2. להנחות את מנהל התכנון לקדם תכנית מתאר מחוזית במחוזות הרלוונטיים לעניין זה, שתתייחס לאזורים עירוניים בהם קיים ריכוז של יחידות צמודות קרקע, אשר תגדיל את זכויות הבניה הקיימות ואת כמות יחידות הדיור לדונם בהתחדשות עירונית ותעצים את הציפוף העירוני. תכנית כאמור תכלול התייחסות מיוחדת לאזורים בהם קיימת היתכנות להוספת שטחי מסחר ותעסוקה וכן יסומנו במסגרתה השכונות השונות בהן קיים פוטנציאל להוספת יחידות דיור, ויוצר מנגנון תמריצי בו בעלי הקרקע מתחרים על כמות זכויות בנייה מוגבלת, במטרה לעודד את קידום התכניות המפורטות.
3. להנחות את מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לקדם תכניות התחדשות עירונית ביחס לשטחים הכוללים יחידות צמודות קרקע.
4. להקים צוות בין - משרדי לצורך גיבוש פתרונות נוספים לקידום ההתחדשות העירונית ביחס לשטחים הכוללים יחידות צמודות קרקע, בהתאם למפורט להלן:
  - א. הצוות יהיה בראשות ראש הרשות להתחדשות עירונית, ובהשתתפות הממונה על התקציבים באוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), ראש מנהל התכנון, וראש המועצה הלאומית לכלכלה, או מי מטעמם.
  - ב. הצוות יבחן דרכים ופתרונות, ובכלל זה תיקוני חקיקה נדרשים, לצורך קידום נרחב של פרויקטי התחדשות עירונית בשטחים שכוללים יחידות צמודות קרקע כאמור.
  - ג. הצוות יתייחס, בין היתר, לסוגיית ההתנגדויות הקיימות לקידום פרויקטים כאמור, חסמים תכנוניים וחסמים כלכליים.
  - ד. הצוות יגיש את המלצותיו לוועדת השרים לענייני מקרקעין ודיור, לשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה זו.

#### תוספת אלפי יחידות דיור בהליך מהיר

5. על מנת להגדיל את היצע יחידות הדיור באמצעות תוספת יחידות דיור צמודות קרקע ותוספת שטחי בניה, ובהמשך להחלטה מס' 1530 מיום 2 ביוני 2022, לתקן את חוק התכנון והבניה בהתאם להצעת החוק הממשלתית בעניין פיצול דירות צמודות קרקע שאושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 22 במאי 2022 (חק/812).
6. להטיל על השר האחראי להנחות את המפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחוייבים ובהתאמה להוראות הדין ותחיקת הביטחון, את יישום סעיף 5 להחלטה זו, ככל שנדרש, באזור יהודה ושומרון.

#### הרחבת ההטבות להתחדשות בניינית מבוססת תכנון

7. לתקן את חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008 (להלן – **חוק חיזוק בתים משותפים**), בהתאם לעקרונות אלה:
  - א. להפחית את הרוב הדרוש מבין בעלי הדירות בבית משותף לצורך הגשת תביעה למפקח על רישום המקרקעין (להלן – **המפקח**), על מנת לאשר ביצוע עבודה ברכוש המשותף שמטרתה

הריסת בניין קיים והקמתו מחדש בהתאם לתנאים שנקבעו לכך בסעיף 5 לחוק חזוק בתים משותפים, כך שניתן יהיה להגיש תביעה כאמור על ידי בעלי הדירות שבמועד הגשת התביעה למפקח היו בבעלותם שני שלישים מהדירות בבית המשותף ושני שלישים מהרכוש המשותף היו צמודות לדירותיהם, ובלבד שבבית המשותף ארבע דירות לפחות ויש בו יותר משני בעלי דירות (בסעיף זה - **הרוב הדרוש לאישור ביצוע העבודה**).

ב. המפקח יהיה רשאי לקבוע כי בחישוב הרוב הדרוש לאישור ביצוע העבודה, לא יובאו בחשבון זכויותיו או חלק מזכויותיו של בעל דירה שמתנגד לביצוע העבודה (בסעיף זה - **בעל דירה מתנגד**), אם מצא שהתנגדותו נובעת מבנייה או משימוש שלא כדין ברכוש המשותף או בשטח הגובל לבניין, בין היתר בהתחשב בהיקף הבנייה או השימוש כאמור ובפרק הזמן שעבר מאז החלו, או שהתנגדותו נובעת מפיצול הדירה שבבעלותו לדירה אחת נוספת לפחות שלא כדין, ובלבד שהוגשה בקשה לכך למפקח, בהליך תביעה לפי סעיף 5 לחוק חזוק בתים משותפים, או בהליך נפרד וצורפו לתביעה שני אלה:

(1) ראייה לבנייה או לשימוש שלא כדין ברכוש המשותף או בשטח הגובל לבניין או לפיצול דירות שלא כדין;

(2) ראייה לכך שיותר ממחצית מכלל בעלי הדירות בבית המשותף שבו נמצאת דירתו של בעל הדירה המתנגד, שיש בבעלותם יותר ממחצית מהרכוש המשותף בבית המשותף, מסכימים לביצוע העבודה; בפסקה זו, "כלל בעלי הדירות בבית המשותף" - לרבות בעלי הדירות המתנגדים.

ג. המפקח לא יאשר ביצוע עבודה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 5 לחוק חזוק בתים משותפים, אם התנגדותו של בעל הדירה המתנגד היא בשל אחד או יותר מהנסיבות שבפסקאות (1) עד (7) לסעיף 2(ב) לחוק פינוי ובינוי.

ד. לצורך חישוב הרוב המיוחס מבין בעלי הדירות לפי סעיף 5 לחוק המסכים לביצוע העבודה בבית משותף שבו שש דירות או יותר, ייחשבו הדירות של מי שבבעלותו יותר משלושים אחוזים מהדירות בבית המשותף כמי שבבעלותו שלושים אחוזים מהדירות בבית המשותף, בתוספת שליש משיעור הפרש מהדירות בבית המשותף; בסעיף זה, "**שיעור הפרש**" - שיעור הדירות בבית המשותף שבבעלותו מסך הדירות בבית המשותף, בניכוי שלושים אחוזים.

8. להחיל את הטבות המס הניתנות כיום לעסקה לפי תכנית חזוק גם על תכנית החלה על מבנה טעון חזוק, ואת אלו הניתנות לפרוייקטי פינוי בינוי על פרויקטי התחדשות בניינית ולהסדיר את נושא המיסוי בהעברת התקשרויות עם בעלי דירות בין יזמים, בהתאם לאמור להלן:

א. לקבוע שפרק חמישי 5 בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג - 1963 (להלן: "**חוק מיסוי מקרקעין**") פטור ממכירת זכות במקרקעין שתמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תמ"א 38, יחול, בשינויים המחוייבים, גם על מתן שירותי בנייה לפי תכנית החלה על מבנה הטעון חזוק, כהגדרתו בסעיף 70א לחוק התכנון והבנייה, וזאת באותם תנאים כפי שניתן הפטור היום במסגרת עסקאות תמ"א 38 (לרבות התנאי הקבוע בתמ"א 38 לפיו ניתן לקבל דירת תמורה בפטור ממס עד תוספת של 25 מטר).

ב. לקבוע כי בעסקאות של התחדשות בניינית, הפטור ממסים הקבוע בסעיף 49לג לחוק, אשר חל על יחידת המגורים הנמכרת ליזם בעסקת התחדשות בניינית, יורחב כך שיחול על כלל יחידות דיור של מוכר דירה בבניין, בכפוף להתקיימות שאר התנאים שקבועים בחוק ביחס לכל אחת מיחידות הדיור. לעניין יחידות המגורים המשמשות את הדיור הציבורי ונמכרות בעסקת התחדשות בניינית ליזם על ידי המדינה או על ידי חברה המנהלת דירות שבבעלות המדינה עבור המדינה ולמטרותיה, יחולו הפטורים על כל אחת מיחידות הדיור האמורות, בכפוף להתקיימות שאר התנאים שקבועים בחוק לגביהן.

ג. לקבוע שבעסקאות התחדשות בניינית התנאי לכך שהפטור לא יחול ממכירת הדירה על ידי הקרוב הוא שהמעביר לא היה יכול לקבל את הפטור אילו היה מוכר את הדירה, והעברת הדירה נעשתה בתקופה המתחילה 12 חודשים לפני המועד שבו נחתם ההסכם הראשון לביצוע ההתחדשות הבניינית על ידי אחד מבעלי הדירות במקבץ, וסופה ביום המכירה של העסקאות באותו בניין. ושיראו לעניין נכסים אלה את המוכר ואת הקרוב כמוכר אחד.

ד. לקבוע, לגבי עסקאות פינוי בינוי בדרך של הריסה ובנייה, כי -

(1) תמורה כספית נוספת ששולמה על ידי היזם לדייר במסגרת העסקה, תהיה פטורה ממס רק במקרים שבעל הדירה היה זכאי לפטור ממס ממכירתה לפי סעיף 49ב(2) לחוק מיסוי מקרקעין אילו היה מוכר אותה לצד שלישי, ושלא יחולו לגבי מכירה כאמור הוראות 149 (כך שהתמורה הכספית הנוספת תהיה פטורה ממס לחלוטין).

- (2) ככל שדייר קיבל תמורה כספית נוספת שהייתה פטורה ממס כאמור, יחולו, לגבי אותה תמורה כספית הוראות 49כג(7), כך שהמס בשל אותה תמורה כספית ישולם במועד מכירת דירת התמורה.
- ה. להחיל את הטבות המס המפורטות להלן, הניתנות כיום לקשישים במסגרת פרויקטי פינוי בינוי, גם על עסקאות התחדשות בניינית:
- (1) קשיש המוכר ליזם את כל הזכויות שיש לו ביחידת המגורים, שתמורתה ניתנו לו שתי יחידות מגורים חלופיות, יהיה זכאי בשל המכירה לפטור ממס לפי הוראות הפרק בשל שתי הדירות, בדומה לאמור בסעיף 49כב(א).
  - (2) לאפשר מכירת דירת התמורה (יתרת זכויותיו במקרקעין) שמקבל הקשיש מהיזם לכל אדם בפטור ממס, תוך קביעת תנאים הדומים במהותם לתנאים הקבועים בסעיף 49כב1 לחוק מיסוי מקרקעין.
  - (3) לאפשר לקשיש לקבל תמורה נוספת במזומן תוך קבלת פטור ממס בתנאים הדומים במהותם לתנאים הקבועים בסעיף ג, ואם עומד בתנאים הקבועים שם.
  - (4) להחיל על מכירת יחידת מגורים מקשיש ליזם את הוראת סעיף 31א(ב).
- ו. לתקן את הפטורים המיוחדים לקשיש במסגרת עסקאות התחדשות עירונית (לרבות הפטורים שיינתנו במסגרת עסקת התחדשות בניינית כאמור בסעיף ז), כך:
- (1) הגדרת קשיש תורחב כך שתכלול גם חולה הנוטה למות.
  - (2) לקבוע שדייר קשיש יוכל למכור את דירת התמורה ולקבל את הפטור הקבוע בסעיף 49כב1 במכירה לכל אדם, רק אם מוכר את הדירה עד שישה חודשים לאחר מועד הפינוי של הפרויקט, ולקבוע שדייר כאמור יוכל למכור את דירת התמורה ולקבל את הפטור הקבוע בסעיף 49כב2 במכירה ליזם רק אם מוכר את הדירה עד הוצאת היתר הבנייה.
- ז. לקבוע כי ככל שיוזם ימכור את התקשרויותיו עם בעלי דירות במסגרת עסקת התחדשות עירונית, ליזם אחר, בטרם הגיע "יום המכירה", ייחשב הדבר כמכירת זכות במקרקעין, ו"שווי המכירה" לצורך קביעת המס בקשר עם עסקה זו יהיה כשווי התמורה החוזית. בהגיע "יום המכירה" ישלם היזם אשר מחזיק בזכויות באותו מועד את מס הרכישה על שווי העסקה המלא (שווי זכויות הבנייה בתוספת התמורה הישירה ששולמה ליזם ב' בהתאם לעיקרון צירוף כלל התמורות).

- ח. בסעיף זה, "התחדשות בניינית" – בניה והריסה או חיזוק של בניין מכוח תמ"א 38 או מכוח תכנית החלה על מבנה הטעון חיזוק, כהגדרתו בסעיף 70א לחוק התכנון והבנייה.
- "התחדשות עירונית" – התחדשות בניינית או פינוי בינוי.

#### קידום תחום ההתחדשות העירונית

9. על מנת לייעל את הליך ההכרזה על מתחמים לפינוי לשם בינוי, לתקן את חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, בהתאם לעקרונות אלה:
- א. סמכות מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית להכריז על שטח כעל מתחם לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה לפי סעיף 14(א) ו-(2) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, לא תהיה מותנית בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, בלבד שהתקיים לגבי התכנית שעל בסיסה התבקש המנהל להכריז על השטח כאמור אחד מאלו:
- (1) הוועדה המקומית בתחומה של הרשות המקומית המליצה על הפקדת התכנית לפי סעיף 62 לחוק התכנון והבניה;
  - (2) הרשות המקומית נתנה את הסכמתה להגשת התכנית לפי סעיף 9(ב) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014;
  - (3) התכנית בסמכותה של הוועדה המקומית שבתחומה של הרשות המקומית והיא החליטה על הפקדתה.
- ב. סמכות מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לתת אישור מקדמי, שלפיו בכוונתו להכריז על המתחם כמתחם פינוי ובינוי לפי סעיף 14(ג) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תהא בהתייחס לשטח שיש בו תכנון ראשוני לפינוי ובינוי ולפי כללים שיקבע, ולא תהיה מותנית בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, אלא לאחר התייעצות עם מהנדס הרשות המקומית.

10. על מנת לעודד את התנעתם של ההליכים הראשוניים בפרוייקטי פינוי בינוי, ובכדי לאפשר לדיירים לקדם את ההליך הראשוני שעניינו מינוי שמאי פינוי בינוי ביתר קלות, לתקן את חוק פינוי בינוי בהתאם לעקרונות אלה:

א. לתקן את ההגדרה "רוב מיוחס מבין בעלי הדירות לעניין קביעת כדאיות כלכלית" כך שלשם מינוי שמאי לפי סעיף 2א לחוק פינוי בינוי כדי שיחליט אם עסקת הפינוי ובינוי המוצעת כדאית כלכלית, תידרש הסכמה של בעלי הדירות במקבץ שמתקיימים בהם שני אלה:

- (1) בבעלותם למעלה ממחצית מהדירות בכל בית משותף שבאותו מקבץ;
- (2) למעלה ממחצית הרכוש המשותף בכל בית משותף שבאותו מקבץ צמוד לדירותיהם.

ב. לתקן את סעיף 2א(ו) לחוק פינוי בינוי כך שההגבלה שלפיה שמאי פינוי ובינוי הרשום ברשימת השמאים הכשירים לכהן כשמאי פינוי ובינוי לא יטפל בעסקאות פינוי ובינוי ובענייניו של מי שעיקר עיסוקו גם בעסקאות כאמור, תבוטל, ושר המשפטים יקבע בתקנות את ההגבלות שיחולו על שמאי פינוי ובינוי כאמור; תחילתו של ביטול ההגבלה יהיה ביום תחילתן של התקנות שיקבע השר לעניין זה.

11. לשם עידוד פרויקטי התחדשות עירונית גם בתקופה בה צפויה ירידת מחירים העלולה להביא פרויקטים לחוסר כדאיות, להנחות את השמאי הממשלתי לבחון שינוי בשיעור הרווח היזמי המומלץ לצורך אישור תכנית התחדשות עירונית בהתאם למצב הנוהג כיום על ידי תקן שמאי מספר 21. זאת בכדי להכווין את גופי התכנון לאשר תכניות בשיעור רווח יזמי מינימאלי גבוה מהמצב כיום.

#### **ייעול השימוש בשטחים חומים**

12. להטיל על מינהל התכנון לעדכן את המדריך להקצאת קרקע למוסדות ציבור כך שיקדם תכנון יעיל יותר בתכניות עתידיות ביחס לתכנון מוסדות ציבור באופן הבא –

- א. מוסדות חינוך:
  - (1) הגדלת כמות הכיתות המומלצת לדונם;
  - (2) ייעול האפשרויות הקיימות בתדריך ביחס להקמת בתי ספר תוך עירוב עם שימושים סחירים במקרקעין.
- ב. מוסדות ציבור אחרים: ייעול האפשרויות הקיימות בתדריך ביחס להקמת מוסדות ציבור תוך עירוב עם שימושים סחירים במקרקעין ולעדכן את התדריך בהתאם.
- ג. מתן אפשרות מוגברת לעירוב שימושים סחירים במבני ציבור בצפיפות גבוהה באזורים שמקודם בהם תכנון עבור קווי מטרו או אמצעי הסעת המונים.
- ד. להקים צוות בין - משרדי בראשות ראש מטה התכנון הלאומי ובהשתתפות מנהל מינהל התכנון, המנהל הכללי של משרד החינוך, המנהל הכללי של משרד השיכון, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנהל הרשות להתחדשות עירונית, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה או מי מטעמם. לצורך בחינת צעדים משלימים לאמור בסעיפים א'-ג', ובדגש על מתן מענה לבעיה הקיימת בנושא המעליות בבתי הספר. הצוות יגיש את המלצותיו לוועדת השרים לענייני תכנון, בניה מקרקעין ודיור או לממשלה בתוך 120 יום מקבלת ההחלטה.

13. להטיל על השרים לתקן את מבחני התמיכה העוסקים בתמיכה לבינוי או שיפוץ במוסדות ציבור, באופן הבא:

- א. לפחות 15% מהסכום המוקצה לתמיכות בכל מבחן תמיכה יועד למבני ציבור העונים לאחד משני התנאים הבאים:
  - (1) בינוי מוסדות ציבור במסגרת עירוב שימושים סחירים באותו המבנה;
  - (2) בינוי מוסדות ציבור שונים תוך יצירת מתחם ציבורי אחד באותו המבנה.
- ב. יישומו של סעיף זה יהיה ללא פגיעה בעקרון השוויון.
- ג. תחולתו של סעיף זה תהיה רק על סוגי שימושים ציבוריים שהמדריך להקצאת קרקע לצרכי ציבור של מנהל תכנון יקבע אותם כמוסדות ציבור שניתן לשלב עם שימושים נוספים.

#### **קידום פתרונות לעסקאות חוסמות בהתחדשות עירונית**

14. במטרה לסייע בקידום פרויקטים להתחדשות עירונית שבהם התקיימו עסקאות חוסמות, לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים בהתאם לעקרונות אלה:

- א. לקבוע כי עסקאות פינוי בינוי שנחתמו בין בעלי דירות באותו בניין או במקבץ בניינים ובין מספר יזמים יפקעו בחלוף שישה חודשים (להלן – **תקופת ההכשרה**) מהמועד שמנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן – **המנהל**) קבע כי עסקאות אלו הן עסקאות חוסמות.
- ב. המנהל יקבע בתוך תקופה של עד 120 יום מיום הבקשה כאמור בסעיף קטן (ג) ובכפוף לסעיף קטן (ה), כי עסקאות פינוי בינוי שנחתמו בין בעלי דירות ויזמים במקרקעין הן עסקאות חוסמות, ככל שמצא כי מתקיימים כל אלו:
- 1) המקרקעין שלגביהם נחתמו העסקאות הוכרזו כמתחם פינוי בינוי לפי סעיף 14(א)(1) לחוק הרשות להתחדשות עירונית, או שניתן ביחס אליהם אישור מקדמי לפי ס' 14(ג) לחוק הרשות או שלבקשת המנהל, אישר מהנדס הרשות המקומית כי המקרקעין כוללים לכל הפחות 24 יחידות דיור וכי הם מתאימים לקידום תכנית פינוי בינוי הכוללת לפחות מכפלת מספר היחידות הקיימות או 70 יחידות לפחות, הגבוה מבניהם.
  - 2) שני יזמים לפחות התקשרו בעסקאות פינוי ובינוי עם בעלי הדירות לגבי המקרקעין האמורים בסעיף (1), כאשר כל אחד מהם התקשר לפחות עם בעלים של 20% מהדירות במקרקעין.
  - 3) אף אחד מהיזמים לא התקשר בעצמו עם למעלה מ- 60% מבעלי הדירות במקרקעין, ואם היה זה מתחם פינוי ובינוי שהוכרז לפי סעיף 14(א)(1) לחוק הרשות – אף אחד מהיזמים לא התקשר עם הרוב המיוחס מבין בעלי הדירות, כהגדרתו בחוק פינוי ובינוי.
  - 4) בעלים של לפחות 60% מכלל הדירות במקרקעין התקשרו עם יזם כלשהוא בעסקה כאמור.
  - 5) חלפה לכל הפחות שנה וחצי מהמועד בו נחתמה עסקת פינוי בינוי ראשונה לגבי מקרקעין, ואם היו במקרקעין יותר מ- 120 יחידות, חלפו לכל הפחות שנתיים וחצי מאותו מועד.
- ג. המנהל ידון בבקשה לפי סעיף קטן (ב) בהתאם לאחד מהמקרים הבאים:
- 1) לבקשת שני יזמים לפחות, שכל אחד מהם התקשר עם בעלים של לפחות 20% מהדירות במקרקעין;
  - 2) לבקשת בעלים של לפחות 10% מהדירות במקרקעין ובלבד שהתקשרו עם יותר מיזם אחד;
  - 3) לבקשת יזם שהתקשר עם בעלים של לפחות 20% מהדירות במקרקעין ולפחות שלושה בעלי דירות שהתקשרו עם יזם אחר.
- ד. מגיש הבקשה ישלח העתק מבקשתו לכלל בעלי הדירות והיזמים במקרקעין האמורים.
- ה. לא יכריז המנהל כי העסקאות הן עסקאות חוסמות וזאת ככל שרוב בעלי הדירות במקרקעין האמורים, לרבות אלו שלא התקשרו בעסקת פינוי ובינוי, קיבלו החלטה הדוחה את הבקשה שהוגשה לפי סעיף קטן (ג), וזאת לא יאוחר מ- 90 ימים מיום שנמסרה לו ההודעה בדבר הגשת הבקשה לפי סעיף קטן (ג).
- ו. המנהל יהיה רשאי לברר את התקיימות התנאים האמורים בסעיף קטן (ב) בכל דרך שיראה לנכון והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- ז. התקבלה החלטה כאמור בסעיף קטן (א), תימסר על כך הודעה בכתב ליזמים ולבעלי הדירות. במסגרת תקופת ההכשרה, רשאים היזמים להודיע בכתב למנהל כי הגיעו להסכמות אשר מאפשרות את השלמת ייזום הפרויקט, והחלטת המנהל תבוטל על ידו.
- ח. משנמסרה ההודעה ומשחלפה כל תקופה ההכשרה כאמור בסעיף קטן (ז), רשאי בעל דירה מאותו בית משותף שהתקשר בעסקת פינוי ובינוי עם יזם לבטלה, בלי שיראו אותו כמי שהפר את ההתקשרות עם היזם, ולא תהיה כל טענה כנגד יזם או כנגד בעל דירה במקרקעין בקשר לביטול העסקה בהתאם להחלטה, למעט לעניין תשלום לפי סעיף קטן (ט).
- ט. היזם יהיה זכאי לתשלום מאותו בעל דירה שביטל את העסקה כאמור בסעיף קטן (ח) בהתאם להוראות שנקבעו לפי סעיף 14(ה) לחוק פינוי ובינוי.
- י. הוראות סעיף זה יחולו גם על עסקאות פינוי בינוי שנחתמו טרם יום התחילה של תיקון זה, אולם לגביהם התקופות האמורות בסעיף קטן (ב)(5) יהיו שנה מיום תחילתו של תיקון החוק או המועדים הקבועים בסעיף קטן (ב)(5), המאוחר מבין השניים.
15. בהחלטה זו –
- ”חוק הרשות להתחדשות עירונית” – חוק הרשות להתחדשות עירונית, התשע”ו-2016 ;
- ”יחידה צמודת קרקע” – דירה על מגרש שלפי ייעודו מיועד לבניית ארבע יחידות לדונם לכל היותר, ואשר מעליה או מתחתיה אין דירה נוספת.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

להתחדשות העירונית תועלות רבות בהיבטים כלכליים, אורבניים וחברתיים; ההתחדשות העירונית מאפשרת תוספת משמעותית של יחידות דיור גם במרקם הבנוי במרכזי הערים, כחלק מהמענה הנדרש נוכח קצב הריבוי הטבעי הגבוה בארץ ומגמת העיור המואצת. יתרה מכך, ההתחדשות עירונית במרכזי הערים מאפשרת הגדלת ההיצע הזמין למגורים בנגישות לתעסוקה איכותית בפריור גבוה תוך חיסכון בזמן נסיעה עקב ירידה ביוממות ועל כן צפויה להוביל להשפעה חיובית משמעותית על הפעילות הכלכלית ולהגדלת התוצר. כמו כן, בניה במסגרת ההתחדשות עירונית מצמצמת את הצורך לבנייה בשטחים הפתוחים והפגיעה בהם. תועלת נוספת שצומחת מהתחדשות עירונית היא תכנון מיטבי ומודרני של שכונות מגורים ושל מרכזי ערים.

כיום קיימות באזורי הביקוש במדינת ישראל עשרות אלפי יחידות דיור בבנייה צמודות קרקע. על פי אומדנים ראשוניים, יחידות כאמור נאמדות בעשרות אלפי יחידות דיור. מעבר לכך, יחידות הדיור צמודות הקרקע נפרסות על לא מעט שטחים שיש בהם פוטנציאל בינוי גבוה, במיוחד כשמדובר בבניה רוויה שכוללת מספר יחידות גבוה יחסית ליחידת השטח. כך לדוגמא, בעיר חולון מספר יחידות הדיור צמודות הקרקע עומד על 7.5% מיחידות הדיור אולם השטח עליו בנויות אותן יחידות עומד על כ- 26% מהשטחים הבנויים בעיר כפי שעולה מבדיקה שביצע המרכז למיפוי ישראל עבור משרד האוצר. לאור עליית המחירים בעת האחרונה, הצורך להגדלת היצע הדיור, בין היתר באמצעות מיזמי ההתחדשות עירונית, הינו בליבת מדיניות הממשלה לשוק הדיור. כך לדוגמא, בשנת 2021 התחלות הבנייה בהתחדשות עירונית מהוות 31% מכלל התחלות הבנייה. נתוני שנת 2022 עוד לא סופיים, אולם הנתונים הראשוניים מצביעים על כך שהמגמה אף מתעצמת. ההתחדשות עירונית אינה בגדר פרויקט חברתי בלבד של שיפור איכות הדיור, אלא מבטאת הכרח של ממש להגדלת היצע הדיור, תיקון המרחב הציבורי ומקסום התועלות ממערכות הסעת המונים ובכלל זה המטרו. בהחלטת ממשלה מספר 2457 (דר/131) מיום 2 במרץ 2017 שעניינה תכנית אסטרטגית לדיור אימצה הממשלה את התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 שהוכנה בידי המועצה הלאומית לכלכלה, ובה נקבע כי ללא ההתחדשות עירונית בהיקפים גדולים, תעמוד מדינת ישראל בפני קושי ממשי תכנוני של אזילת הקרקעות הפנויות המיועדות לבינוי במרכז הארץ. תחת ההנחה שהבינוי בהתחדשות עירונית ימשיך בקצב הקיים כיום, צפוי מחסור של 0.42 מיליון יחידות דיור עד שנת 2040. על אף החשיבות הרבה שרואה הממשלה בהתחדשות עירונית והמאמצים הרבים שהושקעו בקידומה, כפי שמשקפים, בין היתר, בהחלטת ממשלה מספר 376 (דר/12) מיום 12 במרץ 2013 שעניינה קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני, ובחקיקת חוק הרשות להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016, הנתונים אודות מימוש פרויקטים של ההתחדשות עירונית בפועל אינם מספקים ביחס לצורך קיים.

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, קודמה רפורמה נרחבת בתחום ההתחדשות העירונית. במהלך הדיונים בכנסת הוסבר בהרחבה, הן על ידי חברי הכנסת והן על ידי גורמי המקצוע, אודות חשיבותה הרבה של ההתחדשות העירונית. במסגרת החוק קודמו תיקונים רבים על מנת לאפשר קידום מהיר ויעיל יותר של פרויקטי פינוי בינוי. עדות נוספת לחשיבות שהממשלה רואה בקידום ההתחדשות העירונית הינה חתימה של הסכמי מסגרת להתחדשות עירונית עם 12 רשויות מקומיות בהן קיימות תכניות משמעותיות של התחדשות עירונית תוך הקצאה של 440 מיליון ש"ח לטובת מימון ההסכמים. יחד עם זאת, העיסוק בהתחדשות העירונית עד כה כלל בעיקר תכניות בשטחים שיש בהם בנייה רוויה ופחות ביחידות צמודות קרקע כמו כן, נמנעים מוסדות התכנון משילוב צמודי קרקע בתוכניות להתחדשות עירונית. כעת הבשילה העת לקידום צעד משלים בנושא תוך כדי יצירת תשתית מקצועית, תכנונית וחוקית לקידום מאסיבי של פרויקטים גם ביחידות צמודות קרקע. עוד יצוין בהקשר זה, כי כיום מקודמות תכניות ליצירת רשתות הסעת המונים באזור המרכז ובראשם קווי המטרו העתידיים, כאשר במרחק של עד 500 מטר מתחנות המטרו העתידיים ישנם כ- 4,500 יחידות דיור צמודות קרקע. בניית נתיבי הסעת המונים מחייבת ציפוף משמעותי של יחידות הדיור בקרבתם בכדי לאפשר ליותר תושבים נגישות למערכות ההסעה דבר שיספר בצורה משמעותית את חייהם של התושבים באזורים אלה.

רוב התיקונים המוזכרים, שקודמו כחלק מחוק ההסדרים, נגעו להתחדשות עירונית במתחמים. התפיסה שעמדה בבסיס קידום החוק כך שיחול רק על ההתחדשות מתחמית היה, שקידום של ההתחדשות עירונית ברמה הבניינית היו נחות לעומת ההתחדשות מתחמית. הסיבה היא שהיתרי הבנייה שהוצאו מכוח תמ"א 38 הינם בעלי ראייה רק ברמה הכלל ארצית ואיננו נותן מענה נקודתי לצרכים העירוניים. אולם, בתקופה

שעברה מאז תיקוני החקיקה התרחשו שני שינויים משמעותיים. הראשון הינו קידום "חלופת שקד" חלף לתמ"א 38, התחדשות בניינית שתעשה מכוח החוק החדש תהיה מחויבת בתכנית, ומשכך ניתן יהיה להפריש מהתכנית לצורכי ציבור ובכך לספק את הצרכים העירוניים. בנוסף, קודמו במהלך התקופה תכניות התחדשות בניינית עירוניות. רוב התכניות קודמו על ידי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית במימון ממשלתי, אולם ישנן רשויות אשר קידמו את המהלך בצורה עצמאית. מטרת המהלך היא לתת תמונה כלל עירונית על קידום הליכי ההתחדשות העירונית, תוך שימת לב לצרכי העיר הנוכחיים והעתידיים, ולסמן את אזורי ההתחדשות העירונית, תוך חלוקה לאזורים בהם יש צורך בהתחדשות מתחמית ובאזורים בהם יש צורך בהתחדשות בניינית. לאחר קידומם של התכניות המוזכרות ושל חלופת שקד, אשר שתייהן אמונות על מתן מענה מיטבי לעיר, הפכה ההתחדשות הבניינית למוצר שווה ערך להתחדשות המתחמית, ומשכך יש להחיל עליו חלק מתיקוני החקיקה אשר קודמו בשלב הראשון רק עבור מתחמי פינוי בינוי.

בנוסף, בהמשך לאמור על הצורך בציפוף, ובניצול מיטבי של רכיב הקרקע הן בבניה חדשה והן בהתחדשות עירונית. כידוע, כל תוספת אוכלוסייה מייצרת ביקוש לקרקע בייעוד ציבורי, ועל בסיס מכסות השטח המעודכנות- כל משק בית מייצר ביקוש ל- 53 מ"ר לערך ברמה השכונתית ("טביעת הרגל הציבורית"). כתוצאה מכך יידרשו עשרות אלפי דונמים לצורכי ציבור בכדי לתת מענה להיקפי הגידול החזויים. על רקע זה התחדדה ביתר שאת ההכרה בצורך בבחינה מחודשת של המכסות וכללי ההקצאה של הקרקעות לצורכי ציבור, והתאמתם לניצול מיטבי של הקרקע בצפיפות בנייה הולכות וגדלות. דבר זה עמד לנגד עיני הממשלה בכואה לדון בנושא בשנת 2016, ואכן החלטת הממשלה הנחתה את מנהל התכנון לקדם את התהליך המעודכן. תהליך זה אכן פורסם בשנת 2018. במהלך שנים אלו עברה ההתחדשות העירונית בישראל תהליכים משמעותיים ביותר, כך לדוגמא בעוד בשנת 2016 הוצאו כ- 12,600 היתרי בנייה בהתחדשות עירונית בשנת 2021 כבר הוצאה כ- 19,200 היתרי בנייה ובשנת 2022 למעלה מ- 25,000.

כעת, לאחר שעברו למעלה מחמש שנים מההחלטה על הכנת תהליך תכנוני למוסדות ציבור ולאור ההתקדמות המשמעותית של פרויקטי ההתחדשות העירונית במרכז הארץ והתפתחות המודל של עירוב שימושים סחירים בקרקעות וקידום תמ"א 70 נראה כי יש צורך בעדכון נוסף של הנחיות התכנון הקיימות שיביא בחשבון את הידושים שקודמו בעולם התכנון בשנים האחרונות.

## סעיף 1- הכרזה

בהתאם לסעיף 14(א)(1) לחוק הרשות להתחדשות עירונית, מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן – **הרשות**), יכריז על שטח כעל מתחם לפינוי לשם בינוי או לעיבוי בנייה, לבקשת רשות מקומית, או מיוזמתו בהסכמת רשות מקומית – אם יש בשטח 24 יחידות לפחות, ומוצעת לגבי השטח תכנית לפינוי לשם בינוי או לשם עיבוי הבנייה, שכולל לכל הפחות מכפלה בחמש של מספר היחידות הקיימות או 70 יחידות, לפי הגבוה מביניהם. מספר היחידות המינימלי שבנקבע בהוראות הסעיף - 24 יחידות לפחות, גובש ונקבע בהתייחס לשטחים שכוללים בנייה רוויה כאשר מדובר בבניינים משותפים אשר נמצאים על תא שטח קטן יחסית למספר יחידות הדיור. אולם, כאשר מדובר ביחידות דיור צמודות קרקע הנמצאות על תא שטח גדול יחסית, קיים צורך בהורדת מספר היחידות המינימלי, וזאת על מנת לאפשר הכרזה על מתחמים לפינוי לשם בינוי, גם אם ביחידת שטח מסוימת אין מספיק יחידות דיור כנדרש בהוראות הסעיף היום. בהתאם מוצע לתקן את סעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כך שסמכות מנהל הרשות להכריז על שטח כעל מתחם לפינוי לשם בינוי תחול גם אם יש בשטח פחות מ 24 יחידות, ובתנאי שבשטח כאמור יש 8 יחידות לפחות שהן יחידות צמודות קרקע.

## סעיף 2- תמ"מ

בכדי לגבש מדיניות אזורית בנוגע לקידום התחדשות עירונית ביחידות קרקע, ובכדי לתת לגופי התכנון הכוונה בנוגע לזכויות הבנייה אותן יש לאשר בשכונות בהן קיים ריכוז של יחידות צמודות קרקע שעתידות לעבור התחדשות עירונית, מוצע להטיל על וועדות התכנון המחוזיות לקדם תמ"מ שמרחיבה את זכויות הבנייה הקיימות ומגדילה את כמות יחידות הדיור לדונם בפרויקטים של התחדשות עירונית בשכונות בהן קיים ריכוז של יחידות צמודות קרקע. התכניות ייעשו תוך מתן מענה לצורכי הרשות המקומית בהיבטי מסחר ותעסוקה. בנוסף, לשם מתן גמישות לרשות המקומית, וכן לשם עידוד קידום התכניות, על התכנית להגדיר את הקיבולת השכונתית של יחידות דיור נוספות, לאחר הגדרת הכמות המרבית יתאפשר לבעלי הדירות לקדם תכניות תוך שימוש בכמות יחידות הדיור התוספתיות שהוגדרו, כך שמי שייבחר לקדם את התכניות בהקדם ייהנה מאפשרות של העצמת זכויותיו ובנייה לגובה, בעוד מי שימתין עלול לאבד את האפשרות לקידום התכניות.



### סעיף 3- קידום תכניות

במטרה לקדם את כוונת הממשלה לעידוד הליכי התחדשות העירונית גם בשכונות בעלות ריכוז משמעותי של יחידות צמודות קרקע, מוצע להטיל על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ליזום תכניות באזורים בהם קיים ריכוז משמעותי של יחידות צמודות קרקע. מטרת ההצעה היא לייצר את התשתית על גביה יוכלו היזמים לקדם פרויקטים תוך מתן וודאות בנוגע לעתיד השכונה.

### סעיף 4- הקמת צוות

מתוך הבנה כי ישנם נושאים נוספים המצריכים חשיבה ובמטרה לבחון ולגבש פתרונות נוספים לקידום ההתחדשות העירונית בשטחים שכוללים יחידות צמודות קרקע, מוצע להקים צוות בין - משרדי בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל הרשות להתחדשות עירונית, ובהשתתפות אגף התקציבים באוצר, וראש מנהל התכנון, או מי מטעמם. בין היתר יתייחס הצוות גם לסוגיית ההתנגדויות הקיימות לקידום פרויקטים מסוג זה ובחינה של פתרונות להסרתם, חסמים תכנוניים וחסמים כלכליים נוספים. בנוסף, הצוות ייתן את דעתו על בחינת ההיבטים הקנייניים הנוגעים ליחסי השכנות ביחידות צמודות קרקע ועל אפשרות של כפיית קידום תכניות בין שכנים.

### סעיפים 5-6 - תוספת אלפי יחידות דיור בהליך מהיר

במסגרת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 117 – הוראת שעה), התשע"ז-2017 (להלן – תיקון 117) נקבעה הוראת שעה לתקופה של 5 שנים, המאפשרת פיצול של דירה צמודת קרקע קיימת לדירה נוספת, בהליך של הקלה. בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת הוראת שעה זו צפויה לפוג ביום 15 בפברואר 2023.

כחלק ממדיניות הממשלה לעודד התחלות בניה של יחידות דיור ובכדי לייצר כלי המאפשר הגדלת היצע של יחידות דיור בהליך שהינו קצר מיתר חלופות אחרות להגדלת ההיצע, מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה בהתאם להצעת החוק שאושרה בהחלטה חק/812 של ועדת השרים לענייני חקיקה אשר קבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 2 ביוני 2022. בנוסף מוצע להטיל על השר האחראי לפעול לצורך הטמעת ההסדר באזור יהודה ושומרון.

### סעיף 7- השוואת תנאי ההתחדשות הבניינית

במטרה ליעל ולחקל על תהליכי התכנון וגביש הסכמות הדיירים בפרויקטים של התחדשות עירונית, מוצע לתקן את סעיף 5א בחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008, כך שהרוב הדרוש לתביעת דייר סרבן יקבע על שני שלישים מבעלי הדירות במקבץ (במקום ארבע חמישיות לפי המצב היום) ובלבד שלכל הפחות שני שלישים מהשטחים המשותפים במקבץ מוצמדים לדירותיהם של אלו (במקום שלושה רבעים לפי המצב היום). ובלבד שבבית המשותף ארבע דירות לפחות ויותר משני בעלי דירות.

בנוסף, במטרה להחליש את כוח הסירוב של סרבנים מועדים אלו מוצע לקבוע כי המפקח יהיה רשאי לקבוע שבעלי דירות שנראה שיש חשש לקשר סיבתי בין סירובם לביצוע הפרויקט לבין שימוש שלא כדין שנעשה ברכוש המשותף או בשטח הגובל לבניין או בשטח הדירות שבבעלותם, אינם נכללים במניין הדיירים לעניין הרוב המיוחס הנדרש לצורך תביעת דייר סרבן. בכדי להגיש את התביעה יהיה צורך בהצגת ראיות למפקח, וכן בהוכחה לכך שיותר ממחצית בעלי הדירות בבית המשותף מסכימים לביצוע העבודה.

לצד זאת, במטרה לאפשר את קידום ההליך ההתחדשות הבניינית, תוך שמירה מרבית על זכויותיהם של דיירים קשישים, מוצע להחיל את החובות המוטלות על יזם בהתחדשות מתחמית בנושא הקשישים וההסדרים הייחודיים החלים לגביהם, גם על יזמים בהתחדשות בניינית, ובכך לשפר את מצבם של הדיירים הקשישים.

### סעיף 8- השוואת תנאי המיסוי

סעיף 49כב(ב) לחוק מיסוי מקרקעין קובע כי הפטור ממס לדייר במסגרת פרויקט של פינוי בינוי יינתן לבעל זכויות בגין מכירת הזכויות ביחידה אחת בלבד במתחם. כחלק מהרצון לעודד פרויקטים של התחדשות עירונית מוצע להרחיב את הפטור הקיים הנוגע לתשלום המס בעת ביצוע העברת הזכויות לזיזם וקבלת הדירה חלופית מהיזם, כך שהפטור יינתן לבעל זכויות המחזיק גם ביותר מיחידת דיור אחת. בכדי לאפשר את מתן הטבות לקשיש המזכרות בסעיף 5, יש להחיל את הטבות המס גם על קשישים המתגוררים בבניינים שעוברים התחדשות בניינית. וכן, הרחבת הגדרת קשיש כך שיחול גם על חולה הנוטה למות.

## סעיף 9- עדכון מנגנון ההכרזה

בהתאם להוראות סעיף 14(א)(1) ו-2) לצורך מתן הכרזה נדרשת הסכמת הרשות המקומית ככל שההכרזה נעשית לבקשת מנהל הרשות הממשלתית או לבקשת יזם. הסכמה זו מחייבת החלטת מועצת העיר. הכרזה לבקשת מנהל הרשות הממשלתית לפי סעיף 14(א)(1), נעשית כחלופה לבקשת הרשות המקומית ולצורך תכנון הנעשה על ידי גורם ציבורי בשיתוף עימה או על ידי הרשות המקומית במימון גורם ציבורי. בנסיבות אלו, יש בדרישה להסכמת הרשות המקומית להכרזה הכבדה מיותרת על התהליך. הכרזה לבקשת יזם לפי סעיף 14(א)(2), נעשית, בהתאם לכללים שנקבעו על ידי שר האוצר במסגרת תקנות מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי), תשס"ד-2004 (להלן: "תקנות מיסוי מקרקעין"), אך ורק לאחר שפורסמה הודעה בדבר הפקדתה של תכנית פינוי בינוי במתחם ולאחר שהיזם התקשר בעסקאות פינוי בינוי עם רוב מיוחס מבין בעלי הדירות במתחם. התניית ההכרזה בהסכמת הרשות המקומית בשלב זה מאוחר בתהליך ההתחדשות העירונית יוצרת חוסר ודאות מבחינת ההכרזה, על המשמעות שיש לכך ליכולת לממש את המתחם. מאידך, עוד טרם שלב זה, הרשות המקומית היתה מעורבת בתהליך התכנון של המתחם, בין בכובעה כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת אשר אישרה את התכנית להפקדה לפי סעיף 62א(2) לחוק התכנון והבנייה, או ככל שנתנה המלצה לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית לפי סעיף 62(א) לחוק האמור או שמועצת הרשות המקומית הסכימה להגשת תכנית מועדפת למתחם לפי סעיף 9(ב) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014. משכך, מבוקש לתקן את סעיף 14(א)(2), כך שהסכמת הרשות המקומית תידרש רק מקום שהרשות המקומית לא נתנה הסכמה לתכנון פינוי בינוי המתחם כאמור.

עוד מבוקש כי סעיף 14(א)(2) יתוקן כך שיובהר כי מנהל הרשות הממשלתית יכריז על מתחם פינוי בינוי לבקשת יזם, ככל שקיימות בשטח 24 יחידות ויש תכנית פינוי בינוי שהופקדה או אושרה הכוללת לכל הפחות הכפלה של מספר יחידות הדיור הקיימות או 70 יחידות לפי הגבוה מביניהם, וזאת בהתאמה למאפייני התכנון הנדרשים לעניין תכנון מתחם פינוי בינוי כאמור בסעיף קטן (1) ולדרישה הקבועה בתקנות מיסוי מקרקעין לעניין הפקדתה של תכנית פינוי בינוי בקשר למתחם. בנוסף, מבוקש לתקן את סעיף 14(ג) בהתאמה לדרישות תקנות מיסוי מקרקעין, כך שמנהל הרשות הממשלתית יהיה רשאי ליתן אישור מקדמי לבקשת יזם ככל שיש תכנון ראשוני של המתחם, היינו תכנון במסגרתו בשטח קיימות לכל הפחות 24 יחידות המיועדות לתכנון של כפל מספר זה ולפחות 70 יחידות, וכי יהיה רשאי לקבוע כללים לעניין אופן הגשת הבקשה לאישור מקדמי.

## סעיף 10- פנייה לשמאי פינוי בינוי

כדי להקל על הנעה של פרויקטי התחדשות עירונית, מוצע לקבוע כי גם שיעור של 50% מבין בעלי הדירות בבית משותף, יוכלו לקדם פנייה לשמאי פינוי בינוי לצורך קביעת כדאיות כלכלית לפרויקט. זאת בשונה מהמצב כיום בו יש צורך בשני שלישים מבין בעלי הדירות. בכדי לקדם את קבלת השמאות יש צורך שלכל הפחות מחצית מהדירות בבית המשותף ומחצית מהרכוש בבית המשותף, יהיה בבעלות הדיירים אשר מקדמים את בקשת השמאות.

בנוסף, על פי המצב החוקי כיום, שמאים המוכשרים לכהן כשמאי פינוי בינוי, אינם רשאים לעסוק בשמאות פינוי בינוי, אף במקרים בהם לא קיים חשש לניגוד עניינים. מצב זה מביא לחוסר אטרקטיביות ובחוסר רצון של שמאים להיכלל ברשימת השמאים המוסמכים לפינוי בינוי. בנוסף, שמאים שאינם עוסקים בתחום הספציפי בצורה יומיומית בקיאים בנושא פחות באופן טבעי. מוצע לבטל את האיסור על שמאי פינוי בינוי לעסוק במקביל בשמאות פינוי בינוי בצורה עצמאית, וזאת על פי תקנות שייקבעו שר המשפטים.

## סעיף 11- עדכון התקן השמאי

השנים 2021-2022 התאפיינו בעליית מחירים משמעותית ובמנגנון ציפיות מועצם בנוגע להמשך עליית המחירים. תכניות התחדשות עירונית אשר מאושרות במוסדות התכנון, נדרשות לעמוד ברף רווח יזמי מסוים בהתאם לתקן שמאי מספר 21. תכניות מסוימות מאושרות תוך עמידה ברף רווחיות מינמאלי. מצב זה מעלה חשש כי במצב בו מחירי הדירות יורדים, הנחות המוצא שעמדו בעת הכנת התכנית אינן רלוונטיות, ומשכך הפרויקט הופך ללא כדאי ואיננו מקודם. ההצעה מבקשת להנחות את השמאי הממשלתי לבחון את הגדלת אחוז הרווח היזמי המומלץ בעת אישור התכנית, כך שגם במצב של ירידת מחירים, תהיה לפרויקטים יכולת להתקדם ולהתממש.

## סעיף 12- עדכון התהליך להקצאת קרקע

החלטה מס' 369 מיום 12 ביוני 2013 הטילה על גופי התכנון לקדם תכנון למוסדות ציבור באופן שיביא לניצול מיטבי של הקרקע. בהחלטה מס' 1828 מיום 11 באוגוסט 2016 הממשלה אימצה את עקרונות התדריך והוא פורסם בשנת 2018. התדריך מנחה את התכנון המומלץ למגוון של מוסדות ציבור. כך למשל התדריך מייצר כמה טיפוסים של בתי ספר (A/B/C) כאשר הטיפוסים A ו-B מתייחסים לבניה ביישובים עירוניים, הן חדשה והן במרקם קיים. מוצע להנחות את מנהל מינהל התכנון לקדם עדכון של התדריך במוסדות חינוך תוך הגדלת כמות כיתות הלימוד לדונם דבר שיביא להגדלת מספר הקומות המומלצות לבנייה בשטחים עירוניים. בנוסף, על התדריך לקדם צעדים להרחבת השימושים האפשריים בעירוב שימושים מסחרי כך שהעירוב יתאפשר גם בבתי ספר. בנוסף, מוצע לעדכן את התדריך גם בנוגע למוסדות ציבור באופן כללי כך שיומלץ על הגברת הצפיפות ועירוב השימושים. לבסוף, על העדכון להביא בחשבון קיומם של קווי מטרות ואמצעי הסעת המונים נוספים המקודמים במרכז הארץ במטרה להביא לציפוף משמעותי בקרבתם.

בנוסף, מוצע להקים צוות אשר יאתר נושאים נוספים המהווים חסם בפני קידום בנייה רוויה של מוסדות חינוך, כגון השימוש במעליות המותר כיום מגיל 14 בלבד, שימוש בשטחי הגג של בתי הספר ומרפסות ייעודיות. הצוות יאתר חסמים ויציע מגוון של פתרונות במטרה להקל על קידום התכניות.

### סעיף 13 - הקצאת המימון

משרדי הממשלה השונים מתקצבים הקמה של מוסדות ציבור שונים כגון בתי ספר, גני ילדים ומעונות יום על ידי משרד החינוך, בתי כנסת על ידי המשרד לשירותי דת ומוסדות תרבות על ידי משרד התרבות והספורט. בכדי לעודד מוסדות ציבור בהם מתקיים עירוב שימושים בתחומי המגורים והמסחר, ועירוב של מוסדות ציבור שונים, וזאת במטרה לייצר מרכזים בהם ניתן לקבל מגוון רחב של שירותים ציבוריים, דבר שיביא לייעול השימוש במבנים, מוצע להטיל על השרים לתקן את מבחני התמיכה העוסקים בתמיכה לבינוי במוסדות ציבור, באופן לפיו לפחות 15% מהסכום המוקצה לתמיכות בכל מבחן תמיכה ייועד למבני ציבור אשר יש בהם עירוב שימושים או ריכוז מוסדות ציבור שונים.

### סעיף 14 - מנגנון פקיעת עסקאות

במקרים רבים, בעלי דירות במתחמי פינוי בינוי מחליטים להתקשר עם יזם באופן עצמאי בלא שנבחר על ידי כלל בעלי הדירות במתחם. כתוצאה מכך, ליזמים שונים התקשרויות עם חלק מבעלי הדירות במתחם, באופן שאינו מאפשר מימוש פינוי בינוי על ידי מי מהם, בין מבחינת קידום התכנון ובין מבחינת הוצאת היתרי בנייה למימוש התכנון. לכאורה, יכולים בעלי הדירות לעשות שימוש בזכותם לבטל את ההתקשרות ככל שלא הושג הרוב הנדרש בחלוף שנתיים ממועד ההתקשרות בעסקה ראשונה לפי תיקון מס' 7 לחוק פינוי בינוי (עידוד מיזמי פינוי בינוי), התשס"ח – 2008, אשר נכנס לתוקפו ביום 18.11.21, או ממועד כניסת התיקון האמור לתוקפו, לפי המאוחר, ואולם במקרים רבים ברי כי אין כל היתכנות להגיע לרוב הנדרש בפרק זמן זה, נוכח פיצול ההסכמות בין יזמים שונים, ואין בכך אלא לדחות את האפשרות לקדם את הפרויקט לפרק זמן ממושך. לא זו בלבד, אלא שפעמים רבות בעלי הדירות מתקשים להתארגן לשם קבלת החלטה לעניין ביטול ההתקשרות או חושים לעשות כן בשל לחצים המופעלים עליהם מצד היזמים.

על מנת לאפשר קידום פינוי בינוי במקרים אלו, מבוקש לקבוע כי בסמכות הדיירים שחתמו על עסקאות פינוי בינוי שנחתמו בין בעלי דירות ובין מספר יזמים במקרקעין לבטל עסקת הפינוי הבינוי עם היזם בחלוף שישה חודשים מעת שמנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קבע כי עסקאות אלו הן עסקאות חוסמות, על פי תנאים מוגדרים. תנאים אלו מתייחסים להתאמת המקרקעין לפינוי בינוי, למספר היזמים הפועלים בהם והיקף ההתקשרויות שיש לכל אחד מהם עם בעלי הדירות וכן לפרק הזמן שחלף ממועד חתימת העסקה הראשונה. זאת, על פי פנייה של יזם שהתקשר עם בעלים של 20% מהדירות לפחות ואליו הצטרפו שלושה מבעלי הדירות שחתמו עם יזם אחר או של 10% מבעלי הדירות במקרקעין שהתקשרו עם יותר מיזם אחד או פנייה של שני יזמים אשר כל אחד מהם התקשר עם לפחות 20% מבעלי הדירות במקרקעין. על היזם הפונה למנהל מוטלת החובה לשלוח העתק מבקשתו לכל בעלי הדירות והיזמים במקרקעין. ככל שעסקה פקעה בעקבות החלטה זו, היזם זכאי לתשלום בהתאם לתקנות שייקבעו על ידי שר המשפטים בהסכמת שר הבינוי והשיכון, ובעלי הדירות לא ייחשבו כמי שהפר הסכם. במידה והיזמים הגיעו להסכמות בפרק הזמן שהוקצה עד ליום פקיעת העסקאות, יודיעו על כך למנהל הרשות ורשאי המנהל להודיע על ביטול מנגנון הפקיעה. לבעלי הדירות ישנה האפשרות לקבל החלטה לדחות את הבקשה ברוב קולות מבין בעלי הדירות. ההוראות יחולו גם על עסקאות שנחתמו לפני תיקון החוק, אולם לגבי עסקאות כאלו ימנו שנה מיום כניסת התיקון לתוקף או שנה וחצי, או שנתיים וחצי ממועד החתימה הראשונה בהתאמה למספר יחידות הדירור שבמתחם, המאוחר מבין השניים.

**תקציב**

אובדן הכנסות בסך 50 מיליון ש"ח בשנה, החל משנת 2024.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים

2023 ו-2024.

# תיקון עיוותים במיסוי מקרקעין תוך עידוד המשך ירידת המחירים בשוק הדיור

## מחליטים

במטרה לתת מענה לעלויות שחלו במחירי הדיור בישראל בשנים 2021 ו-2022 ולעודד את המשך ירידת המחירים שהחלה בשנת 2023, ועל מנת לעודד מכירת דירות מגורים בטווח הקרוב ולהפחית את התמריץ המיסוי לרכישה והחזקה של דירות מגורים וקרקעות זמינות לבניה, ובכך לתרום להגדלת היצע הדירות והורדת מחירי הדירות, וכן על מנת למנוע עיוותים נוספים בתחום מיסוי המקרקעין, לתקן את חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – **חוק מיסוי מקרקעין**), בהתאם לעקרונות הבאים:

1. במטרה להביא להגדלת היצע הדיור באמצעות עידוד בנייה על קרקעות פרטיות למגורים, מוצע לקבוע הוראת שעה לגבי מכירות של מקרקעין בידי יחידים שייעשו עד ליום 31 בדצמבר 2026 שאלה עיקריה:

א. על מכירה כאמור ברישה יחול שיעור מס שבח מופחת של עד 25% על החלק המוטב של השבח הריאלי עד יום התחילה כמפורט בסעיף קטן (ב) בהתקיים כל אלה:

(1) המכירה היא ממחזיק פרטי והיא של זכות במקרקעין שהיא קרקע שקיימת לגביה תכנית, כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), המתירה בניה למגורים על הקרקע של 15 יחידות דיור לפחות.

(2) רכישתה של הקרקע היא בתקופה שמיום 1 באפריל 1961 ועד יום 6 בנובמבר 2001.

(3) המכירה לא נעשתה בלא תמורה או בין קרובים, על מכירה שחל לגביה פטור מהמס, כולו או חלקו, או שיעור מס מופחת, לפי חוק מיסוי מקרקעין או לפי פקודת מס הכנסה, או על מכירה שחלות לגביה הוראות סעיף 5(ב) לחוק מיסוי מקרקעין.

(4) לעניין זה, "**שבח ריאלי עד יום התחילה**" – כהגדרתו בסעיף 47 לחוק.

ב. החלק המוטב של השבח הריאלי עד יום התחילה –

(1) אם הסתיימה בנייתן על הקרקע של כל הדירות המיועדות לשמש למגורים המותרות לבנייה לפי תכנית הבנייה שחלה לגבי הזכות במקרקעין במועד סיום הבנייה עד תום 48 חודשים מיום המכירה – 100% מהשבח הריאלי עד יום התחילה; לעניין סעיף זה, יראו בקבלת אישור להספקת חשמל, מים או חיבור של טלפון לבניין, לפי סעיף 157א לחוק התכנון והבניה, כסיום הבנייה;

(2) אם הסתיימה בנייתן על הקרקע של כל הדירות המיועדות לשמש למגורים המותרות לבנייה לפי תכנית הבנייה שחלה לגבי הזכות במקרקעין במועד סיום הבנייה אחרי התקופה הקבועה בפסקה אחת ועד תום 60 חודשים מיום המכירה – 80% מהשבח הריאלי עד יום התחילה;

(3) אם הסתיימה בנייתן על הקרקע של כל הדירות המיועדות לשמש למגורים המותרות לבנייה לפי תכנית הבנייה שחלה לגבי הזכות במקרקעין במועד סיום הבנייה אחרי התקופה הקבועה בפסקה אחת ועד תום 72 חודשים מיום המכירה – 70% מהשבח הריאלי עד יום התחילה;

(4) אם הסתיימה בנייתן על הקרקע של כל הדירות המיועדות לשמש למגורים המותרות לבנייה לפי תכנית הבנייה שחלה לגבי הזכות במקרקעין במועד סיום הבנייה אחרי התקופה הקבועה בפסקה אחת ועד תום 84 חודשים מיום המכירה – 60% מהשבח הריאלי עד יום התחילה;

(5) אם הסתיימה בנייתן על הקרקע של כל הדירות המיועדות לשמש למגורים המותרות לבנייה לפי תכנית הבנייה שחלה לגבי הזכות במקרקעין במועד סיום הבנייה אחרי התקופה הקבועה בפסקה אחת ועד תום 96 חודשים מיום המכירה – 50% מהשבח הריאלי עד יום התחילה.

(6) אם לא התקיים האמור באף אחד מפסקאות (1) עד (5) – 0% מהשבח הריאלי עד יום התחילה.

ג. מוכר זכות במקרקעין כאמור בסעיף זה, חייב בתשלום מס השבח הרגיל, כל עוד לא התקיימו התנאים המוזכרים להפחתת שיעור המס כאמור. עם התקיימות התנאים המוזכרים, יהא זכאי המוכר להחזר מס ששילם ויחולו לענין זה הוראות סעיף 103א לחוק.

ד. מנהל רשות המסים רשאי לדחות את תשלום המס, כולו או חלקו, אם המוכר המציא ערובה בדרך ובתנאים שקבע להבטחת התשלום האמור.

2. במטרה לעודד כניסת דירות נוספות למכירות בשוק הדיור, לשנות את תקופת שחלוף דירת מגורים לעניין שיעורי מס החלים על בעלי דירה יחידה:
  - א. לקצר את התקופה בסעיף 49(ג1) לחוק שבה יראו את הדירה הנמכרת כדירת המגורים היחידה שבבעלות המוכר גם אם יש לו, בנוסף על הדירה הנמכרת, דירת מגורים שנרכשה כתחליף לדירה הנמכרת ל-12 חודשים שקדמו למכירה.
  - ב. לקצר את התקופה בסעיף 9(ג1)(2)(ב) שלאחר רכישת דירה בה מי שמכר דירת מגורים אחרת שהיתה דירתו היחידה עד למועד רכישת הדירה ייהנה משיעורי מס רכישה עבור רוכש דירה יחידה ל-12 חודשים.
3. לתקן את סעיף 48 לחוק כך שיקבע כי מי שרכש קרקע לבניית דירת מגורים, ומוכר דירת מגורים אשר בנה עליה, לא יוכל ליהנות מחישוב מוטב של מס השבח לפי סעיפים 48(ב2) או 48(ב3) לחוק, לפי העניין (ליניאריות חדשה), אלא אם הוציא היתר בנייה לדירה, כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, עד ליום 31 בדצמבר 2026.
4. לתקן את העיוות שנוצר במיסוי דירות מעטפת כך שיובהר כי רוכש דירת מעטפת חייב יהיה בשיעורי מס הרכישה המוטלים על דירת מגורים.
5. במטרה לאפשר הגשה פשוטה, נגישה ומקוונת של מסמכים, לתקן את סעיף 76 לחוק מיסוי מקרקעין כך שיקבע כי שר האוצר, באישור וועדת הכספים, יהיה רשאי לקבוע אילו טפסים יוגשו באופן מקוון מבין כלל הטפסים שבחוק.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מדיניות מיסוי המקרקעין משפיעה באופן משמעותי על מחירי הדיור והמגמות בשוק, זאת דרך השפעותיה על הביקושים בשוק ועל היצע הדירות. בהתאם למפורט בדו"ח של ארגון ה-OECD שפורסם בשנת 2021, "Reforming the Taxation of Housing in Israel" (להלן – הדוח), ישנם עיוותים שונים במערכת מיסוי המקרקעין אשר מביאים להשפעות שליליות על שוק הדיור. זאת, בין היתר, דרך יצירת ביקושים עודפים בשוק הדיור ודרך מדיניות מס רגרסיבי הפוגעת בשוויון. בנוסף, תיקון מערכת המס הקיימת מאפשר להאיץ בנייה ולהגדיל את היצע יחידות הדיור בטווח הזמן הקצר. בהתאם להמלצות הדו"ח, מוצע לקדם את הצעדים המפורטים לצמצום עיוותי המס ולהאצת הבנייה.

### לסעיף 1

סעיף 48(ב1)(1) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – חוק מיסוי מקרקעין), קובע כי סכום מס השבח לגבי מקרקעין שנרכשו עד יום 6 בנובמבר 2001, מחושב באופן ליניארי, כך שעל השבח הריאלי עד יום 6 בנובמבר 2001 מוטל מס בשיעור מס ההכנסה שחל על היחיד לפי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה (ראו פסקת משנה (א) של סעיף 48(ב1)(1) לחוק), ועל השבח הריאלי שמיום 7 בנובמבר 2001 עד יום המכירה מוטל מס העומד נכון להיום על שיעור של עד 25% ליחיד (ראו פסקאות משנה (ב) ו-(ג) של הסעיף האמור).

סעיף 48(ד1) לחוק מיסוי מקרקעין מסייג את האמור וקובע ששיעור מס השבח לגבי מקרקעין שנרכשו בתקופה שעד יום 1 באפריל 1961 לא יעלה על 12% אם יום הרכישה היה עד סוף שנת המס 1948, ואם יום הרכישה היה בשנות המס 1949 עד 1960 לא יעלה שיעור המס על 12% מהשבח ועוד 1% לכל שנה משנת המס 1949 ועד שנת הרכישה.

מהאמור עולה, כי במכירת מקרקעין שנרכשו בתקופה שמיום 1 באפריל 1961 עד יום 6 בנובמבר 2001, מוטל על השבח הריאלי שנצמח עד יום 6 בנובמבר 2001 מס בשיעור מס ההכנסה שחל על היחיד לפי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה. סעיף זה קובע על הכנסותיו של היחיד שיעור מס שולי מקסימלי של 47%. שיעור זה הוא כמעט כפול משיעור המס המוטל על מוכר זכות במקרקעין שנרכשו לאחר יום 6 בנובמבר 2001. שיעור זה יוצר תמריץ שלילי למכור את המקרקעין, ומעכב מכירת קרקעות לגורמים אשר יכולים לפתח את הקרקע וכך להגדיל את היצע הדירות.

כדי לעודד מכירת קרקעות אשר נרכשו לפני יום 7 בנובמבר 2001, קרי קרקעות שנמצאות במשך שנים רבות בידי בעליהן ונצמח עליהן שבח גבוה, מוצע לקבוע, כהוראת שעה, שבמכירת זכות במקרקעין המיועדים לבנייה למגורים, בידי יחיד, בתקופה שמיום התחילה עד יום 31 בדצמבר 2026 – יחול שיעור מופחת של מס שבח, על חלק מהשבח הריאלי שנצבר עד יום 7 בנובמבר 2001, שיהיה בשיעור המס הקבוע בסעיף 48(ב1)(1) לחוק מיסוי מקרקעין, העומד היום על 25% (בהמשך יפורט כיצד יקבע החלק מהשבח שיזכה בשיעור המס המופחת). כאמור, זהו שיעור המס המשולם על השבח הריאלי שנצמח כיום, והוא נמוך משמעותית משיעור המס המוטל על השבח שנצבר לפני יום 7 בנובמבר 2001 ואשר

היה נגבה במכירת המקרקעין לולא ההוראה המוצעת. כאמור, נועדה ההפחתה המוצעת לשמש תמריץ למכירת הקרקעות וכך להביא להגדלת היצע הדירות למגורים.

שיעור המס המופחת כאמור יינתן על פי המוצע רק אם המכירה היא של זכות במקרקעין שהיא קרקע שקיימת לגביה תכנית בנייה (המוגדרת על פי המוצע בסעיף קטן (ה) כתכנית מפורטת כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, או תכנית כמשמעותה באותו חוק שתנאי לאישורה הוא אישור תכנית לאיחוד וחלוקה כמשמעותה בסימן ז' בפרק ג' לחוק האמור) (להלן בסעיף זה – **תכנית בנייה**), המתירה בנייה על הקרקע של 15 דירות מגורים לפחות. תנאי זה מגשים את מטרת ההוראה המוצעת, קרי הגדלת היצע הדירות, בכך שיתמרץ מכירה של קרקעות שפוטנציאל הבנייה עליהן גבוה.

התנאי הנוסף שמוצע לקבוע לזכאות לשיעור המס המופחת הוא שבתוך תקופה קצובה הסתיימה בנייתן על הקרקע של כל הדירות המיועדות לשמש למגורים המותרות לבנייה לפי תכנית הבנייה שחלה לגבי הזכות במקרקעין במועד סיום הבנייה. תנאי זה נועד לתמרץ את רוכש הקרקע להוציא לפועל את בניית הדירות במהירות, וכך להגדיל את היצע הדירות (מאחר שההקלה ניתנת למוכר, התמריץ לרוכש יופעל באמצעות חוזה המכר, שיתייחס לתוצאות אי-עמידתו בתנאי סיום הבנייה). מוצע שלעניין תנאי זה, יראו כמועד סיום הבנייה את המועד שבו התקבל אישור לאספקת חשמל, מים או חיבור של טלפון לבניין, לפי סעיף 265 לחוק התכנון והבנייה.

ככל שהרוכש יסיים את בניית דירות המגורים בתקופה קצרה, יהיה זכאי המוכר לשיעור המס המופחת על חלק גדול יותר מהשבח הריאלי עד יום התחילה. כך, מוצע לקבוע כי אם הרוכש ישלים את בניית הדירות בתוך 4 שנים מיום המכירה, המוכר יהיה זכאי לשיעור מס של 25% על כלל השבח הריאלי על יום התחילה. מהשנה החמישית ועד השמינית חלק השבח הריאלי עד יום התחילה שיהיה זכאי לשיעור המס של 25%, יפחת בצורה הדרגתית. אם הרוכש לא יבנה את דירות המגורים עד תום 8 שנים מיום המכירה, המוכר לא יהיה זכאי לשיעור המס המופחת על אף חלק מהשבח הריאלי עד יום התחילה.

## לסעיף 2

ביום 29 במרץ 2016 התקבל תיקון 85 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) אשר קבע בהוראת שעה קיצור ל-18 חודשים של משך הזמן שמשפרי דיור יכולים להחזיק במקביל בשתי דירות להיחשב כבעלי דירה יחידה לפני שמכרו את דירתם הישנה. הוראת השעה פגה תוקף ביום 6 ביולי 2021 ולאחר מכן משך התקופה חזר לתקופה של 24 חודשים כלשון החוק.

מתן האפשרות ליהנות מהטבות המיסוי לדירה יחידה תוך החזקה בשתי הדירות לתקופה ממושכת מתמרצת את משפרי הדיור להמתין לעליית מחירי הדיור לפני שמוכרים את דירתם הישנה. דבר זה מביא למלאי גדול של "דירות בהמתנה", מקטין את היצע הדירות הזמינות בשוק ומביא לעליית מחירי הדירות. לצד זאת, לפי מחקר של הכלכלנית הראשית במשרד האוצר משפרי דיור המחזיקים ב"דירה בהמתנה" מאופיינים בהכנסה גבוהה מאוד למשק בית אשר מגיעה במוצע לכפי שתיים ממשק בית ממוצע בישראל. זאת האיתנות הפיננסית הנדרשת על מנת להחזיק לפרק זמן ארוך בשתי דירות מגורים.

מכאן שהתקופה הארוכה הקיימת כיום בחוק המאפשרת ליהנות מהטבות המיסוי המיועדים לבעלי דירה יחידה, גם אם מחזיקים בשתי דירות למשך שנתיים, מיטיבה עם משקי בית בעלי הכנסות גבוהות ופוגעת בזוגות צעירים המעוניינים לרכוש דירה לאור ההשפעה השלילית על מחירי הדירות. לפיכך מוצע לקצר את התקופה ל-12 חודשים.

ייקבעו הוראות תחילה הדומות במהותן להוראות אשר נקבעו בתיקון מס' 85.

## לסעיף 3

ביום 5 באוגוסט 2013, פורסם חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013. בסעיף 43 לחוק האמור תוקן חוק מיסוי מקרקעין. במסגרת אותו תיקון בוטלה הוראת הפטור ממס שבח שהייתה קבועה בסעיף 49ב(1) לחוק מיסוי מקרקעין, וחלה על מוכר דירה שבבעלותו יותר מדירת מגורים אחת. מנגד, נקבע באותו תיקון שלמי שבבעלותם יותר מדירת מגורים אחת יחושב מס השבח במכירת דירה לפי ה-"חישוב הליניארי המוטב", כך ששבח שייחוס לתקופה שעד יום 1 בינואר 2014 יהיה פטור ממס שבח, ואילו שבח שייחוס לתקופה שמהמועד האמור ואילך יחויב במס שבח בשיעור שנקבע בחוק מיסוי מקרקעין.

למרות שמטרתו של התיקון היה להקל עם מי שהיו בעלי דירות מגורים במועד התיקון כך שיהיו פטורים ממס על השבח שנצבר לפני התיקון, ובדומה למצב החוקי שחל לפני תיקון מס' 76, התיקון לא הגביל את החישוב הליניארי המוטב כך שיחול רק על זכות במקרקעין שהייתה דירת מגורים במועד כניסת החוק לתוקף. על כן, גם מי שבמועד התיקון היה בעלים של זכות במקרקעין שהיא קרקע (אשר לא היה יכול לקבל פטור במכירתה לפני התיקון) יכול ליהנות במכירת הזכות מהחישוב הליניארי המוטב, ובלבד שבונה על הקרקע דירת מגורים לפני המכירה.

לפיכך, מוצע לתקן את סעיף 48א(ג) לחוק מיסוי מקרקעין כך שיקבע כי מוכר זכות במקרקעין שהיא דירת מגורים, לא יוכל להנות מהחישוב הליניארי המוטב, אלא אם הוציא היתר לבניית הדירה עד ליום 31 בדצמבר 2026.

בשל הרצון לעודד בניית דירות על קרקע פנויה ובכדי לאפשר לבעלים של קרקעות כאמור אשר הייתה להם ציפייה להנות מהחישוב הליניארי המוטב לממש את ציפיותם זו, מוצע לתת פרק זמן למי שבבעלותו קרקע כאמור להוציא היתר בנייה לשם בניית דירת מגורים, ואם יעשה כן, יקבל במכירתה את המסלול הליניארי המוטב.

#### לסעיף 4

כיום ישנם מקרים שדירות, בדרך כלל דירות יוקרה, נמכרות על ידי הקבלן ללא שנעשה בהם שיפוץ הפנים בדירה ("דירת מעטפת"). בשל נוסח הסעיף יש מחלוקת לגבי אם דירות מעטפת מוגדרות כדירת מגורים לצורך מיסוי מקרקעין, ואם הרוכש של הדירה חייב בשיעורי מס הרכישה הגבוהים יותר המוטלים ברכישת דירת מגורים להשקעה. מבחינה מהותית אין הצדקה לכך שרוכשים של דירות מעטפת ייהנו מיתרון המיסוי, ויתחמקו מתשלום שיעור מס הרכישה המוטל על דירות מגורים. על כן, מוצע לקבוע בחוק באופן מפורש כי דירת מעטפת תהיה חייבת במס רכישה כדירת מגורים.

#### לסעיף 5

סעיף 76א לחוק מיסוי מקרקעין קובע כי שר האוצר באישור וועדת הכספים רשאי לקבוע כי הצהרות לפי סעיפים 73 עד 76, כולן או חלקן, בקשה לתיקון שומה לפי סעיף 85, הודעת השגה לפי סעיף 87 ומסמכים כאמור בסעיף 96, יוגשו באופן מקוון. ישנם הצהרות וטפסים נוספים שיש להגיש לפי סעיפים אחרים בחוק, אבל לפי נוסח הסעיף היום שר האוצר, באישור וועדת הכספים לא יכול לחייב את הגשתם באופן מקוון. זאת בניגוד לסעיפים המקבילים בשאר חוקי המס (כדוגמת פקודת מס הכנסה, וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976), שבהם אין הגבלה על מספר מסוים של הצהרות וטפסים שרק אותם מוסמך שר האוצר, באישור וועדת הכספים, לקבוע שיוגשו באופן מקוון. מוצע להתאים את נוסח חוק מיסוי מקרקעין לשאר חקיקת המס ולקבוע ששר האוצר, באישור וועדת הכספים, יהיה רשאי לקבוע אילו טפסים יוגשו באופן מקוון מבין כלל הטפסים שבחוק. ויובהר, שבעת התקנת התקנות לקביעת כי טופס ספציפי יוגש באמצעים מקוונים, הקביעה תיבחן לאור אמות המידה הקבועות בהנחיית היועץ 1.2500 לעניין גיבוש הסדרים דיגיטליים.

#### תקציב

אובדן הכנסות בסך 50 מיליון ש"ח בשנה, החל משנת 2024.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.



