רשומות

הצעות חוק

הממשלה

א׳ בשבט התשפ״ו | **1924** | 19 בינואר 2026

עמוד

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ״ו–2026 608

פרק א׳: מטרת החוק 608
פרק ב׳: ייעול הליכי התכנון והבנייה 608
פרק ג׳: האצת מיזמי תשתית לאומיים 620
פרק ד׳: הגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות 641
פרק ה׳: גיוון שיטות העסקה במשטרת ישראל 645
פרק ו׳: ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה 648
פרק ז׳: קידום התחרות בשוק מתן הערבויות 654
פרק ח׳: חברות ממשלתיות ביטחוניות־תחרותיות 668
פרק ט׳: קידום התחרות בשוק הבנקאות 670
פרק י׳: עידוד ותמרוץ של מחקר ופיתוח 699
פרק י״א: טיוב האסדרה בתחום בטיחות אש 715
פרק י״ב: פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס 719
פרק י״ג: ייעול וקידום התחרות במשק הדלק 757
פרק י״ד: שדות תעופה בשיתוף המגזר הפרטי 797
פרק ט״ו: שיפור השירות לאזרח באמצעים דיגיטליים 837
פרק ט״ז: שמירה על זכויות מבוטחים בסיעוד 848
פרק י״ז: רפורמה מבנית במשק החלב 856
פרק י״ח: נתוני אשראי 892
פרק י״ט: שונות 945

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026), התשפ״ו–2026 949

פרק א׳: מטרת החוק 949
פרק ב׳: מיסוי של קופות גמל 949
פרק ג׳: צמצום ההון השחור 953
פרק ד׳: התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2026 עד 2030 960
פרק ה׳: ריווח מדרגות מס הכנסה 1001
פרק ו׳: עידוד עלייה לישראל וחזרה אליה (הוראת שעה) 1003
פרק ז׳: מס מיוחד על רווחי בנקים בשנים 2026 עד 2030 1007
פרק ח׳: מס רכוש 1012

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס׳ 30), התשפ״ו–2026 1028

מתפרסמות בזה הצעות חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו–2026

פרק א': מטרת החוק

מטרה

1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות במטרה להעלות את רמת החיים בישראל, לחזק את הצמיחה במשק ובכלל זה את הצמיחה לנפש, להגדיל את התעסוקה, את הפיריון במשק ואת רמת התחרות בו, להוזיל את יוקר המחיה, להגדיל את היקף התשתיות במשק, לייעל את המגזר הציבורי ובכלל זה את מתן השירותים שמעניקים גופים ציבוריים, לצמצם את הנטל הרגולטורי ולצמצם את אי־השוויון הכלכלי, והכול בהתאם ליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2026.

פרק ב': ייעול הליכי התכנון והבנייה

תיקון חוק התכנון והבנייה

2. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[1] (בפרק זה – חוק התכנון והבנייה) –

(1) בסעיף 6, בסעיף קטן (ה) –

(א) בפסקה (1), אחרי "מתעסוקה" יבוא "או ממסחר" ואחרי "לתעסוקה" יבוא "או למסחר";

(ב) בפסקה (5), אחרי "מתעסוקה" יבוא "או ממסחר" ואחרי "לתעסוקה" יבוא "או למסחר";

(ג) בפסקה (6), במקום "כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026)" יבוא "ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030).";

(2) בסעיף 112 –

(א) האמור בו יסומן "(א)";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

דברי הסבר

סעיף 2 לפסקה (1)

סעיף 6(ה) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (בפרק זה – חוק התכנון והבנייה), קובע הוראות בנוגע לוועדת משנה של המועצה הארצית, שנתונות לה כל הסמכויות של הוועדה המחוזית לעניין תוכניות מפורטות שעיקרן שינוי ייעוד מתעסוקה למגורים או הוספת שימוש מגורים במגרשים המיועדים לתעסוקה, ואשר ניתן להגיש לה תוכניות עד ליום כ"א בטבת התשפ"ז (31 בדצמבר 2026). כדי לאפשר את המשך המדיניות הממשלתית של הגדלת היצע הדיור, באמצעות ניצול יעיל של שטחים המיועדים לייעודי קרקע שקיים בהם עודף היצע ולכן אינם ממומשים, מוצע להרחיב את סמכויותיה של ועדת המשנה, ולתת לה את כל הסמכויות של הוועדה המחוזית גם לעניין תוכניות מפורטות שעיקרן שינוי ייעוד מייעוד של מסחר לייעוד מגורים או הוספת שימוש מגורים במגרשים המיועדים למסחר. יובהר כי התיקון האמור יקנה סמכות לוועדה גם בנוגע למגרשים המיועדים בייעוד מעורב של מסחר ותעסוקה. כמו כן מוצע להאריך את המועד שעד אליו ניתן להגיש תוכניות לוועדת המשנה עד ליום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030).

לפסקה (2)

ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לפי סעיף 112 לחוק התכנון והבנייה אינה "מוסד תכנון" כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה, ולכן הוראות סעיף 42 לחוק הקובעות את המניין החוקי בישיבות מוסדות התכנון, לא חלות עליה. בשל כך, כיום נדרשת נוכחות של כל שלושת חברי ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה כדי לקיים ישיבה חוקית של הוועדה. דרישה זו גורמת לעיתים לדחיות בישיבות הוועדה ולעיכוב במתן החלטות. מוצע לקבוע כי המניין החוקי בישיבות של ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה יהיה שני חברים, שאחד מהם הוא יושב ראש הוועדה וכי אם יהיו הדעות בישיבה שקולות יהיה ליושב הראש קול נוסף באותו עניין.

[1] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ה, עמ' 750.

"(ב) המניין החוקי בישיבת ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה יהיה שני חברים ובלבד שיושב ראש הוועדה יהיה אחד מהם.

(ג) היו הדעות בישיבה לפי סעיף קטן (ב) שקולות, יהיה ליושב הראש קול נוסף באותו עניין.";

(3) בסעיף 51, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) הוראות סעיפים 77 ו־78(א), יחולו על הכנת תוכנית מיתאר ארצית בשינויים המחויבים ובשינויים אלה:

(1) בסעיף 77, המילים "ובמשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר" – לא יקראו;

(2) הפקדה לעניין תוכנית מיתאר ארצית היא פרסומה כאמור בסעיף 52(ד).";

(4) בסעיף 52, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) הוראות סעיף 98(א) יחולו על תוכנית מיתאר ארצית בשינוי זה: הפקדה לעניין תוכנית מיתאר ארצית היא פרסומה לפי סעיף קטן (ג).";

(5) בסעיף 176ג –

(א) בפסקה (1), במקום "77 ו־78" יבוא "77 ו־78(א)";

(ב) בפסקה (6), אחרי פסקת משנה (ב) יבוא:

דברי הסבר

לפסקאות (3) עד (5)

מוצעים כמה תיקונים לעניין תחולת הוראות סעיפים 77, 78(א) ו־98(א) לחוק התכנון והבנייה על תוכנית מיתאר ארצית ותוכנית לתשתית לאומית, וזאת כתיקונים מבהירים בלבד ובהלימה לאופן שבו נוהגים מוסדות התכנון הארציים כיום.

לפסקה (3)

מוצע להבהיר, שסעיף 77 לחוק התכנון והבנייה (שעניינו פרסום הודעה על הכנת תוכנית) וסעיף 78(א) לחוק האמור (שעניינו קביעת תנאים למתן היתרים וחלוקת קרקע בשלב הכנת התוכנית) חלים על תוכנית מיתאר ארצית בשינויים המחויבים. כחלק מהתיקון המבהיר, מוצע לציין במפורש חלק מהשינויים המחויבים כאמור. כך, לעניין סעיף 77, מוצע להבהיר כי במסגרת פרסום ההודעה על הכנת תוכנית מיתאר ארצית, לא יידרש פרסום במשרדי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, וזאת בשל היקף תחולתה של תוכנית מיתאר ארצית. כמו כן, לעניין סעיפים 77 ו־78(א) מוצע להבהיר כי הפקדה לעניין תוכנית מיתאר ארצית היא פרסומה כאמור בסעיף 52(ד) המוצע בפסקה (4) שלהלן (כלומר הפקדה לעניין תוכנית מיתאר ארצית היא פרסומה לפי סעיף 52(ג) לחוק התכנון והבנייה). יוער כי התיקון המבהיר אינו מתייחס לסעיף 78(ב) לחוק, שאינו רלוונטי לתוכנית מיתאר ארצית, מאחר שהוא מתייחס במפורש להחלטות של ועדה מחוזית ולהחלטות של ועדה מקומית, וממילא אינו חל ביחס לתוכנית מיתאר ארצית.

לפסקה (4)

מוצע להבהיר שהוראות סעיף 98(א) לחוק התכנון והבנייה (שעניינו הגבלת פעולות אחרי הפקדת תוכנית) חלות על תוכנית מיתאר ארצית. גם בעניין זה מוצע להבהיר כי הפקדה לעניין תוכנית מיתאר ארצית היא פרסומה לפי סעיף 52(ג) לחוק התכנון והבנייה.

גם בפסקה זו, התיקון המבהיר אינו מתייחס לסעיף 98(ב) לחוק, שאינו רלוונטי לתוכנית מיתאר ארצית, מאחר שהוא מתייחס במפורש להחלטות של ועדה מחוזית ולהחלטות של ועדה מקומית, וממילא אינו חל ביחס לתוכנית מיתאר ארצית.

לפסקה (5)

סעיף 176ג(1) לחוק קובע כי הוראות סעיפים 77 ו־78 יחולו בשינויים המחויבים על תוכנית כאמור. בפסקה (5) מוצע להבהיר שמדובר בסעיף 78(א) בלבד (בדומה לאמור לעיל, סעיף 78(ב) אינו רלוונטי מאחר שהוא מתייחס במפורש להחלטות של ועדה מחוזית ולהחלטות של ועדה מקומית, וממילא אינו חל ביחס לתוכנית לתשתית לאומית). כמו כן מוצע להבהיר בדומה למוצע בפסקה (4) לעיל, כי הוראות סעיף 98(א) לחוק התכנון והבנייה חלות על תוכנית לתשתית לאומית וכי הפקדה לעניין תוכנית לתשתית לאומית היא פרסומה לפי סעיף 176ג(6)(ב1) לחוק התכנון והבנייה.

"(ב1) הוראות סעיף 98(א) יחולו על תוכנית לתשתית לאומית בשינוי זה: הפקדה לעניין תוכנית לתשתית לאומית היא פרסומה לפי פסקת משנה (ב)(1).";

(6) במקום סעיף 120 יבוא:

"הגדרות 120. בסימן זה –

"אישור איחוד וחלוקה" – אישור איחוד וחלוקה לפי סימן זה או אישור לפי פרק ד'1;

"מגרש" – לרבות דרך;";

(7) בסעיף 121, אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) בדבר מתחם לאיחוד וחלוקה; בחוק זה, "מתחם לאיחוד וחלוקה" – שטח הכלול בתוכנית שנקבע לגביו שתנאי למתן היתר בתחומו הוא אישור איחוד וחלוקה.";

(8) בסעיף 143, אחרי "על פי סימן ז' לפרק ג'" יבוא "או על פי פרק ד'1";

(9) אחרי סעיף 144 לחוק יבוא:

דברי הסבר

יודגש כי כלל התיקונים בפסקאות (3) עד (5) הם תיקונים מבהירים בלבד, שכן לעמדת המדינה כבר כיום מוקנות הסמכויות הנזכרות בפסקאות אלה למועצה הארצית ולוועדה לתשתית לאומיות. עמדה זו הובאה במסגרת בג"ץ 25-01-1119 מועצה אזורית עמק יזרעאל נ' המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שבו בין השאר טענו העותרים שהמועצה הארצית אינה מוסמכת לפעול לפי סעיפים 77 ו־78 לחוק התכנון והבנייה (יצוין כי בקשה לצו ביניים שהוגשה במסגרת העתירה, נדחתה). עמדת המדינה שהוגשה ביחס לעתירה זו היא כי קיימת סמכות כאמור, ובין השאר אף פורטו דוגמאות שבהן נעשה בעבר שימוש בסעיפים אלה על ידי המועצה הארצית. כאמור התיקון המוצע כעת בא להבהיר מצב דברים זה בלבד, ואינו גורע מעמדת המדינה.

לפסקאות (6) עד (9)

כדי לייעל ולקצר את הליכי התכנון, מוצע בפסקה (9) להוסיף את פרק ד'1 לחוק התכנון והבנייה ולקבוע במסגרתו מנגנון חדש אשר יאפשר אישור של איחוד וחלוקה בהסכמה על ידי רשות הרישוי. זאת, נוסף על האפשרות הקיימת בחוק לקבוע הוראות איחוד וחלוקה בתוכנית. הדבר צפוי להביא לייעול ולקיצור ההליך התכנוני כאמור מאחר שמרבית התוכניות שכוללות איחוד וחלוקה, נעשות שלא בהסכמה, ובשל כך מוגשות התנגדויות בעניינן, מה שמביא להארכת משך הזמן עד לאישורן של תוכניות כאמור. לעומת זאת, לאחר אישור התוכנית מתגבשות הסכמות רחבות יותר לעניין האיחוד והחלוקה וניתן לאשר טבלאות הקצאה בהליך פשוט ומהיר בכפוף להסכמת כל בעלי הזכויות בקרקע.

לצורך כך מוצע בפסקאות (6) עד (8) לבצע את התיקונים הנדרשים להוספת המנגנון החדש.

לפסקה (6)

מוצע להוסיף הגדרה למונח "אישור איחוד וחלוקה" אשר תקבע כי אישור איחוד וחלוקה יכול להיות הן לפי הוראות פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבנייה – מצב הדברים הקיים כיום (לפי סעיף 121 ניתן לקבוע הוראות בדבר איחוד וחלוקה, בין בהסכמה ובין שלא בהסכמה, בתוכנית) והן לפי הוראות פרק ד'1 המוצע (שאז אישור האיחוד והחלוקה ניתן על ידי רשות הרישוי כפי שיפורט להלן). יצוין כי ההגדרה "מגרש" כבר קיימת בחוק התכנון והבנייה והתיקון הוא טכני כדי שתבוא לאחר ההגדרה שמוצע להוסיף כעת.

לפסקה (7)

מוצע לקבוע שבתוכנית מיתאר מקומית ובתוכנית מפורטת מותר לקבוע הוראות בדבר מתחם לאיחוד וחלוקה, ולהגדיר שמתחם זה הוא שטח הכלול בתוכנית שנקבע לגביו שתנאי למתן היתר בתחומו הוא אישור איחוד וחלוקה. יוער כי מדובר בתיקון מבהיר, שכן גם כיום מוסדות התכנון קובעים בתוכנית מתחם לאיחוד וחלוקה בעתיד. עם זאת, כיום, לשם קביעת הוראות האיחוד והחלוקה נדרשת תוכנית נוספת, והתיקון המוצע מאפשר לקבוע הוראות אלה גם בהליך לפי פרק ד'1 המוצע.

לפסקה (8)

מוצע לתקן את סעיף 143 לחוק התכנון והבנייה אשר קובע, בין השאר, כי "לא תירשם חלוקת קרקע בפנקסי המקרקעין אלא על פי תשריט שאושר על פי פרק זה או על פי סימן ז' לפרק ג...", ולקבוע כי ניתן לרשום חלוקת קרקע כאמור גם על פי תשריט שאושר על פי פרק ד'1 (בהתאם למוצע בסעיף 2(9)).

"פרק ד'1: איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

144א. נקבע בתוכנית מתחם לאיחוד וחלוקה, מגיש התוכנית, בעל קרקע שחלה עליה התוכנית או מי שקיבל את הסכמתו של בעל קרקע כאמור, יהיה רשאי להגיש לרשות הרישוי בקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי לפי סעיף 144ג ויחולו הוראות פרק זה.

תנאים להגשת בקשה לאיחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

144ב. ניתן להגיש בקשה לאיחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי רק אם מתקיימים כל אלה:

(1) החלוקה החדשה המבוקשת חלה במתחם לאיחוד וחלוקה בשלמותו;

(2) כל בעלי הקרקע במתחם לאיחוד וחלוקה נתנו את הסכמתם לחלוקה כאמור;

(3) אין בחלוקה המבוקשת סטייה מהוראות התוכנית שבה נקבע המתחם לאיחוד וחלוקה.

בקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

144ג. בקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי תוגש בצירוף כל אלה:

(1) טבלת הקצאה, לפי חוק זה, החתומה בידי כל בעלי הקרקע בשטח המתחם;

(2) תצהיר של מגיש הבקשה המאשר שכל בעלי הקרקע בשטח המתחם לאיחוד וחלוקה הסכימו לפרטים הכלולים בטבלת ההקצאה;

דברי הסבר

לפסקה (9)

מוצע להוסיף לחוק התכנון והבנייה את פרק ד'1 המוצע – איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי, ובו מוצעים סעיפים 144א עד 144ו.

לסעיף 144א המוצע

מוצע לקבוע כי אם נקבע בתוכנית מתחם לאיחוד וחלוקה יהיו מגיש התוכנית, בעל הקרקע שחלה עליה התוכנית או מי שקיבל את הסכמתו של בעל קרקע כאמור רשאים להגיש לרשות הרישוי בקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי ויחולו לגבי הבקשה הוראות הפרק המוצע.

לסעיף 144ב המוצע

מוצע לקבוע את התנאים להגשת בקשה כאמור:

התנאי הראשון המוצע הוא שהחלוקה החדשה חלה בכל המתחם לאיחוד וחלוקה שנקבע בתוכנית (יובהר שאם בתוכנית נקבעו כמה מתחמים לאיחוד וחלוקה, ניתן להגיש בקשה בנפרד לגבי כל מתחם כאמור, ובלבד שהבקשה תכלול את כל שטח המתחם שלגביו היא מוגשת);

התנאי השני המוצע הוא שכל בעלי הקרקע במתחם האמור נתנו את הסכמתם לחלוקה;

התנאי השלישי המוצע הוא שאין בחלוקה המבוקשת סטייה מהוראות התוכנית שבה נקבע המתחם לאיחוד וחלוקה.

לסעיף 144ג המוצע

בסעיף מפורטים המסמכים שיש לצרף לבקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי:

1. טבלת הקצאה לפי חוק התכנון – כלומר טבלה לפי טופס 2 שבתוספת לתקנות התכנון והבנייה (תוכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט–2009, כשהיא בידי כל בעלי הקרקע בשטח המתחם;

2. תצהיר של מגיש הבקשה כי כל בעלי הקרקע כאמור הסכימו לפרטים הכלולים בטבלת ההקצאה האמורה;

3. תוכנית לצורכי רישום לכל מתחם האיחוד והחלוקה התואמת את טבלת ההקצאה לפי פסקה (1), וכן את התוכנית שבה נקבע המתחם לאיחוד וחלוקה ואת החלוקה למגרשים שנקבעה בתוכנית האמורה, חתומה בידי כל בעלי הקרקע בשטח המתחם.

(3) תוכנית לצורכי רישום לכל מתחם האיחוד והחלוקה, התואמת את טבלת ההקצאה לפי פסקה (1), וכן את התוכנית שבה נקבע המתחם לאיחוד וחלוקה ואת החלוקה למגרשים שנקבעה בה, חתומה בידי כל בעלי הקרקע בשטח המתחם.

שליחת הודעה לבעלי המקרקעין

144ד. הוגשה לרשות הרישוי בקשה כאמור בסעיף 144ג, וראתה רשות הרישוי כי מתקיימים לגבי הבקשה האמורה התנאים לפי סעיף 144ב וכי צורפו לה המסמכים הדרושים לפי סעיף 144ג, תשלח רשות הרישוי בדואר רשום, על חשבון מגיש הבקשה, הודעות לכל בעלי המקרקעין שבמתחם האיחוד והחלוקה ותפרסם על חשבון מגיש הבקשה, הודעה בעיתון בהתאם להוראות סעיף 1א.

התנגדות לבקשה לאישור איחוד וחלוקה בסמכות רשות הרישוי

144ה. הטוען שלא מתקיימים התנאים שנקבעו בפרק זה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי, רשאי להגיש לרשות הרישוי התנגדות בכתב בליווי תצהיר, בתוך 15 ימים ממועד קבלת ההודעה לפי סעיף 144ד ואם לא קיבל הודעה כאמור – בתוך 15 ימים ממועד הפרסום האחרון בעיתון לפי אותו סעיף.

אישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

144ו. (א) חלפו 15 ימים ממועד מסירת ההודעות לפי סעיף 144ד או ממועד הפרסום האחרון בעיתון לפי אותו סעיף, לפי המאוחר, תאשר רשות הרישוי את האיחוד והחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי ואת התוכנית לצורכי רישום כאמור בסעיף 144ג(3), ובלבד שמצאה שמתקיימות לגביהם הוראות פרק זה.

דברי הסבר

לסעיף 144ד המוצע

מוצע להסדיר את אופן שליחת ההודעות לכל בעלי הקרקע שבמתחם לאיחוד וחלוקה, על ידי רשות הרישוי שאליה הוגשה הבקשה, ולקבוע כי פרסום הודעה בעיתון יהיה בהתאם לסעיף 1א לחוק התכנון והבנייה, והכול על חשבון מגיש הבקשה.

לסעיף 144ה המוצע

מוצע לקבוע את תקופת הזמן ואת האופן שבהם הטוען לכך שלא מתקיימים התנאים לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי, רשאי להגיש לרשות הרישוי התנגדות לאיחוד וחלוקה כאמור.

יוסבר כי על אף שההליך מותנה בהסכמת כלל בעלי הזכויות, הפרסום כאמור בסעיף 144ד המוצע ומתן האפשרות להתנגד כאמור בסעיף 144ה המוצע נועדו לאפשר העלאת טענה של בעל זכות ולפיה התנאים שנקבעו בסימן זה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה לא התקיימו, ובכלל זה, כי לא ניתנה הסכמתו לחלוקה.

לסעיף 144ו המוצע

מוצע לקבוע כי בחלוף המועד שנקבע בסעיף 144ה המוצע להגשת התנגדויות, רשות הרישוי תאשר את האיחוד והחלוקה בהסכמה ואת התוכנית לצורכי רישום ובלבד שמצאה שמתקיימות לגביהם הוראות פרק זה. יובהר כי רשות הרישוי מוסמכת שלא לאשר את האיחוד והחלוקה אם מצאה כי לא מתקיימים התנאים לחלוקה חדשה בהסכמה, בין אם הוגשה התנגדות בנושא ובין אם לאו. מוצע לקבוע כי אם אישרה רשות הרישוי את האיחוד והחלוקה בהסכמה ואת התוכנית לצורכי רישום, תפרסם על כך הודעה ברשומות.

נוסף על כך, מוצע להסמיך את רשות הרישוי להתנות את אישור הבקשה לאיחוד וחלוקה בהסכמה, בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, בשל אישור הבקשה, ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 197א לחוק התכנון והבנייה, בשינויים המחויבים.

כמו כן, וכדי להחיל על אישור איחוד וחלוקה בהסכמה לפי פרק ד'1 המוצע את הוראות חוק התכנון והבנייה לעניין אישור תוכנית איחוד וחלוקה, מוצע לקבוע כי דין איחוד וחלוקה בהסכמה שאושר לפי סעיף זה על ידי רשות הרישוי, הוא כדין תוכנית הכוללת הוראות איחוד וחלוקה שאושרה על ידי הוועדה המקומית. מכלל זה מוצע להחריג את סעיפים 112, 117 ו־119 לחוק התכנון והבנייה, זאת מאחר שהם אינם נדרשים למנגנון המוצע של איחוד וחלוקה בהסכמה (הערר לפי סעיף 112 אינו נדרש כי ההסדר

(ב) אישרה רשות הרישוי את האיחוד והחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי ואת התוכנית לצורכי רישום לפי סעיף קטן (א), תפרסם על כך הודעה ברשומות.

(ג) רשות הרישוי רשאית להתנות את אישור הבקשה כאמור בסעיף קטן (א), בהפקדת כתב שיפוי מלא או חלקי מפני תביעות פיצויים לפי סעיף 197, בשל אישור הבקשה, ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 197א, בשינויים המחויבים.

(ד) ניתן אישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי לפי הוראות פרק זה, יראו אותו כתוכנית הכוללת הוראות איחוד וחלוקה שאושרה על ידי הוועדה המקומית לפי הוראות סימן ז' לפרק ג'; ואולם, על אישור כאמור לא יחולו הוראות סעיפים 112, 117 ו־119.

תחילת תוקף של איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

144ז. תחילת התוקף של איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי הוא ביום הפרסום ברשומות לפי סעיף 144ו(ב).

רישום איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי בפנקסי המקרקעין

144ח. (א) אישרה רשות רישוי איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי ותוכנית לצורכי רישום כאמור בסעיף 144ו יחולו הוראות אלה:

(1) רשות הרישוי תגיש את התוכנית לצורכי רישום למנהל כהגדרתו בפקודת המדידות[2] (בסעיף זה – המנהל); המנהל יאשר את התוכנית לצורכי רישום ככשרה לרישום בהתאם לפקודת המדידות ולחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969[3], בתוך חודשיים מהיום שבו הועברה לו, אם מצא כי היא ראויה לרישום כאמור;

דברי הסבר

מחייב הסכמה של כל בעלי הקרקע במתחם והפרסום והכניסה לתוקף לפי סעיפים 117 ו־119 אינם נצרכים כי הם מוסדרים בצורה אחרת בפרק המוצע).

לסעיף 144ז המוצע

מוצע לקבוע כי תחילת התוקף של איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי הוא ביום פרסומה ברשומות לפי סעיף 144ו(ב). כלומר, לפרסום ברשומות של האיחוד והחלוקה בהסכמה יש משמעות קניינית, עוד בטרם רישום הזכויות בלשכת רישום המקרקעין, וזאת בדומה להוראת סעיף 124 לחוק ולפיה תחילת תוקפה של חלוקה חדשה הוא ביום תחילת תוקפה של התוכנית שכללה הוראות איחוד וחלוקה.

לסעיף 144ח המוצע

מוצע לקבוע בסעיף קטן (א) את ההסדרים הנוגעים לרישום איחוד וחלוקה בהסכמה, בדומה להסדרים הקבועים בסעיף 125 לחוק בעניין תוכנית לאיחוד וחלוקה. הסדרים אלה כוללים את הגשת התוכנית לצורכי רישום על ידי רשות הרישוי לאישור המנהל כהגדרתו בפקודת המדידות, וככל שהמנהל אישר אותה ככשרה לרישום, את הגשתה על ידי יושב ראש הוועדה המקומית בצירוף המסמכים הנדרשים, לרשם המקרקעין, כדי שירשום את החלוקה בהתאם לתוכנית לצורכי רישום. עוד מוצע לקבוע את המועדים הנוגעים לפעולות האמורות, תוך קיצור המועדים שנקבעו בסעיף 125 לחוק. נוסף על כך, מוצע בסעיף קטן (ב) להסמיך את שר הפנים לקבוע הוראות ותנאים, כך שמי שהגיש את הבקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי, יהיה רשאי להגיש בעצמו את התוכנית לצורכי רישום למנהל לפי פקודת המדידות, וככל שאושרה על ידי המנהל, יהיה רשאי להגיש אותה בצירוף המסמכים הנדרשים לרשם המקרקעין, והכול בהתאם למועדים המפורטים בסעיף מוצע זה. עם זאת, מוצע לקבוע בסעיף קטן (ג) כי אי־שמירת המועדים האמורים בסעיפים קטנים (א) ו־(ב) לסעיף מוצע זה, לא תפגע בתוקף של האיחוד והחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי ובזכויות שנרכשו עם כניסתו לתוקף לפי סעיף 144ז.

[2] חוקי א"י, כרך ב', (ע) 1368, (א) 1393.

[3] ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.

(2) אישר המנהל את התוכנית לצורכי רישום ככשרה לרישום לפי פסקה (1), יעביר יושב ראש הוועדה המקומית ללשכת רישום המקרקעין הנוגעת בדבר את התוכנית לצורכי רישום כאמור, את העתק מסמכי התוכנית, כשהוא חתום על ידו, ואת האיחוד והחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי שאושרו לפי פרק זה, ורשם המקרקעין ירשום את החלוקה בהתאם לתוכנית לצורכי רישום, בתוך חודשיים מהיום שבו הועברו אליו כל המסמכים האמורים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות הוראות ותנאים, ולפיהם מי שהגיש בקשה לפי פרק זה, יהיה רשאי להגיש למנהל את התוכנית לצורכי רישום שאושרה לפי סעיף 144ו, ולאחר שיאשרה המנהל, יהיה רשאי להגיש ללשכת רישום המקרקעין את התוכנית לצורכי רישום ואת העתק התוכנית על תשריטיה; על ההגשות לפי סעיף קטן זה יחולו המועדים המפורטים בסעיף קטן (א) לעניין אישור המנהל ולעניין רישום האיחוד והחלוקה.

(ג) אי־שמירת המועדים האמורים בסעיף זה, לא תפגע בתוקפם של האיחוד והחלוקה בסמכות רשות הרישוי ובזכויות שנרכשו מכוח סעיף 144ז.

השפעת איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי על שעבודים או זכויות

144ט. הוראות סעיפים 126 ו־127(ד) יחולו על איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי שאושרו לפי פרק זה, ואולם הסיפה לסעיפים 126(ב) ו־127(ד), החל במילים "אולם מותר" – לא תיקרא.

חריג לתנאי להגשת בקשה לאיחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי

144י. (א) על אף האמור בסעיף 144ב(2), שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות, הוראות ותנאים שלפיהם יהיה ניתן להגיש בקשה לאיחוד וחלוקה לפי פרק זה בלא הסכמת כל בעלי הקרקע במתחם וכן בקשה להיתר; ואולם לא יינתן אישור איחוד וחלוקה לפי סעיף 144ו אלא אם כן ניתנה הסכמת כל בעלי הקרקע במתחם והתקיימו הוראות סעיפים 144ב עד 144ה, ולא יינתן היתר בטרם ניתן אישור לפי סעיף 144ו.

דברי הסבר

לסעיף 144ט המוצע

מוצע לקבוע כי הוראות סעיפים 126 ו־127(ד) לחוק התכנון והבנייה יחולו גם על בקשה לאיחוד וחלוקה בהסכמה שאושרה לפי פרק מוצע זה, ואולם מוצע לקבוע שהסיפה לסעיף 126(ב) ולסעיף 127(ד) לחוק התכנון והבנייה, החל במילים "אולם מותר" – לא תיקרא.

לסעיף 144י המוצע

מוצע לקבוע בסעיף קטן (א) כי על אף האמור בסעיף 144ב(2), הקובע, שכבר בעת הגשת הבקשה לאיחוד וחלוקה נדרש שיתקיים התנאי שעניינו הסכמת כל בעלי הזכויות בקרקע לחלוקה החדשה המבוקשת, שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות כי בשלב הגשת הבקשה לאישור איחוד וחלוקה לא תידרש הסכמת כל בעלי הקרקע בשטח המתחם לאיחוד וחלוקה (וכן רשאי הוא לקבוע כי לא נדרשת הסכמה כאמור גם בשלב הגשת הבקשה להיתר כפי שיפורט להלן), ובלבד שלא יינתן אישור איחוד וחלוקה לפי סעיף 144ו בטרם התקיימו הוראות סעיפים 144ג עד 144ה, ושלא יינתן היתר בטרם ניתן האישור לפי סעיף 144ו.

כמו כן, מוצע לקבוע בתקנות כאמור, רשאי שר הפנים לקבוע שיהיה ניתן להגיש בקשה להיתר לאחר קבלת אישור מאת רשות הרישוי להגישו (אישור של רשות הרישוי ולפיו מתקיימות לגבי הבקשה לאיחוד וחלוקה שהוגשה כל הוראות הפרק המוצע למעט הסכמת כל בעלי

(ב) בתקנות כאמור בסעיף קטן (א) רשאי שר הפנים לקבוע כי יהיה ניתן להגיש בקשה להיתר יחד עם בקשה לאיחוד וחלוקה או לאחר קבלת אישור להגשת בקשה להיתר; לעניין זה, "אישור להגשת בקשה להיתר" – אישור של רשות הרישוי ולפיו מתקיימות לגבי הבקשה לאיחוד וחלוקה שהוגשה כל הוראות פרק זה למעט הסכמת כל בעלי הקרקע במתחם.

(ג) בתקנות כאמור בסעיפים קטנים (א) ו־(ב) יקבע שר הפנים הוראות, תנאים, סדרי דיון והליכים לגבי הגשת בקשה לאיחוד וחלוקה לפי סעיף קטן (א) או הגשת בקשה להיתר, ובכלל זה הוראות בנושאים האלה:

(1) שיעור הסכמת בעלי הקרקע הנדרש להגשת הבקשות כאמור;

(2) התקופה שבסופה יפוג תוקף האישור להגשת בקשה להיתר.";

(10) בסעיף 145א1 –

(א) בסעיף קטן (א), במקום הקטע החל במילים "תוכנית לעמידות" ועד "לפי סעיף 62א(ה1)" יבוא "תוכנית בסמכות הוועדה המקומית הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר בנייה מכוחה בלא צורך באישור תוכנית נוספת טרם מתן ההיתר";

(ב) בסעיף קטן (ג), הסיפה החל במילים "על אף האמור" – תימחק;

(ג) בסעיף קטן (ד), במקום "מגרש אחד או שני מגרשים" יבוא "עד חמישה";

(ד) סעיף קטן (ח) – בטל;

(11) בסעיף 158כ –

(א) בסעיף קטן (א)(2), אחרי "ולפי חוק זה" יבוא "ובלבד שההכשרה כאמור התקיימה במוסד שהוכר לעניין זה בהתאם להוראות סעיף קטן (ד)";

דברי הסבר

הדירות), או יחד עם הגשת בקשה לאיחוד וחלוקה. עוד מוצע לקבוע בסעיף קטן (ג), ששר הפנים יקבע הוראות, תנאים, סדרי דיון והליכים לגבי הגשת בקשות אלה ובכלל זה לעניין שיעור הסכמת בעלי הקרקע הנדרש להגשת בקשות כאמור, והתקופה שבסופה יפוג האישור שנתנה רשות הרישוי להגיש בקשה להיתר.

לפסקה (10)

מוצע להרחיב את ההסדר בעניין רישוי מהיר ולהחילו על כל התוכניות שבסמכות הוועדה המקומית, ובלבד שהתוכנית שבסמכות הוועדה המקומית חלה על שטח של עד 5 מגרשים רצופים.

ההסדר בעניין רישוי מהיר מאפשר למגיש התוכנית להודיע בעת הגשת התוכנית כי הוא מבקש להגיש את הבקשה להיתר מכוח התוכנית לפני אישורה, ובמצב כאמור הבקשה להיתר התואמת את התוכנית תוגש לאחר ההחלטה על הפקדת התוכנית ולפני הפקדתה של התוכנית בפועל, והוועדה המקומית תדון בה במסגרת החלטתה לאשר את התוכנית. ההסדר הנוכחי חל רק על תוכניות בסמכות הוועדה המקומית המנויות בסעיף 145א1 לחוק התכנון והבנייה, כלומר, תוכניות לעמידות מבנים מפני רעידת אדמה לפי סעיפים 70ב או 70ד לחוק התכנון והבנייה ותוכניות מפורטות שאינן סותרות תוכנית כוללת להתחדשות עירונית לפי סעיף 62א(ה1) לחוק, ובתנאי שהן חלות על שטח של עד שני מגרשים רצופים. מוצע להרחיב את ההסדר ולהחילו על כל התוכניות שבסמכות הוועדה המקומית הכוללות עד חמישה מגרשים רצופים. כמו כן מוצע למחוק את הסיפה של סעיף קטן (ג) המתייחסת לסמכותו של השר לקבוע בתקנות מקרים שבהם רשות הרישוי המקומית היא שתדון בבקשה להיתר שהוגשה לפי סעיף זה, וזאת לצורך ייעול הדיון בתוכנית ובבקשה כאמור בסעיף 145א1. עוד מוצע למחוק את סעיף קטן (ח) שבהתאם לתיקון המוצע לסעיף קטן (א) אינו נצרך עוד.

לפסקה (11)

מוצע לתקן את סעיף 158כ לחוק התכנון והבנייה, ולהוסיף בו הוראה המאפשרת לשר הפנים לקבוע בתקנות

(ב) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) שר הפנים רשאי לקבוע בתקנות הוראות לעניין הכרה בגוף ככשיר לקיים קורס להכשרת בקרים ולהכשרתם במכון בקרה, ובכלל זה הוראות לעניין אופן הגשת בקשה של גוף להכרה כאמור, התנאים למתן ההכרה, להתלייתה או לביטולה, דרכי הפיקוח על גוף ההכשרה, ואופן הפרסום בדבר הכרה בגוף כאמור או בדבר התלייתה או ביטולה.";

(12) בסעיף 158כא, בסעיף קטן (א), פסקה (2) – תימחק;

(13) בסעיף 158כב, בפסקה (א), במקום "בפסקה (1) או (2)" יבוא "בפסקה (1)";

(14) בסעיף 158מח –

(א) בסעיף קטן (2) –

(1) בפסקת משנה (א), המילים "שניתן להגישו לאישור בקרת תכן ובקרת ביצוע במכון בקרה" – יימחקו;

(2) פסקאות משנה (ב), (ג) ו־(ד) – יימחקו;

(3) אחרי פסקת משנה (ד) יבוא:

"(ה) בניין או עבודה או שימוש החייבים באישור בקרת תכן ובקרת ביצוע במכון בקרה;

דברי הסבר

הוראות לעניין הכרה בגוף ככשיר לקיים קורס להכשרת בקרים, כדי לאפשר הכשרה בגופים שיוכרו כאמור, ולהבטיח הכשרה איכותית שתאפשר הרחבת פעילות מכוני הבקרה והגדלת היצע כוח האדם המקצועי בתחום.

לפסקאות (12) ו־(13)

לפי הוראת סעיף 158כא לחוק, מכון בקרה נדרש להעסיק בקרים מורשים לעניין ארבעה גורמים מאשרים (שר הבריאות, השר להגנת הסביבה, הרשות הארצית לכבאות והצלה והרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית). לאחר בחינה מעמיקה של הנושא, ניתוח נתונים וניסיון שהצטבר, נמצא כי הדרישה בחוק להעסקה של בקר מורשה בתחום הגנת הסביבה, אינה צפויה לייעל את הליך הרישוי, אלא להיפך, היא עלולה להכביד על הליך הרישוי ביחס למצב הקיים כיום. נמצא כי עיקר מעורבות המשרד להגנת הסביבה בהליך הרישוי היא במסגרת שלב המידע להיתר, באמצעות מסירת המידע וההנחיות הרלוונטיות, בעוד שבשלב בקרת התכן, לא נדרשת התייעצות או אישור מטעם המשרד להגנת הסביבה למעט במקרים חריגים ביותר. בהתאם לכך, מוצע לבטל את הדרישה להעסקת בקר מורשה בתחום הגנת הסביבה ובהתאם לכך מוצע בפסקה 13, לבטל גם את ההפנייה לפסקה זו הקיימת בסעיף 158כב לחוק התכנון והבנייה. יוער כי כיום לא קיימת דרישה להעסקת בקר מורשה במכון בקרה מכוח הוראת שעה שנקבעה בסעיף 158טו1א לחוק התכנון והבנייה, בחוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 156 – הוראת שעה), התשפ"ד–2024, שתוקפה הוארך בצו התכנון והבנייה (תיקון מס' 156 – הוראת שעה) (הארכת התקופה האמורה בסעיף 1 לחוק), התשפ"ו–2025. עם זאת, בפסקה 12 מוצע לבטל את הדרישה האמורה כהוראה קבועה, ובהתאמה, מוצע בסעיף 4 להלן לבטל את הוראת השעה שנקבעה בסעיף 158טו1א.

לפסקה (14)

מוצע לתקן את סעיף 158מח לחוק התכנון והבנייה ולהרחיב את סמכויות המורשה להיתר לפי פרק ה'4 לחוק התכנון והבנייה, לתת היתר במקומה של רשות הרישוי.

בהתאם להסדר הקיים, מורשה להיתר רשאי לתת היתרי בנייה רק למבנים המנויים בסעיף 158מח(2) לחוק. מוצע להרחיב את סמכותו לתת היתר, כך שתכלול כל בניין המיועד בעיקרו למגורים, בין אם הוא נדרש לבדיקת מכון בקרה ובין אם לאו, וכן כל בניין, עבודה או שימוש הנדרשים לבדיקה על ידי מכון בקרה וכל בניין, עבודה או שימוש שהמורכבות של תכן הבנייה לגביהם נמוכה ואשר לפיכך אינם נדרשים לאישור מכון בקרה, כפי שיקבע שר הפנים בתקנות לעניין זה. הרחבה זו תביא לקיצור משמעותי של הליכי הרישוי, תוך שמירה על איכות הבקרה באמצעות גורם בקרה מקצועי ועצמאי, לגבי סוגי הבניינים הנדרשים בבקרה זו.

כמו כן, לפי הדין הקיים, ניתן להתחיל בהליך הרישוי באמצעות מורשה להיתר רק אם ניתנה הסכמה של כל

(1) בניין או עבודה או שימוש שהמורכבות של תכן הבנייה לגביהם נמוכה ואשר לפיכך אינם טעונים אישור מכון בקרה, כפי שיקבע שר הפנים בתקנות לעניין זה.";

(ב) אחרי סעיף קטן (3) יבוא:

"(3א) בלי לגרוע מהוראות פסקה (3), לעניין היתר לבנייה או לעבודה או לשימוש בתוכנית לפינוי ובינוי במתחם לפינוי ובינוי או בתוכנית במתחם להתחדשות עירונית כהגדרתו בסעיף 62א(א2), יהיה מורשה להיתר רשאי להעביר לרשות הרישוי לפי סעיף 158נ בקשה כאמור בפסקה (1) אם ניתנה הסכמתם של לפחות שישים אחוזים מבעלי הזכויות בכל מגרש במקרקעין שלגביהם מבוקש ההיתר, ואולם לא יינתן היתר לפי סעיף 158נב אלא אם כן ניתנה הסכמת כל בעלי הזכויות בהתאם לפסקה (3).";

(15) בסעיף 158סא, בסעיף קטן (ב), ברישה, לפני המילים "מבקש רשאי להגיש או לבקש להעביר" יבוא "על אף האמור בפרק ה'" ובמקום "הסמכויות לפי פרק ה'" יבוא "מתן היתר";

(16) בתוספת השנייה –

(א) בסעיף 6 –

(1) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי יושב ראש הוועדה לפי סעיף 3(א)(1) להחליט כי תוכנית טעונה אישור של הוועדה, בשים לב לאופייה של התוכנית, מורכבותה ומידת השפעתה על הסביבה החופית; החליט יושב ראש הוועדה כאמור, יחולו הוראות אלה:

דברי הסבר

בעלי הזכויות במקרקעין שלגביהם מבוקש ההיתר. מוצע לאפשר למורשה להיתר להעביר לרשות הרישוי את הבקשה להיתר לפי סעיף 158נ לחוק, גם אם טרם התקבלה הסכמה מלאה של בעלי הזכויות במקרקעין, בכפוף לכך שניתנה הסכמתם של לפחות 60% מבעלי הזכויות בכל מגרש שלגביו מוגש ההיתר, ובכפוף לכך שתינתן הסכמה של כל בעלי הזכויות במקרקעין טרם מתן ההיתר לפי סעיף 158נב לחוק. שינוי זה מוצע בנוגע לפרויקטים של פינוי בינוי והתחדשות עירונית, ונועד לאפשר קידום היתרים בפרויקטים אלה באופן יעיל במסלול מורשה להיתר, בלי לפגוע בזכויות הקניין של בעלי הנכסים.

לפסקה (15)

בסעיף 158סא(ב) לחוק נקבע כי "מבקש היתר רשאי להגיש או לבקש להעביר, לפי העניין, בקשה להיתר הכוללת בנייה של 80 יחידות דיור לפחות למוסד רישוי ארצי, ולעניין הסמכויות לפי פרק ה' יראו את רשות הרישוי הארצית, את ועדת המשנה ואת מהנדס מוסד הרישוי הארצי כרשות רישוי מקומית, ועדה מקומית או מהנדס הוועדה המקומית, בהתאמה ולפי העניין; ואולם לא תוגש בקשה לפי סעיף קטן זה למוסד רישוי ארצי אלא אם כן התקיים האמור בפסקה (1) או (2), לפי העניין..."

מלשונו של הסעיף עולה כי הסמכויות שניתנו לרשות הרישוי הארצית, לוועדת המשנה, ולמהנדס מוסד הרישוי הארצי, לפי העניין, הן רק לגבי הסמכויות לפי פרק ה' לחוק.

בפועל, במספר לא מבוטל של תוכניות מפורטות מאושרות נקבעו תנאים להיתר שאינם חלק מפרק ה' לחוק (כדוגמת אישור תוכנית בינוי או אישור מהנדס הוועדה כתנאי למתן היתר). עולה מכך כי ככל שניתנו לרשות הרישוי המקומית או לוועדה המקומית או למהנדס הוועדה המקומית, סמכויות המהוות תנאי להיתר, אך אלה לא נקבעו בפרק ה' אלא בתוכנית עצמה, אזי לא יוכל מבקש ההיתר לבקש להעבירו לרשות הרישוי הארצית, אלא לאחר קבלת אישור הגורם המקומי וזאת בניגוד גמור למטרת המחוקק (אשר ביקש להעביר סמכויות אלה לרשות הרישוי הארצית כדי שתקבל החלטה בבקשה להיתר, ככל שחלף הזמן שנקבע ולא ניתנה החלטה).

לפיכך מוצע להשוות את נוסחו של סעיף 158סא(ב) לחוק התכנון והבנייה לנוסחו של סעיף 26(ב)(1) לחוק האמור (הדומה במהותו לסעיף 158סא ועניינו רשות הרישוי של הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות), אשר קובע כי: "על אף האמור בפרק ה', לעניין מתן היתר לפי אותו פרק לגבי סוגי היתרים כאמור בפסקה (2) יחולו הוראות אלה".

לפסקה (16)

לפסקת משנה (א)

סעיף 156(ב) לחוק התכנון והבנייה קובע כי "לא יעשה אדם בתחום הסביבה החופית דבר הטעון היתר לפי פרק

(1) הוא יודיע על כך לכל חברי הוועדה ולמוסד התכנון שהגיש את התוכנית לוועדה;

(2) ועדת המשנה לא תדון ולא תחליט בעניינה של התוכנית האמורה."

(2) בסעיף קטן (ג), במקום "לא החליטה ועדת המשנה" יבוא "לא החליטו ועדת המשנה לפי סעיף קטן (א) או יושב ראש הוועדה לפי סעיף קטן (ב1)";

(3) בסעיף קטן (ד), במקום "החליטה ועדת המשנה" יבוא "החליטה ועדת המשנה לפי סעיף קטן (א) או החליט יושב ראש הוועדה לפי סעיף קטן (ב1)";

(ב) בסעיף 13 –

(1) בכותרת השוליים, במקום "מפורטת לתשתיות" יבוא "ותוכנית מיתאר מחוזית";

(2) במקום "מפורטת לתשתיות לאומיות כהגדרתה בסעיף 6ב(ב)" יבוא "ותוכנית מיתאר מחוזית";

(3) במקום "מפורטת, החלה" יבוא "או בהתנגדויות לתוכנית מיתאר מחוזית, לפי העניין, החלות".

דברי הסבר

זה אלא בהתאם לאמור בתוספת השנייה". על פי הוראות התוספת השנייה האמורה, הוקמה ליד המועצה הארצית ועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן – הוולחו"ף), וכן ועדת משנה. בהתאם לסעיף 6 לתוספת השנייה, ועדת המשנה מחליטה אם תוכנית טעונה אישור של הוולחו"ף, ואם ועדת המשנה לא קיבלה החלטה כאמור בתוך 30 ימים מיום קבלת התוכנית, רואים את התוכנית כטעונה אישור של הוולחו"ף.

לצורך ייעול ההליך, מוצע בפסקה (1) להוסיף לסעיף 6 לתוספת השנייה את סעיף קטן (ב1) ולהסמיך את יושב ראש הוולחו"ף (כלומר יושב הראש שלפי סעיף 3(א)(1) לתוספת השנייה) להחליט כי התוכנית טעונה אישור של הוולחו"ף, בלי שיהיה צורך לקיים דיון מקדים בוועדת המשנה. החלטת יושב הראש תתקבל בשים לב לאופייה של התוכנית, מורכבותה ומידת השפעתה על הסביבה החופית. כמו כן מוצע לקבוע שאם החליט יושב הראש שהתוכנית טעונה אישור של הוולחו"ף, הוא יודיע על החלטתו לחברי הוולחו"ף ולמוסד התכנון שהגיש את התוכנית לוולחו"ף, וועדת המשנה לא תדון ולא תחליט בעניינה של התוכנית. בהקשר זה יובהר שבמקרה שבו ועדת המשנה החליטה שהתוכנית אינה טעונה אישור של הוולחו"ף, כדי לבקש שהתוכנית תובא לדיון בוולחו"ף, יש לפעול בהתאם לסעיף 6(ו) לתוספת השנייה, וזאת מכיוון שסעיף 6(ב1) המוצע אינו גובר על סעיף 6(ו), אלא על סעיף 6(א).

בפסקה (2) מוצע לתקן את סעיף קטן (ג) כך שברירת המחדל ולפיה יתקיים דיון בוולחו"ף אם ועדת המשנה לא קיבלה החלטה בתוך 30 ימים מיום קבלת התוכנית, תחול גם אם לא התקבלה החלטה על ידי יושב הראש לפי סעיף קטן (ב1) המוצע, בתוך 30 ימים כאמור.

בפסקה (3) מוצע לתקן את סעיף קטן (ד) לסעיף 6 האמור, כך שההוראה לפיה הוולחו"ף תדון בתוכנית בתוך 90 ימים מקבלת ההחלטה על ידי ועדת המשנה, תחול גם אם ההחלטה התקבלה על ידי יושב הראש לפי סעיף קטן (ב1). למען הסר ספק מובהר כי במקרה שבו לאחר החלטת יושב הראש כאמור בסעיף קטן (ב1), לא דנה הוולחו"ף בתוך 90 הימים כאמור בסעיף קטן (ד) כנוסחו המוצע, יחול גם סעיף 6(ה) לתוספת השנייה, ולפיו אם הוולחו"ף לא דנה "בתוכנית בתוך 90 הימים, כאמור בסעיף קטן (ד), תועבר התוכנית להכרעת המועצה הארצית...".

לפסקת משנה (ב)

בהתאם לסעיף 13 לתוספת השנייה, הוראות התוספת לא חלות על תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות, ובלבד שבהחלטת המועצה הארצית כאשר היא דנה בהערות לתוכנית מיתאר ארצית מפורטת החלה בתחום הסביבה החופית צוין במפורש כי החלטתה ניתנה גם לעניין תוספת זו. בהקשר זה יוזכר כי בהתאם לסעיף 8 לתוספת השנייה, המועצה הארצית יושבת בערכאת ערר על החלטות הוולחו"ף, וכי לפי סעיף 6(ה) לתוספת השנייה אם הוולחו"ף לא דנה בתוכנית במסגרת הזמנים האמורה, המועצה הארצית היא שתדון בתוכנית.

כדי לייעל את ההליכים ולמנוע עיכובים בתוכניות אשר נדונות במועצה הארצית, מוצע להרחיב את תחולת סעיף 13 לתוספת השנייה, ולקבוע שהוראות תוספת זו לא יחולו על כל תוכנית מיתאר ארצית (ולא רק תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומיות), ועל תוכנית מיתאר מחוזית, והכול בלבד שבהחלטת המועצה הארצית כאשר היא דנה בהערות לתוכנית מיתאר ארצית או

חוק התכנון והבנייה – הוראת מעבר

3. נקבע בתוכנית מתחם לאיחוד וחלוקה כהגדרתו בסעיף 121 לחוק התכנון והבנייה כנוסחו בסעיף 2(7) לחוק זה, לפני תחילתו של חוק זה, יהיה רשאי מגיש התוכנית, בעל קרקע שחלה עליה התוכנית או מי שקיבל את הסכמתו של בעל קרקע כאמור, להגיש לרשות הרישוי בקשה לאישור איחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי ויחולו לגביה הוראות פרק ד׳1 לחוק התכנון והבנייה כנוסחו בסעיף 2(9) לחוק זה, אף אם נקבע בתוכנית במפורש כי תנאי להיתר מכוחה יהיה תוכנית איחוד וחלוקה לפי סימן ז׳ לפרק ג׳ לחוק התכנון.

תיקון חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים

4. בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע״ד–2014[4] –

(1) בסעיף 27(ג)(2), המילים ״או התקופה המנויה בסעיף 34(ד), אם הוארכה״ – יימחקו;

(2) בסעיף 34 –

(א) בסעיף קטן (ג), במקום ״ארבע״ יבוא ״שבע״;

(ב) סעיף קטן (ד) – בטל.

ביטול חוק התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 156 – הוראת שעה)

5. חוק התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 156 – הוראת שעה), התשפ״ד–2024[5] – בטל.

דברי הסבר

בהתנגדויות לתוכנית מיתאר מחוזית, לפי העניין, החלות בתחום הסביבה החופית צוין במפורש כי החלטתה ניתנה גם לעניין תוספת זו.

סעיף 3 בהמשך למוצע בפסקאות (6) עד (9) לסעיף 2, מוצע בסעיף 3 לקבוע הוראת מעבר ולפיה יהיה ניתן להגיש בקשה לאיחוד וחלוקה בהסכמה בסמכות רשות הרישוי לפי הוראות פרק ד׳1 המוצע כנוסחו בסעיף 2(9), אף אם נקבע בתוכנית שאושרה לפני תחילתו של חוק זה, במפורש, כי תנאי למתן היתר מכוחה יהיה תוכנית איחוד וחלוקה לפי פרק ג׳ סימן ז׳ לחוק התכנון והבנייה. זאת מאחר שברור שתנאי כאמור נקבע בתוכניות טרם התיקון לחוק, ובמועד שבו היה ניתן לאשר איחוד וחלוקה בתוכנית בלבד. עם זאת אין כל סיבה שלא לאפשר איחוד וחלוקה לפי הוראות פרק ד׳1 המוצע.

סעיף 4 בהתאם לסעיף 34(ג) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע״ד–2014, תוקפו של החוק נקבע לארבע שנים מיום תחילתו של תיקון מס׳ 7 לחוק, והכול כאמור באותו סעיף. בהתאם לסעיף 34(ד) לחוק האמור, שר האוצר ושר הפנים רשאים לאחר המלצת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ובאישור הכנסת להאריך בצו את התקופה האמורה בשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת. צו אחד מבין השניים המותרים לפי סעיף 34(ד) האמור כבר הותקן (צו לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה) (הארכת תוקף), התשפ״ה–2025), כך שכעת תוקף החוק האמור הוארך עד ליום כ״ה באב התשפ״ו (8 באוגוסט 2026). כעת מוצע להאריך את תוקפו של החוק עד ליום ט״ז באב התשפ״ח (8 באוגוסט 2028), כלומר הארכה בשנה נוספת מעבר לתוקף המרבי שאליו ניתן להאריך את תוקף החוק כיום, וזאת על ידי תיקון סעיף 34(ג) כך שבמקום ״ארבע שנים״ יבוא ״שבע שנים״. בהתאמה לכך מוצע למחוק את סעיף 34(ד) לחוק האמור, וזאת מאחר שממילא שנות ההארכה באמצעות צו שאותן מאפשר סעיף 34(ד) כיום, יהיו כלולות בתקופת שבע השנים בהתאם לתיקון המוצע לסעיף 34(ג). כמו כן בהתאם למחיקת סעיף 34(ד), מוצע למחוק בסעיף 27(ג)(2) לחוק האמור, את ההתייחסות לסעיף 34(ד) האמור.

סעיף 5 בהמשך לתיקון המוצע בסעיף 2(12) לעיל, שבמסגרתו מוצע לבטל באופן קבוע את הדרישה לבקר מורשה הגנת הסביבה, מוצע לבטל את הוראת השעה שנקבעה בעניין זה בסעיף 158טו11א לחוק. סעיף 158טו11א נוסף לחוק במסגרת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 156 – הוראת שעה), התשפ״ד–2024 (להלן – תיקון 156), וזאת כהוראת שעה עד ליום י״א בטבת התשפ״ו (31 בדצמבר 2025). בסעיף זה נקבע כי שר הפנים רשאי לתת לגוף רישיון להפעיל ולשמש מכון בקרה אף אם לא פועל בשירותו בקר מורשה המנוי בסעיף 158כא(א)(2) לחוק מטעם השר להגנת הסביבה או עובד מעובדי משרדו. עוד נקבע בסעיף 2 לתיקון 156 לחוק, כי שר הפנים רשאי להאריך את תקופת הוראת השעה, לעניין כל סוגי הבקשות להיתר או לחלקן בתקופות נוספות שלא יעלו על שנה כל אחת ובלבד שסך כל תקופות הארכה לא יעלה על שנתיים. יצוין כי תקופת הוראת השעה הוארכה בשנה במסגרת צו התכנון והבנייה (תיקון מס׳ 156 – הוראת שעה) (הארכת התקופה האמורה בסעיף 1 לחוק), התשפ״ו–2025. לאור התיקון בפסקה 12, שמבטל את הצורך בהעסקת בקר מורשה באופן קבוע, מוצע לבטל את הוראת השעה במקביל.

[4] ס״ח התשע״ד, עמ׳ 750; התשפ״ד, עמ׳ 1324.

[5] ס״ח התשפ״ד, עמ׳ 1380.

פרק ג': האצת מיזמי תשתית לאומיים

תיקון חוק לקידום תשתיות לאומיות

6. בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023[6] –

(1) בסעיף 6(ג), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) משרד הביטחון יעביר למאגר המיפוי אחת לרבעון, לפחות, מיפוי המפרט תחומים של אזורים שבנייה בהם מעל גובה שיפרט עלולה להוות לדעתו סיכון מטעמים ביטחוניים.";

(2) אחרי סעיף 41 יבוא:

"ועדת תימרור למיזמי תשתית

41א. (א) פנה גוף מבצע או גוף תשתית לרשות תימרור מקומית בבקשה לקביעת הסדר תנועה לפי פקודת התעבורה (בסעיף זה – בקשה), שנועד לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים לצורך ביצוע עבודות במיזם תשתית חיוני (בסעיף זה – הסדר תנועה זמני), תמסור רשות התימרור המקומית לגוף המבצע או לגוף התשתית את החלטתה בבקשה בתוך 45 ימים מיום הגשת הבקשה.

דברי הסבר

כללי בפרק זה מוצע לחזק את הצמיחה במשק באמצעות הסרת חסמים רגולטוריים, קיצור הליכי תכנון ורישוי, קידום תשתיות תחבורה, אנרגיה ופסולת, והסדרת תהליכים המאפשרים ביצוע מהיר ויעיל של מיזמי תשתית לאומיים. ההצעה גם מעגנת רפורמות בתחומי תנועה וסביבה התורמות להפחתת עלויות, לקיצור לוחות זמנים ולשיפור הוודאות למשק.

סעיף 6 לפסקה (1)

סעיף 6 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023 (בפרק זה – חוק לקידום תשתיות לאומיות), קובע חובת העברת מידע נוסף למאגר המיפוי במרכז למיפוי ישראל.

מוצע להטיל על משרד הביטחון חובה להעביר למאגר המיפוי, אחת לרבעון לפחות, מיפוי המפרט תחומים של אזורים שבנייה בהם מעל גובה מסוים עלולה להוות לדעתו סיכון מטעמים ביטחוניים. מידע זה יהפוך לחלק אינטגרלי ממאגר המיפוי הלאומי, וישמש מקור מידע מוסמך ונגיש בעבור הגורמים שיורשו לקבל את המידע לפי חוק לקידום תשתיות לאומיות.

מטרת ההסדר המוצע היא ליצור נגישות מלאה ומוסדרת למידע הגאוגרפי בנוגע להשפעות על גובה הבנייה בשל סיכונים מטעמים ביטחוניים כפי שרואה אותם משרד הביטחון, וזאת כחלק ממהלך כולל של שיפור הוודאות התכנונית והאצת מיזמי תשתית. כיום, מידע זה מצוי בידי משרד הביטחון בלבד ואינו מועבר לגופי התכנון, לרשויות הרישוי או ליזמים באופן שוטף. היעדר הנגישות למידע מייצר חוסר ודאות תכנוני ועיכובים בקידום תוכניות ובהוצאת היתרים, מצב הפוגע ביעילות תהליכי התכנון והביצוע של מיזמי תשתית לאומיים.

הצעה זו משתלבת בהסדרים הקיימים בחוק לקידום תשתיות לאומיות, שבמסגרתם מוטלת חובה על גופים שונים להעביר למרכז למיפוי ישראל מידע שיש בו רלוונטיות לקידום מיזמי תשתית, ובכלל זה סקרי קרקע, מיקום קווי תשתית, מיקומים של אזורי מגן לפי פקודת בריאות העם, 1940, וכן מידע הנוגע לתחום ריבועי בדיקה המצוי בידי רשות העתיקות.

יצוין כי מאחר שהסעיף המוצע אינו נכלל ברשימת הסעיפים הקטנים הנקובה בסעיף 6(ד) לחוק לקידום תשתיות לאומית, תחול על משרד הביטחון אחריות לתוכן המידע ויהיה ניתן להסתמך עליו.

כדי לאפשר למשרד הביטחון שהות להיערך לחובתו הנקבעת כעת, מוצע להלן בסעיף 7 לפרק זה, כי תחילתו של הסדר זה יהיה ארבעה חודשים מיום התחילה של חוק התוכנית הכלכלית.

לפסקה (2)

לסעיף 41א המוצע

הסדרי תנועה זמניים הם רכיב תכנוני־ביצועי מרכזי בכל מיזם תשתית חיוני, שכן הם מאפשרים לבצע עבודות בשטח תוך שמירה על בטיחות משתמשי הדרך וצמצום הפגיעה בשגרת התנועה.

[6] ס"ח התשפ"ג, עמ' 261.

(ב) על החלטה של רשות התימרור המקומית לפי סעיף קטן (א) ניתן להגיש השגה לוועדת התימרור למיזמי תשתית; לעניין זה, "החלטה" – סירוב, אי־קבלת החלטה בבקשה לקביעת הסדר תנועה זמני עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (א), קביעת תנאי שיש בו כדי לעכב משמעותית את ביצוע העבודות במיזם התשתית החיוני, או קביעת תנאי שאינו נוגע במישרין לקביעת הסדר התנועה הזמני, בניגוד להוראות סעיף 26.

(ג) על ועדת התימרור למיזמי תשתית ועל החלטתה בבקשה או בהשגה לפי סעיף זה יחולו ההוראות לפי פקודת התעבורה החלות על רשות התימרור המקומית.

(ד) בטרם קבלת החלטה בהשגה תיתן ועדת התימרור למיזמי תשתית לרשות התימרור המקומית הזדמנות להשמיע את טענותיה.

(ה) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), גוף מבצע או גוף תשתית רשאי לפנות לוועדת התימרור למיזמי תשתית בבקשה לקביעת הסדר תנועה זמני, אם התקיים אחד מאלה:

(1) הבקשה היא להארכת תוקפו של הסדר תנועה זמני שקבעה רשות תימרור מקומית או ועדת התימרור למיזמי תשתית, לתקופות שלא יעלו על ארבעה חודשים כל אחת;

דברי הסבר

למרות חשיבותם, ההליך הקיים כיום לקביעת הסדרי תנועה זמניים תלוי במידה רבה ברשויות התימרור המקומיות, אשר לעיתים אינן מביאות בחשבון את חשיבותו הלאומית של מיזם התשתית וכתוצאה מכך לעיתים אינן משיבות בקצב הדרוש לקידום יעיל של מיזם התשתית, מסרבות לקבוע את הסדר התנועה הזמני או דורשות תנאים שמעכבים משמעותית את מיזם התשתית או שאינם נוגעים במישרין לקביעת הסדר התנועה הזמני. מצב זה מוביל לעיכובים ממושכים, לעיתים של חודשים רבים, ואף לשינויים תכנוניים יקרים שנובעים מפער בין הצרכים הלאומיים לשיקולים המקומיים.

מוצע ליצור מסלול יעיל לקביעת הסדרי תנועה זמניים במיזמי תשתית חיוניים, אשר הם מיזמים העומדים באמות המידה הקבועות בחוק לקידום תשתיות לאומיות, להחשבתם כחיוניים בשל חשיבותם הלאומית. זאת, תוך שמירה מלאה על הוראות תקנות התעבורה, התשכ"ה–1961 (בסעיף זה – תקנות התעבורה) לעניין קביעת הסדרי תנועה וחובת ההיוועצות הקבועה בהן.

ההסדר המוצע מוגבל להסדרי תנועה זמניים שנועדו לתקופת העבודות, עד שישה חודשים, ולא להסדר התנועה הקבוע לאחר השלמתן.

ראשית, מוצע לקבוע חובה על רשות תימרור מקומית להשיב לפנייה של גוף מבצע או גוף תשתית לקביעת הסדר תנועה זמני בתוך 45 ימים (בסעיף זה – בקשה). קביעת זמן תגובה מוגדר מבטיחה כי הליך זה, המהווה לעיתים צוואר בקבוק מרכזי בביצוע פרויקטים, לא יתארך באופן הפוגע בלוחות הזמנים הלאומיים לקידום מיזמי תשתית

עוד נקבע כי במקרה שבו רשות תימרור מקומית לא השיבה בזמן, סירבה לבקשה, קבעה תנאי שיש בו כדי לעכב משמעותית את ביצוע מיזם התשתית החיוני, או קבעה תנאי שאינו נוגע במישרין לקביעת הסדר התנועה הזמני, בניגוד להוראות סעיף 26 לחוק לקידום תשתיות לאומיות – יהיה רשאי הגוף המבצע או גוף התשתית שהגיש את הבקשה להשיג על כך לוועדת תימרור למיזמי תשתית, גוף מקצועי שיוסמך לקבל החלטה בהשגה על רשות התימרור המקומית, לאחר שניתנה לה זכות טיעון. ההסדר מבטיח שמירה על האיזון הראוי: כיבוד האוטונומיה של רשות התימרור המקומית מצד אחד, אך מתן אפשרות לשקילת אינטרסים לאומיים והסרת חסמים למיזמי תשתית חיוניים מצד שני, בכל הנוגע להסדרי התנועה הזמניים הנדרשים לקידום העבודות.

ההסדר המוצע גם נותן מענה למקרים שבהם נדרש להאריך תוקף של הסדרי תנועה זמניים – למשל במיזמי תשתית מורכבים שבהם משך העבודות חורג מהתכנון הראשוני. הסעיף מאפשר לגוף המבצע או לגוף התשתית לפנות ישירות לוועדת התימרור למיזמי תשתית בבקשה

(2) הבקשה היא לקביעת הסדר תנועה זמני במיזם תשתית חיוני מועדף.

(ו) הרכב ועדת תימרור למיזמי תשתית יהיה כמפורט להלן:

(1) מתכנן הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות שמונה לפי סעיף 6א(א)(12) לחוק התכנון והבנייה, או ממלא מקומו, והוא יהיה היושב ראש;

(2) נציג מטעם מינהל התכנון שהוא מהנדס תנועה ותחבורה כהגדרתו לפי פקודת התעבורה, שימנה מנהל מינהל התכנון ויכול שנציג כאמור יהיה מי שאינו עובד המדינה;

(3) נציג משרד התחבורה והבטיחות בדרכים שהוא עובד מינהל תשתיות במשרד, שימנה המנהל הכללי של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

(ז) לא ימונה לחבר ועדת התימרור למיזמי תשתית מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה, או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

(ח) תקופת כהונתו של חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית שמונה לפי סעיף קטן (ו)(2) תהיה ארבע שנים ורשאי מנהל מינהל התכנון להאריך את תקופת כהונתו לתקופת כהונה נוספת, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות.

(ט) חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית שמונה לפי סעיף קטן (ו)(2) יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, אם התפטר במסירת כתב התפטרות למנהל מינהל התכנון.

דברי הסבר

להארכת הסדר תנועה זמני קיים לתקופות של עד ארבעה חודשים בכל פעם, ובכך מונע מצב שבו פרויקט מתעכב בשל צורך בהליכים ממושכים לגבי הארכות נדרשות להסדר תנועה שכבר נבחן ואושר. עוד נקבע כי במיזמי תשתית חיוניים מועדפים – מיזמים שהממשלה הגדירה כקריטיים במיוחד להאצת המשק והתשתיות ומוגבלים לפי חוק לקידום תשתיות לאומיות לעשרה מיזמים לכל היותר – יוכל הגוף המבצע או גוף התשתית לפנות ישירות לוועדה בבקשה לקבוע הסדר תנועה זמני, באופן המייצר מסלול מהיר ומקצועי למיזמים בעלי חשיבות לאומית גבוהה.

ועדת התימרור למיזמי תשתית תורכב מבעלי תפקידים מקצועיים ברמה הארצית: מתכנן הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות אשר יהיה יושב הראש, מהנדס תנועה ותחבורה שימנה מנהל מינהל התכנון אשר יכול שלא יהיה עובד המדינה, ונציג מינהל תשתיות במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים שימנה המנהל הכללי של המשרד. בכך נוצר מנגנון מקצועי מאוחד המשלב ידע תכנוני, תחבורתי וביצועי, אשר שם לנגד עיניו גם אינטרסים לאומיים של קידום תשתיות, ומסוגל לקבוע הסדרי תנועה באופן מקצועי ומהיר תוך ראייה מערכתית של הצרכים השונים. על הוועדה, החלטותיה (ביחס לבקשות או השגות) והליכי קבלתן יחולו הוראות תקנות התעבורה הנוגעות למעמד רשות התימרור המקומית ביחס לרשות התימרור המרכזית וכן לעניין חובות ההיוועצות הקיימות במסגרת הליכי קביעת הסדר התנועה, שהן למעשה כשל רשות תימרור מקומית – בין השאר לפי תקנות 17 ו־18 לתקנות התעבורה. כמו כן מוצע להסדיר נושאים הנוגעים לעבודת הוועדה ולקבוע הוראות שונות ביחס לחבריה בשים לב לכך שיכול שאחד אינו עובד המדינה, ובכלל זה בעניין תקופת כהונה, הפסקת כהונה וניגודי עניינים.

(י) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית, יעבירו הגורם שמינה אותו לפי סעיף קטן (ו) מכהונתו, בהודעה בכתב, לפני תום תקופת הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה:

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה, או הוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;

(3) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו מלכהן כחבר הוועדה.

(יא) הגורם הממנה כאמור בסעיף קטן (ו) לא יפסיק את כהונתו של חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית לפי סעיף קטן (י) אלא לאחר שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה.

(יב) הפסיק חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית לכהן לפי הוראות סעיף זה, יפעל הגורם שמינה אותו, בהתאם להוראות סעיף (ו), למינוי חבר אחר במקומו, בהקדם האפשרי.

(יג) קיום ועדת התימרור למיזמי תשתית, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי הוועדה או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שיכהנו בה רוב חבריה וביניהם יושב הראש.

(יד) החלטת ועדת התימרור למיזמי תשתית תתקבל ברוב דעות המשתתפים בישיבת הוועדה שבה התקבלה ההחלטה; היו הדעות שקולות, תכריע דעתו של יושב ראש הוועדה.

(טו) ועדת התימרור למיזמי תשתית תקבע את סדרי עבודתה ואת סדרי דיוניה, אם לא נקבעו לפי חוק זה.

(טז) חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית כאמור בסעיף קטן (ו)(2), יהיה זכאי לתשלום מאת מינהל התכנון בעד השתתפות בישיבות הוועדה, בהתאם להוראות של החשב הכללי במשרד האוצר החלות לעניין חברי ועדות ציבוריות; בסעיף זה, "עובד המדינה" – כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[7].

(יז) חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית שאינו עובד המדינה כאמור בסעיף קטן (ו)(2), דינו, בפעולתו כחבר הוועדה, כדין עובדי המדינה, לעניין חיקוקים אלה ולעניין פעולותיו בוועדה:

(1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979[8];

[7] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

[8] ס"ח התש"ם, עמ' 86.

(2) חוק העונשין, התשל"ז–1977[9], ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969[10];

(4) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959[11] – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;

(5) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971[12], ההוראות הנוגעות לתעודת עובד הציבור;

(6) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969[13].

(יח) בסעיף זה –

"בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב (חורג);

"בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[14];

"טיפול" – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

"ניגוד עניינים", של חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בוועדה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו;

"קרוב", של חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר הוועדה;

(2) אדם שלחבר הוועדה יש עניין במצבו הכלכלי;

(3) תאגיד שחבר הוועדה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;

(4) גוף שחבר הוועדה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.

[9] ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
[10] ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.
[11] ס"ח התשי"ט, עמ' 190.
[12] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.
[13] ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.
[14] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

(יט) לא ימונה לחבר ועדת התימרור למיזמי תשתית ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו יימצא, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים אשר ימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו בוועדה.

(כ) חבר ועדת התימרור למיזמי תשתית לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

(כא) נודע לחבר ועדת התימרור למיזמי תשתית כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (יח) או (יט) יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש הוועדה; היה חבר הוועדה האמור היושב ראש – יודיע על כך למנהל מינהל התכנון.

מתן אישור מרשות הכבאות וההצלה

41ב. (א) על אף האמור בסעיף 124 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012[15], נערך נספח בטיחות אש למיזם תשתית חיוני בידי מהנדס רשום, יחולו על אישור הנספח הוראות אלה:

(1) עובד רשות הכבאות יודיע למבקש האישור, בתוך 15 ימים מיום קבלת הנספח כאמור, מהם המסמכים והמידע הדרושים לשם קבלת החלטתו בעניין;

(2) עובד רשות הכבאות ימסור את החלטתו בתוך 20 ימים מהיום שנמסרו לו כל המסמכים והמידע הדרושים לפי פסקה (1) ולא ידרוש דרישות נוספות לשם אישור נספח בטיחות האש אלא אם כן אישר זאת נציב כבאות והצלה; לא נמסרה החלטת עובד רשות הכבאות בתוך התקופה האמורה – יחליט נציב כבאות והצלה בבקשה בתוך 21 ימים נוספים.

דברי הסבר

לסעיף 41ב המוצע

מיזמי תשתית חיוניים נדרשים לעיתים קרובות לקבלת אישור או היתר מרשות הכבאות וההצלה בעבור נספח בטיחות אש כמשמעותו בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל–1970. בכל הנוגע למיזם תשתית חיוני יש צורך לצמצם זמני טיפול ממושכים ולמנוע תנאים ובקשות חוזרות ונשנות למסמכים ודרישות מעבר לאלה שנקבעו בתחילה.

מוצע לקבוע מנגנון מואץ ותחום בזמן בעבור מיזמי תשתית חיוניים, ולתקן את חוק לקידום תשתיות לאומיות, כך שתקוצר תקופת מתן החלטה לעומת זו הקבועה בסעיף 124 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012, לעניין אישור רשות הכבאות לנספח בטיחות אש בעבור מיזם תשתית חיוני, אם הנספח נערך בידי מהנדס רשום כהגדרתו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח–1958, בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה (כמפורט בפרט 17.25 בהודעה בדבר ענפי ההנדסה והאדריכלות ומדורים לכל אחד מהם המפורסמת בילקוט הפרסומים 7086).

מוצע גם לקבוע כי לאחר מתן חוות הדעת לא תוכל רשות הכבאות להציב דרישות חדשות אלא באישור הנציב, וזאת כדי להגביר את הוודאות שלא יהיו שינויים תכופים הפוגעים ומעכבים את קצב ההתקדמות של המיזמים.

כמו כן מוצע, לשם חיזוק השקיפות הציבורית, כי רשות הכבאות תחויב לפרסם אחת לשנה דיווח על חריגות בלוחות הזמנים ולהעבירו לשר האוצר ולוועדה לביטחון לאומי של הכנסת וכן לפרסם באתר האינטרנט שלה את מספר המקרים החורגים כאמור מתוך כלל הבקשות.

[15] ס"ח התשע"ב, עמ' 702.

(ב) רשות הכבאות תדווח אחת לשנה לשר האוצר ולוועדה לביטחון לאומי של הכנסת דיווח על זמני הטיפול החורגים מהמועדים המפורטים בסעיף קטן (א); מספר המקרים החורגים מהמועדים כאמור מתוך כלל הבקשות שהוגשו כאמור בסעיף הקטן האמור יפורסם באתר האינטרנט של רשות הכבאות.

(ג) בסעיף זה –

"מהנדס רשום" – כמשמעותו בסעיף 2 לחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח–1958[16], בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה;

"נספח בטיחות אש" – תוכנית בטיחות האש בבניין לרבות מילוט, חילוץ, גילוי והתראה, מידור, מחסה, עמידות רכיבי הבניין באש ואמצעי כיבוי אש, שנערכה והוגשה לפי חוק התכנון והבנייה;

"רשות הכבאות" – הרשות הארצית לכבאות והצלה שהוקמה בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012.";

(3) בתוספת, בפרט 7 שכותרתו "פסולת" תחת טור ב' ו־ג' יבוא:

טור ב' סוג תשתית לאומית	טור ג' היקף פעילות או תנאים אחרים
"(ד) אתר לסילוק פסולת באמצעות הטמנה	היקף שימוש של 150,000 טונות לשנה לפחות".

חוק לקידום תשתיות לאומיות – תחילה

7. תחילתו של סעיף 6(ג)(4) לחוק לקידום תשתיות לאומיות כנוסחו בסעיף 6(1) לחוק זה – ארבעה חודשים מיום תחילתו של חוק זה.

דברי הסבר

לפסקה (3)

כיום מטמנות פסולת אינן מוגדרות כמיזמי תשתית חיוניים, ועל כן אינן נכללות בהסדרים החלים על מיזמי תשתית אלה לפי חוק לקידום תשתיות לאומיות. למיתקנים אלה חשיבות לאומית, שכן מטמנות פסולת ממלאות תפקיד חשוב בתפקוד היומיומי של המדינה, בשמירה על בריאות הציבור ובהגנה על איכות הסביבה. מיתקני הטמנת פסולת הם חוליה קריטית במערכת הלאומית לניהול פסולת: בלי יכולת לקלוט כמויות גדולות של פסולת באופן רציף ומוסדר – נוצרים מפגעים סביבתיים, סיכוני בריאות, זיהומי קרקע ומים, ורציפות השירות העירוני ופינוי האשפה עלולה להיפגע באופן מיידי. על כן, מוצע לקבוע כי מיתקני הטמנת פסולת ייחשבו למיזמי תשתית חיוניים, אם עומדים בהיקף פעילות מינימלי של 150,000 טונות לפחות בשנה. תנאי היקף הפעילות מבטיח שהסיווג יחול רק על אתרים משמעותיים המצדיקים את הכללתם בהגדרת מיזמי תשתית חיוניים.

סעיף 7 סעיף זה הוא הסדר משלים להסדר הקבוע בסעיף 6(1) לחוק זה בעניין מאגר המיפוי, ועניינו דחיית מועד התחילה של ההסדר האמור בארבעה חודשים לצורך היערכות משרד הביטחון.

[16] ס"ח התשי"ח, עמ' 108.

תיקון חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים)

8. בחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז–1987[17], בסעיף 5, אחרי "במגרש חניה ציבורי" יבוא "או כמגרש חניה לאוטובוסים ציבוריים", במקום "לציבור להחנות כלי רכב במגרש" יבוא "חניה במגרש של כלי רכב או אוטובוס ציבורי, לפי העניין" ובסופו יבוא "בסעיף זה, "אוטובוס ציבורי" – כהגדרתו בפקודת התעבורה [נוסח חדש][18], ובכלל זה אוטובוס ציבורי שהמפקח על התעבורה נתן לגביו רישיון קו שירות לפי אותה פקודה או רישיון לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה–1985[19]".

תיקון פקודת מסילות הברזל

9. בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב–1972[20], בסעיף 46א(א), במקום "באישור הממשלה" יבוא "בהסכמת שר האוצר".

תיקון חוק משק הגז הטבעי

10. בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב–2002[21], בסעיף 55ג, במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) וזה הרכבה של הוועדה לתיאום תשתיות:

(1) המנהל הכללי של משרד האוצר, והוא יהיה היושב ראש;

דברי הסבר

סעיף 8 מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז–1987 (בפרק זה – חוק מגרשים ריקים), ולקבוע בו במפורש שההסדר הקיים, המאפשר לרשות מקומית לצוות על שימוש זמני במגרש ריק כמגרש חניה ציבורי לכלי רכב, יאפשר לרשות המקומית לקבוע שהמגרש הריק יהיה חניון לאוטובוסים ציבוריים.

חוק זה נועד להתמודד עם מגרשים ריקים שלעיתים הופכים למטרד לציבור, ולאפשר לרשות המקומית לעשות שימוש במגרשים ריקים, באופן זמני, על חשבונה ולתועלת הציבור. כיום, הרשויות המקומיות מתמודדות עם מחסור במקומות חניה לאוטובוסים ציבוריים בכלל, ובפרט מתקשות להסדיר פתרונות חניה זמניים לתקופת עבודות ביצוע מיזמי תחבורה. בשל כך נגרמים עומסי תנועה ופגיעה בשירות התחבורה הציבורית. התיקון יסייע בניהול גמיש של מגרשים שבמצב אחר עלולים להפוך למטרד, לטובת המשך הפעלה סדירה של מערך התחבורה והתמודדות עם מחסור החניה לאוטובוסים ציבוריים בכלל ובזמן ביצוע פרויקטים בפרט. הסדר מוצע זה משתלב במארג החוק הקיים ומגשים את תכליותיו כאמור.

להגשמת תכלית התיקון, מוצע להגדיר אוטובוס ציבורי כהגדרתו בפקודת התעבורה, כאוטובוס המשמש או מיועד לשמש להסעת נוסעים בשכר, לרבות אוטובוס ציבורי שניתן לגביו רישיון קו שירות לפי פקודת התעבורה או רישיון לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעת סיור, הסעה מיוחדת והשכרת רכב), התשמ"ה–1985.

יובהר כי סעיף 6 לחוק מגרשים ריקים יחול גם על הסדר זה, כך שבמקרה שהרשות המקומית תצווה על שימוש זמני במגרש כחניון לאוטובוסים ציבוריים יוכל בעל המגרש להודיע לראש הרשות המקומית כי ישתמש במגרש כמגרש חניה פרטי, לכל סוגי כלי הרכב, ובכלל זה גם לאוטובוסים ציבוריים, בהתאם להגדרתו הרחבה של "מגרש חניה פרטי" בחוק העיקרי.

סעיף 9 בהתאם להסדר הקבוע כיום בסעיף 46א לפקודת מסילות הברזל, התשל"ב–1972, נדרש אישור ממשלה להחלטת שר התחבורה והבטיחות בדרכים למתן זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית, הליך המכביד על ההתקשרות עם זכיין ומאריך את לוחות הזמנים. מוצע כי הדרישה לאישור הממשלה תוחלף בהסכמת שר האוצר, וזאת מאחר שהיבטי הזיכיון נוגעים בעיקרם למבנה פיננסי, ערבויות והתחייבויות מדינה. משמעות הדבר היא שתידרש החלטת שר התחבורה והסכמת שר האוצר למתן הזיכיון האמור.

סעיף 10 הוועדה לתיאום תשתיות שהוקמה בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב–2002, נועדה לתת מענה למחלוקות הנוצרות בין בעל רישיון חלוקת גז לבין בעל תשתית, לרבות תאגיד מים וביוב ורשות מקומית, וכן בסכסוכים בין חברות ממשלתיות לחברות בת ממשלתיות העוסקות בתשתיות. למנגנון זה חשיבות רבה במקרים שבהם מחלוקות אלה מעכבות או מסכלות את קידומם של מיזמי תשתית. תפקידה של הוועדה הוא לאזן בין הצרכים התשתיתיים, להכריע בעניינים מקצועיים ומשפטיים המתעוררים במהלך קידום המיזמים, ולספק מסלול החלטה יעיל, מהיר ומחייב המאפשר את המשך התקדמות הפרויקט בלא עיכובים מיותרים.

[17] ס"ח התשמ"ז, עמ' 43.
[18] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173.
[19] ק"ת התשמ"ה, עמ' 1164.
[20] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש, 23, עמ' 485; ס"ח התשפ"ד, עמ' 1318.
[21] ס"ח התשס"ב, עמ' 55; התשפ"ה עמ' 1320.

(2) היועץ המשפטי של משרד האוצר, או משפטן שהוא עובד המדינה הכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום שהוא ימנה בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה;

(3) סגן הממונה על התקציבים לענייני תשתיות במשרד האוצר או מי שהממונה על התקציבים במשרד האוצר ימנה, והוא ישמש ממלא מקום יושב ראש הוועדה;

(4) מנהל מינהל התכנון, סגנו או נציג מינהל התכנון שימנה המנהל הכללי כאמור;

(5) היו כל הצדדים לסכסוך חברות ממשלתיות – מנהל רשות החברות הממשלתיות, סגנו או עובד רשות החברות הממשלתיות שימנה המנהל כאמור;

(6) אחד או יותר מהמנויים להלן, בהתאם למספר גופי התשתית שהם צד לסכסוך, ולמשרד או לרשות שתחום פעילות גוף התשתית כאמור הוא בתחום אחריותם:

(א) מנהל הרשות הממשלתית למים ולביוב, סגנו או עובד הרשות הממשלתית למים ולביוב שימנה המנהל כאמור;

(ב) המנהל הכללי של משרד הפנים, סגנו או עובד משרד הפנים שימנה שר הפנים;

(ג) המנהל הכללי של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, עובד משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בדרגת סגן מנהל כללי ומעלה או עובד המשרד האמור שימנה שר התחבורה והבטיחות בדרכים;

(ד) מנהל משרד האנרגיה והתשתיות או סגנו, מנהל רשות החשמל או סגנו, מנהל רשות הגז הטבעי או סגנו, או עובד שימנה שר האנרגיה והתשתיות ממשרד האנרגיה והתשתיות, מרשות החשמל או מרשות הגז הטבעי; נחלקו הדעות לעניין מי מהמנויים יתמנה לפי פסקה זו, יכריע במחלוקת שר האנרגיה והתשתיות;

(ה) המנהל הכללי של משרד התקשורת, סגנו או עובד משרד התקשורת שימנה שר התקשורת;

(ו) עובד משרד האוצר שימנה שר האוצר;

(ז) מנהל רשות המטרו, סגנו או עובד רשות המטרו שימנה המנהל כאמור."

דברי הסבר

המצב הקיים כיום, שבו נדרש כתב מינוי למרבית הנציגים החברים בוועדה, מוביל לעיכובים רבים בהתכנסותה. בשל מספרם הרב של הגורמים המעורבים במשרדי הממשלה, כל עיכוב בהנפקת כתב מינוי – ולעיתים אף הצורך להנפיקו מחדש – מביא להתארכות תקופות משמעותיות בתפקוד הוועדה. בעייתיות זו מתעצמת במיוחד במיזמי תשתית שבהם יש חשיבות גדולה ללוחות הזמנים ודרושה הכרעה מהירה במחלוקות.

לכן מוצע לתקן את הרכב הוועדה, כך שככלל, החברים בה ימונו מתוקף תפקידם, בלא צורך בכתב מינוי פרטני, לצד שמירת אפשרות, ביחס למרבית חברי הוועדה המנויים בסעיף, לשר או למנהל הרלוונטי למנות עובד אחר לתפקיד. הסדר זה תואם את מאפייני עבודת הוועדה, מחזק את הוודאות והיציבות התפקודית שלה, ומאפשר את כינוסה וקבלת החלטות בפרקי זמן קצרים יותר. צעד זה צפוי לשפר באופן משמעותי את יעילות עבודת הוועדה, לצמצם עיכובים ולתרום לקידום מהיר יותר של מיזמי תשתית שחיוניים למשק.

יובהר כי במקרים שבהם בנוסח המוצע מנויות כמה חלופות לזהות חבר הוועדה, יחול מינויו של מי שממונה מתוקף תפקידו בלא צורך במינוי נוסף, והוא יהיה רשאי לקבוע כי סגנו יכהן תחתיו, אלא אם כן מנהל הרשות הרלוונטית או השר הממונה על המשרד, לפי העניין, ימנה עובד אחר לפי סמכותו – הכול בהתאם למדרג הכפיפות המינהלית. סמכות ההכרעה הנתונה לדרג הבכיר מצוינת בפירוש בסעיף קטן (ד) לעניין סמכות שר האנרגיה להכריע במחלוקות הנוגעות לחבר הוועדה מטעם משרד האנרגיה והתשתיות והרשויות הקשורות אליו, בשל המורכבות המיוחדת שעלולה להתעורר בקשר לזהות חבר הוועדה המתאים במקרה זה.

תיקון חוק רכבת תחתית (מטרו)

11. בחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב–2021[22] –

(1) בסעיף 69 –

(א) האמור בו יסומן "(א)";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) על החלטת הוועדה לפיצויים למיזם המטרו לפי סעיף קטן (א) יחול סעיף 12ב(ד)(1) לחוק התכנון והבנייה.

(ג) על החלטה סופית של הוועדה לפיצויים למיזם המטרו ניתן לערער לבית משפט לעניינים מינהליים.";

(2) בסעיף 70, המילים "(ג) ו־(ד)(1)" – יימחקו, אחרי "12ה(א)" יבוא "ו12(ב) ו־(ג)", במקום "198" יבוא "198(א), (ג), (ה1), (ו)(2) עד (4), ו־(ח)" ובסופו יבוא "ובשינויים אלה: בכל מקום, במקום "ועדה מקומית" או "ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה" יקראו "הוועדה לפיצויים למיזם המטרו" ובמקום "ערר" יקראו "תביעה", ולעניין סעיף 198 גם בשינויים אלה:

(א) במקום סעיף קטן (א) יקראו:

"(א) הוגשה תביעה לפי סעיף זה, תודיע הוועדה לפיצויים למיזם המטרו לכל מי שעלול לשאת בתשלום הפיצויים נושא התביעה, כולם או חלקם, בין על פי דין ובין על פי הסכם עם הוועדה המקומית או עם המדינה, על הגשתה ותיתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו.";

(ב) בסעיף קטן (ו)(2), במקום "היה הערר לפי סעיף קטן (ד) בלבד" יקראו "הוגשה תביעה".

תיקון חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה

12. בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח–1998[23] (בפרק זה – חוק גנים לאומיים) –

(1) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "אתר עתיקות" יבוא:

""גוף מבצע" – כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023[24] (להלן – חוק לקידום תשתיות לאומיות)";

דברי הסבר

סעיף 11 לפי סעיף 68 לחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב–2021 (בפרק זה – חוק המטרו), תביעה לפיצויים, לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה–1965 (בפרק זה – חוק התכנון והבנייה), ביחס לתוכניות תשתית לאומית הכלולות בתוכנית המטרו, תוגש לוועדה מיוחדת שהוקמה בהתאם להוראות סימן ו' לפרק ג' לחוק המטרו – הוועדה לפיצויים למיזם המטרו.

מוצע לקבוע באופן מפורש בחקיקה כי במקום המנגנון הקבוע בתביעות לפי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, ביחס לתביעות המוגשות לוועדה לפיצויים למיזם המטרו, תקיפת החלטות הוועדה תיעשה בדרך של הגשת ערעור מינהלי לבית משפט לעניינים מינהליים, בהתאם לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000, וכי לא יהיה ניתן להגיש ערר לוועדת ערר או לפנות לשמאי מכריע. לשם כך, מוצע לתקן את סימן ו' לפרק ג' לחוק המטרו, וכן לתקן את התוספת השנייה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000. מובהר כי הפעילות ונוהלי העבודה של הוועדה לפיצויים למיזם המטרו ייקבעו בתקנות, ובין השאר ייקבע בהן הליך ההודעה של הוועדה המקומית לוועדה לפיצויים למיזם המטרו בעניין מי שעלול לשאת בתשלום הפיצויים נושא התביעה.

סעיף 12 לפסקאות (1) ו־(2)

לשמורות הטבע ולגנים הלאומיים תפקיד מרכזי בשמירה על המערכות האקולוגיות, מגוון המינים וערכי הטבע בישראל, ולכן ניתנו לרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (בסעיף זה – רט"ג) סמכויות משמעותיות, לרבות בדיני התכנון והבנייה, מכוח חוק גנים לאומיים, שמורות

[22] ס"ח התשפ"ב, עמ' 95; התשפ"ד, עמ' 1272.

[23] ס"ח התשנ"ח, עמ' 202; התשפ"ב, עמ' 75.

[24] ס"ח התשפ"ג, עמ' 261.

(ב) אחרי ההגדרה "המועצה" יבוא:

""מיזם תשתית חיוני" – כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות;";

(2) אחרי סעיף 30א יבוא:

"ועדת השגות

30ב. (א) תוקם ועדת השגות שתדון בהשגות של גוף מבצע על החלטות הרשות בעניין מיזם תשתית חיוני שניתנו לפי סעיפים 25(א) ו־30(א), ועל החלטות המנהל בעניין מיזם תשתית חיוני שניתנו לפי סעיף 33(ג), לפי הפירוט הזה:

(1) לא ניתן אישור הרשות לפי סעיף 25(א) בתוך 60 ימים ממועד הגשת בקשה, או סירבה הרשות לבקשה או הציבה תנאים שיש בהם, לדעת הגוף המבצע, כדי לעכב משמעותית או לסכל מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני, רשאי הגוף המבצע להגיש השגה לוועדת ההשגות בתוך 30 ימים מיום מתן החלטת הרשות או מחלוף המועד לתתה, לפי העניין;

(2) לא ניתן היתר מאת הרשות לפי סעיף 30(א) בתוך 90 ימים ממועד הגשת בקשה לאישור תוכנית בשטח שמורת טבע או גן לאומי או בתוך 60 ימים ממועד הגשת בקשה לפעולה בשטח כאמור הטעונה היתר לפי חוק התכנון, או סירבה הרשות לבקשה או הציבה תנאים שיש בהם, לדעת הגוף המבצע, כדי לעכב משמעותית או לסכל מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני, רשאי הגוף המבצע להגיש השגה לוועדת ההשגות בתוך 30 ימים מיום מתן החלטת הרשות או מחלוף המועד לתתה, לפי העניין;

(3) לא ניתן היתר המנהל לפי סעיף 33(ג) בתוך 60 ימים ממועד הגשת בקשה, או סירב המנהל לבקשה או הציב תנאים לעניין פגיעה בערך טבע מוגן, שיש בהם, לדעת הגוף המבצע, כדי לעכב משמעותית או לסכל מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני, רשאי הגוף המבצע להגיש השגה לוועדת ההשגות בתוך 30 ימים מיום מתן החלטת מנהל הרשות או מחלוף המועד לתתה, לפי העניין.

דברי הסבר

טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח–1998 (בפרק זה – חוק גנים לאומיים). סמכויות אלה של רט"ג אינן חלות רק בשמורות טבע וגנים לאומיים, אלא גם בכל רחבי הארץ לגבי הימצאות ערכי טבע מוגנים לפי סעיף 33(ג) לחוק גנים לאומיים. עם זאת, בשנים האחרונות נוצרו מצבים שבהם תנאים או דרישות שהוצבו על ידי רט"ג בשלב הביצוע או ההיתרים – לאחר תום הליך התכנון – הביאו, לדעת חלק מהגורמים, לעיכובים ניכרים בפרויקטים חיוניים למשק.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את חוק גנים לאומיים כך שתוקם ועדת השגות שתפקידה יהיה לדון בהשגות של גוף מבצע, כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, על החלטות שניתנו לפי סעיפים 25(א), 30(א) או 33(ג) לחוק גנים לאומיים לעניין מיזמי תשתית חיוניים כהגדרתם בחוק האמור. בוועדת ההשגות יהיו שלושה חברים: מנכ"ל רשות הטבע והגנים או נציג מטעמו מבין העובדים הבכירים ברשות שיכהן כיושב ראש הוועדה; יושב ראש רשות הרישוי הארצית כמשמעותו בסעיף 26ב(ב)(1)(א) לחוק התכנון והבנייה, או נציג מטעמו שיהיה עובד מדינה בעל ידע מקצועי רלוונטי לנושאי הוועדה, ומתכנן הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות כמשמעותו

(ב) הרכבה של ועדת ההשגות יהיה כמפורט להלן:

(1) מנהל הרשות או נציג מטעמו מבין העובדים הבכירים ברשות, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) יושב ראש רשות הרישוי כמשמעותה בסעיף 26ב(ב)(1)(א) לחוק התכנון, או נציג מטעמו;

(3) מתכנן הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות כמשמעותו בסעיף 6א לחוק התכנון והבנייה, או נציג מטעמו.

(ג) החלטת ועדת ההשגות לפי סעיף זה תינתן בתוך 30 ימים מיום הגשת ההשגה.";

(3) בסעיף 36(א), אחרי "לפי פרק זה" יבוא "ובכלל זה בעד ליווי והשגחה בעניין היתרים כאמור".

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים

13. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000[25] –

(1) בתוספת הראשונה –

(א) פרט 10(ב)(8) – יימחק;

דברי הסבר

בסעיף 6א לחוק התכנון והבנייה, או נציג מטעמו שיהיה עובד המדינה בעל ידע מקצועי רלוונטי לנושאי הוועדה.

גוף מבצע יהיה רשאי להגיש השגה במקרים שבהם לא התקבלה החלטה על ידי רט"ג או מנהל רט"ג, חלף המועד שנקבע בחוק למתן החלטה, סורבה בקשה למתן החלטה או הוצבו תנאים שיש בהם כדי לעכב משמעותית או לסכל אישור או מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני. ועדת ההשגות תקבל את החלטתה בתוך 30 יום ממועד הגשת השגה, והחלטתה תבוא חלף החלטת רט"ג או מנהל רט"ג, לפי העניין.

לפסקה (3)

סעיף 33(ג) לחוק גנים לאומיים קובע איסור על פגיעה בערכי טבע שהוכרזו כערכי טבע מוגנים אלא על פי היתר כללי או מיוחד מאת מנהל רט"ג. לפי סעיף 35 לחוק גנים לאומיים, מנהל רט"ג רשאי לתת היתר, להתנות אותו בתנאים או לשנותו. להיתרים אלה נלווים ליווי והשגחה מטעם רט"ג בהיקפים משתנים בהתאם לסוג ומשך העבודות, מיקומן, רגישות השטח מבחינה אקולוגית ונופית, ולכך עלויות נלוות רבות. פעולות הליווי וההשגחה על תנאי ההיתר מבוצעות על ידי הפקחים במהלך ביצוע העבודות והן מהותיות לצורך יישום תנאי ההיתר ועדכון תנאיו בהתאם לממצאים ולשינויים העולים תוך כדי ביצוע העבודות. ליווי והשגחה על ידי הפקחים כוללים למעשה רכיבים שהם בגדר עמידה על יישום תנאי ההיתר וכן השלמה ומתן מענה לעדכונים הנדרשים לתנאי ההיתר תוך כדי העבודות. הליווי וההשגחה האמורים כרוכים בידע המקצועי הייחודי של פקחי רט"ג, שאינו מצוי בידי גורמים אחרים. בלא השגחה צמודה עלול להיגרם נזק בלתי הפיך לערכי טבע, אשר לא ניתן לצפותו לפני ההגעה לשטח.

סעיף 36 לחוק גנים לאומיים קובע כי השר להגנת הסביבה, לפי הצעת רט"ג ובהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע בתקנות אגרות לרישיונות או להיתרים הניתנים לפי הפרק החמישי לחוק גנים לאומיים, לרבות קביעת פטור מתשלומן, כולן או מקצתן. זה שנים רבות שרט"ג נוהגת לכלול באגרות שהיא גובה במתן היתרים אלה גם סכומים בשל פעולות הליווי וההשגחה האמורים כחלק מההיתרים הניתנים על ידה כאמור. לאור האמור, מוצע לתקן את סעיף 36(א) לחוק גנים לאומיים ולהבהיר באופן מפורש את סמכותה של רט"ג לגבות אגרות בעד פעולות הליווי וההשגחה האמורים.

סעיף 13 בסעיף זה מוצעים תיקונים משלימים בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000 (בסעיף זה – חוק בתי משפט לעניינים מינהליים), כחלק מהתסדרים המוצעים בסעיפים 11, 12 ו־14 לחוק זה: בהתאם לסעיף 11 לחוק זה שבו תיקון לחוק רכבת תחתית (מטרו), מוצע להתאים את פרק 29 לתוספת השנייה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, בהתאם לסעיף 12 על החלטת ועדת השגות המוקמת בסעיף 30ב לחוק גנים לאומיים ניתן יהיה להגיש עתירה מינהלית לבית משפט לעניינים מינהליים; ובהתאם לביטול המוצע של סעיף 23 לחוק אוויר נקי, התשס"ח–2008 (בפרק זה – חוק אוויר נקי), בסעיף 14, למחוק את הפרט הנוגע בדבר בתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

[25] ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשפ"ה, עמ' 778.

(ב) בפרט 23(15), בסופו יבוא "וכן החלטה של ועדת ההשגות לפי סעיף 30ב לחוק האמור";

(2) בתוספת השנייה, במקום פרט 29 יבוא:

"29. ערעור לפי סעיף 69(ג) או ערעור לפי סעיף 98(ה) לחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב–2021."

תיקון חוק אוויר נקי

14. בחוק אוויר נקי, התשס"ח–2008[26], סעיף 23 – בטל.

דברי הסבר

סעיף 14 סעיף 23 לחוק אוויר נקי קובע כי אם הוגשה למוסד תכנון בקשה לאישור תוכנית הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת, שנכללות בה הוראות המאפשרות בנייה או שימוש בקרקע לשם הקמה או הפעלה של מקור פליטה טעון היתר, הממונה על אוויר נקי, כמשמעותו בחוק אוויר נקי, רשאי להמליץ למוסד התכנון לקיים הליך משותף לבחינת התוכנית והבקשה להיתר הפליטה. זאת, על אף שבשלב התכנון לא ניתן לקבל את כל המידע הנדרש בעת מתן היתרי הפליטה. לכן, המנגנון הנוכחי הקבוע בסעיף 23 לחוק אוויר נקי מקדים את שלב היתר הפליטה לשלב התכנון באופן שאינו יעיל ויוצר כפל הליכים, שכן ממילא יהיה צורך לבחון את הבקשה להיתר פליטה לאחר אישור התוכנית ומתן היתר בנייה.

לכן, מוצע לבטל את סעיף 23 לחוק אוויר נקי. ביטול הסעיף יוביל לכך שכל שלב ייבחן בזמנו המתאים – ביצוע תסקיר סביבתי בשלב תכנון המיזם, ובדיקות לגבי מתן היתרי פליטה בשלב רישוי המיזם. בהקשר זה מובהר כי גם לאחר מחיקת הסעיף כאמור, אין גריעה מיתר סמכויותיו של הממונה על היתרי הפליטה, והפעלת מקור פליטה עדיין אפשרית רק בכפוף להיתר תקף ובהתאם לכלל התנאים שנקבעו בו. לפיכך, הפיקוח על פליטות נשמר במלואו במסגרת שלב הרישוי, גם בלא קיום הליך משותף בשלב התכנוני.

וזה נוסח הסעיף שמוצע למחוק:

"הוראות בעניין תכנון ובנייה

23. (א) בסעיף זה, "מוסד תכנון", "תכנית", "תכנית מפורטת", "תכנית מתאר ארצית", "ועדה מחוזית", "יועץ סביבתי" – כמשמעותם לפי חוק התכנון והבניה.

(ב) המגיש למוסד תכנון תוכנית הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת, שנכללות בה הוראות המאפשרות בניה או שימוש בקרקע לשם הקמה או הפעלה של מקור פליטה טעון היתר (בסעיף זה – תוכנית למיתקן טעון היתר) או מוסד תכנון שהחליט על הכנת תוכנית כאמור, יודיע על כך לממונה בכתב במועד הגשת התוכנית או ההחלטה על הכנת התוכנית, לפי העניין.

(ג) הממונה ימליץ למוסד תכנון שהחליט על הכנת תוכנית למיתקן טעון היתר, אם לקיים הליך משותף לדיון בתוכנית ובבקשה להיתר פליטה, לפי הוראות סעיף זה (בחוק זה – הליך משותף).

