

## תוכן עניינים

### תשתיות אנרגיה

- 3 ..... הבטחת אספקת צרכי החשמל של המשק הישראלי
- 8 ..... אסדרת מקטע שיווק הגז הטבעי
- 10 ..... הפחתת הרגולציה ואישור מהיר של מתקן גז ברשת החלוקה
- מים וביוב

- 12 ..... טיפול בפסולת
- 16 ..... מימון בר קיימא של תשתיות ביוב תומכות דיור
- חקלאות

- 19 ..... צמצום הנטל הרגולטורי במוצרי מזון במטרה להפחית את יוקר המחיה
- 22 ..... צמצום הנטל הרגולטורי בפירות וירקות במטרה להפחית את יוקר המחיה
- 25 ..... הגברת התחרות והייצור בענף החקלאות
- תחבורה

- 27 ..... הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות
- 31 ..... הערכות המשק למעבר לתחבורה פרטית חשמלית ומבוססת אמצעי הנעה חליפיים
- 37 ..... ייעול השימוש בתשתיות תחבורה ציבורית בטווח הקצר
- 39 ..... חלקי חילוף לרכבים
- חינוך

- 41 ..... יישום התכנית לגמישות ניהולית במערכת החינוך
- בריאות

- 43 ..... צמצום תופעת כפל הביטוח בביטוחי הבריאות הפרטיים
- 45 ..... קיצור תורים בקהילה והפחתת עומסים בטווח הקצר
- 48 ..... הפחתת רגולציה במערכת הבריאות
- המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה
- 53 ..... שיפור השירותים הסיעודיים בדגש על דחיקת תלות ומניעת הדרדרות
- 58 ..... הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת הליכי אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלות
- תעסוקה

- 60 ..... תכנית לחיזוק ההשכלה הטכנולוגית בישראל
- רמ"י ותכנון

- 65 ..... ייעול הליכי תכנון ורישוי בניה
- 71 ..... ייעול השימוש במקרקעין
- פנים ושלטון מקומי

- 78 ..... שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור
- 86 ..... מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות
- בינוי ושיכון

- 91 ..... רפורמה בשוק השכירות
- 97 ..... תיקון עיוותים במיסוי מקרקעין לעידוד המשך ירידת מחירים בשוק הדיור
- 101 ..... קידום הליכי התחדשות עירונית

מו"פ השכלה גבוהה, תקשורת

- 112..... האצת שוק העבודה באמצעות קידום ההון האנושי והתאמה לעידן הדיגיטלי
- 117..... חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל
- 121..... הגברת היעילות המשקית בענף התיירות
- 125..... סחר משני בתדרים
- משרד הביטחון
- 127..... עידוד לימודי השכלה גבוהה בקרב חיילים משוחררים
- משרד המשפטים
- 131..... תביעות פח והפחתת בירוקרטיה
- מנהלים ומיוחדים
- 138..... האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים
- 144..... ייעול ושיפור מערכי האבטחה בגופים ציבוריים ועסקיים
- 148..... הסדרת הזכאות לקצבת גישור בשירותי הביטחון
- משרד האוצר
- 150..... יבוא כלי רכב ישירות על ידי מינהל הרכב הממשלתי
- כלכלה ותעשייה
- 151..... הפחתת יוקר המחיה באמצעות הסרת חסמי יבוא
- 154..... עוסק זעיר
- 157..... רישוי ירוק
- 160..... השלמת הרפורמה ביבוא של מוצרי מזון וחיזוק האכיפה בעניינה
- 162..... הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה
- פיננסיים
- 167..... הגברת התחרות בענף התיווך לביטוח ולחיסכון הפנסיוני
- 171..... צמצום עיוותים בענף התיווך לביטוח ולחיסכון
- 175..... רפורמה בשוק התשלומים
- 182..... הגברת השקיפות בעמלות הבנקים
- 185..... רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים
- 188..... הוועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית
- 193..... קידום האסדרה של הפעילות בנכסים דיגיטליים
- תשתיות רוחב
- 201..... מבנה ארגוני להקמת פרויקטי הסעת המונים
- 203..... השלמת רכיב מימון ליישום מיזם המטרו
- שכר ומיסים
- 207..... תלוש שכר ופנקס שכר דיגיטלי
- 208..... אי-הכללת רכיב במשכורת הקובעת בהתאם להסכם קיבוצי
- 211..... צמצום ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור והשימוש במזומן
- 216..... התמודדות עם שבתות מלאות ושבתות חלקיות (עיצומים) בשירות המדינה
- 222..... צמצום השימוש בחשבוניות פיקטיביות

## 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**), ולאור עמדת בעל הרישיון לניהול המערכת כי בנוסף לתחנת הכח שתוקם באזור שורק, נדרש להקים תחנת כח במרכז הארץ בגוש דן או צפונית לו עד לא יאוחר משנת 2028 וזאת על מנת להבטיח את אמינות אספקת החשמל ושרידות מערכת החשמל, 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. לתקן את סעיף 60א לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, כך שעל אף הוראות סעיף 6א לחוק האמור, שר האנרגיה ושר האוצר יהיו רשאים לאשר לחברת החשמל, לבצע פעולות להארכת משך החיים ההנדסי של יחידות היצור הקיימות שבאתר רידינג ובלבד שהונחה בפניהם חוות דעת רשות החשמל כי ביצוע הפעולות דרוש למניעת פגיעה כהגדרתה בסעיף 5(א)(1)(א) לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011.
2. על מנת לאפשר את הקמת חלופת ההולכה, כהגדרתה בסעיף 1(א) להחלטה מס' 211, תוקם מנהרת התשתיות "ציר הנופש", כך שסיום הביצוע יהיה לא יאוחר **מספטמבר 2026**:
  - א. להקים מנהרת תשתיות בציר הנופש בהתאם לתכנית הסטטוטורית המאושרת, כך שניתן יהיה לסיים להניח במנהרה את קווי החשמל הנדרשים לצורך חלופת ההולכה לא יאוחר מספטמבר 2026. לצורך כך, משרד האנרגיה ומשרד התחבורה יפעלו להשלים את כל המידע הנדרש לצורך סיום התכנון ההנדסי המפורט וזאת בתוך 45 ימים מיום קבלת החלטה זו.
  - ב. 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 לאמור בהחלטה מס' \_\_\_\_\_ מיום \_\_\_\_\_ בנושא "קידום תשתיות לאומיות".
3. להטיל על שר האנרגיה בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל ובהסכמת שר האוצר בהתאם לסעיף 19 לחוק משק החשמל, לאשר תכנית פיתוח 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.
4. 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 מדצמבר 2023.
5. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה ובהשתתפות נציגי משרד התחבורה, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון ומשרד האוצר, אשר 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)(א) להחלטה מס' 211.

## קידום יצור באמצעות אנרגיה מתחדשת

6. על מנת לאפשר הקמת יצור מבוזר, לתקן את חוק משק החשמל כך שיצור בהיקף מעל 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.
7. לקבוע למינהל התכנון יעדים שנתיים באישור תכניות לייצור אנרגיה מתחדשת. 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.
8. להטיל על מנכ"ל מינהל התכנון להביא לדיון המועצה הארצית הצעת החלטה לפיה:
  - א. תכניות ביוזמת המדינה או מי מטעמה, לרבות חברה ממשלתית, או ששווקו באמצעות מכרז כקרקע בלתי מתוכננת ביוזמת רשות מקרקעי ישראל, לא יכללו במכסה אשר נקבעה בישיבה 648 של המועצה הארצית.
  - ב. החל ממועד סיום המכסה או תום שנת 2023, המוקדם מבין השניים, תבוטל המכסה ומנהל התכנון יפעל בהתאם ליעדים.
9. 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 רמ"י 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 במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים.
  - ה. הנהלת רשות מקרקעי ישראל תקבע יעדי משנה למחוזות על מנת לעמוד ביעדים לעיל.
10. להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון בפני המועצה בתוך 60 ימים ממועד קבלת החלטה זו, בתיאום 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 גם במתקנים הגדולים מ-630 ק"ו, ובלבד שהמתקן אינו מקבל תעריף קבוע ידוע מראש שהובטח על ידי רשות החשמל (Feed in – tariff).
11. התקבלה ההחלטה על ידי מועצת מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 21 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, בתיאום עם רשות החשמל ואגף התקציבים.

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

12. 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 לחוזה שלא במסגרת מכסת התעסוקה, בכפוף להמשך עיבוד חקלאי מיטבי, תשלום לפי מחיר אחיד והעמדת בטוחות.
  - ג. יצירת מסלול להקמת מתקנים במחוז מרכז.
13. תוקם יחידת אכיפה ופיקוח במשרד החקלאות אשר תהיה אמונה על פיקוח על המשך פעילות חקלאית ושימור המערכת האקולוגית באתרים בהם יותקו מתקנים אגרו-וולטאיים ולצורך מימוש התמיכה הישירה, ובהתאם להוראות הבאות:
  - א. מבנה היחידה יקבע על ידי משרד החקלאות בהסכמת משרד האוצר, ולעניין שימור מערכת אקולוגית – בהתייעצות עם המשרד להכנת הסביבה.

- ב. אישור מאת היחידה יהיה התנאי להוכחת הפרת תנאי החוזה עם רמ"י לעניין שימור פעילות חקלאית, ולצורך הפחתת תעריף על ידי רשות החשמל.
- ג. העקרונות לפיקוח והאכיפה וכן להפרות יעשו בהתאם להמלצות הוועדה הבין משרדית.
14. להטיל על שר החקלאות, בהסכמת שר האוצר ושר השיכון והבינוי, לבחון את אופן עיגון הסמכויות של יחידת הפיקוח ואת עיגון הסמכות להסתמך על פעילותה לצורך הטלת סנקציות בחוזי המקרקעין ורכישת החשמל, ובמידת הצורך יביא תוך 120 יום ממועד זה תיקוני חקיקה.
15. לרשום את הודעת יו"ר רשות החשמל כי ככל התקבלה ההחלטה על ידי מועצת מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 21 להחלטה זו, בכוונתו להביא לדיון במליאת רשות החשמל הצעת החלטה לפיה מתקן אגרו וולטאי אשר יחידת הפיקוח והאכיפה במשרד החקלאות קבעה כי אינו משמר פעילות חקלאית מספקת, יופחת התעריף לו הוא זכאי בהתאם לתנאים שתקבע רשות החשמל.
16. בהמשך להוראת המועצה הארצית על הכנת תמ"א למתקנים אגרו וולטאיים, להטיל על מנכ"ל מנהל תכנון, להביא בתוך 120 למועצה הארצית לדיון בהפקדה של תכנית מתאר ארצית להקמת מתקנים אגרו וולטאיים אשר תכלול את העקרונות המופיעים בדו"ח, ולהלן:
- הוראות להקמת מתקנים בהליך של היתר;
  - הקמת מתקנים באזור המרכז בתנאים;
  - הגבלת הקמת גידור ופגיעה במרחב הפתוח;
  - כללים לשמירה על שימוש חקלאי וקרקע חקלאית;
  - התמ"א לא תחייב מאפיינים פיזיים של המתקן כמו גובה ושיעור כיסוי ותתבסס ככל הניתן על תבחינים פונקציונליים.
17. 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.

#### **קביעת תכנית להקמת תחנות כח בהתאם לצרכי המשק לטווח הארוך ויצירת תנאי שוק לעידוד יצור**

18. בהמשך לסעיף 10 להחלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020:
- להטיל על שר האנרגיה, בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל והסכמת שר האוצר, לדרוש מבעל רישיון ניהול המערכת תכנית פיתוח למקטע היצור עד לשנת 2040, אשר תוגש עד לא יאוחר מיוני 2023.
  - להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה ובהשתתפות רשות החשמל, משרד האוצר ומינהל תכנון אשר ימליץ על תנאים וקריטריונים להסמכה להכנת תכנית לתשתית לאומית לייצור חשמל (להלן – הסמכה) וכן על צעדים נוספים אשר נדרשים על מנת לספק עתודות תכנון הנדרשות בהתאם לצרכי המשק עד 2040, 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.
  - 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. ההצעה תכלול את עתודות השטח והצרכים התכנוניים הנדרשים לצורך כך, לרבות יעדים לתכנון ואישור תכניות.
19. לתקן את החלטה מס' 442 מיום 26 ביוני 2013, כך שבסעיף קטן 1(ב) להחלטה ייקבע כי ייצוא גז טבעי יהיה טעון גם את אישור שר האוצר.
20. לתקן את חוק הנפט התשי"ב-1952, כך שתעוגן בו חובת קבלת אישור שר האוצר לייצוא גז.

#### **ייעול פעילות משק האנרגיה**

- לתקן את חוק משק החשמל כך שעקרונות מדיניות שקובע שר האנרגיה יקבעו בהסכמת שר האוצר.
- ייעול השימוש בנכסי חברת החשמל:

  - להטיל על משרד האנרגיה להגיש תוך שלושה 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 תפוזרות, 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 – **בחנית ההיתכנות**).
- ג. בכפוף לבחינת ההיתכנות, הצוות ימליץ לשר האוצר ולשר האנרגיה ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים עד ליום 31 בדצמבר 2023, על מדיניות אשר תאפשר לחברת החשמל למכרז את מזח הפחם לתקופה קצובה לגורם פרטי אשר יתפעל את פעילות המזח, 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.

## 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, וזאת בין היתר בשל הביקוש לחשמל עולה 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 היצור 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 העודפת הנובעת מהצורך בשמירה על תמהיל דלקים מגוון ושיקולים נוספים אשר נדרש לקחת בחשבון בפיתוח משק החשמל.

### סעיפים 5-1

בהמשך להחלטה 211 מיום ה-1 באוגוסט 2022, שעניינה אספקת חשמל לגוש דן, מוצע לבצע מספר פעולות הנדרשות לצורך שימור אפשרות ייצור החשמל בגוש דן מחד, והאצת הקמת פתרון חלופי מאידך. על מנת לאפשר שימור יכולת ייצור אנרגיה בגוש דן, מוצע לבצע תיקון לחוק משק החשמל אשר יאפשר לחברת החשמל לבצע פעולות הנדרשות להארכת חיי תחנת הכח רדינג. כמו כן, מוצע להקים את מנהרת ציר הנופש, אשר נקבעה בתכניות תש 1010 ותש 1084, וכן לאשר ולהקים את תחמ"ג דן הממוקם בסמוך למחלף מורשה, ואת הקווים הנלווים להם.

על מנת להביא לסיום הפרויקטים במועד, מוצע להטיל על מנכ"ל מנהל תכנון לפעול על מנת לקדם את התכנית, וכן להטיל על צוות בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה לבצע מעקב והסרת חסמים לפרויקט. בנוסף, מוצע לעגן בתכנית הפיתוח של משק החשמל את מועד סיום הפרוייקט וכל זאת בהתאם ללוח הזמנים אשר נקבע בהחלטה 211.

### סעיף 6

כחלק מהרפורמה בחשמל ועל מנת להפחית את הנטל הרגולטורי ואת הפיקוח על משק החשמל, ועל מנת לעודד ייצור מבוזר והתייעלות בצריכת האנרגיה, מוצע לתקן את חוק משק החשמל על מנת לאפשר ליצרני חשמל למכור חשמל ישירות למספקים בעלי רישיון.

### סעיפים 7-8

על מנת לתת מענה לצרכים התכנוניים של משק החשמל ולהגביר את הסיכויים לעמידה ביעדי הממשלה לאנרגיות מתחדשות אשר נקבעו בהחלטת ממשלה 465 מיום 25 באוקטובר 2020, מוצע כי הממשלה תקבע יעדי אישור תכניות לאנרגיות מתחדשות, וזאת בדומה ליעדים הקבועים לדיור. כמו כן, מוצע לקבוע כי החל ממועד סיום מגבלת התכנון שנקבעה בהחלטת המועצה הארצית מספר 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 בדו 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 המוכרת בכל שנה.

### סעיפים 9-11

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 12-17

חלק זה נועד לאמץ את הדו"ח הבין משרדי לקביעת מדיניות למתקנים אגרו וולטאיים. על מנת לאפשר הקמת מתקנים אגרו וולטאיים באופן שמאפשר שמירה על התכליות של מתקנים אגרו-וולטאיים 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 רמ"י אשר מביאה את הדו"ח לפועל, להקים יחידה יעודית במשרד החקלאות וכן לקבוע כי תכניות למתקנים אגרו וולטאיים לא ידרשו לאישור ולקחש"פ וזאת בתנאי שהם משמרים פעילות חקלאית.

### סעיפים 18-20

סעיפים אלו נועדו לייצר אופק תכנוני ותנאים כלכליים ועסקיים אשר יאפשר הקמת מתקני יצור לטווח ארוך. לפיכך מוצע לקבוע כי ינקטו צעדים להערכות לקביעת תכנית להסמכות ותכנון ארוך טווח למשק החשמל בהתאם לצרכים לשנת 2040 כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 465, וכן לשמר תחרותיות במשק הישראלי ולצמצם את עלות התשומות ליצרני אנרגיה באמצעות הוספת אישור שר האוצר להחלטות הנוגעות ליצוא גז טבעי.

### סעיף 21

סעיף זה נועד לייצר איזון ועודד מדיניות ארוכת טווח מאוזנת וכלכלית במשק החשמל

### סעיף 22

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, מוצע לבחון אפשרות כי חברת החשמל תשכיר את מזח הפחם ליזם אשר ישתמש בו לצורך יבוא וזאת במקביל להמשך שימור יכולת 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 מקטע שיווק הגז הטבעי

### 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 ביתיים של גז טבעי על ידי משווקים שלא נקבעה לגביהם חובת רישיון לשיווק, לתקן את התיקון כאמור בסעיף 4 בהצעת החוק, בנוסח המצורף להחלטה זו בשינויים המחוייבים.

### דברי הסבר

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

חוק משק הגז הטבעי קובע כי אדם לא יקים ויפעיל מערכת הולכה או רשת חלוקה ללא רישיון שיינתן בכפוף לתנאים מסויימים האמורים בחוק. לעומת זאת, אדם המעוניין לעסוק במכר ובשיווק גז טבעי אינו נצרך לרישיון בהתאם לחוק. 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. לאור העובדה שמשווק גז טבעי יכול לפעול ללא רישיון וללא כל תנאי אחר, ובעת הנוכחית אין כוונה לקבוע בתקנות חובת רישיון לעיסוק בשיווק של גז טבעי בהתאם לסמכות שבסעיף 5 לחוק משק הגז הטבעי, הדבר עלול להוביל לשוק פרוץ בו משווקים יוכלו לנהוג בחוסר הגינות תוך פגיעה בצרכן. מאחר וקביעת רישיון למכר ושיווק הינו תהליך בירוקרטי מורכב, מוצע לקבוע אמות מידה שעל פיהן אדם העוסק במכר ושיווק יצטרך לנהוג.

ביום 13 בפברואר 2022 אישרה ועדת השרים לחקיקה את טיוטת חוק משק הגז הטבעי, (תיקון מס'), התשפ"ב-2022 (להלן - טיוטת חוק משק הגז הטבעי).

בהמשך לאישור הוועדה, ביום 28 בפברואר 2022, הצעת החוק משק הגז הטבעי (תיקון מס' 11), התשפ"ב-2022 הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, אולם לא אושרה עקב פיזור של הכנסת. מוצע לקדם את חקיקת סעיף 4 בהצעת החוק לעניין קביעת אמות מידה למשווקים מתוך טיוטת חוק משק הגז הטבעי בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023), כך שתאושר ותקודם בשינויים ובהתאמות שנעשו בנוסח בהתאם להסמכה שניתנה על ידי ועדת השרים.

להלן עיקרי התיקונים שיבוצעו מתוך טיוטת חוק משק הגז הטבעי:

1. מוצע לתקן את סעיף 38 לחוק ולקבוע כי במקרה ואין חובה למשווק לקבל רישיון, 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 שלחץ הגז הטבעי המסופק במקטע המחבר אותו לרשת החלוקה הוא נמוך ודומה באופיה של הצריכה לרכישת גז טבעי לשימוש ביתי.
2. 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.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם  
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא  
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה



סיומת

# הפחתת הרגולציה ואישור מהיר של מתקן גז ברשת החלוקה

## מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 987 מיום 16 בינואר 2022 ובהמשך להצעת חוק משק הגז הטבעי (תיקון מס' 12) (אישור בהליך מהיר של מיתקן גז טבעי ברשת חלוקה), התשפ"ב-2022 (להלן - **הצעת החוק**) שהונחה על שולחן הכנסת ביום 1 ביוני 2022, ובמטרה לשפר את איכות הרגולציה ולהקל על פיתוח רשת חלוקת הגז הטבעי ולקצר תהליכי אישור קווים לצרכנים קרובים לרשת קיימת, לתקן את התיקון כאמור בהצעת החוק, בשינויים המחויבים.

## דברי הסבר

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

חוק משק הגז הטבעי, התשס"ב-2002 (להלן - **חוק משק הגז**) מסדיר את פעילות משק הגז הטבעי. הגז הטבעי מופק ממאגרי הגז כריש ותנין 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 תוכנית עבודה לרשת חלוקה מוסדר בגדרי סעיף 25 לחוק משק הגז. סעיף 25(ד) לחוק קובע כי תוכנית עבודה שאושרה לפי החוק תבוא במקום אישור לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבנייה**) לעניין מיתקן גז טבעי ללחץ נמוך מאוד (עד 4 בר), ניתן להגיש היתר בניה לפי סעיף 26 לחוק ולפי תקנות התכנון והבנייה (הקמת מיתקן גז בלחץ נמוך מאוד), תשס"ז-2006. סעיף 119ה לחוק התכנון והבנייה מעגן את הליך התכנון הייחודי לפי סעיף 26 לחוק. סעיף 261(ד)(1)(ח) לחוק התכנון והבנייה 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 להחלטת ממשלה 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 בהתאם להוראות 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 למול הליך אישור תוכנית עבודה לרשת חלוקה המוסדר בסעיף 25 לחוק ובתקנות חוק משק הגז הטבעי (תוכנית עבודה לרשת חלוקה), התשע"ז-2016, ולמול הליך אישור הקמת מיתקן גז בלחץ נמוך מאוד, עד 4 בר, המוסדר בסעיף 26 לחוק ובתקנות התכנון והבנייה (הקמת מיתקן גז בלחץ נמוך מאוד), התשס"ז-2006.

## תקציב

אין.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

## החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

## עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

סיומת

## 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 ואזלים, 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. להנחות את החשב הכללי במשרד האוצר, בהתאם לסמכותו, להקים ועדת מכרזים מיוחדת, לתכנון, מימון, הקמה, הפעלה ואחזקה של מתקן להשבת אנרגיה מפסולת בנאות חובב.
2. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר ועל המשרד להגנת הסביבה, לבחון בשיתוף עם עיריית ירושלים הקמת מתקן להשבת אנרגיה מפסולת בתחומה.
3. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר ועל המשרד להגנת הסביבה, לבחון הקמת מתקנים נוספים בהתאם למדיניות הטיפול בפסולת, לרבות מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת בכל הארץ ובפרט במחוז צפון ובמחוז מרכז אשר יקלטו פסולת שמקורה במחוזות אלו, בהתאמה.

### חיזוק אכיפת השלכת פסולת בניין

4. להקים צוות בראשות המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר ומשרד המשפטים, אשר יבחן ויגבש המלצות בנושא אכיפת עבירות בתחום פסולת בניין, ובכלל זה המלצות ביחס לתיקוני החקיקה הבאים:
  - א. סמכת גורמי אכיפה נוספים, ובכללם פקחי הרשויות המקומיות, פקחי רשות מקרקעי ישראל, שוטרי משטרת ישראל, פקחי הרשות לאכיפה במקרקעין, פקחי הסיירת הירוקה ופקידי היערות בקק"ל, כמפקחי הגנת הסביבה כהגדרתם בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011, וכן הסמכתם לתת צווים לשמירת ניקיון על פי סעיף 13ב לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן – **חוק שמירת הניקיון**).
  - ב. תיקון פרק ז' לחוק שמירת הניקיון כך שיעוגן בו מנגנון ענישה וקנסות מנהליים בדומה לתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.
  - ג. הרחבת סמכויות חוקרי המשטרה הירוקה.
  - ד. הטלת אחריות על עבריין ההשלכה הבלתי חוקית ביחס לכל הפסולת הנמצאת באתר שבו נתפס.
  - ה. התנאים לקבלת רישיון להובלת פסולת בניין ובכלל זה כלים ואמצעים דיגיטליים לפיקוח על פעילות זו.
5. הצוות יגבש את המלצותיו בתוך 90 יום ממועד החלטה זו ויגישם לשר האוצר ולשרה להגנת הסביבה.

### הגברת התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת

6. על מנת להגביר את התחרותיות בתחום הטיפול בפסולת, למנות צוות בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ובהשתתפות 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

7. 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 יום, בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר ולאחר שהתייעצה עם השרה להגנת הסביבה, מחירון עבור הקצאת קרקע למתקני טיפול ומחזור פסולת (להלן – מתקני טיפול ומחזור פסולת) אשר בגינם ניתנים מענקים מהקרן לשמירת הניקיון ושמתיקים בהם הליך תחרותי.
  - 2) המחירון ייקבע באופן שווה לכל הקרקעות למתקני טיפול ומחזור פסולת, בין אם ייעודם התכנוני הוא מתקן הנדסי ובין אם תעשייה.
  - 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.
- 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 ייכללו מגרשים המאפשרים שימוש במתקן טיפול ומחזור פסולת בהתאם לפרוגרמה מקובלת שיציג המשרד להגנת הסביבה בתוך 60 ימים מהחלטה זו.
- ד. להנחות את השרה להגנת הסביבה להביא לאישור הנהלת קרן הניקיון החלטה לפיה תמיכות מחשבוני הטמנה של קרן הניקיון עבור הקמת מתקני טיפול ומחזור פסולת יינתנו על בסיס הליך תחרותי לפי מנגנון שיסוכם מראש בין הנהלת קרן הניקיון לבין אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר.
8. בהחלטה זו:
- ”מתקני טיפול ומחזור פסולת” – מתקני מיון, מתקני השבה, מתקני טיפול אנאירובי וכל סוג אחר של מתקן שייקבע המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר (להלן – המשרדים) ולעניין סעיף 7(א) מתקן כאמור שייקבע על ידי הנהלת רמ”י 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 המהווים 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(ג) להחלטה מס' 2684 מיום 28 במאי 2017.

נוסף למתקן ההשבה בנאות חובב ולמתקן השבה באזור ירושלים, ובהמשך להחלטה מס' 2825 מיום 09 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.

### חיזוק אכיפת השלכת פסולת בניין

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 אכיפת עבירות בתחום פסולת בניין, בין היתר, ביחס להסמכת גורמי אכיפה נוספים.

### סעיפים 2-3

מתן הסמכה לפקחים מגופים נוספים יכול להוות מכפיל כוח לגופי האכיפה הקיימים, המתפקדים כיום במשאבי כוח אדם מוגבלים. כמו כן, מתן סמכויות חקירה נוספות לשוטרי המשטרה הירוקה, ייתן להם כלים להילחם בפשיעה של פסולת הבניין בצורה מיטבית, כפי שראוי להילחם במכת מדינה.

### סעיף 4

מנגנון הענישה והקנסות המנהליים שהוגדר בתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה הוכיח את עצמו כהרתעה כלכלית מול פשיעה בתחומי התכנון והבנייה. בשל הכדאיות הכלכלית הגבוהה בהשלכת פסולת בניין בשטחים פתוחים, ובשל אריכות ההליכים הפליליים כלפי מפרי חוק בתחום זה, נדרש שינוי במאזן הכלכלי כלפי המפרים.

### סעיף 5

המצב הראיתי כיום אינו מאפשר לשייך למי שהשליך פסולת באופן לא חוקי את הזיקה לאתר ההשלכה כולו. יצירת חזקה ראייתית המעבירה אל המפר את הנטל, תסייע בהרתעה ובאכיפה כלפי אלו שיייתפסו. זהו צעד מוצדק בהתחשב בעובדה שמדובר במכת מדינה.

### סעיף 6

כיום חלק ממובילי פסולת הבניין אינם נוסעים עד לאתר הקצה לטיפול אלא משליכים אותו סמוך או רחוק מאתר זה ללא תשלום דמי כניסה לאתר. חיוב של כל מוביל פסולת, כחלק מתנאי הרישיון, להתקין על המשאית אמצעי משדר או מקליט, של מסלול הפסולת יאפשר לעקוב אחר פעולות חריגות ולתעדן. נוסף על כך, באמצעות אמצעים טכנולוגיים פשוטים כמו תעודת משלוח דיגיטלית, ניתן לוודא שכל משלוח לאתר פסולת, אכן מגיע ליעדו ולא מושלך בדרך, וכי משאית פסולת שתיעצר לבדיקה ולא ימצאו בידה תעודות משלוח רלוונטיות, תיתפס ותורד מהכביש, כאשר חזקה היא שפניה מועדות לשפיכה לא חוקית.

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 מרווחות. 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

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 המקרקעין. 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 סביבתית. 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 את מתווה ההליך התחרותי שבמסגרתו יינתנו תמיכות 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 יחידות דיור בעשר השנים הקרובות לכל הפחות, בחלוקה לפי רשויות מקומיות ותוכניות בניין-עיר.

ב. רשות המים תבצע תחזית להזרמת שפכים למט"שים, שתבסס על התחזיות כאמור בסעיף קטן (א) לעיל. התחזית תבצע בהתאם לנוסחה אשר תיקבע בכללי מועצת הרשות.

ג. רשות המים, בהסכמת אגף תקציבים במשרד האוצר, תקבע נוהל לפיו, רשות המים תתמוך בבעלי רישיון שהקימו או הרחיבו מט"שים, שרשות המים קבעה לגביהם כי תחזית הזרמת השפכים שלהם עולה על הצפי לפי קצב הפיתוח הרגיל של המט"ש, וכמות השפכים אשר הוזרמה אליהם בשנה מסוימת הייתה נמוכה מתחזית הזרמת השפכים לאותה השנה. היקף התמיכה יתבסס על הפער בין תחזית כמות השפכים לכמות השפכים בפועל.

ד. התקציב למימון התמיכות האמורות בסעיף קטן (ג) יועבר לרשות המים, מידי שנה, מתקציב משרד הבינוי והשיכון.

2. לרשום את הודעת מנהל רשות המים על כוונתו להביא למליאת מועצת הרשות תיקון לסעיף 11(א) בכללי תאגידי המים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים או ביוב), תש"ע-2009, וכן הצעה לכללים לאמות מידה ותנאים ברישיון של מט"שים, בשים לב, בין היתר, לתחזית להזרמת שפכים שתקבע כאמור בסעיף 1(ב), וזאת עד ליום 31 במרץ 2023.

3. 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 בשפכים.

### דברי הסבר

מתקן לטיהור שפכים (להלן: "מט"ש") מהווה חלק עיקרי במשק המיום 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, ושאר 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 ליעול 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 בתורו 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 ייקבע נוהל לתמיכה במט"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 הנוהל 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.

## 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.

כינוס

## חקלאות

### 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 ינתן אישור לייבא מוצרי בשר וביצים למשך חצי שנה. עד לסיום התקופה שבה ניתן לייבא השירותים הווטרינריים יבקרו במדינה, במידה והמדינה תעמוד בביקורת, ינתן 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 המאושרות 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, ינתן אישור קבוע לייבא מאותה מדינה, בכפוף לפיקוח ומעקב של השירותים הווטרינריים.
  - ג. יתר המדינות - הליך האישור יהיה זהה לנוהל 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. לתקן את חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו-2015, באופן הבא:
  - 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.  
4. 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 מטבחיים, כרוך באיסוף וניתוח מידע מקצועי מהמדינה הזרה, תיאום נסיעה, ביצוע ביקורת בבית המטבחיים 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 המאושרים 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

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 נקבעים על ידי משרד הבריאות. בסעיף זה מוצע שתוקף חיי המדף של 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.

#### **סעיף 4**

הפיקוח על מוצרי מזון מן החי מתחלק בין משרד הבריאות למשרד החקלאות, כאשר משרד החקלאות אחראי על מוצרי המזון הגולמיים ומשרד הבריאות אחרי 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**), באופן הבא-

א. לקבוע בחוק הגנת הצומח מנגנון לייבוא פירות וירקות טריים ללא רישיון יבוא, בנוסח התקנות שהוגשו על ידי שר החקלאות לוועדת כלכלה בתאריך 29 לספטמבר 2022 הקובעות כי ברירת המחדל תהיה שניתן לייבא פירות וירקות למאכל בכפוף לצירוף תעודת בריאות והצהרת יבואן על עמידה בדרישות הפיטוסניטריות של ישראל, כנדרש בהסכמים הבין-לאומיים הנוגעים לעניין, וכי ברירת מחדל זו לא תחול על יבוא באמצעות כבודת יד אלא על יבוא מסחרי בלבד, והכל בתוספת השינויים המפורטים להלן:

- 1) לקבוע בתוספות לחוק את תנאי הייבוא של פירות וירקות, כמפורט להלן:
  - א) תנאי הייבוא של פירות וירקות הפטורים מרישיון וחייבים בתעודת בריאות;
  - ב) רשימת נגעי ההסגר האסורים – רשימת נגעים שמדינת המקור תידרש להצהיר שהם אינם קיימים במשלוח מסוים של פירות וירקות;
  - ג) רשימת מוצרים שאינם נדרשים ברישיון או בתעודת בריאות כדי לייבאם;
  - ד) רשימת טיפולים מאושרים להכחדת נגעים במוצרים מן הצומח;
  - ה) רשימת מוצרים שאינם פירות וירקות, האסורים לייבוא לישראל.
- 2) הוספת דרישה מחמירה לתנאי הייבוא לפרי או ירק, לרבות באמצעות התקנת תקנות לפי חוק הגנת הצומח, תהיה בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 2יח לפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979 בשינויים המחויבים ובשינויים המפורטים להלן:
  - א) בכל מקום שבו מופיע הוספת תקן, תופיע הוספת דרישה לתנאי הייבוא;
  - ב) מנהל השירותים להגנת הצומח במשרד החקלאות ופיתוח הכפר יכהן בוועדת החריגים כאמור במקום הממונה על התקינה;
  - ג) חוות הדעת המוגשת לוועדה בהתאם לסעיף קטן 2יח(ד) תתייחס, בנוסף לשיקולים המופיעים בפקודה, לשמירה על הצומח בישראל;
  - ד) הוראות סעיפים קטנים 2יח(י), (יב) ו- (טו) לא יחולו.
- 3) הקלה בדרישות תנאי הייבוא לפרי או ירק, לרבות באמצעות התקנת תקנות לפי חוק הגנת הצומח, תהיה באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר לאחר התייעצות עם מנהל השירותים להגנת הצומח (להלן – **המנהל**).
- 4) לקבוע כי הפירות והירקות הבאים יהיו חייבים ברישיון יבוא: בננות, מנגו, פירות הדר ותפוח אדמה. השירותים להגנת הצומח יתנו מענה לבקשת רישיון בתוך 3 חודשים. שר החקלאות ופיתוח הכפר לאחר התייעצות עם המנהל, יהיה רשאי להסיר בצו מוצרים מהרשימה.
- 5) לקבוע כי שר החקלאות ופיתוח הכפר, על יסוד המלצת מנהל השירותים להגנת הצומח ולביקורת, יוכל להוציא הוראת חירום מנהלית (להלן – **הוראת חירום**) למניעת יבוא של צמחים מסוגים מסוימים או ממדינות מסוימות, לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים, במקרה שיש לו יסוד סביר להניח שקיימת סכנה מיידית לבריאות הצומח בישראל או שתיווצר בעתיד סכנה כזו, כתוצאה מייבוא של אותם צמחים או מייבוא צמחים מאותה מדינה.
  - א) שר החקלאות ופיתוח הכפר יוכל להתנות את הוראת החירום בתנאים הבאים:\_\_\_, וכן להאריכה פעם אחת בתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים אם ממשכה להתקיים הסכנה בגינה הוצאה הוראת חירום.

- (ב) אם יהיה צורך בהארכת הוראת חירום מעבר לשישה חודשים האמורים, בשל הימשכות הסכנה בגינה הוצאה הוראת החירום, ניתן יהיה להאריך את תקופה בשישה חודשים נוספים בלבד, בסך הכל, ובכפוף להתייעצות עם שר האוצר.
- (ג) אם יהיה צורך בהארכת הוראת חירום מעבר לשנים עשר החודשים האמורים, בשל הימשכות הסכנה בגינה הוצאה הוראת החירום, ניתן יהיה להאריך את תקופה בשישה חודשים נוספים בלבד, בסך הכל, ובכפוף להסכמת שר האוצר, ובלבד שסך התקופה כולה לא תעלה על שמונה עשר חודשים.
5. להנחות את שר החקלאות לתקן את תקנות הגנת הצומח (יבוא צמחים, מוצרי צמחים, נגעים ואמצעי לוואי), תשס"ט-2009, בהתאמה לתיקוני החקיקה האמורים בסעיף 1.
6. להנחות את מנהל השירותים להגנת הצומח לאשר בתוך 120 ימים יבוא עבור המוצרים הבאים: אבוקדו, אפרסק, ענבים, לימון, אבטיח, עגבנייה, קישוא, פלפל, מלפפון ובטטה מתמשת מדינות הייצוא המרכזיות של כל אחד מוצרים אלו בעולם. אישור היבוא יכלול בין היתר פנייה אקטיבית לשירותים להגנת הצומח במדינות הייצוא, אישור יבוא משטחים נקיים ממזיקים ואישור טיפולים להכחדת מזיקים.
7. להנחות את מנהל השירותים להגנת הצומח לאשר בתוך 120 ימים רישיונות יבוא עבור המוצרים הבאים: בננות, מנגו, פירות הדר ותפוח אדמה, משלוש מדינות יבוא, הליך אישור הרישיון יכלול פנייה אקטיבית לשירותים להגנת הצומח במדינות הייצוא.

## דברי הסבר

### 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. 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. לפי המודל הקיים באיחוד האירופי, 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 ורשימת מוצרים ברמת סיכון מאוד גבוה שאסורים לכניסה לישראל.
2. 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.
3. שינויים שמקלים בתנאי הייבוא יהיו באישור שר החקלאות ופיתוח הכפר לאחר התייעצות עם מנהל השירותים להגנת הצומח.
4. 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 לאחר התייעצות עם מנהל השירותים להגנת הצומח, יוכל להסיר מוצרים מרשימה זו.
5. בהתאם לשינויים האמורים בסעיפים לעיל, על מנת למנוע אירועי חירום של כניסת מזיקים, בעקבות גילוי מזיק חדש, או סיכוני חירום אחרים, מוצע לאפשר לשר החקלאות להוסיף בהוראת חירום מנהלית מוצר מסוים לרשימת המוצרים האסורים לייבוא, בהליך מהיר, לתקופה של שלושה חודשים עם אפשרות להארכה בשלושה חודשים נוספים. יהיה ניתן להאריך את הוראת החירום בשישה

חודשים נוספים לאחר התייעצות עם שר האוצר. יהיה ניתן להאריך את הוראת החירום בשישה חודשים נוספים באישור שר האוצר, כך שהוראת החירום לא תעלה על שמונה עשר חודשים.

## סעיף 2

השינויים המוצעים בחוק משפיעים באופן ישיר על התקנות הקיימות, על כן יהיה צורך בתיקון התקנות על ידי שר החקלאות כדי להתאימם לתיקוני החקיקה.

## 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 לאשר יבוא של המוצרים בעלי הצריכה הגבוה ביותר בישראל: אבוקדו, אפרסק, ענבים, לימון, אבטיח, עגבנייה, קישוא, פלפל, מלפפון ובטטה, מחמשת מדינות הייצוא המרכזיות של כל אחד מוצרים אלו בעולם. בנוסף מוצע שהשירותים להגנת הצומח יפעלו לאשר יבוא של מוצרים החייבים ברישיון יבוא: בננות, מנגו, פירות הדר ותפוח אדמה, משלוש מדינות יצוא. 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.

## 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.



## 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 לאוגוסט 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.
2. להנחות את שר האוצר לתקן במסגרת התכנית הכלכלית את חוק המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה, התשי"ט-1959 (להלן – **חוק מועצת אגוזי האדמה**), באופן הבא -
  - א. תפקידי מועצת אגוזי האדמה (להלן – **המועצה**) לפי סעיפים 2(3) ו-3(3) לחוק מועצת אגוזי האדמה בעניין תכנון ענף אגוזי האדמה, וריכוז והסדרה של ענף אגוזי האדמה - יבוטלו.
  - ב. לבטל את סעיף 18 לחוק מועצת אגוזי האדמה כך שתבוטל החובה על המגדל לשווק תוצרת באמצעות קבלן מורשה.
  - ג. לבטל את סעיפים 19(א) עד 19(א)8, ואת סעיף 19(ב) לחוק מועצת אגוזי האדמה, כך שסמכות המועצה לקבוע כללים לתכנון, להסדיר את ענף אגוזי האדמה תבוטל.
  - ד. לבטל את סעיף 22 לחוק וכן לקבוע כי התשלום של חקלאים למועצה יהיה וולונטרי.
  - ה. לבטל את סעיף 26 לחוק כך שסמכות המועצה לבצע חיפוש, לדרוש מסמכים ולתפוס תוצרת תבוטל.

### דברי הסבר

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

##### סעיף 1

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 לתאום מחירים וכמויות בין החקלאים בין היתר באמצעות שימוש במשאבי המועצה, ושהמועצה תפסיק לפרסם מחירון של פירות וירקות בשוק הסיטונאי אשר תורם לתיאום מחירים בין החקלאים.

## סעיף 2

בדומה לצעדים האמורים בסעיף 1 הנוגעים למועצת הצמחים, מוצע שמועצת אגוזי האדמה לא תוכל לתכנן ולקבוע כמויות ייצור בענף הבוטנים, התשלומים למועצה על ידי החקלאים יהיו וולונטריים ושחקלאי יוכל לשווק את התוצרת שלו בכל דרך שיבחר.

## 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.

## 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 להחלטה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות", החלטה מס' 3426 מיום 11 בינואר 2018 שעניינה "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה – מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע", 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:

1. תתוקן התוספת להצעת החוק באופן שיוספו מטרופולין תל אביב ומטרופולין חיפה למטרופולינים המצוינים בתוספת להצעת החוק.
2. 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.
3. 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:
  - א. היחס בין מספר העובדים המועסקים, וכן עובדים עצמאיים הפועלים דרך קבע ברשות המקומית, אך אינם מתגוררים בה בכל רשות מקומית לבין מספר העובדים כאמור ביתר הרשויות המקומיות שייכללו ברשות;
  - ב. במקום "היקף התחבורה הציבורית הנדרשת בכל רשות מקומית" יבוא "היקף נתיבים לתחבורה ציבורית בשטחי הרשות".
4. יתוקן סעיף 45 להצעת החוק כך שתפקידי רשות מטרופולינית ימנו גם את אלה:
  - א. קידום המדיניות והביצוע בתחומי התחבורה השיתופית הממונעת, תחבורה מסחרית, אמצעים לניהול הביקוש, תחבורה חשמלית ותחבורה אוטונומית.
  - ב. אכיפת עבירה בהתאם לתוספת האחת עשרה לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת התעבורה**), בהתאם להוראות שיקבעו בחוק כאמור בסעיף קטן (ח) להלן.
5. 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.
6. יתוקן סעיף 60 להצעת החוק באופן שהוראות הסעיף האמור לעניין החלטות מועצה המשפיעות על רשויות מיעוט יחול על כלל הרשויות המקומיות הנכללות בתחומה של הרשות המטרופולינית, למעט העיר הראשית שהגדרתה בהצעת החוק.
7. יתוקן סעיף 89 להצעת החוק באופן שייקבע כי במסגרת היותה של הרשות המטרופולינית רשות תמרור מקומית, תקים הרשות מרכז בקרה מטרופוליני שיכלול את כל מערך ניהול התנועה מרחב הרשות לכל אמצעי התחבורה הקיימים לרבות רמזורים וצירי העדפה לתחבורה ציבורית, ככל שזה אינו קיים כבר ביחס לתחומה.
8. לקבוע כי סמכויות הנתונות לרשות מקומית, ראש רשות מקומית או עובד רשות מקומית כרשות תימרור מקומית בהתאם לסעיף 1א27 לפקודת התעבורה, יוקנו, בשינויים הנדרשים, גם לרשות מטרופולינית ביחס לצירי הרשות וזאת מבלי להתנות את הסמכות האמורה בהוראות הצו בו הוקמה הראשות.
9. 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 שהגדרתם בחוק התכנון והבנייה, המשמשים לצורך תחבורה לא ממונעת או לצורך נתיבי תחבורה ציבורית או לצורך מיתקן שימש לתפעול של אוטובוסים, למתן שירות לאוטובוסים או למתן שירות של אוטובוסים".

10. 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:
- א. יושב ראש הוועדה המקומית של הרשות המקומית הראשית ברשות המטרופולינית ומהנדס הרשות המטרופולינית, יחדיו, יהיו רשות הרישוי של הרשות המטרופולינית. רשות הרישוי המטרופולינית תהיה בעלת סמכות מקבילה לרשות הרישוי המקומית בבקשות למתן היתר בתחומי הרשויות הנמצאות ברשות המטרופולינית בהם נדרש להקים את החלק הרלוונטי מהפרויקט עבורו הוגשה הבקשה להיתר.
- ב. על מהנדס הרשות המטרופולינית יחולו, בשינויים המחוייבים, הוראות סעיף 20(ב)-(ג) לחוק התכנון והבניה, ובלבד שקביעת הוראות בנוגע לדרכי מינוי והעברתו מכהונה בנוגע לתפקידו ברשות המטרופולינית תהיה על ידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים.
11. לקבוע כי הפעלת סמכויותיה של רשות כאמור בסימן ח' להצעת החוק תחול בתוך שנתיים מיום ההקמה ולא בתוך שנה כקבוע בסעיף 43 להצעת החוק.
12. לקבוע כי תחול חובה על הרשויות המטרופוליניות אשר יקומו מכוח חוק זה לשותף ביניהן פיתוחים טכנולוגיים, מערכות מידע ונתונים רלוונטיים לניהול וקידום התחבורה הציבורית.
13. לא יהיה בהוראות החוק, כדי להסמיך את הרשות המטרופולינית לשנות מההסדרים הקיימים לפי פקודת התעבורה בנוגע לתחבורה ציבורית בשבת לרבות הפעלת קו שירות בשבת.

## 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 מטרופולינית 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 פרויקטי 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 המטרופולינית 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 להחלטה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 שעניינה "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות" והחלטה 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

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.

## לסעיף 2:

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 3:

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 4:

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 5:

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.

## לסעיף 6:

בהתנהלות בין הרשויות המקומיות הנכללות בתחומה של רשות מטרופולינית אחת, צפויים מטבע הדברים להתגלע ויכוחים ואי הסכמות. על מנת לצמצם פגיעה ברשויות מקומיות שאינן העיר הראשית, וזאת גם עם כוח ההצבעה שלהן גדול מזה של רשות מיעוט כהגדרתה בהצעת החוק, מוצע לקבוע כי לרשות מקומית שאינה העיר הראשית, זכות שימוע במקרה בו נבחנת החלטה שעשויה לפגוע בה.

## לסעיף 7:

אחד היתרונות המרכזיים של הרשות המטרופולינית 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 8:

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

## לסעיף 9:

הצעת החוק מגדירה כי הרשות המטרופולינית 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 10:

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 בנייה בשטחה באופן מהיר ולהוציא לפועל פרויקטי תשתית תחבורתיים ללא תלות בוועדות המקומיות.

#### **לסעיף 11 :**

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 12 :**

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 כי הרשויות המטרופוליטיות יהיו חייבות בשיתוף מידע שלהן זו עם זו לצורך שיפור תפקודן.

#### **לסעיף 13 :**

למרות העברת הסמכויות הנרחבת לרשויות המטרופוליטיות בניהול התחבורה הציבורית, יובהר כי אין בהצעת החוק כדי לסטות מהסטוס 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.