## הגברת התחרות והפחתת הריכוזיות במשק

## הגברת התחרות והייצור בענף החקלאות

### מחליטים

כחלק ממדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה ולהפחתת הנטל הרגולטורי בתחום מוצרי המזון, ובהמשך להחלטה מס' 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, להחלטה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 ולהחלטה מס' 213 מיום 1 באוגוסט 2022 -

1. להנחות את שר האוצר לתקן במסגרת התכנית הכלכלית את חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), תשל"ג-1973 (להלן – **חוק מועצת הצמחים**), באופן הבא -
  - א. סעיפים 11(2) ו-11(6) לחוק מועצת הצמחים בדבר תפקידי מועצת הצמחים (להלן – **המועצה**) - יבוטלו.
  - ב. לתקן את סעיף 13 לחוק מועצת הצמחים כך שהמועצה תבצע פעולות הדברה או מניעת מחלות ומזיקים עבור חקלאי ותהיה רשאית לחייב אותו בעלות ההדברה רק במידה וקיימת הסכמה של החקלאי לביצוע ההדברה וגביית התשלום.
  - ג. לבטל את סעיף 14(ב) לחוק מועצת הצמחים כך שסמכות המועצה להסדיר את הפרסום בענף ולחייב את החקלאים בעלות הפרסום תבוטל.
  - ד. לבטל את סעיפים 20 עד 30 לחוק מועצת הצמחים כך שסמכות המועצה לתכנן את הענף לרבות קביעה של היקף הייצור, ניהול שטחי הגידול והסדרה של מקטע השיווק יבוטלו.
  - ה. לבטל את סעיפים 31 עד 35 לחוק מועצת הצמחים כך שתבוטל הסדרת הייצוא בענף.
  - ו. לבטל את סעיפים 36 עד 39 לחוק מועצת הצמחים וכן לקבוע כי התשלום של חקלאים למועצה יהיה וולונטרי, תבוטל סמכות המועצה לדרוש מסמכים ומידע מחקלאים ותבוטל אפשרות המועצה לקבוע מחירים של תוצרת.
  - ז. לתקן את סעיף 64 לחוק מועצת הצמחים כך שהחל מתיקון החוק המועצה לא תוכל לחייב את החקלאי לרכוש את הביטוח ולחייב אותו בעלות הביטוח, אלא רק במידה וקיימת הסכמה של החקלאי לרכוש ביטוח ולשלם.
  - ח. 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.
  - ט. לקבוע כי המועצה לא תהיה רשאית לפרסם מחירים מומלצים של תוצרת.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בעשורים האחרונים מחירי הפירות והירקות עלו בכ-100% ובכ-80% בהתאמה, עליית המחירים הקטינה את צריכת הפירות והירקות לנפש, אשר ירדה בתקופה זו בכ-25%. למועצות הייצור סמכויות רבות על ציבור החקלאים, כך למשל החקלאים חייבים בתשלום שנתי למועצות. כמו כן, המועצות יכולות לבצע פעולות לחקלאי ללא הסכמתו ולחייב אותו בהוצאות. בנוסף, מועצת הצמחים פועלת לעודד תיאומי מחירים וצמצום כמויות בין החקלאים, כך שהמועצה מהווה פלטפורמה לכינוס החקלאים במטרה לקבוע את המחירים והכמויות בשוק.

במטרה להגביר את רמת התחרות בענף החקלאות מוצע לבטל את סמכויות החובה של מועצת הצמחים על החקלאים כך שהתקשרות של חקלאי מול המועצה תהיה וולונטרית ובאישור החקלאי. לפי השינוי המוצע התשלומים למועצה על ידי החקלאים יהיו וולונטריים, המועצה לא תוכל לבצע פעולות הדברה ופרסום ולחייב את החקלאי בהוצאות, והמועצה לא תוכל לרכוש ביטוח לחקלאי ולחייב אותו בהוצאות. כמו כן, סמכות המועצה לתכנן ולקבוע כמויות ייצור בענף הצומח תבוטל, וסמכויות המועצה להסדרת הייצוא של מוצרים מהצומח תבוטל. בנוסף, מוצע שהמועצה תפסיק לעודד ולפעול לתיאום 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.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מספר 3756 מיום 9 באוקטובר 2011 ;  
החלטה מספר 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 ;  
החלטה מספר 213 מיום 1 באוגוסט 2022.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה

### מחליטים

במטרה להפחית את הריכוזיות ולהגביר את התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה ולהביא להפחתת יוקר המחיה בישראל ובהמשך להחלטה מס' 243 מיום 1 באוגוסט 2021, להמלצות הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא (ועדת לנג) מיום 11 בנובמבר 2014, ולהמלצות ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה מיום 18 ביולי 2012:

#### צמצום כוח השוק של ספקים

1. לתקן את חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014 (להלן – **חוק המזון**), ולקבוע בו הוראת שעה ל-5 שנים, אשר השר יהיה רשאי להאריכה בצו לתקופה נוספת ובלבד שתקופת הוראת השעה לא תעלה על 5 שנים מיום התחילה של סעיף קטן (א), בהתאם לעקרונות שלהלן (להלן – **הוראת השעה**):

א. צמצום כוח השוק של הספקים להפצת סל מצרכים –

(1) לקבוע איסור על ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול, לספק לקמעונאי מצרכים של יצרנים גדולים או בינוניים נוספים, במישרין או בעקיפין; על אף האמור, ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול ושהוא יצרן בינוני, יהיה רשאי לספק לקמעונאי גם מצרכים שהוא מייצר.

(2) על אף האמור בסעיף קטן (1), 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 יצרנים בינוניים בשנת 2021; חישוב מחצית הפעילות יתייחס, בין היתר, לכמות מצרכי היצרן הגדול והיצרנים הבינוניים שסופקו בשנת 2021 ולהיקף המכירות שלהם באותה שנה.

(3) הוראות סעיפים קטנים (1) ו-(2), לא יחולו על הפצה פיזית של מצרכים לקמעונאי. ב. על אף האמור בחוק התחרות, התשמ"ח-1988 (להלן – **חוק התחרות**), לקבוע איסור על יצרן גדול ועל ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול, להתמזג, כמשמעות מונח זה בחוק התחרות, עם יצרן גדול, יצרן בינוני או ספק גדול שמספק מצרכים של יצרן גדול או בינוני. ג. לקבוע איסור על ספק גדול וקמעונאי, להתקשר בהסדר במסגרתו ניתנת לקמעונאי הנחה על מצרך, שתלויה ביעדי רכישה כספיים או כמותיים של מצרך אחר ממוצרי הספק הגדול. ד. על אף האמור בסעיף 17(א) לחוק המזון, לקבוע כי קמעונאי גדול יהיה פטור מקבלת אישור הממונה על התחרות לפתיחת חנות גדולה נוספת באזור ביקוש, בהתאם להוראות סעיפים 17(ב)-(ג) לחוק המזון, אם במהלך כל אחד מששת החודשים שקדמו למועד החתימה על החוזה, 60% מהיקף המכירות של הקמעונאי הגדול בישראל לא היו של ספקים גדולים. ה. לקבוע הוראות אכיפה בנוגע להפרת הוראות סעיפים קטנים 1(א)-(ג), במסגרת הסדרי האכיפה של חוק המזון.

ו. לקבוע מועדי תחילה מאוחרים להוראות שבסעיפים קטנים 1(א) ו-1(ג), על מנת לאפשר היערכות מוקדמת של הגורמים הרלוונטיים בעניין.

2. להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר ובהשתתפות: הממונה על התחרות, הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתעשייה, נציג בנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה או מי מטעמם (להלן – **צוות ריכוזיות במזון**), לצורך ביצוע ההוראות שלהלן:

א. מעקב אחר יישום הוראת השעה והשגת מטרותיה;  
ב. גיבוש המלצה לשר האוצר ולשר הכלכלה והתעשייה בנוגע לתיקונים נדרשים בהוראת השעה, ככל שנדרשים, ולהארכת הוראת השעה;  
ג. בחינת הצורך בקביעת הוראות נוספות לצמצום הכוח של ספקים גדולים, ובכלל זה בחינת מקטע הייצור, וגיבוש המלצות להוראות כאמור, ככל שנדרשות;  
ד. איתור הסדרים שפוגעים בתחרות בענף החקלאות ומתן המלצות לצעדים למניעתם.

3. צוות הריכוזיות במזון, יגיש את המלצותיו לשרים לעניין סעיפים קטנים 2(ב)-(ג), בתוך 180 ימים מיום התחילה של הוראת השעה.

4. 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.

#### חיזוק התחרות והורדת יוקר המחיה בתחום העופות

5. לתקן את סעיף 3 לחוק התחרות, כך שהסדר שכבילותיו נוגעות לגידול ושיווק בסיטונות של תוצרת חקלאית מגידול מקומי מסוג עופות, ייחשב כהסדר כובל, אם אחד הצדדים להסדר הוא מי שעוסק בגידול עופות שהוא או אדם קשור אליו מחזיק גם משחטה.

6. לעניין החלטה זו –

“אזור ביקוש”; “ספק”; “ספק גדול”; “קמעונאי גדול” – כהגדרתם בחוק המזון;  
“חוזה” – חוזה שמטרתו או תוצאתו עשיית עסקה במקרקעין לשם הקמת חנות גדולה, לרבות רכישה, מכירה, החכרה או השכרה של המקרקעין.  
“יצרן” – תאגיד שהתאגד בישראל או במדינה זרה, שמייצר מצרכים באמצעותו או באמצעות אחר, לרבות אדם קשור;  
“יצרן גדול” – יצרן אשר מכירות מצרכיו בישראל בשנת 2021, עלו על סך של 400 מיליון ש”ח;  
“יצרן בינוני” – יצרן אשר מכירות מצרכיו בישראל בשנת 2021, עלו על סך של 20 מיליון ש”ח ולא עלו על סך של 400 מיליון ש”ח;  
“יצרן קטן” – יצרן שאינו יצרן גדול או יצרן בינוני;  
“מצרך” – כהגדרתו בסעיף 29 לחוק המזון;  
“משחטה” – מתקן שבו מבוצעות פעולות אלה: שחיטת עופות, מריטת נוצות העוף השחוט והוצאת האיברים ממנו;  
“השר” – שר הכלכלה והתעשייה.

#### דברי הסבר

##### רקע

על הריכוזיות בשוק המזון ובעיותיה עמדה ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי הצריכה והמזון בממצאיה, כפי שפורסמו ביום ה-18 ביולי 2012. הוועדה מצאה כי ריבוי מיזוגים ורכישות בין ספקי המזון הביא לקיומם של ספקים דומיננטיים שמשווקים מגוון גדול של מוצרים. כמו כן, מצאה הוועדה כי כניסת מתחרים חדשים למקטע זה נמוכה בשל חסמי כניסה ויתרון לגודל שמאפיינים את תחום המזון. נוכח זאת, המליצה הוועדה, בין היתר, על הגברת הרגולציה על קשרי ספק-קמעונאי. המלצה זו באה לידי ביטוי בחקיקת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע”ד-2014 (להלן – חוק המזון).

הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא (ועדת לנג), בממצאיה אשר פורסמו ביום 11 בנובמבר 2014, התייחסה גם היא לריכוזיות בשוק מוצרי הצריכה, ובשוק המזון בפרט, וייחסה אותם בעיקר לחסמי רגולציה. הוועדה המליצה לבחון את ההסדרים בין יצרנים זרים לבין יבואנים רשמיים, בדגש על הסדרי בלעדיות.

בהמשך לוועדות אלו, ולרפורמות נוספות שנערכו בנושא, נוכח יוקר המחיה בתחום מוצרי המזון והטואלטיקה, בחן משרד האוצר, את פערי המחירים בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה בישראל, לאורך השנים וביחס לעולם.

לאחר דיונים משותפים עם רשות התחרות, לרבות בחינת הריכוזיות בשוק המזון לאורך השנים וביחס לעולם, עלו הממצאים הבאים:

ישנם פערי מחירים גבוהים במוצרי המזון שנמכרים בישראל ביחס למחירים של מוצרים אלו בעולם, אשר עומדים על פער של 37% ביחס למדינות ה-OECD ועל פער של 51% ביחס למדינות האיחוד האירופי (מונחי PPP).

שלושת הגורמים העיקריים באמצעותם ניתן להסביר את פערי המחירים בין ישראל לבין מדינות אחרות, שלא בשל מאפיינים טבעיים או ייחודיים של המדינה (כגון, היותה מדינת אי שהסחר שלה עם שכנותיה מוגבל ונושא הכשרות), הינם: חסמי סחר, נטל רגולטורי חריג על עסקים וריכוזיות במקטע הספקים.

כאמור, בעשור האחרון נערכו מספר רפורמות משמעותיות אשר כללו צמצום ניכר של חסמי הסחר וחסמים רגולטוריים בתחומים האמורים. אך, יחד עם זאת, נתח השוק של עשרת הספקים הגדולים בעשור האחרון ירד מ-57.5% ל-53.5% בלבד. זאת, כאשר הממוצע במדינות לגביהן נמצאו נתונים, עומד על 17.8% בלבד.

בנוסף לכך, קיימת בשווקי מוצרים רבים ריכוזיות גבוהה במקטע הספקים. נמצא כי במוצרי מזון רבים שולטים בין ספק אחד לשלושה ספקים, אשר מחזיקים יחד בין 60% ל-90% מהיקף המכירות לקמעונאים. כמו כן, עלה כי מדד ה-HHI (מדד המחשב ריכוזיות על ידי סכימת ריבועי נתחי השוק של 50 החברות הגדולות בענף ומגדיר תוצאה הגבוהה מערך של 2,000 כערך המעיד על ריכוזיות גבוהה) במקטע הספקים של מוצרי המזון, גבוה מאוד ועומד על ערך של 2,800, בעוד שמדד ה-HHI של המקטע הקמעונאי של שוק מוצרי המזון עומד על ערך של 1,200 בלבד. יש לציין כי החישוב נעשה עבור הרבה שווקים יחד ויש שווקים שבהם מדד ה-HHI גבוה הרבה יותר.

כמו כן, בחינה של נתח השוק של ארבעת הספקים הגדולים ב-8 שווקי מזון, השווקים שלגביהם נמצאו נתונים, מעלה כי ביחס למדינות האיחוד האירופי, בשישה שווקים השוק הישראלי הוא הכי ריכוזי ובאחד נוסף הוא השני הכי ריכוזי. נתח השוק הממוצע של 4 הספקים הגדולים בישראל בכל אחד מהשווקים האמורים הוא כ-80%, כאשר הנתון הממוצע של יתר המדינות עומד על 51.5%.

הריכוזיות הגבוהה במקטע ספקי המזון ואספקה של מותגים חזקים רבים בידי ספק אחד מגדילה את כוח המיקוח של הספק אל מול הקמעונאים באופן שעלול להעלות את מחיר המצרכים לצרכנים. כמו כן, אספקת מותגים חזקים רבים בידי ספק אחד מגדילה את היכולת לבצע קשירה בין כלל המצרכים שהם מספקים לקמעונאיים.

נוכח כל זאת, מוצע לקבוע הגבלות על ספקי מזון גדולים, במטרה לצמצם את הריכוזיות ולהגביר את התחרות בשוק מוצרי המזון, כמפורט להלן.

על מנת להבטיח הליך שימוע ראוי ויסודי ביחס למוצע, פרסם משרד האוצר ביום 31 בינואר 2023 "קול קורא להגשת הערות לתכנית להפחתת הריכוזיות והגברת התחרות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה". בהתאם לכך, הוזמן הציבור להעביר את התייחסותו בכתב ביחס להצעת ההחלטה וזאת עד ליום 13 בפברואר 2023. במסגרת השימוע התקבלו עמדות מגופים שונים, בניהם ספקי מזון, לרבות יצרני מזון, איגודים מקצועיים וגורמים פרטיים. בימים אלה נבחנים הטיעונים שעלו והמידע שהתקבל, לרבות בנוגע למועד התחילה, כאמור בסעיף 1(1).

כלל הגורמים שהגישו התייחסות כתובה ומפורטת, הוזמנו לשימוע בעל פה שיערך ביום 16 בפברואר 2023. עם השלמת הליך השימוע, ייבחנו המידע והעמדות שהתקבלו ובהתאם לכך, ככל שיהיה צורך, יבוצעו התאמות ושינויים בהצעת ההחלטה.

### לסעיף 1(א)

בתחום המזון והטואלטיקה ישנם שלושה מקטעים מרכזיים: מקטע הייצור, מקטע הייבוא/האספקה הסיטונאית (מקטע ההפצה) והמקטע הקמעונאי. במקטע ההפצה קיימים ספקים גדולים להם סל מצרכים רחב מאוד, והם חולשים על אלפי מוצרים. בעוד שישנם יתרונות לגודל בהפצה, עולה חשש שההסדרים בהם מתקשרים ספקים אלו, מקשים על ספקים אחרים להתרחב ולהוות תחרות לספקים הגדולים ובכך להגדיל את התחרות במקטע ההפצה.

העובדה שספק אחד מפיץ יצרנים משמעותיים רבים, מקשה על ספקים אחרים להרחיב את היקף המוצרים שמספקים על ידם ולהגיע למדף של הקמעונאים, באופן שיכול להוזיל את הסל של הצרכן.

כמו כן, השליטה של הספקים הגדולים במספר גבוה של מוצרים בעלי ביקוש רב בקרב הצרכנים, מגדילה את כוח המיקוח של ספקים אלו אל מול הקמעונאים ומאפשרת להם לדרוש מחירים גבוהים.

על כן, ככל שיצומצם סל המצרכים של ספקי המזון הגדולים, יוכלו ספקים אחרים לספק מותגים של יצרנים גדולים או בינוניים, באופן שיסייע להם להתחרות עם הספקים הגדולים. כמו כן, אספקת מצרכים של יצרנים גדולים ובינוניים על ידי ספקים אחרים, תפחית את כוח המיקוח של הספקים הגדולים.

בהתאם לכך, מוצע לקבוע בסעיף 1(א)1 שספק שמספק מוצרים של יצרן גדול, לא יוכל לספק מוצרים של יצרן גדול או של יצרן בינוני אחרים, במישרין או בעקיפין. במסגרת זאת מוצע להבהיר שספק גדול

שהוא יצרן גדול שמפיץ את המוצרים שלו, יהיה רשאי לספק את המצרכים שהוא מייצר ושל יצרנים קטנים בלבד. לעומת זאת, ספק גדול שהוא גם יצרן בינוני או קטן, יהיה רשאי לספק בנוסף מוצרים של יצרן גדול אחד או של מספר יצרנים בינוניים וכן של יצרנים קטנים.

על אף האמור, ספק גדול שמספק מוצרים של יצרן גדול יהיה רשאי לספק מצרכים של יצרנים בינוניים נוספים, ובלבד שלא יספק יותר ממחצית מפעילותו של יצרן גדול ומפעילותו של יצרן בינוני בשנת 2021; חישוב מחצית הפעילות יתייחס, בין היתר, לכמות המצרכים ולהיקף המכירות שלהם בשנת 2021.

לצד זאת, מוצע לקבוע במסגרת סעיף 1(א)(ג), כי המגבלות האמורות בסעיפים 1(א)(1)-1(א)(2) לא יחולו, כאשר הספק משמש כ"גלגלים" בלבד לצורך אספקת המצרכים. כלומר, ספק שמפיץ את מצרכיו של יצרן גדול, יוכל להפיץ פיזית מוצרים של יבואנים גדולים ובינוניים נוספים, ובלבד שכל הסכמי הסחר נעשים באופן עצמאי בין היצרנים לבין הקמעונאים, והספק נותן רק שירותי הסעה של המוצרים מהיצרן לקמעונאי.

#### לסעיף 1(ב)

כצעד משלים לאיסור הקבוע בסעיף 1(א), מוצע לאסור על יצרנים גדולים ועל ספקים שמספקים מוצרים של יצרנים גדולים, להתמזג עם יצרנים גדולים ובינוניים או עם ספקים שמספקים מוצרים של יצרנים גדולים ובינוניים. סעיף זה נועד לוודא שהאיסור שקבוע בסעיף 1(א), לא ייעקף בדרך של מיזוג חברות.

#### לסעיף 1(ג)

מוצע לקבוע איסור על ספק גדול ועל קמעונאי, להתקשר בהסדר אם במסגרתו ניתנת לקמעונאי הנחה שתלויה ביעדי רכישה כספיים או כמותיים של יותר מסוג מוצר אחד ממוצרי הספק הגדול. ספקי מזון גדולים נותנים לעיתים הנחה לקמעונאים בגין כלל המוצרים שנרכשים מהם על ידי קמעונאי. ההנחה ניתנת באופן אינדיבידואלי לכל קמעונאי על ידי ספק המזון הגדול. הנחה כזו עלולה לגרום לכך שקמעונאי שמעוניין לרכוש חלק ממוצרי הספק הגדול יצטרך לרכוש גם את שאר המוצרים של הספק הגדול על מנת לשמר את גובה ההנחה וכן לתעדף מוצרים אלו על מדפיו. המצב עלול לפגוע בספקי מזון קטנים שאינם מוכרים סל של מוצרים אלא רק את חלקם. על כן, מומלץ לאסור על מתן הנחה כאמור.

#### לסעיף 1(ד)

מוצע לקבוע 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, לא היו מקרב הספקים הגדולים. באופן זה, יינתן תמריץ לקמעונאים לעבוד עם ספקים שאינם מקרב הספקים הגדולים ותינתן הקלה בנטל הבירוקרטי על המקטע הקמעונאי.

#### לסעיף 1(ה)

מוצע לקבוע סמכויות אכיפה על הפרת ההוראות המוצעות בסעיפים 1(א)-(ג), בדומה להוראות ולסמכויות הקבועות בסימן ג' לפרק ב' לחוק המזון.

#### לסעיפים 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.

#### לסעיף 4

ביום 7 בספטמבר 2022 הודיעה הממונה על התחרות כי בכוונתה לבחון מחדש את כללי קידום התחרות בענף המזון (פטור לפעולות ולהסדרים שעניינם סידור מצרכים בחנות של קמעונאי גדול) (הוראת שעה), התשע"ז-2017.

## **לסעיף 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 וכדומה. הפטור החקלאי מעניק פטור מהאיסור ומאפשר, בכפוף לתנאים הקבועים בו, לקיים הסדרים כובלים.

הפטור החקלאי, נועד 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. לפיכך, כחלק ממאמצייה של הממשלה להפחית את יוקר המחיה מוצע לתקן את חוק התחרות הכלכלית התשמ"ח-1988 (להלן - חוק התחרות) כך שמי שעוסק בגידול עופות למאכל, שהוא או אדם קשור אליו, מחזיק במשחטה, לא יחסה תחת הוראות סעיף 3(4) לחוק התחרות, שלפיהם הסדר העונה על התנאים הקבועים בסעיף לא ייחשב כהסדר כובל. על פי התיקון, על הסדר שצד לו הוא מי שעוסק בגידול עופות וקשור למשחטה כאמור, יחולו ההוראות הכלליות של חוק התחרות בנוגע להסדרים כובלים.

## **תקציב**

אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

כפי שיסוכם בין רשות התחרות ומשרד האוצר.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012.

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## הפחתת יוקר המחייה באמצעות הסרת חסמי ייבוא וטיוב הרגולציה

### מחליטים

במטרה להגביר את התחרות בשוק הטואלטיקה ובמוצרים שחייבים בתקן, בהמשך להחלטה מס' 243 מיום 1 באוגוסט 2022, לקבוע הקלות ליבוא ולייצור של מוצרי טואלטיקה ומוצרים שחייבים בתקן, בהתאם לאסדרה האירופית, כמפורט להלן:

1. לתקן את פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן – פקודת הרוקחים), כך שוועדת החריגים שפועלת לפי סעיף 12א55(א) לפקודת הרוקחים, תיתן את המלצתה לשר גם בעניין התקנת תקנות אשר כוללות כללים מחמירים ביחס לדרישות חוקיות היבוא של האיחוד האירופי.

2. על מנת להפחית את חסמי הייבוא ואת הנטל הרגולטורי העודף שנוצרים כתוצאה מתקינה שאינה תואמת את התקינה הבינלאומית שמקובלת במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, להקים צוות בראשות יושב ראש רשות האסדרה או מי מטעמו ובהשתתפות הממונה על התקנים במשרד האוצר או מי מטעמו, הממונה על התחרות או מי מטעמו, הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה, והממונה על חוקיות הייבוא במשרד הכלכלה והתעשייה, המועצה הלאומית לכלכלה, ולעניין סעיף קטן (ד) היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה (להלן – הצוות לבחינת הסרת חסמי סחר בתקינה). תפקידי הצוות יהיו כמפורט להלן:

א. מיפוי כלל התקנים שאינם רשמיים שניתנה הנחיה של גורם שהוסמך לכך בדין, שיש לקיים את הנחיותיהם (להלן – תקן מחייב).

ב. מיפוי כלל הוראות החיקוק מתוקפן נקבעו שינויים לאומיים מתחייבים לפי סעיף 2 לתוספת הראשונה לחוק התקנים, התשי"ג-1953 (להלן – שינויים לאומיים מתחייבים מתוקף חיקוק ו-חוק התקנים, בהתאמה), בתקנים רשמיים ובתקנים מחייבים

ג. עריכת בחינה של מידת ההתאמה של התקנים והוראות החיקוק שיימצאו בהתאם לסעיפים קטנים (א) ו-(ב) לרגולציה המקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים, לצד מיפוי השפעות הנטל הרגולטורי העודף שנובע מהם או חסמי הסחר הנוצרים בגינם.

ד. מתן המלצות לממשלה, לרבות המלצות לתיקוני חקיקה, בנושאים הבאים:

1) הסרת החובה לפעול לפי תקנים מחייבים שאינם זהים לתקן ממדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים, למעט שינויים לאומיים מתחייבים, או לחילופין מתן המלצה, במקרים המתאימים, להחלת ההוראות שחלות במדינות כאמור.

2) הסרת שינויים לאומיים מתחייבים מתוקף חיקוק, מכלל התקינה הרשמית והמחייבת שאינם בהתאם לרגולציה המקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים או לחילופין מתן המלצה, במקרים המתאימים, להחלת ההוראות שחלות במדינות כאמור.

3) החרגת מקרים ייחודיים בהם יסבור הצוות לבחינת הסרת חסמי סחר בתקינה, שמתקיימים תנאים שמצדיקים סטייה מהתקינה המקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.

4) קביעת מנגנונים לפיהם גורם שהוסמך לכך בדין לא ייתן בעתיד הנחיה לפעול בהתאם להוראות תקן שאינו זהה לתקן במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, למעט שינויים לאומיים מתחייבים, אלא באישור של ראש הממשלה ושר האוצר.

ה. בטרם יגיש הצוות לבחינת הסרת חסמי סחר בתקינה את המלצותיו, ישמע הצוות את עמדת הרגולטורים לעניין תקנים מחייבים שבתחום אחריותם ולעניין שינויים לאומיים מתחייבים מתוקף חיקוק שבאחריותם.

ו. בעבודתו ישקול הצוות בין היתר את התאמת האסדרה הקיימת לעקרונות האסדרה המיטבית כמשמעותה בסעיף 2 לחוק עקרונות האסדרה, תשפ"ב – 2021.

ז. הצוות יהיה רשאי לדרוש מהרגולטורים לקבל בתוך 90 ימים מידע ונתונים שנדרשים לו לצורך עבודתו.

3. על מנת להסיר חסמי יבוא בכניסה לישראל, להפחית את הבירוקרטיה העודפת, ולהוריד את יוקר המחיה, להקים צוות בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר או מי מטעמו ובהשתתפות המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתעשייה, הממונה על חוקיות הייבוא במשרד הכלכלה והתעשייה, הממונה על התחרות, הכלכלנית הראשית, הממונה על התקנים במשרד האוצר, והמועצה הלאומית לכלכלה או מי מטעמו 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;



## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### לסעיף 1

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, תוקנה פקודת הרוקחים [נוסח משולב], התשמ"א – 1981 (להלן – **חוק התכנית הכלכלית 2021 ו-פקודת הרוקחים** בהתאמה). בתיקון האמור נקבע כי ועדת החריגים שהוקמה במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2021 בפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט-1979, תיעץ גם לשר הבריאות. זאת, בנוגע לסמכותו לקבוע סוגי תמרוקים שיידרש רישיון לשווקם ולא יהיה ניתן לשווקם לפי הצהרה בדבר עמידה בכללי הרגולציה האירופית וכן בנוגע לסמכותו להסיר סוגי תמרוקים מרשימת המוצרים שניתן לייבאם בייבוא מקביל.

מוצע לתקן את פקודת הרוקחים ולהרחיב את תפקידיה של ועדת החריגים, כך שתייעץ לשר הבריאות אף לעניין התקנת תקנות אשר כוללות כללים מחמירים ביחס לדרישות חוקיות היבוא של האיחוד האירופי. זאת, מאחר שכללי יבוא מחמירים ביחס לדרישות חוקיות היבוא של האיחוד האירופי, גורמים בפועל לחסם סחר שפוגע ביכולת לייבא תמרוקים לישראל, וכתוצאה מכך לעליית יוקר המחיה. על כן, מוצע כי ועדת החריגים, בהיותה ועדה מקצועית בין-משרדית עם ראייה רחבה לעניין זה, תיעץ לשר קודם שיקבל החלטתו בעניינים אלה.

#### לסעיף 2

מדיניות הממשלה והכנסת, כפי שהתבטאה במספר החלטות וחקיקות בשנים האחרונות, היא שתקינה תקבע בהתבסס על תקינה ממדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים. במסגרת זו נעשו רפורמות משמעותיות בתחום התקינה הרשמית, שהיא באחריות שר הכלכלה והתעשייה. יחד עם זאת, בעבר בפרטי חקיקה רבים אומצו תקנים, שאינם תקנים רשמיים שבאחריות שר הכלכלה והתעשייה. אימוץ תקנים אלו נעשה ללא הליך סדור וללא השוואה לתקנים ממדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים, כפי שנדרש כיום בחוק התקנים, התשי"ג – 1953 (להלן – **חוק התקנים**), וללא הליך סדור כפי שקבוע לעניין תקנים רשמיים. לצד זאת, התוספת הראשונה לחוק התקנים קובעת, בין היתר, ששינוי לאומי מתחייב הוא שינוי, שדרישותיו נגזרות מהוראות חקיקה בישראל. כתוצאה מהמפורט לעיל, בפועל, ישנם חסמי סחר רבים ונטל רגולטורי עודף כתוצאה מהתקנים המחייבים וכן משינויים לאומיים מתחייבים בתקנים רשמיים ובתקנים מחייבים כאחד. בהתאם, מוצע להקים צוות שימפה את כלל החריגות וימליץ לממשלה על תיקוני חקיקה לצורך הסרתם או התאמתם למקובל במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים ושינוי הוראות בחקיקה, ככל הנדרש, למעט במקרים חריגים שתהיה הצדקה לחרוג מהאסדרה. כמו כן, מוצע להנחות את הצוות להתייעץ עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, אשר ייתכן ויחויבו למסור לצוות מידע רלוונטי ככל שיידרש.

#### לסעיף 3

כיום מוצרים רבים שמיובאים לישראל מעוכבים בכניסה לישראל כתוצאה מכללי רגולציה ובירוקרטיה שונים. עיכובים אלה משיתים עלויות גבוהות על היבואנים, בניהן: אחסון בנמל ועיכוב באספקה. במסגרת הרפורמה בייבוא, שנעשתה בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, הוחלו הקלות על יבוא סוגי מוצרים מסוימים באופן שמאפשר לייבאם על בסיס הצהרה בדבר עמידה בכללי הרגולציה האירופית. על מנת להסיר חסמי יבוא בכניסה לישראל, להפחית את הבירוקרטיה, ולהוריד את יוקר המחיה, מוצע להקים צוות שיציע כללים, לרבות תיקוני חקיקה, למתן אפשרות לייבא את מרבית סוגי המוצרים על בסיס הצהרה בדבר עמידה בכללי הרגולציה המקובלת באירופה, למעט חריגים שלעניינם יינתן לרגולטור זמן קצוב למתן האישור לשחרור המוצר מהמכס.

**תקציב**

אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 243 מיום 1 באוגוסט 2021.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

# השלמת הרפורמה בייבוא של מוצרי מזון וחזוק האכיפה בעניינה

## מחליטים

במטרה להגביר את התחרות ולהוריד את יוקר המחיה בשוק מוצרי המזון, בהמשך להחלטה מס' 243 מיום 1 באוגוסט 2022, לקבוע הקלות ליבוא ולייצור של מוצרי מזון, ולחזק את האכיפה בשוק מוצרי המזון, כמפורט להלן:

1. להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שיתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 (להלן – **ועדת השרים**), טיוטת חוק שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) (תיקון מס' 4 והוראת שעה) (אכיפה מינהלית בשל הפרת ההוראות המאומצות והוראות שונות), התשפ"ב-2022, שהופץ להערות הציבור ביום 13 באפריל 2022, לאחר הטמעת הערות משרדי הממשלה והציבור שהתקבלו, בשינויים שנקבעו, וכן בשינויים שיפורטו להלן שעליה יחולו הוראות החלטת הממשלה שעניינה יישום החלטות ועדת שרים לעניין התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024:

א. תבוטל החובה לאשר תוויות של מוצרי בשר בקר גולמי ובשר עוף על ידי משרד הבריאות כחלק מהליך הייבוא.

ב. תוקף חיי המדף של כל מוצרי הבשר לרבות בשר עוף ודגים ייקבעו רק על ידי היצרן.

ג. תוקף חיי מדף של ביצת מאכל שאינה בקירור, יהיה 28 ימים מיום ההטלה.

ד. יתאפשר לייבא ביצים באריזות קמעונאיות לצרכן.

ה. הוראות נוספות שיסוכמו בין משרדי החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות, אגף התקציבים במשרד האוצר והיועצת המשפטית לממשלה להסדרת חלוקת הסמכויות הנוגעות למוצרים מן החי.

2. להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ועל שר הבריאות לתקן את צו הגנת הצרכן (סימון ואריזה של מוצרי מזון), התשנ"ט-1988, עד ליום ה-30 באוקטובר 2023, כך שיבוטלו בו ההפניות המחייבות לתקנים, ולמעט הפניות לתקנים או לסעיפים בתקנים שנדרשות לשם בריאות הציבור או לשם הגנה על הצרכן, בהתחשב בנהוג במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים; החלטת השרים כאמור תתקבל בשים לב להמלצה של הוועדה לבחינת תקני מזון, כהגדרתה בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, אשר תגבש את החלטתה לאחר קבלת המלצת המנהל הכללי של משרד הבריאות. אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד הבריאות והרשות להגנת הצרכן רשאים להסכים על דרך פעולה אחרת לצורך הסרת חסמי הסחר והתאמת הרגולציה הישראלית לרגולציה המקובלת באירופה ולהמליץ לשרים לפעול בדרך זו.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### לסעיף 1

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק התכנית הכלכלית 2021**), תוקן חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 (להלן – **חוק הבריאות במזון**). במסגרת התיקון האמור, נקבע כי לא ייקבעו עבירות, עונשים או הפרות שניתן להטיל עליהם עיצום כספי, בשל הפרת ההוראות המאומצות, כהגדרתן בסעיף 3א לחוק המזון (להלן – **ההוראות המאומצות**), ולא יוטלו עיצום כספי או אחריות פלילית על מי שהפר הוראה מההוראות המאומצות. עוד הובהר לעניין זה בדברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, כי בהמשך יופץ תזכיר חוק נוסף באופן שיאפשר הטלת עיצומים כספיים ויסדיר הפרות ספציפיות לעניין ההוראות המאומצות, כמקובל בהיבטי עיצומים כספיים.

נוכח זאת, מוצע להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שיתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, טיוטת חוק אשר במסגרתה יקבע מנגנון עיצומים כספיים שיחול על הפרות של ההוראות המאומצות, וכן יוסדרו נושאים נוספים בחוק הבריאות במזון ובכלל כך היבטים משלימים לתיקון של החוק האמור במסגרת חוק התכנית הכלכלית. טיוטת החוק תגובש על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) (תיקון מס' 4).

4 (והוראת שעה) (אכיפה מינהלית בשל הפרת ההוראות המאמצות והוראות שונות), התשפ"ב-2022, שהופץ להערות הציבור ביום 13 באפריל 2022, לאחר הטמעת הערות משרדי הממשלה והציבור שהתקבלו ובשינויים הנדרשים.

לצד זאת, משרד החקלאות ומשרד הבריאות נותנים אישורי יבוא עבור בשר גולמי ובשר עוף, כתוצאה מכך קיימת כפילות בין הרגולטורים. במטרה לצמצם את הנטל הרגולטורי מוצע לקבוע שמשרד החקלאות יהיה הרגולטור היחיד שמנפיק אישורי יבוא למוצרים אלו.

כיום תוקף חיי המדף לבשר, עוף ודגים וביצים בדרכי השיווק, נקבע על ידי משרד הבריאות. בסעיף זה מוצע לקבוע שתוקף חיי המדף מוצרים אלו ייקבע על ידי היצרן, וזאת בדומה למוצרים רגישים אחרים כגון מוצרי חלב, ולנהוג באיחוד האירופי.

תוקף חיי המדף של ביצים עומד על 16 ימים החל מיום סימון הביצה כך שהתוקף הכולל עומד על כ-21 ימים. מוצע לקבוע כי התוקף של ביצי מאכל יהיה 28 ימים כפי שנקבע באיחוד האירופי. בנוסף, מוצע כי יתאפשר יבוא של ביצים באריזות קמעונאיות לצרכן.

## לסעיף 2

תקני המזון מוסדרים כיום במסגרת שתי נורמות – תקנים רשמיים מכוח חוק התקנים, התשי"ג-1953, ותקנים מחייבים מכוח צו הגנת הצרכן (סימון ואריזה של מוצרי מזון), התשנ"ט – 1988 (להלן – **צו הגנת הצרכן**). במסגרת חוק התכנית הכלכלית 2021, נדרש שר הכלכלה והתעשייה לבטל את הרשמיות של תקני המזון הרשמיים, למעט תקן ישראלי 1145 ותקנים, או חלק מהם, שהמנהל הכללי של משרד הבריאות, באישור הוועדה לבחינת תקני מזון, כהגדרתה בחוק התכנית הכלכלית 2021 (להלן – **הוועדה לבחינת תקני מזון**), הודיע כי אין לבטל את הכרזת הרשמיות שלהם מהנימוקים הקבועים באותו חוק. עם זאת, לא נקבע מנגנון דומה לביטול תקני המזון המחייבים מתוקף צו הגנת הצרכן. על כן, מוצע להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ועל שר הבריאות לתקן את צו הגנת הצרכן, עד ליום ה-31 באוקטובר 2023, כך שיבוטלו בו ההפניות המחייבות לתקנים, ולמעט הפניות לתקנים או לסעיפים בתקנים שנדרשות לשם בריאות הציבור, בהתחשב בנהוג במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים. עוד מוצע כי החלטת השרים כאמור תתקבל בשים לב להמלצה של הוועדה לבחינת תקני מזון, אשר תגבש את החלטתה לאחר קבלת המלצת המנהל הכללי של משרד הבריאות.

## תקציב

אין.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 243 מיום 1 באוגוסט 2021.

## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## צמצום הנטל הרגולטורי במוצרי מזון במטרה להפחית את יוקר המחיה

### מחליטים

כחלק ממדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה ולהפחתת הנטל הרגולטורי בתחום מוצרי המזון, ובהמשך להחלטה מס' 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, להחלטה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012, להחלטה מס' 2118 מיום 10 באוקטובר 2014 ולהחלטה מס' 2318 מיום 11 בדצמבר 2014 -

1. להנחות את מנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – **השירותים הווטרינריים**) לשנות את נוהל אישור המדינות לייבוא לישראל של בשר וביצים באופן הבא:
  - א. מדינות האיחוד האירופי, ארה"ב ומדינות נוספות שאושרו בידי מנהל השירותים הווטרינריים - לאחר קבלת בקשה לייבא ממדינה מסוימת, השירותים הווטרינריים בישראל יקיימו בתוך 30 ימים פגישה אינטרנטית מול הגורמים הרלוונטיים במדינת המוצא בה יעברו על שאלון מצומצם ביחס לשאלון הקיים, במידה והמדינה עומדת בדרישות יינתן אישור לייבא מוצרי בשר וביצים למשך חצי שנה. עד לסיום התקופה שבה ניתן לייבא השירותים הווטרינריים יבקרו במדינה, במידה והמדינה תעמוד בביקורת, יינתן אישור קבוע לייבא מאותה מדינה, בכפוף לפיקוח ומעקב של השירותים הווטרינריים. במידה והשירותים הווטרינריים לא יבצעו ביקור במדינה בתוך חצי שנה, יוארך אישור הייבוא עד למועד הביקור.
  - ב. מדינות ומפעלים המאשרות לייצוא לאיחוד האירופי וארה"ב ומדינות נוספות שאושרו בידי מנהל השירותים הווטרינריים - לאחר קבלת בקשה לייבא ממדינה מסוימת, השירותים הווטרינריים בישראל יקיימו בתוך 30 ימים פגישה אינטרנטית מול הגורמים הרלוונטיים במדינת המוצא בה יעברו על שאלון מצומצם ביחס לשאלון הקיים. לאחר הפגישה השירותים הווטרינריים יקיימו בתוך 3 חודשים ביקור במדינה, במידה והמדינה תעמוד בביקורת, יינתן אישור קבוע לייבא מאותה מדינה, בכפוף לפיקוח ומעקב של השירותים הווטרינריים.
  - ג. יתר המדינות - הליך האישור יהיה זהה לזה לנהל כיום.
2. במטרה לצמצם את הנטל הרגולטורי על ייבוא מוצרים וכחלק מיישום התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי במשרד החקלאות, להנחות את מנכ"לית משרד החקלאות ומנהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (להלן – **מנהל השירותים הווטרינריים**) לבצע את הצעדים הבאים -
  - א. להקים מערכת דיגיטלית לניהול מערך הייבוא בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו.
  - ב. בתוך תקופה שלא תעלה על שנה ישתנה הנוהל הקיים שלפיו מנהל השירותים הווטרינריים דורש לשם שחרור משלוחים של בשר בקר, בשר עוף וביצים הגשה של המסמכים הבאים: טופס בקשה לשחרור; רישיון הייבוא; תעודת הבריאות; שטר המטען; תעודת שער; חשבון ספק ורשימת אריזה, כך שיצומצמו המסמכים הנדרשים לשם שחרור המשלוחים ויבואן יהיה צריך להגיש רק תעודת בריאות.
  - ג. 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 הווטרינריים תהיה הסמכות לקצר את תוקף הרישיון במקרים מיוחדים מטעמים שיירשמו.
  - ד. 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.
  - ה. בתוך תקופה שלא תעלה על שנה, מסמכי הייבוא של בשר בקר, בשר עוף וביצים יבדקו בשער הכניסה לישראל או בבית הקירור, כך שהמסמכים של משלוח מסוים לא יבדקו פעמיים.
3. להקים צוות לבחינת הרגולציה והפיקוח הווטרינרי בישראל. חברי הצוות יהיו משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות, משרד האוצר ורשות הרגולציה. הצוות יגבש מדיניות אחידה בנושא רגולציה ופיקוח וטרינרי על מוצרי מזון ואימוץ תקנים עולמיים. הצוות יגיש את מסקנותיו בתוך שישה חודשים.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### סעיף 1

כיום השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות מאשרים באופן פרטני מקורות יבוא של בשר, ביצים, מספוא ומוצרים אחרים מבעלי חיים, בכל פעם מבוצע תהליך פרטני מול מדינה. מדובר בתהליך הערכת סיכונים מעמיק: כך למשל, אישור של בית מטבחים, כרוך באיסוף וניתוח מידע מקצועי מהמדינה הזרה, תיאום נסיעה, ביצוע ביקורת בבית המטבחים וסיכום המידע כדי לקבל החלטה.

כתוצאה מכך הרגולטור מטפל בבקשות פרטניות רבות לאישור פרטני לצורך יבוא לישראל. הדבר גורר זמני המתנה ארוכים והתוצאה של כל התהליך הממושך היא אישור של מדינה או מפעל יחיד. נוכח האמור ועל מנת לצמצם את הנטל הרגולטורי, מוצע לתקן את מדיניות הייבוא כך שמדינות האיחוד האירופי, ארה"ב ומדינות נוספות שיקבעו על ידי השירותים הווטרינריים, אושרו לייצוא אל ישראל לפרק זמן של חצי שנה לאחר פגישה מכוונת בין השירותים הווטרינריים של שתי המדינות ומעבר על שאלון. מדינות ומפעלים המאשרים לייצוא אל מדינות האיחוד האירופי וארה"ב, ומדינות נוספות שיקבעו על ידי השירותים הווטרינריים, יאושרו לייצוא אל ישראל לאחר פגישה מכוונת בין השירותים הווטרינריים של שתי המדינות, מענה על שאלון וביצוע ביקורת של השירותים הווטרינריים במדינה. בקשת אישור עבור יתר המדינות תהיה לפי הנוהל הקיים כיום.

#### סעיף 2

הליך הייבוא של מוצרים מן החי לישראל כולל דרישות רגולטוריות משמעותיות הן באישורים מוקדמים לייבוא והן בדרישות לשחרור התוצרת בשערי הכניסה. מוצע מספר שינויים רגולטוריים בהליך הייבוא:

1. הקמת מערכת דיגיטלית לניהול מערך הייבוא.
2. צמצום מספר המסמכים הנדרשים לשחרור תוצרת משערי הכניסה כך שהמסמך הנדרש לצורך בדיקה ושחרור טובין מהנמלים יהיה תעודת בריאות, יתר המסמכים יופיעו במערכת הדיגיטלית.
3. לקבוע שרישיונות הייבוא למוצרים מן החי יהיו לתוקף של 5 שנים, לרגולטור תהיה אפשרות לקצר חלק מהרישיונות לפי שיקול דעתו המקצועי.
4. כיום כל המשלוחים של יבוא בשר בקר, בשר עוף וביצים עוברים בדיקת מסמכים ובדיקה ויזואלית שכוללת בדיקה אוגרנולפטית, בדיקת רגשי טמפרטורה ועוד. בנוסף, חלק מן המשלוחים עוברים גם בדיקות מעבדה בהתאם לניהול סיכונים מוקדם של הרגולטור ובמקרה של ממצאים חריגים בבדיקות האחרות. מוצע כי השירותים הווטרינריים יקבעו את כמות הבדיקות בהתאם לניהול סיכונים שיערך על ידם. ניהול סיכונים זה יתחשב בסוג הטובין, ארץ הייצור, היסטוריית היבואן ושיקולים נוספים. לרגולטור יישמר שיקול הדעת לבחור אילו משלוחים לבדוק וכמה לדגום מתוך אותם משלוחים.
5. כיום מסמכי הייבוא נבדקים בזמן הפריקה בשערי הנמל ובביתי הקירור, מוצע שמסמכי הייבוא יבדקו רק פעם אחת, בשער הכניסה או בבית הקירור.

#### סעיף 3

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. כדי למנוע רגולציה כפולה, אשר לפעמים סותרת האחת את השנייה, מוצע להקים צוות שמטרתו לגבש מדיניות רגולטורית אחידה למוצרים מן החי.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מספר 3756 מיום 9 באוקטובר 2011 ;

החלטה מספר 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 ;

החלטה מספר 2118 מיום 10 באוקטובר ; 2014  
החלטה מספר 2318 מיום 11 בדצמבר 2014.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות במטרה להפחית את יוקר המחיה

### מחליטים

כחלק ממדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה ולהפחתת הנטל הרגולטורי בתחום מוצרי המזון, ובהמשך להחלטה מס' 3756 מיום 9 באוקטובר 2011, להחלטה מס' 5176 מיום 21 באוקטובר 2012, להחלטה מס' 2118 מיום 10 באוקטובר 2014, להחלטה מס' 2318 מיום 11 בדצמבר 2014 ולהחלטה מס' 213 מיום 1 לאוגוסט 2022 -

1. להנחות את שר האוצר לתקן במסגרת התכנית הכלכלית את חוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956 (להלן – **חוק הגנת הצומח**), ולקבוע מנגנון לייבוא של פירות וירקות על פי העקרונות המופיעים בנוסח התקנות שהוגשו על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר לוועדת כלכלה בתאריך 29 לספטמבר 2022, באופן הבא-

- א. ניתן יהיה לייבא פירות וירקות בצירוף תעודת בריאות בתנאים הבאים:
- (1) בתעודת הבריאות יופיע פירוט על עמידת המשלוח בהנחיות ניקיון המוצרים ובדיקתם טרם הייבוא לישראל, אשר יפורטו בתוספת לחוק.
  - (2) עבור רשימה של פירות וירקות שיפורטו בתוספת לחוק, לא יחולו התנאים המופיעים בסעיף (א)(1) ובמקום זאת ייקבעו בחוק ובתוספת לחוק, כי הייבוא יתאפשר לאחר עמידה בתנאים הבאים, בהתאם לסיכונים הצפויים לצומח בארץ ורמת ההגנה הנאותה לשמירתו:
    - (א) מדינת המקור חופשית ממזיקים מסוימים;
    - (ב) אם המדינה אינה חופשית מהמזיקים האמורים - המוצר מיובא מאזור חופשי ממזיקים בתוך אותה מדינה;
    - (ג) אם לא ניתן לאתר אזור חופשי ממזיקים כאמור במדינה מסוימת - המנהל יוכל לאשר ביחס למדינת המקור טיפול אפקטיבי להכחדת הנגע או לבצע בדיקה במדינת המקור, כך שלאחר הטיפול או הבדיקה ניתן יהיה לייבא את המוצר;
    - (ד) תנאים נוספים לרבות בדיקת התוצרת וניקיון התוצרת;
    - (ה) בתעודת הבריאות יופיע פירוט על עמידת המשלוח בתנאים המופיעים בסעיף זה.
  - (3) המבקש לייבא פרי או ירק ממדינה מסוימת ידווח על כך בכתב למנהל 90 ימים לפחות לפני הוצאת המשלוח מארץ המקור או מארץ המוצא לפי העניין, אלא אם כן מצא באתר האינטרנט כי פירות או ירקות אלו יובאו כבר מן המדינה המסוימת; הדיווח יתאפשר גם באופן מקוון דרך אתר האינטרנט.
  - (4) מבוקש לייבא פרי או ירק שטרם יובאו לארץ ממדינה מסוימת, ימסור השירות להגנת הצומח בארץ המקור למנהל הודעה מוקדמת בכתב על יכולת עמידת ארץ המקור בדרישות המפורטות בסעיפים קטנים (א)(1) או (א)(2), לפי העניין, לגבי אותם פירות או ירקות; הודעה כאמור יכול שתוגש באופן מקוון והמנהל יפרסם דוגמה להודעה מוקדמת כאמור באתר האינטרנט.
  - (5) יצורף למשלוח תעודת בריאות של ארץ המקור. תעודת הבריאות תהא תקפה אם המשלוח נבדק בידי מי שהסמך לכך שירות הגנת הצומח של ארץ המקור. התעודה תכיל-
    - (א) פרטים מלאים ומדויקים בדבר תיאור המשלוח;
    - (ב) אישור של מדינת המוצא שהמשלוח נקי מרשימת נגעי ההסגר שייקבעו בתוספת לחוק;
    - (ג) התעודה תישא את חותמו וחתימתו של מי שהסמך לכך שירות הגנת הצומח של ארץ המקור;
    - (ד) פירוט על עמידת המשלוח בתנאים המופיעים בסעיף 1(א)(1) ו-1(א)(2) או בסעיף 1(ב).
- דוגמא לתעודת הבריאות תצורף כתוספת לחוק.
- (6) עבור משלוח מארץ מוצא שאינה ארץ המקור, יצורף למשלוח גם תעודת בריאות של ארץ המוצא, בנוסף על תעודת הבריאות של ארץ המקור. דוגמא לתעודת בריאות של ארץ מוצא תצורף כתוספת לחוק.



- 7) יבואן יודיע למפקח על הגעת משלוח לנמל יבוא ימי 48 שעות לפחות טרם הגעת המשלוח לנמל, ולנמל יבוא יבשתי או אווירי 24 שעות לפחות טרם הגעת המשלוח לנמל וימסור לו את המסמכים המתייחסים למשלוח; יבואן יודיע כאמור בכתב או באופן מקוון דרך אתר האינטרנט.
- 8) המפקח יבדוק את המשלוחים בנמלי היבוא, במידה והמשלוח עומד בהוראות החוק, תאושר הכנסתו לישראל. הבדיקה תכלול בדיקת מסמכי המשלוח לרבות תעודת הבריאות, ובדיקה מדגמית של התוצרת לפי שיקול דעתו של המפקח.
- ו. מוצרים החייבים בתעודת בריאות וברישיון:
- 1) על אף האמור בסעיפים קטנים (א)(1) עד (א)(4), הפירות והירקות הבאים יהיו חייבים בקבלת רישיון יבוא מהמנהל: בננות, מנגו, פירות הדר ותפוח אדמה (להלן – **מוצרים חייבים ברישיון**).
- 2) המבקש לייבא מוצרים החייבים ברישיון יגיש בקשה למנהל עבור ייבוא פרי או ירק ממדינה מסוימת, המנהל יבחן את הבקשה לפי סיכונים הצפויים לצומח בארץ ורמת ההגנה הנאותה לשמירתו. המנהל יהיה רשאי לתת רישיון, לסרב לתתו, לבטלו או להתלותו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם או לשנותם.
- 3) כחלק מהליך בחינת הבקשה לפי הצורך יפנה המנהל אל מדינת המקור בתוך חודש כדי לקבל מידע רלוונטי. המנהל ישלח למגיש הבקשה לרישיון את החלטתו בתוך חודשיים מהרגע שבו קיבל מענה מארץ המקור.
- 4) הפירוט על העמידה בתנאי הרישיון יופיע בתעודת הבריאות שתצורף לכל משלוח.
- ז. מוצרים שאינם חייבים בתעודת בריאות ורישיון:
- 1) על אף האמור בסעיפים (א)(1) עד (א)(5), תקבע בתוספת לחוק רשימה של פירות וירקות המאושרים לייבוא ללא צירוף תעודת בריאות, אלא בצירוף תעודת מקור.
- ח. הוספת דרישה מחמירה לתנאי הייבוא לעניין פרי או ירק המופיעים בסעיף קטן (א)(1) ו-(א)(2), לרבות באמצעות אסדרה כהגדרתה בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021, תהיה בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2 לחוק היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979 בשינויים המחויבים בהתאם לעקרונות המקובלים ובשינויים המפורטים להלן:
- 1) בכל מקום בו מופיע שר הכלכלה והתעשייה יופיע שר החקלאות ופיתוח הכפר;
- 2) בכל מקום בו מופיע הוספת תקן, תופיע הוספת דרישה לתנאי הייבוא;
- 3) בכל מקום בו מופיע תוספת השלישית לחוק התקנים יופיע התוספות לחוק האמורות בסעיפים (א)(1) ו-(א)(2);
- 4) מנהל השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות ופיתוח הכפר יכהן בוועדת החריגים במקום הממונה על התקינה;
- 5) חוות הדעת המוגשת לוועדה בהתאם לסעיף קטן 2(ד) תתייחס, בנוסף לשיקולים המופיעים בפקודה, לשמירה על הצומח בישראל;
- 6) הוראות סעיפים קטנים 2(י), (יב) ו-(טו) לא יחולו;
- 7) הוראות סעיף קטן 2(יד) לעניין צו זמני לא יחולו.
- ט. הקלה בדרישות תנאי הייבוא לפרי או ירק המופיעים בסעיף קטן (א)(1) ו-(א)(2), לרבות באמצעות התקנת תקנות לפי חוק הגנת הצומח, תהיה באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר.
- י. במידה שמפקח מצא כי משלוח אינו נקי מנגעים או שלפי דעתו בסבירות גבוהה קיימים במשלוח נגעים הוא רשאי לבצע פעולות כדי למנוע חדירת הנגע לישראל לרבות העברת המשלוח בחזרה לארץ המוצא או המקור לפי העניין, לבצע טיפולים להכחדת הנגעים במשלוח והשמדת המשלוח.
- יא. לא יהיה ניתן לייבא משלוח הכולל אדמה, חול, קומפוסט וזבל אורגני.
- יב. לא ניתן יהיה לייבא משלוח אלא אם חומרי האריזה יהיו חדשים וחופשיים מנגעים. יבוא של אריזה שמקורה בצמח יהיה באישור המנהל.
- יג. משלוח יכלול פרטים המאפשרים לזהות את התכולה והכמות של המשלוח.
- יד. לקבוע כי שר החקלאות ופיתוח הכפר, יוכל להוציא הוראות למניעת יבוא של פירות וירקות מסוימים או ממדינות מסוימות, במקרה של סכנה ממשית לבריאות הצומח בישראל כתוצאה מייבוא של אותם פירות וירקות או מייבוא פירות וירקות מאותה מדינה.

2. להנחות את שר החקלאות ופיתוח הכפר לתקן את תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), תשס"ט-2009, בהתאמה לתיקוני החקיקה האמורים בסעיף 1. כחלק מהתיקון, התקנות יחולו רק על רק על צמחים, נגעים, אמצעי לוואי ומוצרי צמחים שאינם פירות וירקות, לרבות בנושאים הבאים:

- א. הליך ותנאי הייבוא שמופיעים בתקנות ובתוספות לתקנות.
- ב. רשימת הנגעים המופיעה בתוספת לתקנות.
- ג. התנאים ונוסח של תעודת הבריאות המופיעים בתקנות ובתוספת לתקנות.
- ד. התנאים לביצוע בדיקות של המשלוח, והוראות המפקח במידה והמשלוח לא עומד בתנאי הייבוא ובהוראות התקנות.
- ה. אגרות לתשלום.
- ו. מוצרים האסורים לייבוא לישראל.
- ז. רשימת טיפולים להכחדת נגעים המאושרים בישראל.

3. להנחות את מנהל השירותים להגנת הצומח לפנות בתוך 90 ימים מיום כניסתו של החוק לתוקף אל חמש מדינות הייצוא המרכזיות של כל אחד מוצרים מהמוצרים הבאים: אבוקדו, אפרסק, ענבים, אבטיח, עגבנייה, קישוא, פלפל, מלפפון ובטטה, במטרה לאשר יבוא של מוצרים אלו אל ישראל. בתוך 30 ימים מקבלת המענה ממדינת הייצוא לגבי מוצר מסוים, מנהל השירותים להגנת הצומח יבחן אפשרות יבוא של מוצרים אלו בכפוף לאמות המידה המפורטות בסעיף 1(א)(2)(א) עד (ד); לא השיבה המדינה בתוך 180 ימים או אם מצא המנהל שהמדינה לא עמדה באמות המידה המפורטות בסעיף 1(א)(2)(א) עד (ד), יפנה למדינת הייצוא המרכזית הבאה, עד לאישור של חמש מדינות ייצוא, ביחס לפרי או הירק הרלוונטיים, וזאת בהתאם למועדים המפורטים לעיל.

4. להנחות את מנהל השירותים להגנת הצומח לפנות בתוך 90 ימים מיום כניסתו של החוק לתוקף אל שלוש מדינות ייצוא של כל אחד מוצרים מהמוצרים הבאים: בננות, מנגו, פירות הדר ותפוח אדמה, במטרה לאשר יבוא ברישיון של מוצרים אלו אל ישראל. בתוך 30 ימים מקבלת המענה ממדינת הייצוא לגבי מוצר מסוים, מנהל השירותים להגנת הצומח יבחן אפשרות יבוא של מוצרים אלו לפי התנאים שיקבע בכפוף לכך שהבטיח כי לא יחדרו נגעי הסגר ממדינת הייצוא אל ישראל; לא השיבה המדינה בתוך 180 ימים או אם מצא המנהל שהמדינה לא עמדה בתנאים כאמור, יפנה למדינת הייצוא הבאה, עד לאישור של שלוש מדינות ייצוא, ביחס לפרי או הירק הרלוונטיים, וזאת בהתאם למועדים המפורטים לעיל.

5. לעניין החלטה זו -

**"פירות וירקות"** – פירות וירקות למאכל או לתעשייה, שאינם מיובאים במטען יד של נוסע או בדואר;

**"תעודת בריאות"** – תעודת בריאות לצמח כמשמעותה באמנה הבין-לאומית להגנת הצומח שהנפיק גורם שהכיר בו המנהל בארץ המקור או בארץ המוצא, לפי העניין, בגרסה מודפסת או אלקטרונית;

**"תעודת מקור"** – תעודה שהנפיק בארץ המקור גורם שהכיר בו המנהל, המעידה על מקור הטובין שבמשלוח;

**"ארץ מוצא"** – הארץ שממנה נשלח משלוח לישראל;

**"נגע הסגר"** – נגע שאינו קיים בישראל או לא התבסס בה;

**"המנהל"** – מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת במשרד החקלאות ופיתוח הכפר;

**"אתר האינטרנט"** – אתר האינטרנט של משרד החקלאות ופיתוח הכפר;

**"מפקח"** – מפקח על הצמח כאמור בסעיף 10 לחוק הגנת הצומח, התשט"ז-1956;

**"ארץ מקור"** – הארץ שבה יוצרו או גודלו הפירות והירקות;

**"טיפול"** – פעולה בשיטה למניעת חדירת נגעים לישראל;

**"אזור חופשי מנגע"** – אזור אשר בו לא קיים נגע מסוים או שהוא נמצא תחת בקרה רשמית.

## רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

### סעיף 1

חסם הייבוא המרכזי כיום לייבוא פירות וירקות הוא קבלת רישיון יבוא דרך השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות ופיתוח הכפר. בפועל לרוב הפירות והירקות אין אישור לייבוא אפילו ממדינה אחת בעולם. מצב זה 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 יבוא ממדינות עם יתרון יחסי בגידול מוצרים אלו. כך למשל, פירות עונתיים כגון אבוקדו, אפרסק, מנגו ומשמש, אינם ניתנים לייבוא ולכן אינם זמינים מחוץ לעונה של הגידול המקומי.

1. על מנת להסיר את החסם האמור, מוצע לתקן את חוק הגנת הצומח התשט"ז-1956, כך שמדינת ישראל תאמץ את המודל הרגולטורי הקיים באיחוד האירופי עם מספר התאמות. לפי המודל המוצע יקבע 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, סוגי טיפול לתוצרת כדי להבטיח שלא תהיה חדירה של מזיקים במשלוח.
  2. ברירת המחדל לייבוא פירות וירקות תהיה באופן הבא, מדינת המוצא תעמוד בתנאי הייבוא שהוגדרו בחוק, והשירותים להגנת הצומח במדינת המוצא ישלחו לשירותים להגנת הצומח בישראל הצהרה על עמידת המדינה בתנאי הייבוא של ישראל. לאחר מכן יהיה ניתן לייבא בפועל פירות וירקות לישראל בכפוף להודעה מוקדמת לשירותים להגנת הצומח טרם הגעת המשלוח, ובכפוף לבדיקת של התוצרת בשערי הכניסה לישראל.
  3. לשינויים של תנאי הייבוא בפירות וירקות עשויים להיות השלכות כלכליות. כך למשל, במידה ויקבעו מגבלות או טיפולים משמעותיים לייבוא פירות וירקות, אספקת התוצרת לישראל תוגבל, הצריכה תרד והמחיר לצרכן יעלה. מסיבה זו מוצע ששינויים המחמירים את תנאי הייבוא יהיו בהתאם למנגנון הקבוע בפקודת הייבוא והייצוא, זאת בדומה למוצרי מזון וצריכה אחרים. בצורה זו הממשלה תוכל לדון על כלל ההשפעות, לרבות הכלכליות והבריאותיות, של שינויים בתנאי הייבוא של פירות וירקות.
  4. שינויים שמקלים בתנאי הייבוא יהיו באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר.
  5. בישראל קיימים מספר גידולים הנמצאים בסיכון גבוה, כך שחדירת מזיקים ספציפיים עשויים להשפיע עליהם באופן משמעותי. לאור זאת מוצע לקבוע כי יבוא של בננות, מנגו, פירות הדר ותפוחי אדמה יהיו חייבים ברישיון יבוא ממנהל השירותים להגנת הצומח. שר החקלאות ופיתוח הכפר יוכל להסיר מוצרים מרשימה זו.
  6. בהתאם לשינויים האמורים בסעיפים לעיל, 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.
- השינויים המוצעים בחוק משפיעים באופן ישיר על התקנות הקיימות, על כן יהיה צורך בתיקון התקנות על ידי שר החקלאות ופיתוח הכפר כדי להתאימם לתיקוני החקיקה, כך שהתקנות היו תקפות רק עבור צמחים, נגעים וחומרי ריבוי, ולא על פירות וירקות

### סעיפים 3-4

במטרה להבטיח שיתקיים יבוא של פירות וירקות לאחר תיקון החוק ושינוי מודל הרגולציה, מוצע שהשירותים להגנת הצומח יפעלו באופן אקטיבי לפתוח נתיבי סחר חדשים מול מדינות הייצוא. מוצע שהשירותים להגנת הצומח יפעלו לבחון אישור יבוא של המוצרים בעלי הצריכה הגבוה ביותר בישראל: אבוקדו, אפרסק, ענבים, אבטיח, עגבנייה, קישוא, פלפל, מלפפון ובטטה, מחמשת מדינות הייצוא המרכזיות של כל אחד מוצרים אלו בעולם. במידה ומדינת המוצא לא תשלח מענה לבקשה בתוך 180 ימים או שמדינת המוצא לא תעמוד בתנאי הייבוא שהוגדרו בישראל, הגנת הצומח יפנו אל מדינת הייבוא המרכזית הבאה, עד לאישור של חמש מדינות ייצוא, ביחס לפרי או הירק הרלוונטיים. בנוסף מוצע שהשירותים להגנת הצומח יבחנו אישור יבוא של מוצרים החייבים ברישיון יבוא: בננות, מנגו, פירות הדר ותפוח אדמה, משלוש מדינות ייצוא. הליך אישור הייבוא יכלול בין היתר פנייה אקטיבית אל השירותים להגנת הצומח במדינת המוצא, איתור ואישור של אזורים חופשיים ממזיקים שמהם ניתן לייבא ואישור טיפולים אפקטיביים להכחדת נגעים כדי שיהיה ניתן לייבא את התוצרת במידה ומבצעים את הטיפולים. במידה ומדינת המוצא לא תשלח מענה לבקשה בתוך 180 ימים או שמדינת המוצא לא תעמוד בתנאי הייבוא שהוגדרו בישראל, הגנת

הצומח יפנו אל מדינת הייבוא הבאה, עד לאישור של שלוש מדינות ייצוא, ביחס לפרי או הירק הרלוונטיים.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מספר 3756 מיום 9 באוקטובר 2011 ;  
החלטה מספר 5176 מיום 21 באוקטובר 2012 ;  
החלטה מספר 2118 מיום 10 באוקטובר 2014 ;  
החלטה מספר 2318 מיום 11 בדצמבר 2014 ;  
החלטה מספר 213 מיום 1 באוגוסט 2022.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## חלקי חילוף לרכבים

### מחליטים

על מנת להקל על יוקר המחיה בתחום מוצרי התעבורה:

1. להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **שרת התחבורה**) לפעול לפרסום עתי של מדד להערכת עלות התחזוקה השוטפת של כלי רכב (להלן – **מדד התחזוקה**), 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**).
2. להנחות את משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **המשרד**) לגבש, באישור רשות התחרות ורשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, את מתודולוגיית מדד התחזוקה בתוך 90 יום, ולפרסם אותו באתר המשרד.
3. לתקן את פרק ה' לחוק רישוי שירותי רכב, כך שמשווק רכב יכלול בפרסומת לרכב שהוא משווק הפניה למדד התחזוקה המפורסם באתר משרד התחבורה.
4. להטיל על שרת התחבורה, מכוח סמכותה לפי סעיף 153 לחוק רישוי שירותי רכב, להביא להתייעצות בפני המועצה המייעצת לעניין שמאי רכב תוך 30 יום ממועד החלטה זו –
  - א. טיוטת הוראות מקצועיות שיחליפו את אגד הנחיות מקצועיות לשמאי רכב (להלן – **ההנחיה**).
  - ב. טיוטת ההוראות המקצועיות לפי סעיף קטן (א) תהיה מבוססת על ההנחיה בשינוי זה: שומת הרכב תכלול את מחיר השוק של חלקי חילוף לרכב שנדרש להחליפם או לתקנם כאמור.
  - ג. לעניין זה, "מחיר שוק" – המחיר שיש לצפות לו במועד עריכת השומה במכירת חלקי חילוף לרכב אשר נערכת בהתאם להסדר מסגרת כולל וקבוע (להלן – **הסדר המסגרת**) בין מוכר מרצון שהינו בעל רישיון להפעלת מוסך לבין קונה מרצון שהוא בעל הרכב או מבטח המחויב בתגמולי הביטוח, כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **המבטח**), זאת בהתחשב ביכולת של מוכר מרצון לספק את חלק החילוף לרכב, ובכך שהמבטח סיפק את הנתונים על הסדר המסגרת לעורך השומה.

### דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

סעיפים 1 ו-2 ו-3

בשנים האחרונות נערכו מספר בדיקות בענף התחבורה שהצביעו על כשלי שוק בתחום תחזוקת הרכבים, הכוללים ייבוא ואספקת חלפים, פעילות המוסכים ושירותי השמאים. 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. ממצאים דומים בדבר כשלים בתחום תחזוקת הרכבים הוזכרו אף לאחרונה בדוח מבקר המדינה בנושא התחרותיות בענף הרכב אשר פורסם בחודש מרץ 2022.

כיום, הצרכנים אינם מודעים לעלות התחזוקה וחלקי החילוף של הרכבים השונים בשעת קניית הרכב ולכן הם מתקשים לכלול שיקולים אלו בהליך הבחירה. פערי מידע אלו יוצרים כשל שוק המאפשר מחירי חלקי חילוף גבוהים – בעת הצורך בתיקון הרכב היצע האפשרויות מוגבל, ובעת קניית הרכב עלויות אלו אינן ידועות לצרכן.

צמצום פערי המידע והגברת מודעות הצרכן בנושא תאפשר לו לקבל החלטה מושכלת ועל בסיס נתונים מלאים יותר בעת קניית הרכב, כך שהוא ישקלל את עלויות התחזוקה יחד עם עלות רכישת הרכב. תהליכים אלו צפויים להגביר את התחרות בין יבואני הרכבים גם בשוקי ההמשך – שיווק ומכירת חלפים ומתן שירותים.

במהלך 2021 פרסם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **משרד התחבורה**) מדד עלות התחזוקה לרכבים, במסגרתו השווה משרד התחבורה בין עלות חלקי החילוף של סוגי רכבים שונים לפי מחירי המחירון המפורסמים תדיר על ידי יבואני חלקי החילוף עצמם. מחירי מחירון אלה הם מחירי מקסימום, ולא המחירים אשר בפועל נגבים מלקוחות יבואני החלפים. על מנת להגביר את האפקטיביות של המדד על משרד התחבורה להתבסס על נתוני אמת של עלות תחזוקת הרכבים, הן מבחינת מחיר החלפים והן מבחינת תמחילם, ונתונים נוספים, דוגמת עלות הטיפולים המבוצעים בפועל במוסכים, כהגדרתם בסעיף

2 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק רישוי שירותי רכב**). האסדרה המוצעת תביא לגיבוש ופרסום של מדד עלות תחזוקת רכבים המבוסס על נתוני אמת, אותם ידרוש משרד התחבורה (באמצעות המנהל, כהגדרתו בחוק רישוי שירותי רכב) מבעלי רישיון לפי חוק רישוי שירותי רכב בהתאם לסמכויותיו כדין.

בנוסף, על מנת שמדד זה יהיה אפקטיבי ואכן יהווה שיקול של צרכני הרכבים כבר במעמד רכישת הרכב, על המדד להתפרסם באופן קבוע באתר משרד התחבורה, כאשר הפניה אליו תיעשה בכל פרסומת לרכב של יבואני הרכב. פרסום זה ייחשב כמידע בסיסי שיינתן לקונה, ובהתאם לכך יש לתקן את פרק ה' לחוק רישוי שירותי רכב בהתאם. פרסום המדד והנגשתו לציבור הרחב יסייעו להגברת התחרות בתחום בכלל ולהפחתת מחירי החלפים בפרט.

#### סעיף 4

אחד התחומים המרכזיים המשפיעים על יוקר המחייבה בתחום הרכב הוא הוצאות הביטוח. נכון לסוף שנת 2021 כ-3.25 מיליון רכבים בוטחו בביטוח רכב רכוש (מקיף או צד ג') וסך הפרמיה ששולמה על ידי הציבור הייתה כ-8.7 מיליארד ש"ח. מספר הרכבים שתוקנו במסגרת תביעת ביטוח בשנת 2021 עומד על כ-325 אלף וסך התשלום בגין תביעות בשנים אלה עמד על כ-7.1 מיליארד ש"ח לשנת 2021. מוצע להקל על יוקר המחיה בשוק הביטוח באמצעות תיקון כשלים בשוק חלפי הרכב והוזלת עלות התיקונים. כיום, שמאי הרכב מחויבים בהתאם להוראת משרד התחבורה לקבוע שומה לפי מחיר מחירון שנקבע על ידי יבואני הרכב, וספקי החלפים וחברות הביטוח מחויבים בתשלום שנקבע על ידי השמאי ללא יכולת פיקוח מצד חברות הביטוח. כתוצאה מהוראה זו, גדלה עלות תיקון רכב במסגרת תביעה וקיימים רכבים תקינים המושבתים שלא לצורך, עלויות שבסופו של דבר מושטות על הציבור בדמות ייקור מחיר הביטוח.

על מנת לתת מענה לסוגיה זו, ישנו מנגנון במסגרתו חברות ביטוח מתקשרות בחוזה עם בעלי רישיון להפעלת מוסך, כך שמחיר התיקון במוסכים אלו נקבע מראש. חוזה זה מהווה עסקה בין קונה מרצון למוכר מרצון ומשקף בצורה מדויקת יותר את העלות הריאלית של החלפים והתיקון מאשר המחיר שנקבע במחירון על ידי היבואן. בשאר התיקונים שלא מבוצעים במסגרת חוזים אלו, התשלום עדיין מבוסס על מחירון היבואנים ולא לפי מחיר השוק של החלפים, כך שהתביעה הממוצעת גבוהה בכ-50% מתביעה שמתוקנת במסגרת בעלי רישיון להפעלת מוסך שהתקשרו עם חברות הביטוח. בתביעות צד ג', בעל הרכב הניזוק אדיש לתשלום שייגבה בגין תיקון הרכב וחסר תמריץ להוזיל את עלות התיקון, שכן התשלום מתקבל מחברת הביטוח. מנתונים המדווחים לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון עולה כי נכון לשנת 2021 מתוך סך הרכבים המתוקנים אגב תביעות ביטוח 63% מהרכבים תוקנו שלא במסגרת מוסכים שהתקשרו עם חברת ביטוח ופועלים במנגנון המייקר את תביעת הביטוח ומחיר הביטוח.