(ד) החליט מוסד התכנון לקיים הליך משותף, יחולו הוראות אלה על אף האמור בחוק התכנון והבניה ובחוק זה:

(1) מגיש התוכנית או בעל מקור פליטה נושא התוכנית יגיש בקשה להיתר פליטה, והוראות לפי סעיף 18, לרבות דרישות הממונה לפי סעיף 18(ג), יהוו גם הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה בנושא איכות האוויר; מוסד התכנון יהא רשאי לקבוע הנחיות נוספות להכנת התסקיר כאמור;

(2) יוכן תסקיר השפעה על הסביבה לעניין תוכנית למיתקן טעון היתר; הבקשה להיתר פליטה תהווה את פרק איכות האוויר בתסקיר כאמור;

(3) חוות דעת היועץ הסביבתי בעניין פרק איכות האוויר בתסקיר ההשפעה על הסביבה, תכלול את קביעת הממונה לפי סעיף 20, בשינויים המחויבים, ותונח לפני מוסד התכנון בתוך שבעה ימים מהמועד הנקוב בסעיף האמור;

(4) מוסד תכנון לא יחליט על הפקדת תוכנית למיתקן טעון היתר או על העברתה להערות הוועדות המחוזיות, לפי העניין, אלא לאחר שדן בחוות הדעת של היועץ הסביבתי לעניין תסקיר ההשפעה על הסביבה;

(5) החליט מוסד התכנון על הפקדת התוכנית או על העברתה להערות הוועדות המחוזיות, לפי העניין, יחולו הוראות אלה:

(א) הוראות סעיף 21(ב) לא יחולו, ואולם ההודעה על הפקדת התוכנית או על העברתה להערות הוועדות המחוזיות, לפי העניין, תכלול גם את פרטי ההודעה שיש לפרסם בעיתון לפי הסעיף האמור;

(ב) המועד להגשת התנגדות או השגה לתוכנית והמועד להגשת הערות לטיוטת היתר הפליטה יהיה לפי המועד הקבוע בחוק התכנון והבניה או בחוק זה, לפי המאוחר;

(ג) הדיון הפומבי בהתנגדויות או בהשגות לתוכנית ובהערות לטיוטת היתר הפליטה יתקיים במועד אחד; מוסד התכנון יחליט בתוכנית והממונה יחליט בבקשה להיתר הפליטה; השר ושר הפנים רשאים לקבוע הוראות בדבר סדרי הדיון בפני מוסד התכנון ובפני הממונה בהתנגדויות או בהשגות לפי חוק התכנון והבניה ובהערות לפי חוק זה;

[26] ס"ח התשס"ח, עמ' 752; התשפ"ד, עמ' 798.

תיקון פקודת היערות

15. בפקודת היערות[27] –

(1) בסעיף 2 –

(א) אחרי ההגדרה "פקיד היערות" יבוא:

""פקיד יערות אזורי" – פקיד היערות שהעץ נושא בקשת הכריתה או ההעתקה נמצא בשטח שלגביו הוסמך;

"פקיד יערות ממשלתי" – מנהל האגף ליער ואילנות במשרד החקלאות וביטחון המזון, אשר מונה כפקיד יערות;";

(ב) אחרי ההגדרה "ליטול" יבוא:

""מיזם תשתית", "מיזם תשתית חיוני", "מיזם תשתית חיוני מועדף" – כהגדרתם בחוק תשתיות לאומיות;

"מיזם תשתית לאומית" – מיזם תשתית, מיזם תשתית חיוני ומיזם תשתית חיוני מועדף, כהגדרתם בחוק תשתיות לאומיות;";

(2) בסעיף 15א, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) בלי לגרוע מהשיקולים המפורטים בסעיף קטן (א) שעל פקיד יערות לשקול טרם מתן החלטה בבקשה לרישיון כאמור בסעיף זה ובסעיף 15א (בסעיף קטן זה – רישיון), לעניין מיזם תשתית לאומית, ישקול פקיד היערות גם שיקולים אלה:

(1) העלות שצפויה להיגרם למשק או המידה שבה צפויה לפחות התועלת הציבורית, בשל אי מתן רישיון או קביעת תנאים ברישיון, ובכלל זה בשל עיכוב בלוחות הזמנים של ביצוע המיזם;

(2) התייקרות העבודות לביצוע המיזם הצפויה בשל אי־מתן רישיון או קביעת תנאים ברישיון.";

דברי הסבר

(6) בכל עניין אחר שלא נקבעה לגביו הוראה מפורשת בסעיף זה, ימשיכו לחול הוראות לפי חוק התכנון והבניה לעניין תוכנית למיתקן טעון היתר והוראות לפי חוק זה לעניין הבקשה להיתר פליטה.

(ה) החליט מוסד התכנון שלא לקיים הליך משותף, יחולו הוראות לפי חוק התכנון והבניה לעניין תוכנית למיתקן טעון היתר והוראות לפי חוק זה לעניין הבקשה להיתר פליטה, ואולם –

(1) לפני שמוסד התכנון יחליט על הפקדת התוכנית למיתקן טעון היתר או על העברת תוכנית מתאר ארצית למיתקן טעון היתר, לרבות תוכנית לתשתיות לאומיות, להערות הוועדות המחוזיות, יציג הממונה למוסד התכנון, בתוך 90 ימים מיום פניית המוסד, חוות דעת בעניינים הנוגעים לחוק זה;

(2) החליט הממונה על שינוי בקביעתו בעניין מתן היתר פליטה, סירוב ליתן היתר פליטה או שינוי בתנאי היתר פליטה, יביא היועץ הסביבתי את השינוי לידיעת מוסד התכנון הדן בתוכנית למיתקן טעון היתר.

(ו) לא יחליט מוסד תכנון לאשר תוכנית למיתקן טעון היתר שהממונה סירב ליתן לגביו היתר פליטה ולא יקבע בתוכנית למיתקן טעון היתר שהממונה החליט ליתן לגביו היתר פליטה, הוראות שונות מההוראות שנקבעו בהיתר הפליטה, אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו."

סעיף 15 לפי פקודת היערות, כדי לכרות עצים נדרש רישיון כריתה מפקיד היערות, אשר יכול לסרב לבקשה, להורות להעתיק את העץ, או להתיר את כריתת העץ ולהורות על נטיעה חלופית. ואולם, במקום שבו לא ניתן לבצע נטיעה חלופית, מורה פקיד היערות על תשלום היטל כספי השווה לערך העץ.

מוצע לקבוע כי פקיד היערות, בבואו לדון בבקשת היתר כריתה או העתקת עצים לעניין מיזם המוגדר מיזם תשתית לאומית, ישקול גם שיקולים לגבי התועלת הציבורית מקידום המיזם שלגביו נדרש ההיתר ואת העלויות המשקיות שיהיו לדחיית בקשה כאמור או להתנייתה בתנאים.

כמו כן מוצע לקבוע מנגנון השגות על החלטה של פקיד יערות אזורי. בעניין מיזם תשתית, אשר לה תועלת ציבורית רבה – ההשגה תהיה לפקיד היערות הממשלתי,

[27] חוקי א"י, כרך א', עמ' (ע) 600 (א) 710; ס"ח התשע"ה, עמ' 37.

(3) אחרי סעיף 15א יבוא:

"חלק ה'1
השגות

הגדרות

15ב. בחלק זה –

"הוועדה לתשתיות" – הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות, כמשמעותה בסעיף 6א לחוק התכנון והבנייה;

"חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965;";

"חוק תשתיות לאומיות" – חוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023;

"המנהלים הכלליים" – המנהל הכללי של משרד האוצר והמנהל הכללי של המשרד האחראי על קידום מיזם התשתית הלאומית;

"רשות הרישוי הארצית" – רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות כמשמעותה בסעיף 2ב לחוק התכנון והבנייה.

השגה לפקיד היערות הממשלתי ולוועדת ההשגות

15ג. (א) הרואה עצמו נפגע מהחלטה של פקיד יערות אזורי לפי סעיפים 15 ו־15א רשאי להגיש בתוך 14 ימים ממועד קבלת ההחלטה, השגה לפקיד היערות הממשלתי.

(ב) השגה על החלטת פקיד היערות האזורי כאמור בסעיף קטן (א) בעניין מיזם תשתית חיוני מועדף תהיה נתונה לסמכות ועדת ההשגות, אם פקיד היערות הממשלתי העביר לה את הסמכות; בשוקלו אם להעביר את ההשגה לוועדת ההשגות ישקול פקיד היערות הממשלתי את השיקולים כאמור בסעיף 15א(ג1).

(ג) החליט פקיד היערות הממשלתי לא להעביר את ההשגה לוועדת ההשגות, יעביר הוא את ההשגה ואת החלטתו לשאר חברי ועדת ההשגות; סבר אחד מחברי ועדת ההשגות כי יש מקום לדון בהשגה, תדון ועדת ההשגות בהשגה;

דברי הסבר

ובעניין מיזם תשתית חיוני מועדף – ההשגה תהיה בפני ועדת השגות, שיושב הראש שלה יהיה פקיד היערות הממשלתי.

לפני הדיון בהשגה במיזמי תשתית לאומיים חיוניים ומועדפים, תתבצע פנייה למנהלים הכלליים של משרד האוצר ושל המשרד האחראי על קידום המיזם, וכן אל רשות הרישוי הארצית, לקבלת עמדתם בנוגע להיתר הכריתה ביחס למיזם.

עוד מוצע לקבוע הוראות בעניין סדרי עבודת ועדת ההשגות ובכלל זה, המניין החוקי, כללי ההצבעה, סמכות לקבוע סדרי עבודה ולוחות זמנים.

מוצע להסדיר בחקיקה את ייעוד ההיטל הכספי המשולם בעד רישיון כריתה לאוצר המדינה, ולקבוע כי הוא יופקד בפיקדון נפרד שייפתח למטרה זו בלבד ושינהל החשב הכללי במשרד האוצר והקצאת הכספים ממנו תשמש לטובת הצללה באמצעות עצים ולטיפוח עצים, על פי החלטת ממשלה 1022 מיום כ"א בשבט התשפ"ב (23 בינואר 2022) בעניין הצללה וקירור של המרחב העירוני באמצעות עצי רחוב, וכל סכום שלא נוצל, כולו או חלקו, במשך חמש שנים, ייווסף להכנסות המדינה ויצורף לתחזית התקבולים והמילוות, המצורפת לחוק לפי סעיף 2(ב)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985, ויצורף לחוק התקציב השנתי. הכספים יוקצו על פי תוכנית פקיד היערות הממשלתי, בכפוף להנחיות פנימיות בנושא זה שייקבעו בתיאום בין פקיד היערות הממשלתי לבין אגף תקציבים במשרד האוצר. יובהר כי כשם שההנחיות מגובשות יחד, גם כל סטייה מהן תגובש יחד.

(ד) החלטת פקיד היערות הממשלתי לפי סעיפים קטנים (ב) ו־(ג) תינתן בתוך 5 ימים מיום הגשת ההשגה והחלטת חברי ועדת ההשגות לפי סעיף קטן (ג) תינתן בתוך 5 ימים מיום החלטת פקיד היערות הממשלתי.

ועדת השגות

15ה. וזה הרכבה של ועדת ההשגות:

(1) פקיד היערות הממשלתי או נציג שהוא ימנה מטעמו, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

(2) יושב ראש רשות הרישוי הארצית או נציג שהוא ימנה מטעמו;

(3) מתכנן הוועדה לתשתיות לאומיות או נציג שהוא ימנה מטעמו.

סדרי העבודה של ועדת ההשגות

15ה. (א) המניין החוקי לישיבות ועדת ההשגות יהיה רוב חבריה, ובהם יושב הראש.

(ב) החלטת ועדת ההשגות תתקבל ברוב דעות המשתתפים בישיבת הוועדה שבה התקבלה ההחלטה; היו הדעות שקולות, תכריע דעתו של יושב ראש הוועדה.

(ג) ועדת ההשגות תקבע את סדרי עבודתה ואת סדרי דיוניה, אם לא נקבעו לפי פקודה זו.

תוקף החלטות הוועדה

15ו. קיום ועדת ההשגות, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי הוועדה או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שיכהנו בה רוב חבריה וביניהם יושב הראש.

החלטה בהשגות

15ז. (א) פקיד היערות הממשלתי או ועדת ההשגות, לפי העניין, יחליטו בהשגה בתוך 40 ימים מהמועד שבו הוחלט למי תינתן הסמכות לדון בהשגה.

(ב) בלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (א), החלטה של פקיד היערות הממשלתי בהשגה לפי סעיף 15ג שעניינה מיזם תשתית חיוני, תתקבל לאחר קבלת חוות דעתם של המנהלים הכלליים ושל רשות הרישוי הארצית ובתוך התקופה כאמור בסעיף קטן (א).

(ג) החלטה של ועדת ההשגות בהשגה לפי סעיף 15ד שעניינה מיזם תשתית חיוני מועדף, תתקבל לאחר קבלת חוות דעתם של המנהלים הכלליים ובתוך התקופה כאמור בסעיף קטן (א).

(ד) פקיד היערות הממשלתי או ועדת ההשגות יפנו למנהלים הכלליים או לרשות הרישוי, לפי העניין, בבקשה לקבל את חוות דעתם כאמור בסעיף קטן (ב) או (ג) בתוך 10 ימים מיום הגשת ההשגה; המנהלים הכלליים ורשות הרישוי הארצית, לפי העניין, יעבירו את חוות דעתם בתוך 20 ימים מהמועד שבו קיבלו את הפנייה מוועדת ההשגות או מפקיד היערות הממשלתי כאמור; לא העבירו המנהלים הכלליים או רשות הרישוי את חוות דעתם, יחליטו בהשגה פקיד היערות הממשלתי או ועדת ההשגות, לפי העניין, על סמך המידע שהונח לפניהם.

סייג להגשת השגה

15ח. הוראות סעיף 15ג לא יחולו על רישיונות כריתה שנתן פקיד יערות אזורי שהוא עובד הקרן הקיימת לישראל או פקיד יערות אזורי שהוא עובד הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, מכוח תוכנית עבודה שנתית שאושרה בידי פקיד היערות הממשלתי, לפי סעיף 15א(ה).״

(4) אחרי סעיף 25א יבוא:

״ייעוד כספי היטל כספי

25ב. (א) על היטל כספי, ששולם כאמור בסעיף 15א לאוצר המדינה, יחולו הוראות אלה:

(1) הוא יופקד בפיקדון נפרד שייפתח למטרה זו בלבד ושינהל החשב הכללי במשרד האוצר (בפרק זה – פיקדון היטלי האילנות);

(2) הקצאת הכספים מפיקדון היטלי האילנות תהיה בעבור מטרות הצללה באמצעות עצים ופעולות נטיעה, שיקום, טיפוח והגנה על עצים, ולמטרות אלה בלבד;

(3) בלי לגרוע מהוראות פסקה (2), היטל כספי שהתקבל בפיקדון היטלי האילנות ולא נוצל, כולו או חלקו, בעבור המטרות האמורות, במשך חמש שנים ממועד קבלתו, יצורף הסכום שלא נוצל בשנת הכספים העוקבת לחוק התקציב השנתי.

(ב) פקיד היערות הממשלתי והממונה על התקציבים במשרד האוצר, או מי מטעמם, יגבשו הנחיות פנימיות להקצאת הכספים מפיקדון היטלי האילנות.״

פקודת היערות – תחילה

16. תחילתם של סעיפים 15ב עד 15ח ו־25ב לפקודת היערות כנוסחם בסעיף 15 לחוק זה, במועד שקבע שר החקלאות וביטחון המזון, בצו, בהתאם למועד המאוחר מבין אלה:

(1) מועד כניסתן לתוקף של תקנות לפי סעיף 15א(ה) לפקודת היערות;

דברי הסבר

סעיף 16 בהתאם להחלטת ממשלה מספר 3581, מיום י״ד בכסלו התשפ״ו (4 בדצמבר 2025), בעניין האצת מיזמי תשתית לאומיים, ההסדרים לעניין פקודת היערות, הקבועים בסעיף 15 לחוק זה, ייכנסו לתוקפם רק לאחר השלמת הליך התקנת תקנות היערות (רישיונות), ואישור תקנון בעבור שימוש בהיטלים המסדיר נטיעות חלופיות, לפי המאוחר מביניהם.

(2) מועד כניסתן לתוקף של הנחיות לפי סעיף 25ב לפקודה כנוסחו בסעיף 15(4) לחוק זה.

תיקון חוק התכנון והבנייה

17. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[28] –

(1) בסעיף 6ב –

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (2) –

(א) בפסקת משנה (ה), המלים "שאישרה ועדה מחוזית" – יימחקו;

(ב) אחרי פסקת משנה (ה) יבוא:

"(ה1) היתר למיזם תשתית כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות שהוא לתחבורה ציבורית ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) ההיתר הוא על פי תוכנית שמצורף לה תשריט של השטח שעליו היא חלה;

(2) השטח בתחום הבקשה להיתר מצוי בתחומן של שתי רשויות מקומיות לפחות;

(3) מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, כמשמעו בפרט 70 לתוספת השנייה לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט–1959[29], אישר להגיש את הבקשה להיתר לרשות הרישוי שלפי פסקה (1); ואולם לא ייתן מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית יותר מחמישה אישורים להגשה כאמור בשנה קלנדרית אחת.";

דברי הסבר

סעיף 17 מוצעים כמה תיקונים בחוק התכנון והבנייה לצורך ייעול הליכי התכנון והרישוי הנוגעים לתשתיות לאומיות כהגדרתן בחוק האמור, ולמיזמי תשתית כהגדרתם בחוק לקידום תשתיות לאומיות.

לפסקה (1)

מוצע לתקן את סעיף 6ב לחוק התכנון והבנייה המתייחס לסמכות של רשות הרישוי הארצית של הוועדה לתשתיות לאומיות (בפרק זה – הוות"ל):

לפסקת משנה (א)(1)(ב)

מוצע להוסיף לסעיף 6ב(ב)(2) לחוק התכנון והבנייה את פסקת משנה (ה1), כך שרשות הרישוי של הוות"ל, בהרכבה הכולל את מהנדס הוועדה המקומית שבתחומה נמצא השטח הגדול ביותר בתחום הבקשה להיתר, תהיה מוסמכת לתת היתר למיזם תשתית כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, שהוא מיזם לתחבורה ציבורית, גם אם אין מדובר במיזם תשתית חיוני, בכפוף לתנאים המפורטים בפסקת המשנה המוצעת, והם שלתוכנית שעל פיה מבוקש ההיתר מצורף תשריט, שהשטח בתחום הבקשה להיתר מצוי בתחום של יותר מרשות מקומית אחת, ושמנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אישר להגיש את הבקשה להיתר לרשות הרישוי של הוות"ל. עוד מוצע לקבוע כי מנהל הרשות האמור לא ייתן יותר מחמישה אישורים להגשה כאמור בשנה קלנדרית אחת. התיקון מוצע לנוכח הקושי בהוצאת היתרים למיזמי תשתית לתחבורה ציבורית אשר מצויים ביותר מרשות מקומית אחת. עם זאת, כדי ליצור איזון בין הרצון שלא להעמיס על רשות הרישוי של הוות"ל, ובין חשיבות קידום התחבורה הציבורית, מוצע כאמור שמנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית הוא שיתעדף ויחליט אילו מהבקשות להיתר יאושרו להגשה לרשות הרישוי של הוות"ל, ככל שמבקש היתר פנה אליו בבקשה לבחון את הנושא.

לפסקאות משנה (א)(1)(א) ו־(א)(2) ולפסקה (ב)

מוצע שרשות הרישוי הארצית של הוות"ל תהיה מוסמכת לתת היתר למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, וזאת בלא תלות בזהות מוסד התכנון שאישר את התוכנית שמכוחה מבוקש ההיתר, ובלבד שהתוכנית שמכוחה מבוקש ההיתר היא תוכנית הכוללת הוראות המאפשרות הוצאת היתר מכוחה וצורף לה תשריט. לצורך כך, בפסקת משנה (א)(1)(א) מוצע

[28] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ה, עמ' 750.

[29] ס"ח התשי"ט, עמ' 86.

(2) בפסקה (3), בכל מקום, המילים "שאישרה ועדה מחוזית" – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ב1), ברישה, המילים "שאישרה ועדה מחוזית" – יימחקו;

(2) בסעיף 1ג76(ב)(2) –

(א) בפסקת משנה (ב), במקום הסיפה החל במילים "או על 100 מ"ר" יבוא "או לעניין מבנה דרך – על 500 מ"ר ולעניין מבנה נלווה לקו תשתית תת־קרקעי – על 100 מ"ר, והכול לפי הנמוך";

(ב) בפסקת משנה (ד), במקום "300 מ"ר" יבוא "1,500 מ"ר" ובסופה יבוא "על אף האמור בפסקת משנה זו, היקף השטח המוגדל שהוא קרקע בבעלות פרטית לא יעלה על 300 מ"ר";

(ג) אחרי פסקת משנה (ו) יבוא:

"(ז) לעניין תוכנית מאושרת שהיא תוכנית למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות – שינוי בחלוקת שטחי הבנייה המותרים בין תאי שטח סמוכים בהיקף של עד 3,000 מ"ר ובלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבנייה לפי התוכנית המאושרת;";

דברי הסבר

שבפסקת משנה (ה) שבסעיף 2ב(ב)(2) לחוק התכנון והבנייה (שכיום מתייחס ל"תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית") המילים "שאישרה ועדה מחוזית" יימחקו. בהתאם לכך, גם בפסקת משנה (א)(2) מוצע לתקן את ההגדרה "תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית" שבסעיף 2ב(ב)(3) לחוק התכנון והבנייה, ולמחוק בכל מקום את המילים "שאישרה ועדה מחוזית". בהמשך למחיקה זאת, בפסקה (ב) מוצע לתקן את סעיף קטן (ב1) שבסעיף 2ב לחוק התכנון והבנייה, וגם בו למחוק את המילים "שאישרה ועדה מחוזית" וכך סעיף קטן (ב1) יתייחס, לעניין מתן היתר לקווי תשתית כהגדרתם בחוק לקידום תשתיות לאומיות, גם לתוכנית שאישרה ועדה מקומית.

לפסקה (2)

סעיף 1ג76 לחוק התכנון והבנייה מסמיך את הוות"ל לדון ב"תוכנית שינוי" שעניינה הוא שינויים מתוחמים בתוכנית לתשתית לאומית שאישרה הממשלה, בהליך קצר יותר מאשר משך הזמן שדרוש להליך התכנוני המלא של תוכנית לתשתית לאומית. זאת, בין השאר, על בסיס ההנחה כי מלאכת התכנון המרכזית שנוגעת לעצם הצורך בתשתית, מיקומה והשלכותיה, נבחנו זה מכבר בתוכנית שאושרה, וכי תוכנית השינוי עוסקת בשינוי מסוים ותחום בה. לנוכח תכלית הסעיף שעניינה קיצור זמנים וחיסכון בעלויות במקרים המתאימים, ובשים לב לתובנות שעלו לגבי הסעיף במהלך השימוש בו מאז חקיקתו, מוצע לתקן את הסעיף ביחס לעניינים שיהיה ניתן לכלול במסגרת תוכנית שינוי: בסעיף 1ג76(ב)(2)(ב) מוצע שתוספת השטח הכולל המותר לבנייה לעניין מבנה דרך תהיה 500 מ"ר (ולא 100 מ"ר כפי שהיא כיום). יובהר, שלעניין מבנה נלווה לקו תשתית תת־קרקעי, תישאר תוספת השטח המקסימלית האפשרית על 100 מ"ר; בסעיף 1ג76(ב)(2)(ד), אשר כבר כיום מאפשר לשנות גבול שטח התוכנית המאושרת באופן שמרחיב את שטחה ב־300 מ"ר לכל היותר, בין שמדובר בקרקע בבעלות פרטית ובין שלא, מוצע להגדיל את ההרחבה המותרת ב־1,200 מ"ר נוספים לכל היותר, תוך הותרת שאר התנאים הקיימים כבר כיום בסעיף שהם תחימת השטח המוגדל עד ל־5% משטח התוכנית המאושרת, ושייעודי השטח המוגדל יהיו ייעודי התוכנית המאושרת, ובלבד שהשטח המורחב כאמור אינו בקרקע בבעלות פרטית. כלומר למעשה מדובר באפשרות להרחבת שטח התוכנית ב־1,500 מ"ר לכל היותר, ובלבד שעד 300 מ"ר מתוכם הם קרקע בבעלות פרטית, ובהתאם לכך מוצעים התיקונים בסעיף. עוד מוצע לאפשר שינוי נוסף שניתן לכלול בתוכנית שינוי, כך שלעניין תוכנית מאושרת שהיא תוכנית למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, יהיה ניתן לשנות את חלוקת שטחי הבנייה המותרים בה בין תאי שטח סמוכים בתוכנית מאושרת, בהיקף של עד 3,000 מ"ר ובלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבנייה לפי תוכנית מאושרת. יובהר כי אין מגבלה לעניין מספר תאי השטח – כך למשל ניתן להסיט שטחי בנייה מתא אחד לשני תאים ואף ליותר תאים, וכן ניתן להסיט מכמה תאים לתא אחד או יותר. למען הסר ספק, יובהר כי יכולה להיות גם הסטה בין תאי שטח שנכללו בתוכנית המאושרת ובין תאי שטח שמבוקש להוסיפם במסגרת תוכנית שינוי (שכן כאמור בסעיף 1ג76(ב)(2) רישה "השינוי הכלול בתוכנית השינוי הוא אחד או יותר מאלה"), ובלבד שסך שטחי הבנייה המוסטים לא יעלה על 3,000 מ"ר ותאי השטח שאליהם מועברים שטחי הבנייה סמוכים לתא השטח שממנו הם מועברים.

(3) אחרי סעיף 1ג76 יבוא:

"תחולה על תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות

2ג76. (א) הוראות סעיף 1ג76 יחולו, בשינויים המחויבים, ובשינוי המפורט בסעיף קטן (ב), גם על שני אלה:

(1) המועצה הארצית לגבי תוכנית שינוי של תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות כאמור בפסקה (1) להגדרה "תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות", שבסעיף 6ב(ב)(3);

(2) הוועדה המחוזית לגבי תוכנית שינוי של תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות כהגדרתה בסעיף 6ב(ב)(3), שאישרה ועדה מחוזית.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), במקום סעיף 1ג76(ו) יקראו:

"(ו) לא נקבעה הוראה אחרת לעניין הליכי התכנון בסעיף זה, יחולו על תוכנית השינוי הליכי התכנון לפי חוק זה.";

(4) בסעיף 7ד, סעיפים קטנים (א) ו־(ב) – בטלים;

(5) בסעיף 8ב, סעיף קטן (א1) – בטל;

דברי הסבר

לפסקה (3)

מוצע להוסיף את סעיף 2ג76 לחוק התכנון והבנייה אשר יחיל את הוראות סעיף 1ג76 לחוק האמור, בשינויים המחויבים ובשינוי המפורט בסעיף קטן (ב), גם על המועצה הארצית לגבי תוכנית שינוי אשר משנה תוכנית מאושרת שהיא תוכנית מיתאר ארצית מפורטת להקמת תשתית לאומית, הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר לתשתית לאומית, בלא צורך באישור תוכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה, ומצורף לה תשריט של השטח שעליו היא חלה, כאמור בפסקה (1) להגדרתה בסעיף 6ב(ב)(3) לחוק, וכן על ועדה מחוזית לגבי תוכנית שינוי אשר משנה תוכנית מפורטת לתשתיות לאומיות כהגדרתה בסעיף 6ב(ב) שאישרה הוועדה המחוזית. כלומר, יהיה ניתן לעשות שימוש בהליך התכנוני המקוצר שנקבע לעניין "תוכנית שינוי" גם במוסדות תכנון נוספים, מלבד הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות, ובלבד שמדובר בתוכנית שינוי לעניין תשתית לאומית. למען הסר ספק מובהר שחלק מהשינויים המחויבים מתייחסים לכך שתוכנית שינוי שאישרה ועדה מחוזית לא נדרשת לאישור הממשלה. נוסף על כך, מוצע לקבוע שבמקום סעיף 1ג76(ו) לחוק אשר מתייחס לסעיפים קטנים בסעיף 1ג76 לחוק הנוגעים להליכי התכנון בוות"ל, יקראו "לא נקבעה הוראה אחרת לעניין הליכי התכנון בסעיף זה, יחולו על תוכנית השינוי הליכי התכנון לפי חוק זה". כלומר, הליכי התכנון הרגילים יחולו על תוכנית שינוי בכפוף לקביעות בפסקאות (א) עד (ה) שבסעיף 1ג76 לחוק.

כך למשל, תוכנית שינוי שבסמכות המועצה הארצית, אף היא תהיה פטורה מהוראות התוספת השנייה לחוק התכנון והבנייה בהתאם לסעיף 13 לתוספת האמורה, שכן אלה הם "הליכי התכנון הרגילים" ביחס לתוכנית זו.

לפסקה (4)

מוצע לבטל את סעיפים קטנים (א) ו־(ב) בסעיף 7ד לחוק התכנון והבנייה המפנים לסעיף 23 לחוק אוויר נקי, אשר מוצע לבטלו כאמור בסעיף 14 לחוק זה. וזה נוסח הסעיפים הקטנים שמוצע לבטלם:

"(א) בסעיף זה, "תוכנית למיתקן טעון היתר", "הליך משותף" – כמשמעותם בסעיף 23 לחוק אוויר נקי, התשס"ח–2008 (בחוק זה – חוק אוויר נקי).

(ב) בהליכים לאישור תוכנית למיתקן טעון היתר ינהגו לפי הוראות חוק זה בכפוף להוראות לפי סעיף 23 לחוק אוויר נקי."

לפסקה (5)

מוצע לבטל את סעיף קטן (א1) לסעיף 8ב לחוק התכנון והבנייה המפנה לסעיף 23 לחוק אוויר נקי, אשר מוצע לבטלו כאמור בסעיף 14 לעיל. וזה נוסח הסעיף הקטן שמוצע לבטלו:

"(א1) על תסקיר לתוכנית למיתקן טעון היתר כהגדרתה בסעיף 7ד, יחולו הוראות סעיף 23 לחוק אוויר נקי."

(6) בסעיף 151(ב4) –

(א) הסיפה החל במילים "לתוספת שטח כולל" תסומן "(1)" ובה המילים "מבנה דרך או" – יימחקו ובמקום "שאושרו בתכנית" יבוא "שאושר בתוכנית";

(ב) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(2) לתוספת שטח כולל מותר לבנייה שלא יעלה על 200 מ"ר לשם הקמת מבנה דרך שאושר בתוכנית, ואם מבנה הדרך תת־קרקעי או בתחום כלוא בגשר – 500 מ"ר, והכול אם סבר מוסד התכנון כי בלא התוספת כאמור לא ניתן לממש את התוכנית."

דברי הסבר

לפסקה (6)

כיום, סעיף 151(ב4) לחוק התכנון והבנייה מאפשר, בין השאר, לתת הקלה מתוכנית (שהיא כאמור בסעיף 151(ב4) תוכנית לתשתית לאומית או תוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות כהגדרתה בסעיף 6ב(ב)) לתוספת שטח כולל מותר לבנייה להקמת מבנה דרך שאושר בתוכנית, בשטח של 75 מ"ר. כדי להתאים את ההיקף האמור לסטנדרטים מודרניים של מבני דרך הנדרשים לתשתית, מוצע לתקן את הסעיף, כך שתוספת השטח לצורך הקמת מבנה דרך שאושר בתוכנית תהיה עד 200 מ"ר, ואם מבנה הדרך הוא תת־קרקעי או בתחום כלוא בגשר עד 500 מ"ר. לעניין זה יובהר כי תחום כלוא בגשר הוא למשל, החללים שנמצאים מתחת לגשר, בשני צידיו, שאינם משמשים למעבר כלי רכב, והם סגורים. תוספת השטח נועדה לאפשר שימוש בחללים סגורים אלה, לטובת שימושים המותרים בתוכנית, תוך ייעול השימוש בקרקע.

מובהר כי אין בשינוי המוצע כדי לגרוע מהתנאי שלפיו מוסד התכנון סבר שבלא התוספת לא ניתן לממש את התוכנית. כך התיקון המוצע יפחית את הצורך בהליכים תכנוניים שיאריכו את משך הקמת המיזם, ויאפשר כאמור הקמת מבני דרך בסטנדרטים מודרניים (ואף יתמרץ ניצול חללים כלואים לעניין מבנה דרך שבגשר), תוך בחינת הסטייה מהוראות התוכנית במסגרת הליך הקלה, כאמור בסעיפים 147 ו־149 לחוק התכנון והבנייה.

פרק ד׳: הגדלת ההכנסות של הרשויות המקומיות

תיקון פקודת העיריות

18. בפקודת העיריות[30] –

(1) אחרי סעיף 9ב יבוא:

״אזור חלוקת ארנונה כללית – תשתיות לאומיות מיוחדות

9ג. (א) השר, בהסכמת שר האוצר רשאי לקבוע בתקנות כללים לחלוקת הכנסות מארנונה כללית שנגבתה מתשתית לאומית מיוחדת המנויה בתוספת השישית (בסעיף זה – תשתית לאומית מיוחדת), בין העירייה שבתחומה מצויה התשתית האמורה לבין עירייה או מועצה מקומית אחת או יותר הסמוכה לה (בסעיף זה – רשות סמוכה); קבע השר כאמור, תעביר העירייה שבתחומה מצויה התשתית את חלקן של הרשויות הסמוכות בהכנסות האמורות בהתאם להוראות התקנות.

(ב) תקנות לפי סעיף קטן (א) ייקבעו בהתחשב, בין השאר, בכל אלה:

(1) סוג התשתית הלאומית המיוחדת ומאפייניה;

(2) המרחק של הרשות הסמוכה מן התשתית הלאומית המיוחדת;

(3) סוגי השימושים הקיימים בתוכניות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ״ה–1965[31], החלות על השטח ברשות הסמוכה ובעירייה שבשטחה מצויה התשתית הלאומית המיוחדת, על פי מרחקם מן התשתית הלאומית המיוחדת;

דברי הסבר

פרק ד׳

כללי מוצע הסדר אשר יש בו כדי לבטא בצורה מאוזנת את ההשפעות של מיתקני תשתית לאומית על הרשויות המקומיות שבתחומן נמצא המיתקן או שהוא סמוך אליהן, וכן לתת ביטוי להשפעה המשקית האפשרית של עצירת פעילות של מיתקן תשתית כאמור, אשר מספק שירותים בתחום פעילותו בהיקף משמעותי.

סעיף 18 מיתקני תשתית לאומיים מיוחדים, כגון מיתקני השבה, מיתקני טיפול בפסולת אורגנית, מיתקני טיהור שפכים, מיתקני אחסון גז ודלק, מיתקני התפלה ומיתקני ייצור חשמל, מוקמים כדי להבטיח את יכולתו של המשק לספק שירותים חיוניים. הקמה ותפעול של מיתקנים אלה עשויים להשפיע על סביבת המגורים, לרבות בהיבטי עומסי תנועה, תשתיות ותעסוקה, באופן שמחייב היערכות של הרשות המקומית.

במצב הקיים, ברירת המחדל היא שכל ההכנסות מארנונה בעבור מיתקני התשתית האמורים נשארות אצל הרשות המקומית אשר בשטחה המוניציפלי נמצא מיתקן התשתית הלאומית. זאת, אלא אם כן הכריז שר הפנים בצו, על אזור שבו נמצאת תשתית כאמור, כאזור חלוקת הכנסות שממנו תחלק הרשות המקומית שבשטחה הוא מצוי הכנסות לרשויות מקומיות סמוכות או גובלות, בהתאם להוראות סעיף 9ב לפקודת העיריות.

קביעה כאמור בצו, יכול שתתייחס לתשלומי חובה שונים, לרבות היטלי השבחה, והיא נקבעת בהתאם לנסיבות כל מקרה לגופו, לאחר עיון בהמלצות ועדת חקירה, ובהתאם למכלול הנסיבות הרלוונטיות. חלוקת הכנסות כאמור לא נועדה לשקף בהכרח את חלוקת הנטל בין הרשויות המקומיות הנושאות בהשפעות התפעוליות והתשתיתיות של מיזם התשתית הלאומית, ובמסגרתה מובאים בחשבון שיקולים רבים. נוסף על כך, מדובר בהליך ארוך יחסית שבדרך כלל אינו מתחיל בשלב התכנון. ההסדר האמור בסעיף 9ב לפקודת העיריות אינו יוצר ודאות לרשות המקומית שבה מוקמת התשתית או לרשויות הסמוכות לה, במועד התכנון.

לכן, מוצע לתקן את פקודת העיריות ולקבוע כי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע בתקנות הסדר חלוקת ארנונה לגבי תשתית לאומית מיוחדת, כברירת

[30] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ׳ 197; ס״ח התשפ״ה, עמ׳ 740.

[31] ס״ח התשכ״ה, עמ׳ 307.

(4) מצבה הפיננסי של העירייה שבשטחה מצויה התשתית הלאומית המיוחדת ושל הרשות הסמוכה.

(ג) בתקנות כאמור רשאי השר לקבוע כללים והוראות, בין השאר, לעניין החישוב לצורכי חלוקה, שיעור החלוקה המרבי והמנגנון להעברת מידע וכספים בין הרשויות.

(ד) שר האוצר רשאי, בצו, לשנות את התוספת השישית.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 9ב; נקבעו בצו לפי סעיף 9ב הוראות לעניין חלוקת הכנסות מארנונה כללית שנגבתה באזור שבו מצויה תשתית לאומית מיוחדת, יחולו הוראות הצו לעניין אותה תשתית.";

(2) אחרי התוספת החמישית יבוא:

"תוספת שישית

(סעיף 9ג)

תשתיות לאומיות מיוחדות

(1) מיזמים כאמור בטור ב' בפרטים 3(א) ו־(ג) בתוספת לחוק תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023[32] (בתוספת זו – חוק תשתיות לאומיות), בהיקף האמור בטור ג' באותה תוספת לגבי הפרטים האמורים;

(2) מיתקני אחסון כאמור בטור ב' בפרטים 4(ב) ו־(ג) בתוספת לחוק תשתיות לאומיות בהיקף האמור בטור ג' באותה תוספת לגבי הפרטים האמורים;

(3) מיזמים כאמור בטור ב' בפרטים 7(ב) ו־(ג) לתוספת בחוק תשתיות לאומיות בהיקף האמור בטור ג' באותה תוספת לגבי הפרטים האמורים;

דברי הסבר

מחדל. מרגע שקבע השר תקנות כאמור, תחול על העירייה שבתחומה מצויה התשתית הלאומית המיוחדת החובה להעביר לרשויות הסמוכות את חלקן בהכנסות מן התשתית בהתאם לקבוע בתקנות.

כמו כן מוצע לקבוע כי תשתית לאומית מיוחדת היא תשתית הנמנית בתוספת השישית שתיקבע בפקודת העיריות.

התקנות האמורות ייקבעו בהתחשב, בין השאר, בסוג התשתית הלאומית המיוחדת ומאפייניה, המרחק של הרשות הסמוכה מן התשתית הלאומית המיוחדת ומצבן הפיננסי של העירייה שבשטחה התשתית ושל הרשות הסמוכה.

זאת ועוד, מוצע כי התקנות האמורות יתחשבו בסוגי השימושים הקיימים בתוכניות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965, החלות על השטח ברשות הסמוכה ובעירייה שבשטחה מצויה התשתית על פי מרחקם מן התשתית הלאומית המיוחדת, וזאת במטרה לתת ביטוי לשונות של ההשפעה האפשרית של הקמת מיתקנים כאמור על הרשויות הסמוכות; כך לדוגמה יהיה ניתן להבחין בין מיתקן המוקם בקרבת שכונת מגורים, קיימת או מתוכננת, ובין מיתקן המוקם בסמוך לשטח פתוח שלא מתוכננות בו שכונות מגורים.

כמו כן מוצע כי בתקנות כאמור השר יהיה רשאי לקבוע כללים והוראות, בין השאר, לעניין החישוב לצורכי החלוקה, שיעור החלוקה המרבי והמנגנונים להעברת מידע וכספים בין הרשויות.

עוד מוצע לאפשר לשר האוצר לשנות בצו את התוספת ולבחור את סוגי התשתיות אשר עליהן יחול ההסדר האמור.

לאחר שיתוקנו התקנות מכוחו של החוק המוצע, יחול ההסדר כברירת מחדל, דבר שייצר ודאות כבר בשלב התכנון, ויצמצם את הצורך בהמתנה להליך המוסדר בסעיף 9ב לפקודת העיריות; ואולם אם יכריז שר הפנים בצו על אזור חלוקת הכנסות אשר יכלול את התשתית הלאומית המיוחדת, חלוקת ההכנסות תיעשה לפי הצו שיקבע שר הפנים, כך שהיא תגבר על הסדר ברירת המחדל.

קביעת ההסדר כברירת מחדל והתחולה המיידית שלו בלא צורך בהמתנה לצו לפי סעיף 9ב צפויות לתת מענה לחשש של הרשויות המקומיות הקיים היום, עוד בשלב התכנון, מפני השפעה שלילית של התשתית הלאומית המיוחדת שתוקם בשטחן או בסמיכות להן בלא מתן מענה משלים לכך, ובכך להפחית התנגדויות ולהקל ולקדם הקמה של מיתקני תשתית לאומית מיוחדת.

[32] ס"ח התשפ"ג, עמ' 261.

(4) אתר לסילוק פסולת באמצעות הטמנה בהיקף שימוש של 150,000 טונות לשנה לפחות;

(5) תחנת כוח המונעת בדלק מאובן או בדלק גרעיני, בהיקף האמור בטור ג' לפרט 2(ג) בתוספת לחוק תשתיות לאומיות."

תיקון פקודת המועצות המקומיות

19. בפקודת המועצות המקומיות[33], בסעיף 34א(א), במקום "סעיף 29" יבוא "סעיפים 29ב, 29ג" ובמקום "לפי סעיפים 167(ה)" יבוא "לפי סעיפים 29, 167(ה)".

תיקון פקודת העיריות ותיקון פקודת המועצות המקומיות – תחולה והוראת מעבר

20. (א) הוראות סעיף 29ג לפקודת העיריות, כנוסחו בסעיף 18 לחוק זה, והוראות סעיף 34א(א) לפקודת המועצות המקומיות, כנוסחו בסעיף 19 לחוק זה, יחולו לגבי תשתית לאומית מיוחדת שהוקמה בהתאם לתוכנית שאושרה לאחר יום התקנתן של התקנות הראשונות לפי סעיף 29ג האמור (בסעיף זה – יום התקנת התקנות); לעניין זה, "תוכנית" – תוכנית לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[34].

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), נקבעו בצו לפי סעיף 29ב לפקודת העיריות, שניתן לפני יום התקנת התקנות, הוראות לעניין חלוקת הכנסות באזור מסוים (בסעיף זה – אזור חלוקה), ימשיכו לחול הוראות הצו האמור גם לגבי תשתית לאומית מיוחדת כהגדרתה בסעיף 29ג לפקודת העיריות כנוסחו בסעיף 18 לחוק זה, שהוקמה באזור החלוקה בהתאם לתוכנית שאושרה לאחר יום התקנת התקנות, זאת כל עוד לא בוטל או שונה הצו האמור לפי הוראות סעיף 29ב לפקודת העיריות.

תיקון חוק לקידום תשתיות לאומיות

21. בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023[35], בסעיף 46 –

(1) בסעיף קטן (א), אחרי "מיזם תשתית חיוני מועדף" יבוא "או בעניין מיזם תשתית חיוני בעל היקף רחב";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "מיזם תשתית חיוני מועדף" יבוא "או בעניין מיזם תשתית חיוני בעל היקף רחב" ואחרי "על מיזם התשתית החיוני המועדף" יבוא "או על מיזם התשתית החיוני בעל ההיקף הרחב";

דברי הסבר

להשלמת התמונה, יצוין כי בהתאם להחלטת הממשלה מספר 3577 מיום י"ד בכסלו התשפ"ו (4 בדצמבר 2025), הונחו שר הפנים ושר האוצר לקבוע ביחס לתשתיות שלגביהן מוצע ההסדר, סיווג ארנונה ראשי, בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז–2007, אשר התעריף המזערי והמרבי לגביו יהיו גבוהים מאלה שיהיה ניתן להטיל על תשתיות לאומיות אחרות, באופן שמטרתו לייצר לרשויות תמריץ להקמת התשתיות האמורות בתחומן.

סעיף 19 מוצע להחיל את ההסדר המפורט בסעיף 18 ואת התקנות שייקבעו מכוחו, גם על רשויות מקומיות ומועצות אזוריות באמצעות תיקון פקודת המועצות המקומיות.

סעיף 20 ההסדר המוצע יחול רק על מיתקנים שהתוכנית (לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965) להקמתם אושרה לאחר התקנת התקנות מכוחו של התיקון המוצע. הסדר זה נותן ביטוי לשיקול עיקרי ליצירת ההסדר – יצירת ודאות בקרב הרשויות הסמוכות בנוגע להסדר שיחול על חלוקת הארנונה מהתשתית הלאומית המיוחדת המתוכננת בקרבתן. כמו כן מוצעת הוראת מעבר ולפיה אם ניתן צו לפי סעיף 29ב לפקודת העיריות לגבי אזור לפני התקנתן של תקנות מכוחו של חוק זה, אזי ימשיך הצו האמור לחול לגבי החלוקה באותו אזור, גם לגבי תשתית לאומית מיוחדת שהוקמה באזור זה בהתאם לתוכנית שאושרה לאחר יום התקנת התקנות מכוחו של החוק המוצע.

סעיף 21 בסעיף 46 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג–2023 (להלן – החוק לקידום תשתיות), נקבעו הגנות שונות למיזמי תשתית לאומית חיונית מועדפת, כך שהוצאת צווים שונים נגד פעילותם מותנית בבחינת הצו על ידי גורמים בדרג גבוה יותר מזה שנדרש להוצאת צו במקרים אחרים. הסדר זה נותן ביטוי לחשיבות המשקית של אותם מיתקנים, כך שלפני הוצאת צו נגד פעילותם יובאו בחשבון מכלול השיקולים הרלוונטיים, הן במישור המקומי והן במישור המשקי.

[33] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256; ס"ח התשפ"ה, עמ' 296.

[34] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

[35] ס"ח התשפ"ג, עמ' 261.

(3) בסעיף קטן (ג) –

(א) אחרי "קידום מיזם תשתית חיוני מועדף" יבוא "או קידום מיזם תשתית חיוני בעל היקף רחב";

(ב) אחרי "מיזם כאמור" יבוא "או בקידום או הפעלת מיזם תשתית חיוני בעל היקף רחב";

(ג) אחרי "על מיזם התשתית החיוני המועדף" יבוא "או מיזם התשתית החיוני בעל ההיקף הרחב";

(4) אחרי "בעניין מיזם תשתית חיוני מועדף" יבוא "או בעניין מיזם תשתית בעל היקף רחב";

(5) אחרי סעיף קטן (ו) יבוא:

"(ז) שר האוצר יפרסם ברשומות רשימת מיזמי תשתית חיוניים בעלי היקף רחב.

(ח) בסעיף זה, "מיזם תשתית חיוני בעל היקף רחב" – מיזם תשתית חיוני שהוא מיזם הנמנה עם סוג תשתית לאומית המפורט בטור ב' לתוספת, המספק בפועל לפחות 25% מהיקף הפעילות הארצי שמספקים מיתקני תשתית לאומית מאותו סוג."

דברי הסבר

מוצע להחיל את אותן הגנות גם על מיזם תשתית חיוני בעל היקף רחב, שהוא מיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות, אשר מספק לפחות רבע מכלל השירותים בארץ בתחום שבו הוא פעיל. להוצאת צו נגד מיתקנים אלה צפוי אפקט משקי דומה לזה הנגרם מהוצאת צו נגד פעילות מיזם תשתית לאומית חיוני מועדף, ומשום כך מוצע לקבוע כי ההגנות הקבועות בסעיף 46 לחוק האמור יחולו גם על מיתקנים אלה.

כמו כן מוצע כי שר האוצר יפרסם הודעה ברשומות על אודות מיתקנים שעומדים בהגדרה האמורה. ההודעה האמורה ברשומות עשויה להתעדכן מזמן לזמן, בהתאם לשינוי בשיעור הפעילות של מיזם כאמור.

פרק ה': גיוון שיטות העסקה במשטרת ישראל

תיקון פקודת המשטרה

22. בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1970[36] (בפרק זה – פקודת המשטרה), בסעיף 10 בפסקה (1), בסופה יבוא "ובכלל זה באמצעות עשיית חוזה מיוחד, במקרים ובתנאים שיקבע השר לביטחון לאומי, בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפקח הכללי; על שוטר בחוזה מיוחד כאמור יחולו הוראות פקודה זו; ורשאי המפקח הכללי לעשות חוזה מיוחד כאמור גם עם שוטר שהחל שירותו שלא בחוזה מיוחד, הכול בהתאם לתנאים שייקבעו כאמור".

תיקון חוק שירות המדינה (גמלאות)

23. בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל–1970[37] (בפרק זה – חוק שירות המדינה (גמלאות)) –

(1) בסעיף 108ב, בהגדרה "קצבת גישור", בסופה יבוא "בהתאם להוראות שנקבעו מכוח סעיף 108ז(א)";

(2) בסעיף 108ז –

(א) בסעיף קטן (א), בכל מקום אחרי "הוראות" יבוא "ותנאים";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) שר האוצר, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולבקשת המפקח הכללי של המשטרה, רשאי לקבוע, בצו, מקצוע שאינו ייחודי למשטרה, אחד או יותר, אשר שוטר שיחל לעבוד בו לאחר מועד הוספתו לצו, לא יועסק במסלול קצבת גישור אלא אם כן מתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בהוראות לפי סעיף קטן (א), ובלבד שמתקיים לגבי המקצוע אחד מאלה:

דברי הסבר

פרק ה'

סעיף 22 משטרת ישראל מעסיקה שוטרים רבים – כ־30,000 שוטרים, המועסקים ברובם המכריע במתכונת של "דרוג – דרגה". חוסר הדיפרנציאליות והגמישות הניהולית הכרוכה בהעסקה באמצעות מסלול עיקרי אחד בלבד, לא תואם את הצורך של הארגון לגייס ולשמר כוח אדם איכותי במקצועות מגוונים ולמטרות שונות. לדוגמה, ברבים מהמקצועות נדרשים יכולות וכישורים אשר משתנים בקצב מהיר בשל התפתחות טכנולוגית מואצת או בשל השיקולים הייחודיים של הארגון. כמו כן, לחלק מהמקצועות ביקוש גבוה בשוק הפרטי, באופן שמעלה את הצורך במסלול עם שכר תחרותי.

בשל זאת, מוצע לתקן את פקודת המשטרה [נוסח משולב], התש"ל–1970 (בפרק זה – פקודת המשטרה), ולאפשר העסקת שוטרים בחוזה מיוחד, שלפיו הם יהיו זכאים לשכר שייקבע לפי הצרכים הרלוונטיים בעת שירותם במשטרה, ולהסמיך את השר לביטחון לאומי בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפקח הכללי של המשטרה לקבוע תקנות לעניין העסקת שוטר בחוזה מיוחד.

אפשרות זו תסייע למשטרה לגוון את מסלולי ההעסקה ובאמצעות כך, בין השאר, להעסיק ולשמר כוח אדם איכותי התואם את המשימות והאתגרים הייחודיים לארגון.

יובהה, למען הסר ספק, כי ענייני של תיקון הפקודה אך ורק בקביעת תנאי העסקה של שוטרים שיועסקו בחוזה מיוחד. דינם של שוטרים שיועסקו בדרך זו כדין שוטרים לכל דבר ועניין, ויחולו עליהם כלל הוראות פקודת המשטרה. כך למשל, לעניין דרישות התאמה לתפקיד, סמכויות וחסינויות, קידום, דרגה, קביעתם לתפקיד, העלאתם או הורדתם בדרגה, השעיה מתפקיד, פיטורים או שחרור משירות.

סעיף 23 תיקון מס' 44 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל–1970 (בפרק זה – חוק הגמלאות), קבע בין השאר כי שוטרים חדשים במשטרת ישראל, שגויסו לאחר יום יום ו' בטבת התשס"ד (31 בדצמבר 2003) (בפרק זה – שוטרים חדשים), יבוטחו בהסדר פנסיה צוברת במקום בהסדר פנסיה תקציבית, וזאת בדומה לתיקון מס' 41 לחוק הגמלאות שהחיל זאת על שאר עובדי המדינה כהגדרתם באותו חוק. במסגרת תיקון מס' 44 האמור, נוסף סעיף 108ז לחוק הגמלאות, הקובע כי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת ובהתייעצות עם השר לביטחון לאומי, יקבע הוראות בעניינים הנוגעים לביטוח הפנסיוני של שוטרים חדשים, ובכלל זה תשלום קצבה למי שפרש לפני גיל פרישה, כהגדרתו בחוק גיל פרישה, התשס"ד–2004 (להלן – קצבת גישור).

[36] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390; ס"ח התשפ"ה, עמ' 529.

[37] ס"ח התש"ל, עמ' 65; התשפ"ה, עמ' 409.

(1) תקופת ההעסקה המתאימה לעוסקים בו אינה לטווח ארוך בשל כך שהכישורים הנדרשים לעוסקים בו משתנים באופן תדיר או צפויים להתייתר כתוצאה משינויים טכנולוגיים או אחרים, בשים לב למאפיינים הייחודים של המשטרה;

(2) נדרשת בו מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי בתחום העיסוק או מהשכלה אקדמית רחבה טרם תחילת ההעסקה במשטרה, בשים לב למאפיינים הייחודים של המקצוע, לרבות יכולת המעבר למקצוע אחר במשטרה, לצד המאפיינים הייחודיים של המשטרה;

(3) המשטרה מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם מתאים בו בשל תנאי השכר המוצעים במסלול קצבת גישור;

(4) 75% לפחות מכלל המועסקים בו שהחלו לעסוק בו במשטרה במהלך 36 החודשים שקדמו למועד בקשת המפקח הכללי של המשטרה לגביו, לא בחרו במסלול קצבת גישור, ובלבד שבמהלך כל התקופה האמורה יכלו שוטרים שהחלו לעסוק בו כאמור שלא לבחור במסלול קצבת גישור;

(5) במועד בקשת המפקח הכללי של המשטרה לגביו, 50% לפחות מכלל השוטרים החדשים במשטרת ישראל המועסקים במקצוע אינם מועסקים במסלול קצבת גישור."

דברי הסבר

ההוצאות על תשלום גמלאות מהוות כ־23% מתקציב המשטרה. לפי הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2024, התשלום החזוי לגמלאות במשטרה ובשירות בתי הסוהר בשנת 2041 צפוי לעמוד על כ־8.15 מיליארד שקלים חדשים.

משטרת ישראל נדרשת לגייס כוח אדם איכותי למקצועות המתאימים לתקופות העסקה שאינן לטווח ארוך, בשל הקצב המהיר שבו משתנים היכולות והכישורים הנדרשים בהם, בין בשל התפתחות טכנולוגית מואצת ובין בשל השיקולים הייחודיים של שירותי הביטחון. נוסף על כך יש מקצועות שבהם נדרש כוח אדם בעל ניסיון משמעותי או השכלה רחבה (כגון פסיכולוגיה) שיכולת המעבר מהם למקצועות אחרים בתוך המשטרה נמוכה יחסית, וכן מקצועות אשר המגמות בשוק העבודה האזרחי לגביהם מעידות על יכולת התניידות גבוהה לצד שכר גבוה. בעבור מקצועות מסוימים, המודל של תגמול פנסיוני בעתיד (בעבור התקופה שבין גיל הפרישה המוקדמת במשטרה לבין הגיל שבו ניתן לפרוש לפי חוק גיל פרישה) סותר את המגמות העכשוויות בשוק העבודה שבהן עובדים רבים לא נשארים במקום עבודה אחד בלבד עד יציאתם לגמלאות.

בתיקון מס' 65 לחוק הגמלאות, הוחלט להסמיך את שר האוצר, בסעיף קטן 108ז(ב) לחוק, לקבוע בצווים נפרדים למוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים ולשירות הביטחון הכללי, בהסכמת ראש הממשלה ולפי המלצת ראש המוסד או ראש שירות הביטחון הכללי, לפי העניין, רשימת מקצועות אשר העובדים שיחלו לעבוד בהם באחד משני ארגונים אלה לאחר מועד הוספתם לצו, יועסקו במסלול שאינו מזכה בקצבת גישור. על אף האמור, בהוראות לפי סעיף 108ז(א) לחוק הגמלאות יהיה ניתן לקבוע מקרים מיוחדים שבהם עובדים שיועסקו במקצועות המנויים בצו יוכלו לבחור במסלול המזכה לקצבת גישור. המטרה של תיקון זה הייתה להסדיר מנגנון שבו ההעסקה של עובדים במקצועות שייקבעו בצווים תהיה בחוזה מיוחד שאינו מוביל לכתב מינוי, ושהשכר במקצועות אלה ישולם בתנאים משופרים לעומת מנגנון דירוג־דרגה המקובל בקרב עובדי המדינה, וזאת חלף הזכאות לקצבת גישור לאחר פרישת העובד מהמוסד או שירות הביטחון הכללי. זאת, כדי להתמודד עם קשיי הגיוס והשימור של עובדים במקצועות מסוימים, באמצעות מתן שכר גבוה יותר בהווה במקום תגמול פנסיוני בעתיד, באופן התואם יותר את המגמות הנוכחיות בשוק העבודה.

עתה מוצע להסדיר מנגנון דומה ביחס לשוטרים. לפיכך, מוצע להסמיך את שר האוצר, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולבקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל, לקבוע בצו רשימת מקצועות אשר השוטרים החדשים שיחלו לעבוד בהם לאחר הוספת המקצועות למסלול, יועסקו במסלול שאינו מזכה בתשלום קצבת גישור.

על המקצועות שהשר יהיה רשאי לכלול בצו כאמור לעמוד בתנאי מהתנאים המפורטים בסעיף המוצע המתייחסים לאופי התפקיד, לכישורים הנדרשים בו ולבחירתם של השוטרים ושל המועדים לגיוס לתפקידים כאמור.

מובהר כי אם מצא שר האוצר כי משטרת ישראל מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם במקצוע, או כי הימצאותו

חוק שירות המדינה (גמלאות) – תחילה

24. תחילתו של סעיף 108ז(א1) לחוק שירות המדינה (גמלאות), כנוסחו בסעיף 23(2)(ב) לחוק זה, במועד שקבע השר לביטחון לאומי, בצו, בהתאם למועד המאוחר מבין אלה:

(1) מועד כניסתן לתוקף של תקנות בעניין תשלום גמלאות לשוטר חדש שפרש לגמלאות לפני גיל פרישת חובה, לפי סעיף 108ז(א) לחוק שירות המדינה (גמלאות) כנוסחו בסעיף 23(2)(א) לחוק זה;

(2) שנתיים ממועד כניסתן לתוקף של תקנות לפי סעיף 10(1) לפקודת המשטרה כנוסחו בסעיף 22 לחוק זה.

דברי הסבר

של המקצוע ברשימת המקצועות אינו מיטיב עם משטרת ישראל מכל סיבה אחרת, הוא יהיה מוסמך, לבקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל ובהסכמת השר לביטחון לאומי, להסיר מקצוע שברשימת המקצועות בצו האמור.

סעיף 24 מוצע לקבוע כי תחילתו של סעיף 108ז(א1) לחוק הגמלאות, כנוסחו בסעיף 23(2)(ב) לחוק זה, במועד שקבע השר לביטחון לאומי, בצו, בהתאם למועד כניסתן לתוקף של תקנות הגישור לשוטרים מכוח סעיף 108ז(א) לחוק הגמלאות כנוסחו בסעיף 23(2)(א) לחוק זה או שנתיים ממועד כניסתן לתוקף של תקנות לפי סעיף 10(1) לפקודת המשטרה, כנוסחו בסעיף 22 לחוק זה בעניין ההעסקה בחוזה מיוחד, לפי המאוחר משניהם. זאת כדי לאפשר למשטרה לבחון אילו מקצועות להוסיף לצו על פי בחירת השוטרים או המועמדים להתגייס למשטרה, לפי העניין, אם להיכלל במסלול חוזה מיוחד או במסלול המזכה בקצבת גישור, על פני תקופה שבה שתי האפשרויות פתוחות ובטרם יתווספו מקצועות לצו האמור.

פרק ו׳: ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה

תיקון חוק האפוטרופוס הכללי

25. בחוק האפוטרופוס הכללי, התשל״ח–1978[38] (בפרק זה – חוק האפוטרופוס הכללי) –

(1) בסעיף 7, בסעיף קטן (א), במקום ״58,660״ יבוא ״100,000״;

(2) בסעיף 15 –

(א) בסעיף קטן (א), במקום ״שהתקיימו הוראות סעיף קטן (ג1)״ יבוא ״שהתקיימו הוראות סעיפים קטנים (ב1), (ג), (ג1), (ג2) או (ג3)״;

(ב) אחרי סעיף קטן (ב), יבוא:

״(ב1) איתר האפוטרופוס הכללי את בעלי הזכויות בנכס שבניהולו או שהוכיח אדם להנחת דעתו של האפוטרופוס הכללי כי הוא רשאי לקבל נכס שבניהולו, והאפוטרופוס הכללי הודיע לבעלי הזכויות שאיתר או לאדם כאמור, לפי העניין, על זכותם לקבל את הנכס, אך הם נמנעו מלנקוט אמצעים לקבלתו לידיהם במשך שלוש שנים מיום מתן הודעה כאמור, ושוכנע בית המשפט, לפי דוח מאת האפוטרופוס הכללי, שאין הצדקה להמשיך בניהול, רשאי בית המשפט לצוות שהאפוטרופוס הכללי יעביר את הנכס לקניין המדינה, ולתת לו תעודת שחרור״;

דברי הסבר

פרק ו׳

כללי

היחידה לאיתור נכסים עזובים ולהשבתם באפוטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים מנהלת בנאמנות נכסים עזובים – נכסים אשר בעליהם ויורשיהם אינם ידועים – לטובת בעליהם הפרטיים. במקביל, היחידה עוסקת בניסיונות לאיתור הבעלים או היורשים במטרה להשיב להם את הרכוש שנמצא בניהול היחידה. ניהול הנכס מסתיים עם השבת הנכס לזכאים לאחר איתורם או ליורשים הזכאים לכך בחוק, או בתום תקופת הניהול הקבועה לפי סעיף 15 לחוק האפוטרופוס הכללי, התשל״ח–1978 (בפרק זה – חוק האפוטרופוס הכללי). בפרק זה מוצע לייעל ולטייב את מנגנון העברת הנכסים למדינה בתום תקופת הניהול, כמפורט להלן.

סעיף 25 לפסקה (1) המוצעת

מוצע לתקן את סעיף 7 לחוק האפוטרופוס הכללי, ולהגדיל את הסכום שנקבע לניהול נכס עזוב על ידי האפוטרופוס הכללי בלא צו ניהול מבית המשפט. הגדלת הסכום ויצירת האבחנה בין נכסים לפי שוויים, נמוך או גבוה, נועדה לייעל את ההליכים המשפטיים ואת עבודת האפוטרופוס הכללי. על כן, מוצע להעלות את הסכום כאמור מ־58,660 ש״ח ל־100,000 ש״ח.

לפסקה (2) המוצעת

מוצע לתקן את סעיף 15 לחוק האפוטרופוס הכללי, המסדיר את סיום הניהול של נכסים עזובים על ידי האפוטרופוס הכללי, בכמה עניינים כמפורט להלן:

בפסקת משנה (א), מוצעים תיקונים טכניים להתאמת ההפניה בסעיף קטן (א) לתיקונים המפורטים להלן.

בפסקת משנה (ב), מוצע להוסיף לסעיף 15 את סעיף קטן (ב1), לגבי בעלי זכויות שאינם פועלים לשחרור נכסיהם. כיום, במקרה שבו האפוטרופוס הכללי מאתר בעלי זכויות בנכס או אם הוכיח אדם להנחת דעתו של האפוטרופוס הכללי כי הוא רשאי לקבל נכס שבניהולו, ואולם אלו אינם פועלים לשחרור הנכס, האפוטרופוס הכללי נדרש להמשיך ולנהלו, בלא מגבלת זמן, ולממן את העלות הכרוכה בתקופת הניהול הנוספת. מוצע לקבוע כי אם האפוטרופוס הכללי הודיע לבעלי הזכויות שאיתר או לאדם כאמור, לפי העניין, על זכותם לקבלת הנכס, ואולם במשך תקופה של שלוש שנים מיום ההודעה כאמור, נמנעו בעלי הזכויות מלנקוט אמצעים לקבלת הנכס לידיהם, יוכל האפוטרופוס הכללי, ככל שהוא סבור שאין הצדקה להמשיך את ניהול הנכס, ולאחר שקיבל את אישור בית המשפט לכך, להעביר את הנכס לקניין המדינה, וזכותם של הבעלים לקבלת הנכס מהמדינה בעתיד תישמר בהתאם להסדר המוצע בסעיף קטן (ד) שיפורט להלן. בהקשר זה מובהר כי המונח ״בעלי הזכויות בנכס״ מתייחס הן לבעל זכויות שהוא אחד מבין כמה בעלי זכויות בנכס, והן לחלק מהנכס, בהתאם לחלקו היחסי של בעל הזכויות שאותר.

כמו כן, בדומה להוראה שבסעיף 15(ג1)(2) לחוק האפוטרופוס הכללי, גם בהקשר זה מובהר כי בית המשפט רשאי להורות לאפוטרופוס הכללי כל הוראה שימצא לנכון לגבי הנכס, לרבות בדבר עשיית פעולות נוספות לאיתור בעלי הזכויות בנכס בטרם יצווה על העברת הנכס לקניין המדינה.

[38] ס״ח התשל״ח, עמ׳ 61; התשפ״ה, עמ׳ 159; הודעה י״פ התשפ״ה, עמ׳ 2418.

(ג) בסעיף קטן (ג1) –

(1) בפסקה (1) –

(א) ברישה, במקום "או" יבוא "ושאינו", במקום "15" יבוא "עשר", ובמקום "לא יאוחר מתום 14 שנים מתחילת ניהול הנכס כאמור" יבוא "שנה אחת לפחות לפני המועד להעברת הנכס לקניין המדינה לפי פסקה זו";

(ב) בפסקת משנה (א), במקום "בשני עיתונים יומיים נפוצים כמשמעותם בסעיף 1א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965, ובאתר" יבוא "באתר" ובמקום "משרד המשפטים" יבוא "האפוטרופוס הכללי";

(2) בפסקה (2), הסיפה החל במילים "על אף שהנכס הועבר לקניין המדינה" ועד הסוף – תימחק;

(3) פסקה (3) – תימחק;

(ד) בסעיף קטן (ג2) –

(1) בפסקה (1) –

(א) ברישה, במקום "לא יאוחר מתום 14 שנים ושלושה חודשים מתחילת ניהול הנכס האמור" יבוא "תשעה חודשים לפחות לפני המועד להעברת הנכס לקניין המדינה לפי סעיף קטן (ג1)(1)";

(ב) בפסקת משנה (א), במקום "משרד המשפטים" יבוא "האפוטרופוס הכללי";

דברי הסבר

בפסקאות משנה (ג) ו־(ד)

מוצע תיקון לסעיפים קטנים (ג1) ו־(ג2) של סעיף 15 לחוק האפוטרופוס הכללי, בעניינים האלה:

ראשית, קיצור תקופת הניהול של נכסי מיטלטלין – מוצע לקצר את תקופת הניהול של נכסי מיטלטלין ל־10 שנים חלף 15 השנים כפי שקובע החוק כיום. בידי האפוטרופוס הכללי יש כיום יכולות טכנולוגיות מתקדמות לאיתור בעלים ויורשים של נכסים עזובים, ולכן אין הצדקה להקצאת משאבי ציבור לטובת ניהול והשבחה של נכס פרטי במשך שנים רבות. ועם זאת, ימשיכו לחול הוראות חוק האפוטרופוס הכללי המורות להשיב את הנכס או את שוויו גם במקרה שבו בעל הזכויות בנכס יאותר לאחר העברתו לקניין המדינה. כמו כן, ההצעה נועדה לייעל את הליכי האיתור של בעלי הזכויות בנכס וכן לפעול בפרק זמן ממוקד לאיתור הבעלים או היורשים של הנכסים. עוד מוצע להבהיר בהקשר הזה כי יש להתחיל בביצוע הפעולות הנדרשות, לשם העברת הנכס לקניין המדינה, כשנה (לפי סעיף קטן (ג1) המוצע) או כתשעה חודשים (לפי סעיף (ג2) המוצע) לפני מועד ההעברה המיועד שנקבע – 10 שנים.

שנית, העברת נכס לקניין המדינה המנוהל לפי צו ירושה – סעיפים 15(ג1)(3) ו־15(ג2)(3) לחוק האפוטרופוס הכללי קובעים כי ההוראות המאפשרות העברת נכסים לקניין המדינה לפי סעיפים קטנים אלה לא יחולו "לגבי נכס עזוב המנוהל בידי האפוטרופוס הכללי לפי צו ירושה אשר על פיו היה בין היורשים נעדר". הטעם להוראה זו מקורו בכך שכאשר האפוטרופוס הכללי מנהל נכס של נעדר שהוא יורש מבין כמה יורשים, באפשרותם של יורשים "ידועים" לבקש את תיקון צו הירושה ולקבל גם את חלקו של היורש הנעדר, המנוהל על ידי האפוטרופוס הכללי, ואז אין טעם או הצדקה להעברת הנכס המנוהל לקניין המדינה. לעומת זאת, במקרים שבהם בעת פטירת המוריש, היורש הנעדר היה בחיים, אך מאז לא ידוע מה עלה בגורלו או בגורל יורשיו, היורשים ה"ידועים" אינם יכולים לתקן את צו הירושה ולקבל את חלקו של היורש הנעדר. לכן, במקרים אלה, שבהם לא ניתן לתקן את צו הירושה והיורשים אינם יכולים לקבל את חלקו של הנעדר, מוצדק להעביר את הנכס, בחלוף תקופות הניהול וביצוע כלל פעולות האיתור הקבועות בחוק, לקניין המדינה, שכן אין הבדל בין מקרים אלה לבין המקרים הרגילים שבהם האפוטרופוס הכללי מנהל רכוש של נעדר. לפיכך מוצע לתקן את החוק ולאפשר העברת נכסים לקניין המדינה גם כאשר הזכות נובעת מחלק בצו ירושה. מובהר כי החלק שיעבור לקניין המדינה הוא חלקו של היורש הנעדר בלבד.

וזו לשון ההוראה שבסעיפים 15(ג1)(3) ו־15(ג2)(3) לחוק האפוטרופוס הכללי שמוצע למחוק:

"הוראות סעיף קטן זה לא יחולו לגבי נכס עזוב המנוהל בידי האפוטרופוס הכללי, לפי צו ירושה אשר על פיו היה בין היורשים נעדר".

(2) פסקאות (2) ו־(3) – יימחקו;

(ה) אחרי סעיף קטן (ג2) יבוא:

"(ג3) נמשך ניהולו של נכס מקרקעין שאינו נכס של נספה השואה לפי חוק זה ושאינו נכס שסעיף 5 לחוק הסדרי משפט ומינהל חל עליו, 25 שנים, יעביר האפוטרופוס הכללי את הנכס לקניין המדינה, ובלבד שבטרם יעביר את הנכס האמור, יבצע את הפעולות המנויות בפסקאות משנה (א) עד (ד) שבסעיף קטן (ג1)(1), וכן, לשם איתור בעלי זכויות בנכס, יפנה גם לרשות מקרקעי ישראל ולאגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים; האפוטרופוס הכללי יתחיל בביצוע הפעולות האמורות שנה וחצי לפחות לפני המועד להעברת הנכס לקניין המדינה לפי סעיף קטן זה ויבצע אותן במשך תקופה של שנה וחצי לפחות; על העברת נכס לקניין המדינה לפי סעיף קטן זה יחולו הוראות סעיף קטן (ג1)(2).

דברי הסבר

שלישית, צמצום החובה לפרסם הודעה לציבור בעיתון – לאור ההתפתחות הטכנולוגית בעידן האינטרנט מאפשרת לצמצם את החובה הקבועה בסעיפים קטנים (ג1)(1)(א) ו־(ג2)(1)(א) לסעיף 15 לחוק האפוטרופוס הכללי, לפרסם בעיתונות הכתובה הודעה לציבור על אודות העברת נכסים לקניין המדינה. פרסום הודעה ברבים בדבר העברת נכסים לקניין המדינה מטרתו לחשוף את המידע על אודות הנכס למספר רב של אנשים, ככל האפשר, כדי לאתר את בעל הזכויות בנכס. ואומנם, הניסיון שצבר האפוטרופוס הכללי בכל שנות יישומו של החוק מלמד כי כיום אין כמעט תועלת בפרסום הודעות בעיתונות, ונראה כי מדובר בהוראה ארכאית שאינה משיגה עוד את מטרתה. זאת, במיוחד נוכח העובדה שחלק גדול מבעלי הזכויות הם תושבי חוץ שכלל אינם חשופים לפרסומים בעיתונות הישראלית. כמו כן, פרסום בעיתון כרוך בעלות כלכלית לא מבוטלת המוטלת על תיק הניהול של הנכס.

חלף החובה לפרסם הודעה לציבור בעיתון כאמור לפי סעיפים קטנים (ג1)(1)(א) ו־(ג2)(1)(א) האמורים, מוצע להותיר את החובה לפרסם את ההודעה באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי, שהיא הודעה המפרטת את סוג הנכס ואת שמו של בעל הזכויות האחרון בנכס ונשארת באתר לתקופה של שנה לפחות, וכן לקבוע חובת פרסום הודעה כללית בעיתונות, אחת לחצי שנה, כפי שיפורט להלן בדברי ההסבר לפסקת משנה (ה) המוצעת.

כמו כן, מוצע להבהיר ולדייק כי הפרסומים של האפוטרופוס הכללי נעשים באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי במקום ההתייחסות כיום בחוק לאתר משרד המשפטים.

בשל קביעת חובת פרסום הודעה כללית לציבור בעיתון אחת לחצי שנה כאמור, מתייתרת ההוראה שבסעיף קטן (ג2)(2), ולכן מוצע למחקה.

וזו לשון ההוראה שבסעיף 15(ג2)(2) לחוק האפוטרופוס הכללי שמוצע למחוק:

"האפוטרופוס הכללי יפרסם, אחת לחצי שנה, הודעה לציבור בשני עיתונים יומיים נפוצים כמשמעותם בסעיף 1א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965, בדבר כוונתו להעביר נכסים כאמור בסעיף קטן זה לקניין המדינה; בהודעה כאמור יצוין כי ניתן לעיין ברשימה של הנכסים המיועדים להעברה לקניין המדינה וברשימה של שמות בעלי הזכויות בנכסים, באתרי האינטרנט של משרד המשפטים ושל משרד האוצר;".

בפסקת משנה (ה)

מוצע לחוקק מחדש את הוראות סעיף 15(ג3) אשר נקבעו כהוראת שעה בסעיף 127 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו־2010), התשס"ט–2009 (בפרק זה – הוראת השעה), ופקעו ביום 15 ביולי 2020 לאחר הארכתם בצו ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו־2010) (הארכת תוקף סעיפים בחוק האפוטרופוס הכללי, ובחוק הסדרי משפט ומינהל) (הוראת שעה), התשע"ח–2018.

סעיף קטן (ג3) כפי שנקבע בהוראת השעה, קבע כי תקופת הניהול של נכס מקרקעין, שאינו נכס של נספה השואה ושאינו נכס שסעיף 5 לחוק הסדרי משפט ומינהל

(ג3א) האפוטרופוס הכללי יפרסם, אחת לחצי שנה, הודעה לציבור בשני עיתונים יומיים בעלי תפוצה ארצית, בדבר כוונתו להעביר נכסים לקניין המדינה לפי סעיף זה, ורשאי הוא לפרסם לציבור הודעה כאמור גם בדרכים אחרות, בהתאם לצורך ולפי שיקול דעתו; בהודעה כאמור יצוין כי ניתן לעיין ברשימה של הנכסים המיועדים להעברה לקניין המדינה וברשימה של שמות בעלי הזכויות בנכסים, באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי.";

(ו) במקום סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ד) הועבר נכס לקניין המדינה לפי סעיפים קטנים (ב1) עד (ג3), זכאי בעל הזכויות בנכס לקבל מהמדינה –

(1) אם הנכס בידי המדינה – את אחד מאלה, לפי בחירתו:

דברי הסבר

חל עליו, בידי האפוטרופוס הכללי, תהיה 25 שנים, ובתום התקופה, לאחר שיבצע את פעולות האיתור שנקבעו בחוק, ככל שלא יאותרו בעלי הזכויות בנכס, יעביר האפוטרופוס הכללי את הנכס לקניין המדינה. משמעות חיקוק מחדש של הוראת השעה היא כי על האפוטרופוס הכללי תחול חובה להעביר נכס מקרקעין כאמור לקניין המדינה לאחר 25 שנים, תוך עיגון חובת ביצוע פעולות משמעותיות לאיתור הבעלים. פעולות אלה כוללות: פרסום הודעה לציבור, ייזום הליך של חקירה ובדיקה לאיתור בעלי הזכויות בנכס, ובמסגרתו פנייה גם לרשות מקרקעי ישראל ולאגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, הגשת דין וחשבון לבית המשפט על פעולותיו ופעולות נוספות שקבע שר המשפטים. לאחר ביצוע אותן פעולות, ככל שלא אותרו הבעלים או היורשים, מועבר הנכס לקניין המדינה. משמעותן של הוראות אלה היא כי העברת נכס לקניין המדינה תתבצע כמנגנון חובה ולא רשות כפי שהיה עד לחקיקת הוראת השעה, וכן כפי שקבוע כיום, תוך עיגון חובת ביצוע פעולות משמעותיות כאמור לאיתור הבעלים. הנתונים מלמדים כי בתקופת תוקפה של הוראת השעה נרשמה עלייה משמעותית ביותר בהיקף הנכסים שמושבים לבעליהם או ליורשי הבעלים. כך, לעומת המצב שקדם להוראת השעה, שבו הלכה למעשה כמעט ולא אותרו בעלי זכויות בנכסים: מאז תיקון החוק בשנת 2009 ועד חודש יולי 2020 (תקופת תוקפה של הוראת השעה), אותרו בעלי הזכויות בכ־78% מנכסי המקרקעין שלגביהם הושלמו פעולות האיתור, במרבית המקרים אותרו כמה בעלי זכויות לכל נכס. נוסף על כך, הוראת השעה הובילה לכך שנכסי מקרקעין שאין הצדקה להמשיך לנהלם, שכן חלפה התקופה לניהול ולא נמצאו הבעלים חלף פעולות האיתור שביצע האפוטרופוס הכללי טרם ההעברה כאמור, מועברים בסופו של דבר לקניין המדינה. לפיכך, מוצע כאמור לחוקק מחדש את הסעיף באופן שיאפשר העברה לקניין המדינה של נכסי מקרקעין בהתאם להוראותיו.

עוד מוצע להוסיף את סעיף קטן (ג3א) ולקבוע בו חובה לפרסם הודעה כללית לציבור בשני עיתונים יומיים בעלי תפוצה ארצית, אחת לחצי שנה, בדבר הכוונה להעביר נכסים לקניין המדינה. ההודעה בעיתון תכלול אמירה כללית בדבר העברת נכסים כאמור ויצוין בה כי ניתן לעיין ברשימה של הנכסים המיועדים להעברה לקניין המדינה וברשימה של שמות בעלי הזכויות בנכסים, באתר האינטרנט של האפוטרופוס הכללי.

בפסקת משנה (ו)

מוצע לתקן את סעיף קטן (ד) לסעיף 15 לחוק האפוטרופוס הכללי, הקובע הסדר השבה לבעל זכויות בנכס שעבר לקניין המדינה. בהוראת השעה נקבע הסדר השבה מיטיב עם בעלי הזכויות בהתייחס לנכס מקרקעין, שפקע עם פקיעת הוראת השעה. ההסדר המיטיב נקבע בשל הצורך להגן על בעל הזכויות בנכס, המופיע בחלוף שנים רבות, צורך שהתעורר עם קביעת המנגנון החדש לעניין העברת נכסי מקרקעין לקניין המדינה כפי שנקבע בהוראת השעה. כעת, עם חקיקת המנגנון האמור מחדש, מוצע לעגן את הסדר ההשבה המיטיב ולקבוע כי בעל הזכויות בנכס שהועבר לקניין המדינה יהיה זכאי לקבל מהמדינה, לפי בחירתו: אם הנכס בידי המדינה – את הנכס או את שוויו ביום העברתו לקניין המדינה בתוספת ריבית שקלית, והכול בקיזוז הוצאות המדינה; ואם הנכס לא בידי המדינה – את שוויו ביום העברתו לקניין המדינה בתוספת ריבית שקלית או את התמורה שהתקבלה ממכירת הזכויות בנכס, בקיזוז הוצאות המדינה והוצאות בשל השבחת הנכס, אם המדינה הוציאה אותן, והכול בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961.

וזו לשון סעיף 15(ד) לחוק האפוטרופוס הכללי שמוצע להחליפו:

"(ד) העברת נכס לפי סעיפים קטנים (ג) או (ג1) אין בה כדי למנוע ממעונין לתבוע מהמדינה את הנכס או את שוויו כפי שהיה ביום העברתו למדינה, בתוספת ריבית שקלית, והמדינה תתן לו את הנכס, אם הוא עדיין בידיה, או את שוויו לפי בחירתו; על תוספת הריבית יחולו הוראות חוק פסיקת ריבית והצמדה לעניין ריבית זו, בשינויים המחויבים".

(א) את הנכס, בקיזוז הוצאות המדינה;

(ב) את שוויו של הנכס כפי שהיה ביום העברתו לקניין המדינה, בתוספת ריבית שקלית, ובקיזוז הוצאות המדינה;

(2) אם הנכס היה נכס מקרקעין ואינו בידי המדינה – את אחד מאלה, לפי בחירתו:

(א) את שוויו של הנכס כפי שהיה ביום העברתו לקניין המדינה בתוספת ריבית שקלית, ובקיזוז הוצאות המדינה;

(ב) את התמורה שהתקבלה מהעברת הזכויות בנכס בקיזוז הוצאות המדינה, ואם השביחה המדינה את הנכס לפני מכירתו – בקיזוז ההוצאות שהוציאה בקשר להשבחת הנכס, והכול בתוספת ריבית שקלית;

(3) אם הנכס לא היה נכס מקרקעין, ואינו בידי המדינה – את שוויו של הנכס כפי שהיה ביום העברתו לקניין המדינה בתוספת ריבית שקלית, ובקיזוז הוצאות המדינה;

(4) בסעיף קטן זה, "הוצאות המדינה" – הוצאות שהוציאה המדינה לגבי נכס שהועבר לקניינה, כמפורט להלן:

(א) הוצאות הניהול כהגדרתן בסעיף 12, ששולמו לאפוטרופוס הכללי בעת העברת הנכס לקניין המדינה;

(ב) הוצאות שהוציאה המדינה לניהול הנכס, מיום שהועבר לקניינה, לרבות תשלומי החובה החלים על הנכס על פי כל דין;

(5) על תוספת ריבית שקלית כאמור בסעיף קטן זה יחולו הוראות חוק פסיקת ריבית והצמדה, בשינויים המחויבים.".

הוראת שעה

26. (א) בתקופה שעד תום שבע שנים מיום התחילה (בסעיף זה – תקופת הוראת השעה) יקראו את סעיף 15(ג3) לחוק האפוטרופוס הכללי כנוסחו בסעיף 25(2)(ה) לחוק זה כך שבמקום "25 שנים" יבוא "15 שנים".

דברי הסבר

סעיף 26 מוצע לקבוע כי לתקופה של שבע שנים, ההסדר שבסעיף 15(ג3) המוצע בעניין העברה לקניין המדינה של נכסי מקרקעין יאפשר לקצר את תקופת הניהול של נכסים כאמור ל־15 שנים במקום 25 שנים. מוצע להסמיך את שר המשפטים להאריך את התקופה האמורה בשלוש שנים נוספות.

לפי ההוראות שנקבעו בהוראת השעה, הליכי איתור מואצים התבצעו לאחר 25 שנים ושיעור בעלי הזכויות שאותרו במהלכם עומד על כ־78%, רובם מאותרים במהלך ביצוע הליכי איתור אלה. על כן, גם אם תקוצר התקופה ל־15 שנה, הליכי האיתור המואצים יתבצעו במשך אותו פרק זמן לקראת תום תקופת הניהול ולכן צפוי ששיעור דומה של בעלי זכויות יאותרו במהלך תקופה זו. יתרה מכך, ייתכן שההסדר המוצע יגדיל את היקף בעלי הזכויות המאותרים, שכן הליכי האיתור המואצים יתבצעו מוקדם יותר, תוך צמצום אובדן ראייתי והקלה על האיתור. יתרון נוסף הוא שהנכס יעבור לבעל הזכויות בשלב מוקדם יותר. לצד זאת, קיצור תקופת הניהול יביא לצמצום הוצאות ניכרות מכספי הציבור, הנובעות מעלויות ניהול הנכס על ידי האפוטרופוס הכללי במשך תקופה ארוכה יותר. יובהר כי לגבי נכסים המנוהלים כיום מעל ל־15 שנים, לא יהיה ניתן להעבירם למדינה אלא לאחר ביצוע הליכי איתור מואצים במשך שנה וחצי לפחות.

נוסף על כך, העברת נכסים לקניין המדינה תתרום להגדלת הכנסות המדינה, יהיה ניתן לממש את הפוטנציאל שלהם כאשר ינוהלו בידי מינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי במשרד האוצר, אשר לו המומחיות לניהול נכסים והשבחתם. קביעת משך זמן הניהול ל־15 שנים משמעה הקדמת העברות נכסים אלה, תוך הגדלת הכנסות המדינה בשל כך.

יוזכר כי כבר בחוק כנוסחו היום יש הסדר למתן שוויו של נכס מקרקעין לבעל הזכויות אם הוא יאותר לאחר שהנכס הועבר לקניין המדינה, ומוצע לקבוע הסדר מיטיב יותר מזה כמפורט לעיל.

(ב) שר המשפטים רשאי, בצו, להאריך את תקופת הוראת השעה בתקופות נוספות שלא יעלו על שלוש שנים במצטבר.

הוראת מעבר

27. על אף האמור בסעיפים קטנים (ג1), (ג2) או (ג3) של סעיף 15 לחוק האפוטרופוס הכללי כנוסחם בסעיף 25(2)(ג) עד (ה) לפרק זה, ניהל האפוטרופוס הכללי נכס ערב יום התחילה, במשך תקופה העולה על התקופה המפורטת באותם סעיפים קטנים, וטרם התחיל בביצוע הפעולות המנויות בסעיפים הקטנים האמורים הנדרשות לשם העברת הנכס לקניין המדינה, יתחיל בביצוע אותן פעולות במועדים כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) לעניין סעיף קטן 15(ג1) כנוסחו בסעיף 25(2)(ג) לחוק זה – בתוך שנה וחצי מיום התחילה;

(2) לעניין סעיף קטן 15(ג2) כנוסחו בסעיף 25(2)(ד) לחוק זה – בתוך שנה מיום התחילה;

(3) לעניין סעיף קטן 15(ג3) כנוסחו בסעיף קטן 25(2)(ה) לחוק זה – בתוך שנתיים מיום התחילה.

דברי הסבר

סעיף 27 כדי לתת מענה ולאפשר לאפוטרופוס הכללי להיערך להעברה לקניין המדינה של נכסים שבניהולו תקופה ארוכה יותר מהתקופה שנקבעה במסגרת התיקון של חוק זה ושבעקבותיו ניתן להעבירם לניהול המדינה, מוצע לקבוע כי האפוטרופוס הכללי יתחיל בביצוע פעולות האיתור שאותן הוא מחויב לבצע בטרם העברת נכס לקניין המדינה, בתוך התקופות האלה: שנה וחצי לפחות לפני המועד להעברת נכס מיטלטלין לקניין המדינה בהתאם לסעיף קטן 15(ג1); שנה לפחות לפני המועד להעברת נכס מיטלטלין בשווי נמוך מהסכום הנקוב בסעיף 7 לחוק לקניין המדינה בהתאם לסעיף קטן 15(ג2); ושנתיים לפחות לפני המועד להעברת נכס מקרקעין לקניין המדינה בהתאם לסעיף קטן 15(ג3). מדובר בתקופות שארוכות בחצי שנה מן התקופות שנקבעו לאותו עניין בחוק זה.

פרק ז': קידום התחרות בשוק מתן הערבויות

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים)

28. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016[39] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה ""נושא משרה"", בנותן שירותים פיננסיים" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (ביטוח), התשמ"א–1981[40];

"בעל רישיון נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית" – מי שבידו רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[41];";

(2) בסעיפים 87 ו־93(ג), בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

דברי הסבר

פרק ז'

כללי שוק הערבויות בישראל הוא שוק ריכוזי יחסית אשר בו פועלים בעיקר התאגידים הבנקאיים. אחד החסמים לפעילות גופים נוספים בשוק זה, ובכללם גופים חוץ־בנקאיים, הוא הוראות חוק המחייבות הגשת ערבות בנקאית בעניינים המוסדרים באותם חוקים. הגבלת הערבות לערבות בנקאית, ובכמה מקרים גם לערבות של מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981 (להלן – מבטח), מקנה יתרון לתאגידים הבנקאיים על פני גופים אחרים שרשאים אף הם להעמיד ערבות מתוקף רישיונם.

מרבית ההוראות העוסקות בהפקדת ערבויות, נחקקו עובר לחקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016 (להלן – חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים), שנועד להגביר את התחרות ולהכניס שחקנים נוספים שיתחרו מול המערכת הבנקאית, בין השאר גם בתחום מתן ערבות.

כיום, מלבד התאגידים הבנקאיים, רשאים גם הגופים האלה, במסגרת רישיונם, להעמיד ערבות: בעל רישיון למתן אשראי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, מבטח, וכן נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981. מדובר בגופים שמחזיקים ברישיון מטעם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ולעניין נותני שירותי תשלום בעלי חשיבות יציבותית – מטעם המפקח על הבנקים, לאחר הליך רישוי סדור ומעמיק, מפוקחים על ידם וכן כפופים לתשתית אסדרתית נרחבת שחלה עליהם בהיבטי יציבות, ניהול סיכונים, הגנות צרכניות ועוד.

הריכוזיות הקיימת כיום בשוק מגבילה את התחרות ומובילה להשתת עלויות על הציבור שנדרש לשאת בעמלות גבוהות, ולעיתים אף להעמיד הון משמעותי כנגד הנפקת הערבות על ידי נותן הערבות. על כן, מוצע לתקן את ההוראות העוסקות בהפקדת ערבות בנקאית הכלולות בדברי החקיקה הקבועים בפרק זה, כדי לקדם את התחרות בשוק ולאפשר העמדת ערבות גם מטעם גורמים המתחרים עם המערכת הבנקאית, באופן שיוביל להרחבת התחרות בין הגופים המספקים שירות של מתן ערבות, ויוזיל את עלויות מימון הערבויות לציבור.

סעיף 28 בסעיפים 87 וסעיף 93(ג) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016, נקבעה הוראה ולפיה בהשבת עירבון שהפקיד מפר תיווסף לעירבון ריבית והצמדה. הוראה זו, לפי אותם סעיפים, לא חלה על ערבות בנקאית, ולא תיווסף להחזר ריבית והצמדה. מוצע כי אם הוגשה ערבות מנותן ערבות אחר, גם היא, בדומה לערבות בנקאית, תוחזר בלי ריבית והצמדה.

[39] ס"ח התשע"ו, עמ' 1098; התשפ"ה, עמ' 187.

[40] ס"ח התשמ"א, עמ' 208; התשפ"ה, עמ' 161.

[41] ס"ח התשמ"א, עמ' 232; התשפ"ה, עמ' 1126.

תיקון חוק התכנון והבנייה

29. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[42], בסעיף 157א(ח)(1ב) –

(1) בפסקת משנה (א)(3) –

(א) בפסקאות משנה (א) ו־(ג), בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(ב) בפסקת משנה (ד), אחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן הערבות האחר";

(2) אחרי פסקת משנה (ב) יבוא:

"(ג) בפסקה זו –

"נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;".

תיקון חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות)

30. בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג–1993[43] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מפלגה" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

דברי הסבר

סעיף 29 בסעיף 157א(ח)(1ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965, בפסקת משנה (3)(א), נקבע כי אם ניתן צו על ידי שר הפנים לגבי שטח פלוני, לא יחולו הוראות הסעיף על חיבור לחשמל, למים או לטלפון של מבנה הנמצא באותו השטח אם המבקש צירף ערבות בנקאית לטובת הוועדה המקומית והרשות המקומית, להבטחת תשלום החיובים שהיה חב בהם לפי התכנית המוצעת אילו הייתה מוגשת בקשה להיתר למבנה שלגביו מבוקש החיבור, בסכום שיעריכו שמאי הוועדה וגזבר הרשות המקומית.

בפסקת משנה (א)(3)(ג) נקבע כי הערבות הבנקאית כאמור בפסקת משנה (א) תוצמד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בפסקת משנה (3)(ד) נקבע כי הערבות הבנקאית תחולט אם המבקש לא יגיש בקשה להיתר למבנה כאמור בפסקת משנה (2) או לא ישלם את מלוא החיובים לפי דרישה שתומצא לו בקשר עם מתן ההיתר למבנה בתוך ארבעה חודשים ממועד הוצאתה.

מוצע לקבוע כי הוראות הסעיף לא יחולו גם אם המבקש צירף ערבויות מנותני ערבות אחרים.

עוד מוצע להוסיף את האפשרות להפקדת ערבות מנותן ערבות אחר, ובכלל זה לתקן את פסקת משנה (3)(ג) כך שיוצמדו גם ערבויות של נותני ערבות אחרים למדד המחירים לצרכן, ואת פסקת משנה (3)(ד) שביחס אליה מוצע להוסיף כי גם ערבות מנותן ערבות אחר תחולט אם המבקש לא יגיש בקשה להיתר למבנה או לא ישלם את מלוא החיובים לפי הדרישה.

סעיף 30 בסעיף 13(א) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג–1993, נקבע כי תשולם מקדמה לסיעה, לרשימה, למועמד לראש מועצה אזורית או למועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות אם מסרו לשר כתב ערבות בנקאית, ובסעיף 14(א) נקבעה גם אפשרות לגבות את סכום

[42] ס"ח התשכ"ה עמ' 307; התשפ"ה עמ' 532.

[43] ס"ח התשנ"ג עמ' 146; התשפ"ה עמ' 474.

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 13(א), אחרי "כתב ערבות בנקאית" יבוא "או כתב ערבות מנותן ערבות אחר" ואחרי "הבנק" יבוא "או נותן הערבות האחר, לפי העניין";

(3) בסעיף 14 –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "כתב הערבות הבנקאית" יבוא "או מנותן הערבות האחר שנתן את כתב הערבות שלו, לפי העניין" ובמקום "(בחוק זה – הבנק הערב)" יבוא "(בחוק זה – הבנק הערב או נותן הערבות האחר הערב)";

(ב) בסעיפים קטנים (ב) עד (ה), בכל מקום, במקום "הבנק הערב" יבוא "הבנק הערב או נותן הערבות האחר הערב";

(4) בסעיף 23(י), אחרי "הבנק הערב" יבוא "הבנק הערב או נותן הערבות האחר הערב" ואחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן הערבות האחר, לפי העניין".

תיקון חוק השקעות משותפות בנאמנות

31. בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד–1994[44] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "נושא משרה" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981";

(2) בסעיפים 9(א)(3) ו־13(א)(3), בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

דברי הסבר

המקדמה מן הבנק שנתן את הערבות הבנקאית. מוצע לתקן את הסעיף כך שיתאפשר למסור גם ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 23(י) קובע שכל סכום שיש להחזירו לאוצר המדינה לפי סעיפים קטנים (ז)(1) ו־(ח), יגבה השר מן הבנק הערב. מוצע לתקן את הסעיף כך שיתאפשר לגבות את החסר גם ממי שנתנו ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 31 בהוראות סעיפים 9(א)(3) ו־13(א)(3) לחוק השקעות משותפות בנאמנות התשנ"ד–1994 נקבע כי חברה לא תשמש נאמן לקרן, אלא אם כן אושרה בידי יושב ראש הרשות, לאחר שראה כי התקיימו בחברה ההוראות המנויות בסעיף, שאחת מההוראות היא שיש לחברה ביטוח, ערבות בנקאית, פיקדון או ניירות ערך בסכומים, בשיעורים ובתנאים שקבע שר האוצר.

מוצע לתקן את הסעיפים האמורים כך שחברה תוכל להפקיד גם ערבות מנותן ערבות אחר.

[44] ס"ח התשנ"ד, עמ' 308; התשפ"ד, עמ' 990.

תיקון חוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, שיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות

32. בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה–1995[45] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "נושא משרה" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיפים 7(ב1)(4) ו־(ג)(4), 8(ב)(5) ו־20ג(א) ובתוספת השנייה בחלק א', בפרט 15, בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

תיקון חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום

33. בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023[46], בסעיף 24(ד)(1), במקום "או של גוף מוסדי" יבוא "או של גוף מוסדי, בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי או בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי".

תיקון חוק מס רכוש וקרן פיצויים

34. בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א–1961[47], בסעיף 54(א), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ובסופו יבוא "לעניין זה, "נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

דברי הסבר

סעיף 32 הוראות סעיף 7(ב1)(4) ו־(ג)(4) לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, שיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה–1995, קובעות כי רשות ניירות ערך (בפרק זה – הרשות) תעניק רישיון יועץ, למבקש שהוא אגודת פיקדון ואשראי או חברה, אם לאגודה או לחברה יש ביטוח, או ערבות בנקאית, או פיקדון, או ניירות ערך בסכומים, בשיעורים ובתנאים שייקבעו בתקנות.

סעיף 8(ב)(1) לחוק האמור קובע כי הרשות תעניק רישיון מנהל תיקים למבקש שהוא חברה אם החברה עונה על התנאים המנויים לעיל, וכן מתקיימים תנאים נוספים. עוד נקבע בסעיף 20ג(א), כי תאגיד מורשה לא יעסוק בעיסוק נושא הרישיון, בעת שאינו עומד, בין השאר, בתנאים ובסכומים שנקבעו לעניין ערבות בנקאית. מוצע לתקן את הסעיפים האמורים ולאפשר להעמיד גם ערבות מנותן ערבות אחר. כמו כן מוצע, לתקן את סעיף (15) לחלק א' לתוספת השנייה לחוק האמור, ולאפשר להטיל עיצום גם על גורם שעסק בעיסוק נושא הרישיון בעת שלא עמד בתנאים שנקבעו לעניין ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 33 בסעיף 24(ד)(1) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023, נקבע כי רשות ניירות ערך רשאית להתיר לחברת תשלומים שלא להחזיק או להשקיע את הכספים שהתקבלו מלקוחותיה או בעבורם לשם מתן שירותי תשלום, כולם או חלקם, בחשבון ייעודי, ובלבד שחברת התשלומים עשתה ביטוח לטובת לקוחותיה או המציאה, לטובת לקוחותיה, ערבות של תאגיד בנקאי או של גוף מוסדי על הכספים כאמור להבטחת מלוא כספי הלקוחות שאינם מוחזקים או מושקעים בחשבון ייעודי להנחת דעתה של הרשות ובהתאם להוראות שקבעה לפי סעיף קטן (ח), בין השאר, במקרה של הליכי חדלות פירעון או פירוק בעניינה של חברת התשלומים.

מוצע כי נוסף על ביטוח או ערבות של תאגיד בנקאי או גוף מוסדי, כתנאי למתן היתר לחברת תשלומים שלא להחזיק או להשקיע את הכספים שהתקבלו מלקוחותיה או בעבורם לשם מתן שירותי תשלום, כולם או חלקם, בחשבון ייעודי, יהיה ניתן להעמיד ערבות מנותן ערבות אחר בהתאם להנחת דעתה של הרשות ובכפוף להוראותיה.

סעיף 34 בסעיף 54(א) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א–1961, נקבע כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל פעולה בקרקע לפני שיומצא אישור מהמנהל על תשלום המס המגיע מבעל הקרקע; ובקרקע המועברת – לרבות תשלום המס שמועדי תשלומו לאותה שנת מס,

[45] ס"ח התשנ"ה, עמ' 416; התשפ"ד, עמ' 993.

[46] ס"ח התשפ"ג, עמ' 306; התשפ"ד, עמ' 2660.

[47] ס"ח התשכ"א, עמ' 100; התשפ"ה, עמ' 760.

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981."

תיקון חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה)

35. בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג–1963[48], בסעיף 16(א)(2), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ובסופו יבוא "לעניין זה, "נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;".

תיקון חוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב

36. בחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו–2016[49] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מתווך בייבוא אישי" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

דברי הסבר

כמפורט בסעיף 20, טרם הגיעו, ובלבד שהוראה זו לא תחול על סכום המס השנוי במחלוקת ושהוגש לגביו ערר לפי סעיף 27, אם המציא בעל הקרקע ערבות בנקאית או ערבות אחרת שקבע המנהל להבטחת תשלום המס שהוא עשוי להתחייב בו.

מוצע שנוסף על ערבות בנקאית, ניתן יהיה להעמיד גם ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 35 בסעיף 16(א)(2) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג–1963, נקבע כי מכירת זכות במקרקעין לא תירשם בפנקס המקרקעין, אלא אם כן המנהל כהגדרתו בחוק האמור אישר שהיא פטורה ממס או ששולם המס המגיע על פי שומה שנעשתה לפי הוראות סעיף 78(ב)(1) או (2); ואם לא נעשתה שומה כאמור, תירשם המכירה אם ניתנה ערבות בנקאית או ערובה אחרת להנחת דעתו של המנהל, לגבי ההפרש שבין 20% מהתמורה לבין המס ששולם לפי השומה העצמית, להבטחת תשלום המס שיגיע, ובתנאים נוספים הקבועים בחוק.

מוצע לקבוע שפרט לערבות בנקאית, כתנאי לרישום בפנקס המקרקעין במקרים המפורטים לעיל, יהיה ניתן להעמיד גם ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 36 בסעיף 56(ב)(2) לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו–2016, נקבע כי יבואן מסחרי נדרש לדווח למנהל על כל אירוע שעלול, לדעת רואה חשבון, להביא לירידה בהון העצמי הנדרש ממנו לפי חוק זה או לפגיעה בעיקרון עסק חי; חלה ירידה בהון העצמי כאמור, רשאי המנהל לאפשר לו להשלים את ההון העצמי המזערי הנדרש בתוך 30 ימי עבודה ממועד הדיווח, או להעמיד ערבות בנקאית או ערבות ממבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981, בגובה ההון העצמי הנדרש עד להשלמת ההון העצמי. זאת ועוד הוראות סעיף 81 לחוק האמור קובעות כי משווק רכב המוכר רכב שמחירו עולה על 50,000 שקלים חדשים או על סכום שקבע השר לפי סעיף קטן (ח), לא יקבל מהקונה תשלום העולה על 20 אחוזים ממחיר הרכב, אלא אם כן מסר את הרכב לקונה או רשם אותו על שם הקונה, ואם לא עשה כן – יידע את הקונה, טרם ההתקשרות בעסקה, על זכותו לקבל ערבות בנקאית מהמשווק, בהתאם להוראות הסעיף.

מוצע לאפשר בשני הסעיפים האמורים גם העמדת ערבות מנותן ערבות אחר וכן לתקן את סעיף העיצום הכספי המוטל על הפרת סעיף 81 בהתאם לכך.

[48] ס"ח התשכ"ג, עמ' 156; התשפ"ה, עמ' 394.

[49] ס"ח התשע"ו, עמ' 970; התשפ"ה, עמ' 796.

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 56(ב)(2), במקום "או ערבות ממבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(3) בסעיף 81, בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר". ואחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן הערבות האחר";

(4) בסעיף 203(7)(ד), במקום "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

תיקון פקודת התעבורה

37. בפקודת התעבורה[50] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "נהג חדש צעיר" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 14ח(ב)(8), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ואחרי "לסכום הערבות הבנקאית" יבוא "או לסכום הערבות מנותן הערבות האחר, לפי העניין";

(3) בסעיפים 14יג(א), 14יד ו־14יח(3), בכל מקום, אחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן הערבות האחר".

