

**אישור וקידום הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס'...), התשע"ב-2012 – הסמכת
ועדת השרים לענייני חקיקה**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם,

- א. לאשר עקרונית את טיוטת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס'...), התשע"ב-2012, המצי"ב, ולהסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק, שתוגש מיד לכנסת.
- ב. להנחות את מזכיר הממשלה לפנות ליושב ראש הכנסת על פי סעיף 9(ב) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994, בבקשה לכנס את הכנסת בתקופת הפגרה ולהעמיד את הצעת החוק על סדר היום של הכנסת לשם הבאתה לקריאה ראשונה ולאחר מכן לקריאה השנייה והשלישית.
- ג. להנחות את מזכיר הממשלה לבקש מועדת הכנסת, על פי סעיף 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת, כי תחליט על הקדמת הדיון בהצעת החוק בכל הקריאות ככל שיידרש.
- ד. להנחות את מזכיר הממשלה לבקש מיושב ראש הכנסת, על פי סעיף 112(ב) לתקנון הכנסת, לזמן את ועדת הכלכלה של הכנסת בתקופת הפגרה, לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית.

דברי הסבר

רקע כללי

1. ביום 4.4.12 פורסם חוק רשות השידור (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012 (להלן – **התיקון**), המהווה נדבך משמעותי ביישום התכנית להבראת הרשות כהגדרתה בסעיף 32 לחוק רשות השידור¹ (להלן – **התוכנית להבראת הרשות** או **לחילופין הרפורמה**).
2. במסגרת התיקון, התווסף, בסעיף 28א לחוק רשות השידור, סעיף קטן (ב2) לפיו מינה ראש הממשלה, הוא השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור (להלן – **השר**), ביום 19.4.12 ועדה בראשות המנהל הכללי של משרדו שתבחן חלופות לאגרה ולאופן גבייתה ותגיש לו ולוועדה המשותפת² את מסקנותיה תוך 60 יום מיום מינויה (להלן – **ועדת החלופות**).
3. ועדת החלופות התכנסה במהלך החודשים אפריל – יוני 2012 ובחנה דרכים שיביאו ליציבות בהכנסות רשות השידור מהציבור, כך שהרשות תוכל להתחיל ביישום הרפורמה ולצאת ממנה מאוזנת ויציבה מבחינה תקציבית. זאת מבלי להעלות את סך התשלומים הכולל שגובה רשות השידור מהציבור. בנוסף, בחנה הוועדה דרכים חלופיות למנגנון גביית האגרה הקיים ברשות השידור.
4. הצעת החוק הנדונה עניינה יישום המלצות ועדת החלופות
5. אגרת רשות השידור מוטלת מכוח סעיף 28א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק רשות השידור) שעניינו אגרה שנתית המוטלת על מי שמחזיק במקלט טלוויזיה (להלן – **אגרת הטלוויזיה**). סעיף 84 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**), קובע כי לאגרת רישיון לרכב מנועי ייוסף סכום נוסף בעבור רשות השידור (להלן – **הסכום הנוסף**).
6. סעיף 28א(ב)(9) לחוק רשות השידור קובע כי החל משנת 2013 ואילך תחול הפחתה בגובה אגרת הטלוויזיה בשיעור של חמישה אחוזים בכל שנה. באופן דומה קובע סעיף 84 לפקודת התעבורה הפחתה ביחס לסכום הנוסף.
7. סעיף 28א(ב1)(1) לחוק רשות השידור מסמך את השר הממונה על ביצוע החוק, בהסכמת שר האוצר, לקבוע בצו כי לגבי השנים האמורות באותה פסקה (2013 ואילך), ההפחתה באגרת הטלוויזיה תהיה בשיעור של 0.0%. סעיף 84(ג1)(3) לפקודת התעבורה קובע הוראה מקבילה לעניין הקפאת ההפחתה של 'הסכום הנוסף'. סעיף 28א(ב2) לחוק קובע כי השר רשאי להפעיל את סמכותו האמורה רק לאחר שהוגשו לו מסקנות ועדת החלופות.
8. בהתאם לסעיף 28א(ב2), המליצה ועדת החלופות לראש הממשלה ב-28.6.12, על דעת רוב חבריה, לבחור בחלופה לפיה תופחת האגרה בחמישה אחוזים לפי המתווה הקיים כיום בחוק רשות השידור ויעלה הסכום הנוסף בשלושה עשר שקלים חדשים צמודים למדד המחירים לצרכן בשנת 2013 ובסך מצטבר של חמישים שקלים חדשים בתוספת הצמדה למדד בין השנים 2013 עד 2018 במקביל. העלאת הסכום הנוסף נועדה על מנת לשמור על איזון תקציבי ברשות השידור לאחר ההפחתה באגרת הטלוויזיה. ראש

¹ "תכנית להבראת הרשות" – תכנית שנועדה להביא לאיזון בתקציבה של הרשות ולהגדלת ההוצאות לשם הפקת שידורים תוך הקטנת הוצאות התפעול והשכר, והכוללות בין השאר השקעה באמצעים המשמשים לביצוע השידורים.

² "וועדה המשותפת" – וועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך והתרבות והספורט של הכנסת.

הממשלה אימצה את המלצת ועדת החלופות האמורה ודו"ח ועדת החלופות הוגש לוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת והוצג בה.

9. לפיכך, באישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי), הופץ ביום 19.7.12 תזכיר חוק שעניינו העלאת הסכום הנוסף למשך פרק זמן מקוצר של 10 ימים, החל מיום הפצתו שכת מוגש כטיטוט חוק לאישור הממשלה (טיטוט החוק מצורפת להצעת החלטה זו).

מוצע לקבוע כי בכל אחת מהשנים 2013 עד 2018 הסכום הנוסף יעלה בתשעה שקלים חדשים (להלן - **התוספת לסכום הנוסף**). כן מוצע לקבוע הוראת הצמדה למדד עבור התוספת לסכום הנוסף. יובהר כי, מתווה העלאת הסכום הנוסף כפי שנרשם בהצעת החוק בא לשט את המהלך, כך שתהיה העלאה בסך תשעה שקלים בכל שנה באופן שווה, תוך שמירה על העיקרון שנקבע בהמלצות ועדת החלופות. על פי המוצע, בסך הכל תחול העלאה מצטברת בסך 54 שקלים חדשים (סכום שונה במעט מהסכום שנקבה בו ועדת החלופות).

10. לפיכך, מטרת הצעת החוק היא להגשים את עמדת הממשלה לגבי הצורך בהקטנת סך התשלומים הכולל שמוטל כיום על האזרח הממוצע שמחזיק ברכב אחד שמשולם ביחס אליו הסכום הנוסף (בסך 114 ₪) ומחזיק במקלט טלוויזיה שבשלו משולמת אגרה (בסך 369 ₪). למרות הירידה בנטל הכלכלי שירגיש בשנים הקרובות האזרח הממוצע (ירידה בסך 111 ₪ בגובה האגרה במהלך השנים 2013-2018 לעומת עליה בסך 54 ₪ בגובה הסכום הנוסף), הכנסות הרשות יישארו מאוזנות לאור הגדלת הסכום הנוסף.

11. חקיקת החוק נדרשת בדחיפות כדי לאפשר את ביצוע הרפורמה ברשות השידור. הרפורמה כוללת התייעלות של הרשות בכוח אדם, שיפור המערך הטכנולוגי ברשות, שדרוג השידור הציבורי ומתן הכלים בידי הרשות לעמוד בדרישות החוק.

12. מנכ"ל משרד ראש הממשלה קבע כי הסכם למימון הרפורמה יחתם ב-5.8.12. הסכם המימון מהווה את הבסיס הכלכלי לרפורמה ברשות השידור והוא מבוסס על צפי ההכנסות וההוצאות של הרשות בשנים הקרובות. במצב בו לא תופעל סמכות השר הממונה בדבר הקפאת הפחתת אגרת הטלוויזיה לפי סעיף 28א(ב1) (1) לחוק רשות השידור או שלא יוחלט על חלופה אלטרנטיבית המביאה את הרשות לאיזון תקציבי, לא יוכל הסכם למימון הרפורמה להיכנס לתוקפו מאוזן שיבטיח את המשך השידור הציבורי באופן יעיל ואיכותי יותר כפי שמבקשת הרפורמה לעשות. לאור האמור לעיל, יישום מסקנותיה של ועדת החלופות הוא שלב הכרחי טרם ביצועו של נדבך נוסף בתכנית להבראת הרשות - חתימת הסכם בין משרד האוצר לבין רשות השידור בדבר הסדרת דרכי המימון של יישום התכנית להבראת הרשות.

13. מוצע לממשלה כעת להאיץ את המשך הליכי החקיקה וזאת אף בתקופת הפגרה של הכנסת, נוכח הצורך הדחוף ביישום המלצות ועדת החלופות ויצירת התשתית הנדרשת לביצוע הרפורמה ברשות השידור כאמור.

14. הצעת החלטה בצירוף טיוטות החוק מופצת לשרים בסוף יום העבודה של ה-25.7.12. ככל שיועברו למשרד רה"מ הערות ו/או תגובות נוספות ביחס לתזכירי החוק, יופצו אף הן לשרים.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

לא רלוונטי.

היבטים ביצועיים

לא רלוונטי.

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר התחבורה נתן את הסכמתו להפצת תזכיר זה על-ידי ראש הממשלה, ומסר כי ביחס לתזכיר תינתן התייחסות משרד התחבורה ככל יתר המשרדים לאחר ההפצה. לאחר הפצת התזכיר, הלשכה המשפטית של משרד התחבורה מסרה כי משרד התחבורה רואה בעייתיות משפטית עקרונית בהרחבת גביית האגרה עבור רשות השידור, דרך רישיון הרכב. חוות הדעת המשפטית מצ"ב.

בחוות דעת שהוגשה על ידי מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלית – פיסקאלית) במשרד המשפטים 'לועדת החלופות' נקבע כי החלופה שעליה המליצה הוועדה ושישומה נעשה באמצעות הצעת החוק הנדונה, אינה מעוררת בעיות משפטיות.

פירוט נוסף ניתן לקרוא בחוות הדעת הנ"ל המצורפות לטיוטת החוק ובחוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה המצורפת לחוות דעת זו.

חלופות להצעת ההחלטה

לעניין זה ראו החלופות השונות שבחנה ועדת החלופות (דו"ח הוועדה מצורף להצעת החלטה זו).

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

לא רלוונטי.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת בזאת עמדת היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

מוגש על ידי ראש הממשלה,
השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור

ז' באב התשע"ב
26 ביולי 2012

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס'....), התשע"ב-2012

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו - יישום המלצות הוועדה לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור ואופן גבייתה

1. ביום 4.4.12 פורסם חוק רשות השידור (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012 (להלן – **התיקון**), המהווה נדבך משמעותי ביישום התכנית להבראת הרשות כהגדרתה בסעיף 32 לחוק רשות השידור¹ (להלן – **התוכנית להבראת הרשות** או לחילופין **הרפורמה**).
במסגרת התיקון, התווסף, בסעיף 28א לחוק רשות השידור, סעיף קטן (ב2) לפיו מינה ראש הממשלה, הוא השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור (להלן – **השר**), ביום 19.4.12 ועדה בראשות המנהל הכללי של משרדו שתבחן חלופות לאגרה ולאופן גבייתה ותגיש לו ולוועדה המשותפת² את מסקנותיה תוך 60 יום מיום מינויה (להלן – **ועדת החלופות**).
3. ועדת החלופות התכנסה במהלך החודשים אפריל – יוני 2012 ובחנה דרכים שיביאו ליציבות בהכנסות רשות השידור מהציבור, כך שהרשות תוכל להתחיל ביישום הרפורמה ולצאת ממנה מאוזנת ויציבה מבחינה תקציבית. זאת מבלי להעלות את סך התשלומים הכולל שגובה רשות השידור מהציבור. בנוסף, בחנה הוועדה דרכים חלופיות למנגנון גביית האגרה הקיים ברשות השידור.
4. הצעת החוק הנדונה עניינה יישום המלצות ועדת החלופות.
5. אגרת רשות השידור מוטלת מכוח סעיף 28א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק רשות השידור**) שעניינו אגרה שנתית המוטלת על מי שמחזיק במקלט טלוויזיה (להלן – **אגרת הטלוויזיה**). סעיף 84 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**), קובע כי לאגרת רישיון לרכב מנועי ייוסף סכום נוסף בעבור רשות השידור (להלן – **הסכום הנוסף**).
6. סעיף 28א(ב)(9) לחוק רשות השידור קובע כי החל משנת 2013 ואילך תחול הפחתה בגובה אגרת הטלוויזיה בשיעור של חמישה אחוזים בכל שנה. באופן דומה קובע סעיף 84 לפקודת התעבורה הפחתה ביחס לסכום הנוסף.
7. סעיף 28א(ב)(1) לחוק רשות השידור מסמך את השר הממונה על ביצוע החוק, בהסכמת שר האוצר, לקבוע בצו כי לגבי השנים האמורות באותה פסקה (2013 ואילך), ההפחתה באגרת הטלוויזיה תהיה בשיעור של 0%. סעיף 84(ג)(3) לפקודת התעבורה קובע הוראה מקבילה לעניין הקפאת ההפחתה של 'הסכום הנוסף'. סעיף 28א(ב)(2) לחוק קובע כי השר רשאי להפעיל את סמכותו האמורה רק לאחר שהוגשו לו מסקנות ועדת החלופות.
8. בהתאם לסעיף 28א(ב2), המליצה ועדת החלופות לראש הממשלה ב-28.6.12, על דעת רוב חבריה, לבחור בחלופה לפיה תופחת האגרה בחמישה אחוזים לפי המתווה הקיים כיום בחוק רשות השידור ויעלה הסכום הנוסף בשלושה עשר שקלים חדשים צמודים למדד המחירים לצרכן בשנת 2013 ובסך מצטבר של חמישים שקלים חדשים בתוספת הצמדה למדד בין השנים 2013 עד 2018 במקביל. העלאת הסכום הנוסף נועדה על מנת לשמור על איזון תקציבי ברשות השידור לאחר ההפחתה באגרת הטלוויזיה. ראש הממשלה אימץ את המלצת ועדת החלופות האמורה ודו"ח ועדת החלופות הוגש לוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת והוצג בה.