מוצע כי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים תביא להתייעצות עם המועצה המייעצת לשמאי רכב טיוטת הוראות מקצועיות המבוססת על אגד ההנחיות המקצועיות לשמאי רכב. במסגרת התקנות המוצעות יקבע כי מחירי החלפים בשומת רכב יציגו מחיר ריאלי של החלפים. מחיר זה יתבסס על המחיר הצפוי בין קונה מרצון למוכר מרצון, אותו ניתן לאמוד באמצעות ההתקשרויות החוזיות בין חברת ביטוח למוסך שהתקשר עימה בהסכם או בין חברת ביטוח לספק חלפים. זאת, תוך מתן תשומת לב למחיר חלפים זמינים וברי השגה במועד קביעת השומה.

יובהר כי אין בהחלטת הממשלה כדי לגרוע מכל סמכות הנתונה על פי כל דין לחברות הביטוח לפעול להקטנת או צמצום הנזק בעדו החברה חייבת בתגמולי ביטוח.

#### תקציב

אין.

#### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## הגברת היעילות המשקית בענף התיירות

### מחליטים

לשם צמצום עיוותים תחרותיים בתחום התיירות אשר מביאים לסבסוד תיירות זרה על חשבון תיירות הפנים, והשוואת מודל המיסוי של תיירות נכנסת באופן התואם את הנהוג במדינות ה-OECD, ושכלול התחרות בתחום התיירות לקבוע כמפורט להלן:

1. למחוק את סעיף 30(א)(8) עד (9) לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975 (להלן - **חוק מס ערך מוסף**), 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.
2. 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.
3. 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.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ענף התיירות בישראל נהנה מתמיכה ממשלתית בהיקף של מעל 3 מיליארד שקלים חדשים, הן על ידי קביעת מע"מ בשיעור אפס לתיירים זרים, והן על ידי תמיכה ישירה של הממשלה, המשקיעה בענף באופן ישיר כמיליארד ש"ח בשנה על ידי תמיכה בהקמת חדרי מלון בשיעור של כ-20% מעלות ההשקעה, בהקמת תשתיות תיירות, העמדת תקציב שיווק משמעותי לקידום מדינת ישראל כיעד תיירותי והחלטות ממשלה נקודתיות לתמיכה בענף התיירות בעתות משבר.

מדיניות התמיכה הממשלתית תומכת גם בצד הביקוש, על ידי ניסיון לעודד כניסת תיירים זרים לישראל, וגם בצד ההיצע, על ידי תמיכה בהקמת מתקנים מלונאים ותשתיות תיירות. במציאות בה היצע מקומות הלינה מוגבל בטווח הקצר, תמיכה בתיירות נכנסת, בייחוד על ידי סבסוד תיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, מייקרת את שירותי התיירות לצרכן הישראלי ופוגעת בתיירות הפנים.

מלבד הבעיות הכרוכה בסבסוד תיירים זרים על חשבון התייר הישראלי, התמיכה בתיירות נכנסת, באמצעות תשלום מע"מ בשיעור 0 ובאמצעות פעולות שיווק, היא תמיכה לא יעילה כלכלית. מניתוחים שונים שבוצעו על ידי בנק ישראל ועל ידי אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר עולה, שהתמיכה בתיירים זרים באמצעות מע"מ בשיעור 0, שעלותה לקופת המדינה נאמדת בכ-2 מיליארד ש"ח, תורמת לגידול של כ-2% בלבד בכמות התיירים הזרים.

לאור נתונים אלה, מנת לצמצם עיוותים תחרותיים וסבסוד תיירות זרה על חשבון התייר הישראלי, ועל מנת להביא ליעול התמיכה הממשלתית בענף התיירות, מוצע בהחלטה זו לערוך שינויים במדיניות התמיכה הממשלתית בענף התיירות.

#### סעיף 1:

בישראל מונהג מס ערך מוסף (מע"מ) אחיד, בשונה ממדינות רבות ב-OECD בהן נקבע מע"מ דיפרנציאלי המשתנה ממוצר למוצר. נוהל זה מייצל את גביית המס ומונע עיוותים שונים ועל כן זוכה באופן קבוע לשבחים בדוחות שונים של גופים בינ"ל. עם זאת, לכלל זה יש מספר מצומצם של חריגים אשר פטורים לגמרי מתשלום מע"מ. בין חריגים אלה נמנים גם שירותי לינה, שירותי השכרת רכב, שירותי הסעדה והדרכה ושירותי תיירות מרפא לתיירים זרים בישראל.

מניתוח של אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, ומניתוח דומה שנערך על ידי בנק ישראל, עולה כי סך ההשפעות החיצוניות הקשורות לענף התיירות הזרה אינו חיובי ואינו מצדיק סבסוד ממשלתי (או תמיכה דרך הטבות מס ייעודיות). בנוסף, ביטול הסבסוד צפוי אמנם להפחית בשיעור מסוים את היקף התיירות הזרה לצד פגיעה בתוצר הריאלי של ענף התיירות, אך הגידול הצפוי בהכנסות המדינה הינו גדול פי כמה, כך שבסך הכל ביטול הפטור יביא לגידול של כ-300 מיליון ש"ח בתוצר הריאלי של מדינת ישראל.

עוד יצוין, כי בהשוואה לאלטרנטיבות אחרות לגיוס הכנסות מדינה, ביטול מע"מ בשיעור 0 על תיירות צפוי לתמוך בקצב צמיחת המשק בהשוואה להעלאת מסים כגון מס הכנסה או מס חברות שצפויים להאט

את קצב צמיחת התוצר. בנוסף, המס מוטל על אזרחים זרים בלבד ולכן לא צפוי להשפיע על אי השוויון ואף עשוי לתרום להורדת יוקר המחיה של אזרחים מקומיים, בניגוד למשל לשינוי בשיעור המע"מ הכללי.

בהתאם לכל האמור ולאור הניתוח הכלכלי המוכיח כי השפעת הסבסוד על שוק התיירות הינה השפעה זניחה, מוצע למחוק את סעיף 30(א)(8) עד (9) 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.

## **סעיף 2:**

על מנת לגבות מס אמת על דירות המושכרות לטווח קצר, 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.

## **סעיף 3:**

מדיניות הארנונה בישראל מבחינה בין נכסים המשמשים למגורים לנכסים המשמשים לעסקים לעניין תעריף הארנונה. הסבת דירת מגורים לדירה להשכרה קצרת טווח לתיירים אינה חייבת ברישוי או רישום, אינה כפופה למשטר ארנונה שונה מאשר ארנונה למגורים, ואינה מוגבלת לשיקולי תכנון המרקם העירוני של הרשות המקומית. יודגש כי ריבוי נכסים המשמשים כדירות להשכרה קצרת טווח לתיירים מביא לפגיעה בשוק הדיור שכן ככל שדירות מושכרות לתקופות קצרות, הן נגרעות מסך הדירות הפנויות להשכרה ארוכת טווח, וכך מצטמצם היצע הדיור באופן שמביא לעליית מחירי השכירות. כמו כן משפיעה שכירות קצרת טווח על המרקם העירוני תחושת הלכידות החברתית ותחושת הביטחון וכאשר היקף התופעה גדל הוא יכול להשפיע על הצורך בשירותים ציבוריים כגון בתי ספר, גנים, מרפאות, ולפגוע בשאר התושבים באותה רשות. מכיוון שדירות להשכרה קצרת טווח משרתות ייעוד מלונאי ולא ייעוד מגורים ועל מנת לשקף את עלותן הציבורית מוצע לקבוע כי להגדרה "בית מלון" תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש לעניין תשלומי ארנונה.

## **תקציב**

אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.



## צמצום תופעת כפל הביטוח בביטוחי הבריאות הפרטיים

### מחליטים

על מנת להפחית את יוקר המחיה דרך צמצום התשלומים על כפלי הביטוח בתחום הבריאות, ובהמשך להמלצות הוועדה הציבורית 'להעצמת שירותי הבריאות בישראל, ואסדרת מערכת הבריאות הציבורית והפרטית' -

1. 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 במנגנון שייקבע על ידו.

2. ייקבע בתיקוני חקיקה או בחקיקת משנה בתיאום עם משרד המשפטים הסדר שיאפשר לתכניות השב"ן לקבל מידע אודות קיומו של פוליסת ביטוח בריאות לעניין ניתוחים מסוג "שקל-ראשון" למבוטח בחברת ביטוח, וכן ייקבעו הוראות נוספות בעניין התחשבנות בין חברות הביטוח לתכניות השב"ן.

3. תחילה ותחולה:

א. הוראות סעיפים 1 ו-2 יחולו על פוליסת פרט מתחדשת שתיכרת לאחר יום התחילה של התיקון וכן על פוליסת פרט מתחדשת שנכרתה לפני יום תחילת התיקון, והכל 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 שייקבע שר האוצר, חברת הביטוח תצרך 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 בסעיף קטן (1)(ג).

ב. הוראות סעיפים 1 ו-2 יחולו על חוזים לביטוח בריאות קבוצתי שנכרתו מיום התחילה ואילך ועל חידוש של חוזה כאמור שנעשה לאחר אותו היום.

4. 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.

5. לעניין החלטה זו -

"פוליסת שקל ראשון" - כיסוי המקנה שיפוי (החזר הוצאות) בשל ביצוע ניתוחים פרטיים בישראל;

"פוליסה משלימת שב"ן" - תכנית בעלת כיסוי ביטוחי משלים לביצוע ניתוחים פרטיים בישראל, היינו תכנית שמתחשבת בזכויות הניתנות במסגרת תכנית השב"ן לביצוע ניתוחים פרטיים;

"פוליסת פרט מתחדשת" - פוליסות פרט שנמכרו החל מיום כ"ב בשבט התשע"ו (1 בפברואר 2016) עליהן חלות הוראות חוזר עריכת תכנית לביטוח פרט (1 באפריל 2015).

"חברות הביטוח" - מבטח כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;

"ניתוח" - כהגדרתו בהוראות הפיקוח על שירותים פיננסיים (בטוח) (תנאים בחוזה ביטוח לניתוחים וטיפוליים מחליפי ניתוח בישראל), התשפ"ב-2022;

"פוליסות ניתוחים" - פוליסות ניתוחים וטיפולים מחליפי ניתוח;  
"קופת חולים" - כהגדרתה בסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994;  
"שב"ן" - שירותים הניתנים במסגרת תוכנית למתן שירותי בריאות נוספים של קופות החולים כמשמעותם בסעיף 10 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בישראל מספר רובדי ביטוח בריאות. החל מכניסתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי לתוקף בשנת 1995, כל תושבי המדינה מבוטחים בסל הבריאות הממלכתי, כאשר רובו המכריע של הביטוח נמצא באחריות קופות החולים. לצד הביטוח הציבורי, קיימים גם שני מסלולים לביטוח פרטי: שירותי הבריאות הנוספים המהווים רובד ביטוחי נוסף הניתן על ידי קופות החולים ונמצא בפיקוח משרד הבריאות, וביטוחי הבריאות הפרטיים המסחריים שמסופקים על ידי חברות ביטוח פרטיות. ביטוחי הבריאות הפרטיים מתחלקים גם הם לשני סוגים: פוליסה קבוצתית הנחתמת לרוב מול ארגון עובדים או מעסיק, ופוליסות פרט. נכון לשנת 2021, 80% מתושבי ישראל היו מבוטחים על ידי תכניות שירותי הבריאות הנוספים (להלן - שב"ן) של קופות החולים, לצד כ-40% שרכשו גם ביטוחים פרטיים, כאשר 95% מתוכם החזיקו גם בביטוח שב"ן.

בשנת 2021 משקי הבית בישראל שילמו כ-5 מיליארד ש"ח על פרמיות ביטוח בריאות פרטי. סך ההוצאה הפרטית על ביטוחי בריאות גדלה בעשור האחרון פי 2.5, כאשר גם ביחס לגידול בתוצר שיעור ההוצאה על ביטוחי בריאות כאחוז מהתמ"ג גדל פי 1.5. בפרט, תת-ענף ההוצאות הרפואיות בביטוח המחלות ואשפוז (שכולל ניתוחים, תרופות וכו') גדל פי 2.37 - מ-1.18 מיליארד ש"ח בשנת 2009 ל-2.79 מיליארד ש"ח בשנת 2019. משקי בית בישראל משלמים סכומים גבוהים ההולכים וגדלים לחברות ביטוח פרטיות ללא קבלת תמורה נאותה לכספם. הוצאות אלו מעלות את יוקר המחיה של משקי הבית.

הצעת ההחלטה מבקשת לטפל בשתי בעיות משולבות – תופעת כפל הביטוח בכיסוי ניתוחים בביטוחי בריאות, ופגיעת מערכת הבריאות הפרטית במערכת הבריאות הציבורית. מחד, מרבית המחזיקים בפוליסות בריאות מסחרית מחזיקים ב"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 לממש את הפוליסות האחרות שברשותו על אף שהן מכסות ניתוחים או השתלות.

לצד התשלום הכפול של המבוטח בגין שירות יחיד המוביל לעליית יוקר המחיה, מערכת הבריאות הפרטית הממומנת על ידי תכניות הביטוח הפרטי, גם פוגעת במערכת הבריאות הציבורית. במצב הקיים בישראל מספר הרופאים המנתחים מוגבל, ואף נמצא במחסור חמור, עובדה המובילה לתחרות בין מוסדות בריאות על רופאים. 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, מה שמביא לכך שחדרי ניתוח רבים בבתי החולים הציבוריים מתרוקנים אחר הצהריים מפעילות, התורים מתארכים, והמערכת הציבורית נותרת רק עם המצבים הרפואיים הקשים והחולים המורכבים. כפי שנכתב בדו"ח הוועדה הציבורית 'להעצמת שירותי הבריאות בישראל', ואסדרת מערכת הבריאות הציבורית והפרטית' (2022):

"לבעלות על ביטוחים וולונטאריים, והמימון הפרטי לשירותי בריאות הנגזרים מהם יש השפעות שליליות על מערכת הבריאות הציבורית. למשל, תחרות לא הוגנת בין בתי חולים פרטיים וציבוריים, והסטת פעילות ועובדים למערכת הפרטית. אלו עשויים לשאוב מימון וכוח אדם מהמערכת הציבורית ולהוביל למחסור בכוח אדם, ירידה באיכות הטיפול או התארכות של זמני המתנה. פועל יוצא מזה הוא החמרת פערי איכות ונגישות לשירותים בין תושבים בעלי ביטוחים וולונטאריים לבין תושבים שאין ברשותם ביטוחים אלו, המהווים את האוכלוסייה בעלת מעמד חברתי-כלכלי נמוך ביותר".

מבין תכניות הביטוח הפרטיות, השב"ן יעיל יותר מבחינה משקית, ומייצר פחות החצנות שליליות כלפי המערכת הציבורית, ולכן קיימת עדיפות מובהקת לכך שהניתוחים הפרטיים יעשו 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 לציבורי ויצירת מסלולי העסקה משולבים. תוצאות אלו היו בליבת המטרות של מסקנות ועדת אש להעצמת מערכת הבריאות הציבורית.

### סעיפים 1 ו-3

ישנם שני סוגי פוליסות שהממונה על שוק ההון מותיר לשיווק בתחום כיסוי ניתוחים בישראל - פוליסות "משלימות-שב"ן", המספקות כיסוי שמשלים לכיסוי הניתן בשב"ן בתחום הניתוחים, ופוליסות "מהשקל הראשון" שמטרתן לספק כיסוי מלא לניתוחים בארץ ללא קשר לחברות המבוטח בשב"ן במקביל לפוליסת הביטוח המסחרית. פוליסות משלימות השב"ן מספקות בכמעט כל המקרים את אותן הפרוצדורות המכוסות על השב"ן עצמו, כך שבעת התביעה על המבוטח לתבוע את השב"ן באם הרופא המנתח נמצא ברשימת ההסדר של השב"ן, וביכולתו לפנות לחברת הביטוח ככל שהרופא המנתח נמצא רק ברשימת ההסדר של חברת הביטוח. לעומת הפוליסה משלימת השב"ן, פוליסת "שקל ראשון" מתחייבת לספק את הכיסוי בקורות האירוע הביטוח ללא תלות או קשר באם המבוטח חבר בשב"ן או פנה לתבוע את השב"ן.

על פי נתוני הלמ"ס, כ-95% מהמבוטחים בביטוח המסחרי מבוטחים במקביל גם בשב"ן של קופות החולים. כך, המחזיקים בפוליסות ניתוחים מסוג "שקל ראשון" שמהוות את חלק הארי מפוליסות הביטוחים בארץ, משלמים על מוצר שיקר בכ-30% מהפוליסה משלימת השב"ן. בפועל אחוז ניכר מהמחזיקים בפוליסה זו ממשיכים את זכויותיהם בשב"ן ולא בחברת הביטוח ובכך למעשה לא קיבלו תמורה על הפוליסה הפרטית ששילמו עליה. בנוסף, כאשר מבוטח בעל פוליסה מקבילה בשב"ן ובחברת ביטוח מסחרית נזקק לניתוח, הוא מוצא עצמו מטורטר בין שני הצדדים, כאשר לכל אחד מן הגורמים המבטחים אינטרס כי המבוטח ימצה את זכויותיו על ידי פניה למבטח השני, ובכך תיחסך עלות מימוש הביטוח אצלו.

על מנת להתמודד עם כפל הביטוח בין השב"ן לביטוח המסחרי, ולהביא לכך שמרבית הביטוחים הפרטיים יערכו על ידי השב"ן, מוצע כי חברת הביטוח תהיה מחויבת בתשלום בעת מקרה של תביעה מצד אדם המבוטח הן בפוליסה מסחרית מסוג "שקל ראשון" והן בתכנית השב"ן. בדרך זו, יוזלו הפרמיות המשולמות בתכניות השב"ן, מאחר והן מחויבות באיזון אקטוארי על פי סעיף 10(ו) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, והמבוטח יזכה לנצל את מלוא זכויותיו.

מוצע להחיל הסדר זה על כל פוליסת בריאות שתיכרת לאחר כניסת תיקוני החקיקה לתוקף, על פוליסה קבוצתית שנמכרה לפני כניסת תיקוני החקיקה לתוקף והחל ממועד חידוש הפוליסה, ועל פוליסת פרט מתחדשת עליהן חלות הוראות חוזר עריכת תכנית לביטוח פרט (1 באפריל 2015), שנמכרה החל מיום 1 בפברואר 2016 (להלן – **פוליסת פרט מתחדשת**) ולפני כניסת תיקוני החקיקה לתוקף, החל ממועד חידוש הפוליסה.

בעקבות החלת חובת התשלום על חברות הביטוח ייתכן כי עלויות התביעות של חברות הביטוח יגדלו. במקרה זה מוצע כי לחברות הביטוח תהיה האפשרות להגיש בקשה לממונה על שוק ההון להעלות הפרמיה על פוליסות פרט מתחדשות מסוג "שקל ראשון" שנכרתו לפני כניסת תיקוני ההסדר לתוקף. במקרה בו בקשת העלייה תהיה במעל 10% ממחיר הפוליסה המקורי, והממונה על שוק ההון יבחר לאשר עליה זו, על מנת שלא לייקר באופן משמעותי את תשלומי המבוטחים, חברת הביטוח תעביר את כל המבוטחים בפוליסות "שקל ראשון" לפוליסות "משלימות שב"ן" הזולות כאמור בכ-30% בממוצע, ללא צורך באישור המבוטח וללא חיתום מחודש. למבוטח תינתן האפשרות לחזור לפוליסה המקורית מסוג "שקל ראשון" לאורך השנה שאחרי המעבר, ככל שייבחר בכך.

### סעיף 4

הצעד המוצע צפוי להפחית מהוצאות השב"ן. תכניות השב"ן מחויבות על פי חוק להיות מאוזנות, ועל כן ככל שהצעד המוצע יפחית מעלויות השב"ן, תכניות השב"ן יהיו מחויבות להגיש לשר הבריאות בקשה להפחתת פרמיה או להוספת שירותים.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
החלטה מס' 337 מיום 5 באוגוסט 2015 ;  
החלטה מס' 262 מיום 1 באוגוסט 2021.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## רפורמה בשוק התשלומים

### מחליטים

במטרה לקדם את התחרות בשוק התשלומים בישראל בפרט, ואת התחרות במערכת הפיננסית בכלל –  
1. להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שיתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024, טיוטת חוק שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022, שפורסם להערות הציבור ביום 10 בינואר 2022, ובתוספת ההוראות המפורטות להלן, ולאחר הטמעת ההערות שהתקבלו, שעליה יחולו ההוראות החלטת הממשלה שעניינה יישום החלטות והקמת ועדת שרים לעניין התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024 –

- א. לא יעסוק מבטח במתן שירות תשלום;
- ב. שר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ונגיד בנק ישראל, יהיה רשאי להורות כי מי שעבר תחילתו של החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, היה תאגיד עזר שעסק בסליקה של פעולת תשלום, יידרש לקבל רישיון חברת תשלומים, במקום רישיון לחברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית, 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;
- ג. מפעיל יישומון להעברת כספים בין יחידים באמצעות פרט מזהה (להלן – יישומון P2P) ומנהל חשבון תשלום עבור לקוחות שהם יחידים (להלן – מנהל חשבון תשלום) יחויבו לאפשר ללקוחותיהם שהם יחידים:

- 2) לקבל כספים ממשלם שנתן הוראת תשלום עבורו באמצעות יישומון P2P אחר או ממשלם שנתן למנהל חשבון תשלום אחר הוראת תשלום עבורו באמצעות פרט מזהה (להלן – חובת קבלה), באופן פשוט ונוח.
- 3) להעביר כספים למוטב שהוא לקוח של יישומון P2P אחר או למוטב שהוא לקוח של מנהל חשבון תשלום אחר באמצעות פרט מזהה (להלן – חובת העברה), באופן פשוט ונוח.
- 4) שר האוצר יהיה רשאי לקבוע את אופן יישום החובות על מפעילי יישומוני P2P ומנהלי חשבון תשלום האמורות לעיל.
- 5) חובת הקבלה או חובת ההעברה לא תחול מפעילי יישומוני P2P בעלי היקף פעילות צר או על מנהל חשבון תשלום בעל היקף פעילות צר, לפי העניין.
- 6) חובת קבלה וחובת העברה לעניין יישומוני P2P מיישומוני P2P יחולו שישה חודשים לאחר יום פרסומו של החוק.
- 7) חובת קבלה וחובת העברה לעניין מנהלי חשבון תשלום יחולו שנתיים לאחר יום פרסומו של החוק.
- 8) השר רשאי, בצו, לדחות את המועדים האמורים בסעיפים (5) ו-(6), ובלבד שלא ידחה מועד כאמור ליותר משתי תקופות שלא יעלו על שלושה חודשים כל אחת; דחיית המועד כאמור יכול שתהיה לגבי יישומוני P2P בלבד ויכול שתהיה לגבי מנהלי חשבון תשלום בלבד.

2. לרשום את כוונתו של שר האוצר לבחון שימוש בסמכותו לפי סעיף 1(ב) להחלטה זו בתוך שנתיים מיום קבלת החלטה זו.

3. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד התקשורת ובהשתתפות נציגי רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, רשות החברות והממונה על התקציבים, אשר ימליץ לשר התקשורת בתוך 90 יום על תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך העברה בנק הדואר לפיקוחה של רגולציה פיננסית מתאימה, ובכלל זה ביטול החרגת בנק הדואר מהצעת חוק שירותי תשלום, התשפ"ג-2023, וזאת בשים לב לשירותים המסופקים על ידי בנק הדואר המאוסדרים בהצעת החוק האמורה. שר התקשורת יפרסם תזכיר חוק ליישום המלצות הצוות וזאת בתוך 120 יום מיום קבלתו.

4. לתקן את סעיף 7(ב) בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – חוק הבנקאות (שירות ללקוח)), כך שתאגיד בנקאי יידרש לאפשר לגוף שמתפעל את הנפקת כרטיס החיוב שלו, במסגרת הסכם ההנפקה שבין התאגיד הבנקאי ללקוח, לקבל את הסכמת הלקוח לכך שהגוף המתפעל יוכל לעשות שימוש במידע של הלקוח שהגיע לידי הגוף המתפעל אגב ביצוע ההנפקה או תפעול ההנפקה; ולכך שתאגיד בנקאי גם לא ימנע, במעשה או במחדל, מהגוף המתפעל לקבל את

- הסכמת הלקוח לעשות שימוש במידע שהגיע לידי הגוף אגב ביצוע הנפקה או תפעול הנפקה, לצורך מתן שירותים ללקוח בהתאם לתחומי הפעילות שלגביהם הגוף המתפעל מפקח. ללקוח תינתן האפשרות לבחור האם להסכים להתיר לגוף המתפעל להשתמש במידע.
5. לתקן את חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, כך שתבוטל ההוראה המחייבת בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב לצמצם את מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי שהנפיק ללקוחותיו החל משנת 2025.
6. 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 בעל רישיון בתחום הפיננסי (להלן – **עיקוב תהליך למתן שירותים**), יגיש למפקח על הבנקים דיווח על החלטתו לסירוב כאמור, או על עיקוב תהליך למתן שירותים, לפי העניין, וינמק זאת בכתב.
7. להטיל על משרד האוצר, בשיתוף רשות התחרות, משרד המשפטים ובנק ישראל, תוך 100 יום מיום קבלת החלטה זו, להגיש לשר האוצר מסמך המלצות בעניין הסרת חסמים לפתיחת חשבונות בנק ומתן שירותים בנקאיים לגופים העוסקים בתחום הפיננסי או מחקר ופיתוח בתחום הפיננסי, בדגש על חברות טכנולוגיה העוסקות בתחום הפיננסי.
8. לעניין החלטה זו –
- "בנק בעל היקף פעילות רחב"** – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;
- "גוף מתפעל"** – כהגדרתו בסעיף 7ד בחוק הבנקאות (שירות ללקוח);
- "הנפקה"**; **"תאגיד בנקאי"** ו-**"תפעול הנפקה"** – כהגדרתו בחוק הבנקאות (שירות ללקוח);
- "מבטח"** – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;
- "פרט מזהה"** – מספר טלפון, כתובת דואר אלקטרוני, כינוי, או מזהה אחר שאינו מספר חשבון התשלום של הלקוח, המשמש את מפעיל היישומון לזהות את המוטב;
- "שירותי תשלום"** – כהגדרתם בחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ביום 3 ביוני 2015 הוקמה הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (להלן – **הוועדה**), שהתבקשה להמליץ בפני שר האוצר ונגידת בנק ישראל על הגברת התחרותיות והפחתת הריכוזיות בתחום השירותים הבנקאיים והפיננסיים. הוועדה הגישה את מסקנותיה והמלצותיה ביום 1 בספטמבר 2016.

הוועדה התמקדה בצורך בשינויים מבניים בתחומי השירותים הבנקאיים והשירותים הפיננסיים. לדעת הוועדה, הגברת התחרותיות בתחומים הנזכרים נסמכת על גישת "האיום התחרותי" הרואה באיום מצד גופים חוץ בנקאיים מפוקחים גורם מגביר תחרות מהותי. בכל הנוגע לתחום שירותי תשלום, הוועדה המליצה כי הסדרת פעילותם של גופים חוץ בנקאיים העוסקים במתן שירותי תשלום תתבסס על אסדרה בינלאומית בהלימה לדרישות הדירקטיבה האירופאית השנייה בדבר שירותי תשלום (להלן – **PSD2**) תוך התאמתה לשוק המקומי. מטרת האסדרה הן לקבוע דרישות אחידות לגופים העוסקים במתן שירותי תשלום, לעודד את התחרות בתחום שירותי התשלום בישראל ולאפשר את כניסתם של שחקנים חדשים לשוק.

כחלק מפעילותה של הוועדה ובהתאם להמלצותיה, הוקמה בחודש מרץ 2016 ועדת משנה, בהשתתפות נציגי בנק ישראל, משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ורשות התחרות. עבודת ועדת המשנה נועדה לגיבוש אסדרה רוחבית ואחידה של כלל שירותי התשלום (הנפקה של אמצעי תשלום, סליקה של אמצעי תשלום וניהול חשבונות תשלום), באופן שיתאים להתפתחות הטכנולוגית בתחום שירותי התשלום, יעניק הגנה צרכנית רחבה ויאפשר תחרות בין נותני שירותי התשלום השונים. אסדרה זו נועדה בין היתר להבטיח הגינות ולהגביר את אמון הציבור באותם אמצעי תשלום מתקדמים, ובכך להרחיב את השימוש בהם, תוך הסדרת אפשרות הגישה שלהם למערכות התשלומים. בעקבות עבודת ועדת המשנה פורסם להערות הציבור ביום 13 באוגוסט 2018 תזכיר חוק להסדרת הפיקוח על תחום שירותי התשלום והתקבלו הערות הציבור מגורמים רבים בשוק התשלומים, אך הליך חקיקתו לא הושלם. במקביל ביום 9 בינואר 2019 חוקק חוק שירותי תשלום התשע"ט-2019 (להלן – **חוק שירותי תשלום**) אשר מסדיר את החובות הצרכניות החלות על נותני שירותי תשלום כלפי לקוחותיהם. בהחלטה מספר 215 מיום 1 באוגוסט 2021, נקבע כי לצורך השלמת הליך החקיקה יפורסם תזכיר חוק עדכני

להערות הציבור שבמסגרתו, בין היתר, ייקבע כי הרגולטור של תחום שירותי התשלום תהיה רשות ניירות ערך.

## סעיפים 11-2

בהתאם להחלטה מס' 215 מיום 1 באוגוסט 2021, ביום 10 בינואר 2022, הופץ תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022, שביקש לעגן בחקיקה את הסדרת העיסוק בשירותי התשלום הניתנים על ידי גופים חוץ בנקאיים. שירותים אלה, אשר עיסוק בהם יחייב רישיון ופיקוח מאת רשות ניירות ערך, כוללים ייזום תשלום – בסיסי ומתקדם; סליקה של פעולת תשלום; הנפקה של אמצעי תשלום; וכן ניהול חשבון תשלום המאפשר העברת תשלומים. יצוין כי מדובר באסדרה של הפעילות המסורתית בתחום התשלומים האלקטרוניים שכלולים ב-PSD2 והיא צפויה לעודד את התחרות בכך שתאפשר לגורמים חוץ בנקאיים להיכנס לתחום ולהתפתח בו לצד השחקנים הבנקאיים הקיימים בשוק, והכל תוך שמירה על עניינים של הלקוחות.

**סעיף 1 ו-2** להחלטה מציע להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שיתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית, טיוטת חוק שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022, שפורסם להערות הציבור ביום 10 בינואר 2022, ולאחר הטמעת ההערות שהתקבלו, שעליה יחולו הוראות החלטת הממשלה שעניינה יישום החלטות והקמת ועדת שרים לעניין התכנית הכלכלית לשנת 2023-2024.

כמו כן, מוצע לקבוע כי במסגרת טיוטת החוק ייקבע כי מבטח לא יוכל לעסוק במתן שירות תשלום. איסור זה על מבטחים מוצע מהטעמים הבאים: מתן אפשרות למבטחים לתת שירותי תשלום תחת פיקוחה של רשות שוק ההון עלול ליצור מצב של ארביטראז' רגולטורי, באופן שעלול לפגוע בהתפתחות השוק; שירותי תשלום אינם פעילות אינהרנטית לפעילות מבטח ואין בכך כדי לפגוע בפעילותם של מבטחים; יתרה מזאת, עיסוק מבטחים במתן שירותי תשלום מעלה חשש בדבר אפקטיביות הפיקוח על מבטחים. זאת, עקב החשש להשפעה צולבת בין פעילותם של המבטחים כנותני שירותי תשלום לבין פעילותם כמבטחים, באופן שיקשה על רשות שוק ההון לפקח על שתי פעילויות אלו תחת תאגיד אחד ויסיט את המיקוד הפיקוחי מהפעילות הביטוחית לפעילות שירותי התשלום.

יש לציין כי החלטה זו אינה מציעה למנוע מחברת האחזקות של גופים מוסדיים לעסוק בשירותי תשלום ובאפשרותה לעסוק בשירותי תשלום באמצעות הקמת תאגיד נפרד תחתיה, ולצד הגופים המוסדיים, כפי שנעשה כיום בפעילויות פיננסיות שונות של הגופים המוסדיים. תאגיד זה יהיה מפוקח תחת אסדרה זהה לזו של שאר נותני שירותי התשלום והפיקוח עליו יוטל על רשות ניירות ערך.

חברות כרטיסי האשראי שהופרדו מהבנקים עוסקות במתן שירותי תשלום, בדומה לגופים החוץ בנקאיים שיעסקו במתן שירותי תשלום ושיפוקחו במסגרת חוק זה על ידי רשות ניירות ערך. עם זאת, במסגרת התזכיר האמור לעיל נקבע באופן ספציפי שחברות כרטיסי האשראי שהופרדו מהבנקים יפוקחו על ידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, כחברות תשלומים בעלות חשיבות יציבותית, על מנת לשמור על המצב הקיים, זאת על אף שמבנה פיקוחי זה צפוי להוביל לארביטראז' רגולטורי משמעותי בין גופים העוסקים באותה פעילות, וכן עלול לשים דגש יתר לעניין היציבות, במקום הדגש התחרותי שנדרש לתחום.

נוכח זאת, מוצע לקבוע ששר האוצר, בהתייעצות עם רשות ניירות ערך ונגיד בנק ישראל, יהיה רשאי להורות כי מי שערב תחילתו של החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, היה תאגיד עזר שעסק בסליקה של פעולת תשלום, קרי, חברת כרטיסי אשראי שהופרדה מהבנקים, יידרש לקבל רישיון חברת תשלומים, במקום רישיון חברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית, אם נוכח לדעת כי הדבר נדרש לצורך קידום התחרות או לצורך שמירה על אחדות בהוראות החלות על הגופים השונים ובשים לב ליציבות המערכת הפיננסית ופעילותה הסדירה.

כמו כן, בסעיף 2 מוצע לרשום את הודעת שר האוצר ולפיה יבחן את הנושא בתוך שנתיים מיום קבלת החלטה זו.

בנוסף, במסגרת אסדרת העיסוק בשירותי תשלום, מוצע לקבוע חובות על מפעילי יישומונים להעברת כספים בין יחידים באמצעות פרט מזהה (להלן – **יישומוני P2P**), קרי מספר טלפון, כתובת דואר אלקטרוני, כינוי, או מזהה אחר שאינו מספר חשבון התשלום של הלקוח, המשמש את מפעיל היישומון לזהות את המוטב. בשנים האחרונות הושקו בישראל מספר יישומונים המשמשים להעברת כספים בין

יחידים באמצעות פרט מזהה. מצד אחד, פעילותם של יישומונים אלה מבורכת ומסבה תועלות רבות לציבור המשתמשים, בכך שהיא מספקת אמצעי תשלום נוח להעברת כספים בין יחידים באופן פשוט ונוח. מצד שני, הדינמיקה התחרותית הנוכחית בשוק עשויה לעורר חששות להתפתחות של שוק ריכוזי שאינו משרת את אינטרס הצרכנים בצורה המיטבית.

מחקר שנערך בידי רשות התחרות מצא כי קיים אפקט רשת משמעותי בהעברות תשלומים בין יחידים: הערך שכל לקוח מקבל מהיישומון מושפע באופן ישיר מכמות הלקוחות הנוספים הרשומים לאותו יישומון. אפקט הרשת האמור נוצר מכך שיישומוני ה-P2P מתנהלים בגן סגור, כלומר לקוח יכול להעביר כספים רק ללקוח אחר של אותו יישומון. משמעות הדברים היא שהתחום נוטה לכיוון של מנצח יחיד שבאמצעותו מתבצעות החלק הארי של ההעברות בין יחידים ביישומונים באמצעות פרט מזהה. היתרון האדיר לרשת בשוק זה מעורר חשש תחרותי של ממש, באופן שיאפשר למפעיל יישומון P2P לנצל את הדומיננטיות המתהווה כדי לפגוע בהמשך בתנאי המשתמשים בפלטפורמת התשלומים. יש לציין כי אפקט הרשת מתקיים כאשר קיימת כמות קריטית של לקוחות ליישומון P2P מסוים. זאת משום שהתועלת עבור הצרכן מכמות המשתמשים ברשת מסוימת גדלה באופן לא-ליניארי – ככל שכמות המשתמשים ברשת גדלה, כך גדלה התועלת השולית מהצטרפותו של משתמש נוסף.

על מנת לצמצם את אפקט הרשת ביישומוני P2P, מוצע לחייב את מפעילי היישומונים לאפשר ללקוחותיהם לקבל כספים ממשלם שנתן הוראת תשלום עבורו באמצעות יישומון P2P אחר, באופן פשוט ונוח (להלן – **חובת הקבלה**). במקביל, מוצע לחייב את מפעילי היישומונים לאפשר ללקוחותיהם להעביר כספים למוטב שהוא לקוח של יישומון P2P אחר (להלן – **חובת העברה**). שתי חובות אלו צפויים להפחית משמעותית את אפקט הרשת, שכן הלקוחות יהיו אדישים לכמות הלקוחות של יישומון מסוים, וכל צרכן יוכל לבחור את היישומון המועדף עליו, מבלי שכמות המשתמשים באותו יישומון ישפיע על שיקוליו. החובות האמורות לעיל יחולו על כלל מפעילי יישומוני P2P, לרבות מפעילי יישומוני P2P שהם תאגיד בנקאי, תאגיד עזר, חברת תשלומים בעלת חשיבות יציבות או חברת תשלומים.

כמו כן, כאמור לעיל, אפקט הרשת מתקיים כאשר ליישומון קיימת כמות קריטית של לקוחות ליישומון P2P מסוים. לפיכך, על מנת לאזן בין ההשפעה של החלת החובה על מבנה השוק לבין העלויות שיוטלו על מפעילי יישומוני P2P, מוצע כי חובת הקבלה או חובת העברה לא תחול מפעילי יישומוני P2P בעלי היקף פעילות צר, לפי העניין. זאת מאחר שעבור יישומוני P2P אלו לא חל אפקט רשת.

יתר על כן, יש לציין כי מטרת החלת החובות האמורות היא יצירת מבנה שוק שיאפשר כך שהצרכנים יוכלו לבחור את היישומון המועדף עליהם, לפי הצעת הערך, השירות והמחיר שמציעים מפעילי יישומוני ה-P2P השונים. מטרה זו תושג רק במבנה שוק בו אפקט הרשת אינו יהווה חסם לכניסת שחקנים חדשים לתחום וישמר איום תחרותי על מפעילי יישומוני ה-P2P.

במטרה לבחון את אופן יישום החובות, בחודשים האחרונים פעל צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי בנק ישראל, רשות התחרות, רשות ניירות ערך ומשרד האוצר. הצוות בחן מספר חלופות לאופן יישום החובה וביצע סקירה בין-לאומית של הנושא. במסגרת דיוני הצוות, עלה כי ניתן לבצע את החובות באמצעות מערכת ממשק משותפת לכלל מפעילי יישומוני P2P, שבמסגרתה יועברו הודעות בין מפעילי היישומונים. כך, יוכלו מפעילי היישומונים לזהות מוטבים שאינם לקוחות היישומון, ולבצע את החובות המוטלות עליהם. מערכת מסוג זה יכולה שתהיה בממשק מולטילטרלי, קרי באמצעות גורם מרכז שדרכו יועברו ההודעות בין מפעילי היישומונים, ויכולה שתהיה באמצעות ממשק בילטרלי, קרי באמצעות חיבור ישיר בין מפעילי היישומונים השונים. במסגרת דיוני הצוות עלה כי ממשק מולטילטרלי בעל עלויות נמוכות יחסית למפעילי היישומונים, אך הוא דורש גורם מרכז שיוכל לבצע זו. לפיכך, מוצע כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע את אופן יישום החובות על מפעילי יישומוני P2P, זאת על מנת לבחון את זהות הגורם המרכזי. לחילופין, במידה ולא ימצא גורם מרכזי לעניין יישום החובות, יוכל השר לקבוע כי יישום החובות יעשה באופן בילטרלי. כמו כן, על מנת למנוע פגיעה בפרטיות המשתמשים, יובהר כי במידה החובה תיושם באמצעות גורם מרכזי, לא תתבצע שמירת נתונים על גבי מאגר מרכזי והנתונים שיועברו לגורם המרכזי ימחקו באופן שוטף.

לאור אפקט הרשת הקיים היום כאמור לעיל והחשש להתפתחותו של שוק ריכוזי עקב מצב זה, מוצע להחיל את החובות האמורות לעניין יישומוני P2P שישה חודשים לאחר יום פרסומו של החוק. כך השוק יוכל להתעצב בתנאים שיאפשרו שוק תחרותי ויעיל בו הצרכנים, לרבות אלו שטרם משתמשים



ביישומונים כאמור, יוכלו לבחור את היישומון המועדף עליהם לפי הצעת הערך המוצעת להם ולא בשל אפקט הרשת.

בהמשך לכך, במסגרת הדיונים המקצועיים של הצוות הבין-משרדי, עלה כי אופן יישום החובות המוצעות לעיל יאפשר גם למנהלי חשבונות תשלום קיימים, לאפשר העברת כספים מחשבונות התשלום שהם מנהלים עבור לקוחותיהם, היינו חשבונות העו"ש, באמצעות פרט מזהה. זאת בנוסף לאפשרות הקיימת היום, בו ניתן להעביר כספים בין חשבונות באמצעות פרטי חשבונות העו"ש. כך, יתאפשר ללקוחותיהם של מנהלי חשבונות התשלום להעביר כספים בפשטות ובנוחות.

לאור התועלת שבמתן שירות זה, מוצע להחיל את חובת הקבלה וחובת ההעברה גם על מנהלי חשבונות תשלום שמנהלים חשבונות עבור לקוחות שהם יחידים באופן דומה לאופן שחובות אלו נקבעו על מפעילי יישומון P2P. כלומר, לקבוע שמנהל חשבון תשלום עבור לקוחות שהם יחידים יחויב לאפשר ללקוחותיו שהם יחידים לקבל כספים ממשלם שנתן למנהל חשבון תשלום אחר הוראת תשלום עבורו באמצעות פרט מזהה, להעביר כספים למוטב שהוא לקוח של מנהל חשבון תשלום אחר באמצעות פרט מזהה, וכל זאת באופן פשוט ונוח. כמו כן, שר האוצר יהיה רשאי לקבוע את אופן יישום החובות גם לעניין החובות של מנהל חשבונות התשלום, ומנהל חשבון תשלום בעל היקף פעילות צר לא יחויב בחובות האמורות.

מאחר שמרבית מנהלי חשבונות התשלום אינם ערוכים כיום להעביר או לקבל כספים באמצעות פרט מזהה, וכאמור לעיל, העברות מחשבונות תשלום מתבססות על פרטי חשבון התשלום, מוצע לקבוע תחולה מאוחרת לעניין החובות על מנהלי חשבונות תשלום, זאת ביחס לתחולה שמוצעת לעניין מפעילי יישומון P2P, ולקבוע כי חובת קבלה וחובת העברה לעניין מנהלי חשבון תשלום יחולו שנתיים לאחר יום פרסומו של החוק.

על מנת שיהיה ניתן להתמודד עם מקרים בלתי צפויים שעלולים לעכב את יישומן של החובות האמורות, מוצע לקבוע שהשר רשאי, בצו, לדחות את המועדים האמורים בסעיפים ג(5) ו-ג(6), ובלבד שלא ידחה מועד כאמור ליותר משתי תקופות שלא יעלו על שלושה חודשים כל אחת; דחיית המועד כאמור יכול שתהיה לגבי יישומון P2P בלבד ויכול שתהיה לגבי מנהלי חשבון תשלום בלבד.

### סעיף 3

בנק הדואר, הפועל כחברת בת של חברת דואר ישראל, מספק שירותים כספיים בהתאם לסעיף 88א לחוק הדואר ובכלל כך השירותים הבאים: קבלת כספים לחשבון סילוקים, העברתם וסילוקם; העברת כספים בישראל, מישראל אל חוץ לארץ ומחוץ לארץ אל ישראל; קנייה ומכירה של מטבע חוץ; הנפקת המחאה בנקאית; שירותי עזר לשירותים הכספיים המנויים המתאפשרים מניהול החשבונות על ידי החברה, מאופן רישומם או מדרכי הבקרה עליהם (להלן – **השירותים הכספיים**). סימן ד' לחוק הדואר קובע כי שר התקשורת "ימנה מפקח לענייני השירותים הכספיים, שיהיה אחראי על פיקוח וביקורת בכל הנוגע לפעילותן של החברה הבת והחברה בכל הנוגע לשירותים הכספיים".

בהתאם לחקיקת חוק שירותי תשלום, המבצע אסדרה רחבה של שירותי התשלום, שבחלקם ניתנים על ידי בנק הדואר כאמור, להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד התקשורת ובהשתתפות נציגי רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, רשות החברות והממונה על התקציבים, אשר ימליץ לשר התקשורת בתוך 90 יום על תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך העברה בנק הדואר לפיקוחה של רגולציה פיננסית מתאימה, ובכלל זה ביטול החרגת בנק הדואר מהצעת חוק שירותי תשלום, התשפ"ג-2023, וזאת בשים לב לשירותים המסופקים על ידי בנק הדואר המאוסדרים בהצעת החוק האמורה. שר התקשורת יפרסם תזכיר חוק ליישום המלצות הצוות וזאת בתוך 120 יום מיום קבלתן.

#### סעיף 4

במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, תוקן חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (שירות ללקוח)**), ונקבע בו כי תאגיד בנקאי לא ימנע, במעשה או במחדל, מגוף פיננסי העוסק בתפעול הנפקה של כרטיסי חיוב שמנפיק התאגיד הבנקאי (להלן – **גוף מתפעל**) לעשות שימוש במידע שהגיע לידי הגוף המתפעל אגב ביצוע הנפקה או תפעול הנפקה. מטרת הוראה זו הייתה להגביל תאגיד בנקאי מלפגוע ביכולתו של גוף מתפעל להשתמש במידע שהגיע אליו כדין ובהסכמת הלקוח, ובכך לפגוע ביכולתו של הגוף המתפעל מלהתחרות בתאגיד הבנקאי.

עם זאת, גם לאחר התיקון האמור, קיים קושי ממשי לגופים המתפעלים לעשות שימוש במידע שמצוי בידם אגב ביצוע הנפקה או תפעול הנפקה. זאת משום ישנו קושי לגופים אלו לקבל את הסכמת הלקוחות לשימוש במידע על ידי הגוף המתפעל, הסכמה הדרושה בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

על מנת לממש את מטרת התיקון האמור, מוצע בהחלטה זו לתקן את סעיף 7ד(ב) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כך שתאגיד בנקאי יאפשר לגוף שמתפעל את ההנפקה של כרטיס החיוב לקבל את הסכמת הלקוח להעברת המידע ולשימוש בו במסגרת המסמכים עליהם חותם הלקוח כלפי התאגיד הבנקאי בעת הנפקת כרטיס חיוב. בנוסף מוצע לקבוע כי תאגיד בנקאי גם לא ימנע, במעשה או במחדל, מגוף מתפעל לקבל את הסכמת הלקוח לעשות שימוש במידע שהגיע לידי הגוף אגב ביצוע הנפקה או תפעול הנפקה, לצורך מתן שירותים ללקוח בהתאם לתחומי הפעילות שלגביהם הגוף המתפעל מפקח, ובכלל זאת מתן אשראי. כך, יתאפשר לגופים המתפעלים, בהסכמת הלקוח, לעשות שימוש במידע על אודותיו המצוי בידם ממילא, ובאמצעות המידע האמור להתחרות בתאגידים הבנקאיים, ולהוביל להוזלת וגיוון האשראי הצרכני בישראל. כמו כן, ומאחר שמדובר בשימוש במידע שאינו לצרכי תפעול בלבד, מוצע להבהיר כי ללקוח תינתן האפשרות לבחור האם להסכים להתיר לגוף המתפעל להשתמש במידע.

#### סעיף 5

ביום 31 בינואר 2017 פורסם ברשומות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 (להלן – **החוק להגברת התחרות**). במסגרת החוק תוקן חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ונוסף בו סעיף שלפיו בנק בעל היקף פעילות רחב, קרי בנק ששווי נכסיו עולה על 20% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, לא יעסוק בתפעול הנפקה וסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב. סעיף זה נועד להביא להפרדה בין הבנקים הגדולים לבין חברות כרטיסי האשראי שבבעלותם ולאפשר לחברות אלו להיות 'איום תחרותי' על המערכת הבנקאית בתחום האשראי הקמעונאי.

בשנת 2019 הושלמה ההפרדה בין חברת לאומי קארד בע"מ מבנק לאומי לישראל בע"מ ובשנת 2020 הושלמה ההפרדה בין חברת ישראל כרטיס בע"מ מבנק הפועלים בע"מ.

על מנת לאפשר לחברות כרטיסי האשראי המופרדות לצבור נתח שוק משמעותי שיאפשר להן לגייס בסיס לקוחות רחב, נקבע בסעיף 9(ג) לחוק, כי מתום ארבע שנים מיום התחילה ועד תום שבע שנים מיום התחילה, היינו מיום 31 בינואר 2021 עד ליום 31 בינואר 2024, סך מסגרות האשראי בכרטיס אשראי של לקוחות בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב, בכל שנה, לא יעלה על 50% מסך מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי של לקוחות הבנק כפי שהיה בשנת 2015. לצד הוראה זו, ועל מנת למנוע פגיעה בלקוחות בעלי מסגרת אשראי נמוכה, הסעיף קובע כי בחישוב סך מסגרות האשראי כאמור, יובאו בחשבון מסגרות אשראי של לקוחות הבנק הגבוהות מ-5,000 שקלים חדשים, ולא תופחת מסגרת אשראי של לקוח לסכום נמוך מ-5,000 שקלים חדשים רק בשל האמור בסעיף.

בעקבות יישום ההוראה כאמור, התקבלו מספר פניות מהציבור ובנוגע להשלכות של הוראות אלה על ההתנהלות הסדירה של משקי הבית. זאת על רקע הגידול בצריכה בכרטיסי אשראי שהתרחשה מאז מועד קביעת ההוראות, ובפרט הגידול בביקושים למסגרות אשראי הנובעים מגידול טבעי של האוכלוסייה, מהגידול בשימוש בציבור בתשלומים דיגיטליים, ומעליית ההוצאה הממוצעת של משק בית בישראל.

במקביל, בשנה האחרונה בחנה תפקידי הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי (להלן – **ועדת היישום**) את הסוגיה וביום 21 בדצמבר 2022 פרסמה את המלצתה ולפיה נכון לתקן את הגדרת "בנק בעל היקף פעילות רחב" כך שבנק דיסקונט ידרש להיפרד מכאל.

לאור תוצאות ההפרדות שכבר בוצעו, הערכות להשפעה של ההפרדה הצפויה ועמדת ועדת היישום שהגדלת מספר השחקנים בשוק צפויה להשפיע לטובה על התחרות בשוק הבנקאי, ובכלל זה בשוק האשראי הצרכני, באופן משמעותי, ועדת היישום סברה כי שימוש בסמכות השר יגביר את התחרות ויצמצם את הריכוזיות במערכת הבנקאית ובכלל זה בשוק האשראי הצרכני, ועל כן היא המליצה לשר להשתמש בסמכות זו.

כמו כן, לפי סעיף 11ב(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), אם התקין שר האוצר תקנות לעניין שינוי ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות רחב", יחולו לעניין זה הוראות פרק ב' לחוק להגברת התחרות, בהתאמות שייקבעו באותן תקנות.

בינואר 2023 התקין שר האוצר תקנות לעניין שינוי ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות רחב", וההוראה המחייבת בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב לצמצם את מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי שהנפיק ללקוחותיו נקבעה לתקופה נוספת, בהתאם ליום התחילה של התקנות, ואף הורחבה לגבי בנקים נוספים.

על אף הפוטנציאל שבהוראה זו כדי לקדם את התחרות בכרטיסי אשראי, נוכח ההשלכות כאמור לעיל מוצע לתקן את חוק להגברת התחרות כך שתבוטל ההוראה המחייבת בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב לצמצם את מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי שהנפיק ללקוחותיו החל משנת 2025.

#### סעיפים 6 ו-7

בשנים האחרונות קמות חברות רבות בתחום ה'פינטק' – תחום שבמסגרתו נעשה שימוש בטכנולוגיה חדשנית לצורך אספקת מוצרים ושירותים בתחום הפיננסי, כגון: אשראי, שירותי תשלום, ניהול השקעות, ניהול פיננסי, ביטוח ועוד. חברות אלו מצליחות לערער את ההגמוניה של השחקנים המסורתיים בתחום באמצעות פתרונות טכנולוגיים ייחודיים, שלרוב יעילים יותר מהמוצרים הקיימים, ואף מציעות פתרונות ייעודיים לאוכלוסיות שעד כה לא קיבלו פתרון מספק. באופן דומה, פעילות חברות הפינטק בישראל יכולה להגביר את הנגישות למוצרים ושירותים שונים, לעלות את רמת השירות בתחום, להביא להפחתה בעלויות השירותים הפיננסיים בישראל ולחולל תחרות בשוק הפיננסי.

ביום 3 במאי 2021 פרסמה רשות התחרות דו"ח בנושא חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית, זאת בהמשך לפניית שהגיעו אל רשות התחרות מאת חברות פינטק בנוגע לקשיים שלהן בפעילות מול המערכת הבנקאית. מהבדיקה עלה כי הבנקים מטילים דרישות שמקשות על חברות הפינטק לפתוח ולנהל חשבון בבנק. חלק מהדרישות שמציבים הבנקים הן בלתי ישימות, מעכבות ואף מונעות את כניסתן של חברות הפינטק לפעילות בישראל ולתחרות בבנקים. יש לציין כי חשבון בנק הוא מוצר חיוני לצורך פעילות של חברות פינטק שכן בלעדיו, הן לא יכולות להציע מוצרים ושירותים עבור לקוחותיהן. יתרה מזאת, הדין הכיר בחשיבות שירות זה, וסעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע כי קיימת חובה על לתת שירותים אלו. לפיכך, קשיים בפתיחת חשבון וניהולו עשויים להיות חסם משמעותי לכניסת חברות פינטק לפעילות בשוק.

במטרה לבחון סוגיה זו ואת טעמי הבנקים לסירוב מתן שירות כאמור, מוצע כי לתקן את סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) כך שתאגיד בנקאי המבקש לסרב 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 בעל רישיון בתחום הפיננסי (להלן – **עיצוב תהליך למתן שירותים**), יגיש למפקח על הבנקים דיווח על החלטתו לסירוב כאמור, או על עיצוב תהליך למתן שירותים, לפי העניין, וינמק מנומקת זאת בכתב.

על מנת לצמצם את הקשיים שחוות חברות הפינטק בפרט, וגופים הפועלים בתחום הפיננסי ככלל, להטיל על משרד האוצר, בשיתוף רשות התחרות, משרד המשפטים ובנק ישראל, תוך 100 יום מיום קבלת החלטה זו, להגיש לשר האוצר מסמך המלצות בעניין הסרת חסמים לפתיחת חשבונות בנק ומתן שירותים בנקאיים לגופים העוסקים בתחום הפיננסי או מחקר ופיתוח בתחום הפיננסי, בדגש על חברות טכנולוגיה העוסקות בתחום הפיננסי.

#### תקציב

אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
יתווספו מספר תקני כוח אדם לרשות ניירות ערך.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 215 מיום 1 באוגוסט 2021.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים

### מחליטים

- במטרה לקדם את התחרות באשראי לעסקים קטנים ובינוניים בישראל והרחבת הנגישות לאשראי –
1. להטיל 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 תזכיר בתוך XX יום ממועד קבלת החלטה זו, ולאחר שתוצג בפניו עבודה מקצועית של בנק ישראל בדבר המודל הרצוי להרחבת המאגר כאמור.
  2. לתקן את סעיף 25 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק שירותים פיננסיים מוסדרים**), ואת סעיף 15ב(4) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, כך שסך חוב האשראי שתאגיד יוכל לגייס, באמצעות בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך אשראי, יגדל ממיליון שקלים חדשים לשישה מיליון שקלים חדשים. וכן להנחות את שר האוצר לתקן בהתאם את תקנות ניירות ערך (הצעת ניירות ערך באמצעות רכז הצעה), התשע"ז-2017.
  3. לתקן את סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (רישוי)**), כך שלגבי תאגיד שחלות לגבי פעילותו הוראות שנתן מאסדר לצורך פיקוח על יציבותו של התאגיד לעניין הלימה בין ההון העצמי שלו לבין התחייבויותיו ולעניין נזילות, לא תיחשב קבלת אשראי מגוף מוסדי כקבלת פיקדון כספי לעניין סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי).
  4. לעניין החלטה זו –  
"גוף מוסדי" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;  
"מאגר" – מאגר נתוני אשראי שהוקם לפי פרק ה' לחוק נתוני אשראי;  
"מאסדר" – המפקח על הבנקים שנתמנה לפי סעיף 5 לפקודת הבנקאות, המפקח על נותני שירותים פיננסיים כמשמעותו בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים או הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, לפי העניין;  
"בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך אשראי" – מי שבידו רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי כהגדרתו בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים;  
"תאגיד קטן ובינוני" – תאגיד שמחזור פעילותו קטן מ-250 מיליוני ש"ח.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

שוק האשראי הקמעונאי בישראל, כלומר אשראי צרכני ואשראי לעסקים קטנים ובינוניים, מאופיין בריכוזיות גבוהה, אשר נשלט כמעט במלואו על ידי תאגידים בנקאיים. כך, נכון לשנת 2020, 72% מהאשראי הצרכני ניתן על ידי המערכת הבנקאית. באשראי לעסקים קטנים ובינוניים ריכוזיות המערכת הבנקאית אף גבוהה יותר, כאשר נתח השוק של המערכת הבנקאית עמד על 94% בשנת 2020. יתרה מזאת, הריכוזיות בשוק האשראי מתבטא גם בריכוזיות המערכת הבנקאית עצמה, כאשר נתח השוק המצרפי של שני הבנקים הגדולים במערכת עומד על 56%, ונתח השוק של חמשת הבנקים הגדולים במערכת עומד על 99%.

מטרת החלטה זו היא לקדם את התחרות באשראי לעסקים קטנים ובינוניים בישראל והרחבת הנגישות לאשראי, זאת באמצעות קידום שני צעדים מרכזיים: גישה איכותית ורציפה למידע לנותני האשראי אודות הלווים, באופן שיצמצם את פערי המידע בין נותני האשראי בשוק ויאפשר להם להתחרות באופן שוויוני, ולהציע הצעות ערך שתואמות את סיכון הלווים; הגברת התחרותיות של נותני האשראי החוץ-בנקאיים, באמצעות הרחבת גיוון מקורות המימון שלהם.

#### סעיפים 1

ביום 26 באוגוסט 2014 מינו ראש הממשלה ושרת המשפטים את הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי, בראשות סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה ובהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות ההגבלים העסקיים ובנק ישראל (להלן – **הוועדה**). הוועדה מונתה במטרה לבחון את המערכת לשיתוף בנתוני האשראי הקיימת בישראל ואת הדרכים לשכללה. הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה וביום 5 באוגוסט 2015 החליטה הממשלה, החלטה מס' 343, לאמץ את המלצות.

הוועדה מצאה כי הלקוח הבנקאי הממוצע נוהג באופן מובהק לצרוך את כלל השירותים הפיננסיים מהבנק בו מתנהל חשבון העו"ש של הלקוח. נטייה זו נבעה, בין היתר, מהיתרון התחרותי שנהנה ממנו הבנק שמנהל את חשבון העו"ש של הלקוח. זאת מאחר שהמידע על הלקוח היה נתון כמעט בבלעדיות בידי הבנק בו התנהל חשבון העו"ש של הלקוח, ובאמצעות מידע זה, יכול הבנק לתמחר את האשראי ללווה בהתאם לרמת הסיכון של הלווה מסוים. לעומת זאת, מלווה שאין בידי מידע על רמת הסיכון של הלווה, צפוי לתמחר את האשראי לאותו לווה במחיר המבטא רמת סיכון ממוצעת של אוכלוסיית הלווים הפונה אליו לקבל אשראי. פער זה מאפשר לבנק להציע ריבית נמוכה יותר בהלוואות מאשר נותן האשראי שאינו בעל המידע.

בעקבות עבודת הוועדה, ביום 12 באפריל 2016 חוקק חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק נתוני אשראי**), אשר קבע הסדר כולל שיתוף בנתוני אשראי ובו הוראות לעניין איסוף נתוני אשראי ממקורות המידע הקבועים בחוק, שמירתם במאגר מידע מרכזי המופעל בידי בנק ישראל ומסירת נתוני אשראי ממנו ללשכות אשראי לשם עיבודם והעברתם, בין השאר לנתוני אשראי, תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ועל פרטיות הלקוחות שהנתונים מתייחסים אליהם ומניעת פגיעה בה במידה העולה על הנדרש.

מחקר של בנק ישראל בנושא מצא שפרמיית-לקוח-שבוי ששילמו לקוחות שנוטלים אשראי מבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב היחיד שלהם הצטמצמה באופן מובהק לאחר הקמת המאגר. מממצאים אלו מהווים אינדיקציה ראשונית לכך ששיתוף נתונים דרך מאגר האשראי פועל לצמצום הפערים במחיר האשראי דרך הקטנת התלות של לקוחות בבנק בו הם מנהלים את חשבון העובר ושב.

לאור התועלות העולות מהקמת מאגר נתוני אשראי ליחידים, ולצורך הגדלת היצע האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, להגדלת היעילות במתן אשראי מסוג זה ולהגברת התחרות בתחום, ביום 20 ביולי 2022 בנק ישראל הודיע שנגיד בנק ישראל החליט לעשות שימוש בסמכות שהוקנתה לו בחוק ולהרחיב את המאגר הקיים כך שיכלול נתוני אשראי לא רק לגבי יחידים אלא גם לגבי תאגידים.

בסעיף זה מוצע להטיל 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 תזכיר בתוך XX יום ממועד קבלת החלטה זו, ולאחר שתוצג בפניו עבודה מקצועית של בנק ישראל בדבר המודל הרצוי להרחבת המאגר כאמור.

## סעיף 2

במסגרת תיקון 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, אוסדרה לראשונה פעילותו של מפעיל מערכת לתיווך באשראי. לאור הסינרגיה הקיימת בין שירות להפעלת מערכת לתיווך באשראי ובין פעילות הפיקוח של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – **רשות שוק ההון**) ורשות ניירות ערך, ולאור האתגר לאבחן באופן ברור את זהות המפקח המתאים ביותר לפקח על פעילות השירות החדש, החקיקה קבעה הסדר ייחודי: מפעילי מערכת לתיווך באשראי שנותנים אשראי ליחידים, או שהם נותנים אשראי בהיקף של עד מיליון שקלים חדשים לתאגיד, אוסדרו במסגרת רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי תחת פיקוחה של רשות שוק ההון, ואילו גופים שמעוניינים לתת אשראי לתאגיד, בהיקף שעולה על מיליון שקלים חדשים ועד ל-6 מיליון שקלים חדשים, בסך הכל, נדרשים להירשם כרכזי הצעה ברשות לניירות ערך ויהיו מפוקחים על ידה.

בחלוף הזמן, התברר כי הסדר זה לא השיג את מטרתו, אלא יצר מצב שבו כלל הגופים שהפעילו מערכות לתיווך באשראי פועלים תחת פיקוחה של רשות שוק ההון ולעומת זאת, נכון להיום, אף גוף לא נרשם כ'רכז הצעה' אצל רשות ניירות ערך ולא הציע את השירות לתאגידים. זאת, בין היתר, עקב הנטל הרגולטורי הכרוך בפיקוח מקביל של שתי רשויות על גופים אלו.

על מנת להגביר את התחרות באשראי לעסקים קטנים ובינוניים, ולהפחית את הנטל הרגולטורי, מוצע לתקן את סעיף 25 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק שירותים פיננסיים מוסדרים**), ואת סעיף 15ב(4) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, כך שסך חוב האשראי שתאגיד יוכל לגייס, באמצעות בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך אשראי, יגדל ממיליון שקלים חדשים לשישה מיליון שקלים חדשים. וכן להנחות את שר האוצר לתקן בהתאם את תקנות ניירות ערך (הצעת ניירות ערך באמצעות רכו הצעה), התשע"ז-2017.

### סעיף 3

בעוד שתאגיד בנקאי רשאי להשתמש בפיקדונות הציבור לצורך מתן אשראי, נותן אשראי אשר אינו תאגיד בנקאי (להלן – **נותן אשראי חוץ-בנקאי**) אינו יכול לעשות כן ועליו להשתמש באפיקי מימון אחרים. הברדל זה מעניק יתרון מובנה לתאגידים הבנקאיים בתחרות עם נותני אשראי חוץ-בנקאי, משום שהריבית אשר משולמת כיום בעבור פיקדונות הציבור נמוכה משמעותית מזו שמשולמת בעבור מקורות המימון אחרים.

מענה אפשרי ליתרון המבני המתואר לעיל של תאגיד בנקאי על פני נותן אשראי חוץ-בנקאי, הוא גיוון והרחבה של אפשרויות המימון של נותן אשראי חוץ-בנקאי. צעד זה עשוי להוזיל את עלויות המימון של נותן אשראי חוץ-בנקאי ובכך, לצמצם את היתרון המבני האמור ולהגביר את התחרות בשוק האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים, שהוא, כאמור, שוק ריכוזי מאוד.

כיום, לפי סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (רישוי)**), מי שאינו תאגיד בנקאי אינו יכול לעסוק בקבלת פקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת, כאשר הגדרת 'קבלת פיקדונות כספיים' היא משלושים בני אדם או יותר בעת ובעונה אחת, ולמעט קבלת אשראי מתאגיד בנקאי, קבלת אשראי מספקים, קבלת דמי קדימה מקונים וקבלת פקדון כספי כערוכה לחיוב. כלומר, קבלת אשראי מגופים מוסדיים בידי נותן אשראי חוץ-בנקאי נחשבת כקבלת פקדון כספי והוא לא יכול לעשות זאת במקביל למתן אשראי.

על מנת להרחיב ולגוון את מקורות המימון של נותני אשראי חוץ-בנקאיים, מוצע לתקן את סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) כך שלגבי תאגיד שחלות לגבי פעילותו הוראות שנתן מאסדר לצורך פיקוח על יציבותו של התאגיד לעניין הלימה בין ההון העצמי שלו לבין התחייבויותיו ולעניין נזילות, היינו: תאגיד שניתנו לגביו הוראות מאסדר בעניין הלימות הון ונזילות, קבלת אשראי מגוף מוסדי, בדומה לקבלת אשראי מתאגיד בנקאי, לא תיחשב כ'קבלת פקדון כספי' לעניין סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי) ונותן אשראי חוץ-בנקאי יוכל לקבל את האשראי כאמור ובמקביל לתת אשראי.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## הגברת השקיפות בעמלות הבנקים

### מחליטים

במטרה לקדם שקיפות ומודעות צרכנית בנושא העמלות שנגבות ממשקי הבית והעסקים הקטנים והבינוניים על ידי המערכת הבנקאית ובשביל להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בנוגע לאופן קביעת מחירים –

1. לתקן את סעיף 5א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (שירות ללקוח)**), כך שבנק יחויב למסור הודעה לכל לקוח, בתחילת כל חודש קלנדרי, שבמסגרתה ימסר ללקוח המידע המפורט להלן:

א. הסכום הכולל של העמלות שגבה הבנק מהלקוח בחודש שקודם לחודש שליחת ההודעה כאמור;

ב. הסכום הכולל של הריביות שגבה הבנק מהלקוח בחודש שקודם לחודש שליחת ההודעה כאמור.

הודעה כאמור תישלח ללקוח בכל אחת מהדרכים שבהם בחר הלקוח לקבל הודעות מהבנק, במסגרת הסכם ההתקשרות.

2. לתקן את סעיף 9ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כך שבאופן חישובן של עמלות בתעריפון המלא ובתעריפונים המצומצמים לא יתאפשר לקבוע מחיר מינימום אלא אם מדובר בשירות בר-פיקוח שנגיד בנק ישראל, מכוח סמכותו לפי סעיף 9(ב1), קבע לגביו בצו את סכום העמלה שתיגבה בעדו או את שיעורה.

3. לתקן את סעיף 9ט וסעיף 9יב לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כך שסמכויות נגיד בנק ישראל המנויות בסעיפים אלו, ובכלל זה: קביעת התעריפון המלא, קביעת תעריפונים מצומצמים וקביעת סכומי עמלות או שיעוריהן לעניין שירות בר-פיקוח, יהיה בהתייעצות עם שר האוצר.

4. לעניין החלטה זו –

**"בנק"** – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

**"תעריפון מלא"**, **"תעריפונים מצומצמים"** – כהגדרתם בסעיף 9ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

נכון לשנת 2021, משק בית ממוצע בישראל משלם עמלות בסך 2,100 ש"ח כל שנה, כאשר ההנחה המקובלת היא שחלק גדול של הלקוחות לא מודע להיקף העמלות שהוא משלם לבנקים. מצב זה נוצר בגלל שהעמלות נגבות ישירות מהחשבון של הלקוחות, ובמרבית המקרים הוא אינו שקוף ללקוחות. בשנים האחרונות, נעשו מספר צעדים כדי לקדם את השקיפות ללקוחות, אולם המודעות לגובה העמלות שנגבות ממשקי הבית עדיין נמוכה, ופעמים רבות נמנע הלקוח לברר באופן אקטיבי מהו היקף העמלות שנגבות ממנו.

יתרה מזאת, תחום הבנקאות מתאפיין בחסמי כניסה וחסמי מעבר גבוהים, אשר כתוצאה מהם רוב הציבור רוכש את מרבית השירותים הבנקאיים מהבנק שבו הוא מנהל את חשבון העובר ושב שלו ומבלי שהוא עורך תהליך תיחור רציני הכולל השוואה בין ההצעות של בנקים אחרים או של גורמים חוץ-בנקאיים. לאור זאת, המערכת הבנקאית מאופיינת ברמת תחרות נמוכה, שבמסגרתה הבנקים ממעטים להתחרות באופן אגרסיבי על לקוחות של בנקים אחרים. בכלל זה, הבנקים ממעטים להציע מוצרי תשלומים ואשראי "פריקים" ללקוחות שאינם מנהלים אצלם חשבון. במילים אחרות, למערכת הבנקאית מאפיינים אשר מאפשרים היווצרות של שיווי משקל מתואם. למערכת הבנקאית יש תמריץ ששיווי המשקל שאינו תחרותי יישמר, שכן הוא מקנה לכל בנק כוח שוק כלפי לקוחותיו ביחס למוצרים בנקאיים רבים. כוח שוק זה מתבטא, בין היתר, ביכולתו של הבנק שמנהל את חשבון העובר ושב לגבות סכומים גבוהים על עמלות.

לפיכך, היעדר השקיפות ללקוחות וכוח השוק שקיים אצל הבנק המנהל את חשבון העובר ושב של הלקוח, ורמת התחרות הנמוכה, מוביל לכך שמשקי הבית משלמים מחיר גבוה על השירותים הבנקאיים.



## סעיף 1

לאור האמור לעיל, ועל מנת להגביר את השקיפות והמודעות הצרכנית של לקוחות, מוצע לתקן את סעיף 5א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (שירות ללקוח)**), כך שתאגיד בנקאי יחויב למסור הודעה לכל לקוח, בתחילת כל חודש קלנדרי, שבה יוצג המידע המפורט להלן: הסכום הכולל של העמלות שגבה הבנק מהלקוח בחודש שקודם לחודש שליחת ההודעה כאמור; הסכום הכולל של הריביות שגבה הבנק מהלקוח בחודש שקודם לחודש שליחת ההודעה כאמור.

כך יתאפשר ללקוחות להבין את המחיר אותו הם משלמים עבור שירותים בנקאיים ויגביר את המודעות הצרכנית לעניין זה. הצעה זו למעשה משווה את המצב הקיים בתשלום עבור מוצרים אחרים שעבורם הלקוח משלם לאחר קבלת השירות, בדומה לשירותי אינטרנט וחשמל, ומקלה עליו להבין את העלות האמיתית של השירותים הבנקאיים.

כמו כן, על מנת למנוע מצב בו הודעה זו מכילה פרטים רבים שיקשו על הלקוח להבין את האמור בה, מוצע לקבוע כי הבנק ימסור במסגרת ההודעה רק את הסכום הכולל של העמלות והריביות שנגבו ממנו. יובהר, כי מוצע לקבוע שהסכום הכולל שיוצג ללקוח יכול סכום עבור העמלות ועבור הריביות שנגבו ממנו בנפרד.

בנוסף, מוצע לקבוע שהודעה כאמור תישלח ללקוח בכל אחת מהדרכים שבהם בחר הלקוח, במסגרת הסכם ההתקשרות, לקבל הודעות מהבנק. כך יתאפשר ללקוח לקבל את הודעה שתימסר לו באמצעים הנוחים לו, ותקל עליו להגביר את המודעות הצרכנית שלו לעניין זה.

## סעיף 2

סעיף 9ט לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), קובע, בין היתר, שהנגיד, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, יקבע, בכללים, רשימה של שירותים שבעדם רשאי תאגיד בנקאי לגבות עמלות מלקוחותיו, ואופן חישובן של העמלות שניתן לגבות בעד שירותים אלה (להלן – **התעריפון המלא**). כמו כן, הנגיד רשאי לקבוע בכללים תעריפונים מצומצמים מתוך התעריפון המלא, לגבי סוגי שירותים בנקאיים או סוגי לקוחות (להלן – **תעריפונים מצומצמים**).

במסגרת סמכויות אלו קובע הנגיד אילו שירותים רשאי הבנק לגבות בגינם עמלות וכיצד יחושבו. יובהר כי סמכות זו אינה נוגעת לפיקוח על גובה העמלות אלא רק לאפשרות גבייתן ואופן חישובן. במסגרת התעריפונים האמורים מפרסם כל בנק את השירותים שאותם הוא מעניק ללקוחותיו, את גובה העמלות בגינם ואת אופן חישובם בהתאם להוראות שקבע הנגיד.

יצוין, כי מרבית העמלות שמפורסמות במסגרת התעריפונים הן עמלות שקובעים הבנקים באופן עצמאי; ולגביהן אין לבנק מניעה להפלות מחירים בין לקוחותיו, ולגבות מהם, עבור אותם שירותים, עמלות בגובה שונה, לרבות גבייה של עמלה נמוכה מעמלת המינימום שקבועה בתעריפון.

בנסיבות אלו, ייתכן מצב שבו הנגיד ייקבע, מכוח סמכותו לפי סעיף 9ט, כי באופן חישוב עמלה מסוימת, הבנק יהיה חייב לציין עמלת מינימום לאותו שירות, ברם, בפועל, ומאחר שהבנק רשאי לגבות עמלה נמוכה מעמלת המינימום שקבועה בתעריפון, לאחר משא ומתן בין לקוח מסוים לבין התאגיד הבנקאי, העמלה שיגבה התאגיד הבנקאי תהיה נמוכה מעמלת המינימום.