#### **תקציב**

אין

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

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

החלטה מס' 3988 מיום 18 בדצמבר 2011 ;

החלטה מס' 3426 מיום 11 בינואר ;

#### **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 פרטית 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 ודייני מקרקעין) התשפ"ב-2022, על פי העקרונות הבאים ובהתאם לשינוי המנוי בסעיפים קטנים (ה) ו-(1):
  - א. ניתן יהיה להתקין חיבור חשמל ייעודי או מונה ייעודי על החיבור הציבורי של הבניין בעבור עמדות טעינה לרכבים חשמליים ברוב רגיל של דיירי הבניין;
  - ב. בעל דירה יהיה רשאי לחבר לחיבור ייעודי, מונה ייעודי או חיבור דירתי קיים עמדת טעינה ללא הסכמת דיירים נוספים בבניין;
  - ג. החוק יקבע כללים לחלוקת עלויות התקנת עמדות הטעינה ועלויות שוטפות בגין הטעינה בין הדיירים בהתבסס על חלקם היחסי בצריכה, וזאת אם הדיירים המשתתפים בעלויות לא הסכימו ביניהם על חלוקה אחרת;
  - ד. דיירי בניין משותף יהיו רשאים ברוב של שני שלישים מבעלי הדירות לקבוע הסדרי חניה ייחודיים לרכבים חשמליים ולהקים בחניות שהן חלק מהרכוש המשותף עמדות טעינה;
  - ה. יובהר כי על אף האמור בסעיף 51 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, תשתית טעינה לא תהיה בבעלות העוסק באספקת חשמל שהתקין אותה.
  - ו. במידה וחיבור חשמל מסוים משמש יותר מבעל דירה אחד לצורך טעינת הרכב, החלפת העוסק באספקת חשמל המספק חשמל באמצעות החיבור האמור תהא ברוב בעלי הדירות המשתמשים בחיבור האמור.
2. 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.
3. 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 תקינות, לפי סוג מקור האנרגיה שבאמצעותו מונע הרכב, וזאת במקום החובה הקיימת היום לפרסם את הנתונים לפי צריכת ליטר לכל מאה קילומטר.
4. 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.
5. לתקן את סעיף 3 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 כך שרשות החשמל תהא רשאית לפטור צרכן המוכר חשמל לאחר מרישיון הספקה בתנאים ובהיקף שתקבע, ובלבד שמכירת החשמל כאמור אינה עיסוקו העיקרי של הצרכן ושמכירת החשמל כאמור אינה השימוש העיקרי שהצרכן עושה בחטיבת הקרקע.
6. ככל שיתוקן סעיף 28 לחוק משק החשמל כאמור בסעיף 4 להחלטה זו, להטיל על רשות החשמל להיערך לכך ולבחון את הצורך בקביעת הוראות שיחולו על בעלי רישיון הספקה לטעינת רכב חשמלי בשים לב לחשיבות השמירה על התחרותיות בתחום.
7. לתקן את סעיף 188(ב)(1) לחוק התכנון והבניה כך שלהגדרה "צרכי חיבור" יתווספו מתקני השנאה לחשמל ובכלל זה חדר שנאים ותחנת משנה.

8. להטיל על שר האנרגיה, בכפוף להתייעצות עם רשות החשמל, לפעול לתיקון חוק החשמל, התשי"ד-1954 כך שייקבעו עיצומים כספיים על פעולות בניגוד להוראות מכח החוק וכן לבחון את אופן הקביעה והעדכון של הוראות באופן ההולם את קצב התפתחות הטכנולוגיה.
9. להטיל על שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), התשס"ז-2007 כך שבהגדרת חניון יתווסף בסיפא: "לרבות עמדות טעינה".
10. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות נציגי משרד הפנים, משרד האוצר, מינהל התכנון, השלטון המקומי, אשר יגבש המלצות בנוגע לפיזור עמדות טעינה במרחב הציבורי, וזאת תוך שימת לב לאפשרות לצמצם את מספר החניות במרחב הציבורי, מאחר שהשטח הציבורי הוא משאב במחסור. המלצות הצוות יוצגו לממשלה בתוך 120 יום מהחלטה זו וישמשו כבסיס למדיניות הקמת עמדות ציבוריות של משרדי האנרגיה והאוצר.
11. להטיל על משרד האנרגיה בהסכמת אגף התקציבים במשרד האוצר לגבש תוך שישה חודשים תכנית לפריסת עמדות טעינה במרחב הציבורי.
12. לקבוע בחוק כי:
- א. החל מיום 1 בינואר 2026 (להלן- מועד התחילה), בעל רכב מנועי כהגדרתו בפקודת התעבורה, יהיה חייב במס נסועה בהתאם למפורט בחוק. על אף האמור-
- (1) רכבים המונעים על ידי בנזין או סולר שאינם נטענים מרשת החשמל יהיו פטורים ממס נסועה לתקופה של 15 שנים ממועד התחילה. שר האוצר יהיה רשאי להאריך את התקופה האמורה, וזאת בהתבסס על חוות דעת של רשות המסים בנוגע לפער בין העלויות החיצוניות של שימוש ברכב לבלו המשולם על ידי הרכבים האמורים, להתפתחות הטכנולוגית וליכולות התפעוליות.
- (2) מס נסועה לא יחול על רכבים שאינם רכב פרטי, מונית, אופנוע או רכב מסחרי, וזאת לתקופה של 5 שנים ממועד התחילה.
- ב. מס הנסועה יעמוד על 15 אגורות לקילומטר, צמוד למדד המחירים לצרכן לחודש יוני 2023 המפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה במועד פרסום החוק ברשומות, ויעודכן אחת לשנה.
- ג. עד ליום 1 בינואר 2025 תגיש ועדת המעקב את המלצותיה לשר האוצר, בדבר האפשרות לקבוע מס נסועה דיפרנציאלי, בשים לב לאיזורי הנסיעה ולשעות הנסיעה.
- ד. המס ישולם לכל קילומטר נסועה שהרכב ביצע ובהתבסס על הנסועה הנמדדת במחשב הרכב ובהתאם לבדיקה שתעשה בטסט השנתי.
- ה. בעל הרכב ישלם מקדמות בגין מס הנסועה, אחת לחודש, במנגנון שייקבע בחוק
- ו. שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי לשנות בצו את גובה מס הנסועה, וזאת בשים לב לעלויות החיצוניות של שימוש ברכב.
- ז. 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.
- תפקידי החברה הממונה יהיו:
- (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, בקמה 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 לצורך יישום המס כפי שייקבע.
- ח. לא שולם מס הנסועה עד מועד חידוש הרישיון לרכב, רשות המסים תוכל להתנות את חידוש הרישיון בתשלום המס.
- ט. על מנת, בין היתר, לפשט ולייעל תהליכים ולמנוע רגולציה עודפת, החוק יכלול הסדרים בנושאים הבאים, שיתבססו על המנגנונים האמורים, בשינויים המחוייבים, בחוק מס גודש:
- (1) מועדי תשלום המס;
- (2) אופן מדידת הנסועה;
- (3) אכיפה;
- (4) גבייה;
- (5) בירור;



6) ערר.

י. להטיל על רשות המיסים את האחריות לתכנון הקמה, תפעול ובקרה של ההסדר. לשם כך תוקם ברשות המיסים יחידה שתפעל להוצאה לפועל של ההסדר (להלן – היחידה הארצית למיסוי תחבורה), היחידה תהיה חלק מהיחידה שתוקם בהתאם להחלטה 201 מיום 1 באוגוסט 2021. יא. תוקם ועדת מעקב ליישום החוק אשר תכלול את מנהל רשות המיסים או מי מטעמו, הממונה על התקציבים או מי מטעמו, הכלכלנית הראשית במשרד האוצר או מי מטעמה. הוועדה תייעץ לשר בנוגע לעדכון התעריף של חלף מס הבלו מעת לעת וכן להתאמתו כך שיינתן 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 בתעריף המס: שעת הנסיעה, מיקום הנסיעה ומספר הנוסעים, ולהתפתחות הטכנולוגיות והתפעוליות וזאת תוך שמירה על עקרון השוויון והיבטי הגנת פרטיות הנוסעים בתיאום עם משרד המשפטים.

13. להטיל על שר האוצר, להציע תיקוני חקיקה לתיקון החוק האמור בסעיף 12 לצורך יישום המלצות ועדת המעקב כאמור בסעיף 12 (ג).

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 11 ("א")

## דברי הסבר

### רקע כללי

החלטת ממשלה 171 מיום 25 באוקטובר 2021 קבעה יעדים ממשלתיים להפחתת פליטות גזי חממה, ובפרט, קבעה יעדים להפחתת פליטות גזי החממה מרכבים פרטיים. החלטה זו לא באה בריק: בשנים האחרונות ישנה 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 2019-2000 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 ממוזגים של רכב בניזן חדש גבוהה בכ- 30% מהעלות החיצונית מרכב חשמלי. ככל והמדינה תעמוד ביעדי המתחדשות אשר נקבעו בהחלטת ממשלה 465 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, 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 כח ומתקני אגירה, והן במקטעי הרשת.

כפי שצינו תהיה השפעה גם על היקף השימוש ברכב פרטי. בהיבטים רבים, רכבים חשמליים זהים לחלוטין לרכבי בניזן 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 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 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 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.

### 1 לסעיף

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 בכתים 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

### 2 לסעיף

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

### 3 לסעיף

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).

### 4-5 לסעיף

כניסת הרכב החשמלי יוצרת שוק חדש אשר יש לוודא כי הקמתו נעשית תוך צמצום כשלי השוק ושמירה על רווחת הצרכנים ועל התחרותיות. לפיכך סעיפים אלו באים לתת כלים להסדרת השוק. בהחלטת ממשלה 3859 מיום ה-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 המסיבית של הרכב החשמלי אשר קצב כניסתו צפויה להיות מהירה 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 ל-26 ביולי 2024. בנוסף, כיוון שקיימים מקרים אשר עשויים להחשב 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.

### 6 לסעיף

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 7

הגידול בצריכת החשמל בכלל ובמיוחד בשל כניסת הרכב החשמלי 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 מכח 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 כך שבמידת הצורך ניתן יהיה לרכוש עבורם שטחים.

## לסעיף 8

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 והסדרה תכופה של הנהלים מחד, ולקביעת כללים ברורים ומחייבים מאידך, וזאת על מנת לאפשר שחדירת הרכב החשמלי תהיה באופן שאינו מביא לפגיעה בתקינות המערכות, בשלמות חיי אדם או רכוש. עם זאת, כיום קיים קושי בקביעת רגולציה לתחום והרגולציה מפגרת אחרי החידושים וצרכי המשק, וזאת בין היתר בשל העדר תאימות בין חוק החשמל למבנה הארגוני אשר בו כיום פועל מנהל החשמל, וכן בשל היות החוק חוק פלילי ללא חלופה של ענישה מנהלית. לפיכך מוצע להטיל על שר האנרגיה לתקן את חוק החשמל תוך התייעצות עם רשות החשמל באופן שיאפשר עדכון תדיר של הכללים בתחום והתאמת הרגולציה לשוק המשתנה.

## לסעיף 9

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.

## לסעיף 10

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 11

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.

## לסעיף 12

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 אתגרי 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.

כניסת הרכב החשמלי לשוקי 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.

על רקע זה, החלטה זו נועדה 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, ההצעה קובעת 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.

מכיוון שההשפעה החיצונית השלילית העיקרית של נסיעה ברכב פרטי היא הגדלת הגודש בכבישים, ומכיוון שהגודש שונה בהתאם לזמן ומיקום, ההצעה קובעת מסגרת להגדרת מנגנון מיסוי דיפרנציאלי, כך שגובה המס ישתנה בהתאם לפרמטרים אלו, ושר האוצר יביא לכנסת הצעה מפורטת בהקשר זה עד ה-1.1.2025. עד להפעלת מנגנון למיסוי נסועה דיפרנציאלי כאמור, ההצעה קובעת מיסוי אחיד בגובה 15 אג' עבור כל 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 של רכבים חשמליים בהיבטים של הפחתת פליטות גזי חממה וזיהום אוויר והפחתת רעש.

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

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 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

1. לתקן את סעיף 61 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), כך שהמפקחים, עובדי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שהוסמכו לפי סעיף 61 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 לאותת לנוהג ברכב שיעצור את רכבו, לדרוש מנהג הרכב ומהנוסעים שעמו לרדת מכלי הרכב, למסור למפקח את שמו ומענו של הנהג ולהזדהות בפניו, להיכנס לרכב 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 61 לפקודת התעבורה.
2. להורות למפקח על התעבורה, בתוך 90 יום, בהתאם לסמכותו כרשות תמרור מרכזית, להגביל נסיעת מוניות בנתיבי תחבורה ציבורית גרושים בשעות עומס. לעניין זה - "נתיבי תחבורה ציבורית גרושים" - נתיבי תחבורה ציבורית אשר עוברים בהם יותר מ-X אוטובוסים בשעה; "שעות עומס" - כפי שיוורה המפקח על התעבורה.
3. לתקן את חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987, כך שיובהר כי המונה "כלי רכב" בסעיף 5 לחוק האמור, יכלול גם רכב מסוג אוטובוס, כך שרשות מקומית תהיה רשאית לתת צו על שימוש זמני במגרש ריק כמגרש חנייה לצורך חניית אוטובוס ציבורי.

### 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 הייתה ירידה משמעותית במשך הנסיעה של התחבורה הציבורית בעקבות הנת"צים. בניו-יורק למשל המהירות התפעולית של האוטובוסים עלתה בעד 23% בזכות הנת"צים. בבריסל המהירות התפעולית עלתה ב-38% בזמן שיא והשוונות בין זמן השיא והשפל הצטמצמה משמעותית. בנוסף, קיים קשר ישיר בין מהירות האוטובוס להגדלת מספר הנוסעים. בדבלין למשל זמן נסיעת האוטובוסים הפך למהיר יותר ב-30% מהרכבים הפרטיים, ומספר הנוסעים גדל ב-176%.

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

#### סעיף 1

לאור ההשקעה הרבה בהקמת נתיבי תחבורה ציבורית כחלק מהפתרון לגודש בכבישים, יש צורך לשפר את 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 את האפשרות למשרד התחבורה להסמיך עובדים מעובדי המשרד שיבצעו אכיפה על נתיבי תחבורה ציבורית, ובכללם נתיבי רב תפוסה.

#### סעיף 2

על מנת למקסם את יעילות הנת"צים, יש לוודא כי נוסעים בהם בעיקר רכבים בעלי קיבולת נוסעים גבוהה. מכיוון שמקדם המילוי במונית הינו נמוך יחסית לאוטובוס, מוצע כי בשעות העומס ובנתיבי תחבורה ציבורית עמוסים במיוחד הנתיב יישמר עבור אוטובוסים בלבד על מנת להגדיל את מהירות הנסיעה של התחבורה הציבורית.

### סעיף 3

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 "כלי רכב" לפי החוק כוללים גם אוטובוס ציבורי כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת התעבורה [נוסח חדש]. הבהרה זו נדרשת כחלק מפעילות משרד התחבורה להסדיר, להרחיב ולשפר את מתקני התשתית של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים כאשר בטווח המיידית 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.

### 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.

## 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 וטיפולי 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 לגבש, באישור רשות התחרות ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, את מתודולוגיית מדד התחזוקה בתוך 60 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 239 לחוק רישוי שירותי רכב, להתקין תוך 60 יום –
    - א. תקנות שיחליפו את אגד הנחיות מקצועיות לשמאי רכב (להלן – ההנחיה).
    - ב. התקנות לפי סעיף קטן (א) יהיו מבוססות 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 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, זאת בהתחשב ביכולת של מוכר מרצון לספק את חלק החילוף לרכב.

### דברי הסבר

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

##### סעיפים 1 ו-2

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 ברוח 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 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 תמהילם, 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 3

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 להזיל 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 תתקין תקנות המבוססות 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.



# 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 שהגדרתה בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, תפתח חשבון גמישות בית ספרי, עבור כל מוסד חינוך רשמי המשתתף בתכנית להגברת הגמישות הניהולית (להלן – תכנית הגמישות) בהתאם להחלטה 226 אליו יועברו כספים באופן ישיר. הכספים שבחשבון גמישות בית ספרי ינוהלו בידי מנהל המוסד ובידי עובד מטעם רשות החינוך המקומית המועסק במוסד החינוך (להלן – עובד הרשות) האמור, והם יחדיו יהיו מורשי החתימה בחשבון זה. עובד הרשות יפעל בהתאם להוראות גזבר הרשות בכל הנוגע לחשבון הגמישות הבית ספרי.
  - ב. משרד החינוך יעביר תקציב ייעודי עבור תכנית הגמישות הניהולית, בהתאם להחלטה 226, לחשבון הגמישות הבית ספרי. 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 וחדוש 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 החינוך המקומית תפקח על אופן ניהול הכספים שבחשבון גמישות בית ספרי והם יהיו נתונים לבקרתה, אולם אין בכך כדי לגרוע מסמכותו של משרד החינוך לערוך בקרה מטעמו על אופן ניהול הכספים בחשבון זה והשימוש בהם.
2. להנחות את שר הפנים לתקן תוך 30 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, או כל תיקון אחר שיאפשר את האמור.

## 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 מכתוב 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 ממשרד 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 שיהוו 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 שישמך 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 הכספים לחשבון הגמישות הבית ספרי, והשימושים המותרים במסגרת המשאבים המוקצים לתכנית.

## 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 ללא מכרז עם תאגיד או ספק שזכה במכרז שפורסם על-ידי המדינה 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.

## בריאות

### 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 "ביטוח מהשקל-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 על כלל עלויות הניתוח בהן נשא השב"ן למעט העלויות המכוסות על ידי ההשתתפות העצמית של המטופל, או עד מחיר הפרוצדורה הקבוע בתעריף ב' בתעריפון משרד הבריאות, לפי הנמוך ביניהם, בהכפלה ב-X%, על פי דרישת הקופה. במקרים בהם סברה חברת הביטוח כי לא מדובר במקרה ביטוחי שעל פי תנאי הפוליסה של המטופל עליה לכסותו, תינתן לחברת הביטוח אפשרות לערער על דרישת הקופה לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ולסגן המנכ"ל לפיקוח על קופות חולים ושירותי בריאות נוספים במשרד הבריאות שיכריעו במחלוקת במשותף.

2. 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.

3. לעניין החלטה זו -

- א. "ביטוח מהשקל הראשון" - כיסוי המקנה שיפוי (החזר הוצאות) בשל ביצוע ניתוחים פרטיים בישראל;
- ב. "חברות הביטוח" - מבטח כהגדרתו בסעיף 1 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;
- ג. "ניתוח" - כהגדרתו בהוראות הפיקוח על שירותים פיננסיים (בטוח) (תנאים בחוזה ביטוח לניתוחים וטיפולים מחליפי ניתוח בישראל), התשפ"ב-2022;
- ד. "פוליסות ניתוחים" - פוליסות ניתוחים וטיפולים מחליפי ניתוח;
- ה. "קופת חולים" - כהגדרתה בסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994;
- ו. "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 המחייה של משקי הבית.

## סעיפים 1-2

על פי נתוני הלמ"ס, כ-95% מן המבוטחים בביטוח פרטי מבוטחים במקביל גם בשב"ן של קופות החולים, דבר היוצר כפל בכיסוי הביטוחי שלהם ללא אפשרות לממש את זכויותיהם במלואן. בפרט, בתחום הניתוחים בישראל, המהווה כ-70% מעלות הפרמיות הנגבות על ידי חברות הביטוח המסחריות, החפיפה בין הכיסוי המסופק על ידי תכניות השב"ן וחברות הביטוח המסחריות הינה גדולה ביותר. בפועל, 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 ימצא את זכויותיו על ידי פניה למבטח השני, ובכך תחסך עלות מימוש הביטוח אצלו.

על מנת להתמודד עם כפל הביטוח בין השב"ן לביטוח המסחרי, מוצע כי חברת הביטוח המסחרית תהיה מחויבת בתשלום ראשון בעת מקרה של תביעה מצד אדם המבוטח הן בפוליסה מסחרית והן בתכנית השב"ן. בדרך זו, יוזלו הפרמיות המשולמות בתכניות השב"ן מחד, מאחר והן מחויבות באיזון אקטוארי, והמבוטח יזכה לנצל את מלוא זכויותיו.

## 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.

## קיצור תורים בקהילה והפחתת עומסים בטווח הקצר

### מחליטים

על מנת להפחית עומסים ברפואת הקהילה –

1. להטיל על שר העבודה לתקן בתוך 30 יום, בהתייעצות עם שר הבריאות, את תקנות דמי מחלה (נהלים לתשלום דמי מחלה), התשל"ז-1976, כך ש:
  - א. המצאת תעודת מחלה עד ארבעה ימי מחלה (להלן – **מחלה קצרה**) תינתן על ידי קופת החולים ולא על ידי רופא וזאת עד 12 ימי מחלה במצטבר בשנה קלנדרית.
  - ב. המצאת תעודת מחלה לחמישה ימי מחלה ומעלה או במקרה בהם נתנה קופת החולים תעודות מחלה קצרה שמספר ימי המחלה המצטבר שלהן הגיע ל-12 ימים, תינתן על ידי רופא בלבד, ולאחר שהתקיים מפגש פיסי עם העובד.
2. להטיל על מנכ"ל משרד הבריאות לפרסם בתוך 120 יום רשימת אישורים רפואיים מנהליים אותם יותר למשרדי ממשלה ולצה"ל לדרוש מתושב, עובד מדינה או חייל (להלן – **רשימת האישורים הרפואיים**).
3. להקים צוות בראשות מנהל רשות הרגולציה ומנכ"ל משרד הבריאות, ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר ירכז עבודת מטה לבחינת כלל האישורים הרפואיים המינהליים הנדרשים על ידי משרדי הממשלה וצה"ל (להלן – **צוות הבחינה**).
4. להטיל על משרדי הממשלה וצה"ל להעביר לצוות הבחינה בתוך 90 ימים מיום קבלת החלטה זו, רשימה של כלל האישורים הרפואיים המנהליים הנדרשים על ידם.
5. צוות הבחינה יגבש את מסקנותיו בתוך 150 ימים מיום קבלת החלטה זו, רשימת אישורים רפואיים מנהליים אותם יותר למשרדי ממשלה ולצה"ל לדרוש מתושב, עובד מדינה או חייל וכן רשימה של אישורים רפואיים מנהליים אשר יותר לקופת חולים להנפיקם ללא חתימת רופא.
6. לקבוע כי משרדי הממשלה וצה"ל יוכלו לדרוש מהתושבים או עובדיהם רק אישורים רפואיים שאושרו בידי צוות הבחינה.
7. צוות הבחינה ידווח על מסקנותיו לממשלה.
8. משרד הבריאות יישם את מסקנות צוות הבחינה וינחה את קופות החולים לפעול לפי מסקנות אלו.
9. להטיל על שר הבריאות להודיע לקופות החולים, בתוך 180 ימים, כי יאשר בהתאם לסמכותו בסעיף 8(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי רשימה של אישורים רפואיים מנהליים, אשר יפורטו בהודעה, בגינם תוכל קופת החולים לגבות השתתפות עצמית לצורך הנפקתם.
10. 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. להנחות את המפקח על קופות החולים לחייב את הקופות למשלוח תזכורות בשבועיים שקודמים למועד התור, לצד ההצעה לבטל את התור.
11. להטיל על המפקח על קופות החולים במשרד הבריאות לאסור על קופות החולים לממן ביטוח רשלנות רפואית לפרקטיקה פרטית לרופאים עצמאיים שהיקף העסקתם באותה קופה נמוך משבע שעות שבועיות.

לעניין החלטה זו:

- "אישור רפואי מנהלי"** – אישור רפואי 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 בחוזר סמנכ"ל לפיקוח על קופות החולים ושירותי בריאות נוספים מס' 04/2022 בעניין ערכון 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% ממוצע ה-OECD ועומד על 8.1 ביקורים לשנה, ביחס למוצע 6.7 במדינות ה-OECD. במקביל, מספר הרופאים לנפש בישראל נמוך ממוצע 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 ומשמעותיים 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.

### סעיף 1

רופאי משפחה נשחקים בעבודתם הרפואית וסובלים מעומסים בשל עיסוק מוגבר באישורים מנהליים, אשר פוגע ביכולתם לשמש כשער הכניסה ושומרי הסף של מערכת 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 זהה 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 אישור ימי מחלה בגין ארבעת ימי המחלה הראשונים ולהעביר את הסמכות למתן אישור מחלה לידי הקופה, ומהיום הרביעי לחייב ביקור פרונטלי לצורך קבלת אישורי מחלה נוספים.

### סעיפים 2-7

כיום, רופאים וקופות חולים 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 הפקודת טלוויזיה ואישורים רפואיים נוספים שדורשים גופים ציבוריים או מסחריים שונים. זאת ללא כל אסדרה של האחריות ותוך הגברת העומס המנהלי והארכת התורים במערכת הבריאות הציבורית עבור מטופלים הזקוקים לטיפול רפואי. לפיכך מוצע להקים צוות בראשות מנהל רשות הרגולציה ומנכ"ל משרד הבריאות, ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, אשר ירכזו עבודת מטה לבחינת כלל האישורים הרפואיים המינהליים הנדרשים על ידי משרדי הממשלה וצה"ל (להלן – **צוות הבחינה**). הצוות יפעל לגבש רשימת אישור כאמור אשר תביא להפחתת הנטל על קופות החולים ותשפר את זמינות שירותי הרפואה. כמו כן מוצע לקבוע כי משרדי הממשלה יוכלו לדרוש מהתושבים או עובדיהם רק אישורים רפואיים שאושרו על ידי מנכ"ל משרד הבריאות. בהמשך לכך מוצע כי משרד הבריאות יישם את מסקנות צוות הבחינה וינחה את קופות החולים לפעול לפי מסקנות אלו וכן כי שר הבריאות יודיע לקופות החולים, בתוך 180 ימים, כי יאשר בהתאם לסמכותו בסעיף 8(א2) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי רשימה של אישורים רפואיים מנהליים, אשר יפורטו בהודעה, בגינם תוכל קופת החולים לגבות השתתפות עצמית לצורך הנפקתם.

### סעיף 6

שיעור אי-ההגעה לתורים מבלי לבטלם מראש עומד על כ-20% ממוצע 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 הרפא ומקצועות בריאות אחרים, משאב המצוי במחסור.

הסעיף מציג להקדים את מועד התשלום על תור ברפואה יועצת ובמכונים כך שדמי ההשתתפות העצמית ייגבו במועד קביעת התור, על מנת לסייע בצמצום תופעת האי ההגעה לתורים הרווחת במערכת הבריאות. לפיכך מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, כך שיותר לקופות להקדים את הגבייה של התשלום הקבוע כבר היום עבור הביקור הרבעוני בקהילה (ברפואה יועצת ומכונים) למועד זימון התור, ולא יושבו 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 יחויב המבוטח.

## סעיף 7

על מנת להגדיל את היצע כוח האדם במערכת הבריאות הציבורית ועל ידי כך להקטין את העומסים במערכת, מוצע להטיל על המפקח על קופות החולים במשרד הבריאות לאסור על קופות החולים לממן ביטוח רשלנות רפואית לפרקטיקה פרטית לרופאים עצמאיים שהיקף העסקתם באותה קופה נמוך משבע שעות שבועיות. כך שההטבה הניתנת היום על ידי קופות החולים לרופאים עצמאיים של השתתפות משמעותית במימון ביטוח האחריות במקצועית עבור פעילותם במסגרת עבודה פרטית שלא בקופת החולים, תינתן רק לרופאים להם היקף העסקה מינימלי, וזאת בדומה לכללים הנהוגים כיום במוסדות בריאות שונים בנוגע לרופאים שכירים.

## 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.

מחליטים

על מנת להקל על יוקר המחיה דרך הפחתת תשלומי השתתפות עצמית עבור תרופות, תוך קידום תחרות וכניסתן של תרופות וטכנולוגיות חדשות לישראל באופן שישפר את זמינות התרופות ויזיל את עלותן, וכן על מנת לטייב הרגולציה בתחום הרוקחות, ועל מנת להגדיל את זמינות שירותי הרוקחות לקבוע כמפורט להלן:

קיצור זמני רישום של תרופות וטכנולוגיות והטמעת שימוש בתרופות ביו-סימילאר

1. לתקן את פקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981 (להלן – פקודת הרוקחים) באופן הבא:  
 א. תכשיר ביו-סימילאר או גנרי (להלן – תכשיר דומה) הרשומים ברשות רישום מרכזית או במדינה מוכרת (להלן – מקום הרישום), יירשמו בפנקס התכשירים, בפרק זמן כאמור בסעיף ב' להלן, ובלבד שיעמדו בתנאים הבאים:

- 1) תכשיר הייחוס רשום בפנקס התכשירים.
- 2) מגיש בקשת הרישום המציא לידי המנהל את המסמכים הבאים:
  - א) אסמכתאות המעידות על רישום התכשיר הדומה במקום הרישום;
  - ב) תיק הרישום המלא של התכשיר הדומה במקום הרישום;
  - ג) הצהרה ולפיה הגיש את תיק הרישום המלא וכי התכשיר עומד בתנאי הרישום שנקבעו במקום הרישום;
  - ד) הצהרה של מגיש בקשת הרישום, הרוקח הממונה על הרישום ורוקח אחראי בעסק בעל אישור (QP) ולפיה התכשיר עומד בסטנדרט הנדרש כדי להירשם ברישום קבוע בפנקס התכשירים;
  - ה) הצהרה של מגיש בקשת הרישום והרוקח האחראי מטעמו, לפיה ככל והתכשיר ירשם ברישום זמני, האצווה שתשווק בישראל הינה זהה לאחת האצוות המשווקות במקום הרישום.

ב. פרק הזמן לרישום תכשיר דומה יהיה כמפורט להלן:

- 1) תכשיר שנרשם בשתי רשויות מרכזיות – יירשם בתוך 90 יום;
- 2) תוספת של התוויה לתכשיר הרשום בישראל, כאשר התכשיר רשום להתוויה זו בשתי רשויות מרכזיות – תירשם בתוך 10 ימים;
- 3) תכשיר שנרשם ברשות מרכזית אחת – יירשם בתוך 180 יום;
- 4) תוספת של התוויה לתכשיר הרשום בישראל, כאשר התכשיר רשום להתוויה זו ברשות מרכזית אחת – תירשם בתוך 90 יום;
- 5) תכשיר שנרשם בלפחות שתי מדינות מוכרות – יירשם בתוך 270 יום;
- 6) על אף האמור בסעיף קטן (ב)(1) עד (5), המנהל רשאי להאריך את המועדים האמורים לגבי תכשיר דומה באופן חד-פעמי, לתקופה שלא תעלה על 10 ימים, וזאת לצורך השלמת מסמכים הנדרשים בהתאם לסעיף 1(א)(2). לעניין המועדים, לא יספרו המועדים שבין בקשת המנהל לקבלת מסמכים, ועד המצאתם על ידי מבקש הרישום;
- 7) על אף האמור בסעיף קטן (ב)(1) עד (5), שר הבריאות רשאי להאריך את המועדים האמורים, לגבי תכשיר דומה מסוים, ב-30 ימים, וזאת בכפוף לשמיעת טענות מגיש בקשת הרישום, אם מצא כי קיים חשש ממשי לפגיעה בבריאות הציבור.

ג. בתום התקופה האמורה בסעיף (ב) אם לא רשם המנהל את התכשיר, ובכפוף להגשת המסמכים האמורים בסעיף 1(א)(2)(ג) עד (ה), יראו את התכשיר כרשום זמנית בפנקס התכשירים בישראל וזאת למשך שנתיים מתום התקופה האמורה (להלן – רישום זמני). תכשיר שנרשם באופן זמני יוכל להיות משווק בישראל.

ד. תכשיר דומה ירשם בפנקס התכשירים בישראל ברישום זמני על פי תנאי הרישום שקבעו במקום הרישום ולתקופה שקבעו. במידה ופרטי הרישום או תקופת הרישום שונה בין הרשויות והמדינות השונות הרלוונטיות, יירשם התכשיר ברישום זמני לפי תנאי הרישום והתקופה המשותפים למקומות הרישום.



- ה. במהלך השנתיים של הרישום הזמני מגיש בקשת הרישום יעקוב אחר השימוש בתכשיר ותופעות הלוואי וידווח למחלקה לניהול סיכונים באגף הרוקחות במשרד הבריאות דיווחי בטיחות תקופתיים מלאים (דיווחי QPPV).
- ו. להטיל על מנכ"ל משרד הבריאות ושר הבריאות להתאים את הנהלים וכללי האסדרה של המשרד באופן שייקבע כי לא יוטלו דרישות רגולטוריות על תכשיר דומה, בשל היותו רשום ברישום זמני.
- ז. בסעיף 60(ב) לפקודת הרוקחים ייקבע כי במידה ומגיש בקשת הרישום או הרוקח האחראי הגישו הצהרה כוזבת, או שנמצא כי נפל פגם אחר בהצהרתם, יהווה הדבר עבירה שדינה מאסר שנה או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין). בנוסף ייקבע בסעיף 60(ג) לפקודת הרוקחים עיצום כספי שיוטל על רוקח אחראי, ובהתאם לסעיף 60(ה) עיצום כספי על מגיש בקשת רישום, וזאת בגין הצהרה כוזבת או הצהרה שנפלו בה שגיאות ופגמים אחרים במסגרת רישום תכשיר דומה.
- ח. בתום תקופת הרישום הזמני יירשם התכשיר ברישום קבוע, וזאת אלא אם יקבע שר הבריאות כי קיים חשש ממשי לפגיעה בבריאות הציבור, בהחלטה מנומקת, לאחר שמיעת טענות מגיש בקשת הרישום.
- ט. משרד הבריאות יפרסם באופן פומבי באתר האינטרנט של המשרד את הנתונים הבאים:
- 1) בקשות לרישום תכשיר דומה שהוגשו בהן המסמכים האמורים בסעיף 1(א)(2)(ג) עד (ה);
  - 2) מועד הגשת בקשת הרישום;
  - 3) פרק הזמן שארך הליך רישום של תכשיר דומה;
  - 4) החלטה של שר הבריאות לפי סעיף (ח).
- י. חריג לסעיף א' הוא תכשיר שמכיל חומר מן החי או שילוב של חומרים כאמור.
- יא. חריגים לסעיף ג' הם תכשירים אשר:
- 1) רכיבים פעילים מורכבים בהם: תערובות מורכבות של מרכיבים פעילים ורכיבים שמקורם מהחי, מוצרי דם.
  - 2) פורמולציות מורכבות בהן: פורמולציות ליפוזומאליות וקולאידיות;
  - 3) צורות מתן מורכבות: טרנדרמליות בהן מדבקות ואחרים, משאבים מדודים, תכשירים בשחרור מושהה בהזרקה או במתן פומי;
  - 4) תכשירים גנטיים, וירוסים ותאים ורקמות;
  - 5) תכשירים המיוצרים בהנדסה גנטית;
2. לאחר שיושם סעיף 1 להחלטה זו, להטיל על שר הבריאות להפחית את סכומי ההשתתפות העצמית של מבוסחי קופות החולים בגין רכש תרופות בהיקף של 40 מיליון ש"ח בצו בהתאם לסמכותו לפי סעיף 8(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994.

### שינוי רגולציה המעכבת פיתוח וחדשנות ברוקחות

3. לתקן את פקודת הרוקחים, ובכלל זאת את סעיפים 23א, 26, 27, 27א ו-42, באופן הבא:
- א. במסגרת ניפוק תכשיר או רעל רפואי הפקודה תדרוש כי רק פעולות של בדיקת המרשם והתאמתו לתכשיר ייעשו על ידי רוקח או עוזר רוקח בהשגחת רוקח אחראי.
- ב. על אף האמור בסעיף קטן (א), במקרים הבאים תדרוש הפקודה תשאול והדרכה רוקחית של המטופל על ידי רוקח או עוזר רוקח בהשגחת רוקח אחראי:
- 1) ניפוק ראשון בכל שנה למטופל לתכשיר כרוני;
  - 2) ניפוק ראשון למטופל לתכשיר אקוטי/חריף;
  - 3) מרשמי סמים מסוכנים מעל 3 חודשים;
  - 4) המטופל ביקש להיוועץ עם רוקח.
4. להנחות את מנכ"ל משרד הבריאות, בהתחשב במגבלת כוח האדם הקיים בקופות החולים, לקבוע כי מטופל עם מורכבות תרופתית יקבל ייעוץ תרופתי יזום אחת לשנה מקופת החולים, 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.
5. לתקן את סעיף 36(א) בפקודת הרוקחים כך שתבוטל הדרישה ששטחו של חדר תרופות, כמשמעו בפקודה, לא יפחת משלושים מטרים מרובעים.
6. להטיל על שר הבריאות לתקן, תוך 60 יום, את תקנות הרוקחים (תנאי פתיחה וניהול של בתי מרקחת וחדרי תרופות), התשמ"ב-1982, באופן הבא –
- א. יתאפשר לבתי המרקחת להקים שלוחות ניידות.

- ב. תבוטל הדרישה בתקנה 3(א)(2), להגשת תכנית ריהוט מפורטת כחלק מבקשת הרישיון לבית המרקחת.
- ג. תקנה 3(ב) תשונה כך שיקבע שרק שינויים מהותיים בבית המרקחת יחייבו הגשת נספחים חדשים לבקשת רישיון לפי פקודת הרוקחים, לעומת הדרישה היום לפיה לפני כל הרחבה של בית מרקחת או לפני כל עריכת שינויים בו שיש בהם כדי לשנות את הנספחים המפורטים בתקנת משנה (א) יוגשו נספחים חדשים.
- ד. תבוטל הדרישה בתקנה 6(ב), לפיה בבית מרקחת ששטחו עולה על 120 מ"ר יש להקצות שטח ייעודי במחסן בית המרקחת לטובת אחסון תכשירים וחומרי גלם בלבד.
- ה. 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.
7. להטיל על מנכ"ל משרד הבריאות לפרסם נוהל שמסדיר הקמה של שלוחה נידת של בית מרקחת.
8. לתקן את פקודת הסמים המסוכנים, תשל"ג-1973, כך שניהול ותיעוד פנקס הסמים המסוכנים יוכל להתבצע באופן דיגיטלי. להטיל על שר הבריאות, תוך 60 יום ממועד קבלת החלטה זו, לקבוע כללים לאופן ניהול הפנקס באופן דיגיטלי.
- כמו כן, להטיל על שר הבריאות לתקן כל תקנה נדרשת באופן שיאפשר ניהול דיגיטלי מלא של כלל המרשמים והתהליכים אשר באחריות משרד הבריאות.
9. להטיל על שר הבריאות לתקן, תוך 60 יום ממועד קבלת החלטה זו, את התוספת הרביעית לתקנות בריאות העם (מעבדות רפואיות), התשל"ז-1977, כך שלרשימת הבדיקות שניתן לבצע במרפאה על ידי רופא או בפיקוחו הישיר, יתווספו הבדיקות הבאות: ספירת דם (ללא משטח דם), פרופיל כימיה מצומצם (כולל אלקטרוליטים) ובדיקת סמן לבבי (טרופונין).

#### התאמות רגולציה

10. להטיל על שר הבריאות לבחון את כלל התקנות הרלוונטיות שבסמכותו לרישום וניפוק תכשירים ובמידת הצורך לבצע בהן את התיקונים וההתאמות הנדרשים לצורך התאמתן לאמור בהחלטה זו.
11. להטיל על המנהל הכללי של משרד הבריאות לעדכן את כלל הנהלים הרלוונטיים לרישום וניפוק תכשירים ולהתאימן לאמור בהחלטה זו.

#### הגדרות

12. לעניין החלטה זו –
- "המנהל" – המנהל הכללי של משרד הבריאות לרבות עובד המדינה שהוא אצל לו בכתב את סמכויותיו, כולן או מקצתן;
- "התוויה" – מטרה רפואית מאושרת לתכשיר, כפי שנרשמה בפנקס התכשירים בישראל, ברשות רישום מרכזית או במדינה מוכרת;
- "מטופל עם מורכבות תרופתית" – מטופל שהתקיימו כל אלה:
- א. בן 65 ומעלה
- ב. חולה במחלה כרונית
- ג. נמצא בחוסר איזון במחלתו עם היענות נמוכה לטיפול
- ד. מטופל בשש תרופות או יותר אשר להן אינטראקציות בין תרופתיות מורכבות;
- "מדינה מוכרת" – המדינות המפורטות בתקנות הרוקחים (תכשירים), התשמ"ו-1986 (להלן – תקנות הרוקחים (תכשירים));
- "מחלה כרונית" – ע"פ רשימת המחלות הכרוניות בהן נקבעה תקרת השתתפות עצמית לפי חוזר מנהל משרד הבריאות לעניין גביית תשלומי השתתפות עצמית;
- "פנקס הסמים המסוכנים" – כהגדרתו בפרק ה' בתקנות תקנות הסמים המסוכנים, התש"ם-1979;
- "רוקח ממונה" – כהגדרתו בתקנות הרוקחים (תכשירים);
- "רוקח אחראי" – כהגדרתו בתקנות הרוקחים (תכשירים);
- "רשות רישום מרכזית" – אחת מאלה - FDA, EMA, קנדה, TGA אוסטרליה, בריטניה, SWISS;
- "תכשיר" – כהגדרתו בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א-1981;
- "תכשיר אקווי-חריף" – תכשיר שנרשם לצורך טיפול בסימפטום או מחלה המופיעים באופן פתאומי, בעוצמה עזה ולמשך זמן קצר;
- "תכשיר ביו-סימילאר" (Bio-similar) תכשיר ביולוגי הדומה דמיון רב לתכשיר הייחוס;

**"תכשיר גנרי"** – תכשיר הזהה בחומר הפעיל שבו, בצורתו, בחוזקו באופן לקיחתו, בפעילותו הרפואית ובזמינותו הביולוגית לתכשיר ייחוס הרשום בפנקס התכשירים;  
**"תכשיר ייחוס"** (Reference medicinal product) – תכשיר ביולוגי אליו מושווה תכשיר הביו-סימילאר;  
**"תכשיר כרוני"** – תכשיר שנרשם למטופל שנוקק לטיפול באותו תכשיר או באותם תכשירים במשך תקופה רצופה של שישה חודשים לפחות, לפני המועד שבו הוא מבקש מרשם לטיפול המשכי;

## דברי הסבר

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

#### סעיף 1

משך זמן רישום תרופות בישראל הוא ארוך במיוחד בהשוואה עולמית ועשוי להגיע לשנים אחדות. למרות קיומו של מסלול מזורז לתרופות גנריות שעברו אישור FDA או EMA, שאמור להימשך 70 ימים, גם תרופות אלה נרשמות בישראל כעבור למעלה משנה.

כמו כן, העיכוב ברישום גורם לחוסר יעילות בהוצאה של קופות החולים על תכשירים, בכך שהוא מונע מעבר לתרופות גנריות, תרופות זהות לתרופות המקור מבחינת ההרכב הכימי, או תרופות ביו-סימילאר, תרופות דומות מבחינת ההרכב הביולוגי, אשר משווקת לאחר תום תוקף הפטנט ומחירן נמוך ביותר מעשרות אחוזים מתרופת המקור. משרד הבריאות מבצע רישום על פי מועד הגשת הבקשה למעט תיעודף רישום של תכשירי מקור אשר מוגשים להכללה בוועדת הסל או תכשירים גנריים שהחיסכון המשוער כתוצאה מרישומם עומד על 10 מיליוני ש"ח או יותר. כתוצאה מכך, מתארכים זמני הרישום של תכשירים גנריים אחרים ותכשירי ביו-סימילאר שמוכללים בסל בצורה מידית לאחר רישומם על בסיס עיקרון צמ"ח ולא נדרשים לתהליך ועדת סל התרופות, וזאת על אף התועלת הכלכלית הרבה שבזירוז רישומם. לכן, מוצע להסתמך על הרישום ברשויות רישום מרכזיות וברשימת מדינות מתקדמות ומוכרות על מנת לקצר את זמני הרישום של תכשירים גנריים ותכשירי ביו-סימילאר ולאפשר את שיווק התכשירים באופן זמני עד לרישום קבוע.

בנוסף, על מנת להגביר את השקיפות, מוצע לחייב את משרד הבריאות לפרסם באופן פומבי באתר האינטרנט של המשרד נתונים אודות הליך הגשת הבקשה לרישום, משך תקופת הרישום וכן את החלטת שר הבריאות למנוע רישום קבוע של תכשיר, ככל שהתקבלה.

#### סעיף 2

על מנת להפחית את יוקר המחיה ולאפשר לציבור ליהנות מההתייעלות הצפויה בהוצאה הציבורית כתוצאה מהגברת התחרותיות בשוק התרופות, וזאת בנוסף לירידה הצפויה במחירי התרופות כתוצאה מקידום סעיף 1, מוצע לקדם תכנית להפחתת השתתפויות עצמיות של מבוטחים על תרופות שבסל הבריאות.

#### סעיפים 3-9

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 3-4-1

מוצע לתקן את פקודת הרוקחים ואת התקנות הרלוונטיות כך שניפוק תרופה על ידי רוקח או עוזר רוקח בהשגחת רוקח אחראי יכלול בדיקת מרשם והתאמת התכשיר אליו בלבד. בנוסף, מוצע לקבוע כי הדרכה רוקחית בבית מרקחת תידרש להתבצע על ידי רוקח או עוזר רוקח בהשגחת רוקח אחראי בלבד רק במקרים בהם מדובר במסירה ראשונה של תכשיר אקוטי-חריף, במסירה ראשונה בכל שנה של תכשיר כרוני ("מילוי מחדש" של מרשם), במסירת תכשירי מרשם של סמים מסוכנים או לבקשת המטופל. בנוסף, מוצע לחייב את קופות החולים לספק שירות ייעוץ תרופתי יזום להבטחת טיפול תרופתי איכותי

במקרים בהם נדרשת התערבות, באוכלוסייה בה יש סיכון גבוה להיענות נמוכה לטיפול תרופתי, לחולים כרוניים שנוטלים מספר מרובה של תרופות ולוקים בחוסר איזון תרופתי. מתן השירות בצורה רחבה יתאפשר באמצעות פינוי הרוקח מביצוע פעולות אותן נדרש כיום לבצע בעת תהליך ניפוק התרופה.

#### סעיפים 5-7

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 ולא מאפשרים הקמה של בתי מרקחת ניידיים הנדרשים מאוד באזורים פריפריאליים. מוצע לשנות את הפקודה והתקנות בהתאם.

#### סעיף 8

תקנות הסמים המסוכנים מחייבות ניהול ושמירה של מסמכים באופן פיזי, מוצע לתקן את החוק כך שתהיה חובה לנהל ולשמור את המסמכים באופן דיגיטלי. כמו כן, מוצע כי כלל המרשמים הנוגעים לסמים מסוכנים ינוהלו באופן דיגיטלי.

#### סעיף 9

בתוספת הרביעית לתקנות בריאות העם מפורטת רשימת בדיקות מעבדה אותן ניתן לבצע מחוץ לכותלי המעבדה, שלא על ידי עובד מעבדה. הבדיקות המנויות ברשימה זו ניתנות לביצוע על ידי רופא או מי מטעמו ובפיקוחו, בסמוך לנקודת הטיפול. בשנים האחרונות חלה התפתחות הטכנולוגית בתחום מכשירי ביצוע הבדיקות יחד עם עליה בביקוש לביצוע בדיקות במוקדים לרפואה דחופה בקהילה, לפיכך מוצע להרחיב את רשימת הבדיקות הניתנות לביצוע באופן פשוט ובמכשור ייעודי, גם בסמוך לנקודת הטיפול.

#### 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

## המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה

### שיפור השירותים הסיעודיים בדגש על דחיקת תלות ומניעת הדרדרות

#### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3379 מיום 11 בינואר 2018, בהתאם להמלצות הצוות למניעת הידרדרות תפקודית בקרב אזרחים ותיקים, במטרה לשפר את איכות חייהם של האזרחים הוותיקים בישראל ולמנוע, ככל האפשר, את הידרדרותם התפקודית ותלותם בעזרת הזולת:

#### ייעול אופן הקצאת המשאבים של גמלת הסיעוד

1. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – חוק הביטוח הלאומי), בהתאם לעקרונות שלהלן:

א. גמלת הסיעוד שמיועדת למבוטחים בשתי רמות התפקוד הנמוכות (להלן – הרמה הראשונה והשנייה), תינתן בהתאם לכללים הבאים:

(1) רמה ראשונה – מבוטח שנקבעו לגביו בבדיקת התלות 2.5 עד 3 נקודות, יהיה זכאי לקצבה ולשירותים הבאים:

(א) אחת מאלו לפי בחירתו:

(1) 3.5 יחידות שירות שבועיות שניתן יהיה להמירן, כולן או חלקן, כקצבה כספית

בשיעור של 100% משוויין הכספי או לממשן, כולן או חלקן, לקבלת שירותי

הסיעוד האמורים בפרטים (2) עד (7) בלוח ח'2 בחוק הביטוח הלאומי (להלן –

לוח ח'2);

(2) 7 יחידות שירות שבועיות שניתן יהיה לממשן לצורך קבלת שירותי הסיעוד

האמורים בפרטים (2) עד (7) בלוח ח'2.

(ב) שירותי מניעת הדרדרות ודחיקת תלות (להלן – שירותי מניעת הדרדרות), אשר יסופקו

על ידי קופת החולים בה חבר המבוטח, כפי שיוגדרו בלוח ח'3, בהתאם לאמור בסעיף

קטן (ג).