דברי הסבר

סעיף 37 הוראות סעיף 14ח לפקודת התעבורה קובעות אסדרה למתן רישיון לקו שירות למוניות וכן קו שירות מותאם ביקוש למוניות. הסעיף כולל את התנאים למתן רישיון ובכלל זה כי המבקש הפקיד ערבות בנקאית עצמאית בתנאים הקבועים בסעיף.

מוצע לתקן את הוראות הסעיף כך שיהיה ניתן להפקיד מלבד לערבות בנקאית גם ערבות מנותן ערבות אחר. בהתאמה, מוצע לתקן את סעיף 14יד(א) לפקודה האמורה, המסמיכה את המפקח על התעבורה לחלט ערבויות שניתנו בקשר עם רישיונות אלה, כך שיהיה מוסמך לחלט גם ערבות מנותן ערבות אחר. עוד מוצע לתקן את סעיף 14יד לפקודה האמורה, כך שנוסף על עדכון ופרסום סכומי הערבות הבנקאית הנקובים בסעיף האמור, יעודכנו ויפורסמו גם סכומי הערבויות ביחס לערבות מנותן ערבות אחר. מוצע גם לתקן את סעיף 14יח(3) לפקודה האמורה, כך שנוסף על נוסח הערבות הבנקאית שיש להפקיד לפי הוראות הסעיף האמור, שר התחבורה יוסמך לקבוע הוראות גם בנוגע לנוסח ערבות מנותן ערבות אחר.

[50] דיני מדינת ישראל נוסח חדש 7, עמ' 173; התשפ"ה, עמ' 214.

תיקון חוק הספנות (כלי שיט)

38. בחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך–1960[51], בסעיף 32(ג) ו־(ד), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ובסופו יבוא "לעניין זה, "נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981."

תיקון פקודת המכס

39. בפקודת המכס [נוסח חדש][52], בסעיף 200א –

(1) בסעיף קטן (א)(3), אחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן ערבות אחר";

(2) בסעיף קטן (ג), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(3) אחרי סעיף קטן (ו) יבוא:

"(ז) בסעיף זה, "נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981."

דברי הסבר

סעיף 38 הוראות סעיפים 31 ו־32 לחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך–1960, עוסקות במקרה שבו הוסב כלי שיט לאדם שאינו כשיר, או אז יוקנה חלקו של אדם כאמור לבית משפט. עוד קבועים בסעיף 32 הסדרים להעברת חלקו של נסב שאינו כשיר לצד ג'. כאשר בהתאם להוראות סעיף 32(ג) ו־(ד) נדרש הנעבר בין השאר, להפקדת ערבות בנקאית.

מוצע לקבוע כי פרט לערבות הבנקאית יהיה רשאי הנעבר ("בעל ההיתר") להפקיד גם ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 39 בסעיף 200א לפקודת המכס הוסמך המנהל כהגדרתו בפקודה האמורה לנקוט פעולות אם מצא כי קיימת לכאורה הפרת זכות יוצרים, הפרת זכות בסימן מסחר או הפרת זכות בעיצוב רשום בטובין המגיעים אליו ולעכבם. כמו כן קובע הסעיף האמור את מנגנון העיכוב ובכלל זה קובע כי בעל זכות יפקיד ערבות בנקאית לצורך כיסוי הוצאות הקשורות בעיכוב או בנזק שייגרם בגינו.

מוצע לתקן את הסעיף כך שמלבד הערבות הבנקאית יהיה ניתן להעמיד גם ערבות מנותן ערבות אחר.

[51] ס"ח התש"ך, עמ' 70; התשס"ד, עמ' 465.

[52] דיני מדינת ישראל נוסח חדש 3, עמ' 39; התשפ"ד, עמ' 477.

תיקון חוק השכירות והשאילה

40. בחוק השכירות והשאילה, התשל"א–1971[53], בסעיף 25י –

(1) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) בסעיף זה –

"נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;

"ערובה" – ערובה לשם הבטחת חיובי השוכר הנובעים מחוזה השכירות למגורים.";

(2) בסעיף קטן (ב), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

תיקון חוק ההוצאה לפועל

41. בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967[54], בסעיף 5א(ה), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ובסופו יבוא "לעניין זה, "נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981".

דברי הסבר

סעיף 40 בסעיף 25י(ב) לחוק השכירות והשאילה, התשל"א–1971, נקבעו מגבלות על סכומי ערובה המשמשים להבטחת חיובי השוכר הנובעים מחוזה שכירות למגורים, לרבות כערבות בנקאית.

מוצע לתקן את סעיף 25י האמור ולהבהיר כי האמור בסעיף יחול גם ביחס לערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 41 בסעיף 5 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז–1967, הוסמך מנהל לשכת ההוצאה לפועל להטיל על פקיד בית משפט או על אדם אחר תפקידים שבתחום סמכותו, שאחד מתנאים אלה הוא שאדם זה יהיה בעל אישור של ועדת האישורים שמונתה בהתאם להוראות סעיף 5א לחוק האמור.

כדי לקבל אישור מאת ועדת האישורים על מבקש האישור לעמוד בתנאים הקבועים בסעיף ובין השאר בדרישות שקבע שר המשפטים לעניין עשיית ביטוח או מתן ערבות בנקאית, לשם כיסוי נזקים העלולים להיגרם על ידו במהלך ביצוע תפקידו. מוצע לתקן את סעיף 5א(ה) כך שמלבד מתן ערבות בנקאית, יהיה ניתן להעמיד גם ערבות מנותן ערבות אחר.

[53] ס"ח התשל"א, עמ' 160; התשפ"ג, עמ' 21.

[54] ס"ח התשכ"ז, עמ' 116; התשפ"ה, עמ' 387.

תיקון חוק המפלגות

42. בחוק המפלגות, התשנ"ב–1992[55] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "חוק המימון" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 28לו, בסעיף קטן (ו) –

(א) בפסקה (1), אחרי "כתב ערבות בנקאית עצמאית" יבוא "או כתב ערבות עצמאית מנותן ערבות אחר", אחרי "התחייבות הבנק" יבוא "או נותן הערבות האחר", במקום "(בסימן זה "ערבות בנקאית)" יבוא "(בסימן זה "ערבות בנקאית או ערבות מנותן ערבות אחר)" ואחרי "סכום הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן ערבות אחר";

(ב) בפסקה (2) –

(1) בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ואחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן ערבות אחר";

(2) אחרי ההגדרה "יתרת החוב" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981";

דברי הסבר

סעיף 42 בהתאם להוראות סעיף 28לו לחוק המפלגות, התשנ"ב–1992, מועמד בבחירות מקדימות מזכות שאינו מועמד זכאי, יהיה רשאי לקבל הלוואה מאוצר המדינה, וכן את התנאים למתן הלוואה כאמור הכוללים, בין השאר, העמדת ערבות בנקאית.

מוצע לתקן את סעיף קטן (ו) של הסעיף האמור, כך שמועמד יהיה רשאי להעמיד גם ערבות מנותן ערבות אחר לשם קבלת הלוואה מאוצר המדינה. בהתאם לכך מוצע לתקן את סעיף 28לז(ה) הקובע את אופן השבת הערבות, כך שיחול גם על ערבות מנותן ערבות אחר.

[55] ס"ח התשנ"ב, עמ' 190; התשפ"ד, עמ' 168.

(ג) בפסקאות (3) ו־(4), בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ואחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן ערבות אחר";

(3) בסעיף 28לז(ה), אחרי "והערבות בבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן ערבות אחר".

תיקון חוק עוולות מסחריות

43. בחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט–1999[56], בסעיף 19(א), אחרי "בערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר", ובסופו יבוא "לעניין זה, "נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981".

תיקון חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה

44. בחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב–1972[57], בסעיף 19(א1), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר", במקום "המפקח" יבוא "הממונה או המפקח על הבנקים, לפי העניין" ובמקום "בסעיף קטן זה, "מבטח", "הממונה" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981" יבוא "בסעיף קטן זה –

"מבטח", "הממונה" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981."

תיקון חוק חתימה אלקטרונית

45. בחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א–2001[58] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מרשם" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

דברי הסבר

סעיף 43 מוצע לתקן את סעיף 19(א) לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט–1999, כך שמלבד הפקדת ערבות בנקאית או מזומן כעירבון לצורך מתן צו זמני על ידי בית המשפט, יהיה ניתן להפקיד כעירבון גם ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 44 מוצע לתקן את סעיף 19(א1) לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב–1972, כך שמלבד הפקדת ערבות בנקאית או ערובה אחרת, כתנאי למתן רישיון לאדם לקיים משרד לשירותי שמירה או לארגן שירותי שמירה, יהיה ניתן להפקיד כעירבון גם ערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 45 מוצע לתקן את סעיף 11(א)(3) לחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א–2001, כך שיובהר שמלבד הפקדת ערבות בנקאית או ערובה אחרת, כתנאי לרישום במרשם גורם מאשר, יהיה ניתן להפקיד גם ערבות מנותן ערבות אחר. בהתאמה, מוצע לתקן את סעיף 24(א)(4) לחוק

[56] ס"ח התשנ"ט, עמ' 146; התשע"ט, עמ' 252.

[57] ס"ח התשל"ב, עמ' 90; התשפ"ג, עמ' 22.

[58] ס"ח התשס"א, עמ' 210; התשפ"ה, עמ' 2362.

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיפים 11(א)(3) ו־24(א)(4), בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

תיקון חוק מימון מפלגות

46. בחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973[59] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מאגר מידע" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 4 –

(א) בסעיף קטן (א1), אחרי "כתב ערבות בנקאית עצמאית" יבוא "או כתב ערבות עצמאית מנותן ערבות אחר", אחרי "כתב הערבות הבנקאית" יבוא "או כתב הערבות מנותן הערבות האחר" ואחרי "הבנק" יבוא "או נותן הערבות האחר";

(ב) בסעיף קטן (א2), אחרי "כתב ערבות בנקאית" יבוא "או כתב ערבות מנותן ערבות אחר";

(ג) בסעיף קטן (ג1), אחרי "הערבות הבנקאית" יבוא "או הערבות מנותן הערבות האחר";

(ד) בסעיף קטן (ג2), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(ה) בסעיף 7ב(ד), במקום "ערבות בנקאית או אחרת" יבוא "ערבות בנקאית, ערבות מנותן ערבות אחר או ערבות אחרת".

דברי הסבר

האמור, כך שמלבד קביעת הוראות לעניין ביטוח, ערבות בנקאית או ערובה אחרת אשר שר המשפטים רשאי להתקין תקנות בעניינן, יהיה ניתן לקבוע הוראות דומות גם בנוגע לערבות מנותן ערבות אחר.

סעיף 46 מוצע לתקן את סעיפים 4(א1) ו־4(א2) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג–1973, כך שמלבד הפקדת ערבות בנקאית עצמאית כתנאי להגשת בקשת מקדמה על ידי סיעה המונה פחות מעשרה חברי כנסת או להגשת מקדמה על ידי רשימת מועמדים, לפי העניין, יהיה ניתן להפקיד גם ערבות מנותן ערבות אחר. בהתאם לכך, מוצע לתקן כך שכל הוראות הסעיף האמור הנוגעות לערבות בנקאית יחולו גם על ערבות מנותן ערבות אחר. בנוסף מוצע לתקן את סעיף 7ב(ד) לחוק האמור, כך שמלבד ערבות בנקאית או ערבות אחרת שזכאית מפלגה או סיעה לקבל בהתאם להנחיות שקבע מבקר המדינה, היא תהיה זכאית גם לקבל ערבות מנותן ערבות אחר.

[59] ס"ח התשל"ג, עמ' 52; התשפ"ד, עמ' 158.

תיקון חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות)

47. בחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה–1974[60] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "מימון לפרויקט בנייה" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 2(1), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר" ובמקום הסיפה החל במילים "השר, בהסכמת המפקח על הבנקים" יבוא "השר, בהסכמת אחד מאלה, לפי העניין, רשאי לקבוע לעניין זה את נוסח הערבות הבנקאית או הערבות מנותן ערבות אחר:

(א) לעניין ערבות בנקאית או ערבות מנותן שירותי תשלום יציבותי – בהסכמת המפקח על הבנקים;

(ב) לעניין ערבות מבעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, או מבטח – בהסכמת הממונה על שוק ההון;";

(3) בסעיף 2ג –

(1) בסעיף קטן (ב) ברישה, במקום "לתאגיד בנקאי או למבטח" יבוא "לתאגיד בנקאי או לנותן ערבות אחר";

(2) אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) ממועד הוצאת ערבות ראשונה, אם ניתנה מנותן ערבות אחר שאינו מבטח כאמור בפסקה (3);";

(3) בסעיף קטן (ג), במקום "למבטח" יבוא "לנותן הערבות האחר", במקום "המבטח" יבוא "נותן הערבות האחר" ובמקום "מהתאגיד הבנקאי או המבטח" יבוא "מהתאגיד הבנקאי או מנותן הערבות האחר";

(4) בסעיף 3א(ב), במקום "והמבטח" יבוא "ונותן הערבות האחר";

(5) בסעיף 3ב –

(א) בסעיף קטן (ד), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

דברי הסבר

סעיף 47 מוצע לתקן את סעיפים 2(1) ו־2ג(א) לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה–1974, כך שמלבד ערבות בנקאית להבטחת כספי רוכשי הדירות, כתנאי לקבלת כספים מקונה לידי מוכר על חשבון מחיר הדירה על סכום העולה על שבעה אחוזים מהתמורה, תיווסף גם ערבות מנותן ערבות אחר, וכל הוראות הסעיפים האמורים הנוגעות לערבות בנקאית יחולו בהתאם גם עליה. עוד מוצע לתקן את סעיף 3ב(ד) ו־(ה) לחוק האמור, כך שמלבד המצאת ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח בעקבות תשלום באמצעות פנקס שוברים, יהיה ניתן להמציא גם ערבות מנותן ערבות אחר. כמו כן מוצע לתקן את סעיף 2ג3 לחוק האמור, כך שמלבד ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח בהגדרה "בטוחה", תיווסף גם ערבות מנותן ערבות אחר. בהתאמה מוצע לתקן את סעיפי העבירות והעיצומים הכספיים המפנים לסעיפים אלה.

[60] ס"ח התשל"ה, עמ' 14; התשפ"ה, עמ' 1026.

(ב) בסעיף קטן (ה), אחרי "או פוליסת ביטוח" יבוא "וכן נותן ערבות אחר שאינו תאגיד מלווה";

(6) בסעיף 3ג3 –

(א) בסעיף קטן (א), בהגדרה "בטוחה", אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(ב) בסעיף קטן (ב), בכל מקום, במקום "התאגיד הבנקאי או המבטח" יבוא "התאגיד הבנקאי, נותן הערבות האחר או המבטח";

(7) בסעיף 3ד –

(א) בסעיף קטן (ד), במקום "לתאגיד הבנקאי" יבוא "לתאגיד בנקאי או לנותן שירותי אשראי יציבותי";

(ב) בסעיף קטן (ה), "במקום "למבטח" יבוא "למבטח, לבעל רישיון למתן אשראי או לבעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי";

(8) בסעיף 4(ג)(2), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(9) בסעיף 4ב(ב) –

(א) ברישה, במקום "או מבטח" יבוא "או נותן ערבות אחר", אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(ב) בפסקה (2), אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר";

(10) בסעיף 4יד –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "תאגיד בנקאי" יבוא "או נותן שירותי אשראי יציבותי";

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "מבטח" יבוא "מבטח, בעל רישיון למתן אשראי או בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי".

תיקון חוק הדיור המוגן

48. בחוק הדיור המוגן, התשע"ב–2012[61] –

(1) בסעיף 27א, אחרי ההגדרה "מבטח" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיף 27א(א), במקום "ערבות בנקאית מאת מבטח או תאגיד בנקאי" יבוא "ערבות בנקאית או ערבות מנותן ערבות אחר";

דברי הסבר

סעיף 48 מוצע לתקן את סעיפים 27א(א) ו־27ב(א)(1) לחוק הדיור המוגן, התשע"ב–2012, כך שמלבד ערבות בנקאית וערבות של מבטח, כחלק מהערבויות שנדרש בעל הרישיון להפעלת בית דיור מוגן למסור למי ששילם לו כספי פיקדון בעבור דייר, יהיה ניתן למסור גם ערבות מנותן ערבות אחר.

[61] ס"ח התשע"ב, עמ' 426; התשפ"ה, עמ' 3282.

(3) בסעיף 27ב(א)(1), במקום "ערבות בנקאית מאת מבטח או תאגיד בנקאי" יבוא "ערבות בנקאית או ערבות מנותן ערבות אחר".

תיקון חוק הגנת הצרכן

49. בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981[62] –

(1) בסעיף 1, אחרי ההגדרה "משרד הרווחה" יבוא:

""נותן ערבות אחר" – בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית או מבטח; לעניין הגדרה זו –

"מבטח" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981;

"רישיון למתן אשראי", "רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016;

"רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981;";

(2) בסעיפים 22יט ו־22כב(ג), בכל מקום, אחרי "ערבות בנקאית" יבוא "או ערבות מנותן ערבות אחר".

פרק ז' – תחילה

50. תחילתו של פרק זה שישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה.

דברי הסבר

סעיף 49 בפרק ג' לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981, נקבעו הוראות לעניין הגשת כתב התחייבות ועירבון מתאים על ידי עוסק. בסעיף 22יט לאותו חוק נקבע כי העירבון שהפקיד מפר יושב לו לאחר שיעמוד בתנאי כתב ההתחייבות בתוספת ריבית והצמדה; וזאת למעט אם העירבון הוא ערבות בנקאית. הוראה דומה, בנסיבות אחרות, קבועה בסעיף 22כב(ג) לחוק. מוצע לתקן את הסעיפים האמורים כך שגם לגבי החזר ערבויות שנתן נותן ערבות אחר לא ייווספו ריבית והצמדה.

סעיף 50 בימים אלה מתבצע ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר עדכון להרחבה והעמקה של התשתית האסדרתית החלה על בעלי רישיון מתן אשראי ובעלי רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי לצורך מתן אפשרות להנפיק ערבויות בין השאר בנוגע להיבטי יציבות והעמדת הון עצמי, ניהול סיכונים ודיווחים לממונה. השלמת העדכון תאפשר בצורה מיטבית את השתתפותם בהנפקת הערבויות לאחר אישור תיקוני החקיקה המוצעים בפרק זה. לכן, כדי להשלים את העדכון האמור, מוצע לקבוע כי תיקוני החקיקה המוצעים בפרק זה ייכנסו לתוקף שישה חודשים לאחר תחילתו של חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו–2026.

[62] ס"ח התשמ"א 248, התשפ"ה 8414.

פרק ח': חברות ממשלתיות ביטחוניות־תחרותיות

תיקון חוק החברות הממשלתיות

51. בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[63] –

(1) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "חברה ממשלתית" יבוא:

""חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית" – חברה ממשלתית שמתקיימים לגביה כל אלה:

(1) שר הביטחון הוא אחד השרים האחראיים על ענייניה לפי חוק זה;

(2) ממוצע שיעור הכנסותיה השנתיות שמקורן במכירות מחוץ לישראל, לפי הדוח הכספי השנתי האחרון שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי חשבונאות מקובלים החלים עליה ושני הדוחות שקדמו לו, הוא לפחות ארבעים אחוזים;

(3) סכום הכנסותיה בכל אחת מן השנים שלגביהן הוגשו הדוחות האמורים בפסקה (2), עולה על חמישה מיליארד שקלים חדשים;";

(ב) אחרי ההגדרה "חברת בת ממשלתית" יבוא:

""חברת בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית" – חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית, בידי חברת בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית או בידי חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית יחד עם חברת בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית;";

דברי הסבר

פרק ח'

סעיף 51 החברות הממשלתיות הביטחוניות־תחרותיות הן חברות עסקיות וטכנולוגיות מובהקות, הפועלות בשווקים דינמיים ותחרותיים בארץ ובעולם. בעשורים האחרונים השוק הביטחוני העולמי מאופיין במיזוגים, ברכישת חברות ובמיזמים משותפים, אשר יצרו חברות ענק בעלות משאבים בהיקף נרחב מזה של החברות הממשלתיות הביטחוניות־תחרותיות בארץ. גודלן של חברות אלה מאפשר יכולת השקעה רחבה והצעת פתרונות כוללים. מגמה זו מחריפה את התחרות בשוק זה ומקשה על התנהלות החברות הממשלתיות הביטחוניות־תחרותיות הישראליות. לצד זאת, מדינות רבות שואפות להפחית תלות בספקים זרים, תוך פיתוח תשתיות ייצור מקומיות. דוגמאות לכך הן Make In India בהודו ו־America First בארה"ב. כמו כן, הסכמי אברהם פתחו שווקים חדשים, ודרישת השווקים היא לעיתים הקמת תשתיות תאגידיות מקומיות במדינות היעד.

פעילות חברה ביטחונית־תחרותית בשוק המתאפיין במיזוגים ורכישות דורשת מהירות תפעולית וגמישות עסקית כדי שלא תיפגע פעילותה השוטפת. הסביבה שבה פועלות החברות הממשלתיות הביטחוניות־תחרותיות, הן בשוק הצבאי־ביטחוני והן בשוק האזרחי, מתאפיינת כאמור בתחרות רבה. הרגולציה כיום יוצרת הימשכות תהליכים אשר מובילים להקצאת משאבים ניהוליים רבים, לעיתים היא לא יעילה, מגדילה את העלות האלטרנטיבית של ההזדמנויות העסקיות ומייצרת פער תחרותי מול חברות פרטיות גמישות יותר. בדוח מבקר המדינה "תהליכי אישור הקמת חברות ורכישת מניות בחברות קיימות על ידי חברות ממשלתיות ביטחוניות" מיום ו' באדר ב' התשפ"ב (9 במרץ 2022) צוין כי "מומלץ כי רשות החברות ומשרד הביטחון יבדקו בהתאם לתנאי השוק המשתנים את הצורך בייזום החלטת ממשלה נוספת בנושא הקמת חברות ורכש מניות בחברות קיימות או בייזום תיקונים נוספים לחוק החברות הממשלתיות, ויפעלו למתן ההקלות ככל הנדרש".

[63] ס"ח התשל"ה, עמ' 132; התשפ"ה, עמ' 387.

(2) בסעיף 59(א), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) על אף האמור בפסקה (3), לעניין הדירקטורים בחברת חוץ שאילו הייתה חברה ישראלית הייתה חברת בת ממשלתית – סעיפים 17, 17א, 18א עד 23 ו־57(3), במידה שאין בהם סתירה למסמכי היסוד של החברה או לחוקי הארץ שבה הואגדה;

(5) על אף האמור בפסקה (4), לעניין מינוי דירקטור מקרב עובדי חברת האם ומטעמה בחברת חוץ, שאילו הוקמה בישראל הייתה חברת בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית, שאינו מקבל גמול נוסף בגין כהונה זו, יחול סעיף 57(3) בשינוי זה: הסמכות למינוי תהיה בידי דירקטוריון חברת האם לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בלבד."

דברי הסבר

בהתאם לאמור לעיל מוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות), ולהגדיר "חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית"; חברה כאמור תוגדר כחברה ממשלתית שעומדת בשלושת התנאים האלה:

(1) שר הביטחון הוא אחד מהשרים שאחראיים על ענייניה לפי חוק החברות הממשלתיות;

(2) ממוצע שיעור הכנסותיה השנתיות שמקורן במכירות מחוץ לישראל, לפי הדוח הכספי השנתי האחרון שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי חשבונאות מקובלים החלים עליה ושני הדוחות שקדמו לו, הוא לפחות ארבעים אחוזים;

(3) סכום הכנסותיה בכל אחת מן השנים שלגביהן הוגשו הדוחות האמורים לעיל עולה על חמישה מיליארד שקלים חדשים.

כמו כן מוצע להוסיף את ההגדרה "חברת בת ממשלתית־תחרותית", שתוגדר כחברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה, הם בידי חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית, בידי חברת בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית, או בידי חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית יחד עם חברת־בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית.

נוסף על כך מוצע לתקן את סעיף 59(א) לחוק החברות הממשלתיות הקובע הוראות שיחולו על חברת חוץ שהואגדה מחוץ לישראל כדלהלן:

תחילה מוצע לבצע תיקון מבהיר, המעגן את המצב הקיים, ולפיו לגבי מינוי דירקטורים בחברת חוץ שאילו הייתה חברה ישראלית הייתה חברת בת ממשלתית, יחול ההסדר הקבוע בסעיף 57(3) לחוק החברות הממשלתיות, כך שדירקטור בחברת בת מטעם חברת־האם יתמנה בידי הדירקטוריון של חברת־האם באישור השרים ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.

נוסף על כך, מוצע לקבוע הסדר ייחודי לגבי חברת חוץ שאילו הוקמה בישראל הייתה חברת־בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית. לגבי חברה כאמור, מוצע לקבוע כי מינוי דירקטורים מקרב עובדי חברת האם ומטעמה, שאינם מקבלים גמול נוסף בגין כהונה זו, יהיה על ידי דירקטוריון החברה האם לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בלבד. כיום מינוי דירקטורים בחברות חוץ, גם אם הן ביטחוניות־תחרותיות, כרוך בהליך מורכב שאף דורש את אישור השרים הרלוונטיים. נוכח אופיין של חברות ביטחוניות תחרותיות, וכדי להקל על מינוי עובדי חברת האם בחברת הבת, שהם מינויים מקצועיים הנדרשים לתפקוד התקין של קבוצת החברות, מוצע להקל בהליכי המינוי ובעניין הדירקטורים העומדים בקריטריונים ובתנאים כאמור, כך שיהיה ניתן לבצע את המינוי בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים ובלא צורך באישורים נוספים. לעניין זה יובהר כי הבדיקה אם חברה ממשלתית עומדת בתנאים להיות חברה ממשלתית ביטחונית־תחרותית בהתאם להוראות ההגדרה המוצעת, תיבחן נכון למועד שבו החברה האמורה מבקשת למנות דירקטור בחברת בת ממשלתית ביטחונית־תחרותית שהיא חברת חוץ (בהתאם לפרקטיקה הנהוגה היום שעל פיה הוועדה שמונתה לפי סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות בוחנת טרם המלצתה את המסמכים הדרושים). עוד יובהר כי דירקטורים שמונו בהתאם להסדר המוצע יכהנו עד תום הכהונה אף אם חברת האם הפסיקה לעמוד בתנאים האמורים בהגדרה המוצעת.

פרק ט': קידום התחרות בשוק הבנקאות

תיקון חוק הבנקאות (רישוי)

52. בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[64] (בפרק זה – חוק הבנקאות (רישוי)) –

(1) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "אשראי לזמן ארוך" יבוא:

דברי הסבר

כללי פרק זה כולל תיקוני חקיקה שנועדו לקדם את התחרות במערכת הבנקאית בישראל בכלל ובשירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי הכולל משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים (להלן – המגזר הקמעונאי) בפרט. המערכת הבנקאית מהווה רכיב מרכזי וחיוני בפעילותו התקינה של המשק הישראלי ובמיוחד בפעילות המגזר הקמעונאי, שבו היא המקור העיקרי של שירותים פיננסיים ושל ניהול ומימון פעילותו. למרות חשיבותם, רמת התחרות בשוק שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי נמוכה, דבר הנובע מחסמים הן בצד הביקוש והן בצד ההיצע. בצד ההיצע, מערכת הבנקאות בישראל מאופיינת זה שנים בריכוזיות גבוהה, במספר מצומצם של תאגידים בנקאיים גדולים ובחסמים משמעותיים בפני כניסתם של שחקנים חדשים. מצב זה הביא לכך שהתחרות בתחום מתן שירותים בנקאיים בסיסיים למגזר הקמעונאי, ובכללם מתן אשראי, ניהול חשבונות עו"ש וקבלת פיקדונות – נותרה מוגבלת.

על אף המחיר שמשלם המגזר הקמעונאי בשל רמת התחרות בשירותים הבנקאיים הניתנים לו, המערכת הבנקאית נותרה הזירה העיקרית לקבלת אשראי בעבור המגזר הקמעונאי, וזאת, בין השאר, מאחר שמקורות ההון של נותני אשראי חוץ־בנקאי יקרים ממקורות ההון של המערכת הבנקאית. הסיבה לכך נעוצה בכך שמקורות ההון של המערכת הבנקאית הם בעיקר פיקדונות הציבור, ואילו גופים שאינם מהמערכת הבנקאית אינם רשאים, לפי חוק, לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת, ולכן נדרשים לגייס מקורות הון אחרים בעלות גבוהה יותר. כתוצאה מכך, הגופים החוץ־בנקאיים, המספקים שירותים למשקי הבית והעסקים הקטנים והבינוניים, נדרשים לשלם מחירים גבוהים יחסית בעבור מקורות ההון שלהם, והיצע האשראי של המגזר הקמעונאי נותר מצומצם לעומת הפוטנציאל שלו במערכת תחרותית. מצב זה פוגע ביכולתם של עסקים קטנים ובינוניים להתפתח ולהתחרות, ומכביד על משקי הבית בישראל.

על רקע זה, בחודש נובמבר 2024 מינו שר האוצר ונגיד בנק ישראל (להלן – הנגיד) צוות עבודה בין־משרדי (להלן – הצוות או הצוות הבין־משרדי) בראשותם המשותפת של הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמפקח על הבנקים בבנק ישראל. נוסף על יושבי הראש המשותפים, הצוות כלל גם את יושב ראש הרשות לניירות ערך, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הממונה על התחרות, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי), ראש האגף ליציבות פיננסית בבנק ישראל ומנהלת יחידת רישוי ובנקים חדשים בפיקוח על הבנקים. הצוות נועד לגבש המלצות להגברת התחרות בשירותים שמעמידים תאגידים בנקאיים למגזר הקמעונאי, ובכלל זאת לגבש המלצה לעניין מתן רישיון תאגיד בנקאי לגופים נוספים, כך שיוכלו לקבל פיקדונות מהציבור ולתת אשראי כאחת למגזר הקמעונאי. במסגרת זאת נבחנו, בין השאר, תנאים מקילים לקבלת רישיון ולפיקוח בהתאם לנוהג הרישוי והאסדרה הבנקאי המקובל בעולם. לצורך גיבוש המלצות אלה נשקלו, בין השאר, הנושאים האלה:

(1) קידום התחרות במערכת הבנקאית בכלל, ובפרט במקטע שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי, לרבות עידוד כניסה של שחקנים קטנים, חוץ־בנקאיים וחברות תשלומים;

(2) שמירה על יציבות מערכת הבנקאות ועל עניינם של הלקוחות;

(3) מתווה מדורג לרישוי ופיקוח שיאפשר התמחות בפעילות בנקאית מצומצמת למגזר הקמעונאי, לרבות התאמת החקיקה, העיסוקים המותרים לגופים אלה והדרישות הרגולטוריות להיקף ולמורכבות הפעילות;

(4) בחינת החסמים המבניים לפתיחת השוק לשחקנים נוספים, בין השאר, נוכח ניגודי העניינים שעלולים להיווצר, בשים לב לוועדות הקודמות בתחום.

בחודש מרץ 2025 פרסם הצוות הבין־משרדי את מסקנות הביניים והמלצותיו (להלן – המלצות הביניים) לשם קבלת עמדות הציבור בעניינן. בלב המלצות הביניים עמדו שתי המלצות מרכזיות: לבטל את ההגבלה הקיימת היום כך שתאפשר שליטה מקבילה בבנק זעיר ובגוף מוסדי, וכן לגבש מתווה מיטבי לרישיון בנקאי שיביא לכניסה של שחקנים בנקאיים חדשים, במטרה להגביר את התחרות בשירותים הבנקאיים המוצעים למגזר הקמעונאי. בהתייחס להמלצות הביניים הוגשו מעל עשרים התייחסויות מגורמים מכלל המערכת הפיננסית וכן מנציגים של ארגוני חברה אזרחית. בעקבות ההתייחסויות שהתקבלו בכתב, וכן לאחר עריכת שימועים בעל פה למעוניינים בכך, קיים הצוות הבין־משרדי דיונים נוספים שבמהלכם שקל את כלל הטענות שהועלו וגיבש את המלצותיו הסופיות אשר התקבלו פה אחד על ידי כלל חבריו.

בחודש אוגוסט 2025 הוגשו המלצות הצוות הבין־משרדי ואומצו על ידי שר האוצר והנגיד. בפרק זה מוצעים תיקוני החקיקה המבוססים בעיקרם על המלצותיו הסופיות של הצוות.

סעיף 52 בסעיף זה מוצע לתקן את חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981 (להלן – חוק הבנקאות (רישוי)), ולקבוע, בין השאר, הקלות לבנק קטן ולשולט בבנק זעיר,

[64] ס"ח התשמ"א, עמ' 232; התשע"ו, עמ' 5.

""בנק קטן" – בנק ששווי נכסיו לא עלה על שיעור של 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, או שעלה על שיעור כאמור בשנים מסוימות אך לא במשך שנתיים רצופות;";

(ב) אחרי ההגדרה "קרן להשקעות משותפות בנאמנות" יבוא:

""שווי נכסים" – שווי נכסיו של בנק כפי שמופיע במאזן הבנק בדוח הכספי השנתי שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי חשבונאות מקובלים החלים עליו, ואם הוא נשלט בידי בנק – שווי הנכסים בדוח הכספי כאמור של הבנק השולט;";

(ג) בהגדרה "תאגיד בנקאי", המילים "בנק למשכנתאות, בנק למימון השקעות, בנק לקידום עסקים, מוסד כספי" – יימחקו;

(2) בסעיף 4(א)(1), פסקאות משנה (ב) עד (ה) – יימחקו;

דברי הסבר

כפי שהוגדרו בתיקון. כך, מוצע לאפשר לבנק קטן, באישור המפקח, לעסוק בעיסוקים נוספים על אלה המותרים כיום לבנק; כמו כן מוצע לאפשר לשולט בחברה מנהלת או במנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות לשלוט בבנק זעיר.

עוד מוצע בתיקון לבטל סוגי תאגידים בנקאיים, הן כדי לאפשר התפתחות של הבנקים החדשים והרחבה וגיוון של פעילותם בלא צורך בביטול רישיון מסוג מסוים ומתן רישיון רחב יותר, והן בשל כך שהצרכים שהיו קיימים בעת חקיקת החוק ושהצדיקו מתן רישיונות לסוגים מסוימים של תאגידים בנקאיים כבר אינם קיימים היום.

לפסקה (1)(א) ו־(ב)

מוצע להוסיף לחוק הבנקאות (רישוי) את ההגדרות המפורטות להלן, הרלוונטיות לתיקוני החקיקה המוצעים.

להגדרות "בנק קטן" ו"שווי נכסים" – לשם הגברת התחרות בשוק הבנקאות המליץ הצוות הבין־משרדי כי ייקבע בחקיקה מדרג בהתייחס להיקף הוראות החקיקה שיחולו על הבנקים השונים, וזאת בהתאם לגודלם. בהתאם להמלצות הצוות, מוצע להגדיר "בנק קטן" כבנק ששווי נכסיו אינו עולה על חמישה אחוזים משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל. לשם הבטחת ודאות לבנקים, מוצע כי בנק "יצא" מהגדרתו כ"קטן" רק לאחר ששווי נכסיו עלה על שיעור הנכסים הקבוע בהגדרה זו במשך שנתיים רצופות. כך, שינוי חד־פעמי שהעלה את שווי הנכסים של הבנק מעל חמישה אחוזים משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל למשך שנה אחת בלבד, לא יוציא את הבנק מתחולת ההגדרה. עוד יובהר בהקשר זה, כי מרגע שבנק "יצא" מתחולת ההגדרה "בנק קטן", אזי גם אם לאחר מכן שווי נכסיו פחת אל מתחת לחמישה אחוזים כאמור, הוא לא יוגדר שוב כבנק קטן לעניין תחולת הוראות החוק השונות.

לפסקאות (1)(ג), (2), (4), (7) ו־(10)

כדי לאפשר התפתחות טבעית של הבנקים החדשים והרחבה וגיוון של פעילותם בלא צורך בביטול רישיון מסוג מסוים ומתן רישיון רחב יותר, מוצע לבטל את סוגי הרישיונות האלה: בנק למשכנתאות ומוסד כספי, ולבטל את האפשרות לקבל רישיון לתחומי פעולה אלה.

לגבי רישיונות של בנק למשכנתאות, בנק למימון השקעות ובנק לקידום עסקים – מדובר ברישיונות לתחומי פעולה מצומצמים אשר אינם ניתנים בפועל ואינם רלוונטיים למערכת הפיננסית המודרנית בישראל, ועל כן מוצע לבטל את האפשרות לקבלתם, ובהתאם מוצע למחוק את הסעיפים הקבועים בחוק הבנקאות (רישוי) הקשורים לרישיונות אלה.

בעת חקיקת חוק הבנקאות (רישוי), נקבעו סוגים שונים של תאגידים בנקאיים, במטרה להסדיר מעמד של תאגידים מסוימים שפעלו באותה עת ושעסקו בסוגים מסוימים של שירותים או פעילות בנקאית. סוגי התאגידים הבנקאיים שנקבעו קיבעו, בחלקם, מצב קיים, ובחלקם נתנו מענה לצרכים שונים. כך, למשל, בנק למימון השקעות התפתח על רקע קרנות לטווח ארוך שהממשלה העמידה בנסיבות מסוימות. בנק לקידום עסקים נועד לצורך ייזום והקמה של תאגידים ריאליים, כהגדרת "תאגיד ריאלי" בחוק הבנקאות (רישוי), והבראת תאגידים בקשיים. צרכים אלה אינם קיימים עוד. הצעה דומה נכללה בהצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון מס' 11), התשנ"ו–1996, שעיקרה נועד ליישם את החלטות הממשלה אשר התקבלו בעקבות הדין וחשבון שהגישה ועדה שמינה שר האוצר לבחינת ההיבטים של החזקות תאגידים בנקאיים בתאגידים ריאליים, ואולם בשל אילוצי זמן, הדיון בהצעה לביטול סוגי תאגידים בנקאיים לא מוצה, וההצעה בעניין זה לא נכללה בתיקון החקיקה שעבר.

בעקבות האמור, בפסקה (1) מוצע למחוק מההגדרה "תאגיד בנקאי" את ההתייחסות לבנק למשכנתאות, לבנק למימון השקעות, לבנק לקידום עסקים ולמוסד כספי; בהמשך, בעקבות ההצעה לבטל סוגים אלה של תאגידים בנקאיים, מוצע לבטל את הסעיפים הקובעים את תחומי הפעולה של בנק למשכנתאות, מוסד כספי, בנק למימון השקעות ובנק לקידום עסקים, ואת התאגידים שבהם מותר להם להיות בעלי עניין או שליטה.

לפיכך, בפסקה (2) מוצע למחוק את פסקאות משנה (ב) עד (ה) לסעיף 4(א)(1), וזו לשונן:

"(ב) רשיון בנק למשכנתאות;

(ג) רשיון בנק למימון השקעות;

(ד) רשיון בנק לקידום עסקים;

(ה) רשיון מוסד כספי;".

בהמשך, בפסקה (4) מוצע לבטל את סעיפים 14 עד 20 לחוק הקובעים הוראות בהתייחס לתאגידים אלה, שזו לשונם:

"**תחומי פעולה של בנק למשכנתאות**

14. לא יעסוק בנק למשכנתאות אלא בעיסוקים אלה:

(1) הנפקת ניירות ערך;

(2) קבלת פקדונות כספיים למתן הלוואות ופקדונות כספיים אחרים שאישר המפקח;

(3) מתן אשראי לזמן ארוך למימון רכישתם של מקרקעין או למימון רכישת זכות תמורת דמי מפתח לגבי מושכר שחל עליו חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], תשל"ב–1972 או למימון בניה, ומתן אשראי לזמן קצר למימון בניה האמור להיפרע כאשר יקבל רוכש המקרקעין אשראי לזמן ארוך למימון רכישתם מהבנק או מתאגיד בנקאי אחר;

(4) מתן אשראי למימון רכישתם של מקרקעין, למימון רכישת זכות תמורת דמי מפתח כאמור בפסקה (3) או למימון בניה, בהכוונת הממשלה, מתוך פקדונות כספיים למתן הלוואות;

(5) מתן ערבות לפי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה–1974;

(6) השקעות בניירות ערך;

(7) הפקדת פקדונות כספיים בתאגידים בנקאיים ובאוצר המדינה;

(8) ייעוץ כספי וכלכלי בתחום עיסוקיו;

(9) תיווך בעסקאות כספיות וכלכליות בתחום עיסוקיו;

(10) עיסוק שהותר במפורש לבנק למשכנתאות לפי חוק;

(11) פעולה אחרת הנלווית לעיסוק שמותר לבנק למשכנתאות.

שליטה והחזקת אמצעי שליטה בידי בנק למשכנתאות

15. לא ישלוט בנק למשכנתאות ולא יהיה בעל ענין, אלא בתאגידים אלה:

(1) (נמחקה);

(2) תאגיד עזר ובלבד שנתקיימו הוראות סעיף 11(ב)(1);

(2א) תאגיד שהוא סוכן ביטוח, ובלבד שנתקיימו הוראות סעיף 11(ב)(2);

(3) תאגיד פלוני מסוג אחר שאישר המפקח לאחר התייעצות עם ועדת הרשיונות.

תחומי פעולה של בנק למימון השקעות

16. לא יעסוק בנק למימון השקעות אלא בעיסוקים אלה:

(1) הנפקת ניירות ערך;

(2) קבלת פקדונות כספיים למתן הלוואות ופקדונות כספיים אחרים שאישר המפקח;

(3) מתן אשראי לזמן ארוך שמטרתו מימון השקעות, למעט אשראי למימון רכישה של דירת מגורים, ומתן אשראי לזמן קצר האמור להיפרע כאשר יקבל הלווה אשראי לזמן ארוך מהבנק;

(4) מתן אשראי למימון השקעות, בהכוונת הממשלה, מתוך פקדונות כספיים למתן הלוואות;

(5) מתן ערבות לטובת המדינה או לטובת תאגיד בנקאי אחר בשביל לקוח ששעבד מנכסיו לבנק או מתן ערבות לטובת אחר בשביל לקוח ששעבד בשעבוד קבוע את כל נכסיו לבנק ואין עליהם שעבוד נוסף;

(6) השקעה בניירות ערך;

(7) הפקדת פקדונות כספיים בתאגידים בנקאיים ובאוצר המדינה;

(8) ייעוץ כספי וכלכלי בתחום עיסוקיו;

(9) תיווך בעסקאות כספיות וכלכליות בתחום עיסוקיו;

(10) עיסוק שהותר במפורש לבנק למימון השקעות לפי חוק;

(11) פעולה אחרת הנלווית לעיסוק שמותר לבנק למימון השקעות.

שליטה והחזקת אמצעי שליטה בידי בנק למימון השקעות

17. לא ישלוט בנק למימון השקעות ולא יהיה בעל ענין, אלא בתאגידים אלה:

(1) (נמחקה);

(2) תאגיד עזר ובלבד שנתקיימו הוראות סעיף 11(ב)(1);

(3) תאגיד פלוני מסוג אחר שאישר המפקח לאחר התייעצות עם ועדת הרשיונות.

תחום פעולה של בנק לקידום עסקים

18. לא יעסוק בנק לקידום עסקים אלא בעיסוק מן המנויים בסעיף 10, למעט פסקה (1).

(א) האמור בו יסומן "(א)", ובו, בפסקה (7), אחרי "שמירה וניהול" יבוא "לרבות קנייה ומכירה";

(ב) בסופו יבוא:

דברי הסבר

שליטה והחזקת אמצעי שליטה בידי בנק לקידום עסקים

19. (א) לא ישלוט בנק לקידום עסקים ולא יהיה בעל ענין, אלא בתאגידים מן המנויים בסעיף 11.

(ב) לא יחזיק בנק לקידום עסקים באמצעי שליטה בתאגיד בנקאי או בתאגיד החזקה בנקאית.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א), רשאי בנק לקידום עסקים לשלוט או להיות בעל ענין גם בתאגיד אחר, לתקופה שלא תעלה על שש שנים, ובלבד שנתקיימו התנאים הבאים:

(1) השליטה ובעלות הענין הינן במסגרת פעילותו בתחומים אלה:

(א) ייזום או הקמה של תאגידים, למעט תאגידים שעיסוקם העיקרי במקרקעין, או הרחבת פעילות של תאגידים כאמור במשך חמש השנים הראשונות לפעילותם העסקית;

(ב) הבראת תאגידים בקשיים אשר הסכימו עם נושיהם על הסדר חובות, או כחלק מהסכמה כאמור.

(2) סך נכסיו של כל תאגיד אחר כאמור בפסקה (1)(א) כפי שהם בדין וחשבון הכספי המאוחד שלו, לא יעלה, בכל עת, על 80 מיליון שקלים חדשים, וסך נכסיו כאמור של כל תאגיד אחר כאמור בפסקה (1)(ב) לא יעלה בכל עת על 160 מיליון שקלים חדשים; הנגיד, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לעדכן את הסכומים האמורים בפסקה זו; הודעה על הסכומים המעודכנים תפורסם ברשומות.

(ד) לענין פרק זה לא ייחשב תאגיד בנקאי, השולט בבנק לקידום עסקים כשולט או כבעל ענין בתאגיד אחר שהבנק לקידום עסקים שולט בו או בעל ענין בו כאמור בסעיף קטן (ג), אלא אם כן התאגיד הבנקאי מחזיק בדרך אחרת עשרה אחוזים או יותר מסוג מסויים של אמצעי שליטה בתאגיד האחר.

(ה) הנגיד, באישור שר האוצר וועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע בצו –

(1) שיעור מרבי להשקעותיו של בנק לקידום עסקים בתאגיד שבשליטתו או שהוא בעל ענין בו, ושיעור מרבי לנכסיהם של כלל התאגידים כאמור, והכל כאחוז מהונו של הבנק לקידום עסקים;

(2) שיעור מרבי לנכסיו של תאגיד שבשליטת בנק לקידום עסקים או שהוא בעל ענין בו, ושיעור מרבי לנכסיהם של כלל התאגידים כאמור, והכל כאחוז מהונו של הבנק לקידום עסקים;

(3) שיעור מרבי להשקעותיו של תאגיד בנקאי או של תאגיד החזקה בנקאית בבנק לקידום עסקים שבשליטתו, כאחוז מהונו של התאגיד הבנקאי או של תאגיד ההחזקה הבנקאית.

(ו) בצו כאמור בסעיף קטן (ה), ניתן לקבוע כללים להגדרת הון, השקעות ונכסים, ודרך חישובם.

תחום פעולה של מוסד כספי

20. (א) לא יעסוק מוסד כספי אלא בעיסוק מן המנויים בסעיף 10, למעט פסקה (1), שנקבע ברשיונו.

(ב) לא ישלוט מוסד כספי ולא יהיה בעל ענין אלא בתאגיד מן המנויים בסעיף 11, שנקבע ברשיונו.

(ג) המפקח יפרסם ברשומות הודעה על מתן רשיון למוסד כספי, תוך פירוט העיסוקים שהותרו לו."

בפסקה (7) מוצע, בעקבות ההצעה לבטל את סוג התאגיד הבנקאי בנק לקידום עסקים, לבטל את סעיף 28(ב), וזו לשונו:

"(ב) לבנק לקידום עסקים לא יהיו יותר מארבעה סניפים בישראל."

לבסוף, בפסקה (10) מוצע לתקן את התוספת הראשונה לחוק הבנקאות (רישוי), שבה מפורטים סכומי ההון המינימלי של כל סוג של תאגיד בנקאי. בעקבות ההצעה לבטל סוגי תאגידים בנקאיים אחדים, כמפורט לעיל, מוצע למחוק את השורות המפורטות להלן מתוך התוספת האמורה, שזו לשונן:

"בנק למשכנתאות	6,000,000 שקלים
בנק למימון השקעות	6,000,000 שקלים
בנק לקידום עסקים	6,000,000 שקלים
מוסד כספי	3,000,000 שקלים".

לפסקה (3)(א)

בבג"ץ 7364/22 ביטס אוף גולד ואח' נגד נגיד בנק ישראל ואח' (10 באוקטובר 2023) קבע בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק כי על אף שסעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי) אינו נוקט במפורש במונח "מטבע דיגיטלי" לשונו גמישה דיה כדי להכיל מגוון רחב של נכסים בהתאם למציאות החיים המשתנה, ובכללם מטבעות דיגיטליים, וגם מכירה וקנייה של נכסים כאלה. לצד זאת, הציע בית

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בנק קטן רשאי לעסוק בעיסוקים נוספים על אלה המנויים באותו סעיף קטן, אם המפקח אישר זאת מראש ובכתב, ובלבד שמצא כי אלה אינם עלולים לפגוע במילוי חובותיו של הבנק על פי דין או בעניינם של לקוחותיו, ואינם מעוררים חשש ממשי לניגוד עניינים בפעילותו; המפקח יפרסם באתר האינטרנט של בנק ישראל אישור שנתן לפי סעיף קטן זה; חדל הבנק להיות בנק קטן, יחול עליו סעיף קטן (א) בתום תקופת המעבר; לעניין זה, "תקופת המעבר" – תקופה של שלוש שנים המתחילה מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן עלה שווי נכסי הבנק על שיעור של 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל.";

(4) סעיפים 14 עד 20 – בטלים;

(5) בסעיף 127, בסופו יבוא:

"(ג) סעיפים קטנים (א) ו־(ב) לא יחולו על השולט בבנק זעיר; חדל הבנק להיות בנק זעיר, יחולו אותם סעיפים קטנים על השולט בו בתום תקופת המעבר; לעניין זה –

"בנק זעיר" – בנק קטן ששווי נכסיו לא עלה על הרף הקובע, או שעלה על הרף הקובע בשנים מסוימות אך לא במשך שנתיים רצופות;

"הצוות המייעץ" – צוות שתפקידו לייעץ לנגיד ולשר האוצר לעניין שינוי הרף הקובע, שחבריו הם:

דברי הסבר

המשפט לתקן את חוק הבנקאות (רישוי) באופן שיגדיר בצורה מפורטת וקונקרטית יותר את גדר טיפולם של הבנקים במטבעות דיגיטליים.

לפיכך, מוצע לתקן את סעיף 10(7) לחוק הבנקאות (רישוי) באופן שיציין במפורש כי העיסוק בקנייה ומכירה הוא חלק מהניהול של מסמכים סחירים, ניירות ערך, זכויות ונכסים אחרים, אשר כוללים על פי הפרשנות גם מטבעות דיגיטליים. לנוכח הצעות החוק המתגבשות בימים אלה ביחס לנכסים דיגיטליים, ומאחר שטרם הוגדרו מטבעות דיגיטליים או נכסים דיגיטליים בחקיקה, מוצע לא להוסיף ללשון החוק התייחסות מפורשת למטבעות דיגיטליים או נכסים דיגיטליים כחלק מן הנכסים הנזכרים בפסקה זו בשלב זה.

לפסקה (3)(ב)

סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), מפרט את תחומי הפעולה המותרים לבנק. מוצע להסמיך את המפקח על הבנקים להרחיב את רשימת העיסוקים המותרים לבנק קטן ככל שאלה אינם עלולים לפגוע במילוי חובותיו של בנק על פי דין או בעניינם של לקוחותיו, ואינם מעוררים חשש ממשי לניגוד עניינים בפעילותו. לסמכות זו שתי תכליות מרכזיות שנועדו לתרום להגברת התחרות במערכת הבנקאית: ראשית, היא נועדה לאפשר את מיצויו של הפוטנציאל התחרותי של המהלך בכך שגופים חוץ־בנקאיים שיפנו לקבלת רישיון בנק יוכלו להמשיך לעסוק בעיסוקים שבהם עסקו טרם קבלת רישיון הבנק, כל עוד הבנק הוא בנק קטן, ובלבד, כמובן, שהמשך עיסוק כאמור אינו מעורר חשש ממשי לניגוד עניינים עם העיסוקים החדשים שיתאפשרו לו כתאגיד בנקאי; שנית, היא נועדה לאפשר את התאמת המודל העסקי של הבנקים הקטנים לסביבה המתפתחת והמשתנה, ובכך לאפשר להם להתחרות באפקטיביות רבה יותר מול שאר השחקנים במערכת הבנקאית. כך, תינתן גמישות למפקח על הבנקים להוסיף פעילויות ועיסוקים חדשים לבנקים קטנים בהתאם להתפתחויות במערכת הפיננסית. באמצעות תיקון זה יתאפשר לשחקנים חדשים לפתח מודלים עסקיים חדשניים וגמישים, שיגדילו את הכדאיות הכלכלית להקמת בנק קטן בישראל מתוך מטרה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית.

לפסקה (5)

סעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע כי על השולט בתאגיד בנקאי יחולו הגבלות החזקה באמצעי שליטה בחברה מנהלת, במנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות, בתאגיד שעיסוקו ניהול תיקי השקעות, או בתאגיד השולט בהם או המחזיק בהם בשיעורי החזקה כמפורט בסעיף (להלן – גופים מוסדיים). מוצע להחריג מהוראות הסעיף את מי ששולט בבנק זעיר, כהגדרתו המוצעת, כך שלא יחולו לגביו הגבלות ההחזקה האמורות והוא יוכל לשלוט במקביל באותם גופים.

הוראה זו נועדה לאפשר לשחקנים חוץ־בנקאיים קיימים שיש להם ניסיון קודם בחיתום אשראי ובמתן אשראי, מוניטין פיננסי והון עצמי מספק – אשר השולט

(1) המפקח על הבנקים;

(2) הממונה על התחרות;

(3) הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון;

(4) יושב ראש רשות ניירות ערך;

(5) הממונה על התקציבים במשרד האוצר;

(6) היועץ המשפטי לממשלה, או משנה ליועץ המשפטי לממשלה שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לעניין זה;

"הרף הקובע" – שיעור של 2.5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל; הנגיד, בהסכמת שר האוצר, לאחר התייעצות עם הצוות המייעץ, רשאי לקבוע שיעור אחר לעניין הגדרה זו, שאינו עולה על 5% משווי הנכסים כאמור, בשים לב, בין השאר, לרמת התחרות בשוק האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים ולטובת המשק;

"תקופת המעבר" – תקופה של שלוש שנים המתחילה מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן עלה שווי נכסי הבנק על הרף הקובע.";

דברי הסבר

בהם שולט גם באחד הגופים המנויים בסעיף 127 – לקבל רישיון תאגיד בנקאי ולממש את הפוטנציאל התחרותי הגלום במתווה המוצע בתיקון זה.

בדוח הצוות פורטו גם חששות שונים הנובעים ממבנה החזקות כאמור, ובהם חששות אנכיים הנובעים משליטה של תאגיד החזקות ותאגידים שבשליטתו (להלן – קבוצת החזקות) בריבוי מקטעים בשרשרת הערך, חששות אופקיים הנובעים משליטה של קבוצות החזקות בגופים הפועלים באותו מקטע בשרשרת הערך, וחששות נוספים שעלולים לנבוע מזיקות נוספות בין הגופים, כפי שמפורט בהרחבה בדוח הצוות הבין־משרדי.

עם זאת, עמדת הצוות הבין־משרדי הייתה שהגבלת השליטה בגוף מוסדי ובתאגיד בנקאי יחד, כך שתתאפשר רק לשולט בבנק זעיר ובהגבלות ביחס לתיווך מוצרים פיננסיים, היא האיזון הנכון בעת הנוכחית בין החששות הנובעים ממבנה זה לבין היתרונות הגלומים בהגברת התחרות בשוק הבנקאות. שינוי רף הנכסים שאליו מתייחסת הגדרת בנק זעיר ייעשה רק לאחר התייעצות עם צוות שהרכבו דומה להרכב הצוות הבין־משרדי שיבחן את השיקולים שפורטו לעיל ואת נקודת האיזון העתידית המתאימה.

לצורך כך מוצע להגדיר "בנק זעיר" כבנק ששווי נכסיו אינו עולה על הרף הקובע כהגדרתו המוצעת, או שעלה על הרף הקובע בשנים מסוימות אך לא במשך שנתיים רצופות. את "הרף הקובע" מוצע להגדיר כשניים וחצי אחוזים משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, ולשר האוצר ולנגיד בנק ישראל, לאחר התייעצות עם הצוות המייעץ, תינתן הסמכות לקבוע שיעור אחר, כל עוד הוא אינו עולה על חמישה אחוזים משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל. בדומה לאמור לעיל לעניין ההגדרה "בנק קטן", כדי לייצר ודאות ויציבות לבנקים, מוצע כי בנק "יצא" מהגדרתו כ"זעיר" רק לאחר ששווי נכסיו עלה על הרף הקובע במשך שנתיים רצופות. כך, שינוי חד־פעמי שהעלה את שווי הנכסים של הבנק מעל לרף הקובע למשך שנה אחת בלבד, לא יוציא את הבנק מתחולת ההגדרה. עוד יובהר בהקשר זה, כי מרגע שבנק יצא מתחולת ההגדרה "בנק זעיר", גם אם בהמשך ירד שווי נכסיו מתחת לרף הקובע, הוא לא יוגדר שוב כבנק זעיר לעניין תחולת הוראות חוק זה.

עוד מוצע לקבוע כי אם בנק חדל להיות בנק זעיר, הגבלות ההחזקה ישובו לחול לגביו בתום תקופת המעבר, כהגדרתה המוצעת, ולא באופן מיידי, וזאת כדי לאפשר לשולט זמן מספק למכירת החזקותיו בבנק או בגופים המפורטים לעיל.

מוצע להגדיר את "תקופת המעבר" כתקופה של שלוש שנים המתחילה מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן עלה שווי נכסי הבנק על הרף הקובע. כלומר, בנק חדל להיות בנק זעיר אם במשך שנתיים רצופות עלה שווי נכסיו על הרף הקובע (בהתאם למאזן הכלול בדוחות הכספיים לאותן שנים). במקרה כזה, ישובו לחול לגביו הגבלות ההחזקה באמצעי שליטה בהתאם להוראות סעיף 127, ביום 1 בינואר שלאחר שלוש שנים מיום המאזן שנערך לשנה המאוחרת מבין אותן שנתיים רצופות.

להגדרה "הצוות המייעץ" – מוצע להקים צוות מייעץ שתפקידו לייעץ לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל לעניין הפעלת סמכותם לשנות את הרף הקובע, שעד אליו ייחשב בנק לבנק זעיר שיוכל להיות בהחזקה משותפת עם גוף מוסדי. כמו כן מוצע שהצוות המייעץ יורכב מנציגי הגורמים שהיו שותפים לצוות הבין־משרדי.

(6) אחרי סעיף 1127 יבוא:

"מסירת מידע מרשות לצוות המייעץ

1127. (א) פנה הנגיד בהסכמת שר האוצר לצוות המייעץ לשם שינוי הרף הקובע, רשאי הצוות לפנות לרשות בבקשה לקבלת מידע המצוי בידי הרשות והדרוש לו לשם מילוי תפקידו; פנה כאמור, תמסור לו הרשות את המידע, על אף האמור בכל דין, ובכלל זה מידע פרטני הנוגע לגוף פיננסי מסוים, למעט מידע שיש בו כדי לזהות לקוח של הגוף הפיננסי או מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981[65].

(ב) חבר הצוות המייעץ רשאי לעשות שימוש במידע שהתקבל לפי סעיף קטן (א) לצורך תפקיד הצוות המייעץ בלבד, ורשאי הוא לשם כך לגלותו לעובד רשות או לעובד גוף שמטעמו מכהן חבר בצוות האמור.

(ג) לא יגלה חבר הצוות המייעץ, עובד רשות או עובד גוף שמטעמו מכהן חבר צוות כאמור, מידע שהתקבל לפי סעיף קטן (א) ולא יעשה בו כל שימוש אחר, אלא בהתאם להוראות סעיף קטן (ב) או לפי צו בית משפט; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שנה.

(ד) בסעיף זה, "רשות" – כל אחת מאלה:

(1) רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון;

(2) בנק ישראל, לעניין מידע המצוי בידי חטיבת הפיקוח על הבנקים;

(3) רשות ניירות ערך;

(4) רשות התחרות, לעניין מידע שנאסף מכוח סמכות הממונה על התחרות לפי סעיף 44א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988[66], אם סבר הממונה שמסירתו נדרשת לעבודת הצוות ואינה עלולה לגרום נזק לביצוע תפקידי הרשות לפי דין.";

(7) בסעיף 28, סעיף קטן (ב) – בטל;

דברי הסבר

לפסקה (6)

מוצע להוסיף את סעיף 1127 לחוק הבנקאות (רישוי) ולקבוע בו כי לצורך מילוי תפקידו של הצוות המייעץ, הוא יהיה רשאי לפנות לרשות מבין המנויות בסעיף זה, בבקשה לקבלת מידע המצוי בידיה, בגדרי הקבוע בחוק, והדרוש לו לשם מילוי תפקידו. בקשה כאמור יכולה להיעשות רק בעקבות פנייה של הנגיד, בהסכמת שר האוצר, לצוות המייעץ לשם שינוי הרף הקובע. המידע יכול שיכלול גם מידע פרטני הנוגע לגוף פיננסי מסוים, ואולם הוא לא יכלול מידע שיש בו כדי לזהות לקוח של הגוף הפיננסי או מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות). כמו כן, השימוש במידע יהיה מוגבל לשימוש לצורך מילוי תפקידו של הצוות המייעץ, והוא רשאי לשם כך לגלותו לעובד של הרשות או לעובד גוף אחר שמטעמו מכהן חבר צוות. עוד מוצע, כי לעניין מידע המצוי בידי רשות התחרות, מסירתו לצוות תיעשה אם נאסף מכוח סמכות הממונה על התחרות לפי סעיף 44א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988, ואם סבר הממונה שהיא נדרשת לעבודת הצוות ואינה עלולה לגרום נזק לביצוע תפקידי הרשות לפי דין. מוצע לקבוע איסור על שימוש במידע שהתקבל כאמור שלא למטרות שלשמו התקבל וגילויו, ועבירה בצידו.

[65] ס"ח התשמ"א, עמ' 128.

[66] ס"ח התשמ"ח, עמ' 128.

(8) בסעיף 34(א), האמור בו יסומן "(1)" ואחריו יבוא:

"(2) על אף האמור בפסקה (1), היה התאגיד הבנקאי בנק קטן הנשלט בידי מי שקיבל היתר לפי סעיף קטן (ב), לא יחזיק אדם יותר מעשרה אחוזים מסוג מסוים של אמצעי השליטה בו או בתאגיד החזקה בנקאית השולט בו, אלא על פי היתר שנתן הנגיד לאחר התייעצות עם ועדת הרישיונות; הוראות פסקה זו לעניין החזקת אמצעי שליטה בתאגיד החזקה בנקאית לא יחולו אם תאגיד ההחזקה האמור אינו נשלט בידי מי שקיבל היתר לפי סעיף קטן (ב).

(3) חדל התאגיד הבנקאי להיות בנק קטן, יחול האמור בפסקה (1) בתום תקופת המעבר; בפסקה זו, "תקופת המעבר" – תקופה של תשעה חודשים המתחילה מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן שווי נכסי התאגיד הבנקאי עלה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, או תקופה ארוכה יותר שיקבע הנגיד.

(4) חדל התאגיד הבנקאי להיות נשלט בידי מי שקיבל היתר לפי סעיף קטן (ב), יחול האמור בפסקה (1) במועד ביטול היתר השליטה.

(5) חדל תאגיד החזקה בנקאית השולט בבנק קטן להיות נשלט בידי מי שקיבל היתר לפי סעיף קטן (ב), יחול האמור בפסקה (1) לעניין החזקת אמצעי שליטה בתאגיד ההחזקה הבנקאית במועד ביטול היתר השליטה.

(6) המפקח רשאי לתת הוראות ותנאים לעניין הפעלת אמצעי השליטה בתקופת המעבר כהגדרתה בפסקה (3).";

דברי הסבר

לפסקה (8)

לפי סעיף 34(א) לחוק הבנקאות (רישוי), החזקה של יותר מחמישה אחוזים של אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי או בתאגיד החזקה בנקאית טעונה היתר החזקה מהנגיד (בפרק זה – היתר החזקה) אשר במסגרתו נבחנת התאמתו של המבקש להחזיק את אמצעי השליטה בהיקף המבוקש ובכלל זה ניסיונו העסקי, עיסוקיו, חוסנו הכלכלי וניקיון כפיו (בפרק זה – כלל חמשת האחוזים).

עד לתיקון מס' 13 לחוק הבנקאות (רישוי), היתר החזקה נדרש רק לגבי החזקה שעולה על עשרה אחוזים. כאמור בדברי ההסבר לתיקון האמור, הורדת השיעור לחמישה אחוזים הייתה בשל כך שבדרך כלל המבקש להחזיק אמצעי שליטה בבנק בשיעור שמעבר לחמישה אחוזים אינו פועל כמשקיע פיננסי רגיל ולפיכך רצוי להקדים את בדיקתו כבר בשלב זה, ולדרישה זו משנה חשיבות כאשר מדובר בתאגיד בנקאי בלא גרעין שליטה.

מאחר שהדרישה לקבלת היתר החזקה, הכוללת בדיקה של התאמתו של המבקש להחזיק אמצעי שליטה בשיעור המבוקש, עלולה להיות חסם לגיוס הון לבנק קטן ששווי נכסיו אינו עולה על חמישה אחוזים משווי נכסי המערכת הבנקאית בישראל, ומאחר שהיקף ההשקעה הכספית ברכישת עד עשרה אחוזים מאמצעי השליטה בבנק קטן או בתאגיד ההחזקה הבנקאית אינו גבוה וייתכן שהשקעה כאמור תהיה השקעה של משקיע פיננסי רגיל – מוצע לתקן את הסעיף כך שלגבי בנק קטן שיש לו שולט, אם במישרין ואם באמצעות תאגיד החזקה בנקאית, יידרש היתר החזקה בבנק הקטן או בתאגיד ההחזקה הבנקאית בו רק לגבי החזקה שעולה על עשרה אחוזים (בפרק זה – כלל עשרת האחוזים); ואולם אם הבנק הקטן נשלט בידי תאגיד החזקה בנקאית שהוא תאגיד בלא שולט, היתר החזקה בבנק הקטן יידרש לגבי החזקה שעולה על עשרה אחוזים, אבל בתאגיד ההחזקה הבנקאית עצמו יחול כלל חמשת האחוזים ויידרש היתר החזקה לגבי החזקה שעולה על חמישה אחוזים.

עוד מוצע לקבוע הוראות מעבר שלפיהן אם חדל התאגיד הבנקאי להיות בנק קטן, כלל חמשת האחוזים לא יחול באופן מיידי על החזקה בו או בתאגיד ההחזקה הבנקאית בו, אלא רק בתום תשעה חודשים מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן שווי נכסיו עלה על חמישה אחוזים משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל או בתום תקופה ארוכה יותר שיקבע הנגיד. כמו כן מוצע שתינתן למפקח על הבנקים סמכות לקבוע הוראות ותנאים לעניין הפעלת אמצעי השליטה בתקופה זו. הוראה זו נועדה לתת תקופת זמן סבירה למחזיק אמצעי השליטה למכור את אמצעי השליטה שמעל חמישה אחוזים שבהחזקתו או לקבל היתר החזקה.

(9) בסעיף 36, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג1) המפקח רשאי להעביר את הדיווח כאמור בסעיף 36(ב) לוועדה למינוי דירקטורים שמונתה לפי סעיף 36א.";

(10) בתוספת הראשונה, המילים "בנק למשכנתאות – 6,000,000 שקלים, בנק למימון השקעות – 6,000,000 שקלים, בנק לקידום עסקים – 6,000,000 שקלים ומוסד כספי – 3,000,000 שקלים" – יימחקו.

תיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח)

53. בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א–1981[67] –

(1) בסעיף 1 –

(א) אחרי ההגדרה "אמצעי תשלום" יבוא:

""בנק" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי);

"בנק בעל היקף פעילות זעיר" – בנק ששווי נכסיו לא עלה על שיעור של 2.5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, או שעלה על שיעור כאמור בשנים מסוימות אך לא במשך שנתיים רצופות; הנגיד, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי לקבוע שיעור אחר, שאינו עולה על 5% משווי הנכסים כאמור, בשים לב, בין השאר, להיבטים הנוגעים לתחרות ולשמירה על עניינם של הלקוחות;

"בנק בעל היקף פעילות קטן" – בנק שמתקיימים בו שני אלה:

(1) שווי נכסיו לא עלה על שיעור של 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, או שעלה על שיעור כאמור בשנים מסוימות אך לא במשך שנתיים רצופות;

דברי הסבר

כמו כן, מוצע לקבוע כי אם הפך הבנק הקטן לתאגיד בנקאי בלא גרעין שליטה, יחול כלל חמשת האחוזים במועד ביטול היתר השליטה; אם הפך רק תאגיד ההחזקה הבנקאית בבנק קטן לתאגיד בלא גרעין שליטה, יחול כלל חמשת האחוזים על החזקת אמצעי שליטה בתאגיד ההחזקה הבנקאית בלבד, ועל החזקת אמצעי שליטה בבנק הקטן ימשיך לחול כלל עשרת האחוזים.

מובהר, כי האמור יחול במועד ביטול היתר השליטה גם אם באותו מועד חדל התאגיד הבנקאי להיות בנק קטן.

לפסקה (9)

סעיף 36(ב) לחוק הבנקאות (רישוי) קובע כי המחזיק ביותר מאחוז אחד מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי בלא גרעין שליטה, ימסור לתאגיד הבנקאי דין וחשבון על החזקת אמצעי השליטה האמורים בידיו וכן פרטים נוספים כפי שמפורט בסעיף. לפי סעיף 36(ג), המפקח על הבנקים רשאי לקבוע כי דיווח כאמור יימסר גם למפקח על הבנקים ישירות. מוצע לקבוע כי המפקח יהיה רשאי להעביר את הדיווח האמור גם לוועדה למינוי דירקטורים כמשמעותה בסעיף 36א, וזאת כדי לטייב את עבודת הוועדה.

סעיף 53 מוצעים תיקונים לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א–1981 (בפרק זה – חוק הבנקאות (שירות ללקוח)) במספר עניינים כמפורט להלן.

לפסקאות (1) ו־(5)

מוצע להוסיף לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), את ההגדרות המפורטות להלן, הרלוונטיות לתיקוני החקיקה המוצעים.

להגדרות "בנק", "בנק בעל היקף פעילות זעיר", "בנק בעל היקף פעילות קטן" ו"שווי הנכסים" – בהתאם להמלצות הצוות הבין־משרדי ולדיונים שהתקיימו בהמשך להן, כדי להגביר את התחרות בשוק הבנקאות מוצע לקבוע מדרג בחקיקה, בהתייחס להיקף הוראות החקיקה שיחולו על הבנקים השונים, וזאת בהתאם לגודלם. בהתאם להמלצות מוצע כי "בנק בעל היקף פעילות זעיר" יהיה בנק ששווי נכסיו לא עלה על שניים וחצי אחוזים משווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל וכי "בנק בעל היקף פעילות קטן" יהיה בבנק ששווי נכסיו עלה על שניים וחצי אחוזים משווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל (או משיעור אחר שיקבע הנגיד, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת), אך לא עלה על חמישה אחוזים משווי כלל הנכסים כאמור.

[67] ס"ח התשמ"א, עמ' 258; התשע"ו, עמ' 868.

(2) שווי נכסיו עלה במשך שנתיים רצופות על שיעור של 2.5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל, או על שיעור אחר שנקבע לפי ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות זעיר";";

(ב) אחרי ההגדרות "כרטיס חיוב" ו"מנפיק" יבוא:

""שווי הנכסים" – שווי נכסיו של בנק כפי שמופיע במאזן הבנק בדוח הכספי השנתי שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי חשבונאות מקובלים החלים עליו, ואם הוא נשלט בידי בנק – שווי הנכסים בדוח הכספי כאמור של הבנק השולט;";

(ג) בהגדרה "תאגיד בנקאי", במקום "כמשמעותו" יבוא "כהגדרתו" והמילים "כהגדרתו בסעיף 1 לחוק האמור" – יימחקו;

(ד) אחרי ההגדרה "תאגיד בנקאי" יבוא:

"תאגיד עזר" – כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי);

(2) בסעיף 2, אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) הוראות סעיף זה לא יחולו על בנק בעל היקף פעילות זעיר, בנק בעל היקף פעילות קטן ותאגיד עזר הנשלט בידי מי מהם.";

(3) אחרי סעיף 2 יבוא:

"מתן שירות פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו בידי בנק בעל היקף פעילות קטן

2א. הציע בנק בעל היקף פעילות קטן או תאגיד הנשלט בידו שירות פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו כאמור בפסקה (2) של סעיף 2(א), לא ירסב סירוב בלתי סביר לתת את אותו השירות ללקוח מסוים, ואולם רשאי הוא להציע את השירות האמור רק לסוגי לקוחות מסוימים.

דברי הסבר

כדי לייצר ודאות ויציבות לבנקים, מוצע במסגרת ההגדרה "שווי הנכסים" כי היקף פעילותו של בנק כבנק בעל היקף פעילות מסוים ייקבע רק לאחר ששווי נכסיו עלה על שיעור הנכסים הקבועים בהגדרתו במשך שנתיים רצופות. כך, שינוי חד־פעמי שהעלה את שווי הנכסים של הבנק מעל לשיעור הנכסים הקבוע בהגדרתו למשך שנה אחת בלבד, לא יוציא את הבנק מתחולת ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות זעיר או מתחולת ההגדרה של בנק בעל היקף פעילות קטן, לפי העניין. עוד יובהר בעניין זה, כי כאשר בנק ירחיב את פעילותו ובהתאם להוראות החוק "יצא" מההגדרה של "בנק בעל היקף פעילות זעיר" או מההגדרה "בנק בעל היקף פעילות קטן", אזי גם אם שווי נכסיו יפחת בשלב מאוחר יותר אל מתחת לשיעור הקבוע בהגדרות האמורות, ימשיכו לחול לגביו כל הוראות החוק כבנק במדרגת הפיקוח הרחבה יותר ובלא סייגים, כלומר שהשינוי הוא חד־כיווני רק כלפי מעלה. נוסף על כך, במסגרת הגדרת "שווי נכסים", הובהר כי במקרה שבו בנק נשלט בידי בנק אחר, שווי הנכסים ייבחן בהתאם למאזן הבנק השולט בדוח הכספי השנתי שלו. זאת, מאחר שתכליות מתן ההקלות לבנק קטן אינן מתקיימות כאשר הוא נשלט בידי בנק גדול אחר.

נוסף על כך, בשל התיקונים המוצעים להלן, מוצע להגדיר "בנק" בסעיף 1 שהוא סעיף ההגדרות בחוק, וחלף זאת לבטל את סעיף 5א(ו) שכולל גם הוא הגדרה ל"בנק", וזו לשונו:

"(ו) בסעיף זה, "בנק" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981."

לפסקאות (2) ו־(3)

מוצע לפטור בנק בעל היקף פעילות זעיר, בנק בעל היקף פעילות קטן ותאגיד עזר הנשלט בידי מי מהם, מהוראות סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) ולקבוע הוראות חלופיות, כפי שיפורט בהמשך ביחס לבנקים אלה. לפי סעיף 2, תאגיד בנקאי אינו רשאי לסרב סירוב בלתי סביר לספק את השירותים האלה: (1) קבלת פיקדון במטבע ישראלי או במטבע חוץ; (2) פתיחת חשבון עובר ושב במטבע ישראלי וניהולו, בתנאים המפורטים בסעיף; ו־(3) מכירת שיקים בנקאיים במטבע ישראלי ובמטבע חוץ (להלן – שירותי החובה).

החובה הקבועה בסעיף זה היא מלכתחילה חובה כללית המתייחסת לכל סוגי הלקוחות בלא תלות באופי הפעילות של הבנק ובהיקפי פעילותו, והיא חלה גם במקרים

חובת הנמקה של בנק בעל היקף פעילות זעיר

2ב. (א) הציע בנק בעל היקף פעילות זעיר או תאגיד עזר הנשלט בידו שירות פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו כאמור בפסקה (2) של סעיף 2(א), וסירב לבקשת לקוח לתת את אותו השירות, יודיע על כך ללקוח בתוך זמן סביר; בהודעה כאמור יפרט את הטעמים לסירוב, אלא אם כן פירוט כאמור עלול לסכל את המטרה שלשמה נדרש הסירוב, בין השאר אם פירוט כאמור אסור על פי דין או אם התקיים חשש סביר לכך שהלקוח מבצע הונאה.

(ב) סעיף קטן (א) לא יחול על בנק בעל היקף פעילות זעיר או על תאגיד עזר הנשלט בידו, אם טרם חלפו 5 שנים מיום שהיה הבנק בעל רישיון.";

דברי הסבר

שבהם שירותי החובה כאמור אינם בליבת המודל העסקי של הבנק. לצד האמור, סעיף 2(ד) מאפשר כיום לתאגיד בנקאי להודיע למפקח על הבנקים על מדיניות עסקית שקבע לעניין מתן שירותים, ואם לא התקבלה מהמפקח הודעה על התנגדותו למדיניות האמורה, ייחשב כסביר סירוב הנובע מאותה מדיניות.

בהתאם לפסיקת בתי המשפט, בבסיס חובה זו עומדת התפיסה ששירותי החובה, ובפרט ניהול חשבון עובר ושב, הם צורך חיוני לכל אדם, וכי שירותים אלה נדרשים לצורך התנהלות כלכלית שוטפת ושגרתית של הלקוחות (קבלת שכר וקצבאות, העברת תשלומים, תשלום חשבונות שוטפים וכיוצא בזה), וכי כחלק מתפיסת ההוגנות יש לחייב את כלל התאגידים הבנקאיים לספק לכלל הלקוחות שירותים בנקאיים מסוימים, תוך מתן אפשרות לסירוב סביר לאחר בחינת כל בקשה לגופה. טעם נוסף לחובה זו, בהתאם לדברי ההסבר להצעת החוק המקורית, נובע מכך שבעת חקיקת החוק שירותים אלה יוחדו אך ורק לבנקים. יצוין כי בעת חקיקת הסעיף, הבנקים היו הגופים היחידים שסיפקו את השירותים האמורים, ואילו כיום יש בעלי רישיון נוספים שרשאים לספק חלק מאותם שירותים בתנאים מסוימים.

החובה לספק לכל אדם את כלל השירותים הבנקאיים המפורטים לעיל, משיתה על בנק בעל היקף פעילות זעיר או בנק בעל היקף פעילות קטן עלויות גבוהות, בין השאר, עקב הצורך להקים תשתיות טכנולוגיות ייעודיות, להתחבר למערכות התשלומים והסליקה, לתמוך במגוון אמצעי התשלום, והיא אף מאריכה את תקופת ההקמה של בנקים כאמור. נוסף על כך חובות אלה מצמצמות את האפשרות לקידום פריקות במוצרים ובשירותים המוצעים על ידי הבנקים, להוספת חדשנות ולהתמחות במוצרים ספציפיים, ועלולות להקשות על בנק בעל היקף פעילות זעיר או בנק בעל היקף פעילות קטן להציע הצעות ערך חדשניות ולבסס מודל עסקי בר־קיימה מצומצם ורזה שאינו כולל, למשל, ניהול חשבון עובר ושב ללקוחותיו. זאת, בדומה לאופן שבו הוקמו והתפתחו בנקים קטנים בחוץ לארץ, ששם הבנקים הקטנים מציעים מגוון מצומצם של מוצרים ושירותים תוך התפתחות מתמדת וכניסה הדרגתית לתחומים חדשים.

נוכח זאת, מוצע כאמור לקבוע הסדר מדורג ולהחריג בנק בעל היקף פעילות זעיר, בנק בעל היקף פעילות קטן וכן תאגידי עזר הנשלטים בידי מי מהם, מהוראת סעיף זה, ולקבוע הוראות חלופיות, כפי שיפורט להלן ביחס לאותם בנקים, שמאזנות בין השיקולים הנוגעים לתחרות לשיקולים הנוגעים לצורך בשמירה על עניינם של לקוחות. יובהר כי החרגה זו אינה צפויה לפגוע בבסיס הנימוק שבגינו סעיף זה חוקק, שכן כלל הבנקים הגדולים בישראל עדיין יחויבו להציע לכלל הלקוחות את השירותים המפורטים בסעיף, ועל כן לכלל הלקוחות תיוותר האפשרות לקבל שירותים כאמור. כמו כן, כניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאות צפויה להגדיל את סך האפשרויות שיעמדו לרשות הלקוחות, ביחס לשירותים המנויים בסעיף 2 לחוק וכן ביחס לשירותים בנקאיים נוספים. כמו כן, יצוין כי חוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א–2000, ימשיך לחול על כלל הבנקים, בלא קשר לשווי הנכסים שלהם. בהתאם, אם בנק יבחר לתת שירות בנקאי מסוים, הוא לא יוכל להפלות לקוחות מחמת אחת מעילות ההפליה המנויות בחוק זה.

לצד ההחרגה, לעניין בנק בעל היקף פעילות קטן או תאגיד עזר הנשלט על ידו, מוצע לקבוע שאם בנק או תאגיד עזר כאמור מציע שירות פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו, הוא אינו רשאי לסרב סירוב בלתי סביר לספק את השירות כאמור ללקוח מסוים. נוסף על כך, כדי לעודד את התחרות ולאפשר גמישות במודל העסקי של בנק בעל היקף פעילות קטן או של תאגיד עזר הנשלט על ידו, מוצע לקבוע כי בנק או תאגיד עזר כאמור יהיה רשאי להציע שירות פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו לסוגי לקוחות מסוימים ולא לכלל הציבור, בהתאם למדיניותו העסקית ובכפוף לאיסור ההפליה. יודגש כי אין בקביעה כאמור כדי לצמצם את יכולתו של בנק גדול שחל עליו סעיף 2 לחוק, שלא לתת שירות מסוים המנוי בסעיף לסוג מסוים של לקוחות בהתאם להוראות אותו הסעיף.

לעניין בנק בעל היקף פעילות זעיר או תאגיד עזר הנשלט על ידו, אשר בעניינם לא חל האיסור בדבר סירוב בלתי סביר למתן שירות לפי סעיפים 2 ו־2א לחוק, מוצע לקבוע שאם בנק או תאגיד עזר כאמור מציע שירות

(4) בסעיף 5, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) המפקח רשאי לקבוע, משיקולים הנוגעים לעידוד התחרות או לעידוד חדשנות ונסיינות במערכת הבנקאית, לבקשת בנק בעל היקף פעילות זעיר, בנק בעל היקף פעילות קטן או תאגיד עזר הנשלט בידי מי מהם, כי כללים מסוימים אשר נקבעו לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) לא יחולו לגביו, או שיחולו בהתאמות שיקבע המפקח או בתום תקופה שיקבע, ובלבד ששוכנע כי המידע המהותי ללקוח יוצג בדרך חלופית ויעילה.";

(5) סעיף 5א(ו) – בטל;

(6) בסעיף 5ב1 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) במקום ההגדרות "בנק" ו"סניף" יבוא:

""בנק" – בנק המציע ללקוחות שירותי פתיחה וניהול של חשבון עובר ושב;

(2) בהגדרה "בנק בעל היקף פעילות קטן", במוגדר, במקום "קטן" יבוא "מצומצם";

דברי הסבר

פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו, במקרה של סירוב לתת את השירות כאמור ללקוח מסוים, הוא יידרש להודיע על כך ללקוח בתוך זמן סביר ולנמק את הטעמים לסירוב. במקרים שבהם הפירוט הנדרש עלול לסכל את המטרה שבגינה סירב הבנק, כדוגמת חשש מהונאות, הבנק או תאגיד העזר כאמור לא יידרש לפרט את הטעמים לסירוב, כאמור. חובת ההנמקה כאמור לא תחול על בנק בעל היקף פעילות זעיר או על תאגיד עזר בשליטתו בחמש השנים הראשונות מיום שהיה הבנק או תאגיד העזר שבשליטתו בעל רישיון, כדי לתת לו מרחב תמרון עסקי מרבי בשנות הפעילות הראשונות שלו וזמן התארגנות. בעניין זה יובהר כי אם ניתן לבנק רישיון מותנה, תחל ספירת חמש השנים האמורות במועד התקיימות התנאים שנקבעו, הוא המועד שבו נכנס רישיונו של הבנק לתוקף.

לפסקה (4)

לפי סעיף 5 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), הנגיד, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת ובאישור שר האוצר, רשאי לקבוע כללים בנוגע לגילוי נאות. במסגרת הכללים שקבע הנגיד נקבעו הנחיות שונות שעניינן גילוי ללקוחות. מטרתן של הנחיות אלה לגלות ללקוחות הבנקים פרטים מהותיים לגבי השירותים הבנקאיים הניתנים להם, במטרה למנוע הטעיה או פגיעה בלקוחות ובמטרה לתת ללקוחות מידע על אודות השירותים הבנקאיים, תנאיהם ועלוויותיהם באופן שישפר את יכולת המעקב שלהם אחר פעילותם הבנקאית ואת יכולתם לקבל החלטות מושכלות בענייניהם הבנקאיים.

עם זאת, הנחיות אלה כיום הן הנחיות קשיחות ולעיתים אינן נותנות מענה למוצרים פיננסיים חדשניים, או לחלופין, יישום מלא שלהן מחייב פיתוחים משמעותיים העלולים להקשות על בנק בעל היקף פעילות זעיר ועל בנק בעל היקף פעילות קטן או על תאגידי עזר בשליטתם.

כדי לצמצם חסמי כניסה לשוק הבנקאות, מוצע להעניק למפקח על הבנקים סמכות לתת לבנק בעל היקף פעילות זעיר, לבנק בעל היקף פעילות קטן או לתאגיד עזר הנשלט בידי מי מהם, הקלות או פטור מיישום של כללי גילוי נאות. מוצע כי ההקלות יינתנו במקרים שבהם מצא המפקח כי קיימים שיקולים הנוגעים לעידוד התחרות או לעידוד חדשנות ונסיינות במערכת הבנקאית המצדיקים מתן הקלות כאמור, וכי המידע המהותי ללקוח יוצג בדרך חלופית ויעילה. בדרך זו, יהיה ניתן לשקול גם תיקון רוחבי של הכללים, אם תימצא לכך הצדקה, לאחר תקופת ניסיון ביחס להוראות שניתנו ביחס לבנק בעל היקף פעילות קטן.

לפסקה (6)

סעיף 5ב1 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובע הוראות בנוגע להעברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים באופן מקוון (להלן – חובת הניידות).

חובת הניידות משיתה עלויות טכנולוגיות משמעותיות על התאגידים הבנקאיים, תקופת פיתוח ארוכה וקשב ניהולי רב העלולים להקשות על בנקים חדשים בראשית דרכם לעמוד בעומס הדרישות הרגולטוריות. על פי הוראות החוק כיום, בנקים בעלי היקף פעילות מצומצם, כהגדרתו בסעיף, רשאים לבקש פטור או דחייה מחובה זו, והפטור ניתן על ידי נגיד בנק ישראל ובהסכמת שר האוצר. הצורך בהגשת בקשה פרטנית כאמור פוגע בוודאות של גוף המעוניין לבקש רישיון בנק ומקשה על תכנון מודל עסקי.

כדי לצמצם את חסמי הכניסה לשוק הבנקאות, מוצע לקבוע כי בנק, בלא קשר להיקף פעילותו, יהיה פטור מחובת

(3) אחרי ההגדרה "המועד הקובע" יבוא:

""סניף" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי);";

(ב) בסעיפים קטנים (ה) ו־(ו), בכל מקום, במקום "בנק בעל היקף פעילות קטן" יבוא "בנק בעל היקף פעילות מצומצם";

(ג) אחרי סעיף קטן (ו) יבוא:

"(ו1) בלי לגרוע מהאמור בסעיף קטן (ה), הוראות סעיפים קטנים (ב) ו־(ג) לא יחולו על בנק אם טרם חלפו שלוש שנים מיום שהיה בעל רישיון.";

(7) סעיף 7ה – בטל;

(8) בסעיף 9א(א), הסיפה החל במילים "היה התאגיד הבנקאי בנק למשכנתאות" ועד הסוף – תימחק;

דברי הסבר

הניידות במשך שלוש השנים הראשונות מיום שהיה בעל רישיון. הוראה זו תחול גם על בנק שהיה בעל רישיון עובר לכניסת התיקון לתוקף, כך שאם ניתן לו פטור בהתאם להוראות החוק, יוארך הפטור אוטומטית עד לתום שלוש שנים מיום היותו בעל רישיון.

להגדרות "בנק" ו"סניף" – חובת הניידות הקבועה בסעיף 5ב1 רלוונטית לבנקים המנהלים חשבונות עובר ושב של לקוחות. במצב החוקי כיום, כלל הבנקים מחויבים כאמור לפתוח ולנהל חשבונות עובר ושב ללקוחות, ולפיכך חובת הניידות בין בנקים הייתה רלוונטית מלכתחילה לכלל הבנקים. בעקבות תיקון החוק המוצע, אשר יאפשר לבנק בעל היקף פעילות זעיר או לבנק בעל היקף פעילות קטן לפעול כבנק גם אם הוא לא מציע ללקוחותיו שירותי פתיחה וניהול של חשבון עובר ושב, מוצע לדייק את הסעיף ולתקן את הגדרה של "בנק" בסעיף כך שחובת הניידות תחול רק על בנקים המציעים ללקוחותיהם שירותי פתיחה וניהול של חשבון עובר ושב.

נוסף על כך, בעקבות תיקון סעיף 1 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) והוספת ההגדרות "בנק בעל היקף פעילות זעיר" ו"בנק בעל היקף פעילות קטן", מוצע לתקן את ההגדרה "בנק בעל היקף פעילות קטן" בסעיף זה ולהחליפה בהגדרה "בנק בעל היקף פעילות מצומצם", וזאת כדי למנוע בלבול בין שתי ההגדרות.

לפסקה (7)

לפי סעיף 7ה לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), תאגיד בנקאי נדרש, לבקשת לקוח, להעביר את המידע בדבר היתרה בחשבון העובר ושב של הלקוח לגוף פיננסי, לשם מתן אשראי. הסעיף נחקק במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017, והוא נועד לאפשר לגוף פיננסי – שאינו הבנק של הלקוח – לספק ללקוח שירות של כיסוי היתרה השלילית שלו בחשבון העובר ושב. לצורך זאת, נקבע שבנק חייב, לבקשת לקוח, להעביר את המידע על אודות היתרה של הלקוח לגוף פיננסי אחר.

בשנת 2021 חוקק חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב–2021 (להלן – חוק שירות מידע פיננסי), שהסדיר את רפורמת הבנקאות הפתוחה בישראל. רפורמה זו קובעת, בין השאר, כי תאגידים בנקאיים מחויבים, בהסכמת הלקוח, לתת לצד ג' גישה לגבי סלי מידע שונים ביחס לפרטיו הפיננסיים של הלקוח, ובכללם פרטים על אודות היתרה בחשבון העובר ושב שלו.

לאחר כניסתו לתוקף של חוק שירות מידע פיננסי מתייתר סעיף 7ה. עוד יצוין כי בבדיקה שערך הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, עלה כי בהתאם למידע שבידי הבנקים לא מוכרת פעילות מכוח סעיף זה בשנה האחרונה. לפיכך מוצע לבטל את סעיף 7ה, וזו לשונו:

העברת מידע בדבר יתרת הלקוח בחשבון עובר ושב

"7ה. (א) ביקש לקוח מתאגיד בנקאי כי מידע בדבר היתרה בחשבון העובר ושב שלו בתאגיד הבנקאי יממסר לגוף פיננסי לשם מתן אשראי, מדי יום או מדי תקופה ארוכה יותר לפי בקשת הלקוח, ימסור התאגיד הבנקאי את המידע לאותו גוף בהתאם לבקשה.

(ב) המפקח רשאי לתת הוראות לעניין מועדי העברת המידע לפי סעיף זה ואופן העברתו וכן הוראות לעניין אופן קבלת בקשתו של לקוח לפי סעיף זה, בהוראות ניהול בנקאי תקין.

(ג) הוראות סעיף זה לא יחולו לעניין גוף פיננסי שאינו מפוקח על פי דין, לעניין פעילותו הפיננסית כמנפיק או כנותן אשראי."

לפסקה (8)

בהמשך לביטול הרישיונות לבנק למשכנתאות כמפורט בדברי ההסבר לתיקון לחוק הבנקאות (רישוי), בפסקאות (1)(ג), (2), (4), (7) ו־(10) שבסעיף 1 לפרק זה, מוצע למחוק את ההתייחסות אליו בסעיף 9א(א) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח).

(9) בסעיף 9י1, במקום "בתעריפון המלא של התאגיד הבנקאי או בתעריפון מצומצם" יבוא "בתעריפון שפרסם" ובמקום "אחד התעריפונים האלה" יבוא "תעריפון כאמור";

(10) בסעיף 9י2, במקום "בתעריפון המלא של התאגיד הבנקאי או בתעריפון מצומצם של התאגיד הבנקאי" יבוא "בתעריפון שפרסם התאגיד הבנקאי";

(11) אחרי סעיף 9י3 יבוא:

"גביית עמלות בידי בנק חדש

9י4. (א) בסעיף זה –

"בנק חדש" – בנק שטרם חלפו חמש שנים ממועד שהיה לבעל רישיון;

"לקוח", לעניין סעיפים קטנים (ב) עד (ד) – כהגדרתו בסעיף 9ט(1).

(ב) הוראות סעיפים 9ט ו־9י לא יחולו על בנק חדש או על תאגיד עזר הנשלט על ידי בנק חדש.

(ג) בנק חדש או תאגיד עזר הנשלט על ידו, יידע את לקוחותיו בדבר השירותים שבעדם הוא גובה עמלות, ובדבר סכומי העמלות שהוא גובה בעד שירותים אלה או שיעורן, באופן פשוט וברור (להלן – תעריפון בנק חדש); תעריפון בנק חדש יפורסם לציבור באופן מקוון, וכן יימסר ללקוחות בדרכים שבהן נוהג הבנק החדש או תאגיד העזר הנשלט על ידו למסור מידע ללקוחות.

דברי הסבר

לפסקאות (9) עד (13)

מוצע להעניק הקלות לבנקים חדשים במהלך חמש השנים הראשונות מכניסת רישיונם לתוקף, כך שכללי העמלות הקבועים כיום מכוח סעיפים 9ט ו־9י לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) לא יחולו עליהם במהלך תקופה זו. זאת תוך קביעת הוראות משלימות לעניין עמלות הבנק, כמפורט להלן.

סעיפים 9ט ו־9י לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) קובעים חובות לעניין קביעת תעריפון עמלות ופרסומן. בתמצית, במסגרת סעיפים אלה נקבע כי בנק רשאי לגבות תשלום רק בעד שירותים שהנגיד קבע שניתן לגבות עמלות בעדן וכן את אופן חישובן; נקבעו חובות יידוע וכן הוראות לעניין אופן הצגתן. הרציונל העומד בבסיס סעיפים אלה הוא הגנה על לקוחות הבנקים ויצירת יכולת השוואה בין הצעות ערך של בנקים שונים. עם זאת, הוראות אלה אינן מאפשרות גמישות ביצירת מודלי תמחור חדשניים שעשויים להיות לטובת הלקוח.

כדי לאפשר גמישות לבנקים חדשים ליישם מודלים עסקיים חדשניים או שונים מהמקובל, מוצע לאפשר לבנק חדש להציע ללקוחותיו, במשך חמש השנים הראשונות לפעילותו (להלן – בנק חדש), מודלים של עמלות שלא נקבעו בכללים שאותם קבע הנגיד בהתאם להוראות החוק (מעין הגנת ינוקא), ובמהלך שנים אלה בנק ישראל יוכל לבחון את המודלים כאמור ולקבוע אם להתאים את הכללים כך שיתמכו במודל החדש גם לאחר חמש השנים הראשונות כאמור, או לחלופין לדרוש יישום של הכללים החלים על כל התאגידים הבנקאיים. בהתאם, מוצע לקבוע בסעיף 9י4(ב) לחוק כי הוראות סעיפים 9ט ו־9י לחוק לא יחולו על בנק חדש, כהגדרתו בסעיף, או על תאגיד עזר הנשלט בידי בנק חדש כאמור.

במקביל לפטור כאמור, מוצע לקבוע בסעיף 9י4(ג) כי בנק חדש או תאגיד עזר הנשלט על ידו יהיה מחויב ליידע את לקוחותיו בדבר כלל השירותים שבגינם הוא גובה עמלות ובדבר סכומי העמלות שהוא גובה בעד כל שירות. כלומר, לבנק חדש תהיה גמישות ביחס לעמלות שהוא גובה בגין השירותים שהוא מציע ללקוחותיו, אך הוא עדיין יצטרך ליידע את הציבור, בצורה פשוטה וברורה, בדבר העמלות שהוא גובה. ככלל, בהתאם לסעיף המוצע, תעריפון בנק חדש יפורסם לציבור באופן מקוון, וכן יימסר ללקוחות בדרכים שבהן הבנק החדש נוהג למסור מידע ללקוחותיו. עם זאת, כחלק מתפיסת השירות של בנק חדש, יהיה נכון כי בנק חדש יבחן פרסום של התעריפון גם בדרכים נוספות, בהתאם למאפייני הפעילות של הבנק ומאפייני לקוחותיו.

נוסף על כך, בדומה להוראת סעיף 9ט(ג1), אשר אינה חלה על בנק חדש, מוצע לקבוע בסעיף 9י4(ד) שבנק חדש

(ד) בנק חדש או תאגיד עזר הנשלט על ידו, יידע את לקוחותיו, במסגרת תעריפון בנק חדש, כי הוא רשאי לגבות סכומים או שיעורים נמוכים יותר מהסכומים או השיעורים הנקובים בתעריפון, למעט לעניין עמלה שנקבעה לפי סעיף 9יב(1) לגבי שירות בר־פיקוח.";

(12) בסעיף 11א(ב), בפסקה (3א), במקום "בתעריפון המלא של התאגיד הבנקאי או בתעריפון מצומצם של התאגיד הבנקאי" יבוא "בתעריפון שפרסם התאגיד הבנקאי" ובמקום "תעריפונים אלה" יבוא "תעריפון כאמור";

(13) בסעיף 11א(ג), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(3א) לא יידע את לקוחותיו בדבר השירותים שבעדם הוא גובה עמלות, ובדבר סכומי העמלות שהוא גובה בעד שירותים אלה או שיעורן, בדרך הקבועה בסעיף 9יב4(ג);".

תיקון פקודת הבנקאות

54. בפקודת הבנקאות, 1941[68] –

(1) בסעיף 4 –

(א) בפסקה (1), במקום "לבנק, לבנק חוץ, לבנק למשכנתאות, לבנק למימון השקעות, ולבנק לקידום עסקים" יבוא "לבנק ולבנק חוץ";

(ב) בפסקה (4), במקום "בנק, בנק חוץ, בנק למשכנתאות, בנק למימון השקעות או בנק לקידום עסקים" יבוא "בנק או בנק חוץ";

(2) בסעיף 8(ב1), במקום "על שעבוד של ניירות ערך או כספים, של זכות לניירות ערך או לכספים, או של חשבון ניירות ערך" יבוא "על שעבוד שנוצר כערובה להתחייבות כלפי בנק ישראל";

דברי הסבר

יהיה מחויב ליידע את לקוחותיו שהוא רשאי לגבות סכומים נמוכים יותר מאלה הקבועים בתעריפון שהוא מפרסם, למעט לעניין עמלה שנגבית בעבור שירות בר־פיקוח שסכומה נקבע על ידי נגיד בנק ישראל מתוקף סעיף 9יב(1) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח). בהקשר זה, נחדד כי בהתאם לסמכותו לפי סעיפים 9יא ו־9יב, רשאי הנגיד להכריז על שירות כבר־פיקוח או לקבוע פיקוח על מחיר של שירות בר־פיקוח לגבי כלל התאגידים הבנקאיים או לגבי חלקם.

למען הסר ספק, יובהר כי אף על פי שהוראת סעיף 9יב4 חלה לעניין לקוח כהגדרתו בסעיף 9ט(ו) לחוק, כלומר לקוח שהוא יחיד או תאגיד שהוא עסק קטן, אין מניעה כי בנק חדש או תאגיד עזר הנשלט בידו יפרסמו תעריפון אחיד לכל סוגי הלקוחות.

בשל ההוראות שתוארו לעיל, נדרשו אף התאמות בסעיפים 9יז1 ו־9יז2 לחוק, כדי להבהיר כי הוראות סעיפים אלה יחולו גם על בנק חדש ותאגיד עזר הנשלט בידו. כך, מוצע לתקן את סעיף 9יז1 כדי שההוראה שלפיה תאגיד בנקאי לא יגבה מלקוחותיו עמלות בשיעור העולה על הקבוע בתעריפון הבנק תחול ביחס לכל תעריפון שכל תאגיד בנקאי פרסם, לרבות: תעריפון מלא או תעריפון מצומצם כמשמעותם בסעיף 9ט לחוק, תעריפון בנק חדש כמשמעותו בסעיף 9יז4 לחוק או תעריפון שפרסם תאגיד בנקאי בעבור לקוחות שאינם נכללים בהגדרה לפי סעיף 9ט(ו) לחוק. בעניין זה, יובהר כי הוראת הסעיף אף אינה מאפשרת גביית עמלה בעד שירות שלא פורסם בתעריפון הבנק, שכן אי־פרסום השירות ועלותו משמעה כי התאגיד הבנקאי מציע את השירות בלא עלות. כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 9יז2 כדי להבהיר כי תאגיד בנקאי, מכל סוג, לא יוכל לגבות מלקוח עמלה בסכום או בשיעור גבוה מזה שעליו הוסכם עם הלקוח.

סעיף 11א לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) עוסק בסמכות המפקח על הבנקים להטיל עיצומים כספיים על תאגיד בנקאי או מנפיק שהפר הוראה מההוראות בחוק הבנקאות (שירות ללקוח) והמנויות בסעיף. כהשלמה לקביעת ההוראות החלופיות בנוגע לגביית עמלות שמוצע לקבוע ביחס לבנקים חדשים, מוצע לקבוע כי למפקח על הבנקים תהיה סמכות להטיל עיצום כספי על תאגיד בנקאי, לרבות בנק חדש או תאגיד עזר הנשלט על ידו, שגבה עמלה בעד שירות שלא כלול בתעריפון שפרסם או שגבה עמלה בסכום או בשיעור העולה על הסכום או השיעור שקבע בתעריפון האמור או לא יידע את לקוחותיו בשירותים שבעדם הוא גובה עמלות.

סעיף 54 מוצעים כמה תיקונים לפקודת הבנקאות, 1941 (להלן – הפקודה), בקשר לסמכויות הקיימות בה

[68] ע"ר 1941, תוס' 1, עמ' 69, (א) 85; ס"ח התשע"ד, עמ' 125.

(3) בסעיף 8ד, במקום "אינו יכול לקיים את התחייבויותיו" יבוא "אינו יכול לקיים את התחייבויותיו, או שקיים חשש של ממש שלא יהיה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו ואין צפי סביר כי יוכל לחזור ולקיים את התחייבויותיו";

(4) בסעיף 8ו(ה), במקום "להעביר את נכסיו" יבוא "להעביר לאחר את נכסיו והתחייבויותיו", ובמקום "לתאגיד בנקאי אחר המקבל על עצמו את כל התחייבויותיו של התאגיד הבנקאי" יבוא "לרבות באמצעות מכירת אמצעי השליטה בו";

(5) במקום סעיף 8יב יבוא:

"הליכי חדלות פירעון או פירוק

8יב. (א) בסעיף זה –

דברי הסבר

לעניין דרכי הטיפול של בנק ישראל בתאגיד בנקאי שנקלע לקשיים. ההוראות הקיימות בעניין זה בפקודה נחקקו בשנת 1969 ולא עודכנו מאז באופן מהותי. על רקע אופי פעילותו הייחודי של התאגיד הבנקאי והתפקיד המרכזי שלו במשק, ההתמודדות עם מקרה שבו נקלע תאגיד בנקאי לכשל מחייבת הסדרה שונה מזו שחלה על כל תאגיד אחר המצוי בקשיים. התאגידים הבנקאיים, אשר מקבלים פיקדונות ועוסקים במתן אשראי מכספי הפיקדונות, חשופים לסיכוני ריצה (Bank Run) אשר התממשותם מסכנת לא רק את התאגיד הבנקאי עצמו, אלא עלולה להדביק גופים אחרים במערכת הפיננסית ולהוות סכנה ליציבותה. המשבר הכלכלי הגלובלי וכשלי בנקים בארצות הברית ובאירופה בשנים האחרונות הדגישו את הצורך בקביעת הסדר מודרני, מהיר ויעיל לטיפול בתאגיד בנקאי המצוי בקשיים, המותאם לסטנדרטים הבין־לאומיים. לנוכח מאפיינים ייחודיים אלה, ובהלימה לסטנדרטים בין־לאומיים עדכניים בתחום, מוצעים להלן כמה תיקונים בהסדר הקיים בפקודה.