קביעת עמלת מינימום, במצב שכזה, פוגעת בעיקר בלקוחות עם מודעות צרכנית נמוכה, שאינם מודעים לאפשרות של הבנק לגבות עמלה נמוכה יותר מעמלת המינימום הקבועה בתעריפונים, ולמעשה, היא מטעה את אותם הלקוחות.

יתרה מזאת, לפי התיאוריה הכלכלית, מחיר מינימום נועד להגן על יצרן בשוק שמתאפיין בכוח שוק משמעותי בצד הביקוש. כאמור לעיל, המצב בשוק הבנקאות הוא הפוך, כלומר לכל בנק כוח שוק כלפי לקוחותיו ביחס למוצרים בנקאיים רבים. אי לכך, מעבר לפגיעה בלקוחות בעלי מודעות צרכנית נמוכה, קביעת מחיר מינימום בשירותים בנקאיים למשקי בית ועסקים קטנים אינו תואם ואינו נדרש בשוק הבנקאות.

על כן מוצע לקבוע שבאופן חישובן של עמלות בתעריפון המלא ובתעריפונים המצומצמים לא יתאפשר לקבוע מחיר מינימום אלא אם מדובר בשירות בר-פיקוח שנגיד בנק ישראל, מכוח סמכותו לפי סעיף 9יב(1), קבע לגביו בצו את סכום העמלה שתיגבה בעדו או את שיעורה.

### סעיף 3

כמתואר לעיל, נראה כי קיים פער בין אופן קביעת העמלות במערכת הבנקאית כיום לבין אופן הפיקוח על מחירים בתחומים אחרים במשק. לכן, מוצע לתקן את סעיף 9ט וסעיף 9יב לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), כך שסמכויות נגיד בנק ישראל המנויות בסעיפים אלו, ובכלל זה: קביעת התעריפון המלא, קביעת תעריפונים מצומצמים וקביעת סכומי עמלות או שיעוריהן לעניין שירות בר-פיקוח, יהיה בהתייעצות עם שר האוצר, קרי השר האחראי על תחום הפיננסיים בממשלה ושממשרדו ממונה יושב ראש ועדת מחירים. זאת על מנת להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום בנוגע לאופן קביעת מחירים.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

# הגברת התחרות בענף התיווך לביטוח ולחיסכון הפנסיוני

## מחליטים

לצורך הגברת התחרותיות ושיפור השירות ללקוח בענף הביטוח והחיסכון בכלל, ולצורך ייעול מקטע התיווך בפרט, לבצע את תיקוני החקיקה המפורטים להלן:

1. לתקן את חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות**), באופן הבא:
  - א. יתוקן סעיף 11(ב) כך שייקבע כי בנק בעל היקף פעילות צר יהיה רשאי לשלוט גם בתאגיד יחיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו בביטוח כללי.
  - ב. 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. שר האוצר יקבע תקנות, לרבות הוראות מעבר, לעניין זה.
  - ג. 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 בשליטת 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. 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 שהינם טעמים שאינם סבירים לסירוב גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני.
  - ג. סירוב גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני, ינמק את הטעמים לסירובו בכתב.
  - ד. גוף מוסדי לא יהיה רשאי להפלות בשירותים הניתנים על ידיו ותנאיהם, לרבות גישה למערכתיו, בין בעלי רישיון איתם התקשר.
3. **הגבלת הפקדות לקופת ביטוח:**
  - א. להורות לשר האוצר לתקן תקנות בהתאם לסמכותו מכוח סעיף 22 לחוק שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"א-2005, 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. יובהר כי התיקון האמור לא יחול ביחס לתכניות ביטוח ששווקו קודם למועד תחילתן של התקנות, וכן ביחס לניודה של קופת ביטוח ששווקה קודם למועד תחילתן של התקנות, לתכנית ביטוח אחרת לרבות במבטח אחר.
  - ב. לרשום את הודעת הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון כי בכוונתו להורות בהתאם לסמכותו לפי סעיף 36א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, למבטחים לשלוח דיווח למבוטחים הפעילים בקופת ביטוח, במסגרתו יעדכנו המבטחים על הגבלת ההפקדות לקופת ביטוח כמפורט בסעיף קטן (א) לעיל.
4. לעניין החלטה זו –

**"בנק בעל היקף פעילות קטן"** – בנק ששווי נכסיו, לרבות שווי נכסי בנק השולט עליו, אינו עולה על 10% משווי הנכסים של כלל הבנקים;

**"בעל רישיון"** כהגדרת המונח בחוק הפיקוח על הייעוץ;

**"גוף מוסדי"** – כהגדרת המונח בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;

**"שווי הנכסים של כלל הבנקים"** – שווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, כפי שמופיע בדו"חות הכספיים השנתיים שלהם.

## דברי הסבר

## רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בשל מורכבות ענף הביטוח והחיסכון ובכלל זאת פערי מידע וניגוד עניינים מובנה בין המבוטח או החוסך לבין מבטח ומשווקים, נפגעת יכולתו של ציבור המבוטחים והחוסכים לקבל החלטות חיסכון וביטוח אופטימליות. הגברת התחרות בשוק זה, וכן צמצום ניגודי עניינים מובנים ובעיות נציג יאפשרו הבטחת מתן ייעוץ ותיווך אובייקטיבי של מוצרי ביטוח וחיסכון לפרט וישפרו את יכולתו לבחור במוצרי הביטוח והחיסכון המתאימים לצרכיו. לנוכח האמור מוצע במסגרת הצעת ההחלטה לבצע מספר תיקונים להגברת התחרות בענף התיווך לביטוח ולחיסכון פנסיוני:

### לסעיף 1

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, היקפי הנכסים של הבנקים הגדולים עדיין גדולה משמעותית בהשוואה להיקף הנכסים המנוהלים על ידי הגופים המוסדיים, כאשר סך הנכסים של שני הבנקים הגדולים בישראל עומד על כ-1,300 מיליארדי שקלים חדשים, לעומת סך נכסים של כ-350 מיליארד שקלים חדשים אצל שני הגופים המוסדיים הגדולים בישראל. יתרה מזאת, המערכת הבנקאית עצמה עדיין מאופיינת בריכוזיות גבוהה, כאשר נכון לשנת 2020, שני הבנקים הגדולים בשוק מחזיקים יחד נתח שוק של 56% ומדד ה-HHI עומד על 0.22 – מספר גבוה בהשוואה בין-לאומית.

לאור האמור לעיל, מוצע לתקן את סעיף 11 לחוק הבנקאות כך שיותר רק לבנק ששווי נכסיו אינו עולה על 10% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, כפי שמופיע בדו"חות הכספיים השנתיים שלהם (להלן – **בנק בעל היקף פעילות צר**), לשלוט בתאגיד יחיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו היחיד פרט לעיסוקים המותרים כיום בחוק הבנקאות רישוי הוא ביטוח כללי. מטרת התיקון המוצע הינה 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.

להשלמת התמונה יצוין כי הרחבת השליטה ביחס לבנק בעל היקף פעילות צר בלבד מחד וצמצום היתר השליטה ביחס לתאגיד יחיד שעיסוקו ביטוח כללי נועדו לאפשר את ביצועו של השינוי באופן זהיר תוך בחינת השלכותיו, לאור הכשלים המבניים שהתקיימו בשוק ההון בעבר. בנוסף, לאור הצורך לבחון את השלכות הצעד, מוצע 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, 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 תאגידי שהם סוכני ביטוח בשליטת בנקים בעלי היקף פעילות צר על התחרות בשוק הביטוח והבנקאות. כך, במידה ולצעד 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.

כמו כן, מוצע לקבוע בחוק הבנקאות כי במקרה בו 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 בהתאם להוראות שיקבע שר האוצר לעניין זה. זאת על מנת לאפשר קיום של הוראות החוק באופן שלא יפגע בהתנהלות התפעולית של הבנק, לאור המורכבות שבתהליך זה.

## לסעיף 2

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), תשס"ה-2005 מבחין בין שלושה בעלי רישיונות המתווכים בין החוסך למוצרי החיסכון השונים: בעל רישיון לשיווק פנסיוני, סוכן ביטוח פנסיוני ויועץ פנסיוני. אופן ההתקשרות והגמול המותר לכל אחד מהמתווכים האמורים, משתנה בין סוגי המתווכים 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 ההיקשרות עמם. לעומתם, היועץ הפנסיוני מוגבל רק לייעוץ בעניין מוצרי חיסכון פנסיוני שאין ליועץ כל זיקה אליהן.

על אף היתרונות הרבים הגלומים בייעוץ אובייקטיבי לציבור החוסכים, נכון להיום נתח פעילותם של היועצים הפנסיונים בשוק התיווך הפנסיוני קטן באופן משמעותי מחלקם של המתווכים האחרים ובראשם סוכני הביטוח. כך, סקר שבוצע לבקשת משרד האוצר מצא כי 74% מן החוסכים רכשו מוצרי חיסכון פנסיוני דרך סוכן ביטוח פנסיוני וכי רק שליש מן המשיבים ידעו כי קיים הבדל בין סוכן ביטוח פנסיוני ליועץ פנסיוני. נתחי השליטה של סוכני הביטוח הפנסיוני בשוק התיווך הפנסיוני נובעת, 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 לייעץ ביחס למוצרים שיש להם זיקה אליהם וכן מוגבלים בעמלות ההפצה שהם יכולים לקבל מן הגופים המוסדיים לפי תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (עמלות הפצה), התשס"ו-2006.

לאור זאת, 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 שמאפיין 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. בכך, יוסר חסם להתפתחות שוק הייעוץ הפנסיוני וציבור החוסכים יזכה לשירות איכותי ואובייקטיבי יותר.

## לסעיף 3

סעיף 20 לחוק הפיקוח על שירותים הפיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן – **חוק הפיקוח על 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 וזכות לאותן הטבות המס בהפקדת ובמשיכת כספי החיסכון.

עם זאת, על פי דוח הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון 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 מן דמי הניהול הממוצעים בקרנות הפנסיה החדשות והמקיפות. 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 האיש העומד בבסיס קופת הביטוח (בניגוד למנגנון הערכות ההדדיות הקיים בקרנות הפנסיה, למשל). 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. לאור זאת, קופת ביטוח פוגעת ביכולת החיסכון של חוסכים, ביחס למוצרי חיסכון אחרים.

לאור האמור, ועל מנת להבטיח קצבה ראויה במועד הפרישה לכלל החוסכים, בהתאמה לתקרת הזכאות למנגנון הבטחת תשואה, כפי שמופיע בחוק הפיקוח על קופות גמל, ובהתאמה לתקרה החודשית לשכר המובטח בקרן חדשה מקיפה, הקבועה בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן בהתאמה – **התקרה החודשית ו-תקנות מס הכנסה**) העומדת על פעמיים השכר הממוצע במשק. מוצע להורות לשר האוצר לתקן תקנות מכוח סמכותו לסעיף 22 לחוק הפיקוח על קופות

הגמל ולקבוע כי הפקדת כספים במסגרת תכנית ביטוח תתאפשר רק ביחס לסכומים שהינם מעבר לתקרה החודשית. בעקבות התיקון המוצע, רק מבוטחים ששכרם החודשי הממוצע גבוה מהתקרה החודשית יוכלו להפקיד בקופת ביטוח, וכן רק ביחס לסכומי השכר העולים על תקרת הבסיס. כמו כן, כצעד נלווה, יעדכנו הגופים המוסדיים את המבוטחים הפעילים בקופת ביטוח על הגבלת ההפקדה כאמור; בהתאם להנחיות הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

אין.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## צמצום עיוותים בענף התיווך לביטוח ולחיסכון

### מחליטים

לצורך ייעול מקטע התיווך לביטוח ולחיסכון, ובמטרה לשפר את רמת האובייקטיביות של התיווך, לבצע את תיקוני החקיקה המפורטים להלן:

#### 1. צמצום הטיות תגמול מתוכים:

א. 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), תשמ"א-1981 (להלן – **חוק הפיקוח על הביטוח**), כך שגוף מוסדי, כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח, לרבות גופים מוסדיים קשורים, ישלם דמי עמילות זהים, במונחים נומינאליים, בעבור כל קבוצת מוצרים תחליפיים, כפי שאלו יוגדרו בידי הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון (להלן – **הממונה על שוק ההון**).

ב. להורות לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות בהתאם לסמכותו מכוח סעיפים 32(ה)(2) ו-60 לחוק הפיקוח על קופות גמל, וכן לרשום את הודעת הממונה על שוק ההון, כי בכוונתו לפרסם הוראות בהתאם לסמכותו מכוח סעיפים 2(ב) ו-40(ו) לחוק הפיקוח על הביטוח, כך שסוכן ביטוח ישיב לגוף המוסדי את החלק היחסי מהעמלה החד פעמית ביחס לתקופה שנותרה עד תום תקופת השירות הראשונה, בהתקיים אחד מאלה:

(1) העברת הכספים מקופת הגמל, באופן מלא או חלקי, לקופת גמל אחרת, או משיכת מלוא הכספים מקופת הגמל.

(2) בוטל חוזה הביטוח לפי סעיף 10 לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981;

(3) 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.

#### 2. בחינת שליטת גופים מוסדיים בתאגיד שהוא סוכן ביטוח או סוכן ביטוח פנסיוני:

א. לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981 כך שיקבע כי גוף מוסדי, כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח או חברה מנהלת, כהגדרתה בחוק הפיקוח קופת גמל, וכן גופים הנשלטים על ידם, במישרין או בעקיפין, לא יוכלו לרכוש 20% או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד שהוא סוכן ביטוח.

ב. איסור הרכישה בסעיף קטן (א) יהיה בתוקף עד ליום 31 בדצמבר 2024.

ג. 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 אחזקות קיימות של גופים מוסדיים בסוכנויות ביטוח. הצוות יגיש את המלצתו, לרבות צעדים אופרטיביים ותיקוני חקיקה נדרשים, בתוך עשרה חודשים ממועד קבלת החלטה זו.

3. **שיוקף תגמול עבור סוכן הביטוח בפני הלקוח:** 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, כמפורט להלן:

א. סוכן ביטוח יחויב לגלות ללקוח במסגרת תיווך לביטוח או שיווק פנסיוני את סך דמי העמילות שצפויים להיות משולמים לסוכן הביטוח על ידי הגוף המוסדי בגין התיווך לביטוח או השיווק הפנסיוני, לפי העניין.

ב. גוף מוסדי יגלה ללקוח את סך דמי העמילות ששילם הגוף המוסדי לסוכן ביטוח במסגרת הודעה שתישלח לעמית.

ג. הממונה על שוק ההון יקבע הוראות לעניין אופן ותדירות הגילוי.

4. לעניין החלטה זו –

**"דמי עמילות" -** כהגדרתם בסעיף 41(ה) לחוק הפיקוח על הביטוח לרבות עמלת הפצה לבעל רישיון סוכן ביטוח בענף ביטוח פנסיוני כמשמעותם בסעיף 32(ה)(1)(ב).

**"בעל רישיון" -** כהגדרתו בחוק הפיקוח על הייעוץ הפנסיוני.

**"לקוח" -** כהגדרתו בחוק הפיקוח על הייעוץ הפנסיוני ומועמד לביטוח.

**"מבוטח" -** לרבות "עמית" כהגדרתו בחוק הפיקוח על קופות גמל.

**"סוכן ביטוח" -** כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח, לרבות סוכן ביטוח פנסיוני, כהגדרתו בחוק הפיקוח על הייעוץ הפנסיוני.

**"עמלה חד פעמית" -** דמי עמילות המשולמים לסוכן ביטוח, בין בכסף ובין בשווה כסף, בשל תיווך בביטוח או שיווק פנסיוני שאינו עמלה שוטפת;

**"עמלה שוטפת" -** דמי עמילות המשולמים כשיעור מההפקדות לקופת גמל או מדמי הביטוח במהלך כל תקופת הביטוח;

**"תקופת השירות הראשונה" -** 72 החודשים הראשונים החל ממועד צירוף הלקוח לתכנית הביטוח או קופת הגמל.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כל משק בית בישראל מחזיק במוצרי ביטוח וחסכון. ביניהם גם ביטוחים וחסכונות הנדרשים לפי חוק, דוגמת חיסכון פנסיוני לשכיר או עצמאי וביטוח חובה לרכב. אולם, מורכבותם של מוצרי הביטוח והחסכון לצד פערי מידע מובנים והטיות התנהגותיות מקשות על הפרט לקבל החלטות ביטוח וחסכון אופטימליות עבור צרכיו. נוכח אתגרים אלה מתחדדת חשיבותו של מקטע התיווך, שתכליתו המרכזית היא לשפר את יכולתו של הפרט לרכוש את המוצרים המתאימים ביותר לצרכיו. מקטע התיווך מהווה ענף משמעותי, בעל עלות משקית אדירה. לפי דוח הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון בשנת 2021 סך העמלות ששולמו לבעלי רישיון במקטע התיווך עמד על 9.5 מיליארד ש"ח גידול של כ-6% לעומת סך העמלות ששולמו בשנה שקדמה לה.

ככלל, מקטע התיווך נשלט בידי סוכני הביטוח, בין אם תאגידים או סוכנים יחידים: סקר שבוצע עבור משרד האוצר מצא כי 82% מהנשאלים רכשו לפחות מוצר ביטוח אלמנטארי אחד דרך סוכן ביטוח ו-74% מהם רכשו מוצרי חיסכון פנסיוני באמצעות סוכן ביטוח פנסיוני. מודל התגמול של סוכני וסוכנויות הביטוח מבוסס על תשלומי עמלות מהגופים המוסדיים השונים בגין מכירת מוצריהם. אולם, מבנה העמלות והבעלות הנוכחי של סוכני הביטוח מוביל לשורה של עיוותים הפוגעים בטובתו של המבוטח והחוסך. על כן, מוצע במסגרת הצעת ההחלטה לבצע שורה של תיקונים שתכליתם לצמצם את ההטיות הקיימות ולהגביר את רמת האובייקטיביות של התיווך למוצרי ביטוח וחסכון:

### לסעיף 1

כאמור, התגמול לסוכנים בענפי הביטוח והחסכון הפנסיוני משולם בידי הגופים המוסדיים בגין מכירת מוצריהם ונחלק לשני רכיבים עיקריים: תשלומי עמלות ותמריצים שווי כסף נוספים דוגמת פרסים או טיסות לחו"ל. כאשר בפוליסות לטווח ארוך דוגמת מוצרי חיסכון, ביטוחי חיים ובריאות מבחינים בין שני סוגי עמלות: עמלות נפרעים המשולמות מדי חודש לכל אורך חיי המוצר ועמלת היקף המהווה תשלום חד פעמי גדול במעמד מכירת הפוליסה. עמלות אלה משולמות כשיעור מהפוליסה או מסך הנכסים המנוהלים במוצרי חיסכון. גובה העמלות והתמיהיל ביניהם משתנה בין מוצרים וגופים מוסדיים שונים ובהתאם לחוזה ההתקשרות בין הגוף המוסדי לסוכן הספציפי. עם זאת, מנתוני רשות שוק ההון לביטוח וחסכון עולה כי כ-70% מהעמלות המשולמות בידי הגופים המוסדיים הם עמלות היקף, המתמרצות מכירה ומעבר תכופ בין מוצרים.

מודל תגמול זה מטה את הסוכנים באופן העלול לפגוע בטובתו של המבוטח או החוסך. ניתן להבחין בין שלוש הטיות הנוצרות כתוצאה ממבנה תגמול הסוכנים: (1) הטיה ליצרנים, דהיינו גופים מוסדיים, מסוימים; (2) הטיה למוצרים מסוימים; (3) הטיית מכירה, המתמרצת מכירה עודפת של מוצרים והעברה תכופה בין מוצרים.

באשר להטיית המוצר, סוכנים עשויים לנטות לשווק את המוצרים שעבורם הגמול הוא הגבוה ביותר, אף אם מוצרים אחרים מתאימים יותר לצרכיו של הלקוח. בכך, נוצר ניגוד עניינים מובנה בין טובת המבוטח או החוסך לטובת הסוכן העלול לפגוע בטובת הלקוח. על מנת לצמצם את הטיית המוצר מוצע לחייב כל גוף מוסדי לשלם לכל סוכן עמלה אחידה, במונחים נומינאליים, בעבור כל קבוצת מוצרים שיוגדרו



כמוצרים תחליפיים. בכך, תפחת ההטיה בין מוצרים בעלי תכליות זהות ויגבר התמריץ של הסוכן לתווך ללקוח את המוצר המתאים ביותר עבור הלקוח, מבין כל קבוצת מוצרים תחליפיים.

על מנת לצמצם את הטיית המכירה, המובילה לתנודתיות עודפת בשוק וניהול לא יעיל של כספי החיסכון, הפנסיה והביטוח באופן שעלול לפגוע בטובת הלקוח מוצע לייצר מנגנון של קיזוז עמלת היקף במקרה של העברה תכופה ממוצר למוצר. במסגרת ההצעה, במעמד המכירה יתוגמל הסוכן בעמלת היקף – אולם ככל שהמבוטח יעזוב את המוצר בשש השנים הראשונות לאחר מכירתו יהיה על הסוכן להשיב לגוף המוסדי את החלק היחסי של עמלת היקף. לדוגמה, העברה למוצר אחר שלוש שנים לאחר מכירת המוצר המקורי תחייב את הסוכן להשיב מחצית מעמלת היקף ששולמה לו תחילה.

## לסעיף 2

נכון לשנת 2021, לפי דוח הממונה על רשות שוק ההון, פועלים בענף התיווך לביטוח וחיסכון קרוב ל-1,800 סוכנויות ביטוח המחזיקות ברישיון תאגיד (בין אם בתחום הכללי, הפנסיוני או הימי). ביניהם קרוב ל-100 סוכנויות ביטוח הנמצאות בבעלות חלקית או מלאה של הגופים המוסדיים. חרף שיעורם הנמוך מכלל סוכנויות הביטוח (פחות מ-10%) היקפי המכירות של סוכנויות בבעלות משמעותי: לפי רשות שוק ההון לביטוח וחיסכון כ-23% מהכנסות השוק התיווך הפנסיוני מתחלקות בין 31 סוכנויות הנמצאות בבעלות הגופים המוסדיים. בענף התיווך לביטוח בריאות פחות מאחוז מכלל הסוכנויות המשווקות ביטוחי בריאות הן סוכנויות בבעלות, עם זאת היקף המכירות שלהן עומד על כ-12.4% מסך המכירות בענף, כפי שעולה ממחקר ביטוחי בריאות של רשות התחרות משנת 2021.

כאמור, החקיקה הקיימת אינה מבחינה בין סוכנות ביטוח בבעלות לסוכנות ביטוח שאינה בבעלות. ואכן גם סוכנות ביטוח בבעלות מתקשרת בחוזה הפצה עם הגופים המוסדיים השונים בשוק, כפי יכולתה, לרבות היצרן המחזיק בה. אולם, לסוכנות ביטוח בבעלות קיימת הטיה מובהקת לשיווק המוצרים של חברת האם שלה. כך לדוגמה, ניתוח של סוכנויות הביטוח הגדולות העוסקות בניהול הסדרים פנסיונים (סוכנויות הסדר) שערכה רשות שוק ההון לביטוח וחיסכון הראה כי מרבית המכירות בשנת 2021 בכל סוכנות ההסדר שבבעלות היו לגוף המוסדי המחזיק בה. בעוד שלסוכנויות ההסדר שאינן בבעלות שרר ריבוי של גופים מוסדיים מובילים, ובשיעורים נמוכים יותר. באופן דומה, מחקר של רשות התחרות מצא כי 82% ממכירות פוליסות הבריאות של הסוכנויות שבבעלות היו לחברת האם שבבעלותה סוכנות הביטוח.

הטיה זו מחריפה נוכח המודעות המוגבלת של הלקוח למבנה הבעלות של סוכנויות אלה והתפיסה לפיה הוא פועל מול סוכן, ולא משווק ישיר של הגוף המוסדי, ככזה הוא נתפס על ידי הלקוח כבעל מקצוע אובייקטיבי המציע לו מגוון של מוצרים מהשוק. דו"ח מבקר המדינה משנת 2016 בנושא הסדרי הפנסיה במדינה סיכם כך את ההטיה המובנת בקיומם של סוכנויות בבעלות: "לחברת האם קיימת השפעה מהותית על פעילות סוכנות ההסדר בכלל ועל פעילות השיווק הפנסיוני בפרט; המתבטאת בין היתר בהשפעה על סוכני הסוכנות, במטרה לשווק בעיקר את מוצרי חברת האם ואף בניוד לקוחות מיצרנים שונים אל חברת האם". ממצאי הדו"ח התבססו על ביקורת שערך אגף שוק ההון (כיום רשות שוק ההון לביטוח וחיסכון) בקרב סוכנים וסוכנויות ביטוח.

נוכח אתגרים אלה נדרשת בחינה מחודשת של סוכנויות הביטוח בבעלות: מוצע להקים צוות בין-משרדי לבחינת ההחזקה של גופים מוסדיים בסוכנויות. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל משרד האוצר יחד עם הממונה על רשות שוק ההון לביטוח ולחיסכון, הממונה על התקציבים והממונה על רשות התחרות, או מי מטעמם. הצוות יבחן את השפעות ההחזקה של גופים מוסדיים בתאגידים שהם סוכן ביטוח או סוכן ביטוח פנסיוני על אופן הפעילות של סוכנויות אלו ועל האובייקטיביות שלהם בשיווק מוצרים, את האמצעים להתמודדות עם השפעות אלו ואת ההסדר הרצוי לגבי אחזקות קיימות של גופים מוסדיים בסוכנויות ביטוח, ויגיש את המלצותיו, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים בתוך 10 חודשים ממועד קבלת החלטה זו. בנוסף, כצעד משלים לעבודת הצוות מוצע לחוקק הוראת שעה שתאסור על רכישה של 20% או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בסוכנויות ביטוח נוספות בידי הגופים המוסדיים, עד להגשת המלצת והחלת תיקוני החקיקה הנדרשים, במידת הצורך.

## לסעיף 3

במקביל לצעדים המוצעים לעיל, שתכליתם לצמצם את העיוותים הקיימים במודל התגמול של סוכני הביטוח; מוצע – כצעד משלים לחייב את הגוף המוסדי לשקף ללקוח את העמלה המשולמת לסוכן על ידיו. בכך, תשתפר יכולתו של הלקוח להפנים את מערך התמריצים הפועל על סוכן הביטוח ולפעול למען קבלת השירות הטוב ביותר עבורו.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## קידום האסדרה של הפעילות בנכסים דיגיטליים

### מחליטים

במטרה לקדם ניהול מושכל של הסיכונים הנוגעים לפעילות של משקיעים, צרכנים ועסקים בנכסים דיגיטליים, ובפרט מטבעות קריפטוגרפים, ולצורך יצירת ודאות רגולטורית עבור הפעילות הכלכלית הקשורה לשימוש בנכסים אלה, ובהמשך לדו"ח הכלכלנית הראשית במשרד האוצר בנושא נכסים דיגיטליים, לפעול לטייב את המסגרת והתשתית האסדרתית הקיימת הנוגעת לנכסים אלו, וכן להרחיב את התשתית האסדרתית וליצור תשתית אסדרתית חדשה, באופן הבא:

### תחומי האסדרה ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

1. במטרה להפחית את הסיכונים העומדים בפני משקיעים וצרכנים, להגביר את הודאות הרגולטורית עבור משקיעים וגורמים הפועלים בשוק המקומי, וכן לייעל את השימוש במשאבי הפיקוח, להטיל על שר האוצר לפרסם, תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – **חוק שירותים פיננסיים מוסדרים**) בעניינים הבאים –
  - א. לאפשר למפקח על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים (להלן – המפקח), לתת רישיון למתן שירותים פיננסיים שהוא רישיון מורחב, כהגדרתם בחוק, לגוף אשר התאגד מחוץ לישראל ואשר מבקש לעסוק במתן שירות פיננסי גם בישראל ועיסוקו כאמור מוסדר מכוח דין זר (להלן – נותן שירות זר), גם אם לא מתקיימים בו כל התנאים המנויים בסעיפים 15(א), 16, 25כא(א) ו-25כב לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים, וכן לאפשר למפקח להתנות את מתן הרישיון בתנאים שייקבעו ברישיון.
  - ב. לאפשר למפקח לפטור בעל רישיון שהוא נותן שירות זר מהוראות פרק ד' ופרק ה' לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, וכן לאפשר לו להתנות פטור כאמור בקביעת הוראות שיחולו באופן ייחודי על נותן שירות זר, לרבות הוראות הנוגעות לבעל שליטה ונושא משרה ולרבות קביעת הוראות לתקופה קצובה.
  - ג. לקבוע כי רישיון או פטור כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) יינתן לנותן שירות זר אשר המפקח השתכנע כי הדין הזר המסדיר את עיסוקו במתן שירות פיננסי והפיקוח על עיסוקו כאמור נותנים הגנה מספקת ללקוחות, לרבות הוראות לעניין איסור הלבנת הון ומימון טרור, והכל תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ולהנחת דעתו של המפקח, לאחר ששקל בין השאר טעמים שבטובת הציבור.

### תחומי האסדרה ברשות ניירות ערך

2. להטיל על שר האוצר, לפרסם, תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:
  - א. החלת חובת קבלת רישיון למי שעוסק בייעוץ השקעות, שיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים המשמשים להשקעה פיננסית ואינם עומדים בתחולת החוק הקיים;
  - ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בהוראות החלות ביחס לפעילות כאמור בהתאם להסדר שייקבע בחקיקה בעניין זה, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.
3. להטיל על שר האוצר, לפרסם תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:
  - א. החלת הוראות החוק על השקעה משותפת בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים;
  - ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בהוראות החלות ביחס לפעילות כאמור בהתאם להסדר שייקבע בחקיקה בעניין זה, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.
4. להטיל על שר האוצר, לפרסם תוך 180 יום, תזכיר לתיקון חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:

- א. החלת הוראות החוק על פעילות בורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים;
- ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בהוראות החלות ביחס לפעילות כאמור, וביחס להוראות החלות בקשר עם ניירות ערך המוצעים לציבור שהם נכסים דיגיטליים, בהתאם להסדר שייקבע בחקיקה בעניין זה, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.

#### סוגיות מיסוי

5. להטיל על שר האוצר, לפרסם תוך 180 יום ממועד קבלת החלטה זו תזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961, ולתיקון חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, שיכלול הוראות לגבי מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, לרבות הבהרה שאופן סיווג נכסים דיגיטליים לצרכי מס הוא "נכס" (ולא מטבע או מטבע חוץ), קביעת כללים לגבי מיקום נכס דיגיטלי, והסמכת שר האוצר לקבוע בחקיקת משנה את הנושאים הקבועים בסעיף 6 שלהלן, ככל ואין לו סמכות כאמור בדין הקיים, והכל לאחר תיאום עם גורמי הממשלה הרלוונטיים.

6. לרשום את הודעת שר האוצר על כוונתו לקבוע בחקיקת משנה, במועד הסמוך לתיקוני החקיקה האמורים בסעיף 5 לעיל, הוראות ליישום מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, לרבות כללים לניכוי מס במקור לגבי הכנסה מפעילות בנכסים דיגיטליים שנעשית באמצעות גורמים מפקחים ובעלי רישיון בישראל, קביעת פטור לנישום מדיווח שנתי בשל מכירה של נכס דיגיטלי שבוצעה באמצעות גורם מפקח ובעל רישיון בישראל וזאת כאשר מחזור העסקאות בנכסים דיגיטליים הכולל של הנישום (בכל הפלטפורמות המפוקחות) נמוך מסכום של 2,500,000 ש"ח, ובתנאי שלא קמה חובת דיווח מנסיבות אחרות; קביעת כללים לקביעת מחיר מקורי של נכס דיגיטלי; קביעת חובות דיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי; קביעת כללים לגבי אופן תשלום מקדמות לגבי הכנסה מנכסים דיגיטליים כאמור; קביעת חובת מתן הודעה מקוונת אחת לשנה לרשות המסים על החזקה, במהלך אותה שנה, של נכס דיגיטלי בשווי העולה על 200,000 ש"ח, ובלבד שההחזקה האמורה היא לא באמצעות גורם מפקח ובעל רישיון בישראל.

#### מטבעות דיגיטליים יציבים

7. 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**).

8. להטיל על שר האוצר לפרסם תוך 300 יום ממועד ההחלטה האמורה בסעיף 7, תזכיר חוק, אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים וזאת לפי העקרונות הבאים:

- א. עקרונות ואמות מידה בקביעת כללי האסדרה הנוגעים למאפייני נכסי הגיבוי ויחס הגיבוי של המטבעות הדיגיטליים היציבים במסגרת הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים ייקבעו על ידי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל.
- ב. סמכות הרישוי והפיקוח על גוף מסוים או סוג מסוים של גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים תועבר מהמפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים אל בנק ישראל וזאת לגבי פעילות הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים המגיעים לכדי השפעה מוניטרית משמעותית או השפעה משמעותית על יציבות המערכת הפיננסית (להלן – מטבעות דיגיטליים יציבים משמעותיים). הכרזה על מטבעות דיגיטליים יציבים משמעותיים תיעשה על ידי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל והמנהל הכללי של משרד האוצר, וזאת לאחר שנוכח כי הם עומדים בקריטריונים שיקבע שר האוצר כאמור בסעיף 8(ו). בקביעת הקריטריונים כאמור, קביעת ההוראות להעברת גוף בין מפקחים כאמור והוראות נוספות הנוגעות לעניין זה, ייבחנו, במסגרת הכנת התזכיר, בין היתר, שיקולים הנוגעים ליעול והפחתת הרגולציה.
- ג. עקרונות ואמות מידה בקביעת כללי האסדרה הנוגעים למטבעות הדיגיטליים היציבים במסגרת הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים משמעותיים ייקבעו על ידי נגיד בנק ישראל בהתייעצות עם המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים.
- ד. גם לאחר העברת סמכות הפיקוח לבנק ישראל, תימשך העברת כלל המידע הרלוונטי לגבי פעילות הגוף והמטבע הדיגיטלי היציב המשמעותי, באופן שוטף, גם למפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים.

- ה. בנק ישראל יהיה רשאי לסרב להעברת הפיקוח, כאמור בסעיף 8(ב), אם סבר כי המטבע אינו מגיע לכדי השפעה יציבותית או מוניטרית משמעותית, וזאת בתיאום עם המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים. בנוסף, רשאי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים לקבוע, לאחר פנייה והיוועצות עם בנק ישראל, כי הפיקוח יוחזר להיות בסמכותו הבלעדית, באם נוכח כי המטבע הדיגיטלי היציב חדל מלהיות מטבע דיגיטלי יציב משמעותי, בהתאם לקריטריונים שקבע שר האוצר כאמור בסעיף 8(ו) ובהתחשב, בין היתר, בזמן שחלף ממועד ההכרזה או ההעברה.
- ו. שר האוצר יקבע בתקנות, לאחר היוועצות עם המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים ונגיד בנק ישראל, את התנאים להגדרת מטבע דיגיטלי יציב משמעותי. הגדרה כמטבע דיגיטלי יציב משמעותי תחייב עמידה בשלושה או יותר מתנאים שיתבססו, בין היתר, על המאפיינים הבאים:
- (1) מספר המשתמשים במטבע;
  - (2) שווי המטבעות שהונפקו;
  - (3) נפח מסחר יומי;
  - (4) קישוריות גבוהה עם המערכת הפיננסית המסורתית או פלטפורמות דיגיטליות אחרות;
  - (5) היות המנפיק גם נותן שירותים בנכסים דיגיטליים.
  - (6) הערכה של המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים כי המטבע הדיגיטלי היציב צפוי לעמוד בשניים או יותר מהתנאים המפורטים בסעיפים קטנים (1) עד (5), בחמש השנים הקרובות.
  - (7) בקשה של הגוף העוסק בהנפקה ובהוצאה של המטבע הדיגיטלי היציב אל המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים, כי המטבע הדיגיטלי היציב יוגדר כמטבע דיגיטלי יציב משמעותי.
  - (8) כל מאפיין אחר אותו יקבע שר האוצר.

ז. בתום שנתיים, ארבע שנים ושש שנים ממועד אישור חוק זה, יבצע המנהל הכללי של משרד האוצר, בהיוועצות עם המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים ועם בנק ישראל, בחינה של התנאים הקיימים להגדרת מטבע דיגיטלי יציב משמעותי והצורך בעדכוןם, וממצאי הבדיקה יועברו לשר האוצר. לאחר מכן תתבצע בחינה זו לפי הצורך ובהתאם לבקשת המנהל הכללי של משרד האוצר, המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים או בנק ישראל.

9. להטיל על שר המשפטים לבחון, בהתייעצות עם שר האוצר, במסגרת לוחות הזמנים האמורים להפצת תזכיר החוק בסעיף 8, האם יש צורך בהסדרה צרכנית בחוק בנוגע למטבעות דיגיטליים יציבים בשים לב לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

#### המערכת הבנקאית

10. לרשום את הודעת נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המיסים והחשב הכללי במשרד האוצר 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, בכפוף לעקרונות ונהלים שיקבעו בהסכמה בין נגיד בנק ישראל, מנהל רשות המיסים והחשב הכללי, ובהיוועצות עם ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, הכלכלנית הראשית במשרד האוצר ומשרד המשפטים.
11. על רקע פעילות המפקח על הבנקים שתכליתה יישום גישה מבוססת סיכון אגב מתן שירותים בנקאיים הקשורים לפעילות בנכסים דיגיטליים, כפי שבאה לידי ביטוי, בין השאר, בתיקון לנוהל בנקאי תקין 411 שנכנס לתוקפו בנובמבר 2022, לרשום את הודעת המפקח על הבנקים כי בכוונתו: א. לבחון פרסום הבהרה בדבר החובה המוטלת על הבנקים למסור ללקוח החלטה מנומקת במקרה של סירוב לפתוח חשבון בנקאי לגוף הפועל בתחום הנכסים הדיגיטליים.
- ב. לקבוע דרישת דיווח לפיקוח על הבנקים אודות היקפי הסירובים במערכת הבנקאית לפתיחת חשבון בנקאי מתוך כלל הבקשות לפתיחת חשבון, וכן אודות היקף התקבולים שהתקבלו או שסורבה קבלתם וכן הנימוקים שנמסרו לכך, וכל זאת בזיקה לפעילות בנכסים דיגיטליים. זאת, בין היתר, לצורך יצירת בסיס לשיח משותף עם רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, רשות ניירות ערך ומשרד האוצר בנוגע לתחום הנכסים הדיגיטליים.

DAO

12. להקים צוות לבחינת האסדרה הנדרשת, לרבות לגבי המעמד התאגידי וההיבטים המיסויים הנגזרים, של ארגונים אוטונומיים מבוזרים (DAO - Decentralized Autonomous Organizations). בראש הצוות יעמדו המנהל הכללי של משרד האוצר והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי) או מי

מטעמם, וחבריו יכללו נציגים שלאגף הכלכלנית הראשית והממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר, אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, רשות המסים והמועצה הלאומית לכלכלה. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה עד לסוף דצמבר 2023.

13. לעניין החלטת ממשלה זו, נכס דיגיטלי יוגדר בתיקוני החקיקה ובהוראות שייגזרו מהחלטה זו בהתבסס על העקרונות המקובלים במדינות מפותחות, ובהתבסס על העקרונות הבאים:

- א. הנכס מהווה ייצוג דיגיטלי של ערך או זכות;
  - ב. הנכס ניתן להעברה ולאחסנה באופן דיגיטלי;
  - ג. הנכס עושה שימוש בטכנולוגיית רישום מבוזר (DLT) או טכנולוגיה דומה לרישום או שמירת מידע;
  - ד. למעט ייצוג דיגיטלי של הילך חוקי או מטבע חוץ, כאשר מטבע החוץ (לרבות הייצוג הדיגיטלי שלו) מונפק על-ידי בנק מרכזי או גוף מדינתי הדומה בתפקידו כבעל הסמכות המוניטרית.
14. מטבע דיגיטלי יציב יוגדר בתיקוני החקיקה ובהוראות שייגזרו מהחלטה זו בהתבסס על העקרונות המקובלים במדינות מפותחות, ובהתבסס על העקרונות הבאים:
- א. מהווה נכס דיגיטלי;
  - ב. מכוון לשמור ערך יציב באמצעות הצמדה לערך של הילך חוקי או לערך של מטבעות חוץ.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

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. השוק, שהגיע לשיאו לקראת סוף שנת 2021 ירד מאז בלמעלה מ-60%, ובינואר 2023 שווי עומד על כ-1 טריליון דולר.

לשימוש בנכסים דיגיטליים נלווים סיכונים משמעותיים למערכת הכלכלית והפיננסית בממדים שונים, ובכלל זה סיכונים הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים ליציבות הפיננסית והמוניטרית, וסיכונים אובדן הכנסות ממיסים. לצד אלו, קיימים סיכונים עבור ציבור המשקיעים והצרכנים לרבות חשיפה לסיכונים הונאה, סיכונים תפעוליים וחשיפה לסיכונים 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, לייצור מערכות התשלומים ולהגדלת הצמיחה במשק. בנוסף, חלק מנכסים אלו משמשים נדבך מרכזי בטכנולוגיה של יישומים דיגיטליים מרכזיים חדשים, בפרט בעולמות האינטרנט העתידי (Web 3.0) והעולם הפיננסי המבוזר (DeFi).

מטרת החלטה זו היא 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: ראשית, הסרת חסמים תחת המסגרת האסדרתית הקיימת בממשק של הפעילות עם המערכת הבנקאית. שנית, טיוב והרחבת התשתית האסדרתית הקיימת תוך התייחסות 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 (להלן - חוק ניירות ערך) בהקשר בורסה, מסלוקת ניירות ערך וזירות סוחר. שלישית, יצירת תשתית אסדרתית חדשה עבור הפעילות בנכסים דיגיטליים, ובכלל זה החלת מסגרת אסדרתית על פעילות ההנפקה וההוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים שכיום אינו מפותח, ובחינה של תחומים נוספים בראיה צופת פני עתיד.

### סעיף 1

לאור מאפייניו של השוק הפיננסי המקומי כשוק קטן, שחקנים גלובליים מרכזיים בתחום הפיננסי בוחרים לעיתים שלא לפעול בו משיקולים עסקיים, וזאת בהתחשב בין היתר בעלות התהליך הרגולטורי לפעילות בשוק הישראלי אל מול פוטנציאל הרווח הגלום בו. מנגד, קיים חשש לשימוש בהיקפים משמעותיים של משקיעים ישראלים בפלטפורמות של נותני שירותים גלובליים הפועלים ללא רישוי מהמפקח על שירותים פיננסיים בישראל. במטרה להגן על המשקיעים והצרכנים, ולסייע להם לנהל באופן מושכל את הסיכונים הנובעים עבורם משימוש בנותני שירותים פיננסיים אשר מקום מושבם מחוץ לישראל, לייעל

את השימוש במשאבי הפיקוח, לרבות לגבי שירותים פיננסיים הניתנים בנכסים דיגיטליים, מוצע לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק שירותים פיננסיים מוסדרים**), באופן שיאפשר לגוף אשר נותן שירותים פיננסיים מחוץ לישראל ועיסוקו כאמור מוסדר מכוח דין זר, לרבות בתחום הנכסים הדיגיטליים, לקבל רישיון לפעול גם בישראל, וזאת על בסיס ההסדרה שחלה עליו מחוץ לישראל ותוך מתן הקלות המבוססות על ההסדרה כאמור. עוד מוצע לקבוע כי המפקח יוכל לפטור נותן שירותים פיננסיים זר מחלק מהוראות חוק הפיקוח וכן לקבוע הוראות שיחולו באופן ייחודי על נותן שירותים פיננסיים זר. מתן פטורים והקלות כאמור יינתנו רק לגוף אשר חלה עליו הסדרה מכוח הדין הזר, ואשר ההסדרה והפיקוח החלים עליו נותנים הגנה מספקת ללקוחות, לפי שיקול דעתו של המפקח.

הסדרה דומה שעניינה מתן הקלות לנותן שירות זר בעולמות הפיננסיים נקבעה כבר בהקשרי שירותים פיננסיים חדשניים אחרים בחוק שירות מידע פיננסי התשפ"ב-2021, ומקודמת בימים אלה במסגרת תזכיר חוק הסדרת מתן שירותי תשלום, התשפ"ב-2022, וזאת משיקולים דומים.

## סעיף 2

פיקוח על מציעי שירותי ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות חל לגבי נכסים דיגיטליים המוגדרים כנייר ערך או נכסים פיננסיים בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק ייעוץ השקעות**). אולם, העיסוק בתחומי פעילות אלה לגבי נכסים דיגיטליים שאינם נכללים בהגדרת "נייר ערך" או בהגדרת "נכס פיננסי" בחוק ייעוץ השקעות אינו נדרש ברישיון. על מנת שניתן יהיה להעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו ולפקח על הפעילות, מוצע לתקן את חוק ייעוץ השקעות כך שיחיל את הוראות החוק על ייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים המשמשים להשקעה ואינם עומדים בתחולת החוק הקיים, תוך הענקת סמכות למפקח לבצע התאמות רלוונטיות בפיקוח, ככל שיש בהן צורך, ביחס לייעוץ השקעות, שיווק השקעות וניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים כאמור, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילויות האמורות וכפי שיקבע בחוק בעניין זה.

## סעיף 3

פיקוח על השקעות משותפות בנאמנות, המסדיר השקעות משותפות באמצעות קרנות נאמנות, חל על הסדר שמטרתו השקעה משותפת בנכסים דיגיטליים ככל שאלה נכללים בהגדרת נייר ערך. אולם, העיסוק בפעילות זו לגבי נכסים דיגיטליים שאינם נכללים בהגדרת "נייר ערך" בחוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק השקעות משותפות**) אינו נדרש ברישיון. על מנת שניתן יהיה להעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו ולפקח על הפעילות, מוצע לתקן את חוק השקעות משותפות אשר יחיל את הוראות החוק על השקעה משותפת בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים, תוך הענקת סמכות למפקח לבצע התאמות רלוונטיות בפיקוח, ככל שיש בהן צורך, ביחס להשקעות משותפות בנאמנות בנכסים דיגיטליים כאמור, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילות האמורה וכפי שיקבע בחוק בעניין זה.

## סעיף 4

פיקוח על בורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר חל לגבי נכסים דיגיטליים ככל שאלו נכללים בהגדרת מכשיר פיננסי בחוק ניירות ערך. אולם, העיסוק בתחומי פעילות אלה לגבי נכסים דיגיטליים שאינם נכללים בהגדרת "מכשיר פיננסי" בחוק זה אינו נדרש ברישיון. על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילויות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו, מוצע לתקן את חוק ניירות ערך אשר יחיל את הוראות החוק על פעילות בורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר בנכסים דיגיטליים שאינה עומדת בתחולת החוק הקיים, תוך הענקת סמכות למפקח לבצע התאמות רלוונטיות בפיקוח, ככל שיש בהן צורך, ביחס לפיקוח על בורסה, מסלקת ניירות ערך וזירות סוחר המציעים שירותים בנכסים דיגיטליים כאמור, וכן ביחס להוראות החלות בקשר עם ניירות ערך המוצעים לציבור שהם נכסים דיגיטליים, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילות האמורה וכפי שיקבע בחוק בעניין זה.

נושא שינוי הגדרת ניירות ערך בחוק ניירות ערך נבחן בימים אלה בתהליך מקביל על ידי רשות ניירות ערך. החלטת ממשלה זו אינה כרוכה בשינוי ההגדרה של המושג "ניירות ערך" המקודם בתהליך המקביל.

## סעיפים 5 ו-6

מוצע להבהיר, בהמשך לפסיקה בנושא, שבנכסים דיגיטליים כלולים בהגדרת "נכס", לענייני מס לרבות מע"מ; כמו כן, מוצע לקבוע את הדרכים להוכחת המחיר המקורי ויום הרכישה של נכס דיגיטלי, הוראות למיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים; וכן את הכללים לקביעת מיקום נכס דיגיטלי לצרכי מס.

בכלל זאת, מוצע לקבוע פטור מדיווח שנתי ליחיד בשל ביצוע פעולות בנכסים דיגיטליים שנוכה מהם מלוא המס במקור. כללים לצורך ניכוי במקור מתשלומים המשולמים עבור מכירת נכסים דיגיטליים (לרבות במקרים של החלפת נכס דיגיטלי אחד בנכס אחר) על ידי פלטפורמות מפקחות. זאת לצורך מתן אפשרות לפעול במסגרת פלטפורמות מפקחות ללא צורך בדיווח ובתשלום מס באופן עצמאי על ידי הנישום. כל זאת באופן שיעודד את השימוש בפלטפורמות מפקחות למתן שירותים פיננסיים בתחום הנכסים הדיגיטליים, על פני פלטפורמות שאינן מפקחות. כדי לאפשר ניכוי במקור כאמור, על ידי נותן השירות הפיננסי המפוקח, שאינו בהכרח חשוף לכלל העובדות הנדרשות לחישוב המס, מוצע כי יקבעו הוראות בדבר קביעת הרווח, דיווח וניכוי המס ממכירה או החלפה של נכסים דיגיטליים בידי משלם שהוא נותן שירותים פיננסיים מפקח באמצעות פלטפורמה מפקחת.

במקביל, יובהרו כללי הדיווח והתשלום אשר יחולו על מי שחייב בהגשת דוח שנתי (לדוגמא מי שפועל שלא באמצעות פלטפורמה מפקחת כאמור אשר מבצעת ניכוי מס במקור, מי שיש לו פעילות רבה בפלטפורמה מפקחת אשר מחייבת דיווח עצמי למס הכנסה או מי שחייב בהגשת דיווח למס הכנסה בשל פעילויותיו האחרות). וכן, תיקבע חובת הודעה מקוונת לרשות המסים על החזקה של נכסים דיגיטליים בשווי העולה על 200 אלף ₪ באחד או יותר מהימים בשנת המס, למעט אם הנכס הדיגיטלי מוחזק באמצעות פלטפורמה מפקחת.

## סעיף 7

פעילות ההנפקה וההוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים אינה נתונה לפיקוח נכון ליום פרום החלטה זו, פרט לפיקוח על מתן שירותים פיננסיים שניתנים אגב נכס זה. נכון ליום זה, לא הונפק מטבע דיגיטלי יציב בישראל, אך קיימת סבירות גבוהה כי בעתיד הנראה לעין תתקיימנה יוזמות להנפקות של מטבעות מסוג זה. בדומה, האיחוד האירופי אימץ בנובמבר 2022 חקיקה שקובעת מסגרת רגולטורית יעודית לאסדרה של ההנפקה וההוצאה של מטבעות אלה, ומדינות מערביות אחרות צפויות לאמץ מסגרות דומות בשנים הקרובות. מוצע לקבוע כי שר האוצר יקבע את זהות המפקח הפיננסי שלו תינתן סמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על הגופים העוסקים בהנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים.

## סעיף 8

לאחר קביעת שר האוצר כאמור בסעיף 7, מוצע להטיל על שר האוצר לפרסם תזכיר חוק, אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים וזאת לפי העקרונות המפורטים בסעיפים הבאים:

**סעיף קטן א - פוטנציאל השימוש במטבעות דיגיטליים יציבים הינו נרחב, והם עשויים להתממשק באופן משמעותי עם המערכת הפיננסית המסורתית.** בנוסף, במקרים שהנכס המגבה הינו מסוכן או ממונף, או שהגיבוי חלקי, עשויה להתקיים השפעה על המצרפים המוניטריים. מכאן, כפי שגם משתקף בחקיקה העדכנית באיחוד האירופי, ומטיוטות חקיקה במדינות מערביות אחרות, במקרים מסוימים המטבעות הדיגיטליים היציבים יכולים להגיע לכדי השפעה מוניטרית משמעותית או השפעה משמעותית על יציבות המערכת הפיננסית. בשל כך, מוצע כי קביעת עקרונות ואמות מידה בכללי האסדרה הנוגעים למאפייני הנכסים המגבים וכן יחס הגיבוי של המטבעות הדיגיטליים היציבים שיחולו על הגופים המציעים הנפקה והוצאה של מטבעות דיגיטליים יציבים, ייקבעו על ידי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל.

**סעיף קטן ב - 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, וכפי שמפורט בסעיף קטן (ו).**

**סעיף קטן ג - מתוך צורך לייצר, ככל הניתן, הרמוניזציה בין שני הגופים העשויים לפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים, ובשל העובדה כי ייתכן ומטבע דיגיטלי יציב משמעותי יפסיק להיות מוגדר כמשמעותי בהתאם לקריטריונים שקבע שר האוצר בסעיף קטן (ו), ומשכך הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של אותו המטבע יחזור להיות מפקח על-ידי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים, מוצע כי עקרונות ואמות מידה בכללי האסדרה הנוגעים למטבעות דיגיטליים יציבים משמעותיים ייקבעו על-ידי נגיד בנק ישראל בהתייעצות עם המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים.**

**סעיף קטן ד - מוצע כי גם לאחר העברת סמכות הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של מטבע דיגיטלי יציב משמעותי מהמפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים אל בנק ישראל, בנק ישראל יעביר את כלל המידע הרלוונטי לפיקוח על הגוף כאמור באופן שוטף למפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים.**



**סעיף קטן ה -** כפי שפורט בסעיף קטן (ב) לעיל, למפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים הסמכות להכריז על מטבע דיגיטלי יציב כמשמעותי באם עמד בקריטריונים המפורטים בסעיף קטן (ו). בנוסף, מוצע לקבוע כי תינתן למפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים סמכות לקבוע כי מטבע דיגיטלי יציב חדל להיות מטבע דיגיטלי יציב משמעותי אם חדל לעמוד בקריטריונים האמורים, ובשל כך הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס כאמור יוחזר מהפיקוח של בנק ישראל ויהיה תחת פיקוחו שלו. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי בנק ישראל יהיה רשאי לסרב להעברת הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של מטבע דיגיטלי יציב אליו, ואפילו אם הגוף העוסק בפעילויות כאמור עומד בקריטריונים כפי שיפורטו בסעיף קטן (ו), באם הוא סבר כי הנכס אינו מגיע לכדי השפעה יציבותית או מוניטרית משמעותית.

**סעיף קטן ו -** מוצע כי ההכרזה על מטבע דיגיטלי יציב כמשמעותי תיעשה על ידי המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של המטבע הדיגיטלי היציב, והמטבע הדיגיטלי היציב שהונפק על ידו, עומדים בשלושה או יותר מקריטריונים שייקבעו בתקנות על ידי שר האוצר המפורטים בסעיף זה. הקריטריונים שפורטו בהצעה מתבססים על מאפיינים שחלקם כמותניים וחלקם איכותניים ומבוססים על הערכה של המפקח.

**בסעיף קטן (ז) -** בשל התמורות התכופות החלות בשוק הנכסים הדיגיטליים בכלל, ובשוק המטבעות הדיגיטליים היציבים בפרט, מוצע כי המנהל הכללי של משרד האוצר, בהיוועצות עם המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים ועם נגיד בנק ישראל, יבצע בתום שנתיים, ארבע שנים ושש שנים, ממועד כניסת החוק לתוקף, בחינה של הקריטריונים שייקבעו בתקנות להגדרת מטבע דיגיטלי יציב משמעותי. גם לאחר שש שנים ממועד אישור חוק זה, ניתן יהיה לבצע בחינה כאמור לפי דרישה שתעלה מצד הגורמים הרלוונטיים.

## סעיף 9

לאחר קביעת שר האוצר כאמור בסעיף 7, ובשים לב לתזכיר החוק שיופץ לפי סעיף 8 העוסק בסמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על מטבעות דיגיטליים יציבים, מוצע כי שר המשפטים, בהתייעצות עם שר האוצר, יבחן, במסגרת לוחות הזמנים להפצת התזכיר כאמור בסעיף 8, האם יש צורך בהסדרה צרכנית בחוק בנוגע למטבעות הדיגיטליים היציבים, בשים לב לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

## סעיף 10

תשלום המס לרשות המסים בישראל מתבצע כיום בתשלום בשקלים בלבד ודרך בנקים מסחריים בישראל. במקרה של סירוב בנקאי לפתיחת חשבון או העברת כספים כאמור, ובהיעדר מקורות נזילים שקליים אחרים לתשלום המס, עשויים להיווצר, למי שפועל בנכסים דיגיטליים, חסמים בתשלום מס כחוק. קשיים אלו חושפים ציבור זה לסנקציות פליליות הנלוות לאי-תשלום שומת המס הנוגעת לפעילות זו, ועשויים לתרום להחלטתן של חברות בתחום לפעול מחוץ לגבולות המדינה, כמו גם לאבדן הכנסות המדינה ממסים. על מנת להרחיב את האפשרויות הפוטנציאליות שיאפשרו לפועלים בנכסים דיגיטליים תשלום מס כחוק, תירשם 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.

## סעיף 11

בחודשים האחרונים מקדם המפקח על הבנקים מהלכים שתכליתם יישום גישה מבוססת סיכון אגב מתן שירותים בנקאיים הקשורים לפעילות בנכסים דיגיטליים, על רקע עדויות על קשיים בקבלת שירותים בנקאיים על ידי חברות ומשקיעים בתחום. במטרה להגביר את המעקב אחר היקף הקשיים והחסמים המתמשכים, ולאפשר בחינה של הצורך בהתאמת צעדי מדיניות נוספים, מוצע לרשום את הודעת המפקח על הבנקים בדבר כוונתו לייצר תשתית עבור דיווח ומעקב אודות סירובים למתן שירותי בנקאיים לחברות בתחום הנכסים הדיגיטליים והנימוקים להם, בין היתר לצורך יצירת שיח עם מפקחים פיננסיים העוסקים בתחום הנכסים הדיגיטליים ועם הגורמים השונים במשרד האוצר העוסקים בקידום הפעילות בשוק הפיננסי (לרבות המנהל הכללי של משרד האוצר, אגף התקציבים ואגף הכלכלנית הראשית).

## סעיף 12

בשנים האחרונות התפתחו מבנים מבוזרים חדשים סביב השימוש בנכסים דיגיטליים, כאשר הנפוץ בהם הוא הארגון האוטונומי המבוזר (DAO). מבנה ה-DAO מתאפיין בהתאגדות שפעילותה והחלטות ההשקעה שלה מתואמות על ידי חוזה חכם, ללא ישות מרכזית. מודל הפעילות של ארגונים מסוג DAO מבוסס על הנפקת מטבעות שליטה (Governance Tokens) המקנים למחזיקים בהם זכויות הצבעה וזכויות יחסית בפרויקט. כיום נעשה שימוש ב-DAO ברמה הגלובלית לצרכים שונים, וביניהם גיוס כספים

למיזמים, השקעות, פילנתרופיה, הלוואות, ורכישה של אסימונים חסרי תחליף (NFT - Non Fungible Token). בהיעדר בעלים מוטבים (Beneficial owner) במבנה הרגולטורי הקיים בישראל, DAO אינו מוכר כישות משפטית או כחברה בע"מ. חוסר הבהירות בסיווג הרצוי עבור מבנה חדש קשור בשאלות משפטיות ורגולטוריות כבדות משקל אשר להן השלכות בתחום התאגידי, הפיננסי, המיסוי והחברתי. בד בבד, בימים אלו מתבצעים שלבים ראשוניים של בחינת אסדרת מבנה זה בעולם כך שלא קיים סטנדרט בינלאומי מקובל לאסדרתו. לפיכך, מוצע להקים צוות בין משרדי לקביעת המעמד התאגידי של חברות מסוג DAO, והיבטי המיסוי הנלווים להן, תוך הבחנה בין פעילויות בעלות אופי פיננסי לפעילויות בעלות אופי שאינו פיננסי, ותוך מעקב אחר הסטנדרט העולמי המתגבש בהתייחס למעמדן של חברות אלו.

### סעיף 13

העקרונות המוצעים להגדרת "נכס דיגיטלי" ו"מטבע דיגיטלי יציב" מבוססים על העקרונות המרכזיים המופיעים בחקיקות שגובשו או שהולכות ומתגבשות במדינות מפותחות בנוגע לתחום הנכסים הדיגיטליים, וכן בדוחות המפורסמים על-ידי מדינות וגופים בינלאומיים דוגמת ה-FATF וה-IMF. העקרונות להגדרת "נכס דיגיטלי" ו"מטבע דיגיטלי יציב" בהצעה זו מבוססים בעיקר על שלוש הגדרות שהוצעו על-ידי מדינות וגופים בינלאומיים: 1. הגדרת "נכסים קריפטוגרפיים" המופיעה בחקיקה המקיפה שהתקבלה באיחוד האירופי בתחום הנכסים הדיגיטליים (Markets in Crypto Assets – MiCA), וכן הגדרת E-Money Token והגדרת Asset-Referenced Token בחקיקה זו שפורסמו בחודש אוקטובר 2022. 2. הגדרת "נכסים וירטואליים" המופיעה בדוחות ה-FATF ועודכנה בסוף שנת 2021, ושימשה בסיס לעדכון צו איסור הלבנת הון בישראל. 3. הגדרת "נכסים קריפטוגרפיים", אשר פורסמה להערות הציבור בהצעת תיקון החוק בבריטניה לחוק Financial Services and Markets Act 2000 בחודש פברואר 2023, והגדרת "מטבעות יציבים" (Stablecoin) בדו"ח משרד האוצר הבריטי מחודש פברואר 2023. **נכס דיגיטלי:** העקרונות להגדרת נכס דיגיטלי נוסחו בצורה רחבה, באופן שיקף את רובם המכריע של הנכסים הדיגיטליים השונים הקיימים כיום, המבוססים טכנולוגיית DLT או טכנולוגיה דומה, וזאת פרט למטבעות דיגיטליים מדינתיים (CBDC). העקרונות עוקבים בעיקר אחר ההגדרה ב-MiCA. הנכסים מייצגים באופן דיגיטלי ערך או זכות. את הנכס ניתן להעביר בין אנשים או בין גופים, או לאחסן באופן דיגיטלי. בנוסף, רוב הנכסים הדיגיטליים עושים שימוש בטכנולוגיית רישום מבוזר (DLT) כיום, אך בעתיד עלולה להתפתח טכנולוגיה נוספת שהנכסים הדיגיטליים יעשו בה שימוש, ובשל כך נוספה התייחסות לטכנולוגיה דומה לרישום או שמירת מידע. לבסוף, מוצע להחריג ייצוג דיגיטלי של הילך חוקי או מטבע חוץ המונפק על-ידי בנק מרכזי או גוף מדינתי אחר (בעיקר נכסים מסוג Central Bank Digital Coin (CBDC)), מכיוון שנכסים כאלו, באם יונפקו בעתיד, מטרתם תהיה להיות תחליף מלא של כסף מזומן שהונפק על ידי בנק מרכזי. מנפיק ה-CBDC הוא גוף מדינתי, ואין הגיון בפקוקה של המפקח על מטבעות דיגיטליים יציבים על הגוף המדינתי המנפיק. בנוסף, צפויות להיות לגביו פחות חששות לעניין סיכונים שונים, דוגמת סיכוני סייבר וסיכוני הגנת הצרכן. בנוסף, בכל מקרה, המדינות המפותחות טרם הנפיקו מטבע מסוג זה, ויש מקום לבחון זאת בהמשך עם התפתחות הנושא. המינוח "נכס דיגיטלי" עוקב אחר המינוח Digital Asset שמופיע בהצעות חקיקה שהונחו על שולחן הקונגרס בארה"ב במהלך שנת 2022.

**מטבע דיגיטלי יציב:** מטבעות דיגיטליים יציבים, המהווים גם כן נכס דיגיטלי, מכוונים לשמר ערך יציב כלשהו, שהינו לרוב הערך של מטבע פיזי כלשהו. השמירה על הערך היציב מאפשרת לעשות שימוש בנכסים אלו כאמצעי תשלום, או כאמצעי שמירה של ערך באופן זמני בעת מכירה של נכסים דיגיטליים אחרים. ההצמדה של המטבע הדיגיטלי היציב לערך של הילך חוקי הוא המשווה לנכסים אלו אופי "יציב". ההצמדה היא לערך של הילך חוקי (מטבע שהוציא בנק ישראל) שהוצא לפי המפורט בחוק בנק ישראל, או למטבע חוץ כפי שמוגדר בסעיף 1 לחוק בנק ישראל – "שטרי כסף או מעות שהם הילך חוקי במדינת חוץ ואינם הילך חוקי בישראל". העקרונות להגדרה זו עוקבים בעיקר אחר ההגדרה שמופיעה ב-MiCA, כאשר ניתן לזהות מאפיינים דומים גם בדו"ח משרד האוצר הבריטי שפורסם בחודש פברואר 2023. המינוח "מטבע דיגיטלי יציב" עוקב אחר המינוח Stablecoin שמופיע בדו"ח משרד האוצר הבריטי כאמור.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## הפחתת הבירוקרטיה והרגולציה למגזר העסקי ולאזרח

### עוסק זעיר

#### מחליטים

על מנת לצמצם ולפשט את הרגולציה שקיימת לעוסקים זעירים בהקשר של דיווח לרשות המיסים ושל תשלום מס הכנסה, לקבוע מסלול מיסוי חדש וייחודי שיחול על עוסקים זעירים, כמפורט להלן:

1. לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – פקודת מס הכנסה), ולקבוע מסלול מיסוי חדש וייחודי שיחול על עוסקים זעירים, כמפורט להלן:

א. יחיד, תושב ישראל, שהוא עוסק שמחזור עסקאותיו אינו עולה על תקרת מחזור העסקאות שמאפשרת רישום כעוסק פטור לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף), אשר עומדת נכון לשנת 2023 על סך של 107,692 שקלים חדשים (להלן – בעל עסק זעיר), יהיה רשאי לבקש שלשם בירור הכנסתו החייבת בשנת מס, כהגדרתה בפקודת מס הכנסה, ינוכה מהכנסתו מיגיעה אישית מעסק או משלח יד (להלן – הכנסה מעסק זעיר) סכום השווה ל-20% ממחזור העסקאות שלו באותה שנה מהעסק הזעיר (להלן – הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר).

ב. הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר יהווה תחליף באותה שנה כספים להוצאות אותן זכאי בעל העסק לנכות בהתאם להוראות סעיפים 17-27 ו-47א, למעט סעיף 17(א5) לפקודת מס הכנסה (להלן – הניכויים המותרים), והוצאות אלו לא יותרו בניכוי.

ג. לקבוע סמכות למנהל רשות המיסים לפטור בעל עסק זעיר מהחובה לתשלום מקדמות לפי סעיף 175 לפקודת מס הכנסה, במהלך השנה השוטפת, אם הוכח להנחת דעתו שהתועלת שמגביית המקדמות מאותו בעל עסק נמוכה מהעלות הבירוקרטית שבתשלום מקדמות, בהתחשב בסכום המס שצפוי שישלם אותו בעל עסק ובסיכון שלא יהיה ניתן לגבות את המס בסוף השנה.

ד. לקבוע כי החל מחודש ינואר 2025, מי שנרשם כעוסק פטור לפי חוק מס ערך מוסף, יהיה חייב לנכות מהכנסתו את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר כאמור בסעיף קטן 1(א), ולא יוכל לבחור לנכות את הניכויים המותרים; בעלי עסקים שהיו עוסקים פטורים טרם מועד התיקון האמור יוכלו להמשיך לדווח כפי שדיווחו עובר לתיקון האמור עד לשנת 2028.

ה. לקבוע כללים למניעת תכנוני מס כדי למנוע ניצול לרעה של המודל כהוראות מעבר, לרבות:

- 1) קביעה כי בעל עסק זעיר שהוא גם שכיר, שחלק שאינו זניח מהכנסתו מעסק זעיר מתקבל ממעסיקו, לא יהיה זכאי לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.
- 2) קביעה כי בעל עסק זעיר שמעל 25% מהכנסתו מתקבלת ממי שהיה מעסיקו ב-3 השנים שקודמות לשנת המס הרלוונטית לא יהיה זכאי לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.
- 3) קביעה כי בעל עסק זעיר שמעל 25% מהכנסתו מתקבלת מקרובו, כהגדרתו בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה, לא יהיה זכאי לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.
- 4) קביעה כי לא יתאפשר מעבר תדיר בין רישום כבעל עסק זעיר לרישום כעוסק רגיל ולהיפך, על מנת למנוע הסטת הוצאות משנה לשנה.

2. להטיל על שר האוצר לתקן את תקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון), התשמ"ח-1988, לאחר שתיקון החקיקה שבסעיף 1 להחלטה זו אושר בכנסת, ולקבוע בו פטור מהגשת דין וחשבון לבעל עסק זעיר שביקש לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר ושהצהיר על מחזור עסקאותיו במערכת שתוקם לצורך כך, ובלבד שבעל העסק הזעיר עומד בשאר הכללים שנקבעו בתקנות.

#### דברי הסבר

##### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מגזר העסקים הקטנים הינו מגזר רחב ומגוון, שכולל עסקים במגוון תחומי פעילות, בהיקפים משתנים ובצורות התארגנות שונות. בשנים האחרונות, הצטרפו למגזר זה עסקים זעירים רבים. הרגולציה הקיימת כיום בדיני מס הכנסה, שחלה על כלל סוגי העסקים, מכוונת לוודא את נכונות הדיווחים ותשלום המסים

כנדרש. בחלק גדול מהמקרים אין הבדל משפטי ותפעולי בין עוסקים זעירים לעוסקים גדולים יותר. כך, מרבית החוקים, התקנות והכללים השונים שחלים על עוסקים גדולים חלים גם על עוסקים זעירים. כידוע, הרגולציה, בצד היותה כלי חשוב להבטחת הסדר הציבורי, מייצרת גם סרבול ועומס בירוקרטי, שעלולים להיות מכבידים במיוחד עבור עסקים זעירים. קשיים אלה, עלולים לגרום בטווח הארוך לירידה בצייתנות שנובעת מחוסר הבנה או חוסר יכולת (כלכלית או ארגונית) לעמוד בדרישות החוק או אף לוותר על פעילות עסקית.

ציבור העסקים שמחזור עסקאותיהם מכל עסקיהם כעצמאים וכבעלי עסק (בלא להתייחס להכנסות אחרות, כגון: שכר עבודה או פנסיה), מאפשר רישום כעוסק פטור לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן – **חוק מס ערך מוסף**), אשר נכון לשנת 2023 עומד על סך של 107,692 שקלים חדשים (להלן – **בעל עסק זעיר**), הוא ציבור משמעותי בעל מאפיינים ייחודיים. לפי נתוני רשות המסים, מדובר על כ-400 אלף עוסקים קיימים, אשר אליהם מתווספים כ-60 אלף עוסקים חדשים מדי שנה – כשליש מכלל העסקים במשק. נוכח היקף הפעילות של עוסקים אלה, הרי שהם זקוקים במיוחד למערכת מיסוי ברורה ולממשקים פשוטים ובהירים, שיאפשרו להם לדעת ולהבין מהן החובות שחלות עליהם וכיצד עליהם למלא אותן. לאור האמור, בתאריך 19 בנובמבר 2020, הקים מנהל רשות המסים ועדה בראשות המשנה למנהל רשות המסים, אשר מטרתה הייתה להמליץ על צעדים לשיפור הממשקים בין רשות המסים לבעלי עסקים זעירים, ולפעול ליישומם (להלן – **הוועדה לסיוע לעוסקים זעירים או הוועדה**).

הוועדה מצאה שהקושי העיקרי שקיים לעוסקים זעירים, בהיבט המיסוי, נוצר בשל הכללים שחלים על הכרה בהוצאות לצרכי מס. דיני המס שחלים על הכרה בהוצאות הם מסובכים, ובמקרים רבים דורשים סיוע של איש מקצוע לצורך מילוי החובות ומיצוי הזכויות, הכרוך בעלויות של כסף וזמן. בנוסף, בשל הצורך לעקוב ולדווח על הוצאותיהם, עוסקים אלו נדרשים להגיש דוחות ומסמכים שונים, כגון: דו"ח שנתי מלא, דו"ח רווח והפסד והצהרות הון, וכן לשמור את כל המסמכים הרלוונטיים.

כדי להקל על עוסקים אלו, הוועדה לסיוע לעוסקים זעירים בחנה מספר רב של חלופות, ולבסוף המליצה על מודל מיסוי ייחודי עבורם אשר יקל עליהם באופן משמעותי. המודל מורכב הן משינוי בשיטת התרת ההוצאות, בהתבסס על מודל כלכלי, והן על שינוי תפיסה ברשות המסים בהיבט התפעולי, שמפשט במידה ניכרת את הרגולציה והבירוקרטיה על עסקים אלה. כל זאת, כדי שיוכלו למצות את זכויותיהם ולמלא את חובותיהם באופן עצמאי ובדרך פשוטה ונגישה.

לפי המודל המוצע, עוסקים זעירים יהיו זכאים לנכות מהכנסותיהם שיעור הוצאה נורמטיבי בשיעור של 20% מהמחזור כחלק לדרישת ניכוי הוצאות בפועל. הכרה בניכוי נורמטיבי, כאמור, תאפשר במקרים רבים לפטור עוסקים אלו מהגשת דו"ח שנתי לצרכי מס ומחובות נוספים, כגון: מקדמות והצהרת הון. כחלק מניהול הסיכונים בבניית המודל המיסוי, ובהתחשב מהחשש מאבדן מס משמעותי כתוצאה מהמהלך, הוחלט לקבוע את שיעור ניכוי ההוצאות הנורמטיבי על גובה של 20% ממחזור העסקאות. שיעור זה משקף סכום הוצאות סביר לעוסקים אלה, כאשר ההנחה היא שמי שיש לו הוצאות גבוהות יחסית יבחר במיסוי מדויק, בהתאם לכללים הקיימים היום (להלן – **המסלול החדש או המודל המוצע**).

על פי המודל המוצע הממשקים של עוסקים אלו עם רשות המסים, יהיו דומים לאלה של שכירים שעובדים בעבודה נוספת, בהתאמות הרלבנטיות. חישוב שיעורי המס, הטבות המס, נקודות הזיכוי וכדומה, יתבססו על מערכת תיאומי המס הקיימת כיום, באמצעותה מבוצע חישוב ניכוי המס לשכירים עם הכנסה נוספת. בהקשר זה, יצוין, כי מערכת תיאומי המס לשכירים, שעליה יתבסס חלק משמעותי מממשק הלקוח, היא מערכת שעברה חידוש משמעותי בשנה האחרונה והיא מהמערכות המתקדמות ברשות המסים ובמגזר הציבורי, המאפשרת מיצוי קל ויעיל של זכויות האזרח.