¹ "תכנית להבראת הרשות" – תכנית שנועדה להביא לאיזון בתקציבה של הרשות ולהגדלת ההוצאות לשם הפקת שידורים תוך הקטנת הוצאות התפעול והשכר, והכוללות בין השאר השקעה באמצעים המשמשים לביצוע השידורים.

² "הוועדה המשותפת" – וועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת.

9. מוצע לקבוע כי בכל אחת מהשנים 2013 עד 2018 הסכום הנוסף יעלה בתשעה שקלים חדשים (להלן - **התוספת לסכום הנוסף**). כן מוצע לקבוע הוראת הצמדה למדד עבור התוספת לסכום הנוסף. יובהר כי, מתווה העלאת 'הסכום הנוסף' כפי שנרשם בהצעת החוק בא לפשט את המהלך, כך שתהיה העלאה בסך תשעה שקלים בכל שנה באופן שווה, תוך שמירה על העיקרון שנקבע בהמלצות ועדת החלופות. על פי המוצע, בסך הכל תחול העלאה מצטברת בסך 54 שקלים חדשים (סכום שונה במעט מהסכום שנקבע בו ועדת החלופות).
10. לפיכך, מטרת הצעת החוק היא להגשים את עמדת הממשלה לגבי הצורך בהקטנת סך התשלומים הכולל שמוטל כיום על האזרח הממוצע שמחזיק ברכב אחד שמשולם ביחס אליו הסכום הנוסף (בסך 114 ₪) ומחזיק במקלט טלוויזיה שבשלו משולמת אגרה (בסך 369 ₪). למרות הירידה בנטל הכלכלי שירגיש בשנים הקרובות האזרח הממוצע (ירידה בסך 111 ₪ בגובה האגרה במהלך השנים 2013-2018 לעומת עליה בסך 54 ₪ בגובה הסכום הנוסף), הכנסות הרשות יישארו מאוזנות לאור הגדלת הסכום הנוסף.
11. הצעת החוק נדרש בדחיפות כדי לאפשר את ביצוע הרפורמה ברשות השידור. הרפורמה כוללת התייעלות של הרשות בכוח אדם, שיפור המערך הטכנולוגי ברשות, שדרוג השידור הציבורי ומתן הכלים בידי הרשות לעמוד בדרישות החוק.
12. מנכ"ל משרד ראש הממשלה קבע כי הסכם למימון הרפורמה יחתם ב-5.8.12. הסכם המימון מהווה את הבסיס הכלכלי לרפורמה ברשות השידור והוא מבוסס על צפי ההכנסות וההוצאות של הרשות בשנים הקרובות. במצב בו לא תופעל סמכות השר הממונה בדבר הקפאת אגרת הטלוויזיה לפי סעיף 28א(ב)(1) לחוק רשות השידור או שלא יוחלט על חלופה אלטרנטיבית המביאה את הרשות לאיזון תקציבי, לא יוכל הסכם למימון הרפורמה להיכנס לתוקפו מאוזן שיבטיח את המשך השידור הציבורי באופן יעיל ואיכותי יותר כפי שמבקשת הרפורמה לעשות. לאור האמור לעיל, יישום מסקנותיה של ועדת החלופות הוא שלב הכרחי טרם ביצועו של נדבך נוסף בתכנית להבראת הרשות - חתימת הסכם בין משרד האוצר לבין רשות השידור בדבר הסדרת דרכי המימון של יישום התכנית להבראת הרשות.

ג. עיקרי הוראות החוק המוצע

על מנת לאפשר לרשות השידור לעמוד ברפורמה בהצלחה ועל מנת לשקם את השידור הציבורי, מוצע להעלות את 'הסכום הנוסף' ב-9 ש"ח צמודים למדד המחירים לצרכן בכל אחת מהשנים 2013-2018, כפיצוי על ההפחתה באגרת הטלוויזיה הקבועה בסעיף 28א(ב)(9) לחוק רשות השידור.

ד. דברי הסבר לחוק המוצע

כללי אגרת רשות השידור מוטלת מכוח סעיף 28א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק רשות השידור) שעניינו אגרה שנתית המוטלת על מי שמחזיק במקלט טלוויזיה, ומכוח סעיף 84 לפקודת התעבורה, הקובע כי לאגרת רישיון לרכב מנועי ייוסף סכום נוסף בסך 114 שקלים חדשים בעבור רשות השידור (להלן - הסכום הנוסף). סעיף 28א(ב)(9) לחוק רשות השידור קובע כי החל משנת 2013 ואילך תחול הפחתה בגובה אגרת הטלוויזיה בשיעור של חמישה אחוזים בכל שנה. באופן דומה קובע סעיף 84 לפקודת התעבורה הפחתה ביחס לסכום הנוסף.

סעיף 28א(ב)(1) לחוק רשות השידור מסמך את השר הממונה על ביצוע החוק, בהסכמת שר האוצר, לקבוע בצו כי לגבי השנים האמורות באותה פסקה (2013 ואילך), ההפחתה באגרת הטלוויזיה תהיה בשיעור של 0.0%. סעיף 84(ג)(3) לפקודת התעבורה קובע הוראה מקבילה לעניין הקפאת ההפחתה של 'הסכום הנוסף'.

סעיף 28א(ב)(2) לחוק קובע כי השר רשאי להפעיל את סמכותו האמורה רק לאחר שהוגשו לו מסקנות ועדה לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור וגבייתה (להלן - ועדת החלופות). בהתאם לסעיף 28א(ב)(2), המליצה ועדת החלופות לראש הממשלה ב-28.6.12, על דעת רוב חברה, לבחור בחלופה לפיה תופחת האגרה בחמישה אחוזים לפי המתווה הקיים כיום

בחוק רשות השידור ויעלה הסכום הנוסף בשלושה עשר שקלים חדשים צמודים למדד המחירים לצרכן בשנת 2013 ובסך מצטבר של חמישים שקלים חדשים בתוספת הצמדה למדד בין השנים 2013 עד 2018 במקביל, כפיצוי לרשות השידור על ההפחתה באגרת הטלוויזיה. ראש הממשלה אימץ את המלצת ועדת החלופות האמורה ודו"ח ועדת החלופות האמור הוגש לוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת והוצג בה.

לפיכך, מטרת הצעת החוק היא להגשים את עמדת הממשלה לגבי הצורך בהקטנת סך התשלומים הכולל שמוטל כיום על האזרח הממוצע שמחזיק ברכב אחד שמשולם ביחס אליו הסכום הנוסף (בסך 114 ₪) ומחזיק במקלט טלוויזיה שבשלו משולמת אגרה (בסך 369 ₪). למרות הירידה בנטל הכלכלי שירגיש בשנים הקרובות האזרח הממוצע (ירידה בסך 111 ₪ בגובה האגרה במהלך השנים 2013-2018 לעומת עליה בסך 54 ₪ בגובה הסכום הנוסף), הכנסות הרשות יישארו מאוזנות לאור הגדלת הסכום הנוסף. הצעת החוק נדרש בדחיפות כדי לאפשר את ביצוע הרפורמה ברשות השידור. הרפורמה כוללת התייעלות של הרשות בכוח אדם, שיפור המערך הטכנולוגי ברשות, שדרוג השידור הציבורי ומתן הכלים בידי הרשות לעמוד בדרישות החוק.

סעיף 1

לפסקה (1)

לאור התיקון בהצעת החוק, מוצע למחוק את המילים "לעניין שיעורי ההפחתה" שבסיפה של סעיף קטן (ג). סעיף קטן (ג) קובע ברישה שבו את ההפחתה לגבי הסכום הנוסף, ובסיפה שלו את עדכונו של הסכום הנוסף האמור לפי שיעור השינוי במדד המחיים לצרכן כאמור בסעיף. סעיף קטן (ג) מתגבר על האמור ברישה בלבד של סעיף קטן (ג) וקובע הוראות נוספות, לרבות ההוראה המוצעת בפסקה (א1) לחוק, כאמור בסעיף 1(2) להצעת החוק, שאינה מתייחסת לשיעור ההפחתה. לפיכך, הסיפה כאמור כבר אינה רלוונטית.

יובהר, כי הסיפה של סעיף קטן (ג), לעניין העדכון של הסכום הנוסף, עומדת בעינה וממשיכה לחול, גם לעניין שיעור הסכום הנוסף בתקופה האמורה בפסקה (1) וגם כאשר חלות ההוראות לפי סעיף קטן (ג), לרבות עדכון בתוספת לסכום הנוסף בפסקה (א1) לחוק, כאמור בסעיף 1(2) להצעת החוק.

לפסקה (2)

מוצע להוסיף את פסקה (א1) וקובע בה כי בכל אחת מהשנים 2013 עד 2018 הסכום הנוסף יעלה בתשעה שקלים חדשים (להלן - התוספת לסכום הנוסף). כן מוצע לקבוע הוראת הצמדה למדד עבור התוספת לסכום הנוסף. יובהר כי, מתווה העלאת 'הסכום הנוסף' כפי שגורס בהצעת החוק בא לפשט את המהלך, כך שתהיה העלאה בסך תשעה שקלים בכל שנה באופן שווה, תוך שמירה על העיקרון שנקבע בהמלצות ועדת החלופות. על פי המוצע, בסך הכל תחול העלאה מצטברת בסך 54 שקלים חדשים (סכום שונה במעט מהסכום שנקבע בו ועדת החלופות).

לפסקה (3)

לאור התיקון בסעיף 1(2) להצעת החוק, מוצע, לתקן את סעיף 84(1)(3) בפקודת התעבורה כך שסמכות השר להפחתת הסכום הנוסף, תחל בשנת 2019 במקום בשנת 2013.

ה. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

בפקודת התעבורה [נוסח חדש] סעיף 84(1)(3) יתוקן כך שהפחתת 'הסכום הנוסף' תחל בשנת 2019 במקום בשנת 2013. כמו כן, תוסף פסקה (4) ובה ייקבע כי בכל אחת משנים 2013-2018 'הסכום הנוסף' יעלה ב-9 שקלים חדשים לעומת התקופה הקודמת (להלן - התוספת לסכום הנוסף). כן תיקבע הוראת הצמדה למדד עבור התוספת לסכום הנוסף.

ו. הממונה על התקציבים אינו מתנגד לחוק המוצע.

ז. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה סומך את ידיו על טיוטת החוק.

ז. עמדת משרדים רלוונטיים אחרים

שר התחבורה נתן את הסכמתו להפצת תזכיר זה על-ידי ראש הממשלה, וכי ביחס להצעת החוק שבתזכיר תינתן התייחסות משרד התחבורה ככל יתר המשרדים לאחר ההפצה.

לאחר הפצת התזכיר, התקבלה עמדת משרד התחבורה כי משרדם מתנגד לתזכיר החוק מטעמים משפטיים ומטעמי מדיניות.

יצוין כי המלצת ועדת החלופות נסמכת על חוות דעת משפטית שהוגשה על ידי מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלית – פיסקאלית) במשרד המשפטים, לפיה ניתן לעשות הגדלה מסויימת של הסכום הנוסף תמורת הפחתה של אגרת הטלויזיה, מהטעם של יעילות הגביה והקטנת העומס על חייבים אחרים, זאת ובלבד שהסכום הנוסף לא יאפיל על אגרת הטלויזיה.

חוות הדעת של הלשכה המשפטית של משרד התחבורה ושל משרד המשפטים מצורפות לטיוטת חוק זו.

ח. השפעת החוק המוצע על התקן וההיבט המינהלי ועל תקציב המדינה

לחוק המוצע אין השפעה על התקן וההיבט המנהלי או על תקציב המדינה.

ט. רצ"ב נוסח החוק המוצע:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס'....), התשע"ב-2012

תיקון סעיף 84¹. 1. בפקודת התעבורה¹, בסעיף 84(ג) –

(1) ברישה, המילים "לעניין שיעורי ההפחתה" - יימחקו;

(2) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(א1) ב- 1 באפריל בכל אחת מהשנים 2013 עד 2018 יעלה הסכום הנוסף בתשעה שקלים חדשים; התוספת לסכום הנוסף לפי פסקה זו תתעדכן גם היא לפי האמור בסיפה של סעיף קטן (ג).";

(3) בפסקה (3), במקום "החל בשנת 2013" יבוא "החל בשנת 2019";

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173; ס"ח התשע"ב, עמ' 454.



היועצת המשפטית

D: 327565

ירושלים, ו' אב התשע"ב

25 ביולי 2012

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

אישור וקידום הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס'....), התשע"ב-2012 (להלן – הצעת החוק).

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. ביום 4.4.12 פורסם חוק רשות השידור (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012 (להלן – התיקון), המהווה נדבך משמעותי ביישום התכנית להבראת הרשות כהגדרתה בסעיף 32 לחוק רשות השידור¹ (להלן – התוכנית להבראת הרשות או לחילופין הרפורמה).
2. במסגרת התיקון התווסף, בסעיף 28א לחוק רשות השידור, סעיף קטן (ב2), שלפיו מינה ראש הממשלה, הוא השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור (להלן – השר), ביום 19.4.12, ועדה בראשות המנהל הכללי של משרדו שתבחן חלופות לאגרה ולאופן גבייתה ותגיש לו ולוועדה המשותפת² את מסקנותיה תוך 60 יום מיום מינויה (להלן – ועדת החלופות).
3. יועדת החלופות בחנה דרכים שיביאו ליציבות בהכנסות רשות השידור מהציבור, כך שהרשות תוכל להתחיל ביישום הרפורמה ולצאת ממנה מאוזנת ויציבה מבחינה תקציבית. זאת מבלי להעלות את סך התשלומים הכולל שגובה רשות השידור מהציבור. בנוסף, בחנה הוועדה דרכים חלופיות למנגנון גביית האגרה הקיים ברשות השידור.
4. הצעת החוק הנדונה עניינה יישום המלצות ועדת החלופות.
5. אגרת רשות השידור מוטלת מכוח סעיף 28א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק רשות השידור) שעניינה אגרה שנתית המוטלת על מי שמחזיק במקלט טלוויזיה (להלן – אגרת הטלוויזיה). סעיף 84 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – פקודת התעבורה), קובע כי לאגרת רישיון לרכב מנועי ייוסף סכום נוסף בעבור רשות השידור (להלן – הסכום הנוסף).
6. סעיף 28א(ב)(9) לחוק רשות השידור קובע כי החל משנת 2013 ואילך תחול הפחתה בגובה אגרת הטלוויזיה בשיעור של חמישה אחוזים בכל שנה. באופן דומה קובע סעיף 84 לפקודת התעבורה הפחתה ביחס לסכום הנוסף.
7. סעיף 28א(ב1)(1) לחוק רשות השידור מסמך את השר הממונה על ביצוע החוק, בהסכמת שר האוצר, לקבוע בצו כי לגבי השנים האמורות באותה פסקה (2013 ואילך), ההפחתה באגרת הטלוויזיה תהיה

¹ "תכנית להבראת הרשות" – תכנית שנועדה להביא לאיזון בתקציבה של הרשות ולהגדלת ההוצאות לשם הפקת שידורים תוך הקטנת הוצאות התפעול והשכר, והכוללות בין השאר השקעה באמצעים המשמשים לביצוע השידורים.