לפסקה (1)

בסעיף 4 לפקודת הבנקאות, הוגבל השימוש בתואר "בנק" בשם שבו אדם או חבר אנשים מנהלים עסקים, בלא הסכמת הנגיד, זולת אם מדובר בגופים שקיבלו רישיון מאת הנגיד. נוכח ההצעה לבטל סוגים אחדים של תאגידים בנקאיים, כמפורט לעיל בדברי ההסבר לפסקאות (1)(ג), (2), (4), (7) ו־(10) בתיקון לחוק הבנקאות (רישוי) המוצע בסעיף 1 לפרק זה, מוצע למחוק מסעיף 4 את סוגי התאגידים הבנקאיים שיבוטלו.

לפסקה (2)

מוצע להתאים את נוסחו של סעיף 8(ב1) לפקודה לנוסחו של סעיף 37 לחוק בנק ישראל, התש"ע–2010 (להלן – חוק בנק ישראל). זאת, בין השאר, בשל תחולת הוראות הסעיף האמור, בשינויים המחויבים, על שעבוד שנוצר כערובה להתחייבות כלפי בנק ישראל בשל מתן סיוע לתאגיד בנקאי בהתאם להוראות סעיף 8(א) לפקודה.

לפסקה (3)

מוצע לתקן את נוסחו של סעיף 8ד לפקודה, שבו מעוגנות סמכויות שונות של נגיד בנק ישראל לצורך שמירת יציבותו של תאגיד בנקאי. התיקון המוצע נועד לקבוע כי הנגיד רשאי להפעיל את הסמכויות הקבועות בסעיף גם במקרה שבו קיים חשש של ממש שתאגיד בנקאי לא יוכל לקיים את התחייבויותיו, ואין צפי סביר כי יוכל לחזור ולקיים את התחייבויותיו. זאת כדי לאפשר לנגיד להפעיל את הסמכויות הקבועות בסעיף גם בשלבים מוקדמים יותר של קשיים בפעילותו של התאגיד הבנקאי, ובהתאם לסטנדרטים בין־לאומיים מקובלים.

לפסקה (4)

מוצע לתקן את סעיף 8ו(ה) לפקודה, הקובע בנוסחו הנוכחי כי מנהל מורשה שמונה לתאגיד בנקאי על ידי הנגיד לפי סעיף 8ד(א)(2) לפקודה, מוסמך לאחר התייעצות עם ועדת הנהלה שמינה הנגיד ובאישורו של הנגיד, להעביר את נכסיו והתחייבויותיו של התאגיד הבנקאי, כולם או מקצתם, לתאגיד בנקאי אחר המקבל על עצמו את כל התחייבויותיו של התאגיד הבנקאי. מטרת התיקון המוצע היא להעניק גמישות רבה יותר למנהל המורשה בהעברת נכסיו והתחייבויותיו של התאגיד הבנקאי הכושל לגורם אחר, בלא שינוי במהותו של ההסדר כפי שהוא קבוע כיום. זאת, בהלימה לסטנדרטים הבין־לאומיים המקובלים בקשר עם דרכי הטיפול בתאגיד בנקאי שנקלע לקשיים. לפי התיקון המוצע, המנהל המורשה יהיה מוסמך, בכפוף להתייעצות וקבלת אישור כאמור לעיל, לבצע העברה של נכסים והתחייבויות של התאגיד הבנקאי כאמור, כולם או מקצתם, לגורם אחר, אחד או יותר, לאו דווקא לתאגיד בנקאי אחר כקבוע היום, וכן למכור אמצעי שליטה בתאגיד הבנקאי. הנוסח המוצע יאפשר העברת נכסים והתחייבויות ומכירת אמצעי שליטה גם לגורם שהוא יחיד ולא רק לתאגיד.אם העברה כאמור כרוכה בקבלת רישיון על פי דין, יידרש הגורם הנעבר להיות בעל הרישיון המתאים. יובהר בעניין זה כי המנהל המורשה דינו כדין נושא משרה בתאגיד הבנקאי והחלטותיו כמוהן כהחלטות הדירקטוריון של התאגיד הבנקאי (ראו לעניין זה סעיף 8ו(ג) לפקודה). לפיכך, הוראות הדינים הרלוונטיים, ובכלל זה דיני חדלות פירעון, יחולו על החלטות אלה בהתאם.

לפסקה (5)

סעיף 8יב לפקודה, שכותרתו "הגבלת פירוק ומינוי כונס נכסים" קובע בנוסחו הקיים שתי מגבלות שונות:

"בעל תפקיד" – נאמן כהגדרתו בחוק חדלות פירעון או מנהל הסדר שמונה לפי סעיף 326 לאותו חוק, נאמן שמונה לפי סעיף 342יב לחוק החברות, כונס שמונה לפי סעיף 194 לפקודת החברות וכל בעל תפקיד אחר שרשאי בית המשפט למנות בהליכי חדלות פירעון או פירוק המתנהלים לפניו, והכול בין קבוע ובין זמני;

"הליכי חדלות פירעון או פירוק" – הליכים המתנהלים לפני בית המשפט לפי חוק חדלות פירעון, לפי חלק שמיני א' לחוק החברות או לפי סעיף 194 לפקודת החברות;

"חוק החברות" – חוק החברות, התשנ"ט–1999[69];

"חוק חדלות פירעון" – חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח–2018[70];

"חוק ניירות ערך" – חוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[71];

"נאמן איגרות חוב" – נאמן שמונה לפי פרק ה'1 לחוק ניירות ערך;

"פקודת החברות" – פקודת החברות [נוסח חדש], התשמ"ג–1983[72].

דברי הסבר

בעניינם של בעלי מניות בתאגיד בנקאי קובע סעיף קטן 8יב(ב) כי אם מונה לתאגיד הבנקאי מנהל מורשה לפי סעיף 8ד(א)(2), וכל עוד המינוי האמור עומד בתוקפו, בית המשפט לא ייתן צו לפירוק או לקבלת נכסים של התאגיד הבנקאי לפי בקשה של מי מבעלי מניותיו, ולא תתקבל החלטה על פירוקו מרצון של התאגיד הבנקאי.

בעניינם של שאר בעלי העניין בתאגיד הבנקאי קובע סעיף קטן 8יב(א) מגבלה על פתיחת הליכים שונים, ובהם הליכי פירוק וכינוס נכסים, החלה רק במקרה שבו מנהל מורשה שמונה לתאגיד הבנקאי לפי סעיף 8ד(א)(2) הורה הוראה בעניין אי־מילוי התחייבויות לפי סעיף 8י לפקודה, וכל עוד הוראה זו עומדת בתוקפה (סעיף 8י לפקודה מגביל את תוקפה של הוראה כאמור לתקופה מרבית של 20 ימים). סעיף קטן 8יב(א) בנוסחו הקיים קובע עוד כי בתקופה שבה חלה המגבלה האמורה, ניתן בכל זאת לפתוח הליכים מתאימים לבקשת היועץ המשפטי לממשלה או אם ניתנה לכך הסכמתו בכתב.

הוראות אלה נועדו להגביל את פתיחתם של הליכים שונים בעניינו של תאגיד בנקאי שנקלע לקשיים, למשך תקופה מוגבלת, אם הנגיד פועל לטפל בכשל האמור במסגרת סמכויותיו לפי הפקודה.

בשל המאפיינים הייחודיים של תאגידים בנקאיים שהוזכרו לעיל והחשיבות שבמתן כלים מתאימים לטיפול במקרי כשל אפשריים שלהם, מוצע להחליף את סעיף 8יב לפקודה ולקבוע בו את ההסדרים שיפורטו להלן:

בסעיף קטן (א) מוצעות ההגדרות הנדרשות לצורך קביעת ההסדרים המוצעים, ובין השאר "הליכי חדלות פירעון ופירוק" באופן הכולל את כל ההליכים הרלוונטיים המעוגנים בחיקוקים שונים, ו"בעל תפקיד" באופן הכולל התייחסות לבעלי התפקיד השונים המתמנים מכוח החיקוקים השונים האמורים, כמוגדר בסעיף המוצע. ואלה עיקריו של ההסדר שיחול לגבי ההליכים האמורים בעניינו של תאגיד בנקאי:

ראשית, בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע את הכלל שלפיו בקשת נושה של תאגיד בנקאי או בעל מניה בו לפתוח בהליך לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח–2018 (להלן – חוק חדלות פירעון), או בהליך לפי סעיף 194 לפקודת החברות או בהליך לפי חלק שמיני א' לחוק החברות לגבי התאגיד הבנקאי, תוגש תחילה לנגיד, ורק לאחר קבלת הסכמתו בכתב או בחלוף 90 ימים ממועד שהוגשה לנגיד – תוגש הבקשה לבית המשפט. יצוין כי בהתאם להגדרה "הליכי חדלות פירעון ופירוק" המוצעת, הוראה זו תחול גם על בקשה של נושה או בעל

[69] ס"ח התשנ"ט, עמ' 189.
[70] ס"ח התשע"ח, עמ' 310.
[71] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.
[72] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 37, התשמ"ג, עמ' 761; ס"ח התשמ"ד, עמ' 53.

(ב) בקשת נושה של תאגיד בנקאי או בעל מניה בו לפתיחת הליכי חדלות פירעון או פירוק לגבי התאגיד הבנקאי לא תוגש לבית המשפט בטרם הוגשה לנגיד והתקיים לגביה אחד מהמפורטים להלן; הוראות אלה יחולו גם על המגיש בקשה לבית המשפט לגבי תאגיד בנקאי לפי סעיף 329(א) לחוק חדלות פירעון, בשינויים המחויבים:

(1) הנגיד נתן את הסכמתו בכתב להגשת בקשה כאמור;

(2) חלפו 90 ימים מהמועד שבו הוגשה הבקשה לנגיד.

(ג) לעניין הגשת בקשה לצו לפתיחת הליכים בעניינו של תאגיד בנקאי על ידי נאמן איגרות חוב יחולו הוראות אלה:

(1) נוסף על האמור בסעיף 35ח(ד2ב) לחוק ניירות ערך, חלפו שבעה ימים ממועד אי־תשלום קרן או ריבית כאמור באותו סעיף, יודיע על כך נאמן איגרות החוב לנגיד;

(2) על אף האמור בסעיף 35ח(ד2ב)(1) לחוק ניירות ערך, בחלוף 45 ימים ממועד אי־תשלום כאמור באותו סעיף, יגיש נאמן איגרות החוב לנגיד, ולא לבית המשפט, את הבקשה לצו לפתיחת הליכים; נאמן איגרות החוב יגיש את הבקשה לבית המשפט בחלוף 90 ימים ממועד ההודעה לנגיד לפי פסקה (1), ואם ניתנה הסכמת הנגיד בכתב במועד מוקדם יותר, יחולו ההוראות שלהלן:

דברי הסבר

מניה לפתוח בעניינו של תאגיד בנקאי הליך הסדר חוב לפי חלק י׳ לחוק חדלות פירעון, בדומה לתחולתה על בקשת נושה לפתוח הליך חדלות פירעון לפי חלק ב׳ לחוק האמור ובקשת בעל מניה לפתוח הליך פירוק בבית המשפט לפי חלק שמיני א׳ לחוק. מוצע כי הוראה זו תחול בשינויים מחויבים גם על המגיש בקשה לבית המשפט בעניין מינוי מומחה לבחינת הסדר חוב מהותי לגבי תאגיד בנקאי, לפי סעיף 329(א) לחוק חדלות פירעון. הסדר זה נועד להבטיח כי תינתן לנגיד הזדמנות ראשונה לטפל בתאגיד הבנקאי אשר נקלע לקשיים, בהתאם לסמכויות הנתונות לו בפקודה לצורך כך. בזיקה לכך מוצע להבהיר, בסעיף קטן (ה)(2), כי אם נפתח הליך לפי חוק חדלות פירעון לגבי תאגיד בנקאי, אזי לעניין יישום הוראות החוק האמור על ההליך יראו את מועד הגשת הבקשה לנגיד כמועד הגשת בקשה לבית המשפט; להוראה זו נפקות בקשר לתחולתן של הוראות שונות שנוגעות לנשייה בהליכי חדלות פירעון.

שנית, מוצע בסעיף קטן (ג) להתאים את החובה הכללית החלה על כל נאמן אגרות חוב מכוח סעיף 35ח(ד2) לחוק ניירות ערך, התשכ״ח–1968 (להלן – חוק ניירות ערך), למקרה הפרטני של תאגיד בנקאי שנקלע לקשיים. לפי סעיף 35ח(ד2) לחוק ניירות ערך, אם חלפו 45 ימים ממועד אי־תשלום קרן או ריבית, על נאמן אגרות החוב לפנות לבית המשפט בבקשה לצו לפתיחת הליכים, והכול בכפוף להוראות נוספות שהוסדרו באותו סעיף. מוצע לקבוע הסדר אחר שיחול בעניין הזה, כאשר מדובר באי־תשלום קרן או ריבית על ידי תאגיד בנקאי: בשלב ראשון מוצע לקבוע חובה שתחול על נאמן איגרות החוב להודיע לנגיד על אי־תשלום קרן או ריבית בחלוף שבעה ימים ממועד אי־התשלום, ורשאי הוא להודיע לנגיד כאמור אף קודם לכן. לאחר מכן, מוצע לקבוע כי בחלוף 45 ימים ממועד אי־תשלום כאמור, תחול על נאמן איגרות החוב חובה להגיש בקשה לצו לפתיחת הליכים לנגיד, ולא לבית המשפט, וזאת על אף הוראת סעיף 35ח(ד2ב)(1) לחוק ניירות ערך. במקום זאת, החובה להגשת הבקשה לצו לפתיחת הליכים לבית המשפט תחול על נאמן איגרות החוב 90 ימים ממועד ההודעה לנגיד. עם זאת, במקרה שבו ניתנה הסכמת הנגיד בכתב במועד מוקדם יותר, טרם חלפו 90 הימים כאמור, חובת נאמן איגרות החוב להגיש את הבקשה לבית המשפט תקום אף היא במועד מוקדם יותר: אם הסכמת הנגיד ניתנה בטרם חלוף 45 ימים ממועד אי־התשלום של הקרן או הריבית - נאמן איגרות החוב יחויב להגיש את הבקשה לבית המשפט לכל המאוחר בתום 45 הימים האמורים, ואילו במקרה שבו הסכמת הנגיד ניתנה לאחר שכבר חלפו 45 הימים האמורים, אזי יהיה על נאמן איגרות החוב להגיש את הבקשה לבית המשפט בסמוך לאחר קבלת הסכמת הנגיד לכך. יודגש כי ההוראות המוצעות קובעות את המועד המאוחר ביותר שבו יהיה נאמן איגרות החוב חייב להגיש את הבקשה לצו לפתיחת הליכים לנגיד ולבית

(א) אם טרם חלפו 45 ימים ממועד אי־התשלום – יגיש את הבקשה לכל המאוחר בתום 45 ימים ממועד אי־התשלום כאמור;

(ב) אם חלפו 45 ימים ממועד אי־התשלום האמור – יגיש את הבקשה לבית המשפט בסמוך לאחר קבלת הסכמת הנגיד.

(ד) בית המשפט לא יקיים דיון בבקשה לפתיחת הליכי חדלות פירעון או פירוק לפי סעיף זה ולא יקיים דיון בהליכים כאמור, אלא לאחר שנוכח כי הומצאה לנגיד הזמנה לדיון ולאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את עמדתו.

(ה) הורה בית המשפט על פתיחה בהליכי חדלות פירעון או פירוק בעניינו של תאגיד בנקאי, יחולו ההוראות האלה:

(1) הנגיד יהיה צד להליך בבית המשפט, ורשאי הוא לנקוט עמדה בהליך כאמור; בית המשפט לא יקיים דיון בהליך אלא לאחר שנוכח כי הומצאה לנגיד הזמנה לדיון;

(2) לעניין הליך לפי חוק חדלות פירעון, יראו את מועד הגשת הבקשה לנגיד לפי סעיף קטן (ב) כמועד הגשת בקשה לבית המשפט.

דברי הסבר

המשפט, אך אין בהן כדי למנוע ממנו לפעול קודם לכן, לפי שיקול דעתו, בכפוף להוראות הפקודה. כלומר, נאמן איגרות החוב יהיה רשאי (ועדיין לא חייב) להגיש את הבקשה לנגיד גם בטרם חלפו 45 הימים מאי־תשלום קרן או ריבית, ובמקרה שבו קיבל את הסכמת הנגיד להגיש את הבקשה לבית המשפט בטרם חלפו 45 הימים האמורים, הוא יהיה רשאי (ועדיין לא חייב) להגיש את הבקשה לבית המשפט באופן מיידי. עוד יובהר כי הסדר זה יחול בנסיבות המפורטות בסעיף 35ח(ד2ב) לחוק ניירות ערך בלבד, ואילו על הגשת בקשות אחרות בעניינו של תאגיד בנקאי על ידי נאמן אגרות חוב יחול ההסדר הכללי לעניין הגשת בקשות על ידי נושים הקבוע בסעיף 8יב(ב) המוצע.

שלישית, בסעיפים קטנים (ד) ו־(ה) מוצע לקבוע כי הנגיד יהיה צד לכל אחד מסוגי ההליכים בבית המשפט שהוזכרו לעיל כאשר הם נוגעים לתאגיד בנקאי, וכי הנגיד יהיה רשאי לנקוט עמדה במסגרת הליך כאמור וכן מוצע לקבוע שבית המשפט לא יקיים דיון בהליך כאמור אלא לאחר שנוכח כי הומצאה הזמנה לנגיד. זאת, בשל הזיקות האפשריות בין הדיונים המתקיימים בבית המשפט בהליך כאמור לתחומי אחריותו של הנגיד ובהם פעילותו של התאגיד הבנקאי, לקוחותיו ואף יציבות המערכת הפיננסית. בתוך כך מוצע לקבוע כי בית המשפט לא יקיים דיון בבקשה לפתוח אחד מההליכים המשפטיים האמורים אלא לאחר שנוכח כי הומצאה לנגיד הזמנה לדיון ולאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את עמדתו.

רביעית, בסעיף קטן (ו) מוצע לקבוע כי קבלת החלטה לפי חלק שמיני א' לחוק החברות על פירוקו מרצון של תאגיד בנקאי טעונה הסכמה בכתב של הנגיד, וכי מקום שתאגיד בנקאי קיבל החלטה על פירוק מרצון בהסכמת הנגיד כאמור, ימונה הנאמן בהליך הפירוק מרצון לפי הצעת הנגיד או בהסכמתו. קביעה זו נדרשת מאחר שלפי הוראות חלק שמיני א' לחוק החברות קבלת החלטה על פירוק מרצון נעשית על ידי החברה עצמה שלא על דרך של הגשת בקשה לבית המשפט, ומשכך הכלל המוצע בסעיף קטן (ב) אינו חל לגביה.

לבסוף, מוצע בסעיף קטן (ז) לקבוע כמה הוראות חדשות שיחולו כאשר הנגיד עשה שימוש בסמכותו לפי סעיף 8ד(א)(2) לפקודה ומינה מנהל מורשה לתאגיד בנקאי, וכל עוד מינוי המנהל המורשה עומד בתוקפו. מוצע בפסקה (1) לקבוע כי בנסיבות כאמור, העתק מהבקשות בעניינו של התאגיד הבנקאי המוגשות לנגיד לפי סעיף קטן (ב) המוצע יומצא גם למנהל המורשה; בפסקה (2) מוצע לקבוע כי בנסיבות כאמור המנהל המורשה יהיה גם הוא, בדומה לנגיד, צד לכל הליך רלוונטי בעניינו של התאגיד הבנקאי, הוא יוזמן לדיון ותינתן לו הזדמנות להשמיע את עמדתו.

בפסקה (3) לסעיף קטן (ז) מוצע לקבוע כי בהתקיים נסיבות כאמור לא יינתן לגבי התאגיד הבנקאי צו פירוק לפי חלק שמיני א' לחוק החברות לפי בקשה של בעל מניה בתאגיד הבנקאי, ולא תתקבל החלטה על פירוקו מרצון. הוראה זו זהה להוראה שבסעיף 8יב(ב) לפקודה בנוסחו הקיים כיום בקשר עם הליכים ביוזמת בעלי מניות בתאגיד הבנקאי. בפסקה (4) מוצע לקבוע כי כל עוד מינוי המנהל המורשה עומד בתוקפו, אזי אם בית המשפט הורה לפתוח הליך מההליכים האמורים לעיל לגבי התאגיד הבנקאי, יהיה בית המשפט רשאי למנות את המנהל המורשה לבעל תפקיד בהליך, כלומר למנותו לתפקיד נאמן, מנהל הסדר

(ו) קבלת החלטה לפי חלק שמיני א׳ לחוק החברות על פירוקו מרצון של תאגיד בנקאי טעונה את הסכמתו בכתב של הנגיד; קיבל תאגיד בנקאי החלטה על פירוקו מרצון בהסכמת הנגיד לפי סעיף קטן זה – ימונה הנאמן בהליך לפי הצעת הנגיד או בהסכמתו.

(ז) מונה לגבי תאגיד בנקאי מנהל מורשה לפי סעיף 8ד(א)(2), יחולו ההוראות האלה כל עוד מינוי המנהל המורשה עומד בתוקפו:

(1) המגיש בקשה לנגיד לפי הוראות סעיף קטן (ב), ימציא העתק מהבקשה גם למנהל המורשה;

(2) הוראות סעיפים קטנים (ד) ו־(ה)(1) לעניין מתן הזדמנות לנגיד להשמיע את עמדתו ולעניין הזמנתו לדיון יחולו גם לגבי המנהל המורשה;

(3) על אף האמור בסעיף 342יא לחוק החברות, בית המשפט לא ייתן צו פירוק לפי חלק שמיני א׳ לחוק החברות בעניינו של תאגיד בנקאי לפי בקשה של בעל מניה בו, ולא תתקבל החלטה על פירוק מרצון של תאגיד בנקאי;

(4) על אף הוראות סעיף 36 לחוק חדלות פירעון, לרבות כפי שהוחל בסעיף 326 לאותו חוק ובסעיף 342יד לחוק החברות, הורה בית המשפט על פתיחת הליך חדלות פירעון או פירוק לגבי התאגיד הבנקאי, רשאי הוא למנות את המנהל המורשה לבעל תפקיד בהליך, אם שוכנע, לאחר שנתן לנושים של התאגיד הבנקאי הזדמנות לטעון את טענותיהם, שיהיה בכך כדי לסייע להגשמת מטרות ההליך; החליט בית המשפט למנות מנהל מורשה לבעל תפקיד כאמור, יקבע בית המשפט את סמכויותיו ואת חובותיו כבעל תפקיד בהתחשב, בין השאר, בכך שלא ייווצר ניגוד עניינים בינן ובין תפקידו ומעמדו כמנהל מורשה, ורשאי בית המשפט למנות בעל תפקיד נוסף לצידו.";

דברי הסבר

או כונס לפי העניין ובהתאם לסוג ההליך, אם שוכנע, לאחר שנתן לנושי התאגיד הבנקאי הזדמנות לטעון את טענותיהם, שיהיה במינוי האמור כדי לסייע להגשמת מטרות ההליך. כמו כן מוצע לקבוע שאם בית המשפט מצא לנכון למנות מנהל מורשה לבעל תפקיד כאמור, אזי יהיה עליו לקבוע את סמכויותיו וחובותיו של המנהל המורשה כבעל תפקיד, בהתחשב, בין השאר, בכפילות התפקידים ובאופן שימנע ניגוד עניינים ביניהם. לבסוף, על פי המוצע, בית המשפט יהיה רשאי למנות בעל תפקיד נוסף לצידו של מנהל מורשה שמונה לבעל תפקיד. הוראות פסקה (4) שפורטו לעיל מוצעות כדי להתגבר על הוראות סעיף 36 לחוק חדלות פירעון, הקובע את התנאים למינויו של נושא משרה בתאגיד לתפקיד נאמן (הסעיף חל גם לעניין מינוי נושא משרה כבעל תפקיד במסגרת הליכים אחרים לפי חוק חדלות פירעון ולפי חוק החברות). אומנם המנהל המורשה הוא בגדר נושא משרה בתאגיד הבנקאי, ואולם בהינתן ייחודיותו של התאגיד הבנקאי כפי שתוארה לעיל, נדרש לערוך התאמות בהוראות הקיימות בסעיף 36 לחוק חדלות פירעון. בפרט, וכדי להותיר גמישות שתאפשר מענה מתאים בכל מקרה ומקרה, מוצע לסטות מהוראת סעיף 36(ב) לחוק חדלות פירעון ולקבוע כאמור שאם בית המשפט מצא לנכון למנות את המנהל המורשה (בתורת נושא משרה) כבעל תפקיד, אזי בית המשפט יהיה רשאי (אך לא חייב) למנות לצידו בעל תפקיד נוסף בהתאם לדין החל על ההליך הרלוונטי.

(6) בסעיף 14ח(א), אחרי פסקה (1) יבוא:

"(1א) לא מילא אחר הוראות שנתן המפקח לתיקון פגם או למניעת פגיעה לפי הוראות סעיף 8א;

(1ב) הפר הוראה שנתן המפקח לפי הוראת סעיף 8ג(א);".

תיקון חוק שירות מידע פיננסי

55. בחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב–2021[73] –

(1) בסעיף 41, בסופו יבוא:

"(ד) על אף האמור בסעיף 39, לגבי הגופים המפורטים להלן, החובה לתת גישה למידע פיננסי לפי הוראות הסעיף האמור תחול במועדים הקבועים לצידם, לפי העניין:

(1) לגבי גוף שהיה לראשונה למקור מידע – בתום שלוש שנים מהיום שהיה לראשונה מקור מידע כאמור;

דברי הסבר

וזו לשונו של סעיף 8יב לפקודה, שאותו מוצע להחליף:

"הגבלת פירוק ומינוי כונס נכסים

8יב. (א) הורה המנהל המורשה הוראה לפי סעיף 8י, לא יתן בית משפט צו לפירוק, או לכינוס נכסים של התאגיד הבנקאי שלגביו ניתנה ההוראה, ולא יקבל התאגיד הבנקאי או כל אסיפה של בעלי מניותיו או בעלי זכויות אחרים בו החלטה על פירוקו מרצון, ולא יתמנה עליו כונס נכסים בין מטעם בעלי איגרות חוב ובין מטעם כל אדם אחר, ולא יוטל עיקול על נכסיו או על זכויות שיש לו בידי אדם אחר, ולא יתחילו ולא ימשיכו נגדו בכל הליכי הוצאה לפועל אחרים, כל עוד ההוראה לפי סעיף 8י בתקפה, אלא על פי בקשה שתוגש מטעם היועץ המשפטי לממשלה או בהסכמתו בכתב.

(ב) נתמנה מנהל מורשה לפי סעיף 8ד(א)(2), לא ייתן בית המשפט, כל עוד מינוי המנהל המורשה בתקפו, צו לפירוק או לקבלת נכסים של התאגיד הבנקאי לפי בקשה של אחד מבעלי מניותיו, ולא יקבל התאגיד הבנקאי או כל אסיפה של בעלי מניותיו או בעלי זכויות אחרות בו החלטה על פירוקו מרצון."

לפסקה (6)

מוצע לתקן את סעיף 14ח(א) לפקודה, המונה כמה הפרות של הוראות לפי הפקודה, שבשלהן רשאי המפקח על הבנקים להטיל עיצום כספי על תאגיד בנקאי. מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי מכוח הסעיף האמור גם על תאגיד בנקאי אשר לא מילא אחר הוראות שנתן המפקח לתיקון פגם או למניעת פגיעה לפי הוראות סעיף 8א לפקודה, וכן על תאגיד בנקאי אשר הפר הוראה שנתן המפקח לפי הוראות סעיף 8ג(א) לפקודה. הסדרים דומים קיימים בחוקים אחרים הנוגעים לפיקוח על שירותים פיננסיים.

סעיף 55 לפסקה (1)

לפי סעיף 39 לחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב–2021 (להלן – חוק שירות מידע פיננסי), מקורות מידע הקבועים בחוק מחויבים לתת לנותן שירות מידע פיננסי, גישה למידע פיננסי על אודות לקוח, בכפוף להסכמתו (להלן – חובת מתן הגישה). מקורות המידע לפי סעיף 1 לחוק שירות מידע פיננסי הם: בנק, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, תאגיד עזר, חברת תשלומים, גוף מוסדי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, וגוף אחר שקבע שר האוצר בהתאם להוראות סעיף 68(ג) לחוק שירות מידע פיננסי.

חובת מתן הגישה משיתה עלויות טכנולוגיות משמעותיות על מקור המידע, תקופת פיתוח ארוכה וקשב ניהולי – המקשים על גופים חדשים בראשית דרכם לעמוד בעומס הדרישות הרגולטוריות. בסעיף 41 לחוק שירות מידע פיננסי, מניים סייגים לחובת מתן הגישה, ובכלל זאת הסעיף מאפשר למקור מידע בעל היקף פעילות קטן לבקש פטור או דחייה ביישום חובת מתן הגישה. עם זאת, הצורך בהגשת בקשה פרטנית כאמור, והתהליך המינהלי הכרוך באישור בקשה כאמור, אינו מקנה לגוף המעוניין לבקש רישיון ודאות לעניין החובות החלות עליו, ומקשה על תכנון מודל עסקי לשנות הפעילות הראשונות.

כדי להקל על מקורות מידע חדשים, מוצע לקבוע בעניינם פטור אוטומטי מחובת מתן הגישה כמפורט להלן:

לסעיף קטן (ד) המוצע

לפסקה (1) המוצעת

לגבי מקור מידע שהיה לראשונה למקור מידע – מוצע לתת פטור אוטומטי למשך שלוש השנים הראשונות מהמועד שהפך לכזה. כלומר, שלוש שנים מהיום שהיה לבעל רישיון אשר בשלו נכלל בהגדרה "מקור מידע" לפי חוק זה.

[73] ס"ח התשפ"ב, עמ' 288; התשפ"ד, עמ' 1494.

(2) לגבי מקור מידע שחובת מתן הגישה למידע פיננסי לא חלה עליו לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג), ושבמועד מאוחר יותר היה למקור מידע מסוג אחר שחלה עליו החובה האמורה – בתום שלוש שנים ממועד שהיה לבעל הרישיון האחר;

(3) לגבי מקור מידע שחובת מתן הגישה למידע פיננסי חלה עליו, שבמועד מאוחר יותר היה למקור מידע מסוג אחר שבשלו הוא נדרש לתת גישה לסלי מידע שלגביהם לא חלה עליו חובת מתן הגישה קודם לכן – בתום שנתיים ממועד שהיה לבעל הרישיון האחר, לגבי סלי המידע כאמור;

(4) על אף האמור בפסקאות משנה (א) עד (ג), לגבי מקור מידע שהוא תאגיד עזר או תאגיד בשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי – בתום שנתיים ממועד שהיה למקור מידע כאמור, למעט לעניין סלי מידע שלגביהם חלה עליו או על השולט בו חובת מתן הגישה קודם לכן; לעניין זה, "שליטה" – כהגדרתה בחוק הבנקאות (רישוי).";

דברי הסבר

לפסקה (2) המוצעת

לגבי מקור מידע שחובת מתן הגישה לא חלה עליו לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג) לסעיף 41, שבמועד מאוחר יותר היה למקור מידע מסוג אחר שבשלו חלה עליו חובת מתן הגישה – מוצע לתת פטור אוטומטי למשך שלוש שנים הראשונות מהמועד שבו הפך למקור מידע מסוג אחר. כך לדוגמה, לחברת תשלומים שקיבלה פטור מכוח סעיף 41(ב) בהיותה "בעלה היקף פעילות קטן" כמוגדר בחוק, וכעת מבקשת להרחיב את תחומי פעילותה ולהחליף את רישיונה ברישיון בנק, תהיה זכאית לפטור מחובת מתן הגישה למשך שלוש שנים מהמועד שבו הייתה בעל רישיון בנק. דוגמה נוספת עשויה להיות בעל רישיון למתן אשראי אשר קיבל פטור מחובת מתן הגישה בשל היקפי פעילות מצומצמים, וכעת מבקש להרחיב את תחומי פעילותו ולקבל גם רישיון למתן שירותי תשלום.

במקרים המתוארים לעיל (בפסקאות (1) ו־(2)), תקופת הפטור המוצעת לוקחת בחשבון את הפיתוחים המשמעותיים הנדרשים למקור מידע אשר טרם פיתח את תשתיות מערכת הממשק למידע פיננסי, וכן את הצורך בריכוז עיקר משאביו של גוף שבתחילת פעילותו, לפיתוח מגוון שירותיו ולביסוס צבר לקוחות.

לפסקה (3) המוצעת

לגבי מקור מידע שחובת מתן הגישה חלה עליו ביחס לסלי מידע מסוימים ולאחר מכן היה לבעל רישיון אחר שגם בגינו הוא מוגדר כמקור מידע וחובת מתן הגישה חלה עליו ביחס לסלי מידע שלגביהם לא חלה עליו חובת מתן הגישה קודם לכן – מוצע לתת פטור אוטומטי לשנתיים מיום קבלת הרישיון האחר וזאת רק לגבי סלי המידע שלא היה נדרש לתת לגביהם גישה טרם היה לבעל הרישיון האחר. סעיף קטן זה רלוונטי במקרים שבהם מקור מידע הציע לציבור שירותים בתחום מסוים תחת רישיון ראשון, ואף עמד בחובת מתן הגישה החלה עליו לעניין שירותים אלה, ובהמשך הרחיב את פעילותו לתחום שירותים נוסף תחת רישיון נוסף, ועל כן נדרש לעמוד בחובת מתן הגישה גם לסל המידע הרלוונטי לפעילות זו (לדוגמה התרחבות מעיסוק במתן אשראי בלבד, גם לתחום שירותי התשלום). הסעיף רלוונטי גם במקרים שבהם מקור מידע הציע לציבור שירותים מסוימים תחת רישיון ראשון, עמד בחובת מתן הגישה החלה עליו לעניין חלק מסלי המידע הרלוונטיים לפעילותו, אך קיבל פטור או דחייה מחובת מתן הגישה ביחס לסל מידע מסוים, וכעת במסגרת הרחבת פעילותו וקבלת רישיון אחר, הוא נדרש לעמוד בחובת מתן הגישה ביחס לסל המידע שהיה פטור ממנו כאמור קודם לכן (לדוגמה, חברת תשלומים שקיבלה פטור בהתאם לס' 41(ג) מחובת מתן הגישה לגבי מידע על אודות חשבון תשלום, וכעת בעלת רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, שבמסגרתו חבה בחובת מתן גישה לעניין אותו סל מידע). בתרחיש זה אין משמעות לפטור הניתן לו מכוח הרישיון הישן, שכן כעת הוא מחויב במתן גישה מכוח רישיון אחר.

במצב זה, טרם כניסת הרישיון הנוסף לתוקף, מקור המידע כבר היה מחויב בחובת מתן הגישה האמורה לגבי חלק מסלי המידע הפיננסיים הרלוונטיים לרישיון הראשון שלו. על כן, הוא כבר פיתח את תשתית מערכת הממשק למידע פיננסי, והנטל המוטל עליו לעניין יישום חובת הגישה לגבי מידע נוסף בגין הרישיון החדש קטן יותר לעומת הנטל המוטל על תאגיד שלא היה מחויב כלל במתן גישה טרם כניסת רישיונו לתוקף. על כן, מוצע להעניק פטור אוטומטי לתאגיד שכזה רק לגבי סלי המידע הפיננסי שהוא לא היה נדרש לתת לגביהם גישה לפני כניסתו לתוקף של הרישיון החדש, ולתקופה של שנתיים ולא שלוש שנים.

לפסקה (4) המוצעת

לגבי מקור מידע שהוא תאגיד עזר או תאגיד שבשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי – מוצע לתת פטור אוטומטי לתקופה של שנתיים מיום שהיה לכזה, וזאת רק לגבי סלי מידע שחובת מתן הגישה לגביהם לא חלה

(2) בסעיף 82, בסעיף קטן (ג), בסופו יבוא:

"(ד) ואולם הרשות תקבע הוראות מאסדר ראשונות בעבור חברות תשלומים לפי הסעיפים האמורים עד יום כ"ט באב התשפ"ז (1 בספטמבר 2027)."

תיקון חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום

56. בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023[74] –

(1) בסעיף 36, בסופו יבוא:

"(ו) על אף האמור בסעיף 35(א) ו־(ב), חובת מתן הגישה לחשבון תשלום של משלם לפי הוראת הסעיף האמור תחול במועדים המפורטים להלן:

(1) לגבי בעל רישיון – בתום שלוש שנים מיום שהיה לבעל רישיון, ובלבד שלא חלה עליו חובת מתן הגישה קודם להיותו בעל רישיון כאמור; לעניין זה, "בעל רישיון" – חברת תשלומים, תאגיד בנקאי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, תאגיד בשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי;

דברי הסבר

עליו או על השולט בו קודם לכן (בין בשל כך שהשולט לא עסק בפעילות האמורה ובין בשל פטור או דחייה שקיבל). עם זאת, במקרה שבו תאגיד היה כבר מחויב בחובת מתן גישה בהתאם לחוק, ולאחר מכן תאגיד בנקאי או בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי הפך לשולט בו, אזי, בהתאם לעיקרון שפורט לעיל, מוצע שהפטור האוטומטי לא יחול על סלי מידע פיננסי שאותו תאגיד נתן לגביהם גישה לפי חוק זה לפני שתאגיד בנקאי או נותן שירותי תשלום יציבותי הפך לשולט בו. מוצע כי תקופת הפטור תינתן לשנתיים, מאותם השיקולים המפורטים לגבי פסקה (3) לעניין קיומה של תשתית טכנולוגית מתאימה. בעניין זה יובהר כי המונחים "תאגיד עזר", "תאגיד בשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" ו"שליטה" שבסעיף הנדון, יפורשו בהתאם למשמעותם בחוק הבנקאות (רישוי).

להשלמת התמונה ולמען הסר ספק, יובהר כי אין במוצע בסעיף זה כדי לגרוע מהאפשרויות הקיימות בחוק למתן פטורים פרטניים בהתאם להסדרים הקיימים בהוראות הדין. עוד יובהר, למען הסר ספק, כי הפטור האוטומטי לפי הסעיף יחול עם תחילת תקופת הפעילות של מקור המידע מכוח הרישיון הרלוונטי, ולא מצטבר לאחר תום תקופת פטור פרטני או פטור מכוח תקנות מחובת מתן הגישה. לכן, ביחס למקור מידע הפועל כיום לפי החוק, אם חלפו שלוש או שתי השנים הראשונות לפעילותו מכוח הרישיון הרלוונטי, לפי העניין, הסעיף שמוצע להוסיף לא יחול בעניינו ביחס לאותו רישיון.

לפסקה (2)

בסעיף 82(ב) לחוק שירות מידע פיננסי נקבע כי מאסדר של מקור מידע צריך לקבוע הוראות מאסדר שלושה חודשים לפחות לפני מועד תחילת החוק לגבי מקור המידע שהוא המאסדר שלו.

רשות ניירות ערך היא המאסדר של חברות תשלומים – בעלי רישיון לפי חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023.

בתיקון המוצע בפסקה (1) מוצע כי חובת מתן הגישה תחול על מקורות מידע חדשים רק לאחר שלוש שנים או שנתיים מיום שהוגדרו כמקור מידע לפי החוק.

מאחר שמתן רישיונות לחברות תשלומים החל רק במהלך יולי 2025, חובת הגישה לחברות אלה בנוגע לסלי המידע הנוגעים לשירותי התשלום שהן נותנות תחל שלוש שנים או שנתיים, לפי העניין, ממועד קבלת הרישיון.

לפיכך, נכון לדחות גם את המועד לפרסום הוראות הרשות לניירות ערך לחברות תשלומים בעניין אופן מתן הגישה למידע פיננסי, כך שהן יפורסמו בסמוך למועד שבו יחלו חברות התשלומים לפעול כמקורות מידע על פי חוק שירות מידע פיננסי, ותוכנן יותאם לסביבה העסקית והטכנולוגית הרלוונטית לאותה עת.

על כן, מוצע לתקן את סעיף 82 ולקבוע שלגבי חברות תשלומים, הוראות מאסדר ייקבעו, לכל המאוחר, עד יום כ"ט באב התשפ"ז (1 בספטמבר 2027).

סעיף 56 לפסקה (1)

לפי סעיף 35 לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023 (להלן – חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום), מנהל חשבון תשלום למשלם נדרש לתת ליוזם תשלום בסיסי ומתקדם גישה לחשבון התשלום של המשלם, לשם מתן שירות ייזום בסיסי וייזום מתקדם (להלן – חובת מתן גישה ליוזם תשלום). מנהל חשבון תשלום למשלם הוא חברת תשלומים, תאגיד בנקאי, בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי ותאגיד שבשליטתו ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי.

חובת מתן הגישה ליוזם תשלום משיתה עלויות טכנולוגיות משמעותיות על מנהלי חשבון תשלום למשלם, תקופת פיתוח ארוכה וקשב ניהולי, המקשים על גופים חדשים בראשית דרכם לעמוד בעומס הדרישות הרגולטוריות. בסעיף 36 לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום מנויים סייגים לחובת מתן הגישה ליוזם תשלום,

[74] ס"ח התשפ"ג, עמ' 306.

(2) על אף האמור בפסקה (1), לגבי תאגיד עזר או תאגיד בשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, אשר השולט בהם מנהל חשבון תשלום למשלם – בתום שלוש שנים מיום שהיה השולט בו בעל רישיון, ובלבד שלא חלה על התאגיד כאמור חובת מתן הגישה קודם להיותו נשלט בידי בעל רישיון כאמור.";

(2) בסעיף 82, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ה) על אף האמור בסעיפים קטנים (ב) ו־(ג), הרשות תקבע הוראות מאסדר ראשונות בעבור חברות תשלומים לפי סעיף 41(א), לעניין שירות ייזום בסיסי ולעניין שירות ייזום מתקדם, עד יום ב' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2028)."

דברי הסבר

ובכלל זאת הסעיף מאפשר למנהל חשבון תשלום למשלם בעל היקף פעילות קטן לבקש פטור או דחייה ביישום חובת מתן גישה ליוזם תשלום. עם זאת, הצורך בהגשת בקשה כאמור פוגע בוודאות של גוף המעוניין לבקש רישיון ומקשה על תכנון מודל עסקי.

לסעיף 36(1) המוצע

כדי להקל על מנהלי חשבון תשלום למשלם חדשים, מוצע לקבוע להם פטור אוטומטי כמפורט להלן:

בפסקה (1) המוצעת, לגבי מי שהוא בעל רישיון אשר בגינו חלה עליו חובת מתן הגישה ליוזם תשלום – מוצע לתת פטור אוטומטי למשך שלוש השנים הראשונות ממועד שהיה לבעל רישיון כאמור. עם זאת, מנהל חשבון תשלום למשלם שהיה מחויב בחובת מתן הגישה טרם קבלת הרישיון הנדון, בשל היותו בעל רישיון קודם, לא יהיה זכאי לתקופת הפטור האוטומטי האמורה. מצב כזה יכול להיווצר כאשר תאגיד היה בעל אחד מהרישיונות המנויים מעלה, וקיבל רישיון אחר לאחר מכן. למשל, חברת תשלומים שכבר הייתה מחויבת לתת גישה לחשבון תשלום של משלם, שהחליפה את רישיונה לאחר מכן ברישיון בנק.

בפסקה (2) המוצעת, לגבי מנהל חשבון תשלום למשלם שהוא תאגיד עזר או תאגיד שבשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, שהשולט בו מנהל חשבון תשלום (ועל כן, חב בחובת מתן הגישה) – על אף האמור בפסקה (1), מוצע לתת לגוף מסוג זה פטור אוטומטי בדומה לתקופה שניתנה לשולט בו, ולכל היותר שלוש שנים, בהתאם לאמור בפסקה (1). כך לדוגמה, לגוף שלשולט בו נותרו שנתיים לתקופת הפטור מכוח סעיף זה, ובשלב זה הגוף הפך לנשלט על ידו, יינתן פטור אוטומטי למשך שנתיים בדומה לתקופה שנותרה לשולט בו. האמור יחול בכפוף לכך שתאגיד העזר או התאגיד שבשליטת נותן שירותי תשלום יציבותי לא היה חב בחובת מתן גישה ליוזם תשלום, לפני שהתאגיד בנקאי או שבעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי הפך לשולט בו. יובהר כי אם מדובר בתאגיד עזר או תאגיד שבשליטת בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי, אשר השולט בו אינו מנהל חשבון תשלום בעצמו, תחול הוראת פסקה (1).

להשלמת התמונה ולמען הספר ספק יובהר כי אין במוצע בסעיף זה כדי לגרוע מהאפשרויות הקיימות בחוק למתן פטורים פרטניים בהתאם להסדרים הקיימים בהוראות הדין.

לפסקה (2)

בסעיף 82(ב) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום נקבע כי מאסדר של מנהל חשבון תשלום למשלם צריך לקבוע הוראות מאסדר שישה חודשים לפחות לפני מועד תחילת החוק לגבי מנהל חשבון תשלום למשלם שהוא המאסדר שלו ורשות ניירות ערך היא המאסדר של חברות תשלומים.

בתיקון המוצע בפסקה (1) מוצע כי חובת מתן הגישה ליוזם תשלום תחול על מנהלי חשבון תשלום למשלם חדשים רק לאחר שלוש שנים מיום שקיבלו רישיון חברת תשלומים.

מאחר שמתן רישיונות לחברות תשלומים החל רק במהלך יולי 2025, חובת הגישה לחברות אלה תחל שלוש שנים ממועד קבלת הרישיון.

לפיכך, נכון לדחות גם את המועד לפרסום הוראות הרשות לחברות תשלומים בעניין אופן מתן הגישה לחשבונות התשלום של המשלם כך שהוראות אלה יפורסמו בסמוך למועד שבו ידרשו חברות התשלומים במתן הגישה כאמור על פי חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, ותוכנן יותאם לסביבה העסקית והטכנולוגית הרלוונטית לאותה עת.

על כן, מוצע לתקן את סעיף 82(ב) ולקבוע שלגבי חברות תשלומים, הוראות מאסדר ייקבעו, לכל המאוחר, עד יום ב' בטבת התשפ"ח (1 בינואר 2028).

תיקון חוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (אישור מיוחד ואי־התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג)

57. בחוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (אישור מיוחד ואי־התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג), התשע"ו–2016[75], בהגדרה "גוף פיננסי", בפסקה (5), בסופה יבוא "למעט בנק קטן כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[76], שטרם חלפו עשר שנים ממועד שהיה לבעל רישיון בנק כמשמעותו באותו חוק".

תיקון חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות

58. בחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה–1995[77], בסעיף 7 –

(1) בסעיף קטן (ג2), בפסקה (4), בסופה יבוא "למעט מי ששולט בבנק זעיר כהגדרתו בסעיף 127ו(ג) לחוק הבנקאות (רישוי) (בסעיף זה – בנק זעיר)";

(2) אחרי סעיף קטן (ג2) יבוא:

"(ג3) על אף האמור בסעיף קטן (ג2), חדל בנק להיות בנק זעיר, יחולו לגבי מי ששולט בו או לגבי מי שנשלט על ידי מי ששולט בו הוראות פסקאות (4) ו־(5) לאותו סעיף קטן, לפי העניין, בתום תקופת המעבר כהגדרתה בסעיף 127ו(ג) לחוק הבנקאות (רישוי)."

דברי הסבר

סעיף 57 חוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (אישור מיוחד ואי־התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג), התשע"ו–2016 (להלן – חוק תגמול לנושאי משרה), חל, בין השאר, על תאגידים בנקאיים, ומגביל את השכר שעובדי התאגיד הבנקאי וחברי הדירקטוריון שלו יכולים לקבל. חוק זה אינו חל על הגופים החוץ־בנקאיים אשר מהווים שחקנים פוטנציאליים לקבלת רישיון בנק בהתאם לתיקוני החקיקה המוצעים בפרק זה. לפיכך, אחת המשמעויות המיידיות של קבלת רישיון בנק תהיה הפחתה בשכר של נושאי המשרה הבכירים בגופים אלה, באופן שעשוי לצמצם את נכונותם לפעול להפיכת אותם גופים לתאגידים בנקאיים.

נוכח זאת, מוצע לקבוע כי הוראות חוק תגמול לנושאי משרה לא יחולו על בנק קטן כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי) שטרם חלפו 10 שנים ממועד שהיה לבעל רישיון בנק כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי). בכך הוראות חוק תגמול לנושאי משרה בהתייחס לשכר העובדים וחברי הדירקטוריון בגוף השוקל לגשת לקבלת רישיון בנק לא יהוו חסם לכניסת שחקנים חדשים למערכת הבנקאית.

סעיף 58 הצוות הבין־משרדי, לאחר דיון מעמיק בסוגיית ייעוץ, שיווק ותיווך של מוצרים פיננסיים, המליץ שלא לאפשר לבנק זעיר אשר נשלט על ידי מי ששולט בגוף מוסדי, לתווך או לשווק מוצרי השקעה. זאת מכיוון שכיום השירות הניתן בבנקים לגבי מוצרים אלה הוא שירות ייעוץ אובייקטיבי, וכדי למנוע מצב שבו הלקוחות לא יהיו מודעים לכך שהם מקבלים שירות מבעל זיקה ליצרן המוצר. עוד המליץ הצוות כי בנק הנשלט בידי חברת החזקות פיננסית לא יהיה רשאי לעסוק בייעוץ השקעות וייעוץ פנסיוני, ואולם על שיווק כאמור על ידי תאגידים אחרים בקבוצה לא תחול מגבלה דומה כל עוד הבנק עומד בתנאי היותו בנק זעיר, כאמור להלן.

הוראות חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה–1995 (להלן – חוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות), שעוסקות בגופים שלהם יכול להינתן רישיון ייעוץ או שיווק מגבילות כבר היום תאגיד בנקאי שנשלט על ידי מי ששולט גם בגוף מוסדי מלקבל רישיון כאמור. זאת בכפוף לסמכות שהוענקה ליושב ראש הרשות ולממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון לאפשר זאת במקרים מסוימים. יובהר כי בהמשך להמלצות הצוות, ככלל, מבנה החזקות כאמור מעורר חשש לניגודי עניינים במתן הייעוץ, ולכן כנקודת מוצא לא יינתן רישיון ייעוץ לבנק הנשלט בידי חברת החזקות פיננסית, למעט בנסיבות מיוחדות ובכפוף לתנאים שיקבע יושב ראש הרשות לניירות ערך או הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון למניעת ניגוד העניינים.

כמו כן, ובהמשך להמלצת הצוות שלא לאסור קטגורית על שיווק השקעות בגופים אחרים בקבוצה, מוצע לתקן את סעיף 7(ג2) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ השקעות המונע גם מגוף מוסדי או מגוף אחר אשר יהיה נשלט על ידי מי ששולט בבנק הזעיר להחזיק רישיון משווק השקעות. בהתאם להמלצות הצוות, מוצע להחריג מהוראות הסעיף את מי ששולט בבנק זעיר ובכך גם את מי שנשלט על ידי מי ששולט בבנק זעיר, כך שרשות ניירות ערך תהיה רשאית להעניק לגופים אלה רישיון לשווק השקעות.

עוד מוצע לקבוע הוראה שלפיה אם בנק הפסיק להיות בנק זעיר, הוראות הסעיף לא יחולו על השולט בו

[75] ס"ח התשע"ו, עמ' 874.

[76] ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

[77] ס"ח התשנ"ה, עמ' 416; התשע"ב, עמ' 12.

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)

59. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981[78], בסעיף 28א –

(1) האמור בו יסומן "(א)" ובו, בפסקה (5), בסופה יבוא "למעט מי ששולט בבנק זעיר כהגדרתו בסעיף 127ו(ג) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[79] (בסעיף זה – בנק זעיר)";

(2) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), חדל בנק להיות בנק זעיר, יחולו לגבי מי ששולט בו או לגבי מי שנשלט על ידי מי ששולט בו הוראות פסקאות (5) ו־(7) לאותו סעיף קטן, לפי העניין, בתום תקופת המעבר כהגדרתה בסעיף 127ו(ג) לחוק הבנקאות (רישוי)."

תיקון חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה)

60. בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017[80] –

(1) בסעיף 9(א)(1)(ב), במקום "ועד תום תקופת המעבר" יבוא "ועד יום כ"ב באדר ב' התשפ"ז (31 במרץ 2027) (בפסקת משנה זו – מועד המעבר)" ובכל מקום, במקום "במהלך תקופת" יבוא "עד מועד";

דברי הסבר

באופן מיידי אלא רק בתום תקופת מעבר של שלוש שנים המתחילה מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן עלה שווי נכסי הבנק על הרף הקובע. כלומר, מתום השנתיים ש"הוציאו" את הבנק מהגדרתו כבנק זעיר.

סעיף 59 לפי סעיף 28א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981 (להלן – חוק הפיקוח על הביטוח), הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לא ייתן רישיון סוכן ביטוח בענף הפנסיוני, בין השאר, לתאגיד בנקאי, למי ששולט בתאגיד בנקאי ולמי שנשלט בידי מי ששולט בתאגיד בנקאי.

לפי סעיף 6(ב)(3) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכות סליקה פנסיוניים), התשס"ה–2005, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לא ייתן רישיון סוכן שיווק פנסיוני ליחיד המועסק בידי מי שאינו רשאי לקבל רישיון סוכן ביטוח פנסיוני לפי הוראות סעיף 28א לחוק הפיקוח על הביטוח, כלומר ליחיד המועסק, בין השאר, בידי תאגיד בנקאי, מי ששולט בתאגיד בנקאי ומי שנשלט בידי מי ששולט בתאגיד בנקאי.

כמפורט לעיל בדברי ההסבר לסעיף 58, הצוות הבין־משרדי המליץ שלא לאפשר לבנק זעיר אשר נשלט בידי מי ששולט בגוף מוסדי, לתווך או לשווק ביחס למוצרי השקעה וחיסכון, כאשר הגבלה דומה לא תחול על הגופים האחרים בקבוצה.

המצב החוקי הקיים כיום תואם את המלצות הצוות הבין־משרדי במובן זה שכאמור, אינו מתיר לבנק כלשהו, לרבות לבנק זעיר, גם אם הוא נשלט בידי מי ששולט בגוף מוסדי, לקבל רישיון סוכן ביטוח בענף הפנסיוני או רישיון סוכן שיווק פנסיוני. עם זאת, לפי המצב החוקי הקיים כמפורט לעיל, גם גוף מוסדי או גוף אחר אשר נשלט בידי מי ששולט בבנק הזעיר או יחיד שיועסק על ידם לא יוכל להחזיק ברישיונות אלה – הנדרשים לו ושבהם הוא מחזיק כיום.

על כן, מוצע להחריג מהוראות סעיף 28א לחוק הפיקוח על הביטוח את מי ששולט בבנק זעיר, ובכך גם את מי שנשלט בידי השולט בבנק זעיר ויחיד המועסק בידי אחד מהם, כך שהם יוכלו להחזיק ברישיון סוכן ביטוח בענף ביטוח פנסיוני וברישיון סוכן שיווק פנסיוני.

כמו כן, בדומה לתיקונים המוצעים לסעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי) ולסעיף 7(ג3) לחוק הסדרת העיסוק בייעוץ, מוצע גם כאן, בסעיף 28א(ב) המוצע, לקבוע כי אם הבנק חדל להיות בנק זעיר, הוראות סעיף 28א לחוק הפיקוח על הביטוח, האוסרות על עיסוק בשיווק השקעות, ישובו לחול לגבי השולט בו או לגבי מי שנשלט על ידי השולט בו, אך לא באופן מיידי, אלא בתום תקופת המעבר, קרי, בתום שלוש שנים מתום שנת הכספים השנייה מבין שנתיים רצופות שבהן עלה שווי נכסי הבנק על הרף הקובע ו"יצא" בשל כך מתחולת ההגדרה "בנק זעיר".

סעיף 60 בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017 (להלן – החוק להגברת התחרות), שבמסגרתו חויבו שני הבנקים הגדולים במערכת הבנקאות ששלטו בחברות כרטיסי חיוב, למכור את החזקותיהם בחברות אלה, נקבעו הגנות והוראות לעניין הקשרים בין הבנקים לבין חברות כרטיסי החיוב המתפעלות את כרטיסי החיוב שהנפיקו הבנקים. בסעיף 9 לחוק האמור נקבעה הגבלה, לתקופה מסוימת, שלפיה בנק בעל היקף פעילות רחב (המוגדר בסעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי) כבנק ששווי נכסיו עולה על 20% משווי הנכסים של כלל הבנקים

[78] ס"ח התשמ"א, עמ' 208; התשפ"ה, עמ' 161.

[79] ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

[80] ס"ח התשע"ז, עמ' 364; התשפ"ד, עמ' 1493.

(2) אחרי סעיף 9 יבוא:

"הגבלות לעניין תפעול הנפקה בתקופה הנוספת

9א. (א) בתקופה של ארבע שנים החל מיום כ"ג באדר ב' התשפ"ז (1 באפריל 2027) (בסעיף זה – התקופה הנוספת), יחולו לעניין תפעול הנפקה הוראות אלה:

(1) בנק בעל היקף פעילות רחב או בנק שהחזיק באמצעי שליטה בחברה מתפעלת ערב יום התחילה, יבצע את תפעול ההנפקה של כרטיסי החיוב שהוא מנפיק באמצעות חברה מתפעלת, ויאפשר לחברה מתפעלת להיות צד לחוזה כרטיס חיוב;

(2) בנק בעל היקף פעילות רחב או בנק שהחזיק באמצעי שליטה בחברה מתפעלת ערב יום התחילה, לא יבצע באמצעות חברה מתפעלת אחת, תפעול הנפקה של יותר מ־40% מסך כרטיסי האשראי החדשים שהוא מנפיק ללקוחותיו; לעניין חישוב השיעור לפי סעיף קטן זה, לא יובא בחשבון כרטיס אשראי שהונפק על פי חוזה כרטיס אשראי שנחתם לפני יום כ"ג באדר ב' התשפ"ז (1 באפריל 2027) וחודש לפי סעיף 5(א) לחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019[81], במהלך התקופה הנוספת.

דברי הסבר

בישראל), לא יתפעל יותר מ־52% מסך כרטיסי האשראי החדשים שהוא מנפיק ללקוחותיו באמצעות חברה מתפעלת אחת.

במסגרת תקנות הבנקאות (רישוי) (בנק בעל היקף פעילות רחב), התשפ"ג–2023, שבעקבותיהן חויב בנק נוסף למכור את החזקותיו בחברת כרטיסי חיוב שאותו בנק שלט בה, הוארך תוקף הוראות אלה.

לפסקה (2)

מוצע להוסיף לחוק להגברת התחרות את סעיף 9א ולקבוע בו, בדומה להוראת סעיף 9 הקיימת, כי במהלך ארבע השנים, החל ביום כ"ג באדר ב' התשפ"ז (1 באפריל 2027), בנק בעל היקף פעילות רחב, כלומר בנק ששווי נכסיו מעל 10% משווי הנכסים של כלל הבנקים, או בנק שהחזיק באמצעי שליטה בחברה מתפעלת ערב יום תחילתו של החוק להגברת התחרות, יבצע את תפעול ההנפקה של כרטיסי האשראי שהוא מנפיק באמצעות חברה מתפעלת ויאפשר לחברה כאמור להיות צד לחוזה כרטיס חיוב.

נוסף על כך, כדי להקל על חברה מתפעלת שתרצה להפוך לבנק ולהתחרות בבנקים בתחומים בנקאיים בלי לחשוש שתאבד את ההכנסה הנובעת מהתפעול, וכן להבטיח שכל החברות יוכלו ליהנות מההכנסה הנובעת מתפעול הנפקה, מוצע שבנק כאמור לא יבצע תפעול הנפקה של יותר מ־40% מכרטיסי האשראי החדשים שהוא מנפיק ללקוחותיו באמצעות חברה מתפעלת אחת. כלומר, בנקים אלה יהיו מחויבים לחלק את תפעול ההנפקה של כרטיסי האשראי החדשים שהם מנפיקים ללקוחותיהם בין שלוש חברות כרטיסי האשראי.

לעניין חישוב העמידה בשיעור האמור, מוצע כי לא יובא בחשבון כרטיס אשראי שהונפק על פי חוזה כרטיס אשראי שנחתם לפני יום התחילה ושחודש במהלך התקופה הנוספת לפי סעיף 5(א) לחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019. מטרת הוראה זו היא, בין השאר, להגן על לקוחות מחזיקי כרטיס אשראי, שלא יידרשו להחליף כרטיס קיים שלא לצורך, ושלא יידרשו לנקוט את כלל הפעולות הכרוכות בהחלפת כרטיס כמו, למשל, עדכון מוטבים בהרשאות לחיוב כרטיס.

כמו כן, מוצע ששר האוצר, בהסכמת נגיד בנק ישראל, יהיה רשאי להאריך את תקופת המעבר האמורה ולשנות את השיעור שנקבע.

לעניין כרטיס חיוב, מובהר כי הכוונה גם לאמצעי תשלום שהונפק בידי חברה מתפעלת או באמצעותה, אשר מוצג ללקוח, משמש ונסלק ככרטיס כאמור, גם אם אינו לוחית או חפץ.

לפסקה (1)

להשלמת התיקון מוצע תיקון טכני לסעיף 9(א)(1)(ב) לחוק להגברת התחרות, שנועד להבחין בין שתי תקופות מעבר: הראשונה, שנקבעה בחוק המקורי – התקופה שלגביה חלה הגבלה על בנק כך שלא יבצע באמצעות חברה מתפעלת אחת, תפעול הנפקה של יותר מ־52% מסך כרטיסי האשראי החדשים שהוא מנפיק ללקוחותיו. מוצע להבהיר כי תקופה זו מסתיימת ביום כ"ב באדר ב' התשפ"ז (31 במרץ 2027); השנייה – תקופת המעבר הנוספת, המתחילה מייד לאחר תקופת המעבר הראשונה,

[81] ס"ח התשע"ט, עמ 201.

(ב) שר האוצר, בהסכמת נגיד בנק ישראל, רשאי, אם מצא כי הדבר מוצדק לשם קידום התחרות בשוק האשראי, בהתייחס לכלל הבנקים האמורים בסעיף קטן (א) או לסוג מסוים מהם –

(1) להאריך את התקופה הנוספת בתקופה שלא תעלה על ארבע שנים;

(2) לשנות את השיעור הקבוע בסעיף קטן (א)(2).

(ג) בסעיף זה, "חברה מתפעלת" – כל אחד מאלה:

(1) תאגיד שערב יום התחילה עסק בתפעול הנפקה של כרטיסי חיוב בישראל;

(2) חברה אחרת שנגיד בנק ישראל, בהסכמת שר האוצר, קבע בצו, בין השאר בשים לב לאיתנותה הפיננסית כמתפעלת הנפקה, כי הבנק רשאי לבצע באמצעותה תפעול הנפקה של כרטיסי חיוב."

תיקון חוק מס ערך מוסף

61. בסעיף 4 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[82] (בפרק זה – חוק מס ערך מוסף), בסופו יבוא:

"(ג) נוסף על האמור בסעיף קטן (ב), הפסד שהיה למוסד כספי שהוא בנק במהלך כל אחת מחמש שנות המס הראשונות ממועד רישומו כמוסד כספי, שלא קוזז כנגד השכר ששילם לשנת המס שבה נוצר ההפסד בהתאם לסעיף קטן (ב), יועבר סכום ההפסד שלא קוזז לשנים הבאות בזו אחר זו, ויקוזז כנגד הרווח של הבנק באותן שנים; נוצר או גדל ההפסד בשנת המס כתוצאה מביצוע קיזוז כאמור (להלן – ההפסד המצטבר), יחול האמור בסעיף קטן (ב) לעניין קיזוז ההפסד כנגד השכר ששילם באותה שנת מס ביחס להפסד המצטבר; והכול, ובלבד שאם ניתן לקזז את ההפסד באחת השנים, לא יותר לקזזו בשנים שלאחריה; לעניין סעיף קטן זה, "בנק" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[83]."

דברי הסבר

החל מיום כ"ג באדר ב' התשפ"ז (1 באפריל 2027), ובה כאמור מוצע לקבוע את ההוראות לעניין ביצוע תפעול הנפקה באמצעות חברה מתפעלת, ובשיעור שלא יעלה על 40% מסך כרטיסי האשראי שהבנק מנפיק, כמפורט לעיל.

סעיף 61 כחלק מהמלצות הצוות, הומלץ כי הפסד שצבר תאגיד בנקאי שהוא מוסד כספי, בחמש השנים הראשונות ממועד הקמתו, יהיה ניתן לקיזוז כנגד הרווח והשכר ששילם בשנת המס שבה הוא חייב בתשלום מס רווח, עד לתום ההפסד שצבר כאמור. המלצה זו נועדה לתמוך בפעילותם של בנקים קטנים ולהקל על פעילותם, באמצעות תיקון כלל בדיני המס, שמביא לכך שהפסדי הבנק בשנים הראשונות לא באים לביטוי בהפחתת המס שנדרשים לשלם בשנות המס לאחר שכבר הופכים לרווחיים. הצורך של תיקון כאמור בעניין זה נובע מכך שעלויות ההקמה של תאגידים בנקאיים גבוהות מאוד, ועל כן בנקים חדשים עלולים להיות הפסדיים במהלך השנים הראשונות לפעילותם.

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975 (בפרק זה – חוק מס ערך מוסף), קובע בסעיף 4 הוראות מיוחדות לחישוב מס ערך מוסף שחבים בו מוסדות כספיים. בהתאם לסעיף 4(א) לחוק, מוסד כספי חייב במס על רווח, והמס מחושב על בסיס הרווח של הבנק ובתוספת השכר ששילם. סעיף 4(ב) לחוק מאפשר למוסד כספי שיש לו הפסד במהלך שנת המס, לקזז הפסד זה כנגד השכר ששילם לשנת המס שבה נוצר ההפסד. מנגנון זה הוא חליפי למנגנון הרגיל החל על עוסק, ועל המוסד הכספי לא חלה חובת תשלום מס ערך מוסף כפי שחלה על עוסקים. מנגנון זה נועד לגבות מס על הערך המוסף שנוצר מפעילות המוסד הכספי בלי להטיל מס ערך מוסף על העסקאות שמבצע מוסד כספי, לאור הקושי המעשי בחישובו.

ברוב המוחלט של המקרים, תאגיד בנקאי ותיק שבשנת מס מסוימת מצוי בהפסד יוכל לקזז את כל ההפסד כנגד השכר ששילם לאותה שנת מס, ובכך להפחית את מס השכר שעליו לשלם. עם זאת, עלויות ההקמה של תאגידים בנקאיים גבוהות מאוד, ועל כן תאגידים בנקאיים חדשים עשויים להיות הפסדיים במהלך השנים הראשונות לפעילותם, ובלא אפשרות לקזז את ההפסד כנגד השכר. על כן, בהתאם לייחודיות תאגידים בנקאיים חדשים בהיבט זה, מוצע לתקן

[82] ס"ח התשל"ו, עמ' 52; התשפ"ה, עמ' 394.

[83] ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

תיקון חוק מס ערך מוסף – תחולה

62. הוראות הקיזוז לפי סעיף 4(ג) לחוק מס ערך מוסף כנוסחו בסעיף 61 לחוק זה, יחולו לגבי הפסד שנוצר למוסד כספי שהוא בנק כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי) החל משנת המס 2026 ואילך.

מעקב אחר יישום הוראות פרק זה

63. (א) מוקם בזה צוות שתפקידו לבחון את יישום הוראות פרק זה והשפעתו על המערכת הפיננסית ועל המשק, ולהגיש את מסקנותיו והמלצותיו בעניין זה עד תום תשע שנים מיום התחילה, לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל; חברי הצוות הם חברי הצוות המייעץ כהגדרתו בסעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[84] (בסעיף זה – צוות המעקב), כנוסחו בחוק זה; צוות המעקב יסיים את תפקידו עם הגשת מסקנותיו והמלצותיו כאמור.

(ב) על אף האמור בכל דין, רשות תמסור לצוות המעקב, לבקשתו, מידע המצוי בידה והדרוש לו לשם מילוי תפקידו כאמור בסעיף קטן (א), למעט מידע פרטני הנוגע לגוף פיננסי מסוים ומידע שיש בו כדי לזהות לקוח של גוף פיננסי ובכלל זה מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981[85], על אודות לקוח הגוף הפיננסי.

(ג) חבר צוות המעקב רשאי לעשות שימוש במידע שהתקבל לפי סעיף קטן (ב) לצורך תפקיד צוות המעקב בלבד, ורשאי הוא לשם כך לגלותו לעובד רשות או לעובד גוף שמטעמו מכהן חבר בצוות האמור.

(ד) לא יגלה חבר צוות המעקב, עובד רשות או עובד גוף שמטעמו מכהן חבר צוות כאמור מידע שהתקבל לפי סעיף זה ולא יעשה בו כל שימוש אחר, אלא בהתאם להוראות סעיף קטן (ג) או לפי צו בית משפט; העובר על הוראה זו, דינו – מאסר שנה.

(ה) בסעיף זה, "רשות" – רשות המנויה בסעיף 127ו(ד) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[86].

דברי הסבר

את סעיף 4 האמור ולאפשר לתאגיד בנקאי לקזז כנגד רווחיו הפסדים שצבר במהלך חמש שנות המס הראשונות ממועד רישומו כמוסד כספי. למעשה, המשמעות היא שמס הרווח שישולם על ידי תאגיד בנקאי חדש כאשר ייכנס לשנים רווחיות יחושב על בסיס רווח נמוך יותר. בהתאם לאמור, מוצע להוסיף לסעיף 4 לחוק מס ערך מוסף סעיף קטן (ג) חדש. הסעיף הקטן המוצע קובע מנגנון להעברת הפסדים של בנק חדש לשנים עתידיות. על פי ההוראה המוצעת, היה ובמהלך חמש שנות המס הראשונות ממועד רישום הבנק כמוסד כספי נוצר לו הפסד, ולאחר קיזוז ההפסד כנגד השכר בהתאם לסעיף קטן (ב) נותרה יתרת הפסד שלא קוזזה – תועבר יתרת ההפסד שלא קוזזה לשנים הבאות, ותקוזז כנגד הרווח של הבנק באותן השנים.

ההוראה המוצעת קובעת מנגנון הדרגתי לקיזוז ההפסדים: תחילה, הבנק יקזז את ההפסד כנגד השכר ששילם באותה שנת מס (בהתאם לסעיף קטן (ב) הקיים). אם נותרה יתרת הפסד שלא קוזזה, היא תועבר לשנה שלאחר מכן, ותקוזז כנגד הרווח שייווצר באותה שנה. במקרה שבו הקיזוז כנגד הרווח בשנה עתידית ייצור הפסד באותה שנה או יגדיל הפסד קיים באותה שנה (הפסד מצטבר), יהיה ניתן לקזז את כל ההפסד המצטבר כנגד השכר בהתאם לסעיף קטן (ב).

סעיף 62 מוצע לקבוע הוראת תחולה לתיקון לחוק מס ערך מוסף, שלפיה בנק יהיה רשאי לערוך קיזוז בהתאם להוראה החדשה ביחס להפסדים שנוצרו לו החל משנת המס 2026 ואילך, וזאת מכיוון שתכלית ההטבה היא לעודד ולאפשר השקעות חדשות של בנקים.

סעיף 63 מוצע להקים צוות מעקב שיעקוב אחר יישום הוראות הפרק המוצע. חברי הצוות יהיו חברי הצוות המייעץ כהגדרתו בסעיף 127 לחוק הבנקאות (רישוי), ותפקידו הוא להגיש לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל, עד תום תשע שנים ממועד הקמתו, את מסקנותיו והמלצותיו לעניין יישום הוראות פרק זה והשפעתו על המערכת הפיננסית ועל המשק.

בדומה לצוות המייעץ, לצורך מילוי תפקידו של צוות המעקב, הוא יהיה רשאי לבקש מידע בגדרי הקבוע בחוק, מהרשויות שנציגים מטעמן חברים בצוות, ואולם המידע כאמור לא יכלול מידע פרטני הנוגע לגוף מסוים, מידע שיש בו כדי לזהות לקוח של גוף פיננסי או מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, ולעניין מידע המצוי בידי רשות התחרות, מסירתו לצוות תיעשה אם נאסף מכוח סמכות הממונה על התחרות לפי סעיף 44א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988, ואם סבר הממונה שהיא נדרשת לעבודת הצוות ואינה עלולה לגרום נזק לביצוע תפקידי הרשות לפי דין.

[84] ס"ח התשמ"א, עמ' 232.
[85] ס"ח התשמ"א, עמ' 128.
[86] ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

פרק י׳: עידוד ותמרוץ של מחקר ופיתוח

השם **64.** פרק זה יהיה "חוק לעידוד ולתמרוץ מחקר ופיתוח, התשפ"ו–2026".

סעיפי החוק **65.** ואלה סעיפי החוק לעידוד ולתמרוץ מחקר ופיתוח, התשפ"ו–2026:

דברי הסבר

פרק י׳

סעיפים 64 ו־65 כללי

בפרק י׳ להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 64) מקים את החוק החדש שייווצר – חוק לעידוד ולתמרוץ מחקר ופיתוח, התשפ"ו–2026 (בפרק זה – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 65) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

כחלק ממטרתו לעידוד השקעות הון, החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט–1959 (בפרק זה – החוק או חוק העידוד), מעניק מכלול של הטבות מס לחברות בעלות מפעלים תעשייתיים ומפעלים עתירי ידע. ההטבות העיקריות הניתנות למפעלים כאמור הן הפחתת שיעורי מס החברות החלים על הכנסה שהופקה מהפעילות המועדפת, וכן הפחתת שיעורי מס על דיבידנד המחולק מרווחים אלה. החוק קובע תנאי סף לקבלת ההטבות, ובהם פעילות ייצורית של המפעל והיותו בר תחרות, וכן קובע החוק הטבות נוספות, דוגמת פחת מואץ, למפעלים העומדים בתנאי החוק.

לנוכח שינויים במשטר המס הגלובלי, ובראשם חקיקה במדינות רבות של מס חברות מזערי בהתאם למודל פילאר 2 שמוביל ארגון ה־OECD, צפויה שחיקה ניכרת באפקטיביות של תמריצי המס הקיימים בישראל. לשינויים אלה צפויה להיות השפעה משמעותית על רמת האטרקטיביות של ישראל לחברות עתירות ידע, אשר מדינות רבות פועלות למשוך אותן לפעול בתחומן באמצעות הטבות מס מסוגים שונים. זאת, בשים לב לתרומתן המכרעת של חברות אלה לכלכלה המקומית, לפריון העבודה, להכנסות המדינה ממסים ולקידום החדשנות הטכנולוגית.

כדי לשמר את האטרקטיביות של מדינת ישראל לנוכח התהליכים האלה, קיבלה הממשלה את החלטה מספר 3591 מיום י"ב בכסלו התשפ"ו (2 בדצמבר 2025), בעניין אימוץ מודל פילאר 2 האמור וגיבוש תמריצים להבטחת האטרקטיביות של מדינת ישראל כאמור לעיל. בהחלטה האמורה הוחלט לגבש מערך תמריצים אשר יבטיח שמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל להשקעות ולפעילות עסקית אל מול מדינות העולם, בעיקר בכל הנוגע לתעשייה עתירת ידע. אך זאת בעמידה בכללים שפרסם ארגון ה־OECD ובתנאים שלפיהם ייחשבו התמריצים כתמריצים כשירים כמשמעותם בכללי ה־OECD. מבחינת כללי ה־OECD, תמריץ מס ייחשב כתמריץ מס כשיר אם הוא תמריץ מס מבוסס פעילות מהותית. הכרה זו נובעת מההבנה כי תמריצים הניתנים בקשר לפעילות מהותית בתחום שיפוט מסוים, פגיעים פחות לסיכוני שחיקת בסיס מס והעברת רווחים (BEPS), ולפיכך קטנה הסבירות כי הם ייצרו את הסיכונים אשר מדיניות המס הגלובלי המזערי שמקדם ה־OECD נועדה לטפל בהם.

למדיניות עידוד מחקר ופיתוח (בפרק זה – מו"פ) באמצעות תמריצי מס, יש גם מכלול יתרונות משמעותיים בהיבט של מדיניות ציבורית, כלכלית ומיסויית, כפי שמשתקף במדיניות המומלצת של ארגון ה־OECD. ראשית, זיכוי מס נתפס ככלי יעיל ואפקטיבי במיוחד לעידוד השקעות מו"פ, שכן הוא מאפשר מתן תמיכה ממוקדת ווודאית להוצאות הספציפיות שהוצאו בפרויקטי מו"פ. לזיכוי מס ניתן לייחס גם השפעות זליגה חיוביות (Spillover Effects) על כלל המשק. השפעות אלה נובעות מהעובדה כי חדשנות טכנולוגית וידע שנוצר כתוצאה מפעילות מו"פ של חברות, עשויים לחלחל לידיעת גורמים אחרים במשק, ובכך להגביר את הפריון והצמיחה הכלכלית הכוללת. נוסף על כך, הוצאות המו"פ עצמן גם תורמות למשק בדרכים אחרות כדוגמת יצירת מקומות עבודה בפריון גבוה או רכישות מוצרים ונכסים.

בשל האמור, מוצע לחוקק כאמור חוק חדש אשר ייקרא "חוק לעידוד ולתמרוץ מחקר ופיתוח, התשפ"ו–2026", אשר בו יינתן תמריץ בצורה של זיכוי ממס. הזיכוי המוצע לפי החוק המוצע (להלן – הזיכוי ממס), מתמקד בהוצאות מחקר ופיתוח שהוצאו במדינת ישראל על ידי מפעלי תעשייה, שיש להם תרומה גדולה לכלכלה בישראל, ושמדינות רבות פועלות למשוך אותם לפעול בתחומן, באמצעים שונים. החוק המוצע מקנה לחברות כשירות תושבות ישראל, אשר משתייכות לקבוצה זכאית ועומדות בתנאי סף מסוימים, זכאות לקבלת זיכוי ממס בשיעור מסוים מהוצאות המחקר והפיתוח שלהן, לאחר שההוצאות המזכות אושרו על ידי רשות החדשנות. הכול, תוך הבחנה בין אזורי פריפריה לאזורים אחרים. כמו כן, וכדי לוודא שהתמריץ המוצע יביא לתועלת המרבית למשק, וכדי לוודא שיוגדר כתמריץ כשיר בהתאם לכללי ה־OECD אשר עודם מעוצבים בימים אלה, מוצע לקבוע סמכות לשר האוצר להחליט על אפשרות של הפיכת הזיכוי למענק, בתנאים שיקבע.

"הגדרות" 1. (א) בחוק זה –

"אזור פיתוח א'" – כמשמעותו בתוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון;

"אמצעי שליטה", "יחד עם אחר" ו"קרוב" – כהגדרתם בסעיף 88 לפקודה;

"הכנסה טכנולוגית מועדפת" – כהגדרתה בסעיף 51כד לחוק לעידוד השקעות הון;

"הכנסה מועדפת" ו"מפעל תעשייתי" – כהגדרתם בסעיף 51 לחוק לעידוד השקעות הון;

"הוצאות מחקר ופיתוח" – הוצאות המסווגות כהוצאות מחקר ופיתוח לפי כללי החשבונאות המקובלים, לרבות הוצאות כאמור שהוונו;

"הוצאות מחקר ופיתוח מזכות" – הוצאות מחקר ופיתוח של מפעל תעשייתי המנויות להלן, בהפחתת סכומי מענקים שניתנו בשל הוצאות מחקר ופיתוח של המפעל, ואולם לא יופחתו לעניין זה מענקים שניתנו בשל רכישת בניינים:

דברי הסבר

סעיף 1 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

להגדרות "אזור פיתוח א'", "הכנסה מועדפת", "הכנסה טכנולוגית מועדפת", "מפעל תעשייתי" – החוק המוצע נועד כאמור לשמר ולחזק את יתרונותיה של מדינת ישראל לפעילות של תעשייה עתירת ידע, באמצעות מתן תמריץ מס בדרך של זיכוי על הוצאות מחקר ופיתוח. כדי להגשים מטרה זו החוק המוצע מתמקד בהוצאות של חברות שיש להן תרומה משמעותית לכלכלה בישראל ושמדינות רבות פועלות למשוך אותן באמצעים שונים לפעול בתחומן. חברות אלה הן, ככלל, החברות והמפעלים שאליהם מתייחס חוק העידוד, ועל כן ההגדרות של חברות ומפעלים כאמור וההגדרות הנוגעות להכנסות שהם מפיקים, לקוחות מהחוק האמור.

כמו כן, כפי שיובהר בדברי ההסבר בהמשך פרק זה, מוצע שהתמריץ יינתן, בין השאר, בהבחנה בין אזורים שזקוקים לעידוד באופן מיוחד, לבין אזורים אחרים. לצורך ההבחנה בין האזורים השונים מוצע להשתמש באפיון האזורים כפי שנעשה בחוק העידוד, כאשר אזור פיתוח א' מפורט בתוספת לחוק העידוד ושם מפורטים האזורים שיש הצדקה מיוחדת לתמרץ בהם פעילות תעשייתית.

ככלל, מפעל תעשייתי הוא מפעל שיש בו פעילות ייצורית, והכנסה מועדפת היא הכנסה שהופקה או נצמחה ממפעל מועדף בישראל.

הכנסה טכנולוגית מועדפת היא הכנסה של מפעל טכנולוגי שהופקה או נצמחה מנכס לא מוחשי מוטב (שהוא, בעיקרו, קניין רוחני) שבבעלותו המלאה או החלקית, ואשר נבעה ממחקר ופיתוח בישראל.

להגדרות "אמצעי שליטה", "יחד עם אחר" ו"קרוב" – הגדרות אלה מפנות לסעיף 88 לפקודת מס הכנסה (בפרק זה – הפקודה), אשר מגדיר את אמצעי השליטה בחבר בני אדם, כגון הזכות לרווחים, הזכות למנות דירקטור, הזכות להצבעה באספה הכללית, ואת היחסים הנחשבים יחסים קרובים בין ישויות שונות.

להגדרה "הוצאות מחקר ופיתוח" – מוצע להגדיר "הוצאות מחקר ופיתוח" תוך הפניה לכללי חשבונאות מקובלים, ואלה יהיו נקודת המוצא להוצאות המחקר והפיתוח המזכות, שהן הבסיס לתמריץ המס (הזיכוי ממס). כמו כן, מוצע להבהיר כי הגדרה זו כוללת גם הוצאות מחקר ופיתוח אשר הוונו בהתאם לכללים החשבונאיים האמורים.

להגדרה "הוצאות מחקר ופיתוח מזכות" – שיעור הזיכוי ממס יהיה שיעור מהוצאות המחקר והפיתוח המזכות שהוציא המפעל התעשייתי. מוצע שמתוך כלל הוצאות המחקר והפיתוח, את הבסיס לזיכוי יהוו אותן הוצאות אשר הוגדרו כהוצאות מזכות, והן בכללן הוצאות שהוצאו בישראל ומהוות אינדיקציה לפעילות מחקר ופיתוח הנעשית בישראל, בדגש על השקעה בהון האנושי. לפיכך ההגדרה מורכבת מרכיבי ההוצאות המפורטים להלן, כאשר לפני שיובאו הרכיבים בחשבון כבסיס לזיכוי, נדרשים להתקיים שני תנאים מקדמיים: אישור ההוצאות המזכות בידי רשות החדשנות וניכוי סכומי מענקים שניתנו למפעל בשל הוצאות מחקר ופיתוח. יחד עם זאת, לא ינוכו מענקים שניתנו בעבור רכישת בניינים. רכיבי הוצאות המחקר והפיתוח המזכות הם אלה:

(1) 100% מעלות השכר של עובדי המפעל המועסקים בפעילות מחקר ופיתוח בישראל; לעניין זה, "עלות שכר" – שכר העבודה ששולם לעובדי המפעל, כפי שדווח בטופס 0126 שהגישה החברה הכשירה לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה), התשנ"ג–1993[87], בשינויים אלה:

(א) בתוספת סכום ששילם מעסיק לקרן השתלמות או לקופת גמל, אם לפי סעיף 3 לפקודה לא רואים אותו כהכנסת עבודה במועד ששולם לקרן ההשתלמות או לקופת הגמל;

(ב) בתוספת סכום תשלום דמי ביטוח ששילם מעסיק בעד עובדו לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ"ה–1995[88];

(ג) בניכוי מענקים עקב פרישה או מוות כמשמעותם בסעיף 9(7א) לפקודה;

(ד) בניכוי הוצאות בשל תגמול הוני שלא הותרו בניכוי לפי סעיף 102(ד)(1) לפקודה;

(2) סכום הפחת שניתן לנכות בשנת המס לפי תקנות מס הכנסה (פחת), 1941[89], בעד הנכסים היצרניים שנעשה בהם שימוש בישראל באותה שנת מס לצורך פעילות המחקר והפיתוח של המפעל, למעט סכום פחת שנוסף בשל היוון הוצאות; ולגבי נכסים יצרניים המשמשים את המפעל כאמור ואינם בבעלותו של בעל המפעל – דמי השימוש אשר שולמו בעד שימוש בנכסים כאמור בשנת המס;

דברי הסבר

לפסקה (1)

הרכיב בפסקה זו הוא עלות שכר העובדים המועסקים בפעילות של מחקר ופיתוח בישראל. הגדרת השכר נקבעה באופן שכולל גם רכיבים שהם עלויות מעסיק, גם אם הם לא נרשמים במועד תשלום השכר כחלק משכר העובד, כגון הפרשות המעסיק לקופת גמל או קרן השתלמות בעבור העובד, וחלקו של העובד בתשלומי ביטוח לאומי. לצד זאת מוצע להחריג מענק שניתן בגין פרישה או מוות, מאחר שמדובר במענק המהווה זכות קנויה לעובד אך לא ביטוי לפעילות מחקר ופיתוח עכשווית, וכן הוצאה בעבור תגמול הוני שנכלל ברכיב השכר של העובד בשנת המס, אבל לא הותר כהוצאה לחברה בהתאם להוראות סעיף 102(ד)(1) לפקודה. כמו כן, הרכיב בפסקה זו הוא רק בשל עלות השכר של עובדי המפעל המועסקים באופן ישיר (גם אם באופן חלקי) בפעילות המחקר והפיתוח. כך שייתכן שיהיו עובדים אשר שכרם נכלל בהוצאות המחקר והפיתוח במובן החשבונאי, אבל עלות השכר שלהם לא תיכלל בפסקה זו מכיוון שהם אינם מועסקים בפעילות המחקר והפיתוח (עם זאת, עלות השכר של עובדים אלה יכולה להיכלל בפסקה (5) להלן).

לפסקה (2)

הרכיב בפסקה זו מתייחס להוצאות הפחת המוכרות על נכסים יצרניים שנעשה בהם שימוש לצורך תהליך הפיתוח, ואם לא מדובר בנכסים של בעל המפעל, יובאו בחשבון דמי השימוש ששולמו בעד השימוש בנכסים. בהקשר זה יובהר כי שיעור הפחת שיילקח לצורך רכיב זה הוא שיעור הפחת בהתאם לתקנות מס הכנסה (פחת), 1941, בלא פחת מואץ שניתן בהתאם לחקיקות אחרות, גם אם הן מתייחסות לתקנות האמורות, ולמעט סכום פחת שנוסף בשל היוון הוצאות. כמו כן, יובהר שלצורך חישוב סכום הפחת יופחתו סכומי המענקים שהתקבלו בשל רכישת הנכס בהתאם להוראות סעיף 21(ב) לפקודת מס הכנסה.

[87] ק"ת התשנ"ג, עמ' 408.

[88] ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

[89] ע"ר 1941, תוס' 2, עמ' 1261.

(3) 65% מסך הוצאות המחקר והפיתוח שהוציא המפעל בשנת המס באמצעות קבלני משנה –

(א) בישראל ובלבד שקבלן המשנה לא תבע בעדן זיכוי ממס מכוח חוק זה; לעניין זה, "קבלן משנה" – למעט קרוב של החברה הכשירה שהמפעל בבעלותה;

(ב) מחוץ לישראל, לצורך ביצוע ניסויים קליניים וטוקסיקולוגיים שלא ניתן לבצעם בישראל ולצורך ביצוע פעולות אחרות, מסוגים שיקבע שר האוצר, שלא היה ניתן לבצען בישראל;

(4) הוצאות בעבור רכיבים, ציוד חד־פעמי וחומרים מתכלים, שנצרכו במלואם במהלך שנת המס במסגרת פעילות מחקר ופיתוח בישראל;

(5) הוצאות מחקר ופיתוח שהוציא המפעל בישראל שאינן כלולות בפסקאות (1) עד (4), למעט הוצאות לשכירות או פחת על בניינים, וזאת עד לתקרה בסכום השווה ל־20% מעלות השכר של עובדי המפעל המועסקים בפעילות מחקר ופיתוח בישראל;

"חברה כשירה" – חבר בני אדם שמתקיימים בו התנאים האמורים ברישה ובפסקאות (2) עד (5) של ההגדרה "חברה מועדפת" שבסעיף 51 לחוק לעידוד השקעות הון;

דברי הסבר

לפסקה (3)

הרכיב בפסקה זו מתייחס להוצאה שהוציאה החברה בעבור פעילות מחקר ופיתוח של קבלני משנה שלה, הנעשית בישראל, וכן בעבור פעילות מחקר ופיתוח מחוץ לישראל שלא היה ניתן לבצעה בישראל מהסוג שנקבע בפסקה – ניסויים קליניים וטוקסיקולוגיים, או פעילות אחרת שלא ניתן לבצעה בישראל, שנעשו גם הן על ידי קבלן משנה מסוגים שיקבע שר האוצר. מאחר שקבלני המשנה הם ישויות משפטיות נפרדות, ושהתשלום לקבלני המשנה כולל גם תשלום בשל מרכיב של רווח קבלן המשנה, מוצע לקבוע שלא יובאו בחשבון כלל ההוצאות של קבלני המשנה, אלא רק שיעור של 65% מהן. כמו כן, מוצע להחריג מתן זיכוי בשל פעילות של קבלן משנה, אם אותו קבלן משנה כבר קיבל זיכוי ממס בשל אותן הוצאות לפי החוק המוצע. לבסוף, לעניין הוצאות של קבלן משנה שפועל בישראל, מוצע להחריג הוצאות של קבלן משנה שהוא קרוב של החברה, כהגדרתו בסעיף 88 לפקודת מס הכנסה. זאת כדי למנוע תכנוני מס שנועדו להגדיל את הזיכוי ברמת הקבוצה.

לפסקה (4)

רכיב זה מתייחס להוצאות שהוצאו לרכישת ציוד וחומרים מתכלים ששימשו לצורך פעילות המו"פ של המפעל ושנצרכו במהלך שנת המס.

לפסקה (5)

רכיב זה הוא רכיב סל כללי, אשר מביא בחשבון הוצאות שהן חלק מהוצאות המחקר והפיתוח של החברה, אך אינן מפורטות בפסקאות האחרות, כגון הוצאות תקורה שונות. לצורך יצירת מנגנון פשוט, ומאחר שישנם קשיי הערכה להוצאות אלה ולתרומתן למשק, מוצע לקבוע כלל אחיד שיכיר בהוצאות אלה עד לתקרה של 20% מעלות השכר של עובדי המפעל המועסקים במחקר ופיתוח בישראל (לפי ההגדרה של "עלות שכר" לעיל בפסקה (1)).

להגדרה "חברה כשירה" – הזכאות לזיכוי ממס מוקנית כאמור לחברה תושבת ישראל. כדי לשמר אחידות בחקיקה, ההגדרה מפנה לרישה ולפסקאות (2) עד (5) של ההגדרה "חברה מועדפת" שבסעיף 51 לחוק העידוד. הגדרה זו קובעת בין השאר את התנאים האלה:

(א) מדובר בחברה שהתאגדה בישראל או שותפות ששותפות בה רק חברות שהתאגדו בישראל;

"חוק לעידוד השקעות הון" – חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט–1959[90];

"חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות בתעשייה" – חוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד–1984[91];

"המנהל" – המנהל כהגדרתו בפקודה, לרבות מי שהוא הסמיכו לצורך חוק זה;

"מענק" – מענק, סיוע, מימון או תמיכה כספיים שניתנו בידי מדינת ישראל, מדינה זרה, תאגיד או גוף שהוקמו בחוק, רשות ציבורית, רשות מקומית, או מי מטעמם;

"מפעל מו"פ" – מפעל תעשייתי שהתקיימו בו התנאים הקבועים בפסקאות (2) או (3) בהגדרה "מפעל טכנולוגי מועדף" שבסעיף 51כד לחוק לעידוד השקעות הון, וסך ההכנסות בשנת המס של הקבוצה שעימה נמנית החברה בעלת המפעל, היה פחות מ־10 מיליארד שקלים חדשים;

"מפעל מו"פ מיוחד" – מפעל תעשייתי שהתקיימו בו התנאים הקבועים בפסקאות (2) או (3) בהגדרה "מפעל טכנולוגי מועדף" שבסעיף 51כד לחוק לעידוד השקעות הון, וסך ההכנסות בשנת המס של הקבוצה שעימה נמנית החברה בעלת המפעל, היה 10 מיליארד שקלים חדשים או יותר;

דברי הסבר

(ב) החברות האלה לא החילו על עצמן את ההוראות הנוגעות לחברות משפחתיות או חברות שקופות (בפסקה זו – החברה) ואין מדובר בקיבוץ;

(ג) אין מדובר בחברה בבעלות ממשלתית מלאה;

(ד) השליטה על עסקי החברה וניהולם מופעלים מישראל;

(ה) החברה מנהלת פנקסים קבילים ומגישה דוחות כנדרש;

(ו) אין לחברה ולבעל תפקיד בה הרשעות בעבירות מס כמפורט בסעיף האמור.

יצוין כי ההפניה האמורה אינה כוללת את פסקה (1) להגדרה בחוק העידוד הדורשת בעלות על "מפעל מועדף" המפיק הכנסה מועדפת. זאת במטרה להחיל את הטבת המס גם על חברות שטרם הבשילו לכדי ייצוא בשיעורים הקבועים בחוק העידוד, כגון חברות המצויות בשלבי מחקר ופיתוח. באופן זה, התנאים לזכאות בהתאם להגדרה המוצעת מתמקדים בזהות החברה וזיקתה למדינת ישראל ועברה ה"נקי" מבחינת דיני המס, בלי להתנות את ההטבה בקיומו של מפעל מועדף בבעלותה.

להגדרה "המנהל" – מוצע לקבוע כי "המנהל" לעניין החוק המוצע יהיה המנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה. הגדרה זו נועדה להבטיח כי הסמכויות המינהליות והמקצועיות ליישום זיכוי המס המוצע ירוכזו בידי אותו הגוף אשר אמון על מערך מס ההכנסה.

להגדרה "מענק" – הזיכוי ממס אינו אמור להינתן נוסף על מענקים אחרים הניתנים מכל גורם שהוא, בשל אותן הוצאות, שכן תוצאה כזו מהווה כפל לא מוצדק. לכן, כאמור לעיל, יש התחשבות במענקים שניתנו בהגדרה של ההוצאות המזכות. לאור תכלית זו מוצע להגדיר את המונח "מענק" באופן רחב, לרבות את סוגי הגורמים שמעניקים מענקים.

להגדרות "מפעל מו"פ" ו"מפעל מו"פ מיוחד" – הגדרות אלה נועדו לזהות קטגוריה של מפעלים שיש בהם מאפיינים טכנולוגיים ושיעורי הוצאות מו"פ מהותיים. ההגדרה מתבססת על התנאים הקבועים בהגדרות "מפעל טכנולוגי מועדף" ו"מפעל טכנולוגי מועדף מיוחד" שבסעיף 51כד לחוק העידוד. בשל ההכרה של המחוקק בחשיבותם של מפעלים אלה, הם זכאים כבר היום להטבות מס מוגברות לפי חוק העידוד.

יחד עם זאת, ההגדרות המוצעות משמיטות במכוון את התנאי בדבר היות המפעל "מפעל בר־תחרות", הנדרש ככלל לצורך קבלת הטבות לפי חוק העידוד. השמטה זו

[90] ס"ח התשי"ט, עמ' 234; התשפ"ד, עמ' 154.

[91] ס"ח התשמ"ה, עמ' 100.

"נכסים יצרניים" – מכונות וציוד אחר המשמשים מפעל תעשייתי שהוצאות הפחת בשלהם נרשמות בהוצאות המחקר והפיתוח של המפעל, למעט רכב פרטי או רכב מסחרי כהגדרתם בפקודת התעבורה [נוסח חדש][92], ולמעט בניינים;

"פעילות מחקר ופיתוח" – פעילות של מחקר ופיתוח; לעניין זה, "מחקר" ו"פיתוח" – כהגדרתם בסעיף 4 לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות בתעשייה;

"הפקודה" – פקודת מס הכנסה[93];

"קבוצה" – קבוצה המורכבת משתי ישויות או יותר ואחת מהן מחזיקה בלמעלה מ־50% מכל אמצעי השליטה בכל אחת מהישויות האחרות, במישרין או בעקיפין, לבד או יחד עם אחר;

"קבוצה זכאית" – קבוצה שמתקיימים בה כל אלה:

דברי הסבר

נועדה להרחיב את תחולת ההטבה ולאפשר גם למפעלים הנמצאים בשלבי פעילות מוקדמים יותר, אשר טרם הגיעו לרמת היצוא הנדרשת לצורך סיווגם כמפעל בר־תחרות, ליהנות משיעור הזיכוי המוגבר. זאת מתוך הכרה בחשיבות עידוד פעילות המחקר והפיתוח שלהם.

ההבחנה בין מפעל מו"פ למפעל מו"פ מיוחד היא שמפעל מו"פ מיוחד הוא מפעל שסך ההכנסות בשנת המס, של הקבוצה שעימה נמנית החברה בעלת המפעל, היה 10 מיליארד שקלים חדשים או יותר. בשל התועלת שבמשיכת מפעלים בקבוצות כאלה לישראל, חוק העידוד כבר מגדיר מפעלים אלה (שעומדים בתנאי של מפעל בר־תחרות) כ"מפעל טכנולוגי מועדף מיוחד", ומקנה למפעלים כאמור הטבות משמעותיות יותר. מוצע להמשיך עם המדיניות האמורה, ולהקנות למפעלים שהם חלק מקבוצות כאלה גם זיכוי ממס גבוה יותר לפי החוק המוצע.

למען הסר ספק, יובהר כי "מפעל טכנולוגי מועדף מיוחד" ו"מפעל טכנולוגי מועדף", כהגדרתם בחוק העידוד, נכללים מעצם הגדרתם בגדר "מפעל מו"פ מיוחד" ו"מפעל מו"פ", בהתאמה, שכן הם עומדים בתנאים הנדרשים.

להגדרה "נכסים יצרניים" – הגדרה זו נכללה לצורך הבהרת הנכסים שיובאו בחשבון לצורך חישוב הוצאות הפחת, אשר מהוות כאמור רכיב בהוצאות המחקר והפיתוח שמזכות בקבלת זיכוי ממס. אם ישנם נכסים יצרניים אשר הוצאות הפחת בשלהם נרשמות כהוצאות מחקר ופיתוח של המפעל התעשייתי, ההוצאות בשל נכסים אלה ייכללו בבסיס המזכה בתמריץ. אך זאת למעט כלי רכב פרטיים או מסחריים ובניינים, שהם נכסים שהמדיניות המקובלת לגביהם היא צמצום ההכרה בהוצאות בשלהם לצורך מתן הטבות.

להגדרה "פעילות מחקר ופיתוח" – מוצע להגדיר "פעילות מחקר ופיתוח" בדרך של הפניה להגדרות המונחים "מחקר" ו"פיתוח" כפי שהם קבועים בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות בתעשייה, התשמ"ד–1984. בהתאם להוראות החוק האמור, "מחקר" מוגדר כחקירה מתוכננת במטרה לגלות ידע חדש, מתוך ציפייה שידע זה יהא מועיל בפיתוח מוצר חדש או תהליך חדש, או בשיפור מהותי במוצר או בתהליך קיימים. "פיתוח" מוגדר כיישום ממצאי מחקר או ידע אחר, המכוונים לייצור מוצר חדש או לפיתוח תהליך חדש או לשיפור מהותי במוצר קיים או בתהליך קיים.

להגדרה "קבוצה" – מוצע להגדיר קבוצה כקבוצה המורכבת משתי ישויות או יותר ואחת מהן מחזיקה בלמעלה מ־50% מכל אמצעי השליטה בכל אחת מהישויות האחרות, במישרין או בעקיפין, לבד או יחד עם אחר. הגדרה זו משמשת בסיס להגדרה של "קבוצה זכאית". מדובר על הגדרה הדומה להגדרה של "קבוצה" בסעיף 51כד לחוק העידוד, אך מוצע להבהיר במסגרתה כי יש להחזיק מעל 50% בחברה כדי שזו תיחשב כחלק מהקבוצה, וזאת כדי למנוע מצב שבו חברות ייחשבו כמשויכות ליותר מקבוצה אחת.

להגדרה "קבוצה זכאית" – ההגדרה קובעת את תנאי הסף של הקבוצה, אשר מקימים לחברות המשתייכות אליה את הזכאות לקבל את הזיכוי ממס. ההגדרה מתייחסת לחברות הכשירות שבקבוצה. תנאי הסף של הקבוצה להקמת הזכאות הם התנאים המצטברים שלהלן:

[92] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173.

[93] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

(1) סך ההכנסות המצטברות של כל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה בשנת המס, שהן הכנסה מועדפת או הכנסה טכנולוגית מועדפת –

(א) עמד על 100 מיליון שקלים חדשים לפחות; סכום זה יתואם ב־1 בינואר בכל שנה לפי שיעור עליית המדד בשנת המס הקודמת;

(ב) מהווה 60% לפחות מכלל ההכנסות של החברות המשתייכות לקבוצה שהן תושבות ישראל, ובלבד שלעניין זה לא ייכלל בהכנסות של חברה דיבידנד שהתקבל במישרין מחברה אחרת המשתייכת לקבוצה;

(2) בחברות הכשירות המשתייכות לקבוצה מועסקים 200 עובדים או יותר במשרה מלאה בישראל בשנת המס; לעניין זה, יראו עובד המועסק עד ארבע שעות עבודה ביום כעובד בחצי משרה, ועובד המועסק רק בחלק משנת המס כעובד במשרה חלקית ששיעורה הוא החלק היחסי משנת המס שבה הוא מועסק;

"רשות החדשנות" – הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, שהוקמה בסעיף 5 לחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות בתעשייה;

"שנת פעילות המו"פ" – שנת המס שבה הוצאו הוצאות המחקר והפיתוח שלגביהן מוגשת בקשת הזיכוי ממס לפי סעיף 2.

(ב) לכל מונח אחר בחוק זה תהיה המשמעות שיש לו בפקודת מס הכנסה, אלא אם כן נאמר במפורש אחרת.