(2) רמה שנייה – מבוטח שנקבעו לגביו בבדיקת התלות 3.5 עד 4.5 נקודות, יהיה זכאי לקצבה

ולשירותים הבאים:

(א) 8 יחידות שירות שבועיות שניתן יהיה לממשן, כולן או חלקן, לצורך קבלת שירותי

הסיעוד האמורים בפרטים (2) עד (7) בלוח ח'2, או להמירן, כולן או חלקן, לקצבה

כספית, כאשר שתי יחידות השירות הראשונות יומרו בשיעור של 80% משוויין הכספי,

ו-6 יחידות השירות הנוספות יומרו בשיעור של 50% משוויין הכספי.

(ב) שירותי מניעת הדרדרות, אשר יסופקו על ידי קופת החולים בה חבר המבוטח כפי

שיוגדרו בלוח ח'3, בהתאם לאמור בסעיף קטן (ג).

ב. לקבוע כי מבוטח אשר זכאי לקבל גמלת סיעוד בהיקף חלקי בשל הכנסתו הגבוהה, יהיה זכאי

לקבל את גמלת הסיעוד לה הוא זכאי על פי הדין החל היום, תוך הפחתה של 2 יחידות שירות

שבועיות, ובתוספת שירותי מניעת הדרדרות כאמור בסעיף קטן 1(א)(1)(ב).

ג. להסמיך את שר הרווחה, בהסכמת שר האוצר ובתיאום עם שר הבריאות, להוסיף לחוק הביטוח

הלאומי לוח חדש, שיוגדר כלוח ח'3 (להלן – לוח ח'3), בו יקבע מנגנון התקצוב לקופות

החולים בעד מתן שירותי מניעת הדרדרות למבוטחים ברמה הראשונה והשנייה, אשר יתמרץ

את קופות החולים למנוע הדרדרות של מבוטחים טרום סיעודיים לרמה הראשונה והשנייה

ולמנוע הדרדרות של מבוטחים ברמה הראשונה והשנייה לרמות הבאות, אופן והיקף מתן

השירותים האמורים, וכל ההוראות שנדרשות לעניין.

ד. לקבוע כי שר הרווחה יתקין את לוח ח'3 כאמור בסעיף קטן (ג), עד ליום 31 באוקטובר 2023,

וכי מועד התחילה של סעיף קטן (א), יהיה 60 ימים לאחר הפרסום ברשומות של לוח ח'3 או

ביום 1 בינואר 2025, המוקדם מבניהם.

2. לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – חוק ביטוח בריאות ממלכתי), כך

שיתאפשר לקופות החולים להעניק שירותי מניעת הדרדרות למבוטחיהן ברמה הראשונה והשנייה,

כמפורט בלוח ח'3, וכן להציע למבוטחיהן ברמה הראשונה והשנייה, שירותי מניעת הדרדרות נוספים על השירותים שייקבעו בלוח ח'3, כפי שיקבעו שר הבריאות, בהסכמת שר הרווחה ושר האוצר; מועד התחילה של התיקונים בסעיף זה יהיה מועד התחילה שקבוע בסעיף קטן 1(ד).

3. לקבוע כי באחריות המנהל הכללי של משרד הבריאות והמנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, לוודא את עמידת קופות החולים בהיקף שירותי הרווחה שיידרשו לתת למבוטחיהם; לצורך כך, תעביר כל קופת חולים למנהלים הכלליים האמורים, דו"ח מרוכז בהתאם לכללים שייקבעו לעניין זה.

#### **ייעול שירותי הסיעוד שניתנים על ידי חברות ועמותות הסיעוד**

4. לרשום את הודעת ועדת המכרזים של המוסד לביטוח לאומי בדבר כוונתה לעשות שימוש בסמכות השמורה לה בהסכם מכוח מכרז פומבי מס' 2022(2009) להתקשרות עם נותני שירותים לצורך הענקת טיפול אישי בבית לזכאים לגמלת הסיעוד (להלן – **הסכם הסיעוד**), לשנות את מבנה התמריצים למתן שירותי הסיעוד בהסכם הסיעוד, כך שההסכם יעודד את חברות ועמותות הסיעוד למנוע הדרדרות תפקודית של מקבלי גמלת הסיעוד בהתאם לסעיפים קטנים 224(א)-(3)224(א)(6) בחוק הביטוח הלאומי.

5. לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, בדבר כוונת המוסד לביטוח לאומי לפתח מדדים לבדיקת איכות הטיפול הסיעודי שניתן במסגרת הסכם הסיעוד, לפרסם באתר הביטוח הלאומי את תוצאות מדידת האיכות כאמור וליידע את הזכאים לגמלת הסיעוד בדבר פרסומם של נתונים אלה.

#### **פיתוח שירותי רווחה לקשישים סיעודיים וטרומ סיעודיים**

6. לרשום את הודעת שר הרווחה בדבר כוונתו לפעול לפיתוח שירותים קהילתיים נוספים על השירותים הקבועים בלוח ח'2, ובכלל זה שירותי רווחה למניעת בדידות, ולהוספת שירותים אלו לשירותים הקבועים בלוח ח'2.

7. לקבוע כי מידי שנת כספים תקציב בשווי של 30% מסך יחידות השירות השבועיות שמבוטחים ברמה השנייה מימשו כקצבה כספית מעבר ל-2 יחידות שירות שבועיות בשנת הכספים הקודמת, יועבר למשרד הרווחה.

8. במטרה לייעל את אופן מתן שירותי מניעת הדרדרות על ידי קופות החולים, לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי, לפיה הוא יפתח ממשק העברת מידע מהיר ויעיל בינו לבין קופות החולים, במסגרתו הוא יעביר לקופות החולים מידע אודות זהות המבוטחים הזכאים לקבל גמלת הסיעוד והרמה לה הם זכאים, וזאת, בכפוף לכללים הקבועים בחוק להגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ועד למועד התחילה הקבוע בסעיף 1(ד).

9. בהחלטה זו –  
"בדיקת תלות"; "גמלת סיעוד" ו-"מבוטח" - 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 בכיצוע 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 וסיוע 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 מבן-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 שירותי 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 – **ועדת קידר**). הוועדה כללה נציגים ממשד 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 בה 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, בהתאם להמלצות ועדת קידר, מוצע להוסיף לגמלת הסיעוד שירותי מניעת הדרדרות שיינתנו לזכאים ברמות התפקוד הראשונה והשנייה, לאור האפקטיביות הגדולה של שירותים אלו בשלב הסיעודי המוקדם, להרחיב את האפשרות להמרת שעות סיעוד בקצבה בכסף, לדאוג לפיתוח השירותים הקהילתיים וזאת כחלק לשירותי טיפול ביתי בבית המבוטח, כמפורט להלן.

## 1 לסעיף

מוצע לתקן את חוק הביטוח לאומי, ולשנות את מבנה גמלת הסיעוד ברמת התפקוד הראשונה והשנייה. בשל מצבם התפקודי של המבוטחים ברמות אלה והחשיבות של קבלת שירותי מניעת הדרדרות בשלב המוקדם, מוצע לכלול בקצבה, חלק שירותי הטיפול בבית המבוטח, שירותי מניעת הדרדרות שיינתנו על ידי קופות החולים. 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.

במקביל, מוצע, בשים לב לעובדה שברמת התפקוד הראשונה ניתן להמיר את יחידות השירות ביחס המרה מלא לקצבה, להרחיב ברמה השנייה את היקף יחידות השירות שניתן יהיה להמירן לקצבה ולהגדיל אף את סך הקצבה הכולל ברמה זו, מסך של 819 ש"ח לסך של כ-1,177 ש"ח בחודש. על פי המוצע, שיעור ההמרה של 2 יחידות השירות הראשונות יעמוד על 80% ושל יתר השעות על שיעור של 50%. זאת, במטרה לתמרץ את המבוטחים לנצל את שירותי הסיעוד להם הם זכאים בהתאם ללוח ח'2'. בנוסף, שינוי זה יאפשר שימוש בחיסכון הכספי הנובע משינוי יחסי ההמרה, לטובת פיתוח והוספת השירותים קהילתיים בלוח ח'2'.

לצד זאת, מוצע לעגן בחוק הביטוח הלאומי את הזכאות לגמלת הסיעוד למבוטחים אשר בהתאם למבחן ההכנסה זכאים לקבל את הגמלה בהיקף חלקי בשל הכנסתם הגבוהה, כך שיקבלו את תוספת שירותי מניעת הדרדרות תפקודית, תוך הפחתה של 2 יחידות שירות, וזאת בדומה למקבלי הגמלה המלאה.

עוד מוצע להסמיך את שר הרווחה, בהסכמה עם שר האוצר ועם שר הבריאות, לעגן את השירותים למניעת הדרדרות, ואופן תקצוב קופות החולים בגינן, במסגרת לוח ח'3 שיתווסף לחוק הביטוח הלאומי. מוצע לקבוע כי מנגנון התקצוב, יתמרץ את קופות החולים למנוע הדרדרות מבוטחים טרום סיעודיים לרמה הראשונה והשנייה ולמנוע הדרדרות מבוטחים ברמה הראשונה והשנייה לרמות הבאות.

על מנת לאפשר את ההיערכות הנדרשת לקביעת לוח ח'3 ולהבטיח את כניסתו לתוקף של התיקון המוצע לגמלת הסיעוד, מוצע לקבוע כי שר הרווחה יתקין את לוח ח'3 עד ליום 31 באוקטובר 2023, וכי מועד התחילה של התיקון המוצע לגמלת הסיעוד יהיה 60 ימים לאחר הפרסום ברשומות של לוח ח'3 או ביום 1 בינואר 2025, המוקדם מבניהם.

## לסעיף 2

מוצע לתקן את חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן – **חוק ביטוח בריאות ממלכתי**), כך שתקבע בו סמכות קופות החולים לתת שירותי מניעת הדרדרות למבוטחיהן ברמה הראשונה והשנייה, כמפורט בלוח ח'3, וכן להציע למבוטחיהן ברמה הראשונה והשנייה, שירותי מניעת הדרדרות נוספים על השירותים שייקבעו בלוח ח'3, כפי שיקבע שר הבריאות, בהסכמת שר הרווחה ושר האוצר. עוד מוצע לקבוע כי מועד התחילה של התיקונים בסעיף זה יהיה מועד התחילה שקבוע בסעיף קטן 1(ד).

## לסעיף 3

על מנת להבטיח את מתן שירותי מניעת ההידרדרות למבוטחים בהיקף הנדרש, מוצע לקבוע חובת דיווח שנתית של קופות החולים למנהל הכללי של משרד הבריאות ולמנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, אשר יעקבו אחר עמידת קופות החולים בהוראות שייקבעו לעניין זה.

## לסעיף 4

על מנת לשנות את מבנה התמריצים למתן שירותי טיפול סיעודי בבית המבוטח ברמה השלישית עד הרמה השישית (להלן – **הרמות הגבוהות**), מוצע לרשום את הודעת ועדת המרכזים של המוסד לביטוח לאומי בדבר כוונתה לשנות את מבנה התמריצים למתן שירותי הסיעוד בהסכם מכוח מרכז 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 5

במטרה לשפר את איכות שירותי הסיעוד שניתנים מכוח הסכם הסיעוד, מוצע לרשום את הודעת המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, בדבר כוונת המוסד לפתח מדדים לבדיקת איכות הטיפול הסיעודי שניתן במסגרת הסכם הסיעוד, לפרסם באתר הביטוח הלאומי את תוצאות מדידת האיכות כאמור וליידע את הזכאים לגמלת הסיעוד בדבר פרסומם של נתונים אלה.

## לסעיפים 6 ו-7

במטרה לשפר ולהרחיב את המענים הקהילתיים הניתנים כיום בגמלת הסיעוד דרך לוח ח'2, מוצע לרשום את הודעת שר הרווחה לפעול לפיתוח שירותי קהילתיים נוספים על השירותים הקבועים בלוח ח'2,



ובכלל זה שירותי רווחה למניעת בדידות, ולהוספת שירותים אלו לשירותים הקבועים בלוח ח'2. לצורך כך, מוצע לקבוע כי בכל שנת כספים, תקציב בשווי של 30% מסך יחידות השירות שבועיות אשר מבוטחים ברמה השנייה מימשו בשנת הכספים כקצבה כספית מעבר ל-2 יחידות שירות שבועיות, יועבר למשרד הרווחה.

## 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 יעביר המוסד לביטוח לאומי לקופות החולים מידע אודות זהות המבוטחים הזכאים לקבל גמלת סיעוד והרמה לה הם זכאים. 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 11.1.2018.

**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 הליכי 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 בייצול 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, אגף התקציבים במשרד האוצר, הלשכה המשפטית במשרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומערך הדיגיטל הלאומי (להלן – הוועדה). 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.
  - 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 מענים 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.

מיוזמת

## תעסוקה

### תכנית לחיזוק ההשכלה הטכנולוגית בישראל

#### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3419 מיום 11 בינואר 2018, 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 ולשפר את ההון האנושי של העובדים בישראל, לבצע את הצעדים הבאים, והכל במסגרת התקציב המוקצה למימוש החלטה זו:

1. לקבוע יעד לפיו מספר מקבלי תעודת הנדסאי או טכנאי במסלולים המבוצעים על ידי זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן – זרוע העבודה) בשנת הלימודים התשפ"ז ואילך, יעמוד על סך של X לפחות בכל שנה.
2. לקבוע יעד לפיו שיעור הדיפלום בשנת הלימודים התשפ"ז ואילך במכללות הטכנולוגיות המוכרות על ידי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע, הפועל במסגרת זרוע העבודה (להלן – מה"ט ומכללות מה"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 מדורגת ליעד האמור.
3. לקבוע כי אופן תקצוב מכללות מה"ט החל משנת הלימודים התשפ"ד, יבוצע כדלקמן –
  - א. 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, טכנאי;
    - (2) תעריף מה"ט לסטודנט;
    - (3) היחס בין שיעור הדיפלום בפועל לבין יעד הדיפלום שנקבע לאותה שנה.
  - ב. בשנת הלימודים התשפ"ד יעודכנו תעריפי מה"ט לסטודנט עבור מקצועות המאופיינים בשכר גבוה לבוגרים ב X% ביחס לתעריף הנוכחי.
  - ג. 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 –

#### עבור מכללות שמתקצבות בשנת הלימודים התשפ"ג:

- (1) לימדה יותר מ- 800 סטודנטים במסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט;
- (2) שיעור הדיפלום עמד על 55% או יותר;
- (3) לימדה לפחות 3 מגמות לימוד מוכרות על ידי מה"ט;

#### עבור מכללות שאינן מתקצבות בשנת הלימודים התשפ"ג:

- (1) כל התנאים לגבי מכללה שמתקצבת בשנת הלימודים התשפ"ג, אך אם המכללה קיימת פחות מ- 7 שנים – ללא התנאי הקבוע בסעיף קטן 3(ג); במקומו תבדק עמידה ביעדי הישגיות שיקבעו על ידי מה"ט בהסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר ויפורסמו עד ליום 31 באוגוסט 2023.
- (2) המכללה הפעילה מגמה אחת לפחות המוכרת על ידי מה"ט לתקופה של 3 שנים לפחות;
- (3) על אף האמור בסעיף ג(1) במידה והמכללה צמודה לבית ספר מקצועי - לימדה יותר מ- X סטודנטים במסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט.
- ד. עדכון קריטריונים מינימליים לתקצוב שלוחה:  
החל משנת הלימודים התשפ"ד, שלוחה של מכללת מה"ט המפעילה מגמת לימוד לתעודת הנדסאי בתכנית מה"ט תתקצב 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 המוכרות על ידי מה"ט;

- 4) מספר הסטודנטים בשלוחה עומד על לפחות 300 ובמידה והשלוחה צמודה לבית ספר מקצועי, בשלוחה לומדים יותר מ X סטודנטים במסלולים המוכרים לתקצוב על ידי מה"ט;
- ה. בכל מקרה, סך התקצוב המקסימלי למכללה לרבות שלוחותיה לא יחרוג ממסגרת התקציב לכל מכללה בהתאם לכללים הקבועים בהחלטה מס' 3419 מיום 11 בינואר 2018, והם יחולו עד לשנת הלימודים התשפ"ז.
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 תכנית להגדלת מספר הסטודנטים ושיפור איכות הלימודים בקרב גברים מהמגזר החרדי במכללות מה"ט, לרבות:
- 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 X% מהסטודנטים בה הם גברים חרדים.
  - בניית מנגנון תמריצים לעידוד הצלחה של הסטודנט החרדי בלימודים במכללות מה"ט. המנגנון יכול מענק למכללה עבור הצלחה של סטודנט חרדי בשלבי ההכשרה השונים במכללה. בין השאר, סיום מכינה, עמידה בבחינות וקבלת תעודת הנדסאי או טכנאי.
  - קידום תכנית לעידוד הכוון, איתור, מיון וגיוס סטודנטים מהאוכלוסייה החרדית ללימודים הטכנולוגיים, לרבות כלי מעטפת נוספים שיינתנו לצורך הפחתת הנשירה והגברת ההשמה.
5. להקצות, בשנת הלימודים התשפ"ה, באמצעות מבחני תמיכה שוויוניים, תקציב הרשאה להתחייב של X מיליון שקלים חדשים לטובת בינוי ושיפור תשתיות הלימודים, בהתאם לקריטריונים הבאים:
- לפחות Y% מהתקציב יוקצה למכללות מה"ט, בין היתר, על בסיס מספר סטודנטים למטר רבוע בנוי, כך שתיתן עדיפות למכללות בהן יחס זה גבוה מהרף הנורמטיבי שיקבע על-ידי מה"ט ואגף התקציבים במשרד האוצר.
  - לפחות X% 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 לאוכלוסיות שהוגדרו כאוכלוסיות יעד לשיפור נתוני התעסוקה בדו"ח 2030. ההחלטה על הקצאה זו תבוצע בהתאם לעבודה מקצועית בנושא שיגיש מה"ט לאגף התקציבים במשרד האוצר לא יאוחר מיום 31 באוגוסט 2023.
6. להטיל על מה"ט, בהסכמה עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לקבוע עד ליום 31 בדצמבר 2023 קריטריונים לבחינת הכרה במגמות חדשות וקיימות ללימודי הנדסאי. הקריטריונים יקבעו בהתחשב בסטנדרט בינלאומי ללימודי מקצוע, בביקושים קיימים ועתידיים בשוק העבודה הישראלי, וביתרונות של מה"ט בהכשרה לעומת אקדמיה והכשרה מקצועית.
7. בהחלטה זו –
- "בית ספר מקצועי" – בית ספר לנוער שבפיקוח האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה;
- "מקצועות המאופיינים בשכר גבוה" – מקצועות שהשכר הממוצע של בוגרי מה"ט שלמדו אותם עולה על שיעור של X% מהשכר הממוצע במשק;
- "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.

## 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 במה"ט 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, שיעור בוגרי המכללות הטכנולוגיות ביחס לאוכלוסייה הכללית לא גדל בשנים האחרונות, ועומד על 2% בלבד בגילאי 36 עד 40. מודל התקצוב הנוכחי של מה"ט לא מתמרץ את הגדלת מספר מקבלי תעודות הנדסאי בסיום הלימודים ובפועל כ-70% מהמכללות מקציב שלא מושפע מהישגיהן. התוצאה של המצב הנוכחי היא כי רק 65% מהמתחילים את לימודי ההנדסאות 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.

### לסעיף 1

סעיף זה עוסק בקביעת יעד כמותי למקבלי תעודת הנדסאי על ידי מכללות מה"ט. היעד נקבע בהתאם לפוטנציאל הסטודנטים במכללות.

### לסעיף 2

סעיף זה עוסק בקביעת יעד לשיעור הדיפלום במכללות מה"ט. שיעור הדיפלום עבור שנת לימודים מסוימת, שיעור הזכאים לתעודת הנדסאי במכללה מתוך מספר הסטודנטים שהתחילו את הלימודים בתקופה שבין שלוש שנות הלימודים הקודמות לשנת הלימודים הנוכחית; מבין הסטודנטים שהתחילו ללמוד שלוש שנים לפני שנת הלימודים, יילקחו בחשבון רק הלומדים במסלול הנמשך שנתיים.

### 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 בזרוע העבודה.

סעיף 3(א) – הסעיף מגדיר את נוסחת התקצוב על פיה מכללה תתקצב בפועל בסוף שנת הלימודים, כך שכלל שמספר הניגשים לבחינת גמר במקצוע הנדסאי 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).

סעיף 3(ב) – התעריפים הנוכחיים נמצאים במתאם שלילי לשכר של בוגריהן במגמות השונות – ככל שהשכר במקצוע ובמגמה גבוה יותר, כך התעריף לסטודנט במגמה ובמקצוע נמוך יותר. על כן, מוצע בסעיף 3(ב) לעדכן את התעריף של המקצועות המוגדרים בתשואה גבוהה לבוגריהם ב-X%.

סעיף 3(ג) – מטרת הסעיף לקבוע קריטריונים חדשים לתקצוב מכללות – הן מכללה קיימת, והן מכללה חדשה. במצב הנוכחי קיימות מכללות עם שיעורי דיפלום נמוכים, המהווים אינדיקציה לאיכות המכללה. על מנת לשמור על סטנדרט איכות במכללות, מוצע להפסיק לתקצב מכללות מתחת ל-X% דיפלום. כמו כן, מוצע לקבוע גם תנאי של מספר סטודנטים מינימלי במכללה לצורך קבלת תקצוב, כדי לתמרץ מכללות למצות יתרון לגודל, וכן מכיוון שעבור מכללות חדשות, שלא ניתן לבחון שיעור דיפלום עבורן מכיוון שהוא מסתמך על נתונים של חמש שנים קודמות, מספר הסטודנטים מהווה גם אינדיקציה לשיעור דיפלום.

סעיף 3(ד) – 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.

סעיף 3(ה) – מוצע לקבוע כי בכל מקרה, מסגרת התקצוב המקסימלית למכללת מה"ט ושלוחותיה, תמשיך להיקבע לפי הכללים שנקבעו בהחלטה 3419 מיום 11 בינואר 2018, לצורך שמירה על המגבלות התקציביות המופנות לצורך זה.

#### 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 נדרשים לשנת 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) – 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 שלוחות לימודים בריכוזי אוכלוסייה חרדית, לרבות באמצעות הורדת הסף המינימלי של מספר הסטודנטים הנדרש לצורך תקצוב שלוחה חדשה.

סעיף 4(ב) – 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(ג) – מטרת הסעיף הינה לאתר סטודנטים פוטנציאליים 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 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

אחד החסמים לגדילה של מספר הסטודנטים במכללות הוא כמות הכיתות. לפיכך, מוצע להקצות תקציב ייעודי בהרשאה להתחייב בשנת 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 שתיתן עדיפות למכללות בהן יחס זה גבוה מהרף 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.

#### לסעיף 6

במה"ט קיימות 23 מגמות לימוד, כאשר בעשור האחרון לא נפתחה אף מגמה חדשה. מוצע לבחון את האפשרות לפתיחת מגמות חדשות על מנת לתת מענה למקצועות בביקוש גבוה בשוק העבודה בישראל, בהם תואר אקדמי אינו בהכרח נדרש לטובת תהליך ההכשרה.

**תקציב**  
כמפורט בהצעת ההחלטה.

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

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה 3419 מיום 11 בינואר 2018 ;  
החלטה 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.

מיוזמת



## רמ"י ותכנון

### 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 הוספה של עד 15 יחידות דיור;
- 2) התכנית כוללת תוספת של עד 1,500 מ"ר למגורים;
- 3) אם כללה התכנית תוספת של ייעודים נלווים, התוספת לייעודים אלו לא עולה על 10% משטח התוספת למגורים.

ב. סעיף 62א(א1) יתוקן כך שתכנית מפורטת העומדת בכל התנאים שלהלן, תהיה תכנית בסמכות ועדה מקומית עצמאית:

- 1) התכנית כוללת הוספה של עד 30 יחידות דיור;
- 2) התכנית כוללת תוספת של עד 3,000 מ"ר למגורים;
- 3) אם כללה התכנית תוספת של ייעודים נלווים, התוספת לייעודים אלו לא עולה על 10% משטח התוספת למגורים.

ג. 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.

**יש להתאים את המנגנון כך שיחול גם באזור יהודה ושומרון.**

**האצת התכנון בקרקע פרטית:**

ד. לתקן את סעיף 61א(ב1) (1) כך שלצורך קידום תכנית בקרקע פרטית שתיועד בעיקרה למגורים בעל עניין בקרקע ייחשב מי שיש לו לפחות 51% מהזכויות בחלק מסוים מהקרקע הנכללת בתכנית, בין אם בעצמו או יחד עם אחרים, לאחר שהשיג את הסכמתם כאשר אי הבעת התנגדות להגשת התכנית תיחשב כהסכמה לאחר 30 ימים מיום פרסום הודעה על הכוונה לתכנון, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

- 1) פורסמה הודעה על הכוונה להגיש תכנית בהתאם להוראות סעיף 149 לחוק התכנון והבניה.
- 2) ניתנה לגבי התכנית חוות דעת של מתכנן המחוז הקובעת כי יש יתרון תכנוני בתכנית הכוללת גם את השטח של בעלי הזכויות שהביעו התנגדות.

**האצת הליך הרישוי:**

ה. 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' לעניין מסלול רישוי באמצעות מורשה להיתר, יחולו גם על הקמת מבנה ציבור, וללא צורך באישור מכון בקרה לבקרת תכן ובקרת ביצוע.
- 3) סמכות שניתנה בחוק התכנון והבניה או בתקנות לפיו או בהוראות תכנית, לרשות הרישוי, למהנדס הוועדה המקומית או לוועדה 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.

ו. 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 את תפקידיה במתן היתרי בניה כראוי, 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 שבסעיף קטן (2). 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 (3).
- ה) הכרזת השר תעמוד בתוקף ל-24 חודשים מיום ההכרזה או לתקופה קצרה יותר, מנימוקים מיוחדים שיקבע שר הפנים.
- 2) על בקשה להיתר לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה בתחום מרחב התכנון של רשות רישוי מקומית שהוכרו לגביה כאמור בסעיף קטן (א), 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**), ומתכנן ועדת המשנה, 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 (ב), על בקשה להיתר אשר כוללת בנייה של לפחות 40 יחידות דיור, ולא הוכרעה 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.
- האצת מימוש היתרי בניה:**
- ז. 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.
- ח. לתקן את סעיף 112 לחוק התכנון והבניה ולקבוע כי בעררים על תכנית בסמכות ועדה מקומית 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 הוועדה המחוזית.
- ט. להטיל על שר הפנים לתקן את תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, כך שלוועדה הדנה בתכנית יהיה שיקול דעת האם לקבוע בתכנית את שטחי הבניה העיקריים ושטחי השירות המותרים.
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.
- בסעיף זה- "עקרונות לתכנית" - קו כחול, ייעודי קרקע מבוקשים ושטחי בניה מבוקשים.

3. על מנת להסיר חסמים לקידום תכנון בקרקעות פרטיות מרובות בעלים, להטיל על שר הפנים לתקן את תקנה 15 לתקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט-2009, בהתאם לעקרונות הבאים:

- א. נערכה תכנית בקרקע פרטית מרובת בעלים על ידי יזם פרטי, חברה הממשלתית או משרד ממשלתי, תחול על בעל הזכות במקרקעין החובה לשלם ליזם פרטי או לחברה הממשלתית או למשרד ממשלתי, לפי העניין, את הוצאות עריכת התכנית.
- ב. הוצאות עריכת תכנית ביחס ליזם שחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 חל עליו ייקבעו לפי סכומי ההוצאות ששולמו בפועל על ידי אותו יזם.
- ג. הוצאות עריכת התכנית של יזם פרטי שיחולו על בעל הזכות במקרקעין ייקבעו על ידי שר הפנים, ויתבססו על תעריפי התכנון של משרד הבינוי והשיכון.
- ד. חלוקת ההוצאות בין הבעלים תתבצע על ידי הוועדה המקומית לפי שווים היחסי של מגרשיהם של הבעלים ביחס לשווי הכולל של התכנית, כמפורט בטבלת ההקצאה או בטבלת ההקצאה והאיזון, לפי העניין (להלן – **שיעור תשלומי הבעלים**).
- ה. ממועד קביעת הוצאות עריכת התכנית ועד למועד הוצאת היתר הבניה, יישאו תשלומי הבעלים בהפרשי הצמדה בהתאם לסעיף 265א לחוק.
- ו. לא יינתן היתר בניה או אישור להקלה או לשימוש חורג למבקש ללא תשלום שיעור תשלומי הבעלים המוטל עליו.
- ז. ועדה מקומית תודיע בדואר רשום לכל אחד מבעלי המקרקעין שבמתחם התכנית, את שיעור תשלומי הבעלים המוטל עליו ושהתשלום נושא הצמדה עד למועד הוצאת ההיתר, וכי לא יינתן היתר בניה או פעולה אחרת לפי סעיף קטן (ו) ללא הסדרת התשלום.
- ח. ועדה מקומית תעביר את תקבול שגבתה מבעלי הקרקע מכוח סעיף זה לעורך התכנית עד תום 30 ימים מיום הגביה.

4. בהמשך לאמור בסעיף 28 לחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021, ולשם הגברת הוודאות בהליך התכנון והרישוי, לתקן את חוק התכנון והבניה כך שמוסד תכנון או רשות רישוי לא יהיו רשאים לקבוע תנאי או הוראה בתכנית או בהיתר או בכל דרך אחרת שמשמעותם חיוב יזם בביצוע או מימון עבודות פיתוח על חשבוננו, אלא אם נקבע החיוב במפורש בחוק. לעניין זה, "עבודות פיתוח" – כהגדרתם בסעיף 198א לפקודת העיריות.

5. להקים צוות בין-משרדי בראשות המנהל הכללי של מנהל התכנון, לבחינת 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, והממונה על התקציבים, או מי מטעמם.

6. בהחלטה זו -

"בעל זכות במקרקעין" – בעל זכות במקרקעין במתחם האיחוד וחלוקה עליו נערכת התכנית; "יזם" – יוזם תכנית;

"קרקע מרובת בעלים" – כהגדרתה בחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014;

"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 לייצל את כלל השלבים בשרשרת הייצור של הדירה. החלטה זו כוללת צעדים לייצור הליכים בשלבי התכנון והרישוי, בהתאם למדיניות הממשלה.

## סעיף 1

### ייעול הליכי תכנון בוועדות המחוזיות:

הוועדות המחוזיות לתכנון והבניה הן הוועדות בהן מאושרות מרבית יחידות הדיור. כך למשל, בשנת 2021 אושרו בוועדות המחוזיות כ-82 אלף יחידות דיור מתוך כ-108 אלף יחידות דיור שאושרו בסך הכל, ובשנת 2022 אושרו בוועדות המחוזיות כ-106 אלף יחידות דיור מתוך כ-158 אלף יחידות דיור 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 דיור – בשנת 2022, 70% מהתכניות שכללו תוספת של יח"ד, כללו פחות מ-20 יחידות דיור, והביאו רק ל-2% מיח"ד שאושרו בוועדות המחוזיות. עיסוק בתכניות אלה פוגע במיקוד הוועדות בתכניות בעלות משמעות לשוק הדיור. לאור זאת מוצע כי תכנית הכוללת תוספת של עד 15 יח"ד ועד 1,500 מ"ר למגורים תהיה תכנית בסמכות של כל ועדה מקומית, ותכנית הכוללת תוספת של עד 30 יח"ד ועד 3,000 מ"ר 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). תיקון זה תואם את מדיניות הממשלה לביזור סמכויות לשלטון המקומי. (יצוין כי במקרה של ועדה מקומית שאינה ממלאת את תפקידיה, סעיף 28ב 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 דיור תועבר לוועדת המשנה ללא צורך בבקשה 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 הדיור 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 פרטני 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. כמו כן, מוצע לראות את מי שלא התנגד באופן אקטיבי כמי שמסכים להגשת התכנית, בכפוף לפרסום בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 149 לחוק התכנון והבניה.

### האצת הליכי הרישוי:

הליכי הרישוי בישראל עודם ארוכים ביחס למצב הרצוי, ודורשים שיפור וטיוב שיביאו להפחתה בבירוקרטיה הכרוכה בהליך, ולקיצור משכי הזמן להוצאת היתרי בניה. בשנה שעברה פורסם דו"ח מבקר המדינה אשר מצביע על משכי 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 דיור. בפועל, הוצאת היתר הכולל בניה חדשה למגורים מתארכת במקרים רבים לשנתיים ואף יותר. התארכות הליכי הרישוי מטילה עומס בירוקרטי רב על היזמים והקבלנים, מעלה את עלויות המימון וכך מהווה גורם נוסף לעליית מחירי הדיור.

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 הרישוי 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 למוצע. 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 שהוכרזו 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 זו, 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) 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 לערור על הכרעת הוועדה רק ברשות יו"ר הוועדה המחוזית. מוצע להחיל תנאי זה גם על תכניות בסמכות מקומית הכוללות מעל 30 יח"ד.

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 וההטלים.

#### **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), תשס"ט-2009, מאפשרת לרשות מקומית לדרוש חזר הוצאות עריכת תכנית מבעלי הקרקע. על מנת לעודד יזמים לפעול לתכנון קרקעות פרטיות, מוצע לתקן את התקנה כך שגם יזם שאינו הוועדה המקומית יהיה רשאי לדרוש חזר הוצאות עריכת תכנית. במידה והיזם הינו חברת ממשלתית או גוף ממשלתי, אזי הוא כפוף לחוק חובת המכרזים וניתן להסתמך על הוצאותיו בפועל לשם קביעת סכום ההוצאות עבור עריכת התכנית. במידה ואינו כפוף לחוק חובת המכרזים, הוצאות עריכת תכנית ייקבעו בצו על ידי שר הפנים, שייקבעו על בסיס תעריפי התכנון

של משרד הבינוי והשיכון. הועדה המקומית תגבה את התשלומים מבעלי הקרקעות ותעביר אותם ליזם התכנית.

#### סעיף 4

ועדות מקומית נוהגות להתנות את תמיכתן באישור תכנית או במתן היתרים 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.

מוצע לקבוע בחוק, כי ועדה מקומית לא תוכל לקבוע תנאי או הוראה בתכנית או בהיתר או בכל דרך אחרת שמשמעותם חיוב יזם בביצוע או מימון עבודות פיתוח על חשבוננו, אלא אם נקבע החיוב במפורש בחוק.

יצוין כי סעיף 198א לפקודת העיריות שחוקק בשנת 2015 קבע באופן מפורש שעבור ביצוע עבודות פיתוח שבאחריות העירייה באמצעות היזם, ישולם ליזם תמורה מלאה תוך אפשרות לביצוע התשלום בדרך של קיזוז אגרות והיטלים אותם חב היזם לעירייה

#### 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 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, 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, הערבות אותה היזם הפקיד עבור העסקה תחולט ביום אישור העסקה. בהמשך, היזם יעביר 30% מהתמורה הנוותרת עבור הקרקע עד 90 ימים מיום אישור העסקה, ואת יתרת התשלום עבור הקרקע (להלן – יתרת התשלום) יעביר בתוך שנתיים מיום אישור העסקה, ממועד מסירת הקרקע או ממועד החתימה על היתרי בנייה, המוקדם מבניהם.

(2) ביתר המרחבים, יחולו הוראות סעיף קטן (1), בשינויים אלה:

(א) במקום העברת יתרת התשלום בתוך שנתיים מיום אישור העסקה, ממועד מסירת הקרקע או ממועד החתימה על היתרי בנייה, המוקדם ביניהם, יתרת התשלום תועבר מאת היזם לרשות מקרקעי ישראל בתוך 180 ימים מיום אישור העסקה, ממועד מסירת הקרקע או ממועד החתימה על היתרי בנייה, המוקדם מבניהם;

(ב) רשות מקרקעי ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, יהיו רשאים להאריך את תקופת העברת יתרת התשלום, עד לשנה, בשים לב לתנאי המימון הקיימים בשוק במועד החלטתם, ובין היתר הריבית בשוק, מדד המחירים לצרכן וכדומה.

(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) במסגרת הצעת ההצעה יקבעו דרכים להבטחת גביית התשלומים והבטחת האפשרות לביטול העסקה על ידי רמ"י, ובכלל זה בדרך של רישום הערת אזהרה בעניין זה וכן מתן יפויי כוח לרמ"י לביטול הרישום ביחס לעסקה ככל שלא שולמו התשלומים.

#### 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 למגורים שאינה בנייה עצמית כהגדרתה בקובץ החלטות, שיפורסמו לאחר קבלת החלטה כאמור:

(א) בהתאם לשיקול דעתה, רמ"י תנקוב במועד לסיום הבנייה, אשר יעמוד בתקופה שבין שלוש שנים לבין 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), יחולו ההוראות שלהלן:

(1) תינתן ליזם ארכה שנתית אוטומטית להשלמת הבנייה, אשר במסגרתה על היזם להעביר בתום כל שנת ארכה, תוספת תשלום לרשות עבור כל שנה בסך שנתי של 4% מסך תשלום היזם עבור הקרקע;

(2) הארכה תוארך אוטומטית בכל שנה ולכל היותר למשך ארבע שנים, 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;
- (3) עם מועד סיום הבנייה, היזם יעביר לרמ"י את יתר תשלומי הארכה שנוותרו לו לשלם, ולא יאוחר מ-60 יום מיום ההודעה על סיום הבנייה, כאשר כל עיכוב בתשלום יישא בריבית והצמדה.
- ג) מחלוף ארבע שנות הארכה, וככל שהיזם לא הודיע לרמ"י על השלמת הבנייה, רמ"י תודיע ליזם כי הוא עומד בפני שימוע לפני ביטול עסקה. במסגרת השימוע, היזם יוכל לנמק את טענותיו בפני רמ"י בכתב או בעל פה.
- (1) ככל שרמ"י תקבל את טענותיו, רמ"י רשאית לאשר ליזם ארכות נוספות לסיום הבנייה בפרקי זמן שלא יעלו על שלוש שנים בכל פעם, תוך תשלום שנתי זהה לסכומים שצוינו בסעיף קטן (ב)(1) לעיל. בתום כל תקופת ארכה שתיתן, היזם יעמוד בפני שימוע נוסף, בכתב או בעל פה, בהתאם להוראות לעיל.
- (2) ככל שרמ"י לא תקבל טענותיו של היזם, תפעל רמ"י לביטול העסקה ולהשבת הקרקע לידה בתוך לא יאוחר משנה מתחילת הליך השימוע ותוך קבלת התשלום המלא עבור כלל הארכות שניתנו ליזם.
- ד) במסגרת הצעת ההחלטה יקבעו דרכים להבטחת הגבייה של תשלומי הארכה והבטחת האפשרות לביטול העסקה על ידי רמ"י, ובכלל זה בדרך של רישום הערת אזהרה בעניין זה וכן מתן יפויי כוח לרמ"י לביטול הרישום ביחס לעסקה.
- (2) במסגרת מכרזים לחכירת מגרשים לבנייה עצמית כהגדרתה בקובץ ההחלטות, יחולו ההוראות שבסעיף ב'1 לעיל, למעט שמחלוף ארבע שנות הארכה, וככל שהיזם לא הודיע לרמ"י על השלמת הבנייה, בשימוע לפני ביטול העסקה כאמור בסעיף ב'1ג, היזם יהיה רשאי לנמק את טענותיו בפני רמ"י בכתב בלבד.
- (3) עבור יזמים שעסקתם אושרה לפני אישור ההצעה לתיקון במועצת מקרקעי ישראל ושחרגו מהזמן שהוקצב עבורם לבנייה, רמ"י 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 הדיור במכרז שבנייתן מתעכבת ולמשך העיכוב בבנייה. דיווח מפורט בנושא יועבר מדי שנה למועצת מקרקעי ישראל.

#### עבודות פיתוח בתכנית למגורים

2. במסגרת מאמצי הממשלה להרחבת היצע הדיור בישראל ועמידה ביעדי השיווק הנקבעים על ידי הממשלה ולצורך האצת עבודות הפיתוח הנדרשות לבניית יחידות הדיור ותכלול עבודת הממשלה בתחום התכנון והפיתוח ופעילותה לצורך הסרת חסמים להגדלת היצע הדיור, לתקן את תיקוני החקיקה כאמור בפרק י"ד בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, שעניינו "עבודות פיתוח בתכנית למגורים", בשינויים המחויבים.

#### הפחתת ריכוזיות וקידום תחרות במקרקעי ישראל

3. על מנת לעודד תחרותיות בענף הבנייה, לצורך הפחתת הריכוזיות בשוק ובהתאם להוראת סעיף ב2. 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 **הקצאת מקרקעין**), ככל שההקצאה תביא לכך שליזם יהיו זכויות בלמעלה מ-20% מיחידות הדיור 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.

4. 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

5. לצורך ייעול השימוש בקרקע בישובים חקלאיים המצויים באזורי ביקוש:
- להקים צוות בין-משרדי –
  - 1) בראשות הממונה על התקציבים ומנהל רשות מקרקעי ישראל או מי מטעם 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 הדיור.
  - 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.
  - ב. לתקן את החלטה מס' 206 מיום 1 באוגוסט 2021 כך שבראשות הוועדה הבין-משרדית להסרת חסמי דיור יעמוד מנכ"ל משרד האוצר.

#### שמירה על מקרקעי ישראל

6. 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 הבניה 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.
  7. בכדי לאפשר פיתוח קרקעות למגורים ולתשתיות לאומיות, ולמנוע עיכובים הנובעים מפלישות לקרקע, לבצע את תיקוני החקיקה המפורטים:
    - א. לתקן את חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א-1981 (להלן – חוק מקרקעי ציבור) –
    - 1) במקרה של תפיסת קרקע שלא כדין, ניתן יהיה להוציא צו סילוק מנהלי בתוך תקופה של 60 חודשים מיום התפיסה.
    - 2) במקרה 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 120 חודשים מיום התפיסה, ובלבד שהמקרקעין האמורים אינם משמשים בפועל למגורים.
    - ב. לתקן את סעיף 157א(ו) לחוק התכנון והבניה כך שהסמכות הנתונה לרשות המאשרת לעניין מבנה שנבנה בסטייה מהיתר, תינתן גם למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין. למעט מבנה שנבנה בסטייה מהיתר למגורים.

8. להקים צוות בין-משרדי בראשות מנהל בתי המשפט או מי מטעמו לגיבוש המלצות בנוגע לצורך במומחיות משפטית בתחום מקרקעין, תכנון ובנייה. הצוות יגיש בתוך 180 ימים מיום החלטה זו את המלצותיו בנושא ובכלל זה תיקוני חקיקה ככל ונדרש, לשר האוצר, שר השיכון, שר הפנים ושר המשפטים. בצוות יהיו חברים משרד המשפטים, רשות מקרקעי ישראל, מנהל התכנון, ומשרד האוצר.

## 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. 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. כל עוד יזם לא דיווח על גמר בנייה, רמ"י תתייחס לשטח שברשותו ככזה שהבנייה בו טרם הושלמה, ובמידה וישנה חריגה במסגרת הזמנים המוקצית, תחל לחייב אותו בתשלום נוסף שנתי של 4 אחוזים מערך הקרקע בה מתעכבת הבנייה. בהמשך לכך, מוצע לאפשר לרמ"י לקבוע את מסגרת הזמנים המוקצית ליזם לסיום בנייה בטווח של שלוש עד חמש שנים, וזאת על מנת לתת ליזמים מסגרת זמן סבירה לעמוד בבניית יחידות הדיור עליה התחייבו בחוזה עליו חתמו עם הרשות. 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. בשלב שני, תינתן ליזם אפשרות להעלות את טענותיו בפני רמ"י ולקבל ארכות נוספות, או לחילופין לאפשר לרמ"י לפעול באופן אקטיבי על מנת לבטל את העסקה ולבצע השבת קרקע.

#### סעיף 2

ככלל, יכולתה של רשות מקרקעי ישראל לשווק מגרשים לדיור מותנית במתן פתרונות תשתית בתחומי המגרשים המשווקים. ללא הבטחת ביצוע עבודות התשתית במועדים הנדרשים, לא ניתן יהיה לשווק מגרשים ליזמים. במסגרת פתרונות התשתית הנזכרות לעיל, נכללות עבודות פיתוח כגון הקמת מערכת כבישים ודרכים, תיעול וניקוז קווי הולכה של מים וכיוב, וכן פיתוח שטחים ציבוריים בשטחי הרשויות המקומיות.

בהתאם לסעיפי משנה 249(8), 249(11) ו-249(12) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות), הסמכות לביצוע עבודות הפיתוח נתונות לרשויות המקומיות, ולשם כך הוקנתה להם בסעיפים 250-251 לפקודת העיריות, הסמכות לחוקק חוקי עזר עירוניים, שיאפשרו, בין היתר, גביית היטלי פיתוח לטובת מימון ביצוע עבודות הפיתוח.

ככלל, פיתוח תשתיות על ידי הרשות המקומית באמצעות גבייה של אגרות והיטלי פיתוח היא הדרך המקובלת לביצוע עבודות הפיתוח הנדרשות לשיווק יחידות הדיור.

יחד עם זאת, במקרים בהם לרשות המקומית אין חוקי עזר בתוקף או שהגבייה מכוח חוקי העזר התקפים אינה מספיקה לביצוע עבודות הפיתוח הנדרשות במתחמים המשווקים או במקרים בהם הרשות המקומית אינה מסוגלת לבצע את הפיתוח בעצמה, נעזרת הרשות המקומית ברשות מקרקעי ישראל או במשרד הבינוי והשיכון (להלן – הגורם המפתח) לביצוע עבודות הפיתוח הנדרשות לשיווק יחידות הדיור והשטחים הסחירים האחרים.

פעילות הגורם המפתח בתחום עבודות הפיתוח נעשית ככלל במסגרת הסכם פיתוח הנחתם בינו לבין הרשות המקומית שבמסגרתו הגורם המפתח גובה הוצאות פיתוח ישירות מהיזם בהתאם להצעת המחיר שהוגשה על ידו. כנגד תשלום זה, זכאי היזם לקיזוז הסכום ששילם מהגביה המאושרת על פי חוקי העזר העירוניים כך שלא ייווצר כפל גביה בגין ביצוע תשתיות גם על ידי הגורם המפתח וגם על ידי הרשות המקומית. יובהר, כי הוצאות הפיתוח המאושרות על ידי המדינה ככלל גבוהות מהגבייה האפשרית על פי חוקי העזר העירוניים ועל כן רמת הפיתוח המוצעת במסגרת תקציבים אלה גבוהה מרמת הפיתוח המקובלת.

בנוסף, ישנם מקרים בהם הרשות המקומית אינה מסוגלת או נמנעת מלהגיע להסכמות עם הגורם המפתח באשר לאופן ביצוע התשתיות. במקרים אלה, המדינה, ככלל, נמנעת מלשווק את יחידות הדיור בתכניות בניין עיר מאושרות על אף שהרשות המקומית אחראית לביצוע התשתיות לפי הדין, וזאת מאחר שלא ניתן להתחייב כלפי הזוכים במגרשים המשווקים ללוחות זמנים בהם יבוצעו התשתיות. כפועל יוצא, אלפי יחידות דיור הניתנות למימוש מידי ממתנות למועד שיווק בלתי ידוע, התלוי באופן בלעדי ברשות המקומית בלבד.

בשנים האחרונות, מדינת ישראל פועלת להגדלת היצע הדיור ומתן פתרונות דיור לאוכלוסיית ישראל אשר קצב גידולה גבוה וחריג ביחס למדינות מפותחות אחרות. קצב גידול זה דורש ממדינת ישראל להגדיל משמעותית את היקף השיווקים בקרקעות מדינה.

בנסיבות אלה, ולצורך עמידה ביעדי הממשלה להגדלת היצע הדיור, מוצע להשלים את הליך החקיקה כאמור כך שלרשות מקרקעי ישראל ולמשרד הבינוי והשיכון (להלן – הגוף המוסמך) תינתן הסמכות לבצע את פיתוח התשתיות בעצמן במקרקעי ישראל, זאת בהתאם לרמת הפיתוח המקובלת ברשות המקומית ובכפוף לכך שהרשות המקומית לא השיבה לפניית הגוף המוסמך כי בכוונתה לבצע את עבודות הפיתוח הנדרשות בעצמו במימון אגרות והיטלים על פי חוקי עזר תקפים ובהתאם למועדים שצוינו בפניית הגוף המוסמך אליה. לשם ביצוע העבודות יגבה הגוף המוסמך הוצאות פיתוח ישירות מהזוכים במגרשים המשווקים, כנהוג היום, ויחול קיזוז של הגביה מתשלומי הפיתוח לפי כל דין, כמקובל, על מנת למנוע כפל גביה.

עם השלמת עבודות הפיתוח על ידי הגוף המוסמך, יבוצע הליך סדור למסירת התשתיות להמשך תפעולם ואחזקתם על ידי הרשות המקומית. במסגרת ההליך, הרשות המקומית תהיה רשאית להגיש לגוף המוסמך רשימת ליקויים שהתגלו בתשתיות שבוצעו ועל הגוף המוסמך יהיה לתקנם כראוי ובהתאם לכל דין.