² "הוועדה המשותפת" – וועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך והתרבות והספורט של הכנסת.

בשיעור של 0.0%. סעיף 84(ג1)(3) לפקודת התעבורה קובע הוראה מקבילה לעניין הקפאת ההפחתה של 'הסכום הנוסף'. סעיף 28א(ב2) לחוק קובע כי השר רשאי להפעיל את סמכותו האמורה רק לאחר שהוגשו לו מסקנות ועדת החלופות.

8. בהתאם לסעיף 28א(ב2), המליצה ועדת החלופות לראש הממשלה ב-28.6.12, על דעת רוב חבריה, לבחור בחלופה לפיה תופחת האגרה בחמישה אחוזים לפי המתווה הקיים כיום בחוק רשות השידור ואילו 'הסכום הנוסף' יגדל בשלושה עשר שקלים חדשים צמודים למדד המחירים לצרכן בשנת 2013 ובסך מצטבר של חמישים שקלים חדשים בתוספת הצמדה למדד בין השנים 2013 עד 2018 במקביל. ראש הממשלה אימץ את המלצת ועדת החלופות האמורה ודו"ח ועדת החלופות הוגש לוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת והוצג בה.

9. בהתאם להמלצת ועדת החלופות מוצע בהצעת החוק לקבוע כי בכל אחת מהשנים 2013 עד 2018 'הסכום הנוסף' יעלה בתשעה שקלים חדשים (להלן - **התוספת לסכום הנוסף**). כן מוצע לקבוע הוראת הצמדה למדד עבור 'התוספת לסכום הנוסף'.

10. לאור הדחיפות שביישום המלצות 'ועדת החלופות' אישר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי) ביום 19.7.12 להפיץ תזכיר חוק שעניינו העלאת 'הסכום הנוסף' למשך פרק זמן מקוצר של 10 ימים, החל מיום הפצתו, שכעת מוגש כטיזת חוק לאישור הממשלה.

11. הואיל ועל-פי סעיף 37 לתקנון עבודת הממשלה שר רשאי לערוך על החלטת ועדת שרים תוך 14 יום, ורק לאחר מכן ניתן להחלטת ועדת שרים תוקף של החלטת ממשלה, והואיל ובהתאם לסעיף 53 לתקנון, במקרה של חקיקה דחופה רשאית הממשלה להסמיק את ועדת השרים לחקיקה לאחר על דעתה את נוסח הצעת החוק לשם הגשתו לכנסת – מוצע להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאחר את הצעת החוק הנדונה על דעת הממשלה.

12. הואיל ובהתאם לסעיף 9(ב) לחוק הכנסת, תשנ"ד-1994 **"יושב ראש הכנסת יכנס את הכנסת, שלא בתקופת הכנסים של הכנסת, כאמור בסעיף 31 לחוק-יסוד: הכנסת, על פי דרישה של עשרים וחמישה חברי הכנסת או על פי דרישת הממשלה"**, מוצע לפנות ליושב ראש הכנסת בבקשה לכנס את הכנסת בתקופת הפגרה ולהעמיד את הצעת החוק על סדר היום של הכנסת לשם הבאתה לקריאה ראשונה ולאחר מכן לקריאה השנייה והשלישית.

13. כן מוצע לבקש מועדת הכנסת, כי תחליט על הקדמת הדיון בהצעת החוק בכל הקריאות ככל שיידרש על פי סעיף 81(ג) ו-88(ב) לתקנון הכנסת ולהנחות את מזכיר הממשלה לבקש מיושב ראש הכנסת לזמן את ועדת הכלכלה של הכנסת בתקופת הפגרה, לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית על פי סעיף 112(ב) לתקנון הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

1. טרם חלפו 10 ימים מאז הופץ תזכיר החוק. אשר על כן (וכאמור בדברי ההסבר) ככל שיועברו למשרד רה"מ הערות ו/או תגובות נוספות ביחס לתזכירי החוק שהופץ, אלו יעברו לשרים עד ליום 30.7.12, המועד שבו צפויה הממשלה להתכנס לשיבתה השבועית.

2. ועדת החלופות המליצה על העלאת הסכום הנוסף בסך מצטבר של 50 ₪, בעוד שבהצעת החוק מוצע להעלות את הסכום הנוסף ב-54 ₪ בסך הכל. כפי שהובהר בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, מתווה העלאת 'הסכום הנוסף' כפי שנרשם בהצעת החוק נועד לפשט את המהלך, כך שתהיה העלאה בסך תשעה שקלים בכל אחת מהשנים 2013 עד 2018 באופן שווה, תוך שמירה על העיקרון שנקבע בהמלצות ועדת החלופות. על פי המוצע, בסך הכל תחול העלאה מצטברת של 54 שקלים חדשים - סכום שונה רק במעט מהסכום שנקבע בו ועדת החלופות.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

הלשכה המשפטית של משרד התחבורה מסרה כי משרד התחבורה רואה בעייתיות משפטית עקרונית בהרחבת גביית האגרה עבור רשות השידור, באמצעות אגרת רישיון הרכב.

בחוות דעת שהוגשה על ידי מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלית - פיסקאלית) במשרד המשפטים 'לועדת החלופות' נקבע כי החלופה שעליה המליצה הוועדה ושישומה מוצע באמצעות הצעת החוק הנדונה, אינה מעוררת בעיות משפטיות.

חוות הדעת הנ"ל המצורפות לטיוטת החוק שמובאת לאישור הממשלה.

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

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

שלומית ברנע פרגו, עו"ד
היועצת המשפטית

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (כלכלית) –

פיסקאלית)

ירושלים: י"ז סיוון תשע"ב

07 יוני 2012

תיקנו: 803-04-2012-000429

סימוכין: 803-99-2012-036816

אל: אבי ליכט

מאת: דפנה גלוק

הנדון: חלופות לאגרת רשות השידור ואופן גבייתה – חוות דעת מעודכנת

להלן נוסח מעודכן של חוות הדעת בעניין חלופות לאגרת רשות השידור ואופן גבייתה, אשר הועברה ביום 15/4/12. העידכונים שבחוות דעת זו נוגעים לנתונים הסטטיסטיים הנוגעים לשיעור משקי הבית המחזיקים בטלוויזיה ובכלי רכב. המסקנות שבחוות הדעת לא השתנו לעומת חוות הדעת מיום 15/4/12, למעט סייג שהוסף ביחס לאפשרות לחייב כל משק בית באגרה, ללא תלות בקיומו של מקלט טלוויזיה.

רקע

ביום 21.3.12 אושר חוק רשות השידור (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012, הקובע את הרפורמה ברשות השידור. במסגרת זו, הוסף לסעיף 28 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק רשות השידור), ס"ק (ב2), שנוסחו:

"ועדה שמינה השר בראשות המנהל הכללי של משרדו תבחן חלופות לאגרה ולאופן גבייתה, ותגיש את מסקנותיה לשר ולוועדה המשותפת בתוך 60 ימים מיום מינויה; השר רשאי להפעיל את סמכותו לפי סעיף קטן (ב1)(1) לפי שיקול דעתו, ובלבד שלא יעשה כן אלא לאחר שהוגשו לו מסקנות כאמור."

הסמכות לפי ס"ק (ב1)(1) עניינה עצירת ההפחתה באגרה עבור החזקת מקלט טלוויזיה, החל מ-2013 בהנחה שנחתם הסכם המימון בין המדינה לרשות.

בהתאם לסעיף האמור ולמעשה אף לפני שהחוק אושר, התכנס צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבחינת חלופות לאגרה ולאופן גבייתה. מטרת הצוות לבחון דרכים שיביאו להגדלת ההכנסות של רשות השידור מהאגרה, וזאת מבלי להעלות את שיעורה הכולל.

בישיבת הצוות שנערכה ביום 21.3.12, התבקשו להתייחס להיבטים המשפטיים הנוגעים לחלופות השונות, כפי שהוצגו בישיבת הצוות.

המסגרת הנורמטיבית

להלן מיפוי של המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לצורך ההתייחסות לחלופות הקונקרטיות. אגרת רשות השידור מוטלת מכוח סעי' 28א לחוק רשות השידור וסעי' 84 לפקודת התעבורה [נוסח חדש]. האגרה מחולקת לשנים –

1. **אגרה בעד החזקת מקלט טלוויזיה** – היא האגרה המוטלת מכוח חוק רשות השידור. מדובר באגרה שנתית שחייב בה כל מי שמחזיק במקלט טלוויזיה. גובה האגרה עומד היום על 369 ש"ח לשנה.

2. **תוספת לאגרת רישיון הרכב עבור רשות השידור** – היא האגרה המוטלת מכוח פקודת התעבורה. מדובר באגרה המוטלת על כל מי שחייב בתשלום אגרת רישיון לרכב מנועי למעט אופנוע. מדובר באגרה שנתית שגובהה 114 ש"ח.

כידוע, נהוג למיין תשלומים שגובה רשות מנהלית לשלוש קטגוריות:¹

1. **מס** – הוא תשלום חובה המוטל על ידי רשות ציבורית ללא תמורה ישירה עבורו.
2. **מחיר** – המחיר המשתלם לרשות אינו שונה ממחיר המשולם לגוף פרטי, והוא ניתן בעבור שירות או מצרך שמספקת הרשות למי שצורך אותו מרצונו ובפועל. המחיר המשתלם לרשות אמור לשקף את ערכו של השירות או המצרך.
3. **אגרה** – האגרה מהווה קטגוריית ביניים בין מס למחיר. כך, בשונה ממס, אגרה משתלמת בקשר לשירות או מצרך שמספקת הרשות. יחד עם זאת, בשונה ממחיר, מדובר בתשלום חובה שאינו מחייב צריכה בפועל של השירות או המצרך ושאינו מושפע בהכרח מערך השירות או המצרך. מטבע הדברים, ישנו ספקטרום רחב של אגרות, חלקן דומות יותר למס וחלקן דומות יותר למחיר.

מקובל לסווג את אגרת רשות השידור כאגרה, אף שלעיתים היא מקיימת זיקה חלשה ביותר לשירות הניתן עבורה. כך, אגרת מקלט הטלוויזיה מוטלת על מי שמחזיק בטלוויזיה עבור האפשרות לקלוט את השידור הציבורי, אף אם אינו צופה בפועל בשידורי הרשות.² לעומת זאת, ההיטל הנוסף לאגרת רישיון הרכב נגבה אף ממי שאין לו אפשרות לקלוט את שידורי הרשות, שכן מוטל גם על מי שברכבו אין את המיכשור לקליטת השידור. מבחינה זו, מתקרבת התוספת באופייה למס. יחד עם זאת, וכפי שיפורט בהמשך, בעניין סגל בו נתקפה חוקתיותה של התוספת לאגרת רישיון הרכב,³ נמנע בית-המשפט מלהתייחס לתוספת כאל מס, תוך שקבע שבנסיבות המקרה לא היתה מניעה חוקתית להטיל את האגרה גם על מי שברכבו לא מותקן מקלט רדיו.⁴

¹ ר' סקירה כללית בי. זמיר, **הסמכות המינהלית**, (מהדורה שנייה, כרך א'), 255.

² ע"א 474/89 **קריב נ' רשות השידור** פ"ד מו(2), 374.

³ בג"ץ 5503/94 **סגל ואח' נ' יו"ר הכנסת ואח'** (להלן – **עניין סגל**).

⁴ כך דעת הרוב, בשונה מהשופט חשין, אשר בדעת מיעוט קבע שנוכח העובדה שמדובר אכן באגרה, הרי שלכתחילה אינה חלה על מי שאינו מחזיק ברכבו במכשיר הקולט את השידורים (ר' החל מעמ' 556).

מכל מקום, הסיווג כאגרה נגזר במידה רבה מההסדרה המשפטית שלה. לצורך העניין ניתן היה לקבוע הסדר אשר יחליף את האגרה במס המוטל על כלל האוכלוסייה וללא שום זיקה לצריכה של השירות.

בנוסף לסוגיית הסיווג, יש לתת את הדעת להיבטים הייחודיים של השידור הציבורי, שאותו באה האגרה לממן. בית המשפט עמד על מאפיינים אלה בעניין זנדברג, אגב הדיון בהצדקה לחייב את הציבור באגרה למימון השידור הציבורי:⁵

"... לדעתנו, חקיקה שנועדה למנוע התמוטטות רשות השידור בשל התקלה שאירעה בחוקיות האגרות היא לתכלית ראויה. לא זה המקום לעמוד על חשיבותה של רשות שידור ממלכתית ועצמאית, שאינה תלויה ברשות המבצעת, למבנה הדמוקרטי שלנו, ותרומתה לעיצוב ערכי המדינה וזכויות האדם. די אם נצביע על החשיבות שבקימו של אמצעי תקשורת ציבורי, שאינו מסחרי, ואשר לנגד עיניו אינטרסים ציבוריים רחבים ולא שיקולים כלכליים בלבד."

על בסיס שיקולים אלה, עמד בית המשפט בעניין סגל, על כך שתכליתה של האגרה היא בהבטחת "מקור תקציבי עצמאי למימון צרכיה של רשות השידור" ובכך להגשים את "עצמאותה הכלכלית של רשות השידור, שבלעדיה עלולה להיפגע גם האוטונומיה שלה".⁶

לפיכך, בחינת החלופות לאגרת רשות השידור ולאופן גבייתה צריכה לעמוד גם על הצורך בהגשמת התכלית האמורה של שמירה על מקור תקציבי לרשות השידור אשר יבטיח את עצמאותה.