דברי הסבר

לפסקה (1)

נדרש שסך ההכנסות שמקורן בהכנסה מועדפת והכנסה טכנולוגית מועדפת של כל החברות הכשירות בקבוצה, בשנת המס –

(1) יעמוד על 100 מיליון שקלים חדשים לפחות. סכום זה יעודכן ב־1 בינואר בכל שנה לפי שיעור עליית המדד בשנת המס הקודמת. לעניין זה יובהר כי ההתייחסות להכנסות מצטברות, של הכנסות שהן הכנסה מועדפת והכנסה טכנולוגית מועדפת, היא במונחי מחזור ולא רווח;

(2) יהווה 60% לפחות מכלל ההכנסות של החברות בקבוצה שהן תושבות ישראל, ובלבד שלעניין זה לא ייכלל בהכנסות של חברה דיבידנד שהתקבל במישרין מחברה אחרת שהיא חלק מהקבוצה הרב־לאומית (כלומר – יש למעט דיבידנדים מהכנסות החברה, אף אם הדיבידנד חולק מחברה שאינה תושבת ישראל).

לפסקה (2)

התנאי הקבוע בפסקה זו הוא שבחברות הכשירות שבקבוצה מועסקים לפחות 200 עובדים במשרה מלאה בישראל בשנת המס. לעניין זה נקבע שעובד המועסק עד ארבע שעות עבודה ביום ייחשב לעובד בחצי משרה, ועובד המועסק רק בחלק משנת המס ייחשב לעובד במשרה חלקית ששיעורה הוא החלק היחסי משנת המס שבה הוא מועסק.

להגדרה "רשות החדשנות" – רשות החדשנות היא הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית, כאמור בחוק לעידוד מחקר, פיתוח וחדשנות טכנולוגית בתעשייה, התשמ"ד–1984.

להגדרה "שנת פעילות המו"פ" – ההגדרה מתייחסת לשנת המס שבה הוצאו הוצאות המחקר והפיתוח שלגביהן מוגשת בקשת הזיכוי לפי סעיף 2 לחוק המוצע.

לסעיף קטן (ב)

מאחר שהחוק המוצע עוסק בתמריץ מס, ולשם האחידות והבהירות, נקבע בסעיף קטן זה כי לכל מונח

זכאות לזיכוי ממס

2. (א) חברה כשירה שהוציאה בשנת מס הוצאות מחקר ופיתוח מזכות והשתייכה לאותה קבוצה זכאית במהלך כל שנת המס האמורה, זכאית לזיכוי ממס בהתאם להוראות סעיף קטן (ג), בהתקיים כל אלה:

(1) כל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית ייפו את כוחה של אחת מהן להגיש בעבורן דיווחים לעניין הוצאות המחקר והפיתוח המזכות שלהן לאותה שנת מס, ולהיות הנישומה לעניין זה כאמור בסעיף 4 (בחוק זה – החברה המייצגת);

(2) החברה המייצגת הגישה לרשות החדשנות, בתוך 24 חודשים מתום שנת פעילות המו"פ, בקשה לאישור סיווג הוצאות המחקר והפיתוח של כל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה כהוצאות מזכות, בצירוף ייפוי הכוח האמור בפסקה (1), והבקשה אושרה בידי רשות החדשנות כאמור בסעיף קטן (ב);

(3) החברה המייצגת הגישה לפקיד השומה דוח מרכז (להלן – הדוח המרכז), בטופס שקבע המנהל, שכלולים בו, בין השאר, הפרטים המנויים בפסקאות משנה (א) עד (ד) שלהלן, בצירוף ייפוי הכוח לפי פסקה (1) ואישור רשות החדשנות כאמור בפסקה (2):

(א) פרטי הקבוצה המבססים כי מדובר בקבוצה זכאית;

דברי הסבר

אחר בחוק המוצע, שלא פורט במסגרת ההגדרות שלעיל, תהיה המשמעות שיש לו בפקודת מס הכנסה, אלא אם כן נאמר במפורש אחרת.

סעיף 2 לחוק המוצע

סעיף 2 לחוק המוצע קובע את מהותו של הזיכוי ממס ואת התנאים לקבלתו.

לסעיף קטן (א)

לפי המוצע, חברה כשירה שהוציאה בשנת מס הוצאות מחקר ופיתוח מזכות והשתייכה לאורך כל שנת המס האמורה לאותה קבוצה זכאית, זכאית לקבל זיכוי ממס, בהתקיים התנאים המפורטים להלן. כל התנאים המפורטים נדרשים להתקיים לפני שהחברה הכשירה תהיה זכאית לנצל את הזיכוי ממס.

לפסקה (1)

התנאי הקבוע בפסקה זו הוא שכל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית ייפו את כוחה של אחת מהן להגיש בעבורן דיווחים לעניין הוצאות המחקר והפיתוח המזכות שלהן לאותה שנת מס ולהיות נישומה לעניין זה. מוצע להגדיר את החברה שייפו את כוחה כ"חברה מייצגת", וכפי שיפורט בהמשך היא תגיש דיווחים לרשות החדשנות ולפקיד השומה ותקבל החלטות בשם החברות בקבוצה לעניין הזיכוי ממס, והליכי השומה יתנהלו מולה.

לפסקה (2)

התנאי הקבוע בפסקה זו הוא שהחברה המייצגת תגיש לרשות החדשנות, בתוך 24 חודשים מתום שנת פעילות המו"פ, בקשה לאשר את סיווג הוצאות המחקר והפיתוח של כל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה, כהוצאות מזכות, וצירפה לבקשה את ייפוי הכוח האמור בפסקה (1). תקופה זו נקבעה כדי לאפשר לחברות להשלים את הליכי הכנת הדוח השנתי לפני הגשת הבקשה, וזאת שכן האישור על הוצאות המחקר והפיתוח המזכות יינתן על סמך דוח שנתי מבוקר וחתום. ואולם התקופה הוגבלה כדי לתת ודאות למשק ולמדינה באשר לזיכויים הצפויים להינתן. יחד עם זאת, יובהר כי החברות בקבוצה יוכלו להשלים את הגשת הבקשה מוקדם יותר אם רצונן בכך, לצורך קבלת הזיכוי ממס מוקדם יותר. נוסף על כך, לצורך קבלת הזיכוי ממס, נדרש כמובן כי הבקשה האמורה תאושר בידי רשות החדשנות בהתאם להוראות סעיף קטן (ב) המוצע.

לפסקה (3)

התנאי הקבוע בפסקה זו הוא שהחברה הגישה לפקיד השומה דוח מרכז (בפרק זה – הדוח המרכז) בטופס שיקבע

(ב) דיווח לגבי הוצאות המחקר והפיתוח המזכות שהוציאה בשנת המס כל אחת מהחברות הכשירות המשתייכות לקבוצה;

(ג) סכום הזיכוי ממס שזכאית לו הקבוצה בכללותה ואופן חישוב הזיכוי, כאמור בסעיף 3;

(ד) פירוט לגבי אופן חלוקת סכום הזיכוי ממס שזכאית לו הקבוצה בכללותה, בין החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה; החברה המייצגת אינה רשאית לחזור בה מייחוס סכום הזיכוי ממס הצפוי לכל אחת מהחברות הכשירות, לאחר הגשת הדוח המרכז;

(4) החברה הכשירה הגישה בקשה לקבלת זיכוי ממס לפי הוראות סעיף קטן (ג).

(ב) הוגשה בקשה לרשות החדשנות לפי סעיף קטן (א)(2), תודיע הרשות לחברה המייצגת ולמנהל, בתוך 180 ימים מהמועד שבו אישרה את קבלת הבקשה והמסמכים הנלווים אליה, אם החליטה לאשר את הבקשה או לדחותה ומה נימוקי ההחלטה; לא הודיעה רשות החדשנות על החלטתה בבקשה עד תום התקופה האמורה, יראו כאילו נתנה הרשות אישור כי ההוצאות שפורטו בבקשה מסווגות כהוצאות מחקר ופיתוח מזכות, ואולם אם דרשה רשות החדשנות השלמת מסמכים מהחברה המייצגת, לא יובא במניין התקופה למתן החלטה כאמור פרק הזמן שממועד הדרישה עד למועד השלמת המסמכים בידי החברה המייצגת.

דברי הסבר

המנהל, שצורפו אליו ייפוי הכוח לפי פסקה (1) ואישור רשות החדשנות האמור. בדוח ייכללו, בין השאר, כל אלה: פרטי הקבוצה המבססים כי מדובר בקבוצה זכאית; דיווח לגבי הוצאות המחקר והפיתוח המזכות שהוציאו בשנת המס כל אחת מהחברות הכשירות שהן חלק מהקבוצה; סכום הזיכוי ממס שזכאית לו הקבוצה בכללותה ואופן חישוב הזיכוי, כאמור בסעיף 3 לחוק המוצע; ופירוט לגבי אופן חלוקת הזיכוי בין החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה. יובהר כי החברה המייצגת רשאית לחלק את כלל הזיכוי שחברות הקבוצה זכאיות לו בהתאם לשיקול דעתה (כלומר חברה כשירה תוכל לקבל זיכוי בסכום שגבוה מהסכום שהיא זכאית לו בשל הוצאות המו"פ המזכות שלה).

מוצע לקבוע כי החברה המייצגת לא תהיה רשאית לחזור בה מייחוס סכום הזיכוי ממס הצפוי לכל אחת מהחברות הכשירות, לאחר הגשת הדוח המרכז (וכך גם שאר החברות בקבוצה), וכי רק החברה שהזיכוי יוחס לה במקור תוכל לנצל אותו.

הדוח המרכז יהווה הבסיס לדרישת הזיכוי על ידי החברות בקבוצה, והליכי השומה יתנהלו בקשר אליו.

לפסקה (4)

התנאי הקבוע בפסקה זו הוא שהחברה הכשירה תגיש את הבקשה לקבלת זיכוי לפי הוראות סעיף קטן (ג).

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע שאם הוגשה בקשה לרשות החדשנות להכיר בהוצאות המחקר והפיתוח של חברות כשירות כהוצאות מחקר ופיתוח מזכות, כאמור לעיל בסעיף קטן (א)(2) המוצע, תודיע רשות החדשנות לחברה המייצגת ולמנהל, בתוך 180 ימים מהמועד שבו אישרה את קבלת הבקשה וכל המסמכים הנלווים אליה, אם החליטה לאשר את הבקשה או לדחותה, מה סכום הוצאות המחקר והפיתוח המזכות, ומהם נימוקי ההחלטה. מוצע לקבוע שאם לא הודיעה רשות החדשנות על החלטתה בבקשה עד תום התקופה האמורה, יראו כאילו נתנה הרשות אישור כי ההוצאות שפורטו בבקשה האמורה הן הוצאות מחקר ופיתוח מזכות. לצד זה מוצע לקבוע כי במקרה שבו ביקשה הרשות השלמת מסמכים מהחברה המייצגת, ובכלל זה באמצעות פגישה פרונטלית, לא יובא במניין התקופה למתן החלטה פרק הזמן שממועד הדרישה עד למועד השלמת המסמכים על ידי החברה המייצגת.

(ג) חברה כשירה כאמור בסעיף קטן (א) זכאית להגיש בקשה לזיכוי ממס, בסכום הזיכוי ממס שיוחס לה בדוח המרכז, לפי אחת מהאפשרויות שלהלן:

(1) בקשה לזיכוי כנגד מס הכנסה שהיא חייבת בו, בשל הכנסה שהופקה או נצמחה בשנת המס העוקבת לשנת המס שלאחר שנת פעילות המו"פ; בקשה לפי פסקה זו תוגש עם הדוח השנתי לפי סעיף 131 לגבי שנת המס האמורה ויצורף לה הדוח המרכז;

(2) בקשה לזיכוי כנגד מס מקומי משלים, כהגדרתו בחוק מס חברות מזערי בקבוצה רב־לאומית, התשפ"ו–2025[94], שהיא חייבת בו בשל הכנסה שהופקה בשנת פעילות המו"פ; בקשה לפי פסקה זו תוגש עם הדוח שמוגש לפי סעיף 4 לחוק האמור לגבי שנת פעילות המו"פ ויצורף לה הדוח המרכז.

(ד) זיכוי ממס כאמור בסעיף קטן (ג), שלא היה ניתן לעשות בו שימוש, כולו או חלקו, בשנת המס האמורה באותו סעיף קטן, ניתן לעשות בו שימוש בשנות המס הבאות בזו אחר זו, כנגד חבות מס הכנסה או מס מקומי משלים של כל שנת מס כאמור, ובלבד שלא ייעשה שימוש בזיכוי ממס כאמור שהיה ניתן לעשות בו שימוש כבר בשנות מס קודמות.

חישוב סכום הזיכוי

3. (א) סכום הזיכוי ממס שזכאית לו קבוצה זכאית בעד שנת מס, יהיה הסך הכולל המתקבל מחיבור כל אלה:

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

סעיף קטן זה קובע כנגד אילו מסים ניתן לנצל את הזיכוי ממס, ומה ההליך הרלוונטי לכך. מוצע כי חברה כשירה כאמור בסעיף קטן (א) תהיה זכאית להגיש בקשה לזיכוי במס, בסכום הזיכוי שיוחס לה בדוח המרכז, לפי כל אחת מהאפשרויות שלהלן:

לפסקה (1)

בקשה לזיכוי כנגד מס הכנסה שהיא חייבת בו, בשל הכנסה שהופקה או נצמחה בשנת המס העוקבת לשנת המס שלאחר שנת פעילות המו"פ. בקשה לפי פסקה זו תוגש עם הדוח השנתי לפי סעיף 131 לפקודה, לגבי שנת המס האמורה, ויצורף לה הדוח המרכז אשר הוגש על ידי החברה המייצגת. בהקשר זה יובהר כי אם חברה צופה שחבות המס שלה תקטן בעקבות ניצול הזיכוי, היא תוכל להקטין מראש את המקדמות המשולמות באותה שנת מס.

לפסקה (2)

בקשה לזיכוי כנגד מס מקומי משלים, כהגדרתו בחוק מס חברות מזערי בקבוצה רב־לאומית, התשפ"ו–2025 (להלן – חוק מס חברות מזערי), שהיא חייבת בו בשל הכנסה שהופקה בשנת פעילות המו"פ. בקשה לפי פסקה זו תוגש עם הדוח שמוגש לפי סעיף 4 לחוק האמור לגבי שנת פעילות המו"פ, ויצורף לה הדוח המרכז. בהקשר זה יובהר כי אם החברה המייצגת או חברה אחרת בקבוצה היא גם החברה המייצגת לעניין חוק מס חברות מזערי, יהיה ניתן לייחס לה חלק גדול מסכום הזיכוי הקבוצתי, כדי שתוכל לנצל אותו אל מול המס המקומי המשלים שהיא משלמת בשם הקבוצה לפי אותו חוק.

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע שזיכוי ממס כאמור בסעיף קטן (ב), שלא היה ניתן לעשות בו שימוש, כולו או חלקו, בשנת המס האמורה באותו סעיף קטן, ניתן לעשות בו שימוש בשנות המס הבאות בזו אחר זו, כנגד חבות מס הכנסה או מס מקומי משלים של כל שנת מס כאמור. ובלבד שלא ייעשה שימוש בזיכוי כאמור שהיה ניתן לעשות בו שימוש כבר בשנות מס קודמות.

סעיף 3 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

סעיף זה מפרט את מנגנון החישוב הטכני לקביעת סכום הזיכוי. החישוב מבוסס על שיטת חישוב יחסית, המבטיחה יישום מדורג של שיעורי הזיכוי.

[94] ס"ח התשפ"ו, עמ' 72.

(1) סך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של מפעלים תעשייתיים שבבעלות חברות כשירות המשתייכות לקבוצה, שהם מפעלים תעשייתיים באזור פיתוח א׳ או מפעלי מו״פ מיוחדים –

(א) כשהוא מוכפל בשיעור שעד למדרגה ובה־15%;

(ב) כשהוא מוכפל בשיעור שמעל למדרגה ובה־30%;

(2) סך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של מפעלים תעשייתיים שבבעלות חברות כשירות המשתייכות לקבוצה, שהם מפעלי מו״פ –

(א) כשהוא מוכפל בשיעור שעד למדרגה ובה־2%;

(ב) כשהוא מוכפל בשיעור שמעל למדרגה ובה־4%.

דברי הסבר

בשלב הראשון מחשבים את סך כל הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של כלל חברות הקבוצה.

בשלב השני, סך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של הקבוצה מחולק לשני רכיבים: החלק של ההוצאות ש״עד למדרגה״ (עד 1.2 מיליארד שקלים חדשים) והחלק של ההוצאות ש״מעל למדרגה״.

בשלב השלישי קובעים מהו השיעור של כל חלק מהוצאות המו״פ המזכות (החלקים שחושבו בשלב השני – עד למדרגה ומעל למדרגה) מתוך הסכום הכולל של הוצאות המו״פ המזכות של כלל חברות הקבוצה (הסכום מהשלב הראשון); כלומר כמה אחוזים – מתוך כלל הוצאות המו״פ המזכות של הקבוצה – מהווה הסכום עד למדרגה, כאשר תוצאת החישוב הזה נקראת ״השיעור שעד למדרגה״; וכמה – מתוך כלל הוצאות המו״פ המזכות של הקבוצה – מהווה החלק שמעל למדרגה, תוצאת החישוב הזה נקראת ״השיעור שמעל למדרגה״. ״השיעור עד למדרגה״ מחושב על ידי חלוקת סכום המדרגה של 1.2 מיליארד שקלים חדשים בסך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של החברות בקבוצה.

בשלב הרביעי, ולצורך ההבחנה בין המפעלים המתומרצים יותר, מחלקים את הוצאות המו״פ המזכות של כלל חברות הקבוצה (שחושבו בשלב הראשון) לשני החלקים האלה: קבוצה א׳ – הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של מפעלים תעשייתיים שבבעלות חברות כשירות המשתייכות לקבוצה, שהם מפעלים תעשייתיים שממוקמים באזור פיתוח א׳ או מפעלי מו״פ מיוחדים, וקבוצה ב׳ – הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של מפעלים תעשייתיים שבבעלות חברות כשירות המשתייכות לקבוצה, שהם מפעלי מו״פ.

בשלב החמישי מחשבים את הזיכוי. החישוב מאפשר לחברות כשירות שהן חלק מקבוצות זכאיות שיש להן הוצאות מחקר ופיתוח בסכומים גבוהים (מעל למדרגה), לקבל זיכוי בשיעורים גבוהים יותר, כאשר שיעור הזיכוי גדל ככל שהוצאות המו״פ גדולות יותר. וזאת תוך שמירה על ההבחנה בין אזורי פריפריה לאזורים אחרים.

בהתאם, החישוב נעשה באופן הזה: סכום הוצאות המו״פ המזכות שבקבוצה א׳ (שחושבו בשלב הרביעי) כשהוא מוכפל בשיעור שמתחת למדרגה – מקנה זיכוי בשיעור של 15%, ואותו סכום, כשהוא מוכפל בשיעור שמעל למדרגה – מקנה זיכוי בשיעור של 30%. סכום הוצאות המו״פ המזכות שבקבוצה ב׳, כשהוא מוכפל בשיעור שמתחת למדרגה – מקנה זיכוי בשיעור של 2%, ואותו סכום, כשהוא מוכפל בשיעור שמעל למדרגה – מקנה זיכוי בשיעור של 4%. אם לחברות הקבוצה יש הוצאות מו״פ מזכות שמתחלקות בין קבוצה א׳ לקבוצה ב׳, סכום הזיכוי יהיה החיבור של שתי התוצאות לעיל.

בהתאם לסעיף 2 לחוק המוצע, כל חברה כשירה, מתוך הקבוצה הזכאית, תהיה זכאית לסכום הזיכוי שחולק לה לפי הדוח המרכז שתגיש החברה המייצגת.

יובהר שמנגנון זה חל גם על קבוצות שסך ההוצאות המזכות שלהן אינו מגיע למדרגה של 1.2 מיליארד שקלים חדשים. במצב כזה, חלק ההוצאות ״מעל למדרגה״ יהיה אפס. כפועל יוצא מכך, חישוב הזיכוי בעבור קבוצה כזו יתבסס במלואו על שיעורי הזיכוי הנמוכים: 15% על הוצאות של מפעלים באזור פיתוח א׳ או מפעלי מו״פ מיוחדים, ו־2% על שאר הוצאות המחקר והפיתוח המזכות.

(ב) בסעיף זה –

"סך ההוצאות שמעל למדרגה" – סך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של כלל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית, בהפחתת סכום של 1.2 מיליארד שקלים חדשים, ואולם אם התוצאה המתקבלת קטנה מאפס – יראו אותה כאילו היא אפס;

"השיעור שמעל למדרגה" – התוצאה המתקבלת מחלוקת סך ההוצאות שמעל למדרגה, בסך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של כלל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית;

"השיעור שעד למדרגה" – התוצאה המתקבלת מחלוקת סכום של 1.2 מיליארד שקלים חדשים, בסך הוצאות המחקר והפיתוח המזכות של כלל החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית, ואולם אם התוצאה המתקבלת גדולה מאחת – יראו אותה כאילו היא אחת.

שומת הזיכוי ממס

4. (א) הגישה החברה המייצגת דוח מרכז לפי סעיף 2(א)(4), ישלח פקיד השומה למבקשת ולשאר החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית, הודעה בדבר סכום הזיכוי ממס שזכאית לו הקבוצה בכללותה וסכום הזיכוי ממס שכל אחת מהן זכאית לו, בהתאם לדוח המרכז.

(ב) פקיד השומה רשאי לשום את הדוח המרכז ולקבוע לפי מיטב שפיטתו את סכום הזיכוי ממס שזכאיות לו החברה המייצגת ושאר החברות הכשירות המשתייכות לקבוצה הזכאית, כחלק מהליך השומה של הדוח של החברה המייצגת שהוגש לפי סעיף 131 לפקודה, בשנת המס שבה הוגש הדוח המרכז.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ב)

סעיף קטן זה מגדיר את המונחים המשמשים לחישוב הזיכוי ממס כפי שהוסבר לעיל.

סעיף 4 לחוק המוצע

סעיף זה מסדיר את הליך הגשת הבקשה, השומה והערעור על הזיכוי ממס, תוך התחשבות במבנה הדיווח המרכזי שנקבע בסעיף 2 לחוק המוצע. מטרת הסעיף היא ליצור מנגנון שומה יעיל, המונע כפל דיונים ומספק ודאות הן לרשות המסים והן לחברות הקבוצה.

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כשלב פרוצדורלי ראשוני, שלאחר הגשת הדוח המרכז על ידי החברה המייצגת, פקיד השומה ישלח הודעה בדבר סכום הזיכוי הנתבע בהתאם לדוח. כדי להבטיח שקיפות מלאה, ההודעה תישלח הן לחברה המייצגת והן לכל אחת מהחברות הכשירות בקבוצה הזכאית לזיכוי, בדבר הסכום שלו היא זכאית.

לסעיף קטן (ב)

סעיף זה מסמיך את פקיד השומה לבחון ולשום את הדוח המרכז. מוצע כי שומת הזיכוי תיעשה באופן מרוכז, ברמת הדוח המרכז, כחלק מהשומה השנתית של החברה המייצגת על הדוח השנתי שהוגש לפי סעיף 131 לפקודה, בשנת המס שבה הוגש הדוח המרכז. יובהר כי הדוח המרכז יכול להיות מוגש לראשונה יחד עם דיווח לעניין חוק מס חברות מזערי, אבל השומה עצמה תיעשה כחלק משומת מס ההכנסה של אותה שנה, ובהתאם לכללים הנוגעים לשומת מס ההכנסה. ריכוז הליך השומה נועד לייעל את עבודת רשות המסים ולהבטיח בחינה אחידה ועקבית של זכאות הקבוצה כולה לזיכוי ממס. נוסף על כך, הסעיף נועד להבהיר כי כל ההוראות החלות על שומת ההכנסה יחולו גם בשומת הזיכוי ממס, בדומה לשומה של זיכויים אחרים.

(ג) נעשתה שומה לדוח המרכז כאמור בסעיף קטן (ב), רשאי פקיד השומה לקבוע את שומת הזיכוי ממס של חברה כשירה המשתייכת לקבוצה הזכאית, בהתאם לשומת הדוח המרכז, בתוך שנתיים מתום שנת המס שבה נקבעה שומת הדוח המרכז או במועד שבו רשאי הוא לשום את הכנסתה של החברה הכשירה בשנה שבה ביקשה זיכוי ממס בהתאם לדוח המרכז, לפי המאוחר שבהם.

(ד) במסגרת השגה או ערעור על השומה של חברה כשירה, רשאית היא להשיג או לערער על השפעת שומת הדוח המרכז על שומתה, אך לא על שומת הדוח המרכז עצמה.

(ה) תוקנה שומתה של חברה כשירה המשתייכת לקבוצה זכאית באופן המשפיע על הנתונים ששימשו בסיס לדוח המרכז, רשאי פקיד השומה לתקן את שומת הדוח המרכז, והוראות סעיפים קטנים (ג) ו־(ד) יחולו על תיקון כאמור, בשינויים המחויבים.

ערעור

5. על החלטות המנהל והחלטות רשות החדשנות לפי חוק זה ניתן לערער לבית המשפט המחוזי, ויחולו לעניין זה ההוראות לפי סעיפים 153 עד 158 לפקודה, בשינויים המחויבים.

הוראות כלליות

6. הוראות לפי חלק י"ב לפקודה יחולו בשינויים המחויבים לעניין חוק זה.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

סעיף קטן זה נועד להתמודד עם פערי הזמנים העלולים להיווצר בין מועד קביעת השומה לדוח המרכז (במסגרת שומת החברה המייצגת) לבין המועדים לקביעת שומותיהן של שאר החברות הכשירות בקבוצה. מאחר שסכום הזיכוי הסופי של כל חברה כשירה נגזר משומת הדוח המרכז, מוצע לקבוע הסדר של הארכת מועדים. לפי הסדר זה, פקיד השומה יהיה רשאי לקבוע את שומתה של חברה כשירה בהתבסס על תוצאות שומת הדוח המרכז, גם אם חלפו המועדים הרגילים לקביעת שומתה, וזאת עד למועד המאוחר מבין שניים: שנתיים מתום שנת המס שבה נקבעה שומת הדוח המרכז, או המועד שבו הוא רשאי לשום את הכנסתה של החברה הכשירה, בשנה שבה היא ביקשה את הזיכוי (זאת בדומה לכלל דומה לעניין שומת חברה משפחתית וחברת בית).

לסעיף קטן (ד)

סעיף קטן זה קובע כלל חשוב למניעת כפל דיונים וריבוי התדיינויות סביב אותן סוגיות. מוצע לקבוע כי הקביעות המהותיות לעניין חישוב סכום הזיכוי הכולל של הקבוצה (כגון היקף הוצאות המו"פ המזכות וזכאות הקבוצה) יוכרעו באופן סופי ומחייב במסגרת הדיון בשומת החברה המייצגת. לפיכך, חברה כשירה אחרת בקבוצה, במסגרת השגה או ערעור על שומתה שלה, תהיה רשאית לטעון טענות הנוגעות להשפעת תוצאות שומת הדוח המרכז על שומתה הפרטנית, אך לא תוכל לפתוח מחדש לדיון את הקביעות שנקבעו בשומת הדוח המרכז עצמה.

לסעיף קטן (ה)

סעיף קטן זה נועד להשלים את מנגנון השומה המרכזי וליצור הליך המבטיח את השלמות והעקביות של הנתונים המשמשים לחישוב הזיכוי ממס. סעיפים קטנים (ב) עד (ד) המוצעים עוסקים בהליך שבו שומת הדוח המרכז משפיעה על שומות החברות הכשירות ("זרימה כלפי מטה"), ואילו סעיף קטן זה מסדיר את המצב ההפוך, שבו תיקון בשומתה של חברה כשירה מחייב עדכון של הדוח המרכז ("זרימה כלפי מעלה"). בהתאם לאמור, אם תוקנה שומתה של חברה כשירה באופן המשפיע על הנתונים שדווחו בדוח המרכז (למשל אם הופחתו באופן משמעותי ההכנסות המועדפות של החברה הכשירה), פקיד השומה יהיה רשאי לתקן את שומת הדוח המרכז בהתאם.

סעיף 5 לחוק המוצע

מוצע לקבוע שעל החלטות המנהל והחלטות רשות החדשנות לפי החוק המוצע יהיה ניתן לערער לבית המשפט המחוזי, ויחולו לעניין זה ההוראות לפי סעיפים 153 עד 158 לפקודה, בשינויים המחויבים.

סעיף 6 לחוק המוצע

מוצע לקבוע שהוראות לפי חלק י"ב לפקודה יחולו בשינויים המחויבים לעניין החוק המוצע. מדובר בעיקר על הוראות לעניין ייצוג, סודיות, הסמכות וקביעת טפסים.

פטור ממס ערך מוסף

7. הטבה לפי חוק זה לא תיחשב לחלק ממחיר עסקאותיו של עוסק לפי סעיף 12 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[95].

סמכות שר האוצר לקבוע מתן מענק במקום זיכוי ממס

8. (א) על אף הוראות סעיף 2, שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע, בצו –

(1) שסכום הזיכוי ממס לפי סעיף 2, או חלקו, ישולם לחברה כשירה כתשלום במקום כזיכוי ממס, ובלבד שלא יקבע שניתן לקבל תשלום בשל זיכוי ממס שנוצל כנגד מס הכנסה או מס מקומי משלים לפי סעיף 2(ג);

(2) תנאים וכללים לעניין גובה יתרת הזיכוי ממס שניתן לקבל בדרך של תשלום לחברה כשירה כאמור בפסקה (1), תנאים לתשלום, ומועדים לתשלום כאמור.

(ב) קבע שר האוצר צו כאמור בסעיף קטן (א) –

(1) יראו את הזיכוי ממס שניתן לקבלו כתשלום בהתאם לצו האמור, כמענק לעניין פקודת מס הכנסה;

(2) אם שולם לחברה כשירה תשלום, בסכום העולה על סכום הזיכוי ממס שהיא זכאית לו לפי חוק זה, תחזיר החברה את ההפרש שבין סכומים אלה (בסעיף זה – סכום היתר) בתוך 90 ימים מיום שהמציא לה פקיד השומה דרישה להחזר, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית על סכום היתר עד יום ההחזר; על סכום היתר ועל הפרשי ההצמדה כאמור יחולו הוראות פקודת המסים (גבייה)[96], כאילו היו מס, וכן יחולו עליהם הוראות חוק קיזוז מסים, התש"ם–1980[97], כאילו היו חוב מס.

דברי הסבר

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הטבה לפי החוק המוצע לא תיחשב לחלק ממחיר עסקאותיו של עוסק לפי סעיף 12 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975. המשמעות של התיקון היא שמקבל ההטבה לא יידרש לשלם מס ערך מוסף בשל קבלתה.

סעיף 8 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

לפי שעה קיימת אי־בהירות באשר לכללים בנוגע לתמריצי מס המוגדרים ככשירים על ידי ה־OECD בהתאם למודל הפילאר 2. בשל זאת, וכדי לוודא שהתמריצים המוצעים מגשימים את תכליתם, מוצע להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע כללים לעניין תשלום יתרת סכום זיכוי המס שלא נוצל, כמענק. שר האוצר יקבע כי חלק מהזיכוי ישולם כמענק, אם יידרש לעשות זאת כדי לוודא שהזיכוי יעמוד בכללים של ה־OECD, כתמריץ מס כשיר. יובהר כי כחלק מהסמכה זו יוכל שר האוצר להתגבר גם על הכלל הקבוע בסעיף 2(ג) לחוק המוצע, הקובע שאם לא נוצל הזיכוי בשנת מס מסוימת לא יהיה ניתן לנצלו בשנת מס מאוחרת יותר.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי אם קבע שר האוצר צו כאמור בסעיף קטן (א), יחולו הוראות אלה:

לפסקה (1)

יראו את הזיכוי שניתן לקבל כתשלום בהתאם לצו האמור, כמענק לעניין פקודת מס הכנסה.

לפסקה (2)

אם שולם לחברה כשירה תשלום, בסכום העולה על סכום הזיכוי ממס שהיא זכאית לו לפי החוק המוצע, תחזיר החברה את ההפרש שבין סכומים אלה (סכום היתר) בתוך 90

[95] ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

[96] חוקי א"י, כרך ב', עמ' (ע) 1374, (א) 1399.

[97] ס"ח התש"ם, עמ' 50.

ביצוע ותקנות

9. (א) שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה.

(ב) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את האחוזים הנקובים בהגדרה "הוצאות מחקר ופיתוח מזכות" שבסעיף 1, ואת הסכומים והאחוזים הנקובים בהגדרה "קבוצה זכאית" שבסעיף 1.

תיקון חוק לעידוד תעשייה עתירת ידע

10. בחוק לעידוד תעשייה עתירת ידע (הוראת שעה), התשפ"ג–2023[98], בסעיף 7, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) (1) שר האוצר רשאי לקבוע בתקנות, לגבי סכום ששילמה חברה רוכשת בעד רכישת אמצעי שליטה בחברה מזכה בשנת המס 2026, שחלף קבלת הניכוי לפי סעיף 5, תהיה החברה הרוכשת רשאית לבחור לקבל זיכוי ממס; וכן רשאי הוא לקבוע כללים לחישוב הזיכוי ממס, תנאים למתן הזיכוי ממס, תנאים לתשלום יתרת הזיכוי ממס שלא נוצלה, ומועדים לתשלום כאמור; והכול ובלבד שהתקנות יבטיחו שווי ערך כלכלי דומה בין הזיכוי ממס לבין הניכוי לפי סעיף 5.

(2) קבע שר האוצר כאמור בפסקה (1), ושולם לחברה הזיכוי ממס כתשלום, בסכום העולה על סכום הזיכוי שהיא זכאית לו לפי חוק זה, תחזיר החברה את ההפרש שבין סכומים אלה (בסעיף זה – סכום היתר) בתוך 90 ימים מהיום שהמציא לה פקיד השומה דרישה להחזר, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית על סכום היתר עד יום ההחזר.

דברי הסבר

ימים מיום שהמציא לה פקיד השומה דרישה להחזר, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית על סכום היתר עד יום ההחזר. על סכום היתר ועל הפרשי ההצמדה כאמור, יחולו הוראות פקודת המסים (גבייה), כאילו היו מס, וכן יחולו עליהם הוראות חוק קיזוז מסים, התש"ם–1980, כאילו היו חוב מס.

סעיף 9 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

סעיף זה קובע כי שר האוצר ממונה על ביצוע החוק המוצע. יובהר כי מכיוון שמדובר בחקיקה שמהווה זיכוי לצורך מס הכנסה, כל הסמכויות של המנהל, כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, נתונות לו לצורך בחינת הזכאות לזיכוי ממס לפי החוק המוצע.

לסעיף קטן (ב)

לנוכח מורכבות מערך התמריצים והשינויים בסביבה הכלכלית והמיסויית, ייתכן כי יתברר שההערכות שעל בסיסן גובש החוק המוצע מצריכות עדכונים. לפיכך מוצע להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, בצו, לשנות את האחוזים הנקובים בהגדרה "הוצאות מחקר ופיתוח מזכות" שבסעיף 1 לחוק המוצע, ואת הסכומים והאחוזים הנקובים בהגדרה "קבוצה זכאית" שבאותו סעיף.

סעיף 10 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לתקן את חוק לעידוד תעשייה עתירת ידע (הוראת שעה), התשפ"ג–2023. לפי סעיף 5 לחוק האמור, חברה רוכשת זכאית לנכות מהכנסתה החייבת, סכומים ששילמה בעד רכישת אמצעי שליטה בחברה מזכה, בשיעורים ובתנאים הקבועים באותו סעיף.

בעקבות השינויים במשטר המס הבין־לאומי, עולה חשש כי תמריץ המס הקבוע בסעיף 5 האמור לא ייחשב כתמריץ מס כשיר בהתאם להוראות הפילאר 2. בשל האמור, ובמטרה לשמר את האפקטיביות של ההטבה גם בסביבה המיסויית החדשה, מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות מנגנון שלפיו חברה רוכשת, לגבי סכום ששילמה בעד רכישת אמצעי שליטה בחברה מזכה בשנת המס 2026, תוכל לבחור, חלף קבלת הניכוי לפי סעיף 5 האמור, לקבל זיכוי ממס. מוצע להעניק לשר האוצר סמכות רחבה לקבוע בתקנות את כללי הזיכוי, לרבות אופן חישובו, תנאים למתן הזיכוי, תנאים לתשלום יתרת הזיכוי שלא

[98] ס"ח התשפ"ג, עמ' 564.

(3) על סכום היתר ועל הפרשי ההצמדה כאמור בסעיף קטן (ב), יחולו הוראות פקודת המסים (גבייה), כאילו היו מס, וכן יחולו עליהם הוראות חוק קיזוז מסים, התש"ם–1980, כאילו היו חוב מס."

תחילה ותחולה

11. תחילתו של חוק זה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) (להלן – יום התחילה), והוא יחול לגבי הוצאות מחקר ופיתוח מזכות שהוציאה חברה כשירה החל משנת המס שהחלה ביום התחילה או לאחריו."

דברי הסבר

נוצלה, ומועדים לתשלום כאמור. זאת, מתוך הכרה בכך שהכללים הסופיים של הפילאר 2 בנושא תמריצים כשירים עדיין מתגבשים, וקיים צורך בגמישות ובאפשרות להתאים את מנגנון הזיכוי להתפתחויות בזירה הבין־לאומית.

יחד עם זאת, מוצע לקבוע בחוק עיקרון מנחה, ולפיו התקנות יבטיחו שווי ערך כלכלי דומה בין הזיכוי שיינתן בהן לבין הניכוי המקורי הקבוע בסעיף 5 האמור. כך, יישמר התמריץ לחברות רוכשות ברמה דומה לזו שהייתה קיימת, תוך התאמתו לדרישות המשתנות של המשטר המיסויי הבין־לאומי.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי אם קבע שר האוצר כאמור, ושולם לחברה הזיכוי לתשלום, בסכום העולה על סכום הזיכוי שהיא זכאית לו לפי החוק המוצע, תחזיר החברה את ההפרש שבין סכומים אלה (סכום היתר) בתוך 90 ימים מיום שהמציא לה פקיד השומה דרישה להחזר, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית על סכום היתר עד יום ההחזר. על סכום היתר ועל הפרשי ההצמדה כאמור, יחולו הוראות פקודת המסים (גבייה) והוראות חוק קיזוז מסים, התש"ם–1980, כאילו היו חוב מס.

סעיף 11 לחוק המוצע

סעיף זה קובע כי תחילתו של החוק המוצע ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026), והוא יחול לגבי הוצאות מחקר ופיתוח מזכות שהוציאה חברה החל משנת המס שהחלה ביום האמור או לאחריו. בהקשר זה יובהר כי גם אם החוק יעבור לאחר תחילת השנה הוא יחול באופן רטרוספקטיבי ביחס להוצאות מו"פ שהוצאו טרם מועד פרסום החוק המוצע.

פרק י"א: טיוב האסדרה בתחום בטיחות אש

תיקון חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה

66. בחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012[99] –

(1) בסעיף 42, בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (5) יבוא:

"(6) חובה להחזיק אישור על עמידה בתקן אמריקני או תקן בין־לאומי אחר (בחוק זה – תקן זר) כאמור בסעיף 1ז126.";

(2) בסעיף 76 –

(א) בסעיף קטן (א)(2), אחרי פסקת משנה (ה) יבוא:

"(ו) לא החזיק אישור עמידה בתקן זר בניגוד לתקנות לפי סעיף 42(א)(6);";

דברי הסבר

סעיף 66 כללי

הרשות הארצית לכבאות והצלה (בפרק זה – רשות הכבאות) היא אחד מגופי האסדרה המשפיעים והמרכזיים ביותר במדינת ישראל. אחד מתפקידיה המרכזיים הוא ניהול סיכוני אש במדינה, בין השאר, באמצעות קביעת אסדרה מחייבת. גורם מרכזי נוסף הקובע את דרישות בטיחות האש בנוגע לעבודות הטעונות היתר בנייה, ובכלל זה הקמה של מבנים חדשים ותוספות בנייה, הוא משרד הפנים – מינהל התכנון.

היקף השפעתה של אסדרה בתחום בטיחות האש הוא רחב וחוצה מגזרים באופן כמעט מוחלט. האסדרה משפיעה באופן ישיר ועקיף על כל מבנה המתוכנן ומוקם במדינת ישראל, וכן חלה על הרוב המכריע של עסקים טעוני רישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח–1968. מעבר לכך, האסדרה חלה על כלל המבנים והמיתקנים הציבוריים לאחר הקמתם, לרבות בנייני מגורים, מבנים של מערכות החינוך והבריאות, מיתקני ביטחון ומוסדות רווחה. נוסף על כך היא נוגעת לכלל התשתיות ביבשה ובים ולכלל השטחים הפתוחים, וכוללת גם תקינה מורכבת בתחום בטיחות הבנייה והגנה מאש, וכן הסדרת תנאי הסמכה, הכשרה וכשירות לבעלי מקצוע בתחום.

בשל היקף פריסה זה, רשות הכבאות אינה רק גוף חירום והצלה, אלא היא בפועל גורם מרכזי ובעל השפעה מכרעת על תהליכי הפיתוח הכלכלי, התשתיתי והנדל"ני במדינה. כל שינוי, החמרה, הקלה או עיכוב בדרישות האסדרתיות של הרשות מתורגמים באופן מיידי לעלויות או לחיסכון בפרויקטים לאומיים ופרטיים, למחירי הדיור וליוקר המחיה הכולל במשק.

לנוכח כל האמור, הממשלה, במסגרת המאמצים לשיפור ולייעול האסדרה במשק, קיבלה את החלטה מס' 222 ביום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021) שעניינה "איזון ושיפור מערך הרגולציה ברשות הכבאות וההצלה" (בפרק זה – החלטה מס' 222). החלטה זו יצרה את התשתית המינהלית לביצוע רפורמה יסודית באסדרת בטיחות האש. במקביל, בחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו־2022), התשפ"ב–2021 (בפרק זה – חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו־2022), עוגנה התשתית המשפטית לרפורמה זו, והתווסף לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012 (בפרק זה – חוק הכבאות), סעיף 1ז126 שקובע כי תקנות, הוראות נציב, נהלים והנחיות לפי חוק הכבאות אשר יש בהם כדי להשפיע על אסדרה בתחום בטיחות האש, ייקבעו ככלל על סמך תקן של האגודה הלאומית האמריקנית להגנה בפני האש NFPA (בפרק זה – התקן האמריקני) תוך מתן עדיפות לתקן NFPA 101 (Life Safety).

התיקון המוצע בפרק זה לחוק הכבאות הוא שלב מתקדם והכרחי, הנדרש ליישום מדיניות ממשלתית קיימת ומעוגנת לקידום אסדרה מיטבית בתחום בטיחות האש, שנועדה, בין השאר – להביא למרב התועלת לחברה ולמשק תוך שקילת האינטרס המוגן וההשפעות הכלכליות; להסיר חסמים בירוקרטיים; לצמצם את ההשלכה הכלכלית של האסדרה; להאיץ את התהליך שהממשלה התוותה בהחלטה מס' 222 ובחקיקה הראשית, וכן לאפשר ולהסדיר את השימוש בפרקטיקה החקיקתית של "אימוץ בהפניה" (Incorporation by reference) המומלצת על ידי ארגון ה־OECD במיוחד בתחומים מקצועיים דוגמת תחום בטיחות האש, שלו השלכות רוחב אדירות כמפורט לעיל, ולא רצוי לייצר לגביו אסדרה ישראלית ייחודית.

לפסקאות (1) עד (3)

בהמשך לאמור בסעיף 7 להחלטה מס' 222 ולנוכח המדיניות הממשלתית המעודדת שימוש בפרקטיקה החקיקתית של "אימוץ בהפניה" (Incorporation by reference) (הליך שבו החיקוק הישראלי מאמץ לתוכו תוכן ממסמך אחר, חיצוני, תוך הפניה אליו בלבד), מוצע לתקן את חוק הכבאות כך שייקבע בו מפורשות כי לא תוטל אחריות פלילית על מי שהפר חובה שנקבעה בתקנות לעמוד בתקן זר שאומץ בהפניה (ראו בפסקה (3) את סעיף 1ז126(ג) המוצע), זאת מכיוון שלפי עקרון החוקיות של המשפט הפלילי, המעוגן בסעיף 1 לחוק העונשין, התשל"ז–1977, לא ניתן לקבוע עבירה פלילית בנוגע להתנהגות שאינה קבועה בחוק או על פיו. ואולם, לצד זאת, והיות שהציבור הכפוף לאסדרה אינו בהכרח בעל מומחיות מקצועית, מוצע לקבוע כי אם נקבעה בתקנות או בהוראות נציב חובה על אחראי, כמשמעותו בסעיף 40(א) לחוק הכבאות, לעמוד בתקן זר,

[99] ס"ח התשע"ב, עמ' 702.

(ב) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) עד (ג), השר רשאי לקבוע בתקנות לפי חוק זה כי הפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה.";

(3) אחרי סעיף 1126ז יבוא:

"חובת עמידה בתקן זר

1126ז. (א) נקבעה בתקנות או בהוראות נציב חובה החלה על אחראי כמשמעותו בסעיף 40(א), לעמוד בתקן זר, יראו אותו כעומד בחובה האמורה אם הוא מחזיק באישור כאמור בסעיף קטן (ב), או אישור אחר שיקבע השר או הנציב, לפי העניין.

(ב) אישור על עמידה בתקן זר יינתן על ידי מעבדה מאושרת כמשמעותה בסעיף 12(א) לחוק התקנים, התשי"ג–1953[100], אלא אם כן קבע השר או הנציב, לפי העניין, כי יינתן על ידי אחד או יותר מאלה:

(1) מעבדה שהסמיכה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לפי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז–1997[101];

(2) מהנדס רשום כמשמעותו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח–1958[102], בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה;

(3) מהנדס רשום כאמור בפסקה (2) הרשום במדור בטיחות כללית.

(ג) לא ייקבעו עבירות או עונשים בשל הפרת חובה לעמוד בתקן זר שנקבעה כאמור בסעיף קטן (א) ולא תוטל אחריות פלילית על מי שהפר חובה כאמור.";

דברי הסבר

יראו אותו כעומד בחובה האמורה אם הוא מחזיק באישור מהגורמים המפורטים בסעיף 1126ז(ב) המוצע, כמפורט בהמשך (בפרק זה – הגורמים המאשרים) (ראו בפסקה (3) את סעיף 1126ז(א) ו־(ב) המוצע). כמו כן מוצע להסמיך את השר לביטחון לאומי לקבוע בתקנות הוראה המחייבת להחזיק באישור על עמידה בתקן הזר מהגורמים המאשרים, וכי הפרת הוראה זו, היינו אי־החזקתו של אישור כאמור, תהווה עבירה פלילית (ראו בפסקה (1) את סעיף 42(א)(6) המוצע ובפסקה (2) את סעיף 76(א)(2)(ו) המוצע).

יודגש כי ההליך המוצע בפסקה (3) מתייחס אך ורק לאישור עמידה בתקן זר שיאומץ בהפניה אליו מתוך הדין הישראלי, והוא אינו נוגע לתקנים ישראליים, או לתהליכי ההתאמה של האסדרה הישראלית לתקן זר שלא על דרך ההפניה אליו, כאמור לדוגמה בסעיף 1126ז לחוק הכבאות; ואין בתיקון המוצע כדי לפגוע בתחום עיסוקם של גורמי מקצוע העוסקים כיום בתכנון או באישור סידורי בטיחות האש, לרבות יועצי בטיחות האש, מעבדות ובעלי היתר תו תקן, או לצמצם אותו.

כאמור לעיל, האחראי ייחשב כעומד בחובה לעמוד בתקן זר אם יחזיק באישור מהגורמים המאשרים, או אם יחזיק באישור מסוג אחר שהשר לביטחון לאומי או נציב כבאות והצלה יקבעו בתקנות או בהוראות הנציב, בהתאמה. עוד מוצע לקבוע, בהתאם להוראות סעיפים 12(ג) ו־12(ד) לחוק התקנים, התשי"ג–1953, כי אישור עמידה בתקן זר שאומץ בהפניה יינתן על ידי מעבדה מאושרת כהגדרתה בסעיף 12(א) לאותו החוק. לצד זאת, כדי לאפשר גמישות והתאמה למציאות המשתנה, ובהינתן שיקול מקצועי, ניתנה אפשרות לקבוע בתקנות או בהוראות נציב כי האישור האמור יינתן גם על ידי מעבדה שהסמיכה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, על ידי מהנדס בטיחות אש או על ידי מהנדס בטיחות כללית (ראו בפסקה (3) את סעיף 1126ז(ב) המוצע).

כמו כן, מוצע לתקן את סעיף 76 לחוק הכבאות, שעניינו עבירות בטיחות באש, כך שהשר לביטחון לאומי יהיה רשאי לקבוע בתקנות כי הפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה פלילית (ראו בפסקה (2) את סעיף 76(ד) המוצע).

[100] ס"ח התשי"ג, עמ' 30.

[101] ס"ח התשנ"ז, עמ' 156.

[102] ס"ח התשי"ח, עמ' 108.

(4) בסעיף 126ח –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) אם ההוראות הן תיקון או החלפה של הוראת הנציב בעניין שהוסדר בהוראת נציב שעמדה בתוקף ערב תחילתו של חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו־2022), התשפ"ב–2021[103].";

(ב) בסעיף קטן (ב)(1), ברישה, הסיפה החל מהמילה "ובלבד" – תימחק;

(ג) סעיף קטן (ג) – בטל;

(ד) בסעיף קטן (ד), במקום "בסעיפים קטנים (ב) ו־(ג)" יבוא "בסעיף קטן (ב)";

(5) אחרי סעיף 128 יבוא:

"התאמה לתקן האמריקני לעניין התקהלות, מסחר, תעסוקה ומשרדים ותעשייה

128א. (א) בלי לגרוע מהאמור בסעיף 126ז(ב), עד יום ג' באדר התשפ"ח (1 במרץ 2028) השר יתקין תקנות לפי חוק זה ולפי חוק רישוי עסקים על סמך פרקים 13 (התקהלות), 37 (מסחר), 39 (תעסוקה ומשרדים) ו־40 (תעשייה), שבתקן NFPA 101 (Life Safety); השר יהיה רשאי, בצו, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, לדחות את המועד האמור לעיל ובלבד שסך כל תקופות הדחייה לא יעלה על שנה.

(ב) לא קבע השר תקנות עד המועד לפי סעיף קטן (א), רשאי הנציב לקבוע הוראות בעניינים המנויים באותה פסקה, שיעמדו בתוקפן עד שהשר יתקין תקנות במקומן.";

דברי הסבר

לפסקה (4)

התאמת האסדרה הישראלית לתקן האמריקני, כאמור בחלק הכללי לסעיף 66, תסייע בקידום אסדרה עדכנית, המבוססת על מחקרים מקצועיים וניסיון של גוף תקינה בין־לאומי מוביל בתחום בטיחות האש. אסדרה כאמור תסייע למשק בכך שתתרום להעלאת רמת הבטיחות, תאפשר גמישות תכנונית ותפעולית רבה יותר בשל הרחבת היצע הפתרונות הבטיחותיים וניהול סיכונים עדכני ומודרני, תפחית חסמים לפעילות בישראל ותגביר את התחרותיות בתחום, תקל על יצרנים, ספקים ומפעילים להשתלב בשווקים גלובליים, תפחית את חוסר הבהירות האסדרתי ותסייע ביצירת ודאות משקית, תאפשר עדכון שוטף מהיר ויעיל של האסדרה בהתאם לתקינה הבין־לאומית ותסייע במתן מענה בטיחותי לטכנולוגיות חדשות שכבר נכנסו לשוק ושעוד צפויות להיכנס אליו, ותגביר את אמון הציבור באסדרה ובמנגנוני הרישוי והפיקוח. כדי להביא לקידומן של התועלות המשקיות הצפויות כאמור, וכן מכיוון שמדובר בהוראות מקצועיות, מוצע בפסקת משנה (א) לאפשר לנציב כבאות והצלה לתקן או להחליף הוראות נציב שעמדו בתוקפן ערב תחילתו של חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו־2022, בין שמדובר בהוראת נציב המנויה בתוספת השלישית לחוק הכבאות ובין שלא. בהתאם להוראות הקבועות בחוק הכבאות כיום, הוראות נציב שיתוקנו או יוחלפו נדרשות לעבור את הליך ההתאמה לתקן האמריקני כאמור בסעיף 126ז לחוק האמור, את הליך בחינת ההשלכה הכלכלית כאמור בסעיפים 126ב עד 126ד לחוק האמור, והן יפורסמו ברשומות כנדרש בסעיף 126ח(ה) לאותו חוק. בהמשך למוצע בפסקת משנה (א) ולתיקון המוצע לסעיף 148 לחוק הכבאות בפסקה (6), מוצע בפסקאות משנה (ב) עד (ד) לתקן את סעיפים קטנים (ב)(1), (ג) ו־(ד) בסעיף 126ח לחוק הכבאות ולהתאימם לסמכויות נציב כבאות והצלה המוצעות.

לפסקה (5)

לאחר עבודת מטה מקיפה שנערכה בהתאם להחלטה מס' 222, ובשים לב לתיקוני החקיקה שבוצעו בחוק התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו־2022, ובכלל זה הוספת סעיף 148 לחוק הכבאות שהטיל על השר לביטחון לאומי להתקין תקנות בנושאים הקבועים בהוראות הנציב המנויות בתוספת השלישית לחוק הכבאות, נמצא כי יש מקום לעדכן את סדרי העדיפויות בתחום התקנות והאסדרה. על כן מוצע להטיל על השר לביטחון לאומי להתקין תקנות בעניין בטיחות אש הנוגעות להתקהלות, מסחר, תעסוקה, משרדים ותעשייה, כך שיתאימו לתקן האמריקני בתחום אחריותו לפי חוק הכבאות ולפי חוק

[103] ס"ח התשפ"ב, עמ' 80.

(6) בסעיף 148 –

(א) בסעיף קטן (א), במקום "י"ב באדר התשפ"ו (1 במרס 2026)" יבוא "כ"ג בתמוז התשפ"ז (1 ביולי 2027)";

(ב) בסעיף קטן (ד), אחרי "לפי סעיף קטן (ג)" יבוא "ולא נקבעו הוראות נציב לפי סעיף 126ח(א)(3) הבאות במקום ההוראות המנויות בתוספת השלישית, עד המועד כאמור" ובמקום "ההוראות המנויות בתוספת השלישית" יבוא "ההוראות האמורות";

(7) בסעיף 150, במקום "ט"ז בתמוז התשפ"ו (1 ביולי 2026)" יבוא "א' בחשוון התשפ"ח (1 בנובמבר 2027)";

(8) בסעיף 151, בסעיף קטן (א), במקום "עד להתקנת תקנות על ידי השר כאמור בסעיף 148(ב)" יבוא "עד להחלפת ההוראות המנויות בתוספת השלישית באמצעות תקנות שיתקין השר כאמור בסעיף 148(ב) או הוראות נציב שייקבעו לפי סעיף 126ח(א)(3)";

(9) בתוספת השלישית, פרטים (2), (4), (7), (9), (13), (20) עד (24), (26), (29), (31) ו־(32) – יימחקו.

דברי הסבר

רישוי עסקים, התשכ"ח–1968 (לעניין עסקים טעוני רישוי). למען הסר ספק, מובהר כי מדובר בהוראות שאינן נוגעות לתכנון ובנייה המצויות בתחום אחריותו של שר הפנים, בדומה לחלוקת האחריות המעוגנת כיום בסעיף 148 לחוק הכבאות. עוד יובהר כי אין מדובר בקביעת סמכות חדשה להתקנת תקנות על ידי השר לביטחון לאומי, אלא בשימוש בסמכות הנתונה לו לקביעת תקנות לפי חוק הכבאות.

לצד זאת, בדומה לתיקון המוצע בפסקה (4), כדי לזרז ולייעל את התועלות המשקיות הצפויות מהתאמת האסדרה הישראלית לתקן האמריקני, ולנוכח כך שמדובר בעניין מקצועי של התאמה להוראות ספציפיות של תקן שקבע המחוקק כאמור, מוצע לאפשר לנציב כבאות והצלה לפרסם הוראות נציב גם בנושאים האמורים, אם לא קבע השר לביטחון לאומי תקנות כאמור עד יום ג' באדר התשפ"ח (1 במרץ 2028).

לפסקאות (6) עד (9)

לנוכח עדכון סדרי העדיפויות בתחום התקנות והאסדרה, מוצע לדחות את המועד הקובע, כהגדרתו בסעיף 148 לחוק הכבאות, שעד אליו השר לביטחון לאומי יתקין תקנות לפי חוק הכבאות או לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח–1968, ושעד אליו שר הפנים יתקין תקנות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965; ובהתאם, לתקן אף את המועד להכרעת ראש הממשלה כאמור בסעיף 150 לחוק הכבאות.

כמו כן, ובהינתן התיקון המפורט בפסקה (4), מוצע לתקן את סעיף 148(ד) לחוק הכבאות כך שההוראות בתוספת השלישית לחוק הכבאות יפקעו אם השרים כאמור לעיל לא קבעו תקנות עד המועד הקובע או אם נציב כבאות והצלה לא החליף את ההוראות בהוראות חדשות (יודגש כי הוראות הנציב החדשות יידרשו לעבור את הליך ההתאמה לתקן האמריקני כאמור בסעיף 126ז לחוק הכבאות, את הליך בחינת ההשלכה הכלכלית כאמור בסעיפים 126ב עד 126ד לחוק האמור, והן יפורסמו ברשומות כנדרש בסעיף 126ח(ה) לאותו חוק). בהמשך לכך מוצע לתקן בפסקה (8) את סעיף 151(א) לחוק הכבאות ולקבוע כי אם ייקבעו הוראות נציב חדשות שיחליפו את הוראות הנציב המנויות בתוספת השלישית, התנאים הנוספים שייקבעו בהן לעניין עסק טעון רישוי יחולו על עסק כאמור שהיה לגביו אישור תקף כאמור בסעיף 151(א) לחוק הכבאות.

נוסף על כך, מוצע למחוק חלק מהוראות הנציב הכלולות בתוספת השלישית האמורה, וזאת כדי להתמקד בנושאים שהתועלת המשקית הצפויה מקידומם גבוהה יותר.

פרק י"ב: פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס

השם

67. פרק זה ייקרא "חוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026".

סעיפי החוק

68. ואלה סעיפי חוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026:

"פרק א': הגדרות

הגדרות

1. בחוק זה –

דברי הסבר

סעיפים 67 ו־68

בפרק י"ב להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 67) מקים את החוק החדש שייווצר – חוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026 (בפרק זה – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 68) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

כללי

מגפת העישון היא אחת המגפות הקטלניות ביותר והיא גורמת למחצית ממקרי המוות המוקדמים בעולם. על פי הערכות ארגון הבריאות העולמי ואחרים, בכל שנה מתים בעולם כ־8 מיליון איש כתוצאה ישירה מנזקי העישון. במהלך העשור האחרון, מגוון מוצרי העישון בארץ ובעולם התפתח והתווספו לשוק מוצרי עישון רבים חדשים, שלא היו מוכרים לציבור עד כה, המכניסים למעגל העישון עוד ועוד מכורים לעישון.

כאמור, לעישון של מוצרי עישון מיוחסות השפעות שליליות קשות על בריאות המעשן וכן השפעות שליליות חיצוניות. בהתאם, מס הקנייה החל על מוצרים אלה נועד לתמרץ כלכלית את המעשן לצמצם או להפסיק את הצריכה באמצעות העלאת המחיר וכן להביא את המעשן להפנמת הנזק הכלכלי שהוא מסב לסביבתו ולצמצם את הנזק באמצעות הכנסות המס.

בשנים האחרונות ניכרת מגמה של "התחדשות" בשוק העישון המאופיינת בהופעתם של אמצעי עישון חדשים, ובראשם סיגריות אלקטרוניות רב־פעמיות וחד־פעמיות. בעקבות השינוי בשוק, החליטה הממשלה בשנת 2021 למסות את הסיגריות האלקטרוניות באופן דומה לאופן שבו היא ממסה טבק, כדי שגם מעשני הסיגריות האלקטרוניות יפנימו את הנזק החיצוני השלילי שהם גורמים בעת העישון, כדי לעודד מעשנים, באמצעות מחיר, להפחית צריכה וכן כדי להפחית כניסת לא מעשנים (ובעיקר נוער) לעולם העישון באמצעות הסיגריות האלקטרוניות.

כיום, על אף מס הקנייה החל, בפועל אין כמעט גבייה של מס קנייה על סיגריות אלקטרוניות, אין שינוי בהיקף הצריכה, וקיום שוק הסיגריות האלקטרוניות בתחום השחור מונע החלת רגולציה אפקטיבית בתחום הבריאות על הצריכה ומתגמל פעילות עבריינית, כאשר לצד זאת עוסקים שומרי חוק אינם יכולים לפעול בשוק זה ולהתחרות בו. גם לגבי מוצרי עישון אחרים, יש צורך בשיפור מנגנוני הביקורת והאכיפה, על מנת לצמצם את תופעת המסחר במוצרי עישון שלא שולם בעדם מס קנייה. החוק המוצע נועד, בין השאר, לתת מענה לצרכים אלה.

לשם מימוש התכליות האמורות יוצר החוק המוצע מסגרת שתאפשר לרגולטור להכיר את ה"שחקנים" השונים הפועלים בשוק מוצרי העישון ולאכוף באופן אפקטיבי את חוקי המס החלים עליהם. החל ממי שמייצר מוצר עישון כהגדרתו בחוק המוצע, דרך היבואן שמייבא מוצרי עישון לשם שיווקם ועד לסיטונאי או לקמעונאי אשר מוכרים מוצרים כאמור. החוק המוצע קובע הסדרה לעצם העיסוק בתחום מוצרי העישון בדרך של קביעת חובות רישוי או רישום, קביעת חובות והגבלות שונות על העוסקים ולצד זאת קביעת מנגנון לאכיפה פלילית ומינהלית של הפרות של הוראות או עבירות לפי החוק המוצע.

לעניין זה יובהר כי החוק המוצע אינו קובע את הטלת המס או את גובהו, ואלה קבועים מכוח חוקי מס אחרים כגון חוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב–1952 (להלן – חוק מס קנייה), חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975 (להלן – חוק מס ערך מוסף) ופקודת תעריף המכס והפטורים.

סעיף 1 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע את ההגדרות המשמשות בחוק המוצע.

במסגרת סעיף זה נקבעות, בין השאר, הגדרות שונות המבוססות במידה רבה על ההגדרות הקיימות בחוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג–1983 (להלן – חוק איסור פרסומת). זאת בשל התכלית המקבילה לחוק המוצע ולחוק איסור פרסומת, של צמצום הצריכה של מוצרי עישון והקטנת נזקיה. עם זאת, בנקודות מסוימות ההגדרות אינן זהות וזאת בשל השונות הבסיסית בין דברי החקיקה והתכלית המרכזית של החוק המוצע לאכוף באופן יעיל ומקיף את חוקי המס על העוסקים במוצרי עישון. כך למשל, "מוצר עישון" לפי החוק המוצע מוגדר באופן דומה להגדרה "מוצר עישון" בחוק איסור פרסומת, אך נבדל ממנו בהיבטים קונקרטיים בשל השיקולים השונים העומדים בבסיס כל אחד מהחוקים. להלן יפורטו ההגדרות המרכזיות הנוגעות לעניין:

"חומר מילוי" – נוזל או חומר בצורה אחרת הנועד לשימוש בסיגריה אלקטרונית, לרבות ערכות הכוללות רכיבים להכנת חומר מילוי;

"חוק מס ערך מוסף" – חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[104];

"חוק מס קנייה" – חוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב–1952[105];

"טבק" – טבק בכל צורה שהיא הנועד לעישון, להרחה, ללעיסה או למציצה, לרבות סיגריות, סיגרים, סיגרלות, טבק לנרגילה, טומבק וטבק למקטרת, לרבות עלי טבק ולרבות טבק שעבר תהליך ייצור, עיבוד או ערבוב עם חומר אחר;

"ייצור", של מוצר עישון – כל אחת מהפעולות המפורטות להלן:

(1) ייצור כהגדרתו בחוק מס קנייה, של מוצר עישון;

(2) גידול טבק;

(3) הכנת ערכות הכוללות רכיבים להכנת חומר מילוי;

(4) אריזה או מילוי של כל אלה, יחד:

(א) גליצרין;

(ב) פרופילן גליקול;

(ג) חומרי טעם וריח;

(5) אריזה או מילוי של ניקוטין יחד עם אחד או יותר מהחומרים המפורטים בפסקה (4); לעניין הגדרה זו, "ניקוטין" – על כל צורותיו, נגזרותיו ותחליפים תואמים שלו (Analogues) ולרבות תערובת של ניקוטין עם אחד החומרים המפורטים בפסקה (4);

(6) החזקה, על ידי קמעונאי, של כל החומרים כמפורט בפסקה (4) או של ניקוטין ואחד או יותר מהחומרים כאמור;

דברי הסבר

להגדרה "חומר מילוי" – מוצע להתבסס על ההגדרה בחוק איסור פרסומת ולהוסיף כי חומר מילוי כולל גם ערכות הכוללות רכיבים להכנת חומר מילוי. במקביל וכפי שיפורט בהמשך, גם ההגדרה המקבילה בחוק איסור פרסומת מתוקנת ומורחבת בהתאם.

להגדרה "טבק" – מוצע להגדירו באופן דומה להגדרה "מוצר טבק" בחוק איסור פרסומת, תוך הוספת הבהרה ולפיה המונח כולל טבק שעבר תהליך ייצור, עיבוד או ערבוב עם חומר אחר, כגון הליכים של הפיכת טבק לסיגריות, חיתוך של טבק ומהילה של טבק עם חומרי טעם וריח. גם הגדרה זו מתוקנת במקביל בתיקון העקיף לחוק איסור פרסומת.

[104] ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

[105] ס"ח התשי"ב, עמ' 344.

"יצרן" – העושה את אחת מהפעולות המפורטות בהגדרה "ייצור", למעט עשייה לשימוש עצמי; לעניין זה, "שימוש עצמי" – למעט עוסק כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף, העושה כן במסגרת עסקו;

"מוצר עישון" – כל אחד מהמפורטים להלן, למעט אם הוא תכשיר הרשום בפנקס או תכשיר המשווק לפי היתר שניתן לפי סעיף 47א לפקודת הרוקחים [נוסח חדש], התשמ"א–1981[106] ולמעט קנבוס כהגדרתו בתוספת הראשונה לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג–1973[107]:

(1) טבק;

(2) חומר או מוצר המיועד לעישון ואינו מכיל טבק או ניקוטין, לרבות תערובת, תרכובת או תמיסה של חומר כאמור;

(3) חומר או מוצר הכולל ניקוטין, על כל צורותיו, נגזרותיו ותחליפים תואמים שלו (Analogues), המיועד לעישון, להרחה, ללעיסה, למציצה או להכנסה לגוף בדרך אחרת ואינו מכיל טבק, לרבות תערובת, תרכובת או תמיסה של חומר כאמור;

(4) מוצר המשמש לעישון טבק או לעישון חומר כאמור בפסקה (2) או (3), ובכלל זה סיגריות, סיגרים, סיגרלות, נרגילה, מקטרת ונייר לגלגול סיגריות;

(5) סיגריה אלקטרונית, חומר מילוי או מחסנית;

(6) מוצר אחר שקבע השר בצו, לפי סעיף 55(א);

דברי הסבר

להגדרה "מוצר עישון" – הגדרה זו מתבססת על ההגדרה בחוק איסור פרסומת אך מרחיבה אותה כך שתכלול דרכי צריכה נוספות ומוצרים סינתטיים. הבדל נוסף הוא החרגת הקנאביס מההגדרה "מוצר עישון" לעניין החוק המוצע, כך שקנבוס, כהגדרתו בתוספת הראשונה לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג–1973 אינו נחשב "מוצר עישון" לעניין החוק המוצע.

להגדרה "סיגריה אלקטרונית" – הגדרה זו מתבססת על ההגדרה בחוק איסור פרסומת, בשינוי מסוים. מוצע להגדיר סיגריה אלקטרונית כמוצר שמשמש לצריכה של אדים, מבלי להתייחס לתכולתם. לצד זאת, יובהר כי ההגדרה בחוק איסור פרסומת מתייחסת לסיגריה אלקטרונית שאפשר להשתמש בה לצריכה של אדים המכילים ניקוטין, גם אם בפועל אינם מכילים ניקוטין.

ההגדרות "מחסנית" ו"עישון" – זהות להגדרות אלה בחוק איסור פרסומת.

עוד מוצע, כחלק מקביעת מסגרת האסדרה לעיסוק במוצרי עישון, להגדיר מיהו **"יצרן"** – מי שעושה את אחת הפעולות האמורות בהגדרה "ייצור", שלא לשימוש עצמי, וכן להגדיר **"ייצור"**, של מוצרי עישון ולפרט את כל הפעולות שייחשבו לצורך החוק המוצע כייצור של מוצר עישון (המחייב ברישיון), כגון גידול טבק או הכנת ערכות הכוללות רכיבים להכנת חומר מילוי. עוד מוצע לקבוע כי אריזה או מילוי של תערובת של גליצרין, פרופילן גליקול וחומרי טעם וריח נחשבת "ייצור" של מוצר עישון, שכן שילוב של שלושת החומרים האלה מספיק כדי ליצור סיגריה אלקטרונית. כמו כן אריזה או מילוי של ניקוטין יחד עם אחד או יותר מהחומרים האמורים, וכן החזקת כל החומרים האמורים על ידי קמעונאי ייחשבו ל"ייצור".

[106] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 35, עמ' 694.

[107] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 27, עמ' 526.

"מחסנית" – אבזר המורכב על גבי סיגריה אלקטרונית, המכיל חומר מילוי;

"המנהל" – כהגדרתו בפקודת מס הכנסה[108];

"מסים" – כל אחד מאלה:

(1) מס קנייה כמשמעותו בחוק מס קנייה;

(2) מס ערך מוסף כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף;

(3) מכס כמשמעותו בפקודת המכס[109];

"מקום ייצור" – מקום שבו נעשית פעולה מהפעולות האמורות בהגדרת "ייצור";

"סיגריה אלקטרונית" – מוצר, ובכלל זה מוצר הדומה לסיגריה, לסיגר, למקטרת או לנרגילה, שאפשר להשתמש בו לצריכה של אדים, המופעל באמצעי אלקטרוני ומיועד לעישון ויכול לשמש לצריכה חד־פעמית או לשימוש חוזר;

"סיטונאי" – מי שעיסוקו במכירת טובין שלא לצרכן הסופי;

"עישון" – לרבות באמצעות יצירת ארסס (Aerosol) או אדים (Vapor) לשאיפה;

"קמעונאי" – מי שעיסוקו במכירת טובין לצרכן הסופי;

"השר" – שר האוצר.

פרק ב': רישיון ייצור

חובת רישוי

2. לא ייצר אדם מוצרי עישון אלא אם כן בידו רישיון ייצור מאת המנהל ובהתאם לתנאי הרישיון.

תנאים למתן רישיון

3. (א) המנהל רשאי לתת רישיון למבקש שמתקיימים לגביו כל אלה:

(1) הוא רשום כעוסק לפי חוק מס ערך מוסף;

(2) מקום הייצור שבו הוא פועל אושר על ידי המנהל;

דברי הסבר

סעיף 2 לחוק המוצע

מוצע להסדיר את העיסוק בייצור מוצרי עישון ולחייב את מי שעוסק בייצור של מוצר עישון, כהגדרתו בחוק המוצע, לקבל רישיון מאת מנהל רשות המסים (להלן – המנהל) ולפעול בהתאם לתנאי הרישיון. חובה זו נועדה לאפשר בקרה של רשות המסים אחר ייצור של חומרי עישון, בשל החבות בתשלום מס קנייה הנובעת מהייצור האמור והמגבלות הקבועות בתוספת הראשונה, וכדי לאפשר מעקב אחר שרשרת הסחר במוצרי עישון משלב ייצורם ועד להגעתם לקמעונאים המוכרים אותם.

סעיף 3 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המנהל יהיה רשאי לתת רישיון למבקש שהתקיימו לגביו תנאים שונים, ובהם רישומו כעוסק לפי חוק מס ערך מוסף, מתן אישור על ידי המנהל למקום הייצור שבו פועל המבקש, מתן ערובה כנדרש למילוי תנאי הרישיון וכן היעדר הרשעות או כתב אישום בעבירות מס מסוימות או בעבירות אחרות שמפאת מהותן, חומרתן או נסיבותיהן הוא אינו ראוי להיות בעל רישיון לפי החוק המוצע. מידע לעניין היעדר הרשעות או כתב אישום כאמור קיים במרשם הפלילי והעברתו לרשות

[108] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

[109] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 3, עמ' 39.

(3) הוא נתן ערובה כפי שקבע המנהל למילוי תנאי הרישיון;

(4) הוא לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי להיות בעל רישיון לפי חוק זה וכן לא הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור; לעניין זה ובלי לגרוע מכלליות האמור, יראו כל אחת מהעבירות המפורטות בסעיף 117(ב) לחוק מס ערך מוסף או בסעיף 220 לפקודת מס הכנסה, וכן בסעיף 22 לחוק מס קנייה או סעיף 211 לפקודת המכס, כעבירה שמתקיים בה האמור בפסקה זו, אלא אם כן מצא המנהל כי מתקיימים טעמים מיוחדים הנוגעים לנסיבות ביצוע העבירה ומידת חומרתה, שבשלהם אין מניעה לעיסוק לפי חוק זה.

(ב) מצא המנהל כי בשל טעמים של שמירה על שלום הציבור או ביטחונו או טעמים אחרים שבטובת הציבור מבקש הרישיון אינו ראוי לעסוק בייצור מוצרי עישון, רשאי הוא שלא לתת רישיון למבקש או שלא לחדשו, ובלבד שנתן למבקש הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו, בדרך שהורה.

בקשה לרישיון

4. (א) בקשה לרישיון או לחידושו תוגש למנהל בטופס מקוון שיפורסם באתר האינטרנט של רשות המסים ותכלול את הפרטים והמסמכים כפי שיקבע השר בתקנות.

(ב) המנהל רשאי לדרוש מהמבקש פרטים או מסמכים נוספים אם נראה לו כי הדבר דרוש בנסיבות העניין לשם מתן החלטה בבקשה.

ביטול, הגבלה או התליה של רישיון

5. המנהל רשאי לבטל, להגביל או להתלות רישיון שניתן לפי חוק זה, אם שוכנע, לאחר שנתן לבעל הרישיון להשמיע את טענותיו, כי התקיים אחד מאלה:

(1) הרישיון ניתן על בסיס מידע כוזב, שגוי או מטעה;

דברי הסבר

המסים תואמת את התכליות המפורטות בסעיף 12(ג) לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט–2019, שכן המידע נדרש לרשות המסים לשם מניעת פגיעה בגופו של אדם או בבריאותו או לשם שמירה על אינטרס ציבורי חיוני, וזאת בשל ההשלכות הבריאותיות של השימוש במוצרי עישון ובשל הצורך בשמירה על קופת המדינה ומניעת סחר במוצרי עישון שלא שולם עליהם מס כדין.

עוד מוצע לקבוע כי אם מצא המנהל כי בשל טעמים של שמירה על שלום הציבור או ביטחונו או טעמים אחרים שבטובת הציבור מבקש הרישיון אינו ראוי לעסוק בייצור מוצרי עישון, רשאי הוא, בכפוף למתן זכות שימוע, שלא לתת רישיון למבקש או שלא לחדשו.

יובהר כי המנהל יהיה רשאי שלא לחדש רישיון מאותם טעמים שבשלהם הוא רשאי שלא לתת רישיון.

סעיף 4 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי בקשה לרישיון או לחידושו יוגשו בטופס מקוון שיפורסם באתר האינטרנט של רשות המסים וכי פרטי הבקשה והמסמכים שיש לצרף לה ייקבעו על ידי שר האוצר, בתקנות. עוד מוצע לקבוע כי המנהל יהיה רשאי לדרוש מהמבקש פרטים או מסמכים נוספים אם נראה לו כי הדבר דרוש בנסיבות העניין לשם מתן החלטה בבקשה.

סעיף 5 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את המנהל לבטל, להגביל או להתלות רישיון, בכפוף למתן זכות שימוע, אם התקיימה אחת מהעילות המפורטות בסעיף וביניהן רישיון שניתן על בסיס מידע כוזב, שגוי או מטעה, תנאי מתנאי הרישיון שחדל מלהתקיים, או הפרת הוראות החוק המוצע על ידי בעל הרישיון.

(2) חדל להתקיים תנאי מהתנאים למתן רישיון;

(3) בעל הרישיון הפר הוראה מההוראות חוק זה;

(4) בעל הרישיון הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי להיות בעל רישיון לפי חוק זה או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה כאמור; לעניין זה ובלי לגרוע מכלליות האמור, יראו כל אחת מהעבירות המפורטות בסעיף 117(ב) לחוק מס ערך מוסף או בסעיף 220 לפקודת מס הכנסה, וכן בסעיף 22 לחוק מס קנייה או סעיף 211 לפקודת המכס, כעבירה שמתקיים בה האמור בפסקה זו, אלא אם כן מצא המנהל כי מתקיימים טעמים מיוחדים הנוגעים לנסיבות ביצוע העבירה ומידת חומרתה, שבשלהם אין מניעה לעיסוק לפי חוק זה.

תקופת הרישיון וחידושו

6. רישיון ייצור יעמוד בתוקפו עד 31 בדצמבר של השנה שבה ניתן, ואולם המנהל רשאי לקבוע ברישיון תקופה שונה לתוקפו; בקשה לחידוש רישיון תוגש למנהל 45 ימים לפחות לפני תום תקופת תוקפו של הרישיון.

בקשה לשינוי תנאי הרישיון

7. בעל רישיון ייצור רשאי להגיש למנהל בקשה לשינוי תנאי מתנאי הרישיון שאושרו לו ובכלל זה שינוי מקום הייצור או הוספת מקום ייצור; בקשה כאמור תוגש באופן מקוון באתר האינטרנט של רשות המסים.

פטור מחובת רישוי

8. השר רשאי, בצו, לפטור סוגי יצרנים המייצרים מוצר עישון שאינו חייב במס קנייה כמשמעותו בחוק מס קנייה, מחובת הרישוי לפי סעיף 2.

פרק ג': רישום

חובת רישום במרשם

9. לא יעסוק אדם כסיטונאי או כיבואן של מוצרי עישון אלא אם כן הוא רשום במרשם לפי פרק זה (להלן – המרשם).

דברי הסבר

סעיף 6 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תוקף רישיון ייצור יהיה עד 31 בדצמבר של השנה שבה ניתן, ואולם המנהל יהיה רשאי לקבוע תקופה שונה לתוקפו, וזאת כדי לאפשר למנהל גמישות לתת את הרישיון לתקופה ארוכה או קצרה יותר, במקרים המתאימים.

עוד מוצע כי בקשה לחידוש הרישיון תוגש למנהל 45 ימים לפחות לפני תום תקופת תוקפו של הרישיון, וזאת כדי לאפשר למנהל תקופה מספקת לבחינת הבקשה.

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע לאפשר לבעל רישיון להגיש למנהל בקשה לשינוי תנאי מתנאי הרישיון שאושרו לו, ובכלל זה בקשות הנוגעות לשינוי מקום הייצור שאושר ברישיון או הוספת מקום ייצור.

סעיף 8 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את שר האוצר לפטור סוגי יצרנים המייצרים מוצר עישון שאינו חייב במס קנייה מן החובות החלות עליהם לפי פרק זה, וזאת לצורך הותרת שיקול דעת לשר למקרים חריגים שבהם הוא ימצא לנכון שלא לחייב ברישוי.

סעיף 9 לחוק המוצע

לצד חובת הרישוי הקבועה בפרק ב' לחוק המוצע והחלה על יצרנים של מוצרי עישון, מוצע לקבוע בפרק ג' המוצע חובת רישום במרשם אשר תחול על יבואנים וסיטונאים של מוצרי עישון, כאשר הרישום במרשם הוא תנאי לעיסוקם כאמור. חובה זו נועדה לאפשר מעקב אחר תשלום המסים ונתיבי המסחר המרכזיים בשוק מוצרי העישון.

ניהול המרשם והתנאים לרישום

10. (א) המנהל ינהל את המרשם וירשום בו סיטונאי או יבואן של מוצרי עישון (להלן בסעיף זה – המבקש) שמתקיימים לגביו כל אלה:

(1) הוא רשום כעוסק לפי חוק מס ערך מוסף;

(2) מתקיים לגביו האמור בסעיף 3(א)(4).

בקשה לרישום

11. (א) בקשה לרישום במרשם או לחידושו תוגש למנהל בטופס מקוון שיפורסם באתר האינטרנט של רשות המסים ותכלול את הפרטים והמסמכים כפי שיקבע השר בתקנות.

(ב) המנהל רשאי לדרוש מהמבקש פרטים או מסמכים נוספים אם נראה לו כי הדבר דרוש בנסיבות העניין לשם מתן החלטה בבקשה.

תקופת הרישום במרשם וחידושו

12. רישום במרשם יעמוד בתוקפו לתקופה של 3 שנים, ואולם המנהל רשאי לקבוע תקופה שונה לתוקפו; בקשה לחידוש רישום במרשם תוגש למנהל 45 ימים לפחות לפני תום תקופת תוקפו של הרישום.

ביטול הרישום או התלייתו

13. המנהל רשאי לבטל את רישומו של אדם מהמרשם או להתלותו עד לקיום תנאים שיורה עליהם או לתקופה שיורה עליה, אם שוכנע, לאחר שנתן לגורם הרשום להשמיע את טענותיו, כי התקיימה לגביו אחת או יותר מהעילות האמורות בסעיף 5(א), בשינויים המחויבים.

העמדה לעיון הציבור

14. הפרטים המפורטים להלן מתוך המרשם יהיו פתוחים לעיון הציבור בדרך של שאילתה באתר האינטרנט של רשות המסים:

(1) שם העוסק, מספר העוסק, סוג העיסוק ותוקף הרישום;

דברי הסבר

סעיף 10 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המנהל ינהל את המרשם וירשום בו סיטונאים ויבואנים של מוצרי עישון העומדים בתנאי הסף המוצעים בסעיף זה, הכוללים רישום כעוסק לפי חוק מס ערך מוסף ועמידה בהוראות הנוגעות להיעדר עבירות קודמות כמפורט בסעיף שעניינו תנאים למתן רישיון.

סעיף 11 לחוק המוצע

בדומה להוראות המוצעות לעניין בקשה לרישיון, מוצע לקבוע כי בקשה לרישום במרשם או לחידוש רישום יוגשו למנהל בטופס מקוון וכי הפרטים והמסמכים הדרושים להיכלל בבקשה ייקבעו בתקנות על ידי שר האוצר. נוסף על כך, מוצע להסמיך את המנהל לדרוש מהמבקש פרטים או מסמכים נוספים אם נראה לו כי הדבר דרוש בנסיבות העניין לשם מתן החלטה בבקשה.

סעיף 12 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי רישום במרשם יעמוד בתוקפו לתקופה של שלוש שנים, והמנהל יהיה רשאי לקבוע תקופה שונה לתוקפו, וזאת כדי לאפשר למנהל גמישות לקביעת תוקף רישום ארוך או קצר יותר במקרים המתאימים. בדומה לקבוע לעניין בקשה לחידוש רישיון, מוצע לקבוע כי בקשה לחידוש הרישום במרשם תוגש למנהל 45 ימים לפחות לפני תום תקופת תוקפו של הרישום, וזאת כדי לאפשר למנהל תקופה מספקת לבחינת הבקשה.

סעיף 13 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את המנהל לבטל את רישומו של אדם מהמרשם או להתלותו עד לקיום תנאים שיורה עליהם או לתקופה שיורה עליה, אם שוכנע, לאחר קיום שימוע, כי התקיימה לגביו אחת או יותר מהעילות המפורטות לעניין ביטול, הגבלה או התלייה של רישיון, בשינויים המחויבים.

סעיף 14 לחוק המוצע

כדי לאזן בין הצורך להנגיש את מרשם היבואנים והסיטונאים לידיעת הציבור לבין שמירה על המידע של העוסקים, מוצע לקבע רשימה של פרטים מתוך המרשם אשר יועמדו לעיון הציבור בדרך של שאילתה באתר האינטרנט של רשות המסים.

(2) עוסקים שרישומם בוטל או הותלה בהתאם להוראות סעיף 13.

פרק ד': חובות והגבלות

הגבלות לעניין החזקה ומכירה של מוצרי עישון

15. מי שחייב ברישיון לפי פרק ב' או ברישום לפי פרק ג' וכן קמעונאי המוכר מוצרי עישון, לא יחזיק במסגרת עסקו או ימכור מוצרי עישון, אלא אם כן הם יובאו, יוצרו או נמכרו לו על ידי בעל רישיון ייצור או מי שרשום במרשם לפי פרק ג'.

הגבלות לעניין חפיסות וכלי קיבול של מוצרי עישון

16. (א) הגבלות לעניין מידתם, צורתם ותיאורם של חפיסות וכלי קיבול של מוצרי עישון שיוצרו בישראל או שיובאו לישראל, ומשקל מוצרי העישון שבהם יפורטו בתוספת הראשונה; מי שחייב ברישיון לפי פרק ב' או ברישום לפי פרק ג' וכן קמעונאי המוכר מוצרי עישון לא יחזיק במסגרת עסקו או ימכור מוצרי עישון שאינם עומדים בהוראות התוספת הראשונה; לעניין זה, הגבלות לעניין תיאורם – הוראות הנוגעות ליישום חוק זה או לתשלום המס החל על מוצר העישון.

(ב) השר רשאי, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור ועדה מוועדות הכנסת, כפי שתקבע ועדת הכנסת, לתקן בצו את התוספת הראשונה.

נעילת מקום הייצור ואחסנת מוצרי עישון

17. (א) בעל רישיון ייצור יתקין מנעולים וסידורים נאותים אחרים לנעילת מקום הייצור ושמירת הטובין המצויים בו.

דברי הסבר

סעיפים 15 עד 19 לחוק המוצע

בפרק ד' לחוק המוצע, מוצע לקבוע חובות והגבלות שונות שיחולו על העוסקים במוצרי עישון. חלק מההוראות בפרק זה חלות על גורמים מורשים לפי החוק המוצע, כגון על בעל רישיון ייצור לפי פרק ב' או על יבואן או סיטונאי שרשום במרשם לפי פרק ג', ואילו חלקן חלות גם על העוסקים במוצרי עישון שטרם נכנסו תחת ההסדרה, אך מתוקף עיסוקם במוצרי עישון הם נחשבים כמי שחייבים ברישיון ייצור, או ברישום, לפי העניין. חיובם או הגבלתם של אלה נדרש לשם מניעת הפרות יעילות של החוק, כדוגמת הימנעות של סיטונאי מרישום במרשם במטרה להתחמק מההגבלות לעניין החזקה ומכירה של מוצרי עישון הקבועות בסעיף 15 המוצע.

סעיף 15 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי מי שחייב ברישיון לפי פרק ב' או ברישום לפי פרק ג' וכן קמעונאי המוכר מוצרי עישון, לא יחזיקו או ימכרו מוצרי עישון אלא אם כן אותם מוצרים יובאו, יוצרו או נמכרו להם על ידי בעל רישיון ייצור או מי שרשום במרשם לפי פרק ג'. הגבלה זו נועדה לאפשר מעקב יעיל אחר הסחר במוצרי עישון ותשלום המס בעדם.

סעיף 16 לחוק המוצע

חקיקת המשנה הקיימת היום מכוח פקודת הטבק קובעת הגבלות על מידות של חפיסות וכלי קיבול של מוצרי עישון ועל משקל מוצרי הטבק שבהם. בשל ביטול פקודת הטבק במסגרת החוק המוצע, מוצע לקבוע כי הגבלות כאמור יופיעו בתוספת הראשונה לחוק המוצע, וכי שר האוצר יהיה רשאי לשנות תוספת זו, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור ועדה מוועדות הכנסת. התוספת המוצעת כוללת את ההגבלות הקיימות כיום, בשינויים אלה:

מוצע להוסיף לצד ההגבלה על טומבק גם הגבלה על טבק לנרגילה ועל תחליף צמחי שלהם, וזאת לאור התחליפיות בין המוצרים.

כמו כן מוצע להגביל את כמות חומר המילוי המצוי בתוך סיגריה אלקטרונית או במחסנית ל־2 מ"ל, וכמות חומר מילוי שאינו מצוי בתוך סיגריה אלקטרונית או מחסנית ל־10 מ"ל, וזאת בדומה למקובל במדינות אחרות. בהתאמה לכך, גם נפח מיכל שהוא חלק מסיגריה אלקטרונית שנועד להכיל חומר מילוי יוגבל ל־2 מ"ל.

עוד מוצע להגביל את כלי הקיבול של שקיקי טבק או שקיקי ניקוטין ל־20 יחידות.

סעיף 17 לחוק המוצע

כדי לאפשר שמירה ראויה על מוצרי עישון המיוצרים בישראל, מוצע לחייב בעל רישיון ייצור להתקין סידורים נאותים לנעילת מקום הייצור ושמירת הטובין המצויים בו, וכן לדאוג לאחסנה נאותה של מוצרי העישון ולנהל

(ב) בעל רישיון ייצור ידאג לאחסנה נאותה של מוצרי העישון במקום הייצור וינהל רישומים, בהתאם לכללים שיקבע המנהל, אשר יאפשרו קבלת מידע מדויק בדבר מוצרי העישון המצויים במקום הייצור.

דיווח תקופתי

18. (א) בעל רישיון ייצור ומי שרשום במרשם לפי פרק ג' ידווח למנהל אחת לחודש, בתוך 25 ימים לאחר תום החודש שלגביו מוגש הדיווח, נתונים כמפורט בסעיף 69א(א) לחוק מס ערך מוסף ובכלל זה פרטים בדבר מוצרי העישון שיוצרו, יובאו, נמכרו או נרכשו על ידו, לפי העניין, לרבות סוגי מוצרי העישון, כמויות מוצרי העישון שנמכרו על ידו, הגורמים שלהם נמכרו מוצרי העישון ומועדי ביצוע פעולות כאמור לגבי אותו חודש; לעניין זה, "סוג המוצר" – לרבות כינוי מסחרי ומספר קטלוגי; דיווח לפי סעיף קטן זה יוגש בטופס מקוון שיפורסם באתר האינטרנט של רשות המסים.

(ב) המנהל רשאי לאשר לעוסק הגשה של דיווח במועד אחר מהאמור בסעיף קטן (א) מטעמים שיירשמו, וכן רשאי הוא לדרוש ממנו מידע ונתונים נוספים ביחס לפרטים שדווחו.

(ג) המנהל רשאי לקבוע בכללים פרטים נוספים שייכללו בדיווח התקופתי לפי סעיף קטן (א) וכן מסמכים הנוגעים לפרטים המחויבים בדיווח, שחובה להגישם.

(ד) חייב בדיווח לפי סעיף זה ישמור את החשבוניות שעל בסיסן נערך הדיווח התקופתי במשך חמש שנים לפחות מיום הדיווח, באופן נאות ובאופן שיהיה ניתן לבדוק אותן בכל עת שיורה המנהל על כך.

הודעה על שינויים

19. חלו שינויים בפרטים שנמסרו למנהל על ידי יצרן, יבואן או סיטונאי של מוצרי עישון בבקשה לרישיון, לרישום או בדיווח התקופתי, יודיע על כך מייד למנהל.

דברי הסבר

רישומים המאפשרים קבלת מידע מדויק בדבר מוצרי העישון המצויים במקום הייצור. מוצע להסמיך את המנהל לקבוע בכללים הוראות לעניין האחסנה וניהול הרישומים כאמור.

סעיף 18 לחוק המוצע

במטרה לאפשר בקרה אחר שרשרת הסחר במוצרי עישון ואחר תשלום המס עליהם, מוצע לקבוע כי בעל רישיון ייצור וכן יבואן או סיטונאי הרשום במרשם לפי פרק ג' לחוק המוצע ידווחו באופן מקוון אחת לחודש, 25 ימים לאחר תום החודש שלגביו מוגש הדיווח, נתונים כמפורט בסעיף 69א(א) לחוק מס ערך מוסף. מוצע לקבוע כי הדיווח יכלול, בין השאר, פרטים בדבר מוצרי העישון שיוצרו, יובאו, נמכרו או נרכשו על ידי המדווח, לפי העניין, לרבות סוגי מוצרי העישון, כינוים המסחרי ומספרם הקטלוגי, כמויות מוצרי העישון שנמכרו על ידו והגורמים שלהם נמכרו מוצרי העישון. עוד מוצע להסמיך את המנהל לאשר הגשה של דוח תקופתי במועד אחר, מטעמים שיירשמו, וכן לקבוע בכללים פרטים נוספים שיש לכלול בדיווח התקופתי או מסמכים הנוגעים לפרטים, שחובה להגישם. כדי לאפשר בקרה אחר תשלום המסים והמסחר במוצרי עישון, מוצע כי מי שחייב בדיווח יחויב לשמור את החשבוניות שעל בסיסן נערך הדיווח התקופתי במשך חמש שנים לפחות מיום הדיווח, באופן נאות ובאופן שיהיה ניתן לבדוק אותן בכל עת שיורה המנהל על כך. תקופת חמש השנים מקבילה לתקופה שבה ניתן להוציא שומות לפי חוק מס קנייה, וכן לפי חוקי מס נוספים. לעניין סעיף זה יובהר, כי חובת הדיווח מכוח הסעיף המוצע תחול גם על מי שלפי חוק מס ערך מוסף אינו חייב בדיווח מפורט לפי סעיף 69א(א) האמור.

סעיף 19 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי אם חלו שינויים בפרטים שמסר יצרן, יבואן או סיטונאי למנהל בבקשה לרישיון, לרישום או בדיווח תקופתי, עליו להודיע על כך מייד למנהל.

פרק ה': פיקוח ואכיפה

הסמכת ממונים

20. (א) המנהל רשאי להסמיך, מבין עובדי רשות המסים, ממונים שיהיו נתונות להם סמכויות הפיקוח לפי סעיף 22 (להלן – ממונה), לשם פיקוח על ביצוע הוראות לפי חוק זה.

(ב) לא יוסמך ממונה לפי הוראות סעיף קטן (א), אלא אם כן הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי סעיף 22, כפי שהורה המנהל.

הסמכת מפקחים

21. (א) המנהל רשאי להסמיך, מבין עובדי רשות המסים, מפקחים שיהיו נתונות להם סמכויות האכיפה לפי סעיף 23 (להלן – מפקח), לשם פיקוח על ביצוע הוראות לפי חוק זה.

(ב) לא יוסמך מפקח לפי הוראות סעיף קטן (א) אלא אם כן מתקיימים בו כל אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של שלום הציבור וביטחונו, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, וכן הכשרה מתאימה בנושאים הנוגעים לחוק זה, כפי שהורה המנהל.

סמכויות פיקוח

22. לשם פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה רשאי ממונה –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

דברי הסבר

סעיפים 20 עד 25 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המנהל יהיה רשאי להסמיך מבין עובדי רשות המסים ממונים שיהיו נתונות להם סמכויות פיקוח וכן מפקחים שיהיו נתונות להם סמכויות אכיפה לצורך פיקוח על ביצוע הוראות חוק זה. לעניין ממונים, מוצע לקבוע כי תהיה נתונה להם סמכות לדרוש מידע הנוגע ליישום החוק, סמכות כניסה למקום וסמכות לערוך מדידות או ליטול דגימות ולעשות בהן פעולות שונות, כגון בדיקות כימיות או רכישות ניסיון. למפקחים יינתנו סמכויות אכיפה הכוללות סמכויות חקירה, חיפוש, תפיסת חפצים, וכן חדירה לחומר מחשב.

יובהר כי סמכות התפיסה שלפי סעיף 23(3) המוצע הנתונה למפקח לפי חוק זה, כוללת את הסמכות לערוך מדידות או ליטול דגימות של חומרים, וכן למסור את המדידות והדגימות למעבדה, לשמור אותן או לנהוג בהן בדרך אחרת.

סמכויות אלה יאפשרו פיקוח שוטף על פעולותיהם של העוסקים במוצרי עישון, ייעלו את האכיפה ויאפשרו לגלות הפרה של הוראות החוק באופן עצמאי, בלא תלות בשיתוף הפעולה של העוסק.

לנוכח אופיין של הסמכויות לפי סעיפים 22, 23 ו־25 לחוק המוצע, מוצע לקבוע כי מפקח לא יעשה שימוש בסמכויות אלה, אלא אם כן הוא נושא תעודה המעידה על תפקידו וסמכויותיו ועונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו. מוצע לקבוע כי חובת ההזדהות האמורה לא תחול אם קיומה עלול לגרום לסיכול ביצוע הסמכות של המפקח או לפגיעה בביטחונו או בביטחונו של אדם אחר. יובהר כי ההכרעה האם ההזדהות מסכלת את ביצוע הסמכות תהיה נתונה גם למפקחים המצויים בשטח, וזאת כדי לאפשר קבלת הכרעות מהירה בעניין במהלך פעילותם.

בסעיף 25 מוצע לקבוע כי מפקח או ממונה יהיה רשאי לתפוס טובין שיש לו יסוד סביר להניח שהם מחולטים. סמכות זו מתקשרת למנגנון החילוט וההחרמה המפורט בסעיפים 26 עד 29 לחוק המוצע.

(2) לדרוש מכל אדם למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוען של ההוראות לפי חוק זה או להקל על ביצוען; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995[110];

(3) להיכנס לכל מקום שיש לו יסוד סביר להניח כי הדבר דרוש כדי להבטיח את ביצועו של חוק זה ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט;

(4) לערוך מדידות או ליטול דגימות של חומרים, וכן למסור את המדידות והדגימות למעבדה, לשמור אותן או לנהוג בהן בדרך אחרת.

סמכויות אכיפה

23. התעורר חשד לביצוע עבירה לפי הוראות חוק זה, רשאי מפקח –

(1) לחקור כל אדם הקשור לעבירה כאמור או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות לעבירה כאמור; על חקירה לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 2 ו־3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות)[111], בשינויים המחויבים;

(2) לבקש מבית משפט צו חיפוש לפי סעיף 23 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט–1969[112] (להלן – פקודת מעצר וחיפוש), ולבצעו; על חיפוש לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 24(א)(1), 26 עד 28 ו־45 לפקודת מעצר וחיפוש בשינויים המחויבים;

(3) לתפוס כל חפץ הקשור לביצוע עבירה כאמור; על תפיסה לפי פסקה זו יחולו הוראות הפרק הרביעי לפקודת מעצר וחיפוש, בשינויים המחויבים; לעניין פרק זה, "חפץ" – לרבות מוצרי עישון ואמצעים לייצורם, ובכלל זה מכונות וחומרי גלם;

(4) לבקש מבית משפט צו לחדור לחומר מחשב וכן להפיק פלט תוך חדירה כאמור; על חדירה לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיף 23א לפקודת מעצר וחיפוש.

זיהוי מפקח

24. (א) מפקח לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי פרק זה אלא בעת מילוי תפקידו ובהתקיים שניים אלה:

(1) הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(2) יש בידו תעודה החתומה בידי המנהל המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו של מפקח, שאותה יציג על פי דרישה.

---

[110] ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

[111] חוק א"י א', פרק ל"ד, עמ' 439.

[112] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 12, עמ' 284.

(ב) חובת ההזדהות לפי סעיף קטן (א) לא תחול אם קיומה עלול לגרום לאחד מאלה:

(1) סיכול ביצוע הסמכות בידי המפקח;

(2) פגיעה בביטחון המפקח או בביטחון אדם אחר.

(ג) חלפה הנסיבה שבשלה לא קיים מפקח את חובת ההזדהות כאמור בסעיף קטן (ב), יקיים המפקח את חובתו כאמור, מוקדם ככל האפשר.

תפיסת טובין

25. (א) מפקח או ממונה רשאי לתפוס טובין מחולטים או שיש לו יסוד סביר להניח שהם מחולטים לפי סעיף 26.

(ב) טובין שנתפסו יובלו למקום כפי שיורה המנהל.

חילוט

26. אלה טובין שיחולטו למדינה:

(1) מוצרי עישון שלא שולמו בעדם מסים כדין, ובכלל זה מוצרי עישון שמתקיים לגביהם האמור בסעיף 51(2) ו־(3) וכן האמצעים לייצורם, ובכלל זה מכונות וחומרי גלם;

(2) מוצרי עישון שיוצרו על ידי יצרן בלא רישיון ייצור והאמצעים לייצורם, ובכלל זה מכונות וחומרי גלם;

(3) מוצרי עישון שיוצרו או נמכרו שלא על פי ההגבלות המפורטות בתוספת הראשונה;

(4) מוצרי עישון אשר נרכשו, נמכרו או הוחזקו בניגוד לסעיף 15 ומחזיק הטובין לא הוכיח לגביהם כי שולם עליהם מס כדין.

מסירת הודעה על תפיסה של טובין

27. (א) נתפסו טובין כאמור בסעיף 25, ימסור התופס לבעל הטובין או למי שמידו נתפסו הטובין הודעה בכתב על התפיסה ועל סיבתה, בין במסירה אישית, בין במכתב שנשלח בדואר או שנמסר למקום מגוריו או עסקו הידועים לאחרונה, ובין אם באופן מקוון לכתובת הדואר האלקטרוני שנמסרה על ידו בעת הגשת בקשה לרישום או לרישיון.

דברי הסבר

סעיף 26 לחוק המוצע

מוצע לקבוע רשימת נסיבות שבהן טובין יחולטו למדינה. מוצע כי רשימה זו תכלול מוצרי עישון שייצורם או מכירתם נעשו בניגוד להוראות החוק המוצע וכן מוצרי עישון שלא שולמו בעדם מסים כדין וכן האמצעים לייצורם. יובהר כי המנגנון המוצע בפרק זה כולל חלופות של תפיסה, חילוט והחרמה של טובין, וזאת בדומה למקובל בדיני היבוא וכדי ליצור אחידות בהליכים הנוגעים לאכיפת דיני המס.

סעיפים 27 עד 29 לחוק המוצע

בסעיף 27 מוצע לקבוע הוראות לעניין הטובין שנתפסו לפי סעיף 25. מוצע לקבוע כי לאחר תפיסה של טובין תימסר הודעה בכתב על התפיסה ועל סיבתה לבעל הטובין או למי שמידיו נתפסו הטובין, ואת אופן מסירת ההודעה כאמור. עוד מוצע לקבוע כי אם בתוך חודש מיום התפיסה, בעל הטובין, מי שמידיו נתפסו הטובין או מי שטוען לזכות בהם לא מסר הודעה בכתב למנהל על כך שהוא תובע את הטובין – יראו את הטובין כמוחרמים. במקרים חריגים שעליהם יורה המנהל מטעמים מיוחדים, התקופה האמורה תקוצר לשבעה ימים בלבד.

מוצע כי המנהל יהיה רשאי להמשיך להחזיק בטובין ולדרוש ממי שמסר לו הודעה לתביעת הטובין שיגיש עתירה מינהלית בעניין. אם לא הגיש התובע עתירה כאמור בתוך חודשיים מיום מתן הדרישה של המנהל, יראו את הטובין כמוחרמים. לצד זאת, אם המנהל לא שלח דרישה כאמור בתוך שלושה חודשים מקבלת ההודעה על תביעת הטובין, יימסרו הטובין חזרה לידי התובע.

(ב) יראו טובין שנתפסו כמוחרמים במקרים אלה:

(1) אם בעל הטובין, או מי שמידו נתפסו הטובין או מי שטוען לזכות בטובין לא מסר למנהל, בתוך חודש מיום התפיסה, הודעה בכתב שהוא תובע את הטובין;

(2) על אף האמור בפסקה (1), רשאי המנהל להורות לגבי סוגי טובין מסוימים, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי אם בעל הטובין, האדם שמידו נתפסו הטובין או מי שטוען לזכות בטובין, לא ימסור הודעה בכתב כי הוא תובע את הטובין בתוך שבעה ימים מיום התפיסה, יראו את הטובין שנתפסו כמוחרמים.

עתירה מינהלית לעניין טובין שנתפסו

28. (א) טובין שנתפסו על ידי עובד רשות המסים כאמור בסעיף 25 ומסר בעל הטובין, מי שמידו נתפסו הטובין או מי שטוען לזכות בטובין (בסעיף זה – התובע), למנהל, הודעה בכתב כאמור בסעיף 27(ב)(1) לגביהם, רשאי המנהל להוסיף ולהחזיק בטובין ולדרוש מהתובע, בהודעה חתומה בידו, שיגיש עתירה מינהלית, ואם לא עשה זאת התובע בתוך חודשיים מיום מתן ההודעה, יראו את הטובין כמוחרמים בלא צורך בהליכים נוספים.