הצעת חוק זו, נכללה במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021. כעת מבוקש להשלים את הליך חקיקתה.

#### סעיפים 3-4

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.

אי 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 5

כיום, ישנם יישובים חקלאיים 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 6

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 7

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. בכדי לצמצם ניהול הליכים משפטיים הנמשכים בדרך כלל פרק זמן ארוך, מוצע לתקן את חוק מקרקעי ציבור, ולקבוע כי במקרה של תפיסת קרקע שלא כדין, ניתן יהיה להוציא צו מנהלי בתוך תקופה של 60 חודשים מיום התפיסה ולא 36 חודשים מיום התפיסה כפי שקבוע בחוק כיום, זאת במטרה לאפשר התמודדות באמצעים מנהליים עם מספר גדול יותר של פלישות. כמו כן, במטרה לאפשר מימוש תוכניות לפיתוח אשר מעוכבות בשל הצורך לפנות פלישות למקרקעין לגביהם אושרה התוכנית - מוצע לקבוע הסדר מיוחד ביחס לפלישות למקרקעין המיועדים לפיתוח, אשר יאפשר פינוי פלישות כאמור בתוך 10 שנים מיום התפיסה, ובתנאי כי המקרקעין אינם משמשים בפועל למגורים.

בנוסף לכך, מוצע לאפשר למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין להורות על ניתוק מבנה שנבנה בסטייה מהיתר, מרשת החשמל, המים או הטלפון, בדומה לסמכות הנתונה כיום ליושב ראש ועדה מקומית יחד עם מהנדס הוועדה, למעט מבנה שנבנה בסטייה מהיתר למגורים.

## סעיף 8

בשל העומס הרב ומורכבות ההליכים בבתי המשפט, ישנם תיקים רבים שהטיפול בהם דורש מומחיות והתמקצעות בתחומי המקרקעין, התכנון והבניה. על כן, במסגרת החלטה זו מוצע להקים צוות בין משרדי בראשות מנהל בתי המשפט או מי מטעמו שיבחן את הצורך במומחיות המשפטית של בתי המשפט בתחום המקרקעין, התכנון והבניה ויגיש את מסקנותיו לשרים הרלוונטיים.

## תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

הצעת חוק בנושא המפורט בסעיף 2 להצעה נכללה במסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021 ובמסגרת הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

החלטה בנושא המפורט בסעיף 5(ב) להצעה נכללה במסגרת החלטה מס' 206 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.

מיוזמת

## פנים ושלטון מקומי

### 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 לתמרוץ הגדלת היצע הדיור ברשויות מקומיות, אשר כספיה ישמשו לתמרוץ הרשויות המקומיות בהגדלת היצע הדיור בתחומן, באמצעות מתן סיוע לקליטת תושבים חדשים ברשות ובצמצום הפערים הכלכליים הנובעים מהגדלת היצע הדיור בה (להלן – **מטרות הקרן**).

(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 להאצת דיור**).

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

(ד) עלו הכנסות הקרן בשנה מסוימת על סך המענקים להאצת דיור, המענקים לתמיכה והמענקים המותאמים להאצת דיור שחולקו באותה השנה (להלן – **יתרת הקרן**), 70% מיתרת הקרן תיוותר בקרן לצורך תשלום מענקים כאמור בשנים הבאות ו-30% מיתרת הקרן תחולק לפרויקטים נוספים לתמרוץ רשויות מקומיות להגדלת היצע הדיור ולצמצום פערים הנובעים מהגדלת היצע הדיור, בהתאם להחלטת מועצת הקרן, בהתאם לאמור בסעיף 1(א)(1)(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 שתינתן לה הסכמה של

70% מהרשויות המקומיות המייצגות 70% מהתושבים ברשויות המקומיות,

ובלבד שלא התקיים האמור בסעיף (ב) להלן. הסכמת רשות מקומית כאמור, תינתן על ידי מועצת הרשות המקומית, לאחר שיתקיים בה דיון בעניין וזאת לא יאוחר מ-90 ימים לאחר שהתקבלה הצעת מועצת הקרן. 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 להורות 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) עד (3), כאשר יתרת הקרן, ככל שתהיה, תשמש כולה לצורך תשלום מענקים להאצת דיוור, מענקים לתמיכה ומענקים מותאמים להאצת דיוור בשנים הבאות.

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

- (1) עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר;
- (2) עובד משרד הפנים שימנה שר הפנים;
- (3) עובד משרד ראש הממשלה שימנה ראש הממשלה;
- (4) 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.
- (5) 3 נציגי השלטון המקומי, שייבחרו על ידי כלל הרשויות המקומיות אחת ל-3 שנים, כפי שייקבע על ידי שר הפנים ובהסכמת שר האוצר, מתוך רשימת מועמדים אשר יידרשו לעמוד בתנאי כשירות שיקבע שר האוצר.

(ה) 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)(2)(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.

(ו) 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 ברבעון הראשון 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 ממגורים 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 ממגורים 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 ממגורים 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" – עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית, לרבות באזור  
יהודה ושומרון, ולמעט מועצה אזורית תעשייתית. זאת, כאשר מהמענקים להאצת דיור  
ומהמענקים לתמיכה שישולמו לרשות מקומית באזור יהודה ושומרון בכל שנה, ינוכה אחוז  
מסוים מהגידול בארנונה שאינה ממגורים של אותה רשות מקומית, בהתאם לגובה הכנסותיה  
מארנונה שאינה למגורים לנפש באותה שנה, כמפורט בסעיף 1(ב)(2). ככל שהגידול כאמור  
יהיה גבוה מהמענקים להאצת דיור ומהמענקים לתמיכה שלהם זכאית הרשות המקומית, לא  
תהא זכאית למענקים בגין שנה זו.
- ד. יובהר, כי הקרן תנוהל מחוץ לתקציב המדינה, תנוהל בראשות נציג מטעם השלטון המקומי  
וכל הכספים שייצברו בה יישמשו למימון פעילותה ושאר הפעילויות בהתאם לאמור בהחלטה  
זו, ולא לכל מטרה אחרת.
2. בכפוף לחקיקה כאמור בסעיף 1 להחלטה זו ובהתאם למועד תחילתה, כהשלמה למקורות הכספיים  
לפעילות הקרן לתמרוץ הגדלת היצע הדיור ברשויות מקומיות עד לשנת 2029, משרד האוצר יתקצב  
בכל חוק תקציב עד לשנת 2028, את הסכום המשלים שיידרש לקרן לצורך עמידה בתשלום המענקים  
להאצת דיור 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  
עירייה 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 הדיור, 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 שנהנים 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 האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, באופן הבא:

א. להגדרה של "משרד, שירותים ומסחר" יתווספו ענפי שירותים בתחום ההייטק (שירותים עתירי ידע בהייטק) ומההגדרה של "תעשייה" יימחקו "בתי תוכנה" ויתווספו אליה ענפי תעשייה בתחום ההייטק (תעשיות טכנולוגיה עלילת) – 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 60 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים, במסגרת פעילות השכרת הנכס לטווחי זמן קצרים.

ג. בהגדרה של "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 יכלול מערכות ביוב, מערכות מים, תחנות כוח ומתקני חשמל.

(2) סוג נכס של חניונים ללא תשלום.

8. להקים צוות בראשות המנהל הכללי של משרד הפנים, יחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, 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 לתכנון למגורים.

מבנה הארנונה הקיים, אשר מביא כאמור להיצע רחב של שטחי עסקים לעומת מחסור בהיצע של תכנון למגורים, בא לידי ביטוי בעלייה העקבית במחירי דירות למגורים ובמחירי השכירות שלהן, ומנגד ביציבות מחירי המשרדים במהלך העשור האחרון.

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, וביניהן בריטניה, ארצות הברית, אירלנד, דרום קוריאה 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 לתמרוץ דיור, שמתוכה הם יחולקו בין הרשויות המקומיות באופן שעבור כל היתר לבניית יחידת דיור שהוציאה רשות מקומית בשנה קלנדרית, 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 להאצת דיור). כך למשל, עבור היתרים שהוציאה הרשות המקומית בשנת 2021 תהיה זכאית למענקים להאצת דיור 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 להאצת דיור 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 להאצת דיור 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 להאצת דיור 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. תמרוץ הרשויות המקומיות כאמור יהווה חלק משמעותי מהמדיניות הממשלתית להגדיל את היצע הדיור ולמתן את מחירי הדירות למגורים.

על מנת להבטיח את יציבות הקרן ואת עצמאותה, מוצע כי הקרן תפעל מחוץ לתקציב המדינה ותנוהל באופן עצמאי על ידי מועצה, אך לא תוקם כתאגיד סטטוטורי. 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.

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

כמתואר לעיל, דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה, תוך שנקבעו בחוק הסדרים 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 הסדרים 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 לארנונה לנכסים שאינם למגורים, שמייצר את אותו תמריץ שלילי בהגדלת היצע הדיור 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**

במצב החוקי היום, 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 הסדרים 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 הדיור הגבוהים מחייבים התייחסות ומציאת פתרונות למצב במגוון היבטים. מוצעים כעת כמה כלים בהקשר זה להשמת 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 60 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 של "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 השהייה 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.

## מינוף תקציבי פיתוח ברשויות המקומיות

### מחליטים

במטרה לחולל צמיחה בקרב הרשויות המקומיות על ידי גיוון, אטרקטיביות והפחתת עלויות מקורות המימון של פרויקטים מניבים ומנועי צמיחה, שיתרמו להגדלת הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות, שיפור השירות לתושבים, הגברת עצמאותן הכלכלית והתייעלות בפעילותן:

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.
  - ב. סעיף 46ב, שמחייב רשות מקומית או תאגיד שנשלט על ידה 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 שהיקפה עד 10% מהתקציב הבלתי רגיל לפיתוח של רשות מקומית יציבה 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 שטיטול;
    - 2) רשות מקומית יציבה, או תאגיד עירוני שנשלט בידה, שייטלו הלוואה של עד 10% מהתקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית לפיתוח, לא יידרשו להיתר אשראי עבור כל הלוואה 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 עירייה ליטול הלוואות, לא יחול על עירייה איתנה ועל עירייה יציבה, והן יהיו רשאיות למשכן למלווה ארנונות או הכנסה אחרת של העירייה להבטחת תשלום הקרן והריבית של אותה הלוואה.
  - ב. לסעיף 232א(ב), אשר קובע באילו נסיבות תוכרז עירייה כאיתנה, יתווספו התנאים שלהלן, כך שרק בהתקיימם תוכל עירייה להיות מוכרזת כאיתנה:
    - 1) לא מונה לעירייה חשב מלווה, לפי סעיף 142ב, בתקופה של 24 חודשים שלפני מועד ההכרזה.
    - 2) לא מכהנת בעירייה מועצה ממונה, לפי סעיף 143א(א).
    - 3) מונו כל בעלי התפקידים כנדרש לפי סעיף 167 לפקודה וסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975.
    - 4) 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%.
    - 5) התנאי האמור בפסקה (6), יתוקן כך ששיעור גביית הארנונה של העירייה 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 עירייה שמתקיימים בה התנאים המפורטים להלן תוכרז עירייה יציבה:
    - 1) התקיים האמור בסעיף 232א(ב)(1) או (2) ובסעיף 232א(ב)(4) לפקודה ביחס לשיעור הגרעון המצטבר וליתרת האשראי, בדומה לנדרש מעירייה איתנה.
    - 2) התקיימו כל התנאים האמורים בפסקאות (ב)(1) עד (3) לגבי עירייה איתנה.
    - 3) היחס בין הכנסותיה העצמיות לכלל הכנסותיה המפורטות בדו"ח הכספי השנתי המבוקר האחרון, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון 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 גירעון שוטף בשיעור שלא עלה על 1% לפי הדוחות המבוקרים לשנים אלה.
- ד. סעיף 232(ג) יתוקן כך:
- 1) הוא יחול גם לעניין עיריה יציבה, בשינויים המחויבים.
  - 2) לא תידרש חוות דעת המנהל הכללי של משרד הפנים או מי מטעמו טרם הכרזה על עיריה כאיתנה, אך שר הפנים יהיה חייב לשקול חוות דעת כאמור ככל שתובא בפניו.
  - 3) חוות הדעת תתייחס, בין היתר, להסתייגות או להימנעות של רואה החשבון המבקר מטעם המשרד הפנים לדו"ח הכספי המבוקר האחרון של העיריה.
- ה. סעיף 232ב, לגבי ביטול הכרזה על עיריה כאיתנה, וסעיף 232ג, לגבי דיווח בענין עירויות איתנות, יחולו גם על עירויות יציבות, בשינויים המחויבים.
- ו. סעיף 188(ג), שלפיו התמורה שנתקבלה ממכירת מקרקעין תשמש אך לקניית מקרקעין אלא אם ניתן אישור שר הפנים, יתוקן כך שרשות מקומית איתנה או רשות מקומית יציבה תוכל להשתמש בתמורה גם לצורך פרויקטי פיתוח שמתקצבים בתקציב הבלתי רגיל של הרשות המקומית.
- ז. סעיף 196, 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 של הפרטים כאמור באותו סעיף.
- ח. סעיף 188, 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.
- ט. עיריה תוכל ליטול הלוואה מתוך כספים שצברה בחשבון היטל מהיטלי הפיתוח ששולמו לה, לרבות היטלי סלילה, תיעול ושטחים ציבוריים פתוחים, בכפוף לתנאים הבאים:
- 1) הלוואה כאמור לא תעלה על שיעור של 25% מכלל הכספים באותו חשבון;
  - 2) ההלוואה תוחזר במלואה תוך 5 שנים;
  - 3) ההלוואה תוחזר בצירוף הצמדה למדד המחירים לצרכן;
  - 4) 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;
  - 5) ניתן אישור מועצת הרשות המקומית לנטילת ההלוואה כאמור, לאחר שהוצגו בפניה חוות הדעת האמורות.
3. לתקן את פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן – פקודת המועצות המקומיות), באופן הבא:
- א. 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.
  - ב. לקבוע כי מועצה מקומית תוכל ליטול הלוואה מתוך כספים שצברה בחשבון היטל מהיטלי הפיתוח ששולמו לה, כמפורט בסעיף 2(ה) להחלטה זו.
4. לתקן את חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, כך שיתאפשר גם לרשויות מקומיות שאינן סמוכות זו לזו, להתאגד יחד לצורך שיתוף פעולה בביצועו של פרויקט פיתוח, אחד או יותר, באחת מהרשויות המקומיות שהתאגדו.
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 ויזום 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 והממונה על התקציבים במשרד האוצר, 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 תנאייהם 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, 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 למיצוי רשות מקומית את פוטנציאל מינוף תקציב הפיתוח שלה.
9. לקבוע כי מענקי פיתוח או כספים שמיועדים לתקציב הבלתי רגיל של רשות מקומית, במסגרת החלטת ממשלה או במסגרת קול קורא שאינם 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 –
- "פרויקט פיתוח" - פרויקטים בתקציב הבלתי רגיל;
- "רשות מקומית איתנה" - כהגדרתה בסעיף 232א לפקודת העיריות ובסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות ובכפוף לשינויים שיערכו בהגדרה זו כאמור בסעיף 2(א) להחלטה זו;
- "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 מלמדת 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 שמעמיס 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 שמשיית השלטון המרכזי על הלוואות שנטול 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 בביצועו של פרויקט פיתוח, אחד או יותר, באחת מהרשויות המקומיות שהתאגדו.

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.

מיוזמת

## בינוי ושיכון

### רפורמה בשוק השכירות

#### מחליטים

במטרה להקל על יוקר המחיייה ולשפר את איכות המגורים בשכירות ולאפשר למשקי בית למצוא בשוק השכירות תחליף ראוי למגורים בבעלות, תוך הגברת הוודאות והיציבות לשוכרים, הפחתת עלויות מעבר דירה 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 מנהל מינהל התכנון להנחות את עובדי לשכות התכנון לפעול בהתאם לתדריך.
2. לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), כך שוועדה מחוזית תוסמך לקבוע בתכנית לעניין דיור המיועד להשכרה לטווח ארוך, הוראה המחייבת בעלות אחודה על כל המבנה (להלן – **השכרה בבעלות אחודה**) ובלבד שהתקיימו התנאים הבאים:
  - א. שיעור זכויות הבנייה בתכנית הוא לכל הפחות כפל שיעור זכויות הבנייה שהיו ניתנות לתכנית שאינה להשכרה בבעלות אחודה בהתאם לתכנית המתאר החלה על אותו המתחם, ובמידה אין תכנית מתאר כפל השכויות יחושב משיעור זכויות בנייה שהוועדה היתה מאשרת אילו לא היה מדובר בהשכרה בבעלות אחודה.
  - ב. מספר יחידות הדיור בתכנית הוא לכל הפחות פי שלושה ממספר יחידות הדיור שהיו נקבעות בתכנית שאינה להשכרה בבעלות אחודה בהתאם לתכנית המתאר החלה על אותו המתחם, ואם ובמידה אין תכנית מתאר אז מספר יחידות הדיור שהוועדה היתה מאשרת אילו לא היה מדובר בהשכרה בבעלות אחודה.
  - ג. ניתנה חוות דעת היועץ המשפטי לוועדה מתכנן המחוז כי מאפייני הבנין הם ייחודיים וזאת בהתחשב בתמהיל גודל יחידות הדיור, היחס בין שטח יחידות הדיור ובין השטחים המשותפים, היקף זכויות הבנייה, והיקף עירוב השימושים שאושר במבנה, ובשל כל הוראה מוצדק לקבוע קביעת הוראה בתכנית אשר מחייבת שכל המבנה יהיה בבעלות אדם אחד, וזאת על מנת שניתן יהיה לנהל ולתחזק את המבנה בהתאם לייעודו.
  - ד. יחידות הדיור במבנה שהוקם לפי התכנית יושכרו בהשכרה לטווח ארוך.
  - ה. פיקוח על עמידה בתנאי הבעלות האחודה תבוצע באמצעים הבאים:
    - 1) מוסד התכנון ידווח למנהל על אישור התכנית;
    - 2) לא יינתן היתר בנייה מכח תכנית שבה הוראת בעלות אחודה, אלא אם כן נרשמה הערה בפנקסי המקרקעין לעניין ייעודם להשכרה ולעניין הבעלות האחודה;
    - 3) לא תירשם הערה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין אלא באישור מנהל;
    - 4) הפר בעלים של יחידות דיור בתכנית שחלה עליה הוראה של בעלות אחודה את התנאים להשכרה בטווח ארוך, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סעיף 14(א) ו-1(ב) בתוספת השישית.

1. 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, ובלבד שהמנהל, נתן בתום כל שנת מס, אישור כי כל יחידות הדיור במבנה שימשו להשכרה לטווח ארוך בשנת המס שחלפה;  
**"מנהל"** – כמשמעו בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה.

3. על מנת למצות את פוטנציאל הציפוף בדיור 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 לדיור (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 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 ממצאי הסקירה עובדה בפני קבינט הדיור בתוך 180 ימים ממועד החלטה זו.
5. לתקן את התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, בהתאם לעקרונות הבאים:
- תקנות לעריכת הגרלות לזכאים יקבעו על ידי השר הממונה בלבד.
  - סעיף 4(ב) לחוק ימחק כך שהאחזקה התקינה של הבניין תהיה באחריות בעל הבניין כאמור בסעיף 4(א) לחוק ללא צורך בקביעת תקנות לעניין דמי הניהול והאחזקה.
  - לתקן את מנגנון העדכון של דמי השכירות הקבוע בסעיף 5(2) בתוספת, כך שבעלים של יחידת דיור שהיא דיור 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:
- בסעיף 2א64, להרחיב את ההגדרה בפסקה (4) של "מקרקעין לצורכי דיור להשכרה" כך שתכלול גם מקרקעין העונים לאחד מהתנאים המפורטים מטה, והכול אם אישרה החברה הממשלתית לדיור להשכרה כי יחידות הדיור ישמשו למטרה של השכרה לטווח ארוך בלבד ואם נתנה החברה האמורה בתום כל שנת מס אישור כי כל יחידות הדיור שימשו להשכרה לטווח ארוך כאמור, בשנת המס שחלפה:
    - מקרקעין ובתנאי שנבנו על ידי קרן להשקעות במקרקעין (להלן - הקרן) 20 יחידות דיור 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.
    - 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 דיור למגורים לפחות, במתחם מקרקעין רצוף, או שנבנו 15 יחידות דיור כאמור לפחות עד תום שבע שנים מיום רכישת המקרקעין.
  - 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 להרחיב את בסיס הידע אודות שוק השכירות, ובכדי לצמצם את עיוותי המיסוי בשוק הדיור, מחליטים:
- 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.
  - לבטל את הפטור מחובת דיווח הקיימת ליחיד שיש לו דמי שכירות מתחת לתקרה כאמור בחוק פטור ממיסוי 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. בנוסף, לאפשר דיווח ידני פשוט שאינו דורש אוריינות טכנולוגית למי שנולד לפני שנת 1955.
  - להנחות את מנהל רשות המיסים להקים פלטפורמה לדיווח מקוון ופשוט על הכנסות מהשכרת דירת מגורים.
9. לקבוע כי אם בעלים של דירת מגורים יחידה משכיר את דירתו היחידה, בישראל או באזור, ושוכר דירת מגורים אחרת, לצרכי חישוב הכנסתו מהשכרת דירתו היחידה (להלן - הכנסתו מהשכרת דירות), יהיה רשאי להפחית מהכנסה האמורה, את דמי השכירות ששילם בעבור שכירת דירת המגורים האחרת (להלן - דמי השכירות ששילם), והכל בהתאם להוראות הקבועות להלן:
- דמי השכירות ששילם שיהיה ניתן להפחית מהכנסתו מהשכרת דירה לא יעלו על 7.5 אלף ש"ח או על דמי השכירות ששילם, לפי הנמוך.
  - 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 אזרחי), 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 הדיור בישראל, המהוות כ-750 אלפי יחידות, הושכרו. בהשוואה בין לאומית בשיעורי ההשכרה אל מול הבעלות, מדינת ישראל ממוקמת מעט מתחת לממוצע ואחרי מדינות מערביות הדומות לישראל, הכוללות את ארה"ב (35%), גרמניה (48%) ושוויץ (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; שוק השכירות כיום מתאפיין בחוסר ודאות וחוסר יציבות בשכר הדירה ובתנאי ההשכרה. במקרים רבים משפחה נדרשת לחתום על חוזה שכירות ולהיכנס לדירה, בלא שיהיה לו מידע מלא לגבי איכות הדירה שאליה היא נכנסת, התקופה הכוללת שהדירה תעמוד לרשותה, שכר הדירה שיידרשו לשלם לאחר תום תקופת החוזה או טיב השירות שיקבלו ממשכיר הדירה. בנוסף, בתקופת השכירות, ומדי שנה בשנה, נתון השוכר להחלטותיו של המשכיר ולנסיונות 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, תיקון עיוותים קיימים ושיפור שירותי הסיוע בדיור. 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; הרפורמה צפויה לספק שירותי דיור ראויים בקרבת אזורי התעסוקה והביקוש, גם ללא צורך בקניית דירה והון עצמי גבוה, לכן תשפר את הנגישות לאזורים אלו לפלח אוכלוסייה רחב ותשפר את המוביליות החברתית. בנוסף, מגורים בשכירות מאפשרים מעבר דירות בעלות פחות מאשר עלויות המעבר בין דירות בבעלות. כך, מועסקים יוכלו להעתיק את מקום מגוריהם לקרבת אזורי התעסוקה הרלוונטיים להם באופן פשוט יותר וכך תגדל הגמישות התעסוקתית במשק ותפחת היוממות, ולצד זאת גם תתאפשר תביא להתאמה טובה בין צרכי הדיור של משקי בית שונים לדירות בהם

גרים. לדוגמה, זוג הורים אשר ילדיהם גדלו ועזבו את הבית יוכלו לעבור לדירה קטנה יותר ולפנות את הדירה למשפחה גדולה אחרת. הרפומה 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 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 המיועדים לזוגות צעירים, אזרחים ותיקים או יחידים, ואף ניתן ליצור מתחמים משותפים בבניין שיחסכו מקום בדירות. יתר על כן, דירות קטנות אינן דשות מוסדות ציבור רבים מכיוון שמתאימים לזוגות צעירים ויחידים, ובכך מתאפשר להוסיף עוד יחידות דיור ללא השלכות משמעותיות על המרחב הציבורי. בנוסף, לאור מיקום פרויקטים אלו בקרבת מערכות תחבורה עתירות נוסעים ניתן להפחית את עלויות הבנייה בפרויקטים להשכרה דרך הפחתת תקן החניה, וכן גם דרך בנייה של מרחבי מגורים 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 מנהל התכנון, תדריך 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"תדריך התכנון להשכרה" שהוכן על ידי החברה הממשלתית "דירה להשכיר" ולהנחות את מנהל התכנון לאמץ את תדריך התכנון להשכרה עבור פרויקטים המתוכננים להשכרה. בנוסף, מוצע לאפשר למוסדות התכנון לקבוע בתכנית הוראה לבעלות אחודה, כך שיתאפשר לקבוע בתכנית את הפרויקטים המיועדים לשכירות מוסדית ארוכת טווח. זאת, תוך העצמה של זכויות הבניה על מנת ליישם העקרונות המפורטים בתדריך ותוך הבטחה של הכדאיות הכלכלית של פרויקטים אלו למול פרויקטים למכירה. יודגש, כי פרויקטים אלו יחויבו בחוזים ארוכי טווח. 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.

#### סעיף 5

התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 מגדירה את המאפיינים של דיור בהישג יד, הכוללים שכירות לטווח ארוך ושכירות במחיר מופחת. בעת חקיקתה של התוספת השישית עוד לא היו בישראל כמות פרויקטים לשכירות ארוכת טווח, וקבעו מנגנונים בירוקרטים משמעותיים בכדי לעצב את המוצר החדש של שכירות ארוכת טווח. כיום קיימים כבר מתקיים 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 שאי בעל הבניין להעלות את שכר הדירה אחד 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 הכלכליות לפעילות קרנות הריט ויסייעו בהסרת חסמים. 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 הקרן קרקע מתוכננת המיועדת לפרויקטים להשכרה, אך בשל עיכוב בהוצאת היתר הבנייה שאינו תלוי בהתנהלות הקרן היא אינה יכולה להגיע לשלב ההנבה במסגרת 5 השנים. לכן מוצע לאפשר לקרן הריט במקרים חריגים הארכה של שנתיים נוספות עד לאכלוס הפרויקט. בנוסף, מוצע לאפשר לקרן הריט לרכוש מקרקעין לצרכי השכרה בפריפריה המכילים 15 יחידות דיור לכל הפחות, במקום 20 כיום, וכן לאפשר לקרן הריט למכור חלק מהפרויקטים שברשותה לאחר 10 שנים מיום האכלוס, למשכיר ממשך אשר ימשיך להשכיר את הפרויקט עד לתום תקופת ההשכרה בת ה-20 שנים. 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), תש"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 הכנסה 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 הכנסה 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. 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 מעוות 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 לקראת הממשלה בתיאום עם משרד המשפטים. מוצע שסעיף זה יחול החל משנת 2022.

ברוח ה-OECD "Reforming the Taxation of Housing in Israel" שפורסם בשנת 2021, ממליץ הארגון לקבוע חובת דיווח על הכנסות מהשכרת דירות מגורים בהתאם לנהוג ברוב מדינות ה-OECD, דבר שהוכח כיעיל ואפקטיבי. ברוב כותב הארגון כי ביטול הפטור על חובת הדיווח תשפר את הוודאות בשוק, תאפשר למקבלי המדיניות ולשחקנים השונים בשוק ליהנות ממידע מהימן על שוק השכירות בישראל והעלמות המס הקימות כיום בשוק יופחתו.

## סעיף 9

בכדי להקל בעלים שיש לו דירה יחידה שאותה הוא משכיר, כאשר באותה תקופה הוא שוכר דירת מגורים אחרת, מוצע לקבוע אפשרות לנכות מהכנסות השכירות מדירת המגורים את הוצאות השכירות שמשלם אף על פי שאלה הוצאות פרטיות אשר אינן אמורות להיות מנוכות לפי עקרונות מס הכנסה 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 שח 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 מהכנסה מדמי השכירות או מהמס החל עליה. כמו כן, לענין חישוב מס השבח החל במכירת הדירה, ייוסף לשווי המכירה הסכום המרבי של הפחת או הפחתה 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 לועד 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

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.



# תיקון עיוותים במיסוי מקרקעין לעידוד המשך ירידת מחירים בשוק הדיור

## מחליטים

במטרה לתת מענה לעלויות שחלו במחירי הדיור בישראל בשנים 2021 – 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 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 שיעשו 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 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) רכישה של הקרקע הוא 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 קטן זה יראו בקבלת אישור להספקת חשמל, מים או חיבור של טלפון לבניין, לפי סעיף 265 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 1 לעיל, חייב בתשלום מס השבח הרגיל, כל עוד לא התקיימו התנאים המזכים להפחתת שיעור המס כאמור. עם התקיימות התנאים המזכים, יהא זכאי המוכר להחזר מס ששילם ויחולו לענין זה הוראות סעיף 103א לחוק. מנהל רשות המסים רשאי לדחות את תשלום המס, כולו או חלקו, אם המוכ 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 49ג(1) בה 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 9ג(2) 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 48א 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 48א(ב) או 48א(ב3) לפי העניין (ליניאריות חדשה), אלא אם הוציא היתר בנייה לדירה, כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 עד ליום 31.12.2026.
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 76א 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 הדוח, מוצע לקדם את הצעדים המפורטים לצמצום עיוותי המס ולהאצת הבנייה.

### לסעיף 1

סעיף 48א(ב1) לחוק מיסוי מקרקעין קובע כי סכום מס השבח לגבי מקרקעין שנרכשו עד יום כ' בחשוון התשס"ב (6 בנובמבר 2001), מחושב באופן ליניארי, כך שעל השבח הריאלי עד יום כ' בחשוון התשס"ב (6 בנובמבר 2001) מוטל מס בשיעור מס ההכנסה שחל על היחיד לפי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה (ראו פסקת משנה א) של סעיף 48א(ב1) לחוק), ועל השבח הריאלי שמיום כ"א בחשוון התשס"ב (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 48א(ד1) לחוק מיסוי מקרקעין מסייג את האמור וקובע ששיעור מס השבח לגבי מקרקעין שנרכשו בתקופה שעד יום ט"ו בניסן התשכ"א (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 ט"ו בניסן התשכ"א (1 באפריל 1961) עד יום כ' בחשוון התשס"ב (6 בנובמבר 2001), מוטל על השבח הריאלי שנצמח עד יום כ' בחשוון התשס"ב (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 כ' בחשוון התשס"ב (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 כ"א בחשוון התשס"ב (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 ל' בכסל"ו התשפ"ה (31 בדצמבר 2026) – יחול שיעור מופחת של מס שבח, על חלק מהשבח הריאלי שנצבר עד יום כ"א בחשוון התשס"ב (7 בנובמבר 2001), שיהיה בשיעור המס הקבוע בסעיף 48א(ב1) 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 כ"א בחשון התשס"ב (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 שיתמריץ 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 לתמריץ 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 ליולי 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", מקטיג 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 כ"ט באב התשע"ג (5 באוגוסט 2013), פורסם חוק לשינוי סדרי עדיפויות לאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 (ס"ח התשע"ג, עמ' 116). 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 כ"ט בטבת התשע"ד (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 31.12.2026.

בשל הרצון לעודד בניית דירות על קרקע פנויה ובכדי לאפשר לבעלים של קרקעות כאמור אשר הייתה להם ציפייה ליהנות מהחישוב הליניארי המוטב לממש את ציפיתם זו, מוצע לתת פרק זמן למי שבבעלותו קרקע כאמור להוציא היתר בנייה לשם בניית דירת מגורים, ואם יעשה כן, ילקבל 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.

## 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 לקידומן של תכניות מכוח סעיף 23 לתמ"א 38, המייצרות את התשתית התכנונית הנדרשת לקידום הליכי התחדשות עירונית מבוססי 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 הנגזרים מהיקפי הבניה העתידית ומפרויקטים נרחבים להתחדשות עירונית:

### העמקת ההתחדשות העירונית באזורי הביקוש

1. לתקן את סעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק 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 מבניהם. על מתחם שהוכרז כאמור, שיש בו פחות מ – 24 יחידות, לא יחולו הוראות חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006.
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, כך שמספר יחידות הדיור המוצע בתכנית יהיה לכל הפחות מכפלה של מספר היחידות הקיימות ב- 5. תכנית כאמור תכלול התייחסות מיוחדת לאזורים בהם קיימת סבירות להוספת שטחי מסחר ותעסוקה וכן יסמנו במסגרתה השכונות השונות בהן קיים פוטנציאל להוספת יחידות דיור, וייצרו מנגנון תמריצי בו בעלי הקרקע מתחרים על כמות זכויות בנייה מוגבלת, במטרה לעודד את קידום התכניות המפורטות.
3. לתקן את סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כך שלא תינתן זכות להגשת תביעת פיצויים בגין פגיעה עקיפה מאישורה של התכנית חדשה, אם עברו עשר שנים מיום תחילתה של תכנית קודמת החלה על המקרקעין או על מקרקעין גובלים. אין בהוראות התיקון האמור כדי לגרוע מהוראות סעיף 200 בחוק התכנון והבניה.
4. להנחות את מנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית לקדם תכניות התחדשות עירונית שבמסגרתן יכללו שטחים הכוללים יחידות צמודות קרקע.
5. 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, היועצת המשפטית לממשלה, וראש מנהל התכנון, 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 לקבינט הדיור הממשלתי ולשר הבינוי והשיכון ולשר האוצר בתוך 120 ימים מיום קבלת החלטה זו.

### תוספת אלפי יחידות דיור בהליך מהיר

6. על מנת להגדיל את היצע יחידות הדיור באמצעות תוספת יחידות דיור צמודות קרקע ותוספת שטחי בניה, לתקן את סעיף 151 לחוק התכנון והבניה, בהתבסס על הוראות חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 117 – הוראת שעה), התשע"ז-2017, בשינויים ובעקרונות הבאים:
  - א. ועדה מקומית תהא רשאית לאשר הקלה מתכנית בדרך של תוספת דירות למגורים ביחידות דיור צמודות קרקע, באופן של פיצול דירה קיימת. לצורך כך רשאית הוועדה המקומית במסגרת הליך ההקלה לאשר תוספת לשטח הכולל המותר לבניה בדירה הקיימת, בשיעור של עד 45 מ"ר לכל דירה שמבוקש שתתווסף באמצעות פיצול.
  - ב. ששטח כל דירה שתיווסף יהיה לפחות 45 מ"ר.

- ג. על אף האמור בסעיף קטן (א), לא ניתן יהיה לאשר תוספת לשטח הדירה הקיימת אם היתה הדירה ברשות מקומית המנויה בתוספת לצו רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ג-2022, וכן ביישוב שהוא קיבוץ, מושב שיתופי, מושב עובדים או כפר שיתופי, למעט בהרחבה של אחד מיישובים אלו.
- ד. על השבחה במקרקעין בשל הקלה מתוקף סעיף זה יחול היטל השבחה מלא.
- ה. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (ג), ניתן לאשר הקלה כאמור גם ביישוב שנקבעה לגביו מגבלה על היקף יחידות הדיור בתכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35), בכלל המחוזות, באופן שבו דירות שיתוספו לפי הקלה זו, לא יחשבו כחריגה מהמגבלה האמורה ובלבד שסך הדירות כאמור לא יעלה על 15% מהיקף יחידות הדיור שנקבעה במגבלה.
- ו. בעל המקרקעין יהיה רשאי להעביר בעלות בדירת מגורים שביטול תוספת יחידת דיור שאושר מכוח סעיף זה, והחזרת המצב לקדמותו, יצריך היתר.
- ז. התכנית כאמור בסעיף קטן (א) נכנסה לתוקף לפני יום 1 בינואר 2020.
- ח. תיקון זה יחול כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים מיום תחילתו של החוק.
7. להנחות את המפקד הצבאי להטמיע, בשינויים המחויבים ובהתאמה להוראות הדין ותחיקת הביטחון, את יישום החלטה זו, ככל שנדרש, באזור יהודה ושומרון.
- הרחבת הטבות להתחדשות בניינית מבוססת תכנון**
8. 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 חיזוק 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 (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 חיזוק בתים משותפים, או בהליך נפרד, וצורפו לתביעה שני אלה:
- ג. ראייה לבנייה או לשימוש שלא כדין ברכוש המשותף או בשטח הגובל לבניין או לפיצול דירות שלא כדין;
- 1) 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.
- 2) המפקח לא יאשר ביצוע עבודה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 5 לחוק חיזוק בתים משותפים, אם בעל הדירה המתנגד הוא קשיש המתגורר בדירה בבית המשותף ולא הוצעה לו, לפחות אחת מהחלופות המנויות בסעיף 2(ב)(6) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006 (להלן – **חוק פינוי ובינוי**), לפי בחירת היוזם, נוסף על האפשרות לקבל דירת תמורה;
- לעניין זה – **"קשיש"** - בעל דירה בבית המשותף שבמועד שבו נחתמה עסקה ראשונה לפי תכנית החיזוק, מלאו לו, על פי הרישום במרשם האוכלוסין, 80 שנים.
9. להחיל את הטבות המס הניתנות כיום לעסקה לפי תכנית חיזוק גם על תכנית החלה על מבנה טעון חיזוק, ואת אלו הניתנות לפרוייקטי פינוי ובינוי על פרוייקטי 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 במכירת זכות במקרקעין שתמורתה מושפעת מזכויות בניה לפי תמ"א 38, יחול, בשינויים המחויבים, גם על מתן שירותי בנייה לפי תכנית החלה על מבנה הטעון חיזוק, 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 149גלג1 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.

בהמשך לכך, לקבוע שבעסקאות התחדשות בניינית התנאי לכך שהפטור לא יחול במכירת הדירה על ידי הקרוב הוא שהמעביר לא היה יכול לקבל את הפטור אילו הוא 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 במקביל, וסופה ביום המכירה של העסקאות באותו בניין. ושיראו לעניין נכסים אלה את המוכר ואת הקרוב כמוכר אחד.

ג. 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 במכירתה 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.

ד. 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(ב1).

ה. לתקן את הפטורים המיוחדים לקשיש במסגרת עסקאות התחדשות עירונית (לרבות הפטורים שיינתנו במסגרת עסקת התחדשות בניינית כאמור בסעיף קטן (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.

ו. לקבוע כי ככל שיזם 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).

ז. 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

10. 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)(1) ו(2) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, לא תהיה מותנית בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, ככל שמועצת העיר או ועדה מקומית של הרשות נתנה את הסכמתה, או המליצה, בפני מוסד תכנוני לקדם את התכנית שעל בסיסה התבקש המנהל להכריז על השטח כאמור.

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.

ג. יובהר, כי ההכרזה לבקשת יזם תינתן ככל שקיימות בשטח 24 יחידות לפחות ויש תכנית פינוי בינוי שהופקדה או אושרה, הכוללת לכל הפחות הכפלה של מספר יחידות הדיור הקיימות או 70 יחידות, לפי הגבוה מבניהם.

11. 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:

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 במקביל 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.

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.

12. 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

13. 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 מנהל מנהל התכנון, ובהשתתפות המנהל הכללי של משרד החינוך, המנהל הכללי של משרד השיכון, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ומנהל הרשות להתחדשות עירונית, 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.



14. להטיל על השרים לתקן את מבחני התמיכה העוסקים בתמיכה לבינוי במוסדות ציבור, כך שלפחות 15% מהסכום המוקצה לתמיכות בכל מבחן תמיכה ייועד למבני ציבור העונים לאחד משני התנאים הבאים:
- בינוי מוסדות ציבור במסגרת עירוב שימושים סחירים באותו המבנה;
  - בינוי מוסדות ציבור שונים תוך יצירת מתחם ציבורי אחד באותו המבנה.

#### קידום פתרונות לעסקאות חוסמות בהתחדשות עירונית

15. במטרה לסייע בקידום פרויקטים להתחדשות עירונית שבהם התקיימו עסקאות חוסמות, לתקן את חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בהתאם לעקרונות אלה:
- לקבוע כי עסקאות פינוי בינוי שנחתמו בין בעלי דירות באותו בניין או במקבץ בניינים ובין מספר יזמים יפקעו בחלוף שישה חודשים מהמועד שמנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן - המנהל) קבע כי עסקאות אלו הן עסקאות חוסמות.
  - המנהל יהיה רשאי לקבוע, מיום הפניה כאמור בסעיף קטן (ג) ובתוך תקופה של עד 120 יום, כי עסקאות פינוי בינוי שנחתמו בין בעלי דירות ויזמים במקרקעין הן עסקאות חוסמות, ככל שמצא כי מתקיימים כל אלו:
    - המקרקעין שלגביהם נחתמו העסקאות הוכרוזו כמתחם פינוי בינוי לפי סעיף 14(א)(1) לחוק הרשות הממשלתית או שניתן ביחס אליהם אישור מקדמי לפי ס' 14(ג) לחוק או שהם כוללים לכל הפחות 24 יחידות דיור ומוצעת לגביהם תכנית פינוי בינוי הכוללת לפחות מכפלת מספר היחידות הקיימות או 70 יחידות לפחות, הגבוהה מבניהם, שקיבלה אישור עקרוני של מהנדס הרשות המקומית.
    - שני יזמים לפחות התקשרו בעסקאות פינוי ובינוי לגבי המקרקעין האמורים בסעיף (1), כאשר כל אחד מהם התקשר לפחות עם בעלים של 20% מהדירות במקרקעין ולא יותר מ-59% ליזם.
    - חלפה לכל הפחות שנה מהמועד בו נחתמה עסקת פינוי בינוי ראשונה לגבי מקרקעין, ואם היו במקרקעין יותר מ-120 יחידות, חלפו לכל הפחות שנתיים מאותו מועד.
- ג. המנהל ידון בבקשה לפי סעיף קטן (ב) לבקשת יזם שהתקשר עם בעלים של לפחות 20% מהדירות במקרקעין או של בעלים של לפחות 10% מהדירות במקרקעין, בין אם התקשרו עם יזם ובין אם לאו. מגיש הבקשה ישלח העתק מבקשתו לכלל בעלי הדירות במקרקעין האמורים.
- ד. לא יכריז המנהל כי העסקאות הן עסקאות חוסמות וזאת ככל שרוב בעלי הדירות במקרקעין האמורים קיבלו החלטה הדוחה את הבקשה שהוגשה לפי סעיף קטן (ג), וזאת לא יאוחר מ-90 ימים מיום שהוגשה.
- ה. קבע המנהל כי מדובר בעסקאות חוסמות, יהיו רשאים היזמים להודיע בכתב למנהל כי הגיעו להסכמות, והחלטת המנהל תבוטל על ידו.
- ו. פקעה עסקת פינוי בינוי בשל החלטת המנהל כאמור, לא יהיה לה עוד תוקף והיזם עמו בוטלה העסקה לא יהיה זכאי לתשלום בשל כך, ולא תהיה לו כל טענה כנגד המנהל או המדינה בקשר להחלטה.

#### 16. בהחלטה זו –

- “יחידה צמודת קרקע” – דירה על מגרש שלפי ייעודו מיועד לבניית ארבע יחידות לדונם לכל היותר, ואשר מעליה או מתחתיה אין דירה נוספת.
- “פגיעה עקיפה” – פגיעה מתכנית שאינו שינוי ייעוד או שינוי הזכויות החלות על המקרקעין.

#### 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, התחדשות עירונית במרכזי הערים מאפשרת הגדלת ההיצע הזמין למגורים בנגישות לתעסוקה איכותית בפריזן גבוה תוך חיסכון בזמן נסיעה עקב ירידה ביוממות ועל כן צפויה להוביל להשפעה חיובית משמעותית על הפעילות הכלכלית ולהגדלת התוצר. כמו כן, בניה במסגרת התחדשות 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 התחדשות 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. התחדשות 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 התחדשות 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 והאמצעים 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 התחדשות 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 העתידיות 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 שישפר 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 התחדשות מתחמית היא, שקידום של התחדשות עירונית ברמה הבניינית היו נחות לעומת התחדשות 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" 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 שניהם אמונות על מתן מענה מיטבי לעיר, הפכה ההתחדשות הבניינית למוצר שווה ערך

להתחדשות המתחמית, ומשך 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 מנהלת התכנון לקדם את התדריך המעודכן. תדריך זה אכן פורסם בשנת 2018. במהלך שנים אלו עברה ההתחדשות העירונית בישראל תהליכים משמעותיים ביותר, כך לדוגמה בעוד בשנת 2016 הוצאו כ 12,600 היתרי בנייה בהתחדשות עירונית בשנת 2021 כבר הוצאה כ 19,200 היתרי בנייה.

כעת, לאחר שעברו למעלה מחמש שנים מההחלטה על הכנת תדריך 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 החידושים 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 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 שעמידות 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 הדיירות 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- פגיעה עקיפה עקב תכנית

סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן- חוק התכנון והבניה), הוא הסדר ייחודי, שמכוון ניתן פיצוי על פגיעה במקרקעין בשל תכנית, שלא במסגרת דיני ההפקעה. הסעיף מתחם את המקרקעין המזכים בפיצוי מגדיר את הזכאי לפיצוי וקובע את הגורם המפצה.

הפגיעה במקרקעין על-ידי תכנית כפופה להוכחת קשר סיבתי בין התכנית ובין הפגיעה בערך המקרקעין. בהקשר זה הבחינה הבחינה בין פגיעה ישירה במקרקעין ובין פגיעה עקיפה בהם, ובחנה את גבולות הקשר הסיבתי הנדרש לצורך תחולתו של הסעיף. פגיעה ישירה במקרקעין מתרחשת כאשר התכנית חלה על המקרקעין עצמם ומשנה את הנורמות המשפטיות החלות עליה, ובגין כך נפגע ערכם באופן ישיר; פגיעה עקיפה היא פגיעה שהקשר הסיבתי בינה לבין הנזק לערך המקרקעין רחוק יותר. מקרה טיפוסי

הוא כאשר תכנית מוחלת על מקרקעין סמוכים, ומאפשרת חסימת נוף, אוויר או אור, או גורמת לרעש ולמטרדים נוספים ראו ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 473, 463 (1995).

מוצע לתקן את סעיף 197 לחוק התכנון והבניה כך שלא תינתן זכות לתביעת פיצויים לירידת ערך מכוח סעיף 197 כתוצאה מאישור תכנית, ביחס למקרקעין שנפגעו בפגיעה עקיפה. על אף האמור, מוצע כי, זכות לתביעת פיצויים בגין ירידת ערך בפגיעה עקיפה תינתן רק במקרה שבו טרם עברו עשר שנים מיום אישורה של התכנית הקודמת – לעניין סעיף זה – תכנית קודמת היא תכנית אשר קבעה את תכונות הקרקע כולן או חלקן, ששוננו על ידי התכנית הפוגעת.

יש לציין כי הצעה לתיקון סעיף 197 קודמה במסגרת הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 101), התש"ע-2010. מדובר בהצעת חוק ממשלתית אשר התקבלה בקריאה ראשונה ביום 17 במרס 2010, והוועדה דנה בה לקראת הקריאה השנייה והקריאה השלישית בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. סביב התיקונים שהצעת החוק הציעה התקיימו דיונים מקצועיים רבים, והנוסח המוצע כעת מתבסס על הנוסח האחרון שעבר את הוועדה לקריאה שנייה ושלישית.

#### סעיף 4- 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 מתאר שכונתיות 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 5- 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, ומטה התכנון הלאומי. 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 6-7 - תוספת אלפי יחידות דיור בהליך מהיר

במסגרת חוק התכנון והבניה (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 לקבוע למשך חמש שנים נוספות הוראת שעה ברוח תיקון 117 וזאת במספר שינויים ובהם, בין השאר, מתן אפשרות לתוספת של 45 מ"ר; ההקלה לא תחול בתחומי רשויות מקומיות אשר בתחומן צפוי לעבור המטרו וזאת על מנת שלא לפגוע בהיתכנות הפרויקטי התחדשות עירוניים עתידיים ברשויות מקומיות אלו וכן ביישובים חקלאיים כגון מושבים וקיבוצים נוכח ההסדרים הקנייניים הייחודיים החלים בשטחם; שיעור היטל ההשבתה יהיה מלא בהתאם לנהוג; ניתן יהיה לתת הקלה כאמור גם בישוב שחלה עליו מגבלה בתמ"א 35 כמפורט בגוף הצעת ההחלטה; לנוכח היתרונות הגלומים בהסדרת הקניין של יחידת הדיור, ניתן יהיה להעביר את הבעלות בדירה החדשה שתיתוסף; ביטול הפיצול יצריך היתר וזאת על מנת למנוע שימוש לרעה בהקלה זו באופן שבו הגדלת ההיצע תהיה לזמן קצר בלבד. יצוין כי מוצע שההקלה תתאפשר רק ביחס לתכנית שנכנסה לתוקף לפני יום 1 בינואר 2020. בנוסף מוצע להטיל על השר האחראי לפעול לצורך הטמעת ההסדר באזור יהודה ושומרון.