להלן התייחסות לחלופות:

חלופה א': העמסת האגרה במלואה על רישיון הרכב

1. הרעיון להעמיס את אגרת רשות השידור במלואה על אגרת רישיון הרכב, מקורו במצב המשפטי הנוכחי שבו חלק מהאגרה אשר משמשת למימון פעילותה של רשות השידור נגבית כתוספת לרישיון הרכב (להלן – **הסכום הנוסף**). הסכום הנוסף הוא גלגול של אגרה היסטורית בעבור רדיו המותקן ברכב, כאשר כיום הוא אינו מחייב קיומו של מקלט רדיו ברכב שעבורו נגבית אגרת רישיון הרכב. היתרון של שיטת גביה זו הוא במנגנון הגביה הקיים במשרד התחבורה ואחוזי התשלום הגבוהים יחסית של אגרת רישיון הרכב.
2. לגופם של דברים, כפי שהוזכר לעיל, הסכום הנוסף נתקף בעניין סגל ואושר כחוקתי ע"י ביהמ"ש. בעניין זה ביהמ"ש קבע שבמקרה האמור, ניתוק האגרה משאלת קיומו של מקלט רדיו ברכב שעבורו היא משולמת אינו בלתי חוקתי, אף שהוא פוגע בזכות הקניין.⁷ בחינת הניתוח החוקתי שערך ביהמ"ש מסייעת לניתוח של חלופה א'.

⁵ בג"צ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור פ"ד נ(2), 792.

⁶ דברי השופט מצא בעמ' 545.

⁷ בהקשר זה אציין שע"פ סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות השידור, ערן הורן, "אין זיקה בין הסכומים הנגבים באמצעות אגרת הטלוויזיה והסכום הנוסף לבין עלויות הפעלת הטלוויזיה והרדיו. כמו כן לרשות השידור יש הוצאות

3. ראשית, לעניין מידתיות ההסדר, ציין השופט גולדברג את הדברים הבאים:

"מהאמור לעיל עולה כי במקרה הנדון מתקיים מבחן העזר הראשון. שכן, קיים קשר רציונלי בין האמצעי שנבחר (גילום התשלום לרשות השידור באגרת רישוי הרכב) לבין המטרה (הגברת יעילות גביית האגרה מבעלי רכב שברכבם מותקן מקלט רדיו). התקווה שתלה המחוקק באמצעי זה אכן לא נכזבה, ושיעור הגבייה מבעלי כלי רכב שברכבם מותקן מקלט רדיו עלה ב-55% בקירוב, והוא נושק ל-100%.

אשר למבחני העזר הנוותרים, דומה, כי קצפס של העותרים יצא על כך שרק הם (ודומיהם) נבחרו, מתוך כלל האוכלוסיה שאינה נהנית משירותי רדיו ברכב (כגון, מי שאין לו רכב), להשתתף בעלות הספקת שידורי הרדיו לנהגים.

אכן, השאלה מדוע רק העותרים (ודומיהם) נבחרו לשאת בנטל היא במקומה, אולם אין בצדה פתרון חלופי הולם. שני פתרונות חלופיים עולים ממנה: האחד, להחזיר את המצב לקדמותו, כפי שהיה לפני הוראת השעה ותיקון מס' 10, ופתרון שני, להטיל את החבות על כל מי שאין לו רכב כלל וכן על בעלי אופנועים. שני הפתרונות רעים, כשהראשון שבהם אינו יעיל (כפי שהוכח), והשני זונח לחלוטין את הקשר שבין החבות בתשלום ובין השירות, הוא הרעיון העומד בבסיס התשלום. לא כן הדרך שבה הלך המחוקק. בזו קיימת חפיפה כמעט מוחלטת בין כלל בעלי הרכב החייבים בתשלום ובין הנהגים מהשירות (95%), והפגיעה במי שאין לו מקלט רדיו במכוניתו הינה אך תוצאת לוואי שולית. שוליות הפגיעה באה לידי ביטוי בשיעורו המזערי של התשלום כשלעצמו; מזעריות התשלום ביחס לערכו של הנכס שבקשר אליו הוטל התשלום ובמספרם המועט של בעלי הרכב שלא התקינו מקלט רדיו במכוניתם (5%). ניתן לומר כי כאשר עוצמת הפגיעה, על שלושת היבטים, בזכות המוגנת כה קטנה, מתחזקת ההנחה כי נשמר עקרון המידתיות. לא כן אם עוצמת הפגיעה בזכות המוגנת היא ממשית יותר, כשאיז יש מקום לבחון במשנה זהירות אם הפגיעה אכן מתחייבת כדי להשיג את התכלית הראויה. נוכח עוצמתה הנמוכה של הפגיעה, מחד גיסא, וחסרונותיהם של האמצעים החלופיים, מאידך גיסא, אין לומר כי המחוקק חייב היה לבחור באמצעי אחר כדי להשיג את התכלית הראויה. הדרך שבה הלך המחוקק מצויה בתחום בחירתו, ואין מקום שנתערב בה."

4. השופט מצא הוסיף לדברים האמורים לעיל את הדברים הבאים, אליהם הצטרפו רוב השופטים האחרים:

"אני סבור, שאת תכליתו הראויה של החיוב יש לראות, בראש ובראשונה, במטרת גבייתה של ה"תוספת לאגרה עבור רשות השידור", שעליה מורה התיקון לחוק. מטרת גבייתה של תוספת זו היא להבטיח מקור תקציבי עצמאי למימון צרכיה של רשות השידור. ... אכן, העניין בשמירת עצמאותה של רשות השידור הוא נחלת כל הציבור כולו. אך מכאן לא משתמע, שאת האמצעים הכספיים הדרושים להבטחת עצמאותה הכלכלית של רשות השידור, חובה הייתה (או ראוי היה) לגייס מכל בני הציבור, על דרך היטל שיוטל על כל אזרח או על כל בית אב. ... אפשר היה, כמובן, להצמיד את החיוב באגרה לתשלום חובה אחר, או לשכלל את מנגנון הגבייה שנבחר. אך בקיומן של חלופות אפשריות אין כדי להפוך את ההסדר שנבחר לבלתי חוקתי. שמירת עצמאותה הכלכלית של רשות השידור היא גם מעניינם של בעלי המכוניות שאין מותקן

כבודות שאינן משויכות באופן ישיר להפעלת הרדיו והטלוויזיה (כגון תמיכה בתזמורת רשות השידור, החזר ההלוואה בגין רכישת מתחם שע"צ וכיו"ב)."

בהן מקלט רדיו. אך אלה, כפי שהסתבר, הם מיעוט קטן, ואת תכליתו הראויה של התיקון לחוק יש לאמוד על-פי היתרונות הגלומים בשיטת החיוב שנבחרה. לא למותר להוסיף, כי הטעמים שעל יסודם קובע השופט גולדברג (בפיסקאות 15-16 לפסק-דינו), כי ההסדר שנקבע בתיקון לחוק מקיים את דרישת המידתיות, עולים בקנה אחד גם עם גישתי."

5. כלומר, השופט גולדברג קבע שההסדר הוא מידתי בהסתמך, בין השאר, על כך שאין ניתוק מלא בין הזיקה בין התשלום הנוסף לבין קיומו של מקלט הרדיו. שכן רובם המוחלט של החייבים בסכום הנוסף הם בעלי מקלט רדיו ולפיכך הקבוצה הנפגעת היא זניחה. לעניין השופט מצא, לדעתי, אף שמוכן להניח אפשרות של ניתוק מלא של הזיקה (בהסתמך על התכלית הרחבה יותר של הבטחת מקור מימון עצמאי לרשות), עמדתו לגבי שאלת הזיקה בהסדר הנוכחי אינה ברורה (מאמץ את נימוקי השופט גולדברג אך רומז שמוכן לקבל הסדר של הטלת החיוב על חלק מהאוכלוסייה בלבד).
6. ביטול אגרת הטלוויזיה והגדלת התשלום הנוסף מחלישה, ואולי אף מנתקת לחלוטין, את הזיקה בין מקלט הרדיו (השירות שמעניקה רשות השידור) לבין החובה לשלם את האגרה. משמעות הדבר, שהאגרה מתקרבת באופייה למס.⁸ כעיקרון, בהתבסס על השיקולים שעלו בעניין סגל – הן במישור יעילות הגביה והן במישור הצורך להבטיח מקור הכנסה עצמאי לרשות השידור – ניתן להצדיק הטלת מס עבור שידור ציבורי (כמוכן, בהסדר שייקבע בחקיקה ראשית).
7. מכל מקום, בין אם מדובר באגרה הקרובה באופייה למס ובין אם מדובר במס, הטלתו צריך שתהיה באופן שוויוני. לפיכך, יש לבדוק אם קיים שוני רלוונטי בין אוכלוסיית בעלי הרכבים לאוכלוסיית חסרי המכוניות אשר מצדיק את הטלת המס/אגרה על הראשונים בלבד.
8. ההצדקה שעלתה בדיוני הצוות נוגעת ליעילות הגביה ממי שחייב לשלם רישיון רכב, בעיקר בהתבסס על ניסיון העבר והעובדה שחלק מהאגרה כבר מועמס על רישיון רכב. לדעתי, ביסוס השוני הרלוונטי על השיקול היחיד של יעילות הגביה מבעלי המכוניות אינו מספק. אמנם, גביה יעילה תביא גם להפחתת גובהה (כפי שהיה גם בנסיבות סגל), אך כפי שיודגם להלן, לא נראה שהוזלה זו מספיקה כדי לבסס את ההבחנה.
9. לפי הניתוח שהועבר ממשרד רה"מ, מדובר בהפחתה של 137 ש"ח לאדם אשר חייב כיום באגרת מקלט טלוויזיה והוא בעל מכונית. יצוין שניתוח זה אינו מתחשב במצבו של משק בית המחזיק בשתי מכוניות או יותר, שאז ההוצאה גדלה ב-95 ש"ח לפחות.⁹ כמו כן, הניתוח אינו בוחן את מצבם של משקי בית שאינם מחזיקי בטלוויזיה אך כן מחזיקים במכונית (אף שספק אם אלה קיימים), שאז ההוצאה גדלה ב-232 ש"ח. כל זאת, כאשר

⁸ יצוין שבחוות הדעת מטעם רשות השידור, נטען שעדין קיימת זיקה מינימלית בין התשלום לשירות כדי שניתן יהיה לסווגו כאגרה.

⁹ כיום משלמים: $2X114 + 369 = 597$ ש"ח, ולאחר התיקון המוצע ישלמו $2X346 + 692 =$ ש"ח והסכום עולה עם מספר המכוניות.

ע"פ ההסדר החדש משק בית שאינו מחזיק ברכב יהיה פטור כליל מתשלום המס, גם אם הוא מחזיק במקלט טלוויזיה, והיום חייב בתשלום אגרה.

10. להלן המחשה של השפעתה של חלופה זו בחתך של משקי בית, בהתבסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2010:

א. כ-43% ממשקי הבית מחזיקים במכונית אחת (בלבד) – נוכח האחוז הקטן ביותר של משקי בית שאינם מחזיקים בטלוויזיה (10% בלבד), ניתן להניח שכמעט כל משקי הבית האמורים מחזיקים בטלוויזיה, ולפיכך חייבים היום לפחות ב-483 ש"ח. ע"פ ההסדר המוצע, משקי בית אלה ייהנו מהנחה של 137 ש"ח לשנה כתוצאה מהפחתת אגרת הטלוויזיה.

ב. כ-19% ממשקי הבית מחזיקים בשתי מכוניות ויותר – ויאלצו לשאת בעליה משמעותית בנטל, כפי שפורט לעיל.¹⁰

ג. בהתבסס על הנתונים שלעיל, לפי ההסדר המוצע בחלופה א', כ-38% ממשקי הבית לא יהיו חייבים באגרה/מס כלל. זאת, לעומת כ-10% לכל היותר שלפי נתוני הלמ"ס אינם מחזיקים בטלוויזיה, ולפיכך ככל שאינם מחזיקים במכונית, אינם חייבים היום בשום אגרה.

11. יצוין שנתונים אלה אינם מתייחסים להשפעה של חלופה זו על בתי עסק אשר מחזיקים או לא מחזיקים במקלטי טלוויזיה או במכוניות, וחבותם תשתנה.

12. אמנם הצדקה המבוססת על יעילות של גביה אשר מובילה להוזלת החבות הכוללת אושרה בעניין סגל. יחד עם זאת, ישנם מספר הבדלים בין הנסיבות ההן לנסיבות אלה. כאמור, בעניין סגל, השופט גולדברג הסתמך על קיומה של זיקה מסויימת למקלט הרדיו כדי לבחון את מידתיותו של ההסדר. כמו כן, התיקון אשר השית את האגרה על כלל בעלי הרכבים הביא להוזלה (שווה) של האגרה לכלל החייבים, למעט 5% בלבד שלא היו חייבים בהסדר המקורי. ההסדר המוצע בחלופה א', אף שמביא להוזלה של האגרה לאחוז ניכר ממשקי הבית (כ-81%), עושה כן באופן בלתי שוויוני. במקביל, הנטל שנוסף על אותם 19% הוא משמעותי לעומת הנטל שהוסף בזמנו על בעלי המכוניות (האגרה היתה בסך של 84 ש"ח).

13. לעניין הטיעון שמדובר בהסדר פרוגרסיבי, שכן מטיל נטל גדול יותר על מי שניתן להניח שהוא בעל אמצעים, טיעון זה אינו מבוסס דיו מבחינה עובדתית ולכן קשה להתמודד איתו (כך למשל, אדם המחזיק בכלי רכב לשם עבודתו).

14. הנתונים האמורים מטילים את מידתיותו של ההסדר האמור בספק, ובפרט לא נראה שמדובר באמצעי שפגיעתו פחותה, ודאי נוכח האפשרויות ההגיוניות יותר מבחינה משפטית, אשר יפורטו בהמשך. לפיכך, ממכלול הסיבות המפורטות לעיל, נראה שיש חשש ממשי שחלופה א' לא תעמוד בבחינה חוקתית. יודגש שהקושי בהסדר אינו נובע אך

¹⁰ באופן טבעי, ככל שגדל מספר כלי הרכב, כך עולה הסכום.

ורק מהניתוק בין האגרה לשירות, עצם הניתוק אינו פסול מעיקרו, אלא מחוסר השוויוניות של בסיס החיוב באגרה/מס בהתאם לחלופה.

15. יצוין כי הייעוץ המשפטי של רשות השידור חיווה דעתו ב-17.11.10 שהשתת מלוא האגרה על רישיון הרכב היא אפשרית מבחינה משפטית. יחד עם זאת, וכפי שפורט לעיל, לדעתי קיים קושי משפטי מהותי בחלופה זו והנימוקים המפורטים בחוות הדעת אינם נותנים מענה לקושי זה.