מבחינה בירוקרטית, לפי המוצע, ברובם של המקרים, יהיה על בעל העסק הזעיר להיכנס למערכת תאומי המס פעם אחת בשנה, ולדווח על מחזור עסקאותיו, ועל פרטים שונים הרלוונטיים לעניין קבלת זיכויים שונים בהתאם להנחיות המערכת (מדובר על פרטים שדומים במהותם לפרטים שנדרשים בטופס 101 שעובד ממלא פעם בשנה אצל כל מעסיק). המערכת תחשב באופן עצמאי את שיעור המס לתשלום, בהתחשב הן בנתונים האישיים של בעל העסק, שמאפשרים הטבות מס שונות, והן בניכוי ההוצאות הנורמטיבי. חישוב, כאמור, הוא אפשרי מכיוון שלפי המודל המוצע לא יידרשו הוצאות מפורטות, והעוסק לא יידרש לחשב ולדרוש את סכום ההוצאות שהיו לו במהלך השנה. בנוסף, לאחר תום השנה, יהיה על בעל העסק הזעיר להיכנס למערכת שתוקם לצורך כך ולדווח על מחזור עסקאותיו בפועל, ולשלם

את המס בהתאם לשיעור המס שנקבע לו במועד תיאום המס שביצע במהלך השנה. מי שידווח במערכת וישלם את המס שנדרש לשלם, יהיה פטור מהגשת דוח שנתי מלא למס הכנסה ומתשלום מקדמות.

כמו כן, אם יתברר לבעל העסק הזעיר שלפי הנתונים בידי הוא זכאי להחזר מס, הוא יוכל להגיש בקשה להחזר מס בדומה לשכיר שלא ניצל את כל הטבות המס מהמעסיק או שלא דרש כנדרש את כל ההטבות במועד הגשת הבקשה לתיאום המס.

ויובהר, כי מדובר במודל וולונטארי. קרי, בעל עסק זעיר שיש לו הוצאות עסקיות גבוהות, ומעדיף להישאר בדין הקיים על אף הנטל הבירוקרטי הגבוה, יוכל להגיש דו"ח שנתי בהתאם לדין הקיים, ולחשב את הכנסתו החייבת בהתאם להוראות שמפורטות בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**) ובתקנות שהותקנו מכוחה.

כחריג לכלל האמור, לפיו מדובר במסלול וולונטארי, מוצע לאחד את המסלול החדש לעוסק זעיר במס הכנסה עם המסלול הקיים במס ערך מוסף (עוסק פטור). כך, שמי שהוא עוסק הפטור מתשלום מס ערך מוסף יוכל לדרוש הוצאות רק לפי המסלול הנורמטיבי. היתרון של חיבור המסלולים הינו בפשטות של המסלול המאוחד. מסלול כזה יקל על עוסקים זעירים להבין ולמלא את חובותיהם מול רשות המסים, חובות שיהפכו לפשוטים וברורים בעקבות המסלול החדש.

בנוסף, הקביעה הקיימת בחוק מס ערך מוסף, לפיה עוסק פטור אינו חייב בתשלום מס ערך מוסף, מתבססת על ההנחה שיש לפטור עסקים אלה מהקושי הבירוקרטי הנדרש לצורך דיווח ותשלום מס ערך מוסף. אותו רציונל עומד בבסיס קביעת המנגנון המוצע לבעל עסק זעיר במס הכנסה. יש הצדקה פחותה לאפשר למי שיש לו היכולת להיכנס למסלול בירוקרטי במס הכנסה, והוא בוחר בכך, להמשיך וליהנות מהיתרון התחרותי שניתן לעסקים זעירים במס ערך מוסף, כאשר אפשרות זאת ניתנה לצורך מניעת בירוקרטיה.

איחוד המסלולים ייעשה לגבי עוסקים חדשים שירשמו כ"עוסק פטור" במע"מ. לצד זאת, יקבעו הוראות מעבר גם עבור העוסקים הפטורים הקיימים, כך, שכל שיבחרו להמשיך במסלול זה, הם יהיו חייבים לעבור למסלול הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.

בכדי למנוע ניצול לרעה של המודל, מוצע לקבוע הוראות שמטרתן מניעת תכנון מס פסול וכן התאמות תפעוליות שונות. לדוגמה, לא יתאפשר לשכיר לתת שירות כעצמאי אצל מעסיקו ב-3 השנים שקודמות לשנת הכספים הרלוונטית, לצורך ניצול ההוצאה הנורמטיבית או לדרוש הוצאה במסלול הנורמטיבי על הכנסה שהפיק מקרובו. בנוסף, ייקבעו מגבלות לגבי יציאה וחזרה מהמודל בין השנים, כדי למנוע אפשרות להסיט הוצאות משנה שבה נדרש ניכוי הוצאות נורמטיבי לבעל עסק זעיר, לשנה שבה נדרשו הוצאות מפורטות בהתאם להוראות הפקודה.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## רישוי ירוק

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 223 מיום 1 באוגוסט 2021, ובמטרה לעמוד במחויבות מדינת ישראל לארגון ה-OECD בנוגע ליישום אסדרה סביבתית משולבת ומדיניות סביבתית מקיפה וקוהרנטית, ומתוך מחויבות להפחתת הנטל הרגולטורי וליצירת ודאות למגזר העסקי, לתקן את החלטת הממשלה מס' 1293 מיום 17 במרץ 2022, שעניינה אישור טיוטת החוק לייעול הליכי רישוי סביבתי (תיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022, וכן לתקן את סעיף 31 לחוק אוויר נקי, התשס"ח – 2008 שאושר ובהחלטה מס' 1292 מיום 17 במרץ 2022, שעניינה אישור טיוטת חוק אוויר נקי (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2022

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כיום, חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן – **חוק אוויר נקי**) קובע כי היתר פליטה יינתן לתקופה של שבע שנים. חוק החמרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן – **חוק חומרים מסוכנים**) קובע כי היתר רעלים יינתן לתקופה שבין שנה לשלוש. חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 (להלן – **חוק רישוי עסקים**) קובע כי רישיון עסק יינתן לתקופה של בין 5 ל-15 שנים.

ישנם עסקים הנדרשים ליותר מהיתר אחד מהמנויים לעיל. חוסר האחידות בין תקופות ההיתרים, והעובדה שכל היתר ניתן ומאושר בנפרד, על ידי גורמים מקצועיים שונים, עלולים לגרום לחוסר ודאות אצל מבקש ההיתר. מקובל להניח כי חוסר ודאות כזה עלול לפגוע בפעילות העסקית של מבקש ההיתר וביכולתו לייצר תכנית השקעות עתידית. כמו כן, המצב הנוכחי מוביל לחוסר בראייה סביבתית מתכללת. מטרת ההחלטה שבנדון היא לייעל את הליך מתן ההיתרים, תוך הגדלת הוודאות למבקשי ההיתר ושיפור הראייה הסביבתית הכוללת של הרגולטור ומתן ההיתרים על פי המקובל באיחוד האירופאי.

ביום 1 באוגוסט 2021 התקבלה החלטה מס' 223 שעניינה "ייעול הליכי הרגולציה במשרד להגנת הסביבה" (להלן – **החלטה 223**), במסגרתה הוחלט לתקן את שלושת החוקים המוזכרים לעיל (להלן – **החוקים**) כך שלכל מבקש היתר יינתן היתר אחד בלבד על ידי גורם אחד, לתקופה ארוכה, הכוללת את כל התנאים הסביבתיים בהם נדרש לעמוד בהתאם לחוקים. כן הוחלט 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.

ביום 6 במרץ 2022 אישרה ועדת השרים לחקיקה את טיוטת החוק לייעול הליכי רישוי סביבתי (תיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022, (להלן – **טיוטת חוק רישוי סביבתי**), אשר קיבלה תוקף של החלטה מס' 1293 מיום 17 במרץ 2022 ובמסגרתה תוקנו החוקים בהתאם לעקרונות החלטה 223. בנוסף באותו יום, אושרה טיוטת חוק אוויר נקי (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2022 (להלן – **טיוטת תיקון חוק אוויר נקי**) אשר כוללת אף היא תיקון נקודתי לחוק אוויר נקי, לעניין סמכות השר להגנת הסביבה להתקין תקנות בעניין היטל פליטה.

מוצע לכלול את טיוטת חוק רישוי סביבתי, בשילוב עם טיוטת תיקון חוק אוויר נקי, בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023), בשינויים ובהתאמות שנעשו בנוסח בהתאם להסמכה שניתנה על ידי ועדת השרים.

להלן עיקרי התיקונים שיבוצעו בחוקים הכלולים בטיוטת חוק רישוי סביבתי:

1. מוצע לתקן את החוקים כך שפעילות במפעלים בעלי השפעה סביבתית משמעותית (מפעלי A ו-B) תקבל היתר אחד בלבד לתקופה ארוכה, שיכלול את כל התנאים הסביבתיים מכוח החוקים עבור העסק בהתאם לעקרונות המקובלים באיחוד האירופאי. כך למשל, לעסק שנדרש להיתר פליטה כמשמעותו בחוק אוויר נקי, כל התנאים הסביבתיים יינתנו כחלק מהיתר הפליטה, ולעסק שנדרש להיתר רעלים בדרגה A או בדרגה B כמשמעותו בחוק חומרים מסוכנים, כל התנאים הסביבתיים יינתנו במסגרת היתר הרעלים. יתרה מכך, הנדרשים לתנאים סביבתיים שאינם מוסדרים בהיתר פליטה או בהיתר רעלים, יקבלו את התנאים הסביבתיים במסגרת רישיון העסק שלהם, או במסגרת תקנות שיותקנו מתוקף חוק החומרים המסוכנים אם הם אינם נדרשים לרישיון עסק. יודגש כי התיקונים לפי סעיף

- זה הם רק בהליכים הפרוצדורליים, וכי התנאים והסמכויות למתן התנאים יישארו כמפורט בכל אחד מהחוקים.
2. לשם שכלול הראייה הסביבתית הרוחבית של נותני ההיתרים, מוצע כי כל התנאים בהיתר יינתנו על ידי ממונה אחד שיהיה גורם מקצועי בכיר עובד המשרד שיתכלל את כל התנאים הסביבתיים הניתנים בהיתר. הוועדה למתן ההיתרים לעניין היתר להטלת פסולת או להזרמת שפכים ממקור יבשתי לים לפי סעיף 3 ו-3א', לחוק מניעת זיהום הים, תפעל כך שהיתר הזרמה לים יינתן לבעל ההיתר במקביל ל היתר הפליטה או היתר הרעלים לפי העניין.
3. על מנת לאפשר הליך מקיף ומעמיק לשם מתן היתר השומר על הסביבה ובריאות הציבור, ומנגד להגביר את הוודאות לבעלי ההיתרים בכל הנוגע למועד פקיעת ההיתר, מוצע כי אם הוגשה בקשה לחידוש היתר ולא התקבלה החלטה עד למועד פקיעת ההיתר, יישאר ההיתר בתוקף למשך שנה נוספת עם אפשרות להאריך בעוד חצי שנה נוספת במקרים חריגים.
4. מוצע שהתקנת תקנות או מתן היתרים מכוח החוקים ייעשו תוך בחינת השפעות הדדיות בין מרכיבי הסביבה השונים ובחינת ההשפעות כמכלול (cross media), בהתבסס על ניהול סיכונים ובהתחשב בשיקולים של הפחתת הנטל הרגולטורי ויצירת ודאות ויציבות למקבלי ההיתר, ובכלל זה צמצום עלויות עודפות שכרוכות ביישום התקנות וההיתרים ככל הניתן, לפי העניין, ועל פי אמות המידה המקובלות במדינות המפותחות. זאת, בכדי למנוע מצבים בהם הגנה על היבט סביבתי אחד מובילה לפגיעה בהיבט סביבתי אחר (למשל הוראות שנועדו להפחית פליטות לאוויר המגדילות באופן משמעותי את השפכים, כאשר בשקלול כלל ההיבטים הסביבתיים נגרמת פגיעה בסביבה) וכן ליצור איזון בין התועלות הסביבתיות לעלויות הכלכליות המושתות.
5. נדבך מרכזי בהגברת הוודאות לעסקים הנדרשים להיתר הוא הגבלת השינויים שיבוצעו בהיתר לאחר שניתן. אי לכך, מוצע לקבוע כי השר יהיה רשאי לקבוע כי הוראות, כגון תקנות או הנחיות, שיש בהן משום שינוי של תנאים הקבועים בהיתרים קיימים, ייכנסו לתוקף לגבי היתרים אלה טרם מועד חידושם רק אם עלות השינוי עבור כלל בעלי ההיתרים הקיימים אינה עולה על 30 מיליון ש"ח בשנה, או אם כניסת ההוראות לתוקף במועד חידוש ההיתרים ולא קודם לכן עלולה לגרום לפגיעה ניכרת בהגנה על הסביבה או על בריאות הציבור או לסיכון משמעותי לציבור או לסביבה או להביא לאי עמידה של מדינת ישראל בדרישה מחייבת לפי הסכם בינלאומי שישראל צד לו. כך, רק תקנות וכללים שהיו בתוקף בעת מתן ההיתר יחולו על ההיתר, למעט במקרים המפורטים בהחלטה, באופן שייצר ודאות לבעלי ההיתרים ככל הניתן, ותוך שמירה על הצורך במתן הגנה נאותה לסביבה, בהתאם למקובל בעניין זה בדירקטיבה האירופית. בנוסף, מוצע כי שינויים בפעילות המפעל, שאינם משמעותיים, לא יצריכו אישור ולעניינם ניתן יהיה להסתפק בהודעה מראש. כמו כן, התנאים בהיתר ייקבעו, ככל הניתן, כך שתוגדר הפגיעה הסביבתית אותה בעל ההיתר נדרש למנוע, והביצועים הסביבתיים בהם הוא נדרש לעמוד, תוך מתן אפשרות לגמישות בבחירת האמצעים והאופן שיש לנקוט על מנת למנוע את הפגיעה, בהתחשב באמות המידה המקובלות במדינות המפותחות.
6. הואיל ולא קיים כיום מנגנון המאפשר למבקש היתר להשיג על התנאים שהוא צפוי לקבל בהיתר, מוצע לקבוע כי בכל ההיתרים תימסר טיוטת ההיתר לעיונו של מבקש ההיתר יחד עם נימוקים לעניין התנאים המהותיים בהיתר ולעניין תנאים שמבקש ההיתר יבקש נימוק לגביהם לצורך מתן התייחסותו. מבקש היתר הרואה את עצמו נפגע מתנאי ההיתר, יהיה רשאי להגיש השגה לעובד בכיר במטה המשרד שימנה השר לעניין זה. השגה תוגש בכתב בצירוף כל הנימוקים והאסמכתאות. העילות בגינן ניתן להגיש השגה הינן במקרים שקיים פער ניכר בין העלות לתועלת בהתבסס על העקרונות של ה-BREF הכלכלי הרלוונטי למבקש ההיתר, לרבות סוגיות של לוחות זמנים ליישום התנאים בהיתר, במידה שהדרישות שנקבעו שונות מהדרישות המקובלות באיחוד האירופי או במידה שדרישה שנקבעה בהיתר שונה באופן משמעותי מדרישה שניתנה לבעל היתר אחר בישראל שמאפייניו דומים.
7. מבקש היתר רואה עצמו נפגע מההחלטה שניתנה לגבי השגתו יהיה רשאי להשיג על כך בפני המנהל הכללי של המשרד להגנת הסביבה, אם סבר כי תנאי ההיתר עלולים לסכן את המשך קיומו של העסק או חלקים ממנו, או במקרה בו מדובר בתשתית לאומית שתנאי ההיתר שקיבלה עשויים לפגוע באיכות, מחיר או אספקת השירות לציבור או למשק, שכן לתשתיות אלה השפעות על תחומים רבים החורגים מעבר לתחומי אחריותו של המשרד להגנת הסביבה. המנהל הכללי של המשרד יקיים הליך היועצות בכתב עם המנהל הכללי של המשרד האמון על תחום פעילותו של מבקש ההיתר. במקרים בהם המנהל הכללי של המשרד אינו יודע מי המנהל הכללי האמון על תחום פעילותו של מקבל ההיתר, ייוועץ עם המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתעשייה.
8. עוד מוצע לקבוע כי ייקבעו מועדים בהם נדרש המשרד להשיב לפניות בהליכים הקבועים בחוקים.



9. מלבד התיקונים בכלל החוקים שנועדו ליצור אחידות וודאות במתן היתרים, מוצע לבצע שינויים נוספים בחוק אוויר נקי על מנת להתאים את הרגולציה בישראל לרגולציה המקובלת במדינות ה-OECD:

א. מוצע לתקן את סעיף 27 כך ש- "שינוי הפעלה משמעותי" יוגדר באופן שייצר ודאות לבעלי ההיתרים ככל הניתן, ובהתאם למקובל בדירקטיבה האירופית. בנוסף, מוצע לקבוע כי שינויים בפעילות שלא צפויים להוביל לפגיעה משמעותית לא יצריכו שינויים בהיתר ולעניינם ניתן יהיה להסתפק בדיווח.

ב. התוספת השלישית לחוק אוויר נקי מפרטת את המתקנים והפעילויות שנפלטת מהם מזהמים אשר טעונים היתר פליטה, ואת הכמויות או ההספקים הרלוונטיים בכל מקרה. הרישא של התוספת השלישית קובעת כי החובה לקבלת היתר פליטה היא גם אם בפועל נפלטת מזהמים בהספק או בכמות נמוכה מהערכים המצוינים לצד כל מתקן או פעילות. אי לכך, מוצע לתקן את התוספת כך שרק מפעל שעומד בפועל בערכים שנקבעו יידרש בהיתר, אם הניח את דעתו של המשרד להגנת הסביבה כי קיימים אצלו ההסדרים הנדרשים בהתאם לאמות המידה המקובלות באיחוד האירופאי, לרבות מגבלה פיזית או הוראה רגולטורית, על מנת להוכיח כי לא תהיה בפועל חריגה מהערכים המחייבים היתר פליטה. כן מוצע לקבוע כי הבקשה להיתר תציין מהי הטכניקה המיטבית הזמינה אותה מבקש ההיתר מתכוון ליישם מבין כלל הטכניקות המיטביות הזמינות, ומהו ערך הפליטה המשווה לה. אולם, נותן ההיתר יהיה רשאי לדרוש טכניקה מיטבית זמינה אחרת מבין כלל הטכניקות המיטביות הזמינות בהתאם לקריטריונים המתבססים על אמות המידה המקובלות לעניין זה באיחוד האירופאי.

ג. מוצע לתקן את סעיף 31 לחוק אוויר נקי כך שהשר להגנת הסביבה יהיה רשאי להטיל היטל על פליטת מזהמים על בעלי מקורות פליטה רלוונטיים, תוך התחשבות בהסדרים פיסקליים אחרים, במקום ההסדר הנוכחי המחייב את השר לקבוע היטל על בעלי מקורות פליטה טעוני היתר.

10. על מנת להתאים את חוק החומרים המסוכנים למשטר ההיתרים החדש, מוצע להסדיר את ההליכים להגשת בקשה להיתר ותוכן הבקשה, קבלת היתר, היתר רעלים ותנאים ושינוי היתר לרבות משך התקופות שעד תומן יידרש המשרד לתת התייחסות למבקש ההיתר.

11. הזרמת או הטלת פסולת או שפכים לנחלים או לים אסורה היום בתכלית האיסור מכוח חוק המים, התשי"ט-1959 ובחוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים, התשמ"ח-1988. בנסיבות מסוימות, בהן לא ניתן למנוע את ההזרמה, רשאי לבקש אדם לקבל היתר או הרשאה לעשות כן. בשל הפסיקה החלה בעניין זה, המבקש כיום להזרים שפכים לנחל, נדרש לקבל הן הרשאה מכוח חוק המים והן היתר מכוח חוק למניעת זיהום, ברובם של המקרים בהם הנחל זורם אל הים. עניין זה מהווה כפל רגולציה ועול גם על מבקש ההיתר וגם על בודקי הבקשה להם, באופן כללי, שיקולים דומים. לכן מוצע לתקן את החוקים בהתאמה, לקבוע הגדרת שפך נחל, ולקבוע כי רק מי שמזרים ישירות לשפך ידרש רק להיתר לפי חוק למניעת זיהום ים וכל יתר ההזרמות ידרשו להרשאה רק לפי חוק המים. בכלל זה, החוק למניעת זיהום הים ממקורות יבשתיים לא יחול על הזרמה שניתנה מכוח הרשאה חוקית, לפי חוק המים לרבות הטלת היטלים וגביית אגרות, ככל שישנם, מכוח אותו חוק.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
כפי שיוסכם בין המשרדים הרלוונטיים ומשרד האוצר.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 223 מיום 1 באוגוסט 2021 ;  
החלטה מס' 1292 מיום 17 במרץ 2022.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## מחליטים

על מנת לטייב הרגולציה בתחום הרוקחות, ועל מנת להגדיל את זמינות שירותי הרוקחות לקבוצה כמפורט להלן:

1. לתקן את פקודת הרוקחים ולקבוע כללים המסדירים את תפקיד "טכנאי בית מרקחת", בין היתר, בהתאם למפורט להלן:
  - א. לקבוע כי פעולות של מסירה חוזרת של תכשירי מרשם קבועים למטופל, מסירה לאחר ייעוץ רוקחי, מסירה של תרופות ללא מרשם וביצוע הכנות רוקחיות פשוטות יוכלו להיעשות גם על ידי טכנאי בית מרקחת, וזאת מבלי לפגוע בסמכויות רוקח ורוקח אחראי.
  - ב. לקבוע כי טכנאי בית מרקחת יהיה, תושב ישראל, בגיר בעל 12 שנות לימוד ובעל שליטה בשפה האנגלית והעברית ואשר עבר הכשרה שקבע משרד הבריאות.
  - ג. לקבוע כי משרד הבריאות יוכל לקבוע כי טכנאי בית מרקחת לא יוכל להמשיך לעסוק במקצוע במקרים הבאים:
    - (1) טכנאי בית מרקחת אשר ביצע פעולות רוקחות אשר לא הותרו לטכנאי בית מרקחת;
    - (2) גילה חוסר יכולת, חוסר אחריות או רשלנות חמורה בעת עיסוקו במקצוע;
  - ד. לקבוע כי שר הבריאות ייקבע בתקנות את ההסדרים הבאים:
    - (1) סמכויות נוספות אשר יינתנו לטכנאי בית מרקחת;
    - (2) כללים באשר להכשרה שטכנאי בית מרקחת נדרש לעבור לרבות לעניין תוכן ההכשרה, ופטור או צמצום חובות הכשרה על בסיס השכלה קודמת;
    - (3) סוג הגופים אשר יוכלו לבצע הכשרה ותנאים נוספים לביצוע ההכשרה;
    - (4) כללים באשר לתקופת הכשרה מעשית ועיונית שלא תעלה במצטבר על 600 שעות לימוד, ולבעל ניסיון של שנה בעבודה ב-75% חלקיות משרה לפחות בבית מרקחת ב-3 השנים האחרונות, שלא תעלה על 400 שעות לימוד.
2. לרשום את הודעת שר הבריאות לפיה הוא יתקן תקנות בהתאם לסעיף 1(ד) בתוך 120 ימים מיום השלמת תיקון פקודת הרוקחים, כאמור בסעיף 1.
3. לרשום את הודעת מנכ"ל משרד הבריאות לפיה מתבצעת עבודת מטה לקבוע כללים ואמות מידה בעניין הסטנדרט המחייב למתן שירות מסוג ייעוץ תרופתי יזום על ידי קופות החולים במסגרת סל שירותי הבריאות, לרבות בנושא היענות לתרופות ו-DRP כמפורט בנוהל 113 של מנכ"ל משרד הבריאות לעניין ייעוץ רוקחי יזום, מידע תרופתי ופעולות ניטור וסקר על ידי רוקח בבית מרקחת ובמוסד רפואי, וזאת בהתחשב במגבלת כוח האדם והמשאבים הקיימים בקופות החולים.
4. לרשום את הודעת שר הבריאות לפיה הוא יתקן, בתוך 120 יום, את תקנות הרוקחים (מתן מרשם בידי רוקח בעל הרשאה אישית), התשע"ד-2014 באופן הבא:
  - א. לתקן את תקנה 3 כך שתוסר הדרישה לקבלת הסכמת המטופל בכתב בעת מתן הסכמה לעיון במידע רפואי לצורך מתן מרשם.
  - ב. לתקן את תקנה 9(א) כך שתבוטל המגבלה של חמש שנים על תוקפה של הרשאה אישית.
5. לרשום את הודעת שר הבריאות לפיה הוא יתקן, בתוך 200 יום, את תקנות הרוקחים (מכירה של תכשיר בלא מרשם שלא בבית מרקחת או שלא בידי רוקח), התשס"ה-2004 באופן הבא:
  - א. לתקן את התקנות כך שניתן יהיה למכור תכשירי GSL במכונות אוטומטיות במקומות ציבוריים נוספים כמו מוסדות להשכלה גבוהה ובתי מלון. הפעלת המכונות תהא באחריות בית מרקחת או בית מסחר לתרופות.
  - ב. למחוק את תקנה 4(א)(1)(ב) ו-1(ג) כך שתוסר הדרישה לצרף לבקשת אישור לשיווק תכשיר שלא בבית מרקחת את פירוט חומר הציפוי של הקירות וכן את מיקומם ומידותיהם הפנימיות של כל פתחי האוורור הטבעיים ומיתקני האוורור המלאכותי לרבות הספקיהם.
  - ג. לתקן את תקנה 5(א) כך ששטחו של מבנה העסק האחר ושל חדר תרופות, למעט שטחים שהוקצו למחסנים, לא יפחת מ-30 מ"ר נטו, ככל שמתבצעת מכירה במכונה אוטומטית.
  - ד. למחוק את תקנה 12(ד) האוסרת על מכירה של תכשיר בלא מרשם במכונות אוטומטיות.
  - ה. תירשם הודעת משרד הבריאות לפיה תבחן הרחבת התוספת לתקנות.
6. לרשום את הודעת מנכ"ל משרד הבריאות כי יתוקן, בתוך 200 יום, 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. כמו כן, לתקן את הנוהל כך שיתאפשר שילוח מידי של תכשירים מבית המרקחת בתנאים מקלים ובאמצעות שילוח על ידי בתי המרקחת שלא באמצעות בתי מסחר.
7. לתקן את סעיף 36(א) בפקודת הרוקחים כך שתבוטל הדרישה ששטחו של חדר תרופות, כמשמעו בפקודה, לא יפחת משלושים מטרים מרובעים.
8. להטיל על שר הבריאות לתקן, בתוך 200 יום, את תקנות הרוקחים (תנאי פתיחה וניהול של בתי מרקחת וחדרי תרופות), התשמ"ב-1982, באופן הבא –
- לאפשר לבתי המרקחת להקים שלוחות ניידות.
  - לתקן את תקנה 3(ב) כך שבעל בית מרקחת, באמצעות הרוקח האחראי, יידרש להגיש מחדש את הנספחים שנדרש לפי תקנה 3(א) רק במקרה של שינויים מהותיים בבית המרקחת או חדר תרופות, ולא תידרש הגשת נספחים חדשים במקרה של הרחבה או שינוי באחד הנספחים שהוגשו אם הם לא עולים כדי שינוי מהותי. לעניין סעיף זה "שינוי מהותי בבית מרקחת או חדר תרופות" יחשב שינוי מבני הכולל הזזת קירות; שינוי בגודל או שינוי ביעוד או גודלו של אזור (הקטנה או הרחבה של אזור בבית המרקחת או חדר התרופות); וכן הכנסת רובטיקה שמשנה את מבנה בית המרקחת
  - לתקן את תקנה 6(ב) כך שתוסר 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.
  - תקנה 33(ב) תשונה כך שיקבע שבמצב 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.
9. לרשום את הודעת מנכ"ל משרד הבריאות לפיה הוא יפרסם בתוך 200 יום נוהל שמסדיר הקמה של שלוחה ניידת של בית מרקחת.
10. לתקן את תקנות הסמים המסוכנים, התש"ס-1979 בתוך 200 יום, כך שניהול ותיעוד פנקס הסמים המסוכנים יבוצע באופן דיגיטלי.
11. לרשום את הודעת שר הבריאות לפיה הוא פועל להסדיר את האפשרות לערוך בדיקות בסמוך למטופל תוך קביעת תנאים רגולטוריים נדרשים לשם שמירה על בריאות הציבור, וכי תקנות כאמור יונחו על שולחן הכנסת בתוך 120 יום.
12. לעניין החלטה זו –
- "מסירה חוזרת" – מסירה חוזרת של תכשיר מרשם קבוע למטופל אשר התכשיר נופק לו בשנה האחרונה על ידי רוקח, למעט סמים מסוכנים.
- "מסירה לאחר ייעוץ רוקחי" – מסירה של תכשיר חדש לפי מרשם לאחר שבוצע ייעוץ והדרכה רוקחי.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מקצוע הרוקחות משנה את פניו בשנים האחרונות ואינו עוסק רק בניפוק סטנדרטי של תרופות אלא מקבל אופי קליני, משפר בריאות והיענות ודורש מומחיות והשכלה מעמיקה. בשנים האחרונות יש קושי בגיוס רוקחים לאור שחיקה הנובעת מעבודת הדלפק ותחרות גוברת מצד חברות המד-טק והפארמה. על מנת לתת מענה לצורך לפנות את זמן הרוקח לעיסוק בתכנים קליניים על חשבון מטלות לוגיסטיות ועל מנת לשפר ולייעל את השירות הניתן בבתי המרקחת, מוצע לתקן כללים שונים באסדרה הקיימת כך שתאפשר צמצום של עיסוק הרוקח במשימות שוחקות ומנהליות לטובת מיקוד עיסוקו כמטפל המספק שירות קליני למבוטחים, וזאת בשיטת ניהול סיכונים, וכן לאפשר שימוש באמצעי דיגיטציה לרבות תיעוד דיגיטלי של פנקס הסמים המסוכנים. כמו כן, מוצע להתאים את תנאי ההקמה של בתי המרקחת כך שיאפשרו הכנסה של אמצעים דיגיטליים ובתי מרקחת ניידים. בנוסף, ובעקבות שיפורים טכנולוגיים בתחום בדיקות המעבדה, מוצע לאפשר להרחיב את רשימת הבדיקות אותן ניתן לבצע גם במקום הטיפול.

### סעיפים 1-2

מוצע לתקן את פקודת הרוקחים ואת התקנות הרלוונטיות כך שמסירה חוזרת של תכשיר מרשם קבוע למטופל אשר התכשיר נופק לו בשנה האחרונה על ידי רוקח, למעט סמים מסוכנים וכן מסירה של תכשיר חדש לאחר שהמטופל קיבל ייעוץ רוקחי תוכל להתבצע על ידי טכנאי בית מרקחת. כמו כן מוצע כי משרד הבריאות יסדיר סמכויות נוספות שיינתנו לטכנאי בית מרקחת, לרבות ביצוע הכנות רוקחיות

פשוטות ומסירת תרופות ללא מרשם, וכן ייקבעו כללים באשר להכשרה שטכנאי בית מרקחת נדרש לעבור וסוגי גופים אשר יוכלו לבצע את ההכשרה.

### סעיף 3

על מנת לשפר את הטיפול התרופתי שמקבל המטופל, 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, לרבות בנושא היענות לתרופות ו-DRP כמפורט בנוהל 113 של מנכ"ל משרד הבריאות לעניין ייעוץ רוקחי יזום, מידע תרופתי ופעולות ניטור וסקר על ידי רוקח בבית מרקחת ובמוסד רפואי, וזאת בהתחשב במגבלת כוח האדם והמשאבים הקיימים בקופות החולים.

### סעיף 4

תקנות הרוקחים (מתן מרשם בידי רוקח בעל הרשאה אישית), התשע"ד-2014 מאפשרות לרוקח בעל הרשאה אישית לתת מרשם לטיפול המשכי לחולה במצב כרוני. התקנות קובעות כי תוקף הרשאתו האישית של רוקח תעמוד על חמש שנים בלבד, וכי על מנת לקבל את השירות תידרש הסכמת המטופל בכתב, וזאת על אף שהסכמה מדעת של מטופל לקבל טיפול רפואי יכולה להיות בעל פה או בדרך של התנהגות. מוצע לתקן את התקנות כך שתבוטל ההגבלה על תוקף ההרשאה האישית וכן הדרישה להסכמה בכתב של המטופל באופן שיאפשר את מתן השירות בצורה נרחבת למטופלים.

### סעיף 5-6, 9

האסדרה הקיימת קובעת מגבלות שונות על דרכי המכירה, השילוח והמסירה של תכשירים מחוץ לבית המרקחת, שחלקן מונעות התפתחות של דרכים חדשות למסירת תכשירים בדרך מהירה ונגישה. לפיכך מוצע לתקן את תקנות הרוקחים (מכירה של תכשיר בלא מרשם שלא בבית מרקחת או שלא בידי רוקח), התשס"ה-2004 כך שניתן יהיה למכור תכשירי GSL 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. בנוסף מוצע לצמצם מגבלות שונות החלות על בתי העסק שמבקשים למכור תכשירים בלא מרשם שלא בבית מרקחת או שלא בידי רוקח.

בנוסף, מוצע 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. כמו כן, לתקן את הנוהל כך שיתאפשר שילוח מיידי של תכשירים מבית המרקחת בתנאים מקלים ובאמצעות שילוח על ידי בתי המרקחת שלא באמצעות בתי מסחר.

כמו כן, מוצע כי משרד הבריאות יסדיר בנוהל את הכללים להפעלת שלוחה ניידת של בית מרקחת.

### סעיפים 7-8

האסדרה הקיימת מגבילה מאוד את יכולתן של קופות החולים להתאים את בתי המרקחת למאה ה-21, וגורמת לבירוקרטיה מרובה בכל שינוי שבתי המרקחת רוצים לבצע. מוצע לטייב את הרגולציה הקיימת באופן שיאפשר ניהול טוב ויעיל יותר של בתי מרקחת.

### סעיף 10

תקנות הסמים המסוכנים מחייבות ניהול ושמירה של מסמכים באופן פיזי, מוצע לתקן את התקנות כך שניתן יהיה לנהל ולשמור את המסמכים באופן דיגיטלי.

### סעיף 11

בשנים האחרונות חלה התפתחות הטכנולוגית בתחום מכשירי ביצוע הבדיקות יחד עם עליה בביקוש לביצוע בדיקות במוקדים רפואיים דחופה בקהילה, לפיכך משרד הבריאות פועל להסדיר את האפשרות לערוך בדיקות בסמוך למטופל תוך קביעת תנאים רגולטוריים נדרשים לשם שמירה על בריאות הציבור. מוצע לקבוע כי תקנות אשר יתנו מענה לצורך זה יותקנו תוך 120 יום.

### תקציב:

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם:  
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא:  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## סחר משני בתדרים

### מחליטים

לשם הגברת יעילות השימוש בתדרי הרדיו של מדינת ישראל, לתקן את פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב-1972 (להלן – **פקודת הטלגרף**), באופן שיאפשר למי שהוקצה לו תדר במעמד ראשי לפי סעיף 5 לפקודת הטלגרף (להלן – **בעל זכות שימוש עיקרית**) לאפשר לאחר שימוש בתדר (להלן – **מקבל זכות שימוש משנית**) (להלן – **סחר משני**) בהתאם לעקרונות הבאים:

1. בעל זכות שימוש עיקרית יגיש בקשה לביצוע סחר משני לקבלת אישורו של המנהל הכללי של משרד התקשורת בהתייעצות עם יושב ראש ועדת התדרים בעניין השיקולים המפורטים בסעיף 15 לפקודת הטלגרף.
2. היה מקבל זכות השימוש המשנית משרד ממשלתי, יחידת סמך של משרד ממשלתי, או גוף המנוי על כוחות הביטחון – יהיה הסחר המשני, טעון התייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו, והוא ישקול את ההשפעות המשקיות והתקציביות של הסחר המשני המבוקש.
3. היה בעל זכות השימוש העיקרית או מקבל זכות השימוש המשנית משרד ממשלתי, יחידת סמך של משרד ממשלתי, או גוף המנוי על כוחות הביטחון, התקשוריותו ביחס לתדר ייעשו בכפוף לכל דין.
4. אישור הסחר המשני אינו פוטר את בעל זכות השימוש העיקרית ואת מקבל זכות השימוש המשנית מהחובה לקבל רישיון להחזקה ולהפעלה של מכשירים אלחוטיים, או לפעולה נוספת הטעונה רישוי בהתאם להוראות פקודת הטלגרף, ואין בו כדי לחייב את המנהל כהגדרתו בפקודת הטלגרף להעניק רישיון למקבל זכות השימוש המשנית.
5. מקבל זכות השימוש המשנית יעשה שימוש בתדר בהתאם לתנאי הועדת התדר והקצאתו לבעל זכות השימוש העיקרית. על אף האמור, רשאי מקבל זכות השימוש המשנית להגיש בקשה לוועדת התדרים לשינוי ההועדה או לשינוי תנאי הקצאת התדר, למעט לעניין משך ההקצאה.
6. זכות השימוש המשנית יכולה להיות כלל ארצית או באזור מסוים, ולכל תקופה שהיא, בכפוף לתנאי הועדת התדר והקצאתו כאמור בסעיף 5.
7. חובת תשלום אגרת תדרים תמשיך לחול על בעל זכות השימוש העיקרית בהתאם לתנאים בהם הוקצה לו התדר. במקרה שוועדת התדרים משנה את ההועדה או את תנאי ההקצאה כאמור בסעיף 5, אגרת התדרים תיקבע לפי ההקצאה המקורית או ההקצאה החדשה, לפי הגבוה מביניהם.
8. התנאים לאישור סחר משני ובכלל כך תנאים אשר יחולו לפני מתן האישור או לאחריו, על בעל זכות השימוש העיקרית או מקבל זכות השימוש המשנית, ייקבעו בידי שר התקשורת בתקנות. השר יהיה רשאי גם לקבוע תחומי תדרים שבעניינם ניתן לבצע סחר משני, ותחומי תדרים שבעניינם יידרש אישורם של המנהל הכללי של משרד התקשורת ושל יושב ראש ועדת התדרים.
9. בעת גיבוש תזכיר החוק יבחנו היבטי אכיפה, כמקובל.
10. בהחלטה זו – "ועדת התדרים", "הועדת תדרים", "הקצאת תדרים", "כוחות הביטחון", - כהגדרתם בפקודת הטלגרף.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

תדרי הרדיו הם משאב ציבורי מוגבל. לצורך ניהול המשאב בצורה יעילה לטובת הצרכים של המגזר האזרחי וכוחות הביטחון, ולצורך מניעת שיבושים והפרעות, פועלת מכוח פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], תשל"ב-1972 (להלן – **פקודת הטלגרף**) ועדת התדרים שתפקידה להועיד תחומי תדרים לשימושים השונים, ולהקצות את התדרים למשתמשים השונים. בעת מילוי תפקידה הוועדה שוקלת שיקולים מקצועיים כמפורט בסעיף 15 לפקודת הטלגרף.

על מנת לאפשר שימוש יעיל יותר בתדרי רדיו, מוצע לתקן את פקודת הטלגרף כך שמי שהוקצה לו תדר במעמד ראשי יוכל לאפשר לאחר שימוש בתדר, בתמורה, בכפוף לאישורו של המנהל הכללי של משרד התקשורת בהתייעצות עם יושב ראש ועדת התדרים, לאחר ששקל את השיקולים המפורטים בסעיף 15 לפקודת הטלגרף (להלן – **סחר משני**). עסקה כאמור תהיה כפופה להחלטות של ועדת התדרים בדבר הועדה ובדבר תנאי ההקצאה. מי שמבקש לעשות שימוש בתדר כאמור, יהיה רשאי לבקשת מוועדת התדרים לשנות את ההועדה של התדר או את תנאי ההקצאה, למעט משך ההקצאה.

התועלת בתיוקן המוצע היא כי "מנגנון השוק" משקלל ומסייע להתגבר על פערי מידע של הגופים המאסדרים, ולפיכך עסקאות בסחר משני יאפשרו שימושים חלופיים יעילים יותר בתדרים שהקצתה ועדת התדרים. כך לדוגמה, מקום שהוקצה תדר בכלל הארץ למשתמש מסוים, והוא אינו עושה שימוש בתדר באזור מסוים, בתקופה מסוימת, הוא יהיה רשאי לתת זכות שימוש בתדר לגורם שלישי באותו אזור עד תום תקופת ההקצאה, או לפרק זמן קצר יותר.

כמו כן, על מנת לצמצם מקרים שבהם תדרים המשמשים את הציבור יועברו לשימוש גורמים ממשלתיים בעבור תשלום, מוצע כי במקרים אלו יידרש גם התייעצות עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו בדבר היעילות המשקית וההשלכות התקציביות של סחר זה. עוד מוצע כי שר התקשורת יקבע תנאים נוספים לסחר משני.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## ייעול הליכי תביעות השיכוב והפחתת בירוקרטיה

### מחליטים

#### ניהול ביקושים

1. בהמשך להחלטה מס' 3437 מיום 11 בינואר 2018, להטיל על שר המשפטים לבחון את האפשרות לבצע תיקוני חקיקה כך שתחול בוררות חובה לשוב מחלוקות בקשר לנזקי רכוש בענף הרכב כשהצדדים הם חברות הביטוח והליסינג. ככלל מנגנון הבוררות יהיה על בסיס הכתב בהגשה מקוונת וכן ההכרעה תבצע ללא דיון אלא אם כן מצא הבורר כי יש צורך בדיון מקוון או פסי והכל על פי שיקול דעתו של הבורר..
2. לתקן את חוק הירושה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק הירושה**) באופן הבא:
  - א. לתקן את סעיפים 67א(א) ו-68(ב) לחוק הירושה, כך שתורחב סמכות הרשם לענייני ירושה לתת צווי ירושה וצווי קיום צוואה מבלי שיהיה צורך להעביר את הבקשה לאישור בית המשפט בהיעדר התנגדות וכאשר הבקשה אינה מעלה מורכבות או רגישות, במקרים הבאים:
    - (1) הצוואה נושא הבקשה היא צוואה בעל פה כמשמעותה בסעיף 23 לחוק הירושה;
    - (2) בצוואה נושא הבקשה קיים פגם או חסר כמשמעותו בסעיף 25 לחוק הירושה;
    - (3) על הירושה חלים דיני משפט בין-לאומי פרטי לפי הוראות הפרק השביעי לחוק הירושה;
    - (4) במקרים בהם הצוואה המקורית הושמדה, אבדה או שלא ניתן להביאה כמפורט בסעיף 68(ב) לחוק הירושה.
  - ב. לבטל את ההתייחסות בסעיף 67א(4) לחוק הירושה הנוגעת לייצוג קטין או חסוי על ידי האפוטרופוס הכללי אשר ממילא אינה מתקיימת היום, וחלף האמור לקבוע כי כאשר אחד הצדדים לבקשה הוא נעדר או אם רכושו מנוהל על ידי האפוטרופוס הכללי, תועבר הבקשה לבית המשפט.
  - ג. לקבוע כי הרשם לענייני ירושה או בית המשפט יהיה מוסמך לתת צו קיום צוואה אם הובא בפניו צו קיום צוואה מבית משפט בחוץ לארץ מאושר בהתאם לסעיף 30(1) לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"ה-1971 ללא צורך בהגשת בקשה נפרדת.
  - ד. להבהיר כי לרשם לענייני ירושה יש סמכות למנות מנהל עזבון זמני לפי סעיף 77 לחוק הירושה, בהסכמת כל הצדדים הנוגעים לעניין.
  - ה. לבטל את חובת הפיקוח השוטף של האפוטרופוס הכללי על מנהלי העיזבון, למעט במקרים חריגים אשר יפורטו בחוק הירושה או בתקנות שיתקנו מכוחו.
3. להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים או נציגו ובהשתתפות, בין היתר, של נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציג מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. הצוות יבחן את ייעול השירותים המשפטיים והפחתת העומס על בתי המשפט. הצוות יבחן הליכים המתאימים להעברה למנגנוני יישוב סכסוכים בהסכמה חלף בית משפט (גישור, תיווך, בוררות וכו') ושילובם של שירותים מנהליים דיגיטליים ואוטומטיים (מערכות להגשה מקוונת, מערכות לקביעת זכאות ומתן מענה באופן אוטומטי). הנהלת בתי המשפט תשתף פעולה עם הצוות מקום בו היא תתבקש לעשות כן.

#### הפחתת רגולציה במשרד המשפטים

4. במטרה לצמצם את האישורים הנלווים לביצוע חלק מפעולות הרישום בפנקסי המקרקעין, לתקן את סעיף 324 לפקודת העיריות (להלן – **פקודת העיריות**), סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת המועצות המקומיות**), וסעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), כך שהדרישה להצגת מסמך בדבר סילוק החובות וההיטלים הקבועה בסעיפים האמורים, כתנאי לביצוע פעולת רישום בפנקסי המקרקעין, לא תחול לגבי ביצוע פעולת רישום שהיא אחת מאלה:
  - א. רישום משכנתה כמשמעותה בסעיף 4 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן – **חוק המקרקעין**);
  - ב. יחוד דירות בין בעלים בעת רישום בית משותף בהתאם לסימן ד' בפרק ט' לחוק המקרקעין, וסימן ט' לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011.
  - ג. רישום בעקבות הליכי איחוד וחלוקה בהתאם להוראות פרק ד' לחוק התכנון והבניה, ובתנאי שלא נערכו עסקאות בין הבעלים במסגרת הליכים אלה.



ד. תיקון צו בית משותף במסגרת תמ"א 38/1 לפי חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח-2008 או תיקון צו בית משותף שעניינו בהרחבת דירה, בדירות ששטחן ביום ביצוע התיקון כאמור, אינו עולה על 140 מטר רבוע.

### דיגיטציה של הליכים משפטיים

5. במטרה לקדם דיגיטציה של ההליך המשפטי, ואחידות בין הערכאות השונות, להטיל על שר המשפטים למנות צוות בין-משרדי שיבחן את העניינים המפורטים מטה בסעיפים קטנים (א) ו-(ב). בצוות יהיו חברים בין היתר נציגים של: הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה של משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ומחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. בתוך חצי שנה מיום מינויו יגיש הצוות לשר המשפטים את המלצותיו, ובכלל זה נוסח מוצע לחקיקת משנה ככל שזו תידרש, בהתאם למסקנותיו. לאחר אימוצן, יתקין השר את התקנות הנוגעות בדבר, וזאת עד ליום 1 ביוני 2024.

א. חובת הגשה של כתב טענות עיקרי ללא נספחים בקובץ קריא מכונה בלבד וקביעת חריגים שבעניינם לא יחול הסדר כאמור, לרבות תחולת ההסדר על כל ערכאה שיפוטית או ערכאה מעין-שיפוטית, ובכלל זה בית דין מינהלי.

ב. ההמלצות אשר הוגשו על-ידי צוות מאגר הפסיקה הלאומי, ואופן יישומן. בתוך כך יגבש הצוות המלצות לשר המשפטים בכל הקשור לקביעת אמת מידה טכנולוגית אחידה לפרסום פסקי דין בכלל סוגי הערכאות השיפוטיות והערכאות המעין-שיפוטיות, במטרה לייצר אחידות באופן הפרסום שלהם לציבור; אמת מידה כאמור תיקבע בין היתר בהתחשב בצורך של חברות הזנק ואחרות לקבל את פסקי הדין באופן אוטומטי עם מטה דאטה רלוונטי.

6. בהמשך להחלטה 227 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021, במטרה להביא לדיגיטציה מלאה של ההליך הפלילי – החל משלב החקירה, דרך התביעה המשטרית והפרקליטות, הסנגוריה ועד להשלמת ההליך בבית המשפט – ובמטרה לייצל את ההליך הפלילי ואת האפקטיביות שלו, בשים לב לגידול החד בכמות חומרי החקירה בשנים האחרונות, ותוך שמירה על זכויות חשודים, נאשמים ונפגעי עבירה, להטיל על השר לביטחון לאומי ושר המשפטים לקבוע כי:

א. תיקי גניזה מהירה, על כל חומרי החקירה שבהם, יועברו ויטופלו באופן דיגיטלי בלבד, בתיקי פרקליטות החל מיום 1 ביוני 2023 ובתיקי תביעה משטרתית החל מיום 1 בינואר 2024.

ב. כל החומרים בתיקי חקירה שאינם תיקי מעצר יועברו מהמשטרה לגופי התביעה באופן דיגיטלי, בפורמט העשיר ביותר האפשרי, וזאת החל מיום 1 ביוני 2024.

ג. פיתוח יכולות עיון וסימון בסיסיות על חומר ברמות דיגיטציה שונות, בכל הגופים הרלבנטיים, כמו גם הגשת כתב אישום ופתיחת הליך פלילי בבית משפט באופן דיגיטלי יבוצעו עד יום 31 בדצמבר 2024.

ד. העברת כל חומרי החקירה בפורמט דיגיטלי וקריא מכונה, לרבות פיתוח יכולות ניהול תיק ויכולות עיון, עיבוד וחיפוש מתקדמות בתיקים פליליים בכל הגופים הרלוונטיים, החל מיום 1 ביוני 2025.

ה. העברת כל חומרי החקירה באופן דיגיטלי מהמשטרה לגופי התביעה גם בתיקי מעצר עד ליום 31 בדצמבר 2025.

ו. העברת כל חומרי התיק הפלילי מגופי התביעה לבתי המשפט וניהול תיק ללא נייר בבית המשפט בתיקי הכנה ותיקי מעצר עד ליום 31 בדצמבר 2025.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### ניהול ביקושים

על מערכת בתי המשפט בישראל מוטל עומס משמעותי של תיקים המביא להתארכות ולהתייקרות ההליכים המשפטיים. מצב זה דורש נקיטת צעדים אקטיביים לטיפול בו.

כיום, ההליך המשפטי בישראל ארוך ויקר בהשוואה בין-לאומית. על פי מחקרים, להתארכות משך הדיון ולעלותו הגבוהה יש השלכות כלכליות בגובה מיליארדי שקלים בשנה על תוצר המשק הישראלי. ניהול ביקושים והטמעת טכנולוגיות הם כלים מרכזיים בעבודה להפחתת העומסים המוטלים על מערכת המשפט.

על מנת להגביר את יעילות מערכת המשפט מוצע בהחלטה זו להפחית עומסים באמצעות הוצאת הליכים מהמערכת וניתובם למנגנוני הכרעה חלופיים. ניהול ביקושים מונע מהתפיסה לפיה חלק מהתיקים הנידונים כיום במערכת בתי המשפט יכולים להיות מיושבים בהליכים אלטרנטיביים, במטרה להבטיח שמערכת המשפט תהיה נגישה יותר עבור אלו שזקוקים לשירותיה, ושהנושאים בהם היא דנה יהלמו את היכולות והערכים המוספיים הייחודיים לה. כך, יתאפשרו ניצול מיטבי של המשאב השיפוטי היקר בתיקים המורכבים ושיפור של השירות הניתן לאזרח.

היקף הזמן השיפוטי המוקדש כיום להליכים המוצגים להלן, אותם מוצע להסב למנגנוני הכרעה מחוץ למערכת בתי המשפט, שקול לעבודתם של עשרות שופטים במערכת בתי המשפט בעלות של עשרות מיליוני ש"ח בשנה.

## סעיף 1

עומס התיקים על מערכת בתי המשפט נעוץ ברובו בהיקף התיקים האזרחיים בערכאות השונות. מלאי התיקים האזרחיים בערכאות השלום בשנת 2020 עמד על כ-261 אלף תיקים – כ-70% ממלאי התיקים בערכאות אלו. על פי דו"ח משנת 2022 של ארגון ה-CEPEJ (הנציבות האירופית לבחינת יעילות מערכות הצדק), בשנת 2020 נפתחו בישראל 4.5 תיקי ליטיגציה אזרחיים ומסחריים לכל מאה תושבים, בעוד שהחציון באירופה עמד על 1.8; זמן ההכרעה בתיקים אלו עמד בישראל על 339 ימים בערכאות השלום, בעוד שזמן ההכרעה החציוני בתיקים אלו באירופה עמד על 237 ימים.

ישוב סכסוכים במערכת בתי המשפט כרוך בעלויות גבוהות הן לצדדים לתיק והן למדינה. הסטת ביקושים למנגנונים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים צפויה לקצר את הזמן הדרוש להכרעה בסכסוכים הזקוקים להכרעה, להקל על אופן עשיית העסקים בישראל ולהפחית את הנטל על האזרחים והחברות.

כ-15% מהתביעות האזרחיות שהתבררו בבתי משפט השלום בשנת 2019 היו תביעות מסוג תא"מ (תיק אזרחי בסדר דין מהיר) רכב – תביעות בגין נזקי רכוש הנגרמים לרכבים בעקבות תאונות דרכים (להלן – **תביעות פח**). חלק משמעותי מתביעות הפח הוא תביעות שיבוב, כאשר שני הצדדים לתביעות אלה הם חברות שנכנסות לנעלי מבוטחיהן לאחר ששילמו למבוטחים עבור הנזק שנגרם לרכב. תביעות השיבוב, המכונות גם "תביעות תחלוף", מוגשות מכוח סעיף 62 לחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981. כמו כן, היקף משמעותי מתביעות הפח הן תביעות בהן מעורבות חברות הליסינג, אשר לא נוהגות לבטח את רכבן בביטוח מקיף, אלא לנהל את ההליכים מול חברות הביטוח בעצמן. תביעות אלו מטילות עומס הולך וגובר על בתי המשפט.

עד לשנת 2015 יושבו היקף נרחב מתביעות השיבוב בין חברות הביטוח באמצעות מנגנון הבוררות "בנועם". מנגנון זה התבסס על הסדר של בוררות מחייבת בין חברות הביטוח. במסגרת ההסדר חתמו חברות הביטוח על הסכם בוררות מחייב, אליו צורף תקנון מפורט לניהול הליכי בוררות. הליכי הבוררות בוצעו על בסיס פלטפורמה ניהולית ממוחשבת שנועדה לאפשר ניהול וסילוק תביעות שיבוב בגין נזקי רכוש לרכב במסגרת בוררות מחייבת. הסדר הבוררות נבחן על ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ועל ידי הממונה על ההגבלים העסקיים וזכה לאישורם ותמיכתם.

עם זאת, בשנת 2015 בעקבות יציאת מספר חברות ביטוח מההסדר האמור, הופסק מנגנון "בנועם", והחל משנת 2016 נרשמה עלייה דרמטית בכמות התביעות בגין נזקי רכוש הנגרמים לרכבים אשר הוגשו לבית המשפט. אם בשנת 2015 נידונו כ-34,000 תיקים מסוג תא"מ רכב, בשנת 2022 נידונו כ-59,000 תיקים מסוג זה בהתאמה. אי בירור תביעות מסוג זה במסגרת בוררות מוביל להצפת בתי המשפט בעשרות אלפי תביעות בשנה.

על כן, מוצע לקדם את תיקוני החקיקה הנדרשים כך שתוטל חובה על חברות הביטוח והליסינג ליישב תביעות מסוג תא"מ רכב כאמור במסגרת מנגנון בוררות חובה. מוצע לקבוע כי מנגנון הבוררות יתבסס על ממשק טכנולוגי, כך שהכרעת הדין תתבצע ללא צורך בדיון ועל בסיס הגשת מסמכים, חומר תיעוד דיגיטלי וכתבי טענות, אלא אם מצא הבורר כי יש צורך בקיום דיון כאמור. במקרים בהם ראה בורר בבוררות חובה כי יש צורך לקיים דיון בהשתתפות הצדדים, יורה על קיום הדיון בנוכחות פיזית או באמצעות מכשיר טכנולוגי המאפשר העברת קול ותמונה בזמן אמת, בהתאם לשיקול דעתו.

## סעיף 2

תזכיר חוק הירושה, התשפ"א–2021 שהופץ להערות הציבור ביום 30 במרץ 2021, כלל בין היתר, את התיקונים הבאים: הרחבת סמכויות הרשמים לענייני ירושה. מידי שנה מועברות מהרשם לענייני ירושה לבתי המשפט כ-3,000 בקשות לצווי ירושה או צווי קיום צוואה. בפרק הזמן שחלף מאז שנת 1998, אז הוקם מערך הרשם לענייני ירושה, ולאחר הניסיון שנצבר בשנות פעילות רשם הירושה התברר שקיימות נסיבות מסוימות שגם בהתקיימן אין הצדקה להטריח את בית המשפט לענייני משפחה ולהעביר אליו את הטיפול בבקשות שנפתחות ברשם הירושה. לפיכך, במקרים שיפורטו להלן (כ-1,800 בקשות בשנה), מוצע להותיר את הטיפול בידי הרשם לענייני ירושה ובכך להקל על העומס בבתי המשפט לענייני משפחה:

1. מקרים שבהם הצוואה נושא הבקשה היא צוואה בעל פה כמשמעותה בסעיף 23 לחוק הירושה.
2. במקרים שבהם בצוואה נושא הבקשה קיים פגם או חסר כמשמעותו בסעיף 25 לחוק הירושה;
3. מקרים שבהם על הירושה חלים דיני משפט בין-לאומי פרטי לפי הוראות הפרק השביעי לחוק הירושה.
4. מקרים שבהם יש לקיים צוואה שאינה במקור, על ידי העתק מהצוואה.
5. מקרים שבהם הצוואה קוימה בערכאה מוסמכת במדינה זרה ומקור הצוואה מצוי בערכאה זו ולא ניתן מבחינה מעשית להביאה ארצה.

בנוסף, לבטל את ההתייחסות בסעיף 67א(4) לחוק הירושה הנוגעת לייצוג קטין או חסוי על ידי האפוטרופוס הכללי אשר ממילא אינה מתקיימת היום, וחלף האמור לקבוע כי כאשר אחד הצדדים לבקשה הוא נעדר או אם רכושו מנוהל על ידי האפוטרופוס הכללי, תועבר הבקשה לבית המשפט.

כמו כן, מוצע להבהיר במפורש כי לרשם לענייני ירושה הסמכות למנות מנהל עיזבון זמני לפי סעיף 77 לחוק הירושה, בהסכמת כל הצדדים הנוגעים בדבר.

ביטול הפיקוח של האפוטרופוס הכללי על מנהלי עיזבון. כיום מנהלי עיזבון מחויבים בהגשת פרטה (הצהרת הון ראשונית אודות נכסיו של האדם שנפטר) ודיווחים שנתיים לאפוטרופוס הכללי ואלה נבדקים בידי אותם מפקחים אצל האפוטרופוס הכללי, שאחראים גם על הפיקוח על אפוטרופוסים. בשנת 2020 טופלו כ-8,000 תיקי פיקוח על מנהלי עיזבון פעילים אצל האפוטרופוס הכללי. ככלל, מנהלי עיזבון פועלים לטובת יורשים בגירים או מיוצגים שצפויים לקבל נתח מהירושה, ולכן הם הגורם המתאים ביותר לפיקוח על אותם מנהלי עיזבון. על כן מוצע כי הפיקוח על מנהלי העיזבון יבוצע על ידי היורשים באופן עצמאי, למעט במקרים חריגים שבהם האינטרס הציבורי יחייב כי האפוטרופוס הכללי (או גורם ממשלתי רלוונטי אחר) יוכל להיות צד להליכי העיזבון ואף לבקש לקבל את הדוחות לעיונו, למשל אם מדובר ביורש נעדר, יורש שלא יכול לדאוג לענייניו, במקרים שבהם יש הוראה בצוואה שמיעדת נכס מנכסי העיזבון לטובת מטרה ציבורית או במקרים חריגים נוספים.

## סעיף 3

רוב הציבור בישראל חווה בעיות משפטיות ונתקל בצרכים משפטיים באופן שוטף. סקר הצרכים המשפטיים לשנת 2022 שערך משרד המשפטים העלה כי כ-69% מהציבור הבוגר בישראל נפגש בשנתיים האחרונות עם צורך משפטי אחד לפחות בדרגת חומרה בינונית, וכי בממוצע נפגש כל אזרח עם 3.5 צרכים משפטיים במהלך שנתיים. נתונים אלו גבוהים גם ביחס לממוצע במדינות ה-OECD.

הפער בין צרכיהם המשפטיים של אנשים לבין יכולתם להשיג מענה לצרכים אלו באופן מהיר, זול והוגן מכונה בעולם "פער הנגישות למשפט" (Access to Justice Gap). בשנים האחרונות חל בעולם שינוי פרדיגמה, כאשר התפיסה היא שניתן וצריך לפתור בעיות מוקדם ככל האפשר וקרוב למועד היווצרותן, וככל הניתן באופן עצמאי ללא תלות בגורמים חיצוניים ומתווכים.

לשם כך, מוצע להקים צוות בין-משרדי בהשתתפות, בין היתר, של נציגי משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ואגף התקציבים במשרד האוצר, שייבחן את הדרכים בהן ניתן לייעל את השירותים המשפטיים בישראל ויגבש המלצות לפעולה בנושאים אלו, בשלושה כיווני פעולה מרכזיים: א. פיתוח כלים לפתרון בעיות משפטיות בשלבים המוקדמים של ה"מסע המשפטי" (כגון: זיהוי הצורך, השגת מידע, ייעוץ והכוונה להליך מתאים וכיו"ב). ב. פיתוח והנגשה של כלים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים ופתרון בעיות משפטיות מחוץ לבתי המשפט (כגון: גישור, בוררות ועוד). ג. פיתוח פתרונות דיגיטליים ואוטומטיים

המעצמים את יכולתם של אזרחים לפתור בעיות בעצמם (כגון מערכות דיגיטליות לקביעת זכאות, הגשה מקוונת, יישוב סכסוכים וכו'").

## **הפחתת רגולציה במשרד המשפטים**

### **סעיף 4**

סעיף 324 לפקודת העיריות קובע כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם תעודה חתומה בידי ראש העיריה המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס, סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.

הוראה מקבילה ודומה נקבעה בסעיף 21 לפקודות המועצות המקומיות, וזאת ביחס לחובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס.

כך גם סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה חתומה ביד יושב ראש הועדה המקומית, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים כהיטל שחל על המקרקעין על פי התוספת האמורה.

זמן ההמתנה הממוצע הכרוך בהמצאת התעודה הנדרשות כאמור בהוראות הסעיפים, הוא כ-25 ימים, והעלות הממוצעת של אגרה בגין הוצאת התעודה ברשות מסתכמת בכ-110 ש"ח. כל זאת, בשעה שחלק לא מבוטל מהאזרחים אינם חייבים כספים כלשהם לרשות המקומית.

בהמשך לעבודת מטה של טיוב רגולציה בהובלת מנכ"ל משרד המשפטים, ובמטרה לצמצם את הבירוקרטיה הקיימת במהלך ביצוע חלק מפעולות הרישום בפנקסי המקרקעין, מוצע לבטל את הדרישה להצגת מסמך בדבר סילוק החובות וההיטלים הקבועה בסעיפים המפורטים לעיל כתנאי לביצוע פעולת רישום בפנקסי המקרקעין, ביחס לסוגי הפעולות המפורטים בגוף ההחלטה.

יצוין, כי גם לאחר ביצוע פעולות הרישום המפורטות בגוף ההחלטה, לא יחול שינוי בזהות הבעלים שהיו רשומים בטרם ביצע הפעולה, ובכך ממילא, ניתן להמשיך ולגבות מהם את החובות במידת הצורך בעתיד. עסקאות שיש בהן שינוי או העברה של זכויות בנכס, אינן נכללות בהסדר זה. כמו כן, בהתאם להסדר המוצע, גם פעולות רישום שמאחוריהן עשויה להיות חבות בהיטל השבחה (תיקון צו בית משותף שעניינו בהחרבת דירה או תיקון צו בית משותף במסגרת תמ"א 38/1, בדירה ששטחה ביום ביצוע התיקון עולה על 140 מטר רבוע), אינן נכללות בהסדר זה.

עוד יצוין בהקשר זה כי בכל שנה מוגשות כ-85,000 תעודות לצורך רישום משכנתה. ימי ההמתנה המצטברים לרישום משכנתה נאמדים בלמעלה מ-2 מיליון ימים בשנה, והעלות המשקית הכוללת של רישום משכנתה נאמדת בכ-9.4 מיליון ש"ח בשנה.

## **דיגיטציה של הליכים משפטיים**

### **סעיף 5**

במטרה לקדם דיגיטציה של הליכים משפטיים, ואחידות בין הערכאות השונות בהקשר זה, מוצע למנות צוות בין-משרדי שיבחן את שני המהלכים המפורטים מטה. בצוות יהיו חברים נציגים של: הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה של משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט ומחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים. הצוות יגיש המלצותיו לשר המשפטים בתוך חצי שנה מיום מינויו. עוד מוצע לקבוע כי ככל שתידרש התקנת תקנות, תקנות אלה תותקנה בכפוף לאימוץ שר המשפטים את המלצות הצוות ועד ליום 1 ביוני 2024.

שני המהלכים אותם מוצע לקדם: האחד, קביעת חובת הגשה של כתב טענות עיקרי ללא נספחים בקובץ קריא מכונה בלבד – כלומר קובץ שאינו סרוק, כדוגמת קובץ Word או קובץ PDF – וקביעת חריגים שבעניינם לא תחול חובה זו. חובה כאמור תחול על כל ערכאה שיפוטית או ערכאה מעין-שיפוטית, ובכלל זה בית דין מינהלי, ובתנאי שיש לה מערכת המאפשרת הגשה דיגיטלית של כתבי טענות.

מהלך שני הוא קביעת אמת מידה טכנולוגית אחידה לפרסום פסקי דין בכלל סוגי הערכאות השיפוטיות והערכאות המעין-שיפוטיות, במטרה לייצר אחידות באופן הפרסום שלהם לציבור; אמת מידה כאמור תיקבע בין היתר בהתחשב בצורך של חברות הזנק ואחרות לקבל את פסקי הדין באופן אוטומטי עם מטה דאטה רלוונטי.

### **סעיף 6**

תיק פלילי כולל מגוון של חומרים שנאספו, נתפסו, נרשמו או הופקו במהלך החקירה, ובכלל זה, הודעות שנגבו מחשודים או עדים, מזכרים ודוחות, מסמכים שנתפסו, חומר מודיעין ועוד. עם השלמת החקירה, המשטרה (שעיקר התיקים הפליליים נחקרים על ידה) מעבירה את התיק לבחינת רשויות התביעה –

חטיבת התביעות במשטרת ישראל או הפרקליטות הפלילית במשרד המשפטים – ואלה בתורן בוחנות את החומר שבתיק ונדרשות להחליט אם יש להגיש כתב אישום או לגנוז את התיק. עם הגשת כתב אישום לבית המשפט קמה לנאשם ולסנגורו זכות עיון והעתקה של חומר החקירה ורשימת כל החומר, ככל שמדובר בעבירת פשע או עוון, ובמהלך ניהול התיק הפלילי בבית המשפט חומר החקירה (או למצער חלקים ממנו) מוגשים לבית המשפט. כל זאת לצד ממשקים עם גופים נוספים, כגון שירות המבחן, שירות בתי הסוהר וכיוצ"ב, במהלך ההליך הפלילי ועם סיומו.

לאורך השנים, הועברו חומרי התיק הפלילי בין הגורמים האמורים באופן פיזי, על בסיס תיק נייר המכיל את החומרים שנאספו. בדרך זו אירעו לא אחת עיכובים ותקלות בהעברת החומרים, וכך בפרט כשהיקפי החומר, בעידן הדיגיטלי, הולכים וגדלים. אלה משפיעים מטבע הדברים על משך ההליך הפלילי ויעילותו, ועשויים להשפיע על ההליך עצמו. כך גם, פתיחת ההליך בדרך של הגשת כתב אישום בתיקי פרקליטות נעשית באופן ידני.

בהתאם מספר 227 של הממשלה מיום 01.08.2021 פועל צוות ליישום של הליך פלילי דיגיטלי, בשיתוף משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, מערך הדיגיטל הלאומי והנהלת בתי המשפט. במסגרת עבודת הצוות חלה התקדמות משמעותית בממשי העברת החומרים בין הגופים, וכחלק מכך בוצע בשנה החולפת פיילוט במהלכו נעשה טיפול דיגיטלי מלא מקצה אל קצה בתיקי "גניזה מהירה": תיקים בהם המלצת המשטרה עם העברת התיק לתביעה היא לסגור את התיק. במסגרת הפיילוט בתיקי "גניזה מהירה" הועברו כלל חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות, באותן יחידות ומחוזות שהשתתפו בפיילוט. כמו כן, התבצע עיון דיגיטלי בחומרי החקירה בתיק על ידי הגונז בפרקליטות וההחלטה שהתקבלה הועברה למשטרה בממשק דיגיטלי.

על רקע זה, מוצע לקבוע יעדי ביניים לשלוש השנים הקרובות, במסגרתם יורחב היקף העברת החומרים באופן דיגיטלי, הן מבחינת היקף הגופים השותפים והן מבחינת סוגי התיקים, וכן יפעלו כלל הגופים בהליך הפלילי לפיתוח היכולות הנדרשות לצורך בחינה והכנה של התיק באופן דיגיטלי וכן לצורך ניהולו בבית המשפט, כך שבסיום שנת 2025 ינוהל התיק הפלילי, החל משלב איסוף חומרי החקירה ועד להכרעה בבית המשפט, באופן דיגיטלי מלא. יעדי הביניים המעוגנים בסעיפים א'-ו' להחלטה מגדירים את ההתקדמות באופן מדורג, המאפשר גידור של הסיכונים הכרוכים במעבר לעבודה דיגיטלית, וכליוי הדוק של צוות היישום וצוותי המשנה הפועלים מכוחו.

**תקציב**  
אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

כפי שיסוכם בין המשרדים הרלוונטיים ומשרד האוצר.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מספר 3437 מיום 11 בינואר 2018 ;

החלטה מס' 227 מיום 01 באוגוסט 2021.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## תלוש שכר ופנקס שכר דיגיטלי

### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לקידום תהליכים דיגיטליים:

1. להנחות את שר העבודה לתקן את תקנות הגנת השכר (דרכים מיוחדות למסירת תלושי שכר), התשע"ז-2017 (להלן – **התקנות**), כך שמעסיק שמספק לעובדו תשתית מחשוב במסגרת ולצורך עבודתו יהיה רשאי למסור לעובד את תלוש השכר באופן דיגיטלי באמצעים דיגיטליים שייקבעו או הקבועים בתקנות, מבלי שתידרש הסכמת העובד, ובכפוף לתנאים שייקבעו על ידי שר העבודה. על התיקון יחולו, בשינויים המחויבים, הוראות התקנות בדבר שמירה על פרטיות העובד ואבטחת מידע.
2. מסירת תלוש השכר באופן דיגיטלי מבלי שתידרש הסכמת העובד תיעשה לאחר יידועו של העובד על ההסדר ועל אפשרותו להודיע בכל עת למעסיק כי הוא בוחר לקבל את תלוש השכר באופן מודפס.
3. לצורך מילוי חובת המסירה של התלוש לעובד יבחן שר העבודה את הצורך בהתאמות או בתיקונים לעניין החובה לקבלת חיווי דיגיטלי.

### דברי הסבר

**רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

בשנת 2008 נחקק תיקון מספר 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958 (להלן – **החוק**), אשר קבע מהם הפרטים אשר חובה לכלול בכל תלוש שכר. התיקון הסדיר לראשונה את התחום ושיקף לעובדים את הפרטים השונים המרכיבים את שכרם. כיום, המעסיק חייב למסור לכל עובד תלוש שכר מודפס, אלא אם הסכים העובד בכתב לקבל את תלוש השכר בדרכים המפורטות בתקנות הגנת השכר (דרכים מיוחדות למסירת תלושי שכר), התשע"ז-2017 (להלן – **התקנות**).

כיום, חרף האפשרות למעבר לתלוש שכר דיגיטלי עובדים רבים אינם מודעים לאפשרות זו וממשיכים לקבל תלושי שכר פיזיים כיוון שזו ברירת המחדל, הגם שחלקם אינם פותחים את התלושים הפיזיים אלא צופים בהם באופן דיגיטלי במערכות שונות. למשל, במשרדי הממשלה רק 16% מהעובדים עברו לתלוש דיגיטלי בעוד 45% נכנסים למערכת הדיגיטלית וצופים בתלוש שם.

מוצע לקבוע כי שר העבודה יתקן את התקנות, כך שמעסיקים אשר סיפקו לעובדיהם תשתית מחשוב במסגרת ולצורך עבודתם רשאים למסור את התלוש באופן דיגיטלי מבלי שתידרש הסכמת העובד. מסירת התלוש באופן דיגיטלי ובהתאם לתנאים שייקבעו תיחשב כמסירה כדין והכול תוך שמירה על עקרונות החוק הנוכחי של שיקוף הפרטים המוגדרים כיום על ידי החוק, הגנה על פרטיות העובד ואבטחת המידע בשים לב להוראות הקבועות כיום בתקנות.

עוד מוצע לקבוע במסגרת התיקון כי מעסיק אשר בחר בהסדר האמור יודיע לעובד על ההסדר ועל אפשרותו להודיע בכל עת למעסיק כי הוא בוחר לקבל את תלוש השכר באופן מודפס.

וכן מוצע כי במסגרת התיקון יבחן שר העבודה את הצורך בהתאמת ההסדר לעניין החובה לקבלת חיווי דיגיטלי לפי תקנה 2(ג) לשם עמידה בחובת מסירת התלוש.

### תקציב

חסכון תקציבי בתקציב המדינה נאמד בסכום של עד מיליון ש"ח (עלות הדפסת התלושים).