#### סעיף 8- השוואת תנאי ההתחדשות הבניינית

במטרה ליעל ולהקל על תהליכי התכנון וגיבוש 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).

בנוסף, במטרה להחליש את כוח הסירוב של סרבנים מועדים אלו מוצע לקבוע כי הממונה יהיה רשאי לקבוע שבעלי דירות שנראה שיש חשש לקשר סיבתי בין סירובם לביצוע הפרויקט לבין שימוש שלא כדין שנעשה 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 9- השוואת תנאי המיסוי

סעיף 49(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 ליזם וקבלת הדירה חלופית מהיזם, כך שהפטור יינתן לבעל זכויות המחזיק גם ביותר מיחידת דיור אחת. בכדי לאפשר את מתן ההטבות לקשיש המזוכרות 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 10- 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 (שבת, 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 כה 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 62(א) 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 ככל מספר זה ולפחות 70 יחידות, וכי יהיה רשאי לקבוע כללים לעניין אופן הגשת הבקשה לאישור מקדמי.

### סעיף 11- פנייה לשמאי פינוי בינוי

בכדי 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 ב שני 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 12 - 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 אושרו ואף מאושרות תוך עמידה ברף רווחיות מינימאלי. מצב זה מעלה חשש כי במצב בו מחירי הדירות יורדים, המחוח 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 13 - עדכון התדריך 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 מטרו 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 14 - 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 ליעול 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 יועד למבני ציבור אשר יש בהם עירוב שימושים או ריכוז מוסדות ציבור שונים.

#### סעיף 15 - 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 עסקאות פינוי בינוי שנחתמו בין בעלי דירות ובין מספר יזמים במקרקעין יפקעו 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 או של 10% מבעלי הדירות במקרקעין. ככל שעסקה פקעה בעקבות החלטה זו, לא יהיה היזם זכאי לתשלום כלשהו 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.

#### **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.

## מו"פ השכלה גבוהה, תקשורת

### האצת שוק העבודה באמצעות קידום ההון האנושי והתאמה 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 – החלטת ממשלה 212) ומס' 1852 מיום 11 בספטמבר 2022 (להלן – החלטת ממשלה 1852) ולנוכח החשיבות שרואה הממשלה בהעלאת הפיריון במשק באמצעות הקניית מיומנויות דיגיטליות וכן בקידום שוויון הזדמנויות בין קבוצות האוכלוסייה השונות:

#### חיזוק המיומנויות הנרכשות במערכת החינוך

1. לרשום את הודעת שר החינוך על הפעלת תכנית עבודה בשנים תשפ"ג-תשפ"ח להגדלת מספר המסיימים בגרות ברמת 5 יחידות לימוד במצטרף המקצועות מתמטיקה, אנגלית, פיזיקה או מחשבים (להלן – בגרות 'טק'), בהתאם לדו"ח ממצאי הביניים שצורף כנספח להחלטת ממשלה 1852. יעדי התכנית הינם כדלקמן:
2. 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.
3. התכנית תיושם במודל של שיתוף פעולה בין-מגזרי (ציבורי, שלישי ופרטי, להלן – מודל 'קולקטיב אימפקט').
4. 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'.
5. לרשום את הודעת משרדי החינוך והחדשנות, המדע והטכנולוגיה, כי ימשיכו בשנת הלימודים התשפ"ד בהפעלת הפיילוט של תכנית 'הייטקלאס' בחטיבות הביניים, וזאת בהתאם ליעדי התכנית לעיל.
6. להטיל על שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, להנחות את משרדו לפעול, לאור יעדי התכנית לעיל ובתיאום עם משרד החינוך, לחיזוק המיומנויות הדיגיטליות ולהקניית כישורים חיוניים בקרב תלמידים בחטיבת הביניים והחטיבה העליונה המשתייכים לאוכלוסיות הנשים, הפריפריה, אוכלוסיית המיעוטים והחברה החרדית, בעבור תמיכה בהשגת היעדים כאמור להגדלת מספר המסיימים בגרות 'טק', תוך דגש על עידוד נשים לבחירה בבגרות 'טק'.

#### תכנית 'הייטק 3' באקדמיה

7. לרשום את הודעת הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן – ות"ת) בבקשה כי במסגרת פעילותה להגדלת מספר הסטודנטים החדשים למקצועות הייטק, כפי שהוגדרו על-ידי ות"ת בדו"ח הוועדה להגדלת כוח אדם אקדמי במקצועות טכנולוגיה עילית, בשנים התשפ"ג עד התשפ"ח ב-20% ו-30% באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות בהתאמה ביחס לשנת התשפ"ב, וכפי שצויינה בהחלטת ממשלה מס' 1852, תפעל להשגת היעדים הבאים:
  - א. הגדלת שיעור הסטודנטיות הנשים למקצועות הייטק, כך ששיעור הסטודנטיות יגדל לכ-40% מסך הסטודנטים החדשים לרבות באוניברסיטאות, וזאת עד לשנת הלימודים התשפ"ח;
  - ב. הגדלת שיעור הסטודנטים למקצועות הייטק מקרב אוכלוסיית המיעוטים, כך ששיעורם יגדל לכ-20% מסך הסטודנטים החדשים לרבות באוניברסיטאות, וזאת עד לשנת הלימודים התשפ"ח;



- ג. צמצום 50% מהפער בין שיעור הנשירה של סטודנטים מאוכלוסיות בייצוג חסר במקצועות ההייטק לזה של סטודנטים יהודים עד לשנת הלימודים התשפ"ה.
8. לרשום את הודעת ות"ת כי החל משנת הלימודים התשפ"ד תעודד מוסדות אקדמיים שיישמו את מודל לימודי הצבירה, המאפשר את יצירתם של מקבצי קורסים לקידום התעסוקתיות של בוגריהן בשוק העבודה הדיגיטלי, לרבות בתעשייה עתירת הידע.
9. לרשום את הודעת ות"ת כי החל משנת הלימודים התשפ"ד תפעיל תכנית להגברת השימוש בשפה האנגלית במוסדות האקדמיים ולהפיכת הקמפוסים לבין-לאומיים עבור שיפורי ההתבטאות באנגלית של בוגרי מערכת ההשכלה הגבוהה.
10. לרשום את הודעת יושב ראש ות"ת כי יפנה למרכז הארצי לבחינות ולהערכה (להלן – מאל"ו) בבקשה לעדכן את פרק האנגלית בבחינה הפסיכומטרית ובבחינת המיון לרמות באנגלית, כך שיכלול 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 רשות החדשנות כי תפעל להכוונת כלי הביצוע שלה לתמיכה בהכשרות חוץ-אקדמיות המיועדות לשילוב של נשים, אוכלוסיית הפריפריה, החברה הערבית והחברה החרדית (להלן – קבוצות בייצוג חסר) במשרות 'טק', וזאת בשיתוף פעולה עם זרוע העבודה.
13. לרשום את הודעת זרוע העבודה ורשות החדשנות כי יפעלו במשותף ובתיאום עם נציגי תעשייה, להסרת חסמים להשתלבותן של נשים בתפקידים טכנולוגיים, לרבות באמצעות פעילות מתואמת להגדלת היצע הנשים המתאימות למועמדות לתפקידים אלה מלכתחילה, ולעידוד אימוץ מדיניות תומכת התקדמות נשים בתפקידים אלה בפרט ובחברות הייטק ככלל.
14. להנחות את משרד האוצר לעדכן את הסדר ניכוי הוצאות שהייה למומחים זרים, כהגדרתם בתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות שהייה לתושב חוץ), התשל"ט-1979, כך שיתאים למשך אשורת מומחה זר להייטק'.

#### מעקב ובקרה

15. לאור הצורך לגבש מאגר מידע ונתונים מעודכנים ביחס למועסקים במשרות 'טק', והצורך בטיוב ריכוז הנתונים שסייעו בזיהוי מגמות תעסוקה במשק:
- א. לרשום את הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי תפעל לעדכון ספר המקצועות ביחס למקצועות הטכנולוגיים ולמקצועות הצמיחה, וכן כי תבנה בשיתוף עם רשות החדשנות סקר ייעודי לאיסוף נתונים רחבים, לרבות נתוני שכר והכשרות, על העובדים בענפי הייטק 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.
- ב. לרשום את הודעת רשות החדשנות וזרוע העבודה כי יבחנו שימוש בפלטפורמה דיגיטלית ליצירת תמונת נתונים מקיפה ועדכנית אודות היקף המועסקים במשרות טק ובענפי הייטק, לרבות תיאורי תפקיד, הכשרות, כישורים ושכר, וכן נתונים אודות היקף המשרות הפנויות. הבחינה כאמור תכלול, בין היתר, התייחסות להיבטים משפטיים, לרבות היבטי הגנת הפרטיות, שייבחנו תוך התייעצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה.
16. להקים צוות בין-משרדי למעקב אחר יישום סעיפי החלטה זו, בו יהיו שותפים המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, המנהל הכללי של משרד החינוך, המנהל הכללי של משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, יושב ראש ות"ת, המנהל הכללי של רשות החדשנות, הממונה על זרוע העבודה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמם. בראשות הצוות יעמוד יושב ראש הוועדה להגדלת ההון האנושי בהייטק. בצוות יהיו חברים שני נציגי ציבור נוספים שימונו בהסמכת המשרדים השותפים.

## דברי הסבר

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

רמת המיומנויות הכללית בישראל נמוכה ביחס למוצע ה-OECD. בסקר PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) נמצא כי הן המיומנות הכמותית והן מיומנות פתרון הבעיות בסביבה עתירת טכנולוגיה של המועסקים בישראל נמוכות ממוצע 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.

### סעיפים 1 ו-2:

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 במצרך 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 3:

מוצע כי התכנית תיושם במודל של שיתוף פעולה בין-מגזרי, במסגרתו משלבים כוחות המגזר הציבורי, השלישי והפרטי, להשגת יעדי משותפים.

### סעיף 4:

לצורך עמידה ביעדים המערכתיים המנויים בסעיף 2, 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 5:

מוצע לרשום את הודעת משרדי החינוך והחדשנות, המדע והטכנולוגיה, כי ימשיכו בשנת הלימודים התשפ"ד בהפעלת הפיילוט של תכנית 'הייטקלאס' בחטיבות הביניים, וזאת בהתאם ליעדי התכנית המנויים בסעיף 2.

#### סעיף 6:

מוצע להטיל על שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, להנחות את משרדו לפעול, לאור יעדי התכנית לעיל ובתיאום עם משרד החינוך, לחיזוק המיומנויות הדיגיטליות ולהקניית כישורים חיוניים בקרב תלמידים בחטיבות הביניים והחטיבה העליונה המשתייכים לאוכלוסיות הנשים, הפריפריה, המיעוטים והחברה החרדית. זאת, בעבור תמיכה בהשגת היעדים להגדלת מספר המסיימים בגרות 'טק' המנויים בסעיף 2, תוך דגש על עידוד נשים לבחירה בכגרות 'טק'.

#### סעיף 7:

מוצע לרשום את הודעת הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן – ות"ת) בבקשה כי במסגרת פעילותה בשנים התשפ"ג עד התשפ"ח להגדלת מספר הסטודנטים החדשים למקצועות הייטק, כפי שהוגדרו על-ידי ות"ת בדו"ח הוועדה להגדלת כוח אדם אקדמי במקצועות טכנולוגיה עילית, ב-20% ו-30% באוניברסיטאות ובמכללות האקדמיות בהתאמה ביחס לשנת התשפ"ב (אשר צוינה בהחלטת ממשלה מס' 1852), תפעל להשגת היעדים הבאים:

1. הגדלת שיעור הסטודנטיות הנשים למקצועות הייטק, כך ששיעור הסטודנטיות יגדל לכ-40% מסך הסטודנטים החדשים לרבות באוניברסיטאות, וזאת עד לשנת הלימודים התשפ"ח;
  2. הגדלת שיעור הסטודנטים למקצועות הייטק מקרב אוכלוסיית המיעוטים, כך ששיעורם יגדל לכ-20% מסך הסטודנטים החדשים לרבות באוניברסיטאות, וזאת עד לשנת הלימודים התשפ"ח;
  3. צמצום 50% מהפער בין שיעור הנשירה של סטודנטים מאוכלוסיות בייצוג חסר במקצועות ההייטק לזה של סטודנטים יהודים עד לשנת הלימודים התשפ"ה.
- נכון לשנת תשפ"ב, נשים היוו כ-30% מהסטודנטים החדשים, ואילו סטודנטים מקרב אוכלוסיית המיעוטים היוו כ-15% מהסטודנטים החדשים.

#### סעיף 8:

מוצע לרשום את הודעת ות"ת כי החל משנת הלימודים התשפ"ד תעודד מוסדות אקדמיים שיישמו את מודל לימודי הצבירה, המאפשר את יצירתם של מקבצי קורסים לקידום התעסוקתיות של בוגריהן בשוק העבודה הדיגיטלי, לרבות בתעשייה עתירת הידע.

#### סעיפים 9 ו-10:

מוצע לרשום את הודעת ות"ת כי החל משנת הלימודים התשפ"ד תפעיל תכנית להגברת השימוש בשפה האנגלית במוסדות האקדמיים ולהפיכת הקמפוסים לביין-לאומיים עבור שיפור כישורי ההתבטאות באנגלית של בוגרי מערכת ההשכלה הגבוהה. במסגרת זאת, מוצע לרשום את הודעת יושב ראש ות"ת כי יפנה למרכז הארצי לבחינות ולהערכה (להלן – מאל"ו) בבקשה לעדכן את פרק האנגלית בבחינה הפסיכומטרית ובבחינת המיון לרמות באנגלית, כך שיכלול 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:

מוצע לרשום את רשות החדשנות כי תפעל להכוונת כלי הביצוע שלה לתמיכה בהכשרות חוץ-אקדמיות לשילוב של נשים, אוכלוסיית הפריפריה, החברה הערבית והחברה החרדית (להלן – קבוצות בייצוג חסר) במשרות 'טק', וזאת תוך שיתוף פעולה עם זרוע העבודה.

#### סעיף 13:

מוצע לרשום את הודעת זרוע העבודה ורשות החדשנות וכי יפעלו במשותף ובתיאום עם נציגי תעשייה, להסרת חסמים להשתלבותן של נשים בתפקידים טכנולוגיים, לרבות באמצעות פעילות מתואמת להגדלת

היצע הנשים המתאימות למועמדות לתפקידים אלה מלכתחילה, ולעידוד אימוץ מדיניות תומכת התקדמות נשים בתפקידים אלה בפרט ובחברות הייטק ככלל.

#### סעיף 14 :

מוצע להנחות את משרד האוצר לעדכן את הסדר ניכוי הוצאות שהייה למומחים זרים, כהגדרתם בתקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות שהייה לתושב חוץ), התשל"ט-1979, כך שיתאים למשך אשרת 'מומחה זר להייטק'.

#### סעיפים 15(א) ו-15(ב) :

לאור הצורך לגבש מאגר מידע ונתונים מעודכנים ביחס למועסקים במשרות 'טק', והצורך בטיוב ריכוז הנתונים שסייעו בזיהוי מגמות תעסוקה במשק מוצע כי:

1. לרשום את הודעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כי תפעל לעדכון ספר המקצועות ביחס למקצועות הטכנולוגיים ולמקצועות הצמיחה, 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.
2. לרשום את הודעת רשות החדשנות וזרוע העבודה כי יבחנו שימוש בפלטפורמה דיגיטלית ליצירת תמונת נתונים מקיפה ועדכנית אודות היקף המועסקים במשרות טק ובענפי ההייטק, לרבות תיאורי תפקיד, הכשרות, כישורים ושכר, וכן נתונים אודות היקף המשרות הפנויות. הבחינה כאמור תכלול, בין היתר, התייחסות להיבטים משפטיים, לרבות היבטי הגנת הפרטיות, שייבחנו תוך התייעצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה.

#### סעיף 16 :

מוצע להקים צוות בין-משרדי למעקב אחר יישום סעיפי החלטה זו, בו יהיו שותפים המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, המנהל הכללי של משרד החינוך, המנהל הכללי של משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, יושב ראש ות"ת, המנהל הכללי של רשות החדשנות, הממונה על זרוע העבודה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמם. מוצע כי בראשות הצוות יעמוד יושב ראש הוועדה להגדלת ההון האנושי בהייטק, וכי בצוות יהיו חברים שני נציגי ציבור נוספים שימונו בהסכמת המשרדים השותפים.

#### 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), שעניינה תכנית לקידום חדשנות, צמיחת ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית; בהמשך להחלטות מס' 2118 מיום 22 באוקטובר 2014, שעניינה הפחתת הנטל הרגולטורי, מס' 4398 מיום 23 בדצמבר 2018, שעניינה רגולציה חכמה – יישום המלצות ארגון ה-OECD ותיקון החלטת ממשלה, ומס' 218 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה תכנית לאומית לשיפור הרגולציה ותיקון החלטות ממשלה; לאור 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, ובהתבסס על עבודת הצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח סעיף 6(א) בהחלטה 212, ועל מנת לפתח את המחקר, ההון אנושי, והתשתיות בתחום הבינה המלאכותית, לקדם את תעשיית החדשנות 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) שתהווה הרחבה של מתווה תל"מ בבינה מלאכותית ומדעי הנתונים, ולפעול כדלהלן:
  - א. לרשום את הודעת משרדי החדשנות, המדע והטכנולוגיה, הביטחון והאוצר, ביחד עם רשות החדשנות והוועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה (להלן – ות"ת והגופים החברים בפורום תל"מ, בהתאמה), על אישור תכנית הבינה המלאכותית שאלו הם רכיביה: האצת המחקר הבסיסי והיישומי בתחומי הבינה המלאכותית, קידום מחקר מבוסס נתוני עתק בדיסיפלינות מדעיות נוספות, הנגשת מידע ונתונים לאקדמיה ולתעשייה, מימוש מיזמים מתואמים בין-מגזריים עבור מינוף תשתיות ציבוריות לטובת יישומי בינה מלאכותית וכן הטמעת בינה מלאכותית במגזר הציבורי.
  - ב. התכנית תמומן על ידי הגופים החברים בפורום תל"מ, בניכוי משאבים שיעמידו גורמים חיצוניים 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 יאגמו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם. המתווה ימומש בשנים 2023 עד 2026, כך שהתקציב לעיל יחויב ויבוצע על-פני שנים אלה.
  - ג. להנחות את מערך הדיגיטל הלאומי, לסייע לגופים החברים בפורום תל"מ במימוש פרויקטים להטמעת בינה מלאכותית במגזר הציבורי האזרחי, ולהעמיד את יכולותיו ומשאביו לצורך זה. לשם כך, מערך הדיגיטל יקצה X מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2023 עד 2026.

### המהפכה הביולוגית ומשבר האקלים

2. לרשום את הודעת ות"ת לפיה היא:

- א. תשכלל ותרחיב את תמיכתה בתשתיות מחקר מוסדיות ובין-מוסדיות למדעים הניסויים באמצעות הוספת מסלול לתמיכה בצידוד מתקדם ויקר במיוחד, שיתבסס על מצוינות מדעית ויתרון יחסי של מוסד המחקר, ותוך עידוד שיתופי פעולה בין מוסדות מחקר שונים ובין מוסדות המחקר לתעשייה, וכן באמצעות תמיכה בהעסקת כוח אדם מומחה למיצוי הפוטנציאל המחקרי של תשתיות המחקר. כל זאת, במטרה להעלות את רמת התשתיות באוניברסיטאות המחקר בישראל, ליעל את מיצוי התשתיות הקיימות ולהשיא את המחקר המבוצע בישראל.
- ב. תקדם תכנית דגל בתחומי הקיימות והאקלים, לחיזוק המחקר האקדמי בשדות אלה, וזאת בהתבסס על היתרונות היחסיים המדעיים הבינלאומיים של מוסדות המחקר בישראל בשדות אלה וכן בהתבסס על התועלת הצפויה לתעשייה עתירת הידע בישראל מפעילות המחקר המדעי.

- ג. לפנות לות"ת בבקשה שתיוועץ עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לתחומים האמורים בסעיף 2(ב), בדגש על משרדי האנרגיה, החקלאות ופיתוח הכפר והגנת הסביבה, וכן עם רשות החדשנות, במסגרת גיבוש התכנית ובמהלך יישומה.
3. 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 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**): הקמת תשתיות מחקר ופיתוח ייעודיות לשימוש התעשייה ובשיתוף עמה, קידום מחקר יישומי בתחומים המערבים מדעי הטבע והנדסה ופיתוח הון אנושי מולטי-דיסציפלינארי.
- ב. מתווה תל"מ ימומן על-ידי הממשלה בחלוקה בין המשרדים החברים בפורום תל"מ, בניכוי משאבים שיעמידו גורמים חיצוניים אשר ישתתפו במרכיביה השונים של התוכנית, 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 יאגמו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם.
- ג. לרשום את הודעת ות"ת, כי תבצע את תמיכתה כאמור בסעיף 2א, בשים לב למתווה תל"מ ב-Bio-Convergence ובמטרה להאיצו. כמו כן, לפנות לות"ת בבקשה שתבחן את האפשרות למיסוד תכנית מלגות לתלמידי מחקר בתחומים המשלבים ביולוגיה והנדסה וביולוגיה חישובית.
- ד. אין באמור בסעיף זה כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

#### קידום המחקר היישומי

4. לרשום את הודעת משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה וות"ת על השקת תכנית משותפת לתמיכה במחקר יישומי להוכחת היתכנות, במסגרתה יוקצה מימון למוסדות אקדמיים עבור ביצוע הוכחת היתכנות למחקר מדעי מצוין בעל פוטנציאל ליישום מסחרי. התכנית תופעל במסגרת פיילוט בשנים 2023 עד 2025, שבמסגרתו יקצה כל גוף לפחות 20 מיליון ש"ח בשנה לעניין זה.

#### סביבה רגולטורית תומכת חדשנות טכנולוגית

5. בהמשך להחלטה 212 ולעבודת הצוות לקידום ועידוד הקמת סביבות ניסוי רגולטוריות בישראל שהוקם במסגרתה, לאור מדיניות הממשלה לפעול לקידום רגולציה חכמה ולהפחתת נטל רגולטורי עודף, ולאור החשיבות הגבוהה שהממשלה רואה בהאצת החדשנות הטכנולוגית ותעשיית החדשנות בישראל, עידוד צמיחה והגדלת הפריזון, וייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית:
- א. להנחות את אגף התקציבים במשרד האוצר, להפעיל בשיתוף עם רשות הרגולציה במשרד ה"מ ומשרד המשפטים, תכנית למימון פרויקטים חלוציים (קרן חלוץ רגולטורית) לעידוד נסיינות טכנולוגית בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך, שתתמוך במימושם של פרויקטי נסיינות לקידום חדשנות, לרבות באמצעות הקצאת משאבי כוח אדם ייעודיים, על-בסיס תחרותי ובהתאם לאמות מידה שיגובשו על-ידי הצוות כאמור. לרשום את הודעת רשות החדשנות כי תסייע בהפעלת התכנית כאמור. פעילות רשות החדשנות תיעשה בהתאם לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד-1984, ואין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויות ובאורגנים של רשות החדשנות.
- ב. לשם כך, יקצה משרד האוצר תקציב שלא יעלה על X מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-X מיליון ש"ח בשנת 2024.

#### 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. בהמשך להמלצות הצוות בין-משרדי שהוקם במסגרת החלטה 212, מובאת להלן תכנית להרחבת והשלמת מתווה זה, באמצעות תקצוב רכיבי פעילות נוספים לקידום המו"פ בתחום ה-AI. התכנית המוצעת כוללת האצה של המחקר הבסיסי והיישומי בתחומי ה-AI, יצירת קפיצת מדרגה לתעשיית החדשנות הישראלית, והטמעת בינה מלאכותית במגזר הציבורי האזרחי.

**סעיף 1(א):** מוצע לרשום את הודעת משרדי החדשנות, המדע והטכנולוגיה, הביטחון והאוצר, ביחד עם רשות החדשנות והוועדה לתכנון ותקצוב שליד המועצה להשכלה גבוהה (להלן – ות"ת והגופים החברים בפורום תל"מ, בהתאמה), על אישור תכנית בבינה מלאכותית ומדעי הנתונים.

**סעיף 1(ב):** מוצע כי מרכיבי התוכנית ימומנו על ידי הגופים החברים בפורום תל"מ, בניכוי משאבים שיעמידו גורמים חיצוניים 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 יאגמו את תקציב המתווה המיועד בהתאם לסיכום פורום תל"מ. המתווה ימומש בשנים 2023 עד 2026, כך שהתקציב לעיל יחויב ויבוצע על-פני שנים אלה.

**סעיף 1(ג):** 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 :

**סעיף 2(א):** לאור החשיבות של תשתיות מתקדמות לקיומם של תהליכי מחקר ופיתוח פורצי דרך, מוצע לרשום את הודעת ות"ת על תגבור ההשקעה בתשתיות מחקר מערכתיות ומוסדיות באקדמיה, בדגש על תחומי מדעי החיים והטבע שבהם התשתיות מורכבות ויקרות בהשוואה לתחומים אחרים, תוך תמרוץ 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 2(ב):** מוצע לרשום את הודעת ות"ת על קידום תכנית דגל בתחומי הקיימות והאקלים, לחיזוק המחקר האקדמי בשדות אלה, וזאת בהתבסס על היתרונות היחסיים המדעיים הבינלאומיים של מוסדות המחקר בישראל בשדות אלה וכן בהתבסס על התועלת הצפויה לתעשייה עתירת הידע בישראל מפעילות המחקר המדעי.

**סעיף 2(ג):** מוצע לפנות לות"ת בבקשה שתיוועץ עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לתחומים אלה, בדגש על משרדי האנרגיה, החקלאות ופיתוח הכפר והגנת הסביבה, וכן עם רשות החדשנות, במסגרת גיבוש התכנית ויישומה.

### סעיף 3:

**סעיפים 3(א) ו-3(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 המערבים 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, יוכל 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, בניכוי משאבים שיעמידו גורמים חיצוניים אשר ישתתפו במרכיביה השונים של התוכנית. לשם כך, אגף התקציבים במשרד האוצר יקצה תקציב הרשאה להתחייב שלא יעלה על X מיליוני ש"ח, והגופים החברים בפורום תל"מ יאגמו את תקציב המתווה המיועד להקצאה על-ידם.

**סעיף 3(ג):** מוצע לרשום את הודעת ות"ת, כי תבצע את תמיכתה כאמור בסעיף 2(א), בשים לב למתווה תל"מ ב-Bio-Convergence ובמטרה להאיצו. כמו כן, מוצע לפנות לות"ת בבקשה שתבחן את האפשרות למיסוד תכנית מלגות לתלמידי מחקר בתחומים המשלבים ביולוגיה והנדסה וביולוגיה חישובית. אין באמור כדי לפגוע בעצמאות ובסמכות מל"ג-ות"ת.

### סעיף 4:

מוצע לרשום את הודעת משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה וות"ת על השקת תכנית משותפת לתמיכה במחקר יישומי להוכחת היתכנות, במסגרתה יוקצה מימון למוסדות אקדמיים עבור ביצוע הוכחת היתכנות למחקר מדעי מצוין בעל פוטנציאל ליישום מסחרי. התכנית תפעל במסגרת פיילוט בשנים 2023-2025, במסגרתו מוצע כי כל גוף יקצה לפחות 20 מיליוני ש"ח בשנה לעניין זה.

### סעיף 5:

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 אגף התקציבים במשרד האוצר להפעיל בשיתוף עם רשות הרגולציה ועם משרד המשפטים תכנית להאצת חדשנות רגולטורית (קרן חלוץ רגולטורית) שתתמוך במימושם של פרויקטי נסיינות נבחרים, לרבות באמצעות הקצאת משאבי כוח אדם ייעודיים, בהתאם לאמות מידה שיגובשו על-ידי הצוות כאמור. לשם כך, מוצע כי משרד האוצר יקצה תקציב שלא יעלה על X מיליון ש"ח בשנת 2023 ו-X מיליון ש"ח בשנת 2024. כמו כן, מוצע לרשום את הודעת רשות החדשנות כי תסייע למשרדים לעיל בהקמת הקרן ובהפעלתה בהתאם לידע ולכלים העומדים לרשותה.

### תקציב

X מיליוני ש"ח בשנת 2023, ו-X מיליוני ש"ח בשנת 2024.

### 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.



## הגברת היעילות המשקית בענף התיירות

### מחליטים

לשם צמצום עיוותים תחרותיים בתחום התיירות אשר מביאים לסבסוד תיירות זרה על חשבון תיירות הפנים, השוואת מודל המיסוי של תיירות נכנסת באופן התואם את הנהוג במדינות ה-OECD, שיפור תשתיות התיירות במדינת ישראל וצמצום נטל רגולטורי המייקר את שירותי התיירות בישראל, לקבוע כמפורט להלן:

### תיקון עיוותי מס ושכלול התחרות בתחום התיירות

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 לקדם חקיקה שתקבע קבלת מידע מפלטפורמות דיגיטליות, לרבות כאלו הפועלות בתחום התיירות בישראל, על מנת להביא למיסוי ההכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בהן, זאת בהתאם להחלטה \_ מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות לטובת שיפור הליכי השומה".
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 60 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים במסגרת פעילות השכרת הנכס לטווחי זמן קצרים.

### הקלה בהליכי תכנון והקצאת מקרקעין בהקמת בתי מלון

4. להנחות את שר התיירות כי במסגרת בחינת משרד התיירות מתן המלצה לבקשה להרשאה לתכנון, להקצאת קרקע למיזם מלונאי או תיירותי ולהרשאה לשימוש בפטור ממכרז, לצמצם את הנטל הרגולטורי כך שהבחינה תבטיח כי למגיש הבקשה יכולת סבירה להקים פרויקט מלונאי או תיירותי בקרקע. בתוך כך, לא ידרוש משרד התיירות מהיזם פרוגרמה, שרטוטים, תכנית עסקית מפורטת הכוללת קהלי יעד והמלצות מהרשות המקומית.
5. להנחות את שר התיירות לקבוע מדיניות לפיה עמדת משרד התיירות המובאת בפני גורמי התכנון בשלבי הקצאת המקרקעין או התכנון הסטטוטורי, לא תגביל שינויים בתוכניות היזם לעניין אישורים אחרים הניתנים במשרד, כגון תמיכה במיזמים מלונאיים או עמדות שיוצגו על ידי המשרד בשלבי תכנון אחרים.
6. להנחות את המנהל הכללי של משרד התיירות, תוך 150 ימים ממועד החלטה זו, לתקן את חוזר מנכ"ל 12/2012 בנושא "תקנים פיזיים לתכנון וסיווג מתקני אכסון תיירותי" מחודש יולי 2012, באופן הבא:

- א. החוזר יחולק ל-2 פרקים מובחנים. פרק אחד ייקבע תקנים פיזיים למתקנים מלונאיים אשר מבקשים לקבל תמיכה ממשרד התיירות לפי חוק עידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. פרק שני ייקבע תקנים פיזיים לצורך עמידה בדרישות תכנון סטטוטוריות, ובכלל זה סעיף 6.1.4 בתכנית ארצית לתיירות תמא/12 (להלן - תמא 12).
- ב. הפרק שעוסק בתקנים פיזיים לצורך קבלת תמיכה ממשרד התיירות ייקבע כללים שיסייעו להגביר את היעילות של התמיכה הממשלתית ולפשט את הדרישות מהיזם.
- ג. הפרק שעוסק בתקנים פיזיים לצורך עמידה בדרישות תכנון ייקבע כללים בהתאם לעקרונות הבאים:
- ד. הפרק יקבע רק דרישות סף מינימליות להקמת מתקן אכסון תיירותי.
- ה. בחינת העמידה בדרישות הסף תהיה באמצעות הצהרה עצמית ובדיקה של גורם מקצועי בתחום התכנון מטעם מבקש הרישוי או התוכנית, ללא מעורבות משרד התיירות.
- ו. החוזר לא יתערב בשיקולי היזם בתמהיל יחידות האירוח, היקף שטחי הציבור והשירות במלון למעט קביעה באשר לשיעור המזערי של שטחים העיקריים העל קרקעיים אשר ישמשו לחדרים, וכן שטח מרבי לגודלם של יחידת אירוח.
- ז. על אף האמור בסעיף 6(ג)(2) החוזר יסדיר מנגנון חריגים לקבלת אישור עמידה בדרישות תכנון לתוכנית אשר אינה עומדת בהוראות הפרק כפי שנקבעו בהתאם לסעיף 9(ג).
- ח. לצורך כתיבת שני הפרקים בחוזר ייקבע צוות משותף עם משרד האוצר ומינהל התכנון.

7. להנחות את שר התיירות לקבוע מדיניות, לפיה עד תיקון תמא 12, נציג שר התיירות לא יתנגד להחלטה בדבר הוספת שטח קבוע בתכנית מתאר מחוזית לייעוד קרקע שעיקרו איכסון מלונאי או תיירותי או במקרה של הגדלת זכויות בניה, גם במקרים בהם במסגרת הגידול ישנו גם גידול בשטחים לבניה לשימושים אחרים, לרבות למגורים.

## דברי הסבר

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

ענף התיירות בישראל נהנה מתמיכה ממשלתית בהיקף של מעל 2 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 הבעייתיות 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 ביותר ממיליארד ש"ח, תורמת לגידול של כ-1.6% בלבד בכמות התיירים הזרים. תרומה זו שקולה לתרומה ריאלית לתוצר של כ-130 מיליון ש"ח בלבד. בדומה לכך, פעילות השיווק שמבצע משרד התיירות בעלות של מאות מיליוני ש"ח בשנה, היא פעילות שיעילותה מעולם לא הוכחה. יתרה מכך, בסקר שנערך על ידי משרד התיירות התברר, כי 6.5% בלבד מהתיירים שהגיעו לישראל נחשפו לפעילות השיווק של המשרד.

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 של כ-130 מיליון ש"ח בתוצר הריאלי של ענף התיירות וענפים נלווים נוספים המספקים שירותים לתיירים, אך הגידול הצפוי בהכנסות המדינה הינו גדול פי כמה. משום כך, ההשפעה הכוללת של הצעד על התוצר המשקי צפויה להיות חיובית,

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 ולאוור 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 לקדם חקיקה שתקבע קבלת מידע מפלטפורמות דיגיטליות, לרבות כאלו הפועלות בתחום התיירות בישראל, על מנת להביא למיסוי ההכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בהן, זאת בהתאם להחלטה \_ מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות לטובת שיפור הליכי השומה"

### 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 עלותם הציבורית מוצע לקבוע כי להגדרה "בית מלון" תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש לעניין תשלומי ארנונה.

### סעיף 4-7:

במסגרת הליך להקמת מלון בישראל נדרש לרוב היזם לקבל 4 אישורים שונים ממשרד התיירות, הניתנים במועדים שונים על ידי גורמים שונים במשרד התיירות.

האישור הראשון נדרש על ידי רמ"י לשם רכישת הקרקע על ידי היזם (במסגרת מכרז או בפטור ממכרז), מטרת אישור זה לוודא כי אכן ביכולת היזם להקים בית מלון מתוך חשש שהקרקע תוקצה ליזם אשר אין ביכולתו לממשה לטובת ייעוד מלונאי. במסגרת אישור זה נדרש היזם מצד משרד התיירות להמציא מסמכים ותכניות רבות אשר אינן רלוונטיות לשלב הבוסרי בו הפרויקט אמור להימצא בשלב זה, כגון פרוגרמה של הפרויקט, הגדרת סוג המלון ועוד. דרישות אלה יוצרות נטל בירוקרטי וכלכלי משמעותי על היזם בשלב מקדמי בו לא קיימת לו ודאות כי אכן הפרויקט יצא לפועל מחד ומאידך קובעת מסמרות עבור היזם בנוגע לסוג המלון באופן אשר עלול להקשות על היזם בקבלת מענקים במקרה בו התכנית העסקית השתנתה בשלב מאוחר יותר בחיי הפרויקט. בהתאם מוצע לקבוע כי לטובת שלב זה יבחנו מבחנים מינימליים אשר יבטיחו בסבירות גבוהה כי היזם אכן מתכנן ומסוגל להקים מתקן מלונאי. כמו כן מוצע לקבוע כי הצהרות ומסמכים שהוגשו מצד היזם בשלב זה לצורך הוכחת יכולת להקמת המלון, לא יקבעו מסמרות אודות מבנה המלון בשלבים מאוחרים יותר שכן אין בשינוי התכנית העסקית או מבנה המלון בשלב מאוחר יותר בכדי לפגוע בתכלית האמורה.

האישור השני הנדרש מצד משרד התיירות הוא אישור הוועדה לבדיקת תכניות בעת הגשת תכנית למתקן מלונאי לוועדה המחוזית. במסגרת ועדה זו מועלות מצד משרד התיירות דרישות אודות "הניצול המיטבי של הקרקע" באופן בו הוועדה מתערבת בשיקולים העסקיים של היזם לצורך הגדלת כמות או שטח חדרי המלון. יודגש כי התערבות אינה מוצדקת שכן מטרת הבחינה המקצועית ממשרד התיירות הינה לוודא כי התכנית אכן עוסקת בהקמת מתקן מלונאי ולא בהקמת מבנה לשימושים אחרים בכסות של מתקן מלונאי. האישור השלישי הנדרש מצד משרד התיירות נדרש לצורך הוצאת היתר בניה מכוח התכנית. בשנת 2012 פרסם משרד התיירות חוברת תקנים פיזיים (חוזר מנכ"ל 12/2012) לצורך קביעת סטנדרטיזציה בתכנון בתי מלון לפי רמות וסוגים. התקנים הפיזיים קובעים את שטח החדר הנדרש לכל רמה וכן מגדירים את שטח הלובי, מסעדה, ספא, מטבח, מחסנים לסוגיהם, שטחי עובדים וכד'. לצורך קבלת אישור זה נבחנת עמידת היזם בתקנים הפיזיים ונבחנת עמידתו בתכנית. בדומה לאישור השני גם בשלב זה מתבצעת לעיתים התערבות בשיקולים העסקיים של היזם אשר להם השלכות תכנוניות.

האישור הרביעי נדרש מצד משרד התיירות לשם קבלת מימון מכח חוק עידוד השקעות הון. במסגרת אישור זה גם כן נבחנת עמידת היזם בחוברת התקנים הפיזיים. יודגש כי בשונה מ-3 האישורים האחרים, לבחינה המעמיקה בשלב זה קיימת הצדקה איתנה שכן היזם פונה מבחירתו למדינה על מנת לקבל תמיכה כספית, מכספי ציבור למיזם עסקי פרטי.

על מנת לצמצם את הליכי הבירוקרטיה להקמת מלונות, ועל מנת למקד את בחינת התכניות המעמיקה של היזם לשלב הגשת בקשתו למימון מהמדינה מוצע לפצל את חוברת התקנים הפיזיים ל-2 פרקים שונים. זאת על מנת לקבוע תקנים פיזיים מינימליים, המאפשרים בחינה עצמית של עמידה בהם לצורך שלבי התכנון והרישוי מחד ותקנים פיזיים מפורטים לצורך בחינת מינהלת ההשקעות הפועלת מכוח חוק עידוד השקעות הון מאידך.

עוד מוצע כי עד לתיקון תמ"א 12 הנמצא בתהליך יישום בין השאר לשם הגדרת שיקול הדעת של משרד התיירות בהליכי התכנון והרישוי, מדיניות שר התיירות תהיה לאפשר הגדלה של זכויות בניה בתכניות למלונאות, גם במקרים בהם שיעור מסוים מתוך זכויות הבניה הנוספות ישמשו לשימושים שאינם מלונאות. מטרת מדיניות זו לאפשר את הגדלת הרווחיות של היזם על ידי עירוב שימושים למלונאות עם שימושים נוספים כגון מגורים או מסחר.

## תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3262 מיום 18 במרץ 2008 ;

החלטה מס' 546 מיום 14 ליולי 2013 ;

החלטה מס' 3043 מיום 26 בספטמבר 2017.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנים

2023 ו-2024.

מיוזמת

## סחר משני בתדרים

### מחליטים

- לשם הגברת יעילות השימוש בטווח תדרי הרדיו של מדינת ישראל, לתקן את פקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב – 1972 (להלן – פקודת הטלגרף), באופן שיאפשר למי שהוקצה לו תדר בהתאם לפקודה (להלן – בעל זכות השימוש) לתת זכות שימוש בתדר לאחר (להלן – מקבל זכות השימוש) בעבור תמורה (להלן – סחר משני) בהתאם לעקרונות הבאים:
1. סחר משני יהיה טעון אישור המנהל הכללי של משרד התקשורת ואישור יושב ראש ועדת התדרים.
  2. המנהל הכללי של משרד התקשורת יתן אישור לסחר משני לאחר שבחן את השפעות הסחר המשני על התחרות בשוק התקשורת ויעילות השימוש בטווח תדרי הרדיו.
  3. יושב ראש ועדת התדרים יתן אישור לסחר משני לאחר שישקול את השיקולים המפורטים בסעיף 15 לפקודת הטלגרף.
  4. שר התקשורת יקבע הוראות לעניין סחר משני וכן את הנסיבות והתנאים שבהם לא ניתן יהיה לבצע סחר משני.
  5. היה מקבל זכות השימוש גוף המנוי על כוחות הביטחון – יהיה הסחר המשני טעון גם אישור של נציג משרד האוצר בוועדת התדרים, והוא ישקול את ההשפעות המשקיות של גריעת שימוש אזרחי בתדר לטובת שימוש בטחוני.
  6. מקבל זכות השימוש יעשה שימוש בתדר בהתאם לתנאים שנקבעו בעת הוועדת התדר והקצאתו לבעל זכות השימוש. על אף האמור, רשאי מקבל זכות השימוש להגיש בבקשה לתיקון תנאי ההקצאה בד בבד עם הגשת הבקשה לאישור הסחר המשני.
  7. בהחלטה זו – "ועדת התדרים", "יושב ראש", "כוחות הביטחון", - כהגדרתם בפקודת הטלגרף.

### דברי הסבר

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

תדרי הרדיו הם משאב לאומי הנמצא במחסור. על מנת שהשימוש בתדרי הרדיו יהיה יעיל, פועלת מכוח פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], תשל"ב-1972 (להלן - פקודת הטלגרף) ועדת התדרים הלאומית שתפקידה הקצאת והועדת תדרים לשימושם השונים. על מנת לגלם את שוויו הכלכלי של התדר לבעל התדר, ועל ידי כך להביא לשימוש יעיל בספקטרום התדרים, פקודת הטלגרף קובעת כי שר התקשורת באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי להתקין תקנות הקובעות אגרות בעד הקצאת תדרים. עם זאת, לאור העובדה שתדרי רדיו מוקצים לתקופה ארוכה, ולאור העובדה שוועדת התדרים עושה שימוש במודלים גנריים בעת הקצאת התדרים, ייתכנו מצבים שבהם קיימת הקצאת תדרים אופטימלית ביחס להקצאה שביצע הרגולטור.

על מנת לאפשר את ייעול ההקצאות באמצעות השוק הפרטי, מוצע כי מי שהוקצה לו תדר יוכל לתת זכות שימוש בתדר לאחר, בתמורה, באופן שיאפשר את הגברת יעילות השימוש. כך למשל, חברה שהוקצה לה תדר למשך 15 שנה, תוכל לאחר 5 שנים להעביר את התדר לאחר, אשר רואה תועלת רבה יותר בתדר. כמו כן, חברה העושה בתדר שימוש באזור גיאוגרפי מסוים, אשר קיבלה הקצאה ארצית, תוכל לאפשר שימוש באזורים גיאוגרפיים שונים בתמורה לתשלום שיגלם את המגבלות ששימוש זה יטיל עליה.

על מנת לצמצם השלכות שליליות של האפשרות לסחר, מוצע כי כל סחר משני יצריך את אישור משרד התקשורת שיבחן את ההשפעות התחרותיות בשוק התקשורת ואת אישור ועדת התדרים שתבחן שיקולי יעילות והפרעות אפשריות למשתמשים אחרים.

כמו כן, על מנת לצמצם מקרים שבהם תדרים המשמשים את הציבור יועברו לשימוש כוחות הביטחון בעבור תשלום, מוצע כי במקרים אלו יידרש גם אישור משרד האוצר בדבר היעילות המשקית וההשלכות התקציביות של סחר זה.

### תקציב

אין.

### השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

סיוט

## משרד הביטחון

### עידוד לימודי השכלה גבוהה בקרב חיילים משוחררים

#### מחליטים

בהתאם למדיניות שר האוצר ושר הביטחון, 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 (להלן – סטודנטים), לצמצם את החסמים הסוציו-אקונומיים להשתלבות הסטודנטים 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 הבאים:
    - 1) הכנסה לנפש של החייל המשוחרר ובני משפחתו הגרעינית;
    - 2) מצבו המשפחתי של החייל המשוחרר ומצבו הרפואי של החייל המשוחרר ושל בני משפחתו הגרעינית;
    - 3) האשכול החברתי-כלכלי של יישוב המגורים של החייל המשוחרר; לעניין סעיף זה – "משפחה גרעינית" – בן או בת זוג של החייל המשוחרר וילדיו הגרים עמו או הוריו ואחיו של החייל המשוחרר, לפי העניין.
  - 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 שלישי 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.
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 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. בהחלטה זו –
4. "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 בהגשת 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 שאיננו 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 באיזור סיוע או לימודים במוסד באיזור הקבוע היום בחוק, תינתן המלגה בשל מצבו הסוציו-אקונומי של החייל המשוחרר בהתאם לכל התבחינים הסוציו-אקונומיים הבאים: הכנסה לנפש של החייל המשוחרר ובני משפחתו הגרעינית; מצבו המשפחתי של החייל המשוחרר ומצבו



הרפואי של החייל המשוחרר ושל בני משפחתו הגרעינית; האשכול החברתי-כלכלי של יישוב המגורים של החייל המשוחרר.

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 היוועצות 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 שתקבע באותה שנה. זאת, על מנת להבטיח לזכאים יציבות ולסייע בידם להשלים את לימודיהם האקדמיים.

סעיפים 1(ו)-1(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 הביורוקרטי הדרוש לטיפול במלגה, ולהכבדת נטל הביורוקרטיה 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 וביורור 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 המתוקצבים 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.