חלופה ב': גביית האגרה באמצעות חברות הכבלים והלוויין, והחזקת מערך גביה לצורך גביית האגרה ממי שאינו מנוי

1. לפי חלופה זו, אגרת הטלוויזיה תיגבה בידי חברות הכבלים והלוויין עבור רשות השידור כחלק מהתשלומים שמשלמים מנויי חברות אלה.

2. היתרון של חלופה ב' הוא ביעול המשמעותי של הגביה ביחס לקבוצת אוכלוסיה שאין ספק חייבת באגרה (שכן מחזיקה במקלט טלוויזיה), וזאת מבלי לשנות את הסדר המשפטי הנוגע לאגרה. ע"פ נתוני משרד רה"מ, ההסדר יאפשר הוזלה של האגרה ב-55 ש"ח לכל מי שחייב באגרת טלוויזיה (לא יחול שינוי בסכום הנוסף).

3. החלופה אינה כוללת התייחסות להיבטים היישומיים המשליכים על הניתוח המשפטי, כגון:

א. סמכויות גביה – להבנתי, אין כוונה להעניק לחברות סמכויות גביה מעבר לכלים החוזיים שעומדים לפניהם לצורך גביית דמי המנוי. ככל שיש כוונה להעניק סמכויות לשם הגביה, עולות בעיות של הפרטת סמכויות שלטוניות. כמו כן, עשויות לעלות שאלות של שוויון ביחס למי שאינו מנוי לחברות הכבלים והלוויין ולפיכך לא יופעלו לגבי סמכויות כאמור ע"י חברה פרטית.

ב. איזה חלק מתוך הסכום שנגבה יועבר לרשות – האגרה יכולה להיספר מהשקל הראשון של הסכום שהחברות גובות, כאחוז מתוך כל שקל שהן גובות או מהשקל הראשון לאחר שכוסו דמי המנוי במלואם. לשאלה זו השלכות לגבי מידת הפגיעה של ההסדר בקניין החברות וכן במישור של פעילות הגביה של החברות מול המנויים.

i. אם האגרה נספרת מהשקל הראשון שהחברות גובות או כאחוז מכל שקל שהחברות גובות – ישנה פגיעה פוטנציאלית בקניין החברה שתידרש לגבות סכום גבוה יותר לשם כיסוי מלוא דמי המנוי. החלופה השלישית, שלפיה החברות גובות קודם את דמי המנוי ובסוף את האגרה אינה כוללת פגיעה בקניין החברות.

ii. במישור היחסים מול המנויים – הקושי עשוי לעלות ביחס לחלופה השלישית, במקרה בו המנוי מסרב לשלם לחברה את האגרה ומעביר לה סכום בגובה דמי המנוי בלבד. בנסיבות אלה עולה השאלה האם

החברות רשאיות לעשות שימוש בכלים החוזיים לשם גביית היתרה (למשל, ניתוק המנוי מהשירות). היות שהחוב בתשלום האגרה אינו נובע מהחווה בין החברות למנויים, ובהתחשב בקשיים הפוטנציאליים בהענקת סמכויות גביה סטטוטוריות לחברות, נראה שמן הראוי שבנסיבות אלה נטל הגביה יחזור לרשות השידור.¹¹

iii. אופציה אחרת, היא הטלת האגרה כמעין מס על העסקה עם חברות הכבלים והלווין, כך שהיא תגולם במחיר בדומה למע"מ (מי שאינו צורך את המוצר האמור ישלם את האגרה לרשות השידור באופן ישיר). אופציה זו עוקפת את הבעיות המפורטות לעיל ביחס לגביה ובכך היא נקייה יותר. האופציה אינה פותרת את הקושי בטמון בייקור המחיר וההשפעות השליליות שצפויות לחברות (כך לפי דבריו של מנכל משרד התקשורת).

ג. השתתפות הרשות בהוצאות הגביה של החברות – יש לתת את הדעת לכך שחלק מהוצאות הגביה של החברות ייוחס לאגרה, ולפיכך מן הראוי שהרשות תשתתף בהוצאות אלה.

ד. אוכלוסיה הפטורה מתשלום אגרה לפי סעי' 28 לחוק רשות השידור – לא ברור כיצד החברות יישמו את הפטור האמור. ככל שהחברות ידרשו שלא לגבות ממי שפטור מתשלום האגרה, יש לבחון את ההשלכות של העברת המידע לחברות במישור חוק הגנת הפרטיות.

4. פרט לסוגיות המפורטות לעיל, קושי משמעותי בחלופה זו הוא בפגיעה הפוטנציאלית בחברות, בפרט נוכח הפוטנציאל התחרותי של ה-DTT (כפי שציין מנכ"ל משרד התקשורת בדיון). בהתחשב בפגיעה זו, יהיה קשה לכפות את ההסדר ללא הסכמה של החברות ולכל הפחות יש לפנות לקבלת עמדתן.

5. לבסוף, החלופה אינה מתמודדת עם מי שאינם מנויים לכבלים או לוויין – מחייב את רשות השידור להמשיך ולגבות בעצמה מאוכלוסיה זו ומשמר את קשיי הגביה הקיימים.

חלופה ג': העברת מידע מחברות הכבלים והלוויין לרשות השידור אודות מנויים וגבייה ע"י מערך הגביה של הרשות + הקפאה חלקית של הפחתת האגרה וכן הגדלה הדרגתית, מוגבלת, של אגרת הרדיו המועמסת על אגרת רישיון הרכב

חלופה ג' כוללת שני נדבכים, כל אחד מהם דורש התייחסות נפרדת:

1. העברת מידע מחברות הכבלים והלוויין אודות מנויים – חלופה זו מצויה כבר בשלבי יישום במסגרת הצעת חוק פרטית של חה"כ איתן כבל, אשר עברה קריאה ראשונה

¹¹ בשולי הדברים יוסף שכלל שלא ניתנות לחברות סמכויות גביה, טענה של פגיעה בשוויון המבוססות על עצם הגביה ע"י החברות אינה נראית חזקה במיוחד נוכח העובדה שעצם החבות בתשלום האגרה לא תשתנה.

בכנסת ה-17 והוחלה עליה רציפות בכנסת ה-18. הצעת החוק קיבלה את תמיכת הממשלה (בהתאם להמלצת המשרד), בכפוף לתיאום עם משרד האוצר ותיאום הנוסח עם משרד המשפטים. המשרד לא סבר שלא ניתן לקבוע הסדר של העברת מידע מטעמים של הגנת הפרטיות, וזאת בתנאי שייערכו תיקונים שונים בהצעה (מצ"ב חווה"ד לצורך ועדת שרים לחקיקה).

דיון אחרון בהצעה נערך ב-22.3.11, ובו הוחלט שרשות השידור תביא בפני הוועדה פתרון הצעה טכנולוגית מגובשת.

2. הגדלה הדרגתית, מוגבלת, של אגרת רישיון הרכב – ע"פ ההצעה, אגרת הרכב תוגדל בסכום נמוך, בהדרגה, פעם בשנה למשך כ-5 שנים, כך שבתוך חמש שנים הסכום יגדל בכ-30-40 ש"ח. לאחר גידול זה, גובה האגרה יעמוד על כ-150 ש"ח. במקביל, אגרת הטלוויזיה תופחת.

הניתוח הנוגע לקשיים המשפטיים של הגדלת אגרת רישיון הרכב הוצג ביחס לחלופה א'. במסגרת חלופה זו, לא מדובר על העמסה מלאה של אגרת הטלוויזיה על רישיון הרכב, ולכן הקשיים שהוצגו בניתוח שלעיל אינם עולים בהכרח במסגרת חלופה זו. על פניו נראה שיש אפשרות לעשות הגדלה מסויימת של אגרת רישיון הרכב תמורת הפחתה של אגרת הטלוויזיה, מהטעם של יעילות הגביה והקטנת העומס על חייבים אחרים. מדובר, למעשה, בעניין של מידה, ונראה לי שהכלל צריך להיות שאגרת רישיון הרכב לא תאפיל על אגרת הטלוויזיה. כלומר, שמירב הנטל של האגרה הכוללת המשולמת לרשות השידור לא יהיה על בעלי המכוניות בלבד. על פניו, נראה שהמתווה האמור אינו מעורר קושי זה.

בשולי הדברים, יצוין כי ע"פ מידע שהועבר מרשות השידור, הוצאות הרשות עבור שידורי טלוויזיה מגיעות לכ-45% ואילו ההוצאות עבור שידורי הרדיו מגיעות לכ-30% (הנתונים הם ללא תקורות). לפיכך, גם אם היינו טוענים שיש לשמור על יחס זהה בין אגרת רישיון הרכב לאגרת הטלוויזיה, להבנתי ההעלאה וההפחתה עדין יביאו ליחס גדול יותר מפי 1.5, ולכן לא עולה בעיה משפטית במישור זה.

לסיכום, חלופה ג' אינה מעוררת בעיות משפטיות, אך היא מחייבת את ההשלמה, במישור דיני הגנת הפרטיות, של ההסדרה הנוגעת להעברת המידע ושמירתו.

חלופה ד': הטלת האגרה על רכישה של מוצרי צריכה אלקטרוניים שבאמצעותם ניתן לצפות בשידורי טלוויזיה (טלוויזיות, מסכי מחשב או מחשבים עצמם, טלפונים חכמים, ממירים), אשר ייגבה בטכניקה הדומה למע"מ או בלו

על פי חלופה זו, אגרת רשות השידור תבוטל ובמקומה תוטל אגרה על רכישה של מוצרי צריכה אלקטרוניים שבאמצעותם ניתן, מבחינה טכנולוגית, לצפות בשידורי טלוויזיה. אגרה זו היא חד פעמית, כלומר אינה אגרה תקופתית, אבל היא תחול על כל רכישה של מוצר.

להלן התייחסות לחלופה:

1. ראשית, יש לבסס את ההיתכנות הכלכלית של החלופה. כלומר, האם מתבצעות מספיק עסקאות במוצרים כאמור כדי שהאגרה לא תייקר את המוצר יתר על המידה.

2. בהנחה שמדובר בחלופה ריאלית, היתרונות המרכזיים הם:

א. החלופה מקטינה את הממשק בין החייבים לרשות והיא אינה מסתמכת על הצהרות מטעם החייבים, אשר מעודדות הונאה.

ב. החלופה נצמדת להצדקה הנוכחית, לפיו האגרה נגבית בגין החזקת מקלט הטלוויזיה עבור האפשרות לקלוט את השידור הציבורי.¹² השינוי ביחס למצב הקיים הוא בהרחבת החבות גם על מכשירים אחרים אשר מאפשרים קליטת שידורים ובשינוי אופן הגביה. במובן זה, החלופה ממשיכה לקיים את זיקה המינימלית הנדרשת בין האגרה לבין השירות, אשר אושרה בבית המשפט.

ג. החלופה מגדילה את הנטל על מי שרוכש יותר מוצרים אלקטרוניים שברובם הם מוצרי מותרות. במובן זה, החלופה היא פרוגרסיבית בשני מישורים – מטילה נטל גדול יותר על מי שיש לו משאבים לרכישת המוצרים ועל מי שניתן להניח שגם צורך יותר מדיה – אף שלא בהכרח שידורי רשות השידור.

בהקשר זה, יש לתת את הדעת לכך שעל פניו, מבחינה מעשית החלופה זו אינה מאפשרת לקיים את הפטורים הקבועים היום בחוק רשות השידור. מכיוון שלרוב מדובר באוכלוסיות חלשות, ניתן להניח שהנטל שיוטל עליהן יהיה נמוך יחסית נוכח ההצמדה לרכישת המוצרים במקום הטלתה של אגרה שנתית, אך יש לקבל נתונים ביחס לנקודה זו.

3. גורלה של אגרת הרכב – נוכח העובדה שהחלופה אינה משנה את האופי הבסיסי של אגרת רשות השידור, ובשים לניתוח של אגרת רישיון הרכב המפורט ביחס לחלופה א', נראה שבמסגרת מתווה זה אין הכרח לבטל את התוספת לאגרת הרכב. יחד עם זאת, עשויה לעלות השאלה האם ניתן יהיה לגבות אגרה עבור רכישת שמוע (מקלטי רדיו). הדבר תלוי, בין השאר, בהערכות הכלכליות של ההכנסות הצפויות באמצעות חלופה זו וההשפעה של ביטול אגרת רישיון הרכב או הוספת אגרה על רכישת של מקלטי רדיו.

4. אופן הגביה – הגביה יכולה להיעשות באמצעות מנגנון שיוקם ברשות השידור או באמצעות המנגנון הקיים ברשות המסים לגביית מע"מ. יש לתת את הדעת לכך שגם אם רשות המסים מסוגלת להפיק חתך של סוג העוסקים (ע"מ שניתן יהיה לאתר יוצרים בתחום מכשירי החשמל), ככל הנראה היא אינה מסוגלת להפיק חתכים לפי סוג המוצר שעבורו נגבה המע"מ (ע"מ שהגביה תהיה עבור המוצרים הנכונים בלבד). לפיכך, גם שימוש במנגנון של רשות המסים יטיל עלויות לצורך התאמתו לאגרה. מכל מקום, טרם הכרעה בעניין, יש לקבל את עמדת רשות המסים.

¹² ע"א 474/89 קריב נ' רשות השידור פ"ד מו(2), 374.

לסיכום, בהנחה שמבחינה כלכלית היא ניתנת לביצוע, לא נראה שחלופה ג' מעוררת קשיים משפטיים שלא ניתן להתגבר עליהם, אך היא מעלה קשיים יישומיים שיש לבחון.

חלופות נוספות: חיוב כל משק בית באגרה, ללא תלות בקיומה של טלוויזיה או תקצוב בידי

המדינה

נתוני הלמ"ס מראים שכ-90% ממשקי הבית¹³ מחזיקים בטלוויזיה. מדובר באחוז הקרוב לאחוז הרכבים בהם מותקן מקלט רדיו ערב תיקון החקיקה אשר העמיס את אגרת הרדיו על אגרת רישיון הרכב (היה מדובר ב-95%). בבג"צ סגל, ביהמ"ש קיבל את הקונספציה שניתקה את הקשר בין קיומו של הרדיו ברכב לבין אגרת הרדיו, על בסיס הטענה של צורך ביעילות הגביה לשם מימון פעילותה של רשות השידור והפחתת נטל האגרה האינדיבידואלי, ולנוכח ריבוי ההצהרות הכוזבות להיעדר קיומו של רדיו ברכב. הבחינה החוקתית נסמכה, בין השאר, על האחוז הנמוך של האוכלוסייה שחויבה באגרה למרות היעדרו של מקלט הרדיו במכונית (5%).