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות

### מחליטים

במטרה לחולל צמיחה בקרב הרשויות המקומיות ולהביא לשיפור ולהרחבת השירותים לתושבים, באמצעות הגדלת היכולת של הרשויות המקומיות לפעול באופן עצמאי למימון פוטנציאל הפיתוח בתחומן:

1. לתקן את חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, באופן הבא:
  - א. סעיף 45א, שלפיו רשות מקומית ותאגיד הנשלט בידי רשות מקומית לא יתקשרו בהתקשרות ארוכת טווח לביצוע מיזם אלא על פי היתר של שר הפנים ושר האוצר, לא יחול על רשות מקומית איתנה ועל רשות מקומית יציבה, וכך גם לגבי תאגיד שנשלט בידי אחת מאלה.
  - ב. סעיף 46(ב), שמחייב רשות מקומית או תאגיד שנשלט על ידיה במתן היתר לקבלת אשראי ממי ששר הפנים ושר האוצר הסמיכו לכך, לא יחול על הלוואה לתקציב הבלתי רגיל לפיתוח של רשות מקומית איתנה ולא יחול על הלוואה לתקציב הבלתי רגיל לפיתוח של רשות מקומית יציבה שהיקפה עד 10% מהכנסות הרשות המקומית בתקציב השוטף, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה, והן יהיו רשאיות בהתקיים התנאים כאמור לקחת אשראי ללא הגבלות או צורך בהיתר, וכך גם לגבי הלוואה של תאגיד שנשלט בידי אחת מאלה.
  - ג. סעיף 45ב יתוקן כך ש:
    - (1) רשות מקומית איתנה, או תאגיד עירוני שנשלט בידה, לא יידרשו להיתר אשראי עבור הלוואה שתיטול לתקציב הבלתי רגיל לפיתוח;
    - (2) רשות מקומית יציבה, או תאגיד עירוני שנשלט בידה, שייטלו הלוואה של עד 10% מהכנסות הרשות המקומית בתקציב השוטף, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר שלה והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה, לא יידרשו להיתר אשראי עבור כל הלוואה לתקציב הבלתי רגיל לפיתוח שלא תעלה על שיעור זה.
  - ד. סעיף 46א(ב), אשר מגביל הנפקה של איגרת חוב על ידי רשות מקומית ותאגיד הנשלט בידי רשות מקומית, יתוקן כך שלא יחול על רשות מקומית איתנה.
2. לתקן את פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות), באופן הבא:
  - א. סעיף 201, שמגביל סמכותה של עיריה ליטול הלוואות, לא יחול על עיריה איתנה ועל עיריה יציבה, והן יהיו רשאיות למשכן למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של העיריה להבטחת תשלום הקרן והריבית של אותה הלוואה.
  - ב. סעיף 232א(ב), יתוקן כך:
    - (1) הכרזת שר הפנים על עיריה כעיריה איתנה תיעשה בתוך 15 ימים מיום פרסום חוות דעת המנהל הכללי של משרד הפנים.
    - (2) יתווספו התנאים שלהלן, כך שרק בהתקיימם תוכל עיריה להיות מוכרזת כאיתנה:
      - א. לא מונה לעיריה חשב מלווה, לפי סעיף 142ב, בתקופה של 24 חודשים שלפני מועד ההכרזה.
      - ב. לא מכהנת בעיריה מועצה ממונה, לפי סעיף 143א.
      - ג. מונו כל בעלי התפקידים כנדרש לפי סעיף 167 לפקודה וסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975.
      - ד. בדו"ח הכספי המבוקר האחרון, לא הייתה הסתייגות או הימנעות של רואה החשבון המבקר מטעם משרד הפנים.
      - ה. על ישיבות ועדות המועצה, כהגדרתן בפרק השמיני, יחולו הוראות פרק אחד עשר לתוספת השניה, שעניינן פרוטוקול, למעט בוועדות שיתקיימו בדלתיים סגורות בהתאם להוראת הפקודה או שימצא יושב ראש הוועדה כי מטעמי בטחון המדינה או מטעמים שבצנעת הפרט, ובהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי של העיריה, יש הצדקה שלא יפורסמו.
      - ו. התנאי האמור בפסקה (3), יתוקן כך שהיחס בין ההכנסות העצמיות של העירייה לכלל הכנסותיה המפורטות בדוח השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות מארנונה, יעלה על 50%.

- 3) התנאי האמור בפסקה (6), יתוקן כך ששיעור גביית הארנונה של העיריה בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת ההכרזה ביחס לחיוב השוטף מארנונה באותם שנים, יהיה 85% לפחות, על פי הדוחות המבוקרים לשנים אלה.
- ג. לתקן את סימן ד' בפרק 11 ולקבוע בו כי עיריה שמתקיימים בה התנאים המפורטים להלן תוכרז עיריה יציבה:
- 1) התקיים האמור בסעיף 232א(ב)(1) או (2) ובסעיף 232א(ב)(4) לפקודה ביחס לשיעור הגרעון המצטבר וליתרת האשראי, בדומה לנדרש מעיריה איתנה.
  - 2) התקיימו כל התנאים האמורים בסעיף 2(ב)(2)(א) עד (ה) לעיל לגבי עיריה איתנה.
  - 3) היחס בין הכנסותיה העצמיות לכלל הכנסותיה המפורטות בדו"ח הכספי השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות לכיסוי הגרעון המצטבר והכנסות שנרשמו בשל הנחות בארנונה, עולה על 25%.
  - 4) העיריה זכאית למענק כללי לאיזון ממשד הפנים בשיעור מירבי של 20%, ובכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנה שלגביה הדו"ח המבוקר האחרון, צברה גרעון שוטף בשיעור שלא עלה על 1% לפי הדוחות המבוקרים לשנים אלה.
  - 5) שיעור גביית הארנונה של העיריה בכל אחת משלוש השנים שקדמו לשנת ההכרזה ביחס לחיוב השוטף מארנונה באותם שנים, יהיה 80% לפחות, על פי הדוחות המבוקרים לשנים אלה.
- ד. סעיף 232א(ג) יתוקן כך:
- 1) חוות הדעת של המנהל הכללי של משרד הפנים תוגש לשר הפנים בתוך 30 ימים לכל היותר מפרסום הדו"ח הכספי המבוקר.
  - 2) הוא יחול גם לעניין עיריה יציבה, בשינויים המחויבים.
  - 3) חוות הדעת תתייחס, בין היתר, לטוהר המידות בעיריה.
- ה. סעיף 232א(ד), יתוקן כך שהרישה שמתנה כניסתה לתוקף של הכרזה על עיריה כאיתנה יבוטל.
- ו. סעיף 232ב, בנוגע לביטול הכרזה, יתוקן כך:
- 1) שעיריה אשר אינה עומדת בתנאים להכרזה כעיריה איתנה או כעיריה יציבה, בהתאם לדו"ח הכספי המבוקר האחרון:
  - א) לא תורשה להשתמש בסמכויות הנתונות לה מכוח מעמדה כעיריה איתנה או כעיריה יציבה.
  - ב) בתוך 30 ימים לכל היותר, יפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים הודעה בדבר ביטול מעמדה של העיריה כעיריה איתנה או כעיריה יציבה.
  - 2) סעיף 2(ב)(2), שעניינו ביטול הכרזה על עיריה כעיריה איתנה בעקבות חוות דעת של המנהל הכללי, יתוקן כך שחוות הדעת תתייחס גם לטוהר המידות בעיריה ושהוא יחול גם על עיריה יציבה.
- ז. סעיף 232א(ה), לגבי פרסום הודעה על הכרזת עיריה כעיריה איתנה וסעיף 232ג, לגבי עמידת עיריות איתנות בתנאים להכרזתן ככאלה ודיווח בענין, יחולו גם על עיריות יציבות, בשינויים המחויבים.
- ח. סעיף 188, יתוקן כך:
- 1) סעיף קטן (א), שמחייב עיריה שאינה עיריה איתנה באישור שר הפנים למכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם או השכרתם לתקופה שמעל 5 שנים, יתוקן כך שלא יחול גם על עיריה יציבה ואולם היא תידרש לפרסום באתר האינטרנט שלה של הפרטים כאמור באותו סעיף, לרבות בסעיף (1)(3).
  - 2) בפני מועצת העיריה, בדיון בדבר עשיה במקרקעין, תונח חוות דעתו של מהנדס העיריה, אשר תתייחס בין היתר לשימושים ולצרכים של העיריה בקרקעות בכלל ובקרקע אשר עשיה בה עומדת על הפרק כעת בפרט.
- ט. סעיף קטן (ג), שלפיו התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין תשמש אך לקניית מקרקעין אלא אם ניתן אישור שר הפנים, יתוקן כך שעיריה איתנה או רשות מקומית יציבה תוכל להשתמש בתמורה גם לצורך פרויקטי פיתוח שמתקצבים בתקציב הבלתי רגיל של העיריה. סעיף 196(ב), אשר מחייב עיריה שאינה עיריה איתנה באישור שר הפנים לחוזה למתן זיכיון או מונופולין, יתוקן כך שלא יחול גם על עיריה יציבה, והיא תידרש לפרסום באתר האינטרנט שלה את הפרטים כאמור באותו סעיף.
- י. עיריה תוכל ליטול הלוואה מתוך כספים שצברה בחשבון היטל מהיטלי הפיתוח ששולמו לה, לרבות היטלי סלילה, תיעול ושטחים ציבוריים פתוחים, בכפוף לתנאים הבאים:
- 1) ההלוואה מיועדת למימון פרויקט פיתוח;



- (2) הלוואה כאמור לא תעלה על שיעור של 25% מכלל הכספים באותו חשבון ;
  - (3) ההלוואה תוחזר במלואה תוך 5 שנים ;
  - (4) ההלוואה תוחזר בצירוף הצמדה למדד המחירים לצרכן ;
  - (5) ניתנה בעניינה חוות דעת של גזבר ומהנדס העיריה, שלפיה נטילת ההלוואה לא תסכן את ביצוען של עבודות שיידרשו בתחום אותו היטל, עד למועד החזרת ההלוואה ;
  - (6) ניתן אישור מועצת הרשות המקומית לנטילת ההלוואה כאמור, לאחר שהוצגו בפניה חוות הדעת האמורות.
- יא. עירייה תידרש לפרסם באתר האינטרנט שלה אחת לרבעון דו"ח התקשרויות עם ספקים, שיכלול את נתוני ההתקשרויות של העיריה ותאגידים בבעלותה עם ספקים חיצוניים.
3. לתקן את פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – פקודת המועצות המקומיות), באופן הבא:
- א. הוראות סימן ד' לפרק אחד עשרה לפקודת העיריות, כפי שתוקנו בהחלטה זו לעניין עירייה יציבה, יחולו גם על מועצות מקומיות בשינויים המחויבים, ובכפוף לכך שתנאי נוסף להכרזה על מועצה מקומית או מועצה אזורית כאיתנה או כיציבה יהיה כי במועצה שמספר תושביה עולה על 15,000 תושבים, היועץ המשפטי יהיה עובד המועצה. תחולת ההוראה זו תהיה רק בחלוף שנה מיום כניסה לתוקף של התיקונים לפקודה ולפקודת העיריות כמוצע בהחלטה זו.
  - ב. סעיף 13, שמגביל סמכותה של מועצה מקומית ליטול הלוואות, לא יחול על מועצה איתנה ועל מועצה יציבה, והן יהיו רשאיות למשכן או לשעבד למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של המועצה להבטחת תשלום הקרן והריבית של אותה הלוואה.
  - ג. לקבוע כי מועצה מקומית תוכל ליטול הלוואה מתוך כספים שצברה בחשבון היטל מהיטלי הפיתוח ששולמו לה, כמפורט בסעיף 2(ה) להחלטה זו.
  - ד. לקבוע כי מועצה מקומית תידרש לפרסם באתר האינטרנט שלה אחת לרבעון דו"ח התקשרויות עם ספקים, שיכלול את נתוני ההתקשרויות של המועצה ותאגידים בבעלותה עם ספקים חיצוניים.
4. להטיל על שר הבטחון להורות למפקד אזור יהודה והשומרון לתקן את תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, באופן שיחיל את האמור בסעיפים 2 עד 3 לעיל גם על רשויות מקומיות באזור יהודה ושומרון, בשינויים המחויבים.
5. להנחות את המנהל הכללי של משרד הפנים, בתיאום עם הממונה על התקציבים, לתקן את חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים, ולקבוע כי רשות מקומית איתנה או יציבה תורשה להשקיע שיעור ניכר יותר מהכספים כאמור, וזאת במגוון רחב יותר של אפיקים בארץ ובעולם, לצורך הגדלת התשואה שלה ולפיזור מיטבי של סיכונה.
6. להקים ועדה בין משרדית להסרת חסמים למימוש וייזום פרויקטי פיתוח ברשויות המקומיות, שיחולו עליה כל אלה:
- א. הוועדה תבחן את מערך התמריצים של הרשויות המקומיות לייזום פרויקטי פיתוח, צעדים להגברת מומחיות בעלי תפקידים ברשות המקומית בייזום פרויקטים כאמור, מימוןם וביצועם, ותמפה חסמים נוספים לייזום וביצוע פרויקטים כאמור וצעדים להסרתם.
  - ב. בראשות הוועדה יעמוד המנהל הכללי של משרד הפנים, וחבריה יהיו המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים, החשב הכללי במשרד האוצר, וראש המועצה הלאומית לכלכלה או נציגים מטעמם.
  - ג. לדיוני הוועדה יוזמנו באופן קבוע נציגי השלטון המקומי.
  - ד. הוועדה תגיש לאישור הממשלה בתוך 120 ימים תכנית מפורטת בעניין.
7. להקים ועדה שתבחן צעדים להרחבה וטיוב של כלי המימון הזמינים לרשויות המקומיות, בדגש על תנאיהם התחרותיים, לצורך קידום פרויקטי פיתוח, שיחולו עליה כל אלה:
- א. בראשות הוועדה יעמוד הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וחבריה יהיו המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, המנהל הכללי של משרד הפנים והחשב הכללי במשרד האוצר, וראש המועצה הלאומית לכלכלה או נציגים מטעמם.
  - ב. לדיוני הוועדה יוזמנו באופן קבוע נציגי השלטון המקומי.
  - ג. הוועדה תגיש לאישור הממשלה בתוך 180 ימים תכנית מפורטת, אשר תכלול, בין היתר, המלצות בנושאים הבאים:
- (1) צעדים לקידום אג"ח מוניציפאלי פרויקטאלי ;
  - (2) הרחבת ההשתתפות של גופים פיננסיים מוסדיים במתן הלוואות לרשויות מקומיות ;
  - (3) בחינת אפשרויות לשיתוף פעולה של המגזר הפרטי והרשויות המקומיות ;

- 4) כלי מימון לפרויקטים משותפים למספר רשויות מקומיות ;
8. להטיל על המנהל הכללי של משרד הפנים, הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, לגבש בתוך 60 ימים אינדיקטור למימון רשות מקומית את פוטנציאל מינוף תקציב הפיתוח שלה.
9. להנחות את משרדי הממשלה לפעול כך שמענקי פיתוח או כספים שמיועדים לתקציב הבלתי רגיל של רשות מקומית, במסגרת החלטת ממשלה או במסגרת קול קורא שאינם לבינוי כיתות שיפורסם על ידי משרד ממשלתי, יינתנו רק לרשות מקומית שתעמיד מימון עצמי בסכום זהה, למעט רשות מקומית שממזה את פוטנציאל המינוף שלה, לפי האינדיקטור שייקבע כאמור בסעיף 8 או רשות מקומית שמצויה בתכנית הבראה, כהגדרתה בסעיף 140ד(ב) לפקודת העיריות ובסעיף 35ד(ב) לפקודת המועצות המקומיות.
10. להטיל על המנהל הכללי של משרד הפנים, בתיאום עם הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, לפרסם בתוך 120 ימים, נוהל אחיד בעניין כל התנאים והדרישות מרשויות מקומיות לנטילת הלוואה למטרות פיתוח, הלוואה לכיסוי גרעון מצטבר או שוטף, הלוואה לאיזון התקציב השוטף של הרשות המקומית, הלוואה למחזור הלוואה קיימת או הלוואה למטרות מיוחדות. במסגרת הנוהל כאמור ייקבע מסלול ירוק לעניין המימון העצמי שתידרש רשות מקומית להעמיד, בהתאם לסעיף 8 להחלטה זו, וכן ייקבע כי רשות מקומית שתבקש ליטול הלוואה בשיעור שיעלה על 5% מהתקציב השוטף שלה, תידרש להציג בפני מועצת הרשות המקומית דו"ח כדאיות כלכלית, בטרם תאשר את נטילת ההלוואה.
11. להנחות את המנהל הכללי של משרד הפנים לקבוע בחוזר שעניינו התקשרות באמצעות שיטת שותפות ציבורית-פרטית (PPP – Public-private Partnership) כי בטרם תאשר מועצת הרשות פרסום מכרז להתקשרות ארוכת טווח מהסוג האמור, יוצג בפניה דו"ח כדאיות כלכלית.
12. בהחלטה זו –
- א. "פרויקט פיתוח" - פרויקטים בתקציב הבלתי רגיל ;
- ב. "רשות מקומית איתנה" - כהגדרתה בסעיף 232א לפקודת העיריות ובסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות ובכפוף לשינויים שיערכו בהגדרה זו כאמור בסעיף 2(א) להחלטה זו ;
- ג. "רשות מקומית יציבה" - כהגדרתה בסעיף 2(ב) להחלטה זו.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פרויקטי פיתוח ברשויות המקומיות כוללים הקמת תשתיות מוניציפליות, פרויקטים להתייעלות ולשיפור השירות לתושבים ופרויקטים שנועדו להגדיל את הכנסות הרשות המקומית, קרי, להרחיב את תקציבה. כך, פרויקטים כאמור מהווים מנוע לצמיחה כלכלית של הרשות המקומית. דוגמאות בולטות לפרויקטי פיתוח הן הקמת תשתיות ציבוריות, כגון כבישים או ניקוז, ריבוד כבישים, דיגיטציה, התקנת לוחות סולאריים והקמת חניונים.

נתוני תקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות בפני עצמן ובהשוואה בינלאומית, מלמדים כי הרשויות המקומיות לא ממצות את פוטנציאל החוב בתקציב הפיתוח שלהן, ואחוז נמוך מתקציב הפיתוח שלהן מקורו בהלוואות. כך, מתוך 22.6 מיליארד ש"ח לפיתוח רק 3.7 מיליארד ש"ח מקורם בחוב, קרי, רק 16% מתקציב הפיתוח של הרשויות המקומיות נשען על חוב. זאת, כאשר 51% מסך החוב לפיתוח בקרב כלל הרשויות המקומיות נלקח על ידי שתי רשויות בלבד, תל אביב וירושלים. בהסתכלות בינלאומית, השוואה למדינות ה-OECD מראה ששיעור החוב של הרשויות המקומיות בישראל נמוך באופן משמעותי ביחס לשאר החוב הציבורי וביחס לתמ"ג. זאת, למרות שבחינה של תנאי ההלוואות שמוצעות היום לרשויות המקומיות לא מלמדות על קושי בנטילתן.

החשיבות במימוש פוטנציאל החוב של הרשויות המקומיות להגדלת תקציב הפיתוח שלהן מתחדדת במצב הקיים, שבו במרבית הרשויות המקומיות ערכו הריאלי של תקציב הפיתוח נשחק ואילו מוצעים לרשויות המקומיות תנאים אטרקטיביים לנטילת הלוואות.

במצב הקיים, רוב הרשויות המקומיות אוגרות את תקבולי היטלי הפיתוח ואת יתרות התקציב השוטף שלהן בקרנות שונות בתקציב הבלתי רגיל, עד שהסכום שנצבר בקרן מסוימת מספיק לצורך השקעה בפרויקט מסוים שממומן מתוכה, ורק אז הן מבצעות את הפרויקט. בינתיים, בהתאם לנהלי משרד הפנים, הרשות המקומית מוגבלת באפיקי השקעה סולידיים מאוד להשקעת הכספים הצבורים באותן קרנות, עד

כדי תשואות אפסיות, ולכן ערכן הריאלי של הקרנות יורד. זאת כאשר במקביל, תנאי האשראי המוצעים לרשויות מהבנקים אטרקטיביים ביותר ויכולים לאפשר ביצוע פרויקטים בעלות נמוכה יותר היום מאשר בעתיד (בהנחה שתמשיך אינפלציה חיובית ועלייה של מדדי התשומות המקובלים). הנה, כי מינוף תקציב הפיתוח באמצעות השקעה באפיקים מניבים ובאמצעות נטילת אשראי ופריסת ההחזר על פני שנים, יאפשר ניצול יעיל יותר של תקציב זה.

החסמים העיקריים שמובילים לניצול הנמוך של פוטנציאל החוב על ידי הרשויות המקומיות הם שמרנות של השלטון המרכזי והשלטון המקומי, חוסר מוטיבציה ועודף רגולציה. כך, השלטון המרכזי נדרש במצב החוקי הקיים לאשר כל נטילת הלוואה של רשות מקומית, באופן שמעמים על הרשויות בירוקרטיה ורגולציה, במשך שנים נהג השלטון המרכזי להפחית מענקים לרשות מקומית בגין כל סוג של חוב שנטלה ועוד. כפי שעולה מדו"ח מבקר המדינה מחודש נובמבר 2022, שעניינו הלוואות ומקורות אשראי של גופים שונים, המגבלות שמטית השלטון המרכזי על הלוואות שנטל השלטון המקומי חריגות בהשוואה לעולם ומשך הזמן הנדרש לקבלת אשראי לפיתוח ארוך מאוד (עד שלושה חודשים) באופן שהופך את ההצעה התחרותית מהבנק ללא רלוונטית.

מצב דברים זה הביא ליצירת מערכת תמריצים שמעודדת רשויות מקומיות להימנע מחוב ומסיכונים גם בתקציבי הפיתוח שלהן. יתרה מכך, במסגרת תמריצים כזו, רק רשויות מקומיות בעלות נכסים אסטרטגיים או מיקום אסטרטגי יכלו לצמוח מעבר לתקציבן השוטף דרך השקעה בפרויקטים חסרי סיכון, ואילו רשויות חלשות או פריפריאליות יותר הונחו ונמנעו מכך. עובדה זו תרמה להעמקת הפער בין הרשויות החזקות לבין הרשויות החלשות יותר.

משכך, במטרה לאפשר לרשויות המקומיות שפוטנציאל החוב שלהן לא ממומש לפעול בעצמאות לפיתוח מקורות הכנסה, לשיפור השירות לתושביהן ולייעל את פעילותן, מוצעים צעדי מדיניות ותיקוני חקיקה בשלושה צירים:

1. ביזור סמכויות - עבור רשויות מקומיות המתנהלות באחריות תקציבית, מוצע להפחית רגולציה ובירוקרטיה בעת נטילת אשראי לפיתוח, הנפקת אגרות חוב, אישור יוזמות עסקיות בנכסים מוניציפליים ופרויקטים משותפים ליזמים פרטיים (PPP). הרשויות שבהן מדובר הן רשויות איתנות, בהתאם לעמידתן בתנאים שקבועים היום בפקודת העיריות וכפי שמוצע לתקן כעת, ורשויות יציבות, שהינו מדרג נוסף שמוצע כעת לקבוע בחקיקה. כמו כן, מוצע לפשט את הבירוקרטיה והמגבלות החלות על פעילות קרנות הפיתוח.
2. הגברת תמריצי השלטון המקומי ליזום פרויקטי פיתוח - מוצע לדרוש מימון משלים באשראי למענקי פיתוח שמקצה המדינה, יצירת אינדיקטור לבחינת רמת המינוף של תקציב הפיתוח של הרשות המקומית ותיקון מנגנונים המתגמלים רמות מינוף נמוכות.
3. פיתוח יכולות להרחבת הפיתוח ברשויות המקומיות - בחינת שכלול הכלים והיכולות של הרשויות המקומיות ליזום ולממן פרויקטי פיתוח באמצעות שתי ועדות בין-משרדיות, וכן יצירת מנגנון של שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות, באמצעות יצירת אפשרות להקמת איגוד ערים לרשויות מקומיות שאינן סמוכות זו לזו, להתאגד יחד לצורך שיתוף פעולה בביצוע של פרויקט פיתוח, אחד או יותר, באחת מהרשויות המקומיות שהתאגדו.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## ייעול המגזר הציבורי

### יישום התכנית לגמישות ניהולית במערכת החינוך

#### מחליטים

מתוך מטרה להשלים את יישום התכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך בהתאם להחלטה מס' 226 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 226**), שנועדה להביא את מערכת החינוך בישראל להיות מערכת מובילה ויעילה, לבצע את השינויים כמפורט להלן:

1. לתקן את חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), התש"ס-2000 (להלן – **חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות)**), באופן הבא:

- א. רשות חינוך מקומית כהגדרתה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, תפתח חשבון בנק, עבור כל מוסד חינוך רשמי כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן – **המוסד**).
- ב. משרד החינוך יעביר לחשבון הבנק שנפתח למוסד, תקציב ייעודי עבור תכנית הגמישות הניהולית, בהתאם להחלטה 226 (להלן – **כספי הגמישות הניהולית**). תקציב זה ישמש למטרות שיוגדרו בחוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות) בלבד. המטרות יכללו את הפעילויות הבאות:

1) רכש בתחום החינוך, ובכלל זה: הוצאות עבור תכניות חינוכיות, פעילויות ויוזמות חינוכיות, מתגברים ותומכים חינוכיים, פרויקטים לימודיים, תכניות העשרה, תקשוב ותשתיות, מלגות תלמידים, הכשרות והשתלמויות;

2) אחזקת וחידוש ציוד, ובכלל זה: ריהוט בסיסי של המוסד, מחשבים, ציוד מחשב ותקשורת;

3) רכש הכולל ציוד משרדי, ציוד ספורט, ספרים, חומרי לימוד וציוד למגמות לימוד;

4) רכש שירותים בתחום המינהל, ובכלל זה שירותי הנהלת חשבונות וניהול כספים.

ג. רשות חינוך מקומית רשאית להעביר לחשבון הבנק שנפתח למוסד כספים מקופתה בהתאם לשיקול דעתה עד לסכום שיעמוד על כפל כספי הגמישות הניהולית שהועברו לחשבון הבנק של המוסד על-ידי משרד החינוך. בחרה הרשות המקומית להעביר כספים כאמור – יוגדרו כספים אלו ככספי גמישות ניהולית לכל דבר ועניין והרשות המקומית לא תוכל לשוב ולדרוש אותם בחזרה. על העברת הכספים מקופת הרשות לחשבון הגמישות יחולו כל הכללים החלים על הרשות בהתאם לדין, לרבות אישור מועצת העירייה במסגרת אישור התקציב השנתי או כתיקון לתקציב להעברת הכספים וחתימה של מורשי החתימה הרגילים של הרשות המקומית לרבות חשב מלווה על העברת הכספים.

ד. על אף האמור בסעיפים 142ג, 191 ו-203 לפקודת העיריות [נוסח חדש], מורשי החתימה בחשבון הבנק שנפתח למוסד יהיו מנהל המוסד ועובד מטעם רשות החינוך המקומית המועסק במוסד החינוך (להלן – **עובד הרשות**). עובד הרשות יפעל בהתאם להוראות גזבר הרשות בכל הנוגע לחשבון הבנק.

ה. רשות החינוך המקומית תפקח על אופן ניהול כספי הגמישות הניהולית והם יהיו נתונים לבקרתה, אולם אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של משרד החינוך לערוך בקרה מטעמו על אופן ניהול הכספים בחשבון זה והשימוש בהם.

ו. כספי הגמישות הניהולית יהיו פטורים מעיקול ולא יהיו ניתנים להמחאה או לשעבוד.

2. להנחות את שר הפנים לתקן תוך 60 ימים את תקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, כך שרשות מקומית תהיה רשאית להתקשר ללא מכרז עם תאגיד או ספק שזכה במכרז שפורסם על-ידי המדינה לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך יישום והפעלה של תכנית הגמישות.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ממחקרים של ארגון ה-OECD עולה, כי מבנה מערכת החינוך בישראל מאופיין בריכוזיות חריגה: בישראל כ-69% מההחלטות בנוגע למערכת החינוך מתקבלות ברמת השלטון המרכזי, לעומת ממוצע של 35% במדינות ה-OECD. מבנה המערכת מכתיב קבלת החלטות רחוקה מהתלמיד ומצרכיו הפרטניים, באופן המקשה על יעילות השירות. העברת סמכויות לגורמי השטח, היא המגמה העולמית המרכזית בחינוך, ומרבית המדינות באירופה כבר יישמו רפורמה לאוטונומיה חינוכית במהלך עשרים השנים האחרונות. כמו כן, ארגון ה-OECD מצא, כי במקומות בהם מנהלי בתי הספר קיבלו את ההחלטות הנוגעות לבית הספר שלהם, ההישגים הלימודיים היו גבוהים יותר מאשר במקומות בהם השלטון המרכזי קיבל את אותם סוגי החלטות.

על מנת להביא לשיפור מערכת החינוך בישראל, כך שתהיה מערכת מובילה ויעילה, המותאמת לצרכי התלמידים, התקבלה החלטה מס' 226 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה 226**), המאפשרת העברת סמכויות ממשד החינוך אל מנהלי בתי הספר, בשלושה מישורים: סמכות תקציבית, באמצעות הקצאת סל כספי גמיש שיעמוד לרשות המנהל, שהיקפו ייקבע בשים לב למספר התלמידים במוסד ולמצבם הסוציו-אקונומי; סמכות פדגוגית, לערוך שינויים והתאמות בתכנית הלימודים בהתאם לצרכי התלמידים במוסד; וסמכות לארגון מתכונת הלימודים, בהתאם לצרכים. סמכויות אלה יותאמו בהדרגה, בשים לב ליכולת בית הספר והרשות המקומית להתנהל באופן עצמאי. העברת סמכויות זו תגדיל את מרחב הגמישות הניהולית של הצוותים החינוכיים, כך שיהיו מכפילי כוח לשיפור איכות מערכת החינוך. בהתאם להחלטה 226 התכנית נתונה לבחירה של בתי הספר, ואין חובה להשתתף בה.

השינויים המוצעים כעת הכרחיים עבור יישום תכנית הגמישות הניהולית שיצאה לדרך בשנת הלימודים התשפ"ג.

### לסעיף 1

בכדי לממש את תכנית הגמישות הניהולית כפי שהוצגה בהחלטה 226 ולהעניק למנהלי בתי הספר את הגמישות הנדרשת בבחירת התוכניות החינוכיות הפועלות בבית ספרם חיוני לאפשר להם להיות מורשי החתימה בחשבון הבנק של בית הספר אותו הם מנהלים. כיום, סעיף 191(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – **פקודת העיריות**), קובע כי על מנת להתחייב על כספים נדרשת חתימה של שני גורמים: ראש העירייה או פקיד אחר שהורשה לכך על ידי המועצה וגזבר העירייה. הגזבר רשאי מכוח סעיף 191(ב) לפקודת העיריות למנות עובד מעובדי העיריה הכפוף לו בכדי לחתום בשמו על החשבון. הקושי מתעורר ביחס לגורם שיכול להיכנס בנעלי ראש העירייה ולשמש כמורשה החתימה הנוסף בחשבון, וזאת הואיל ומנהלי בתי הספר היסודיים, וחלק ממנהלי חטיבות הביניים, אינם עובדי עירייה אלא עובדי משרד החינוך. על מנת לפתור בעיה זו, מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות והגנת נכסים למטרות חינוך), התש"ס-2000 (להלן – **חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות)**), כך שיסמיך במפורש את מנהלי בתי הספר להיות מורשי החתימה בחשבונות בתי הספר אותם הם מנהלים. במסגרת תיקון החקיקה יוסדרו סמכויות המנהל וגזבר הרשות המקומית, לרבות מנגנון הקצאת התקציב הייעודי עבור תכנית הגמישות הניהולית, בהתאם להחלטה 226, והשימושים המותרים במסגרת המשאבים המוקצים לתכנית. מוצע גם לתקן את חוק הרשויות המקומיות (ייעוד כספי הקצבות), כך שרשות מקומית תוכל להעביר לחשבון כספים מקופתה בהתאם לתנאים החלים על הרשות בדין ושתימנע אפשרות לעיקול כספי הגמישות הניהולית הנמצאים בחשבון בהתאם לרציונל הפדגוגי העומד בבסיס תכנית הגמישות הניהולית.

### לסעיף 2

על מנת להקל על הליכי הרכש של שירותים בידי מנהלי בתי הספר, מוצע להנחות את שר הפנים לתקן את סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, כך שרשות מקומית תהיה רשאית להתקשר עם תאגיד או ספק שזכה במכרז האמור לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך יישום והפעלה של תכנית הגמישות הניהולית.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטת ממשלה מספר 226 מיום 1 באוגוסט 2022.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## קיצור תורים בקהילה והפחתת עומסים בטווח הקצר

### מחליטים

על מנת להפחית עומסים ברפואת הקהילה –

1. להטיל על שר העבודה לתקן, בהתייעצות עם משרד הבריאות, את תקנות דמי מחלה (נהלים לתשלום דמי מחלה), התשל"ז-1976, ולשם כך להביא את התיקון לאישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בתוך 60 יום, 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. האישור למעסיק לא יכלול את דיווח העובד.
  - ב. במקרה בו נדרשת תעודת מחלה לחמישה ימי מחלה ומעלה או במקרה 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 עם העובד.
2. להטיל על משרד הבריאות:
  - א. לעדכן את חוזר מינהל רפואה לעניין תעודת מחלה בדבר הדרישות ליישום ההסדר שבסעיף 1(א), (לרבות לעניין אופן תיעוד הדיווח האמור).
  - ב. המקרים החריגים שבהם תינתן תעודת מחלה בחתימת רופא ללא ביקור או בדיקה של העובד כאמור בסעיף 1(ב).
3. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד הבריאות או מי מטעמו, ובהשתתפות נציג רשות האסדרה, נציג משרד העבודה ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר ירכז עבודת מטה לבחינת כלל האישורים המינהליים שקופות חולים ורופאים נדרשים או מתבקשים להנפיק (להלן – צוות הבחינה). צוות הבחינה יגבש המלצות בתוך 150 ימים בנושאים הבאים:
  - א. רשימה של אישורים מנהליים שדורשים גופים ציבוריים שיש הצדקה לדרוש לגביהם אישור רופא.
  - ב. רשימה של אישורים מנהליים אשר יותר לקופת חולים להנפיקם ללא חתימת רופא ככל שיסבור שקיימים כאלה.
  - ג. רשימה של אישורים מנהליים אשר לצורך קבלתם קופת החולים תוכל לגבות תשלום ככל שיסבור שקיימים כאלה.
  - ד. המלצות לביצוע 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.
4. לקבוע כי משרדי הממשלה וצה"ל יוכלו לדרוש מהתושבים או עובדיהם רק אישורים שנכללו ברשימה שאושרה בידי צוות הבחינה או במקרה בו אישור כאמור נדרש על פי דין.
  - א. להטיל על משרדי הממשלה וצה"ל להעביר לצוות הבחינה בתוך 90 ימים, רשימה של כלל האישורים המנהליים הנדרשים על ידם או שקיימת חובה חוקית לקבלתם כתנאי כשירות בדין.
  - ב. צוות הבחינה ידווח על מסקנותיו לממשלה.
  - ג. להטיל על משרד הבריאות ליישם את המלצות צוות הבחינה ולהנחות את קופות החולים לפעול לפי המלצות אלו.
5. להטיל על משרד הבריאות להנחות את קופות החולים לתת אישורים מנהליים הנכללים בסל שירותי הבריאות הממלכתי (לרבות סל קופה) בלבד, ולגבות השתתפות עצמית עבור מתן האישורים המנהליים כאמור ככל שאושרה, בהתחשב בהמלצות הצוות.
6. להטיל על שר הבריאות להודיע לקופות החולים, בתוך 180 ימים מיום קבלת המלצות צוות הבחינה, כי יאשר בהתאם לסמכותו בסעיף 8 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי רשימה של אישורים מנהליים, אשר יפורטו בהודעה בהתחשב בהמלצות הוועדה כאמור בסעיף 2, בגינם תוכל קופת החולים לבקש אישור מוועדת הכספים של הכנסת לגבות השתתפות עצמית לצורך הנפקתם.
7. לקבוע בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, שדמי השתתפות עצמית בעד יעוץ מקצועי במרפאות רפואה יועצת בקהילה או במכונים ייגבו במועד קביעת התור, ולא יושבו למבוטח אלא אם ביטל את התור שנקבע לו לכל הפחות 24 שעות לפני מועד התור, ובתנאי שהמבוטח לא התייצב לתור ליעוץ

- מקצועי שקבע בקופת החולים. להנחות את המפקח על קופות החולים לחייב את הקופות לשלוח תזכורות בשבועיים שקודמים למועד התור ולא יאוחר מ- 48 שעות הקודמות למועד התור, לצד ההצעה לבטל את התור.
8. להטיל על משרד הבריאות לאסור על קופות החולים לממן ביטוח רשלנות רפואית לפרקטיקה פרטית לרופאים עצמאיים שהיקף התקשרותם עם הקופה נמוך משבע שעות שבועיות.
9. לעניין החלטה זו:
- “אישור מנהלי” – אישור שאינו תעודת מחלה שמונפק על ידי קופת החולים או רופא קופת החולים המתבקש על ידי גוף ציבורי או פרטי לצורך העסקה, גיוס או קבלת זכאות מסוימת כגון רישיון, קצבה, כיסוי ביטוחי וכד’;
- “המפקח על קופות החולים במשרד הבריאות” – סגן המנכ”ל לפיקוח על קופות חולים ושירותי בריאות נוספים במשרד הבריאות;
- “חוק ביטוח בריאות ממלכתי” – חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ”ד-1994;
- “מכונים” – כהגדרתם בחוק סמנכ”ל לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים מס’ 04/2022 בעניין עדכון תשלומים בעד שירותי בריאות ותרופות לשנת 2022;

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בשנים האחרונות חלה עליה בזמני המתנה לרפואה יועצת בקהילה, וגם רופאי המשפחה והילדים סובלים מעומסים הולכים וגוברים ומעלייה משמעותית בהיקף הביקורים לנפש מתוקננים להזדקנות האוכלוסייה, ללא גידול מספק בהיצע הרופאים המוכשרים מדי שנה. מספר הביקורים לנפש בישראל (אצל כל הרופאים) גבוה ב-21% מממוצע ה-OECD ועומד על 8.1 ביקורים לשנה, ביחס לממוצע 6.7 במדינות ה-OECD. במקביל, מספר הרופאים לנפש בישראל נמוך מממוצע ה-OECD, והמחסור ברופאים ובכוח אדם רפואי צפוי להחריף בשנים הקרובות בשל יציאה לגמלאות של רופאים יוצאי מדינות ברית המועצות לשעבר וכן רפורמת צמצום האוניברסיטאות מחו”ל המוכרות ללימודי רפואה בישראל.

שילוב של גורמים אלה מייצר עומס רב על מערכת הבריאות הציבורית, תורם להתארכות התורים ומגביר את השחיקה של הרופאים ושל הצוות הרפואי. צעדים נחוצים ומשמעתיים בתחום הרחבת כוח האדם הרפואי בישראל שמתבצעים בעת האחרונה צפויים להבשיל רק בעוד מספר שנים, בשל זמן ההכשרה של רופא מומחה שעומד על כ-10 שנות הכשרה בממוצע.

על מנת להפחית את העומסים בטווח הזמן המידי והקצר, בו היצע כוח האדם הרפואי מוגבל, ובמטרה לאפשר הקלה וקיצור תורים במערכת הבריאות הציבורית, מוצע לייעל את השירות הניתן, להפחית את עיסוק הרופאים בעבודה מנהלית ולהגביר את התמריצים להגדלת שיעורי המשרה במערכת הציבורית.

### סעיפים 1-2

רופאי משפחה נשחקים בעבודתם הרפואית וסובלים מעומסים בשל עיסוק מוגבר באישורים מנהליים, אשר פוגע ביכולתם לשמש כשער הכניסה של מערכת הבריאות. מאידך גיסא, מבוטחים רבים מבקשים אישורי מחלה מרחוק גם במקרים של מחלה ממושכת בהם רצוי כי תתבצע בדיקה רפואית במרפאה לפי הנחיות משרד הבריאות. אישורי מחלה לטובת קבלת דמי מחלה מהמעסיק מהווים למעלה מ-10% מסך הביקורים ברפואה ראשונית, שהם כ-8 מיליון ביקורים בשנה. זאת כאשר שכר הרופא על ביקור מנהלי זה לשכרו עבור ביקור רפואי פרונטלי, ומספר הביקורים לנפש נמצאים במגמת עלייה. מנתוני קופות החולים עולה כי 72% מהאישורים ניתנים עבור ארבעה ימי מחלה או פחות, כלומר מבטאים לרוב מחלות “קלות” יחסית, שלא בהכרח מצריכות בדיקת רופא. בהתאם, שיעור אישורי מחלה הניתנים מרחוק עומד על קרוב למחצית – 48% מכלל האישורים. שיעור זה עולה בהדרגה במהלך השנים, כאשר בשנים 2012-2014 רק 35% מכלל אישורי המחלה ניתנו מרחוק.

לפיכך מוצע לבטל את החובה לחתימת רופא על תעודת ימי מחלה בגין ארבעת ימי המחלה הראשונים במקרים המתאימים לכך מבחינה רפואית שתגבש קופת החולים, ובשים לב להנחיית משרד הבריאות שתקבע בנוהל לעניין הדרישות המינימליות ליישום ההסדר המוצע. במסגרת זו, מוצע ולהטיל על שר העבודה לתקן, בהתייעצות עם משרד הבריאות, את תקנות דמי מחלה (נהלים לתשלום דמי מחלה), התשל”ז-1976, כך ש:

1. 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 כחתימת רופא לעד ארבעה ימי מחלה רצופים (להלן – תעודת מחלה קצרה) וזאת עד 12 ימי מחלה במצטבר בשנה קלנדרית.



האישור למעסיק לא יכלול את דיווח העובד. רשות זו תהיה נתונה להפעלת שיקול דעת של קופת החולים כי אמנם על פי דיווח העובד קיימת "מחלה" כהגדרתה בחוק דמי מחלה, התשל"ו-1976. 2. במקרה בו נדרשת תעודת מחלה לחמישה ימי מחלה ומעלה או במקרה 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 עם העובד.

וזאת בהתחשב בשאלת חומרת המחלה והצורך בבדיקה רפואית במקרה בו מדובר במחלה קלה אשר לא דורשת היעדרות ממושכת מהעבודה, לעומת מחלה ממושכת מעל לארבעה ימים הדורשת בדיקה רפואית פרונטלית, למעט במקרים חריגים שיוגדרו על ידי משרד הבריאות. בהמשך לכך מוצע כי משרד הבריאות יעדכן את חוזר מינהל רפואה לעניין תעודת מחלה בדבר הדרישות ליישום ההסדר שבסעיף 1(א), לעניין אופן תיעוד הדיווח האמור.

### סעיפים 9-3

כיום, רופאים מקבלים בקשות שונות לקבלת אישורים רפואיים מנהליים שאינם לצורך קבלת טיפול רפואי אלא לצורכי קבלת רישיון, בקשת המעסיק, מימוש זכות ביטוחית, אישורי כשירות המבוקשים על ידי הפקות טלוויזיה ואישורים רפואיים נוספים שדורשים גופים ציבוריים או מסחריים שונים. זאת ללא כל אסדרה של האחזיות ותוך הגברת העומס המנהלי והארכת התורים במערכת הבריאות הציבורית עבור מטופלים הזקוקים לטיפול רפואי. לפיכך 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 (להלן – **צוות הבחינה**).

הצוות יפעל לגבש 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. הכל במטרה להפחית את הנטל המנהלי על הרופאים ועל קופות החולים ולשפר את זמינות שירותי הרפואה. 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.

כמו כן 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. בהמשך לכך מוצע 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.

### סעיף 10

שיעור אי-ההגעה לתורים מבלי לבטלם מראש עומד על כ-20% בממוצע ברפואה יועצת ושיעור דומה בתחומים נוספים. שיעור זה נשאר קבוע על פני זמן רב על אף ניסיון של הקופות למזער את התופעה, בין היתר דרך שליחת הודעות תזכורות שונות על התור. מצב זה פוגע ביעילות, גורם להתארכות התורים ואינו מאפשר ניצול מיטבי של זמן הרופא ומקצועות בריאות אחרים, משאב המצוי במחסור.

על מנת לסייע בצמצום תופעת האי-ההגעה לתורים הרווחת במערכת הבריאות, מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, כך שקופות יגבו את התשלום הקבוע כבר היום עבור הביקור הרבעוני בקהילה (ברפואה יועצת ומכונים) 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, כך שבמקרה זה לא יהיה המבוטח.

### סעיף 11

על מנת להגדיל את היצע כוח האדם במערכת הבריאות הציבורית ועל ידי כך להקטין את העומסים במערכת, 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. כך ש"ההטבה" הניתנת היום על ידי קופות החולים לרופאים עצמאיים של השתתפות משמעותית במימון

ביטוח האחריות המקצועית עבור פעילותם במסגרת עבודה פרטית שלא בקופת החולים, תינתן רק לרופאים שלהם היקף התקשרות מינימלי עם הקופה. זאת בדומה לכללים הנהוגים כיום במוסדות בריאות שונים בנוגע לרופאים שכירים. יובהר, כי אין באיסור זה כדי לגרוע מזכויות רופאים המועסקים בהסכם קיבוצי לכיסוי ביטוחי, ככל שעומדת להם זכות כזו.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 246 מיום 1 באוגוסט 2021.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## שיפור השירותים הסיעודיים בדגש על דחיקת תלות ומניעת הדרדרות

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3379 מיום 11 בינואר 2018, בהתאם להמלצות הצוות למניעת הדרדרות תפקודית בקרב אזרחים ותיקים, במטרה לשפר את איכות חייהם של האזרחים הוותיקים בישראל ולמנוע, ככל האפשר, את הדרדרותם התפקודית ותלותם בעזרת הזולת:

#### אימוץ מסקנות הצוות למניעת הדרדרות תפקודית

1. לאמץ את עיקרי מסקנות הצוות למניעת הדרדרות תפקודית של אזרחים ותיקים (להלן – **הוועדה למניעת הדרדרות**), ולהנחות את שרי הרווחה, הבריאות והאוצר לפעול ליישומן.

#### פיתוח שירותי מניעת הדרדרות בגמלת הסיעוד

2. להנחות את שר העבודה, בהסכמת שר האוצר ושר הבריאות, לתקן בתוך 90 יום את לוח ח'2 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 [נוסח משולב] (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כך שיתווספו שירותי מניעת הדרדרות אשר ייקבעו על ידי השרים ויסופקו על ידי קופות החולים. השרים יבחנו, בתום תקופה שתיקבע, כיצד לשלב שירותים אלה בגמלת הסיעוד באופן המיטבי בעבור מניעת הדרדרותם של אזרחים ותיקים הזכאים לגמלת סיעוד, ובפרט ברמות הנמוכות של הגמלה.
3. להנחות את שר העבודה, בהסכמת שר הרווחה והביטחון החברתי ושר האוצר, לתקן את לוח ח'2, כך שיורחבו שירותי הקהילה התומכת ושירותים נוספים לבחירת האזרחים הוותיקים, אשר יכללו, בין השאר, שירותי צמצום בדידות, יצירת משמעות ושימור תפקוד גופני.
4. לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, על כך שבכוונתה, להגביר את הפיקוח על עבודת נותני השירותים בגמלת הסיעוד, בשיתוף עם משרד האוצר ובפרט לנקוט באמצעים הנדרשים על מנת לוודא כי מבוטחים הזכאים לגמלת סיעוד מקבלים בפועל את כלל שעות הטיפול להם זכאים על פי חוק.
5. לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, בדבר כוונתה להקים צוות מקצועי, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר ידון בפיתוח מדדים לבחינת תלות, איכות הטיפול הסיעודי שניתן במסגרת הסכם הסיעוד, עדכון תכליתה של גמלת הסיעוד, מקומם של בני המשפחה המטפלים בגמלה, אפשרות מתן הגמלה במלואה כקצבה כספית, מנגנוני הגשת תביעות להחמרה בסיעוד והקריטריונים לקביעת הזכאות בגמלה. הצוות יגיש המלצותיו לשר העבודה בתוך 180 יום.
6. לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי לפיה החל משנת 2024, יפרסם המוסד לביטוח לאומי אחת לחצי שנה דו"ח הכולל את שיעור ההידרדרות בין כל רמה בחלוקה למי שבוחרים בשירותי מניעת הדרדרות שיסופקו על ידי קופות החולים ומי שלא, בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים, וכן ביחס למוצא הרב-שנתי, וכי בכוונת המוסד לביטוח לאומי לבחון פיתוח מדדים לבדיקת טיב שירותי הסיעוד ואיכות הטיפול הניתן למבוטחים, ויפעל לפרסום באתר המוסד לביטוח לאומי את תוצאות מדידת האיכות כאמור וליידע את הזכאים לגמלת הסיעוד בדבר פרסומם של נתונים אלה.
7. לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי בדבר כוונתה לעשות שימוש בסמכות השמורה לה בהסכם מכוח מכרז פומבי מס' מ(2009)2022 להתקשרות עם נותני שירותים לצורך הענקת טיפול אישי בבית לזכאים לגמלת הסיעוד (להלן – **הסכם הסיעוד**), לשנות את מבנה התמריצים למתן שירותי הסיעוד במרכז נותני השירותים העתידי, כך שההסכם יעודד את חברות ועמותות הסיעוד במטרה למנוע, ככל הניתן, הדרדרות תפקודית של מקבלי גמלת הסיעוד, בהתאם לסעיפים קטנים 224(א)(1)-224(א)(6) בחוק הביטוח הלאומי.
8. במטרה ליעל את אופן מתן שירותי מניעת ההידרדרות על ידי קופות החולים, לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי, לפיה הוא יפעל מול קופות החולים על מנת לפתח ממשק העברת מידע מהיר ויעיל בינו לבין קופות החולים, במסגרתו יועבר מידע אודות זהות המבוטחים הזכאים לקבל גמלת הסיעוד והשירותים אותם הם קיבלו, בכפוף לנהלים הקבועים בחוק להגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

“גמלת סיעוד”, “בדיקת תלות”, “מבוטח”, “לוח ח’2”, - כהגדרתם או כמשמעותם בחוק הביטוח הלאומי.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

גמלת הסיעוד מעוגנת בפרק י' בחוק הביטוח לאומי, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי ו-גמלת סיעוד**, בהתאמה). מבוטח מעל גיל הפרישה זכאי לקבל גמלת סיעוד מהביטוח הלאומי, ככל שהוא מתגורר בביתו וזקוק לעזרת אדם אחר בביצוע הפעולות היום יומיות, בהתאם למבחן תלות (מבחן ADL) שמבוצע על ידי הביטוח הלאומי, ובכפוף ובהתאם למבחן הכנסות. גמלת הסיעוד מחולקת לשש רמות, כאשר בכל רמה זכאי המבוטח למספר יחידות שירות, שמזכות אותו בקצבה ובשירותי רווחה, בהתאם לרמת התפקוד אליה הוא משתייך.

השירותים שניתנים במסגרת גמלת הסיעוד, ניתנים בהתאם ללוח ח'2 בחוק הביטוח הלאומי (להלן – **לוח ח'2**), וכוללים טיפול אישי בבית המבוטח, אשר ניתן על ידי חברות פרטיות ועמותות. וכן שירותים קהילתיים שכוללים: טיפול אישי במרכז יום, שירותי קהילה תומכת וכן סיוע משלים נוסף, מוצרי ספיגה, שירותי השגחה ושירותי כביסה.

בנוסף לשירותים אלה, רשאי הזכאי בכל אחת מרמות הגמלה, להמיר חלק מיחידות השירות בגמלה בכסף. ברמת התפקוד הראשונה, רשאי הזכאי להמיר את כל 5.5 יחידות השירות להן הוא זכאי בכסף, לפי ערכן המלא ולהגיע לקצבה חודשית בסך של 1,408 ש"ח. ברמות תפקוד 2-6, רשאי הזכאי, בכפוף לחוות דעת של עובדת סוציאלית בדבר הצורך שלו בגמלה כספית, לקבל עד שליש מהגמלה בכסף, ובמקרים של היעדר שירותים זמינים לקבל את כל הגמלה בכסף. ברמת התפקוד השנייה, רשאי המבוטח להמיר עד 4 יחידות שירות בכסף, בתעריף של 47.64 ש"ח לשעה (80% מהתעריף המלא).

יצוין שרוב משמעותי של הזכאים לגמלה ברמות התפקוד הראשונה והשנייה, בוחרים להמיר את הגמלה לכסף על חשבון שירותי הטיפול. כמו כן, מבין המבוטחים שזכאים לקבל גמלת סיעוד ברמה השנייה ובוחרים לקבל אותה באמצעות שירותי טיפול אישי בבית המבוטח, כ-41% מקבלים שירותי טיפול מבין משפחה.

כפי שמפורט לעיל, שירותי הסיעוד שניתנים במסגרת גמלת הסיעוד כמעט ואינם כוללים שירותים למניעת הדרדרות תפקודית ודחיקת תלות (להלן – **שירותי מניעת הדרדרות**). היעדרותם של טיפולי מניעת הדרדרות כאמור, נמצאת בניגוד למגמה העולמית אשר שמה לה דגש רב במניעת הדרדרות סיעודית בקרב קשישים בתפקוד בינוני-גבוה, המוגדרים “שבריריים” (frailty). דוגמאות טובות לכך, הן גרמניה, הולנד ודנמרק, שמעניקות לקשיש הסיעודי אמצעים למניעת נפילות, חוגים וייעוץ משפחתי כיצד למנוע הדרדרות.

נכון לסוף שנת 2022, מספר הזכאים לגמלת סיעוד בביטוח הלאומי עומד על כ-310 אלף קשישים, אשר מהווים כ-25% מכלל הקשישים בישראל, וסך תשלומי גמלת הסיעוד עומד על כ-14.5 מיליארד ש"ח. לעומת זאת, במדינות ה-OECD, אחוז הקשישים הזכאים לטיפול סיעודי בקהילה עומד על ממוצע של כ-10.5%. בנוסף לכך, מספר המטפלים המספקים שירותי טיפול בבית הקשיש, עומד בישראל על יחס של 10.6 ל-100 קשישים, לעומת יחס של כ-2.5 במדינות ה-OECD. כל זאת, על אף שלפי סקרים בינלאומיים שנערכו, לא קיימת אינדיקציה כי מצבם התפקודי של הקשישים בישראל שונה באופן מהותי משאר מדינות ה-OECD.

לבקשת שר הרווחה ושר הבריאות, מונתה בשנת 2021 ועדה למניעת ההידרדרות של אזרחים ותיקים (להלן – **הוועדה למניעת הדרדרות**). הוועדה כללה נציגים ממשרד הרווחה, משרד הבריאות, הביטוח הלאומי, קופות החולים, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, נציגי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות ונציגי ציבור. הוועדה בחנה את תחומי הסיעוד שניתנים במסגרת גמלת הסיעוד ואת מבנה התמריצים שלה והגישה את המלצותיה לשרים כאמור בספטמבר 2022. מדו"ח הוועדה עולה כי

במצב הדברים כיום, מבנה הגמלה אינו מתמרץ דחיקת תלות ומניעת הדרדרות ואין אף גורם במערכת שעוסק בכך באופן פעיל. בעקבות כך, הציעה ועדת קידר לערוך רפורמה מבנית בשתי רמות התפקוד הנמוכות (בהן המבוטחים נמצאים ברמות התפקוד הגבוהות) של קצבת הסיעוד. הוועדה המליצה על מתן טיפול למניעת ההידרדרות תפקודית ולדחיקת התלות של המבוטחים הזכאים שיינתן על ידי קופות החולים. כמו כן, המליצה הוועדה להרחיב את האפשרות להמרת שעות סיעוד בקצבה בכסף, לפתח את השירותים הקהילתיים שניתנים על ידי משרד הרווחה ולעודד את המבוטחים להשתמש בהם ובמקביל לכך לבטל את שעות הטיפול שניתנות בבית המבוטח.

נוכח כל זאת, ובכדי לבחון את האפשרות ליישום המלצות הוועדה, מוצע להוסיף לגמלת הסיעוד שירותי מניעת הדרדרות שיינתנו לזכאים בגמלת הסיעוד ע"י קופות החולים, וכן הרחבה ופיתוח של שירותים קהילתיים כך שיכללו גם שירותי מניעת בדידות ומשמעות חברתית, וזאת בתחילה באופן וולונטרי ובהתאם לבחירת המבוטח, כמפורט להלן.

### לסעיף 1

מוצע לאמץ את המלצות הוועדה למניעת הדרדרות.

### לסעיף 2

מוצע להרחיב את השירותים הניתנים היום בגמלת הסיעוד ע"י תיקון לוח ח'2, כך שיכלול גם שירותי מניעת הדרדרות אשר יינתנו ע"י קופות החולים, תוך שימת דגש על הרמות הנמוכות בגמלה בשל מצבם התפקודי של המבוטחים ברמות אלה והחשיבות של קבלת שירותי מניעת הדרדרות בשלב המוקדם. זאת, עקב מרכזיותו של הגורם הבריאותי בהידרדרות תפקודית בקרב קשישים, ומאחר שלקופות החולים יש את כלל המידע על מצבו הבריאותי של המבוטח והן עוקבות באופן שוטף אחר מצבו הבריאותי ולהן תמריץ מובנה לדאוג לשימור תפקודו הפיזי והקוגניטיבי של המבוטחים. בנוסף, מוצע כי לאחר תקופה שתקבע, ייבחנו שרי העבודה, הבריאות והאוצר את שירותי מניעת ההידרדרות שניתנו, וכיצד ניתן לשלבם באופן המיטבי בגמלת הסיעוד.

### לסעיף 3

מוצע להרחיב את שירותי הקהילה התומכת הניתנים לזכאים לגמלת סיעוד דרך לוח ח'2, כך שיכללו שירותים נוספים, כגון: מניעת בדידות, יצירת משמעות ושימור תפקוד גופני.

### לסעיף 4

מוצע לרשום את הודעת המנהלת הכללית של הביטוח הלאומי, כי כוונתה לפעול לטובת הגברת הפיקוח של המוסד על עבודת נותני שירותי הטיפול בבית המבוטח בגמלת הסיעוד, וזאת על מנת לוודא כי הזכאים לגמלת הסיעוד מקבלים את מלוא שעות הטיפול להם הם זכאים על פי חוק.

### לסעיף 5

מוצע להקים צוות מקצועי משותף לבחינת מבנה גמלת הסיעוד והיבטים מרכזיים נוספים בגמלה, אשר יכלול את נציגי המוסד לביטוח לאומי ואגף התקציבים באוצר. במהלך עבודתו, ידון הצוות בפיתוח מדדים לבחינת מידת תלות ואיכות הטיפול הסיעודי שניתן במסגרת הסכם הסיעוד, עדכון תכליתה של גמלת הסיעוד, מקומם של בני המשפחה המטפלים בגמלה, אפשרות מתן הגמלה במלואה כקצבה כספית, מנגנוני הגשת תביעות להחמרה בסיעוד והקריטריונים לקביעת הזכאות בגמלה. הצוות יגיש המלצותיו לשר העבודה בתוך 180 יום.

### לסעיף 6

במטרה לשפר את איכות שירותי הסיעוד שניתנים מכוח הסכם הסיעוד, מוצע לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי לפיה יפרסם המוסד לביטוח לאומי אחת לחצי שנה דו"ח הכולל את שיעור ההידרדרות בין כל רמה, וזאת על מנת לבחון את טיב השירותים המסופקים בגמלת סיעוד ויעילותם במניעת הדרדרות. בנוסף, הדו"ח יפורסם באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי, לצד מדדים נוספים של איכות הטיפול, וזאת במטרה ליידע את המבוטחים בדבר כלל שירותי הסיעוד הניתנים בגמלה ואיכותם.

### לסעיף 7

על מנת לשנות את מבנה התמריצים למתן שירותי טיפול סיעודי בבית המבוטח, מוצע לרשום את הודעת ועדת המכרזים של המוסד לביטוח לאומי בדבר כוונתה לשנות את מבנה התמריצים למתן שירותי הסיעוד בהסכם מכרז פומבי מס' מ(2009)2022 להתקשרות עם נותני שירותים לצורך הענקת טיפול אישי בבית לזכאים לגמלת הסיעוד (להלן – הסכם הסיעוד), כך שההסכם יעודד את חברות ועמותות הסיעוד למנוע הדרדרות תפקודית של מקבלי גמלת הסיעוד.

#### **לסעיף 8**

על מנת להבטיח כי שירותי מניעת ההידרדרות יינתנו באופן יעיל על ידי הקופות, ועל מנת שקופות החולים תוכלנה ליידע את המבוטחים על זכויותיהם והשירותים שמגיעים להם, ולהגדיל את מיצוי זכויות המבוטחים, מוצע לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי בדבר כוונתו לפתח ממשק העברת מידע מהיר ויעיל בינו לבין קופות החולים. על פי המוצע, במסגרת הממשק יועבר מידע בין המוסד לביטוח לאומי לקופות החולים אודות זהות המבוטחים הזכאים לקבל גמלת סיעוד, הרמה לה הם זכאים והשירותים להם היו זכאים מקופות החולים. כל זאת, בכפוף לכללים שקבועים בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**) ובתקנות מכוחו.

#### **לסעיף 9**

מוצע להגדיר הגדרות שנדרשות לצורך החלטה זו.

#### **תקציב**

אין.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 3379 מיום 11 בינואר 2018.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

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

### מחליטים

על רקע ריבוי הליכי אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלויות שהם נדרשים לעבור לצורך זכאותם לשירותים הניתנים על ידי משרדי הממשלה השונים, ולאור החשיבות שרואה הממשלה ביעול והנגשת השירותים הממשלתיים:

1. להקים ועדה בין-משרדית שתובל ותרכז על ידי נציג החשב הכללי במשרד האוצר ובהשתתפות הנציגים הבאים: משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה והביטחון החברתי, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, אגף התקציבים במשרד האוצר, הלשכה המשפטית במשרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומערך הדיגיטל הלאומי (להלן – **הוועדה**).

2. לקבוע כי הוועדה תפעל בהתאם לעקרונות הבאים:

א. הוועדה תפעל על בסיס נתונים מעבודות קודמות שנעשו במשרדי הממשלה בנושא זה ובין היתר, על בסיס סקירת האבחונים והשירותים השונים הניתנים לילדים ונוער עם מוגבלויות והתהליך אותו הם נדרשים לעבור כדי לקבל זכאות לשירותים והקלות מהמדינה, שבוצעה בשיתוף פעולה עם ג'וינט ישראל (חל"צ) בשנת 2022.

ב. גיבוש 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.

ג. גיבוש המלצות לשינויי נהלים ליישום המדיניות המומלצת, וכן המלצה לתיקוני החקיקה והתקנות הנדרשים לצורך יישום המדיניות, ככל שידרשו. יובהר, כי אין בעבודת הוועדה להמליץ על שינוי זכויות ביחס למצב הקיים היום אלא בהסדרת תהליכי האבחון והכרה לשירותים הקיימים.

3. יובהר, כי אין בסמכות הוועדה לחייב את הממשלה בהוצאה תקציבית או בהפחתת הכנסה.

4. הוועדה תגיש את מסקנותיה לממשלה עד סוף שנת 2023.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

במדינת ישראל מוכרים מעל 250,000 ילדים ובני נוער עם מוגבלויות. תהליכי האבחון וההכרה הנדרשים לקבלת זכויות ושירותים על-פי חוק והוראות מינהל שונות, מבוצעים כיום באופן נפרד ומקביל במשרדי ממשלה שונים, שכל אחד מהם אמון על מתן מענים שונים לילדים ובני נוער עם מוגבלויות: משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, משרד החינוך והמוסד לביטוח לאומי.

לאחרונה, בוצעה בהובלת אגף החשב הכללי במשרד האוצר עבודת מטה בין-משרדית, אשר בחנה את ההיבטים השונים הנוגעים לריבוי התהליכים המקבילים (להלן – **עבודת המטה**). ממצאי עבודת המטה העלו כי תהליכי האבחון וההכרה המבוצעים כיום מאופיינים בהיעדר אחידות, בסטנדרטים, במונחים ובאופן ההתנהלות מול האזרח בין המשרדים השונים אשר יוצרת בירוקרטיה וכי קיימים פערים במנגנוני תקשורת סדירה בין המשרדים השונים.

מסקנות עבודת המטה היו כי האופן בו מנוהלים ברמה הבין-משרדית תהליכי האבחון וההכרה כיום, מייצר עומס בירוקרטי על מקבלי השירות ועל המערכות ומפחית את יעילות ומועילות התהליכים.

לאור העובדה שמדובר בתהליכים שתחת אחריותם של משרדים שונים, נדרשת הקמת ועדה בין-משרדית (להלן – **הוועדה**) אשר תפעל לגיבוש תפיסת עבודה מתואמת ממשלתית והמלצה בדבר שינויי החקיקה הנדרשים ליישומה, כמו כן מוצע שהוועדה תבחן פיתוח המענים הדיגיטליים הנדרשים לניהול וסנכרון תהליכי האבחון וההכרה תוך יצירת תהליך עבודה מתואם וממשקים דומים ואחידים עם משרדי הממשלה השונים.

בהמשך תיבחן אפשרות לעריכת בחינה גם בנוגע לאנשים מבוגרים עם מוגבלויות.

**תקציב**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.



## האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים

### מחליטים

1. על מנת לשפר את השירות הממשלתי והציבורי ולהקל על הנטל הבירוקרטי, על מנת לספק דיור דיגיטלי על ידי גופים ציבוריים לתושבים ולעסקים, באופן איכותי, מהימן, מתקדם ונוח לשימוש ועל מנת לאפשר קפיצת מדרגה משמעותית במתן שירותים דיגיטליים על ידי השלטון המקומי וכן הסרת חסמים להעברת מידע בין גופים ציבוריים, מחליטים כדלקמן:  
א. בהמשך להחלטה מס' 225 מיום 1 באוגוסט 2021 (להלן – **החלטה מס' 225**) ועל מנת לשפר את הדיוור הדיגיטלי לתושבים ועסקים על ידי גופים ציבוריים, לפשט את התהליכים ולהקל על הנטל הבירוקרטי, לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**) כדלקמן:
  - (1) לאפשר לכל הגופים הציבוריים המנויים בתוספת השנייה לעשות שימוש בחוק תקשורת דיגיטלית בצורה שווה, תוך ביטול הדרישות הנוספות החלות בנוסח הקיים על הגופים המופיעים בסעיף 4 ואילך בחלק א' לתוספת השנייה וכן על הגופים המופיעים בחלק ב' לתוספת השנייה.
  - (2) לבטל את חובת שליחת דיור באמצעות "מערכת מאושרת" בלבד כך שמשרדי הממשלה או יחידות הסמך יוכלו לשלוח מסרים דיגיטליים בהתאם לכל הוראות הדין הרלוונטיות ובכלל זה חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**), בכפוף להנחיות היחידה להגנת הסייבר בממשלה ובהתאם למדיניות הדיוור. כך גם בנוגע לגופים ציבוריים כהגדרתם בחוק תקשורת דיגיטלית שאינם ממשלתיים, אשר יפעלו בנושא זה בהתאם לכל הוראות הדין הרלוונטיות ובכלל זה לחוק הגנת הפרטיות. זאת בכפוף לכך כי מנגנון ההפצה יכלול אמצעי הגנת סייבר שמטרתו להבטיח שתוכן המסר לא ישתנה מעת שליחתו עד קבלתו אצל הנמען.
  - (3) לתקן את סעיפים 3ב(א)(1)(ג) ו-3ג(א)(1)(ד) לחוק תקשורת דיגיטלית כנוסחם בסעיף 5 לחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – **תיקון לחוק תקשורת דיגיטלית**) כך שאפשרות לקיים שיחה בקשר למסר תתאפשר במקרים נוספים ולא רק בקשר למסר אזהרה.
  - (4) לקבוע כי בסמכות השר הממונה על חוק תקשורת דיגיטלית ובהסכמת שר המשפטים או שר הפנים על פי הנדרש כקבוע בחוק תקשורת דיגיטלית, לפעול בצו לשינוי התוספות לחוק תקשורת דיגיטלית למעט התוספת הראשונה ולשינוי סעיף 20 לתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית מבלי שיהיה צורך באישורים נוספים, זאת על מנת לאפשר את הגמישות הדרושה ביישום חוק תקשורת דיגיטלית והרחבתו לגופים ציבוריים נוספים. יתר המקומות בהם נדרש אישור ועדת חוקה, חוק ומשפט יותרו על כנם.
  - (5) לבטל את סעיף 5א(ו) לחוק התקשורת הדיגיטלית כנוסחו בסעיף 10(3) לתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית, המורה על יצירת מבחן שונה לבדיקת מיומנות דיגיטלית הנדרשת לעניין מסר אזהרה ולקבוע כי פרטי המען הדיגיטלי בנוגע לתושב שלא עבר את בדיקת המיומנות הדיגיטלית, ככל שהם קיימים, ישמרו וישמשו לצורך שליחת מסרי אזהרה בלבד.
  - (6) לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית כך שכל גוף ציבורי יפעיל את שיקול דעתו ויקבע את אופן אבטחת הצגת המסר בהתאם למהות ורגישות המסר ועל פי ההנחיות הקבועות בחוק תקשורת דיגיטלית ובחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו. בעניין זה, לקבוע ככלל כי מסר המכיל מידע בעל רגישות מיוחדת יוצג לאחר שהנמען הזדהה באמצעי דיגיטלי ברמת וודאות גבוהה.
  - (7) לתקן את סעיף 20 לתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית כך שהשר יהיה רשאי, בהסכמת שר הפנים, לקבוע בצו בכל עת כי מסירת מען דיגיטלי תהיה חובה וכי בעת מסירת מען דיגיטלי רשאי התושב לסרב (opt-out) לקבלת מסרים מגופים ציבוריים למענו הדיגיטלי.
  - (8) למחוק את סעיף 11(1) לתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית, כך שתבטל האפשרות לרשום מען דיגיטלי של הורה ככתובת נופת למשלוח דואר לקטין.

- ב. להטיל על הצוות הבין-משרדי שקם בהחלטה מס' 225 את האחריות למעקב ובקרה על יישום התיקון לחוק תקשורת דיגיטלית, הטמעתו בגופים ציבוריים שונים, בחינת הרחבת התיקון כך שיאפשר לגופים נוספים להצטרף, סיוע בפתרונות והסרת חסמים בתהליך.
- ג. לקבוע כי מערכת הדיוור הממשלתית בניהול מערך הדיגיטל הלאומי היא מערכת מאושרת כהגדרתה בחוק תקשורת דיגיטלית על מנת לאפשר את יישום החוק בנוסחו הנוכחי, וזאת עד אשר יעבור התיקון המוצע בסעיף 1(א) להחלטה זו.

## 2. העברות מידע בין גופים ציבוריים:

- א. בהמשך להחלטה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014 והחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 (להלן: **החלטה 1933**) להקים צוות בין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע בין גופים ציבוריים לפי פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א, 1981. זאת על מנת להסיר חסמים, לשפר את תחום העברות המידע, לוודא כי מתקיים איזון ראוי בין הזכות לפרטיות לבין היכולת של גופים ציבוריים לפעול ביעילות ולהעניק שירות טוב יותר לציבור, וכי ההסדר להעברת המידע משרת בצורה מיטבית איזון זה.
- ב. הרכב הצוות יהיה כדלקמן:
- 1) המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי – חוקתי) או נציג מטעמה – יו"ר
  - 2) נציג מערך הדיגיטל הלאומי
  - 3) נציג אגף התקציבים במשרד האוצר
  - 4) נציג אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה
  - 5) נציג הרשות להגנת הפרטיות
  - 6) נציג מערך הסייבר הלאומי
- ג. בהתאם לצורך, הצוות יזמין לדיונים נציגי ממשלה רלוונטיים.
- ד. הצוות יגבש הצעה לעדכון של התהליכים הנוגעים לכלל העברות המידע בין גופים ציבוריים תוך שימת דגש על עיצוב התהליכים לפרטיות (privacy by design). הצוות יתייחס בין היתר להיבטים הבאים –
- 1) הבהרת סוגי המידע עליהם חל ההסדר;
  - 2) בחינת הסדרים קיימים להעברת מידע בין גופים ציבוריים במדינות בנות השוואה, ובפרט במדינות האיחוד האירופאי;
  - 3) תיקוף רמת השירות הנדרשת כיום להעברות המידע;
  - 4) קביעת מנגנוני אכיפה ובקרה של רמת השירות כאמור;
  - 5) צעדים להגברת השקיפות לגבי סוגי ומאפייני המידע המצוי בידי גופים ציבוריים;
  - 6) מכלול ההיבטים הארגוניים והניהוליים המשפיעים על העברת המידע.
  - 7) כל זאת, תוך בחינה של שיקולים כלכליים, תקציביים, שיקולי פרטיות והגנה בסייבר ושימוש יעיל במערכות הדיגיטל הממשלתיות.
- ה. הצוות יגבש ויביא למלצותיו בפני שר המשפטים עד ליום 31 באוקטובר 2023, ובכלל זה ימליץ על קידום תיקוני חקיקה ככל שימצא שהדבר נדרש. הצוות יבצע תהליך מובנה של שיתוף גופים ציבוריים ושיתוף ציבור על מנת לדייק ולטייב את מסקנותיו.
- ו. לאור ההחלטה לבחון את ההסדר להעברת מידע בין גופים ציבוריים, להשהות את קידום התיקון לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ח-1986, אשר קידומו קבוע בסעיף 10 להחלטה 1933.
- ז. להנחות את מערך הדיגיטל הלאומי להשלים את הצעדים הנדרשים לפיתוח שדרת המידע הממשלתית וזאת על מנת לספק תשתית טכנולוגית מספקת למנגנון העברות המידע.
- ח. על מנת להסיר חסמים בהעברת מידע רלוונטי עבור הגברת האכיפה של צו פנסיה חובה:
- 1) לרשום את הודעת מנהל רשות המסים, על כוונתו להתיר למנהל, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – פקודת מס הכנסה), להתיר גילוי מידע שהגיע אליו אגב ביצוע פקודת מס הכנסה לראש מינהל הסדרה ואכיפה בזרוע העבודה שבמשרד העבודה, הנדרש לצרכי אכיפה של הוראות צו רחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה 2011.
  - 2) הכוונה להעביר את המידע כאמור בסעיף קטן (א) תיושם בכפוף להוראות תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 ולעקרונות הבאים:
- א) המידע יועבר אחת לשנה;
- ב) המידע ישמש לצרכי אכיפה של צו ההרחבה כאמור בס"ק (א) בלבד;

ג) ראש מינהל הסדרה ואכיפה בזרוע העבודה יגדיר מיהם הגורמים בזרוע העבודה שנדרשת להם גישה למידע שיועבר לצורך אכיפה כאמור, ורק להם תינתן הרשאה לגישה למידע;

ד) מידע שלא ישמש לאכיפה כאמור - יימחק.

### 3. טרנספורמציה דיגיטלית בשלטון המקומי:

א. להקים צוות בין-משרדי בהובלת מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד הפנים ובהשתתפות בין היתר של נציגי משרד ראש הממשלה, אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ונציגי השלטון המקומי. בהתאם לצורך, הצוות יזמין לדיונים נציגי ממשלה רלוונטיים נוספים. הצוות יבחן מדיניות סדורה לאסטרטגיה דיגיטלית בשלטון המקומי בנושאים הבאים:

(1) קביעת מדיניות אחידה בתחום הרכש הטכנולוגי ברשויות מקומיות, לרבות בנושא שיטות תקצוב במכרזים מרכזיים לשלטון המקומי.

(2) בחינת שימוש ביישומים ממשלתיים מרכזיים על ידי השלטון המקומי והנגשת תשתיות רוחביות תוך שקילת שיקולים כלכליים, תקציביים ובחינת מדיניות התמחור לייעול ההוצאה הציבורית ושיפור השירותים לציבור.

(3) מיפוי ממשקים בין משרדי ממשלה לרשויות מקומיות הקשורים במתן שירותים לציבור, פיתוח מנגנונים טכנולוגיים להעברת מידע בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי והנחלת מדיניות "שאל פעם אחת בלבד" במתן השירותים.

(4) בחינת ההתאמות הנדרשות על מנת לאפשר הגשת בקשות, פניות ומסמכים באמצעים מקוונים בכלל ממשקי העבודה בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה השונים.