## משרד המשפטים

### תביעות פח והפחתת בירוקרטיה

#### מחליטים

#### ניהול ביקושים

1. בהמשך להחלטה מס' 3437 מיום 11 בינואר 2018, שעניינה ניהול ביקושים במערכת המשפט לתקן את חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן – **חוק בתי המשפט**), כך שתחול בוררות חובה ליישוב מחלוקות בקשר לנזקי רכוש בענף הרכב בין חברות הביטוח והליסינג, באופן הבא:
  - א. תובענה שהוגשה לבית משפט השלום בעניין פיצויים בשל נזק שנגרם לרכוש עקב תאונה דרכים תועבר לבוררות חובה, ובלבד שבעלי הדין בתובענה הם מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981, או תאגיד שעיסוקו העיקרי הוא החכרת או השכרת רכב מנועי או המדינה לגבי רכבים שבבעלותה (שאינם מבוטחים לעניין זה במבטח), כאשר על בעלי הדין להציע למבוטחים להצטרף כצד להליך על מנת לתבוע את הפסדיהם.
  - ב. לבית המשפט תינתן סמכות שלא להעביר תובענה לבוררות חובה לבקשת אחד מבעלי דין או מיוזמתו של בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אם שוכנע כי צודק וראוי שהתובענה תידון בבית המשפט.
  - ג. יישוב הסכסוך יערך על ידי בורר שימנו הצדדים מתוך רשימת הבוררים שימונו על-ידי שר המשפטים כבוררים בבוררות חובה (להלן – **בוררים בבוררות חובה**), בהתאם להמלצת הוועדה המייעצת האמורה להלן בסעיף קטן (ז). לא הגיעו הצדדים להסכמה, יקבע בית המשפט את זהותו של הבורר.
  - ד. יישוב הסכסוך על ידי בורר בבוררות חובה יעשה על יסוד כתבי הטענות שהוגשו לבית המשפט והועברו אל הבורר באופן מקוון, אלא אם מצא הבורר בבוררות חובה, מיוזמתו או לבקשת אחד הצדדים, כי יש צורך בקיום דיון בהשתתפות בעלי הדין.
  - ה. דיון כאמור יתקיים באופן מקוון באמצעות מכשיר טכנולוגי המאפשר העברת קול ותמונה בזמן אמת, אלא אם קבע הבורר כי יש צורך בקיום הדיון בנוכחות פיזית של בעלי הדין.
    - ו. בורר בבוררות חובה ידון בבוררות חובה על פי הדין המהותי ודיני הראיות.
    - ז. שר המשפטים יקים ועדה מייעצת לעניין מינוי הבוררים (להלן – הוועדה המייעצת). הוועדה המייעצת תציע לשר המשפטים למנות כבוררים בבוררות חובה מועמדים שמתקיימים לגביהם תנאי הכשירות המנויים בסעיף (ח) להלן ושנמצאו ראויים ומתאימים לכך ותמליץ לשר במקרים המתאימים ולפי קריטריונים שייקבעו בחוק על מחיקת בורר מרשימת הבוררים. כמו כן, ייקבעו בחוק הוראות לעניין משך הכהונה של בורר בבוררות חובה, וכן הוראות להבטחת הימנעותו של הבורר מניגוד עניינים. חברי הוועדה המייעצת יהיו: שופט בדימוס שימנה שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש; שני משפטים בכירים בשירות המדינה שימנה שר המשפטים.
    - ח. כשיר יהיה לכהן כבורר בבוררות חובה שופט בדימוס או עורך דין בעל ותק של 7 שנים לכל הפחות, אשר מתוכם לפחות 3 שנים בתחום הביטוח.
    - ט. פסק בוררות חובה טעון אישור של בית משפט השלום שהעביר את התובענה לבוררות חובה; פסק בוררות חובה ניתן לערעור בזכות לבית המשפט אשר ממנו הועברה התובענה, למעט בתביעות שסכומן אינו עולה על הסכום הקבוע בסעיף 60(א)(1) לחוק בתי המשפט, בהן ניתן פסק הבוררות לערעור ברשות בית המשפט שממנו הועברה התובענה לבוררות חובה. הערעור יידון בפני שופט בית משפט השלום. לבית המשפט הדין בערעור על פסק בוררות חובה יהיו נתונות הסמכויות הנתונות לבית משפט הדין לראשונה בתובענה. אושר פסק בוררות חובה כאמור, דינו, לכל עניין זולת הערעור, כדין פסק דין של בית משפט.
    - י. פסק בוררות חובה לא יחייב את מי שאינו צד להליך בפועל ושלא הסכים להצטרף כצד להליך. אין באמור כדי לגרוע מזכותו של צד לפסק בוררות חובה, ככל שקיימת על פי דין או על פי הסכם, לגבות ממבוטח דמי השתתפות עצמית או למנוע ממבוטח הנחת העדר תביעות, ובלבד שלא יעשה לשם כך שימוש בפסק בוררות חובה למעט ציון בפני המבוטח את דבר קיומו של פסק הבוררות ותוצאותיו.
    - יא. שר המשפטים יקבע בתקנות, בהסכמת שר האוצר, את שכרו של בורר בבוררות חובה שישולם על ידי בעלי הדין, אשר יבטיח שכר הולם בשים לב לאופיו השיפוטי של התפקיד המוטל על

בורר כאמור, ולדרישות הסף בהן הוא נדרש לעמוד לצורך מינויו. כמו כן, יקבע בתקנות הוראות לקציבת כהונתו של הבורר והסדרים למניעת ניגוד עניינים אשר יחולו עליו.  
יב. אושר פסק בוררות החובה ללא ערעור, תוחזר לצדדים עלות אגרת פתיחת התיק שנגבתה בתחילת ההליך על ידי בית המשפט.

2. לתקן את סעיף 67א(א) לחוק הירושה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק הירושה), כך שתורחב סמכות הרשם לענייני ירושה לתת צווי ירושה וצווי קיום צוואה, מבלי שיהיה צורך להעביר את הבקשה לאישור בית המשפט במקרים הבאים: האפוטרופוס הכללי מייצג בבקשה חסוי או קטין; הצוואה נושא הבקשה היא צוואה בעל פה כמשמעותה בסעיף 23 לחוק הירושה; בצוואה נושא הבקשה קיים פגם או חסר כמשמעותו בסעיף 25 לחוק הירושה; על הירושה חלים דיני משפט בין-לאומי פרטי לפי הוראות הפרק השביעי לחוק הירושה. זאת, בהיעדר התנגדות וכאשר הבקשה אינה מעלה מורכבות או רגישות. בנוסף, יש לתקן את חוק הירושה באופן בו תבוטל חובת הפיקוח השוטף של האפוטרופוס הכללי על מנהלי העיזבון, למעט במקרים שיפורטו בתקנות או על פי שיקול דעתו של האפוטרופוס הכללי.

3. להקים צוות בין-משרדי בראשות נציג מנכ"ל משרד המשפטים ונציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ובהשתתפות, בין היתר, של הנהלת בתי המשפט, שייבחן את ייעול השירותים המשפטיים והפחתת העומס על בתי המשפט. בין היתר, יבחן הצוות 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).

4. לאמץ את התיקונים לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן – חוק מיסוי מקרקעין), לפי הנוסח שהוצע בהצעת חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה) (תיקון מס' 89) התשע"ז-2016, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת ביום 14 בנובמבר 2016, כך שבית המשפט המחוזי יוסמך לדון בערעורים לפי חוק מיסוי מקרקעין חלף ועדת הערר הפועלת כיום.

#### הפחתת רגולציה במשרד המשפטים

5. 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 (חיוזק 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

6. במטרה לקדם דיגיטציה של ההליך המשפטי ואחידות בין הערכאות השונות, להטיל על שר המשפטים לתקן את התקנות הבאות על מנת לקבוע את ההסדרים הבאים:

א. לקבוע כי כל ערכאה שיפוטית, מעין שיפוטית או בית דין מנהלי יאפשרו הגשה של כתב טענות עיקרי בקובץ קריא מכונה בלבד, למעט מקרים חריגים שיקבעו בתקנות, וזאת החל מיום ה-1 בינואר 2024.

ב. לקבוע סטנדרט טכנולוגי אחיד לפרסום פסקי דין בכלל סוגי הערכאות השיפוטיות ומעין- השיפוטיות, במטרה לייצר אחידות באופן הפרסום שלהם לציבור; הסטנדרט ייקבע בהתחשב בצורך של חברות הזנק ואחרות לקבל את פסקי הדין באופן אוטומטי עם מטה דאטה רלוונטי.

7. 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 מה-1 ביוני 2023 ובתיקי תביעה משטרתית החל מיום 1 בינואר 2024.
  - ב. כל החומרים בתיקי חקירה שאינם תיקי מעצר יועברו מהמשרה 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 מהמשרה 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

מערכת המשפט הישראלית סובלת מעומס תיקים משמעותי ומתקשה לתת מענה מלא להיקפים ההולכים וגדלים של כמות התיקים. מצב זה משקף תמונה של עומס הדורש 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 בערכאת 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 וחסכון 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 ברור תביעות מסוג זה במסגרת בוררות מוביל להצפת בתי המשפט בעשרות אלפי תביעות בשנה. על כן, מוצע לתקן את חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, כך שתוטל חובה על חברות הביטוח והליסינג ליישב תביעות מסוג תא"מ רכב כאמור במסגרת מנגנון בוררות, כאשר מוצע לקבוע כי על בעלי הדין תוטל חובה להציע למבוטחים להצטרף כצד להליך על מנת לתבוע את הפסדיהם. כמו כן, מוצע כי החובה כאמור תחול גם על המדינה לגבי רכבים שבבעלותה והיא נושאת בנזקים הנגרמים להם בעצמה (למשל, משרד הביטחון) או באמצעות הקרן הפנימית לביטוח הממשלה המנוהלת על ידי "ענבל" חברה לביטוח בע"מ.

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.

כמו כן, מוצע לקבוע כי בורר בבוררות חובה ימונה על ידי שר המשפטים, בהמלצת ועדה מייצעת שתוקם לעניין זה. כשיר יהיה לכהן כבורר שופט בדימוס או עורך דין בעל ותק העולה על 7 שנים, מתוכם לפחות 3 שנים בתחום הביטוח. מנגנון השכר של הבורר יתבסס על תשלום עבור הטיפול בכל תיק ויוסדר בתקנות שיותקנו לעניין זה, על ידי שר המשפטים ובהסכמת שר האוצר.

עוד מוצע לקבוע כי לאחר מתן פסק בוררות בהליך בוררות חובה, הוא יאושר על ידי בית משפט השלום שממנו הועברה התובענה לבוררות. פסק בוררות חובה ניתן לערעור בזכות לבית המשפט אשר ממנו הועברה התובענה, למעט בתביעות שסכומן אינו עולה על הסכום הקבוע בסעיף 60(א)(1) לחוק בתי המשפט, בהן ניתן פסק הבוררות לערעור ברשות בית המשפט שממנו הועברה התובענה לבוררות חובה. הערעור יידון בפני שופט בית משפט השלום.

כן מוצע לקבוע כי לבית המשפט הדין בערעור על פסק בוררות חובה יהיו נתונות הסמכויות הנתונות לבית משפט הדין לראשונה בתובענה, לרבות שמיעת עדויות והבאת ראיות נוספות, אם הוא סבור שהדבר דרוש לשם ברור הערעור.

מלבד זאת מוצע לקבוע כי שעה שאושר פסק בוררות החובה כאמור, דינו, לכל עניין זולת הערעור, יהיה כדין פסק דין של בית משפט. כן מוצע לקבוע כי פסק בוררות החובה לא יחייב את מי שאינו צד להליך בפועל ושלא הסכים להצטרף כצד להליך. לא יהיה באמור כדי לגרוע מזכות צד לפסק בוררות החובה, ככל שקיימת על פי דין או על פי הסכם, לגבות ממבוטח דמי השתתפות עצמית או למנוע ממבוטח הנחות שונות, ובלבד שלא יעשה לשם כך שימוש בפסק בוררות החובה למעט ציון בפני המבוטח על קיום פסק הבוררות ותוצאותיו.

כמו כן, אם אושר פסק בוררות החובה ללא ערעור, תוחזר לצדדים עלות אגרת פתיחת התיק שנגבתה בתחילת ההליך על ידי בית המשפט.

## סעיף 2

תזכיר חוק הירושה, תשפ"א – 2021 שהופץ להערות הציבור ביום 30 במרץ 2021, כלל שני סוגי תיקונים: **האחד**, 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 האפוטרופוס הכללי מייצג בבקשה חסוי או קטין.
2. מקרים שבהם הצוואה נושא הבקשה היא צוואה בעל פה כמשמעותה בסעיף 23 לחוק הירושה.
3. במקרים שבהם בצוואה נושא הבקשה קיים פגם או חסר כמשמעותו בסעיף 25 לחוק הירושה;
4. במקרים שבהם על הירושה חלים דיני משפט בין-לאומי פרטי לפי הוראות הפרק השביעי לחוק הירושה.

**השני**, 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.

## 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 למוצע 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 המעצימים את יכולתם של אזרחים לפתור בעיות בעצמם (כגון מערכות דיגיטליות לקביעת זכאות, הגשה מקוונת, יישוב סכסוכים וכיו"ב).

#### סעיף 4

בפני ועדת ערר מס שבח לפי סעיפים 88, 89 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג – 1963 (להלן – חוק מיסוי מקרקעין) נידונים כיום ערעורים על החלטה בהשגה שניתנה על ידי המנהל לפי חוק מיסוי מקרקעין. הוועדה מורכבת משלושה חברים: שופט בית משפט מחוזי, שהוא יושב ראש הוועדה, ושני חברים שאחד מהם לפחות הוא נציג ציבור. כיום, הרכבה הנוכחי של הוועדה מקשה על קביעה סדירה של דיונים וניהול יעיל של הליכי הערעור המתקיימים במסגרתה. מוצע לבטל את ועדת הערר, כך שבמקום ועדת ערר במושב שלושה יוסמך בית המשפט המחוזי בדרך יחיד לדון בהליכים אלו, בדומה ליתר ערעורי המס. על פסק דינו של בית המשפט המחוזי יהיה ניתן לערער לפני בית המשפט העליון. הסמכת בית המשפט המחוזי בדרך יחיד לדון בהליכים אלו תביא ליצירת אחידות בהליכי ערעורי המס השונים (כך לדוגמה ערעור מס לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], וערעור לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, נדונים גם הם בפני בית המשפט המחוזי בדרך יחיד) ולניהול מהיר ויעיל יותר של הליכים אלו.

כמו כן, במסגרת הפעילות הנוכחית של הוועדה. עולה החשש לניגוד עניינים של נציגי הציבור החברים בוועדה, שכן בפועל נציגי הציבור הם עורכי דין, רואי חשבון ושומאי מקרקעין הפועלים בתחום מיסוי המקרקעין ובמסגרת תפקידם הם מייצגים לקוחות בעניינים הדומים לאלה המובאים בפניהם בשבתם כחברים בוועדת הערר.

#### הפחתת רגולציה במשרד המשפטים

##### סעיף 5

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 הוועדה 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 ביצוע 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.

#### סעיף 6

מוצע לאפשר לקבוע הסדרים דיגיטליים רוחביים בערכאות שיפוטיות מכל סוג שהוא, ברשות המבצעת או ברשות השופטת. זאת הן על מנת לייצר הסדרה אחידה והן על מנת לחסוך את הצורך לתקן עשרות דברי חקיקה שונים המסדירים את סדרי הדין וההוראות בכל אחת מסוגי הערכאות. מוצע להסמיך את השר לקבוע הסדרים אחידים לעניין פרסום פסקי דין, בשים לב לצרכים של חוקרים וחברות הזנק לקבל את המידע באופן אוטומטי הכולל מטה דאטה רלוונטי, וכן לקבוע כי בערכאה שיפוטית שיש לה מנגנון הגשה דיגיטלי, החל מה-1/1/24 לא יתקבל מצד מיוצג בהליך כתב טענות עיקרי שאינו קריא מכינה.



זאת במטרה לאפשר חיפוש יעיל ומדויק במסמכים שיוגשו במהלך ההליך. אין כוונה להטיל נטל כזה על בלתי מיוצגים.

## סעיף 7

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 בממשקי 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 והחלטה 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, ובליווי הדוק של צוות היישום וצוותי המשנה הפועלים מכוחו.

## תקציב

אין.

## השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

כפי שיוסכם 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.

## מנהליים ומיוחדים

### האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים

#### מחליטים

על מנת לשפר את השירות הממשלתי והציבורי ולהקל על הנטל הבירוקרטי, על מנת לספק דיוור 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:

#### 1. דיוור דיגיטלי:

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 דיוור 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 ובהתאם למדיניות הדיוור.

(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) למחוק את התוספת הרביעית ואת ההפניות אליה בחוק 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.

(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.

- 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(ב) להחלטה זו.
2. **העברות מידע בין גופים ציבוריים:**
- א. בהמשך להחלטה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014 והחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 להקים צוות בין-משרדי להסדרה מחדש של נוהל העברת מידע בין גופים ציבוריים וגיבוש התיקונים הנדרשים בהתאם בחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו. זאת על מנת להסיר חסמים, לשפר את האיזון בין הזכות לפרטיות לבין היכולת של גופים ציבוריים לפעול ביעילות ולהעניק שירות טוב יותר לציבור.
- ב. הרכב הצוות יהיה כדלקמן:
- 1) המשנה ליועץ המשפטי לממשלה – 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
  - 7) נציג אגף החשב הכללי במשרד האוצר
- ג. בהתאם לצורך, הצוות יזמין לדיונים נציגי ממשלה רלוונטיים, כך למשל ככל שהצוות ידון בהיבטים הנוגעים לתמיכות ורכש ממשלתי, יוזמן נציג החשב הכללי.
- ד. הצוות יגבש הצעה לעדכון התהליכים הנוגעים להעברות מידע בין גופים ציבוריים, כך שהתהליכים החדשים יעוצבו מראש לפרטיות (Privacy by design). הצוות ישקול בין היתר, היפוך ברירת המחל, דיפרנציאליות בין נהלי העברת מידע אגרסיבי לעומת מידע ברמת הפרט, מידע שהעברתו או שימושו אושר על ידי הפרט, ובין מידע מזוהה למידע מותמם, שיקולי הגנה בסייבר, לקבוע "SLA" (הסכם תנאי שירות) סביר להעברות מידע וכן מנגנוני אכיפה ובקרת ה-SLA זאת תוך בחינה של שיקולים כלכליים, תקציביים, שיקולי פרטיות ושימוש יעיל במערכות הדיגיטל הממשלתית.
- ה. הצוות יפרסם תזכיר חוק ממשלתי וטיטוט תקנות במידת הצורך עד ליום 31 בספטמבר 2023. הצוות יבצע תהליך מובנה של שיתוף גופים ציבוריים ושיתוף ציבור, בטרם ובמקביל לפרסום תזכיר החוק או טיטוט התקנות, על מנת לטייב אותו.
- ו. להנחות את מערך הדיגיטל הלאומי להשלים את הצעדים הנדרשים לפיתוח שדרת המידע הממשלתית וזאת על מנת לספק תשתית טכנולוגית מספקת למנגנון העברות המידע.
- ז. על מנת להסיר חסמים בהעברת מידע רלוונטי עבור הגברת האכיפה של צו פנסיה חובה, לתקן את סעיף 355 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, כך שהמוסד לביטוח לאומי יהיה רשאי למסור למינהל ההסדרה והאכיפה של חוקי העבודה בזרוע העבודה מידע הנחוץ לשם אכיפת חובת ההפקדה לפנסיה.
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. הצוות יבחן מדיניות סדורה לאסטרטגיה דיגיטלית בשלטון המקומי בנושאים הבאים:
- 1) קביעת מדיניות אחידה בתחום הרכש הטכנולוגי ברשויות מקומיות, לרבות בנושא שיטות 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 ליעול ההוצאה הציבורית ושיפור השירותים לציבור.
  - 3) מיפוי ממשקים בין משרדי ממשלה לרשויות מקומיות הקשורים במתן שירותים לציבור, פיתוח מנגנוני העברת מידע בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי והנחלת מדיניות "שאל פעם אחת בלבד" במתן השירותים.

- 5) 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 23.
- 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 שיבוטל 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

#### 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 מערכת ניתן או לא ניתן להשתמש. רגולציה כזו מתאימה לעידן הדיגיטלי בו קיימות דרכים מגוונות לפתרון אתגרים טכנולוגיים והשתנות מהירה. הקביעה לתבחינים למערכות דיוור באופן פרטני עלולה לפגוע בתחרות ולייצר Vendor Lock-in, הווה אומר, התקבעות של מספר מצומצם של ספקי דיוור 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 דיוור 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 יתר בחוק המקומות בהם נדרש אישור ועדת חוקה, חוק ומשפט יותרו 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 סיוג 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 3.ג.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 המחוזיק 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 כ-300 מיליון 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 מבקשי 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. 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.

9. 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.

נדגיש כי החוק והתיקון המוצע מאפשרים קבלת מסרים דיגיטליים באופן מותאם לכלל האוכלוסיות, לרבות תמיכה בשפה הערבית, אפשרות לרשום רק כתובת דואר אלקטרוני או רק מספר טלפון נייד, אפשרות לבקש לקבל הודעות קוליות במקום הודעות כתובות או דווקא להימנע מהודעות קוליות ועוד. בנוסף, ניתן לקבל שירות דיגיטלי בעמדת שירות הקיימות במרכזי אוכלוסייה, לרבות עמדות כשורות במרכזים בהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית. כמו כן, החוק מאפשר לתושבים להצהיר שאינם עושים שימוש במען דיגיטלי או שאינם מעוניינים בדיוור דיגיטלי, כך שימשיך להישלח אליהם דיוור פיזי כנהוג היום.

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 מדרווחים כלל המעסיקים במשק לביטוח הלאומי פרטים רבים על השכירים המועסקים על ידם, ובכלל זה סך הפרשותיהם לחיסכון פנסיוני. על כן, מוצע להתיר למוסד לביטוח לאומי להעביר לזרוע העבודה מידע רלוונטי עבור הגברת האכיפה בנוגע לחובת המעביד לבצע הפרשות לפנסיה.

### סעיף 3: האצת הדיגיטציה בשלטון המקומי

חלק ניכר מהשירות שהתושבים צורכים מהמדינה עובר דרך הרשויות המקומיות. לצד זאת בשלטון המרכזי פותחו מגוון כלים מרכזיים לדיגיטציה, החל מתשתיות רוחביות, מנגנוני העברת 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.
2. 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.

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.

מיוזמת

## ייעול ושיפור מערכי האבטחה בגופים ציבוריים ועסקיים

### מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 411 מיום 26 בינואר 1975, ולהחלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/17 מיום 16 ביוני 2004 ולהחלטת הוועדה לענייני שירות הביטחון הכללי שב"כ/47 מיום 10 במרץ 2013, במטרה לייעל ולשפר את מנגנוני מערכי האבטחה בישראל בהתאם לצרכים הביטחוניים לצד שיקולים כלכליים ומשקיים הנובעים מהנחיות האבטחה השונות ולטובת התאמת תחום האבטחה לעקרונות "רגולציה חכמה" בדומה לתהליכי ייעול רגולציה קודמים ברגולציה שאיננה ביטחונית:

**פרק א': מתן כלים להתייעלות ושיפור האבטחה ובהליך קביעת ההנחיות בחוק להסדרת הביטחון**

1. לתקן את החוק להסדרת הביטחון באופן הבא:
  - א. על מנת לאפשר הקמת מתחמי אבטחה משולבים, בין היתר, בתחומי התחבורה, האנרגיה, התשתיות, המסחר והממשל לצורך ייעול ושיפור מערכי האבטחה של הגופים הפועלים בהם, להגדיר בחוק הסדרת הביטחון:
    - 1) "גוף עסקי" שהוא עסק הטעון ברישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שמשטרת ישראל קבעה, בין תנאיו, כי העסק נדרש להפעיל מערך אבטחה;
    - 2) "מתחם משולב" – מתחם שבו מספר גופים ציבוריים ועסקיים או גופים אחרים המונחים על ידי משטרת ישראל לצורך אבטחה פיזית, יקיימו מערך אבטחה אחוד.
  - ב. לקבוע כי הקצין המוסמך או מי שהוא הסמיך לכך רשאי, לבקשתם או מיוזמתו, להורות לגופים ציבוריים להשתלב למתחם משולב, וכן רשאי הוא, לבקשת גוף עסקי, לקבוע כי הגוף העסקי וגוף ציבורי אחד או יותר ישולבו למתחם משולב.
  - ג. לתקן את סעיף 10(א) כך שייקבע כי הגורם שרשאי לקבוע כי ההנחיות המקצועיות שיינתנו לגוף ציבורי או גוף עסקי במתחם משולב יימסרו באמצעות ממונה ביטחון של גוף ציבורי אחר, יהיה הקצין המוסמך.
  - ד. תוקם ועדה לאבטחה בגופים ציבוריים (להלן – הוועדה) שאלה יהיו חבריה: נציג המשרד לביטחון לאומי או נציג משרד ראש הממשלה לפי העניין שיהיה יושב הראש, נציג משטרת ישראל או שירות הביטחון הכללי לפי העניין, נציג אגף תקציבים במשרד האוצר, נציג הציבור בעל ניסיון כראש רשות מקומית או כמנהל כללי של רשות מקומית וכן נציגי ממשלה נוספים הלוונטיים לנושא הדיון, ובלבד שמספר חברי הוועדה לא יעלה על חמישה.
  - ה. הנחיות מקצועיות לגופים הציבוריים ייקבעו וייכנסו לתוקף לאחר התייעצות עם הוועדה. לשם גיבוש חוות דעתה, הקצין המוסמך, יגיש לוועדה את ההצעה להנחיות המקצועיות, לרבות ניתוח מקצועי לגבי האופן שבו ההנחיה תסייע לאבטחת הגוף, השוואה בין-לאומית לגבי האסדרה הנהוגה בקרב מדינות מפותחות בעולם ודוח שבוחן את עלות האסדרה המבוקשת אל מול התועלת שבאסדרה המבוקשת, בין השאר בהתאם לדוח הערכת השפעות אסדרה (Regulatory Impact Assessment), בהתאם לחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב-2021.
  - ו. הוועדה תתכנס לא יאוחר מ-30 יום מהיום שבו פנה אליה הקצין המוסמך, ותחליט באותו עניין בתוך 90 ימים מיום שקיבלה את המסמכים כאמור בסעיף קטן (ה). יו"ר הוועדה, בהתייעצות עם שאר חבריה, רשאי להודיע כי אין בכוונת הוועדה לחוות דעתה בעניין. ככל שחוות דעתה של הוועדה לא תעלה בקנה אחד עם הנחיות הקצין המוסמך, יוכל הקצין המוסמך לקבל את חוות דעת הוועדה או לחלופין להעביר את הנושא להכרעת השר או ראש הממשלה, לפי העניין.
  - ז. הנחיות מקצועיות תחולנה לאחר מסירת חוות דעת הוועדה והכרעה בנושא כאמור בסעיף קטן (ו), ולאחר פרסומן במערכת עם מאגר מידע ברמת סיווג מתאימה לפי העניין, שמורשים שהוגדרו מראש בעלי גישה אליה, והן יעמדו בתוקפן לתקופה שלא תעלה על חמש שנים.
  - ח. מצא הקצין המוסמך כי ישנה דחיפות ביטחונית, יחל תוקפן של הנחיות מקצועיות באופן מיידי ויעמדו בתוקף עד 90 יום מיום מתן ההנחיות. השר או ראש הממשלה, לפי העניין, יהיה רשאי להאריך את תוקפן של הנחיות אלו בתקופה אחת נוספת של 90 ימים.
  - ט. לתקן את סעיף 11(א) כך שנציג הגוף הנותן את ההנחיה יהיה נציג ציבור בעל ניסיון בין היתר בתחום האסדרה שמונה על ידו. בנוסף, נציג הציבור מתחום הניהול והכלכלה ימונה על ידי שר האוצר.
  - י. לתקן את סעיף 11 כך ש-



- 1) נציג הגוף הנותן את ההנחיה יהיה נציג ציבור בעל ניסיון, בין היתר, בתחום האסדרה שמונה על ידו.
  - 2) נציג הציבור מתחום הניהול והכלכלה ימונה על ידי שר האוצר.
  - 3) לצד נציג שב"כ ימונה גם נציג המטה לביטחון לאומי.
- יא. לקבוע כי ועדת הערר תדון במקרה שלא ניתנה הכרעת השר או ראש הממשלה, לפי העניין, ביחס להנחיות המקצועיות.
- יב. 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.
- יג. עם הגשת ערר לוועדת הערר, ההנחיות המקצועיות החדשות לא יהיו מחייבות עד למתן החלטה בערר. הקצין המוסמך רשאי להודיע בכתב כי יש דחיפות ביטחונית להחלת ההנחיה המקצועית שניתנה למשך תקופת הבירור.
2. לתקן את המפרטים האחידים ופריטי הרישוי של משטרת ישראל הנדרשים באבטחה פיזית בצו רישוי עסקים, התשע"ג-2013, כך שתהיה חלופה אבטחה נוספת טריטוריאלית בזמן של עד 7 דקות הגעה ליעד ומענה עם מספר מאבטחים שלא יעלה על כמות המאבטחים הסטטיים הנדרשים בפריטי הרישוי ובמפרטים האחידים.
3. להנחות את השר בתיאום עם ראש הממשלה כשר הממונה על שירות הביטחון הכללי לתקן את התוספות בחוק להסדרת הביטחון באופן הבא: **נמצא בדיונים מול הגורמים הרלוונטיים. ישלח בהמשך**
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' – שיפור ומיקוד המענה האבטחתי של אבטחת האישים הממשלתית**  
נוסח מסווג ישלח לגורמים הרלוונטיים בנפרד.

**פרק ג' – ייעול תקציב אבטחת התעופה:**

1. להנחות את ראש שירות הביטחון הכללי לבחון את רמת ואיכות האבטחה בשדות תעופה השונים אליהם טסות חברות התעופה ישראליות על מנת שניתן יהיה לעדכן את הנחיות האבטחה לחברות התעופה הישראליות בהתאם, ולהנחות את משרד ראש הממשלה והמטה לביטחון לאומי להגיש הצעת החלטה לקבינט המדיני-ביטחוני שענינה שינוי הנחיות האבטחה וזאת על מנת שניתן יהיה להפחית החל משנת 2024 סכום של 220 מיליון ש"ח מתקציב אבטחת התעופה של השירות הבטחון הכללי באמצעות רידוד אבטחה במדינות בעלות רמת אבטחה גבוהה.
2. 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 ובכלל כך באמצעות בחינת הסתמכות על מערכי אבטחה תעופה הקיימים בשדות תעופה שונים בעולם.

**פרק ד' ייעול מנגנון אבטחת משלחות:**

**נוסח מסווג ישלח לגורמים הרלוונטיים בנפרד.**

## דברי הסבר

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

עלויות האבטחה במדינת ישראל גבוהות ועולות בשיעור גבוה במיוחד בכל שנה. כך לדוגמא, ההוצאות עבור אבטחת חברות התעופה הישראלית הכפילו את עצמן בין השנים 2013-2019 וההוצאה הממשלתית עבור תחום זה הגיעה לקרוב למיליארד ש"ח. באופן דומה, 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 בפריזן נמוך במקום שימוש בטכנולוגיות, ובעלת השפעה ישירה על יוקר המחיה.

כיום, הגופים המנחים מתוקף החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 (להלן – החוק להסדרת ביטחון). הגופים המנחים לעיתים אינם מודיעים להשלכות הכלכליות של הנחייה שלהם, שכן בניגוד לרגולציה שאיננה ביטחונית, לא נדרש לבצע RIA (הערכת עלות רגולטוריות). מטרת שינוי החקיקה היא לייעל את מנגנון הרגולציה באבטחה שיאפשר שקילה של שיקולים כלכליים יפחית את הנטל מהגופים המנחים ויאפשר בקרה על עליות האבטחה אצל הגופים המונחים.

### פרק א'

#### לסעיף 1 א:

נמצא כי לעתים ניתן לייעל ולשפר את מערך האבטחה של מספר גופים ציבוריים ועסקיים באמצעות הגדרתם כמתחם משולב, שתשתית האבטחה שלהם תהיה משותפת. על כן מוצע להסמיך את הקצין המוסמך או מי שהוא הסמיך לכך לקבוע כי מספר גופים ציבוריים ינהלו את תשתית האבטחה שלהם כמתחם משולב, לבקשתם או מיוזמתו. עוד מוצע לאפשר לעסק טעון רישוי כמשמעותו בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, לבקש להיות משולב עם גופים ציבוריים במתחם משולב. כחלק מההגדרה של מספר גופים ציבוריים (ועסקיים) כמתחם משולב, יהיה צריך לקבוע כי ההנחיות המקצועיות שיינתנו לגוף אחד במתחם יימסרו באמצעות ממונה ביטחון של גוף ציבורי אחר. מוצע לשנות את הנוסח הקיים בחוק, כך שבמקום שהשר בהתייעצות עם השר הממונה על הגוף הציבורי יקבע זאת, הקצין המוסמך או מי שהוא הסמיך לשם כך.

#### לסעיף 1 (ב – ד)

על מנת לייצר מנגנון הנחייה לשקילת שיקולים של הפחתת רגולציה ונטל כלכלי לצד השיקולים הביטחוניים מוצע כי תוקם ועדה בראשות נציג המועצה לביטחון לאומי שתבחן את ההנחיות המקצועיות לגופים הציבוריים על פי האמור לעיל ותאשר כל את ההנחיות החדשות. מוצע כי ככל שהוועדה תחלוק על ההנחיות המקצועיות כפי שהעבירן הקצין המוסמך, או מי שהסמיך לכך, ההחלטה הסופית בעניין ההנחיות המקצועיות תועבר לשר לביטחון לאומי או לראש הממשלה, לפי העניין.

#### לסעיף 1 (ה):

מוצע כי ההנחיות המקצועיות לא תיכנסנה לתוקף ולא תהיינה מחייבות עד שלא תפורסמה באתר האינטרנט של הקצין המוסמך. כמו כן, לצורך בחינת ההנחיות בהתאם לצורך לצרכים של הגופים שעשויים להשתנות מוצע כי כל הנחיה תיבחן ותאושר מחדש לא יאוחר מחמש שנים מיום תחילתה.

#### לסעיף 1 (ו):

לצורך מענה לצרכים ביטחוניים דחופים, מוצע כי במידה ומצא הקצין המוסמך כי ישנה דחיפות ביטחונית יוכל לאשר באופן מיידי עד 90 יום ללא צורך בהתייעצות בוועדה. ככל שהדחיפות הביטחונית נמשכת, מוצע לאפשר לשר לביטחון לאומי או לראש הממשלה להאריך את תוקפן של ההנחיות ב-90 ימים נוספים.

#### לסעיף 1 (ז-ח):

מוצע לשנות את ההרכב של ועדת הערר לפי סעיף 11 לחוק הסדרת הביטחון, כך שניציג השר לביטחון לאומי יהיה נציג ציבורי בעל ניסיון בתחום האסדרה, וכן שתתווסף לוועדת הערר עובד מטעם שר האוצר בעל השכלה כלכלית. לעניין ועדת הערר לפי סעיף 11(א) ימונה לוועדה גם נציג המטה לביטחון לאומי.

#### לסעיף 1 (ט):

לצורך הגברת הנגישות, 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 1 (י):

בשל העובדה שלהנחיות מקצועיות יש השפעות כלכליות על הגופים הציבוריים, מוצע לקבוע כי אם הוגש ערר, הן לא תהיינה מחייבות עד לתום הדיון בערר. זאת כדי להפחית את הסיכוי להוצאה כספית מיותרת ככל שיימצא כי ההנחיות היו מכבידות מדי.

סעיף 2:

על מנת לאפשר התייעלות וחיסכון תקציבי כולל במשק. לאפשר גם במנגנון החוק לרישוי עסקים יצירת מתחמי אבטחה משולבים לעסקים שאינם ציבוריים המחויבים באבטחה על פי החוק וחולקים מרחב משותף.

סעיף 3 (א-ד):

מוצע לתקן את התוספות לחוק הסדרת לביטחון על מנת למקד את ההנחיה של הגופים המנחים. גופים אשר יוסרו מתוספות בחוק זה יפעלו בהתאם לתשתית החוקית הקיימת לגבי אבטחה פיזית ואבטחת מידע בהתאם לחוק רישוי עסקים ולחוק הגנת הפרטיות.

**פרק ב: שיפור ומיקוד המענה האבטחתי של אבטחת האישים הממשלתית**  
נוסח מסווג ישלח לגורמים הרלוונטיים בנפרד.

**פרק ג: יעול מערך אבטחת התעופה**

סעיפים 1-3:

עלות אבטחת התעופה גבוהה מאוד באופן יחסי וגדלה במקביל לגידול בטיסות וביעדים של חברות התעופה הישראליות. בשונה משנים עברו, בעשור האחרון ישנו רגולציה מחמירה בעולם המערבי על אבטחת שדות התעופה. לפיכך, מוצע לעדכן את ההנחיות הנוכחיות ולייצר דיפרנציאליות בהתאם לרמת האבטחה בשדות התעופה השונים.

סעיף 4:

בהמשך לאמור לעיל, מוצע להקים צוות על מנת לבחון הסתמכות על מערכי האבטחה המקומיים בשדות תעופה עם רמת אבטחה גבוהה במיוחד.

**פרק ד' ייעול תקציב אבטחת משלחות ממלכתיות.**

נוסח מסווג ישלח לגורמים הרלוונטיים בנפרד.

**תקציב:**

אין.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 411 מיום 26 בינואר 1975;

החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ב/17 מיום 16 ביוני 2004;

החלטת הוועדה לענייני שירות הביטחון הכללי שב"כ/47 מיום 10 במרץ 2013.

**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 לתפקידים מיוחדים או ראש שירותי הביטחון הכללי (להלן – ראש הארגון), לפי העניין, לקבוע בצו רשימת 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 לאחר פרישה מהשירות.
  - ב. צו המקצועות של כל אחד משירותי הביטחון יכנס לתוקף לראשונה לאחר התקנת תקנות הגישור של אותו ארגון.
2. שר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת ראש הממשלה ובהתאם להמלצת ראש הארגון, יהיה רשאי להוסיף לצו המקצועות מקצועות הקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשוקים אלה, אם מתקיימים לגביהם אחד או יותר מהתנאים הבאים:
- א. 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.
  - ב. מקצוע אשר מתאים להעסקה לתקופה קצרה בשל כך שהכישורים הנדרשים במקצוע משתנים באופן תדיר או שהם צפויים להתייטר כתוצאה משינויים טכנולוגיים או אחרים, וזאת בשים לב למאפיינים הייחודיים של שירות הביטחון.
  - ג. מקצוע שנדרשת בו מומחיות אשר נובעת מניסיון משמעותי בתחום העיסוק או השכלה אקדמית רחבה במיוחד טרם תחילת ההעסקה בשירות הביטחון, וזאת בשים לב למאפיינים הייחודיים של המקצוע, לרבות יכולת ההתניידות למקצוע אחר בשירות הביטחון, לצד המאפיינים הייחודיים של שירות הביטחון.
  - ד. 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.
- 1) להטיל על שר האוצר, בהסכמת ראש הממשלה, להתקין את צו המקצועות עבור כל אחד משירותי הביטחון לאחר תיקון החקיקה המפורט בסעיף זה. צו המקצועות כאמור יכנס לתוקף לראשונה לאחר התקנת תקנות הגישור של אותו שירות ביטחון.
  - 2) לאחר הוספת מקצוע חדש לצו המקצועות, נציבות שירות המדינה תודיע לארגון ולמשרד האוצר מהם התפקידים בכל אחד משירותי הביטחון הנכללים במקצוע זה.
3. לרשום את הודעת ראש הממשלה בדבר כוונתו לפעול לתיקון תקנות שירות המדינה (מינויים) (חווה מיוחד), התש"ך-1960, ולהוסיף לתקנה 1 עובד המועסק בשירותי הביטחון במקצוע הכלול בצו המקצועות שהותקן מכוח חוק הגמלאות ואשר נציב שירות המדינה אישר כי הם מתאימים להעסקה בחווה מיוחד.
4. 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 ו-2 להחלטה זו.

## דברי הסבר

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

המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים ושירות הביטחון הכללי (להלן - שירותי הביטחון) נדרשים לגייס כוח אדם איכותי למקצועות המתאימים לתקופת העסקה קצרה, בשל היכולות והכישורים הנדרשים בהם משתנים בקצב גבוה בשל התפתחות טכנולוגית מואצת או בשל השיקולים הייחודיים של שירותי הביטחון. בנוסף, ישנם מקצועות בהם נדרש כוח אדם בעל ניסיון משמעותי או השכלה ייחודית (כגון פסיכולוג) 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 וה-90, היא גובה המשכורת התחלתית (29%). באופן דומה, רק 6% מהמשיבים מעידים כי הם מעריכים כי יעבדו במקום אחד אחד בלבד כאשר 52% מעריכים שיעבדו בשניים עד חמישה מקומות עבודה לאורך חייהם, ואילו 34% מעריכים כי יעבדו ביותר מחמישה מקומות עבודה.

על אף האמור, 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 ומקבלים קצבת גישור במועד פרישתם מהארגון, באופן שאינו מסייע לשירותי הביטחון בגיוס ושימור עובדים במקצועות מסוימים, ואף עשוי להוביל לגידול בהתחייבויות האקטואריות של המדינה בעתיד.

לאור זאת, מוצע לקבוע תבחינים ותנאים למסלולי העסקה במקצועות מסוימים בשירותי הביטחון שלא יהיו זכאים לקצבת גישור ולא יובילו לקביעות. הדבר יאפשר העסקה דינאמית במקצועות אלו, דבר אשר יסייע לשירותי הביטחון לגייס כח אדם איכותי לשורותיו במקצועות אלו. יתרה מזאת, מוצע כי רשימה זאת 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.

## משרד האוצר

### יבוא כלי רכב ישירות על ידי מינהל הרכב הממשלתי

#### מחליטים

לתקן את חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016, כך שמינהל הרכב הממשלתי יהיה רשאי לייבא בעצמו כלי רכב לצורך שימוש בהם במוסדות המדינה ובממשלה על זרועותיה, ללא מגבלה כמותית או איכותית, למעט מגבלות הנדרשות לצורך תקינה ובטיחות וחלות על יבואני הרכב המסחריים, ככל שהן נדרשות, והכל מבלי שיחולו המגבלות לפיהן הרכב המיובא נועד לענות על צורך מיוחד, שאינו מיובא על ידי יבואן מסחרי, ושסגן המנהל הכללי של משרד התחבורה לתנועה אישר את הייבוא.

#### 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), קובע את הגורמים הרשאים לקבל ממשרד התחבורה רישיון לייבוא רכב, ואת התנאים החלים על אישור 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 (הן באמצעות מינהל הרכש הממשלתי, והן באמצעות מינהל הרכב הממשלתי) לספק מענה נדרש לשימוש בצי הרכב, ומגביל את רכישת כלי הרכב לרכישה באמצעות יבואני רכב מסחריים הפועלים בישראל.

כאשר הממשלה מחויבת לרכוש כלי רכב מיבואני הרכב, שהם גופים מסחריים הפועלים למטרות רווח, היא נדרשת לשלם עבור שירותי היבוא 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. יתרה מכך, התיקון המוצע יבטל את התלות של המדינה ביבואני רכב, ויגדיל את מגוון הרכבים העומדים לרשות הממשלה (אשר כיום מוגבלים אך ורק לדגמים אותם בוחרים היבואנים לייבא).

יצוין, כי מדובר בפרקטיקה מקובלת במינהלי רכב מקבילים במדינות ה-OECD, אשר אינם מגבילים עצמם לרכישה מן היבואן בלבד.

#### 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 יוקר המחייה באמצעות הסרת חסמי ייבוא

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 הפועלת לפי סעיף 12א55ג(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 שנוצרים כתוצאה מתקינה שאינה תואמת את התקינה הבינלאומית שמקובלת במדינות מפותחות עם שווקים משמעותיים, להקים צוות בראשות יושב ראש רשות האסדרה ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו, היועצת המשפטית לממשלה או מי מטעמה, הממונה על התחרות או מי מטעמה, הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה, והממונה על חוקיות הייבוא במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן – הצוות לבחינת הסרת חסמי ייבוא 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), בתקנים רשמיים ובתקנים מחייבים, ועריכת בחינה של מידת התאמתם לרגולציה המקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.
  - ג. 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, ומתן המלצה, במקרים המתאימים, להחלת ההוראות שחלות במדינות כאמור.
    - 2) הסרת שינויים לאומיים מתחייבים מתוקף חיקוק, מכלל התקינה הרשמית והמחייבת שאינם בהתאם לתקינה המקובלת במדינות מפותחות בעלות שווקים משמעותיים.
    - 3) החרגת מקרים ייחודיים בהם יסבור הצוות לבחינת חסמי ייבוא 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.
  - ד. בטרם יגיש הצוות לבחינת חסמי ייבוא בתקינה את המלצותיו, ישמע הצוות את עמדת משרדי הממשלה לעניין תקנים מחייבים שבתחום אחריותם ולעניין שינויים לאומיים מתחייבים מתוקף חיקוק שבאחריותם.
  - ה. הצוות יהיה רשאי לדרוש ממשרדי הממשלה לקבל בתוך 90 ימים נתונים הנדרשים לו לצורך עבודתו.
3. על מנת להסיר יבוא בכניסה לישראל, להפחית את הבירוקרטיה, ולהוריד את יוקר המחיה, להקים צוות בראשות \_\_\_\_\_ ובהשתתפות \_\_\_\_\_, שימליץ לממשלה על הצעות החקיקה שנדרשות, כך שניתן יהיה לייבא את מרבית המוצרים לישראל בדרך של הצהרה, למעט חריגים שלעניינם ינתן לרגולטור זמן קצוב למתן האישור לשחרור המוצר מהמכס;
  4. בהחלטה 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, תוקנו 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 ו-פקודת הרוקחים היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל”ט-1979, תיעץ גם לשר הבריאות. זאת, בנוגע לסמכותו לקבוע סוגי תמרוקים שיידרש רישיון לשווקם ולא יהיה ניתן לשווק אותם לפי הצהרה בדבר עמידה בכללי הרגולציה האירופית וכן בנוגע לסמכותו להסיר סוגי תמרוקים מרשימת המוצרים שניתן לייבאם ביבוא 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, שהינה 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 חיקוק בישראל.

כתוצאה מהמפורט לעיל, בפועל, ישנם חסמי סחר רבים 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 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 שיידרשו.

#### 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.

מיוזמת

מחליטים

על מנת לצמצם ולפשט את הרגולציה שקיימת לעוסקים זעירים בהקשר של דיווח לרשות המיסים ושל תשלום מס הכנסה, לקבוע מסלול מיסויי חדש וייחודי שיחול על עוסקים זעירים, כמפורט להלן:

1. לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן – **פקודת מס הכנסה**), ולקבוע מסלול מיסויי 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 שנת מס 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.

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; לעניין זה ייקבעו הוראות מעבר לבעלי עסקים שהם עוסקים פטורים לפני מועד השינוי האמור.

ה. לקבוע כללים למניעת תכנוני מס כדי למנוע ניצול לרעה של המודל, לרבות:

1) קביעה כי בעל עסק זעיר שהוא גם שכיר, שהכנסתו מעסק זעיר מתקבלת ממעסיקו או מי שהיה מעסיקו ב-3 השנים שקודמות לשנת המס הרלוונטית, לא יהיה זכאי לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.

2) קביעה כי לא יתאפשר מעבר תדיר בין רישום כבעל עסק זעיר לרישום כעוסק רגיל ולהיפך, על מנת למנוע הסטת הוצאות משנה לשנה.

3) קביעה כי בעל עסק זעיר שחלק מהותי מהכנסתו מתקבלת מקרובו, כהגדרתו בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה, לא יהיה זכאי לנכות את הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.

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

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 כחלק מתופעת ה-"Gig Economy". 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 בצמיחת 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 על שינוי 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 לפטור עוסקים אלו מהגשת דו"ח שנתי לצרכי מס ומחובות נוספים, כגון: מקדמות והצהרות 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 ולדווח 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 בידיו 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 הטבות 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. אין הצדקה 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, שכלל שיבחרו להמשיך במסלול זה, הם יהיו חייבים לעבור למסלול הניכוי הנורמטיבי לבעל עסק זעיר.

כדי 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 להחלטת הממשלה מס' 223 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "ייעול הליכי הרגולציה במשרד להגנת הסביבה", 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 (להלן – **טיוטת חוק רישוי סביבתי**).

### דברי הסבר

#### רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

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 החלטת הממשלה 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 החלטת ממשלה שמספרה 1293 מיום 17 במרץ 2022 ובמסגרתה תוקנו החוקים בהתאם לעקרונות החלטה 223.

מוצע לכלול את טיוטת חוק רישוי סביבתי 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. יתר העסקים הנדרשים לתנאים סביבתיים שאינם מוסדרים בהיתר פליטה או בהיתר רעלים, יקבלו את התנאים הסביבתיים במסגרת רישיון העסק שלהם, או במסגרת תקנות שיוקנו 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.

א. 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

- הנתינים בהיתר. הוועדה למתן היתרים 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.
- ב. 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.
- ג. 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 העלויות 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 אוויר המגדילות באופן משמעותי את השפכים, כאשר בשקלול כלל ההיבטים הסביבתיים נגרמת פגיעה בסביבה) וכן ליצור איזון בין התועלות הסביבתיות לעלויות הכלכליות המושגות.
- ד. נדבך מרכזי בהגברת הוודאות לעסקים הנדרשים להיתר הוא הגבלת השינויים שיבוצעו בהיתר לאחר שניתן. אי לכך, מוצע לקבוע כי 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 יצרכו 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.
- ה. 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 בקשה לעיון מחדש לעובד בכיר במטה המשרד שימנה השר לעניין זה. השגה תוגש בכתב בצירוף כל הנימוקים והאסמכתאות. העילות בגינן ניתן להגיש בקשה לעיון מחדש 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.
- ו. 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 היוועצות 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.
- ז. עוד מוצע לקבוע כי ייקבעו מועדים בהם נדרש המשרד להשיב לפניות בהליכים הקבועים בחוקים.
- ח. 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:
- 1) 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.

(2) התוספת השלישית לחוק אוויר נקי מפרטת את המתקנים והפעילויות שנפלטם 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 נפלטם 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.

ט. על מנת להתאים את חוק החומרים המסוכנים למשטר ההיתרים החדש, מוצע להסדיר את ההליכים להגשת בקשה להיתר, קבלת היתר ושינוי היתר לרבות משך התקופות שעד תומן יידרש המשרד לתת התייחסות למבקש ההיתר.

י. 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.

**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 וחיזוק 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, ובשינויים שנקבעו, שעליה יחולו הוראות החלטת הממשלה שעניינה יישום החלטות והקמת ועדת שרים לעניין התכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.
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, 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.