לפיכך, על פניו, נראה שיש בסיס משפטי למהלך מקביל במישור אגרת הטלוויזיה, שבמסגרתו יותק הקשר בין קיומה של טלוויזיה במשק הבית לבין האגרה. אמנם יש לתת את הדעת שאגרת הטלוויזיה היא גבוהה מאגרת הרדיו, ולפיכך מטילה נטל כבר יותר על החייב שאינו מחזיק בטלוויזיה. כמו כן, יש לתת את הדעת לכך שבעוד שביחס לאגרת הרדיו דובר ב-5% שאינם מחזיקים במקלט רדיו ואילו ביחס לאגרת טלוויזיה מדובר בכ-10%. ואולם, ככל שהרחבת הגביה תביא להפחתת האגרה, יש בכך כדי להקהות את העוקץ. מכל מקום, עמדת הרוב בעניין סגל, כפי שהיא מתבטאת בעמדת השופט מצא המצוטטת לעיל, מאפשרת מתווה כאמור.

בדומה לחלופה א', חלופה זו אינה נותנת מענה מלא לסוגיית בתי העסק החייבים, אך יתכן שאם העמסת האגרה על משקי בית לא תידרש גביה מבתי עסק. לצורך מענה על שאלה זו נדרש מידע באשר לכמות בתי העסק החייבים כיום באגרה. יתכן שניתן יהיה ליצור אגרה ייעודית עבור בתי עסק.

במישור המעשי, לעניין אופן הגביה, ישנן שתי חלופות:

1. **גביה דרך צד ג' – האגרה תיגבה דרך אחד מהתשלומים הקבועים לכלל משקי הבית.** אלה כוללים: ארנונה, חשמל ומים. מבין השלושה, נראה כי גביה באמצעות חשבון החשמל היא האפקטיבית ביותר, אך מעלה קשיים באשר לסמכויות הגביה של חברת החשמל, ובפרט בהתחשב בכך שמדובר בשירות חיוני. לעניין הארנונה – מחייב הסתמכות על רשויות מקומיות, כאשר בחלק מהרשויות גביית הארנונה היא באחוזים נמוכים במיוחד. לעניין המים – מכיוון שיש מספר חברות המספקות שירותי מים, מחייב להסתמך על מספר גורמים. לעומת זאת, גביית החשמל נעשית ע"י גורם יחיד (חח"י).
2. **גביה ע"י רשות השידור – אפשר לבסס את הגביה זו על נתונים על משקי הבית שהרשות תקבל מאחד מהגורמים הגובים תשלום מכל משק בית. גם במקרה זה, נראה שנוח ביותר להסתמך על נתוני חברת החשמל (מצריך, כמובן, הסדרה של העברת המידע). נוכח הקשיים שפורטו באשר לאפשרות לגביה דרך צד שלישי, חלופה זו עדיפה.**

¹³ משק בית מוגדר כ"אדם אחד או קבוצת אנשים הגרים יחד בדירה אחת באופן קבוע ברוב ימות השבוע, ויש להם תקציב הוצאות משותף למזון. משק בית יכול לכלול אנשים שאינם קרובי משפחה". ע"פ נתוני הלמ"ס משנת 2009, במדינת ישראל ישנם 2,896,000 משקי בית.

יצוין שחלופה זו אינה פותרת את עצם הצורך בפעילות גביה, ההקלה המשמעותית שהיא מציעה היא בפתרון ההתדיינות מול אזרחים בשאלה האם הם מחזיקים במקלט טלוויזיה (זאת בדומה לייעול שהיה בשינוי האגרת הרדיו).

בנוסף, יש לתת את הדעת לכך שהחלופה מקרבת את האגרה עוד יותר למס, למעשה מס ייעודי, המוטל על כלל האוכלוסייה (למעט מי שפטור מתשלום האגרה לפי חוק רשות השידור). בנסיבות אלה, עולה השאלה האם אין מקום לבטל לחלוטין את אגרת רשות השידור ולקבוע כי המדינה תייעד תקציב קבוע מראש (אפשר לקבוע בחוק) עבור רשות השידור. חלופה זו היא הפשוטה והנקייה מכולן, הן במישור המשפטי והן במישור היישומי, אך היא מעוררת קושי ביחס לעצמאות רשות השידור. התלות של רשות השידור במדינה תהיה בשני מישורים:

1. גובה התקציב שייקבע בחוק והחשש מפני שינוי – אך הרשות כבר היום אינה עצמאית בקביעת גובה האגרות.

2. העברת הכספים לרשות בפועל.

יישום חלופה כאמור תחייב בנייה של הסדרים משלימים אשר יבטיחו שעצמאות הרשות לא תיפגע (הוראות קשיחות בחוק, הנחיית יועץ לעניין העברת הכספים וכד').

לסיכום, שתי החלופות הראשונות מעוררות קשיים משפטיים אשר מטילים ספק על האפשרות ליישמן. שאר החלופות נראות אפשריות. יודגש שהחלופה הרביעית היא מאוד ראשונית ומחייבת בדיקות משלימות, כך גם החלופות האחרונות המוצעות לראשונה במסמך זה.

בברכה,

דפנה גלוק

העתק:

דלית זמיר

ספי זינגר



משרד התחבורה
התשתיות הלאומיות
והבטיחות בדרכים

לשכת היועצת המשפטית

תאריך: ו' אב, תשע"ב
25 יולי, 2012

תיק:

אל: עו"ד שלומית ברנע, היועצת המשפטית, משרד ראש הממשלה

הנדון: תזכיר חוק לתיקון פקודת התעבורה – "סכום נוסף" באגרת רישיון רכב

להלן התייחסותנו לתזכיר החוק שבנדון.

1. ברמה העקרונית, משרדנו רואה בעייתיות משפטית עקרונית בהרחבת גביית האגרה עבור רשות השידור, דרך רישיון הרכב.

א. כזכור, בעבר זו הייתה אגרה תמורת החזקת מכשיר רדיו ברכב, ומשנתברר כי רבו מחזיקי מקלטי הרדיו ברכב שאינם משלמים אגרה זו, הוטלה האגרה על כלל מחזיקי הרכב כ"סכום נוסף" על אגרת רישוי הרכב, המועברת לרשות השידור. מאז, בעלי הרכב נושאים בנטל כבד יותר למימונה של רשות השידור לעומת מי שאינם בעלי רכב, על בסיס הנחה שכבוצה, הם מקבלים שירות נוסף - שידורי הרדיו ברכב.

ב. חוקתיותה של גבית "הסכום הנוסף" נדונה בבג"ץ 5503/94 סגל נ' יו"ר הכנסת (פד"י נא(4) 529), ושם אושרה מידתיות גביית האגרה במתכונת זו כיוון ש –

"קיימת חפיפה כמעט מוחלטת בין כלל בעלי הרכב החייבים בתשלום ובין הנהנים מהשירות (95%), והפגיעה במי שאין לו מקלט רדיו במכוניתו הינה אך תוצאת לוואי שולית. שוליות הפגיעה באה לידי ביטוי בשיעורו המזערי של התשלום כשלעצמו; מזעריות התשלום ביחס לערכו של הנכס שבקשר אליו הוטל התשלום ובמספרם המועט של בעלי הרכב שלא התקינו מקלט רדיו במכוניתם (5%)." (עמ' 544-543 לפסק הדין).

נוסיף ונזכיר את דעת המיעוט שם שראתה באגרה זו אגרה בלתי חוקתית.

ג. לא למותר לציין שבאותה העת לוותה הגדלת בסיס הגבייה של האגרה עבור רשות השידור בהפחתת שיעורה בשליש, כך שסכום הגבייה הכולל נשאר, בקירוב, דומה לסכום שנגבה עד לחקיקת "הסכום הנוסף". כעת מוצע להגדיל את "הסכום הנוסף" ואת החלק מתקציבה של רשות השידור בו נושאים בעלי הרכב בלבד, מבלי שיהיה שינוי מקביל בשירות שהם מקבלים, ומבלי שנשמעת טענה לפיה ערך השירות הניתן השתנה מאז 1994, עת הוסדר "הסכום הנוסף" לראשונה. אדרבא, שירות זה איננו נזכר כלל בדברי ההסבר של תזכיר החוק.

ד. אנו סבורים שיש במוצע משום אפליה שקשה להצדיקה וכי הגישה המתבטאת בתזכיר החוק איננה תואמת את הרציונאלים שהביאו לאישורו של "הסכום הנוסף" בבג"ץ סגל.

ככל שיעילות הגביה מחייבת להצמיד את הסכום הנוסף לתשלום חובה אחר שנגבה ביעילות, הרי שבבג"ץ סגל, דעת הרוב סברה שניתן להצמיד את הגביה לכל תשלום חובה שהוא. מרגע שמנותקת הזיקה בין הסכום הנוסף לשירות רדיו ברכב, אין הצדקה להצמיד את גביית "הסכום הנוסף" לאגרת רישיון הרכב דווקא, ויש להצמידו לתשלום חובה אחר הנגבה מן הציבור בכללותו.

2. אנו סבורים כי הצגת הגדלת הסכום הנוסף כהגדלה ב-9 ש"ל לשנה, היא הצגה מטעה. הדין הקיים קובע הפחתה הדרגתית של "הסכום הנוסף" על פני 6 השנים הקרובות, הפחתה שמוצע לבטלה. המשמעות היא הגדלה של "הסכום הנוסף" לעומת סכומו לפי הדין הקיים, בכ-14 ש"ל לשנה. במקום שבעוד 6 שנים סכום זה ירד מ-114 ל-84 ש"ל, הוא יעלה מ-114 ל-168 ש"ל. דהיינו, 47% יותר מן הסכום המשולם היום, ובעוד שש שנים הוא יעמוד על פי שניים בדיוק מהסכום שהוא אמור היה להיות באותו מועד, לפי הדין הקיים.

3. משרדנו פועל בימים אלה לגיבוש החלטת ממשלה ליישום יעדי התוכנית הלאומית לבטיחות בדרכים, שמימונה מתוכנן לבוא מהגדלת אגרת הרישוי; אין צורך להכביר מילים על הקשר הענייני הישיר בין הבעלות ברכב לבין הבטיחות בדרכים, שמצדיקה הגדלה כאמור. ההגדלה לצורכי רשות השידור למטרה שהיא זרה לבעלות על הרכב, עלולה לסכל את האפשרות לבצע את ההגדלה המתוכננת לצורכי הבטיחות, הן מבחינה ציבורית הן מבחינת אובדן הפרופורציה בין סכום האגרה הבסיסי לתוספות, שכן יש אגרות רכב שסכומן נמוך מאוד, מאות שקלים בודדות ואף פחות מכך.

לאור כל האמור, משרדנו מתנגד לחלוטין לחוק המוצע.

ב ב ר כ ה,

חזה ראובני, עו"ד
סגנית בכירה ליועצת המשפטית

העתק: המנהל הכללי
היועצת המשפטית
מנהלת אגף כלכלה
עו"ד יערה למברגר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (כלכלי-פיסקאלי)



המנהל הכללי
Office of the Director General
مكتب المدير العام

ח' בתמוז תשע"ב
28 ביוני 2012

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה

הנדון: המלצות הוועדה לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור ולאופן גבייתה

מצורפות בזאת המלצות הוועדה הבין-משרדית לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור, אשר מונתה על ידי ביום 19.4.12, בהתאם לסעיף 28 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965.

הוועדה בראשותי בחנה את החלופות לאגרת רשות השידור ולאופן גבייתה תוך התחשבות בשיקולים של איכות השידור הציבורי בישראל ושמירה על יציבותה ועצמאותה הכלכלית של רשות השידור.

המלצות הוועדה משקפות את דעת רוב חבריה, למעט משרד התחבורה.

בברכה,
הראל לקח



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

דו"ח הוועדה לבחינת חלופות לאגרת רשות השידור ואופן גבייתה

רקע

ביום 4.4.12 פורסם חוק רשות השידור (תיקון מס' 27), התשע"ב-2012 (להלן – התיקון), המהווה נדבך משמעותי ביישום התכנית להבראת רשות השידור (להלן – הרשות) כהגדרתה בסעיף 32 לחוק¹ (להלן – התוכנית להבראת הרשות או לחילופין הרפורמה).

במסגרת התיקון, התווסף, בסעיף 28א לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק רשות השידור), סעיף קטן (ב2) לפיו מינה ראש הממשלה, הוא השר הממונה על ביצוע חוק רשות השידור (להלן – השר), ביום 19.4.12 ועדה בראשות המנהל הכללי של משרדו שתבחן חלופות לאגרה ולאופן גבייתה ותגיש לו ולוועדה המשותפת² את מסקנותיה תוך 60 יום מיום מינויה (להלן – ועדת החלופות). חברי ועדת החלופות הם:

- א. הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה – יו"ר.
- ב. עו"ד אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי).
- ג. עוזי יצחק, סמנכ"ל כלכלה, משרד התחבורה.
- ד. עדן בר-טל, מנכ"ל משרד התקשורת.
- ה. אבי גבאי, סגן בכיר לחשב הכללי.
- ו. יונתן רגב, סגן הממונה על התקציבים.
- ז. יוני בן-מנחם, מנכ"ל רשות השידור.

נציגים מקצועיים נוספים שלקחו חלק בדיוני הצוות ובעבודה המקצועית:

- א. אמיר ברקן- ראש האגף הכלכלי במשרד רה"מ.
- ב. אבי כ"ץ – ראש אגף הגביה ברשות השידור.

¹ "תכנית להבראת הרשות" – תכנית שנועדה להביא לאיזון בתקציבה של הרשות ולהגדלת ההוצאות לשם הפקת שידורים תוך הקטנת הוצאות התפעול והשכר, והכוללות בין השאר השקעה באמצעים המשמשים לביצוע השידורים.

² "הוועדה המשותפת" – ועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת. רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705656, פקס: 02-5619018

3 Kaplan St. Jerusalem 91007. Tel: +972 (2) 6705656. Fax: +972 (2) 5619018
شارع Kaplan 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705656, فاكس: 02-5619018



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

- ג. ערן הורן – סמנכ"ל כספים וכלכלה ברשות השידור.
ד. יעל מבורך – רכזת תקשורת באגף התקציבים.
ה. עו"ד עידו אציל – יועץ משפטי במשרד ראש הממשלה.
ו. יונתן רוניק – אגף החשב הכללי.
ז. אבי כהן – מנהל תחום כלכלי חברתי באגף הכלכלי, משרד ראש הממשלה.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה הנחה את ראש האגף הכלכלי במשרדו, מר אמיר ברקן, לרכז את עבודת ועדת החלופות.