ב. הצוות יגיש את מסמך המדיניות לממשלה עד ליום 1 בדצמבר 2023.

ג. בהמשך להחלטה מס' 549 מיום 24 באוקטובר 2021 ועל מנת לשפר את יכולות השלטון המקומי לרכוש מוצרים ושירותים דיגיטליים, לפשט את התהליכים ולהקל על הנטל הביורוקרטי, להטיל על שר הפנים לבצע את תיקוני התקנות הנדרשים כך שיבטל הצורך בהגשת מסמכים פיזיים בעירייה (אופן הגשת ההצעות, מסירתן וכן הפקדתן של ההצעות לתיבת המכרזים), בהתאמה להסדר הקיים בתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

#### סעיף 1 דיוור דיגיטלי

בהתאם למדדים בינלאומיים שונים, כגון מדד Going Digital של ארגון ה-OECD, רמת השירותים הדיגיטליים המסופקים לתושבי המדינה על ידי גופים ציבוריים הינה נמוכה ביחס למדינות מתקדמות בעולם. חסם מרכזי בפיתוח השירותים הדיגיטליים הינו חקיקה המונעת מגופים ציבוריים לספק שירותים דיגיטליים ולקיים תקשורת דיגיטלית עם הציבור. חקיקה זו נחקקה בטרם מהפיכת המידע שהתרחשה בשני העשורים האחרונים ואינה מותאמת עוד לאופן בו ניתן לספק את השירותים כיום, באופן מהימן, יעיל ומהיר יותר. בשנה האחרונה עבר תיקון לחוק 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**). תיקון זה אמור היה להביא לשינוי המצב, אך אף על פי כן נותרו חסמים בירוקרטיים על גופים המבקשים להחיל על עצמם את חוק תקשורת דיגיטלית ולשלוח מסרים באופן דיגיטלי. כמו כן, חוק תקשורת דיגיטלית מתווה מנגנון הצטרפות וולונטרי שאינו מעודד את הציבור ליהנות מהתועלות שבו, כך שנגרמת פגיעה משמעותית ברמת הישימות על התקשורת הדיגיטלית בין גופים ציבוריים לתושבי ישראל. בירוקרטיה עודפת זו תוביל לכך הממשלה תמשיך להוציא מאות מיליוני שקלים בשנה על עלויות דיוור, לצד מתן שירותים ברמה נמוכה ופגיעה באיכות הסביבה.

עיקר התיקונים המוצעים במסגרת הסעיף:

1. לאפשר לכלל הגופים הציבוריים המנויים בתוספת השנייה לחוק תקשורת דיגיטלית לעשות בו שימוש, ללא העמסת דרישות נוספות על גופים המנויים בסעיף (4) ואילך לתוספת זו.

2. לבטל את הצורך להגדיר מהי מערכת דיוור מאושרת, ובכך לשנות את תפיסת רגולציית הסייבר והפרטיות לתפיסה הנהוגה היום בה מטילים את האחריות לשמירה על כללי סייבר ופרטיות על הגוף המדוור באופן "ניטרלי טכנולוגית", הווה אומר, להנחות את הגוף הציבורי "מה נדרש" ולא "איך נדרש" ובעיקר לא באיזו מערכות ניתן או לא ניתן להשתמש. רגולציה כזו מתאימה לעידן הדיגיטלי

בו קיימות דרכים מגוונות לפתרון אתגרים טכנולוגיים והשתנות מהירה. הקביעה לתבחינים למערכות דיור באופן פרטני עלולה לפגוע בתחרות ולייצר Vendor Lock-in, הווה אומר, התקבעות של מספר מצומצם של ספקי דיור אשר יספקו באופן בלעדי את השירות, תוך פגיעה בתחרות בין ספקי הדיוור העשויה להוביל לפגיעה ברמת השירות ולעליית מחירים. יתר על כן, הדרישה לקביעת "מערכת מאושרת" אינה עולה בקנה אחד עם הדין הקיים, ללא הצדקה, שכן לא מדובר בתהליך בעל סיכונים משמעותיים לפרטיות ביחס לתהליכים רבים אחרים המתרחשים באופן שוטף בגופים הציבוריים, ומקבלים מענה במסגרת הדין הקיים. אפילו במסגרת תהליך הדיוור הדיגיטלי עצמו, השלב בו מעורב ספק דיור אינו רגיש במיוחד ביחס ליתר שלבי התהליך, ולכן אין הצדקה להסדרה שונה מהאופן בו מוסדרת כלל פעילותם של הגופים הציבוריים בעניין הגנה על פרטיות ואבטחת מידע.

3. לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית באופן שיבהיר כי במקרה בו גוף ציבורי מעוניין לקיים שיחה עם נמען אגב שליחת המסר לנמען, הוא יוכל לעשות זאת, ולא רק במקרים המוגדרים כ"מסר אזהרה". תיקון זה יאפשר לגופים הציבוריים לשפר את השירות השוטף הניתן ללקוחותיהם. לדוגמה – ניתן יהיה להודיע לתושב באמצעות מסר דיגיטלי שהתור שלו בוטל, ולהתקשר אליו על מנת לתאם תור חדש בהתאם לנוחיותו.

4. לקבוע כי סמכותם של השרים לפעול בצו לשינוי התוספות וסעיף 20 לתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית לא ידרוש אישורים נוספים, זאת על מנת לאפשר את הגמישות הדרושה ביישום החוק והרחבתו לגופים ציבוריים נוספים. מוצע כי יתיר בחוק המקומות בהם נדרש אישור ועדת חוקה, חוק ומשפט יותירו על כנם.

5. לבטל את הסעיף המורה על יצירת מבחן שונה לבדיקת מיומנות דיגיטלית הנדרשת לעניין מסר אזהרה, שכן אין צורך בגיבוש מבחן אוריינות דיגיטלית ייעודי לשם כך. ככלל, מכיוון שהרישום לדיוור דיגיטלי נעשה באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית, עצם היכולת לעשות שימוש במערכת זו מהווה את עיקר מבחן האוריינות הדיגיטלית, כך שאדם שלא צלח את השימוש במערכת לא יוכל לרשום מען דיגיטלי, ולכן גם לא יוכל לקבל מסרים דיגיטליים. מסרי אזהרה מהווים נתח זניח מסך המסרים ששולחים גופים ציבוריים, ולכן אין טעם ביצירת מנגנון נפרד רק עבורם.

6. לאפשר שיקול דעת לגופים הציבוריים בעת קבלת החלטה על רמת סיווג הפרטיות של המידע: חוק תקשורת דיגיטלית קובע כיום כי כל מסר היכול להעיד על צנעת חיים אישיים, מידע רפואי וגנטי, מידע על דעות פוליטיות ואמונות או קניינו ורכשו של אדם ימסרו רק לאחר הזדהות. פרשנות מרחיבה של הגדרות אלו וקביעה קשיחה של מנגנון הנדרש למסירת מסרים כאמור, יפגעו משמעותית בשימושי מערכת הדיוור, שכן הדבר עשוי להוביל לכך שפעולות יומיומיות כמו בקשה לתשלום אגרת רכב, חיסון לכלב או תור לרופא ילדים יסווגו כ"רגישים" והמסרים הדיגיטליים לא יעברו בצורה ישירה לפרט, אלא לאחר כניסה למערכת הזדהות ומעבר של מספר שלבי הזדהות. הוספת שלב ההזדהות תפגע משמעותית בשימושיות של החוק ותייצר חיכוך מיותר במקרים של מסרים אשר אינם רגישים. בחקיקה הקיימת ובנהלי העבודה של משרדי הממשלה ישנם כבר היום נהלים והתייחסות לרמת רגישות של מסר. אנו מציעים להשאיר את שיקול הדעת בעניין סיווג רמת הרגישות של המסר אצל הגוף המדוור למימוש הדיוור בהתאם לכל דין, לרבות בהתאם לסעיף 3ג.א(4) לחוק תקשורת דיגיטלית, המורה "במסגרת הפעלת סמכות לפי דין או במילוי תפקיד ציבורי רשאי גוף ציבורי לשלוח מסר אלקטרוני למען הדיגיטלי של אדם, רק אם... המסר נשלח באופן המותאם לתוכנו ובשים לב לרגישות המידע הכלול בו ותוך התחשבות בנוחות השימוש של הנמען".

7. לבטל את התקופה המוגדרת בתיקון לחוק, בה לא רשאי השר להפוך את הרישום לדיוור דיגיטלי מרשות לחובה: על מנת שהחוק יהיה ישים יש לאפשר לשר, ככל שנוכח שהדבר אכן נדרש, לחייב כל תושב המחזיק ועושה שימוש במען דיגיטלי (מספר טלפון נייד / כתובת דואר אלקטרוני) לרשום אותו במרשם האוכלוסין. במצב הקיים, אשר דורש שיעברו 4 שנים בטרם יוכל השר לעשות כן, ימשיכו הממשלה והגופים הציבוריים להוציא מאות מיליוני ש"ח בשנה על דיוור פיזי, במקביל להשקעה של זמן רב ומשאבים להקמת מנגנוני דיוור דיגיטלי שהשימוש בהם עלול להיות מצומצם ביותר, עקב מיעוט תושבים שירשמו לדיוור הדיגיטלי. בהיעדר שימושיות של המערכת, גופים ציבוריים ימשיכו במצב הקיים, הווה אומר, לאסוף בעצמם את המען הדיגיטלי של מבקש השירות באופן שמגדיל משמעותית את "משטח התקיפה" עבור תוקפי סייבר פוטנציאליים. חובת מסירת

- המען הדיגיטלי ושמירתו במרשם האוכלוסין, תשתית קריטית המפוקחת ברמה הגבוהה ביותר בהקשרי אבטחת מידע ופרטיות, היא פתרון בטוח יותר.
8. לבטל את האפשרות לרשום מען דיגיטלי של הורה בכתובת הנוספת למשלוח דואר לקטין. פרט זה, בחוק עדכון כתובת, התשס"ה-2005 (להלן – חוק עדכון כתובת), נועד להסדיר מצב של שליחת מסר בנוגע לקטין אשר אינו מתגורר באותו מען יחד עם הוריו. נמצא כי חוק תקשורת דיגיטלית כלל אינו מתאים לשימוש בפרט זה. כך, חוק תקשורת דיגיטלית קובע כי דיור לקטין יתקיים רק בשני מקרים אשר הוראות חוק עדכון כתובת אינם חלים עליהם, כך שממילא אין משמעות לתיקון הפרט כאמור. יצוין, כי כאשר גוף נדרש לדוור ישירות להורה הקטין, ולא לקטין עצמו, הוא עושה זאת ממילא באמצעות המנגנון הקבוע בחוק תקשורת דיגיטלית ולא באמצעות הקבוע בחוק עדכון כתובת.
9. להטיל על הצוות הבין-משרדי שקם בהחלטה מס' 225 את האחריות למעקב ובקרה על יישום התיקון לחוק תקשורת דיגיטלית, הטמעתו בגופים ציבוריים שונים, בחינת הרחבת התיקון כך שיאפשר לגופים נוספים להצטרף, סיוע בפתרונות והסרת חסמים בתהליך.
10. לקבוע כי מערכת הדיוור הממשלתית בניהול מערך הדיגיטל הלאומי היא מערכת מאושרת כהגדרתה בחוק תקשורת דיגיטלית על מנת לאפשר את יישום החוק בנוסחו הנוכחי, וזאת עד אשר יעבור התיקון המוצע בסעיף 1(ב) להחלטה זו.

## סעיף 2: הקמת צוות לבחינת שינויי החקיקה להעברות מידע

עם האצת תהליכי הדיגיטציה והשימוש בטכנולוגיות מבוססות דאטה, השימוש בנתונים ושיתופם עבור צרכים מגוונים הפך בשנים האחרונות לחלק אינטגרלי מהפעילות הדיגיטלית במשק. גם במגזר הציבורי קיים צורך הולך וגובר לשימוש ושיתוף נתונים, בדגש על תכנון מדיניות, תפעול שוטף של הגופים הציבוריים ומתן שירותים דיגיטליים לציבור. שיתוף הנתונים בין משרדי הממשלה וגופים ציבוריים הוא תנאי הכרחי למימוש פתרונות One Stop Shop לשירותים ממשלתיים ולפעילות גופים ציבוריים במנגנון של Ask Once.

כיוון שרבים מהשירותים ותחומי המדיניות מערבים גופים ציבוריים שונים, יש חשיבות בהסדרת תהליכי העברת מידע והגדרת דרכי השימוש במידע המשותף.

לשם כך, נדרש לבחון האם נדרשים תיקוני חקיקה על מנת לייעל את התהליכים הקיימים ולשפר את השירות לציבור ואת יעילות הגופים הציבוריים, תוך מזעור ואיזון הסיכון לפגיעה בפרטיות. לדוגמה, כיום כדי להעביר מידע פרטי בין גופים ציבוריים נדרשים אישורים של 2 ועדות וכן בעלי תפקיד נוספים, כך שזמן המענה הממוצע לבקשת העברת מידע עומד על כ-160 ימים, וחלק ניכר מהבקשות לא מסתיימות בהעברת מידע כלל. נוסח הסעיף מבקש להקים צוות אשר יפרסם הצעות לתיקון חקיקת הפרטיות, תוך שקילת שיקולים כלכליים והגברת היעילות הממשלתית לצד שמירה על הפרטיות.

נוסף על הקמת הצוות, כחלק משיפור שיתוף הנתונים והמידע בין משרדי וגופי הממשלה ומתוך מטרה לשפר את הציות לחובת ההפקדה הפנסיונית מוצע להנגיש לזרוע העבודה, האמון על אכיפת צו הרחבה [נוסח משולב] לפנסיה חובה 2011 (להלן – צו פנסיה חובה), מידע רלוונטי הנחוץ לשיפור האכיפה. כיום, לפי צו פנסיה חובה - חלה חובת הפרשה פנסיונית לכלל השכירים במשק. אולם, קיימות עדויות רבות לאי-ציות או ציות חלקי מצד מעסיקים לצו פנסיה חובה המתרכז בעיקר בקרב עובדים בעלי שכר נמוך. מחקר שבוצע על ידי אוניברסיטת בן גוריון בנגב בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי משנת 2022 מצא כי שיעור המשרות ללא הפרשה פנסיונית בעשירונים 1 - 3 עומד על מעל 30%. למינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה בזרוע העבודה, האמון על אכיפת הציות לצו פנסיה חובה, חסר המידע הנדרש על מנת לקדם אכיפה אפקטיבית ויעילה. במקביל, מדי שנה מדווחים כלל המעסיקים במשק לרשות המיסים פרטים רבים על השכירים המועסקים על ידם, ובכלל זה סך הפרשותיהם לחיסכון פנסיוני. על כן, מוצע להתיר לרשות המיסים להעביר לזרוע העבודה מידע רלוונטי עבור הגברת האכיפה בנוגע לחובת המעביד לבצע הפרשות לפנסיה.

## סעיף 3: האצת הדיגיטציה בשלטון המקומי

חלק ניכר מהשירותים שהתושבים צורכים מהמדינה עובר דרך הרשויות המקומיות. לצד זאת בשלטון המרכזי פותחו מגוון כלים מרכזיים לדיגיטציה, החל מתשתיות רוחביות, מנגנוני העברות מידע וכלי רכש ומרכזים אשר נדרש לבחון כיצד ניתן להנגיש אותם לרשויות המקומיות, זאת תוך שימור תמריצים כלכליים. על מנת להאיץ את הדיגיטציה של רשויות מקומיות, להביא לשיפור השירות של הרשויות לציבור וכן לחיסכון בעלויות מוצעים הצעדים הבאים:

1. מוצע להקים צוות בין-משרדי שיבחן שורה של צעדים אשר יכולים לסייע להאצת הדיגיטציה ברשויות מקומיות. למשל קביעת מדיניות אחידה בתחום הרכש ויצירת מכרזים מרכזיים לשלטון מקומי בתחום הטכנולוגי, כך שגורמים המקצועיים ברכש טכנולוגי שנעדרים היום מרוב הרשויות המקומיות יוכלו להשתמש בניסיון שלהם ליצור מכרזים מועילים יותר לשלטון המקומי ובמחירים זולים יותר הודות לפוטנציאל העסקי של לעבוד עם כמות גדולה של רשויות. בנוסף, מוצע לבחון את הממשקים בין משרדי ממשלה לרשויות מקומיות, כך שבעת קבלת שירות משלטון מקומי הדורש המצאה של מסמכים מגופים ממשלתיים שונים, הרשות המקומית תוכל לדרוש בעצמה את המסמכים ולקבלם בצורה מהירה ואוטומטית, במקום שהאזרח יצטרך לפנות בעצמו לכל הגופים הנדרשים לקבלת המסמכים ולהעבירם לרשות. לשם כך יהיה נדרש לעשות מיפוי של המידע הן הפרטי והן שאינו פרטי הקיים בשלטון המרכזי ונדרש לצורך פעילות השלטון המקומי וכן לבחון את התשתיות הטכנולוגיות דרכן יעבור המידע באפקטיביות ומהירות. להטיל על שר הפנים לתקן את פקודות העיריות, המועצות המקומיות ואזוריות ולאפשר פרסום מכרזים באופן ממוכן. צעד זה צפוי להנגיש את האפשרות להגיש מכרזים לספקים נוספים שהיום נמנעים להגיש מכרז באופן פיזי ולהגביר את התחרות בין הספקים בהתאם.
- 2.

## **תקציב** אין.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם** אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014  
החלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016  
החלטה מס' 225 מיום 1 באוגוסט 2021  
החלטה מס' 549 מיום 24 באוקטובר 2021

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## ייעול ושיפור מערכי האבטחה בגופים ציבוריים ועסקיים

### מחליטים

במטרה לייעל ולשפר את מנגנוני מערכי האבטחה בישראל בהתאם לצרכים הביטחוניים לצד שיקולים כלכליים ומשקיים הנובעים מהנחיות האבטחה השונות ולטובת הטמעת כלים שיאפשרו בחינה מיטבית של ההנחיות;

### פרק א': מתן כלים להתייעלות ושיפור האבטחה בהליך מתן ההנחיות בחוק להסדרת הביטחון

#### 1. לתקן את החוק להסדרת הביטחון באופן הבא:

א. תוקם ועדה מייעצת להיבטי כלכלה, משק וניהול סיכונים באבטחה בגופים ציבוריים (להלן – הוועדה המייעצת) שאלה יהיו חבריה: נציג רשות האסדרה שיהיה יושב הראש, נציג הגוף שממנו מגיע הקצין המוסמך לפי העניין, נציג אגף תקציבים במשרד האוצר, נציג ציבור בעל ניסיון באסדרה שימנה ראש הממשלה, נציג ציבור בעל מומחיות בתחום האבטחה שימנה השר הרלוונטי בהתאם לזהות הקצין המוסמך; ולענין גוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי – נציג המשרד הממשלתי האחראי על הגוף הציבורי.

ב. תפקיד הוועדה המייעצת לייעץ לקצין המוסמך בשאלות הנוגעות לתהליך קבלת ההחלטות וניהול הסיכונים בשים לב להשפעות הכלכליות, התקציביות והמשקיות של הנחיות האבטחה, ככל שישנן. חוות דעת הוועדה המייעצת תכלול את מסקנותיה בדבר אופן הביצוע של תהליך בחינת ניהול הסיכונים אל מול השיקולים הכלכליים, התקציביים וההשפעות המשקיות, ועשויה לכלול המלצות לטיוב של התהליך האמור; חוות דעת הוועדה המייעצת תהא מייעצת, ולא יהיה בה כדי לגרוע מסמכותו של הקצין המוסמך ליתן הנחיות מקצועיות לפי סעיף 10 לחוק להסדרת הביטחון.

ג. הקצין המוסמך לא ייתן לגופים ציבוריים הנחיות מקצועיות מן הסוגים המפורטים בסעיף ט' (להלן: "ההנחיות המקצועיות הנבחנות"), אלא לאחר ששקל שיקולים כלכליים ותקציביים וכן השפעות משקיות שעשויות להיווצר בשל ההנחיה, ולאחר שהביא בפני הוועדה המייעצת את ההנחיה ושקל את המלצותיה, ככל שניתנו.

ד. לשם גיבוש חוות דעתה, הקצין המוסמך יעביר לעיון הוועדה המייעצת את טיוטת ההנחיות המקצועיות הנבחנות, עם העתק לגוף הציבורי, יחד עם הפרטים הבאים:

1) הסבר בדבר הצורך האבטחתי שאותו ישרתו ההנחיות המקצועיות הנבחנות; ההסבר יכול שיערך על ידי הגוף הציבורי במקרה של הנחיות מקצועיות נבחנות שגובשו יחד עם הגוף הציבורי;

2) אומדן ראשוני של עלויות מוערכות של יישום ההנחיות המקצועיות הנבחנות, וסקירת השלכות משקיות אפשריות, על בסיס התייעצות עם הגוף הציבורי;

3) התייחסות להיבטי ניהול סיכונים ובחירת אסטרטגיית טיפול בסיכונים וניתוח תוחלת הסיכון והעלות של החלופות האפשריות מול התועלת מהן תוך השוואה ביניהן.

4) הוועדה המייעצת רשאית לפטור את הקצין המוסמך מהעברת מסמכים או התייחסות לפרטים המפורטים בסעיף ד לעיל, כולם או חלקם, בהתאם לשיקול דעתה.

ה. הגוף הציבורי רשאי להעביר לוועדה המייעצת, עם העתק לקצין המוסמך, ניתוח עלות יישום ההנחיות מטעמו וכן ניתוח השפעות משקיות, ככל שישנן. במקרים המתאימים רשאית הוועדה המייעצת לבקש מן הגוף הציבורי גם השוואה בינלאומית לגבי ההנחיות המקצועיות הנהוגות בקרב מדינות מפותחות בעולם ביחס לאיומים דומים.

ו. פנה הקצין המוסמך לוועדה המייעצת להתייעצות כאמור בסעיף ג', תודיע לו הוועדה המייעצת בכתב בתוך 30 ימים אם בכוונתה לייעץ לו בעניין ההנחיות המקצועיות נושא פנייתו. הגוף הציבורי רשאי להעביר את התייחסותו בתוך 15 ימים מיום שפנה הקצין המוסמך לוועדה. הודיעה הוועדה המייעצת כי בכוונתה לייעץ לקצין המוסמך, תמסור לו את חוות דעתה בעניין ההנחיות בתוך 90 ימים מיום שקיבלה את המסמכים כאמור בסעיף קטן ג'. לא הודיעה הוועדה המייעצת על כוונתה לייעץ לקצין בתוך 30 ימים או הודיעה שאין בכוונתה לייעץ כאמור, או לא מסרה לקצין את חוות דעתה בתוך 90 ימים מקבלת המסמכים, הקצין המוסמך יהיה רשאי לתת את ההנחיות המקצועיות גם בלא חוות דעתה של הוועדה המייעצת.

ז. הקצין המוסמך יתעד באופן מרוכז את ההנחיות המקצועיות אשר נתן לגופים הציבוריים המונחים על-ידו.

- ח. הנחיות מקצועיות יהיו תקפות לתקופה שלא תעלה על חמש שנים.
- ט. הנחיות מקצועיות שיוגשו להתייעצות עם הוועדה המייעצת (הנחיות מקצועיות נבחנות) יהיו:
- (1) הנחייה מקצועית ראשונה לגוף ציבורי אשר לא הונחה בעבר או נוסף לתוספת או הועבר מתוספת אחת לאחרת.
  - (2) בחינת כל ההנחיות המקצועיות שניתנו לגוף ציבורי, פעם ב-5 שנים.
  - (3) שינוי בהנחיה מקצועית, אחת או יותר, הניתנת לגוף ציבורי במהלך שנה נתונה, אשר עונה על אחד או יותר מהקריטריונים הבאים:
    - (א) עלות יישום השינוי ביחס לגוף ציבורי היא לפחות בסכום הנקוב בהגדרת הצעת חוק תקציבית בסעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה (בסעיף זה – עלות תקציבית).
    - (ב) עלות יישום השינוי ההנחיה עולה על 25% מעלות ההנחיה הקיימת, על בסיס הערכה התקציבית של הגוף הציבורי, ובלבד שהעלות לא פוחתת ממחצית העלות התקציבית.
    - (ג) שינוי ההנחיה חל על כמה גופים ציבוריים ועלותם המצטברת עולה על פי שלוש מהעלות התקציבית.
    - (ד) הגוף הציבורי טוען בפני הקצין המוסמך כי יישום ההנחיה המקצועית יביא לפגיעה משמעותית ביוקר המחיה, בפיריון, בתוצר או בהתנהלות שגרת החיים התקינה.
- י. על אף האמור בסעיף ט', הוועדה המייעצת רשאית לפטור קצין מוסמך מהתייעצות עמה, בעניינים מסוימים או בהנחיות מקצועיות הניתנות לגופים ציבוריים מסוימים, אם מצאה כי לא מתקיימות התכליות לשמן מבוצעת ההתייעצות.
- יא. הוועדה המייעצת לא תדון בהנחיות מקצועיות של קצין מוסמך לגוף שאליו הוא משתייך, או כאשר חלה עליו חובת התייעצות אחרת בחוק להסדרת הביטחון עם גורם השוקל שיקולים כלכליים, תקציביים והשפעות משקיות. כמו כן, הוועדה המייעצת לא תדון בהנחיות מקצועיות של מלמ"ב למשרד הביטחון, ל"מפעלי מערכת הבטחון" ומפעלים המייצרים מוצרים עבור מערכת הבטחון, כפי שמוגדרים בצו של שר הביטחון, בהתאם לפרט (3) לתוספת הראשונה לחוק ולהוראות סעיף 20 לחוק.
- יב. מצא הקצין המוסמך כי ישנה דחיפות ביטחונית, יהיה רשאי לתת את ההנחיות המקצועיות אף ללא התייעצות עם הוועדה, והן יעמדו בתוקף עד 120 יום מיום מתן ההנחיות. בתוך התקופה האמורה, וככל שההנחיות הן מהסוגים המפורטים בסעיף ט', יגיש הקצין המוסמך את ההנחיות להתייעצות עם הוועדה המייעצת. השר, שר הביטחון או ראש הממשלה, לפי העניין, יהיה רשאי להאריך את תוקפן של הנחיות אלו בתקופה נוספת של 120 ימים.
- יג. לתקן את סעיף 11 כך שנציג הציבור מתחום הניהול והכלכלה ימונה על ידי שר האוצר.
- יד. השר, או מי שהוא הסמיך לכך, יפרסם טופס מקוון להגשת עררים אשר יהיה נגיש ומפורסם לציבור, וזאת בתוך 180 יום מתיקון חוק זה. הקצין המוסמך יידע בכתב, בעת קביעת ההנחיות וביצוע הביקורות, את הגוף הציבורי כי קיימת אפשרות לעיון חוזר והליך ערר, בהתאם להוראות החוק.
2. להנחות את השר הממונה על רשות האסדרה לפעול לתיקון המפרטים האחידים של סוגי העסקים הטעונים אישור משטרה לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג - 2013, בהתאם להוראות סעיף 137 לחוק רישוי עסקים, תשכ"ח - 1968, כך שייקבע כי שבמקרים המתאימים תתאפשר חלופת אבטחה טריטוריאלית על ידי מאבטחים נידים שנענים לקריאה בפרק הזמן שייקבע ושסך המאבטחים בחלופה זו לא יעלה על סך המאבטחים הניחים הנדרשים באותם מפרטים.
  3. להנחות את השר, בתיאום עם הקצינים המוסמכים, אגף תקציבים במשרד האוצר ומשרד המשפטים, להקים צוות לבחינת הקמת מתחמים שבהם מספר גופים ציבוריים יקיימו מערך אבטחה משולב, שיביא המלצותיו בעניין קידום תיקון חקיקה בתוך 180 ימים.
  4. בפרק זה-
 

"חוק להסדרת הביטחון" – החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998;

"הקצין המוסמך" – כהגדרתו בחוק להסדרת הביטחון;

"גופים ציבוריים" – כהגדרתם בחוק להסדרת הביטחון;

"השר" – השר לביטחון לאומי;

"ועדת הערר" – כהגדרתה בסעיף 11 בחוק להסדרת הביטחון.



## פרק ב': ייעול תקציב אבטחת התעופה:

להקים צוות בראשות המטה לביטחון לאומי ובהשתתפות שירות הביטחון הכללי, משרד התחבורה, רשות התעופה האזרחית, אגף תקציבים במשרד האוצר ואגף החשב הכללי אשר יבחן דרכים נוספות להקל את ההנחיות על מנת להפחית את עלות ההוצאה עבור אבטחת תעופה ובכלל כך באמצעות בחינת הסתמכות על מערכי אבטחה תעופה הקיימים בשדות תעופה שונים בעולם. הצוות יפרסם את המלצותיו תוך 180 יום מקבלת החלטה

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה:

עלויות האבטחה במדינת ישראל גבוהות ועולות בשיעור גבוה במיוחד בכל שנה. שיעורי הגידול של תקציבים נוספים בעולמות האבטחה הינם גבוהים מאוד ועומדים בממוצע על כ-8% בשנים האחרונות. מלבד העלות הכלכלית על תקציב המדינה הרגולציה הנוקשה באבטחה מייצרת השפעות שליליות בכלכלה הישראלית, בין היתר בשל היותה מעודדת העסקה בפריון נמוך במקום שימוש בטכנולוגיות, ובעלת השפעה ישירה על יוקר המחיה.

החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 (להלן – החוק להסדרת הביטחון) קובע כי לקצין מוסמך נתונה הסמכות לתת הנחיות מקצועיות לגוף ציבורי, לממונה ביטחון או לאחראי על אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות, בכל הנוגע לפעולות אבטחה, לרבות הנחיות בענין בקרה ודיווח (סעיף 10(א) לחוק להסדרת הביטחון). עם זאת, הקצינים המוסמכים לעיתים אינם מודעים להשלכות הכלכליות של הנחיותיהם המקצועיות, שכן ההנחיות הן פרטניות ולכן אינן בגדר רגולציה המחייבת ביצוע RIA (הערכת עלות רגולטוריות). לא זו בלבד, אלא שקיים פער מובנה בהחלטות שמתקבלות על ידי גורם שאינו אחראי על ההוצאה התקציבית ועל המשמעות הכלכליות ונדרשת הטמעה של כלים מובנים לתוך תהליך קבלת ההחלטות על מנת לסגור פער זה. מטרת שינוי החקיקה המוצע היא לייעל את מנגנוני קביעת ההנחיות המקצועיות מכוח החוק להסדרת הביטחון באופן שיטמיע שיקולים כלכליים ותקציביים, יפחית את הנטל מהגופים הציבוריים שאינו מתחייב משיקולי הביטחון ויאפשר בקרה על עלויות האבטחה אצל הגופים הציבוריים.

### פרק א'

#### לסעיף 1 (א-ג)

מוצע להקים ועדה מייעצת לקצין המוסמך, שיידרש להתייעץ עמה בטרם ייתן הנחיות מקצועיות העומדות בקריטריונים הקבועים בס"ק ט). זאת, על מנת לאפשר תהליך עבודה מעמיק וסדור של ניהול סיכונים תוך בחינת השפעות כלכליות, תקציביות ומשקיות לצד השיקולים הביטחוניים.

כמו כן, מוצע להבהיר כי תפקיד הוועדה הוא לייעץ לקצין המוסמך בעניין תהליך בחינת ניהול הסיכונים אל מול השיקולים הכלכליים, התקציביים וההשפעות המשקיות. חוות דעתה עשויה לכלול המלצות לטיוב של התהליך האמור, אך אין בה כדי לגרוע מסמכות הקצין המוסמך ליתן הנחיות מקצועיות והיא אינה נכנסת בנעלי הקצין המוסמך בבחירת החלופה האבטחתית. יובהר כי הקצין המוסמך רשאי ליתן הנחיה אף אם היא אינה עולה בקנה אחד עם המלצת הוועדה.

הוועדה תמנה גורמים בעלי מקצועיות הן בתחום האבטחה והן בתחומים כלכליים – תקציביים ובראשה יעמוד נציג רשות האסדרה, שהוא גורם בעל מומחיות בתחום תהליכי קביעת מדיניות ציבורית תוך בחינת השפעות כלכליות ומשקיות וניהול סיכונים.

בנוסף, מוצע כי כרובד ראשוני יידרשו הקצינים המוסמכים להטמיע לתוך מערך השיקולים המנחה אותם בבואם לתת הנחיות ביטחוניות גם שיקולים כלכליים ותקציביים כמו גם השפעות משקיות שעשויות להיווצר בשל ההנחיה. בטרם תינתן ההנחיה יידרש הקצין המוסמך להעביר את טיוטת ההנחיות, בהתאם לקריטריונים בסעיף ט, להתייעצות עם הוועדה המייעצת.

#### לסעיף 1 (ד-ה)

לצורך גיבוש חוות דעת הוועדה, מוצע כי הקצין המוסמך יעביר לעיון הוועדה המייעצת עם העתק לגוף הציבורי את טיוטת ההנחיות המקצועיות הנבחרות יחד עם התייחסות מקצועית לגבי האופן שבו ההנחיות המקצועיות יסייעו לאבטחת הגוף, אומדן ראשוני של העלויות, סקירת ההשלכות המשקיות האפשרויות ואת התייחסות הקצין המוסמך להיבט ניהול סיכונים וניתוח תוחלת הסיכון והעלות של החלופות האפשריות מול התועלת מהן ותוך השוואה ביניהן. זו יכולה להיעשות על בסיס פרק ב' למדריך לניהול סיכונים ברגולציה ומדיניות ציבורית שפרסם משרד ראש הממשלה באינטרנט: [https://www.gov.il/he/departments/general/risk\\_management](https://www.gov.il/he/departments/general/risk_management). ההתייחסות המקצועית

לאופן שבו ההנחיות המקצועיות יסייעו לאבטחת הגוף תוכן על ידי הקצין המוסמך, ככל שההנחיות גובשו על ידי הקצין המוסמך יחד עם הגוף הציבורי, ההסבר בדבר הצורך האבטחתי יכול להיערך על ידי הגוף הציבורי. כמו כן, סקירת ההשלכות המשקיות תוכן בהתייעצות עם הגוף הציבורי. הוועדה המייעצת יכולה, לפי שיקול דעתה, לפטור את הקצין המוסמך מהעברת מסמכים או פרטים כאמור, כולם או חלקם. עוד מוצע לאפשר לגוף הציבורי להעביר לוועדה המייעצת מסמכים מטעמו עם העתק לקצין המוסמך, וכן לאפשר לוועדה לבקש מן הגוף הציבורי גם השוואה בינלאומית במקרים רלוונטיים.

#### לסעיף 1 (ו)

מוצע כי הוועדה תודיע לקצין המוסמך תוך 30 יום האם בכוונתה לייעץ לו בעניין ההנחיות המקצועיות נושא פנייתו. עוד מוצע, כי הגוף הציבורי יהא רשאי להעביר את התייחסותו בתוך 15 ימים מיום שפנה הקצין המוסמך לוועדה.. במידה והודיעה הוועדה המייעצת כי בכוונתה לייעץ לקצין המוסמך, תמסור לו את חוות דעתה בעניין ההנחיות בתוך 90 ימים מיום שקיבלה את המסמכים. לא הודיעה הוועדה המייעצת על כוונתה לייעץ לקצין בתוך 30 ימים או הודיעה שאין בכוונתה לייעץ כאמור, או לא מסרה לקצין את חוות דעתה בתוך 90 ימים מקבלת המסמכים אזי ההנחיות יכנסו לתוקף גם ללא התייעצות עם הוועדה.

#### לסעיף 1 (ז)

מוצע להטיל על הקצין המוסמך חובה לתעד באופן מרוכז את ההנחיות המקצועיות שנתן לגופים הציבוריים המונחים, על מנת להבטיח זיכרון ארגוני ויכולת בקרה וביקורת עצמית.

#### לסעיף 1 (ח)

לצורך התאמת ההנחיות המקצועיות לצרכים ושיקולים עדכניים, מוצע כי כלל ההנחיות לגוף ציבורי יבחנו אחת לחמש שנים לכל היותר. בנוסף, יאפשר הדבר בחינה תקופתית מדי 5 שנים של מכלול ההנחיות שתקפות ביחס לגוף הציבורי ולא רק לשינויים שנעשו בהן.

#### לסעיף 1 (ט-י):

לצורך מיקוד עבודת הוועדה בהנחיות בעלות השלכות משמעותיות, מוצע לקבוע קריטריונים להנחיות המקצועיות שיוגשו לקבלת חוות דעת הוועדה: א. הנחיות מקצועיות ראשונות לגופים שלא הונחו בעבר, שנוספו לתוספות, או עברו מתוספת אחת לאחרת; ב. בחינה של כלל ההנחיות המקצועיות שניתנו לגוף ציבורי בחמש השנים האחרונות; ג. שינוי בהנחיות מקצועיות במהלך שנה נתונה, אשר עונות על התבחינים הבאים: הנחיות בעלות עלות תקציבית משמעותית על הגוף הציבורי; הנחיות שעלות יישום שינויין הוא משמעותי באופן יחסי ביחס להנחיה קודמת; הנחיות המשפיעות על מספר גופים במקביל בעלות מצטברת גבוהה; או הנחיות שלגביהן טוען הגוף הציבורי כי יישום ההנחיה המקצועית יביא לפגיעה משמעותית בהתנהלותו הכלכלית או שיהיו לו נגזרות משמעותיות על המשק, הכלכלה והחברה. כמו כן, מוצע לאפשר לוועדה המייעצת לפטור מהתייעצות עמה בעניינים מסוימים או לעניין הנחיות מקצועיות הניתנות לגופים מסוימים, אם היא מוצאת כי ההתייעצות אינה נדרשת מבחינת תכליתה.

#### לסעיף 1 (יא):

על מנת למקד את עבודת הוועדה ביחס להנחיות המקצועיות הנדרשות לבחינה, מוצע כי הוועדה לא תדון בהנחיות של קצין מוסמך לגוף שאליו הוא משתייך. זאת, כיוון שבהחלטות המתקבלות בתוך הארגון מובאים בחשבון מיני וביה גם שיקולים כלכליים ותקציביים ולא מתעורר הקושי עליו הוצבע בחלק הכללי של דברי ההסבר. עוד מוצע, לפטור מהתייעצות מצבים שבהם מחייב החוק את הקצין המוסמך להתייעץ עם גורם חיצוני, שאינו הגוף הציבורי, אשר שוקל, בין היתר, שיקולים כלכליים, תקציביים והשפעות משקיות. לסיום, להחריג את מפעלי מערכת הביטחון ומפעלים המייצרים מוצרים עבור מערכת הבטחון, כפי שמוגדרים בצו של שר הביטחון, בהתאם לפרט (3) לתוספת הראשונה לחוק ולהוראות סעיף 20 לחוק.

#### לסעיף 1 (יב):

לצורך מתן מענה לצרכים ביטחוניים דחופים, מוצע כי אם מצא הקצין המוסמך כי ישנה דחיפות ביטחונית יוכל לתת את ההנחיות לגוף הציבורי באופן מיידי ללא צורך בהתייעצות עם הוועדה, והן יעמדו בתוקף 120 יום, במהלכן יתאפשר לקיים את התהליך האמור. ככל שהדחיפות הביטחונית נמשכת וטרם הושלם תהליך הבחינה האמור, מוצע לאפשר לשר הביטחון לאומי, לשר הביטחון או לראש הממשלה, לפי העניין, להאריך את תוקפן של ההנחיות ב-120 ימים נוספים.

לסעיף 1 (יג) :

מוצע לקבוע כי את הנציג בוועדת הערר לפי סעיף 11 לחוק להסדרת הביטחון שבעל כישורים בתחום הניהול והכלכלה ימנה שר האוצר.

לסעיף 1 (יד) :

לצורך הגברת הנגישות לתהליך הגשת הערר, מוצע לקבוע כי ניתן יהיה להגיש לוועדה את הערר בטופס מקוון, וכן כי על הקצין המוסמך, ליידע בכתב את הגוף הציבורי על האפשרות שלו לבקש עיון חוזר או להגיש ערר, לפי העניין.

לסעיף 2 :

על מנת לאפשר התייעלות וחסכון תקציבי כולל במשק, מוצע להנחות את השר ממונה על רשות האסדרה לפעול לתיקון המפרטים האחידים של סוגי העסקים הטעונים אישור משטרה לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 כך שייקבע כי במקרים המתאימים תתאפשר חלופת אבטחה טריטוריאלית על ידי מאבטחים ניידים לעסקים שאינם ציבוריים המחויבים באבטחה על פי החוק ונמצאים בסמוך זה לזה.

לסעיף 3 :

במטרה לייעל ולשפר את מערכי האבטחה ולהוריד בעלויותיהם מוצע להקים צוות לבחינת הקמת מתחמים שבהם מספר גופים ציבוריים יקיימו מערך אבטחה משולב, שיביא המלצותיו בעניין קידום תיקון חקיקה בתוך 180 ימים.

פרק ב'

לסעיף 1 :

עלות אבטחת התעופה גבוהה מאוד באופן יחסי וגדלה במקביל לגידול בטיסות וביעדים של חברות התעופה הישראליות. כך לדוגמא, ההוצאות עבור אבטחת חברות התעופה הישראליות הכפילו את עצמן בין השנים 2013-2019 וההוצאה הממשלתית עבור תחום זה הגיעה לקרוב למיליארד ש"ח. בשונה משנים עברו, בעשור האחרון ישנה רגולציה מחמירה בעולם המערבי על אבטחת שדות התעופה. לאור זאת, מוצע להקים צוות, בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים, אשר יבחן דרכים נוספות להקל את ההנחיות על מנת להפחית את עלות ההוצאה עבור אבטחת תעופה ובכלל כך באמצעות בחינת הסתמכות על מערכי אבטחה תעופה הקיימים בשדות תעופה שונים בעולם. הצוות יפרסם את המלצותיו תוך 180 יום מקבלת החלטה זו.

תקציב:

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא :

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## הסדרת הזכאות לקצבת גישור בשירותי הביטחון

### מחליטים

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 חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**):

#### 1. לתקן את חוק הגמלאות באופן הבא:

- א. שר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובהתאם להמלצת ראש המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים או ראש שירותי הביטחון הכללי (להלן – **ראש הארגון**), לפי העניין, לקבוע בצו רשימת תחומי עיסוק (להלן – **מקצועות**) לכל אחד משירותי הביטחון בנפרד (להלן – **צו המקצועות**), אשר כלל 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 (להלן – **קצבת גישור**) לאחר פרישה מהשירות. צו המקצועות של כל אחד משירותי הביטחון יותקן לראשונה לאחר התקנת תקנות הגישור של אותו ארגון.
  - ב. לצו המקצועות יתווספו מעת לעת מקצועות הקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשווקים אלה, בהתאם למנגנון המתואר בסעיף קטן (א) לעיל, אם מתקיימים לגביהם אחד או יותר מהתנאים הבאים:
  - ג. שירות הביטחון מתקשה לגייס כוח אדם במקצוע זה בעקבות הסרת מועמדות של מועמדים מתאימים או לשמר כוח אדם כתוצאה מעזיבת שירות הביטחון, בשל תנאי השכר המוצעים ועל אף הזכאות הפוטנציאלית לקצבת גישור.
  - ד. מקצוע אשר מתאים להעסקה לתקופה קצרה בשל כך שהכישורים הנדרשים במקצוע משתנים באופן תדיר או שהם צפויים להתייחר כתוצאה משינויים טכנולוגיים או אחרים, וזאת בשים לב למאפיינים הייחודיים של שירות הביטחון.
  - ה. מקצוע שנדרשת בו מומחיות אשר נובעת מניסיון משמעותי בתחום העיסוק או השכלה אקדמית רחבה במיוחד טרם תחילת ההעסקה בארגון, וזאת בשים לב למאפיינים הייחודיים של המקצוע, לרבות רמת המעבריות בתוך הארגון המאפיינת את המקצוע, לצד המאפיינים הייחודיים של שירות הביטחון.
  - ו. מקצוע שבו במשך שלוש השנים שקדמו להמלצת ראש הארגון להוספתו לצו המקצועות, הייתה לעובדי המקצוע בשירות הביטחון אפשרות בחירה בין העסקה במסלול המזכה בקצבת גישור להעסקה במסלול שאינו מזכה בקצבת גישור, וכי 75% ומעלה מכלל המועסקים החדשים או 50% מכלל העובדים במקצוע בחרו במסלול העסקה שאינו מזכה בקצבת גישור.
2. להטיל על שר האוצר, בהסכמת ראש הממשלה, להתקין את צו המקצועות עבור כל אחד משירותי הביטחון לאחר תיקון החקיקה המפורטת בסעיף זה.
3. צו המקצועות יעודכן מעת לעת ויתווספו לו מקצועות בהתאם לתנאים המפורטים בסעיף 1(ב) לעיל.
4. לאחר הוספת מקצוע לצו המקצועות, נציבות שירות המדינה תודיע לארגון ולמשרד האוצר מה הם התפקידים הנכללים במקצוע שמופיע בצו. נציבות שירות המדינה תעדיין את הודעתה כאמור מעת לעת, בהתאם לצורך.
5. לקבוע כי עובדים המועסקים במקצוע הכלול בצו המקצועות יועסקו בחוזה מיוחד בהתאם לסעיף 40 בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959 ולהנחות את ראש הממשלה לתקן את תקנות שירות המדינה (מינויים) (חוזה מיוחד), התש"ך-1960, כך שייקבע כי ניתן יהיה להעסיק עובדים שייקלטו במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים במקצועות המפורטים בצו המקצועות במסלול שאינו מוביל לכתב מינוי ולפרישה מוקדמת בהסדר של פנסיה גישור. זאת, לאחר שנציב שירות המדינה אישר כי מדובר בתפקיד הנכלל במקצוע שבצו המקצועות.
6. לקבוע כי עובדים המועסקים במקצוע הכלול בצו המקצועות יועסקו בחוזה מיוחד בהתאם לסעיף 40 בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט – 1959 ולהנחות את ראש הממשלה לתקן את תקנות שירות הביטחון הכללי (העסקה לפי חוזה מיוחד), תשע"ח-2018, כך שייקבע כי ניתן יהיה להעסיק עובדים שייקלטו בשירות הביטחון הכללי במקצועות המפורטים בצו המקצועות במסלול שאינו מוביל לכתב מינוי ולפרישה מוקדמת בהסדר של פנסיה גישור. זאת, לאחר שנציב שירות המדינה אישר כי מדובר בתפקיד הנכלל במקצוע שבצו המקצועות.

7. להטיל על שר האוצר, לאחר התייעצות עם ראש הממשלה, להביא לאישור ועדת הכספים של הכנסת תקנות גישור מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות עבור כל אחד משירותי הביטחון, וזאת תוך 60 יום ממועד השלמת ההליכים המפורטים בסעיפים 1, 2, 4, 5 ו-6, לעיל.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים (להלן – **המוסד**) ושירות הביטחון הכללי (להלן – **שב"כ**, וביחד – **שירותי הביטחון**) נדרשים לגייס כח אדם איכותי למקצועות המתאימים לתקופת העסקה משתנות, בשל היכולות והכישורים הנדרשים בהם, אשר משתנים בקצב גבוה בשל התפתחות טכנולוגית מואצת או בשל השיקולים הייחודיים של שירותי הביטחון. בנוסף, ישנם מקצועות בהם נדרש כח אדם בעל ניסיון משמעותי או השכלה ייחודית (כגון פסיכולוגים) וכן מקצועות אשר המגמות בשוק האזרחי לגביהם מעידות על יכולת התניידות גבוהה לצד שכר גבוה. עבור מקצועות מסוימים, המודל של תגמול פנסיוני בעתיד (בין גיל הפרישה המוקדמת בארגונים הביטחוניים לגיל בו ניתן לפרוש בהתאם לגילאים המפורטים בחוק גיל פרישה) סותר את המגמות העכשוויות בשוק העבודה. לפי סקר של חברת PwC (Millennials at work, 2019), הסיבה המרכזית לבחירה מקום העבודה בקרב בני דור ה-Y, ילידי שנות ה-80 ו-90, היא גובה המשכורת התחלתית (29%). באופן דומה, רק 6% מהמשיבים העידו כי הם מעריכים שיעבדו במקום עבודה אחד בלבד, לעומת 52% המעריכים שיעבדו בשניים עד חמישה מקומות עבודה לאורך חייהם, ואילו 34% מעריכים כי יעבדו ביותר מחמישה מקומות עבודה.

ההוצאות על תשלום גמלאות מהוות חלק משמעותי מתקציבי גופי הביטחון. לפי הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2021, התשלום החזוי לגמלאות בשירותי הביטחון בשנת 2040 צפוי לעמוד על כ-16.55 מיליארד ש"ח. יחד עם זאת, מרבית עובדי שירותי הביטחון כיום מבוטחים במסלולי פנסיה צוברת והיו זכאים לפרישה מוקדמת וקבלת קצבת גישור במועד פרישתם מהארגון, דבר שעשוי להוביל לגידול בהתחייבויות האקטואריות של המדינה בעתיד.

ביום 16 באוגוסט 2022 חתמו משרד האוצר והמוסד על הסכם בדבר הסדרת קצבאות הגישור לעובדי המוסד, ובימים אלו עתיד להחתם הסכם דומה עם שב"כ. במסגרת ההסכמים האמורים הוחלט להוסיף לשירותי הביטחון מסלולי העסקה בחוזים אישיים אך ללא זכאות לכתב מינוי ולפרישה מוקדמת המזכה בקצבת גישור. הדבר יאפשר לשירותי הביטחון מודל העסקה דינאמי ולגייס כוח אדם איכותי יותר בהתאם להעדפות במקצועות אלו.

לאור זאת, מוצע לתקן את חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 ואת התקנות העוסקות בהעסקה בחוזה מיוחד בכל אחד משירותי הביטחון, ולקבוע תבחינים ותנאים למסלולי העסקה במקצועות מסוימים בשירותי הביטחון שלא יובילו לכתב מינוי ולזכאות לפרישה מוקדמת במסלול של קצבת גישור. כמו-כן, מוצע כי רשימת המקצועות האמורה תעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים העתידיים, הן בשוק התעסוקה והן בצרכי שירותי הביטחון, בהתאם להמלצת ראש המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים או ראש שירות הביטחון הכללי לפי העניין.

תקציב  
אין

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## יבוא כלי רכב ישירות על ידי מינהל הרכב הממשלתי

### מחליטים

1. לתקן את חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן – חוק הרישוי), כך שבסעיף 31(א)(4) לחוק הרישוי, במקום מינהל הרכש הממשלתי יבוא החשב הכללי במשרד האוצר, או גורם שהסמיך לכך, שיהיה רשאי לייבא בעצמו כלי רכב לצורך שימוש בהם במוסדות המדינה ובממשלה על זרועותיה, ללא מגבלה כמותית או איכותית, ומבלי שיחולו המגבלות האמורות בסעיף 31(א)(4) למעט המגבלה כי הרכב מיועד לשימוש במשרד ממשלתי או ביחידות סמך שלו, שתיוותר על כנה.
2. להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לתקן את תקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (יבוא רכב ושיווק, תיווך בייבוא אישי ואגרות), התשע"ז-2016, כך שעל יבוא כלי רכב מתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר בידי החשב הכללי או גורם שהסמיך לכך מכוח ההסדר המפורט בסעיף 1, יחולו הוראות התחזוקה והאחריות החלות על יבוא אישי של רכב המפורטות בתקנה 6 לתקנות האמורות, בשינויים המחויבים; עד לתיקון התקנות כאמור, לא יוכל החשב הכללי לייבא כלי רכב מתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מינהל הרכב הממשלתי באגף החשב הכללי במשרד האוצר הינו גוף הרכש והניהול המרכזי לרכבי הצי הממשלתי, אשר כולל בחובו את רכבי משטרת ישראל, רשות בתי הסוהר, רשות הכבאות ורכבי משרדי הממשלה השונים. צי הרכב הממשלתי מונה כ-15,000 כלי רכב, הנרכשים כיום באמצעות התקשרויות עם יבואני רכב מסחריים.

סעיף 31 לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016 (להלן – סעיף 31, וחוק הרישוי, בהתאמה), קובע את הגורמים הרשאים לקבל ממשרד התחבורה רישיון לייבוא רכב, ותנאים נוספים החלים על יבוא רכב באמצעות גורמים כאמור. בפרט, נקבע כי מינהל הרכש הממשלתי רשאי לייבא כלי רכב לצורך שימוש במשרד ממשלתי או ביחידות סמך, באישור סגן המנהל הכללי של משרד התחבורה לתנועה, אך ורק אם הרכב נועד לענות על צורך מיוחד ורק אם הדגם המיובא אינו מיובא על ידי יבואן מסחרי.

סעיף 31 מצמצם משמעותית את יכולת הממשלה, באמצעות מינהל הרכש הממשלתי לספק מענה נדרש לשימוש בצי הרכב, ומגביל את רכישת כלי הרכב לרכישה באמצעות יבואני רכב מסחריים הפועלים בישראל. ואכן, לפחות במהלך השנתיים האחרונות כלל לא נעשה שימוש בסמכות מינהל הרכש הממשלתי לייבא כלי רכב, בין היתר לאור מגבלות אלה, ובשים לב לכך שהגורם המוסמך לניהול צי הרכב הממשלתי הוא מינהל הרכב הממשלתי.

לפיכך, כאשר הממשלה מחויבת לרכוש כלי רכב מיבואני הרכב, שהם גופים מסחריים הפועלים למטרות רווח, היא נדרשת לשלם עבור שירותי הייבוא והרווח של היבואנים. כל זאת, כאשר מינהל הרכב הממשלתי יכול בעצמו להתקשר עם יצרני הרכב העולמיים באופן ישיר ולייבא את כלי הרכב הדרושים לפעילויות השונות של הממשלה בעצמו, תוך חיסכון כספי ניכר לתקציב המדינה ותוך ביטול התלות של המדינה ביבואני רכב, באופן שיאפשר להגדיל את מגוון הרכבים העומדים לרשות הממשלה (אשר כיום מוגבלים אך ורק לדגמים אותם בוחרים היבואנים לייבא).

לאור האמור לעיל, מוצע לתקן את חוק הרישוי כך שהחשב הכללי, או מי שהסמיך לכך, יצטרף לרשימת הגורמים המנויים בסעיף 31 הרשאים לייבא כלי רכב לצורך שימוש בהם במוסדות המדינה ובממשלה על זרועותיה, במקום מינהל הרכש הממשלתי, וזאת ללא מגבלה כמותית או איכותית, ובפרט ללא המגבלות הקיימות כיום על יבוא כלי רכב על ידי מינהל הרכש הממשלתי למעט המגבלה כי הרכב מיועד לשימוש במשרד ממשלתי או ביחידת סמך שלו. כך, יבוטלו המגבלות לפיהן הרכב המיובא נועד לענות

על צורך מיוחד, שדגם הרכב אינו מיובא על ידי יבואן מסחרי, ושסגן המנהל הכללי של משרד התחבורה לתנועה אישר את הייבוא. ההסמכה לחשב הכללי מוצעת בהיותו הגורם הממשלתי האחראי על רכש מרוכז עבור הממשלה, והוא יהיה רשאי להאציל סמכות זו ליחידה הממשלתית הרלוונטית כפי שתהיה מעת לעת.

יצוין, כי יבוא כלי רכב על ידי הממשלה לשימושה הוא פרקטיקה מקובלת במינהלי רכב מקבילים במדינות ה-OECD, אשר אינם מגבילים עצמם לרכישה מן היבואן בלבד.

יודגש כי אין במתן אפשרות ייבוא כמוצע בכדי לעורר חשש ביחס לאחריות או לתחזוקת כלי הרכב. גם לפי נוסח חוק הרישוי כיום, חובתו של יבואן ישיר היא לספק שירותי תחזוקה, לממש את אחריות יצרן הרכב ולטפל בתקלות בטיחות סדרתיות ביחס לכל כלי רכב מתוצר שהוא מייבא, אף אם הוא לא ייבא את כלי הרכב בעצמו. במילים אחרות, כלי רכב המיובא על ידי גורם שאינו היבואן הישיר, יהיה זכאי לקבל שירותי אחריות ותחזוקה מהיבואן הישיר שמייבא את אותו תוצר, אף לדגם אחר של אותו תוצר שיובא על ידי גורם אחר. אין בשינוי המוצע של חוק הרישוי, בכדי לשנות מהחובה האמורה שחלה על יבואן ישיר, כך שגם כלי רכב שייבאו על ידי החשב הכללי או מי שהסמיך לכך יקבלו מענה כאמור, כמו כל יבואן שאינו היבואן הישיר.

להשלמת התמונה יצוין כי בהתאם לדין הקיים, החובה לאספקת שירותי תחזוקה, מימוש אחריות יצרן וטיפול בתקלות בטיחות סדרתיות איננה חלה על יבואן ישיר, ביחס לרכבים שיובאו לישראל מתוצר שאינו מיובא על ידו. המדובר בכלי רכב מיצרנים אשר לא מיובאים באופן סדיר לישראל. במטרה לספק מעטפת תחזוקתית לרכבים אשר מיובאים לישראל מתוצר שאינו מיובא ע"י יבואן ישיר, נקבע הסדר פרטני בתקנות 5 (ביחס לייבוא על ידי יבואן זעיר) ו-6 (ביחס לייבוא אישי של רכב) לתקנות רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב (ייבוא רכב ושיווק, תיווך בייבוא אישי ואגרות), התשע"ז-2016, לפיו על המייבא להמציא לרשות המוסמכת התחייבות יצרן הרכב בדבר שירותי תחזוקה, אחריות, תיקון תקלות סדרתיות, הפעלת מוסך, או לחילופין אישור היצרן לספק שירותים אלה במדינת חוץ. על אף הסבירות הנמוכה בייבוא כלי רכב כאלה עבור הממשלה, מוצע להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לתקן את התקנות האמורות, כך שהוראות האחריות והתחזוקה ביחס לרכב מתוצר שאינו מיובא על ידי יבואן ישיר יחולו גם ביחס לכלי רכב שייבא החשב הכללי. זאת, על מנת שלא להותיר סמכות ייבוא מבלי שיובטח מענה לצורכי אחריות ותחזוקה של כלי הרכב המיובא.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## אי-הכללת רכיב במשכורת הקובעת בהתאם להסכם קיבוצי

### מחליטים

1. לתקן את סעיף 8 לחוק הגימלאות, כך שלגבי מי שפורש משירות המדינה לאחר התיקון המוצע, לא ייכלל במשכורתו הקובעת, כהגדרתה בסעיף האמור, רכיב שכר אשר לגביו נקבע בהסכם קיבוצי שנחתם לאחר התיקון המוצע (להלן – **ההסכם הקיבוצי**), כי לא יובא בחשבון לצורך חישוב המשכורת הקובעת, ובלבד שמתקיימים כל אלה:
  - א. רכיב השכר 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;
  - ב. לגבי הפורש מתקיים אחד התנאים הבאים:
    - (1) ההסכם הקיבוצי חל לגביו ערב פרישתו;
    - (2) הוא זכאי, ערב פרישתו, לרכיב השכר במשכורתו בשל הצמדת משכורתו למשכורת של עובד אשר לגביו חל ההסכם הקיבוצי;
    - (3) ערב פרישתו הוא היה עובד כוחות הביטחון והיה זכאי לרכיב השכר במשכורתו.
2. קידום התיקון המוצע בסעיף 1 כפוף לאמור בסעיף 4 להחלטה מס' 4845 מיום 7 בפברואר 1999, שלפיו הממשלה לא תגיש כל הצעת חוק לתיקון חוק הגמלאות אלא לאחר קבלת הסכמת ההסתדרות הכללית החדשה, בהיותה הארגון המייצג את מספר העובדים הגדול ביותר במדינה.
3. לתקן את סעיף 5 לחוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985, כך שלגבי מי שפורש משירות הקבע בצה"ל לאחר התיקון המוצע, לא ייכלל במשכורתו הקובעת, כהגדרתה בסעיף האמור, רכיב שכר אשר לגביו נקבע כי לא ייכלל במשכורת הקובעת לעניין סעיף 8 לחוק הגמלאות, בהתאם לתיקון החוק המוצע בסעיף 1.
4. לעניין החלטה זו –

**"חוק הגימלאות"** – חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970;

**"עובד בכוחות הביטחון"** – שוטר, סוהר או עובד המדינה בשירות הביטחון הכללי או המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים.

### דברי הסבר

**רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**  
בהתאם לסעיף 8 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), (ובדומה לכך גם בהסדרי פנסיה אחרים המבוססים על המתכונת של חוק הגמלאות), רכיבי שכר אשר משתלמים מידי חודש ואשר אינם מותנים בתנאי כלשהו נכללים במשכורת הקובעת לצורך חישוב קצבה בפנסיה תקציבית, ללא כל תנאי נוסף.

בשנים האחרונות גובר הצורך בתיקון עיוותים אשר קיימים בשכר העובדים במגזר הציבורי ובביצוע שינויים במבנה השכר הקיים במגזר הציבורי וברכיבי שכר המשולמים במסגרתו.

נמצא למשל, כי רכיבי שכר מסוימים מעודדים לעיתים התנהגות לא רצויה בקרב העובדים וכי הם אף בעלי השפעה שלילית בהיבט הרוחבי, כגון תשלומים בגין הוצאות רכב אשר מעודדים רכישה של רכבים פרטיים ונסיעה בהם, ובכך יוצרים השלכות בתחום התחבורה, התשתיות והגנת הסביבה.

כן נמצא שיש רכיבי שכר שמשפיעים באופן שלילי על פריון העבודה במגזר הציבורי. התשלום של רכיבים מסוימים אף יוצר עיוות ממשי באופן התגמול של העובדים. קיים רצון לתקן עיוותים כאלו וליצור מבנה שכר אשר קושר את התגמול באופן ברור יותר להישגים ולביצועים של העובדים.

לרוב מדובר ברכיבי שכר משתנים ומותנים, שאינם כלולים במשכורת הקובעת לחישוב פנסיה תקציבית. קיים חשש, כי ביצוע השינויים המבוקשים בשכר, באופן שיווצרו רכיבי שכר בעלי מאפיינים שונים



מאלו של רכיבי השכר המקוריים, במציאות של הוראות החוק הקיימות בעניין חישוב הפנסיה התקציבית, יביא לקביעה כי יש לכלול את רכיבי השכר החדשים במשכורת הקובעת לחישוב הפנסיה התקציבית. חשש זה מהווה חסם משמעותי, שמונע מהמעסיקים במגזר הציבורי לבצע את השינויים החשובים המתבקשים. זאת, שכן במצב כזה, ביצוע שינויים כאלו עלול להיות בעל השלכות כבדות על תקציב המדינה, וזאת דרך הגדלת החבות האקטוארית של מדינת ישראל בגין הפנסיה התקציבית.

הצורך בביצוע שינויים ברכיבי שכר במגזר הציבורי נוצר גם עקב המעבר מהסדר של פנסיה תקציבית להסדר של פנסיה צוברת, אשר הוחל במגזר הציבורי בשנת 2002 (ובשנים הסמוכות לאחר מכן). מבנה השכר הקיים בשירות המדינה ובחלק מהמגזר הציבורי מתאים יותר לעולם של פנסיה תקציבית. מאז המעבר של המגזר הציבורי להסדר של פנסיה צוברת כאמור, גובר הצורך להתאים את מבנה השכר למודל החדש. כמפורט לעיל, במציאות של הוראות החוק הקיימות, החשש מפני יצירת עלות אקטוארית משמעותית נוספת, בשל גידול בחלק השכר העונה על ההגדרות של "משכורת קובעת" בחוק הגמלאות, אשר יביא להגדלת תשלומי הפנסיה התקציבית בעתיד, מהווה חסם בפני ביצוע השינויים המתבקשים.

כמו כן, במסגרת רפורמות ושינויים מבניים מקובל לבצע שינויים במבנה השכר וברמות השכר, בהתאמה לשינוי או לרפורמה שהוחלו. גם במקרים כאלו קיים החשש האמור לעיל מפני יצירת עלות אקטוארית משמעותית. במקרים מסוימים נמצא פתרון באמצעות תיקון חקיקה, בחוק הגמלאות או מכוחו (כגון במקרה של הקמת רשות מקרקעי ישראל), אך לא בכל המקרים קיימת אפשרות כזו.

במסגרת דיונים שהתקיימו מול הסתדרות העובדים הכללית החדשה, הצדדים הביעו רצון משותף לבצע שינויים במבנה השכר הקיים במגזר הציבורי, תוך תיקון עיוותים שנמצאו בו, ולהביא לעידוד התנהגות שתורמת להעלאת הפיריון במשק. בתוך כך, ההסתדרות הביעה נכונות לדון בכך שנושא הכללתו של רכיב שכר במשכורת הקובעת בפנסיה תקציבית יוכל להיקבע על ידי הצדדים למשא ומתן קיבוצי ולא רק בהתאם להגדרות שבחוק.

לאור זאת מוצע לתקן את סעיף 8 לחוק הגמלאות, כך שניתן יהיה לקבוע בהסכם קיבוצי שרכיב שכר לא ייכלל במשכורת הקובעת לחישוב קצבה בפנסיה תקציבית (הכוונה ככלל לרכיבים עתידיים כמו המרה של רכיב שכר קיים שאינו כלול במשכורת הקובעת לרכיב שכר קבוע וכיו"ב).

יצוין כי תיקון כאמור בחוק הגמלאות, אשר חל בשירות המדינה, ישפיע גם על הסדרי פנסיה תקציבית אצל מעסיקים אחרים במגזר הציבורי, כדוגמת חלק מהתאגידים הסטוטוריים, אשר לגבי עובדיהם מוחל חוק הגמלאות, או כדוגמת הרשויות המקומיות, אשר לגביהן אומצו הוראות חוק הגמלאות באופן הסכמי.

## לסעיף 1

לאור האמור לעיל, מוצע לתקן את סעיף 8 לחוק 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 ושלא 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 רכיב שכר מהמשכורת הקובעת, באופן שהם לא ייכללו בבסיס לחישוב הגמלה לגבי עובדים שיפרשו לאחר התיקון המוצע ושערב פרישתם חל לגביהם ההסכם הקיבוצי. 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.

## לסעיף 2

בהחלטה מס' 4845 מיום 7 בפברואר 1999, בסעיף 4 להחלטה, 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, קידום התיקון לחוק הגמלאות כאמור בהצעת החלטה זו מותנה בקבלת הסכמתה של ההסתדרות העובדים הכללית החדשה לתיקון המוצע.

## לסעיף 3

היות 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 בו 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.

מובהר כי אין בהחלטה זו כדי לשנות את האופן שבו מוחלים הסדרי שכר בגופי הביטחון (קרי: צה"ל, המשטרה, שירות בתי הסוהר ושירותי הביטחון), לרבות קיום שיח עם גופים אלה ככל שהדבר רלוונטי.

## תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם.

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא.

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## התנהלות שירות המדינה בעקבות נקיטת צעדים ארגוניים

### מחליטים

במטרה לשפר את יכולת ההתמודדות של הממשלה, בכובעה כמעסיקה, עם שביתות מלאות וחלקיות הננקטות על-ידי העובדים בשירות המדינה, הן באמצעות היערכות מוקדמת לקראת שביתות כאמור והן במהלך קיומן של שביתות כאמור על-ידי העובדים, ובמטרה לייעל את השימוש בכלים העומדים לרשות הממשלה לפי דין לצורך עמידה על זכויותיה כמעסיק המתמודד עם שביתות:

### אי תשלום שכר בעת שביתה מלאה ותשלום שכר ראוי בעת שביתה חלקית

על מנת להבטיח כי בהתאם לזכויותיו של מעסיק לפי כללי משפט העבודה הקיבוצי, לא ישולם שכר לעובדים בעד פרק זמן בו נקטו שביתות מלאות וישולם שכר ראוי בלבד במקרים של שביתה חלקית (עיצומים) בשירות המדינה, בהתאם להחלטה מס' 647 מיום 22 באפריל 1980 והחלטה מס' 646 מיום 26 במאי 1981:

1. לאמץ את הוראות חוזר הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - **הממונה על השכר**) מיום 2 ביולי 2019 בנושא: "הנחיות בדבר אי תשלום שכר בעת שביתה מלאה ותשלום שכר ראוי בעת שביתה חלקית (עיצומים) - ריענון נהלים", המצורף כנספח א' להחלטה זו (להלן - **חוזר הממונה על השכר**) וכפי נוסחו המעודכן, מעת לעת, ולהורות להנהלות משרדי הממשלה, יחידות הסמך והרשויות הפנים ממשלתיות (להלן - **המשרדים ו- הנהלות המשרדים**, בהתאמה) לפעול בהתאם לאמור בו.
2. להטיל על הממונה על השכר לעדכן מעת לעת את חוזר הממונה על השכר, בשל צורך להתאימו לשינויים בדין ובכללי משפט העבודה, להסיר חסמים להעברת מידע או ליישול הטיפול מצד המדינה, כמעסיקה, באירועים של שביתות בשירות המדינה.
3. להנחות את הנהלות המשרדים לפעול בהתאם לאמור להלן:
4. עם פרוץ שביתה (מלאה או חלקית) בשירות המדינה, או עם היוודע השביתה המתוכננת, לפי המוקדם מביניהם, ידווח על כך המנהל הכללי של המשרד הרלוונטי לממונה על השכר באופן שייקבע.
5. לקיים את הנחיות הממונה על השכר ביחס להתמודדות עם שביתות מלאות ושביתות חלקיות של העובדים, כפי שיינתנו מעת לעת לגבי שביתות בכלל או לגבי שביתה מסוימת.
6. להעביר לממונה על השכר, במהלך עיצומים, פירוט השכר הראוי שלדעת הנהלת המשרד יש לשלם לעובדים, אשר משקף לדעתה את שווי העבודה שנעשתה, לאור מהות העיצומים והיקפם.
7. להימנע מלהגיע להסדרים עם העובדים בדבר עבודה חליפית או השלמת עבודה מכל סוג שהוא, בעקבות שביתה מלאה או חלקית, ללא הוראה או אישור אשר ניתנו באופן מפורש, בכתב ומראש על-ידי הממונה על השכר.
8. להנחות את הממונה על השכר להציג בפני הממשלה, אחת לשנה, דין-וחשבון מסכם שיכלול את הנתונים להלן באשר לשנה החולפת:
  - א. השביתות המלאות והחלקיות שננקטו בשנה החולפת בשירות המדינה והיקפיהן;
  - ב. האם בוצע אי-תשלום שכר בשביתה מלאה או תשלום שכר ראוי בגין שביתה חלקית;
  - ג. מידע בדבר אופן יישום הוראות חוזר הממונה על השכר ובפרט לעניין העברת המידע הנדרש על ידי הנהלות המשרדים.

### סירוב לקבל עבודה חלקית

1. לאמץ את מכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר מיום 2 ביולי 2019 בנושא: "הנחיות בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית", המצורף כנספח ב' להחלטה זו (להלן - **מכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר**).
2. להנחות את הנהלות המשרדים:
  - א. לפעול בהתאם לאמור במכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר.
  - ב. לפעול בהתאם להנחיות הממונה על השכר בעניין סירוב לקבל עבודה חלקית, כפי שיינתנו מעת לעת; ואולם לעניין עצם ההחלטה בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית, אם סבר המנהל הכללי של המשרד הרלוונטי שהחלטת הממונה על השכר בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית של

- עובדי המשרד הרלוונטי, פוגעת באספקת שירות שלדעתו חיוני להמשיך לספק לציבור, רשאי הוא להעביר טענותיו בעניין בכתב ולבקש כי ההחלטה אם לסרב לקבל עבודה חלקית, תוכרע במשותף על ידי הממונה על השכר ונציגי שירות המדינה.
- ג. להימנע מלהגיע להסדרים כלשהם עם העובדים בדבר עבודה חליפית או השלמת עבודה מכל סוג שהוא, בעקבות סירוב לקבל עבודה חלקית, ללא הוראה או אישור אשר ניתנו באופן מפורש, בכתב ומראש על-ידי הממונה על השכר.
3. מנכ"ל המשרד הממשלתי או יחידת הסמך או הרשות הפנים ממשלתית, לפי העניין, יהיה האחראי הישיר לביצוע הוראות סעיף 6 להחלטה זו.
4. מובהר כי הממשלה לא תשלם שכר עבור ימים אשר לגביהם הודע לעובדים על סירוב לקבל עבודה חלקית כאמור.
5. להנחות את הממונה על השכר להציג בפני הממשלה, מדי שנה, דין וחשבון לגבי אופן יישום הוראות החלטה זו בעניין סירוב לקבל עבודה חלקית.
6. להנחות את הממונה על השכר לדווח לנציגי שירות המדינה, במקרה בו לא קיים בעל תפקיד אחת מההוראות האמורות בסעיף 3 או בסעיף 6 להחלטה זו או בהנחיה של הממונה על השכר בהתאם להחלטה זו. עם קבלת דיווח כאמור, יבחן נציגי שירות המדינה האם יש באי-קיום הוראה או הנחיה כאמור, כדי להוות עילה לנקיטת הליכים משמעתיים נגד בעל התפקיד האמור.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

1. במסגרת סכסוכי העבודה המוכרזים על-ידי ארגוני העובדים היציגים בשירות המדינה, נוקטים הארגונים היציגים צעדים ארגוניים. צעדים אלה הינם בעלי השלכה לא רק כלפי המעסיק, אלא כלפי כלל הציבור, לרבות צדדים שלישיים. צעדים אלה יכול שיבואו לידי ביטוי במגוון הכלים העומדים לרשות עובדים בהפעלת נשק השביתה. בכלל זה שביתה מלאה, קרי הפסקה מלאה של העבודה, ולעיתים קרובות מעדיפים הארגונים נקיטת צעדים ארגוניים בדמות של שביתה חלקית. שביתה חלקית משמעה כל צורת עבודה המהווה סטייה, באופן מאורגן, מתהליך העבודה התקין.
2. הממשלה קבעה בהחלטה מס' 647 מיום 22 באפריל 1980 ובהחלטה מס' 646 מיום 26 במאי 1981, כדלקמן:
- א. הממשלה לא תשלם שכר עבודה עבור ימי שביתה.
- ב. הממשלה תשלם שכר חלקי בלבד עבור ימי שביתה חלקית (עיצומים).
3. עובדים שלא השתתפו בשביתה זכאים לשכר עבודה מלא. כמו כן, עובדים שהשתתפו בעיצומים זכאים רק לשכר ראוי בהתאם להיקף עבודתם החלקית. לפיכך יישום החלטות הממשלה האמורות מצריך איסוף מידע בדבר היקף השביתה או העיצומים וזהות העובדים המשתתפים בהם. המידע בדבר השביתה או העיצומים, היקפם וזהות המשתתפים בהם, ככל שניתן לאוספו, יכול להיאסף רק על ידי הנהלת המשרד, האחראית באופן ישיר על עובדי המשרד, ולא על ידי הממונה על השכר שהוא גורם מטה. לכן שיתוף הפעולה של הנהלת המשרד הוא הכרחי לשם קיום החלטות הממשלה.
4. לשם כך פרסם הממונה על השכר חוזר ובו הנחיות למשרדים בדבר העברת מידע לממונה על השכר בעת שביתות מלאות או חלקיות (עיצומים), אי תשלום שכר בעת שביתות, ותשלום שכר חלקי בלבד לפי היקף העבודה שבוצעה ("שכר ראוי") בעת שביתות חלקיות.
- אלא שבמקרים רבים הוראות הממונה על השכר בנושא לא מולאו באופן מלא או לא מולאו כלל, סוכל ביצוען של החלטות הממשלה בנושא, ולעובדים השובתים שולם שכר מלא כרגיל.
5. אי ביצוע של החלטות הממשלה בנושא זה מפר את מאזן הכוחות והלחצים בין המדינה כמעסיקה לבין העובדים הנוקטים שביתה מלאה או חלקית, שכן תשלום שכר מלא בזמן שביתה משמעו שלחץ השביתה מופעל כולו על המדינה, ואילו העובדים לא נושאים ב"מחיר" השביתה, שכן הם לא מאבדים שכר עבודה באופן הנלווה לפי דין למימוש זכות זו. הדבר עשוי להשפיע לרעה על תוצאותיו הסופיות של המשא-ומתן עם העובדים ולהביא לתוצאות כלכליות שאינן אופטימליות. בנוסף, אי-ביצוע של החלטות הממשלה מביא כמובן להוצאות מיותרות מקופת המדינה על שכר בגין עבודה שלא בוצעה ומקשה על המדינה להתגונן מפני נזקי השביתה.