### דברי הסבר

#### 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 הסבר 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 יסדרו 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 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 ובשינויים הנדרשים.

#### 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 תקבל 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.

## הפחתת הריכוזיות והגברת התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה

### מחליטים

במטרה להפחית את הריכוזיות ולהגביר את התחרותיות בשוק מוצרי המזון והטואלטיקה, את 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, כמפורט להלן:

### צמצום הכוח הקונגלומרטי 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, בהתאם לעקרונות שלהלן (להלן – **הוראת השעה**):

א. צמצום הריכוזיות במקטע האספקה –

1) לקבוע איסור על ספק שמספק מצרכים של יצרן גדול, לספק מצרכים של יצרנים גדולים או בינוניים נוספים, במישרין או בעקיפין.

2) על אף האמור בסעיף קטן (1), ספק שמספק מצרכים של יצרן גדול יהיה רשאי לספק מצרכים של יצרנים בינוניים נוספים ובלבד שלא יספק יותר ממחצית מהמכירות בישראל של היצרן הגדול וכל אחד מהיצרנים הבינוניים; הממונה על התחרות תקבע כללים לעניין זה ותפרסם ברשומות.

3) הוראות פסקאות (1) ו-(2), לא יחולו על אספקת מצרכים לקמעונאי באופן פיזי בלבד, שאינו כולל סחר.

ב. על אף האמור בחוק התחרות, התשמ"ח-1988 (להלן – **חוק התחרות**), לקבוע איסור על יצרן גדול או ספק שמספק מצרכים של יצרן גדול, להתמזג, כמשמעות מונח זה בחוק התחרות, עם יצרן גדול, עם יצרן בינוני או עם ספק שמספק מצרכיו של יצרן גדול או יצרן בינוני.

ג. לקבוע איסור על ספק גדול להתקשר בהסדר עם קמעונאי, במסגרתו ניתנת לקמעונאי הנחה שתלויה ביעדי רכישה כספיים או כמותיים של יותר מסוג מוצר אחד ממוצרי הספק הגדול.

ד. על אף האמור בסעיף 17(א) לחוק המזון, 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,  $X\%$  מהיקף המכירות של הקמעונאי הגדול בישראל לא היו של ספקים גדולים.

ה. קביעת הוראות אכיפה בנוגע להפרת הוראות סעיפים קטנים (א)-(ד), במסגרת הסדרי האכיפה של חוק המזון.

ו. להקים צוות בראשות \_\_\_\_\_ ובהשתתפות \_\_\_\_\_, לצורך ביצוע ההוראות שלהלן:

1) מעקב אחר יישום הוראת השעה והשגת מטרתה;

2) מתן המלצה לשר בנוגע לתיקונים נדרשים בהוראת השעה, ככל שנדרשים, ולהארכת הוראת השעה;

3) בחינת הצורך בקביעת הוראות נוספות לצמצום כוח שוק של ספקים גדולים, ובכלל זה יצרנים גדולים, ומתן המלצה להוראות כאמור, ככל שנדרשות;

4) איתור הסדרים שפוגעים בתחרות בענף החקלאות ומתן המלצות לצעדים למניעתם; לצוות תינתן הסמכות לדרוש מספקים ומקמעונאים מידע הנדרש לצורך מילוי תפקידו.

ז. לקבוע מועדי תחילה מאוחרים להוראות שדורשות היערכות מוקדמת של הגורמים הרלוונטיים בעניין.

2. 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.

### חיווק הייבוא המקביל

3. לתקן את חוק המזון ולקבוע בו כי יבואן ישיר שהוא ספק גדול או שצפוי להיות ספק גדול בעקבות חתימה על הסכם עם ספק זר, יכלול בהסכם שעניינו יבוא מוצרים לישראל, סעיף לפיו הספק הזר יאפשר למפיצים שלו במדינות זרות למכור את מוצריו בישראל, באופן ישיר או באמצעות אחר.

## חיזוק התחרות והורדת יוקר המחיה בתחום העופות

4. לתקן את סעיף 3 לחוק התחרות, כך שהסדר שכבילותיו נוגעות לגידול ושיווק בסיטונות של תוצרת חקלאית מגידול מקומי מסוג עופות, יחשב כהסדר כובל, אם אחד הצדדים להסדר הוא מי שעוסק בגידול עופות שהוא או אדם קשור אליו מחזיק גם משחטה.

5. לעניין החלטה זו –

“אזור ביקוש” – כהגדרתו בחוק המזון;

“חווה” – חווה שמטרתו או תוצאתו עשית עסקה במקרקעין לשם הקמת חנות גדולה, לרבות רכישה, מכירה, החכרה או השכרה של המקרקעין.

“יבואן ישיר” – אדם שמתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) הוא מייבא לישראל טובין או מפיץ טובין שיובאו לישראל, בהתאם להסדר עם יצרן הטובין במדינת חוץ;

(2) הוא מייצר טובין בישראל, מכוח הסדר עם אדם במדינת חוץ.

“יצרן” – תאגיד שהתאגד בישראל או במדינה זרה, שמייצר מצרכים, באמצעותו או באמצעות אחר; “יצרן בינוני” – יצרן אשר מכירות מוצריו בישראל בשנת 2021, עלו על סך של Y מיליון ש”ח ולא עלו על סך של X מיליון ש”ח;

“יצרן גדול” – יצרן אשר מכירות מוצריו בישראל בשנת 2021, עלו על סך של X מיליון ש”ח;

“יצרן קטן” – יצרן שאינו יצרן גדול או יצרן בינוני;

“מצרך” – כהגדרתו בסעיף 29 לחוק המזון;

“משחטה” – מיתקן שבו מבוצעות פעולות אלה: שחיטת עופות, מריטת נוצות העוף השחוט והוצאת האיברים ממנו;

“ספק” ו-“ספק גדול” – כהגדרתם בחוק המזון;

“השר” – שר הכלכלה והתעשייה.

## דברי הסבר

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

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 המשווקים מגוון גדול של מוצרים. כמו כן, מצאה הוועדה כי כניסת מתחרים חדשים למקטע זה נמוכה בשל חסמי הכניסה ויתרון לגודל המאפיינים את תחום המזון. נוכח זאת, המליצה הוועדה, בין היתר, על הגברת הרגולציה על קשרי ספק-קמעונאי, המלצה שבאה 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, משרד האוצר בחן את פערי המחירים ואת מדד הריכוזיות בשוק מוצרי המזון בישראל לאורך השנים וביחס לעולם.

לאחר דיונים משותפים עם רשות התחרות, 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).

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.

הריכוזיות הגבוהה במקטע ספקי המזון מגדילה את התמריץ ואת היכולת של ספקי המזון הגדולים לנקוט בפרקטיקות אנטי-תחרותיות. בין היתר, עלולים ספקי המזון לנקוט בפרקטיקות של קשירה בין כלל המוצרים שהם מספקים לקמעונאים, באופן שעלול להביא לדחיקה של ספקי מזון קטנים המבקשים להתחרות באותם ספקי מזון.

כמו כן, אספקה של מותגים חזקים רבים בידי ספק אחד מגדילה את כוח המיקוח של הספק אל מול הקמעונאים באופן שעלול להעלות את מחיר המוצרים לצרכנים.

נוכח כל זאת, מוצע לקבוע הגבלות על ספקי ויצרני מזון אשר התקשרו בבלעדיות עם מספר יצרנים משמעותיים במקביל, במטרה לצמצם את הריכוזיות ולהגביר את התחרות בשוק מוצרי המזון, כמפורט להלן.

### לסעיף 1(א)

בתחום המזון והטואלטיקה ישנם שלושה מקטעים מרכזיים: מקטע הייצור, מקטע הייבוא/ האספקה הסיטונאית והמקטע הקמעונאי. במקטע הייבוא והאספקה קיימים יבואנים אשר מספקים מוצרים של מספר יצרנים גדולים ומשמעותיים בבלעדיות. היקף הסל של אותם ספקים גדול מאוד והם חולשים על אלפי מוצרים. בעוד שישנם יתרונות לגודל בהפצה עולה חשש שהסדרי בלעדיות אלו מקשים על יבואנים וספקים קטנים להתרחב ולהוות תחרות לספקים הגדולים ובכך להגדיל את התחרות במקטע הייבוא/ האספקה.

העובדה שספק אחד מפיץ בבלעדיות יצרנים משמעותיים רבים, מקשה על ספקים קטנים להרחיב את היקף המוצרים שמסופקים על ידם ולהגיע למדף של הקמעונאים באופן שיכול להזייל 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 מול הקמעונאים מה שמאפשר להם לדרוש מחירים גבוהים.

ככל שיצומצם סל המצרכים של ספקי המזון הגדולים, יוכלו ספקים קטנים לספק מותגים של יצרנים גדולים או בינוניים, באופן שיסייע להם להתחרות עם הספקים הגדולים. כמו כן, אספקת מוצרים של יצרנים גדולים ובינוניים על ידי ספקים קטנים, תפחית את כוח המיקוח של הספקים הגדולים.

תחום מוצרי המזון הוא תחום שמאופיין בחסמי כניסה גבוהים. לצורך כניסה לשוק זה באמצעות יצור או יבוא, יש צורך, בין היתר, בהקמת קווי יצור, בהתקשרות עם ספקי תשומות ובקיומו של מערך הפצה וסחר אל מול הקמעונאים. זאת, לצד חסמי רגולציה ענפיים שבאים לידי ביטוי בהגבלות של כשרות ורגולציה ייחודית של משרד הבריאות. ספקי המזון הגדולים צלחו את חסמי הכניסה הראשונים והם כבר מייבאים, מייצרים ומפיצים מגוון רחב של מוצרי מזון ומחזיקים במותג ומערך סחר והפצה מפותח ומשמעותי. על כן, חסמי ההתרחבות עבורם נמוכים באופן יחסי והדבר מאפשר להם להרחיב את פעילותם למוצרים נוספים ללא קושי רב. נוכח זאת, ספקי המזון הגדולים מחזיקים במוצרים רבים שהם מייבאים בבלעדיות וספקי המזון הקטנים והבינוניים להם מספר מועט של מצרכים, אינם יכולים לפתח מערך אספקה עצמאי שעלויותיו גבוהות.

בהתאם לכך, מוצע לקבוע בסעיף 1(א)1) שספק שמספק מוצרים של יצרן גדול, לא יוכל לספק מוצרים של יצרן גדול או בינוני אחרים, אלא אם אותו ספק, מספק פחות ממחצית מהמוצרים של אותו יצרן גדול, כפי שמאפשר סעיף 1(א)2). באופן זה, כל ספק מוצרים יוכל לייבא לישראל: או מוצרים בבלעדיות, אך רק מיצרן גדול או בינוני אחד, או מוצרים של יצרן גדול אחד ומספר יצרנים בינוניים ללא בלעדיות. כך, יוכלו ספקי מזון קטנים יותר, לספק גם הם מוצרים של יצרנים גדולים ובינוניים ולייצר תחרות אפקטיבית לספקי המזון הגדולים.

יחד עם זאת, מוצע לבוע במסגרת סעיף 1(א)(ג), כי המגבלות האמורות בסעיף 1(א)(1) לא יחולו, כאשר הספק משמש כ- "גלגלים" בלבד לצורך אספקת המצרכים. כלומר, ספק שיש לו בלעדיות על הפצת מצרכיו של יצרן גדול, יוכל לספק 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 הקבוע בסעיף 1(א), לא ייעקף בדרך של מיזוג חברות.

### לסעיף 1(ג)

מוצע לקבוע איסור על ספק גדול להתקשר בהסדר עם קמעונאי במסגרתו ניתנת לקמעונאי הנחה שתלויה ביעדי רכישה של 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 אינדבידואלי 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 כי קמעונאי גדול יהיה פטור מהדרישה לקבלת אישור מהממונה על התחרות לפתיחת חנות נוספת באזור ביקוש, כהגדרתו בחוק המזון, אם יותר מ- % אחוז מהמכירות של הקמעונאי 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)-(ד), בדומה להוראות ולסמכויות הקבועות בסימן ג' לפרק ב' לחוק המזון.

### לסעיף 1(ו)

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 ויצרנים גדולים ואיתור הסדרים שפוגעים בתחרות בענף החקלאות ומתן המלצות לצעדים למניעתם

## לסעיף 2

ביום \_\_ 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 3

כיום יצרנים בחוץ לארץ אשר מוכרים מצרכים לספקים ישראל קובעים בהסכמים שלהם עם מפיצים במדינות השונות שאסור להם למכור במכירה משנית לישראל (יבוא מקביל). מצב זה מונע יבוא מקביל למדינת ישראל ובפועל מונע תחרות והורדת יוקר מחייה. יתר על כן, על מנת שיבוא מקביל יהיה אפקטיבי יש צורך שהוא יהיה אמין ורציף. על מנת להשיג אמינות ורציפות נדרש הסכם עם מפיץ שלו קשר ישיר עם היצרן. בהתאם, מוצע לקבוע כי ספק בישראל אשר חותם על חוזה עם יצרן זר יידרש לכלול סעיף בחוזה לפיו הספק הזר מתחייב לאפשר למפיצים השונים שלו בחוץ לארץ למכור גם לישראל וכך להשיג אפשרות לייבוא מקביל רציף ואפקטיבי שיוזיל את המחירים לצרכן.

יצוין שבאיחוד האירופי לדוגמה, הפרקטיקה הזו אסורה והמפיץ של הספק הזר במדינה אחת באיחוד האירופי יכול למכור בכל יתר מדינות האיחוד האירופי.

#### לסעיף 4

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. הפטור החקלאי נועד להגן על החקלאים עובדי האדמה. הסדרים בין גורמים תעשייתיים שבבעלותם משחטות, אינה משרתת את תכלית הפטור החקלאי ולכן יש לצמצם את הפטור כך שלא יחול על הסדרים מסוג זה.

#### תקציב

יושלם בהמשך

**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.

## 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 קטן יהיה רשאי לשלוט גם בתאגיד יחיד שהוא סוכן ביטוח שעיסוקו בביטוח כללי.
  - ב. במקרה שבו חדל בנק להיות בנק בעל היקף פעילות קטן, יורה הבנק האמור לתאגיד שהוא סוכן ביטוח שעודנו נשלט על ידו לחדול מעיסוק בביטוח כללי, או יפעל להפסיק את שליטתו בתאגיד. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע תקנות 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, לקבוע כי בנק בעל היקף פעילות קטן 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 למערכותיו, 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:

### 1. סעיף 1

במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), תשס"ה-2005 (להלן – חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות), תוקן חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"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 לדורר 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 קטן), 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 קטן, 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 קטן 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 קטן” שיעור הנמוך מ-10%, ובלבד שלא יפחת מ-5%. 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 קטן” ולמתן את השפעת התיקון על הריכוזיות במערכת הפיננסית.

כמו כן, מוצע לקבוע בחוק הבנקאות כי במקרה בו חדל בנק להיות בנק בעל היקף פעילות קטן, 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 המתווכחים בין החוסך למוצרי החיסכון השונים: בעל רישיון לשיווק פנסיוני, סוכן ביטוח פנסיוני ויועץ פנסיוני. אופן ההתקשרות והגמול המותר לכל אחד מהמתווכחים האמורים, משתנה בין סוגי המתווכחים השונים. כך למשל, בעל רישיון לשיווק פנסיוני, יכול להיות מועסק כעובד של גוף מוסדי יחיד ולשווק את מוצריו, וסוכן ביטוח פנסיוני מקבל גמול מהגוף המוסדי הרלוונטי בהתאם להסכם 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 המתווכחים 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), תשס"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 שמאפייניו וכן מאפייני ההתקשרות עמו דומים להסכם אחר בו התקשר אותו גוף מוסדי יראה כסירוב בלתי סביר, או סירוב של מבטח או גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני בשל מספר לקוחותיו או היקף פעילותו, יחשב כסירוב שאינו סביר. כמו כן, ועל מנת לאפשר שקיפות בדבר הטעמים לסירוב, מוצע לקבוע כי מבטח המסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני, ימסור ליועץ הביטוח נימוקים בכתב לסירובו. 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 וזוכות 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 האישי העומד בבסיס קופת הביטוח (בניגוד למנגנון הערבות ההדדית הקיים בקרנות הפנסיה, למשל). בשל ההתחייבות החוזית הקשיחה המבטח נושא בכל היסכון המגולגל לידי החוסך בדמות עלויות גבוהות יותר. בנוסף, שלא כמו מכשירי חיסכון פנסיוני אחרים, קופות הביטוח המשוקות 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), (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 מתווכים:

- 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, ישלם דמי עמילות זהים, כמונחים 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 סעיף 40(ו) לחוק הפיקוח על הביטוח, כך ש: סוכן ביטוח, וסוכן ביטוח פנסיוני ישיב לגוף המוסדי את החלק היחסי מהעמלה החד פעמית ביחס לתקופה שנותרה עד תום תקופת השירות הראשונה, בהתקיים אחד מאלה:
  - א) העברת הכספים מקופת הגמל, באופן מלא או חלקי, לקופת גמל אחרת, או משיכת מלוא הכספים מקופת הגמל.
  - ב) בוטל חוזה הביטוח לפי סעיף 10 לחוק חוזה הביטוח, תשמ"א-1981;
  - ג) מונה למבוטח בעל רישיון אחר לטיפול בקופת הגמל או הביטוח, החל במועד מינויו של אותו בעל רישיון.

#### 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 המוחזקים על ידם, לא יוכלו לרכוש אחזקות בתאגיד שהוא סוכן ביטוח או סוכן ביטוח פנסיוני.
- 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 וחיסכון, או מי מטעמו; והממונה על רשות התחרות, או מי מטעמה. הצוות יבחן את הצורך באיסור על גופים מוסדיים להחזיק בתאגידים שהם סוכן ביטוח או סוכן ביטוח פנסיוני. הצוות יגיש את המלצתו, לרבות צעדים אופרטיביים ותיקוני חקיקה נדרשים, בתוך עשרה חודשים ממועד קבלת החלטה זו.

3. **שיקוף תגמול עבור סוכן הביטוח בפני הלקוח:** לתקן את חוק הפיקוח על הביטוח 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 לבעל רישיון במסגרת הדוח השנתי שהוא מחויב לשלוח ללקוח.
- ג. הממונה על שוק ההון יקבע הוראות לעניין אופן ותדירות הגילוי.

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 תאגידיים או סוכנים יחידים: סקר שבוצע עבור משרד האוצר מצא כי 82% מהנשאלים רכשו לפחות מוצר ביטוח אלמנטרי 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 והתמיהל 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 תכוף 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 ההטייה 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 וחסכון 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 וחסכון כ-23% מהכנסות השוק התיווך הפנסיוני מתחלקות בין 31 סוכנויות הנמצאות בבעלות הגופים המוסדיים. בענף התיווך לביטוחי 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 היצור 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 וחסכון 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 וחסכון) 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 ולחסכון, הממונה על התקציבים והממונה על רשות התחרות, או מי מטעמם. הצוות יבחן את שאלת הפרדה 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 סוכנויות 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.

מיושם

**מחליטים**

- במטרה לקדם את התחרות בשוק התשלומים בישראל בפרט, ואת התחרות במערכת הפיננסית בכלל – 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 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, 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 אחדות 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**) יחויב לאפשר ללקוח באופן פשוט ונוח:
    - 1) לקבל כספים ממשלם שנתן הוראת תשלום בעבורו באמצעות יישומון P2P אחר (להלן – **חובת קבלה**).
    - 2) להעביר כספים למוטב שהוא לקוח של יישומון P2P אחר (להלן – **חובת העברה**).
    - 3) שר האוצר יהיה רשאי לקבוע את אופן יישום החובות על מפעילי יישומוני P2P האמורות לעיל.
    - 4) חובת הקבלה או חובת העברה לא תחול מפעילי יישומוני P2P בעלי היקף פעילות קטן, לפי העניין.
  2. לרשום את כוונתו של שר האוצר לבחון שימוש בסמכותו לפי סעיף 1(ב) להחלטה זו בתוך שנתיים מיום קבלת החלטה זו.
  3. להטיל על שר התקשורת, בהסכמת שר האוצר, להכין תזכיר חקיקה בתוך 90 יום כך שפעילותו של בנק הדואר כנותן שירותי תשלום תפוקח על ידי הרשות לניירות ערך, וזאת חלף המצב החוקי הנוכחי שלפיו פעילותו של בנק הדואר כאמור מפוקחת על ידי המפקח לענייני שירותים כספיים מכוח סמכותו לפי חוק הדואר, התשמ"ו-1986.
  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 בהתאם לתחומי הפעילות שהותרו לגוף המתפעל.
  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 – **עיצוב תהליך למתן שירותים**), יגיש למפקח על הבנקים דיווח על החלטתו לסירוב כאמור, או על עיצוב תהליך למתן שירותים, לפי העניין, וינמק זאת בכתב.
  7. להטיל על משרד האוצר, בשיתוף רשות התחרות 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.

“**בנק בעל היקף פעילות רחב**” – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ”א-1981; “**גוף מתפעל**” – כהגדרתו בסעיף 77 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 התשלום, 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 1 ו-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 עניינם של הלקוחות.



סעיף 1 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 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, 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 אחידות 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 בעבורו 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 או חברת תשלומים בעלת חשיבות יציבותית.

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 קטן, 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 P2P השונים. מטרה זו תושג רק במבנה שוק בו אפקט הרשת אינו יהווה חסם לכניסת שחקנים חדשים לתחום וישמר איום תחרותי על מפעילי יישומוני 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 מרכז 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.

### 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, מוצע להעביר את הפיקוח על השירותים הכספיים הניתנים בבנק הדואר, למאסדר המפקח על תחום זה. בהתאם לכך, ועל מנת לאפשר בחינה של התיקונים הנדרשים בחוק הדואר לטובת העברת הפיקוח, מוצע להנחות את שר התקשורת להגיש תזכיר חקיקה שיבצע את התיקונים הנדרשים

בחוק הדואר לשם העברת הפיקוח על השירותים הכספיים שמספק בנק הדואר למאסדר על תחום זה, לצד תיקון עקיף של חוק שירותי תשלום באופן שיבטל את הפטור שניתן לבנק הדואר מחובת הרישוי לפי חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום.

#### 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 בהתאם לתחומי הפעילות שהותרו לגוף המתפעל, 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.

#### 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 להוות '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 ישראכרט 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 11(ב) 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.

לאור זאת, ככל ויקבעו תקנות לעניין שינוי ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות רחב", ההוראה המחייבת בנק בעל היקף פעילות רחב המנפיק כרטיסי חיוב לצמצם את מסגרות האשראי בכרטיסי אשראי שהנפיק ללקוחותיו תקבע לתקופה נוספת, בהתאם ליום התחילה של התקנות. יתרה מזאת, מאחר ושינוי הגדרת "בנק בעל היקף פעילות רחב" יכלול בנקים נוספים, ההשלכות האמורות לעיל יוחמרו.

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 לפניות שהגיעו אל רשות התחרות מאת חברות פינטק בנוגע לקשיים שלהן בפעילותן 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 – **עיכוב תהליך למתן שירותים**), יגיש למפקח על הבנקים דיווח על החלטתו לסירוב כאמור, או על עיכוב 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 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.

מיוזמת

## 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 5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הבנקאות (שירות ללקוח)**), כך שבנק יחויב למסור הודעה לכל לקוח, בתחילת כל חודש קלנדרי, שבמסגרתה יימסר 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 9יב(1), 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 קלנדר, 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 לכלול 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 ושמשדרו 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.



## רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים

### מחליטים

- במטרה לקדם את התחרות באשראי לעסקים קטנים ובינוניים בישראל והרחבת הנגישות לאשראי –
1. לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, באופן הבא:
    - א. בתוך XX יום ממועד קבלת החלטה זו (להלן – **יום התחילה**), מקורות המידע החייבים במסירת נתוני אשראי לגבי לקוח לפי פרק ו', יהיו חייבים להעביר למאגר גם נתוני אשראי לגבי תאגידי קטנים ובינוניים;
    - ב. הנגיד, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר, יקבע כללים לעניין תאגידיים כאמור בפסקה (א), שבמסגרתם ייקבעו, בין השאר, הוראות לעניין סוג נתוני האשראי שיועברו, אופן שמירתם במאגר, התנאים למסירתם מהמאגר והשימוש בהם.
    - ג. כללי הנגיד כאמור ייקבעו לראשונה, לכל המאוחר, XX לפני יום התחילה.
  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 רכו 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 כ- "קבלת פיקדון כספי" לעניין סעיף 21(א)(1) לחוק הבנקאות (רישוי).
  4. לעניין החלטה זו –
    - א. "גוף מוסדי" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981;
    - ב. "מאגר" – מאגר נתוני אשראי שהוקם לפי פרק ה' לחוק נתוני אשראי;
    - ג. "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 וחיסכון, לפי העניין;
    - ד. "בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך אשראי" – מי שבידו רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי כהגדרתו בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים;
    - ה. "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 תאגידי 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 האשראי 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.

#### סעיף 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 ההמלצות.

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 בכלעדות 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 לשיתוף 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 לנותני 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, ולאור הריכוזיות הגבוהה באשראי לעסקים קטנים ובינוניים, בסעיף זה מוצע לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, כך שבתוך XX יום ממועד קבלת החלטה זו (להלן – **יום התחילה**), מקורות המידע החייבים במסירת נתוני אשראי לגבי לקוח לפי פרק ו', יהיו חייבים להעביר למאגר גם נתוני אשראי לגבי תאגידים קטנים ובינוניים; וכי הנגיד, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר, יקבע כללים לעניין תאגידים כאמור, שבמסגרתם ייקבעו, בין השאר, הוראות לעניין סוג נתוני האשראי שיועברו, אופן שמירתם במאגר, התנאים למסירתם מהמאגר והשימוש בהם. כללי הנגיד כאמור ייקבעו, לכל המאוחר, XX לפני יום התחילה.

## 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 מפקחים על ידה.

בחלוף הזמן, התברר כי הסדר זה לא השיג את מטרותיו, 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 כרכז 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(ב4) 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.

### 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 כאחד, 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 פיקדון 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 פיקדון 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.

## הוועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית

### מחליטים

במטרה לקדם את התחרות במערכת הפיננסית בראייה כוללת, למנוע כפל רגולציה וארביטראז' רגולטורי, להגביר את התיאום בין הממשלה והמפקחים הפיננסיים, והפחתת הנטל הרגולטורי העודף –

1. לחוקק את חוק הוועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית, שיהיה באחריותו של שר האוצר, ושבמסגרתו תוקם ועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית (להלן – הוועדה) שתפעל בהתאם לעקרונות הבאים:

א. הרכב הוועדה

(1) בראש הוועדה יעמוד המנהל הכללי של משרד האוצר. בוועדה יהיו חברים הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הממונה על התחרות, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, יושב ראש רשות ניירות ערך, המפקח על הבנקים, הממונה בבנק ישראל על מערכות תשלומים וראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

ב. תפקידי הוועדה ומטרותיה

(1) הוועדה תפעל במטרה לקדם את התחרות במערכת הפיננסית באופן שוטף, בדגש על הסרת חסמים לכניסת שחקנים חדשים וחיזוק שחקנים קטנים, הסרת חסמי מעבר במערכת הפיננסית והגברת יכולת ההשוואה של לקוחות אודות המוצרים הפיננסיים שלהם.

(2) לשם השגת מטרותיה הוועדה –

(א) תפעל לייצור תמונת מצב שוטפת לגבי רמת התחרות במערכת הפיננסית בכללותה וכן לגבי רמת התחרות בתחומים מסויימים במערכת, תוך הצגת מדדים נדרשים לבחינת רמת התחרות עבור כל תחום;

(ב) תקדם תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים הממשלתיים בוועדה לבין רשויות הפיקוח הפיננסיות ובין רשויות הפיקוח הפיננסיות עצמן, בין היתר לצורך הגדרה, ניתוח, זיהוי, הערכה וניטור של חסמים להתפתחות התחרות במערכת הפיננסית (להלן – חסמים לתחרות), וכן בחינה, פיתוח והפעלה של כלים ושיטות לצמצום החסמים לתחרות. בפרט, תפעל הוועדה לקדם תיאום ושיתוף פעולה כאמור בתחומים שבהם קיימים גופים פיננסיים המפוקחים על ידי רשויות פיקוח שונות או מכוח חוקים שונים, לגבי פעילויות פיננסיות דומות, כדי למנוע פגיעה בתחרות במערכת הפיננסית;

(ג) תתריע על חסמים לתחרות או חשש לפגיעה ברמת התחרות או על הוראות רגולטוריות שיש בהם בכדי לייצר חסמים או פגיעה כאמור, וכן תמליץ על נקיטת אמצעים למניעה או להפחתה של החסמים או הפגיעה כאמור. בנוסף, הוועדה תעקוב אחר הפעולות שנקטו בעקבות התרעה ויישום ההמלצות כאמור;

(ד) תפעל לביצוע מעקב אחר יישומם של שינויים מבניים שבוצעו במערכת הפיננסית או בתחומים מסויימים במערכת הפיננסית.

ג. סדרי עבודת הוועדה

(1) יושב ראש הוועדה יכנס את הוועדה ארבע פעמים בשנה לפחות, וכן רשאי הוא לכנס ישיבה מיוחדת שלה, לבקשת כל חבר בה, אם נוכח שיש טעם לכך. יושב ראש הוועדה יכנס את הוועדה גם לבקשת שלושה חברים בה.

(2) מניין חוקי בישיבות הוועדה והחלטותיה יהיה רוב חברי הוועדה, ובהם היושב ראש.

(3) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות של החברים המשתתפים בהצבעה. במקרה של אי הכרעה ליושב ראש הוועדה יהיה קול נוסף.

ד. שיתוף במידע וסודיות

(1) על אף האמור בכל דין, רשויות אשר נציגיהם חברים בוועדה ימסרו לוועדה כל מידע המצוי בידיהן, שיש בו כדי לסייע לוועדה בביצוע תפקידיה, למעט מידע מודיעיני או מידע שמקורו בחקירה פלילית או בכירור מינהלי;

(2) בלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (1) ועל אף האמור בכל דין, הוועדה רשאית לדרוש מרשות כל מידע הדרוש לה לשם ביצוע תפקידיה, למעט מידע מודיעיני או מידע שמקורו

- בחקירה פלילית או בבירור מינהלי או למעט מידע שיש בו כדי לזהות לקוח של הגוף הפיננסי.
- (3) חבר הוועדה רשאי לעשות שימוש במידע שהתקבל לפי סעיף קטן זה לצורך תפקידי הוועדה בלבד, ורשאי הוא לשם כך לגלותו לעובד רשות או לעובד משרד האוצר לשם ביצוע תפקידי הוועדה.
- (4) אדם שהגיע אליו מידע מכוח תפקידו לפי פרק זה לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש, אלא לשם ביצוע תפקידו כאמור.
- ה. התרעה על חסמים לתחרות או חשש לפגיעה ברמת התחרות
- (1) מצאה הוועדה כי קיים חסם לתחרות או חשש לפגיעה ברמת התחרות וכי נקיטת אמצעים בידי רשויות הפיקוח הפיננסיות הנוגעות בדבר עשויה להסיר את החסם או לצמצמו או למנוע את החשש לפגיעה כאמור או להפחיתה, תמסור לרשויות הפיקוח האמורות הודעת התרעה בכתב בעניין כאמור ועל הצורך בנקיטת אמצעים לתיקונו או להפחתתו.
- (2) מסרה הוועדה הודעת התרעה לרשויות הפיקוח הפיננסיות, רשאית היא להמליץ לרשויות הפיקוח הפיננסיות שלהן נשלחה ההתרעה על האמצעים הדרושים להסרה או צמצום של החסם או מניעה או הפחתה של הפגיעה; היתה ההמלצה לקידום חיקוק, תופנה ההמלצה גם לשר שהחיקוק נמצא בתחום אחריותו. בהמלצה ייקבע מועד לתגובת רשות הפיקוח הפיננסית או השר שאליהם הופנתה ההמלצה (להלן – **הנמען**); הנמען יודיע לוועדה עד למועד שנקבע כאמור, אם אימץ את ההמלצה, ואם לא אימץ את ההמלצה – את הנימוקים לכך. מצאה הוועדה שתגובת הנמען אינה מספקת או שההמלצה אינה מיושמת, תודיע על כך לנמען.
- (3) הוועדה רשאית, בהחלטה שהתקבלה ברוב של 80% מהמשתתפים בהצבעה ולאחר ששמעה את הנמען, לפרסם לציבור התרעה או המלצה שמסרה לפי סעיף זה, ובלבד שלא ייכלל בפרסום כאמור מידע פרטני שיש בו כדי לזהות את פעילותו של גוף פיננסי או לקוח שאינם תאגיד; החליטה הוועדה לפרסם לציבור התרעה או המלצה שמסרה, יכלול הפרסום את עמדת הנמען.

#### 1. סיוע לעבודת הוועדה

- (1) לוועדה תהיה ועדת היגוי שבראשה יעמוד עובד בכיר של משרד האוצר שימנה שר האוצר, ויהיו חברים בה נציגים בכירים מכל רשות שימנה ראש אותה הרשות.
- (2) ועדת ההיגוי תהיה כפופה ליושב ראש הוועדה ותהיה אחראית על הכנת דיוני הוועדה ועל מעקב אחר יישום המלצותיה.

#### 2. לעניין החלטה זו –

- "**המערכת הפיננסית**" – מערכת הכוללת את הגופים הפיננסיים, השווקים הפיננסיים, השירותים הפיננסיים והמוצרים הפיננסיים, וכן את התשתיות לפעילותם לרבות מערכות התשלומים והסליקה, וקשרי הגומלין ביניהם
- "**רשות**" – רשות פיקוח פיננסית ורשות התחרות;
- "**רשות פיקוח פיננסית**" – כל אחד מאלה: המפקח על הבנקים; רשות שוק ההון ביטוח וחסכון; המפקח על נותני שירותים פיננסיים; הממונה בבנק על פיקוח על מערכות תשלומים; רשות ניירות ערך.

## דברי הסבר

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

המערכת הפיננסית בישראל ובכללה המערכת הבנקאית, מתאפיינת במספר חסמים לתחרות וקשיי כניסה של גופים חדשים. נראה שלחסמים אלו לתחרות יש גורמים שונים, וביניהם – מבנה הרגולציה הפיננסית בישראל.

במבנה הרגולציה הפיננסית הנוכחי, קיימים תחומי פעילות פיננסית, הדומים במהותם, שהפיקוח עליהם נעשה בידי מספר רגולטורים פיננסיים במקביל. מבנה פיקוחי זה עלול להוביל לחוסר אחידות רגולטורית וכתוצאה מכך לחסמים תחרותיים בשוק. יתרה מזאת, מבנה הפיקוח הנוכחי מקשה על גופים פיננסיים שעשויים לתרום לקידום התחרות, שכן במצבים מסויימים, עיסוק במספר תחומי פעילות פיננסית, מצריך קבלת רישיון ופיקוח ממספר רגולטורים פיננסיים שונים.

בנוסף, כיום לא קיימים מנגנונים לתיאום בנושאים תחרותיים בין הרגולטורים הפיננסיים בישראל. מצב זה מוביל לחוסר אחדות רגולטורית והיעדר הרמוניה בפיקוח הפיננסי בישראל בנושאים המשפיעים על המצב התחרותי. כמו כן, מצב זה מציב קושי בטיפול בסוגיות המשפיעות על התחרות הנוגעות לתחומי אחריות של מספר רגולטורים פיננסיים. יתרה מזאת, לעיתים, הרגולטורים הפיננסיים מחזיקים בגישות שונות, ואף מנוגדות, בנוגע למשקל שיש ליתן לקידום התחרות במערכת הפיננסית. הבדלים אלו יצרו בעבר קשיים בהתמודדות עם בעיות מרכזיות בקידום התחרות במערכת הפיננסית.

כמו כן, קיים מתח מובנה בין שמירה על יציבות הגופים הפיננסיים לבין קידום התחרות במערכת הפיננסית. מתח זה הוא תוצאה של הסיכונים השונים שעלולים להתרחש מצדדים לקידום התחרות הפיננסית ושינויים באסדרה הקיימת.

הנסיבות המתוארות לעיל היו, ועודן, בין הגורמים שהובילו להיעדר תחרות במערכת הבנקאית, ואף לפגיעה ביכולתם של גופים פיננסיים חדשניים לפעול בישראל.

## סעיף 1

לאור זאת, מוצע לחוקק את חוק הוועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית, שיהיה באחריותו של שר האוצר, ושבמסגרתו תוקם ועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית (להלן – הוועדה), כלומר מוצע לפעול ליצירת גורם המרכז ומקדם את נושא התחרות במערכת הפיננסית באמצעות הקמה של ועדה לקידום התחרות במערכת הפיננסית בישראל. ועדה זו תפעל במקביל לוועדה ליציבות פיננסית, ומוצע לקבוע כי יינתנו לה כלים דומים במהותם לכלים שניתנו לוועדה ליציבות פיננסית, קרי, שיתוף מידע בין החברים השונים של הוועדה ומנגנון "אמץ או הסבר" כפי שיפורט בהמשך.

בהתאם לכך, מוצע שבראש הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד האוצר. בנוסף, יהיו חברים בוועדה הממונה על התקציבים, והמפקחים הפיננסיים בעלי השפעה על התחרות במערכת הפיננסית: המפקח על הבנקים, המפקח על מערכות התשלומים, יושבת ראש הרשות לניירות ערך, הממונה על שוק ההון, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור וכן הממונה על התחרות.

כמו כן, מוצע לקבוע שמטרת הוועדה היא לקדם את התחרות במערכת הפיננסית באופן שוטף בין היתר באמצעות התמקדות בשלוש רגליים מרכזיות הנדרשות לתחרות: (1) הסרת חסמים לכניסה של שחקנים חדשים וחיזוק של שחקנים קטנים במערכת אשר עשויים לייצר איום תחרותי לשחקנים המרכזיים בשוק; (2) הסרת חסמי מעבר של לקוחות בין גופים שונים במערכת הפיננסית; (3) הגברת יכולת ההשוואה של לקוחות על אודות המוצרים הפיננסיים שלהם בכדי שיוכלו להבין בצורה מיטבית את המחרים של המוצרים הפיננסיים שאותם הם צורכים ואיכות השירות שהם מקבלים, ובכך לפעול לשיפור מצבם.

כמו כן, מוצע לקבוע לוועדה את תפקידיה בהתאם למטרות האמורות לעיל, ולשם השגתם, באופן הבא:

1. על מנת לאפשר עבודה מקצועית מבוססת מידע ועל מנת לאפשר לוועדה לרכז את מאמציה בתחומים שבהם רמת התחרות נמוכה יחסית, מוצע לקבוע שהוועדה תפעל לייצר תמונת מצב שוטפת לגבי רמת התחרות במערכת הפיננסית בכללותה וכן לגבי רמת התחרות בתחומי פעילות פיננסית מסויימים במערכת, תוך הצגת מדדים נדרשים לבחינת רמת התחרות עבור כל תחום.
2. כדי לצמצם את חוסר האחידות הרגולטורית הנובע ממבנה הפיקוח הפיננסי ולקדם תיאום ושיתופי פעולה, מוצע לקבוע שהוועדה תקדם תיאום ושיתוף פעולה בין הגורמים הממשלתיים בוועדה לבין רשויות הפיקוח הפיננסיות ובין רשויות הפיקוח הפיננסיות עצמן, בין היתר לצורך הגדרה, ניתוח, זיהוי, הערכה וניטור של חסמים להתפתחות התחרות במערכת הפיננסית (להלן – חסמים לתחרות), וכן בחינה, פיתוח והפעלה של כלים ושיטות לצמצום החסמים לתחרות. בפרט, תפעל הוועדה לקדם תיאום ושיתוף פעולה כאמור בתחומים שבהם קיימים גופים פיננסיים המפוקחים על ידי רשויות פיקוח שונות או מכוח חוקים שונים, לגבי פעילויות פיננסיות דומות, כדי למנוע פגיעה בתחרות במערכת הפיננסית.

3. בדומה לכלים שניתנו לוועדה ליציבות פיננסית, מוצע לקבוע שהוועדה תתריע על חסמים לתחרות או חשש לפגיעה ברמת התחרות או על הוראות רגולציה שיש בהם בכדי לייצר חסמים או פגיעה כאמור, וכן תמליץ על נקיטת אמצעים למניעה או להפחתה של החסמים או הפגיעה כאמור (להלן – מנגנון אמץ או הסבר). בנוסף, הוועדה תעקוב אחר הפעולות שנקטו בעקבות התרעה ויישום

4. ההמלצות כאמור. יובהר כי אין בתפקידי הוועדה ובסמכויותיה כדי לגרוע מהסמכויות של כל רשות פיקוח פיננסית, וכל אחד מהם מוסמך להחליט באופן עצמאי על נקיטת אמצעים בתחום שבסמכותו. בשנים האחרונות יצאו לפועל מספר רפורמות חשובות בתחומים הפיננסיים שהפחיתו את חסימי הכניסה, המעבר והמידע באופן משמעותי, ובכוחם להגדיל את התחרות ולצמצם את הריכוזיות בשווקים הפיננסיים, ובפרט במערכת הבנקאית. במקביל, כדי שרפורמות אלו יגשימו את מלוא הפוטנציאל שלהן ויובילו לרמת תחרות גבוהה, יש צורך בליווי וקידום שוטף של צעדים אלו, בראייה הוליסטית ואחידה. לאור זאת, מוצע לקבוע שהוועדה תפעל לביצוע מעקב אחר יישומם של שינויים מבניים שבוצעו במערכת הפיננסית או בתחומים מסוימים במערכת הפיננסית.

בנוסף, מוצע לקבוע את סדרי עבודת הוועדה, שיאפשרו פעילות שוטפת ותדירה של הוועדה, בהתאם למטרותיה וכמפורט בגוף ההחלטה.

כדי לאפשר לוועדה למלא את תפקידיה ביעילות ובעיתוי הנדרש, מוצע לקבוע מנגנון קבלת החלטות המאפשר את קבלתן גם כאשר קיימות אי הסכמות בין חבריה, המייצגים רשויות הפיקוח הפיננסיות, עלולים לסתור זה את זה. מוצע כי החלטות הוועדה יתקבלו ברוב רגיל, וכי במקרה של שוויון קולות יוקנה ליושב ראש הוועדה קול מכריע.

כדי להשיג את מטרותיה ולמלא את תפקידיה ועל מנת לאפשר בחינה תחרותית מקצועית ומעמיקה, יש להבטיח כי, על אף הוראות הסודיות החלות על מידע שבידי רשויות הפיקוח הפיננסיות, יעבירו רשויות הפיקוח הפיננסיות לוועדה את מלוא המידע הנדרש לה לביצוע תפקידיה, בין לפי דרישת הוועדה ובין אם לא הועברה דרישה כאמור. מוצע על כן, להטיל על כל אחת מרשויות הפיקוח הפיננסיות חובה למסור לוועדה ליציבות פיננסית את כל המידע המצוי בידיה שיש בו כדי לסייע לוועדה בביצוע תפקידיה, והכול תוך שמירה על סודיות המידע כנדרש.

כפי שעולה מתפקידי הוועדה המפורטים לעיל, אין לוועדה סמכות להורות על נקיטת אמצעים למניעה או להפחתה של חסמים תחרותיים. זאת, על מנת שלא לגרוע מהסמכויות והעצמאות של כל רשות פיקוח פיננסית, ולאפשר לכל אחד מהם להחליט באופן עצמאי על נקיטת אמצעים בתחום שבסמכותו. לאור זאת, האפקטיביות של החלטות הוועדה באה לידי ביטוי בהתרעות ובהמלצות שבסמכותה להוציא, ובמעקב שלה אחר האמצעים הננקטים בעקבות התרעותיה ואחר יישום המלצותיה. לכן, מוצע לקבוע שאם מצאה הוועדה כי קיים חסם לתחרות או חשש לפגיעה ברמת התחרות וכי נקיטת אמצעים בידי רשויות הפיקוח הפיננסיות הנוגעות בדבר עשויה להסיר את החסם או לצמצמו או למנוע את החשש לפגיעה כאמור או להפחיתה, תמסור לרשויות הפיקוח האמורות הודעת התרעה בכתב בעניין כאמור ועל הצורך בנקיטת אמצעים לתיקונו או להפחתתו.

כמו כן רשאית הוועדה להמליץ לרשויות הפיקוח הפיננסיות שלהן נשלחה ההתרעה על האמצעים הדרושים להסרה או צמצום של החסם או מניעה או הפחתה של הפגיעה. בנוסף, אם ההמלצה הייתה לעניין לקידום חיקוק או תיקון חיקוק, מוצע כי הוועדה תפנה את המלצתה גם לשר שהחיקוק נמצא בתחום אחריותו.

כאמור לעיל, כדי לתמרץ את נמען ההמלצה ליישמה, אף שאין חובה לכך, מוצע לאמץ מנגנון של אמץ או הסבר, שבמסגרתו יהיה על הנמען להודיע לוועדה, במהלך תקופה שתקבע הוועדה, אם אימץ את ההמלצה וכיצד, ואם לא אימץ אותה, יהיה עליו להסביר לוועדה מדוע מצא לנכון שלא לאמץ.

בנוסף, כדי לעודד שיתוף פעולה של רשות הפיקוח הפיננסית להמלצה, מוצע כי הוועדה תהיה רשאית לפרסם לציבור התרעה או המלצה שניתנה על ידה, ובלבד שלא ייכלל בפרסום כאמור מידע פרטני שיש בו כדי לזהות יחיד בפעילותו כגוף פיננסי או כלקוח. הואיל ומדובר באמצעי שנכון שלא יעשה בו שימוש כדבר שבשגרה, מוצע כי החלטה של הוועדה על פרסום כאמור תתקבל ברוב מיוחד של שמונים אחוזים מהמשתתפים בהצבעה. בנוסף מוצע כי טרם קבלת החלטה כאמור יהיה על הוועדה לשמוע את עמדת הגורם אליו מופנית ההתרעה או ההמלצה וכי אם יוחלט על פרסום לציבור, יכלול הפרסום את עמדתו.

לבסוף, מוצע להקים ועדת היגוי לוועדה, שבראשה יעמוד עובד בכיר של משרד האוצר שימנה שר האוצר, ויהיו חברים בה נציגים בכירים מכל רשות שימנה ראש אותה הרשות. ועדת ההיגוי תהיה כפופה ליושב ראש הוועדה ותהיה אחראית על הכנת דיוני הוועדה ועל מעקב אחר יישום המלצותיה.

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.

מיוזמת



## 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 להגביר את התחרות בשוק המקומי, להרחיב את היצע השירותים הפיננסיים לצרכן הישראלי 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 הפיקוח על 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 1(א) ו-1(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 ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 כך שייקבעו בו, בין היתר, העקרונות הבאים:
  - א. החלת חובת קבלת רישיון למי שעוסק ביעוץ השקעות, שיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות בנכסים דיגיטליים המשמשים להשקעה פיננסית ואינם עומדים בתחולת החוק הקיים;
  - ב. מתן סמכות לרגולטור לבצע התאמות בפיקוח ביחס לפעילות כאמור בהתאם לשיקול דעתו, 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 בפיקוח ביחס להשקעה משותפת בנכסים דיגיטליים בהתאם לשיקול דעתו, 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 בפיקוח ביחס לפעילות כאמור בהתאם לשיקול דעתו, וזאת על מנת שניתן יהיה לפקח על הפעילות ולהעניק הגנות מתאימות לציבור המשקיעים בנכסים אלו.

#### סוגיות מיסוי

5. להטיל על שר האוצר תוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו, לפרסם תזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], התשכ"א-1961 וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 שיכלול הוראות לגבי מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, לרבות קביעת הגדרה לסיווג נכסים דיגיטליים לצרכי מס; קביעת הגדרה לסיווג גופים הנותנים שירותים לגבי נכסים דיגיטליים המפוקחים ובעלי רישיון בישראל (להלן – **גופים מפוקחים**) לצורך קביעת כללים לגופים המפוקחים האמורים בהתאם לסיווגם; קביעת כללים לגבי סיווג מיקום נכס דיגיטלי בהתאם לתושבות בעל הנכס הדיגיטלי ובהתאם לזיקה של הנכס הדיגיטלי לנכס בישראל או שירות בישראל; קביעת הוראות לגבי מועד חובת דיווח, ניכוי המס במקור ותשלום מקדמות לגבי הכנסה מנכסים דיגיטליים.
6. לרשום את הודעת שר האוצר על כוונתו, במועד הסמוך לתיקוני החקיקה האמורים בסעיף 5 לעיל, לקבוע בחקיקת משנה הוראות ליישום מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים לרבות כללים לניכוי מס במקור לגבי הכנסה מפעילות בנכסים דיגיטליים שנעשית באמצעות גופים מפוקחים ובעלי רישיון בישראל ותשלום מקדמות לגבי הכנסה כאמור; כללים לקביעת עלות נכס דיגיטלי; חובות דיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי; קביעת פטור מדיווח שנתי בשל ביצוע מכירה של נכס דיגיטלי ובלבד שהמכירה בוצעה באמצעות גוף מפוקח ובעל רישיון בישראל וזאת כאשר מחזור העסקאות הכולל של הנישום (בכלל הגופים המפוקחים) נמוך מ-2,500,000 ש"ח ובתנאי שלא קמה חובת דיווח מנסיבות אחרות.
7. לרשום את הודעת שר האוצר על כוונתו, עד למועד השלמת החקיקה בסעיפים 5 ו-6 לעיל, לקבוע בחקיקת משנה חובת הודעה מקוונת לרשות המסים על החזקה של נכס דיגיטלי בשווי העולה על 200,000 ש"ח ובלבד שהחזקה האמורה היא לא באמצעות גוף מפוקח.