סעיף 28א(ב)(9) לחוק רשות השידור קובע כי החל משנת 2013 ואילך תחול הפחתה בגובה האגרה שגובה רשות השידור בגין החזקת מקלט טלוויזיה (להלן – **אגרת הטלוויזיה**) בשיעור של 5% בכל שנה. באופן דומה קובע סעיף 84 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**) הפחתה ביחס לסכום הנוסף שגובה משרד התחבורה עבור הרשות יחד עם אגרת הרישיון לרכב מנועי (להלן – **הסכום הנוסף**).

סעיף 28א(ב1)(1) לחוק קובע כי על אף הוראות סעיף קטן (ב)(9) הנ"ל, נחתם הסכם מימון, רשאי השר לקבוע, בצו, בהסכמת שר האוצר, לגבי השנים האמורות באותה פסקה (2013 ואילך), כי ההפחתה באגרת הטלוויזיה תהיה בשיעור של 0%. עם זאת, סעיף 28א(ב2) לחוק קובע כי השר רשאי להפעיל את סמכותו לפי סעיף קטן (ב1)(1) האמור רק לאחר שהוגשו לו מסקנות ועדת החלופות. בהתאם לסעיף 28א(ב2) לאחר שהוגשו לשר מסקנות ועדת החלופות הוא רשאי להפעיל את סמכותו לפי סעיף קטן (ב1)(1) לפי שיקול דעתו. הוראה דומה לזו הקבועה בסעיף 28א(ב1)(1) לחוק ביחס לסמכות השר להפסיק את ההפחתה בסכום הנוסף, קבועה בסעיף 84(ג1)(3) לפקודת התעבורה.

הסכם המימון מהווה את הבסיס הכלכלי לרפורמה ברשות השידור והוא מבוסס על צפי ההכנסות וההוצאות של הרשות בשנים הקרובות. במצב בו לא תופעל סמכות השר הממונה לפי סעיף 28א(ב1)(1) או שלא יוחלט על ידי השר הממונה על חלופה אלטרנטיבית המביאה את הרשות לאיזון תקציבי, לא יוכל להיחתם הסכם מימון מאוון שיבטיח את המשך השידור הציבורי באופן יעיל ואיכותי יותר כפי שמבקשת הרפורמה לעשות. לאור האמור לעיל, הגשת מסקנותיה של ועדת החלופות היא שלב הכרחי טרם ביצועו של נדבך נוסף בתכנית להבראת הרשות - חתימת הסכם בין משרד האוצר לבין רשות השידור בדבר הסדרת דרכי המימון של יישום התכנית להבראת הרשות.



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

ועדת החלופות התכנסה במהלך החודשים אפריל – יוני 2012 ובחנה דרכים שיביאו ליציבות בהכנסות רשות השידור מאגרת הטלוויזיה ובסכום הנוסף, כך שהרשות תוכל להתחיל ביישום הרפורמה ולצאת ממנה מאוזנת ויציבה מבחינה תקציבית. זאת מבלי להעלות את גובה הסכום הכולל שגובה רשות השידור מהציבור. בנוסף, בחנה הוועדה דרכים חלופיות למנגנון גביית האגרה הקיים ברשות השידור.

כיום רשות השידור גובה רק מכ-60% מהמחזיקים במקלט טלוויזיה אגרה בהתאם לחוק. מנתוני שנת 2010 של רשות השידור עולה כי בישראל היו 1,992,620 בתי אב שהחזיקו במקלט טלוויזיה, כאשר האגרה נגבתה על ידי הרשות רק מכ-60% מבתי האב והשתתפות של המדינה בגין אוכלוסיות הזכאיות לפטור כיסתה כ-20% נוספים מבתי האב.

לשם השוואה להלן אחוזי הגביה במספר מדינות בעולם³:



ישראל – אחוז הגביה המוצג כולל את אחוז הגביה הישיר על ידי רשות השידור ואת הסבסוד של המדינה בגין אוכלוסיות נזקקות כגון: קשישים ונכים.

³ מנתוני רשות השידור.



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

שיעור אגרות רשות השידור לשנת 2012 :

1. **אגרה בעד החזקת מקלט טלוויזיה - אגרה שנתית שחייב בה כל מי שמחזיק במקלט טלוויזיה.**
גובה האגרה עומד נכון לשנת 2012 על 369 ש"ח.
2. **"הסכום הנוסף" סכום שגובה משרד התחבורה עבור הרשות יחד עם אגרת הרישיון לרכב מנועי,**
למעט תלת אופנוע ואופנוע עם רכב צדי או עם גרור או בלעדיהם, או חידוש, שסכומה נקבע
בתקנות לפי פקודה התעבורה. גובה "הסכום הנוסף" עומד נכון לשנת 2012 על 114 ש"ח.

סקירה בינלאומית – חלופות לגביית האגרה

במדינות העולם המפותחות קיימות מספר שיטות לאופן גביית האגרה וליחס שבין המימון הממשלתי
הישיר שמגיע מתקציב המדינה לגוף השידור הציבורי לבין התקציבים שמגייס גוף השידור מהכנסות
עצמיות. להלן תמצית הסקירה⁴ :

שם המדינה	שיטת הגביה	בסיס הגביה	מימון ממשלתי ישיר ו/או פרסומות
בריטניה	על ידי גוף חיצוני ייעודי – מיקור חוץ	כלל משקי בית ועסקים המחזיקים במכשירים בעלי יכולת קליטת שידורים	אין
גרמניה	באמצעות אגף של רשות השידור	חויב על פי משק בית ללא תלות בהחזקת מכשיר	5% מההכנסות מפרסומות
פינלנד	מס ממשלתי	כל עסקה החייבת במע"מ	החל מ- 2013. אין הכנסות מפרסומות
רומניה, יוון, קפריסין ותורכיה	על ידי חברת חשמל	מי שמחזיק במונה של חברת חשמל	אין
צרפת	– מוגדר כמס שנגבה על ידי רשויות מקומיות	כלל האזרחים החייבים במס	כ- 30% תמיכה ממשלתית מעבר למס - 13 יורו לאזרח

⁴ מדו"ח של חברת TASC שנמסר ע"י רשות השידור.



האגף הכלכלי
 Department of Economics
 القسم الاقتصادي

הולנד	מס הנגבה על ידי רשויות המס	כלל האזרחים החייבים במס	אין
איטליה, נורווגיה, דרום אפריקה ורומניה	על ידי אגף הגבייה של רשות השידור	מי שמחזיק מקלט טלוויזיה	איטליה – 28% מהכנסות מפרסומות. נורווגיה – ללא פרסומות
צ'כיה ואירלנד	גביה על ידי רשות הדואר	מי שמחזיק במכשירים המאפשרים קליטת שידורים	6% מפרסומות בצ'כיה ו- 35% מפרסומות באירלנד
ליטא אוסטריה, שוודיה ודנמרק	באמצעות אגף הגביה של רשות השידור	מי שמחזיק במכשירים המאפשרים קליטת שידורים	לאזרח אוסטריה – 24% מההכנסות מפרסומות, דנמרק ושוודיה – ללא פרסומות
שווייץ	באמצעות גוף חיצוני	מי שמחזיק במכשיר רדיו או טלוויזיה	15% מהכנסות מגיעות מפרסומות
ספרד	מס (תקציב מדינה) + פרסומות	על כלל אזרחי המדינה החייבים במס	כ- 50% - 14 יורו לאזרח

חלופות שנבחנו :

ועדת החלופות בחנה מספר חלופות במסגרת עבודתה :

- ביטול ההפחתות המתוכננות לשנת 2013 ואילך באגרת הטלוויזיה ובסכום הנוסף כך שגובה סכומים אלו יוותר כפי שהיה בשנת 2012 : 369 ₪ אגרת טלוויזיה ו- 114 ₪ הסכום הנוסף.
- ביטול אגרת הטלוויזיה באופן גורף והגדלת הסכום הנוסף כך שהוא יעמוד על 346 ₪ משנת 2013 ואילך.
- גביית אגרת הטלוויזיה באמצעות חברות הכבלים והלוויין והפחתתה לסכום של 314 ₪, לאור עליית שיעורי הגביה הצפויים. בהתאם לחלופה זו הסכום הנוסף ימשיך לעמוד באופן קבוע על 114 ₪, שייגבה באמצעות רישיון הרכב.
- המשך הפחתת אגרת הטלוויזיה על פי המתווה הקיים כיום בחוק והעלאת הסכום הנוסף בשנת 2013 בסך של 13 ש"ח. במצטבר יועלה הסכום הנוסף ב-50 ₪ בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן בין השנים 2013-2018.



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

ה. הטלת מס ייעודי על מכשירים טכנולוגיים ואלקטרוניים המאפשרים צפייה בשידורי רשות השידור כגון: מחשבים, טלפונים ניידים חכמים וכיוצא באלו. במקביל השארת הסכום הנוסף על כנו.

חלופות א' ו-ד' כוללות מעבר לאמור לעיל, העברת נתוני מנויים רלוונטיים של חברות הכבלים והלוויין לרשות השידור במטרה להגדיל את היקף הגבייה של רשות השידור מאגרת הטלוויזיה.

בכל אחת מהחלופות שנבחנו תקציב רשות השידור יאפשר את היציאה לרפורמה ויישומה לאורך השנים 2013-2018 וייצוב רשות השידור החל משנת 2018 ואילך במטרה לספק שידור ציבורי ותכנים לאזרחי ישראל בדרכים שונות (רדיו, טלוויזיה, אינטרנט וכיוצא באלו).

מספר שיקולים מרכזיים עמדו לנגד ועדת החלופות בבחירת החלופות שאותן היא בחנה:

א. שמירה על **עצמאותה הכלכלית** של רשות השידור היוותה אבן יסוד בעבודת ועדת החלופות ועל כן חלופות שכללו מימון ישיר על ידי תקציב המדינה לא עלו על שולחן הדיונים, שכן מימון הרשות באמצעות תקציב ישיר יפגע באופן משמעותי בעצמאות הרשות.

ב. הימנעות מהעלאת **מיסים ישירים** לאזרחי ישראל – ועדת החלופות התמקדה בחלופות שמשפרות ומייעלות את מנגנון הגביה במטרה להרחיב את היקף הגביה ולהקטין את נטל המימון שיחול על הציבור. חלופות שבסיסן הוא העלאת נטל המס על אזרחי ישראל באמצעות הגדלת מיסים ישירים או החלטה על מיסים ייעודיים (כגון מיסוי על מכשירי אלקטרוניקה ומקלטי טלוויזיה), נבחנו על ידי הצוות אך ניתן משקל משמעותי על ידי הצוות לכך שנטל המס על הציבור לא יועלה.

ג. איזון תקציבי – **עבודת הצוות** התמקדה באותן חלופות שיאפשרו לרשות השידור להתחיל בביצוע הרפורמה ולהישאר מאוזנת גם לטווח הארוך. לאור זאת נבחנו חלופות שמאפשרות לרשות השידור להישאר באיזון תקציבי בטווח הארוך וליישם את הרפורמה.



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

היבטים כלכליים ויישומיים של החלופות :

סוג החלופה	גובה אגרת הטלוויזיה בש"ח לשנה	גובה הסכום הנוסף בש"ח לשנה	היבטים נוספים	סמכות לביצוע החלופה
ביטול הפחתה בשיעור 5% לשנה	369	114	1. מניעת הוזלה של 18 ש"ח לשנה באגרת הטלוויזיה בשנת 2013 ובסכומים דומים משנת 2014 ואילך. 2. מניעת הוזלה של 6 שקלים לשנה בסכום הנוסף.	סמכות השר
ביטול אגרת הטלוויזיה והגדלת הסכום הנוסף	0	346	1. הפחתה כוללת של 137 ₪ (28%) בתשלום האגרה למחזיק טלוויזיה שהוא בעל רכב אחד. 2. קיימת התנגדות משרד התחבורה מתוך חשש שפחות בעלים של כלי רכב ישלמו את רישיון הרכב. 3. עלייה משמעותית באחוזי הגבייה. 4. ייעול משמעותי של אגף הגבייה עד כדי ביטולו.	מחייב תיקון חקיקה.
גבייה באמצעות חברות הכבלים והלוויין והחזקת מערך גביה מצומצם ברשות לצורך גביית אגרה	314	114	1. הוזלה של 55 ₪ באגרת הטלוויזיה. 2. לצורך קידום חלופה זו יש צורך לשמוע את חברות הכבלים והלוויין. 3. התנגדות משרד התקשורת מחשש לפגיעה בהכנסות החברות 4. מחייב יצירת מנגנון לאיתור זכאים להנחות והפעלת אגף הגבייה על אותם אזרחים שאינם מחוברים לחברות הכבלים. 5. בניית מנגנון העברת מידע ונתונים בין החברות לרשות, כמוצע בחוק העברת הנתונים, יביא לבסיס גבייה דומה בין חלופה זו לבין חלופה ד' לעיל. לאור זאת, לא ברור האם היעילות של חלופה זו עולה על הפגיעה האפשרית בחברות הכבלים והלוויין.	מחייב תיקון חקיקה.