(ב) אם בתוך שלושה חודשים לאחר קבלת הודעה בכתב מהתובע כאמור בסעיף 27(ב)(1), לא דרש המנהל מהתובע להגיש עתירה מינהלית כאמור בסעיף קטן (א), יימסרו הטובין לידי התובע.

הוראות לעניין טובין שהוחרמו

29. (א) על טובין שהוחרמו יחול סעיף 193 לפקודת המכס בשינויים המחויבים, והעלויות הכרוכות בכך, לרבות עלויות התפיסה והאחסנה, יושתו על בעל הטובין ועל גבייתם תחול פקודת המסים (גבייה)[113].

(ב) הוחרמו טובין שנתפסו לפי סעיף 25, לא יוטל עיצום כספי לפי חוק זה בשל אותו מעשה שבשלו הוחרמו הטובין.

דברי הסבר

בסעיף 29 המוצע מוצע לקבוע הוראות שונות לעניין טובין שהוחרמו.

סעיפים 30 עד 47 לחוק המוצע

כללי בשנים האחרונות, גובר השימוש במנגנוני אכיפה מינהליים, ובראשם הטלת עיצום כספי, ככלים חלופיים למשפט הפלילי. במשך שנים ארוכות נעשה שימוש באכיפה הפלילית גם להפרות של הוראות חוק רגולטוריות, שכן ההפרות הוגדרו כעבירות פליליות (המסווגות בעולם דיני העונשין כעבירות שהן mala prohibita, קרי: עבירות הסדר). עם השנים גברה התפיסה כי מנגנון של אכיפה מינהלית, קרי, הטלת סנקציות בידי רשות מינהלית ולא בידי בית משפט, מתאים יותר לטיפול בהפרות של הוראות חוק רגולטוריות.

יתרונה של האכיפה המינהלית, לעומת האכיפה הפלילית, טמון ביעילות הפעלתה, המאפשרת תגובה מהירה להפרה ומסייעת בכך להחזיר את המפוקח למשטר ציות. לכן, ההפרות שבשלהן מופעלת אכיפה מינהלית הן רק הפרות שקל, פשוט וברור להיווכח בקיומן נוכח מקצועיותו של המנהל, שהוא המאסדר של התחום והיכרותו את ההוראות המחייבות את הפועלים בתחום שעליו הוא אמון. הפרות אלה אינן מחייבות בירור עובדתי מורכב, ויתר על כן – אינן דורשות בירור של יסוד נפשי שאינו רלוונטי בהקשר של הוכחת הפרת ההוראות הרגולטוריות.

נוסף על כך, הטלת הסנקציה המינהלית – העיצום הכספי, שונה מהטלת הסנקציה הפלילית. הסנקציה המינהלית היא סנקציה כספית בעוד שהסנקציה הפלילית יכולה להטיל גם מגבלות על החירות (דוגמת עונש מאסר). הסנקציה המינהלית אינה מלווה בקלון החברתי המלווה הרשעה בפלילים ואינה גוררת אחריה רישום פלילי. לכן, מוצע לקבוע כי הפרה של חלק מהוראות החוק המוצע תגרור הטלה של עיצום כספי.

[113] חוקי א"י, כרך ב', עמ' 1374.

פרק ו׳: אמצעי אכיפה מינהלית

סימן א׳: הטלת עיצום כספי

עיצום כספי

30. (א) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 2,000 שקלים חדשים:

(1) בעל רישיון ייצור או מי שרשום במרשם לפי פרק ג׳ שלא הגיש דוח תקופתי בניגוד להוראות סעיף 18, הגישו שלא במועד הקבוע בסעיף האמור או הגיש דוח שאינו מלא או שכולל פרט לא נכון;

(2) יצרן, יבואן או סיטונאי שלא מסר הודעה על שינויים בפרטים שנמסרו על ידו בבקשה לרישיון או לרישום או בדיווח התקופתי, בניגוד להוראות סעיף 19.

(ב) הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 50,000 שקלים חדשים:

(1) סיטונאי שמכר מוצרי עישון בלי שהוא רשום במרשם, בניגוד להוראות סעיף 9;

(2) יבואן שייבא או שמכר מוצרי עישון בלי שהוא רשום במרשם, בניגוד להוראות סעיף 9.

(ג) חייב ברישיון לפי פרק ב׳ או ברישום לפי פרק ג׳ וכן קמעונאי המוכר מוצרי עישון, שהחזיק במסגרת עסקו או מכר מוצרי עישון שלא יובאו או יוצרו או נמכרו לו על ידי בעל רישיון ייצור או מי שרשום במרשם לפי פרק ג׳, בניגוד להוראות סעיף 15, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 30,000 שקלים חדשים או בסכום השווה לכפל מס הקנייה החל על מוצרי העישון לגביהם בוצעה ההפרה, לפי הגבוה מביניהם;

דברי הסבר

סעיף 30 לחוק המוצע

תכליתה של הסנקציה המינהלית היא תכלית הרתעתית–מניעתית. היא מניחה כי ביצוע הפרות של עבירות הסדר נעשה מתוך שיקולים תועלתניים של המפר, שסבור, למשל, שאי־קיום ההוראה עשוי לחסוך לו הוצאות. מסיבה זו גובה הסכום של העיצום הכספי נועד למנוע את התמריץ הכלכלי להפר את החוק, קרי לנטרל את קיומה של "ההפרה היעילה". עם זאת, גובה הסכום של העיצום הכספי צריך להיות מידתי ולא לסכן את המשך פעילותו הכלכלית של המפר, שכן מטרת הסנקציה המינהלית היא להחזיר את המפוקח למשטר ציות ולא לגרום, בפועל, להפסקת פעילותו.

גובה העיצום הכספי לעניין אי־הגשת דוח תקופתי או הגשתו באופן שאינו מלא או נכון מבוסס על המתווה הקיים היום לעניין הקנסות המינהליים המוטלים בשל הפרת פקודת הטבק, כך שעל ההפרות הקלות יותר מוטל עיצום כספי של 2,000 שקלים חדשים.

על הפרות של הוראות אחרות בחוק המוצע, שהן עבירות חמורות יותר, כגון יצרן המייצר מוצרי עישון בלא רישיון ייצור או סיטונאי המוכר מוצרי עישון מבלי שהוא רשום במרשם, יוטלו עיצום בסכומים גבוהים יותר כמקובל בחקיקה עדכנית של עיצומים כספיים. נוסף על כך, כדי למנוע הפרה יעילה, מוצע לקבוע שסכום העיצום הכספי שיוטל יתחשב גם במס הקנייה החל על מוצרי העישון שלגביהם בוצעה העבירה.

(ד) יצרן שייצר מוצרי עישון בלא רישיון ייצור או שלא לפי תנאי הרישיון, בניגוד להוראות סעיף 2, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 80,000 שקלים חדשים או בסכום השווה לפי שלושה ממס הקנייה החל על מוצרי העישון לגביהם בוצעה ההפרה, לפי הגבוה מביניהם;

(ה) חייב ברישיון לפי פרק ב', חייב ברישום לפי פרק ג' וכן קמעונאי המוכר מוצרי עישון, שהחזיק במסגרת עסקו או מכר מוצרי עישון שלא בהתאם להוראות התוספת הראשונה, בניגוד להוראות סעיף 16, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי בסכום של 50,000 שקלים חדשים או בסכום השווה לפי שלושה ממס הקנייה החל על מוצרי העישון לגביהם בוצעה ההפרה, לפי הגבוה מביניהם.

הודעה על כוונת חיוב

31. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 30 (בפרק זה – המפר), ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור לו הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה – הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין המנהל, בין השאר, את אלה:

(1) המעשה או המחדל (בפרק זה – המעשה), המהווה את ההפרה, ומועד ביצוע ההפרה;

(2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

(3) זכותו של המפר לטעון את טענותיו לפני המנהל לפי הוראות סעיף 32 וכי יראו את ההודעה על כוונת חיוב כדרישת תשלום אם המפר לא יממש את הזכות האמורה, כאמור בסעיף 33(ד);

(4) הסמכות להוסיף על סכום העיצום הכספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת לפי הוראות סעיף 34, ושיעור התוספת.

דברי הסבר

סעיפים 31 עד 33 לחוק המוצע

בסעיפים אלה מוצע לקבוע את אופן הפעלת הסמכות להטיל עיצום כספי. ההוראות המוצעות הן ההוראות המקובלות בהסדרי החקיקה הכוללים כבר היום סמכות זו. הוראות מפורטות אלה נועדו להבטיח זכויות בסיסיות של מפר במסגרת הליך מינהלי ראוי, הפעלה שוויונית של הסמכות ביחס למפרים ושקיפות של פעולת הרשות.

השלב הראשון בהפעלת הסמכות כלפי מפוקח שיש לגביו תשתית ראייתית המעידה על יסוד סביר להניח כי בוצעה על ידו הפרה של הוראות החוק, הוא משלוח הודעה על כוונה להטיל עיצום כספי (להלן – הודעה על כוונת חיוב). הודעה זו מבהירה למפר כי למנהל יש תשתית ראייתית מבוססת המעידה על ביצוע הפרה על ידו. עוד מבהירה ההודעה מהו סכום העיצום הכספי הצפוי להיות מוטל על המפר בשל ביצוע ההפרה האמורה, כפי שמשתקפת מהתשתית הראייתית שלפני המנהל.

זכות טיעון

32. מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 31 רשאי לטעון את טענותיו, בכתב, לפני המנהל, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה; המנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

החלטת המנהל ודרישת תשלום

33. (א) המנהל יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי סעיף 32, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי לפי הוראות סעיף 35.

(ב) החליט המנהל לפי הוראות סעיף קטן (א) –

(1) להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו דרישה, בכתב, לשלם את העיצום הכספי (בפרק זה – דרישת תשלום), שבה יציין, בין השאר, את סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלומו;

(2) שלא להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו הודעה על כך, בכתב.

(ג) בדרישת התשלום או בהודעה, לפי סעיף קטן (ב), יפרט המנהל את נימוקי החלטתו.

(ד) לא טען המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 32, בתוך התקופה האמורה באותו סעיף, יראו את ההודעה על כוונת חיוב, בתום אותה תקופה, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.

הפרה נמשכת והפרה חוזרת

34. (א) בהפרה נמשכת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה החלק ה־50 שלו לכל יום שבו נמשכת ההפרה.

(ב) בהפרה חוזרת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור; לעניין זה, "הפרה חוזרת" – הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה כאמור בסעיף 30, בתוך שנתיים מהפרה קודמת של אותה הוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי או שבשלה הורשע.

דברי הסבר

בסעיף 32 המוצע מעוגנת זכות הטיעון של המפר לפני הרשות, כמקובל בהליך מינהלי. מוצע כי מפר יוכל לטעון את טענותיו לפני המנהל בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב, והמנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו. למפר זכות לטעון את טענותיו בכתב ואולם למנהל שמורה הזכות להיענות לבקשת מפר לטעון את טענותיו בעל פה לפני המנהל.

בסעיף 33 מוצע לקבוע כי רק לאחר ששקל המנהל את טענות המפר יחליט אם יש להטיל עיצום כספי ומה גובהו. ככל שהמנהל יחליט כי לא התגלו עובדות חדשות הסותרות או המשנות את התשתית הראשונית שעליה נסמך כי אכן בוצעה הפרה, יטיל על המפר עיצום כספי. סכום העיצום הכספי יהיה כפי שצוין בהודעה על כוונת חיוב, או בסכום מופחת, ככל שהמפר הביא לפני המנהל עדות לקיום נסיבות שבשלהן יכול המנהל להפעיל את סמכותו להפחית את סכום העיצום הכספי.

ככל שהמפר בחר שלא לטעון את טענותיו, תהפוך ההודעה הראשונית על כוונת החיוב לסופית (קרי: ל"דרישת תשלום"), בחלוף 30 ימים מהמסירה למפר ויהיה על המפר לשלם את סכום העיצום הכספי המצוין בה.

סעיף 34 לחוק המוצע

חלק מההפרות הרגולטוריות הן הפרות נמשכות לפי טבען. מוצע לקבוע כי על ההפרה הנמשכת ייווסף סכום של 1/50 לכל יום שבו נמשכת ההפרה. בהפרה חוזרת, מוצע לקבוע כי יוטל על המפר כפל העיצום הכספי. ההפרה החוזרת מבטאת את הסלמת האמצעי הננקט ביחס למפר רצידיביסט.

סכומים מופחתים

35. (א) המנהל אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים לפי סימן זה, אלא לפי הוראות סעיף קטן (ב).

(ב) השר, בהסכמת שר המשפטים, רשאי לקבוע נסיבות ושיקולים שבשלהם יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים לפי סימן זה, ובשיעורים שיקבע.

סכום מעודכן של העיצום הכספי

36. (א) העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען את טענותיו לפני המנהל כאמור בסעיף 33(ד) – ביום מסירת ההודעה על כוונת חיוב; הוגשה עתירה לבית המשפט לענייניים מינהליים או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור ועוכב תשלומו של העיצום הכספי בידי המנהל או בידי בית המשפט – יהיה העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בעתירה או בערעור, לפי העניין.

(ב) סכומי העיצום הכספי הקבועים לפי סימן זה יתעדכנו ב־1 בינואר בכל שנה (בסעיף קטן זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור שינוי המדד הידוע ביום העדכון לעומת המדד שהיה ידוע ב־1 בינואר של השנה הקודמת, וביום העדכון הראשון שלאחר תחילתו של חוק זה – לעומת המדד שהיה ידוע ב־1 בינואר 2026; הסכום האמור יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 10 שקלים חדשים; לעניין זה, "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ג) המנהל יפרסם ברשומות הודעה על סכומי העיצום הכספי המעודכנים לפי סעיף קטן (ב).

דברי הסבר

סעיף 35 לחוק המוצע

מאחר שההסדר המוצע מסמיך את המנהל להטיל עיצום כספי בסכום קבוע, נדרשת הסמכה של המנהל להטיל עיצום כספי בסכום נמוך מזה הקבוע בחוק. הסמכה כזו קבועה בצורה מפורשת בסעיף זה. מוצע להקנות סמכות לשר האוצר, בהסכמת שר המשפטים, לקבוע בתקנות נסיבות ושיקולים שבהתקיימם יפחית המנהל את העיצום הכספי בשיעורים הקבועים לצידם (להלן – תקנות ההפחתה).

בתקנות ההפחתה רשאי שר האוצר להביא בחשבון, נסיבות ושיקולים המעידים על כך שמדובר במפוקח המציית בדרך כלל להוראות החוק או במפוקח המשתף פעולה עם המנהל אשר נכון לנקוט לגביו אמצעים למניעת הישנות ההפרה או לתקן את הנזקים שנגרמו בשלה. כמו כן, במסגרת תקנות ההפחתה ראוי אף להתחשב במחזור עסקאותיו של המפוקח ולהפחית את סכום העיצום הכספי במקרים שבהם קיים חשש להמשך פעילותו הכלכלית של המפוקח. זאת, מאחר שמטרת העיצום הכספי היא להשיב את המפוקח למשטר ציות ולא לסכן את פעילותו הכלכלית.

סעיף 36 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הוראות עדכון בנוגע לסכומים הקבועים בסעיף 30 שיבהירו מהו הסכום שיש לשלם בשל פער זמנים בין ההודעה על כוונת חיוב ובין דרישת התשלום, או במקרה של הגשת עתירה מינהלית לבית משפט לענייניים מינהליים. העיצום הכספי יהיה לפי הסכום המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שבחר שלא לטעון את טענותיו לפני המנהל – הסכום המעודכן ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב. כמו כן, במקרים שבהם הוגשה עתירה מינהלית לבית משפט לענייניים מינהליים או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, ובית המשפט או המנהל הורה על עיכוב תשלומו של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי (אם לא בוטל העיצום בעתירה או בערעור) – הסכום המעודכן ביום ההחלטה בעתירה או בערעור, לפי העניין.

המועד לתשלום העיצום הכספי

37. על המפר לשלם את העיצום הכספי בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 33.

ריבית שקלית ודמי פיגורים

38. לא שילם המפר עיצום כספי במועד, יתווספו על העיצום הכספי, לתקופת הפיגור, ריבית שקלית ודמי פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961[114] (בפרק זה – חוק פסיקת ריבית והצמדה).

פריסת תשלום העיצום הכספי

39. (א) המנהל רשאי, לבקשת המפר, להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי, בהתחשב בסכום העיצום הכספי שהוטל על המפר ובנסיבות מיוחדות אחרות המצדיקות פריסה כאמור, ובלבד שמספר התשלומים לא יעלה על 12 תשלומים חודשיים.

(ב) החליט המנהל על פריסת התשלום לפי סעיף קטן (א), תיווסף על סכום שיש לשלמו, בתקופת הפריסה, ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה.

(ג) לא שילם המפר תשלום במועדו, יראו את החלטת המנהל על פריסת התשלום כאמור בסעיף קטן (א) כבטלה, יתרת החוב תעמוד לפירעון מיידי ויחולו הוראות סעיף 38.

גבייה

40. עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה, ועל גבייתו תחול פקודת המסים (גבייה).

סימן ב': התראה מינהלית

התראה מינהלית

41. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 30, והתקיימו נסיבות שקבע המנהל, בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה, רשאי הוא, במקום להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן א', למסור לו התראה מינהלית לפי הוראות סימן זה; בסעיף קטן זה, "היועץ המשפטי לממשלה" – לרבות משנה ליועץ המשפטי לממשלה שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לעניין זה.

דברי הסבר

סעיפים 37 עד 40 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום. אם לא שולם עיצום כספי במועד, יתווספו עליו לתקופת הפיגור, החל מהיום הראשון לאיחור בתשלום, ריבית שקלית ודמי פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961 (להלן – חוק פסיקת ריבית והצמדה), עד לתשלומו. תוספות אלה הן החלופה המידתית והמתאימה ביותר החל מיום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025), יום כניסתם לתוקף של חוק פסיקת ריבית והצמדה (תיקון מס' 9), התשפ"ד–2023 (להלן – תיקון מס' 9 לחוק פסיקת ריבית והצמדה), ושל חוק העונשין (תיקון מס' 149), התשפ"ד–2023.

נוסף על כך, מוצע להסמיך את המנהל להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי לבקשתו של מפר. יובהר כי סמכות זו נתונה למנהל כל עוד לא חלף מועד התשלום. לאחר שחלף מועד התשלום, החוב עובר לגבייה ועל הגבייה תחול פקודת המסים (גבייה).

המנהל יקבע את מספר התשלומים למפר בהתחשב בסכום העיצום הכספי שהוטל ובנסיבות מיוחדות אחרות. כמו כן, ובהתאם לשינויים שבוצעו בתיקון מס' 9 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, מוצע לקבוע שבמהלך התקופה שבה משלם המפר את העיצום הכספי בתשלומים, תתווסף לסכום העיצום הכספי רק ריבית שקלית. ואולם אם המפר לא שילם את אחד מהתשלומים החודשיים במועדו, ההחלטה על פריסת התשלומים תבוטל, יתרת החוב תעמוד לפירעון מיידי ויחולו ממועד זה הוראות סעיף 38 בדבר תשלום ריבית שקלית ודמי פיגורים עד לתשלום החוב במלואו.

סעיפים 41 עד 43 לחוק המוצע

התראה מינהלית היא כלי אכיפה המקל עם המפר, ומחליף במקרים מסוימים, הטלה של עיצום כספי. ההתראה המינהלית מאפשרת למפר הזדמנות לתקן את ההפרה, בלא תשלום העיצום הכספי. זאת, למרות שהתשתית העובדתית

[114] ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

(ב) בהתראה מינהלית יציין המנהל מהו המעשה המהווה את ההפרה ומועד ביצועה, יודיע למפר כי עליו להפסיק את ההפרה וכי אם ימשיך בהפרה או יחזור עליה יהיה צפוי לעיצום כספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת, לפי העניין, כאמור בסעיף 43, וכן יציין את זכותו של המפר לבקש את ביטול ההתראה לפי הוראות סעיף 42.

בקשה לביטול התראה מינהלית

42. (א) נמסרה למפר התראה מינהלית כאמור בסעיף 41, רשאי הוא לפנות למנהל בכתב, בתוך 30 ימים, בבקשה לבטל את ההתראה בשל כל אחד מטעמים אלה:

(1) המפר לא ביצע את ההפרה;

(2) המעשה שביצע המפר, המפורט בהתראה, אינו מהווה הפרה.

(ב) המנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (א), מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ג) קיבל המנהל בקשה לביטול התראה מינהלית לפי הוראות סעיף קטן (א), רשאי הוא לבטל את ההתראה או לדחות את הבקשה ולהשאיר את ההתראה על כנה; החלטת המנהל תינתן בכתב, ותימסר למפר בצירוף נימוקים.

הפרה נמשכת והפרה חוזרת לאחר התראה

43. (א) נמסרה למפר התראה מינהלית לפי הוראות סימן זה והמפר המשיך להפר את ההוראה שבשלה נמסרה לו ההתראה, יראו את ההפרה כאמור כהפרה נמשכת לעניין סעיף 34(א), והמנהל ימסור למפר הודעה על כוונת חיוב בשל ההפרה הנמשכת, בהתאם להוראות סעיף 31, בשינויים המחויבים.

דברי הסבר

שלפני המנהל מעידה כי הייתה הפרה של הוראות החוק. מנקודת מבטו של המנהל, מנגנון ההתראה מאפשר לו להבהיר את דרישותיו למי שנתון לפיקוחו, בטרם יטיל עליו עיצום כספי. ההנחה בבסיס הוויתור על הטלת עיצום כספי היא שהוראות הרגולציה אינן בהירות דיין או שהרגולציה מחייבת תקופת התארגנות מבחינת המפוקחים שבמהלכה יהיה להם קושי לקיים את דרישותיה. ההתראה המינהלית מאפשרת להבהיר גם למפר וגם לציבור המפוקחים הרחב, כי ההתנהגות שבשלה נשלחה ההתראה היא הפרה של הוראות החוק. סעיף 41 מבנה את שיקול הדעת בהפעלת הסמכות וקובע כי הנסיבות למתן התראה ייקבעו בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה.

מפוקח שנמסרה לו התראה מינהלית ואינו מסכים עימה, יכול לתקוף את החלטת המנהל בשתי דרכים. האחת היא הגשת בקשה לביטול ההתראה, מאחת העילות המנויות בסעיף 42. השנייה היא הגשת עתירה מינהלית לבית המשפט לענייניים מינהליים. אם המפר לא ביקש את ביטול ההתראה או לא עתר לבית המשפט (או שעתר ובית המשפט דחה עתירתו), רואים את המפר כמי שביצע את ההפרה. בעת ביצוע הפרה נוספת (שבשלה יוטל עיצום כספי מוגבר), מנוע המפר מלטעון כי לא ביצע את ההפרה הראשונה.

תחימת אפשרות העלאת הטענות לשלב משלוח ההתראה בלבד נועדה ליצור סופיות להליכים, וכן ודאות ומתן תוקף להתראה ככזו שאמורה להניע את המפר לציית לחוק.

עוד מוצע לקבוע בסעיף 43 כי אם נמסרה למפר התראה והמפר המשיך להפר את ההוראה שבשלה נשלחה ההתראה, ימסור לו המנהל הודעה על כוונת חיוב בשל הפרה נמשכת. לעניין זה יובהר כי מכיוון שבהתראה מינהלית מוותר המנהל, כאמור לעיל, על העיצום הכספי בשל ההפרה, סכום העיצום הכספי שיוטל במקרה זה הוא בשל הימשכות ההפרה, ואינו כולל את סכום העיצום הכספי בשל ההפרה הראשונה שבגינה ניתנה ההתראה. ההודעה על כוונת חיוב שימסור המנהל למפר במקרה זה תהיה כאמור בסעיף 31, בשינויים המחויבים. כך למשל במקרה זה תכלול ההודעה פרטים הנוגעים להפרה הנמשכת ובין השאר נתונים לעניין התמשכות ההפרה ולעניין תקופת ההפרה (ממועד משלוח ההתראה). במקרים שבהם ביצע המפר הפרה חוזרת לאחר משלוח התראה על ביצוע ההפרה הראשונה, ימסור לו המנהל הודעה על כוונת חיוב כאמור בסעיף 31, בשינויים המחויבים. כך למשל במקרה זה תכלול ההודעה פרטים הנוגעים להפרה החוזרת ולסכום העיצום הכספי המוטל בגינה, שהוא סכום גבוה יותר.

(ב) נמסרה למפר התראה מינהלית לפי הוראות סימן זה והמפר חזר והפר את ההוראה שבשלה נמסרה לו ההתראה, בתוך שנתיים מיום מסירת ההתראה, יראו את ההפרה הנוספת כאמור כהפרה חוזרת לעניין סעיף 34(ב), והמנהל ימסור למפר הודעה על כוונת חיוב בשל ההפרה החוזרת, בהתאם להוראות סעיף 31, בשינויים המחויבים.

סימן ג': שונות

עיצום כספי בשל הפרה של הוראות לפי חוק זה ולפי חוק אחר

44. על מעשה אחד המהווה כמה הפרות של הוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 30 או לפי חוק אחר, לא יוטל יותר מעיצום כספי אחד.

עיכוב ביצוע והחזר

45. (א) אין בהגשת עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים על החלטת המנהל לפי פרק זה כדי לעכב את ביצוע ההחלטה, אלא אם כן הסכים לכך המנהל או שבית המשפט הורה על כך.

(ב) החליט בית המשפט, לאחר ששולם העיצום הכספי, לקבל עתירה מינהלית כאמור בסעיף קטן (א) או ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, והורה בית המשפט על החזרת סכום העיצום הכספי ששולם או על הפחתת העיצום הכספי, יוחזר הסכום ששולם או כל חלק ממנו אשר הופחת, לפי העניין, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, מיום תשלומו עד יום החזרתו.

פרסום

46. (א) הטיל המנהל עיצום כספי לפי פרק זה, יפרסם באתר האינטרנט של רשות המסים את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי:

(1) דבר הטלת העיצום הכספי;

דברי הסבר

סעיף 44 לחוק המוצע

לעיתים מעשה אחד של המפר יכול להוות הפרה של מספר הוראות לפי החוק המוצע או לפי החוק המוצע וחוק אחר שגם בשל הפרתן ניתן להטיל עיצום כספי. לכן, מוצע לקבוע כי על מעשה אחד שמהווה כמה הפרות כאמור, ניתן להטיל רק עיצום כספי אחד. הוראה זו מגלמת את המחויבות של הרשות המינהלית שלא להטיל סנקציות במידה העולה על הנדרש. כך, במידה שהמפר קיבל מהמנהל הודעה על כוונת חיוב לגבי מעשה שבשלו שילם כבר עיצום כספי, יוכל לטעון במסגרת זכות הטיעון כי אין להטיל עליו עיצום כספי נוסף מכוח הוראה זו.

סעיף 45 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי על כל החלטה סופית של המנהל לפי הפרק המוצע, כגון ההחלטה להטיל עיצום כספי (לאחר מסירת דרישת תשלום), למסור התראה מינהלית או לפרסם שמו של יחיד, יהיה ניתן להגיש עתירה לבית משפט לעניינים מינהליים.

עוד מוצע להבהיר כי עיכוב ביצוע החלטה של המנהל במקרה של הגשת עתירה, נתונה לשיקול דעתו של המנהל או של בית המשפט שאליו הוגשה העתירה. כמו כן מוצע לקבוע כי אם התקבלה העתירה או ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, סכום הכסף שיוחזר למפר יהיה בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, כדי למנוע פגיעה כלכלית במפר שטענותיו נמצאו מוצדקות.

סעיף 46 לחוק המוצע

מוצע לחייב את המנהל לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת עיצום כספי. תכלית חובת הפרסום היא הבטחת שקיפות ביחס להפעלת שיקול דעתו של המנהל, אשר בידיו מסורה סמכות רבת עוצמה. באמצעות הפרסום מובטחת בקרה ציבורית על כך שהשימוש בסמכות להטיל עיצום

(2) מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי, מועד ביצוע ההפרה ונסיבות ההפרה;

(3) סכום העיצום הכספי שהוטל;

(4) הופחת העיצום הכספי – הנסיבות שבשלהן הופחת סכום העיצום הכספי ושיעורי ההפחתה;

(5) פרטים על אודות המפר, הנוגעים לעניין;

(6) שמו של המפר – ככל שהמפר הוא תאגיד.

(ב) הוגשה עתירה מינהלית לבית משפט לענייניים מינהליים על החלטת המנהל להטיל עיצום כספי או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, יפרסם המנהל, לפי סעיף קטן (א), את דבר הגשת העתירה או הערעור ואת תוצאותיהם.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א)(6), רשאי המנהל לפרסם את שמו של מפר שהוא יחיד, לאחר שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה, אם סבר שהדבר נחוץ לצורך אזהרת הציבור; ההזדמנות לטעון טענות לפי סעיף קטן זה יכול שתינתן למפר במסגרת זכות הטיעון לפי סעיף 32, ובלבד שהמנהל הודיע למפר על כוונתו לפרסם את שמו, בהודעה על כוונת חיוב לפי סעיף 31.

(ד) על אף האמור בסעיף זה, לא יפרסם המנהל פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998[115] או לפי חוק מסים כהגדרתו בחוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז–1967[116] (בסעיף זה – חוק חילופי ידיעות בין רשויות המס) וכן רשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה, שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

דברי הסבר

כספי הוא שוויוני ועניייני. החובה לפרסם חלה על ההחלטות בדבר הטלת העיצומים הכספיים, מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי, מועד ביצוע ההפרה ונסיבות ההפרה, סכומי העיצומים הכספיים שהוטלו והמקרים והשיעורים שבהם הם הופחתו. מידע זה יאפשר בחינה רוחבית מושכלת של הטלת העיצומים הכספיים ויאפשר למפר לדעת כי העיצום הכספי המוטל במקרה שלו תואם את המדיניות הכללית הנוגעת להפעלת הסמכות האמורה.

על פי הסעיף המוצע, ככל שמדובר במפוקחים שהם יחידים, לא יפורסמו שמותיהם. פרסום השם מהווה פגיעה בפרטיות, ואם ניתן להשיג את מטרת הפרסום בלא פגיעה בפרטיות – ראוי שכך ייעשה. עם זאת, ככל שנדרש להזהיר את הציבור מפני התנהלות של מפר מסוים, על אף שמדובר ביחיד, יהיה ניתן לפרסם את שמו ובלבד שניתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו קודם לכן.

עם זאת, על אף חשיבותו של הפרסום כמפורט לעיל, הרי שכדי למנוע פגיעה מעבר לנדרש במפר כתוצאה מהפרסום האמור, מוצע להגביל את תקופת הפרסום לארבע שנים אם מדובר בתאגיד, ולשנתיים אם מדובר במפר יחיד.

מוצע להבהיר כי חובת הפרסום כפופה למגבלות המנויות בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע. עוד מוצע להבהיר כי המנהל רשאי שלא לפרסם פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, כדוגמת מידע שהוא סוד מסחרי. כמו כן, מוצע לקבוע כי לא יפורסמו פרטים שהם בגדר מידע שרשות מנועה מלפרסם לפי חוק מסים כהגדרתו בחוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז–1967.

[115] ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

[116] ס"ח התשכ"ז, עמ' 136.

(ה) פרסום לפי סעיף זה בעניין עיצום כספי שהוטל על תאגיד יהיה לתקופה של ארבע שנים, ובעניין עיצום כספי שהוטל על יחיד – לתקופה של שנתיים.

(ו) השר רשאי לקבוע דרכים נוספות לפרסום הפרטים האמורים בסעיף זה.

שמירת אחריות פלילית

47. (א) תשלום עיצום כספי או מסירת התראה מינהלית לפי פרק זה, לא יגרעו מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 30, המהווה עבירה.

(ב) מסר המנהל למפר הודעה על כוונת חיוב או התראה מינהלית, בשל הפרה המהווה גם עבירה, לא יוגש נגדו כתב אישום בשל אותה הפרה, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות זאת; התגלו עובדות חדשות כאמור והוגש נגד המפר כתב אישום לאחר שהמפר שילם עיצום כספי, יוחזר לו הסכום ששולם בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, מיום תשלום הסכום עד יום החזרתו.

(ג) הוגש נגד אדם כתב אישום בשל עבירה המהווה הפרה, לא ינקוט נגדו המנהל הליכים לפי פרק זה בשל ההפרה.

פרק ז': עונשין

עונשין

48. העושה אחד מאלה דינו מאסר שנה או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז–1977[117]:

(1) מייצר מוצרי עישון בלא רישיון ייצור;

(2) מייצר מוצרי עישון במקום בלא אישור;

(3) מוסר הצהרה כוזבת במסגרת דוח, בקשה לרישום, לרישיון או לחידושם או בכל מסמך אחר שנדרש למוסרו לפי חוק זה.

דברי הסבר

סעיף 47 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תשלום עיצום כספי או המצאת התראה מינהלית לא יגרעו מאחריותו הפלילית של אדם, אם הפרת ההוראה בחוק מהווה גם עבירה פלילית לפי כל דין. ואולם מוצע להבהיר כי לא ניתן לנקוט במקביל באכיפה מינהלית ואכיפה פלילית, ונדרש לבחור את מסלול האכיפה המתאים לנסיבות.

על פי המוצע, אם החל הליך מינהלי נגד מפר, לא יוגש נגדו כתב אישום אלא אם כן התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת. ההיערכות לאכיפה מינהלית בכל הנוגע לאיסוף הראיות, לשיח עם המפר וכיוצא באלה נעשה בדרך שונה מאיסוף ראיות לצורך הליך פלילי. כך למשל, המפר אינו נחקר באזהרה ואינו נערך להגנה משפטית כפי שנעשה לקראת הליך פלילי. לכן יש להימנע מהסבת הליך האכיפה מהליך מינהלי להליך פלילי, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות את המעבר להליך הפלילי. במקרה כזה של הסבת ההליך להליך פלילי, אם המפר שילם עיצום כספי יוחזר לו הסכום ששילם כעיצום כספי, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום תשלומו עד יום החזרתו.

באופן דומה מוצע לקבוע כי אם הוגש נגד אדם כתב אישום בשל מעשה המהווה גם הפרה, לא ינקוט נגדו המנהל בהליכי אכיפה מינהלית.

סעיף 48 לחוק המוצע

מוצע לקבוע רשימה של עבירות לפי החוק המוצע אשר העונש בצידן יעמוד על שנת מאסר או הקנס הקבוע בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז–1977. הרשימה המוצעת כוללת את ההפרות החמורות ביותר של הוראות החוק, שהן ייצור של מוצרי עישון בלא רישיון או במקום ייצור שלא קיבל אישור וכן מסירת הצהרה כוזבת במסגרת מסמך הנדרש לפי החוק המוצע.

[117] ס"ח התשע"ז, עמ' 226; התשפ"ה, עמ' 528.

אחריות נושא משרה בתאגיד

49. (א) נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת ביצוע עבירה לפי סעיף 48 בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו; המפר הוראה זו, דינו – מחצית הקנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

(ב) נעברה עבירה לפי חוק זה בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר את חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוא הוכיח כי העבירה נעברה שלא בידיעתו או שעשה כל שניתן כדי למלא את חובתו.

(ג) בסעיף זה, "נושא משרה בתאגיד" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף למעט שותף מוגבל, או בעל תפקיד אחר בתאגיד, האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו נעברה העבירה.

כופר כסף

50. (א) עבר אדם עבירה לפי פרק זה, או נחשד עליה, רשאי המנהל, לבקשת אותו אדם או בהסכמתו, לקחת מידו כופר כסף בסכום שלא יעלה על הקנס הגבוה ביותר שניתן להטיל בשל אותה עבירה, ומשעשה כן יופסק כל הליך משפטי לעניין העבירה; ואולם אם הוגש כתב אישום אין לקחת כופר כסף אלא בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך.

(ב) בקשה כאמור בסעיף קטן (א) תובא לפני ועדת כופר שימנה המנהל; הוועדה תדון ותכריע בבקשה בהתאם לשיקולים מנחים שקבע המנהל בנוהל המפורסם באתר האינטרנט של רשות המסים.

(ג) המנהל רשאי להתנות כופר כסף במתן התחייבות להימנע מעבירה לפי חוק זה בתוך תקופה שיקבע ושלא תעלה על שלוש שנים; ההתחייבות תהיה ערובה שלא תעלה על הקנס הגבוה ביותר שניתן להטיל בשל העבירה שכופרה ותהיה בערבות צד שלישי או בלי ערבות, כפי שיקבע המנהל.

דברי הסבר

סעיף 49 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הוראות לעניין האחריות הפלילית שתחול בשל פעולה של נושא משרה בתאגיד. בתוך כך, מוצע לקבוע כי נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת ביצוע עבירה לפי סעיף 48 בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו. לצד זאת, מוצע לקבוע כי אם נעברה עבירה לפי החוק המוצע בידי תאגיד או עובד מעובדיו – חזקה שנושא המשרה בתאגיד הפר את חובתו, אלא אם כן הוכיח כי לא ידע על העבירה או עשה כל שניתן למלא את חובתו.

סעיף 50 לחוק המוצע

עבירות לפי סעיף 48 המוצע עשויות להתבצע במקביל לעבירות, בין השאר, לפי חוק מס קנייה, פקודת המכס או חוק מס ערך מוסף. בחוקים האמורים נקבעה סמכות להטלת כופר. כדי לאפשר טיפול כולל בתיקים שבהם מבוצעות עבירות לפי מספר חוקים כאמור, מוצע גם בחוק זה להסמיך את המנהל לקחת כופר כסף מאדם שעבר עבירה לפי סעיף 48, כנגד הפסקת ההליך המשפטי נגדו על העבירה.

יצוין כי סעיף 50 המוצע מנוסח באופן מפורט יותר מסעיפי הכופר הקיימים כיום בדיני המס השונים וכולל תיאור של הליך הכופר וכן הפניה לשיקולים המנחים הנוגעים לעניין. הפירוט נובע מכך שמדובר בחוק חדש, ויובהר כי אין בו כדי לשנות מהליכי הכופר המתנהלים לפי חוקי מס אחרים.

את לקיחת הכופר כאמור ניתן להתנות במתן התחייבות להימנע מלעבור על עבירות לפי החוק המוצע.

ההתחייבות תהיה ערובה שלא תעלה על הקנס הגבוה ביותר שניתן להטיל בשל העבירה שכופרה ותהיה בערבות צד שלישי או בלי ערבות, בהתאם להחלטת המנהל.

(ד) הורשע אדם בעבירה שהתחייב לפי סעיף קטן (ג) להימנע ממנה, תיגבה הערובה כחוב לפי פקודת המסים (גבייה).

פרק ח': הוראות שונות

ראיה לאי־תשלום המס

51. קיום של אחת או יותר מהנסיבות המפורטות להלן לגבי מוצר עישון תהווה ראיה לכאורה לכך שלא שולמו מסים בעדו:

(1) מוצרי עישון אשר הוחזקו או נמכרו בניגוד לאמור בסעיף 15;

(2) מוצרי עישון שאין לגביהם אזהרה כנדרש לפי סעיף 9(ג) לחוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג–1953[118] (להלן – חוק איסור פרסומת);

(3) מוצרי עישון באריזה בצבע שונה מהקבוע בסעיף 9ב לחוק איסור פרסומת או סיגריה אלקטרונית בצבע שונה מהאמור בסעיף 7ג(ד) לחוק האמור.

סודיות

52. (א) לא יגלה אדם ידיעה שהגיעה אליו אגב ביצוע חוק זה, אלא בהתקיים אחד מאלה:

(1) השר או מי שהסמיכו לעניין זה התיר לגלותה;

(2) המידע דרוש לרשות המסים לצורך אכיפת חוק מסים כהגדרתו בחוק חילופי ידיעות בין רשויות המס;

(3) הוא נדרש לגלותה בהליך משפטי על פי חוק זה או חוק מסים כהגדרתו בחוק חילופי ידיעות בין רשויות המס;

דברי הסבר

סעיף 51 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע למנות נסיבות שונות לגבי מוצרי עישון אשר יש בהן משום הפרה של חובות משמעותיות החלות על מוצרי עישון לפי דין. הפרה כאמור מעידה על כך שמדובר במוצרי עישון אשר לא יוצרו או יובאו כדין, ולכן הסבירות ששולמו בעדם מסים כדין נמוכה מאוד, ומוצע לקבוע שעצם קיום הנסיבה יהווה ראיה לכאורה לכך.

אחת מהנסיבות האמורות היא החזקה או מכירה של מוצרי עישון שיוצרו, נמכרו או יובאו שלא על ידי בעל רישיון ייצור או מי שרשום במרשם לפי פרק ג' המוצע, שכן כלל הגורמים האחראים על תשלום מס הקנייה או ממלאים אחר הוראות החוק המוצע – חייבים ברישום או ברישיון ולכן ככלל, מוצרי עישון שנרכשו מגורם שאינו בעל רישיון או אינו רשום – אינם כאלה ששולם בעדם מס.

הנסיבות הנוספות נוגעות להפרות של חוק איסור פרסומת, שהן הפרות מובהקות וברורות, כגון היעדרה של אזהרה לגבי מוצר העישון, אריזה של מוצר עישון בצבע שונה מהקבוע בחוק האמור וכן סיגריה אלקטרונית שצבעה שונה מהצבע האחיד, כפי שמוצע לתקנו במסגרת החוק המוצע.

סעיף 52 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע חובת סודיות ולפיה לא יגלה אדם ידיעה שהגיעה אליו אגב ביצוע החוק, למעט במקרים חריגים שבהם שר האוצר או מי שהוא הסמיך אותו לעניין זה התירו את העברת המידע, המידע דרוש לרשות המסים לצורך אכיפת חוק מסים, האדם נדרש לגלותו בהליך משפטי הנוגע לחוק זה או לחוק מסים או שהמידע מועבר למשרד הבריאות לשם ביצוע חוק זה או התקנות לפיו, במקרה שיש צורך בהעברת מידע כאמור ובמידה שבה נדרשת העברת המידע. חובה זו תואמת את המקובל בדיני המס ותאפשר שמירה על אחידות בהגנה על המידע.

בהתאם, מוצע לקבוע שיראו את החוק המוצע כחוק מס לעניין חוק לתיקון דיני מסים (חילופי ידיעות בין רשויות המס), התשכ"ז–1967. הוראה זו תאפשר לרשות המסים לבצע אכיפה של הוראות החוק המוצע באופן משולב עם אכיפה של הוראות מיסוי אחרות.

[118] ס"ח התשמ"ג, עמ' 38.

(4) המידע מועבר למשרד הבריאות לשם ביצוע חוק זה או התקנות לפיו, במקרה ובמידה שנדרש.

(ב) יראו חוק זה כחוק מס לעניין חוק חילופי ידיעות בין רשויות המס.

ניהול מרשם של בעלי רישיונות ייצור והעמדה לעיון הציבור

53. המנהל ינהל מרשם של בעלי רישיונות ייצור; הפרטים המפורטים להלן מתוך מרשם בעלי הרישיונות יהיו פתוחים לעיון הציבור בדרך של שאילתה באתר האינטרנט של רשות המסים:

(1) שם בעל הרישיון, מקום עיסוקו ותקופת תוקפו של הרישיון;

(2) בעלי רישיון שרישיונם הותלה או הוגבל, בהתאם להוראות סעיף 5.

אצילת סמכות של המנהל

54. המנהל רשאי לאצול את סמכויותיו לפי חוק זה, למעט סמכותו לפי סעיפים 17(ב) ו־18(ג).

הוספה או גריעה של מוצר עישון מתחולת החוק

55. (א) השר רשאי, בצו, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע כי מוצר מסוים הוא מוצר עישון לפי חוק זה ובלבד שהוא מוצר המיועד לעישון, להרחה, ללעיסה, למציצה או להכנסה לגוף בדרך אחרת, או שהוא אמצעי המיועד לשימוש עם מוצר כאמור.

(ב) השר רשאי, בצו, להחריג מוצר עישון מתחולת החוק.

ביצוע ותקנות

56. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו, לרבות תקנות בעניין אגרה בעד הגשת בקשה לרישיון או לרישום לפי חוק זה.

שמירת דינים

57. הסמכויות הקבועות לפי חוק זה אינן גורעות מסמכויות רשות המסים לפי כל דין.

דברי הסבר

סעיף 53 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המנהל ינהל מרשם של בעלי רישיונות ייצור וכי פרטים מסוימים מתוכו, יעמדו לעיון הציבור בדרך של שאילתה באתר האינטרנט של רשות המסים. בדומה למרשם המתנהל לפי פרק ג' המוצע, גם למרשם בעלי הרישיונות יש חשיבות במתן המידע לציבור, בפרט לאור החובות וההגבלות הקבועות לעניין התקשרות עם גורמים מפוקחים בלבד. אך בשונה מהמרשם שלפי פרק ג', אשר ההרשמה בו היא תנאי לעיסוק כיבואן או סיטונאי של מוצרי עישון, המרשם לפי סעיף 53 הוא דקלרטיבי בלבד, שכן בעבור יצרן, קבלת רישיון הייצור הוא התנאי לעצם העיסוק ואילו המרשם אך משקף זאת לציבור.

סעיף 54 לחוק המוצע

לצורך ביצועו של החוק המוצע, מוצע כי המנהל יהיה רשאי לאצול את סמכויותיו לפי חוק זה, למעט סמכותו לקביעת כללים.

סעיף 55 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את שר האוצר לקבוע בצו, באישור ועדת הכספים של הכנסת, מוצרים נוספים שתחול לגביהם ההגדרה "מוצר עישון" לעניין חוק זה, בהתאם לתנאים המפורטים בסעיף, וזאת כדי להותיר גמישות להחלת חוק זה על מוצרי עישון נוספים בהתאם להתפתחויות בשוק זה. לצד זאת, מוצע להסמיך את שר האוצר להחריג מוצר עישון מתחולת החוק.

סעיף 56 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות ליישומו, ובכלל זה תקנות הקובעות אגרה בעד הגשת בקשה לרישיון או לרישום לפי החוק המוצע.

סעיף 57 לחוק המוצע

למען הבהירות, מוצע לקבוע כי הסמכויות הקבועות לפי החוק המוצע אינן גורעות מסמכויות רשות המסים לפי כל דין, כגון הסמכויות לפי חוק מס קנייה, פקודת המכס וחוק מס ערך מוסף.

תיקון פקודת פקידי הממשלה (שינוי תארים) | 58. בפקודת פקידי הממשלה (שינוי תארים)[119], בתוספת, תחת הכותרת מנהל המכס והבלו, המילים "פקודת הטבק" – יימחקו.

תיקון חוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף) | 59. בחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התש"ט–1949[120], בסעיף 1(ב), פסקה (5) – תימחק.

תיקון חוק מס קנייה (טובין ושירותים) | 60. בחוק מס קנייה (טובין ושירותים), התשי"ב–1952[121] –

(1) בסעיף 1, בהגדרה "ייצור", אחרי "הרכבת חלקים" יבוא "ערבוב של שני חומרים לפחות או עיבוד בכל דרך אחרת";

(2) סעיף 11 – בטל;

(3) בסעיף 72ד, אחרי "102א" יבוא "103".

דברי הסבר

סעיפים 58 ו־59 לחוק המוצע

פקודת פקידי הממשלה (שינוי תארים) וחוק מסי מכס ובלו (שינוי התעריף), התש"ט–1949, כוללים הפניות לפקודת הטבק אשר יתייתרו לאור ביטולה של פקודת הטבק בחוק המוצע, ולכן מוצע למחוק הפניות אלה.

סעיף 60 לחוק המוצע

מוצע לתקן את ההגדרה "ייצור" המופיעה בסעיף 1 לחוק מס קנייה, ולהבהיר כי ערבוב של שני חומרים לפחות או עיבוד בכל דרך אחרת ייחשבו ל"ייצור".

מוצע גם לעדכן את סדר זקיפת התשלומים הקבוע בסעיף 11 לחוק מס קנייה. לפי הסעיף, אם חייב במס שילם סכום כלשהו על חשבון סכומים שונים שהוא חייב בהם מבלי לפרש לסילוק איזה מחובותיו נועד הסכום, התשלום ייזקף תחילה לחוב המס, לקנס ואז להפרשי הצמדה וריבית. עוד קובע סעיף 11 כי בכל סוג חוב ייזקף התשלום לפי סדר היווצרות החוב.

סדר זקיפת התשלומים הקבוע בסעיף 11 לחוק מס קנייה שונה מזה הקבוע בחוקי מס מרכזיים אחרים, כגון חוק מס ערך מוסף, פקודת מס הכנסה ופקודת המכס. לפי ההסדר בסעיף 11 האמור, הריבית וההצמדה מהוות סוג של חוב העומד בפני עצמו וניתן לייחס לו תשלומים. לעומת זאת, לפי ההסדר המעוגן בחוקים האמורים, חיובי ריבית והצמדה בתוך כל סוג חוב נפרעים בהתאם לחלקם היחסי בחוב כולו.

מנגנון זקיפת התשלומים הקבוע בחוק מס קנייה גורם לכך שעם התשלום על חשבון הקרן נפסק מרוץ צבירת הריבית והפרשי ההצמדה מפני שאין לפי החוק האמור חיוב בריבית והפרשי הצמדה על ריבית והפרשי הצמדה. מצב זה מביא לשחיקה של חוב ריבית והפרשי הצמדה במשך הזמן. חוסר ההלימה בין המנגנון בחוק מס קנייה לחוקי המס האחרים יקשה מאוד על אכיפת חובות המס בשל אי־תשלום מס הקנייה על מוצרי עישון.

מטעמים אלה, וכדי לקדם את האחידות של מנגנון זקיפת התשלומים בדיני המס, מוצע לתקן את חוק מס קנייה ולאמץ את מנגנון זקיפת התשלומים הקבוע בחוק מס ערך מוסף. בתוך כך, מוצע לבטל את סעיף 11 לחוק מס קנייה, שזו לשונו:

"זקיפת תשלום לחוב קודם

11. (א) שילם החייב במס סכום כלשהו על חשבון סכומים שונים שהוא חייב בהם על פי חוק זה או על פי חוק המסים (קנס פיגורים), התשמ"א–1981, ולא פירש לסילוק איזה מחובותיו האמורים נועד הסכום ששילם, ייזקף התשלום לסוגי החובות השונים לפי הסדר שלהלן, ואילו בכל סוג חוב ייזקף התשלום לפי סדר היווצרות החוב:

(1) מס;

(2) קנס לפי חוק זה, או קנס לפי חוק המסים (קנס פיגורים), התשמ"א–1981;

(3) הפרשי הצמדה וריבית לרבות מתואמים לפי סעיף 10א(א).

(ב) לעניין סעיף קטן (א), דין החזר מס שקוזז כנגד חוב לפי חוק זה או לפי חוק קיזוז מסים, התש"ם–1980, ודין סכום שנגבה על פי פקודת המסים (גבייה) או בדרך אחרת – כדין סכום ששולם."

בהמשך לביטול סעיף 11 האמור, מוצע לתקן את סעיף 72ד לחוק מס קנייה, אשר קובע רשימה של סעיפים מחוק מס ערך מוסף החלים, בשינויים המחויבים, לעניין חוק מס קנייה, ולהוסיף לרשימה את סעיף 103 לחוק מס ערך מוסף. שינוי זה יאפשר החלה של זקיפת התשלומים החלה לפי חוק מס ערך מוסף גם על חובות לפי חוק מס קנייה. יצוין כי סדר זקיפת התשלומים החל לפי חוק מס ערך מוסף משמעותו זקיפה של התשלומים לפי סוגי חובות הכוללים מס, כפל מס וקנס, ונוסף על כך קביעה כי בתוך כל סוג חוב התשלום ייזקף לפי סדר יצירת החובות ובאופן יחסי בין רכיבי החיוב הכוללים את קרן החוב, ריבית והצמדה.

[119] ע"ר 1940, תוס' 1, עמ' 40; ק"ת התשפ"ו, עמ' 2.

[120] ס"ח התש"ט, עמ' 154; התשמ"ה, עמ' 161.

[121] ס"ח התשי"ב, עמ' 344; התשע"ח, עמ' 277.

ביטול פקודת הטבק

61. פקודת הטבק[122] – בטלה.

תיקון חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב]

62. בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב–1982[123], בתוספת השלישית, בפרט (7), בטור ב', בפסקה (א), בפסקת משנה (5), במקום "פקודת הטבק [נוסח חדש]" יבוא "חוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026;".

תיקון חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון

63. בחוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג–1983[124] –

(1) בסעיף 1(ב), בהגדרה "מוצר עישון" –

(א) בהגדרה "חומר מילוי", בסופה יבוא "לרבות ערכות הכוללות רכיבים להכנת חומר מילוי;";

(ב) בהגדרה "מוצרי טבק", בסופה יבוא "לרבות עלי טבק ולרבות טבק שעבר תהליך ייצור, עיבוד או ערבוב עם חומר אחר;";

(ג) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) חומר או מוצר הכולל ניקוטין, על כל צורותיו, נגזרותיו ותחליפים תואמים שלו (Analogues), המיועד לעישון, להרחה, ללעיסה, למציצה או להכנסה לגוף בדרך אחרת ואינו מכיל טבק, לרבות תערובת, תרכובת או תמיסה של חומר כאמור;

(6) מוצר אחר שקבע שר הבריאות בצו לפי סעיף 14א(1);";

דברי הסבר

סעיף 61 לחוק המוצע

פקודת הטבק קבעה הטלת מס על טבק וכן הוראות שונות לעניין גידול טבק, ייצורו, ייבואו ומכירתו. הפקודה כוללת, בין השאר, הוראות שלא ניתן ליישמן או המנוסחות באופן שאינו תואם את צורכי השוק המתפתח של מוצרי העישון או את אופני האכיפה המקובלים כיום, ובהתאם מוצע לבטלה. יצוין כי הוראות פקודת הטבק שכן רלוונטיות ונחוצות גם כיום שולבו במסגרת החוק המוצע, בהתאמות הנדרשות.

סעיף 62 לחוק המוצע

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב–1982, מפנה לפקודת הטבק לעניין סמכויות היועץ המשפטי לממשלה. לנוכח ביטולה של פקודת הטבק, מוצע לתקן את החוק האמור כך שיפנה לחוק המוצע.

סעיף 63 לחוק המוצע

מוצע לתקן את חוק איסור פרסומת בכמה עניינים:

ראשית, מוצע לתקן הגדרות שונות בהתאמה להגדרות הקבועות בחוק המוצע. כך מוצע לתקן את ההגדרות "חומר מילוי" ו"טבק". עוד מוצע להרחיב את ההגדרה "מוצר עישון" כך שתכלול את כלל המוצרים לצריכה אישית המכילים ניקוטין מכל מקור שהוא, טבעי או סינתטי, על כל צורותיו, נגזרותיו ותחליפים תואמים שלו, המכונים בשפה המקצועית Analogues. שנית, ובשל ההבנה כי מדובר בשוק מתפתח ומתחדש, מוצע לקבוע כי שר הבריאות, באישור ועדת הבריאות, יהיה רשאי לקבוע כי מוצר מסוים הוא מוצר עישון לעניין חוק איסור פרסומת ובדרך זו להחיל עליו את הוראות החוק האמור. במקביל, מוצע להסמיך את שר הבריאות להחריג מוצר עישון מתחולת החוק.

נוסף על כך, מוצע לתקן את סעיף 7ג לחוק איסור פרסומת שעניינו תנאים לייצור ולשיווק של סיגריה אלקטרונית, מחסנית וחומר מילוי, ולקבוע בו חובת צבע אחיד לסיגריה אלקטרונית ומחסנית. נוסף, מוצע לקבוע חובת סימון נפח על גבי מוצר העישון ועל גבי אריזתו. בכל אלה יש כדי לסייע לאכיפת המס על ידי רשות המיסים.

[122] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 5, עמ' 100; ס"ח התשס"ז, עמ' 18.

[123] ס"ח התשמ"ב, עמ' 43; התשפ"ו, עמ' 16.

[124] ס"ח התשמ"ג, עמ' 38; התשפ"ד, עמ' 744.

(2) בסעיף 7ג, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) לא ייצר אדם, לא ישווק ולא יאחסן לשם שיווק סיגריה אלקטרונית ומחסנית אלא בצבע שחור;

(ה) לא ייצר אדם, לא ישווק ולא יאחסן לשם שיווק סיגריה אלקטרונית, אלא אם כן סומן נפח על גבי הסיגריה האלקטרונית, המחסנית, חומר המילוי ואריזתם.";

(3) אחרי סעיף 14 יבוא:

"הוספה או גריעה של מוצר עישון מתחולת החוק

14א. שר הבריאות רשאי, בצו, באישור ועדת הבריאות של הכנסת –

(1) לקבוע כי מוצר מסוים הוא מוצר עישון ובלבד שהוא מיועד לעישון, להרחה, ללעיסה, למציצה או להכנסה לגוף בדרך אחרת ושקביעתו כמוצר עישון היא בהתאם למטרתו של חוק זה;

(2) להחריג מוצר עישון מתחולת החוק.";

(4) בסעיף 15א, בסעיף קטן (א), המילים "ופקודת הטבק" – יימחקו.

תיקון חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים)

64. בחוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה–1985[125], בתוספת השנייה, במקום "סיגריות וטבק ומוצריו, שסיווגם בפרטים 24.01, 24.02 ו־24.03 לצו" יבוא "מוצרי עישון כהגדרתם בחוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026".

תיקון חוק העבירות המינהליות

65. בחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו–1985[126], בתוספת הראשונה, בטבלה, השורה הנוגעת לפקודת הטבק – תימחק.

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים

66. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000[127], בתוספת הראשונה, בפרט 21, בסופו יבוא:

"(31) החלטה של רשות לפי חוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026."

דברי הסבר

סעיף 64 לחוק המוצע

חוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה–1985, קובע בתוספת השנייה רשימה של מוצרים שלגביהם לא חל פטור ממס ערך מוסף באזור אילת. רשימה זו כוללת כיום מוצרי עישון מסוימים. כדי להתאים את התוספת השנייה לחוק המוצע, מוצע לתקנה ולהחליף את מוצרי העישון המנויים בה במוצרי עישון כהגדרתם בחוק פיקוח על מוצרי עישון לצורכי מס, התשפ"ו–2026. תיקון זה יבטל למעשה את הפטור הקיים ממס ערך מוסף באזור אילת על מוצרי עישון מסוימים שסיווגם שונה, כגון סיגריות אלקטרוניות.

סעיף 65 לחוק המוצע

התוספת הראשונה לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו–1985, כוללת התייחסות לפקודת הטבק. בשל ביטול פקודת הטבק במסגרת החוק המוצע, מוצע לתקן את החוק האמור ולמחוק את ההתייחסות לפקודת הטבק.

סעיף 66 לחוק המוצע

מוצע לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000, כך שיהיה ניתן לפנות לבית משפט זה בעתירה על החלטה של הרשות לפי החוק המוצע.

[125] ס"ח התשמ"ה, עמ' 204; התשע"ו, עמ' 620.

[126] ס"ח התשמ"ו, עמ' 31; התשפ"ה, עמ' 332.

[127] ס"ח התש"ס, עמ' 190.

תחילה ותחולה

67. (א) תחילתו של חוק זה ביום י"ט באלול התשפ"ו (1 בספטמבר 2026) (להלן – יום התחילה).

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), סעיף 15 יחול לעניין מוצרי עישון שיוצרו או נמכרו מיום התחילה ואילך.

תוספת ראשונה

(סעיף 16)

מוצר עישון המפורט להלן בטור א' יושם ויימכר בחפיסות או בכלי קיבול אחרים המכילים יחידות או משקל כמפורט לצידם בטור ב':

טור א' סוג מוצר העישון	טור ב' חפיסות או כלי קיבול
טבק הרחה	10 או 30 גרם
טבק מקטרת	50 גרם
טבק לנרגילה, טומבק וכן מוצרים צמחיים תחליפיים, לרבות Herbal	60 גרם
סיגריות	20 יחידות
יחידות טבק	20 יחידות
טבק לסיגריות	30, 40 או 50 גרם
חומר מילוי המצוי בתוך סיגריה אלקטרונית או במחסנית, וכן נפח מיכל שהוא חלק של סיגריה אלקטרונית שנועד להכיל חומר מילוי	עד 2 מ"ל
חומר מילוי שאינו מצוי בתוך סיגריה אלקטרונית או במחסנית	עד 10 מ"ל
שקיקי טבק או שקיקי ניקוטין	20 יחידות"

דברי הסבר

סעיף 67 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תחילתו של החוק המוצע תהיה ביום י"ט באלול התשפ"ו (1 בספטמבר 2026). עוד מוצע לקבוע כי ההגבלות על החזקה ומכירה של מוצרי עישון מבעל רישיון ייצור או ממי שרשום במרשם לפי פרק ג' המוצע, בלבד, תחול לעניין מוצרי עישון שיוצרו או שנמכרו מיום התחילה ואילך. באופן זה לא תימנע מכירתם של מוצרי עישון קיימים בשוק אשר יוצרו או נמכרו בטרם תחילתו של החוק המוצע, רק בשל כך שלא נרכשו מבעל רישיון או מגורם רשום.

וזו פקודת הטבק שמוצע לבטלה:

"פקודת הטבק [נוסח חדש]

פרשנות

הגדרות

1. בפקודה זו –

"**אמצעי הובלה**" – בעל חיים, כלי רכב, כלי שיט, כלי טיס או אמצעי הסעה אחר, שטבק מובל עליהם או בהם – ביבשה, בים או באוויר;

"**בית חרושת**" – כל מקום שהופכים בו טבק לא מיוצר לטבק מיוצר;

"**חנווני**" – כל המוכר טבק מיוצר, או מחזיקו או מחסינו לשם מכירה;

"**חנות**" – כל חצרים או מקום שמוכרים בהם טבק מיוצר, או מחזיקים בהם או מחסינים בהם טבק מיוצר לשם מכירה;

"**טבק**" – נטעי טבק ועלי טבק, לרבות טומבק וחיישה, טבק מיוצר ושאינו מיוצר, וכן זרעי טבק;

"**טבק מיוצר**" – טבק חתוך, טומבק חתוך, חיישה חתוכה, סיגריות, סיגרים, טבק הרחה, טבק לעיסה וכל טבק שהיה נתון לתהליך המכשירו לצריכה;

"**מגדל**" – בעל רשיון לנטוע טבק;

"**מנהל**" – מנהל המכס והבלו;

"**סוחר**" – כל הקונה לשם מסחר טבק לא מיוצר, וכל המחסין טבק לא מיוצר שלא בחצריהם של מגדלי אותו טבק או שלא בחצרים המושכרים להם;

"**פקיד הבלו**" – פקיד הפועל לפי הוראותיה של רשות הבלו;

"**רוכל**" – מוכר טבק המחזר עם סחורתו זו ממקום למקום;

"**רשות הבלו**" – הפקיד שמינתה הממשלה לפקח על הפעלתה של פקודה זו, לרבות מי שפועל מכוחו של אותו פקיד.

הטלת מס

בלו

2. (א) לא ישולם מעשר על טבק.

(ב) שיעורי הבלו על טבק יהיו כפי שהם נקבעים על פי חוק מסי מכס ובלו (שינוי תעריף), תש"ט–1949.

(ג) שר האוצר רשאי, בצו, לפטור מבלו טבק מיוצר שהוא מיועד לתצרוכת חיילים, שוטרים או פקידי בתי סוהר, ונמסר לצבא הגנה לישראל, או לחיל המשטרה כמשמעותו בפקודת המשטרה, או לשירות בתי סוהר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר, 1946, או למוסד שאושר על ידי שר האוצר כמוסד מיוחד להספקת מצרכים לחיילים, לשוטרים או לפקידי בתי סוהר, ולמשפחותיהם בלבד; טבק הפטור כאמור לא יימסר לידי אדם שאינו חייל או שוטר או פקיד בית סוהר, אלא אם שולם הבלו לפני המסירה.

גידול טבק

רשיון לגידול טבק

3. (א) הרוצה לנטוע טבק יגיש, לא יאוחר מיום 31 בינואר של שנת הנטיע לפקיד הבלו באזור שבו יינטע הטבק, בקשת רשיון לכך בטופס שנקבע ויפרש בה את גודל החלקה שתינטע; פקיד הבלו, באישורו של המנהל, יתן למבקש את הרשיון בטופס שנקבע.

(ב) מותר ליתן רשיון גם אם הוגשה הבקשה אחרי 31 בינואר, אם הוכח להנחת דעתו של המנהל, שהיתה סיבה סבירה לאיחור.

סמכות המנהל למנוע רשיון

4. רשאי המנהל שלא לאשר מתן רשיון כאמור מאחד הטעמים האלה:

(1) שר החקלאות אישר שהקרקע הנדונה אינה מתאימה לגידול טבק טוב ושויק;

(2) המבקש הורשע על עבירה לפי הוראות פקודה זו;

(3) המבקש איננו בעלה או חוכרה של הקרקע שבה הוא רוצה לנטוע טבק;

(4) המבקש לא יצא ולא מכר לסוחר או לבית חרושת רשוי בישראל טבק שגידל בתוך שתי השנים הרצופות שקדמו, בסמוך, להגשת בקשתו.

סמכות המנהל לסייג רישיון

5. רשאי המנהל להגביל ברשיון, בשעת נתינתו, את שטחה של כל חלקה שיטעו בה טבק וכן רשאי הוא, בהסכמת המנהל הכללי של משרד החקלאות, לקבוע ברשיון את סוגו של הטבק שעל המגדל לנטוע.

היתר לשדה

6. רשאי המנהל ליתן היתר לכל מגדל לגדל טבק בשדה נסיונות או במשתלה בכפוף להוראות שנקבעו.

שטח מינימלי

7. לא יגדל אדם טבק בחלקה ששטחה פחות משני דונמים.

הוראות מיוחדות לייצור חיישה

8. (א) לא יטע אדם טבק מהמין המכונה חיישה אלא בשטחים שהוגדרו בצו מאת הממשלה.

(ב) חיישה שנטעוה בשטח כאמור בסעיף קטן (א), או בחלק ממנו, רשאית הממשלה בצו, לפטור אותה מהוראות פקודה זו, כולן או מקצתן.

עונש על נטיעה של כדין

9. ניטע טבק בניגוד להוראות סעיפים 3–8, רשאי פקיד בלו לעקרו ויראו את הטבק כטבק מובחר כענינו בסעיף 58, ודינו של מי שנטע טבק כאמור – מאסר שלושה חדשים או קנס חמישים לירות.

המגדל יעקור ויבער את הגבעולים

10. לא יאוחר מן האחד בנובמבר של כל שנה יעקור ויבער המגדל, בדרך שיורנו פקיד הבלו, את כל גבעולי הטבק שעל הקרקע שנטע בה טבק.

טלטול הטבק בתחומי הישוב

11. (א) בשעות שבין זריחת החמה לשקיעתה רשאי המגדל להוביל, בלי היתר, טבק שגידל, או שגידלוהו למענו, ממקום גידולו לכל מקום אחר בתחום קרקעות הכפר שבו גדל הטבק.

(ב) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), לא יוביל המגדל טבק משום מקום בשום זמן, אלא אם קיבל תחילה היתר הובלה בטופס שנקבע.

רישום טבק ומתן תעודה

12. (א) המגדל יציג לפני רשות הבלו את כל הטבק שגידל, לשם רישומו ובדיקתו, וכן מאזניים ומשקלות מתאימים לשם שקילת הטבק.

(ב) פקיד הבלו ישקול את הטבק במעמד המגדל סמוך ככל האפשר לאסיפתו והמשקל שנמצא יירשם בפנקס שנקבע.

(ג) מיד לאחר שנרשם הטבק ימסור פקיד הבלו למגדל תעודת אישור בטופס שנקבע; המגדל יחתום על שוברה של התעודה לאות כי המשקל הרשום בו נכון; ומשנעשה כן יהא השובר ראיה מספקת על משקל הטבק הרשום בו.

טבק שנשמד

13. (א) אבד או נשמד הטבק של המגדל, כולו או מקצתו, לפני שנרשם, וכן אם נעקר או נעזב, כולו או מקצתו, מכל סיבה שהיא, בעודנו בגידולו – ולא נעשו הדברים על ידי פקיד הבלו הפועל על פי סעיף 9 – יודיע על כך המגדל מיד לרשות הבלו, והיא תפעל לעריכת הבדיקה והאימות כדרוש.

(ב) אם לאחר שנרשם הטבק ובעודנו ברשות המגדל נשמד כולו או מקצתו, בשריפה, בשטפון או באונס אחר – יודיע על כך המגדל מיד לרשות הבלו, והיא רשאית, על יסוד ראיה מניחה את הדעת בדבר ההישמדות למחוק את הטבק שנשמד ולתקן את תעודת האישור שניתנה למגדל.

בדיקת היבול הקודם ואחריות למלאי

14. (א) רשות הבלו רשאית בכל עת, וחייבת בכל שנה לפני אסיפת יבול הטבק החדש, לבדוק את כמות הטבק מן היבולים הקודמים שברשות המגדל ולהשוותה אל הרשימות שבפנקס.

(ב) נמצא חסר במלאי שנבדק, יהא המגדל חב לשלם על החסר כפל הבלו שנקבע לפי סעיף 2, אולם רשאי המנהל במקרים אלה לוותר על הבלו, כולו או מקצתו, אם אין החסר עולה על עשירית אחת, או אם הוא סבור שהחסר חל מחמת התייבשות או מחמת סיבות טבעיות אחרות.

(ג) נמצא עודף במלאי הטבק שנבדק והמגדל לא נתן עליו הסבר מניח את הדעת יהא חב לשלם על העודף כפל הבלו שנקבע בסעיף 2 והעודף שבמלאי יוחרם, זולת אם ניתן הסבר להנחת דעתו של המנהל.

(ד) אין האמור בסעיף קטן (ג) מונע מלהביא את המגדל למשפט לפי דיני העונשין.

אימתי רשאי המגדל להוציא טבק מרשותו

15. לאחר שניתנה למגדל תעודת אישור כאמור בסעיף 12, רשאי הוא להוביל את הטבק, כולו או מקצתו, לבית חרושת או למחסן מכס, או למכרו, לסוחר או ליצרן, ובלבד שיקויימו התנאים שבסעיפים 16 ו־17.

איסור הובלת טבק בלי היתר

16. (א) פרט לאמור בסעיף 6 ובסעיף 11 כל הרוצה להוביל טבק חייב לקבל תחילה היתר הובלה בטופס שנקבע.

(ב) רשות הבלו לא תתן היתר הובלה אלא אם אימתה תחילה את כמות הטבק שעומדים להובילו, ותרשום את הכמות בתעודת האישור שבידי המגדל.

(ג) הטבק שהובל כאמור יוצג במקום היעד לפני האדם שהורה עליו המנהל, ייבדק ויישקל.

(ד) נמצא חסר, ישלם בעל ההיתר על החסר כפל הבלו; אולם רשאי המנהל במקרים אלה לוותר על הבלו, כולו או מקצתו, אם הוא סבור שהחסר חל מחמת התייבשות או מחמת סיבות טבעיות אחרות.

(ה) היתר ההובלה יימסר במקום היעד לידי האדם שהורה עליו המנהל.

הגבלות בממכר

17. (א) המגדל לא ימכור טבק אלא לסוחר רשוי או ליצרן רשוי, ולא ימכור טבק לא מיוצר בכמות פחותה מעשרים קילו בבת אחת; הטבק הנמכר יישקל במעמד פקיד הבלו, שירשום בתעודת האישור של המגדל את הכמות שנמכרה ואושר בחתימה שכנגד בפנקסי הסוחר או היצרן שכמות הטבק המועברת נרשמה; אולם אם היה כלל יבולו של המגדל פחות מעשרים קילו, רשאי המנהל לתת לו היתר מיוחד למכירת היבול הזה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי המנהל, לשם הגברת יצוא הטבק, להורות לכל מגדל, סוחר ויצרן למכור טבק שיימצא ברשותו בין בכוח ובין בפועל, כולו או מקצתו, לכל אדם שיציין בהוראה, ובלבד שתובטח למוכר תמורה הוגנת.

(ג) המנהל רשאי לקבוע מחירים לטבק.

(ד) נשקל הטבק וניתן היתר הובלה מתאים, חייבים המגדל והסוחר להודיע למנהל, תוך שלושים יום מתום תקופת ההיתר על כל כמות טבק שלא הועברה לתעודתה.

סוחרי טבק

רשיון סוחר

18. לא יסחור אדם בטבק, אלא אם קיבל מהמנהל רשיון בטופס שנקבע ונתן ערובה כפי שנקבע; הרשיון יפקע באחד בינואר של כל שנה; אגרת הרשיון תהיה בשיעורים שנקבעו בתוספת.

אישור החצרים

19. החצרים שישמשו להחסנת הטבק יאושרו על ידי המנהל ויתוארו ברשיון; לא ייעשה כל שינוי בחצרים ולא יוחסנו בהם שום טובין, חוץ מטבק, בלי רשות המנהל.

פנקס מחסן

20. הסוחר ינהל פנקס מחסן בטופס שנקבע ובו יירשם הטבק הנכנס למחסן והיוצא ממנו.

פיקוח רשות הבלו על המחסן

21. (א) מחסנו של סוחר יינעל בשני מנעולים; מפתח המנעול האחד יהיה בידי הסוחר ומפתח המנעול האחר בידי רשות הבלו, ותהיה לה זכות כניסה למחסן בכל שעה לשם בדיקתו ואימותו של המצוי בו.

(ב) אין להכניס למחסן או להוציא ממנו דבר אלא במעמד רשות הבלו.

(ג) שר האוצר, או מי שהוסמך על ידיו לענין זה, רשאים להורות על נעילת מחסן שלא בדרך שנקבעה בסעיף קטן (א), וכן רשאים הם להתיר הכנסתם של דברים למחסן, או הוצאתם ממנו, שלא במעמד רשות הבלו.

תעודה על טבק שנמכר או שהועבר

22. (א) שר האוצר, או מי שהוסמך על ידיו לענין זה, רשאים להורות, כי סוחר המוכר טבק לייצור או ליצוא או המעביר טבק למטרות האמורות, ימסור לקונה או ליצרן תעודת היתר הובלה על כך, בטופס שיורה עליו המנהל.

(ב) לא ניתנה הוראה כאמור בסעיף קטן (א), תמסור רשות הבלו לקונה או ליצרן תעודת היתר הובלה כאמור, בטופס שנקבע.

השמדת טבק בידי סוחר

23. (א) סוחר לא ישמיד טבק אלא בהשגחת רשות הבלו.

(ב) נשמד הטבק, כולו או מקצתו, במחסנו של הסוחר בשריפה או בשטפון או באונס אחר, יודיע על כך הסוחר מיד לרשות הבלו, והיא רשאית, על יסוד ראיה מניחה את הדעת בדבר ההישמדות, למחוק את הטבק שנשמד ולרשום בפנקס המחסן את הרישום הדרוש.

רשות הבלו תבקר במחסן

24. (א) רשות הבלו רשאית לבקר במחסנו של סוחר כל אימת שייראה לה ותבדוק את הטבק שבמלאי ותשווהו אל הרשום בפנקסים שינהל הסוחר.

(ב) נמצא חסר, יידרש הסוחר מיד לשלם כפל מס הבלו על חסר זה; אולם רשאי המנהל, לפי שיקול דעתו, לוותר על הבלו, כולו או מקצתו, אם הוא סבור שהחסר בא מחמת התייבשות או מחמת סיבות טבעיות אחרות.

(ג) נמצא יתר, יידרש הסוחר מיד לשלם על היתר כפל הבלו, זולת אם נתן עליו הסבר מניח את הדעת.

פיקוח על טבק מיובא

אין יבוא אלא במקומות שנקבעו

25. (א) לא ייובא טבק אלא בנמלים שנקבעו או במקומות כניסה שנקבעו.

(ב) לא ייבא אדם טבק דרך גבולות היבשה, אלא אם קיבל מאת המנהל היתר ליבוא זה.

כלי שיט שאין להוביל בהם טבק

26. לא יביאו טבק לתחום מימי חופין, ולא יובילוהו לאורך החוף, בכלי שיט פחותים משישים טונות רשומות, פרט לאמור להלן.

טבק מיוצר ייובא בכלי קיבול

27. (א) לא ייובא טבק מיוצר, פרט לאמור בסעיף קטן (ג), אלא בכלי קיבול שמשקלם אינו פחות מעשרים קילו כל אחד ושהודיעו עליהם כהלכה במצהר האניה; אולם רשאי המנהל ליתן, בטופס שנקבע, היתר לייבא משגורי טבק בדרך אחרת.

(ב) לפני שמסלקים ממחסן המכס כל כלי קיבול שיש בו טבק מיוצר, יש לחבקו בחבק המציין כי שולם עליו מכס, זולת אם רשות הבלו התירה במיוחד במקרה מסויים פטור מתנאי זה.

(ג) טבק מיוצר המיובא בדואר, ייובא לפי התנאים שייקבעו לכך.

הוצאת טבק לא מיוצר ממחסן המכס

28. טבק לא מיוצר שיובא לישראל, לא יסולק ממחסן המכס בנמל הכניסה או במקום הכניסה אלא על מנת לשוב ולייצאו, בין במישרין ובין במעבר דרך ישראל, או על מנת להובילו לבית חרושת רשוי או למחסנו של סוחר רשוי.

בתי חרושת לטבק

אין ייצור אלא ברשיון ובחצרים שאושרו

29. (א) לא ייצר אדם טבק, אלא אם קיבל רשיון בטופס שנקבע ונתן ערובה בדרך שקבע המנהל למילוי התחייבויותיו כראוי; החצרים שישמשו לבית החרושת טעונים אישור המנהל.

(ב) רשיון יפקע באחד בינואר של כל שנה.

(ג) בבתי חרושת שנועדו לייצור טומבק בלבד, ישמש טופס מיוחד של רשיון.

(ד) האגרה שתשולם בעד רשיון תהיה בשיעורים שנקבעו בתוספת.

איסור הכניסה לבית חרושת רשוי

30. (א) בלי היתר מאת פקיד הבלו לא ייכנס אדם, חוץ מבעלי בית חרושת ומעובדיו ומרשות הבלו, לבית חרושת רשוי, ולא תהא לו אפשרות של כניסה אליו, ולא יביאו לבית חרושת רשוי, לא יחסינו בו, שום טובין חוץ מטבק, ולא יתנהל בו שום עסק חוץ מייצור טבק.

(ב) המנהל רשאי לפטור מקיום הוראות סעיף קטן (א), כולן או מקצתן, ובתנאים שיורה.

מתן מקום לעבודת רשות הבלו

31. בעל בית חרושת רשוי יספק לרשות הבלו בתוך בית החרושת את הדרוש במידה סבירה לעבודה משרדית של רשות הבלו.

טבק המוכנס לבתי חרושת טעון מסמכים

32. לא יכניסו לבית החרושת משגור טבק, אלא אם יש עמו המסמכים של רשות הבלו הנוגעים לו.

מלאי הטבק בבית החרושת

33. (א) כמותו של טבק לא מיוצר שמותר להחזיקה בבית החרושת בכל עת שהיא לא תעלה על אספקת שלושה חדשים, כשהיא מחושבת לפי הממוצע של הכמויות שיוצרו בבית החרושת בשלושת החדשים שעברו.

(ב) היה ברשותו של היצרן טבק למעלה מן השיעור האמור, יופרד העודף ויישמר במחסן הפקדה שיאשרנו המנהל; המחסן יינעל בשני מנעולים, מפתח המנעול האחד יהיה בידי היצרן ומפתח המנעול האחר בידי רשות הבלו, שתהא לה בכל שעה אפשרות של כניסה אל המחסן לשם בדיקת המצוי בו ואימותו.

(ג) שר האוצר או מי שהוסמך על ידיו לענין זה רשאים להורות שמחסן הפקדה יינעל שלא בדרך שנקבעה בסעיף קטן (ב).

חובה לערוך מיפרט המלאי

34. מלאי הטבק, מיוצר ושאינו מיוצר, המצוי בבית החרושת או במחסן ההפקדה של היצרן ישקל במעמד רשות הבלו, כל אימת שהמנהל יראה לנכון לעשות כך, ויערך מיפרט.

דין יתר וחסר במלאי

35. (א) היתה הכמות המצויה עולה על הכמות הראויה להיות לפי יתרת החשבון, יירשם העודף בפנקסי היצרן, והוא יידרש מיד לשלם כפל הבלו על עודף זה, אם לא נתן עליו הסבר מניח את הדעת.

(ב) היתה הכמות המצויה פחותה מן הכמות הראויה, יראו את החסר כטבק שסולק במרמה ללא תשלום בלו ואפשר יהיה לדרוש מן היצרן, נוסף על כל עונש שניתן להטילו, תשלום כפל הבלו על הכמות החסרה, אלא שהמנהל רשאי, לפי שיקול דעתו, לוותר ויתור מלא או חלקי, על תשלום הבלו, אם הוא סבור שהחסר, או חלק הימנו, חל מחמת התייבשות או מחמת סיבות טבעיות אחרות.

(ג) נתגלה החסר בבית חרושת שייצור חיישה אינו נעשה בו בנפרד מייצורם של מיני טבק אחרים, טענתו של היצרן כי חלק מן החסר הוא חיישה, לא תהא גורעת מחבותו לשלם כפל הבלו על כל החסר לפי שלושים אגורות הק"ג.

תנאים לסילוק טבק מיוצר מבית חרושת

36. (א) לא יסולק מבית חרושת טבק מיוצר אלא לפי ההוראות הכלולות להלן, בסעיף זה, זולת אם הטבק מסולק לשם ייצואו מישראל לאלתר.

(ב) הטבק יושם בכלי קיבול מסוג שנקבע.

(ג) לכל כלי קיבול תודבק תווית ועליה יודפס שם היצרן; כלי הקיבול ייחבקו או יסומנו כפי שנקבע.

(ד) כמות הטבק המיוצר שתסולק מבית החרושת בבת אחת לא תהיה פחותה מחמישה ק"ג.

חובה לנהל פנקס לפי דרישת המנהל

37. היצרן ירשום בפנקס, בצורה שנקבעה, את הפרטים שידרוש המנהל; הפנקס יישמר בבית החרושת ולרשות הבלו תהיה בכל עת אפשרות של גישה אליו; היצרן לא יבטל ולא ימחק שום חלק מהפנקס ולא ישנה שום פרט הרשום בו אלא לשם תיקון טעות ולאחר שקיבל את הסכמת רשות הבלו.

תנאים להשמדת טבק בבית חרושת

38. (א) לא יושמד טבק בבית חרושת אלא בהשגחת רשות הבלו.

(ב) טבק מיובא ששולם עליו מכס והושמד בידי יצרן שכל עיסוקו הוא בייצור טבק או סיגריות או סיגרים מטבק כזה, מותר להחזיר 90% מסכום המכס, ששולם על עורקי הטבק הזה שנמרטו בבית החרושת, וכן על שיירים, או על פסולת אחרת, שהם גדולים מכדי לעבור דרך נפה שגודל חוריה אינו עולה על גדלם של נקבים בני 144 באינטש מרובע, אולם אם היה הטבק שהושמד מכיל טחב למעלה מעשרים אחוזים, יופחת שיעור המכס המוחזר באופן יחסי לפי אחוז הטחב העולה על עשרה אחוזים.

(ג) כל כלי קיבול היוצא מבית חרושת והמכיל טבק חתוך במפוזר או טבק מיוצר בכל צורה זולת סיגריות, סיגרים, טבק הרחה, טבק לעיסה וטומבק, מותר לשים בו נייר סיגריות עד חמישה עשר ניירות לכל עשרה גראמים של טבק.

יש ליתן חבקים בתשלום

39. (א) ישלם יצרן בלו, יינתנו לו חבקים כדי הסכום ששילם.

(ב) הוחזרו לבית החרושת כלי קיבול של טבק כשחבקיהם עליהם, יכולה רשות הבלו להתיר את החזרת הבלו הנקוב בחבקים בניכוי עשרה אחוזים.

כלי קיבול שנמצא חסר

40. נמצא בחנות כלי קיבול של טבק מיוצר כשהוא חסר למעלה מחמישה אחוזים, יוחזר לבית החרושת שממנו יצא ושם ישובו וימלאוהו ויחבקוהו בחבק על חשבון היצרן.

רכיבים אסורים בהכנת טבק

41. בהכנת טבק לצריכה לא ישתמש היצרן בשום רכיב חוץ ממים, אלא אם קיבל רשות לכך מאת המנהל, ולא יחזיק ברשותו שום חומר או דבר ששימש, או שעשוי לשמש, תחליף לטבק או להגדלת משקלו של הטבק.

תנאים לסילוק טבק לא מיוצר מבית חרושת

42. לא יסלקו טבק לא מיוצר מבית חרושת אלא לבית חרושת אחר או למחסן מכס, ובכל מקרה חייב היצרן לקבל תחילה היתר הובלה מאת רשות הבלו.

רישוי בתי חרושת בערובה

43. המנהל רשאי ליתן, בתנאים שנקבעו, רשיון לייצור טבק בערובה לשם יצוא בלבד; יובא טבק לא מיוצר מותר להכניסו לבית חרושת בערובה כאמור, ללא תשלום מכס.

יצוא

רשיון יצוא

44. לא ייצא אדם טבק, אלא אם קיבל מהמנהל רשיון יצוא בטופס שנקבע.

חובת ערובה

45. לפני סילוק הטבק מבית החרושת יתן היצואן ערובה, כפי שידרוש המנהל, כי הטבק ייוצא.

סדרי הייצוא

46. (א) היצואן יציג לפני פקיד מכס בנמל היצוא או במקום היצוא את הטבק יחד עם הרשיון ופקיד המכס יסמן את הרשיון; המנהל רשאי לדרוש מהיצואן להראות, תוך מועד שנקבע, תעודת אישור שהטבק הגיע והונחת כשורה, ואם לא הראה היצואן את תעודת האישור ישלם כפל הבלו על הטבק שייצא.

(ב) לא ייוצא טבק בכלי שיט שהוא פחות מששים טונות רשומות או בכלי קיבול שמשקלו פחות מעשרים ק"ג, אלא ברשות בכתב מאת המנהל, ובכפוף להוראות סעיף 45 וסעיף זה.

ייצוא בדואר

47. מותר לייצא טבק מיוצר בדרך הדואר בתנאים שנקבעו.

מכירת טבק מיוצר

רשיון חנווני

48. (א) לא ימכור אדם טבק מיוצר ולא יחזיקנו לשם מכירה, אלא לפי רשיון בטופס שנקבע.

(ב) הרשיון יקנה לבעליו רשות למכור טבק מיוצר בחצרים המפורטים ברשיון או להחזיק בהם טבק למכירה.

(ג) חצרים נפרדים שמוכרים בהם טבק או שמחזיקים בהם טבק לשם מכירה, טעונים רשיון כל אחד לחוד.

(ד) מותר לסרב ליתן רשיון בלי לפרש נימוקים.

(ה) בעד כל רשיון תשולם אגרה בשיעורים שנקבעו בתוספת.

(ו) אין רשיון ניתן להעברה אלא באישור המנהל, הרשיון יהא מוצג במקום נראה לעין שבחצרים הנקובים בו.

(ז) הרשיון יפקע באחד בינואר של כל שנה.

חנווני יחזיק טבק בכלים

49. (א) לא יחזיק אדם ברשותו טבק מיוצר ולא ימכרנו, אלא בכלי קיבול חבוק בצורה שנקבעה.

(ב) לא יפתח אדם ולא יפרוץ, כלי קיבול של טבק מיוצר החבוק בחבק, כדי למכור מתוכו טבק, סיגריות או טבק הרחה במפוזה.

רוכלות בטבק

50. (א) לא ירכול אדם בטבק לא מיוצר.

(ב) לא ירכול אדם בטבק מיוצר אלא לפי רשיון בטופס שנקבע.

(ג) בעד רשיון רוכלים תשולם אגרה בשיעור שנקבע בתוספת.

(ד) בעל רשיון רוכלים יציג את רשיונו לפני פקיד בלו או שוטר לפי דרישתם.

מכירת טבק ללא רשיון

50א. על אף האמור בסעיפים 48 ו־50, רשאי שר האוצר לפטור, דרך כלל או לסוגים, ובתנאים שיראה לקבוע, מקבלת רשיון למכירת טבק או להחזקתו או לרוכלות בו.

דין טבק שניזק

טבק שניזק במשגור

51. היה פקיד המכס והבלו סבור, כי משגור פלוני של טבק מיובא ניזק עד שלא יצליח עוד לייצור או לצריכה יודיע על כך למנהל ולא יתן לנשגר רשות לסלק את המשגור מתחום בית המכס.

טבק שניזק במחסן

52. היתה רשות הבלו סבורה, כי טבק המצוי במחסן או בבית חרושת לא יצלח לייצור או לצריכה, תודיע על כך למנהל ולא תתן לבעל הטבק רשות לסלקו מהמחסן או להשתמש בו לייצור, הכל לפי הענין.

ערר על החלטת המנהל

53. חלק בעל הטבק על דעתו של פקיד הבלו, יורה המנהל, בכל אחד מן המקרים האמורים בסעיפים 51 ו־52, על חקירת מצב הטבק על ידי ועדה בהרכב שנקבע.

ביצוע החלטת הועדה

54. הודיעה הועדה, כי הטבק או חלק הימנו לא יצלח לייצור או לצריכה, רשאי המנהל –

(1) בנסיבות האמורות בסעיף 51 – להורות לנשגר שיחזיר את המשגור לנמל מוצאו או למקום מוצאו, ואם לא החזירו תוך חודש ימים, או תוך ארכה שקבע המנהל, רשאי המנהל להורות על השמדת המשגור;

(2) בנסיבות האמורות בסעיף 52 – להורות על השמדת הטבק, ומשהורה כן יישרף הטבק במעמד רשות הבלו.

נייר סיגריות

הגבלות לגבי נייר סיגריות

55. (א) לא יהפוך אדם נייר שקוף או כל נייר אחר לנייר סיגריות ולא ישתמש בהם לעישון טבק.

(ב) לא ייבא אדם לישראל נייר סיגריות, אלא אם קיבל מאת המנהל רשיון יבוא בדרך שנקבעה.

(ג) נייר סיגריות המיובא בניגוד לסעיף זה – יוחרם.

סמכות בקורת וחיפוש

בקורת וחיפוש על ידי פקידי בלו ושוטרים

56. (א) כל פקיד בלו וכל שוטר רשאי בכל עת, בלא כתב הרשאה –

(1) להיכנס לבית חרושת, לחנות או למחסן רשויים ולחפש בהם;

(2) להיכנס ולחפש בכל חצרים, לרבות בית חרושת, חנות או מחסן רשויים, אם יש לו יסוד מספיק לחשוד שבהם מחסינים, מייצרים, מוכרים או מחזיקים למכירה טבק;

(3) לבדוק את חצריו ומטעניו של מגדל ולבחון את משקלו של הטבק;

(4) לבדוק את דוכנו, צרורותיו או מרכולתו של רוכל רשוי, או של כל אדם החשוד על רוכלות בטבק, ולחפש בהם;

(5) לדרוש את הצגתם של מסמכים הנוגעים לייבואו, לקנייתו, להובלתו, לייצורו או למכירתו של טבק;

(6) לבדוק כל רשיון או היתר שניתנו לפי פקודה זו;

(7) לבדוק כל כלי הובלה או כל מטען המובל על ידי בהמה או אדם ויש חשד שמצוי בהם טבק מוברח, ולחפש בהם;

(8) לחפש אצל כל אדם החשוד בנשיאת טבק מוברח.

(ב) אין להשתמש בזכות הכניסה והחיפוש לפי סעיף קטן (א) במקום המשמש למגורים בלבד, אלא אם ניתן צו חיפוש מאת בית משפט מוסמך.

(ג) לא ייערך חיפוש אצל אשה, אלא בידי אשה.

עבירות ועונשין

הגדרת טבק מוברח

57. טבק מוברח, לענין פקודה זו, הוא –

(1) טבק לא מיוצר, למעט כשהוא מוחסן בחצריו של מגדל או של סוחר רשוי או של יצרן רשוי, לפי הוראות פקודה זו, או שהוא במעבר ויש עמו היתר ההובלה שנקבע;

(2) טבק מיוצר שאינו ארוז בכלי קיבול וחבוק בחבק בדרך שנקבעה, למעט טבק מיוצר הנמצא בבית חרושת בטרם הוצא לראשונה;

(3) טבק, מיוצר ושאינו מיוצר, שהובא לתחומם של מימי חופין, או שהובל לאורך החוף, בכלי שיט פחותים משישים טונות רשומות;

(4) טבק, מיוצר ושאינו מיוצר, שהובא לא אל נמל כניסה או אל מקום כניסה שנקבעו, או שהובא דרך גבול יבשתי, שלא בהיתר יבוא;

(5) טבק מיוצר שנמסר בניגוד לסעיף 2(ג).

דין טבק מוברח

58. (א) טבק מוברח יוחרם.

(ב) מי שנמצא ברשותו טבק מוברח, דינו – קנס חמש עשרה לירות לכל ק״ג או חלק מק״ג או פי שלושה מסכום הבלו המשתלם עליו, הכל לפי הסכום הגדול יותר, ואם אותו אדם כבר הורשע פעם על אותה עבירה – קנס כאמור או מאסר ששה חדשים או שני הענשים כאחד.

דין אמצעי הובלה של טבק מוברח

59. (א) פקיד מכס וכל שוטר רשאי לתפוס כל אמצעי הובלה ששימש ליבוא של טבק מוברח, לסילוקו או להובלתו, ובלבד שלא יתפוס אמצעי הובלה שמשקלו הרשום עולה על 250 טונות, אך רשאי הוא לעצור אמצעי הובלה כאמור על פי הוראה מאת המנהל.

(ב) אמצעי הובלה שנתפס כאמור, רשאי בית המשפט לצוות על החרמתו.

(ג) אמצעי הובלה שמשקלו הרשום עולה על 250 טונות ונעצר כאמור, דין בעליו – קנס עשרת אלפים לירות, ועם תשלום הקנס, או מתן ערבות לתשלומו, יוחזר לבעליו.

(ד) היה אמצעי ההובלה שנתפס לפי סעיף קטן (א) בעל חיים, רשאי המנהל להורות על מכירתו במחיר שיקבע.

(ה) אמצעי הובלה שנתפס לפי סעיף זה ותוך שלושה חדשים מיום תפיסתו לא הוגשה לבית המשפט תביעה פלילית ולא תביעה להחרמתו, או שהוגשה תביעה כזו, אך בית המשפט לא ציווה על החרמת אמצעי ההובלה – יוחזר לבעליו, ואם נמכר – תשולם לו התמורה.

חובת הראיה בטבק מוברח

60. הוגש אישום בענין טבק שנתפס כטבק מוברח ונתעוררה מחלוקת בשאלה אם החסנתו, ייצורו, הובלתו, ייבואו או החזקתו של הטבק היו כדין – על הנאשם הראיה.

דין המוחרם

61. כל שהוחרם לפי פקודה זו ייעשה בו כפי שיורה המנהל.

עבירות ועונשין

62. (א) עשה אדם אחד המעשים המנויים להלן, דינו – מאסר שנתיים או קנס אלף לירות או שני הענשים כאחד; ואלה הם:

(1) לענין ייבואו של טבק לא מיוצר, העברתו, מכירתו או הובלתו – מסר במזיד או מתוך רשלנות הודעה כוזבת בהצהרה, בשטר מכר, בהצהרה על המקור, ברישום או בתעודת מסירה, או שגרם במזיד או מתוך רשלנות למסירת הודעה כוזבת כאמור באחד המקרים האמורים;

(2) עשה, הוציא או מכר תוויות הנחזות כחבקים שנקבעו, או שהן חיקויים לחבקים שנקבעו, או השתמש בחבקים משומשים, או החזיקם;

(3) מכר טבק מיוצר שלא בכלי קיבול או שאינו חבוק בחבק מן הסוג שנקבע;

(4) ייצור טבק בלא רשיון לבית חרושת;

(5) איננו בעל רשיון לבית חרושת ונמצא מחזיק מכונות לחיתוך טבק או מכשירים אחרים המשמשים או המסוגלים לשמש בייצור טבק;

(6) סחר בטבק ללא רשיון סוחרים;

(7) נמצא מחזיק נייר סיגריות שהוצא בישראל או שיובא לישראל, שלא כדין;

(8) מסחר טבק מיוצר בניגוד להוראות סעיף 2(ג) או קיבלו כאמור.

(ב) במקרה האמור בסעיף קטן (א)(5) יחרים בית המשפט את המכונות או את המכשירים.

(ג) עשה אדם אחד המעשים המנויים להלן, דינו – מאסר שלושה חדשים או קנס חמישים לירות, או שני הענשים כאחד; ואלה הם:

(1) לא הציג, במזיד או ברשלנות, תעודה שיש חובה להציגה לפי פקודה זו;

(2) היה סוחר רשוי או יצרן רשוי ולא ניהל את הפנקסים שנקבעו או לא הגיש את הדוח״ת שנקבעו;

(3) היה מגדל או יצרן ולא מסר בלי שיהוי לפקיד הבלו היתר הובלה שפקע;

(4) שתל טבק בלא שקיבל רשיון לכך, או ששתלו שלא באזור המפורט ברשיון, או ששתלו בחלקה ששטחה פחות משני דונמים.

גביית כפל

63. כפל מס הבלו שנקבע כעונש בפקודה זו יהא נגבה כקנס בפלילים.

חובת הראיה בטבק חסר ויתר

64. אם בהליך לפי פקודה זו, בענין טבק שנמצא בו חסר או יתר, נתעוררה מחלוקת בדבר דיוק המשקלות – על הנאשם הראיה.

סמכות לכפר עבירה בכסף

65. (א) כל עבירה על הוראות פקודה זו, שנעברה או שיש חשד סביר שנעברה, רשאים המנהל, וכל פקיד אחר שהסמיכתו הממשלה לענין זה, לכפר עליה בסכום כסף שקבע המנהל או הפקיד האמור.

(ב) כל כלי שיט, אמצעי הובלה, טבק, מכונה או מכשירים, שבהם נעשתה העבירה שנתכפרה כאמור, רשאי המנהל או הפקיד המוסמך להחרימם.

ערעור

66. (א) הערעור על פסק דין של בית משפט שלום או של בית משפט מחוזי יהיה לפי סדרי הדין בדבר ערעורים במשפטים פליליים.

(ב) היתה ההחלטה שמערערים עליה מתייחסת לתשלום בלו או קנס, יפקיד המערער בבית המשפט את הסכום שיש לשלם לפי ההחלטה; אלא שאם היה הסכום שיש לשלם כאמור עולה על חמש מאות לירות, רשאי בית המשפט שלערעור להרשות את הגשת הערעור בהפקדת סכום קטן הימנו.

החרמת רשיון

67. בעל רשיון לייצר טבק או לסחור בו, וכן חנווני, שהורשעו, רשאי בית המשפט להורות על החרמת הרשיון שניתן להם.

פרס

68. הממשלה רשאית לצוות על תשלום פרס כראות עיניה בעד תפיסת טבק לפי פקודה זו למי שתפס את הטבק או למי שמסר ידיעות שהביאו להרשעת העבריין.

שונות

חובה למסור היתר הובלה

69. כל היתר הובלה יימסר לפקיד הבלו במועד המפורש בהיתר.

שינוי האגרה

70. הממשלה רשאית לשנות, בצו, את אגרות הרשיונות שנקבעו בתוספת.

דמי חכירה בעד אדמת מדינה

71. המגדל טבק באדמת המדינה ישלם, במקום מעשר החכירה, דמי חכירה שתקבע הממשלה בצו, ובלבד שלא יעלו על שוויה של עשירית אחת מיבולה המאומד של אותה קרקע.

העברת סמכויות

72. המנהל רשאי להעביר לאחר את סמכויותיו לפי פקודה זו, כולן או מקצתן, אם דרך כלל ואם לענין מסויים או לאזור מסויים.

תקנות

73. הממשלה רשאית להתקין תקנות בכל ענין מן הענינים האלה:

(1) צבעם של חבקים, מדגמם, שווים הנקוב ואופן הדבקתם;

(2) הדרך לבקשת רשיונות לפי פקודה זו, נתינתם, טפסיהם ותנאיהם;

(3) טפסי הודעות, הצהרות, היתרים, הצהרות בדבר המקור, רישומים ותעודות מסירה שיש להשתמש בהם לפי הפקודה;

(4) חובת ניהול ספרים, צורתם, הפרטים שיש לרשום בהם והאופן שבו ינהלו אותם, בין בדרך כלל, בין לסוג פלוני של סוחרים או בעלי בתי חרושת ובין לסוחר או לבעל בית חרושת פלונים;

(5) מידתם, צורתם ותיאורם של חפיסות וכלי קיבול של טבק שיוצר בישראל או שיובא לישראל, ומשקל הטבק שבהם;

(6) בקורתם ושקילתם של יבולי המגדלים;

(7) הפיקוח על מטעי נסיונות ומשתלות והובלת שתילים משם אל המגדלים;

(8) הסדרתם של מחסני סוחרים, בתי חרושת וחנויות, והפיקוח עליהם, ושכר שעות נוספות שבעלי רשיונות לייצור טבק חייבים לשלם בעד נוכחותם של פקידי הבלו בבתי החרושת;

(9) הרכבה והליכי עבודתה של כל ועדה המתמנית לפי סעיף 53;

(10) הפעלתן של כל הוראות אחרות שבפקודה זו".

פרק י"ג: ייעול וקידום התחרות במשק הדלק

השם **69.** פרק זה יהיה "חוק משק הדלק (דמי תשתית וסמכויות כניסה למקרקעין), התשפ"ו–2026".

סעיפי החוק **70.** ואלה סעיפי חוק משק הדלק (דמי תשתית וסמכויות כניסה למקרקעין), התשפ"ו–2026:

"פרק א': מטרה והגדרות

מטרת החוק **1.** חוק זה מטרתו –

(1) לקבוע מנגנון לגביית דמי תשתית ממפעילי תשתית במשק הדלק, באמצעות חברה מתפעלת, ולחלוקה ביניהם של הכספים שהתקבלו, לשם החזר עלויות להקמה, לפיתוח ולתחזוקה של תשתיות דלק ולהבטחת זמינותן, והכול במטרה להבטיח אספקה סדירה של שירותי תשתית במשק הדלק, בשגרה ובחירום, ולקדם את התחרות במתן שירותים כאמור;

דברי הסבר

סעיפים 69 ו־70 בפרק י"ג להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 69) יקים את החוק החדש שייווצר – חוק משק הדלק (דמי תשתית וסמכויות כניסה למקרקעין), התשפ"ו–2026 (להלן – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 70) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

פרק א' לחוק המוצע: מטרה והגדרות

כללי משק הדלק בישראל מצוי בשנים האחרונות בתהליך שינוי מבני, בין השאר, בעקבות החלטת הממשלה מס' 1231, שהתקבלה ביום ג' באדר ב' התשפ"ב (6 במרץ 2022), אשר קבעה את פינוי מפרץ חיפה ואת בית הזיקוק שבו. החלטה זו מביאה למעבר הדרגתי ממשק המבוסס על זיקוק מקומי למשק המבוסס על ייבוא תזקיקים ופיתוח תשתיות ייעודיות. שינוי זה מחייב התאמות מוסדיות ורגולטוריות, כדי לאפשר פיתוח תשתיות, שמירה על רציפות האספקה וחיזוק התחרות במשק.

במסגרת תהליך זה מקודמות השקעות נרחבות בהקמת מיתקני פריקה, טעינה ואחסון של דלק. עם זאת, מבנה השוק הקיים יוצר קושי בפיתוח תשתיות חדשות, שכן מיתקנים חדשים, שהקמתם כרוכה בהשקעות הון גבוהות, נדרשים להתחרות במיתקנים ותיקים שהחזירו את השקעתם ופועלים בעלויות נמוכות יותר. מצב זה מקשה על הקמת תשתיות חדשות וכניסה של מפעילי תשתית חדשים, מצמצם תמריצים לשדרוג מיתקנים קיימים, ופוגע ביכולת לפתח תחרות בין תשתיות.