6. לפיכך מוצע לעגן את חובת הנהלות המשרדים לפעול בהתאם לאמור בחוזר הממונה על השכר, ובתוך כך את החובה להעביר מידע לגבי שביתות מלאות וחלקיות, בהחלטת ממשלה, להנחות את הנהלות המשרדים להעביר לממונה על השכר פירוט של השכר הראוי שלדעת הנהלת המשרד יש לשלם לעובדים, אשר משקף לדעתם את שווי העבודה שנעשתה, להימנע מהגעה להסדרים עם העובדים, בעקבות השביתה, ללא הוראה ואישור של הממונה על השכר וכן להורות על קבלת דין וחשבון אחת לשנה בדבר היקפי השביתות המלאות והחלקיות בשירות המדינה ובדבר יישום הוראות החלטה זו.

7. בפסיקה נקבע כי בשביתה חלקית, כמו בשביתה רגילה, מושעה חוזה העבודה המקורי בין הצדדים שהיה קיים ערב הצעדים הארגוניים. השעיה זו פירושה השעיית החובות ההדדיים של צד לרעהו - של העובד לביצוע העבודה לה נשכר, ושל המעסיק לשלם שכר. במקום החוזה המקורי באה "הצעה" להעסקה במתכונת חלקית, על ידי כלל העובדים או חלקם. העובדים נתפסים כמציעים למעסיקם חוזה עבודה חדש הכולל ביצוע חלקי של העבודה (דב"ע 2-35 ברוך קוזלוביץ - אורדן בע"מ פד"י יב', 200, סעיף 10; וכן דב"ע (ארצי) לו' 4-5 משה גינסטלר ואח' - מדינת ישראל ח(1) 03; ס"ק 504/09 ארגון כוח לעובדים - מכון דוידסון לחינוך מדעי (ניתן ביום 23.03.09)).

8. במקרה בו העובדים מציעים למעסיקם חוזה עבודה חדש הכולל ביצוע חלקי של העבודה, עומדות לרשות המעסיק שתי ברירות:

האחת, סירוב להצעת העובדים לבצע עבודה חלקית. סירוב לקבל עבודה חלקית משמעו סירוב המעסיק לקבל את הצעת העובדים לביצוע עבודה חלקית (עיצומים), במקום עבודה מלאה. במצב זה אין התוצאה שונה מזו אשר בשביתה מלאה וסדירה. הברירה השנייה, הסכמה להצעה בדבר ביצוע עבודה חלקית (עיצומים). במקרה שכזה המעסיק ממשיך בהעסקת העובדים בפועל במהלך העיצומים, ובהעדר הסדרה אחרת הנוגעת לשכר בגין תקופה זו – זכאים העובדים הנוקטים עיצומים לשכר ראוי ולא לשכר ההסכמי.

9. חופש השביתה של העובדים אינו מקנה להם את הזכות לכפות על המעסיק להסכים לקבל שביתה חלקית, על הנזקים הכרוכים בה, ולהימנע מלהתגונן בפניה (ס"ק (ת"א) 31826-10-14 הסתדרות העובדים הכללית החדשה ואח' – אלוניאל בע"מ (ניתן ביום 06.05.2015)). למעסיק הזכות לסרב לעבודה חלקית ולהפעלה חלקית של עסקו, בנסיבות של שביתה חלקית, כשם שזכותם של העובדים לבחור את האופן בו יעשו שימוש באמצעי המאבק הארגוני הלגיטימי שבידם.

10. בחירה בסירוב לקבל עבודה חלקית עבור המעסיק הוא כלי מרכזי וחשוב ביותר, מבין הכלים הבודדים העומדים לרשותו בעת התמודדות עם שביתה חלקית, המהווה משקל נגד, ומאפשר לצדדים להגיע להישגים תוך איזון כוחות, לחצים ואינטרסים.

11. עם זאת, לצורך נקיטה בהליך של סירוב לקבל עבודה חלקית באופן לגיטימי, נדרשת בחינה של התשתית העובדתית של השביתה החלקית הננקטת ונסיבותיה בשטח, ובכלל זה היקפה ואופייה של השביתה החלקית, וכן היקף הנזקים הנגרמים והצפויים להיגרם כתוצאה מהשביתה החלקית.

12. המידע הנדרש כאמור לשם ביסוס ההחלטה, מצוי בידי הנהלות המשרדים ולא בידי הממונה על השכר או נציבות שירות המדינה, שהם גורמי מטה. הנהלות המשרדים הן גם האמונות על מתן הוראות לעובדים, בכל הנוגע לביצוע עבודתם. לכן שיתוף הפעולה של הנהלת המשרד והעברת המידע הנחוץ כאמור הם הכרחיים לשם קיום החלטת הממשלה וקבלת ההחלטה בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית.

13. משאלו הם הדברים, לאור החשיבות שבניצול מרבי של הכלים העומדים לרשות הממשלה לצורך התמודדות עם שביתות, ועל מנת שניתן יהיה ליישם את הכלי המרכזי של סירוב לקבל עבודה חלקית באופן יעיל ואפקטיבי, ובהתאם לכללי משפט העבודה, מוצע לקבל החלטה המורה להנהלות המשרדים בשירות המדינה לפעול, במקרה של נקיטת עיצומים על-ידי העובדים, בהתאם לאמור במכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר, בהתאם להנחיות הממונה על השכר ובהתאם לאמור בהחלטה זו, בכל הנוגע לסירוב לקבל עבודה חלקית.

14. יצוין כי במסגרת זו יונחו הנהלות המשרדים, כי לאחר שהתקבלה ההחלטה בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית, עליהם להודיע לעובדים על הסירוב כאמור בנוסח, במועדים ובאמצעים עליהם יורה הממונה על השכר, והכל כמפורט במכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר האמור לעיל, להימנע מלקבל את עבודתם של עובדים אשר לגביהם חל הסירוב כאמור ואשר התייצבו לעבודה ולהימנע מלקבל עבודת עובדים אשר בעניינם נקבע כי יש לסרב לקבל עבודתם החלקית, או להגיע להסדרים כלשהם ללא הוראה מפורשת מאת הממונה על השכר. זאת, על מנת שניתן יהיה ליישם את ההחלטה בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית.

#### **בהתייחס להוראות שבהצעת ההחלטה:**

##### **לעניין סעיפים 1 ו-2:**

מוצע לאמץ את אופן יישום החלטות הממשלה בעניין אי תשלום שכר בגין שביתה מלאה ותשלום שכר ראוי בגין שביתה חלקית הנזכרות לעיל כמפורט בחוזר הממונה על השכר מיום 2 ביולי 2019 בנושא: "הנחיות בדבר אי תשלום שכר בעת שביתה מלאה ותשלום שכר ראוי בעת שביתה חלקית (עיצומים) - ריענון נהלים", המצורף כנספח א' להחלטה זו. כן מוצע להטיל על הממונה על השכר לעדכן מעת לעת את חוזר הממונה על השכר, ככל שיעלה צורך להתאימו לשינויים בדין ובכללי משפט העבודה לרבות ההלכה הפסוקה, להסיר חסמים להעברת מידע ולייעול הטיפול מצד המדינה, כמעסיקה, באירועים של שביתות בשירות המדינה.

##### **לעניין סעיף 3.א.:**

מוצע, על מנת לשפר את יכולת ההתמודדות של הממשלה עם שביתות הננקטות על ידי העובדים בשירות המדינה, להנחות את הנהלות המשרדים לדווח על פרוץ השביתה לממונה על השכר, עם פרוץ השביתה או עם היוודע השביתה המתוכננת, לפי המוקדם מביניהם.

##### **לעניין סעיף 3.ב.:**

מוצע להורות להנהלות המשרדים לפעול בהתאם לאמור בחוזר הממונה על השכר, ובכלל זה להעביר מידע לגבי שביתות מלאות וחלקיות בהחלטת ממשלה.

##### **לעניין סעיף 3.ג.:**

מוצע להנחות את הנהלות המשרדים להעביר לממונה על השכר, במהלך העיצומים, פירוט השכר הראוי שלדעת הנהלת המשרד יש לשלם לעובדים, אשר משקף לדעתם את שווי העבודה שנעשתה.

##### **לעניין סעיף 3.ד.:**

מוצע להנחות את הנהלות המשרדים, במסגרת ביצוע הנחיות הממונה על השכר בנוגע לתשלום שכר ראוי, כי לאחר שהתקיימו עיצומים, עליהם להימנע מלהגיע להסדרים כלשהם עם העובדים בדבר עבודה חליפית או השלמת עבודה מכל סוג שהוא, ללא הוראה או אישור אשר ניתנו באופן מפורש, בכתב ומראש על ידי הממונה על השכר. זאת, על מנת שניתן יהיה ליישם את תשלום השכר הראוי בעניינם של העובדים אשר נקטו בעיצומים.

##### **לעניין סעיף 4:**

מוצע כי הממונה על השכר יונחה להציג בפני הממשלה אחת לשנה דין וחשבון מסכם לגבי אופן יישום ההחלטה בכל הנוגע לאי תשלום שכר בשביתה מלאה או תשלום שכר ראוי בגין שביתה חלקית ומידע בדבר היקפי השביתות המלאות והחלקיות בשירות המדינה, והכל באשר לשנה החולפת. בהתאם לאמור יוגש מדי שנה דין וחשבון המפרט את אופן יישום הנחיות הממונה על השכר על ידי הנהלות המשרדים בכל הנוגע לביצוע אי תשלום שכר בשביתה מלאה או תשלום שכר ראוי בגין שביתה חלקית, וכן בדבר היקף השביתות המלאות והחלקיות שננקטו בשנה החולפת בשירות המדינה והיקפיהן, וכמפורט בסעיף האמור. זאת, מתוך מטרה לאפשר בחינה רוחבית של אופן יישום ההנחיות בעניין אי תשלום שכר בעת שביתה מלאה או תשלום שכר ראוי בנסיבות נקיטה בעיצומים ושיפור התמודדות הממשלה עם שביתות מלאות או חלקיות, וכפועל יוצא להביא להפחתת הפגיעה ביכולת ההתמודדות של

הממשלה עם שביתות מלאות או חלקיות והגברת אמון הציבור בשירות המדינה.

## לעניין סעיף 5:

לצורך ריענון הכלים העומדים בידי מעסיק עת ננקטת שביתה חלקית בשירות המדינה, ועל מנת להביא ליישום אחד של נושא הסירוב לקבל עבודה חלקית בשירות המדינה, מוצע לקבל החלטת ממשלה אשר תסדיר את אופן ההתמודדות עם שביתה חלקית באמצעות שימוש בכלי של סירוב לקבל עבודה חלקית, על יסוד הכללים שהותוו בפסיקה לעניין זה.

לצורך כך מוצע לקבל החלטת ממשלה אשר תאמץ את מכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר מיום 2 ביולי 2019 בנושא: "הנחיות בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית", המצורף כנספח ב' להחלטה זו, אשר מנחה את הנהלות המשרדים, בדבר אופן ההתמודדות עם שביתה חלקית באמצעות שימוש בכלי של סירוב לקבל עבודה חלקית, על יסוד הכללים שהותוו בפסיקה לעניין זה.

## לעניין סעיף 6:

מוצע לקבל החלטת ממשלה אשר תנחה את הנהלות המשרדים לפעול בהתאם לאמור במכתב נציב שירות המדינה והממונה על השכר, ובתוך כך להעביר לממונה על השכר את הנתונים הנדרשים על ידו לצורך קבלת החלטה לעניין סירוב לקבל עבודה חלקית, וכן לפעול בהתאם להנחיות הממונה על השכר בכל הנוגע לסירוב לקבל עבודה חלקית.

עוד מוצע כי לעניין עצם ההחלטה לסרב לקבל עבודה חלקית, אם סבר המנהל הכללי של המשרד הרלוונטי שהחלטת הממונה על השכר בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית של עובדי המשרד, פוגעת באספקת שירות שלדעתו חיוני להמשיך לספק לציבור, רשאי הוא להעביר טענותיו בעניין בכתב ולבקש כי ההחלטה אם לסרב לקבל עבודה חלקית, תוכרע במשותף על ידי הממונה על השכר ונציב שירות המדינה.

לבסוף מוצע להנחות את הנהלות המשרדים להימנע מלהגיע להסדרים כלשהם עם העובדים בדבר עבודה חליפית או השלמת עבודה מכל סוג שהוא, בעקבות סירוב לקבל עבודה חלקית, ללא הוראה או אישור אשר ניתנו באופן מפורש, בכתב ומראש על-ידי הממונה על השכר.

## לעניין סעיף 7:

היות שאיסוף המידע המדויק בדבר אופי, היקף השביתה החלקית, הנזקים הנגרמים כתוצאה משביתה זו וזוהות המשתתפים בה יכול להתבצע רק על ידי ההנהלה של המשרד, של יחידת הסמך או של הרשות הפנים ממשלתית, האחראית באופן ישיר על העובדים, והיות שהנהלות המשרדים הן גם האמונות על מתן הוראות לעובדים, בכל הנוגע לביצוע עבודתם, מוצע להחליט כי מנכ"ל המשרד הממשלתי או יחידת הסמך או הרשות הפנים ממשלתית (לפי העניין) יהיה האחראי הישיר לביצוע איסוף המידע המפורט לעיל וליישום ההחלטה בדבר סירוב לקבל עבודה חלקית.

## לעניין סעיף 8:

מובהר כי הממשלה לא תשלם שכר עבור ימים אשר לגביהם הודע לעובדים על סירוב לקבל עבודה חלקית כאמור.

כאמור, במצב בו הוחלט לסרב לקבל עבודה חלקית, אין התוצאה שונה מזאת אשר בשביתה מלאה וסדירה. לפיכך, בהתאם להחלטה מס' 647 מיום 22 באפריל 1980, לא ישולם שכר לעובדים בגין ימים אשר לגביהם הודע לעובדים על סירוב לקבל עבודה חלקית.

## לעניין סעיף 9:

מוצע כי הממונה על השכר יונחה להגיש לממשלה, מדי שנה, דין וחשבון לגבי אופן יישום הצעת החלטה זו בדבר התמודדות עם שביתות חלקיות באמצעות שימוש בכלי של סירוב לקבל עבודה חלקית. בהתאם לאמור יוגש מדי שנה דין וחשבון המפרט את אופן יישום הנחיות נציב שירות המדינה והממונה על השכר

על ידי הנהלות משרדי הממשלה יחידות הסמך והרשויות הפנים ממשלתיות, בכל הנוגע להחלטה על סירוב לקבל עבודה חלקית כמפורט בהצעת החלטה זו. זאת, מתוך מטרה לאפשר בחינה רוחבית של אופן יישום הנחיות נציב שירות המדינה והממונה על השכר והנחיות הממונה על השכר ושיפור התמודדות הממשלה עם שביתות חלקיות, וכפועל יוצא להביא להפחתת הפגיעה ביכולת ההתמודדות של הממשלה עם שביתות חלקיות והגברת אמון הציבור בשירות המדינה.

### **לעניין סעיף 10 :**

מוצע כי הממונה על השכר יונחה לדווח לנציב שירות המדינה במקרה בו לא קיים בעל תפקיד אחת מהוראות האמורות בסעיף 3 או בסעיף 6 בהצעת החלטה זו או הנחיה של הממונה על השכר בהתאם להצעת החלטה זו. עם קבלת דיווח כאמור, יבחן נציב שירות המדינה האם יש באי-קיום הוראה או הנחיה כאמור כדי להוות עילה לנקיטת הליכים משמעתיים כנגד בעל התפקיד האמור.

זאת, מתוך מטרה להפחית את הפגיעה ביכולת ההתמודדות של הממשלה עם שביתות חלקיות, לאפשר לממשלה להתגונן מפני הנזקים הכרוכים בשביתה, ולהפחית הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מהשביתה החלקית, על מנת להגביר את אמון הציבור בשירות המדינה. והכל ללא פגיעה בזכות העובדים לשבות.

### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

לשביתות מלאות או חלקיות בשירות המדינה השלכות כלכליות כבדות משקל. ההשלכות הכלכליות אינן רק כלפי המדינה כמעסיק, אלא גם כלפי כלל הציבור, לרבות צדדים שלישיים. שביתה חלקית, כמפורט לעיל, עשויה לעיתים לפגוע יותר מאשר שביתה מלאה. זאת בין היתר משום שהשביתה החלקית הינה לעיתים בזמנים במקומות ובהיקפים משתנים, באופן המקשה על המעסיק להיערך כראוי ולצמצם את מידת הפגיעה בעסקיו.

יושם אל לב כי במצב של שביתה חלקית, נמנע מהאזרח לקבל את השירותים אשר הוא אמור לקבל מאת הממשלה או מאת גוף ציבורי אחר וכפועל יוצא נגרמים נזקים לאזרח ולמדינה, כאשר באותה עת לעיתים שכן העובדים ממשיך להשתלם, לפחות בחלקו ולעיתים כמעט במלואו, מתוך קופת הציבור.

קביעת כללים בדבר אופן התמודדות עם שביתה מלאה או שביתה חלקית תסייע בהפחתה של הנזקים הנגרמים למשק המדינה ולאזרחים, ותפחית את הפגיעה הבאה על חשבון הקופה הציבורית, בזמנים של שביתות מלאות או חלקיות בשירות המדינה.

### **תקציב אין.**

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.**

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 647 מיום 22 באפריל 1980 ;  
החלטה מס' 646 מיום 26 במאי 1981.

**עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.



## ייעול הגבייה הממשלתית

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 4813 מיום 12 בינואר 2020, שעניינה תכנית שיפור מערך האגרות הממשלתיות וביטול החלטת ממשלה, ועל מנת לייעל את מערך הגבייה הממשלתית, לתקן את חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק המרכז לגביית קנסות**) באופן הבא:

1. לקבוע כי על מנת להתחיל בהליכי גבייה בהתאם לחוק המרכז לגביית קנסות, די במשלוח דרישה בהמצאה כהגדרתה בפרק י"ט לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, וזאת חלף החובה לשלוח שתי דרישות, האחת בדואר רגיל והשנייה בהמצאה.

2. להסמיך את מנהל המרכז לגביית קנסות אגרות והוצאות וסגנו להורות על ביצוע תחליף המצאה, במקרים בהם לא ניתן לבצע המצאה של דרישת תשלום לחייב בכל אחת מן הכתובות המצויות במרכז לגביית קנסות, ללא צורך בפנייה לרשם לענייני המרכז.

3. לנוכח העובדה כי מדובר בהעברת סמכות לגורם מנהלי, מוצע להחריג את הסמכות האמורה מרשימת הסמכויות אשר רשאי מנהל המרכז לגביית קנסות לאצול לעובד המרכז שאינו סגנו.

4. להסמיך את המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות לגבות חובות בגין קנסות והוצאות לטובת המדינה, שהוטלו על ידי ועדות משמעת או בית דין משמעתי של בעלי מקצוע מוסדרים, מכח החוקים המפורטים להלן:

- א. חוק המתווכים במקרקעין, התשנ"ו-1996;
  - ב. חוק הנוטריונים, התשל"ו-1976;
  - ג. חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972;
  - ד. חוק שמאי מקרקעין, התשס"א-2001;
  - ה. חוק רואי חשבון, תשט"ו-1955.
5. להסמיך את המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות לגבות חובות בגין אגרות, מכח החוקים המפורטים להלן:

- א. פקודת המדידות;
- ב. פקודת המיילדות;
- ג. פקודת המכס [נוסח חדש];
- ד. פקודת המכרות;
- ה. פקודת בריאות העם, 1940;
- ו. פקודת מחלות בעלי חיים, [נוסח חדש], התשמ"ה-1985;
- ז. פקודת היבוא והיצוא, [נוסח חדש], תשל"ט-1979;
- ח. חוק כלי הירייה, התש"ט-1949;
- ט. חוק הנפט, התשי"ב-1952;
- י. חוק החשמל, התשי"ד-1954;
- יא. חוק הפיקוח על קידוחי מים, התשט"ו-1955;
- יב. חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957;
- יג. חוק רישום ציוד הנדסי, התשי"ז-1957;
- יד. חוק הבלו על הדלק, התשי"ח-1958;
- טו. חוק המים, התשי"ט-1959;
- טז. חוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960;
- יז. חוק רישוי שירותי התעופה, התשכ"ג-1963;
- יח. חוק הפטנטים, התשכ"ז-1967;
- יט. חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968;
- כ. חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969;
- כא. פקודת הנמלים [נוסח חדש] התשל"א-1971;
- כב. חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972;
- כג. פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972;
- כד. חוק הספנות (ימאים), התשל"ג-1973;
- כה. חוק הנוטריונים, התשל"ו-1976;
- כו. פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז-1976;

- כז. חוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976 ;  
 כח. חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 ;  
 כט. פקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], התשל"ט-1979 ;  
 ל. פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 ;  
 לא. פקודת התעבורה [נוסח חדש], התשמ"א-1981 ;  
 לב. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ;  
 לג. חוק השימוש בהיפנוזה, התשמ"ד-1984 ;  
 לד. פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985 ;  
 לה. חוק הגז (בטיחות ורישוי), התשמ"ט-1989 ;  
 לו. חוק העיסוק באופטומטריה, התשמ"א-1991 ;  
 לז. חוק הרופאים הוטרינרים, התשמ"א-1991 ;  
 לח. חוק החומרים המסוכנים, התשמ"ג-1993 ;  
 לט. חוק המתווכים במקרקעין, התשמ"ו-1996 ;  
 מ. חוק העובדים הסוציאליים, התשמ"ו-1996 ;  
 מא. חוק שירותי הובלה, התשמ"ז-1997 ;  
 מב. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 ;  
 מג. חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 ;  
 מד. חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015 ;  
 מה. חוק הפיקוח על שירותים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 ;  
 מו. חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

**סעיף (1):** בשנים האחרונות התקיימה עבודת מטה רוחבית במשרד האוצר שמטרתה שיפור בגביית חובות למשרדי הממשלה. לצורך ייעול הליכי גביית החובות, קבע החשב הכללי, במסגרת הוראת תקנון כספים ומשק מספר 3.3.1 (להלן – **הוראת תכ"ם 3.3.1**), את הדרכים בהן יפעלו משרדי הממשלה השונים לגביית חובות, ובכלל זה, התייחס למשלוח דרישות והעברת החובות לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (להלן – **המרכז לגביית קנסות**) או באמצעות מנהל הגבייה הממשלתי (להלן – **סרגל גבייה**).

ככלל, ובהתאם להוראת תכ"ם 3.3.1, משרדים שמבקשים לגבות חוב, נדרשים לשלוח לחייב דרישה שמיידעת אותו על קיום החיוב ומבהירה כי אם החיוב לא ישולם, הוא יועבר לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות. דרישה זו נשלחת בדואר רגיל, או בדואר רשום לפי הגדרות החוק הספציפי החל על אותו חיוב. עבודת מטה שנעשתה על ידי משרד האוצר ורשות האכיפה והגבייה העלתה כי קיימת כפילות בין סרגלי הגבייה הנהוגים כיום במשרדי הממשלה, לבין אלה הנהוגים במרכז לגביית קנסות. כך, במצב הקיים היום, ונוסף על דרישות התשלום הנשלחות על ידי המשרדים, בטרם נקיטת הליכים לגביית חוב, על המרכז לגביית קנסות לשלוח לחייב שתי דרישות לתשלום חוב, האחת בדואר רגיל והשנייה בהמצאה כהגדרתה בפרק י"ט לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן – **תקנות סדר הדין האזרחי**). כפילות זו גורמת להארכת פרק הזמן שחולף מיום היווצרות החוב ועד לנקיטה בהליכי גביית חוב על ידי המרכז לגביית קנסות.

במטרה למנוע את הכפילות האמורה, וכדי לקצר את משך הזמן שחולף עד לנקיטה בהליכי גביית חובות, מוצע לבטל את חובתו של המרכז לגביית קנסות לשלוח דרישת תשלום ראשונה בדואר רגיל, כך שעל מנת לנקוט בהליכי גבייה, המרכז יידרש לשליחת דרישה אחת בלבד לתשלום החוב, בהמצאה לפי פרק י"ט לתקנות סדר הדין האזרחי. הותרת החובה להמצאה של הדרישה לתשלום החוב על פי הוראות פרק י"ט לתקנות סדר הדין האזרחי, מבטיחה שהחייב יקבל את ההתראה על קיום החוב בטרם נקיטת הליכי גביית החוב וזאת בנוסף למכתב הדרישה שנשלח על ידי המשרד.

**סעיפים (2 ו-3):** סעיף 5(ג) לחוק המרכז לגביית קנסות קובע, כי במקרה בו לא ניתן לבצע המצאה של דרישת התשלום לחייב, מנהל המרכז לגביית קנסות רשאי לפנות לרשם לענייני המרכז בבקשה להורות על ביצוע תחליף המצאה של דרישת התשלום. נוכח מספר המקרים הרב שבהם לא ניתן לבצע המצאה לחייב (כ-17,000 מקרים בממוצע מדי שנה), החובה לפנות לרשם לענייני המרכז גורם לעומס ניכר בעבודת רשמי המרכז ולהארכת משך הזמן של הליכי גביית החובות.

במטרה להפחית את עומס העבודה המוטל על רשמי המרכז ולייעל את הליכי הגבייה, מוצע לתקן את סעיף 5(ג) לחוק המרכז לגביית קנסות, ולהסמיך את מנהל המרכז בעצמו להורות על ביצוע תחליף המצאה, כאמור בסעיף 164 לתקנות סדר הדין האזרחי, בלי שיהיה חייב לפנות לרשם המרכז. מוצע לקבוע כי מנהל המרכז יוכל להורות על תחליף המצאה במקרה בו ימצא כי לא ניתן לבצע המצאה של דרישת תשלום החוב לחייב, כאמור בסעיף 5(א) לחוק המרכז לגביית קנסות, בכל אחת מן הכתובות של החייב אשר יש באפשרות מנהל המרכז לקבל לפי סעיף 6 לחוק המרכז לגביית קנסות. מנהל המרכז יורה על דרך ביצוע תחליף המצאה בדרך הנראית לו מתאימה ביותר להבאת דרישת התשלום לידיעת החייב, לאחר שבחן את מאפייני החייב ואת הסיבות למניעת ההמצאה, וינמק החלטתו. כמו-כן, לנוכח העובדה כי מדובר בהעברת סמכות לגורם מנהלי, מוצע לתקן את סעיף 2(ב1) לחוק המרכז לגביית קנסות ולהחריג את הסמכות האמורה מרשימת הסמכויות אשר רשאי מנהל המרכז לאצול לעובד המרכז שאינו סגנו.

**סעיף 4):** בעלי מקצועות מוסדרים כפופים לדין משמעתי, אשר אם יופר עשוי להוביל להגשת קובלנה נגדם אשר תתנהל בפני בית דין משמעתי של המקצוע המוסדר. בתי הדין המשמעתיים מוסמכים להטיל אמצעי משמעת שונים לרבות קנסות, וכן מוסמכים להטיל הוצאות לטובת המדינה על הנקבל ועל המתלונן בהליך המשמעתי. כחלק ממאמצי הממשלה לשיפור מערך גביית החובות מוצע להסמיך את המרכז לגביית קנסות לגבות חובות בשל קנסות והוצאות המוטלים על ידי ועדות משמעת לטובת המדינה, למספר מקצועות מוסדרים.

**סעיף 5):** במסגרת החלטה מס' 4813 מיום 12 בינואר 2020, שעניינה תכנית לשיפור מערך האגרות הממשלתיות, הסמיכה הממשלה את החשב הכללי לבחון את שיפור הליכי גביית האגרות בכל משרדי הממשלה. בין סוגי האגרות השונות שנבחנו היו גם אגרות – הכוללות אגרות רישוי לעיסוק במקצועות, רישום והנפקת רישיונות.

כיום, קיימות כ-723 אגרות מקצוע ורישוי. במסגרת הדיונים שנערכו, נמצא כי לא קיימת מתודולוגיה סדורה לעניין הטיפול בגביית אגרות המקצוע והרישוי במשרדי הממשלה. כתוצאה מכך, נוצר חוסר תיאום ואי אחידות בין פעילות המשרדים, כך שכיום אגרות המקצוע והרישוי נגבות בדרכים שונות ולעיתים אינן נגבות כלל. במצב הקיים, על מנת שהמרכז לגביית קנסות יהיה רשאי לגבות אגרה כלשהי, יש צורך בהסמכה לפי פסקה (13) או (14) להגדרת "חוב" שבסעיף 1 לחוק המרכז לגביית קנסות. אם בדין שבו נקבעה האגרה נקבע שהיא תיגבה על פי פקודת המסים (גביה) הרי שנדרש צו הסמכה, אשר מסמיך את המרכז לגביית קנסות לגבות את האגרה. על הצו חתומים שר המשפטים והשר הנוגע בדבר לעניין האגרה. ככל שלא נקבע בדין שניתן לגבות את האגרה לפי פקודת המסים (גביה), הרי ששר המשפטים ושר הנוגע בדבר לעניין אותה אגרה צריכים לקבוע בצו שיאושר על ידי ועדת חוק חוקה ומשפט של הכנסת, כי המרכז לגביית קנסות מוסמך לגבות את אותה האגרה. תהליך הוצאת צווי ההסמכה הוא, אם כן, תהליך ארוך ומורכב.

כדי לשפר את מערך גביית האגרות הממשלתיות מוצע להסמיך את המרכז לגביית קנסות לגבות חובות בגין אגרות הנגבות מכוח החוקים המפורטים בסעיף 1(ד) להחלטה זו, וזאת במסגרת תוספת לחוק המרכז לגביית קנסות.

## **תקציב**

יישום הצעד צפוי להביא לייעול הגבייה הממשלתית בסך של כ-25 מיליון שקלים בשנה.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 545 מיום 14 ביולי 2013 ;  
החלטה מס' 4813 מיום 12 בינואר 2020.

## **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## מלחמה בהון השחור

### צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור והשימוש במזומן

#### מחליטים

1. 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, לקדם את הצעדים הבאים:
2. 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, כמו כן 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.
    - (3) נמצא כי אדם מחזיק סכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, ולא הוטל קנס מינהלי בגין החזקתו, ניתן יהיה לתפוס את הסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, וכן סכום נוסף, אם לא דווח עליו בהתאם להוראות סעיף 5 להלן, עד לתקרה של 100,000 ₪ נוספים לכל היותר, למשך 14 יום. בתום תקופה זו יוחזרו הכספים למחזיק אלא אם כן התקיים אחד מאלה:
      - א) הוגשה לבית המשפט בקשה לקבלת צו תפיסה זמני – ניתן יהיה להמשיך לתפוס את הסכום שלגביו הוגשה הבקשה כאמור, עד להחלטת בית המשפט בבקשה. בסעיף זה, **"בקשה לקבלת צו תפיסה זמני"** – כל אחד מאלה: בקשה לצו זמני לפי סעיף 136 (ב) לפקודת הסמים המסוכנים התשל"ג 1973 (להלן – **פקודת הסמים המסוכנים**); בקשה לצו זמני שהוגשה מכוח סעיפים 23, 26 (א) או 27 (ג) לחוק איסור הלבנת הון התש"ס-2000 (להלן – **חוק איסור הלבנת הון**); בקשה לפי סעיפים 21 או 23 לחוק מאבק בארגוני פשיעה תשס"ג-2003 (להלן – **חוק מאבק בארגוני פשיעה**); בקשה לצו זמני שהוגשה מכוח סעיף 53 לחוק המאבק בטרור תשע"ו-2016.
      - ב) התקיים ברכוש התפוס אחד האמורים בסעיף 32 (א) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן – **פקודת סדר הדין הפלילי**), בקשר לעבירה שאיננה עבירה לפי סעיף (1), והוגשה בקשה לבית המשפט למתן צו לפי סעיף 34 לפקודה.
      - ג) הוגשה בקשה לחילוט אזורי לפי סעיף 22 לחוק איסור הלבנת הון, לפי סעיף 14 לחוק מאבק בארגוני פשיעה, או לפי סעיף 36 לפקודת הסמים המסוכנים.
      - ד) היה יסוד סביר לחשד שנעברה ברכוש התפוס עבירה שעניינה העלמת מס כפי שיפורט בחוק, יראו את הרכוש התפוס כרכוש שנעברה בו עבירה לפי סעיף 32 (א) לפקודת סדר הדין הפלילי, ויחול לגביו סעיף 3 (ב) לעיל.
  4. על אף האמור בסעיף קטן 3, נתפס סכום מזומן בהתאם להוראות הסעיף האמור, והוחלט לאחר מכן על הטלת קנס מינהלי או עיצום כספי על המחזיק, לפי העניין – יוחזר הסכום התפוס למחזיק.
  5. 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. מזומן בסכומים אלו, שהוחזק לפני

יום התחילה, יהיה חייב בדיווח לראשונה החל מ-30 יום לאחר יום התחילה. 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. 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.

(7) הממשלה רושמת 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.

ב. לקבוע הוראות מעבר לפיהן :

(1) אדם המחזיק, ערב יום התחילה, סכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, ידווח למנהל רשות המיסים על הסכום בו הוא מחזיק מעבר לסכום המותר להחזקה (להלן – **הסכום להפחתה**) עד 30 יום לאחר יום התחילה ועד ליום 31 בדצמבר של כל שנה בה הוא מחזיק בסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה.

(2) אדם שדיווח כאמור בסעיף קטן (1), יהיה רשאי להחזיק סכום במזומן העולה על הסכום המותר בהחזקה בתנאי כי בכל שנה הוא יפחית ב- 72,000 ש"ח את הסכום המוחזק עד לגובה הסכום המותר בהחזקה.

3. לתקן את סעיף 2(ז) לחוק צמצום השימוש במזומן, כך שהאיסור על מתן הלוואות במזומן יחול גם על גוף פיננסי מפוקח, כהגדרתו בחוק זה, וזאת בסכום המגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן, קרי 6,000 ש"ח ללקוח.

4. לתקן את סעיף 141א לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**) 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 המיסים בשיתוף עם גופי אכיפה נוספים, ובלבד שהשימוש במידע יהיה אך ורק לצורך חקירות העבירות המנויות בסעיף 141א(ה1) לפקודה על ידי רשויות חקירה המוסמכות לחקור עבירות אלה.

ג. לקבוע כי ניתן יהיה להשתמש במאגר המידע גם לצורך חקירת עבירות לפי סעיף 211(א1) 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 ש"ח.

## דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

### לסעיף 1

בשל התגברות מקרי הרצח והאלימות הנובעים כתוצאה מגורמי הפשיעה בחברה הערבית, וכמטרה להביא למיגורם, התקבלה החלטת ממשלה 549 מיום 24 באוקטובר 2021 שעניינה תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026 (להלן – **החלטה מס' 549**). בין היתר, החלטת 549 הטילה על רשות המיסים להשתתף במאמצי האכיפה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית, בפרט באמצעות צמצום החזקת מזומן וצמצום תופעת השימוש בחשבוניות פיקטיביות. בהתאם להחלטת הממשלה, ביום 1 בנובמבר 2021 הוקם צוות בין משרדי בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי (להלן – **הצוות הבינמשרדי**).

בהמשך להמלצות הצוות הבינמשרדי מוצע לקדם את הצעדים הבאים מתוכן.

## לסעיף 2

מחקרים רבים מציגים קשר בין שימוש והחזקת מזומן לפשיעה. מסקרים שנעשו באירופה עולה כי רק כ-33% מהמזומן משמש לפעילות לגיטימית, כאשר ההערכה היא ששאר המזומן מוחזק בבית או על ידי תושבי חו"ל, אך חלק מהותי כנראה משמש לפשיעה. אכן, בשילוב עם מחקר נוסף, נמצא כי המדינות בעלות יחס שימוש במזומנים הגבוה ביותר (יוון, רומניה וברגריה) הינן גם בעלות שיעור הון שחור גבוה ביחס לעולם. באיטליה, נמצאה התאמה בין יחס המזומן הגבוה לפשיעה מאורגנת, ובמחקר שנערך בארה"ב, נמצא כי ירידה במחזור המזומן הפחיתה את אחוזי הפשיעה במדינה.

בהמשך למחקרים והקשר שצוין לעיל בין מזומן לפשיעה, בחינה שנעשתה על בסיס נתוני פתיחת תיקים במשטרה העלתה כי שיעור ניכר מהמזומן שנתפס על ידי מיוחס לעבירות אלימות (סחיטה באיומים, הצתה ותקיפה), שוחד, ומימון טרור. כמו כן, מנתוני המשטרה לשנת 2022 עולה כי כ-15% מתפיסות המזומן בתיקי פשיעה בחברה הערבית נתפסו סכומים גבוהים מ-50,000 ש"ח. לכן ובהמשך לסעיף 1 ולהמלצות הצוות ובראשן צמצום תופעת החזקת מלאי המזומן מוצעים מספר צעדים לצמצום התופעה כאמור.

ראשית, מוצע לקבוע מגבלה על החזקת מזומן מעל סכום של 200,000 ש"ח, כך שיקבע כי החזקת כסף מזומן בסכום הגבוה מסכום זה ע"י אדם תהווה עבירה פלילית. סכום זה הוא ההוצאה החציונית השנתית למשק בית ועל כן תתכן החזקה נורמטיבית בו 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, ולכן, מחד החזקה של סכום גבוה יותר עשויה להיות פוטנציאל לפעילות פשיעה ויתכן והיא מצביעה על שימוש לא לגיטימי במזומן זה, ומאידך הגבלות על החזקה של סכום גבוה מזה לא צפויות להכביד על מי שכוונתו להשתמש במזומן בצורה נורמטיבית. בגין עבירה זו מוצע לקבוע קנס פלילי בשיעור של 30% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, ולקבוע בהמשך קנס מנהלי בשיעור של 20% מהסכום המותר בהחזקה. לגבי עוסק – ייקבע עיצום כספי בשיעור של 20% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה.

בשל העובדה שלא ניתן לנטר את מקור המזומן ותנועתו עד לרגע בו נמצא לראשונה, וכדי לתת שהות לגורמי האכיפה לבחון אם נעברה עבירה נוספת בכספים מעבר לעבירת ההחזקה, מוצע לאפשר תפיסה ראשונית של הסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, וכן סכום נוסף עד לתקרה של 100,000 ש"ח נוספים במידה והוא לא דווח בהתאם לחובה הקבועה בסעיף 5 להצעת ההחלטה, לתקופה של 14 יום. תפיסה זמנית זו 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 למס הכנסה 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.

בנוסף להגבלה על יחידים, מוצע להגביל החזקת סכום מזומן הגבוה מהסכום המותר בהחזקה גם על ידי עוסקים, וזאת מהסיבות הבאות: הראשונה, לעוסק כמו ליחיד עשויה להיות מוטיבציה לא לדווח על המזומן ואף להשתמש בו לשם פשיעה. השנייה, מתן פטור לעוסקים עלולה לתמרץ יחידים המחזיקים במזומן העולה על הסכום המותר בהחזקה להירשם כעוסקים כדי שהחוק לא יחול לגביהם. עם זאת, מאחר שבמהלך פעילותם העסקית השוטפת עוסקים מחזיקים מזומן, עוסק יהיה רשאי להחזיק מזומן העולה על סכום המגבלה עד גובה ההכנסות שהתקבלו בעסק בשבעת ימי העסקים האחרונים, ונרשמו כהכנסה שהתקבלה במזומן. זאת במטרה לאפשר פעילות שוטפת של העסקים.

מטרת ההסדר היא הפחתת החזקת סכומי מזומן גבוהים בשל הסיכונים הגלומים בהחזקת מזומן (בהיבטי פשיעה, הלבנת הון, העלמת מס). יחד עם זאת, הפקדת מזומנים כפופה למשטר ניהול סיכונים מצד הגופים הפיננסיים, ומשכך עלול להיווצר קושי בהפקדתם, ועשויים להישאר סכומי מזומן ביד מי שהחזיקו בהם ערב תחילת ההסדר בהיעדר אפשרות להפקדתם. לכן, על מנת שלא ליצור הפללה של מי שהחזיק מזומנים כדין ערב התחילה ולא עלה בידו להפקידו, ייקבעו הוראות מעבר. הוראות המעבר יאפשרו לדווח לרשות המיסים על סכומי מזומן המוחזקים באופן לגיטימי עד ליום התחילה, ולהפחיתם במהלך השנים שאחרי יום התחילה, כך שבכל שנה תותר החזקתו של סכום הנמוך ב-72,000 ש"ח מהסכום שדווח בשנה שקדמה לה. הפחתה זו תשרת את המטרה של צמצום מלאי המזומנים העצום הקיים היום באופן מדורג על פני שנים. הפחתת הסכומים באופן זה יתאפשר הן באמצעות הפקדתם ההדרגתית במערכת הבנקאית, והן באמצעות הוצאתם באופן שוטף, עד להגעה לסכום המותר בהחזקה. במקביל,

מוצע כי בהתאם להמלצות דו"ח הצוות הבינמשרדי, נגיד בנק ישראל יפעל לגיבוש מתווה לקליטת מזומנים בחשבונות המנוהלים בתאגידים בנקאיים הכולל הוצאת מכתב מטעם המפקח על הבנקים בו יודגש כי סירוב גורף לקליטת הכספים אינו מקובל ויעשה רק בכפוף לבחינה פרטנית ובנוסף ימסד חובת דיווח אגרגטיבית למפקח על הבנקים על סירוב לביצוע הפקדת מזומן והגברת האכיפה והביקורת בהתאם.

בנוסף למגבלות על החזקת מזומן בסכומים גבוהים, מוצע להטיל חובת דיווח על החזקת מזומן בסכומים בין 100,000 ל-200,000 ש"ח. חובת הדיווח תחול החל מ-30 יום לאחר הצטברות סכום המזומן החייב בדיווח. אי קיום חובת הדיווח, או דיווח על סכום נמוך מהסכום המוחזק, תהווה עבירה פלילית שבצידה קנס מנהלי בגובה 10% ממלוא הסכום המוחזק שלא דווח, או 20,000 ₪, הנמוך מביניהם. מובהר כי קנס בגובה 20,000 ₪ יוטל במצב של החזקת מזומן שלא דווח בסכום של 200,000 ₪ או למעלה מכך, ולגבי הסכום המזומן מעל 200,000 ₪ המוחזק שלא כדין – יוטל קנס כמפורט בסעיף 2(א)(1), בגין ההחזקה האסורה. חובת הדיווח נקבעה מתוך ההבנה כי כבר היום יש מגבלה על השימוש במזומן בהתאם להוראות חוק צמצום השימוש במזומן, התשס"ח – 2018, וכי בהחזקה של סכומים אלה פוטנציאל לשימוש שלא על פי החוק. בנוסף, ניתנת הסמכות לשר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת להפחית את הסכום החייב בדיווח ל-50,000 ₪ בחלוף שנתיים מיום התחילה, לאחר ששקל, בין היתר, את הנתונים הנוגעים להיקף אכיפת העבירה לפי סעיף (6) בתקופה שחלפה והפעולות שנעשו לשם כך, את כמות הדיווחים לרשות המיסים לפי סעיף זה ואת הסכומים המדווחים.

### לסעיף 3

חוק צמצום השימוש במזומן, התשס"ח-2018, מגביל את התשלום במזומן על עסקאות. בין היתר, סעיף 2(ז) לחוק אוסר על מתן או קבלה של הלוואה במזומנים בהיקף שעולה על הרף שנקבע בחוק (6,000 ש"ח). עם זאת, הסעיף מחריג מתחולת האיסור הלוואה שנותן גוף פיננסי מפותח, כך שגופים פיננסיים רשאים לתת הלוואות במזומנים ללא מגבלה על הסכום; כך למשל, נותני שירותים פיננסיים אשר עוסקים בניכיון צ'קים נותנים הלוואות במזומנים בסכומים גדולים, מכוח חריג זה בחוק; ניתן לפרוט צ'ק למזומן או לקבל הלוואה במזומן ללא הגבלת סכום. פרקטיקה מעין זו מהווה גורם סיכון להעלמת מס ולהלבנת הון שמקורו בפעילות עבריינית באמצעות גורמים אלו. כמו כן, ניכיון צ'קים באמצעות גופים פיננסיים, ובפרט נותני שירותים פיננסיים, נפוץ מצד מי שמוציא חשבוניות פיקטיביות כאמצעי להעלמת הכנסות או הגדלת הוצאות.

לאור זאת, מוצע לבטל את החריג שבסעיף 2(ז) לחוק ולהכפיף גם את ההלוואות הניתנות על ידי גופים פיננסיים מפותחים למגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן (6,000 ש"ח).

### לסעיף 4

גורמי המקצוע מצביעים על כך שגורמים עברייניים עושים שימוש נרחב בשירותים שמעניקים נש"פים על מנת להלבין הון, לערוך חשבוניות פיקטיביות, ועוד. משכך, קיימת חשיבות יתרה בהגברת הפיקוח על מוסדות אלו ועל הפעילות שנעשית באמצעותם, הן בהיבטים של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור והן בהיבטים של משטר המס. סעיף 141א לפקודת מס הכנסה שנחקק בשנת 2013, והתקנות שהותקנו מכוחו בשנת 2018 ונכנסו לתוקף בשנת 2019, החיל חובות דיווח לרשות המסים כהוראת שעה למשך 3 שנים על פעולות העומדות בתנאי החקיקה. הוראה זו תוקנה ועוגנה ביום 12.2.23 (ס"ח 3018, התשפ"ג) כהוראה קבועה. דיווחים אלה משמשים ככלי חשוב לזיהוי של העלמת מס באמצעות נש"פים ולטיפול בהם בכלים פליליים או שומתיים. משכך מוצעים מספר תיקונים בסעיף: הארכת משך שמירת המידע המתקבל במאגר מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים, כך שניתן יהיה לעשות בו שימוש יעיל בין היתר בהתאם לתקופת התיישנות שומה אזורית ובשים לב לתקופת התיישנות עבירות המס הנחקרות בהליך פלילי. כן מוצע לאפשר שימוש במידע לצורך חקירת עבירות מס הנחקרות בשיתוף רשויות אכיפה החוקרות במשותף עם רשות המסים עבירות אלה. בנוסף, היות שתכלית המאגר היא כלי לאכיפת עבירות אותן אוכפת רשות המסים לשם גביית מס ומלחמה בהון השחור שאינו מדווח, מוצע לתקן את הסעיף ולקבוע עבירות פשע מפקודת המכס אותן אוכפת הרשות כעבירות שניתן לעשות שימוש במאגר הדיווחים עבור חקירתן ואכיפתן, וכן לקבוע כי ניתן יהיה לעשות שימוש במאגר לצורך שומה בתחום זה.

**תקציב**  
אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.



## צמצום השימוש בחשבוניות פיקטיביות

### מחליטים

לצורך מניעת מעשי מרמה בתחום החשבוניות הפיקטיביות לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מס ערך מוסף**), כך שייקבעו בו הוראות, כדלקמן:

1. רשות המסים תקצה באופן מקוון מספר ייחודי לחשבוניות מס בעסקאות שערכן 5,000 שקלים חדשים (ללא מע"מ), או יותר, לבקשת עוסק.
2. החל מכניסת המערכת המקוונת לתוקף לא ניתן יהיה לנכות מס תשומות בשל חשבונית מס בגין עסקה שערכה 5,000 שקלים חדשים או יותר, אם לא הוקצה מספר כאמור.
3. עוסק יחויב בפניה לרשות המסים בבקשה לקבלת מספר הקצאה לחשבונית, בעסקה שערכה 5,000 שקלים חדשים או יותר, על פי דרישת הרוכש.
4. המנהל, כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, יהיה רשאי לסרב לבקשה להקצאת מספר לחשבונית מס, אם יש יסוד סביר לחשש שמדובר בחשבונית שהוצאה שלא כדין. סרב המנהל כאמור, יפעל באופן הבא:

- א. ישלח למבקש הודעה מיידית בדבר החלטתו, ויזמן את המבקש לשימוע בתוך זמן קצר.
- ב. יאפשר למבקש לבחור להוציא חשבונית ללא מספר הקצאה ולחלופין לבחור שיחול על העסקה היפוך חיוב (היינו, שחובת תשלום המע"מ תחול על הקונה).
- ג. בחר המבקש בהיפוך חיוב כאמור, יודיע המנהל לקונה, אם הוא עוסק, באופן מיידי ומקוון כי הוא רשאי לשלם את המס במקום המבקש. בחר הקונה לעשות כן, יקצה המנהל מספר לחשבונית המס.
- ד. התחלת ההוראות האמורות מיום 1 בינואר 2024 ואילך.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בישראל קיימת בשנים האחרונות תופעה רחבת היקף של הפצת חשבוניות מס אשר הוצאו שלא כדין, אשר גורמת נזק של מיליארדי שקלים בשנה לאוצר המדינה. על מנת לצמצם את התופעה ולסכל מראש הוצאה של חשבוניות מס שלא כדין, מוצע לבצע תיקונים בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - **חוק מס ערך מוסף**) שיאפשרו הפעלת מערך של בקרה על חשבוניות מס שערכן ללא מס עולה על 5,000 שקלים חדשים, וזאת באמצעות הקצאת מספרי אישור לחשבוניות בשלב הוצאת החשבוניות מהעוסקים ללקוחותיהם.

מוצע לתקן את סעיף 47 לחוק מס ערך מוסף ולקבוע כי בעסקה שסכומה עולה על 5,000 שקלים חדשים, עוסק מורשה יהיה רשאי לבקש מרשות המסים להקצות לחשבונית המס מספר. מוצע כי העוסק יהיה חייב לפנות לרשות המסים ולבקש מספר הקצאה אם הקונה יבקש שיעשה כן, וכי במידה ויוקצה מספר לחשבונית העוסק יהיה חייב לציין על גבי החשבונית.

בהמשך לכך, מוצע לתקן את סעיף 38(א) לחוק מס ערך מוסף, ולקבוע כי מס התשומות הכלול בחשבונית מס שסכומה עולה על 5,000 שקלים חדשים, והיא אינה כוללת מספר שהוקצה לה על ידי רשות המסים, לא יותר בניכוי. תיקון זה צפוי לעודד עוסקים להימנע מביצוע רכישות במקרים בהם אין מספר לחשבונית המס ולהפחית את התמריץ להנפקת חשבוניות מס שלא כדין.

עוד מוצע כי המנהל יהיה רשאי לסרב לבקשה להקצאת מספר לחשבונית מס, אם יש יסוד סביר לחשש שמדובר בחשבונית שהוצאה שלא כדין, וכי בעת סירוב כאמור המנהל יודיע על כך למבקש ויזמנו לשימוע תוך זמן קצר, וכן כי הוא יאפשר להעביר את חובת תשלום המע"מ לקונה.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## העברת נתונים פיננסיים לרשות המיסים לטובת שיפור הליכי שומה

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 356 מיום 5 באוגוסט 2015, שעניינה חקיקת מס, בהמשך למוצע בסעיף 1 להצעת חוק להעמקת גביית המסים ולהגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון)(תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 (להלן - **הצעת החוק**), ובהמשך להחלטה מספר 265 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה העברת נתונים פיננסיים לרשות המסים לטובת שיפור הליכי השומה ולאור השינויים הטכנולוגיים שחלו בשנים האחרונות באמצעי התשלום הדיגיטליים והגידול בשימוש באמצעים אלה, לתקן את תיקוני החקיקה כאמור בהצעת החוק בשינויים שלהלן:

1. בסעיף 141ב(א) המוצע בהצעת החוק, במקום "עד ה-15 בכל חודש" יבוא "ב-15 בינואר וב-15 ביולי בכל שנה".
2. לתקן את ההגדרה "גוף פיננסי" באופן שיוסיף להגדרה גופים פיננסיים גוף הנותן שירותי תשלום כהגדרתם בחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, בהתאם לתכליות הצעת החוק.
3. לתקן את ההגדרה "חשבון עסקי" כך שייקבע שגם חשבון של עוסק כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, יחשב כחשבון עסקי, בהתאם להגשמת תכליות הצעת החוק.
4. לקבוע כי גוף פיננסי וסולק יהיו חייבים לידע את כלל בעלי החשבונות העסקיים על אודות חובת הדיווח האוטומטי וכן יהיו חייבים לידע לקוח עסקי כאמור, בעת פתיחת חשבון עסקי.
5. להוסיף לפרטים הנכללים בדיווח של גוף פיננסי או סולק, במסגרת הדיווח האוטומטי, את סך כל הסכומים שהוצאו מהחשבון העסקי בששת החודשים שקדמו לחודש שבו מוגש הדיווח.
6. לקבוע הוראות בעניין השימוש והניהול של המידע המתקבל במסגרת הדיווח האוטומטי לפיהן:
  - א. המידע שיתקבל ישמש רק לצרכי ביקורת ועריכת שומות בכלל מערכי המס, וכן ישמש לצרכי אכיפה פלילית של עבירות לפי חוקי מס.
  - ב. לא יתאפשרו עיבוד, שימוש או צפייה בפרטי המידע שהתקבלו לפי סעיף זה אלא בידי בעלי תפקידים ברשות המיסים העוסקים בתחומים המנויים בסעיף קטן (א), ואשר חתמו על התחייבות לשמירה על סודיות המידע.
  - ג. 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.
  - ד. המידע המתקבל ימחק מיד לאחר חלוף תקופת הזמן בה הוא דרוש לצורך הגשמת תכליות הדיווח בהתאם לדין.
  - ה. מערך איסוף וקליטת הדיווחים, שמירת המידע המתקבל והשימוש בו יעשו בדרך שתמזער את הסיכון לפגיעה בפרטיות נושאי המידע ואת סיכוני אבטחת המידע המועבר והנשמר, ושר האוצר יקבע הוראות לעניין זה בהתאם לסעיף 141ג(ז)(1) להצעת החוק.
  - ו. לקבוע כי המנהל יהיה רשאי לדרוש מידע גם מסולק, באותו האופן בו נדרש מידע מגוף פיננסי בהתאם לסעיף 141ג להצעת החוק.
  - ז. לקבוע חובות דיווח על רשות המסים, אחת לשישה חודשים, לפיהן:
    - (1) ביחס למידע המתקבל מהדיווח האוטומטי - רשות המסים תדווח ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדה מוועדות הכנסת, שקבעה ועדת הכנסת, על המידע המתקבל מהדיווח האוטומטי, ובין היתר בדבר מספר הדיווחים שהתקבלו, השימוש שנעשה במידע שהועבר, תוך התייחסות לשיעור הדיווחים שנעשה בהם שימוש בחקירה בלבד, ושיעור הדיווחים שהובילו להגשת כתבי אישום, מידת התרומה של השימוש במידע לקידום ההליך הפלילי ולחומרת הענישה, ככל שהיתה, מידת התרומה של השימוש במידע לגובה השומה, ככל שהיתה.
    - (2) ביחס למידע המתקבל במסגרת דרישת המידע - רשות המסים תדווח ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדה מוועדות הכנסת, שקבעה ועדת הכנסת, בדבר המידע המתקבל במסגרת דרישת המידע, ובין היתר על מספר הדיווחים שהתקבלו והשימוש שנעשה במידע שהועבר באופן דומה לסוג הדיווח בהתאם לסעיף 141ג(טז) להצעת החוק בשינויים המחויבים.

## דברי הסבר

### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

במטרה להילחם בהון השחור, להעמיק את גביית המס ולצמצם את תופעת העלמת ההכנסות בידי עברייני מס, נקבע במסגרת החלטה מס' 356 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה חקיקת מס (להלן – **החלטה 356**), לתקן את חוקי המס, ובכלל זה: את פקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**) כך שתקבע בהם הוראה המחייבת העברת מידע, באופן מקוון, של גופים פיננסיים לרבות בנקים, חברות כרטיסי אשראי, חברות ביטוח, חברות סליקה, חברות להעברת תשלומים דיגיטליים וחברות המרת מט"ח לרשות המסים בנוגע לפעילות לקוחותיהם בכלל החשבונות המנוהלים על ידם (עו"ש, תכניות חיסכון, קרנות נאמנות, פיקדונות, חשבונות מט"ח וכדומה). תיקון זה נדרש מאחר שכיום מרבית הפעילות הכלכלית בישראל מתבצעת דרך מוסדות פיננסיים כגון: בנקים וחברות כרטיסי אשראי. בעוד היקף הפעילות המתבצעת דרך גופים אלה גובר, קיים מחסור במידע המועבר לרשות המסים שמטרתו לאפשר לה לממש את ייעודה לגביית מס אמת. העובדה שהשיטה מתבססת על עיקרון הדיווח העצמי, בצירוף היכולת הנמוכה של רשות המסים להגיע למידע פיננסי של חשבונות עסקיים אינה מאפשרת לראות תמונה כללית של הנישום, הכנסותיו והוצאותיו ומשכך פוגעת בביצוע יעיל של תהליך הביקורת. בנוסף, הידיעה כי לרשות המסים אין יכולת לראות את המידע העובר בגופים הפיננסיים פוגעת בהרתעה בקרב החייבים בתשלום מס. בעקבות החלטה 356, פורסמה ביום 31 באוגוסט 2015 הצעת חוק להעמקת גביית המסים ולהגברת האכיפה (אמצעים לאכיפת תשלום מסים ולהרתעה מפני הלבנת הון) (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 (להלן – **הצעת החוק**). הצעת החוק עברה קריאה ראשונה בכנסת אך לא קודמה מאז שנת 2016. בהמשך, בהחלטה מספר 265 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה העברת נתונים פיננסיים לרשות המסים לטובת שיפור הליכי השומה, הוחלט לקדם מחדש את הצעת החוק עם השינויים המפורטים להלן, אך החקיקה לא התקדמה. על כן, במסגרת הצעת החלטה זו, מוצע להגיש מחדש את הצעת החוק עם השינויים הבאים:

#### סעיף 1:

בשל כניסתן לשוק בשנים האחרונות של טכנולוגיות תשלום המאפשרות ביצוע עסקאות בצורה נוחה במסגרת גופים פיננסיים שאינם מנויים כיום במסגרת הצעת החוק כגון אפליקציות תשלום, ארנקים דיגיטליים ועוד, המציעים שירותי חשבונות תשלום בדומה לגופים הפיננסיים ולסולקים עליהם הוצע להטיל חובת דיווח בהצעת החוק, ובשל הגידול בשימוש באמצעי תשלום אלה, יקבע כי גופים אלה יוגדרו גם הם בגדר הגופים הפיננסיים החייבים בדיווח כאמור.

#### סעיף 2:

בהצעת החוק הוגדר חשבון עסקי כך- אם הוא מנוהל אצל גוף פיננסי- חשבון של תאגיד וכל חשבון המוגדר בגוף הפיננסי כחשבון עסקי. אם הוא מנוהל בסולק- מי שהסולק אישר לו סליקה כלקוח עסקי. לאור כניסתן לשוק של טכנולוגיות תשלום חדשות, כמפורט לעיל, וכן לאור מטרתה של הצעת החוק והחלטה זו שהיא לשפר את הליכי השומה של גופים עסקיים, מוצע לתקן את הגדרת חשבון עסקי כך שיכלול גם חשבון של עוסק כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

#### סעיף 3:

כדי להגן על פרטיות הלקוחות מוצע לקבוע כי גוף פיננסי וסולק יהיו חייבים ליידע את כלל בעלי החשבונות העסקיים בדבר חובת הדיווח המוטלת על חשבונות אלו בהתאם להצעת החוק, וכן ליידע בעל חשבון עסקי בעת פתיחתו של חשבון כאמור.

#### סעיף 4:

מוצע לקבוע כי במסגרת הדיווח השוטף יתקבלו גם סך הסכומים שהוצאו יחד עם אלה שהתקבלו, זאת על מנת לקבל תמונה שלמה באשר להכנסותיו והוצאותיו של העסק לשם ביצוע ביקורת אפקטיבית בהתאם לתכליות הצעת החוק.

#### **סעיף 5 :**

בהתאם לכך שהשימוש במידע יעשה להגשמת תכליות הצעת החוק ולשם מזעור החשיפה למידע רק לצורך הנדרש כאמור, מוצע לקבוע הוראות מתאימות אשר לשימוש במידע, למורשי הגישה, למחיקת המידע לאחר חלוף תקופת היכולת לעשות בו שימוש בהתאם לדין וכן סעיף מטרה כללי בהקשר זה של הגברת ההגנה על פרטיות נושאי הדיווח ואבטחת המידע המתקבל.

#### **סעיף 6 :**

לשם הגשמת תכליות הצעת החוק מוצע לקבוע כי האפשרות לדרישת מידע תחול גם על הגופים הסולקים ולא רק על הגופים הפיננסיים, זאת בהתאם להסדר הקבוע בהצעת החוק לגבי הדיווח האוטומטי.

#### **סעיף 7 :**

מוצע לקבוע חובת דיווח תקופתי לגבי הדיווחים השוטפים ודרישות המידע שהתקבלו, ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדה מועדות הכנסת בנוגע לשימוש שנעשה במידע על ידי רשות המסים לשם בחינת השגת תכליות ההסדר.

#### **סעיף 8 :**

מוצע לחייב את רשות המסים לדווח לוועדה מועדות הכנסת, שקבעה ועדת הכנסת, דיווח שנתי ביחס למידע המתקבל מהדיווח האוטומטי ובמסגרת דרישת המידע במטרה לאפשר בקרה שוטפת על קבלת המידע והשימוש בו.

#### **תקציב**

השינויים המוצעים צפויים להביא לעלייה של כ-800 מיליון ש"ח בהכנסות המדינה בהבשלה מלאה. הפעולה צפויה להוביל לתוספת הכנסות מדינה בהיקף מוערך של כ-100 מיליון ש"ח בשנת 2024.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.**

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 356 מיום 5 באוגוסט 2015 שעניינה חקיקת מס; החלטה מספר 265 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה העברת נתונים פיננסיים לרשות המסים לטובת שיפור הליכי השומה.

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

## צעדים פסקליים

### מניעת הונאות בתחום הדלק

#### מחליטים

להטיל על שר האוצר 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 ומספר הקילומטרים, כאמור בתקנה 5 לתקנות מס הכנסה.

#### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ענף הדלק בישראל מאופיין בתופעה רחבה של הונאות מס בתחומי המס השונים. לצד תעשייה גדולה של חשבוניות פיקטיביות ומעשי פשיעה חמורה, הפכו גם התחמקויות פחות מתוחכמות מתשלום מס, לרבות הגדלה פיקטיבית של הוצאות דלק לצרכי מס הכנסה, מס ערך מוסף והישבון בלו, לעניין שבשגרה, המביא לפגיעה קשה בהכנסות המדינה ממסים. אחת הסיבות המרכזיות להשמטות מסוג זה היא יכולת בקרה מוגבלת על הוצאות הדלק.

תקנה 5 לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, קובעת כי הוצאות החזקת רכב יותרו בניכוי רק אם הותקן ברכב שלגביו נתבעו ההוצאות מכשיר למדידת מספר הקילומטרים שנסע הרכב, למדידת תצרוכת הדלק, סוג הדלק הנצרך ומשך הזמן שהרכב היה בנסיעה, או למדידת חלק מנתונים אלה כפי שיוזרה הנציב. עם זאת, בתקנה 8(ב) לתקנות אלו נקבע כי תחילתה של תקנה 5 ביום שיקבע שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

עד לאחרונה מכשירים מסוג זה היו משויכים לחברות דלק ספציפיות, כלומר התקן של חברה אחת היה מאפשר ללקוח לרכוש באמצעותו דלק ממנה בלבד.

נושא זה הוסדר על ידי משרד האנרגיה בתקנות משק הדלק (קידום התחרות) (כללים לעניין התקני תדלוק אוטומטיים כללים), התשע"ב-2011. בהתאם להסכמות בעניין זה שקיבלו תוקף של פסק דין בבג"ץ 1951/16 **איגוד חברות הנפט בישראל נ' שר התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים** (פורסם בנבו), החל מיום 1 בינואר 2019 לא ניתן למכור דלק לשימוש בכלי רכב באמצעות התקני תדלוק משויכים, אלא באמצעות התקני תדלוק אוטומטיים כללים בלבד, קרי התקנים המאפשרים לרכוש דלק מכל חברת דלק המספקת דלק באמצעות התקן, בין אם ההתקן שייך לאותה חברת דלק או הותקן על ידיה ובין אם לאו. לאור האמור, מוצע לקבוע כי תקנה 5 לתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, תיכנס לתוקף החל מיום 1 בינואר 2024. במקביל, על מנת להיאבק בהונאות המס גם במישורי מס נוספים, מוצע לתקן את תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 ולקבוע כי ניתן יהיה לנכות מס תשומות על רכישת דלק להנעת כלי רכב רק אם הותקן ברכב שלגביו נדרש ניכוי מס התשומות מכשיר כאמור. מוצע גם לתקן את צו הבלו על דלק (פטור והישבון), התשס"ה-2005, ולקבוע כי התקנת התקן תידלוק אוניברסלי מהווה תנאי לדרישת הישבון בלו על סולר לכלי רכב.

#### תקציב

פעולה זו צפויה להוביל לתוספת הכנסות בסך של כ- 70 מיליון ש"ח בשנת 2024 וסך של כ- 400 מיליון ש"ח בשנה, החל משנת 2025.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
א"ן.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים  
2023 ו-2024.

## חובת תשלום מס עם קבלת שומה סופית

### מחליטים

לצורך ייעול הליכי הגביה והגברת האכיפה, ובהמשך להחלטה מס' 269 של הממשלה מיום 1 באוגוסט 2021, לקדם את התיקונים אשר הוצעו בסימן ב' בפרק ד' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, בדבר תשלום מס עם קבלת שומה סופית.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, וחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן ביחד - **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.

נתונים מהשנים האחרונות מראים כי לגבי רוב ההחלטות הניתנות במסגרת הליך השגה לפי פקודת מס הכנסה - כ-77% - מוגשים ערעורים לבתי המשפט. המשמעות היא כי תשלום סכום המס השנוי במחלוקת מעוכב עד לאחר תום ההליכים המשפטיים, היכולים להמשך גם שנים. למעשה, המצב הקיים כיום מתמרץ את הנישומים להגיש ערעורי מס לבתי המשפט רק על מנת לעכב את תשלום סכום המס האמור עד למתן החלטה סופית על ידי בית המשפט.

בנוסף, סכום המס השנוי במחלוקת בתיקים המנוהלים בבתי המשפט בערעורים לפי פקודת מס הכנסה עומד על כ-20 מיליארד ש"ח (נכון לשנת 2019), ועל כ-628 מיליון ש"ח בערעורים על שומות לפי חוק מס ערך מוסף (נכון לשנת 2020). המשמעות היא שהעברתם של מיליארדי שקלים לקופת המדינה מעוכבת תקופה ארוכה עד לאחר סיומם של ההליכים המשפטיים, אשר לצורך ניהולם מוקצים משאבי ציבור בהיקף גדול מאד. בנוסף לכך כמיליארד ש"ח מתוך הסכומים בהם זוכה רשות המסים בהליכים לפי פקודת מס הכנסה אינם ברי גביה בפועל בתום ניהול ההליך המשפטי, והקדמת הגביה תאפשר להקטין סכומים אלה.

נוכח האמור ולצורך ייעול גביית המס והקצאת המשאבים ברשויות האכיפה, הוחלט בהחלטה מס' 269 מיום 1 באוגוסט 2021, לקבוע כי הגשת ערעור מס לבית המשפט לא תדחה את חובת תשלום המס בו חייב הנישום על פי החלטת הרשות בהשגה, אלא שעם הגשת ערעור מס לבית המשפט המחוזי ישלם הנישום 30% מסכום המס השנוי במחלוקת שנקבע בהחלטה. כדי לגדר את הכלל המוצע למקרים בהם מדובר בסכומי מס במחלוקת גבוהים ועל מנת לא להחילו על נישומים בעלי מחזורים נמוכים, הוצע כי חובת תשלום המס תחול בהתקיים אחד מהמקרים הבאים:

1. מחזור הנישום לפי פקודת מס הכנסה או מחזור העוסק לפי חוק מס ערך מוסף עומד על 30 מיליון ש"ח לפחות לאחת משנות המס בעניינה ניתנה החלטה בהליך.
2. סכום המס השנוי במחלוקת שנקבע בהחלטה בהשגה בהליך עומד על 30 מיליון ש"ח לפחות.

לעניין זה "החלטה בהשגה בהליך" היא החלטה בהשגה שניתנה לגבי כל שנות המס להן הוצאו שומות באותו מועד. החלטות בהשגה יחשבו באותו מועד גם אם נערכו בפרק זמן של 30 יום זו מזו.

תיקונים אלא הוצעו בסימן ב' בפרק ד' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, בדבר תשלום מס עם קבלת שומה סופית, אך לא הבשילו לכדי חקיקה. מוצע עתה לקדם את הצעה זו בשנית. הסדר זה צפוי להביא לצמצום משמעותי בהליכי סרק בהם העברת סכומי המסים לקופת המדינה מעוכבת ולהגדלת שיעור המסים השנניים במחלוקת הנגבים בפועל.

#### **תקציב**

פעולות אלו צפויות להוביל להגדלת הכנסות בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח. בשנת 2023, בהיקף של 0.7 מיליארד ש"ח בשנת 2024 ובהיקף של 0.4 מיליארד ש"ח בשנת 2025.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.**

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 269 מיום 1 באוגוסט 2021.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.



## העברת חובת תשלום מס ערך מוסף ביבוא שירותים דיגיטליים

### מחליטים

במטרה לייעל את הליך גביית המס ערך מוסף בעד שירותים דיגיטליים, בהמשך להחלטה מס' 244 מיום 1 באוגוסט 2021, לתקן את תיקוני החקיקה שנכללו בסימן א' בפרק ד' בהצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021.

### דברי הסבר

#### רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

כיום, החובה בדין לתשלום מס ערך מוסף בשל קבלת שירותים מאת תושב חוץ, שאינו חייב ברישום לפי סעיף 60 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, חלה על מקבל השירות. זאת, בין אם מקבל השירות הוא עוסק, מוסד כספי או מלכ"ר ובין אם הוא יחיד.

פרויקט BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) של ארגון ה-OECD, בממצאיו שפורסמו בחודש אוקטובר 2015, (להלן – **המלצות BEPS**) עמד על הקושי הרב שטמון בגביית מס ערך מוסף בגין שירותים דיגיטליים מאנשים פרטיים, בשונה מעוסקים ותאגידים. בהתאם לכך, הוציא ארגון ה-OECD הנחייה לגבייה יעילה של מס ערך מוסף כאמור ומוצע לקבוע את הוראות החקיקה בהתאם לקווי ההנחיה האמורה.

ביום 1 באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה מס' 244 שעניינה "העברת חובת תשלום מס ערך מוסף ביבוא שירותים דיגיטליים". במסגרת זאת, הוחלט כי לצורך ייעול גביית המס החל בשל רכישה של מוצרים ושירותים דיגיטליים, הכוללים שירותי תקשורת, שידור טלוויזיה או רדיו או שירות אלקטרוני, מספקים בינלאומיים אשר מושבם אינו בישראל, מוצע, במקרה שהשירות לא ניתן לעוסק או לתאגיד, לחייב חברות בינלאומיות המספקות שירותים אלה ברישום בישראל ובתשלום מס ערך מוסף לרשות המסים.

הצעה זו קודמה במסגרת סימן א' בפרק ד' להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, אך לא הבשילה לכדי חקיקה.

מוצע עתה לקדם את הצעה זו בשנית.

גביית המס החל על שירותים אלו חיונית, הן לשם אכיפת תשלום מס אמת והגדלת הכנסות המדינה ממסים והן לצורך מניעת אפליה לרעה של עסקים ישראלים המספקים ללקוחותיהם שירותים דומים, תחת נטל מס מלא.

הקושי בגביית מסים בגין שירותים הניתנים על ידי ספקים אשר מיקומם אינו במדינת מושבם של צרכני השירותים, זוכה לדין בינלאומי נרחב בשנים האחרונות. התיקון המוצע, אשר נכלל בהמלצות BEPS יושם בהצלחה במדינות רבות. העברת החבות נועדה לפשט ולייעל את הליך גביית המס ערך מוסף, הן מבחינת רשות המסים והן עבור הנמענים. מכאן שניתן לראות כי מדינות אלה אינן רואות בעייתיות, כולל בכל הקשור להיבטים משפטיים בין-לאומיים רלוונטיים, בהסדר שנמצא בבסיסו של התיקון המוצע, על רקע ההשפעה הישירה, הממשית והצפויה של הפעילות הרלוונטית על המשק בישראל.

העברת חבות המס ערך מוסף למפעילי החנויות המקוונות מיושמת בהצלחה במדינות רבות בעולם, מזה שנים לגבי שירותים אלקטרוניים.

נכון לשנת 2021, בהתאם לנתונים שנאספו על ידי ארגון ה-OECD, לפחות 76 מדינות בעולם חוקקו רפורמות כדי להשיג מיסוי יעיל של סחר דיגיטלי בינלאומי ו-34 מדינות נוספות נמצאות בתהליך חקיקה או שוקלים באופן פעיל את התחלת הרפורמות. כל המדינות שיישמו את קווי ההנחיה, דיווחו על תוצאות חיוביות הן מבחינת ציות והן מבחינת ההכנסות שנגבו.

### **תקציב**

פעולה זו צפויה להוביל להגדלת הכנסות המדינה בהיקף של כ-360 מיליון ש"ח בשנת 2023, ובהיקף של כ-500 מיליון ש"ח בשנה, החל משנת 2024.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 244 של הממשלה מיום 1 באוגוסט.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**  
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