#### נכסים דיגיטליים מגובים

8. להטיל על שר האוצר להחליט בדבר זהות הגוף לו תינתן סמכות הרישוי, הפיקוח והאסדרה על גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים (להלן – **המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים**).
9. להטיל על שר האוצר לפרסם תוך 300 יום ממועד ההחלטה האמורה בסעיף 8, תזכיר חוק, אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים וזאת לפי העקרונות הבאים:
- א. עקרונות ואמות מידה בקביעת כללי האסדרה הנוגעים למאפייני נכסי הגיבוי ויחס הגיבוי של הנכסים הדיגיטליים המגובים במסגרת הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים ייקבעו על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל.
- ב. סמכות הרישוי והפיקוח על גוף מסוים או סוג מסוים של גופים אשר עיסוקם בהנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים תועבר מהמפקח על נכסים דיגיטליים מגובים אל בנק ישראל וזאת לגבי פעילות הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים המגיעים לכדי השפעה מוניטרית משמעותית או השפעה משמעותית על יציבות המערכת הפיננסית (להלן – **נכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים**). הכרזה על נכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים תיעשה על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל והמנהל הכללי של משרד האוצר, וזאת לאחר שנוכח כי הם עומדים בקריטריונים שיקבע שר האוצר כאמור בסעיף 9(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 לנכסים הדיגיטליים המגובים במסגרת הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים ייקבעו על ידי נגיד בנק ישראל בהתייעצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.

- ד. גם לאחר העברת סמכות הפיקוח לבנק ישראל, תימשך העברת כלל המידע הרלוונטי לגבי פעילות הגוף והנכס הדיגיטלי המגובה המשמעותי, באופן שוטף, גם למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.
- ה. בנק ישראל יהיה רשאי לסרב להעברת הפיקוח, כאמור בסעיף 9(ב), אם סבר כי הנכס אינו מגיע לכדי השפעה יציבותית או מוניטרית משמעותית, וזאת בהתייעצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים. בנוסף, רשאי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים לקבוע, לאחר פנייה והיוועצות עם בנק ישראל, כי הפיקוח יוחזר להיות בסמכותו הבלעדית, באם נוכח כי הנכס הדיגיטלי המגובה חדל להיות נכס דיגיטלי מגובה משמעותי, בהתאם לקריטריונים שקבע שר האוצר כאמור בסעיף 9(ו) ובהתחשב, בין היתר, בזמן שחלף ממועד ההכרזה או ההעברה.
- ו. שר האוצר יקבע בתקנות, לאחר היוועצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים ונגיד בנק ישראל, את התנאים להגדרת נכס דיגיטלי מגובה משמעותי. הגדרה כנכס דיגיטלי מגובה משמעותי תחייב עמידה בשלושה או יותר מתנאים שיתבססו, בין היתר, על המאפיינים הבאים:
- 1) מספר המשתמשים בנכס;
  - 2) שווי הנכס שהונפק;
  - 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 נכסים דיגיטליים מגובים כי הנכס הדיגיטלי המגובה צפוי לעמוד בשניים או יותר מהתנאים המפורטים בסעיפים קטנים (1) עד (6), בחמש השנים הקרובות.
  - 7) בקשה של הגוף העוסק בהנפקה ובהוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה אל המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, כי הנכס הדיגיטלי המגובה יוגדר כנכס דיגיטלי מגובה 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 נכסים דיגיטליים מגובים ועם בנק ישראל, בחינה של התנאים הקיימים להגדרת נכס דיגיטלי מגובה משמעותי והצורך בעדכוןם, וממצאי הבדיקה יועברו לשר האוצר. לאחר מכן תתבצע בחינה זו לפי הצורך ובהתאם לבקשת המנהל הכללי של משרד האוצר, המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים או בנק ישראל.

#### 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 ועם הכלכלנית הראשית במשרד האוצר.
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 בכונתו: 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 וחיסכון, 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 (משפט כלכלי) או מי מטעמם, וחבריו יכללו את נציג אגף הכלכלנית הראשית והממונה על הכנסות המדינה

במשרד האוצר, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג רשות ניירות ערך, נציג רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, נציג רשות המסים. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה עד לסוף דצמבר 2023.

13. לעניין החלטה זו, למעט לצרכי מס –

“נכס דיגיטלי” – ייצוג דיגיטלי של ערך או זכות, שניתן לבצע בו פעולת מסחר או העברה דיגיטלית למטרות תשלום או השקעה והוא ניתן להעברה ולאחסון באופן אלקטרוני על ידי שימוש בטכנולוגיית רישום מבוזר (DLT) או טכנולוגיה דומה, ובכלל זה “מטבע וירטואלי” כהגדרתו בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות בנכס פיננסי ונותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע”ח-2018;

“נכס דיגיטלי מגובה” – נכס דיגיטלי שמטרתו לשמש כאמצעי חליפין ומכוון לשמר ערך יציב באמצעות הצמדה לערך של הילך חוקי שהוצא לפי סעיף 41 לחוק בנק ישראל, או לערך של מטבעות חוץ כהגדרתם בחוק בנק ישראל.

## 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 קריפטוגרפיים מגובים בנכסים אחרים שבכללם נכסים דיגיטליים מגובים ומטבעות (טוקנים) המאפשרים סחר, רישום עסקאות וחוזים באופן מבוזר ומוצפן. השוק, שהגיע לשיאו לקראת סוף שנת 2021 ירד מאז בלמעלה מ-60%, ובינואר 2023 שוויו 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, לייעול מערכות התשלומים ולהגדלת הצמיחה במשק. בנוסף, חלק מנכסים אלו משמשים נדבך מרכזי בטכנולוגיה של יישומים דיגיטליים מרכזיים חדשים, כפרט 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 וזירות סוחר. שלישית, יצירת תשתית אסדרתית חדשה עבור הפעילות בנכסים דיגיטליים, ובכלל זה החלת מסגרת אסדרתית על פעילות ההנפקה וההוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים שכיום אינו מפקח, 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 ועוסקו כאמור מוסדר מכוון דין זה, 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 הוראת 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.

## 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.

## סעיף 4

פיקוח על בורסה 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 הוראת החוק על פעילות בורסה 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 וזירות סוחר המציעים שירותים בנכסים דיגיטליים כאמור, וזאת בהלימה למאפיינים הייחודיים של הפעילות האמורה. 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.

## סעיף 5

לצורך הפחתת חוסר-הודאות של משקיעים וחברות בתשלום המס ולצורך הגנה על משקיעים וצרכנים, מוצע להבהיר בחקיקה את סיווג כלל סוגי הנכסים הדיגיטליים לצרכי מס לרבות מע"מ; את הדרכים להוכחת עלות ויום הרכישה של הנכס הדיגיטלי; וכן את סיווג מיקום הנכס. בנוסף, לצורך מתן מענה לקשיים טכניים בדיווח ובתשלום עצמאי אל מול העדר קיומה של אפשרות לתשלום מס במקור על ההכנסה החייבת באמצעות נותן השירות הפיננסי, שאינו בהכרח חשוף לכלל העובדות הנדרשות לחישוב המס, מוצע כי יקבעו הוראות דיווח וניכוי מס במקור ממכירה או החלפה של נכסים דיגיטליים בידי משלם שהוא נותן שירותים פיננסיים מפקח באמצעות גוף מפקח או באמצעות גוף אחר.

## סעיף 6

מוצע לקבוע הוראות בחקיקת משנה ליישום מיסוי פעילות בנכסים דיגיטליים, לרבות כללים לקביעת עלות נכס דיגיטלי, חובות דיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי, חובת הודעה מקוונת לרשות המסים על החזקה, קביעת פטור מדיווח שנתי בשל ביצוע מכירה של נכס דיגיטלי, וכל זאת באופן שיעודד את השימוש בפלטפורמות מפקחות למתן שירותים פיננסיים בתחום הנכסים הדיגיטליים, על פני פלטפורמות שאינן מפקחות, תוך שמירה על עניינת של המשקיעים והצרכנים.

## סעיף 7 -

מוצע לקבוע הוראות בעניין הפחתת סיכון אובדן ההכנסות ממסים כתוצאה ממסחר בנכסים דיגיטליים, וכולל חובת דיווח שתחול על צרכנים ומשקיעים על אחזקה של נכסים דיגיטליים בשווי העולה על 200,000 ש"ח, ובלבד שהאחזקה של נכסים דיגיטליים אלו לא נעשית באמצעות גוף מפקח ובעל רישיון למתן שירותים פיננסיים בתחום הנכסים הדיגיטליים. חובת הדיווח תחול עד למועד השלמת החקיקה כפי שמפורטת בסעיפים 5 ו-6, אשר יסדירו בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה את חובות הדיווח לגבי פעילות בנכס דיגיטלי.

## סעיף 8

פעילות ההנפקה וההוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים אינה נתונה לפיקוח נכון ליום פרסום החלטה זו, פרט לפיקוח על מתן שירותים פיננסיים שניתנים אגב נכס זה. נכון ליום זה, לא הונפק נכס דיגיטלי מגובה בישראל, אך קיימת סבירות גבוהה כי בעתיד הנראה לעין תתקיימנה יוזמות להנפקות של נכסים מסוג זה. בדומה, האיחוד האירופי אימץ בנובמבר 2022 חקיקה שקובעת מסגרת רגולטורית ייעודית לאסדרה של ההנפקה וההוצאה של נכסים 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 נכסים דיגיטליים מגובים.

## סעיף 9

לאחר קביעת שר האוצר כאמור בסעיף 8, מוצע להטיל על שר האוצר לפרסם תזכיר חוק, אשר יעניק סמכות רישוי, פיקוח ואסדרה על הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים וזאת לפי העקרונות המפורטים בסעיפים הבאים:

9(א): פוטנציאל השימוש בנכסים דיגיטליים מגובים הינו נרחב, והם עשויים להתממשק באופן משמעותי עם המערכת הפיננסית המסורתית. בנוסף, במקרים שהנכס המגובה 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 הנכסים הדיגיטליים המגובים 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 המגובים וכן יחס הגיבוי של הנכסים הדיגיטליים המגובים שיחולו על הגופים המציעים הנפקה והוצאה של נכסים דיגיטליים מגובים, ייקבעו על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל.

9(ב): בשל הפוטנציאל של נכסים דיגיטליים מגובים להפוך לנכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים, מוצע כי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים יוכל להכריז על נכס דיגיטלי מגובה כמשמעותי, לאחר התייעצות עם נגיד בנק ישראל ועם המנהל הכללי של משרד האוצר, ובכך יעביר את הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה המשמעותי ממנו אל בנק ישראל. הכרזה זו תיעשה רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה עומד בקריטריונים שייקבעו על ידי שר האוצר בתקנות, וכפי שמפורט בסעיף 9(1).

9(ג): מתוך צורך לייצר, ככל הניתן, הרמוניזציה בין שני הגופים העשויים לפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, ובשל העובדה כי ייתכן ונכס דיגיטלי מגובה משמעותי יפסיק להיות מוגדר כמשמעותי בהתאם לקריטריונים שקבע שר האוצר בסעיף 9(1), ומשכך הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של אותו הנכס יחזור להיות מפקח על-ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים, מוצע כי עקרונות ואמות מידה בכללי האסדרה הנוגעים לנכסים דיגיטליים מגובים משמעותיים ייקבעו על-ידי נגיד בנק ישראל בהתייעצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.

9(ד): מוצע כי גם לאחר העברת סמכות הפיקוח על הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של נכס דיגיטלי מגובה משמעותי מהמפקח על נכסים דיגיטליים מגובים אל בנק ישראל, בנק ישראל יעביר את כלל המידע הרלוונטי לפיקוח על הגוף כאמור באופן שוטף למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים.

9(ה): כפי שפורט בסעיף 9(ב) לעיל, למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים הסמכות להכריז על נכס דיגיטלי מגובה כמשמעותי באם עמד בקריטריונים המפורטים בסעיף 9(ו). בנוסף, מוצע לקבוע כי תינתן למפקח על נכסים דיגיטליים מגובים סמכות לקבוע כי נכס דיגיטלי מגובה חדל להיות נכס דיגיטלי מגובה משמעותי אם חדל לעמוד הקריטריונים 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 נכס דיגיטלי מגובה אליו, ואפילו אם הגוף העוסק בפעילות כאמור עומד בקריטריונים כפי שיפורטו בסעיף 9(ה), באם הוא סבר כי הנכס אינו מגיע לכדי השפעה יציבותית או מוניטרית משמעותית.

9(ו): מוצע כי ההכרזה על נכס דיגיטלי מגובה כמשמעותי תיעשה על ידי המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים רק באם הגוף העוסק בהנפקה והוצאה של הנכס הדיגיטלי המגובה, והנכס הדיגיטלי המגובה 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.

9(ז): בשל התמורות התכופות החלות בשוק הנכסים הדיגיטליים בכלל, ובשוק הנכסים הדיגיטליים המגובים בפרט, מוצע כי המנהל הכללי של משרד האוצר, בהיוועצות עם המפקח על נכסים דיגיטליים מגובים ועם נגיד בנק ישראל, יבצע בתום שנתיים, ארבע שנים ושש שנים, ממועד כניסת החוק לתוקף, בחינה של הקריטריונים שייקבעו בתקנות להגדרת נכס דיגיטלי מגובה משמעותי. גם לאחר שש שנים ממועד אישור חוק זה, ניתן יהיה לבצע בחינה כאמור לפי דרישה שתעלה מצד הגורמים הרלוונטיים.

## 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 דיגיטליים והנימוקים להם, בין היתר לצורך יצירת שיח עם מפקחים פיננסיים העוסקים בתחום הנכסים דיגיטליים 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.

**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.**



## 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 הצעה בעניינים אלו:
  - א. הקמת חברה ממשלתית, אשר תהיה אחראית על הפעלה ותחזוקה של מערכות הסעת המונים (רק"ל ומטרו) במרחב גוש דן (להלן – **חברת הפעלה**), כך שהאחריות על ניהול הפעלת מערכות הסעת המונים תעבור לפעילות חברת הפעלה החל מיום 1 ביוני 2024.
  2. להנחות את שר האוצר ושרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **השרים**), לאחר קבלת חוות דעת רשות החברות הממשלתיות, להביא לאישור הממשלה הצעה בעניינים אלו:
    - א. ביצוע התאמות במבנה חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן – **נת"ע**), על מנת שמיזם המטרו, כהגדרתו בחוק המטרו, יהיה זכאי לעצמאות מלאה בתהליכי העבודה, בין היתר בהיבטי הנדסה והתקשוריות, הן בתוך נת"ע והן כלפי חוץ.
    - ב. התאמת מטרות נת"ע, כך שלא יכללו הפעלה של תחבורה ציבורית וזאת החל ממועד תחילת הפעילות של חברת הפעלה.
    - ג. המחאת הפעילות של נת"ע, הנוגעות להפעלת מערכות הסעת המונים ותחזוקתן, לחברת הפעלה, ובכלל כך ההתקשוריות 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, למנות את המנהל הכללי של חברת הפעלה כדירקטור בנת"ע, ולמנות את המנהל הכללי של נת"ע כדירקטור בחברת הפעלה.

### 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.

סעיף 15 להחלטת ממשלה מס' 200 מיום 1 באוגוסט 2021, הטילה על מנהל רשות החברות הממשלתיות, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה ומנהל רשות המטרו, (להלן – **הצוות**) לגבש עד ליום 1 במאי 2022 המלצות בדבר המבנה הארגוני של החברה המבצעת, במבנה הבעלות של החברה, בתקנון החברה, בסמכויותיה, בנושאי ממשל תאגידי בחברה ובחלוקת הסמכויות בין הממשלה לחברה, במטרה לאפשר את קידום פרויקט המטרו באופן מיטבי, מקצועי ובלוחות הזמנים הדרושים למשק. להטיל על שר האוצר להגיש הצעה לתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההמלצות האמורות שתובא לאישור הממשלה במסגרת התכנית הכלכלית לשנת הכספים 2023. ההמלצות יגובשו בין היתר בהתאם לעקרונות הבאים:

1. הקצאת התשומות הניהוליות והארגוניות הנדרשות לתכנון והקמת פרויקט המטרו לצד קידום פרויקטים אחרים שבאחריות החברה המבצעת;
2. הקצאת התשומות הניהוליות והארגוניות הנדרשות להיבטי התפעול הנוגעים לפרויקט המטרו תוך יצירת מומחיות בתחום;
3. שימור ושימוש בידע הנצבר בכל הנוגע לתכנון הקמה ותפעול של קווי הרכבת הקלה;

4. יכולת יצירת הכנסות עצמיות ופיתוח עסקי לרבות פיתוח נדל"ן לצורך מימון פעילויותיה הקשורות לפרויקט;
5. ייצוג הולם של צורכי ההקמה, ההפעלה, השירות לציבור והפיתוח הנדל"ני בתהליכי קבלת החלטות בפרויקט המטרו תוך אינטגרציה בין היבטיו השונים של הפרויקט.

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.

עבודת הצוות כללה סקירה 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. במסגרת עבודת הצוות 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 (א)

בהתאם להמלצות הצוות מוצע להנחות את רשות החברות להקים חברה ממשלתית חדשה, אשר תהיה אחראית על ניהול הפעלה ותחזוקה של מערכות הסעת המונים בגוש דן (להלן – "פעילות הפעלה"). על מנת לאפשר פרק זמן מספק להקמת החברה ולהעברת פעילות ההפעלה בצורה מסודרת נקבע פרק זמן סביר להערכות.

#### סעיף 2 (א)

במסגרת המלצות הצוות הוחלט להמליץ ושעל מנת לאפשר לממש את מיזם המטרו בצורה מיטבית, יש לקבוע כי למיזם המטרו תהיה עצמאות במספר היבטים בתוך חברת נת"ע.

#### סעיף 2 (ב-ג)

על מנת למנוע כפילויות בין חברות ממשלתיות שונות, מוצע להוריד ממטרות חברת נת"ע את פעילות ההפעלה, כך שנת"ע תוכל להתמקד בפעילות הקמה בלבד, ולהמחות את הפעילויות הנוגעות להפעלת מערכות הסעת המונים ותחזוקתן לחברת ההפעלה.

#### סעיף 3

על מנת ליצור קשר בין פעילות ההקמה ופעילות ההפעלה, מוצע ליצור מנגנון של הדדיות בין מנהל חברת ההפעלה ובין מנהל חברת נת"ע, כאשר מנכ"ל חברת ההפעלה ימונה כדירקטור נוסף בחברת נת"ע ולהיפך – מנהל חברת נת"ע ימונה כדירקטור בחברת ההפעלה.

#### 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

## 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. היטל מימון המטרו לא יחול על נכס המשמש כדירת מגורים וכן על נכסים הפטורים מתשלום ארנונה על פי פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938. על אף האמור, שר האוצר יהיה רשאי לקבוע כי סוג נכס מסוים לא יהיה פטור מתשלום ההיטל.
  - ג. 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 השפעה, ולממונה על הגבייה, על תחילת מועד העבודות במתחם ההשפעה ויפרסם את מועד תחילת העבודות ברשומות. מועד הפרסום ברשומות יוגדר כמועד התחילה לעניין חובת תשלום ההיטל (להלן – מועד התחילה).
  - ד. מנהל רשות המטרו יודיע לרשות המקומית שבה מתחם ההשפעה, ולממונה על הגבייה, על תחילת הפעלת המטרו במתחם ההשפעה הספציפי ויפרסם את מועד תחילת הפעלה ברשומות (להלן – מועד הפעלה).
  - ה. החל ממועד התחילה ועד מועד הפעלה, בעל הנכס יהיה זכאי להנחה בתשלום ההיטל בשיעור של 80% מההיטל.
  - ו. סכום ההיטל יהיה הסכום המתקבל ממכפלת סכום ההיטל בשטח הנכס ובמקדם שיטת הארנונה ובמקדם המדרג העירוני ההיטל שיחויב בעל הנכס, והכל בהתאם לפירוט שלהלן:
    - 1) סכום ההיטל למטר רבוע יהיה בסכום קבוע שיפורט במסגרת התיקון האמור (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 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 (בסעיף זה – **מקדם מדרג עירוני**).
  - ז. סכום היטל מימון מטרו יוצמד למדד המחירים לצרכן, כפי שנקבע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויעודכן אחת לשנה.
  - ח. היטל מימון מטרו ישולם מדי שנה לתקופה שתפרסם למשך של עד 40 שנה ממועד התחילה או ממועד מאוחר יותר שיקבע על ידי שר האוצר בצו, שלא יהיה מאוחר מ-3 שנים ממועד התחילה.
  - ט. דרישת התשלום להיטל מימון המטרו תישלח למחזיק בנכס על ידי הממונה על הגבייה, או בדרך אחרת שתאושר על ידי שר האוצר, וככל שששר האוצר יקבע שהממונה על הגבייה היא הרשות המקומית, אז דרישת התשלום תשלח יחד עם דרישת תשלום הארנונה או בדרך אחרת. בדרישת התשלום יצוין כי ככל שהמחזיק בנכס אינו בעל הנכס עליו להודיע לממונה הגבייה כי אינו בעל הנכס ואת זהות בעל הנכס.
  - י. הממונה על הגבייה, באישור שר האוצר, יהיה מוסמך לקבוע את הטפסים הנדרשים ליישום הוראות התיקון לחוק.
  - יא. 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.

- יב. בנוסף לאמור בכל דין, הממונה על הגבייה או מי מטעמו תהיה רשאית להגיש השגה על קביעת ארנונה בהתאם להוראות חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976, בנוגע לנכס במתחם השפעה וככל שהוגשה השגה כאמור על ידי בעל הנכס, המדינה תהיה רשאית להצטרף כצד להשגה.
- יג. חייב בהיטל מימון מטרו יהיה רשאי לערער לממונה על הגבייה בעניינים אלו בלבד:
- 1) עצם חיובו בתשלום היטל מימון מטרו, למעט שטח הנכס שנקבע בהתאם לחיוב הארנונה.
  - 2) על גובה התשלום שנקבע כתוצאה ממועד ביצוע העבודות הפעלת המטרו כאמור בסעיף קטן (ד)(1).
  - 3) כל עניין אחר שקבע שר האוצר.
- יד. סכום היטל מימון מטרו ששולם יותר כניכוי יחשב כיתרת מחיר מקורי או יתרת שווי רכישה, לפי העניין, לצורך חישוב רווח הון או שבח במכירת המקרקעין.
- טו. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע הוראות לעניין מתן פטור חלקי או מלא מהיטל מימון המטרו שיחול לגבי אזור מסוים ובמהלך תקופה שייקבע, וזאת לאחר שהתייעץ עם רשות המטרו, רשות המיסים והרשות המקומית הנוגעת בדבר.
2. לעניין החלטה –
- "הממונה על הגבייה"** – רשות מקומית או רשות המיסים או גוף ממשלתי אחר שהסמיך שר האוצר;
- "בעל"** – לרבות חוכר לדורות כמשמעותו בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969;
- "דירת מגורים"** – כהגדרתה בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963;
- "חוק המטרו"** – חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021;
- "מנהל רשות המטרו"** – כהגדרתו בחוק המטרו;
- "מתחמי השפעה"** – כהגדרתם בחוק המטרו;
- "נכס"** – בנינים וקרקעות במתחמי השפעה תפוסים או פנויים, לרבות נכסים ציבוריים ופרטיים.
3. לתקן את חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 ולקבוע כי תחנות רכבת תחתית יהוו 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 המונים. 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 וחיסכון בעלויות. כל אלו יהוו 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, בהחלטת ממשלה מספר 200 מיום ה-1.8.2021 הוטל על הממונה על התקציבים במשרד האוצר בשיתוף מינהל הכנסות המדינה, השמאי הממשלתי הראשי, מנהל רשות המיסים והמועצה האומית 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 מתחילת עבודות המטרו במתחם ההשפעה בו נמצא הנכס ובפריסה של עד 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 מסביב לתחנות המטרו כהגדרתם בחוק המטרו, וזאת לפי מחקרים ולנעשה בעולם, שעליית ערכי הנכסים היא הגבוהה והמשמעותית ביותר במתחמים הנמצאים באזורים אלה.

כמו כן, מוצע כי ההיטל לא יוטל על בעל נכס שהוא דירת מגורים 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. כמו כן, מוצע לקבוע כי נכסים הפטורים מתשלום ארנונה יהיו פטורים גם משתלום ההיטל. כאשר שר האוצר רשאי לקבוע כי סוגי נכסים מסוימים לא יהיו זכאים לפטור האמור.

#### סעיף 1 (ג-ה)

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. על מנת שהממונה על הגבייה יוכלו להעביר את דרישות התשלום במועד הנדרש, מוצע לקבוע כי מנהל הרשות יודיע להן עם תחילת העבודות במתחם ההשפעה ויפרסם את ההודעה ברשומות.

בנוסף, מנהל רשות המטרו יודיע על תחילת הפעלת המטרו במחם ההשפעה ויפרסם הודעה על כך ברשומות. זאת מכיוון ותשלום ההיטל יהיה מופחת בשיעור של 80% בעת שלב ההקמה עד שלב ההפעלה.

#### סעיף 1 (ו-ז)

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 במקד המגלם את שיטת החישוב השונה בין הרשויות השונות (ברוטו-ברוטו; ברוטו; נטו). בנוסף, סכום ההיטל יוכפל במקדם אשר ישקף את הבדלי התעלות בין בעלי הנכסים ברשויות המקומיות השונות.

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 (ח)

על מנת להקל על בעלי הנכסים בתשלום היטל מימון מטרו, מוצע כי תשלום ההיטל יתפרס לתקופה במשך של 40 שנה.

#### סעיף 1(ט) – (י)

על מנת לפשט את מנגנון הגבייה, להקל על האזרח ולצמצם רגולציה ככל הניתן, מוצע כי השובר לתשלום היטל מימון המטרו ישלח למחזיק בנכס על ידי הממונה הגבייה ואם זאת הרשות המקומית אז יחד עם דרישת תשלום הארנונה. כאשר המחזיק בנכס יצטרך לעדכן את הממונה על הגבייה בדבר פרטי הבעלים בנכס.

#### סעיף 1(יא)

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

#### סעיף 1(יב)

נוכח העובדה כי שטח הנכס כפי שנקבע לצורך תשלום הארנונה צפוי להשפיע על סכום היטל מימון מטרו מוצע כי המדינה תהיה רשאית גם היא להשיג על קיבעת הארנונה בנוגע לנכס במתחם השפעה וככל שהושגה השגה כאמור על ידי בעל הנכס המדינה תהיה רשאית להצטרף כצד להשגה.

#### סעיף 1(יג)

מוצע לקבוע מנגנון ערעור, כך שעניינים אשר בסמכות הממונה על הגבייה ידונו אצלו ועניינים אחרים יידונו אצל הגורמים הרלוונטיים.

#### סעיף 1(יד)

מוצע לקבוע כי סכום היטל מימון מטרו ששולם יותר כניכוי יחשב כיתרת מחיר מקורי או יתרת שווי רכישה, לפי העניין, לצורך חישוב רווח הון או שבח במכירת המקרקעין.

#### סעיף 1(טו)

מכיוון וייתכן וידרשו התאמות נקודתיות בנכסים החייבים במס, ניתנה סמכות לשר האוצר לקבוע פטורים נקודתיים נדרשים לאחר שהתייעץ עם הגורמים הרלוונטיים.

#### סעיף 2

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

#### תקציב

הקצאת משאבים לממונה הגבייה על מנת לאפשר את הקמת מערך גביית המס.

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.

## שכר ומיסים

### תלוש שכר ופנקס שכר דיגיטלי

#### מחליטים

כחלק מצעדי הממשלה לקידום תהליכים דיגיטליים ושמירה על איכות הסביבה, להנחות את שר הכלכלה והתעשייה לתקן את תקנה 2 בתקנות הגנת השכר (דרכים מיוחדות למסירת תלושי שכר), התשע"ז-2017, באופן הבא:

1. מעסיק אשר סיפק לעובד תשתית מחשוב לצורך ביצוע עבודתו, יהא רשאי למסור לעובד את תלוש השכר ופנקס השכר באופן דיגיטלי בדרכים שיקבע שר הכלכלה והתעשייה ומבלי שתירש הסכמת העובד.
2. על אף האמור בפסקה (1) העובד רשאי לבחור במפורש בהודעה למעסיק כי הוא מבקש תלוש שכר ופנקס שכר מודפסים ואם בחר כאמור המעסיק יחויב בהדפסתם.

#### דברי הסבר

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

בשנת 2008 נחקק תיקון מספר 24 לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, 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.

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 וצופים בהם באופן דיגיטלי במערכות שונות. למשל, במשרדי הממשלה רק 16% מהעובדים עברו לתלוש דיגיטלי בעוד 45% נכנסים למערכת הדיגיטלית וצופים בתלוש שם. לצורך שמירה על איכות הסביבה מוצע לאפשר למעסיקים אשר סיפקו לעובדיהם תשתית מחשוב לצורך ביצוע עבודתם, למסור לעובד את תלוש השכר ופנקס השכר באופן דיגיטלי, והכל תוך שמירה על עקרונות החוק הנוכחי של שיקוף הפרטים המוגדרים כיום על ידי החוק.

#### תקציב

הסכון תקציבי בתקציב המדינה נאמד בסכום 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.

## 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

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 ובכיצוע 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 פרוץ 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 הפריון במשק. בתוך כך, ההסתדרות הביעה נכונות להסכים לכך, 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 לגביהם 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 הפרוש 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 רכיבי שכר מהמשכורת הקובעת, באופן שהם לא ייכללו בבסיס לחישוב הגמלה לגבי עובדים שיפרשו לאחר התיקון המוצע ושערב פרישתם חל לגביהם ההסכם קיבוצי. כן מוצע, כי ההחלטה 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.

**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 ההון השחור, הפשיעה בתחום השוק האפור והשימוש במזומן

### מחליטים

1. לאמץ את המלצות 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 והכל כפי שיפורט להלן.
2. לתקן את חוק צמצום השימוש במזומן, התשס"ח-2018 (להלן – **חוק צמצום שימוש במזומן**), 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 או עוסק בסכום הגבוה מסכום של 200,000 ש"ח (להלן – **הסכום המותר בהחזקה**) תהווה עבירה פלילית שבצידה קנס פלילי או לחילופין קנס מנהלי בשיעור 30% מהסכום שהוחזק למעט במקרה האמור בסעיף 2(ב).
    - 2) עוסק שמחזור עסקאותיו השנתי עולה על 15 מיליון ש"ח, יהיה רשאי להחזיק סכום מזומן מעל הסכום המותר בהחזקה במשך שבעה ימי עסקים מיום ביצוע העסקה שבעקבותיה הסכום שמחזיק בו גבוה מהסכום המותר.
    - 3) סכום מזומן שיוחזק בניגוד למגבלות שיקבעו, ניתן יהיה לתפוס למשך 60 יום. לא הוגש כתב אישום או לא נערכה שומה בתוך 60 ימים מיום תפיסת הסכום המזומן, יוחזרו הכספים למחזיק. הוטל על המחזיק קנס מנהלי או נערכה לו שומה, ולא שולמו הקנס או השומה במועד שנקבע לכך, ניתן יהיה לגבות את הסכום מתוך הכספים שנתפסו.
    - 4) שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת רשאים לעדכן את הסכום האסור בהחזקה.
    - 5) לקבוע חובת דיווח שנתי לרשות המסים על החזקת מזומן על ידי אדם בסכום העולה על 50,000 ש"ח. חובת הדיווח תחול בתוך 30 ימים מיום התחילה או מהיום בו הוחזק לאחר יום התחילה. אי קיום חובת הדיווח תהווה עבירה פלילית שבצידה קנס פלילי או קנס מנהלי בשיעור 15% מהסכום העולה על הסכום המותר בהחזקה.
  - ב. לקבוע הוראות מעבר לפיהן:
    - 1) אדם המחזיק, ערב יום התחילה, סכום העולה על הסכום המותר בהחזקה, ידווח על הסכום בו הוא מחזיק מעבר לסכום המותר להחזקה (להלן – **הסכום להפחתה**) למנהל רשות המסים 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 בשנים 2024 עד 2027 סכום במזומן העולה על הסכום המותר בהחזקה בתנאי כי בכל אחת מהשנים האמורות הוא יפחית ב- 25% את סכום ההפחתה כך שעד לסוף שנת 2027 הוא לא יחזיק בסכום במזומן העולה על הסכום המותר בהחזקה.
3. לתקן את סעיף 2(z) לחוק צמצום השימוש במזומן, כך שהאיסור על מתן הלוואות במזומן יחול גם על גוף פיננסי מפקח, כהגדרתו בחוק זה, וזאת בסכום המגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן, 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 המסים בשיתוף עם גופי אכיפה נוספים.
  - ג. לקבוע כי ניתן יהיה להשתמש במאגר המידע גם לצורך חקירת עבירות לפי סעיף 211 ו-212 לפקודת המכס [נוסח חדש] וכן לצורך עריכת שומה בתחום זה.

5. ליישם המלצות בינלאומיות בנושא מאבק בעבריינות מס והלבנת הון באמצעות שימוש בישויות עסקיות ומבנים משפטיים ולבצע את תיקוני החקיקה הבאים:
- לתקן את פרק רביעי 2 בחלק ה' לפקודת מס הכנסה על מנת לקבוע, על אף האמור בכל דין, כי נאמן כהגדרתו בפרק, ובכלל זה כל אדם שהחיק בנכס הרשום על שמו לטובת אדם אחר, יחויב להגיש הודעה לפקיד השומה על יצירת נאמנות במסגרתה החזיק בנכסים.
  - לקבוע כי על הפרת חובת הודעה כאמור בפסקה א' יוטל עונש של שנת מאסר.
  - לקבוע כי חובה כאמור בפסקה א' תוטל גם על נתן שירות עסקי, כהגדרתו בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 אשר נתן שירות בקשר ליצירת נאמנות בה הנאמן הוא תושב חוץ והיוצר או הנהנה הוא תושב ישראל.
  - לקבוע כי החריג לפטור מחובת הגשת דוח למס הכנסה, החל על בעל שליטה בחברה, יחול על בעל שליטה כהגדרתו בסעיף 135 ב לפקודת מס הכנסה.
  - לקבוע כי חבר בני אדם או נאמנות תצרך לדוח השנתי שלה דוח שיפורטו בו פרטי כל בעלי השליטה בה, כהגדרתם בסעיף 135 ב לפקודת מס הכנסה והתושבות של כל אחד מהם.

## דברי הסבר

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

#### לסעיף 1

בשל התגברות מקרי הרצח והאלימות הנובעים כתוצאה מגורמי הפשיעה בחברה הערבית, ובמטרה להביא למיגורם, התקבלה החלטת ממשלה 549 מיום 24.10.2021 שעניינה תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026 (להלן - **החלטה 549**). בין היתר, החלטת 549 הטילה על רשות המסים להשתתף במאמצי האכיפה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית, בפרט באמצעות צמצום החזקת מזומן וצמצום תופעת השימוש בחשבונות 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.

הצוות הגיש את המלצותיו ביום 19 למאי 2022 ואלו עיקרי המלצותיו:

1. צמצום תופעת החזקת מלאי מזומנים בסכומים גבוהים.
2. קידום מתווה לקליטת מזומנים במערכת הפיננסית.
3. איסור על מוסד פיננסי לתת הלוואה במזומן בסכום העולה על 6,000 ש"ח.
4. חיזוק חובות הדיווח של נתוני שירותים פיננסיים מוסדרים.
5. טיפול בתופעת החשבונות הפיקטיביות.
6. הרחבת קבלת המידע שבידי גורמי האכיפה.
7. הגברת האכיפה וההרתעה בגין עבירות מס.

#### 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 ובלגיה) 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 ידה 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 תהווה עבירה פלילית. סכום זה נקבע בהתבסס על המלצות הצוות הבינמשרדי, לפיו, 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 להוות 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.

בשל העובדה שלא ניתן לנטר את מקור המזומן ותנועתו עד לרגע בו נמצא לראשונה, ועל מנת לתת שהות לגורמי האכיפה לבחון אם בכספים שהוחזקו מעל הסכום המותר בהחזקה נעברה עבירה או אם יש לערוך לגביהם שומת מס, מוצע לאפשר תפיסה ראשונית של סכום המזומן שיוחזק בניגוד למגבלות שנקבעו, לתקופה של 60 יום. לאחר שיקבע אם נעברה עבירה בכספים או אם יש לשום אותם, יוחלט מהו הסכום שיש להחזיק עד סיום ההליכים לצורך כך. בנוסף להגבלה על יחידים, מוצע להגביל החזקת סכום המזומן זהה על ידי עוסקים מהסיבות הבאות: הראשונה, לעוסק כמו ליחיד עשויה להיות מוטיבציה לא לדווח על המזומן ואף להשתמש בו לשם פשיעה. השנייה, מתן פטור לעוסקים תיצור לקונה בחקיקה ועלולה לגרום ליחידים בעלי מזומן להירשם כעוסקים רק כדי לצאת מתחולת החוק. עם זאת היות שבמהלך פעילותם העסקית השוטפת עוסקים מחזיקים מזומן, מוצע לערוך אבחנה באופן הבא: לגבי עוסק בעל מחזור עסקים נמוך מ-15 מיליון ש"ח אין זה סביר כי יצבור במהלך פעילות עסקית שוטפת של מספר ימים מלאי מזומנים בסך 200,000 ש"ח, ולכן המגבלה תחול גם לגביו. אולם עוסק שמחזור עסקאותיו עולה על 15 מיליון ש"ח יהיה רשאי להחזיק מזומן העולה על סכום המגבלה אם סכום המזומן התקבל בשבעת ימי העסקים האחרונים, זאת במטרה לאפשר פעילות שוטפת של העסקים.

היות שמטרת ההסדר היא הפחתת החזקת סכומי מזומן גבוהים בשל הסיכונים הגלומים בהחזקת מזומן (בהיבטי פשיעה, הלבנת הון, העלמת מס), אולם הפקדת מזומנים כפופה למשטר ניהול סיכונים מצד הגופים הפיננסיים, ומשכך עלול להיווצר קושי בהפקדתם, עשויים להישאר סכומי מזומן ביד מי שהחזיקו בהם ערב תחילת ההסדר. על מנת לא ליצור הפללה כלפי מי שהחזיק מזומנים ערב התחילה ולא עלה בידו להפקידו, יקבעו הוראות מעבר שיאפשרו במשך ארבע שנים החזקת מזומן מעל הסכום המותר בהחזקה תוך הפחתת הסכום בשיעור 25% כל שנה כך שבסיום תקופת המעבר, לא יותר בידי מחזיק סכום שאסור בהחזקה.

בנוסף למגבלות על החזקת מזומן בסכומים גבוהים, מוצע להטיל חובת דיווח על החזקת מזומן בסכומים בין 50,000 ל-200,000 ש"ח. זאת בדומה לסכום שעוגן בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידי בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001 ובו נקבעה חובת דיווח על תאגיד בנקאי שבוצעה בו פעולה במזומן מעל 50,000 ש"ח. חובת הדיווח נקבעה מתוך ההבנה כי כבר היום יש מגבלה על השימוש בשל חוק המזומן וכי בהחזקה של סכומים אלה פוטנציאל לשימוש שלא על פי החוק.

### 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 מפקוח, 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 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 מפקחים 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. דיווחים אלה משמשים ככלי חשוב לזיהוי של

העלמת מס באמצעות נש"פים ולטיפול בהם בכלים פליליים או שומתיים. משכך מוצעים מספר תיקונים בסעיף כמפורט לעיל. בנוסף, היות שתכלית המאגר היא ככלי לאכיפת עבירות אותן אוכפת רשות המסים לשם גביית מס ומלחמה בהון השחור שאינו מדווח, מוצע לתקן את הסעיף ולקבוע עבירות 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.

## לסעיף 5

הפורום העולמי לשקיפות וחילופי מידע למטרות מס (להלן - הגלובל פורום) הוא מסגרת רב-צדדית להחלפת מידע בין המדינות החברות בארגון ה-OECD (וגם כאלה שאינן חברות בו) מאז שנת 2000. הגלובל פורום עוסק ביישום תקנים בינלאומיים בנושא שקיפות מס – תקן של חילופי מידע לפי בקשה (EOIR) וכן תקן של חילופי מידע אוטומטיים (AEOI) – והוא מבטיח את יישומם באמצעות מעקבים וביקורות עמיתים שהוא עורך באופן תדיר. כחלק מקידום השקיפות בענייני מס אימץ הגלובל פורום בשנת 2016 את המלצות מספר 24 ו-25 של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) (להלן - הארגון) שהינו כוח משימה בינלאומי האמון על פיתוח וקידום מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון, במימון הטרור ובמימון פרוליפרציה של נשק להשמדה המונית. המלצות אלו עוסקות בצורך להגביר את השקיפות של ישויות והסדרים משפטיים באמצעות נותני שירותים ומוסדות פיננסיים, כיוון שחוסר היכולת לזהות מיהו הנהנה הסופי בישות או בהסדר משפטי מקשה על היכולת של רשויות למנוע פשיעה. במסגרת המלצות אלו מתבקשות מדינות לוודא שישויות משפטיות והסדרים משפטיים אינם מנוצלים לרעה לצרכי הלבנת הון ומימון טרור ופשיעה. לצורך כך מנחה הארגון את המדינות לקיים מאגרי מידע אודות "נהנה סופי" בישויות והסדרים אלו שיהיו נגישים לרשויות הרלוונטיות.

המונח "נהנה סופי" או "בעל זכות שביושר", משמעו האדם הטבעי (בשר ודם) המחזיק בבעלות או בשליטה מהותית בישות או הסדר משפטי. לרבות מי שיש לו יכולת להפעיל שליטה אפקטיבית על אדם או הסדר משפטי (כלומר במקרה של שרשרת אחזקות או שרשרת שליטה). בקרב ישויות משפטיות, הנהנה הסופי יוגדר כאדם בשר ודם המחזיק בבעלות או בשליטה מהותית ישירה או עקיפה באמצעות החזקה באחוז גבוה של מניות או זכויות אחרות (הצבעה, בעלות בחברה, מניות למוכ"ז). והוא מקביל במהותו להגדרה "בעל שליטה" שבסעיף 135 בפקודת מס הכנסה.

המלצה מספר 24 היא "שקיפות ובעלים מוטבים של גופים משפטיים" עוסק בבעל הזכות שביושר של תאגידים והיא קובעת שהרשויות המוסמכות, ובמיוחד הרשויות לאכיפת החוק, צריכות להיות בעלות כל הסמכויות הנדרשות בכדי לקבל גישה מהירה למידע הבסיסי ולמידע על הבעלים המוטבים המוחזק על ידי הצדדים הרלוונטיים, בהקשר של תאגידים. עניינה של המלצה מספר 25 הוא "שקיפות ובעלות מוטב של הסדרים משפטיים" והיא מנחה את המדינות לוודא כי קיים אצלן מידע זמין בהסדרים משפטיים בכלל ובנאמנויות בפרט. בהתאם להמלצות הארגון, גורמים שלא יעמדו בחובות נגישות המידע על נהנים סופיים יהיו חשופים להטלת סנקציות.

כאמור, ההמלצות של הארגון אומצו ע"י הגלובל פורום בשנת 2016, וכך הפכו להיות מחייבות. כיום בחקיקה הפיסקאלית הישראלית ישנם מספר ליקויים בהקשר זה, וקיים צפי שככל שלא יתוקנו הסעיפים הרלוונטיים, ישראל תימצא כבעלת ליקויים בנושא זה במסגרת הדוח שנערך בימים אלה.

ליקויים אלה משמעותיים במיוחד בהקשר של נאמנויות שכן, לצד שימושים בהסדרי נאמנויות לצורך הקנייה וניהול לגיטימיים של נכסים, ידוע כי הן משמשות מזה שנים כאמצעי מתוחכם לעבירות הלבנת הון והתחמקות מתשלום מס. במטרה לצמצם ככל הניתן תופעות אלה הידקו בשנים האחרונות מדינות שונות ופורומים בינלאומיים את הפיקוח על נאמנויות.

בישראל בוצעה בשנת 2013 רפורמה בתחום, במסגרת תיקון 197 לפקודת מס הכנסה, בה הושם דגש על גביית מס מנאמנויות זרות. לאחר כניסת התיקון לתוקף הצהירו נאמנויות לרשות המסים על הון בסך עשרות מיליארדי ש"ח. למרות הגברת הפיקוח, רשות המסים עדיין מתמודדת עם הפרות בתחום זה וההערכות הן כי נאמנויות עדיין משמשות אמצעי להתחמקות מתחכמת מתשלום מס בהיקפים גדולים. על מנת לייעל את הפיקוח בתחום זה, ולשם התאמת החקיקה הישראלית להמלצות הגלובל פורום, מוצע לקבוע בה את העניינים הבאים:

לתקן את פרק רביעי 2 בחלק ה' לפקודת מס הכנסה על מנת לקבוע, על אף האמור בכל דין, כי נאמן כהגדרתו בפרק, לרבות כל אדם שהחזיק בנכס הרשום על שמו לטובת אדם אחר, יחויב להגיש הודעה לפקיד השומה על יצירת נאמנות במסגרת החזיק בנכסים. חובה כאמור תוטל גם על נותן שירות עסקי, כהגדרתו בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 אשר נתן שירות בקשר ליצירת נאמנות בה הנאמן הוא

תושב חוץ והיוצר או הנהנה הוא תושב ישראל. עוד מוצע לקבוע כי על מפר חובת דיווח כאמור תוטל שנת מאסר.

כמו כן, מוצע לקבוע כי בכל שנה, יצרף נאמן ישראלי לדוח השנתי שלו, דיווח לגבי היחידים שהם הנאמנים הסופיים בנכסי הנאמנות. וכן, שיצרף חבר בני אדם ישראלי לדוח השנתי שמוגש על ידו, רשימה של היחידים שהם בעלי השליטה בו.

לבסוף, בכדי לקבל מידע על בעלי שליטה ישראליים שיש להם שליטה בגופים משפטיים או נאמנויות מחוץ לישראל, מוצע לקבוע כי כל יחיד תושב ישראל, שהוא בעל שליטה כאמור, יהיה חייב להגיש דוח שנתי למס הכנסה, ולא יחול לגביו הפטור הקבוע בתקנות מס הכנסה (פטור מהגשת דין וחשבון). התשמ"ח-1988.

#### **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.

## התמודדות עם שביתות מלאות ושביתות חלקיות (עיצומים) בשירות המדינה

### 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, להסיר חסמים להעברת מידע או לייעול הטיפול מצד המדינה, כמעסיקה, באירועים של שביתות בשירות המדינה.
3. להנחות את הנהלות המשרדים לפעול בהתאם לאמור להלן:
  - א. 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.
  - ב. 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.
  - ג. 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.
  - ד. 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.
4. להנחות את הממונה על השכר להציג בפני הממשלה, אחת לשנה, דין-וחשבון מסכם שיכלול את הנתונים להלן באשר לשנה החולפת:
  - א. השביתות המלאות והחלקיות שנקטו 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

5. 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**).
6. 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.
7. מנכ"ל המשרד הממשלתי או יחידת הסמך או הרשות הפנים ממשלתית, לפי העניין, יהיה האחראי הישיר לביצוע הוראות סעיף 6 להחלטה זו.
8. מובהר כי הממשלה לא תשלם שכר עבור ימים אשר לגביהם הודע לעובדים על סירוב לקבל עבודה חלקית כאמור.
9. להנחות את הממונה על השכר להציג בפני הממשלה, מדי שנה, דין וחשבון לגבי אופן יישום הוראות החלטה זו בעניין סירוב לקבל עבודה חלקית.
10. 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 משמעותיים 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 מפורט 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.

6. לפיכך מוצע לעגן את חובת הנהלות המשרדים לפעול בהתאם לאמור בחזור 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:  
א. 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.  
ב. 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 כחינה 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, 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 שנקטו 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 אמוץ 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 וזהות 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 מההוראות 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 משמעותיים 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.

## 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 מידי 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

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.

סיומת

מיון



,

מיון