המסגרת התעריפית הקיימת במשק הדלק, הנשענת על פיקוח מחירים לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996, אינה נותנת מענה מספק לצורכי הפיתוח החדשים, בין השאר בשל קושי בהכרה מוקדמת בהשקעות הון ובשל העדר מנגנון לחלוקת עלויות קבועות ועלויות הון באופן שווה על כלל מפעילי התשתיות. כתוצאה מכך, קיים קושי לקדם השקעות בהיקף הנדרש בהתאם למדיניות הממשלה במשק הדלק.

במסגרת הצעת חוק זו, מוצע לקבוע מנגנון תעריפי של דמי תשתית, בדומה להסדרים הקיימים במשקי תשתית אחרים, ובייחוד במשקי האנרגיה השונים, כגון משק החשמל ומשק הגז טבעי, אשר יאפשר החזר עלויות הון ועלויות קבועות של מיתקני תשתית, תוך הותרת התחרות במקטעי ההפעלה והשירות. מנגנון זה נועד לאפשר הקמה ושדרוג של מיתקני תשתית חיוניים, לשפר את היתירות והעמידות של משק הדלק, ולבסס פעילות על פי עלות שולית נמוכה.

נוסף על כך, מוצע כי תחולת המתווה תיקבע על ידי שר האנרגיה והתשתיות ושר האוצר (להלן – השרים), במסגרת רשימת מיתקנים במשק בדלק, אשר תשמש כלי תכנוני לפיתוח התשתיות בהתאם למדיניות הממשלה ולתחזיות ביקוש והיצע ארוכות טווח. לצד זאת, מוצע להסדיר סמכויות פיקוח ודיווח, שיאפשרו יישום אפקטיבי של ההסדרים החדשים.

כמו כן, החקיקה המוצעת מהווה חקיקה משלימה להסדרים הקיימים במשק הדלק ונועדה לתת מענה לאתגרים הצפויים בשנים הקרובות, ובכלל זה שינוי אופן האספקה, פיתוח תשתיות ייבוא, והבטחת רציפות אספקה ויכולת תפקוד בשעת חירום.

סעיף 1 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי מטרות החוק המוצע יהיו להבטיח אספקה סדירה ורציפה של שירותי תשתית דלק לאזרחי ישראל, בשגרה ובחירום, ולקדם את התחרות במתן שירותי תשתית במשק הדלק.

לשם השגת המטרות האמורות מוצעים שני מנגנונים מרכזיים: האחד, קביעת מנגנון לגביית דמי תשתית ממפעילי תשתית במשק הדלק, ובכלל זה קביעת תעריף דמי תשתית; השני, קביעת הסדרי כניסה למקרקעין של בעל מיתקן תת־קרקעי, לצורך סיוע בהקמה, בהפעלה ובתחזוקה של תשתיות דלק.

(2) לקבוע הסדרי כניסה למקרקעין שיסייעו להקמה, להפעלה ולתחזוקה של תשתיות דלק לשם הבטחת אספקה סדירה של דלק.

הגדרות

2. בחוק זה –

"גורם מפעיל" – כהגדרתו בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז–2017[128];

"גפ"מ" – גז פחמימני מעובה כהגדרתו בחוק הגז הפחמימני המעובה;

"דלק" – גפ"מ, נפט ותזקיקים;

"דמי תשתית" – תשלום עיתי בעד הקמה, פיתוח, תחזוקה וזמינות של מיתקני תשתית;

"החברה המתפעלת" – החברה שנבחרה לפי סעיף 9;

דברי הסבר

הסדרת תעריפי דמי התשתית, נועדה לאפשר הקמה ושדרוג של מיתקני תשתית לפריקה, טעינה ואחסון של תזקיקים, גפ"מ ונפט, תוך שמירה על התחרות במקטעי ההפעלה והשירות. זאת, באמצעות יצירת משק דלק הפועל על בסיס תעריפים, כך שדמי התשתית ישמשו מקור מימון להקמת תשתיות חדשות. הפיכת המשק למשק תעריפי, תוך הקמת התשתיות החדשות כאמור, תביא לכך שהתחרות בין מפעילי התשתית תהיה במסגרת העלות השולית במתן השירות, שבה יש לכל מפעיל אפשרות להתייעל כך שמתן השירות צפוי להתבצע במיתקני תשתית שבהם העלות למשק היא הנמוכה ביותר, ובמקביל יגדלו היתירות והגיבוי, לשם שמירה על רציפות תפקודית בשגרה ובחירום.

המנגנון החדש נועד להבטיח תנאי תחרות שווים בין מיתקני תשתית חדשים לבין מיתקני תשתית ותיקים אשר עלויות ההון שלהם פחתו במידה ניכרת. בכך, יימנע מצב שבו מיתקני תשתית ותיקים קובעים את רף המחירים בשוק שאינם משקפים בהכרח את העלויות הכלכליות במתן השירות, וכמו כן המנגנון החדש יבטיח שהשוק יתנהל על בסיס התייעלות במסגרת העלויות השוליות ותחרות. הגברת התחרות כאמור צפויה להביא להפחתת עלויות הלוגיסטיקה והאחסון במשק הדלק, עלויות המתגלגלות ישירות אל הצרכנים ואל עלויות התחבורה והתעשייה בישראל.

יישום ההסדר המוצע צפוי לתרום לייעול משק הדלק, לשיפור רציפות האספקה ולחיזוק התחרות, ובכך להביא להפחתת עלויות האנרגיה, ובכלל זה להוזלת מחירי הדלקים ולחיזוק הצמיחה הכלכלית.

כצעדים משלימים להשגת המטרה האמורה, מוצע להקים מועצה עצמאית אשר תהיה מוסמכת לקבוע את תעריפי דמי התשתית, וכן לתת לשרים סמכות לפרסם רשימה של מיתקני תשתית שעליהם יחול התעריף.

נוסף על כך, מוצע להסדיר את הכניסה למקרקעין של בעל מיתקן תת־קרקעי, לצורך הקמה וטיפול בתשתיות באופן יעיל, בדומה להסדרים הקיימים במשקי תשתית אחרים, כגון בחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב–2002 (להלן – חוק משק הגז הטבעי), ובחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז–2017 (להלן – חוק תשתיות להולכה).

קביעת מטרות החוק המוצע נועדה להכווין את שיקול הדעת בהפעלת הסמכויות הנתונות מכוחו, ובכך להבטיח כי הסמכויות יופעלו לשם קידום המטרות שנקבעו.

סעיף 2 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע את ההגדרות הרלוונטיות להוראות החוק המוצע, ובין השאר את ההגדרות האלה:

להגדרה "דמי תשתית" – מוצע להגדירם כתשלום עיתי שמפעילי התשתית יידרשו לשלם בעד הקמה, פיתוח, תחזוקה וזמינות של מיתקני תשתית. כלומר, תשלום עיתי בעד כל שימוש במיתקן תשתית של מפעילי התשתית. דמי התשתית מהווים שיעור ממחיר השימוש במיתקן התשתית, המשקף את עלויות ההון והעלויות הקבועות של מיתקן התשתית במקטע רלוונטי במשק הדלק.

להגדרות "החברה המתפעלת", "המועצה", "השרים", "מפעיל תשתית" ו"המנהל" – הגדרות אלה נועדו להבהיר את זהות הגורמים הפועלים מכוח החוק ואת חלוקת הסמכויות ביניהם. בהתאם לכך, השרים, המועצה לקביעת דמי תשתית דלק (להלן – המועצה) ומנהל מינהל הדלק והגז במשרד האנרגיה והתשתיות (להלן – המנהל), מוסמכים לקבוע הסדרים שונים לפי החוק המוצע, ובכלל זה הסדרים הנוגעים לתעריף ולהכללת מיתקני תשתית כחלק מההסדר המוצע.

במסגרת חלוקת התפקידים בהצעת חוק זו, מוצע כי השרים יקבעו הסדרים המשקפים מדיניות, ואילו המועצה תוסמך לקבוע הסדרים מקצועיים הנוגעים בעיקר לקביעת התעריף והכללים הנלווים לו.

[128] ס"ח התשע"ז, עמ' 480.

"חוק הגז הפחמימני המעובה" – חוק הגז הפחמימני המעובה, התשפ"א–2020[129];

"חוק הנפט" – חוק הנפט, התשי"ב–1952[130];

"חוק העונשין" – חוק העונשין, התשל"ז–1977[131];

"המועצה" – המועצה לקביעת דמי תשתית במשק הדלק שמונתה לפי פרק ד';

"מיתקן תשתית" – מיתקן למתן שירות תשתית דלק, הכלול ברשימת המיתקנים;

"המנהל" – מנהל מינהל הדלק והגז במשרד האנרגיה והתשתיות;

"מפעיל תשתית" – מי שמפעיל מיתקן תשתית ונותן באמצעותו שירות תשתית דלק;

"מפקח" – מי שהוסמך לפי סעיף 38;

"נמל" – כהגדרתו בפקודת הנמלים [נוסח חדש], התשל"א–1971[132], לרבות מיקשר ימי;

"נפט" – כהגדרתו בחוק הנפט, למעט גז טבעי ולרבות שארית אטמוספרית; לעניין זה, "שארית אטמוספרית" – החומר שנשאר מנפט לאחר תהליך הזיקוק הראשוני;

"עלויות הון" – עלויות ההשקעה במיתקן תשתית לרבות עלויות הקמה, תחזוקה ושדרוג;

דברי הסבר

כמו כן, החברה המתפעלת תהיה מופקדת על ביצוע הפעולות הטכניות לשם יישום גביית התעריף, במסגרת גביית דמי התשתית ממפעילי התשתית, ומפעילי התשתית יוגדרו כמי שמפעילים מיתקן תשתית ונותנים באמצעותו שירות תשתית דלק. בהתאם לכך, תוטל חובה על מפעילי התשתית לשלם דמי תשתית לחברה המתפעלת, וכן הם יהיו זכאים לתשלום בעד עלויות מוכרות.

להגדרות "גפ"מ", "דלק", "נפט" ו"תזקיקים" – מוצע לקבוע כי המוצרים שיהוו "דלק" לפי החוק המוצע יהיו גפ"מ, נפט ותזקיקים, ועל מפעילי תשתיות דלק אלה יחולו הוראות החוק המוצע.

יובהר כי אף על פי שגפ"מ ומרבית התזקיקים הם מוצרי נפט המשמשים לבעירה, משתמשים בתשתיות שונות בעבור כל סוג. לפיכך נדרשת הבחנה בין סוגי הדלק השונים כאמור, במסגרת ההגדרות בחוק המוצע, וזאת לשם יישום מדויק של ההסדרים השונים על סוג דלק, וכן לצורך הבחנה בין סוגי מוצרים לשם קביעת תעריפים נפרדים לכל אחד מהמשקים השונים שמרכיבים את משק הדלק. הבחנה זו באה לידי ביטוי בהגדרות "שירות תשתית תזקיקים", "שירות תשתית נפט" ו"שירות תשתית גפ"מ" אשר מגדירות את סוגי שירותי התשתית הניתנים בכל אחד מסוגי הפעילות במשק הדלק, וביחד מוגדרות "שירות תשתית במשק הדלק".

נוסף על כך, במסגרת ההגדרות לשירותי תשתית כאמור, מוצע לקבוע הבחנות בין סוגי הפעילויות המתבצעות באמצעות המיתקנים השונים, כגון אחסון, ניפוק, פריקה וטעינה.

להגדרה "נמל" – מוצע לקבוע כי המונח "נמל" יהיה כהגדרתו בפקודת הנמלים, לרבות מיקשר ימי. לעניין זה מיקשר ימי הוא מקום עגינה בקצה הימי של צינורות דלק תת־ימיים, המשמשים לפריקה וטעינה של מוצרי דלק שלא באמצעות עגינה בנמל אלא על ידי חיבור ספינת המשא לצינור בלב ים.

להגדרה "עלויות הון", "עלויות קבועות", "עלויות מוכרות" ו"תשלום בעד עלויות מוכרות" – מוצע לקבוע הגדרות אלה לצורך הבהרת סוגי העלויות במסגרת התעריף ולהבחין

[129] ס"ח התשפ"א, עמ' 146.
[130] ס"ח התשי"ב, עמ' 322.
[131] ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
[132] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 20, עמ' 443.

ביניהן, בהתאם להיגיון הכלכלי העומד בבסיס ההסדרה הקבועה בחוק. בשל כך מוצע להגדיר עלויות הון כעלויות השקעה במיתקן תשתית, לרבות עלויות הקמה, תחזוקה ושדרוג. כמו כן, מוצע להגדיר עלויות קבועות כעלויות שאינן תלויות בהיקף של שירות תשתית הדלק, למעט עלויות הון. נוסף על כך מוצע להגדיר עלויות מוכרות כעלויות ההון, העלויות הקבועות ועלויות נוספות של מפעיל התשתית שבהן הכירה המועצה. בהתאם לכך מוצע להגדיר את התשלום בעד עלויות מוכרות כתשלום תקופתי שתשלם החברה המתפעלת למפעילי התשתית בהתאם לעלויות המוכרות שקבעה המוצעה כאמור.

יצוין כי בשונה מתעריף רגיל, שבמסגרתו מוכרות כלל העלויות ומוחזרות במסגרת התעריף, דמי תשתית הם תעריף ייחודי, המיושם במשק עם כמה שחקנים (בניגוד למשק הולכת הגז לדוגמה, שנתג"ז מונופול). במבנה זה, הכרה רק באותן עלויות הנדרשות לצורך הבטחת זמינות השירות, תוך הותרת שאר העלויות לתחרות, תביא ליעילות מרבית.

להגדרה "מיתקן תשתית" – מוצע להגדיר "מיתקן תשתית" כמיתקן למתן שירות תשתית דלק אשר כלול ברשימת המיתקנים שייקבעו בצו על ידי השרים. במסגרת רשימת

"עלויות מוכרות", לגבי מפעיל תשתית – עלויות ההון, העלויות הקבועות ועלויות נוספות של מפעיל התשתית, שהוכרו בידי המועצה לפי סעיף 4(ב)(1);

"עלויות קבועות" – עלויות שאינן תלויות בהיקף של שירות תשתית הדלק, למעט עלויות הון;

"רשימת המיתקנים" – רשימת מיתקנים למתן שירותי תשתית דלק שנקבעה לפי סעיף 25;

"שירות תשתית גפ"מ" – אחסון של גפ"מ בעבור אחר או בכמות העולה על 3,000 טונות, ניפוק גפ"מ ממיתקן האחסון, פריקה וטעינה של גפ"מ בנמל לרבות הזרמה של גפ"מ ההכרחית לצורך פריקתו במיתקן אחסון הסמוך לנמל, וכן הזרמה או שאיבה של גפ"מ אם נקבע כך לפי סעיף 64;

"שירות תשתית דלק" – שירות תשתית גפ"מ, שירות תשתית נפט ושירות תשתית תזקיקים;

"שירות תשתית נפט" – אחסון של נפט בעבור אחר או בכמות העולה על 100,000 טונות, ניפוק נפט ממיתקן האחסון, פריקה וטעינה של נפט בנמל לרבות כל פעילות הכרחית לשם פריקה וטעינה כאמור, וכן הזרמה או שאיבה של נפט אם נקבע כך לפי סעיף 64;

"שירות תשתית תזקיקים" – אחסון של תזקיקים בעבור אחר או בכמות העולה על 50,000 קילוליטר, ניפוק תזקיקים ממיתקן האחסון, פריקה וטעינה של תזקיקים בנמל לרבות כל פעילות הכרחית לשם פריקה וטעינה כאמור, וכן הזרמה או שאיבה של תזקיקים אם נקבע כך לפי סעיף 64;

"השר" – שר האנרגיה והתשתיות;

"השרים" – השר ושר האוצר;

"תזקיקים" – מוצרים המיוצרים מנפט, למעט גפ"מ, וכן מוצרים שאינם מיוצרים מנפט שהם בעלי תכונות דומות למוצרים המיוצרים מנפט והמיועדים לשמש כחומר מקור להפקת אנרגיה;

דברי הסבר

"תעריפים" – תעריפי דמי התשתית שקבעה המועצה לפי סעיף 4;

"תשלום בעד עלויות מוכרות" – תשלום עיתי המשולם למפעיל תשתית בידי החברה המתפעלת, בעד העלויות המוכרות שלו, לפי סעיף 13.

פרק ב': דמי תשתית

חובת תשלום דמי תשתית

3. (א) מפעיל תשתית ישלם לחברה המתפעלת דמי תשתית בהתאם לתעריף החל לגביו, שנקבע לפי סעיף 4, ולהיקף השירות שנתן באמצעות מיתקן התשתית; תשלום דמי התשתית יהיה אחת לחודש או בתדירות גבוהה יותר שקבעה המועצה לפי סעיף 5(א).

(ב) חובת תשלום דמי התשתית לפי סעיף זה תחול על מפעיל תשתית ממועד תחילת הפעלתו של מיתקן התשתית שבאמצעותו הוא נותן את שירות התשתית וכל עוד המיתקן פעיל; לעניין זה, יראו את תחילת ההפעלה של המיתקן במועד כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) לעניין מיתקן תשתית שהוקם, לרבות הוקם מחדש, במועד כניסתה לתוקף של רשימת המיתקנים הראשונה שנקבעה לפי סעיף 25 ואילך (בסעיף קטן זה – מיתקן תשתית חדש) – המועד שלהלן, לפי העניין:

דברי הסבר

המיתקנים האמורה, ייכללו מיתקנים פועלים וגם מיתקנים עתידיים. עם זאת, מועד התחולה של החוק לגביהם יהיה ממועד הפעלתם כקבוע בסעיף 3 לחוק המוצע.

נוסף על כך, כדי לשמור על אחידות מונחים עם הדין הקיים ולצמצם כפילויות, מוצע להפנות בהגדרות לחקיקה קיימת, ובכלל זה לחוק הגז הפחמימני המעובה, התשפ"א–2020 (להלן – חוק הגז הפחמימני המעובה), לפקודת הנמלים ולחוק תשתיות להולכה.

פרק ב' לחוק המוצע: דמי תשתית

סעיף 3 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי תוטל חובת תשלום דמי תשתית על מפעילי התשתית. מוצע להחיל את חובת התשלום האמורה על מפעיל תשתית לצורך ייעול הגבייה תוך צמצום מספר הגורמים החייבים בתשלום. ההנחה הכלכלית העומדת בבסיס קביעה זו היא שמכיוון שהתשלום מוחל באופן שווה על כלל מפעילי התשתית, הם יוכלו להשית את עלויות דמי התשתית על הצרכנים.

כמו כן, דמי התשתית ייקבעו בהתאם להיקף השימוש של מפעיל התשתית בתשתית, כלומר דמי התשתית ייקחו בחשבון כל יחידת מידה של שירות שניתן. יובהר כי בקביעת יחידת המידה האמורה יובאו בחשבון פרמטרים כדוגמת כמות ומשך זמן השירות, או פרמטרים רלוונטיים אחרים בהתאם לסוג השירות. מכאן שקביעת תעריף דמי התשתית חלה בהלימה לשימוש בשירות המבוקש, וזאת לשם שיקוף עלות מתן השירות הספציפי ועלות יחידתית ביחס לעלותו המשקית.

עוד מוצע לקבוע כי גביית דמי התשתית תתבצע באמצעות החברה המתפעלת, כדי למנוע העברת מידע בין מתחרים ויצירת חיץ ביניהם, באמצעות ניהול מערכת התשלומים בידי צד שלישי.

כמו כן, מוצע לקבוע כי תשלום דמי התשתית יהיה, לכל הפחות, אחת לחודש, כדי לאפשר תשלום תדיר של העלויות המוכרות למפעילי התשתית ולמנוע פגיעה בתזרים המזומנים, שכן הם נדרשים לשלם עלויות הון ועלויות קבועות באופן חודשי.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי חובת תשלום דמי תשתית, וכן קבלת התשלומים המוכרים הנלווים אליהם, תחול על מפעיל תשתית רק ממועד הפעלת מיתקן התשתית שבאמצעותו הוא נותן את שירות התשתית וכל עוד המיתקן פעיל. זאת בדומה למשקי תשתית אחרים, שבהם רק לאחר שהמיתקן פעיל ונותן שירות, ניתן באמצעות היקף פעילותו לשלם

(א) לעניין מיתקן תשתית חדש שבאמצעותו ניתן שירות תשתית גפ"מ – מועד קבלת היתר להפעלת המיתקן לפי סעיף 9 לחוק הגז הפחמימני המועבה;

(ב) לעניין מיתקן תשתית חדש שבאמצעותו ניתן שירות תשתית נפט או שירות תשתית תזקיקים – המועד שבו נתן המנהל אישור למפעיל התשתית כי המיתקן החל לפעול;

(2) לעניין מיתקן תשתית שהוקם לפני המועד האמור ברישה של פסקה (1) (בסעיף קטן זה – מיתקן תשתית קיים) – המועד שלהלן, לפי העניין:

(א) לעניין מיתקן תשתית קיים שבאמצעותו ניתן שירות תשתית גפ"מ או שירות תשתית תזקיקים – המועד שבו החל לפעול, באותו סוג שירות תשתית דלק, מיתקן תשתית חדש כאמור בפסקה (1);

(ב) לעניין מיתקן תשתית קיים שבאמצעותו ניתן שירות תשתית נפט – המועד שיקבעו השרים, בצו, אם מצאו כי הדבר דרוש לשם השגת מטרותיו של חוק זה.

קביעת תעריפים לדמי תשתית

4. (א) המועצה תקבע בכללים את תעריפי דמי התשתית לכל אחד משירותי תשתית הדלק, ורשאית היא לקבוע, לגבי כל שירות תשתית דלק, תעריפים שונים לכל אחת מהפעולות הכלולות באותו שירות.

דברי הסבר

את דמי התשתית, וכן קיימת תועלת בתשלום עלויותיו המוכרות בהיותו נותן שירות.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי מועד ההפעלה של מיתקן תשתית ייקבע בידי הגורם הרלוונטי לכל סוג שירות. כך, לעניין מיתקן תשתית שבאמצעותו ניתן שירות תשתית גפ"מ, המועד יהיה על פי מועד קבלת היתר להפעלת המיתקן לפי סעיף 9 לחוק הגז הפחמימני המעובה, ולעניין מיתקן שבאמצעותו ניתן שירות תשתית נפט או תזקיקים – יהיה מהמועד שבו נתן מנהל הדלק והגז אישור למפעיל התשתית כי המיתקן החל לפעול.

כמו כן, לשם יצירת תקופת מעבר עד לכניסת חובת תשלום דמי התשתית לתוקף, ובין השאר לצורך התארגנות כלל הגורמים במשק שאליהם מתייחס ההסדר, מוצע לקבוע כי חובת התשלום תחול על מיתקן קיים רק לאחר שייכנסו לתוקף דמי התשתית, בסוג השירות שהוא מעניק. כמו כן, מאחר שלא צפוי כי יוקמו תשתיות נפט חדשות בעתיד הקרוב, מוצע לקבוע כי לעניין נפט, מועד תחילת חובת התשלום כאמור ייקבע על ידי השרים אם מצאו כי הדבר דרוש לשם השגת מטרות החוק המוצע.

סעיף 4 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע להסמיך את המועצה לקבוע את תעריפי דמי התשתית, וזאת בדומה להסדרים הנהוגים במשקי תשתית אחרים, כגון בחוק המים, התשי"ט–1959, ובחוק משק החשמל, התשנ"ו–1996 (להלן – חוק משק החשמל). המועצה תפעל כגוף מקצועי ועצמאי, באופן שנועד להבטיח קביעת תעריפים על בסיס עמדה מקצועית בלבד.

עוד מוצע לקבוע תעריפים נפרדים לסוגי שירותי תשתית שונים, תוך הבחנה בין תזקיקים, גפ"מ ונפט, ובעבור כל אחת מהפעולות הכלולות באותו סוג שירות, ובכלל זה פריקה וטעינה בנמל וכל פעילות הכרחית לשם כך, לרבות הזרמה של גפ"מ המתחייבת לצורך פריקה במיתקן אחסון בסמוך לנמל, וכן אחסון וניפוק ממיתקן האחסון.

קביעת תעריפים תוך הבחנה בין סוגי השירות האמורים נועדה למנוע סבסוד צולב בין משקי תשתית דלק שונים, ובכך לשפר את היעילות הכלכלית, מאחר שכל משק יישא בעלויותיו והמחיר ישקף נכון יותר את התועלות המשקיות של כל משק.

(ב) המועצה תקבע את תעריפי דמי התשתית, על בסיס כל אלה:

(1) עלויות הון ועלויות קבועות, הנדרשות לצורך מתן שירותי תשתית דלק באמצעות מיתקני התשתית, של כל אחד ממפעילי התשתית החייב בתשלום דמי תשתית לפי סעיף 3, כפי שהוכרו בידי המועצה; בתהליך ההכרה לפי פסקה זו רשאית המועצה לשקול שיקולי התייעלות, ורשאית היא להכיר בעלויות נוספות של מפעילי התשתית האמורים הנדרשות לצורך מתן השירותים על ידם, אם סברה כי הדבר מוצדק משיקולי יעילות כלכלית;

(2) עלות השירות שנותנת החברה המתפעלת בהתאם להוראות לפי חוק זה;

(3) סכום נוסף שרשאית המועצה לקבוע בכללים לפי סעיף 5(א), שייועד לתשלום הפרש בין סך כל דמי התשתית ששולמו לחברה המתפעלת לפי סעיף 3, לבין סך כל התשלומים בעד העלויות המוכרות שעליה לשלם לפי סעיף 13, אם יהיה הפרש כאמור (להלן – כרית הביטחון);

(4) תחזית להיקף הכולל של שירותי תשתית הדלק שיינתנו, באמצעות מיתקני התשתית, בידי כלל מפעילי התשתית החייבים בתשלום דמי התשתית לפי סעיף 3.

דברי הסבר

נוסף על כך, מוצע להסמיך את המועצה לקבוע סוגי משנה לאותן פעולות הכלולות בסוגי שירותי התשתית השונים, ובהתאם לקבוע תעריפים נפרדים לכל סוג פעילות הכלול בכל אחד מסוגי השירותים (להלן – מקטע), וזאת לשם קביעת תעריף המשקף באופן מדויק יותר את עלות מתן השירות, באמצעות צמצום היקף הסבסוד הצולב בין מקטעים.

כמו כן, יובהר כי קביעת התעריפים ועדכונם ייעשו בכללים שתקבע המועצה ואשר יפורסמו ברשומות.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע ארבעה עקרונות שעל בסיסם תקבע המועצה את תעריף דמי התשתית.

העיקרון הראשון הוא בהתחשב בעלויות הון ועלויות קבועות הנדרשות לצורך מתן שירותי תשתית דלק באמצעות מיתקני התשתית, וזאת לנוכח עקרון העלות. עיקרון זה נועד לאפשר החזר השקעות במיתקני תשתית, תוך הותרת העלויות המשתנות למנגנון תחרותי בין מפעילי התשתית.

כמו כן מוצע לקבוע, בנוגע לעיקרון האמור, כי עלויות ההון והעלויות הקבועות שיוכרו על ידי המועצה יהיו לפי עלות סבירה, בנסיבות העניין, ולא בהכרח לפי העלות בפועל, וזאת לאחר בחינת הנתונים שיוצגו על ידי מפעיל התשתית. במסגרת בחינה זו המועצה תהיה רשאית לבחון, בין השאר, עלויות של שירותים דומים בישראל או בעולם וכן כל מידע נוסף שיסייע בקביעת העלות הסבירה, וזאת תוך התחשבות במתן תמריצי התייעלות לבעלי התשתית. עוד יובהר כי במסגרת ההכרה בעלויות, המועצה תהיה רשאית שלא להכיר בעלויות מסוימות, וזאת לשם מניעת העמסת עלויות מיותרות על התעריף בידי מפעילי התשתית. בשל כך, מפעילי התשתית יביאו בחשבון, כחלק מקבלת ההחלטות בעניין ביצוע השקעת הון, גם את ההחזר של העלות שהם נדרשים לו ולא רק את הוזלת העלות השולית. בהתאם לכך, מוצע כי המועצה תהיה רשאית שלא להכיר בכל עלות הון והעלות הקבועה, שהיא קבעה שנדרשות לצורך התשתית, אלא רק בחלקן.

כך למשל, ובדומה להסדרים הנהוגים במשקים אחרים, אם יהיה מקור נוסף למימון התשתיות מגורם אחר, בין מתקציב המדינה ובין ממקור אחר, הוא יובא בחשבון בעת קביעת התעריף, באופן שיוביל להפחתתו.

כללים ותקנות לעניין דמי תשתית

5. (א) המועצה רשאית לקבוע בכללים הוראות בנוגע לתעריפים ולדמי התשתית, בעניינים כמפורט להלן:

(1) אופן תשלום דמי התשתית ומועד תשלומם לפי סעיף 3, ורשאית המועצה לקבוע כי דמי התשתית ישולמו בתדירות גבוהה יותר מהאמור באותו סעיף;

(2) הוראות בדבר הפרשי הצמדה, ריבית ודמי פיגורים שישולמו בשל פיגור בתשלום דמי התשתית, לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961[133];

(3) אופן קביעת התעריפים;

(4) תהליך ההכרה בעלויות כאמור בסעיף 4(ב)(1);

דברי הסבר

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי בתהליך ההכרה כאמור המועצה תהיה רשאית לשקול שיקולים שעניינם קידום היעילות בהקמה ובפעילות של מיתקני התשתית או היעילות המשקית, ובכלל זה לייצר תמריצים חיוביים ושליליים (לדוגמה מנגנון "פרס–קנס") כדי לתמרץ מפעילי תשתית לפעול בצורה יעילה, בין לקיצור משך זמן ההקמה או עלותו או בהפעלת התשתית.

כמו כן, מוצע לקבוע כי המועצה תהיה רשאית להכיר בעלויות נוספות של מפעילי התשתית אם המועצה תמצא שהדבר יביא לשיפור היעילות המשקית, כמו הכרה בדמי רשות הספנות והנמלים המשולמים בחלק מהנמלים.

עוד יצוין כי התעריף ייקבע ברמה אחידה לכל סוג שירות, כך שמפעילי תשתית שונים יחויבו בתעריף זהה בעבור אותו סוג שירות שניתן ובהיקף שימוש זהה, בלא תלות בזהות מפעיל התשתית או במיקום הגאוגרפי.

העיקרון השני הוא כי תעריף דמי התשתית יכלול גם את עלות השירות שנותנת החברה המתפעלת. בהתאם לחוק המוצע, החברה המתפעלת תיבחר בהליך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב–1992 (להלן – חוק חובת המכרזים), והעלות שתובא בחשבון לצורך חישוב התעריף תהיה העלות למתן השירות שתוצע בידי החברה בהליך המכרז. כפי שיוסבר בהמשך, השירותים שנותנת החברה המתפעלת הם שירותי גבייה של דמי התשתית ותשלום העלויות המוכרות. מכאן שהתשלום לחברה המתפעלת במסגרת התעריף מהווה עמלה על מתן שירותי תפעול אלה.

העיקרון השלישי הוא כי במסגרת עלות השירות שניתן על ידי החברה המתפעלת יצטבר סכום כסף שיהווה מעין "כרית ביטחון" בעבור אותה חברה. כרית הביטחון האמורה נועדה לסייע לחברה במצב שבו החברה המתפעלת תידרש לשלם למפעילי התשתית סכום כסף אשר גבוה ממה ששולם לה בפועל במסגרת גביית דמי התשתית. זאת מאחר שתעריף דמי התשתית מבוסס על תחשיב משוער של כמות השירותים החודשית (עקרון תחזית הביקושים), ואילו התשלום החודשי שעל החברה המתפעלת לשלם למפעיל התשתית בעד העלויות המוכרות, נקבע מראש. כלומר ככל שהביקושים בפועל יפחתו מהתחזית שעל בסיסה חושב תעריף דמי התשתית ליחידה, ייווצר פער תזרימי שלילי לחברה המתפעלת. לפיכך, כרית הביטחון נועדה לכסות על הפער התזרימי האמור.

לעניין זה, יודגש כי כרית הביטחון אינה נכללת בחישוב השוטף של התעריף, אלא היא תילקח בחשבון רק בתחילת ההסדר לצורך צבירתה, או במקרים שבהם נעשה שימוש בכרית הביטחון ויש צורך במילוייה מחדש.

העיקרון הרביעי הוא כי בקביעת תעריף דמי התשתית תילקח בחשבון תחזית הביקושים לאותם שירותים, במטרה שכל מפעיל תשתית ישלם את חלקו היחסי מסך העלויות המשקיות. עיקרון זה מתיישב עם הסדרים דומים במשקי תשתית אחרים, כמו במשק החשמל ומשק הגז הטבעי, שבהם סך העלויות המוכרות מחולק בתחזית הביקושים לאותה שנה, לצורך קביעת התעריף.

סעיף 5 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע להסמיך את המועצה לקבוע בכללים אשר יפורסמו ברשומות, הוראות בנוגע לתעריפים ולדמי תשתית, בעניינים המפורטים להלן:

(1) אופן תשלום דמי התשתית ומועד תשלומם, לרבות תדירות התשלום אשר משפיעה על תזרים המזומנים של מפעילי התשתית, ובלבד שתדירות התשלום לא תפחת מאחת לחודש;

(2) הוראות בדבר הפרשי הצמדה, ריבית ודמי פיגורים, וכן רשאית לקבוע מנגנון עדכון אוטומטי של התעריף לצורך שמירה על הערך הריאלי של התעריף, ולמניעת פגיעה במנגנון בשל תשלום בחסר;

(3) אופן קביעת התעריפים, לרבות נוסחת התעריף והמשתנים השונים, כדוגמת תשואה סבירה;

(4) תהליך ההכרה בעלויות המוכרות של מפעילי התשתית, ובכלל זה הנתונים הנדרשים לצורך הכרה, וכן מועד ביצוע ההכרה ואופן עדכונה על פני השנים בשינויים חיצוניים לפעילות (אקסוגניים);

[133] ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

(5) סכום כרית הביטחון שתיצבר בחברה המתפעלת, ובכלל זה כמות הכסף שניתן לצבור, אופן צבירתו ביחס לכל שירות תשתית, ועדכון הסכום בהתאם לשינוי בכמות הביקושים בפועל לאותם שירותים;

(6) הוראות לעניין עדכון התעריף, ובכלל זה קביעת מועדי העדכון ואופן העדכון, וכן עדכון אוטומטי אם בשנה מסוימת הייתה הפחתה בכמות הביקושים בפועל, וזאת לשם שמירה על היציבות הפיננסית של החברה המתפעלת. כך שככל שיהיה פער בתזרים המזומנים של החברה המתפעלת עקב גביית דמי תשתית הנמוכה מהתשלום שעל החברה המתפעלת לשלם למפעילי התשתית, הוא יושלם בשנה העוקבת באופן אוטומטי.

לסעיף קטן (ב)

בחוק המוצע נקבע כי חובת תשלום דמי התשתית תחול על מפעיל תשתית ממועד תחילת הפעלתו של מיתקן התשתית וכל עוד המיתקן פעיל. על אף האמור, מוצע להסמיך את השרים לקבוע בתקנות נסיבות שבהן יובאו בחשבון, לצורך קביעת התעריפים, גם עלויות כאמור באותו סעיף של מפעיל תשתית שמיתקן התשתית שבאמצעותו הוא נותן את שירות תשתית הדלק הושבת באופן זמני לתקופה שאינה עולה על התקופה שיקבעו.

הסמכה זו נועדה לתת מענה למצב שבו במשך פרק זמן מוגבל, לא צפויים תשלומים למפעיל התשתית בשל השבתה זמנית של המיתקן, בעוד שהעלויות שהוכרו לו על ידי המועצה הוצאו בפועל. במקרים אלה, ואם יימצא כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין, יהיה ניתן להביא בחשבון את העלויות המוכרות של מפעיל התשתית אף בתקופת ההשבתה לצורך קביעת התעריפים. זאת, מאחר שביום ההקמה לא היה ניתן לצפות את האירוע שבגללו המיתקן הושבת, כאשר מדובר באירוע שאינו בשליטת מפעיל התשתית ושאותו מפעיל נדרש לעמוד בהתחייבויותיו הפיננסיות שניטלו עקב הקמת המיתקן, בהתאם להנחות והבטחות שעמדו בבסיס כניסתו לרשימת המיתקנים.

סעיף 6 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע להסמיך את המועצה לקבוע בכללים כי היקף שירות תשתית דלק הניתן בנוגע לדלק שאינו מיועד

(5) סכום כרית הביטחון כאמור בסעיף 4(ב)(3);

(6) הוראות לעניין עדכון התעריפים ובכלל זה מועדי העדכון ואופן העדכון, ובלבד שאם בשנה מסוימת היה הפרש כאמור בסעיף 4(ב)(3) ולא היה די בכרית הביטחון כדי לכסות את מלוא ההפרש, יוכר סכום ההפרש שנותר כתוספת לעלות השירות שנותנת החברה המתפעלת בשנה העוקבת, המובאת בחשבון לצורך קביעת התעריף לפי סעיף 4(ב)(2).

(ב) השרים רשאים לקבוע נסיבות שבהן, על אף הוראות סעיף 4(ב)(1), יובאו בחשבון לצורך קביעת התעריפים גם עלויות כאמור באותו סעיף של מפעיל תשתית שמיתקן התשתית שבאמצעותו הוא נותן את שירות תשתית הדלק הושבת באופן זמני לתקופה שאינה עולה על התקופה שיקבעו.

שירותי תשתית דלק חוץ־משקיים

6. (א) על אף הוראות סעיפים 3 ו־4, מצאה המועצה כי בשים לב למטרות חוק זה אין הצדקה לגביית מלוא דמי התשתית בעד שירותי תשתית דלק הניתנים בעבור דלק שאינו מיועד לצריכת המשק המקומי ואינו מיוצר בישראל (בסעיף זה – שירותי תשתית דלק חוץ־משקיים), רשאית היא לקבוע, בכללים, כי ההיקף של שירותי תשתית הדלק החוץ־משקיים כאמור, שיובא בחשבון לצורך חישוב התעריפים וגובה דמי התשתית לפי סעיפים 3(א) ו־4(ב)(4), יופחת, ובלבד שלא יופחת ביותר מ־50%; קבעה המועצה כאמור, תביא את ההפחתה בחשבון גם לעניין ההכרה בעלויות לפי סעיף 4(ב)(1), לגבי מיתקן התשתית שבאמצעותו ניתנו שירותי תשתית הדלק החוץ־משקיים.

דברי הסבר

(ב) כללים לפי סעיף קטן (א) יכול שייקבעו דרך כלל או לגבי סוג מסוים של שירות תשתית דלק או פעולה מסוימת הכלולה בשירות כאמור.

שמיעת עמדות

7. בטרם קביעת תעריפים וכללים לפי פרק זה תיתן המועצה הזדמנות למפעילי התשתית ולצרכנים של שירותי תשתית הדלק להביא לפניה את עמדתם, בדרך ובמועדים שתקבע.

חובות דיווח של מפעילי תשתית

8. (א) מפעיל תשתית ימסור למנהל או למי שהוא הסמיכו לכך דוחות עיתיים בעניינים הדרושים לצורך קביעת גובה דמי התשתית וקביעת התעריפים לפי פרק זה.

(ב) השרים יקבעו הוראות לעניין סוגי הדוחות שיוגשו לפי סעיף קטן (א) והפרטים שייכללו בהם, וכן הוראות לעניין מועדי הגשתם ואופן הגשתם.

(ג) מפעיל תשתית ימסור למנהל, לפי דרישה בכתב מאת המנהל או למי שהוא הסמיכו לכך, בתוך תקופה שיקבעו השרים, הסבר, פירוט, ידיעות ומסמכים בקשר לפרטים הכלולים בדוח שהוגש לפי סעיף קטן (א).

(ד) לעניין הדיווחים ומסירת המידע והמסמכים לפי סעיף זה תחול חובת שמירת הסודיות החלה לעניין הגורם המפעיל, שנקבעה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין.

דברי הסבר

לצריכת המשק המקומי ואינו מיוצר בישראל, יובא בחשבון לצורך חישוב התעריפים וגובה דמי התשתית יופחת, ובלבד שלא יופחת ביותר מ־50%. הפחתה כאמור תובא בחשבון גם לעניין ההכרה בעלויות של מיתקן תשתית שבאמצעותו ניתן שירות דלק כאמור, וגם בגיבוש תחזית הביקושים לצורך חישוב התעריף, והכול אם מצאה המועצה כי אין הצדקה לגביית מלוא דמי התשתית לנוכח מטרות חוק זה.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי המועצה תהיה מוסמכת לקבוע הפחתה כאמור לכלל סוגי שירותי תשתית דלק או רק לפעולה מסוימת הכלולה בשירות כאמור.

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי במסגרת קביעת התעריפים והכללים בידי המועצה בעניין דמי התשתית, תינתן למפעילי התשתית וצרכני תשתיות הדלק הזדמנות להשמיע את טענותיהם, וזאת לשם הגברת השקיפות, ושמיעת הציבור בעניין שבו מתקבלות החלטות שעתידות להשפיע באופן ניכר עליו.

סעיף 8 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע להטיל חובת דיווח עיתית על מפעילי התשתית, כך שהם יידרשו להעביר מידע למנהל, או מי שהוא הסמיכו לכך, בעניינים הדרושים לצורך קביעת גובה דמי התשתית והתעריפים.

לסעיף קטן (ב)

מוצע להסמיך את השרים לקבוע הוראות לעניין סוגי הדוחות שיוגשו לפי סעיף קטן (א) ופרטי המידע שייכללו בהם, וכן הוראות בעניין מועדי הגשתם ואופן הגשתם.

לסעיף קטן (ג)

נוסף על האמור בסעיפים קטנים (א) ו־(ב), מוצע להקנות למנהל, או לעובד שהוא הסמיכו לכך, סמכות לדרוש ממפעיל תשתית, באופן פרטני, מידע נוסף הנוגע למידע שנמסר במסגרת הדיווח העיתי. כלומר, מוצע לקבוע כי מפעיל תשתית ימסור למנהל הסבר, פירוט, ידיעות ומסמכים בקשר למידע שהוגש בדוח העיתי כאמור בסעיף קטן (א), והכול בהתאם לדרישה בכתב של המנהל, או עובד שהוא הסמיך לכך, במועד שייקבע על ידי השרים.

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע כי על הדיווחים ומסירת המידע והמסמכים שהועברו בשל חובת הדיווח הקבועה בסעיף מוצע זה, וכן הדרישות שיוצאו מכוחו, תחול חובת שמירת סודיות כנדרש מכוח צו שהוצא לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין, התשל"ז–1977 (להלן – חוק העונשין).

פרק ג׳: החברה המתפעלת ותפקידיה

בחירת החברה המתפעלת

9. החברה המתפעלת תיבחר בהליך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ״ב–1992[134].

תפקידי החברה המתפעלת

10. החברה המתפעלת תהיה אחראית על גביית דמי התשתית שעל מפעילי התשתית לשלם לפי סעיף 3, על ניהול דמי התשתית שנגבו ועל תשלום בעד עלויות מוכרות למפעילי התשתית לפי סעיף 13, והכול בהתאם להוראות לפי חוק זה.

ניהול דמי התשתית שנגבו והשימוש בהם

11. (א) דמי התשתית ששולמו לחברה המתפעלת לפי סעיף 3 ינוהלו בחשבון בנק ייעודי ונפרד ויוחזקו בנאמנות על ידי החברה המתפעלת; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על דמי התשתית שנגבו בעד עלות השירות של החברה המתפעלת כפי שהובאה בחשבון בקביעת התעריפים לפי סעיף 4(ב)(2).

(ב) החברה המתפעלת תעשה שימוש בדמי התשתית המנוהלים בנאמנות לפי סעיף קטן (א) (בפרק זה – דמי התשתית שבנאמנות) רק לצורך תשלום למפעילי התשתית בעד העלויות המוכרות שלהם, לפי סעיף 13.

הגבלה על שעבוד, עיקול והעברה

12. דמי התשתית שבנאמנות אינם ניתנים להעברה, לשעבוד או לעיקול, בכל דרך שהיא.

דברי הסבר

פרק ג׳ לחוק המוצע: החברה המתפעלת ותפקידיה

סעיף 9 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי החברה המתפעלת תיבחר בהליך לפי חוק חובת המכרזים, כמקובל בהתקשרויות של המדינה. זאת, בין השאר, כדי שהחברה המתפעלת תהיה חברה חיצונית למשק הדלק, נעדרת זיקות למפעילי התשתית ולשם שמירה על מנגנון התעריף, אשר במסגרתו מועברים תשלומים בין מפעילי התשתית, באופן ניטרלי ובלא חשש לניגוד עניינים.

סעיף 10 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תפקידה של החברה המתפעלת הוא לעסוק ברובד הטכני הנדרש לשם גביית דמי התשתית. בהתאם לכך החברה המתפעלת תהיה אחראית על גביית דמי התשתית ממפעילי התשתית, על ניהול דמי התשתית שנגבו (ובכלל זה הפקדת דמי התשתית בבנק ופעולות נלוות) וכן על תשלום בעד העלויות המוכרות למפעילי התשתית מתוך דמי התשתית שנגבו.

סעיף 11 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי דמי התשתית שנגבו על ידי החברה המתפעלת ינוהלו בחשבון בנק ייעודי ונפרד מחשבונותיה ומפעילותה האחרת. הוראה זו נועדה להבטיח את ייעודם של הכספים (״צביעת הכספים״) והפרדתם המלאה משאר פעילוויותיה של החברה המתפעלת, באופן שימנע את עירובם עם תקציביה השוטפים של החברה.

ניהול הכספים בחשבון בנק נפרד מהווה אמצעי מרכזי להגברת השקיפות והבקרה, ומבטיח כי דמי התשתית ישמשו למטרות המוגדרות בחוק בלבד.

כמו כן, מוצע לקבוע כי דמי התשתית שגבתה החברה יוחזקו על ידה בנאמנות, לשם הגנה על התשלומים המשולמים במסגרתם, ותוך יצירת הפרדה נכסית ברורה בין נכסי החברה המתפעלת לבין דמי התשתית, בהתאם לסעיף 3 לחוק הנאמנות, התשל״ז–1979 (להלן – חוק הנאמנות).

עם זאת, יובהר כי החלק מדמי התשתית בעד עלות השירות של החברה המתפעלת לא ייחשב חלק מהנאמנות.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי החברה המתפעלת תעשה שימוש בדמי התשתית המנוהלים בנאמנות לפי סעיף קטן (א) רק לשם תשלום למפעילי התשתית בעד העלויות המוכרות שלהם. עם זאת, יצוין כי החברה המתפעלת תוכל לקבל תשלום בעבור עלות השירות שנתנה מדמי התשתית, שכן התשלום בעבור עלות השירות אינו נחשב חלק מהנאמנות כאמור.

סעיף זה קובע רשימה סגורה של מטרות שלהן מיועדים דמי התשתית, ובכך הוא מבטיח כי הכספים שנגבו ישמשו אך ורק לייעודם המקורי ולא יופנו לצרכים אחרים של החברה המתפעלת.

סעיף 12 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי דמי התשתית שנגבו ואשר מנוהלים בנאמנות על ידי החברה המתפעלת, למעט החלק שנגבה

[134] ס״ח התשנ״ב, עמ׳ 114.

תשלום בעד עלויות מוכרות

13. החברה המתפעלת תשלם למפעילי התשתית שהוצאותיהם הוכרו לפי סעיף 4(ב)(1), תשלום בעד העלויות המוכרות שלהם; התשלום בעד העלויות המוכרות יהיה אחת לחודש או בתדירות גבוהה יותר שיקבעו השרים לפי סעיף 15, ובשיעורים שיקבעו.

קיזוז

14. (א) עלו דמי התשתית שעל מפעיל תשתית לשלם לפי סעיף 3, בעד תקופה מסוימת, על התשלום בעד עלויות מוכרות שלו הוא זכאי לפי סעיף 13, בעד אותה תקופה, ישלם מפעיל התשתית, בעד התקופה האמורה, דמי תשתית מופחתים, בגובה ההפרש, וזאת כנגד התשלום שלו הוא זכאי בעד העלויות המוכרות.

(ב) עלה סכום התשלום בעד עלויות מוכרות שלו זכאי מפעיל תשתית לפי סעיף 13, בעד תקופה מסוימת, על דמי התשתית שעליו לשלם לפי סעיף 3 בעד אותה תקופה, לא ישלם מפעיל התשתית, בעד התקופה האמורה, דמי תשתית, וזאת כנגד תשלום מופחת, בגובה ההפרש, שישולם לו בעד העלויות המוכרות.

(ג) החברה המתפעלת תעדכן את מפעילי התשתיות, בסמוך למועד תשלום דמי התשתית, על גובה דמי התשתית שעליהם לשלם ועל גובה התשלום בעד העלויות המוכרות שלו הם זכאים בהתאם להוראות לפי סעיף זה.

דברי הסבר

בעד עלות השירות של החברה המתפעלת, יהיו מוגנים מפני העברה, שעבוד או עיקול.

הגנה זו נדרשת למניעת העברה, שעבוד או עיקול של דמי התשתית באופן שעלול לסכל את האפשרות לשלם את העלויות המוכרות למפעילי התשתית בשל השקעות שבוצעו ואשר נועדו להיות מוחזרות באמצעות מנגנון דמי התשתית.

יובהר כי ההגנה האמורה תחול גם בנוגע לחובות הנובעים מפעילות הנאמנות, וזאת בשונה מסעיף 3(ב) לחוק הנאמנות אשר קובע כי "אין לרדת לנכסי הנאמנות אלא בשל חובות המוטלים עליהם או הנובעים מפעולות הנאמנות".

סעיף 13 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי החברה המתפעלת תשלם למפעילי התשתית את העלויות המוכרות כפי שהוכרו על ידי המועצה, וזאת בתדירות של אחת לחודש או בתדירות גבוהה יותר שיקבעו השרים לפי סעיף 15 המוצע, ובשיעורים שייקבעו.

תשלום של העלויות האמורות אחת לחודש, לכל הפחות, נועד לסייע בהבטחת תזרים החזר העלויות של מפעילי התשתית, הנדרשים לשאת בתשלומי החוב ובהוצאות קבועות על בסיס חודשי.

סעיף 14 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי יתבצע קיזוז בין דמי התשתית שמפעילי התשתית נדרשים לשלם לבין התשלום שהם מקבלים בעד העלויות המוכרות שלהם. מדובר בקיזוז טכני אשר נועד למנוע העברות כספים מיותרות בין החברה המתפעלת לבין מפעילי התשתית.

במסגרת מנגנון הקיזוז, בכל חודש תתבצע העברת כספים חד־כיוונית, כך שבמקרה שבו העלויות המוכרות עולות על דמי התשתית שעל מפעיל התשתית לשלם, החברה המתפעלת תבצע את התשלום המקוזז; במקרה ההפוך, שבו דמי התשתית עולים על העלויות המוכרות, מפעיל התשתית יבצע את התשלום המקוזז לחברה המתפעלת.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי החברה המתפעלת תעדכן את מפעילי התשתיות, בסמוך למועד גביית דמי התשתית, בדבר גובה דמי התשתית שעליהם לשלם, וכן בדבר גובה התשלום בעד העלויות המוכרות שלו הם זכאים.

תקנות להסדרת פעילותה של החברה המתפעלת

15. השרים, בהתייעצות עם המועצה, רשאים לקבוע הוראות להסדרת פעילותה של החברה המתפעלת לפי חוק זה, ובכלל זה לעניין אופן השמירה והניהול של דמי התשתית שנגבו, אופן העברת התשלומים בעד עלויות מוכרות והמועד להעברתם, וכן חובות דיווח שיחולו על החברה המתפעלת, לעניין פעילותה כאמור, בכפוף לחובת שמירת הסודיות לעניין הגורם המפעיל שנקבעה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין.

פרק ד׳: המועצה לקביעת דמי תשתית במשק הדלק

מינוי המועצה ותפקידיה

16. (א) השרים, באישור הממשלה, ימנו מועצה לקביעת דמי תשתית במשק הדלק, בת חמישה חברים, והם:

(1) המנהל, והוא יהיה יושב ראש המועצה;

(2) עובד משרד האוצר שהוא אחד מאלה:

(א) הממונה על התקציבים במשרד האוצר;

(ב) נציג שר האוצר;

(3) נציג השר, מקרב עובדי משרדו;

(4) שני נציגים מקרב הציבור, שהם בעלי תואר אקדמי באחד המקצועות האלה: כלכלה, ראיית חשבון, מינהל עסקים, הנדסה, משפטים, או מקצוע אחר בתחום משק האנרגיה, שלהם ניסיון מצטבר של חמש שנים לפחות באחד מן המקצועות האמורים.

(ב) ואלה תפקידי המועצה:

(1) לקבוע את התעריפים לדמי התשתית לפי סעיף 4;

דברי הסבר

סעיף 15 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את השרים לקבוע, בהתייעצות עם המועצה, הוראות להסדרת פעילות של החברה המתפעלת. הוראות כאמור ייקבעו, בין השאר, בעניינים האלה:

(1) אופן השמירה והניהול של דמי התשתית שנגבו, ובכלל זה השקעת העודפים או כרית הביטחון באפיקי השקעה מסוימים;

(2) אופן העברת התשלומים בעד העלויות המוכרות, ובכלל זה הדרך הטכנית שבה יש לבצע את ההעברה ואמות מידה להעברת התשלומים;

(3) חובות דיווח שיחולו לעניין פעילותה של החברה המתפעלת, כמו כמות הכספים שנגבו או ששולמו, יתרת חשבון הבנק, והכול בכפוף לחובת שמירת הסודיות לעניין הגורם המפעיל שנקבעה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין.

פרק ד׳ לחוק המוצע: המועצה לקביעת דמי תשתית במשק הדלק

כללי בפרק זה מוצע לקבוע את הרכב המועצה שתשמש גוף מקצועי ועצמאי לעניין קביעת תעריפי דמי התשתית וליישום ההסדרים לפי החוק.

סעיף 16 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי השרים, באישור הממשלה, ימנו את המועצה, בדומה להסדרים מקובלים אחרים, כמו מינוי הרשות בחוק משק החשמל, התשנ״ו–1996, המתפקדת כמועצה, וכן מינוי המועצה בחוק משק הגז הטבעי.

כמו כן, מוצע לקבוע כי הרכב המועצה יכלול את המנהל אשר ישמש כיושב ראש המועצה; עובד משרד האוצר שהיה הממונה על התקציבים או נציג שר האוצר; נציג שר האנרגיה והתשתיות (להלן – השר), מקרב עובדי משרדו; ושני נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון, כמפורט בסעיף המוצע. ההרכב האמור נועד לשלב שיקולים מקצועיים וכלכליים במסגרת קבלת ההחלטות במועצה. יצוין כי נציגי הציבור יאפשרו פיקוח אפקטיבי על פעילות נציגי הממשלה.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי תפקידי המועצה יהיו כמפורט להלן:

(1) קביעת התעריפים לדמי התשתית;

(2) לקבוע כללים לעניין דמי התשתית לפי פרק ב׳;

(3) לייעץ לשרים בהתקנת תקנות לעניין הסדרת פעילותה של החברה המתפעלת לפי סעיף 15;

(4) להמליץ לשרים לעניין קביעת רשימת המיתקנים לפי סעיף 25;

(5) למלא כל תפקיד אחר שהוטל עליה לפי חוק זה.

סייג למינוי

17. לא ימונה לחבר המועצה כאמור בסעיף 16(א)(2)(ב), (3) ו־(4) (בפרק זה – חבר המועצה שהוא נציג) מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או שהוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בעניינו.

תקופת כהונה

18. תקופת כהונתו של חבר המועצה שהוא נציג תהיה ארבע שנים, ורשאים השרים להאריך את תקופת כהונתו לתקופת כהונה אחת נוספת.

הפסקת כהונה לפני תום תקופת הכהונה

19. (א) חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים המפורט להלן, לפי העניין:

דברי הסבר

(2) קביעת הכללים לעניין דמי התשתית;

(3) לייעץ לשרים בהתקנת תקנות לעניין הסדרת פעילותה של החברה המתפעלת;

(4) להמליץ לשרים לעניין קביעת המיתקנים שייכללו ברשימת המיתקנים;

(5) למלא כל תפקיד נוסף שהוטל עליה לפי החוק המוצע.

קביעת תפקידים אלה בידי המועצה נועדה להבטיח כי השיקולים שיעמדו בקביעת התעריפים וההסדרים הנלווים להם יהיו מקצועיים ותוך ראייה כוללת של משק הדלק.

כמו כן, הסמכויות שאינן בידי המועצה, כמו קביעת רשימת המיתקנים והתקנת תקנות לעניין פעילותה של החברה המתפעלת, מאפשרות לשרים לקבוע את המדיניות, שאותה המועצה תיישם במסגרת התעריפים. עם זאת, מוצע לקבוע שבתהליך התקנת התקנות לעניין פעילות החברה המתפעלת, המועצה תשמש כגורם מייעץ לשרים, ואף תשמש גורם ממליץ לשרים בהליך קביעת רשימת המיתקנים.

הסדר זה נועד לשמר את מעמדה של המועצה כגורם מקצועי מתכלל, בעל השפעה על כלל שלבי ההסדרה הנדרשים לגיבוש התעריף והשגת מטרות החוק.

סעיף 17 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי לא יכהן בתפקיד של חבר המועצה מי שהורשע או שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה פלילית או בעבירת משמעת אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן בה. תכליתו של הסעיף להבטיח כי בתפקיד זה, שהוא תפקיד ציבורי, בעל חשיבות ואשר למחזיק בו עשויות להיות סמכויות שלטוניות כחלק מהגוף שעימו הוא נמנה, יכהן אדם הראוי לכהונה זו, וזאת לרבות בהיבט הערכי־נורמטיבי, בין השאר כדי להבטיח את אמון הציבור במערכת השלטונית. עם זאת, המנהל או הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אם מונה, מוחרגים מתחולת הסעיף המוצע מאחר שהם ממונים מתוקף תפקידם, זאת בשונה משאר חברי המועצה (להלן – חבר מועצה שהוא נציג).

סעיף 18 לחוק המוצע

מוצע להגביל את תקופת כהונתו של חבר מועצה שהוא נציג. מגבלת תקופת הכהונה נועדה לאפשר ריענון שורות ולהבטיח החלפה בין חברי המועצה. הדבר חיוני הן כדי לאפשר גיוון דעות ועמדות והן בשל העובדה שחברות במועצה ציבורית מהווה משאב ציבורי שאין מקום להקנותו לגורם בלעדי למשך תקופה ממושכת מדי. ככלל, משך זמן מוצע לתקופת כהונה תקנית הוא ארבע שנים. עם זאת, ניתן להאריך תקופה זו בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות.

סעיף 19 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי חבר המועצה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו מקום שבו חדלו להתקיים באותו חבר הנסיבות שבשלהן מונה, וכן כאשר בעל התפקיד התפטר באמצעות הגשת כתב התפטרות לשרים.

(1) לעניין חבר המועצה כאמור בסעיף 16(א)(1) ו־(2)(א) – הוא חדל לכהן בתפקיד שמכוחו מונה;

(2) לעניין חבר המועצה שהוא נציג, התקיים אחד מאלה:

(א) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשרים;

(ב) הוא חדל להיות עובד המשרד הממשלתי שאותו הוא מייצג במועצה, ואם הוא נציג ציבור – הוא התמנה לעובד המדינה.

(ב) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר המועצה שהוא נציג, יעבירוהו השרים מכהונתו לפני תום תקופת הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה, בהודעה בכתב:

(1) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר המועצה, או הוגש נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור;

(2) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;

(3) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו או שהתקיימו נסיבות אחרות הפוסלות אותו לפי חוק זה מלכהן כחבר המועצה.

(ג) השרים, בהתייעצות עם יושב ראש המועצה, רשאים להעביר את חבר המועצה שהוא נציג מכהונתו, לפני תום תקופת הכהונה, אם חבר המועצה נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של המועצה או מיותר ממחצית הישיבות שקיימה במהלך שנה אחת.

(ד) השרים לא יפסיקו את כהונתו של חבר המועצה שהוא נציג לפי סעיפים קטנים (ב) ו־(ג) אלא לאחר שנתנו לו הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה.

דברי הסבר

נוסף על כך, כהונתו של חבר מועצה שהוא נציג תובא אל סיומה בדרך של העברתו מהכהונה על ידי השרים מקום שבו חבר המועצה הורשע או הוגש נגדו כתב אישום בעבירה אשר מחמת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש עוד כחבר המועצה; כאשר נבצר ממנו לשמש בתפקיד דרך קבע; וכן כאשר חדלו להתקיים בחבר המועצה הנסיבות שבשלהן מונה.

יתר על כן, הסעיף המוצע מסדיר סיטואציה שבה יכולים השרים להעביר חבר מועצה שהוא נציג מכהונתו כאשר הוא נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של המועצה, לאחר שהתייעצו עם יושב ראש המועצה. מטרת הסעיף היא לתת בידי השרים סמכות להעביר מכהונתו חבר מועצה שאינו ממלא את תפקידו כנדרש.

כמו כן, מוצע בסעיף קטן (ה) לקבוע כי מקום שבו הפסיק חבר מועצה שהוא נציג לכהן לפי הוראות סעיף הפסקת הכהונה, יפעלו השרים בהקדם האפשרי למנות חבר אחר תחתיו, בהתאם לסעיף המינוי ותנאי הכשירות, וזאת כדי שלא להותיר את המועצה בלא איוש ובאופן שיפגע בתפקודה.

(ה) הפסיק חבר המועצה שהוא נציג לכהן לפי הוראות סעיף זה, יפעלו השרים, בהתאם להוראות סעיף 16(א), למינוי חבר אחר במקומו, בהקדם האפשרי.

תוקף פעולות

20. קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי המועצה, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

סדרי עבודת המועצה

21. (א) המניין החוקי בישיבות המועצה הוא רוב חבריה, ובהם יושב ראש המועצה.

(ב) החלטות המועצה יתקבלו ברוב דעות של החברים המשתתפים והמצביעים באותה ישיבה, ובהם יושב ראש המועצה; היו הדעות שקולות, תכריע דעת יושב ראש המועצה.

(ג) המועצה תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה, ככל שלא נקבעו לפי חוק זה; דרכי עבודת המועצה וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות.

גמול והחזר הוצאות

22. חבר המועצה שאינו עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, יהיה זכאי לתשלום מאת משרד האנרגיה והתשתיות בעד השתתפות בישיבות המועצה, בהתאם להוראות של החשב הכללי במשרד האוצר החלות לעניין חברי ועדות ציבוריות; בסעיף זה, "עובד המדינה", "עובד גוף מתוקצב" ו"עובד גוף נתמך" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[135].

החלת דינים

23. חברי המועצה שאינם עובדי המדינה, דינם, בפעולתם כחברי המועצה, כדין עובדי המדינה, לעניין חיקוקים אלה ולעניין פעולותיהם במועצה:

דברי הסבר

סעיף 20 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי קיום המועצה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי המועצה או בשל ליקוי במינוי של חבר המועצה או במשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה. זאת, כדי לשמור על רציפות תפקודית ועל תוקף ההחלטות שהתקבלו במועצה באותם מקרים כאמור.

סעיף 21 לחוק המוצע

מוצע לקבוע את סדרי עבודת המועצה, בהיבט החברים המכהנים בה. סעיף קטן (א) נועד לקבוע כי המניין החוקי המזערי שבו יכולה המועצה לפעול ולקבל החלטות הוא רוב חבריה. בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע את הרוב הנדרש לקבלת החלטות המועצה, וסעיף קטן (ג) מתיר למועצה לקבוע את סדרי עבודתה שלא נקבעו בחוק.

סעיף 22 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע כי בשל הזמן והמאמץ הנדרשים מחברי המועצה לשם ביצוע תפקידם כיאות, מעוגנת בסעיף האפשרות לשלם גמול או החזר הוצאות לחברי המועצה שאינם עובדי המדינה. הגמול או החזר ההוצאות שיהיו זכאים לקבל חברי המועצה בעבור השתתפות בישיבות המועצה יהיו בהתאם להוראות שקבע החשב הכללי במשרד האוצר לעניין חברי ועדות ציבוריות. הוראה זו אינה חלה על חברי המועצה שהם עובדי המדינה, עובדי גוף מתוקצב או גוף נתמך, לנוכח ההבנה ששכר העבודה המשולם להם ממעבידם מגלם גם את התשלום בגין השתתפותם בישיבות המועצה.

סעיף 23 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע כי יוחלו על עובדי המועצה שורה של דינים שמטרתם היא ככלל שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי ושמירת עצמאותו המקצועית. הוראה זו נדרשת מקום שבו מעמדה הציבורי של המועצה

[135] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979[136];

(2) חוק העונשין, התשל"ז–1977[137] – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969[138];

(4) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959[139] – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;

(5) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971[140] – ההוראות הנוגעות לתעודת עובד הציבור;

(6) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969[141].

דברי הסבר

מחייב כי חבריה יעמדו בכללים המחמירים הנהוגים בשירות המדינה.

לגבי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979 – החוק קובע כי על עובד ציבור וכן על בן או בת זוגו ומי שסמוך על שולחנו חל איסור על קבלת מתנה הניתנת לו לנוכח תפקידו כעובד הציבור. החוק נועד למנוע פגיעה בטוהר המידות ובכלל זה למנוע תופעות פסולות של הענקת מתנה או גמול לעובד ציבור כדי להטות את שיקול דעתו ולהשפיע על הליך קבלת ההחלטות.

לגבי חוק העונשין, מוצע להחילו מקום שבו חבר המועצה אינו נכנס להגדרת "עובד ציבור" לפי סעיף 34כד לחוק האמור, הגדרה הכוללת בפסקה (10) גם "נושא משרה או תפקיד לפי חיקוק, בין במינוי, בין בבחירה ובין בהסכם [...]". החוק קובע שורה של עבירות העוסקות, בין השאר, בעובדי ציבור. חלק מהעבירות הן ייחודיות לעובדי ציבור, בהן העבירה של מרמה והפרת אמונים, גילוי בהפרת חובה, שימוש לרעה בכוח המשרה, לחץ של עובד ציבור, גניבה בידי עובד ציבור; וחלקן נועדו לתת הגנה מוגברת לעובד ציבור, בהן העבירה של תקיפת עובד ציבור, הפרעה לעובד ציבור והעלבת עובד ציבור.

לגבי חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969 – חוק זה קובע שורה של מגבלות על מעבר של פורש משירות הציבור אל גופים אשר הפורש עסק בעניינם או היה מעורב במתן זכות להם במסגרת תפקידו הציבורי. זאת, בהתאם למטרתו של החוק, שהיא שמירה על טוהר המידות ואמון הציבור במערכת, ומניעת תופעות שליליות הכרוכות בניצול קשרים אישיים של עובד הציבור שרכש בתוקף תפקידו לפני פרישתו.

לגבי חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959 – על חברי המועצה שאינם עובדי המדינה, יחולו החובות והאיסורים החלים מכוח החוק על כלל עובדי המדינה – איסור על השתתפות בבחירות (למעט חשאיות) ב"גוף בוחר" (סעיף 3א); איסור לעסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור (סעיף 3ב); איסור לארגן הפגנה או תהלוכה בעלת אופי מדיני (סעיף 4); איסור להתרים כספים זולת לאוצר המדינה (סעיף 5).

לגבי פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971, יובהר כי משמעות החלתה על חברי המועצה שאינם עובדי המדינה נוגעת בעיקרה ל"תעודת עובד ציבור", כפי שבאה לידי ביטוי בסימן ג' בפרק ב' לפקודה שבו נקבע, בין השאר, כי בית המשפט רשאי לקבל כראיה תעודה על דבר שנרשם במסמך רשמי, וכי התעודה תהיה חתומה בידי עובד הציבור שעשה את הרישום או את המעשה (סעיף 23 לפקודה), וכי דין תעודת עובד הציבור כדין עדות, כלומר עובד הציבור לא נדרש להתייצב לעדות בבית המשפט, אלא אם כן יידרש להיחקר בחקירה נגדית (סעיף 25 לפקודה). תכליתן של ההוראות העוסקות בתעודת עובד ציבור היא לחסוך מעובדי הציבור את הצורך להגיע לבתי משפט באופן תכוף ולטלטל את המסמכים לבית המשפט, וכך למנוע שיבוש של עבודת המנהל.

לעניין המגבלה על הזכות להתמודד לכנסת יצוין כי בהתייחס לחברי המועצה שאינם עובדי המדינה תחול המגבלה הקבועה בסעיף 56(ב) לחוק הבחירות לכנסת, כפי שהיא חלה ביחס לעובדי המדינה שאינם בכירים. ככלל, המגבלה הקבועה בסעיף 56(א1) לחוק האמור, אשר הוחלה על עובדי מדינה בכירים, לא תוחל על חברי המועצה שאינם עובדי המדינה.

[136] ס"ח התש"ם, עמ' 86.
[137] ס"ח התשל"ז, עמ' 226.
[138] ס"ח התשכ"ט, עמ' 144.
[139] ס"ח התשי"ט, עמ' 190.
[140] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.
[141] ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

ניגוד עניינים

24. (א) בסעיף זה –

"בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב [חורג];

"בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[142];

"טיפול" – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

"ניגוד עניינים", של חבר המועצה – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו במועצה לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו;

"קרוב", של חבר המועצה – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר המועצה;

(2) אדם שלחבר המועצה יש עניין במצבו הכלכלי;

(3) תאגיד שחבר המועצה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;

(4) גוף שחבר המועצה, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.

(ב) לא ימונה לחבר המועצה ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו יימצא, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים אשר ימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו במועצה.

דברי הסבר

סעיף 24 לחוק המוצע

כללי בסעיף זה מוצע כי יוחל על חברי המועצה העיקרון האוסר על עובדי ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים. האיסור על ניגוד עניינים מתייחס למצב שבו ישנו חשש סביר שעובד הציבור יימצא בניגוד עניינים – הן כאשר מדובר בעניין אישי שלו או של קרובו והן כאשר מדובר בתפקיד אחר של אותו אדם.

לסעיף קטן (א)

סעיף קטן זה קובע את ההגדרות הדרושות לסעיף המוצע. הוא יוצק תוכן להגדרת המונח "ניגוד עניינים", ומבהיר כי יש לבחון קיום של ניגוד עניינים ביחס למילוי תפקידו של חבר במועצה, בהתחשב בענייניו האישיים או בתפקיד אחר, שלו או של קרובו, וכן קובע מי ייחשב "קרוב" לעניין זה.

משמעות הדברים היא כי חבר המועצה עשוי להיות במצב של ניגוד עניינים גם כאשר אין לחבר המועצה עצמו עניין אישי, אך יש לו עניין במצב של אדם אחר, הנכלל בהגדרת "קרוב" (ובכלל זה כאשר מדובר בחבר קרוב). הסעיף קובע הגדרה רחבה ומקיפה של גורמים אשר יש לבחון את ענייניהם ביחס לתפקידו של חבר המועצה, אך יש להדגיש כי לא בכל מקרה שיש לקרוב עניין אישי אכן מתעורר חשש סביר לניגוד עניינים, ויש לבחון את פוטנציאל ההשפעה של העניין האישי בהתחשב גם במידת הקרבה.

לסעיף קטן (ב)

סעיף קטן זה אוסר על מינוי של חבר המועצה אם הוא עלול להימצא באופן תדיר במצב של ניגוד עניינים, באופן שימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו. ככלל, ההנחה היא שזיקות שיש לחבר המועצה לתפקיד עשויות להצריך הטלת מגבלות על חבר המועצה במילוי תפקידו, ואלה יבואו לידי ביטוי בהסדר ניגוד עניינים שייערך בעבורו. על פי סעיף קטן זה, רק אם חבר המועצה יימצא במצב של ניגוד עניינים שלא ניתן למנוע אותו במסגרת הסדר ניגוד עניינים, או שהסדר ניגוד העניינים ימנע ממנו למלא את עיקר התפקיד – לא יהיה ניתן למנותו.

[142] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

(ג) חבר מועצה לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

(ד) נודע לחבר המועצה כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ג), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש המועצה; היה חבר המועצה האמור היושב ראש – יודיע על כך לשרים.

פרק ה': רשימת מיתקני התשתית

רשימת המיתקנים

25. (א) השרים, לפי המלצת המועצה, רשאים לקבוע, בצו, רשימת מיתקנים למתן שירותי תשתית דלק שיהיו מיתקני תשתית לעניין חוק זה; רשימת המיתקנים תחולק לפי סוגי שירותי תשתית הדלק ותהיה בה הבחנה בין מיתקנים קיימים לבין מיתקנים חדשים שטרם הוקמו.

(ב) רשימת המיתקנים תעודכן אחת לחמש שנים לפחות.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

סעיף קטן זה מתייחס לאופן שבו יש לנהוג במקרה של חשש לניגוד עניינים במהלך הכהונה, וקובע כי חבר המועצה לא יטפל בנושאים שהטיפול בהם יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים. בהתאם להגדרת "טיפול" בסעיף קטן (א), על חבר המועצה להימנע מכל סוג של מעורבות באותו נושא, לרבות נוכחות בדיון לעניין אותו נושא. לצד זאת, יובהר כי סעיף קטן זה אינו מייתר את הצורך בעריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, אשר במסגרתו יש להתייחס לכל הזיקות הרלוונטיות ולקבוע כיצד על חבר המועצה לנהוג כדי להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים. הסדר ניגוד עניינים עשוי לכלול צעדים אישיים (כגון התפטרות ממילוי תפקיד מקביל או שינוי באופן הפעילות) או הימנעות מטיפול באותו עניין, כאמור בסעיף קטן זה. לצד זאת, במקרים המתאימים ניתן לנקוט צעדים אחרים שאינם שוללים את הטיפול באותו עניין, כגון קבלת החלטות בשיתוף עם גורם אחר, גילוי נאות, מתן הנמקה מיוחדת וכיוצא בזה.

לסעיף קטן (ד)

סעיף קטן זה מתייחס לחובת ההודעה המוקדמת המוטלת על חבר המועצה כאשר הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים. על פי הסעיף, בכל מצב שבו נודע לחבר המועצה על אפשרות להימצאות במצב של ניגוד עניינים, הוא נדרש לעדכן את הגורם הממנה, ובהתאם יהיה מקום לגבש בעניינו הסדר למניעת ניגוד עניינים כמפורט לעיל.

פרק ה' לחוק המוצע: רשימת המיתקנים במשק הדלק

סעיף 25 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע להסמיך את השרים לקבוע, בצו, על פי המלצת המועצה, את רשימת המיתקנים שעל מפעילי התשתית שלהם תוחל חובת תשלום של דמי התשתית וכן שהם יהיו זכאים לתשלום בעד עלויות מוכרות באמצעות החברה המתפעלת.

הסמכות האמורה מוקנית לשרים מאחר שהכללת מיתקני התשתית ברשימת המיתקנים מביאה ליישום המדיניות של השרים. כך, המדיניות יכולה להיות הכללת מיתקנים רבים אשר תביא ליתירות רבה ולהגברת התחרות, אך לעליית התעריף במידה ניכרת. לעומת זאת, ככל שמדיניות השרים היא יתירות מצומצמת, הם יהיו רשאים להוסיף היקף מצומצם יותר של מיתקני תשתית לרשימת המיתקנים.

עוד מוצע לקבוע שרשימת המיתקנים תפורסם בחלוקה בין המשקים השונים, תזקיקים, נפט וגפ"מ, וכן תוך הבחנה בין מיתקנים קיימים למיתקנים חדשים. חלוקה זו נדרשת בשל קביעת תעריפים נפרדים שהמועצה רשאית לקבוע לכל פעילות במשק הדלק. כמו כן, על בסיס רשימת המיתקנים ייקבע תעריף דמי תשתית כמפורט בחוק המוצע.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע כי עדכון רשימת המיתקנים יתבצע, לכל הפחות, אחת לחמש שנים. זאת, כדי להבטיח שתשתיות משק הדלק יהיו ערוכות לאתגרים עתידיים בהתאם לשינויים בביקושים, במקורות האספקה או בשינויים חיצוניים אחרים (אקסוגניים).

יצוין כי משק האנרגיה בכלל ומשק הדלק בפרט, הם משקים עם שינויים משמעותיים בצריכה ובמקורות, ונדרש שהתשתיות יותאמו מראש ובאופן מסודר לשינויים הצפויים.

(ג) בקביעת רשימת המיתקנים ובכל עדכון שלה יביאו השרים בחשבון את כל אלה:

(1) מדיניות הממשלה בתחום משק האנרגיה;

(2) תחזיות ביקוש והיצע רב־שנתיות במשק הדלק, לכל הפחות ל־25 שנים;

(3) בחינת חלופות לשימוש במיתקנים קיימים למתן שירותי תשתית דלק;

(4) ניתוחי עלות ותועלת למשק;

(5) הערכת ההשפעה על התחרות, היתירות והעמידות בחירום, במשק הדלק.

דרישת מידע ומסמכים

26. סברה המועצה כי יש לשקול הכללת מיתקן למתן שירותי דלק ברשימת המיתקנים, רשאי המנהל או מי שהוא הסמיכו לכך, לדרוש, בכתב, ממי שנותן או עתיד לתת שירות דלק באמצעות אותו מיתקן, מידע ומסמכים הדרושים לצורך שקילה כאמור; לעניין מסירת מידע ומסמכים לפי סעיף זה יחולו הוראות סעיף 8(ד).

פרק ו': כניסה למקרקעין

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי בקביעת רשימת המיתקנים ובכל עדכון שלה על השרים להביא בחשבון את השיקולים האלה:

(1) מדיניות הממשלה בתחום משק האנרגיה, שכן נדרש שהמיתקנים שיוקמו יסייעו בקידומה של מדיניות הממשלה;

(2) תחזיות ביקוש והיצע ארוכות טווח, זאת משום שהקמת מיתקני תשתית היא תהליך ארוך, ונדרש לצפות קדימה בשביל להיערך;

(3) בחינת חלופות לשימוש במיתקנים קיימים למתן שירותי תשתית דלק, וזאת לשם ייעול השימוש בתשתיות ככל שהן יכולות לספק את צורכי המשק בלא צורך בהקמת תשתיות חדשות;

(4) ניתוחי עלות ותועלת למשק. מדובר בעקרון בסיס לקביעת מדיניות, שכן נדרש לוודא שההחלטות שמתקבלות ביחס לרשימת המיתקנים יביאו תועלת רבה יותר מעלותם;

(5) הערכת השפעת ההשקעות על התחרות, היתירות והעמידות בשעת חירום של משק הדלק, וזאת כדי להבטיח את הגשמת מטרות החוק המוצע.

שילוב עקרונות אלה נועד להבטיח שתכנון מיתקני התשתית ייעשה בראייה משקית כוללת, יתחשב בצרכים עתידיים של המשק ויחזק את רציפות האספקה והתפקוד של משק הדלק.

סעיף 26 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי אם סברה המועצה שיש לשקול הכללת מיתקן תשתית ברשימת המיתקנים, רשאי המנהל או מי שהמנהל הסמיך לכך, לדרוש, בכתב, מידע או מסמכים לשם הבחינה כאמור.

כמו כן, יובהר כי גם חובת דיווח זו כפופה לחובת שמירת הסודיות לעניין הגורם המפעיל שנקבעה לפי סעיף 113(ד) לחוק העונשין.

פרק ו' לחוק המוצע: כניסה למקרקעין

כללי עניינו של פרק זה במתן אפשרות לחברות תשתית דלק להיכנס למקרקעין לצורך הקמה ותפעול, ובכלל זה לתחזוקה, של מיתקנים תת־קרקעיים המשמשים לאחסון, להולכה, לניפוק או להספקה של דלק. הספקת הדלק בישראל מתבצעת ברובה באמצעות מערכת של צנרת תת־קרקעית, העוברת לכל אורך המדינה במקרקעין שונים, שלרוב אינם בבעלותן של אותן חברות בעלות המיתקנים התת־קרקעיים. קווי הדלק מצריכים ביצוע פעולות תחזוקה שוטפות לשם הבטחת אספקה שוטפת של דלק ולמניעת נזקים לסביבה. בשל כך, יש לאפשר לבעל המיתקן התת־קרקעי להיכנס למקרקעין שבהם מוטמנים קווי הדלק.

יצוין כי ההסדר המוצע בפרק זה מבוסס בעיקרו על ההסדר הקבוע בחוק תשתיות להולכה, אשר הסדיר את המשך הפעילות בתשתיות שהוקמו על ידי חברת קצא"א בתקופת הזיכיון ערב סיומו.

הגדרות

27. בפרק זה –

"בעל מיתקן תת־קרקעי" – המקים או המפעיל מיתקן תת־קרקעי, שהוא אחד מאלה:

(1) חברה ממשלתית לרבות חברת בת ממשלתית, כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[143], שעיקר עיסוקן במתן שירותי אחסון, הולכה, ניפוק או הספקה של דלק;

(2) בעל חזקה לפי חוק הנפט, שהמיתקן התת־קרקעי שהוא מקים או מפעיל אושר בידי הממונה על ענייני נפט לפי סעיף 35 לאותו חוק;

(3) גוף אחר שמקים או מפעיל מיתקן תת־קרקעי, שקבע השר;

"בעל מקרקעין" – בעל המקרקעין, מי שזכאי להירשם כבעל המקרקעין, ואם המקרקעין מוחכרים בחכירה לדורות כמשמעותה בחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969[144] – החוכר, ולרבות מחזיק כדין במקרקעין;

"חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[145];

דברי הסבר

כמו כן, מוצע לקבוע כי פרק זה יחול על כלל תשתיות הדלק – נפט ותזקיקים, לרבות גפ"מ.

בהתאם למוצע, מקים ומפעיל של תשתית דלק תת־קרקעית (להלן – בעל מיתקן תת־קרקעי) יהיה רשאי להיכנס למקרקעין לצורך ביצוע פעולות מסוימות בהתאם למוצע בהוראות פרק מוצע זה. עם זאת, לבעל המקרקעין קיימת הזכות להגיש השגה על כוונה של בעל מיתקן תת־קרקעי לבצע את אותן פעולות מסוימות בשטחו, וכן קיימת לו אפשרות לקבל פיצויים אם ניזוק עקב ביצוע אותן הפעולות, והכול בהתאם לכללים המפורטים בפרק מוצע זה.

סעיף 27 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע את ההגדרות הייחודיות הנדרשות לצורך פרק מוצע זה.

הפרק מגדיר את המקרקעין שניתן להיכנס אליהם, את בעלי המקרקעין, את המיתקנים שניתן להקים ולהפעיל, וכן את הגורמים שייחשבו בעל מיתקן תת־קרקעי.

להגדרה "בעל מיתקן תת־קרקעי" – מאחר שאין חוק המסדיר את הפעילות הנוכחית במשק הדלק, שכן לא קיימים רישיונות להקמה והפעלה של מיתקנים תת־קרקעיים, מוצע להגדיר את אותם הגורמים אשר מקימים או מפעילים מיתקנים תת־קרקעיים אלה. בהתאם לכך, מוצע לקבוע כמה חלופות שכל אחת מהן תהיה בעל מיתקן תת־קרקעי, והן:

(1) חברה ממשלתית לרבות חברת בת ממשלתית, שעיקר עיסוקה במתן שירותי אחסון, הולכה, ניפוק או הספקה של דלק. יצוין כי חלופה זו מייצגת את הגוף המרכזי שמפעיל כיום את קווי הדלק בישראל;

(2) מי שהוא בעל חזקה לפי חוק הנפט, התשי"ב–1952, אשר מקים ומפעיל קו נפט במסגרת זכויותיו על פי החזקה, וזאת בהתאם לאישור הממונה לפי סעיף 35 החוק האמור;

(3) גוף אחר שמקים או מפעיל מיתקן תת־קרקעי, שקבע השר. במסגרת חלופה זו, רשאי השר לקבוע גורמים נוספים שיוכלו להקים מיתקן תשתיות דלק תת־קרקעי, לדוגמה גורם שייבחר במכרז להקמת מיתקן תת־קרקעי חדש.

להגדרה "בעל המקרקעין" – בעל מקרקעין, בדומה לחוק משק הגז הטבעי, מוגדר כמי שזכאי להירשם כבעל המקרקעין, חוכר בחכירה לדורות כמשמעותה בחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969, לרבות מי שמחזיק כדין במקרקעין.

[143] ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

[144] ס"ח התשכ"ט, עמ' 259.

[145] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307; התשפ"ב, עמ' 692.

"מיתקן תת־קרקעי" – מיתקן מתחת לפני הקרקע ובכלל זה קו תת־קרקעי, המשמש לאחסון, להולכה, לניפוק או להספקה של דלק, ולרבות מבנה נלווה לו; לעניין זה, "מבנה נלווה" – מבנה נלווה לקו תשתית תת־קרקעי, כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה, או מיתקן נלווה כמשמעותו לפי סעיף 261(ד) לחוק האמור;

"מקרקעין" – מקרקעין ציבוריים או מקרקעין פרטיים;

"תוכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה.

סמכויות כניסה למקרקעין וביצוע פעולות בהם

28. נקבע מיקומו של מיתקן תת־קרקעי בתוכנית שאושרה לפי חוק התכנון והבנייה הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר לפי החוק האמור, בלא צורך באישור תוכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה לפיו, רשאי בעל המיתקן התת־קרקעי וכל מי שפועל מטעמו, לצורך הקמה, הפעלה או תחזוקה של המיתקן, ובכפוף להוראות סעיף 29, להיכנס למקרקעין שבהם נמצא המיתקן, ולעניין פסקאות (1), (4), (8) ו־(11) עד (13) שלהלן – גם למקרקעין הסמוכים למקרקעין כאמור, ולבצע בהם את הפעולות המפורטות להלן, לרבות פעולות נלוות הנדרשות לביצוען:

(1) לערוך מדידות ובדיקות לצורך תכנון הקמתו של המיתקן;

(2) להתקין, לבנות או להציב את המיתקן;

(3) לחפור או להסיר אבן, אדמה ועץ;

דברי הסבר

להגדרה "מיתקן תת־קרקעי" – מוצע להגדיר מיתקן תת־קרקעי כמיתקן מתחת לפני הקרקע, ובכלל זה קו תת־קרקעי, המשמש לאחסון, להולכה, לניפוק או להספקה של דלק, ולרבות מבנה נלווה לו; לעניין זה, "מבנה נלווה" – מבנה נלווה לקו תשתית תת־קרקעי, כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה), או מיתקן נלווה כמשמעותו לפי סעיף 261(ד) לחוק האמור.

להגדרה "מקרקעין" – מקרקעין מוגדרים בפרק מוצע זה, בדומה להגדרה בחוק תשתיות להולכה, מקרקעין ציבוריים או מקרקעין פרטיים.

סעיף 28 לחוק המוצע

מוצע לקבוע בסעיף זה את סמכות הכניסה למקרקעין.

ראשית כול, מובהר כי זכות הכניסה למקרקעין תתאפשר רק לגבי מיתקן תת־קרקעי שנקבע בתוכנית שאושרה לפי חוק התכנון והבנייה הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר לפי החוק האמור, בלא צורך באישור תוכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה לפיו.

כמו כן, מוצע לקבוע כמה פעולות שרשאי בעל המיתקן התת־קרקעי לבצע במקרקעין שבהם המיתקן מצוי, כאשר חלק מאותן פעולות הוא יוכל לבצע אף במקרקעין סמוכים.

הפעולות הנדרשות שאותן יוכל לבצע בעל מיתקן תת־ קרקעי הן: עריכת מדידות ובדיקות לצורך התכנון וההקמה של המיתקן; להתקין, לבנות או להציב את המיתקן; לחפור או להסיר אבן, אדמה ועץ; להקים קווי חשמל או מים המשמשים את המיתקן; לסמן באמצעות שלט את מיקומו של המיתקן ולתחזק את השלט; להקים גדר סביב חלק המיתקן המצוי מעל פני הקרקע ולתחזק את הגדר. יצוין כי פעולה זו מתבצעת על פני הקרקע אף על פי שמדובר במיתקן תת־קרקעי; סילוק צמחייה המפריעה להקמת המיתקן, קיומו או לפעילותו התקינה; לערוך סיורים, תצפיות או בדיקות; לבצע בדיקה, תחזוקה, תיקון או הסרה של המיתקן עצמו, לרבות הוצאתו לשם בדיקה או החלפה; חפירת תעלות, מנהרות ומעברים מתחת לפני הקרקע; פתיחת דרכים זמניות הנדרשות לביצוע העבודות; לבצע כל פעולה שבעל מיתקן חייב לבצע לפי חיקוקים אחרים; וכן לעבור ברכב, ובכלל זה מכונה ניידת או ציוד הנדסי, במקרקעין הנמצאים בסמוך למקום שבו נדרש לבצע פעולות המפורטות בסעיף זה.

(4) להקים ולתחזק קווים להולכה של מים או חשמל, המשמשים את המיתקן;

(5) לסמן באמצעות שלט את מיקומו של המיתקן ולתחזק את השלט;

(6) להקים גדר סביב חלק המיתקן המצוי מעל פני הקרקע ולתחזק את הגדר;

(7) להסיר או לגזום, מסביב למיקום המתוכנן של המיתקן או מסביב למיתקן הקיים, לפי העניין, כל צמח המפריע להקמתו, לקיומו או לפעילותו התקינה;

(8) לערוך סיור, תצפית או בדיקה, ובכלל זה לבצע מדידה במיתקן הגנה קתודית; לעניין זה, "מיתקן הגנה קתודית" – מיתקן שנועד להגן מפני שיתוך (קורוזיה) באמצעות יצירת שדה חשמלי או מיתקן נלווה אחר הנדרש לכך במישרין, ובכלל זה קו תשתית להולכת מים או חשמל;

(9) לבצע בדיקה, תחזוקה, תיקון, או הסרה של המיתקן, וכן לבצע בו שינוי שאין בו משום פגיעה בהיקף השימוש באותם מקרקעין;

(10) לחפור תעלות, מנהרות ומעברים מתחת לפני הקרקע;

(11) לפתוח כל דרך לשם ביצוע עבודות בקשר עם המיתקן, ובלבד שמייד עם השלמת העבודה יחזיר את הדרך למצב הקודם; בפסקה זו –

"דרך" – לרבות מסילה, כביש, רחוב, סמטה, כיכר, מעבר, גשר או מקום פתוח שיש לציבור זכות מעבר בהם;

"עבודות בקשר עם המיתקן" – לרבות תכנון, הקמה, שינוי, תיקון, פירוק, בדיקה או הפעלה של המיתקן, וכל פעולה אחרת הנדרשת לשם כך, לרבות חפירה, ובקרה על ביצוע עבודות כאמור;

(12) לבצע כל פעולה שבעל המיתקן חייב בביצועה לפי כל דין, לרבות לפי חוק המים, התשי"ט–1959[146], וחוק רישוי עסקים, התשכ"ח–1968[147];

(13) לעבור ברכב, ובכלל זה מכונה ניידת או ציוד הנדסי כמשמעותו לפי חוק רישום ציוד הנדסי, התשי"ז–1957[148], במקרקעין הנמצאים בסמוך למקום שבו נדרש לבצע פעולות המפורטות בסעיף זה.

[146] ס"ח התשי"ט, עמ' 169.

[147] ס"ח התשכ"ח, עמ' 204.

[148] ס"ח התשי"ז, עמ' 145.

הודעה על כוונה להיכנס למקרקעין

29. (א) לא ייכנס בעל מיתקן תת־קרקעי או מי מטעמו, למקרקעין המיועדים למגורים בתוכנית, בכוונה לעשות שימוש בסמכויות לפי סעיף 28, אלא אם כן מסר בעל המיתקן לבעל המקרקעין הודעה על הכוונה לבצע פעולות כאמור באותו סעיף, על העיתוי המתוכנן לכך ועל אפשרות ההשגה לפי סעיף 31, וחלפו 21 ימים מיום מסירת ההודעה.

(ב) לא ייכנס בעל מיתקן תת־קרקעי או מי מטעמו, למקרקעין שאינם מיועדים למגורים בתוכנית, בכוונה לעשות שימוש בסמכויות לפי סעיף 28, אלא אם כן מסר בעל המיתקן לבעל המקרקעין הודעה על הכוונה לבצע פעולות כאמור באותו סעיף, על העיתוי המתוכנן לכך ועל אפשרות ההשגה לפי סעיף 31, וחלפו 15 ימים מיום מסירת ההודעה.

(ג) (1) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) ו־(ב) לעניין שימוש בסמכות לפי סעיף 28(8), רשאי בעל המיתקן התת־קרקעי, חלף הודעה כאמור באותם סעיפים קטנים, למסור לבעל המקרקעין הודעה, אחת לשנה, על סמכותו ועל כוונתו לבצע פעולות כאמור באותו סעיף, ועל אפשרות ההשגה לפי סעיף 31; בהודעה יפרט בעל המיתקן את תדירותן של הפעולות שהוא מתכנן לבצע.

(2) בעל מקרקעין שקיבל הודעה לפי פסקה (1), רשאי לפנות לבעל המיתקן התת־קרקעי בבקשה שיודיע לו על העיתוי המתוכנן לביצוע הפעולות, ובעל המיתקן ייענה לבקשה אם אין בכך כדי לפגוע בפעילותו או להכביד עליה; בהודעה לפי פסקה (1) יפורטו האפשרות לפנות לבעל המיתקן בבקשה כאמור ודרכי ההתקשרות עם בעל המיתקן לצורך הפנייה.

(ד) לא ניתן למצוא את בעל המקרקעין, יפרסם בעל המיתקן התת־קרקעי, בעיתון יומי בשפה העברית, את פרטי זיהוי המקרקעין, שם בעל המקרקעין והפניה לאתר האינטרנט של בעל המיתקן שבו תפורט ההודעה; פורסמה הודעה בעיתון כאמור, חזקה שבעל המקרקעין קיבל אותה ביום בפרסום.

דברי הסבר

סעיף 29 לחוק המוצע

מוצע לקבוע, בדומה להוראה הקבועה בחוק תשתיות הולכה ובחוק משק הגז הטבעי, כי כניסה למקרקעין לצורך ביצוע הפעולות האמורות טעונה הודעה מראש של 21 ימים, אם מדובר במקרקעין המשמשים למגורים, ואם מדובר במקרקעין שאינם משמשים למגורים – 15 ימים. כמו כן, בהודעה כאמור יש לכלול התייחסות על אפשרות בעל המקרקעין להשגה לפי סעיף 31 לחוק המוצע.

על אף האמור, לענין סעיף 28(8) המוצע, שעניינו עריכת סיורים, תצפית או בדיקה, די בהודעה שנתית על הכוונה לבצע את אותן פעולות. בעל מקרקעין שקיבל הודעה שנתית כאמור, רשאי לפנות לבעל המיתקן התת־קרקעי בבקשה שיודיע לו על העיתוי המתוכנן לביצוע הפעולות, ובעל המיתקן ייענה לבקשה אם אין בכך כדי לפגוע בפעילותו או להכביד עליה.

(ה) בעל מיתקן תת־קרקעי המתכוון להיכנס למקרקעין המיועדים בתוכנית לצורכי ציבור ולבצע בהם פעולות לפי סעיף 28, ימסור הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) גם לרשות המקומית שבתחומה נמצאים המקרקעין; לעניין זה, "צורכי ציבור" – כהגדרתם בפסקה (1) להגדרה "צורכי ציבור" שבסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבנייה.

(ו) הודעה מאת בעל מיתקן תת־קרקעי, לפי סעיף זה תישלח בדואר רשום לכתובת בעל המקרקעין כאמור בסעיף 2(א)(11) או (11א) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965[149]; הודעה לרשות מקומית כאמור בסעיף קטן (ה) תישלח בדואר רשום למשרדי הרשות המקומית.

(ז) בסעיף זה, "יום מסירת ההודעה" – בתום חמישה ימים מיום שליחת ההודעה בדואר רשום לכתובת בעל המקרקעין, ואם פורסמה ההודעה בעיתון כאמור בסעיף קטן (ד) – יום פרסום ההודעה בעיתון.

מקום המוחזק בידי מערכת הביטחון

30. (א) בסעיף זה, "מערכת הביטחון" – כל אחד מאלה:

(1) משרד הביטחון ויחידות הסמך של משרד הביטחון;

(2) יחידות ויחידות הסמך של משרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה;

(3) צבא הגנה לישראל;

(4) מפעלי מערכת הביטחון כמשמעותם לפי סעיף 20 לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998[150], שאינם יחידות כאמור בפסקה (2), ואשר שר הביטחון הודיע עליהם למנהל;

(5) משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר והרשות להגנה על עדים;

דברי הסבר

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי אם לא ניתן למצוא את בעל המקרקעין, יידרש בעל המיתקן התת־קרקעי לפרסם בעיתון יומי בשפה העברית, את פרטי זיהוי המקרקעין, שם בעל המקרקעין והפניה לאתר האינטרנט של בעל המיתקן שבו תפורט ההודעה. לאחר שפורסמה ההודעה בעיתון כאמור תחול חזקה שבעל המקרקעין קיבל את אותה הודעה ביום הפרסום.

עוד מוצע לקבוע כי אם מיתקן תת־קרקעי מצוי במקרקעין המיועדים לצורכי ציבור, יידרש בעל המיתקן האמור למסור הודעה גם לרשות המקומית שבתחומה מצויים מקרקעין אלה.

עוד מוצע לקבוע בסעיף זה את הדרכים והמועדים של מסירת ההודעה, ואת אופן פרסום ההודעה במקרה שבו לא ניתן למצוא את בעל המקרקעין.

סעיף 30 לחוק המוצע

עניינו של סעיף זה כניסה למקרקעין שבהחזקת מערכת הביטחון. נוסחו של הסעיף המוצע מבוסס על חוק תשתיות הולכה, ומוצע לקבוע בו כי כניסה וביצוע של פעולות לפי סעיף 28 המוצע למקום המוחזק בידי מערכת הביטחון, טעונים אישור מראש של הגוף המוסמך לכך על פי דין לגבי אותו מקום, וזאת אף בפעולות דחופות לפי סעיף 34 המוצע להלן.

[149] ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.

[150] ס"ח התשנ"ח, עמ' 348.

(6) מפעלים וספקים המייצרים ציוד ביטחוני כהגדרתו בחוק התאגידים הביטחוניים (הגנה על אינטרסים ביטחוניים), התשס"ו–2006[151], בעבור גוף המנוי בפסקאות (1) עד (5), שהשר הממונה על אותו גוף הודיע עליהם למנהל.

(ב) כניסה וביצוע של פעולות, לפי סעיף 28, למקום המוחזק בידי מערכת הביטחון, טעונים אישור מראש של הגוף המוסמך לכך על פי דין לגבי אותו מקום.

השגה והרשאה

31. (א) בעל המקרקעין המתנגד לביצוע פעולות לפי סעיף 28, רשאי לפנות בהשגה למנהל בתוך התקופה המנויה בסעיף 29(א) או (ב), לפי העניין.

(ב) בהשגה לפי סעיף קטן (א) יציין בעל המקרקעין את פרטי הזיהוי שלו ודרכי ההתקשרות עימו, את פרטי זיהוי המקרקעין שלגביהם מוגשת ההשגה ואת הטעמים להתנגדות לביצוע הפעולות, ויצרף מסמכים התומכים בעובדות הנטענות בהשגה.

(ג) פנה בעל המקרקעין בהשגה למנהל כאמור בסעיף קטן (א), יודיע על כך המנהל לבעל המיתקן התת־קרקעי, ובעל המיתקן יהיה רשאי להיכנס למקרקעין ולבצע בהם את הפעולות האמורות באותו סעיף קטן רק אם קיבל הרשאה לכך מאת המנהל.

(ד) המנהל ימסור לבעל המקרקעין את החלטתו בהשגה, ואם החליט המנהל להרשות לבעל המיתקן התת־קרקעי להיכנס למקרקעין ולבצע בהם את הפעולות, יודיע על כך המנהל לבעל המקרקעין 7 ימים לפחות לפני המועד לביצוע הפעולות, בצירוף נימוקים.

ערעור

32. (א) הרואה את עצמו נפגע מהחלטת המנהל בהשגה כאמור בסעיף 31, רשאי לערער על החלטת המנהל לבית משפט השלום שבתחום שיפוטו נמצאים המקרקעין, בתוך 21 ימים מהיום שבו נמסרה לו ההחלטה.

דברי הסבר

סעיף 31 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי בעל מקרקעין המתנגד לביצוע פעולה שנמסרה לו לגביה הודעה לפי סעיף 29 המוצע, רשאי להגיש השגה למנהל.

עוד קובע הסעיף כי המנהל מחויב ליידע את בעל המיתקן התת־קרקעי בדבר ההשגה, ובעל המיתקן יהיה רשאי להיכנס למקרקעין ולבצע בהם את הפעולות האמורות רק אם קיבל הרשאה לכך מאת המנהל.

כמו כן, מוצע לקבוע כי המנהל ימסור לבעל המקרקעין החלטה מנומקת בהשגה, ואם החליט להרשות לבעל המיתקן התת־קרקעי להיכנס למקרקעין ולבצע בהם את הפעולות האמורות, יודיע על כך המנהל לבעל המקרקעין 7 ימים לפחות לפני המועד לביצוע הפעולות, בצירוף נימוקים.

סעיף 32 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי יהיה ניתן לערער על החלטת המנהל בהשגה כאמור בסעיף 31 המוצע, בבית משפט השלום שבתחום שיפוטו מצויים המקרקעין בתוך 21 ימים, וכן לקבוע כי הגשת הערעור אינה מעכבת את ביצוע הפעולות, אלא אם כן ניתנה החלטה אחרת בידי בית המשפט.

[151] ס"ח התשס"ו, עמ' 174.

(ב) בית המשפט הדן בערעור רשאי לאשר את החלטת המנהל, לבטלה, או להתנותה בתנאים, ורשאי הוא לתת כל סעד שבית המשפט הדן בעניין אזרחי מוסמך לתיתו.

(ג) הגשת ערעור לבית המשפט לא תעכב את השימוש בסמכות לפי סעיף 28, אלא אם כן החליט על כך בית המשפט, בהחלטה מנומקת, מטעמים מיוחדים.

סדרי דין בערעור

33. שר המשפטים רשאי לקבוע סדרי דין בערעור לפי סעיף 32; באין סדרי דין, ידון בית המשפט בדרך הנראית לו המועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה.

פעולה דחופה

34. (א) על אף האמור בסעיף 29, בעל מיתקן תת־קרקעי רשאי להיכנס למקרקעין כאמור בסעיף 28 לשם ביצוע פעולה המנויה באותו סעיף, אף בלא הודעה לפי סעיף 29, אם סבר כי הפעולה דחופה וחיונית לשם מניעת דליפת דלק מהמיתקן או לשם מניעת נזק לאדם או נזק משמעותי לרכוש, ובלבד שייתן הודעה מפורטת לבעל המקרקעין ולמנהל בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ־24 שעות מתחילת ביצוע הפעולה; הוראות סעיף 29(ד) יחולו גם לעניין הודעה לפי סעיף זה.

(ב) המנהל ייתן לבעל המקרקעין הזדמנות לטעון את טענותיו, בכתב או בעל פה, בהקדם האפשרי לאחר הכניסה למקרקעין, ולא יאוחר מ־72 שעות מתחילת ביצוע הפעולה.

(ג) הסמכות לפי סעיף קטן (א) תהיה מסורה לבעל המיתקן עד להשלמת ביצוע הפעולה להנחת דעתו, וזאת בכפוף להחלטת המנהל לפי סעיף קטן (ב).

(ד) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 30(ב) לעניין כניסה וביצוע פעולות במקום המוחזק בידי מערכת הביטחון.

פיצויים בעד נזק

35. (א) בעל מיתקן תת־קרקעי שמשתמש בסמכות ומבצע פעולות לפי סעיף 28, יימנע עד כמה שהדבר ניתן מגרימת נזק, ויחזיר את המקרקעין, ככל האפשר, למצב שהיו בו אילולא נעשה שימוש בהם.

דברי הסבר

סעיף 33 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את שר המשפטים לקבוע את סדרי הדין בערעור. כמו כן, בהינתן כי אין סדרי דין, ידון בית המשפט בדרך הנראית לו המועילה ביותר להכרעה צודקת ומהירה.

סעיף 34 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי במקרים שבהם נדרשת פעולה דחופה וחיונית לשם מניעת דליפת דלק מהמיתקן או לשם מניעת נזק לאדם או נזק משמעותי לרכוש, רשאי בעל מיתקן להיכנס למקרקעין אף בלא הודעה מוקדמת לפי סעיף 29 המוצע, ובלבד שייתן הודעה מפורטת לבעל המקרקעין ולמנהל בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ־24 שעות מתחילת ביצוע הפעולה.