האגף הכלכלי
 Department of Economics
 القسم الاقتصادي

מחייב תיקון חקיקה	<p>1. איבוד עצמאותה הכלכלית של הרשות שכן היא תצטרך להיות מתקצבת על ידי תקציב המדינה.</p> <p>2. חוסר יכולת יישומית להעניק פטורים לאוכלוסיות חלשות.</p> <p>3. תנודתיות גבוהה במחזורי הגבייה שיועברו לרשות השידור, בהתאם לרכישת הציבור למשל: בתקופת מיתון.</p> <p>4. מס ייעודי אינו שיטה מועדפת לגביית מיסים.</p> <p>5. יעול משמעותי באגף הגבייה של הרשות עד כדי ביטול.</p>	114	0	<p>הטלת מס ייעודי על מכשירים אלקטרוניים המאפשרים צפייה בשידורי רשות השידור והשאת הסכום הנוסף</p>
מחייב תיקון חקיקה	<p>1. הוזלה של אגרת הטלוויזיה ב-18 ש' והגדלת הסכום הנוסף ב-13 ש' בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן בשנת 2013. במצטבר יעלה הסכום הנוסף ב- 50 ש"ח צמוד למדד המחירים לצרכן בין השנים 2013-2018.</p> <p>2. המשך תהליך החקיקה בכנסת המאפשר העברת נתונים מחברות הלוויין והכבלים.</p> <p>3. הגדלת בסיס הגביה כתוצאה מהעברת הנתונים יאפשר ירידה בסכום הנוסף בעתיד, כאשר בסיס הגביה יורחב.</p>	127	351	<p>המשך הפחתת אגרת הטלוויזיה כקבוע בחוק והגדלת הסכום הנוסף.</p> <p><u>במקביל</u> - העברת נתונים מחברות הכבלים והלוויין.</p>



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

המסגרת המשפטית :

כחלק מעבודת הצוות הבין משרדי התקבלה ב- 15.4.12 חוות דעת מטעם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה המתייחסת לכל אחת מהחלופות המוזכרות. להלן עיקריה :

המסגרת הנורמטיבית

מקובל לסווג את אגרת רשות השידור כאגרה (בניגוד למס שאינו מחייב תמורה ישירה בגינו או בניגוד למחיר שניתן לרשות ציבורית בגין שירות ישיר שהיא סיפקה), אף שלעיתים היא מקיימת זיקה חלשה לשירות הניתן עבורה. כך, אגרת מקלט הטלוויזיה מוטלת על מי שמחזיק בטלוויזיה עבור האפשרות לקלוט את השידור הציבורי, אף אם אינו צופה בפועל בשידורי הרשות. לעומת זאת, ההיטל הנוסף לאגרת רישיון הרכב נגבה אף ממי שאין לו אפשרות לקלוט את שידורי הרשות, שכן מוטל גם על מי שברכבו אין את המכשור לקליטת השידור.

בית המשפט קבע התייחס לתכליתה של האגרה וקבע שהיא הבטחת "מקור תקציבי עצמאי למימון צרכיה של רשות השידור" ובכך להגשים את "עצמאותה הכלכלית של רשות השידור, שבלעדיה עלולה להיפגע גם האוטונומיה שלה".

התייחסות משפטית לחלופות:

א. הקפאת הפחתת האגרה -

בחוות הדעת המשפטית לא הייתה התייחסות פרטנית לחלופה זו. מדובר בסמכות המוקנית בחוק לשר הממונה ולא מדובר בשינוי של שיטת גביית האגרה או בשינוי במשקל בין אגרת הרדיו לטלוויזיה. לאור העובדה שמדובר בסמכות המוקנית לשר הממונה מכוח חוק, לא נראה שקיימת מניעה משפטית כל שהיא.

במסגרת חלופה זו וחלופות אחרות אשר מותירות את אגרת הטלוויזיה על כנה, ישנה גם האפשרות לפעול להעברת נתונים מחברות הכבלים והלוויין לרשות השידור בנוגע למינויים במטרה להגדיל את בסיס הגבייה. חלופה זו מצויה כבר בשלבי חקיקה במסגרת הצעת חוק פרטית של ח"כ איתן כבל, אשר עברה קריאה ראשונה בכנסת ה-17 והוחלה עליה רציפות בכנסת ה-18. הצעת החוק קיבלה את תמיכת הממשלה.



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

ב. העמסת האגרה במלואה על רישיון הרכב -

הרעיון להעמיס את אגרת רשות השידור במלואה על אגרת רישיון הרכב, מקורו במצב המשפטי הנוכחי שבו חלק מהאגרה אשר משמשת למימון פעילותה של רשות השידור נגבית כתוספת לרישיון הרכב (להלן – הסכום הנוסף). כיום האגרה נגבית מכל מי שמבקש לחדש את רישיון הרכב (למעט אופנועים), וחובת התשלום אינה תלויה בקיומו של מקלט רדיו ברכב. היתרון של שיטת גביה זו הוא במנגנון הגביה הקיים במשרד התחבורה ואחוזי התשלום הגבוהים יחסית של אגרת רישיון הרכב.

בפסק דין של בית המשפט העליון הדן בחוקתיותו של סכום הנוסף, קבע בג"ץ שבמקרה האמור אין פגם משפטי בהטלת האגרה על מי שאינו מחזיק במקלט רדיו ברכב שעבורו היא משולמת למרות הפגיעה בזכות הקניין. זאת, בין השאר, על סמך קיומה של חפיפה כמעט מוחלטת בין כלל בעלי הרכב החייבים בתשלום לבין אלה הנהנים מהשירות, כך שהקבוצה הנפגעת היא זניחה. כלומר, בית המשפט הסתמך, בין השאר, על כך שבפועל אין ניתוק מלא של הזיקה בין הסכום הנוסף לבין קיומו של מקלט הרדיו (הנאה מהשירות), שכן רובם המוחלט של החייבים בסכום הנוסף הם בעלי מקלט רדיו.

ביטול אגרת הטלוויזיה והגדלת התשלום הנוסף מחלישה, ואולי אף מנתקת לחלוטין, את הזיקה בין השירות שמעניקה רשות השידור לבין החובה לשלם את האגרה. משמעות הדבר שהאגרה מתקרבת באופייה למס. עצם הניתוק בין האגרה לשירות והפיכת האגרה למס אינה פסולה מבחינה משפטית, אולם בין אם מדובר באגרה הקרובה באופייה למס ובין אם מדובר במס, הטלתו צריכה שתהיה באופן שוויוני.

בחינה של הנתונים הסטטיסטיים אודות שיעור משקי הבית המחזיקים ברכב או ביותר מרכב אחד,⁵ מעלה חשש כי ההסדר המוצע בחלופה זו, אף שמביא להוזלה של האגרה לאחוזי ניכר ממשקי הבית (כ-81%), עושה כן באופן בלתי שוויוני. זאת מכיוון שההסדר מביא לביטול מלא של האגרה עבור מי שאינו מחזיק במכונית (לפי נתוני הלמ"ס, מגיע לכ-38% ממשקי הבית, לעומת 10% בלבד שאינם מחזיקים בטלוויזיה), אף אם הוא מחזיק בטלוויזיה, ובמקביל מכביד את הנטל על ממשקי הבית, המחזיקים ביותר ממכונית אחת (כ-19%).

לפיכך נראה שחלופה זו מעלה קשיים משפטיים ממשיים אשר מטילים ספק ביכולתה לעמוד בבחינה חוקתית.

⁵ נתוני הלמ"ס לשנת 2010.



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

ג. גביית האגרה באמצעות חברות הכבלים והלוויין עבור רשות השידור, והחזקת מערך גביה לצורך גביית האגרה ממי שאינו מנוי.

היתרון של חלופה זו הוא ביעול המשמעותי של מנגנון הגביה ביחס לקבוצת אוכלוסיה שאין ספק שהיא חייבת באגרה (שכן מחויקה במקלט טלוויזיה), וזאת מבלי לשנות את הסדר המשפטי הנוגע לאגרה. חלופה זו מעלה שאלות משפטיות שונות הנוגעות לסוגיות הבאות:

א. סמכויות גביה – האם ניתן לתת לחברות סמכויות לשם הגביה, אשר אינן מעוגנות כיום בחוקים של החברות עם המנויים? האם החברות רשאיות לעשות שימוש בכלים החוזיים למשל, ניתוק המנוי מהשירות, לשם גבייה של החלק בחיוב המקביל לאגרה?

ב. קניין החברות והיחס מול הלקוחות - פגיעה פוטנציאלית בקניין החברות שיידרשו לגבות סכומים גבוהים יותר מלקוחותיהן (ייקור המחיר), בוודאי במקרה שבו הן יחויבו לגבות קודם את האגרה ואח"כ את דמי המנוי.

פרט לסוגיות המפורטות לעיל ובחוות הדעת, קושי בחלופה זו טמון בפגיעה הפוטנציאלית בחברות, בפרט נוכח הפוטנציאל התחרותי של ה-DTT. בהתחשב בפגיעה זו, יהיה קשה לכפות את ההסדר ללא הסכמה של החברות ולכל הפחות יש לפנות לקבלת עמדות.

ד. הפחתת האגרה כקבוע בחוק והגדלה הדרגתית של אגרת הרדיו במקביל + העברת מידע מחברות הכבלים והלוויין לרשות השידור אודות מנויים וגבייה ע"י מערך הגביה של הרשות

חלופה זו כוללת בתוכה שני נדבכים המצרכים התייחסות משפטית נפרדת:

1. העברת מידע מחברות הכבלים והלוויין אודות מנויים – עליה פורט לעיל.
2. הגדלה הדרגתית של אגרת רישיון הרכב למול הפחתה של אגרת הטלוויזיה – אגרת הרכב תוגדל בסכום נמוך, בהדרגה, פעם בשנה. בתוך חמש שנים הסכום יגדל בכ- 60 - 50 ש"ח. לאחר גידול זה, גובה האגרה יעמוד על כ- 180 ש"ח. במקביל, אגרת הטלוויזיה תופחת ב- 5% מידי שנה כקבוע בחוק.

במסגרת חלופה זו, לא מדובר על העמסה מלאה של אגרת הטלוויזיה על רישיון הרכב, ולכן הקשיים שהוצגו בניתוח של חלופה ב' לעיל אינם עולים בהכרח במסגרת חלופה זו. על פניו נראה שיש אפשרות לעשות הגדלה מסוימת של אגרת רישיון הרכב תמורת הפחתה של אגרת הטלוויזיה, מהטעם של יעילות הגביה והקטנת העומס על חייבים אחרים. מדובר למעשה בעניין של מידה, ונראה שהכלל צריך להיות שאגרת רישיון הרכב לא תאפיל על אגרת הטלוויזיה. כלומר, שמירב



האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي

הנטל של האגרה הכוללת המשולמת לרשות השידור לא יהיה על בעלי המכוניות בלבד. על פניו, נראה שהמתווה האמור אינו מעורר קושי כאמור.

לסיכום, חלופה זו אינה מעוררת בעיות משפטיות, אך היא מחייבת את ההשלמה של ההסדרה הנוגעת להעברת המידע ושמירתו.

ה. **הטלת האגרה על רכישה של מוצרי צריכה אלקטרוניים שבאמצעותם ניתן לצפות בשידורי טלוויזיה (טלוויזיות, מחשבים, טלפונים חכמים, ממירים וכיוצא באלו) והשאת הסכום הנוסף.**

על פי חלופה זו, אגרת רשות השידור תבוטל ובמקומה תוטל אגרה על רכישה של מוצרי צריכה אלקטרוניים שבאמצעותם ניתן, מבחינה טכנולוגית, לצפות בשידורי טלוויזיה. אגרה זו היא חד פעמית, כלומר אינה אגרה תקופתית, אבל היא תחול על כל רכישה של מוצר. במקביל, יושאר הסכום הנוסף אשר יוטל במסגרת אגרת הרדיו.

בהנחה שקיימת היתכנות כלכלית של החלופה, כלומר מתבצעות מספיק עסקאות במוצרים כאמור מבלי שהאגרה תייקר את המוצר יתר על המידה, חלופה זו אינה מעוררת קשיים משפטיים מהותיים. עם זאת היא מעלה קשיים יישומיים שיש לבחון אותם כגון: אי יכולת להעניק פטורים לאוכלוסיות נזקקות כפי שנהוג היום, קושי בגביית מס על פי חתך של מוצרים ועלות הקמת מנגנון גבייה ברשות המיסים לצורך כך.

סיכום וחלופה מומלצת לראש הממשלה :

מבין החלופות שנבחנו על ידי הצוות, מומלץ בפני ראש הממשלה לבחור בחלופה ד' : הפחתת אגרת הטלוויזיה ב- 5% על פי המתווה הקיים כיום בחוק רשות השידור והעלאת הסכום הנוסף ב- 13 ש"ח צמודים למדד המחירים לצרכן בשנת 2013 ובסך מצטבר של 50 ש"ח בתוספת הצמדה למדד בין השנים 2013-2018 במקביל, כפיצוי על ההפחתה באגרת הטלוויזיה. הגדלת בסיס הנתונים שיהיה בידי רשות השידור יגדיל את היקף הגבייה, וכך יושלם הפער בהכנסות שנוצר מהפחתת אגרת הטלוויזיה.

במקביל לעדכון סכומי האגרה לפעול לקידום של חוק העברת הנתונים בין חברות הכבלים והלוויין לרשות השידור המצוי בשלבי חקיקה בכנסת. הצעת חוק זו קובעת כי יועברו נתוני מנויים רלוונטיים של חברות

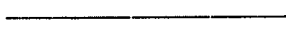


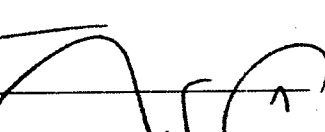
האגף הכלכלי
Department of Economics
القسم الاقتصادي


הכבלים והלוויין לרשות השידור במטרה להגדיל את בסיס הגבייה. הגדלת בסיס הגבייה כתוצאה מהעברת הנתונים כאמור תוביל לירידה בסכום הנוסף ככל שבסיס הגבייה יורחב יותר.

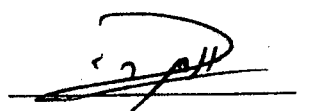
השיקולים לבחירת המלצה זו :

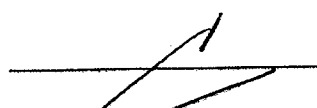
- א. החלופה אינה מעוררת קשיים משפטיים כפי שמפורט בחוות הדעת המשפטית.
- ב. חלופה זו מאפשרת יציאת הרפורמה לדרך וייצוב רשות השידור במטרה ליעול, לשפר ולשדרג את השידור הציבורי.
- ג. חלופה זו **מקטינה** את נטל האגרה בסה"כ על האזרח שמשלם גם את אגרת הטלוויזיה (בעל מקלט) וגם את אגרת הרדיו (בעל רכב).
- ד. במסגרת חלופה זו עתיד בסיס הגבייה של רשות השידור להתרחב, לאחר סיום ההליך החוקי שיחייב בסופו של תהליך על העברת נתונים מחברות הכבלים והלוויין לרשות השידור.


עוזי יצחק
מנכ"ל משרד התחבורה

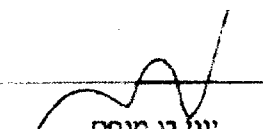

הואס לור
מנכ"ל משרד ראש הממשלה


עוזי יצחק
המשנה ליועמ"ש (כלכלי-פיסקאלי)


יונתן רגב
סגן הממונה על התקציבים


אבי גבאי
סגן בכיר לחשבת הכללית


עדן בר-טל
מנכ"ל משרד התקשורת


יוני בן מנחם
מנכ"ל רשות השידור