עוד מוצע לקבוע כי המנהל ייתן לבעל המקרקעין הזדמנות לטעון את טענותיו, בכתב או בעל פה, בהקדם האפשרי לאחר הכניסה למקרקעין, ולא יאוחר מ־72 שעות מתחילת ביצוע הפעולה.

כמו כן, מוצע לקבוע כי הסמכות לביצוע הפעולות לפי סעיף קטן (א) המוצע תהיה מסורה לבעל המיתקן עד להשלמת ביצוע הפעולה להנחת דעתו, ואולם סמכות זו תהיה בכפוף להחלטת המנהל לאחר שנתן לבעל המקרקעין זכות לטעון את טענותיו כאמור.

עוד מוצע להבהיר כי אין בהוראות סעיף מוצע זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 30(ב) המוצע לעניין כניסה וביצוע פעולות במקום המוחזק בידי מערכת הביטחון.

סעיף 35 לחוק המוצע

מוצע לקבוע חובה על בעל המיתקן התת־קרקעי להימנע ככל שניתן מגרימת נזק למקרקעין שבהם מבוצעות

(ב) נגרם נזק כתוצאה מביצוע הפעולות כאמור בסעיף קטן (א), ישלם בעל המיתקן התת־קרקעי, לפי דרישת הניזוק, פיצויים על הנזק שנגרם.

(ג) החליט בעל מיתקן תת־קרקעי לדחות דרישה לפיצויים לפי סעיף קטן (ב), כולה או חלקה, ימסור לתובע הודעה מנומקת בכתב על כך בתוך 60 ימים מיום קבלת הדרישה, וישלם לו, בתוך המועד האמור, את הסכום שאינו שנוי במחלוקת; כל אחד מהצדדים רשאי להעביר את הדרישה לפיצויים להכרעתה של ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה כמשמעותה בסעיף 112 לחוק התכנון והבנייה, והיא תקבע את סכום הפיצויים; הוראות סעיפים 45(ב) ו־(ג) ו־46 לחוק משק הגז הטבעי, התשס"ב–2002[152], יחולו לעניין זה.

עונשין

36. המפריע לבעל מיתקן תת־קרקעי או למי שפועל מטעמו, בהקמתו, בהפעלתו, בשינויו, בבדיקתו או בתיקונו של המיתקן, דינו – מאסר שלוש שנים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין.

סייג לתחולה

37. הוראות פרק זה לא יחולו על גורם מפעיל.

פרק ז': סמכויות פיקוח

הסמכת מפקחים

38. (א) המנהל רשאי להסמיך, מקרב עובדי משרד האנרגיה והתשתיות, מפקחים שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק זה לשם פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה.

(ב) למפקח יוסמך מי שמתקיימים לגביו כל אלה:

(1) הוא לא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי לשמש כמפקח;

דברי הסבר

הפעולות, וכן להשיב את המקרקעין, בתום ביצוע הפעולות, למצבם כפי שהיו טרם ביצוע הפעולות.

בד בבד, מוצע לעגן את זכותו של בעל המקרקעין לקבל פיצויים בשל נזק שנגרם למקרקעין עקב ביצוע הפעולות כאמור. כמו כן, מוצע לקבוע כי במקרה של מחלוקת בעניין הפיצויים, יהיה ניתן להעביר את דרישת הפיצוי להכרעתה של ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה כמשמעותה בסעיף 112 לחוק התכנון והבנייה.

סעיף 36 לחוק המוצע

מוצע לקבוע עבירה עונשית שדינה מאסר שלוש שנים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, למי שמפריע לבעל מיתקן תת־קרקעי או למי שפועל מטעמו, בהקמתו, בהפעלתו, בשינויו, בבדיקתו או בתיקונו של המיתקן.

סעיף 37 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הוראות פרק זה לא יחולו על גורם מפעיל כהגדרתו בחוק תשתיות להולכה או על נכסי פעילותו, שכן על הגורם המפעיל ממשיכות לחול ההוראות שבחוק תשתיות להולכה.

פרק ז' לחוק המוצע: סמכויות פיקוח

סעיף 38 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי המנהל יהיה רשאי למנות מפקחים לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק המוצע.

בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי תנאי הסף למינוי מפקחים לצורך הפעלת סמכויות הפיקוח לפי החוק המוצע כוללים: בדיקת עבר פלילי מטעמי ביטחון הציבור; קבלת הכשרה ייעודית לתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו; וכן התקיימות תנאי כשירות נוספים שייקבעו על ידי השר.

הסדר זה נועד להבטיח כי סמכויות פיקוח יופעלו בידי גורמים מיומנים, כשירים ואמינים בלבד, וזאת לנוכח הרגישות הכרוכה בהפעלת סמכויות שלטוניות כלפי גורמים הפועלים במשק הדלק.

[152] ס"ח התשס"ב, עמ' 55.

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה השר;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, כפי שהורה השר.

סמכויות פיקוח

39. לשם פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה, רשאי מפקח –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוען של ההוראות לפי חוק זה או להקל את ביצוען; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995[153]; לעניין מסירת ידיעה או מסמך לפי סעיף זה יחולו הוראות סעיף 8(ד);

(3) להיכנס למקום, לרבות לכלי תחבורה כשהוא נייח, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.

חובת הזדהות

40. (א) מפקח לא יעשה שימוש בסמכויותיו לפי פרק זה אלא בעת מילוי תפקידו ובהתקיים שניים אלה:

(1) הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(2) יש בידו תעודה החתומה בידי המנהל, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו.

(ב) חובת ההזדהות לפי סעיף קטן (א) לא תחול אם קיומה עלול לגרום לאחד מאלה:

(1) סיכול ביצוע הסמכות בידי המפקח;

(2) פגיעה בביטחון המפקח.

(ג) חלפה הנסיבה שבשלה לא קיים המפקח את חובת ההזדהות כאמור בסעיף קטן (ב), יקיים המפקח את חובתו כאמור, מוקדם ככל האפשר.

דברי הסבר

סעיף 39 לחוק המוצע

לשם פיקוח על ביצוע הוראות החוק המוצע, מוצע להקנות למפקח שהוסמך לכך סמכויות הכוללות אפשרות לדרוש מכל אדם פרטי זיהוי, ידיעות ומסמכים הנוגעים לביצוע החוק, וכן להיכנס למקום, לרבות כלי תחבורה נייח, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.

הסדר זה נועד לאפשר פיקוח אפקטיבי על מפעילי התשתית ועל יישום ההוראות שנקבעו לפי החוק המוצע, תוך מתן כלים לאיסוף מידע ולבקרה שוטפת לגוף המפקח.

סעיף 40 לחוק המוצע

מוצע להסדיר את אופן הפעלת סמכויות הפיקוח, תוך קביעת חובת הזדהות של המפקח באמצעות תג ותעודה החתומה בידי המנהל, המעידים על תפקידו וסמכויותיו.

עם זאת, חובת ההזדהות האמורה לא תחול אם קיומה עלול לסכל את ביצוע הסמכות או לפגוע בביטחון המפקח. ואולם אם חלפה הנסיבה שבשלה לא קיים המפקח את חובת ההזדהות האמורה, תהיה חובה להשלימה מוקדם ככל האפשר.

[153] ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

פרק ח׳: אמצעי אכיפה מינהלית

סימן א׳: הטלת עיצום כספי

עיצום כספי

41. הפר אדם הוראה מההוראות לפי חוק זה, כמפורט להלן, רשאי המנהל להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, בסכום של 150,000 שקלים חדשים:

(1) לא מסר דוח בהתאם להוראות לפי סעיף 8(א) ו־(ב);

(2) לא מסר מסמך שנדרש למוסרו לפי הוראות סעיפים 8(ג) או 26.

הודעה על כוונת חיוב

42. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 41 (בפרק זה – המפר), ובכוונתו להטיל עליו עיצום כספי לפי אותו סעיף, ימסור לו הודעה על הכוונה להטיל עליו עיצום כספי (בפרק זה – הודעה על כוונת חיוב).

(ב) בהודעה על כוונת חיוב יציין המנהל, בין השאר, את אלה:

(1) המעשה או המחדל (בפרק זה – המעשה) המהווה את ההפרה, ומועד ביצוע ההפרה;

(2) סכום העיצום הכספי והתקופה לתשלומו;

דברי הסבר

פרק ח׳ לחוק המוצע: אכיפה מינהלית

כללי בפרק זה מוצע לקבוע כי מפעיל תשתית שלא מסר מסמך שנדרש לפי סעיפים 8(ג) או 26 לחוק המוצע או שלא מילא אחר חובות הדיווח הקבועות בסעיפים 8(א) ו־8(ב) לחוק, יהיה נתון לעיצום כספי מינהלי בגובה 150,000 שקלים חדשים. הסדר זה נועד לחזק את אכיפת חובות הדיווח ומסירת המידע, ולאפשר טיפול מהיר ויעיל בהפרות, בלי להיזקק להליך פלילי.

לסימן א׳: הטלת עיצום כספי

סעיף 41 לחוק המוצע

תכליתה של הסנקציה המינהלית היא תכלית הרתעתית־מניעתית. היא מניחה כי ביצוע הפרות של עבירות הסדר נעשה מתוך שיקולים תועלתניים של המפר, שסבור, למשל, שאי־קיום ההוראה עשוי לחסוך לו הוצאות. מסיבה זו גובה הסכום של העיצום הכספי נועד למנוע את התמריץ הכלכלי להפר את החוק, קרי לנטרל את קיומה של "ההפרה היעילה". עם זאת, גובה הסכום של העיצום הכספי צריך להיות מידתי ולא לסכן את המשך פעילותו הכלכלית של המפר, שכן מטרת הסנקציה המינהלית היא החזרת המפוקח למשטר ציות ולא לגרום, בפועל, להפסקת פעילותו.

מוצע לקבוע כי הסכום שיהיה רשאי המנהל להטיל יעמוד על 150,000 שקלים חדשים, זאת בדומה להפרה דומה של אי־דיווח או דיווח שגוי המצויה בפרק ח׳ לחוק משק הגז הטבעי.

ההפרה בחוק זה היא בשל אי־דיווח או דיווח חלקי או לא נכון בנוגע לכמויות שבעבורן נתן מפעיל התשתית שירות, וזאת כדי לוודא שמפעיל התשתית פועל בהתאם להוראות החוק המוצע. יצוין כי למפעילי תשתיות יש תמריץ כלכלי להקטין את היקף מתן השירות בפועל בשביל לשלם פחות במסגרת התעריף של דמי התשתית, אך קנס בגובה הסכום שנקבע כאמור עשוי להביא למצב שבו ההפרה לא תשתלם.

סעיפים 42 עד 44 לחוק המוצע

בסעיפים אלה מוצע לקבוע את אופן הפעלת הסמכות להטיל עיצום כספי. ההוראות המוצעות הן ההוראות המקובלות בהסדרי החקיקה הכוללים כבר היום סמכות זו. הוראות מפורטות אלה נועדו להבטיח זכויות בסיסיות של מפר במסגרת הליך מינהלי ראוי, הפעלה שוויונית של הסמכות ביחס למפרים ושקיפות של פעולת הרשות.

בסעיף 42 לחוק המוצע מתואר השלב הראשון בהפעלת הסמכות כלפי מפוקח שיש לגביו תשתית ראייתית המעידה על יסוד סביר להניח כי בוצעה על ידו הפרה של הוראות החוק, והוא משלוח הודעה על כוונה להטיל עיצום כספי (להלן – הודעה על כוונת חיוב). הודעה זו מבהירה למפר כי למנהל יש תשתית ראייתית מבוססת המעידה על ביצוע הפרה על ידו. עוד מבהירה ההודעה מהו סכום העיצום הכספי הצפוי להיות מוטל על המפר בגין ביצוע ההפרה האמורה, כפי שמשתקפת מהתשתית הראייתית שלפני המנהל.

(3) זכותו של המפר לטעון את טענותיו לפני המנהל לפי הוראות סעיף 43 וכי יראו את ההודעה על כוונת חיוב כדרישת תשלום אם המפר לא יממש את הזכות האמורה, כאמור בסעיף 44(ד);

(4) הסמכות להוסיף על סכום העיצום הכספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת לפי הוראות סעיף 45, ושיעור התוספת.

זכות טיעון

43. מפר שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב לפי הוראות סעיף 42, רשאי לטעון את טענותיו, בכתב, לפני המנהל, לעניין הכוונה להטיל עליו עיצום כספי ולעניין סכומו, בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה; המנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו.

החלטת המנהל ודרישת תשלום

44. (א) המנהל יחליט, לאחר ששקל את הטענות שנטענו לפי סעיף 43, אם להטיל על המפר עיצום כספי, ורשאי הוא להפחית את סכום העיצום הכספי לפי הוראות סעיף 46.

(ב) החליט המנהל לפי הוראות סעיף קטן (א) –

(1) להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו דרישה, בכתב, לשלם את העיצום הכספי (בפרק זה – דרישת תשלום), שבה יציין, בין השאר, את סכום העיצום הכספי המעודכן ואת התקופה לתשלומו;

(2) שלא להטיל על המפר עיצום כספי – ימסור לו הודעה על כך, בכתב.

(ג) בדרישת התשלום או בהודעה, לפי סעיף קטן (ב), יפרט המנהל את נימוקי החלטתו.

(ד) לא טען המפר את טענותיו לפי הוראות סעיף 43, בתוך התקופה האמורה באותו סעיף, יראו את ההודעה על כוונת חיוב, בתום אותה תקופה, כדרישת תשלום שנמסרה למפר במועד האמור.

הפרה נמשכת והפרה חוזרת

45. (א) בהפרה נמשכת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה החלק החמישים שלו, לכל חודש שבו נמשכת ההפרה.

דברי הסבר

בסעיף 43 המוצע מעוגנת זכות הטיעון של המפר לפני הרשות, כמקובל בהליך מינהלי. מוצע כי מפר יוכל לטעון את טענותיו לפני המנהל בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו הודעה על כוונת חיוב, והמנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו. למפר זכות לטעון את טענותיו בכתב ואולם למנהל שמורה הזכות להיענות לבקשת מפר לטעון את טענותיו בעל פה לפניו.

בסעיף 44 מוצע לקבוע כי רק לאחר ששקל המנהל את טענות המפר, יחליט אם יש להטיל עיצום כספי ומה גובהו. אם המנהל יחליט כי לא התגלו עובדות חדשות הסותרות או משנות את התשתית הראשונית שעליה נסמך כי אכן בוצעה הפרה, יטיל על המפר עיצום כספי. סכום העיצום הכספי יהיה כפי שצוין בהודעה על כוונת חיוב, או בסכום מופחת, אם המפר הביא לפני המנהל עדות לקיום נסיבות שבשלהן יכול המנהל להפעיל את סמכותו להפחית את סכום העיצום הכספי.

אם המפר בחר שלא לטעון את טענותיו, תהפוך ההודעה הראשונית על כוונת החיוב לסופית (קרי: ל"דרישת תשלום"), בחלוף 30 ימים מהמסירה למפר, ויהיה על המפר לשלם את סכום העיצום הכספי המצוין בה.

סעיף 45 לחוק המוצע

חלק מההפרות הרגולטוריות הן הפרות נמשכות לפי טבען. מוצע לקבוע כי על ההפרה הנמשכת ייווסף סכום

(ב) בהפרה חוזרת ייווסף על העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, סכום השווה לעיצום הכספי כאמור; לעניין זה, "הפרה חוזרת" – הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה כאמור בסעיף 41, בתוך שנתיים מהפרה קודמת של אותה הוראה שבשלה הוטל על המפר עיצום כספי.

סכומים מופחתים

46. (א) המנהל אינו רשאי להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים לפי סימן זה, אלא לפי הוראות סעיף קטן (ב).

(ב) השר, בהסכמת שר המשפטים, רשאי לקבוע נסיבות ושיקולים שבשלהם יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסכום הנמוך מהסכומים הקבועים לפי סימן זה, ובשיעורים שיקבע.

סכום מעודכן של העיצום הכספי

47. (א) העיצום הכספי יהיה לפי סכומו המעודכן ביום מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שלא טען את טענותיו לפני המנהל כאמור בסעיף 44(ד) – ביום מסירת ההודעה על כוונת חיוב; הוגשה עתירה לבית משפט לפי סעיף 61 או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, ועוכב תשלומו של העיצום הכספי בידי המנהל או בידי בית המשפט – יהיה העיצום הכספי לפי סכומו המעודכן ביום ההחלטה בעתירה או בערעור, לפי העניין.

(ב) סכום העיצום הכספי יתעדכן ב־1 בינואר בכל שנה (בסעיף קטן זה – יום העדכון), בהתאם לשיעור שינוי המדד הידוע ביום העדכון לעומת המדד שהיה ידוע ב־1 בינואר של השנה הקודמת; הסכום האמור יעוגל לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 10 שקלים חדשים; לעניין זה, "מדד" – מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ג) המנהל יפרסם ברשומות הודעה על סכום העיצום הכספי המעודכן לפי סעיף קטן (ב).

דברי הסבר

החלק החמישים של העיצום הכספי הקבוע לאותה הפרה, לכל חודש שבו נמשכת ההפרה. בהפרה חוזרת, מוצע לקבוע כי יוטל על המפר כפל העיצום הכספי. ההפרה החוזרת מבטאת את הסלמת האמצעי הננקט ביחס למפר רצידיביסט.

סעיף 46 לחוק המוצע

מאחר שההסדר המוצע מסמיך את המנהל להטיל עיצום כספי בסכום קבוע, נדרשת הסמכה של המנהל להטיל עיצום כספי בסכום נמוך מזה הקבוע בחוק. הסמכה כזו קבועה בצורה מפורשת בסעיף זה. מוצע להקנות סמכות לשר, בהסכמת שר המשפטים, לקבוע בתקנות נסיבות ושיקולים שבהתקיימם יפחית המנהל את העיצום הכספי בשיעורים הקבועים לצידם (להלן – תקנות ההפחתה).

בתקנות ההפחתה רשאי השר להביא בחשבון נסיבות ושיקולים המעידים על כך שמדובר במפוקח המציית בדרך כלל להוראות החוק או במפוקח המשתף פעולה עם המנהל, ונכון לנקוט לגביו אמצעים למניעת הישנות ההפרה או לתקן את הנזקים שנגרמו בשלה.

סעיף 47 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הוראות עדכון בנוגע לסכום העיצום הכספי הקבוע בסעיף 41 שיבהירו מהו הסכום שיש לשלם בשל פער זמנים בין ההודעה על כוונת חיוב ובין דרישת התשלום, או במקרה של עתירה לבית משפט השלום. העיצום הכספי יהיה לפי הסכום המעודכן במועד מסירת דרישת התשלום, ולגבי מפר שבחר שלא לטעון את טענותיו לפני המנהל – הסכום המעודכן ביום מסירת ההודעה על כוונת החיוב. כמו כן, במקרים שבהם הוגשה עתירה לבית המשפט או הוגש ערעור על פסק דין כאמור, ובית המשפט או המנהל הורה על עיכוב תשלומו של העיצום הכספי, יהיה סכום העיצום הכספי (אם לא בוטל העיצום) – הסכום המעודכן ביום ההחלטה בעתירה או בערעור, לפי העניין.

המועד לתשלום העיצום הכספי

48. על המפר לשלם את העיצום הכספי בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום כאמור בסעיף 44.

ריבית שקלית ודמי פיגורים

49. לא שילם המפר עיצום כספי במועד, ייווספו על העיצום הכספי, לתקופת הפיגור, ריבית שקלית ודמי פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961[154] (בפרק זה – חוק פסיקת ריבית והצמדה).

פריסת תשלום העיצום הכספי

50. (א) המנהל רשאי, לבקשת המפר, להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי, בהתחשב בסכום העיצום הכספי שהוטל על המפר ובנסיבות מיוחדות אחרות המצדיקות פריסה כאמור, ובלבד שמספר התשלומים לא יעלה על 12 תשלומים חודשיים.

(ב) החליט המנהל על פריסת התשלום לפי סעיף קטן (א), תיווסף לסכום שיש לשלמו בתקופת הפריסה ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה.

(ג) לא שילם המפר תשלום במועדו, יראו את החלטת המנהל על פריסת התשלום כאמור בסעיף קטן (א) כבטלה, יתרת החוב תעמוד לפירעון מיידי ויחולו הוראות סעיף 49.

גבייה

51. עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה, ועל גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה–1995[155].

סימן ב': התראה מינהלית

התראה מינהלית

52. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 41, והתקיימו נסיבות שקבע המנהל, בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה, רשאי הוא, במקום להטיל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן א', למסור לו התראה מינהלית לפי הוראות סימן זה; בסעיף קטן זה, "היועץ המשפטי לממשלה" – לרבות משנה ליועץ המשפטי לממשלה שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לעניין זה.

דברי הסבר

סעיפים 48 עד 51 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי העיצום הכספי ישולם בתוך 30 ימים מיום מסירת דרישת התשלום. אם לא שולם עיצום כספי במועד, ייווספו עליו לתקופת הפיגור, החל מהיום הראשון לאיחור בתשלום, ריבית שקלית ודמי פיגורים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א–1961 (להלן – חוק פסיקת ריבית והצמדה), עד לתשלומו (סעיף 49 המוצע). תוספות אלה הן החלופה המידתית והמתאימה ביותר החל מיום א' בטבת התשפ"ה (1 בינואר 2025), יום כניסתם לתוקף של חוק פסיקת ריבית והצמדה (תיקון מס' 9), התשפ"ד–2023 (להלן – תיקון מס' 9 לחוק פסיקת ריבית והצמדה), ושל חוק העונשין (תיקון מס' 149), התשפ"ד–2024.

נוסף על כך, מוצע להסמיך את המנהל להחליט על פריסת התשלום של העיצום הכספי לבקשתו של מפר. יובהר כי סמכות זו נתונה למנהל כל עוד לא חלף מועד התשלום. לאחר שחלף מועד התשלום, החוב עובר לגבייה במרכז לגביית קנסות, ויחול חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, התשנ"ה–1995 (להלן – חוק המרכז לגביית קנסות).

המנהל יקבע את מספר התשלומים למפר בהתחשב בסכום העיצום הכספי שהוטל ובנסיבות מיוחדות אחרות. כמו כן, ובהתאם לשינויים שבוצעו בתיקון מס' 9 לחוק פסיקת ריבית והצמדה, מוצע לקבוע שבמהלך התקופה שבה משלם המפר את העיצום הכספי בתשלומים, תיווסף לסכום העיצום הכספי רק ריבית שקלית. ואולם, אם המפר לא שילם את אחד מהתשלומים החודשיים במועדו, ההחלטה על פריסת התשלומים תבוטל, יתרת החוב תעמוד לפירעון מידיי ויחולו ממועד זה הוראות סעיף 49 בדבר תשלום ריבית שקלית ודמי פיגורים עד לתשלום החוב במלואו.

עוד מוצע לקבוע כי עיצום כספי ייגבה לאוצר המדינה וכי על גבייתו יחול חוק המרכז לגביית קנסות.

לסימן ב': התראה מינהלית

סעיפים 52 עד 54 לחוק המוצע

התראה מינהלית היא כלי אכיפה המקל עם המפר, ומחליף, במקרים מסוימים, הטלה של עיצום כספי. ההתראה המינהלית מאפשרת למפר הזדמנות לתקן את

[154] ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

[155] ס"ח התשנ"ה, עמ' 170.

(ב) בהתראה מינהלית יציין המנהל מהו המעשה המהווה את ההפרה ומועד ביצועה, יודיע למפר כי עליו להפסיק את ההפרה וכי אם ימשיך בהפרה או יחזור עליה יהיה צפוי לעיצום כספי בשל הפרה נמשכת או הפרה חוזרת, לפי העניין, כאמור בסעיף 54, וכן יציין את זכותו של המפר לבקש את ביטול ההתראה לפי הוראות סעיף 53.

בקשה לביטול התראה מינהלית

53. (א) נמסרה למפר התראה מינהלית כאמור בסעיף 52, רשאי הוא לפנות למנהל בכתב, בתוך 30 ימים, בבקשה לבטל את ההתראה בשל כל אחד מהטעמים האלה:

(1) המפר לא ביצע את ההפרה;

(2) המעשה שביצע המפר, המפורט בהתראה, אינו מהווה הפרה.

(ב) המנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (א), מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ג) קיבל המנהל בקשה לביטול התראה מינהלית לפי הוראות סעיף קטן (א), רשאי הוא לבטל את ההתראה או לדחות את הבקשה ולהותיר את ההתראה על כנה; החלטת המנהל תינתן בכתב, ותימסר למפר בצירוף נימוקים.

הפרה נמשכת והפרה חוזרת לאחר התראה

54. (א) נמסרה למפר התראה מינהלית לפי הוראות סימן זה והמפר המשיך להפר את ההוראה שבשלה נמסרה לו ההתראה, יראו את ההפרה כאמור כהפרה נמשכת לעניין סעיף 45(א), והמנהל ימסור למפר הודעה על כוונת חיוב בשל ההפרה הנמשכת, בהתאם להוראות סעיף 42, בשינויים המחויבים.

דברי הסבר

ההפרה, בלא תשלום העיצום הכספי. זאת, אף על פי שהתשתית העובדתית שלפני המנהל מעידה כי הייתה הפרה של הוראות החוק. מנקודת מבטו של המנהל, מנגנון ההתראה מאפשר לו להבהיר את דרישותיו למי שנתון לפיקוחו, בטרם יטיל עליו עיצום כספי. ההנחה בבסיס הוויתור על הטלת עיצום כספי היא שהוראות הרגולציה אינן בהירות דיין או שהרגולציה מחייבת תקופת התארגנות מבחינת המפוקחים שבמהלכה יהיה להם קושי לקיים את דרישותיה. ההתראה המינהלית מאפשרת להבהיר גם למפר וגם לציבור המפוקחים הרחב, כי ההתנהגות שבשלה נשלחה ההתראה היא הפרה של הוראות החוק. סעיף 52 המוצע מבנה את שיקול הדעת בהפעלת הסמכות וקובע כי הנסיבות למתן התראה ייקבעו בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה.

מפוקח שנמסרה לו התראה מינהלית ואינו מסכים עימה, יכול לתקוף את החלטת המנהל בשתי דרכים – האחת היא הגשת בקשה לביטול ההתראה, מאחת העילות המנויות בסעיף 53 המוצע, והשנייה היא הגשת עתירה לבית המשפט כאמור בסעיף 61 המוצע. אם המפר לא ביקש את ביטול ההתראה או לא עתר לבית המשפט (או שעתר ובית המשפט דחה את עתירתו), רואים את המפר כמי שביצע את ההפרה. בעת ביצוע הפרה נוספת (שבשלה יוטל עיצום כספי מוגבר), מנוע המפר מלטעון כי לא ביצע את ההפרה הראשונה. תחימת האפשרות של העלאת הטענות לשלב משלוח ההתראה בלבד נועדה ליצור סופיות להליכים, וכן ודאות ומתן תוקף להתראה ככזו שאמורה להניע את המפר לציית לחוק.

עוד מוצע לקבוע בסעיף 54 כי אם נמסרה למפר התראה והמפר המשיך להפר את ההוראה שבשלה נשלחה ההתראה, ימסור לו המנהל הודעה על כוונת חיוב בשל הפרה נמשכת. לעניין זה יובהר כי מכיוון שבהתראה מינהלית מוותר המנהל, כאמור לעיל, על העיצום הכספי בשל ההפרה, סכום העיצום הכספי שיוטל במקרה זה הוא בשל הימשכות ההפרה, ואינו כולל את סכום העיצום הכספי בשל ההפרה הראשונה שבגינה ניתנה ההתראה. ההודעה על כוונת חיוב שימסור המנהל למפר במקרה זה תהיה כאמור בסעיף 42, בשינויים המחויבים. כך למשל במקרה זה תכלול ההודעה פרטים הנוגעים להפרה הנמשכת ובין השאר נתונים לעניין התמשכות ההפרה ולעניין תקופת ההפרה (ממועד משלוח ההתראה). במקרים שבהם ביצע המפר הפרה חוזרת לאחר משלוח התראה על ביצוע ההפרה הראשונה, ימסור לו המנהל הודעה על כוונת חיוב כאמור בסעיף 42, בשינויים המחויבים. כך

(ב) נמסרה למפר התראה מינהלית לפי הוראות סימן זה והמפר חזר והפר את ההוראה שבשלה נמסרה לו ההתראה, בתוך שנתיים מיום מסירת ההתראה, יראו את ההפרה הנוספת כאמור כהפרה חוזרת לעניין סעיף 45(ב), והמנהל ימסור למפר הודעה על כוונת חיוב בשל ההפרה החוזרת, בהתאם להוראות סעיף 42, בשינויים המחויבים.

סימן ג': התחייבות להימנע מהפרה

הודעה על האפשרות להגשת התחייבות ועירבון

55. היה למנהל יסוד סביר להניח כי אדם הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, כאמור בסעיף 41, והתקיימו נסיבות שקבע המנהל, בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה, רשאי הוא למסור למפר הודעה על אפשרותו להגיש למנהל כתב התחייבות ולהפקיד עירבון לפי הוראות סימן זה, במקום שיוטל עליו עיצום כספי לפי הוראות סימן א'; בסעיף זה, "היועץ המשפטי לממשלה" – לרבות משנה ליועץ המשפטי לממשלה שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לעניין זה.

תנאי ההתחייבות וגובה העירבון

56. (א) בכתב ההתחייבות יתחייב המפר להפסיק את הפרת ההוראה כאמור בסעיף 55, ולהימנע מהפרה נוספת של אותה הוראה, בתוך תקופה שיקבע המנהל בכתב ההתחייבות ושתחילתה ביום הגשתו, ובלבד שהתקופה האמורה לא תעלה על שנתיים (בסימן זה – תקופת ההתחייבות).

דברי הסבר

למשל במקרה זה תכלול ההודעה פרטים הנוגעים להפרה החוזרת ולסכום העיצום הכספי המוטל בגינה, שהוא סכום גבוה יותר.

לסימן ג': התחייבות להימנע מהפרה

סעיפים 55 עד 59 לחוק המוצע

התחייבות להימנע מהפרה היא אמצעי אכיפה נוסף המקל עם המפר ומאפשר לממונה גמישות ומידתיות בהפעלת סמכויותיו. ההתחייבות מחייבת את הסכמת המנהל והמפר, ומאפשרת למפר לחזור לציות בלי שיוטל עליו עיצום כספי. חלף התשלום, המפר יפקיד כעירבון את סכום העיצום הכספי בלבד, והוא יושב לו בחלוף התקופה שבעדה ניתנה ההתחייבות.

סעיף 55 המוצע מבנה את שיקול הדעת בהפעלת הסמכות וקובע כי הנסיבות שבהן יתאפשר למפר להגיש כתב התחייבות ולהפקיד עירבון ייקבעו בנהלים, באישור היועץ המשפטי לממשלה. הפעלת מנגנון ההתחייבות מותנית בנסיבות שבהן קיימת תשתית ראייתית לביצועה של הפרה שניתן להטיל בשלה עיצום כספי, אך לנוכח מאפייני ההפרה והמפר, ניתן להסתפק באמצעי אכיפה זה.

בכתב ההתחייבות יתחייב המפר להפסיק את ההפרה ולהימנע מהפרה נוספת של אותה הוראה מהוראות החוק בתוך תקופה שלא תעלה על שנתיים, לפי קביעת המנהל. כמו כן עליו לעמוד בתנאים נוספים ככל שקבע המנהל בכתב ההתחייבות, במטרה לגרום להקטנת הנזק מההפרה או למניעת הישנותה.

כאמור לעיל, נוסף על כתב ההתחייבות יפקיד המפר בידי המנהל עירבון בגובה העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל עליו. המנהל רשאי לפטור מהפקדת העירבון או להפחיתו, אך יובהר כי הקלה זו נוגעת רק לעצם הפקדת העירבון. אם המפר ימשיך בביצוע ההפרה או יבצע הפרה נוספת – יהיה ניתן לגבות ממנו את מלוא הסכום, כמפורט בסעיף 58 המוצע.

אם המפר ימשיך להפר את אותה הוראה שבשל הפרתה נתן את כתב ההתחייבות, או יבצע הפרה נוספת של אותה הוראה, יחולט העירבון שהפקיד המפר, במועד דרישת התשלום בשל ההפרה הנמשכת או ההפרה החוזרת, לפי העניין – קרי לאחר בירור טענותיו של המפר והחלטת המנהל כי המפר המשיך בביצוע ההפרה או חזר וביצע הפרה נוספת. עוד מוצע לקבוע כי גם במקרה שבו המפר הפר את אחד התנאים הנוספים שקבע המנהל בכתב ההתחייבות, יחלט המנהל את העירבון שהפקיד המפר, לאחר שניתן למפר הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה. העירבון שהופקד מבטא את סכום העיצום הכספי שהיה ניתן להטיל על המפר בשל ביצוע ההפרה הראשונה, אלמלא נשלח לו כתב התחייבות. בכך מבטא כתב ההתחייבות למעשה הטלה של עיצום כספי "על תנאי". חילוט העירבון במקרה של הפרה נמשכת, הפרה חוזרת או הפרת תנאי מתנאי כתב ההתחייבות ייחשב כהטלת

(ב) המנהל רשאי לקבוע בכתב ההתחייבות תנאים נוספים שעל המפר להתחייב ולעמוד בהם במהלך תקופת ההתחייבות במטרה להקטין את הנזק שנגרם מההפרה או למנוע את הישנותה.

(ג) נוסף על כתב ההתחייבות יפקיד המפר בידי המנהל עירבון בסכום העיצום הכספי שהמנהל היה רשאי להטיל על המפר בשל אותה הפרה, בהתחשב בקיומם של נסיבות ושיקולים שנקבעו לפי סעיף 46(ב).

(ד) המנהל רשאי, לבקשת המפר ומטעמים שיירשמו, לפטור את המפר מהפקדת העירבון לפי סעיף קטן (ג) או להפחית את סכום העירבון שיפקיד המפר לפי אותו סעיף קטן.

תוצאות הגשת כתב התחייבות ועירבון או אי־הגשתם

57. (א) הגיש המפר למנהל כתב התחייבות והפקיד עירבון לפי סימן זה, בתוך 30 ימים מיום מסירת ההודעה כאמור בסעיף 55, לא יוטל עליו עיצום כספי בשל אותה הפרה; לא הגיש המפר למנהל כתב התחייבות או לא הפקיד עירבון, בתוך התקופה האמורה, ימסור לו המנהל הודעה על כוונת חיוב בשל אותה הפרה, לפי סעיף 42.

(ב) המנהל רשאי להאריך את התקופה האמורה בסעיף קטן (א), מטעמים מיוחדים שיירשמו.

הפרת התחייבות

58. (א) הגיש המפר כתב התחייבות והפקיד עירבון לפי סימן זה והפר תנאי מתנאי ההתחייבות, כמפורט בפסקאות שלהלן, יחולו ההוראות המפורטות באותן פסקאות, לפי העניין:

(1) המשיך המפר, במהלך תקופת ההתחייבות, להפר את ההוראה שבשל הפרתה הגיש את כתב ההתחייבות, או חזר והפר את ההוראה האמורה במהלך אותה תקופה, יראו את ההפרה כאמור כהפרה נמשכת לעניין סעיף 45(א) או כהפרה חוזרת לעניין סעיף 45(ב), לפי העניין, ויחולו הוראות אלה:

(א) המנהל ימסור למפר הודעה על כוונת חיוב בשל ההפרה הנמשכת או ההפרה החוזרת, לפי העניין, בהתאם להוראות סעיף 42, בשינויים המחויבים;

דברי הסבר

עיצום על ההפרה המקורית שבשלה הוא ניתן. לכן, במקרה של הפרה נמשכת או הפרה חוזרת, סכום העיצום הכספי שיוטל, נוסף על חילוט העירבון, כאמור בסעיף 58, יהיה בשל הימשכות ההפרה או הישנותה, ולא יכלול את סכום העיצום הכספי בשל ההפרה הראשונית.

עוד מוצע לקבוע כי אם המפר לא עמד בתנאי כתב ההתחייבות שנתן בשל הפרה מסוימת, לא יתאפשר לו בעתיד להגיש כתב התחייבות נוסף אם חזר והפר אותה הפרה. אם המפר עמד בכל תנאי כתב ההתחייבות, יוחזר לו כתב העירבון שהפקיד בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, מיום הפקדתו ועד יום החזרתו.

(ב) מסר המנהל למפר דרישת תשלום בשל ההפרה הנמשכת או ההפרה החוזרת, לפי העניין, בהתאם להוראות סעיף 44(ב)(1) או שהמפר לא טען את טענותיו לפני המנהל לעניין אותה הפרה כאמור בסעיף 44(ד), יחלט המנהל את העירבון נוסף על הטלת העיצום הכספי בשל ההפרה הנמשכת או ההפרה החוזרת; החליט המנהל, לפי סעיף 56(ד), לפטור את המפר מהפקדת העירבון או להפחית את סכום העירבון, ימסור למפר דרישת תשלום לפי סעיף 44 הכוללת גם את סכום העירבון שלגביו ניתן הפטור או את החלק שהופחת מסכום העירבון, לפי העניין, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום החלטת המנהל על הפטור או ההפחתה כאמור עד יום המסירה של דרישת התשלום;

(2) הפר המפר תנאי מהתנאים הנוספים שנקבעו בכתב ההתחייבות כאמור בסעיף 56(ב) – יחלט המנהל את העירבון, ואם החליט, לפי סעיף 56(ד) לפטור את המפר מהפקדת העירבון או להפחית את סכום העירבון, ימסור למפר דרישת תשלום לפי סעיף 44 לגבי סכום העירבון שלגביו ניתן הפטור או לגבי החלק שהופחת מסכום העירבון, לפי העניין, בצירוף ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום החלטת המנהל על הפטור או ההפחתה כאמור עד יום המסירה של דרישת התשלום; המנהל לא יחלט את העירבון או ישלח דרישת תשלום לפי פסקה זו אלא לאחר שנתן למפר הזדמנות לטעון את טענותיו, בכתב, לעניין הפרת התנאים כאמור.

(ב) לעניין פרק זה יראו בחילוט העירבון לפי הוראות סעיף זה, כהטלת עיצום כספי על המפר בשל ההפרה שלגביה ניתן העירבון.

(ג) הופר תנאי מתנאי ההתחייבות כאמור בסעיף זה, והפר המפר פעם נוספת את ההוראה שבשל הפרתה נתן את כתב ההתחייבות, לא יאפשר לו המנהל להגיש כתב התחייבות נוסף לפי הוראות סימן זה, בשל אותה הפרה.

השבת העירבון

59. עמד המפר בתנאי כתב ההתחייבות שהגיש לפי סימן זה, יוחזר לו, בתום תקופת ההתחייבות, העירבון שהפקיד, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום הפקדתו עד יום החזרתו.

סימן ד': שונות

עיצום כספי בשל הפרה של הוראות לפי חוק זה ולפי חוק אחר

60. על מעשה אחד המהווה כמה הפרות של הוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 41 או לפי חוק אחר, לא יוטל יותר מעיצום כספי אחד.

עתירה

61. (א) על החלטה סופית של המנהל לפי פרק זה ניתן להגיש עתירה לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט השלום, בתוך 45 ימים מיום שנמסרה הודעה על ההחלטה.

(ב) אין בהגשת עתירה לפי סעיף קטן (א) כדי לעכב את ביצוע ההחלטה, אלא אם כן הסכים לכך המנהל או שבית המשפט הורה על כך.

(ג) החליט בית המשפט, לאחר ששולם העיצום הכספי או הופקד עירבון, לקבל עתירה כאמור בסעיף קטן (א) או ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, והורה בית המשפט על החזרת סכום העיצום הכספי ששולם או על הפחתת העיצום הכספי או על החזרת העירבון, יוחזר הסכום ששולם או כל חלק ממנו אשר הופחת או יוחזר העירבון, לפי העניין, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום תשלומו או הפקדתו, עד יום החזרתו.

פרסום

62. (א) הטיל המנהל עיצום כספי לפי פרק זה, יפרסם באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות את הפרטים שלהלן, בדרך שתבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול דעתו בקבלת ההחלטה להטיל עיצום כספי:

דברי הסבר

לסימן ד': שונות

סעיף 60 לחוק המוצע

לעיתים מעשה אחד של המפר יכול להוות הפרה של כמה הוראות לפי חוק זה או לפי חוק זה וחוק אחר שגם בשל הפרתן ניתן להטיל עיצום כספי. לכן מוצע לקבוע כי על מעשה אחד שמהווה כמה הפרות כאמור, ניתן להטיל רק עיצום כספי אחד. הוראה זו מגלמת את המחויבות של הרשות המינהלית שלא להטיל סנקציות במידה העולה על הנדרש. כך, אם המפר קיבל מהמנהל הודעה על כוונת חיוב לגבי מעשה שבשלו שילם כבר עיצום כספי, יוכל לטעון במסגרת זכות הטיעון כי אין להטיל עליו עיצום כספי נוסף מכוח הוראה זו.

סעיף 61 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי על כל החלטה סופית של המנהל לפי הפרק המוצע, כגון ההחלטה להטיל עיצום כספי (לאחר מסירת דרישת תשלום) או למסור התראה מינהלית, יהיה ניתן להגיש עתירה לבית משפט השלום שבו יושב נשיא בית משפט שלום. החלטות אלה הן החלטות מינהליות ועל כן יש לקיים בעניינן ביקורת שיפוטית לפי כללי המשפט המינהלי, ככל החלטה מינהלית אחרת.

עוד מוצע להבהיר כי עיכוב ביצוע החלטה של המנהל במקרה של הגשת עתירה, נתון לשיקול דעתו של המנהל או של בית המשפט שאליו הוגשה העתירה. כמו כן מוצע לקבוע כי אם התקבלו העתירה או ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, סכום הכסף שיוחזר למפר יהיה בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, כדי למנוע פגיעה כלכלית במפר שטענותיו נמצאו מוצדקות.

סעיף 62 לחוק המוצע

מוצע לחייב את המנהל לפרסם את החלטותיו בדבר הטלת עיצום כספי. תכלית חובת הפרסום היא הבטחת שקיפות ביחס להפעלת שיקול דעתו של המנהל, אשר בידיו מסורה סמכות רבת עוצמה. באמצעות הפרסום מובטחת בקרה ציבורית על כך שהשימוש בסמכות להטיל עיצום כספי הוא שוויוני וענייני. החובה לפרסם חלה על ההחלטות בדבר הטלת העיצומים הכספיים, סכומי העיצומים הכספיים שהוטלו והמקרים והשיעורים שבהם הם הופחתו. מידע זה יאפשר בחינה רוחבית מושכלת של הטלת העיצומים הכספיים ויאפשר למפר לדעת כי העיצום הכספי המוטל במקרה שלו תואם את המדיניות הכללית הנוגעת להפעלת הסמכות האמורה.

(1) דבר הטלת העיצום הכספי;

(2) מהות ההפרה שבשלה הוטל העיצום הכספי, מועד ביצוע ההפרה ונסיבות ההפרה;

(3) סכום העיצום הכספי שהוטל;

(4) הופחת העיצום הכספי – הנסיבות שבשלהן הופחת סכום העיצום הכספי ושיעורי ההפחתה;

(5) פרטים על אודות המפר, הנוגעים לעניין;

(6) שמו של המפר.

(ב) הוגשה עתירה לפי סעיף 61 על החלטת המנהל להטיל עיצום כספי או הוגש ערעור על פסק דין בעתירה כאמור, יפרסם המנהל, לפי סעיף קטן (א), את דבר הגשת העתירה או הערעור ואת תוצאותיהם.

(ג) על אף האמור בסעיף זה, לא יפרסם המנהל פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית מנועה מלמסור לפי סעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח–1998[156], וכן רשאי הוא שלא לפרסם פרטים לפי סעיף זה, שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק האמור.

(ד) פרסום לפי סעיף זה בעניין עיצום כספי שהוטל על תאגיד יהיה לתקופה של ארבע שנים.

(ה) השר רשאי לקבוע דרכים נוספות לפרסום הפרטים האמורים בסעיף זה.

שמירת אחריות פלילית

63. (א) תשלום עיצום כספי, מסירת התראה מינהלית או הגשת כתב התחייבות והפקדת עירבון, לפי פרק זה, לא יגרעו מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 41, המהווה עבירה.

דברי הסבר

מוצע להבהיר כי חובת הפרסום כפופה למגבלות המנויות בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע. עוד מוצע להבהיר כי המנהל רשאי שלא לפרסם פרטים שהם בגדר מידע שרשות ציבורית אינה חייבת למסור לפי סעיף 9(ב) לחוק חופש המידע, כדוגמת מידע שהוא סוד מסחרי.

עם זאת, על אף חשיבותו של הפרסום כמפורט לעיל – כדי למנוע פגיעה מעבר לנדרש במפר כתוצאה מהפרסום האמור, מוצע להגביל את תקופת הפרסום על תאגיד לארבע שנים.

סעיף 63 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תשלום עיצום כספי, המצאת התראה מינהלית או מתן התחייבות והפקדת עירבון לפי חוק זה, לא יגרעו מאחריותו הפלילית של אדם, אם הפרת ההוראה בחוק מהווה גם עבירה פלילית לפי כל דין. ואולם, מוצע להבהיר כי לא ניתן לנקוט במקביל אכיפה מינהלית ואכיפה פלילית, ונדרש לבחור את מסלול האכיפה המתאים לנסיבות.

על פי המוצע, אם החל הליך מינהלי נגד מפר, לא יוגש נגדו כתב אישום אלא אם כן התגלו עובדות חדשות המצדיקות זאת. ההיערכות לאכיפה מינהלית בכל הנוגע לאיסוף הראיות, לשיח עם המפר וכדומה, נעשית בדרך שונה מאיסוף ראיות לצורך הליך פלילי. כך למשל המפר אינו נחקר באזהרה ואינו נערך להגנה משפטית כפי שנעשה לקראת הליך פלילי. לכן יש להימנע מהסבת הליך האכיפה מהליך מינהלי להליך פלילי, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות את המעבר להליך הפלילי. במקרה כזה של הסבת ההליך להליך פלילי, אם המפר שילם עיצום כספי או הפקיד עירבון, יוחזר לו הסכום ששילם כעיצום כספי או העירבון שהפקיד, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום תשלומו או הפקדתו עד יום החזרתו.

[156] ס"ח התשנ"ח, עמ' 226.

(ב) מסר הממונה למפר הודעה על כוונת חיוב, התראה מינהלית או הודעה על האפשרות להגיש כתב התחייבות ולהפקיד עירבון, בשל הפרה המהווה גם עבירה, לא יוגש נגדו כתב אישום בשל אותה הפרה, אלא אם כן התגלו עובדות חדשות, המצדיקות זאת; התגלו עובדות חדשות כאמור והוגש נגד המפר כתב אישום לאחר שהמפר שילם עיצום כספי או הפקיד עירבון, יוחזר לו הסכום ששולם או העירבון שהופקד, לפי העניין, בתוספת ריבית שקלית לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה מיום תשלום הסכום או מיום הפקדת העירבון, עד יום החזרתו.

(ג) הוגש נגד אדם כתב אישום בשל עבירה המהווה הפרה, לא ינקוט נגדו הממונה הליכים לפי פרק זה בשל ההפרה.

פרק ט׳: הוראות שונות

הוספת פעולות לשירותי תשתית דלק

64. השרים רשאים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע כי פעולת הזרמה או פעולת שאיבה יהיו חלק משירותי תשתית דלק, אם מצאו כי הדבר דרוש לצורך אספקה סדירה של שירותי תשתית במשק הדלק, בשגרה ובחירום, וכדי לקדם את התחרות במתן שירותים אלה, ורשאים הם לקבוע כאמור לגבי כל שירותי תשתית הדלק או חלק מהם.

ביצוע ותקנות

65. השר ממונה על ביצועו של חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו; תקנות כאמור, למעט לעניין פרק ו׳, יותקנו בהסכמת שר האוצר.

תיקון חוק התכנון והבנייה

66. בחוק התכנון והבנייה, התשכ״ה–1965[157], בסעיף 112, בסופו יבוא:

״(5) לדון ולהחליט בדרישה לפיצויים לפי סעיף 35(ג) לחוק משק הדלק (דמי תשתית וסמכויות כניסה למקרקעין), התשפ״ו–2026.״

דברי הסבר

באופן דומה מוצע לקבוע כי אם הוגש נגד אדם כתב אישום בשל מעשה המהווה גם הפרה, לא ינקוט נגדו המנהל הליכי אכיפה מינהלית.

פרק ט׳ לחוק המוצע: הוראות שונות

סעיף 64 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים לקבוע כי פעולות הזרמה או פעולת שאיבה יהיו חלק משירותי תשתית דלק, אם מצאו כי הדבר נדרש לצורך אספקה סדירה של שירותי תשתית במשק הדלק, בשגרה ובחירום, וכדי לקדם את התחרות במתן שירותים אלה.

כמו כן, יובהר כי השרים רשאים לקבוע כי אותן פעולות יחולו בעבור כל סוגי שירותי התשתית או חלק מהם.

הסעיף נועד להשאיר שיקול דעת מובנה לשרים, באישור ועדה של הכנסת, להחיל את ההסדר התעריפי גם על סוגי פעולות נוספות, וזאת בלא צורך בתיקון חקיקה אשר הליך קידומו עשוי להימשך זמן רב.

סעיף 65 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי השר יהיה ממונה על ביצוע החוק המוצע, וכן להתקין תקנות בהסכמת שר האוצר, למעט לעניין פרק ו׳ המוצע שעניינו כניסה למקרקעין.

הסדר זה נועד לרכז את האחריות ליישום החוק בידי השר הממונה על תחום משק הדלק, תוך הבטחת מעורבותו של שר האוצר בעניינים בעלי השלכות תקציביות, תעריפיות ומשקיות, וכן לאפשר קביעת הוראות משלימות וגמישות הנדרשות להפעלה השוטפת של החוק המוצע.

סעיף 66 לחוק המוצע

מוצע לקבוע תיקון עקיף לחוק התכנון והבנייה, כך שוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה תהיה מוסמכת לדון ולהחליט בדרישה לפיצויים לפי סעיף 35(ג) לחוק המוצע.

[157] ס״ח התשכ״ה, עמ׳ 307; התשפ״ה, עמ׳ 750.

פרק י"ד: שדות תעופה בשיתוף המגזר הפרטי

השם

71. פרק זה יהיה "חוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026".

סעיפי החוק

72. ואלה סעיפי חוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026:

"פרק א': הגדרות

הגדרות

1. בחוק זה –

"בעל זיכיון" – כהגדרתו בסעיף 3;

"חוק הטיס" – חוק הטיס, התשע"א–2011[158];

"חוזה זיכיון" – חוזה בין הממשלה בשם המדינה לבין בעל זיכיון כאמור בסעיף 6;

"חוק רשות שדות התעופה" – חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977[159];

"חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[160];

"כלי טיס" – כהגדרתו בחוק הטיס;

"מידע" – לרבות מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981[161];

"פקודת התעבורה" – פקודת התעבורה [נוסח חדש][162];

"פקח" – מי שהוסמך לפקח לפי הוראות סעיף 9;

דברי הסבר

סעיפים 71 ו־72

בפרק י"ד להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 71) מקים את החוק החדש שייווצר – חוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026 (בפרק זה – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 72) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

פרק א' לחוק המוצע: הגדרות

כללי

חוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026 (להלן – החוק המוצע או חוק שדות תעופה בזיכיון), נועד להסדיר את ההפעלה של שדות תעופה על ידי גוף פרטי שנכרת עימו חוזה זיכיון מהמדינה להפעיל שדה תעופה. בעוד ששדות התעופה הקיימים עד כה בישראל, שהעיקרי בהם הוא נמל התעופה בן גוריון, מנוהלים על ידי רשות שדות התעופה מתוקף חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977, הרי שהפעלת שדה תעופה בזיכיון, שלא באמצעות רשות שדות התעופה, נדרשת לחוק אחר שיסדיר את המבנה של האורגנים השונים בהפעלת שדה תעופה בזיכיון, את מערכת היחסים ביניהם ואת ההוראות השונות המוטלות עליהם. עם אורגנים אלה נמנים המדינה, בעל הזיכיון, המשתמשים ואורגנים אחרים. חוק זה קובע את תפקידיו, חובותיו וסמכויותיו של בעל הזיכיון, הוראות לגבי חוזה הזיכיון, סמכויות הפקחים ואנשי הביטחון שישמרו על הסדר הציבורי ועל ביטחון הציבור בשדה, כללי פעילות שחלים על ציבור המשתמשים בשדה התעופה, פיקוח ובקרה על בעל הזיכיון, הגנה על אינטרסים חיוניים של המדינה בהפעלת שדה תעופה על ידי בעל זיכיון והוראות שונות אחרות. עד לחקיקה זו, שדות התעופה בישראל הוקמו ונוהלו על ידי רשות שדות התעופה, שהיא תאגיד סטטוטורי שהוקם בחוק כאמור, כגוף ממשלתי. חקיקת חוק זה מאפשרת הפעלת שדות תעופה על ידי גורם אחר, פרטי, במבנה של PPP (Public Private Partnership – פרויקט בשיתוף המגזר הפרטי).

סעיף 1 לחוק המוצע

מוצע להגדיר את החוקים ומונחים אחרים בשימוש החוק המוצע, ובין השאר את המונחים "חוזה זיכיון", "פקח", "שדה תעופה בזיכיון", "שטח שדה תעופה בזיכיון" בדרך של הפניה לסעיפים השונים המסדירים אותם בחוק המוצע.

[158] ס"ח התשע"א, עמ' 830.
[159] ס"ח התשל"ז, עמ' 182.
[160] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.
[161] ס"ח התשמ"א, עמ' 128.
[162] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 7, עמ' 173.

"רשות התעופה האזרחית" – רשות התעופה האזרחית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים שהוקמה לפי חוק רשות התעופה האזרחית, התשס"ה–2005[163];

"שדה תעופה" – שדה תעופה כהגדרתו בחוק רשות שדות התעופה;

"שדה תעופה בזיכיון" – שדה תעופה המנוי בתוספת;

"שטח שדה תעופה בזיכיון" – כמשמעותו בסעיף 20;

"השר" – שר התחבורה והבטיחות בדרכים;

"השרים" – השר ושר האוצר.

פרק ב': קביעה והפעלה של שדה תעופה בזיכיון

קביעת שדה תעופה בתוספת

2. (א) השר, בהסכמת שר האוצר, רשאי, בצו, לקבוע בתוספת שדה תעופה.

(ב) השר רשאי, בצו, בהסכמת שר האוצר, לשנות את התוספת.

בעל זיכיון להפעלת שדה תעופה

3. שדה תעופה בזיכיון יופעל על ידי חברה שהתאגדה בישראל, שהתקשרה עם ממשלת ישראל בחוזה זיכיון כאמור בסעיף 6 (בחוק זה – בעל זיכיון).

תקופת חוזה הזיכיון

4. תקופת חוזה הזיכיון לא תעלה על 50 שנים.

הפסקת פעילות של שדה התעופה

5. השרים, לאחר היוועצות במנהל רשות התעופה האזרחית, יהיו רשאים להורות על הפסקת פעילות, באופן זמני או קבוע, של שדה תעופה בזיכיון, בתנאים שיורו, אם ראו כי בהפעלתו קיימת סכנה משמעותית ומיידית לשלום הציבור.

דברי הסבר

פרק ב' לחוק המוצע: קביעה והפעלה של שדה תעופה בזיכיון

כללי בפרק זה מוצע לעגן את הוראות המסגרת בדבר קביעה של שדה תעופה בתוספת ומשמעות קביעה כאמור לעניין הפעלתו על פי חוזה זיכיון כמפורט להלן.

סעיף 2 לחוק המוצע

מוצע להקנות סמכות לשר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – שר התחבורה), בהסכמת שר האוצר, לקבוע אילו שדות תעופה יופעלו כשדה תעופה בזיכיון שעליו יחולו הוראות חוק זה. קביעת שדה תעופה בזיכיון תיעשה באמצעות הכללת שדה תעופה בתוספת לחוק זה. עוד מוצע להעניק לשרים את הסמכות לשנות את התוספת בצו.

סעיף 3 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שדה התעופה יופעל על ידי חברה שהתאגדה בישראל, שהתקשרה עם ממשלת ישראל בחוזה זיכיון.

סעיף 4 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תקופת חוזה הזיכיון לא תעלה על 50 שנים. הגבלת תקופת הזיכיון נועדה לאפשר החלפה של בעל הזיכיון בהליך תחרותי וזאת כדי להגדיל את התועלת הכלכלית ולשפר את השירות לאזרח.

סעיף 5 לחוק המוצע

מוצע להקנות לשר התחבורה ולשר האוצר, לאחר היוועצות במנהל הרשות לתעופה אזרחית, סמכות להפסיק באופן זמני או קבוע פעילות של שדה תעופה בזיכיון, על פי תנאים שיורו. סמכות זו מוגבלת למקרים שבהם השרים סבורים כי קיימת סכנה משמעותית ומיידית לשלום הציבור. יובהר כי סמכות זו אינה גורעת מהאפשרות לכלול הוראה חוזית בחוזה הזיכיון שעניינה הפסקת הפעילות של שדה התעופה או הפסקת התקשרות עם בעל הזיכיון.

[163] ס"ח התשס"ה, עמ' 130.

פרק ג': הוראות לעניין חוזה הזיכיון ובעל הזיכיון

חוזה הזיכיון

6. חוזה הזיכיון יכלול חובות וזכויות של בעל הזיכיון לעניין שדה תעופה בזיכיון, לרבות בעניינים אלה:

(1) הפעלתו ואחזקתו של שדה התעופה, וניתן לכלול בחוזה הזיכיון גם הוראות לעניין פיתוח השדה, תכנונו, הקמתו, שדרוגו או ביצוע שינויים בו, ולעניין דרכי המימון לכל האמור;

(2) מחירים מרביים וסוגי תשלומים בעד שירותים שונים בשדה התעופה, כפי שיפורטו בחוזה הזיכיון, הניתנים על ידי בעל הזיכיון או על ידי גורם שעימו התקשר למתן שירותים כאמור, והדרך לעדכונם;

(3) סכומים שישלם בעל הזיכיון למדינה או שתשלם המדינה לבעל הזיכיון, המועדים לתשלומם ואופן ביצוע התשלומים;

(4) תקופת חוזה הזיכיון, ובלבד שלא תעלה על התקופה האמורה בסעיף 4;

(5) הוראות בעניין כל שירות אחר בשדה התעופה או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי חובותיו של בעל הזיכיון לפי חוזה הזיכיון, בכפוף לכל דין;

(6) העילות שבשלהן רשאית המדינה להודיע על ביטולו, התלייתו, הגבלתו או שינויו של חוזה הזיכיון.

דברי הסבר

פרק ג' לחוק המוצע: הוראות לעניין חוזה הזיכיון ובעל הזיכיון

כללי בפרק זה מוצע לכלול את ההוראות הנוגעות לחוזה הזיכיון עצמו וכן לחובותיו של בעל הרישיון, פעולות נוספות שהוא רשאי לבצע, הקניית סמכויות של רשות תימרור מקומית ומינוי פקחים מטעמו על ידי השר, והכול כמפורט להלן.

הענקת סמכויות לבעל זיכיון נדרשת כדי לאפשר ניהול תקין ויעיל של שדה תעופה. הענקת הסמכויות המוצעות בפרק זה לבעל הזיכיון תאפשר מתן ודאות לבעלי זיכיון בניהול הסיכונים שלהם בהפעלת שדה תעופה, המהווה מקום ציבורי רחב היקף, הומה אדם, מרובה משתמשים, עם אזורים רגישים בטיחותית. קיימת חשיבות רבה להתנהלות תקינה בשדה התעופה אשר תאפשר הפחתת עלויות ומתן רמת שירות טובה לציבור המשתמשים.

סעיף 6 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי על חוזה הזיכיון לכלול את חובותיו וזכויותיו של בעל הזיכיון לעניין שדה תעופה בזיכיון לרבות הנושאים האלה:

(1) הוראות לגבי הפעלתו ואחזקתו של שדה תעופה בזיכיון, וכן מתן אפשרות לכלול בחוזה הזיכיון הוראות לעניין פיתוח השדה, תכנונו, הקמתו ושדרוגו ותנאי המימון לכך. יובהר כי חוזה הזיכיון יכול להיערך בין המדינה לבין בעל זיכיון לגבי שדה תעופה שכבר הוקם, תוכנן, שודרג או פותח על ידי גורם אחר;

(2) מחירים מרביים לתשלומים בעד מתן שירותים בשדה תעופה בזיכיון, שיינתנו או על ידי בעל זיכיון או על ידי גורם שעימו התקשר בעל זיכיון למתן שירותים. כמו כן, יכלול חוזה הזיכיון מנגנונים לעדכון מחירים אלה. מאחר ששדה התעופה הוא תשתית ציבורית, על מחירי השירותים להיות מעוגנים בחוזה בין בעל הזיכיון למדינה, ולא להיקבע לפי שיקול דעתו הבלעדי של בעל הזיכיון. הקביעה כי המחירים יהיו מרביים נועדה לאפשר לבעל הזיכיון גמישות במתן הנחות כדי למשוך משתמשים לשדה התעופה וכן לשמור על רווחת המשתמשים;

(3) סכומים שישלם בעל זיכיון למדינה או שהמדינה תשלם לבעל הזיכיון בקשר עם שדה תעופה בזיכיון, מועדים לתשלום ואופן ביצוע התשלומים. מוצע לעגן בחוזה הזיכיון את מערכת היחסים הפיננסית בין המדינה לבין בעל הזיכיון.

מוצע לקבוע בחוזה הזיכיון את תקופת חוזה הזיכיון. ההתקשרות בחוזה הזיכיון נדרשת להיות תחומה בזמן. יובהר כי התקופה שתיקבע בחוזה הזיכיון לא תעלה על 50 שנים בהתאם לסעיף המוצע;

(4) הוראות בדבר כל שירות אחר או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון ובכפוף לכל דין.

חובות בעל הזיכיון ופעולות נוספות שהוא רשאי לבצע

7. (א) בעל זיכיון לא יפעיל את שדה התעופה שלגביו נכרת עימו חוזה הזיכיון, אלא אם כן בידו רישיון להפעלת שדה תעופה לפי סימן ו' לפרק ב' בחוק הטיס.

(ב) בהפעלת שדה התעופה האמור בסעיף קטן (א), בעל הזיכיון –

(1) יבצע פעולות, שאינן מוטלות על גורם מוסמך אחר לפי דין, כדי לאפשר את ביצוע הליכי הכניסה לישראל והיציאה ממנה של כלי טיס וצוותם ושל נוסעים ומטענים, ויאפשר את קיום ההליכים כאמור בידי הגורמים המוסמכים לכך לפי כל דין;

(2) יבטיח את קיומם של השירותים הנדרשים לשם הגעה של כלי טיס לשדה התעופה ועזיבתו;

(3) ינקוט אמצעים לביטחונו של שדה התעופה ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים, המיתקנים, והציוד שבהם, בהתאם להוראות לפי כל דין;

(4) ינקוט אמצעים לשמירה על הבריאות, איכות הסביבה, הבטיחות, אבטחת המידע והגנה בסייבר בשדה התעופה, בהתאם להוראות חוזה הזיכיון ולפי כל דין.

(ג) נוסף על האמור בסעיף קטן (א), בעל זיכיון רשאי –

(1) לגבות תשלום בעבור השירותים הניתנים בשדה התעופה בידו או בידי גורם שעימו התקשר לשם מתן שירותים כאמור, בהתאם להוראות לפי חוק זה ולפי חוזה הזיכיון;

דברי הסבר

פעילות בעל הזיכיון חייבת להיות מוסדרת בחוזה הזיכיון, הן הפעילות התעופתית העיקרית והן כל הפעילויות הנלוות, וכל הפעילויות יהיו חייבות להיעשות לפי כל דין;

(5) העילות שבשלהן רשאית המדינה להודיע על ביטולו, התלייתו או שינויו של חוזה הזיכיון. על חוזה הזיכיון לכלול מנגנונים ידועים מראש על שינוי, ביטול או התליה של חוזה הזיכיון.

יובהר כי הנושאים המפורטים לעיל אינם מהווים רשימה סגורה, וחוזה הזיכיון יכלול התייחסות להיבטים נוספים, למשל לחובות החלות על בעל הזיכיון המנויות בסעיף 7.

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי תנאי בסיסי לפעילותו של בעל הזיכיון בהפעלת שדה התעופה שלגביו נכרת עימו חוזה הזיכיון הוא שברשותו רישיון להפעלת שדה תעופה מאת רשות התעופה האזרחית לפי סימן ו' לפרק ב' לחוק הטיס, התשע"א–2011 (להלן – חוק הטיס). נוסף על כך, מוצע לקבוע את חובותיו העיקריות של בעל הזיכיון, כלהלן:

(1) לבצע פעולות המאפשרות קיום של הליכי כניסה ויציאה של כלי טיס וצוותם, ושל נוסעים ומטענים מישראל ואליה, בתנאי שאלה אינם מבוצעים על ידי גוף מוסמך אחר כמו ביקורת הגבולות. שאר הגופים המוסמכים יפעלו בשדה התעופה בהתאם לסמכותם, ועל בעל הזיכיון לאפשר את פועלם. לעניין זה, יובהר כי מוצע שפעולות המכס וביקורות הגבולות ייעשו על ידי הגורמים המוסמכים בדין ולא על ידי בעל הזיכיון;

(2) להבטיח את קיומם של שירותי הקרקע לכלי הטיס, קרי מכלול השירותים הנדרשים לשם הגעה של כלי טיס לשדה התעופה ועזיבתו, למשל תדלוק, ניקיון, פריקה וטעינה, גרירה ועוד. בעל הזיכיון לא יידרש לספק את כל השירותים בעצמו ויוכל להבטיח את קיומם באמצעות מתן הרשאות לקבלני משנה לספקם;

(3) לנקוט אמצעים לביטחונו של שדה התעופה ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים, המיתקנים, והציוד שבהם, בהתאם להוראות שר התחבורה לפי סמכותו מכוח חוק הטיס (ביטחון בתעופה אזרחית), התשל"ז–1977, ככל שיקבע, ולפי כל דין. יצוין כי לאבטחת השדה יש חשיבות מיוחדת בהיותו שער כניסה לישראל. כהשלמה להסדר זה מוצע בהמשך תיקון עקיף לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998, הקובע את בעל הזיכיון כגוף מונחה לפי אותו חוק;

(2) להורות, בכפוף לתקנות שקבע השר לפי סעיף 15, כי אזור מסוים בשדה התעופה הוא אזור אסור או מוגבל לכניסה;

(3) לתת כל שירות אחר בשדה התעופה או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי חובותיו של בעל הזיכיון בהתאם להוראות חוזה הזיכיון.

סמכות רשות תימרור מקומית

8. לבעל זיכיון תהיה סמכות של רשות תימרור מקומית כמשמעותה לפי פקודת התעבורה בכל דרך שבשטח שדה התעופה בזיכיון, למעט בעניין או בדרך בשטח האמור שלגביהם מינה המפקח הארצי על התעבורה כמשמעותו באותה פקודה גורם אחר שיהיה רשות תימרור מקומית.

מינוי פקחים

9. (א) השר ימנה פקחים מקרב עובדי בעל הזיכיון או מי מטעמו, לשמירה על פעילותו הרציפה של שדה התעופה בזיכיון והסדר הציבורי בשטחו לפי חוק זה.

(ב) לא ימונה פקח לפי הוראות סעיף קטן (א) אלא אם כן התקיימו תנאים אלה:

(1) משטרת ישראל הודיעה, לא יאוחר משלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד, כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מטעמים של שלום הציבור וביטחונו, לרבות בשל עברו הפלילי;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה, כפי שיקבע השר בהסכמת השר לביטחון לאומי, בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה;

דברי הסבר

(4) לנקוט אמצעים לשמירה על הבריאות, איכות הסביבה, הבטיחות, אבטחת המידע והגנת הסייבר בשדה התעופה, בהתאם להוראות חוזה הזיכיון ועל פי כל דין.

נוסף על החובות כאמור, מוצע לקבוע פעילויות נוספות שבעל הזיכיון יהיה רשאי לבצע –

(1) לגבות תשלומים בעבור השירותים הניתנים בשדה התעופה, הן באמצעותו והן באמצעות אחרים שאיתם הוא מתקשר, וכל זאת בהתאם להוראות חוק זה והוראות חוזה הזיכיון;

(2) לקבוע, בכפוף לתקנות שקבע שר התחבורה, כי אזור בשדה התעופה הוא אזור אסור או מוגבל לכניסה (כלומר אזור שהכניסה מתאפשרת אליו לבני אדם מסוימים). יובהר כי שטחים רבים בשדה אינם מיועדים לציבור הרחב בלא מגבלה, למשל השטח האווירי, שטחי תעשייה, ואולמות הנוסעים;

(3) לתת כל שירות אחר בשדה התעופה או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון על פי החוק ובהתאם להוראות חוזה הזיכיון.

סעיף 8 לחוק המוצע

לצורך ניהול התנועה והתחבורה הממונעת בגבולות שדה התעופה בזיכיון מוצע לקבוע כי לבעל הזיכיון תהיה סמכות של רשות תימרור מקומית כמשמעותה בפקודת התעבורה [נוסח חדש], אלא אם כן המפקח הארצי על התעבורה מינה גורם אחר כרשות תימרור מקומית לגבי עניין או דרך בשטח האמור. זאת כדי שלא תוקנה סמכות מקבילה לשתי רשויות תימרור מקומיות באותו תא שטח. במסגרת זו יפעל בעל הזיכיון כבעל סמכות רשות תימרור מקומית על פי סמכויותיה הקבועות בתקנות התעבורה, התשכ"א–1961, לרבות בהתייחס להליכי קבלת החלטה לגבי הסדר תנועה וחובות ההיוועצות הקבועות במסגרת הפעלת הסמכות, וכן בנוגע למעמד ההחלטה והיחס בין רשות התימרור המקומית לבין רשות התימרור המרכזית. הקניית הסמכות לבעל הזיכיון נדרשת מאחר ששדה תעופה הוא אתר שכולל תשתיות תחבורה והתנועה בו רבה, ולכן יש להעניק לבעל הזיכיון סמכות לקבוע את הסדרי התנועה באתר, אלא אם כן מונה גורם אחר על ידי המפקח הארצי לתעבורה.

סעיף 9 לחוק המוצע

לצורך תפעול שדה התעופה, יש לתת לבעל הזיכיון סמכויות למנות פקחים אשר יסייעו לו למלא את תפקידיו

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים כפי שהורה השר, ככל שיורה.

(ג) הודעה על מינוי פקחים לפי סעיף זה תפורסם באתר האינטרנט של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובאתר האינטרנט של בעל הזיכיון.

סמכויות פקח

10. לצורך מילוי תפקידו לפי חוק זה, רשאי פקח –

(1) להורות לאדם על מילוי הוראות שנקבעו לפי סעיף 15, וכן רשאי לקרוא לסדר כל אדם המפריע לסדר הציבורי בשדה התעופה;

(2) לדרוש ממי שהפר לנגד עיניו הוראה לפי סעיף 15 אשר נקבעה כעבירה, למסור לו את שמו ואת מענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו, ואם נהג ברכב – גם את רישיון הרכב, וזאת לצורך דיווח על כך לגוף הממונה על אכיפת אותה הוראה;

(3) לאסור או להגביל נסיעת רכב בשדה התעופה בזיכיון, למנוע כניסת רכב אליו או לעכב יציאת רכב ממנו, להורות לנוהג ברכב לפנותו מהשדה, או לפנות רכב, בין בעצמו, בין באמצעות רכב גרירה ובין באמצעות רשות מרשויות המדינה המוסמכת לכך, והכול כדי למנוע הפרעה לנסיעה בשדה או האטה משמעותית של נסיעה כאמור; הוראות תקנות 23 ו־24 לתקנות התעבורה, התשכ"א–1961[164], יחולו לעניין הפעלת סמכויות פקח לפי פסקה זו.

דברי הסבר

לפי חוק זה, לצורך שמירה על הסדר ועל תקינות הפעילות של שדה התעופה. מאחר ששדה תעופה הוא אתר ציבורי בעל ציבור משתמשים גדול, וכדי לנהל בצורה טובה ויעילה את שדה התעופה, מוצע להקנות לפקחים סמכויות מצומצמות בלבד שתכליתן מוגבלת למתן הוראות הנדרשות לשם ניהול ותפעול תקין של השדה, וכן דיווח על עבירה שנעברה בשטח השדה לגורם הממונה על אכיפת החוק. אשר על כן, מוצע בסעיף קטן (א) להסמיך את שר התחבורה למנות את הפקחים מקרב עובדי בעל הזיכיון, או מי מטעמו, אם בעל הזיכיון יפעיל את שדה התעופה, כולו או חלקו, באמצעות אותו גוף.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע את התנאים הנדרשים לשם מינוי פקח – משטרת ישראל הודיעה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת פרטי העובד כי היא אינה מתנגדת להסמכתו מפנייתו של שר התחבורה אליה מטעמים של שלום הציבור או ביטחון המדינה, לרבות בשל עברו הפלילי; הוא קיבל הכשרה מתאימה, כפי שקבע שר התחבורה בהסכמת השר לביטחון לאומי, בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי חוק זה; הוא עמד בתנאי כשירות נוספים למינוי פקחים, כפי שקבע שר התחבורה.

בסעיף קטן (ג) מוצע כי הודעה על מינוי פקחים תפורסם באתר האינטרנט של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ושל בעל הזיכיון.

סעיף 10 לחוק המוצע

מוצע לקבוע את סמכויות הפקח שמונה לפי סעיף 9 המוצע, כדי שיוכל למלא את תפקידו, כמפורט להלן:

(1) לדרוש מכל אדם למלא אחר ההוראות שניתנו מכוח החוק והתקנות מכוחו, כדי לשמור על הסדר הציבורי בשדה. לצורך ניהול ותפעול תקין של השדה בהתאם להוראות החוק, נדרש כי הפקחים יוכלו להורות לאנשים להתנהג בהתאם לדין. יודגש כי סמכות זו מוגבלת למתן הוראות בלבד;

(2) לדרוש מכל אדם שהפר לנגד עיניו הוראות לפי תקנות שיותקנו לפי חוק זה ואשר נקבעו כעבירה, למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו, ובמקרה של נהג רכב – גם את רישיון הרכב, וזאת לצורך דיווח על כך לגוף הממונה על אכיפת העבירה. כדי לפעול לשמירת החוק בשדה התעופה ולאפשר אכיפה של הפרות שייקבעו כעבירה על ידי הגופים המוסמכים לכך, נדרש כי הפקח יוכל לזהות את האדם ולדווח על כך לאותם גופים;

(3) להגביל או לאסור תנועת כלי רכב בשדה. בשדה תעופה פועלים גורמים רבים ויש בו תנועת רכבים רבה. כדי שבעל הזיכיון יוכל לנהל את תנועת הרכבים בשדה

[164] ק"ת התשכ"א, עמ' 1465.

זיהוי פקח

11. פקח לא יעשה שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי פרק זה, אלא בעת מילוי תפקידו ובהתקיים שניים אלה:

(1) הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(2) יש בידו תעודה החתומה בידי השר, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, שאותה יציג על פי דרישה.

זכות עיכבון לגבי מיטלטלין של מפעיל אווירי

12. (א) לבעל הזיכיון תהיה זכות עיכבון לגבי מיטלטלין שברשותו, של מפעיל אווירי כהגדרתו בחוק הטיס, כערובה לתשלום חוב בעד שירותים שנתן בעל הזיכיון למפעיל האווירי בשדה התעופה בזיכיון, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) החוב נוצר בשלוש השנים שקדמו למועד הפעלת זכות העיכבון, ובעל הזיכיון שלח למפעיל האווירי דרישה לתשלום החוב עד למועד שצוין בדרישה, והמפעיל האווירי לא שילם את החוב עד המועד האמור;

(2) בעל הזיכיון שלח למפעיל האווירי התראה בעניין הפעלת זכות העיכבון לפי סעיף זה, ובלבד שחלף המועד לתשלום החוב כאמור בפסקה (1); בהתראה כאמור יפרט בעל הזיכיון את פרטי החוב, ויידע את המפעיל האווירי בדבר זכותו להגיש בקשה לביטול ההתראה לפי סעיף קטן (ג);

(3) המפעיל האווירי לא פרע את החוב ולא הגיש בקשה לביטול התראה לפי סעיף קטן (ג), או שהגיש בקשה כאמור והיא נדחתה.

דברי הסבר

התעופה ביעילות, יש לתת לפקחיו סמכויות לנהל את התנועה ולוודא כי לשדה נכנסים רק רכבים המורשים לכך, וכמו כן לפעול במקרים של הפרעות לתנועה התקינה והרציפה של רכבים בשדה התעופה. אשר על כן, מוצע כי פקח יהיה רשאי לאסור או להגביל נסיעת רכב בשדה התעופה, למנוע כניסת רכב אליו וכן לעכב יציאת רכב מהשדה ולהורות לנוהג ברכבו לפנותו מהשדה, או לפנותו בין בעצמו, בין באמצעות רכב גרירה ובין באמצעות רשות מרשויות המדינה המוסמכת לכך, והכול כדי למנוע הפרעה לנסיעה בשדה התעופה או האטה משמעותית של נסיעה בו. כמו כן, מוצע כי על הפעלת סמכויות פקח לפי סעיף קטן זה יחולו הוראות תקנות 23 ו־24 לתקנות התעבורה, התשכ"א–1961, שעניינן חובות עובר דרך לציית לפקח (תקנה 23) ואיתות פקח להכוונת התנועה (תקנה 24).

סעיף 11 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי הפקח יעשה שימוש בסמכויות שניתנו לו רק בעת מילוי תפקידו ורק אם ניתן לזהותו כפקח באמצעות תג מזהה ותעודה חתומה על ידי שר התחבורה, שיציג לפי דרישה. זאת, כדי שציבור המשתמשים בשדה ידע לזהות את הגורם שעומד מולו, וכי הוא פועל מכוח סמכויות שהוענקו לו לפי חוק זה, ועליהם להקשיב להוראותיו.

סעיף 12 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי לבעל הזיכיון תהיה זכות עיכבון לגבי מיטלטלין שברשותו של מפעיל אווירי כערובה לתשלום חוב בעד שירותים שנתן בעל הזיכיון למפעיל האווירי שבשדה התעופה בזיכיון. הוראה זו נועדה להקטין את סיכוני הגבייה של בעל הזיכיון, להוזיל את עלות הפרויקט ולאפשר לבעל הזיכיון התנהלות תקינה בשדה התעופה מול המשתמשים. יובהר כי הוראה זו אינה גורעת מכל האמור בפקודת המכס [נוסח חדש] ומתחולת הוראת חוק המיטלטלין, התשל"א–1971, בכל הנוגע להפעלת זכות העיכבון. מוצע לקבוע כי הפעלת העיכבון תתאפשר בכפוף להתקיימות כל אלה: ראשית, החוב נוצר בשלוש השנים שקדמו למועד הפעלת הזכות ובעל הזיכיון יידע את המפעיל האווירי בדבר החוב, שלח לו דרישה לתשלום עד למועד שצוין בדרישה, והמפעיל האווירי לא שילם אותו במועד; שנית, לאחר שחלף המועד לתשלום והחוב טרם

(ב) השר יסמיך ועדה מקרב עובדי משרדו, שתפקידה לדון בבקשות המוגשות בעניין הפעלת זכות עיכבון לפי סעיף זה, וחבריה הם שני אלה: עובד הכשיר לכהן כשופט בית משפט שלום ועובד בעל מומחיות וידע בתחום הכלכלי והחשבונאי (בחוק זה – ועדת העיכבון).

(ג) קיבל מפעיל אווירי התראה לפני הפעלת זכות עיכבון לפי סעיף קטן (א)(2), רשאי הוא, בתוך 14 ימים, להגיש לוועדת העיכבון בקשה בכתב לביטול ההתראה.

(ד) הפעיל בעל הזיכיון את זכות העיכבון לפי סעיף זה, והמפעיל האווירי לא הגיש בקשה לביטול התראה לפי סעיף קטן (ג) בטרם הופעלה זכות העיכבון כאמור, רשאי המפעיל האווירי לפנות לוועדת העיכבון בבקשה לביטול העיכבון.

(ה) החלטת ועדת העיכבון תתקבל פה אחד, ואם היו הדעות חלוקות – יבוטלו ההתראה או העיכבון, לפי העניין; ועדת העיכבון תודיע למפעיל האווירי על החלטתה בתוך 7 ימים מהיום שבו הוגשה לה הבקשה או מהיום שבו מסר לה המפעיל האווירי את כל המסמכים והפרטים הנדרשים לצורך ההחלטה בבקשה, לפי המאוחר; ועדת העיכבון רשאית, מטעמים מיוחדים, להאריך את התקופה האמורה ב־7 ימים נוספים.

(ו) אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בהוראות לפי פקודת המכס [נוסח חדש][165].

דיווח לפי דרישת השר או שר האוצר

13. השר או שר האוצר רשאי לדרוש מבעל זיכיון דין וחשבון, וכן מידע שוטף או חד־פעמי, על כל עניין הנוגע לפעילותו לפי חוק זה וחובותיו לפי כל דין.

דברי הסבר

שולם, שלח בעל הזיכיון למפעיל האווירי התראה בדבר הפעלת זכות העיכבון ובה פרטי החוב ויידוע המפעיל האווירי בדבר זכותו להגיש בקשה לביטול ההתראה; שלישית, המפעיל האווירי לא פרע את החוב ולא הגיש בקשה לביטול ההתראה או שבקשה כזו הוגשה ונדחתה.

מפעיל אווירי שקיבל התראה לפני הפעלת זכות עיכבון יוכל לפנות בבקשה בכתב לביטול ההתראה לוועדה ייעודית שתדון בבקשות מסוג זה, שימנה שר התחבורה מקרב עובדי משרדו, ובה שני חברים אלה: עובד הכשיר לכהן כשופט בבית משפט שלום ועובד בעל מומחיות וידע בתחום הכלכלי והחשבונאי (להלן – ועדת העיכבון). באופן דומה, גם במקרה שבו הופעלה זכות עיכבון לאחר שהמפעיל האווירי לא הגיש בקשה לביטול ההתראה בדבר הפעלת זכות העיכבון, יהיה המפעיל האווירי רשאי לפנות לוועדה בבקשה לביטול העיכבון.

בעת שהוגשה לה בקשה, תבחן ועדת העיכבון את תקינות הפעלת זכות העיכבון על ידי בעל הזיכיון. מוצע לקבוע כי החלטת ועדת העיכבון תתקבל פה אחד, ובמקרה של מחלוקת בין חבריה – יבוטלו ההתראה או העיכבון שהוטל, בהתאם לטיב הבקשה שהוגשה. החלטת הוועדה תתקבל תוך 7 ימים והיא רשאית להאריך את התקופה ב־7 ימים נוספים מטעמים מיוחדים.

יובהר שמאחר שזכות העיכבון נועדה כערובה לתשלום החוב, הרי במקרה ששולם החוב על ידי המפעיל האווירי תפקע מאליה זכות העיכבון.

סעיף 13 לחוק המוצע

מוצע להקנות לשר התחבורה ולשר האוצר את הסמכות לדרוש מבעל הזיכיון בכל עת דין וחשבון ומידע שוטף או חד־פעמי על כל עניין שהוא בגדר אחריותו וסמכותו לפי חוק זה ובכפוף לכל דין. הסעיף נועד לאפשר לשרים להחזיק במידע ולהשתמש במידע על תפקוד של שדה תעופה שהוא תשתית ציבורית שניתנה לזכיין פרטי לתפעול במסגרת חוזה זיכיון. יצוין כי על פי ההגדרה המוצעת, "מידע" כולל מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות).

[165] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 3, עמ' 39.

שימוש במידע

14. בעל הזיכיון לא יעשה שימוש במידע שהתקבל לידיו או שנוצר על ידו במסגרת פעילותו לפי חוק זה, אלא לצורך פעילותו כאמור.

פרק ד': הוראות לעניין פעילות בשדה תעופה

תקנות לעניין הפעילות בשדה התעופה

15. (א) השר יקבע תקנות לגבי שדה תעופה בזיכיון בעניינים המפורטים להלן, ולעניין פסקאות (4) ו־(5) – לאחר היוועצות ברשות התעופה האזרחית:

(1) הסדרי העמדת רכב וחנייתו בשטחי שדה התעופה והתשלום בגינן;

(2) הסדרה והגבלה של מתן שירותי תחבורה ציבורית או היסעים בשדה התעופה, ובכלל זה באמצעות אוטובוס זעיר כמשמעותו לפי פקודת התעבורה או באמצעות מונית, על פי הרשאה מאת בעל הזיכיון;

(3) שמירת הסדר הציבורי בשדה התעופה;

(4) התנהלות רכב ובני אדם בשטח האווירי; לעניין זה, "השטח האווירי" – שטח בשדה התעופה הכולל את אזור התנועה והחניה של כלי טיס כמשמעותם לפי חוק הטיס;

(5) שטחים בשדה התעופה שהכניסה אליהם מוגבלת ותנאים למתן הרשאת גישה לשטחים כאמור.

(ב) בטרם יקבע תקנות לפי סעיף קטן (א) יפנה השר לבעל הזיכיון הנוגע בדבר, אם קיים, לקבלת התייחסותו.

פרק ה': פיקוח ואכיפה

מינוי מפקחים

16. (א) השר רשאי להסמיך, מקרב עובדי משרדו, מפקחים שיהיו נתונות להם הסמכויות לפי פרק זה, כולן או חלקן, לשם פיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה וחוזה הזיכיון.

דברי הסבר

סעיף 14 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי בעל הזיכיון לא יעשה שימוש במידע שהתקבל בידו או שנוצר על ידו במסגרת פעילותו אלא לצורך מילוי הוראות החוק המוצע שלשמן התקבל המידע, וכי יחול על מידע כזה חוק הגנת הפרטיות. זאת, כדי להבטיח כי במסגרת פעילות בעל הזיכיון לא תיפגע ההגנה על פרטיותם של יחידים וכן לשם הבהרת המסגרת הנורמטיבית המחייבת את בעל הזיכיון בנוגע לטיפול במידע, לרבות החובות הנלוות של שמירה על המידע. יובהר כי סעיף זה אינו גורע מהוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח–1998.

פרק ד' לחוק המוצע: הוראות לעניין פעילות בשדה תעופה

סעיף 15 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את שר התחבורה להתקין תקנות לעניין תפעול ותחזוקה של שדה התעופה בזיכיון. בסעיף קטן (א) מוצע לפרט את הנושאים שבהם ייקבעו התקנות לטובת הפעלתו הסדירה של השדה, ובכלל זה הסדרי העמדת רכב בשדה; הפעלת תחבורה ציבורית ומוניות; שמירת הסדר הציבורי; התנהלות בשטח האווירי; ותנאים למתן גישה לשטחים המוגבלים בשדה, ובכללם שטחי מיתקני תשתית ותקשוב. תקנות כאמור ייקבעו לאחר קבלת התייחסות בעל הזיכיון הנוגע בדבר, ככל שישנו.

תקנות בעניין התנהלות בשטח האווירי ותנאים למתן גישה לשטחים המוגבלים בשדה כאמור שעניינן בטיחות שדה התעופה ייקבעו בהתייעצות עם רשות התעופה האזרחית (להלן – רת"א), האמונה על נושאי בטיחות הטיס.

פרק ה' לחוק המוצע: פיקוח ואכיפה

כללי

בפרק זה מוצע להסדיר את מנגנון הפיקוח על בעל הזיכיון על ידי מפקחים שימונו מטעם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

סעיף 16 המוצע

מוצע להסדיר בסעיף זה את סמכות מינוי המפקחים על ידי שר התחבורה. בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע את

(ב) לא יוסמך מפקח כאמור בסעיף קטן (א) אלא אם כן מתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא לא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי, לדעת השר, לשמש כמפקח;

(2) הוא קיבל הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות לו לפי פרק זה, כפי שהורה השר;

(3) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים, כפי שהורה השר.

סמכויות מפקח

17. (א) המפקח רשאי להזמין את בעל הזיכיון או מי מטעמו להתייצב לפניו לשם בירור כל עניין לפי חוק זה, כפי שיפרט בהזמנה.

(ב) המפקח רשאי לתת הוראות לבעל הזיכיון לביצוע פעולות הנדרשות לצורך מילוי חובותיו לפי חוק זה.

(ג) למפקח תהיה סמכות להיכנס לכל מקום בשדה תעופה בזיכיון, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט.

(ד) למפקח תהיה סמכות לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו.

(ה) למפקח תהיה סמכות לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוע ההוראות לפי חוק זה או להקל את ביצוען; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995[166].

פרק ו': הוראות שונות

הגנה על אינטרסים חיוניים

18. הוראות פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975[167], יחולו לגבי בעל הזיכיון, ואולם הסמכויות הנתונות לפי הוראות הפרק האמור לשרים כהגדרתם בסעיף 59ז לחוק האמור ולוועדת השרים כהגדרתה באותו חוק יהיו מוקנות, לעניין סעיף זה, לשרים ולממשלה, בהתאמה.

דברי הסבר

התנאים למינויו של מפקח, ובכלל זה שלא הורשע בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה הוא אינו ראוי לדעת השר לשמש כמפקח ושהוא קיבל הכשרה מתאימה ועמד בתנאי כשירות נוספים כפי שהורה שר התחבורה.

סעיף 17 המוצע

מוצע לקבוע בסעיף זה את הסמכויות שיוענקו למפקחים – הזמנת בעל הזיכיון או מי מטעמו לבירור; מתן הוראות לביצוע פעולות הנדרשות למילוי חובות בעל הזיכיון; סמכות כניסה לכל מקום בשדה התעופה מלבד מקום המשמש למגורים שלגביו נדרש צו בית משפט; סמכות לדרישת הזדהות והצגת מסמכים מזהים; וסמכות לדרוש כל מסמך וידיעה כנדרש לצורך ביצוע הוראותיו.

פרק ו' לחוק המוצע: הוראות שונות

כללי

בפרק זה מוצע לכלול הוראות בנושאים שונים המשלימות את הסדרי קביעת שדה תעופה בזיכיון, ובהן הוראות הנוגעות להגנה על אינטרסים חיוניים, שטח שדה התעופה ואי־שיוכו לרשות מקומית, היערוכתה של רשות שדות התעופה למתן שירותים במרחב האווירי של שדה התעופה, מנגנון בירור תלונות, חובת סודיות וכן

[166] ס"ח התשנ"ה, עמ' 366.

[167] ס"ח התשל"ה, עמ' 132.

מרחב תכנון של שדה תעופה בזיכיון

19. שטח שדה תעופה בזיכיון כפי שנקבע לפי סעיף 20(1) יהיה מרחב תכנון מחוזי כהגדרתו בסעיף 12 לחוק התכנון והבנייה ויחולו לגביו הוראות הסעיף האמור.

קביעת שטח שדה תעופה בזיכיון מחוץ לתחום רשות מקומית

20. נקבע שדה תעופה בזיכיון –

(1) שטח שדה התעופה כפי שאושר בתוכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה לא יהיה משויך לתחומה של רשות מקומית וזאת על אף האמור לפי כל דין;

(2) המנהל הכללי של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יפרסם באתר האינטרנט של המשרד הודעה המפרטת את שטח השדה כאמור בפסקה (1);

(3) שר הפנים יעדכן כל הכרזה או צו שהוציא לפי פקודת העיריות [נוסח חדש][168], או לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש][169], לפי העניין, ויתאימם לכך ששטח שדה התעופה כאמור בפסקה (1) אינו חלק מתחומה של רשות מקומית.

מנגנון בירור תלונות

21. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יפעיל מנגנון לבירור תלונות בכל הנוגע לפעילותו של בעל הזיכיון.

דברי הסבר

הוראות בדבר ביצוע ותקנות ושמירת דינים, והכול כפי שיפורט להלן.

סעיף 18 לחוק המוצע

מאחר שמדובר בגורם פרטי שמפעיל שדה תעופה שהוא משאב ציבורי רגיש, יש להבטיח כי כל האינטרסים החיוניים של המדינה כמו ביטחון, יחסי חוץ ורציפות תפקודית, יישמרו. לצורך כך מוצע לקבוע כי הוראות פרק ח'2 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה–1975, יחולו לגבי בעל הזיכיון, ואולם הסמכויות הנתונות לפי הוראות הפרק האמור לשרים ולוועדת השרים כהגדרתם בחוק האמור יהיו מוקנות לעניין סעיף זה, לשרים כהגדרתם בחוק זה ולממשלה, בהתאמה.

סעיף 19 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שטח שדה התעופה ייחשב כמרחב תכנון מחוזי שאינו משויך לתחום שיפוטה של רשות מקומית וכי ויחולו לגביו הוראות סעיף 12(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה). שדה תעופה הוא תשתית לאומית חיונית ועל כן נדרש לטפל בכלל האישורים הנוגעים לפעילותו בראייה לאומית רחבה כפי שנעשה בפרויקטים המצויים בשטחים גליליים.

סעיף 20 לחוק המוצע

מוצע לקבוע בסעיף 20(1) כי שטח שדה התעופה כפי שאושר בתוכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה לא יהיה משויך לתחומה של רשות מקומית וזאת על אף האמור לפי כל דין, ובכלל זה פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; עוד מוצע כי המנהל הכללי של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יפרסם באתר האינטרנט של המשרד הודעה המפרטת את שטח השדה כאמור.

כפועל יוצא, נכסי בעל הזיכיון בשדה התעופה יהיו פטורים מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר, המשתלמים לרשות מקומית. שדה תעופה בזיכיון מופעל לאורך שנים ארוכות בהתאם למודל פיננסי שמהווה חלק מרכזי במכרז, ויש להבטיח כי קיימת לזכיין ודאות פיננסית בנוגע לתשלומים הצפויים לו ככל הניתן. על כן, מוצע לפטור אותו מכל תשלום המשולם לרשות מקומית.

עוד מוצע לקבוע כי שר הפנים יעדכן כל הכרזה או צו שהוציא לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] או לפי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], לפי העניין, ויתאימם לכך ששטח שדה התעופה כאמור בסעיף 20(1) אינו חלק מתחומה של רשות מקומית. יודגש כי עדכון שר הפנים כאמור יהיה טכני בלבד, כדי להבהיר את המצב הקיים לפי הוראות חוק זה אשר גורעות את שטח שדה התעופה מתחום שיפוטן של רשויות מקומיות, וזאת כדי למנוע עמימות בדבר השטח שנגרע ולשם שמירה על אחידות.

סעיף 21 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקים מנגנון לבירור תלונות הציבור בכל הנוגע לפעילות של בעל הזיכיון.

[168] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

[169] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 9, עמ' 256.

סודיות

22. אדם שהגיע אליו מידע לפי חוק זה, ישמור אותו בסוד ולא יגלה אותו לאחר אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי הוראות חוק זה, או על פי צו בית משפט.

תוכנית היערכות של רשות שדות התעופה למתן שירותי תעבורה אווירית

23. נכרת חוזה זיכיון, תגיש רשות שדות התעופה למנהל רשות התעופה האזרחית תוכנית להיערכות למתן שירותי תעבורה אווירית במרחבי האוויר שלפי חוק הטיס עתידים להיות משויכים לשדה התעופה בזיכיון, ובכלל זה לעניין פריסת מיתקני עזר לשירותי טיס הנדרשים לשם מתן שירותי תעבורה אווירית כאמור; בסעיף זה, "רשות שדות התעופה", "שירותי תעבורה אווירית" ו"מיתקן עזר לשירותי טיס" – כהגדרתם בחוק הטיס.

ביצוע ותקנות

24. השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

שמירת דינים

25. אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות לפי כל דין, אלא אם כן נקבע אחרת.

פרק ז': תיקונים עקיפים והוראת מעבר

תיקון חוק הטיס

26. בחוק הטיס, התשע"א–2011[170] –

(1) בסעיף 1 –

דברי הסבר

סעיף 22 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי כל אדם שהגיע אליו מידע סודי לפי החוק המוצע, יהיה מחויב בשמירה על אותו מידע בסוד, ולא לגלות אותו אלא על פי הוראות החוק או על פי צו בית משפט.

סעיף 23 לחוק המוצע

כדי שלא תהיה פגיעה בפעילות שדה התעופה בזיכיון, מוצע לקבוע שאם נכרת חוזה זיכיון, רשות שדות התעופה תגיש למנהל רת"א תוכנית להיערכות למתן שירותי תעבורה אווירית במרחבי האוויר שלפי חוק הטיס יועדו לטיסות שיעשו שימוש בשדה התעופה בזיכיון, ובכלל זה לעניין פריסת מיתקני עזר לטיסה הנדרשים לשם מתן שירותי הנת"א.

סעיף 24 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי שר התחבורה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

סעיף 25 לחוק המוצע

על בעל הזיכיון יחולו דינים רבים בהפעלת שדה התעופה, למשל חוק הטיס, החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998, חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח–1998, חוק הגנת הפרטיות ועוד. סעיף שמירת דינים מבהיר כי אין באמור בחוק זה כדי לגרוע מהאמור בכל דין אחר, למעט אם נקבע מפורשות אחרת. כך למשל בסעיף 20 מוצע לקבוע כי שטח שדה התעופה לא יהיה משויך לתחומה של רשות מקומית וזאת על אף האמור לפי כל דין; זהו הסדר ספציפי ומאוחר הגובר על פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות בעניין זה.

פרק ז' לחוק המוצע: תיקונים עקיפים והוראת מעבר

כללי

מוצעים כמה תיקונים עקיפים בחוק המוצע שנועדו ככלל להשלים את ההסדר המוצע בו בדבר קביעת שדה תעופה בזיכיון וההוראות הנלוות המתחייבות מקביעה זו.

סעיף 26 לחוק המוצע

בסעיף זה מוצע תיקון לחוק הטיס בכמה נושאים שיפורטו להלן.

כללי

לפי סעיף 28 לאמנת התעופה האזרחית הבין־לאומית שנחתמה בשיקגו ביום כ"א בכסלו התש"ה (7 בדצמבר 1944) ושישראל צד לה (להלן – אמנת שיקגו), שכותרתו "מיתקני טיס ומערכות תיקניות" (Air navigation facilities and standard systems), המדינות המתקשרות נטלו על עצמן מחויבות רחבה להספקת התשתיות, המיתקנים והשירותים הנדרשים לביצוע תעופה בין־לאומיים.

שדות תעופה

נכון להיום, כל שדות התעופה בישראל הם בבעלות ובהפעלה של רשות שדות התעופה – תאגיד סטטוטורי שהוקם בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977 (להלן – חוק רשות שדות התעופה), האחראית לניהולם, הפעלתם ופיתוחם, והם מנויים בתוספת לחוק האמור.

[170] ס"ח התשע"א, עמ' 830; התשפ"ה, עמ' 80.

(א) במקום ההגדרה "מיתקן עזר לטיסה" יבוא:

דברי הסבר

לפי פרק ב' לחוק הטיס, הפעלת שדה תעופה טעונה רישיון מאת מנהל רת"א, המוסמך לקבוע ברישיון תנאים.

שירותי תעבורה אווירית

הפעלת טיסות בין־לאומיות המגיעות לישראל או יוצאות ממנה, כרוכה בקבלת שירותי תעבורה אווירית (ATS) – קרי שירותים הניתנים לטייסים ולמפעילים האוויריים, שהם שירותי מידע טיסתי (FIS), שירותי אזעקה (במקרה של מצוקה) ושירותי הפיקוח על התעבורה האווירית (ATC), וזאת בהתאם לסיווג המרחב האווירי שבו טסים. שירותי התעבורה האווירית ניתנים לטייסים ולמפעילים האוויריים על ידי יחידות ניהול תעבורה אווירית (נת"א), אשר כל אחת מהן מספקת שירותי תעבורה אווירית במרחב אווירי שהוגדר לה. הגורם המקצועי שמספק את שירותי התעבורה האווירית הוא פקחי התעבורה האווירית – עובדי טיס בעלי רישיון אישי לפי תקנות הטיס הישימות (המיישמות בישראל את דרישות נספח 1 לאמנת שיקגו לעניין זה).

לפי פרק ב' לחוק הטיס, הפעלת יחידת נת"א טעונה רישיון מאת מנהל רת"א, המוסמך לקבוע ברישיון תנאים. כמו כן נקבעה חובתו של בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א לתת שירותי תעבורה אווירית על בסיס מידע תעופתי עדכני שפורסם לפי סעיף 84, ובהתאם לנוהלי תיאום עם גורמים רלוונטיים וכללי ניהול תעבורה אווירית שנקבעו לפי סעיף 72. לבסוף, השר מוסמך לקבוע בתקנות תנאים והוראות לעניין שירותי תעבורה אווירית.

נכון להיום רשות שדות התעופה היא ספקית שירותי התעבורה האווירית בכלל המרחב האווירי האזרחי של ישראל, ועושה כן בהתאם לרישיון שניתן לה על ידי רת"א ולפי תקנות הטיס הישימות. במסגרת זו מעסיקה רשות שדות התעופה את פקחי התעבורה האווירית, שאף להם ניתן רישיון על ידי רת"א.

שירותי טיס

שירותי התעבורה האווירית הם רק חלק משירותי הטיס שהמדינות המתקשרות מחויבות לספק לפי סעיף 28 לאמנת שיקגו. המדינות נדרשות לספק גם שירותי תקשורת ניווט ועקיבה (CNS), שירותי מטאורולוגיה (MET), ושירותי מידע תעופתי (AIS).

נכון להיום, ההתייחסות לשירותי טיס בחוק הטיס מתמקדת באישור פרטני לכל "מיתקן עזר לטיסה" (סימן ז' לפרק ב' לחוק הטיס) במקום להסדיר באופן רחב יותר את מתן השירות.

משטר רגולטורי כיום – אישור פרטני לכל מיתקן עזר לטיסה

נכון להיום רשות שדות התעופה, שהיא כאמור בעלת הרישיון להפעלת כל שדות התעופה בישראל וכן הגורם היחיד בעל רישיון להפעלת יחידות נת"א בישראל, מקבלת מרת"א אישור פרטני לכל מיתקן עזר לטיסה שהיא מפעילה לצורך שירותים אלה, בהתאם לסימן ז' הקיים ולתקנות הטיס הישימות. ספקי שירותים מטאורולוגיים מסוימים בשדות תעופה מקבלים אישור פרטני לכל מיתקן דיווח מזג אוויר שהם מפעילים, אף זאת בהתאם לסימן ז' האמור.

אסדרה זו, הממוקדת בקביעת דרישות להתקנה, הפעלה ותחזוקה של כל מיתקן ומיתקן (ואף מגדירה באופן רחב מדי "מיתקן עזר לטיסה" כך שכולל גם תשתיות בשדה התעופה כגון מסלולים), אינה נכונה – מצד אחד היא מחייבת אישור ספציפי ונפרד לכל מיתקן שנעשה בו שימוש, ובכך מהווה הכבדה לא נדרשת. ומצד שני יש צורך לקבוע דרישות מקצועיות גם לגבי השירות הניתן כמו גם דרישות לגבי הארגון המספק את השירות, מבנה ארגוני, הכשרת כוח האדם המקצועי שהוא מעסיק, מערכות שעליו לעשות בהן שימוש, נוהלי עבודה מחייבים וכדומה.

רמת שירותי הטיס הנדרשת

חוק הטיס כיום אינו מסדיר את האופן שבו נקבעת רמת שירותי הטיס הנדרשת בשדה מסוים או במרחב אווירי מסוים. ככלל, רמת שירותי הטיס בשדה תעופה נגזרת מרמת התאמת השדה להפעלת טיסות בתנאי ראות נמוכה (LVO). ככל שהשדה מותאם להפעלה בתנאי ראות נמוכה יותר, כך יש צורך בשירותי CNS ו־MET יותר מורכבים ומדויקים (לצד דרישות נוספות לתאורה וסימון של המסלולים). הצורך להתאים שדה להפעלות LVO ורמתן הוא פועל יוצא של שיקול כלכלי של היקף הטיסות שלא יהיה ניתן לבצע עקב שכיחות של תנאי מזג אוויר מגבלתיים באותו שדה לאורך ימות השנה, לעומת ההשקעה הנדרשת בהתאמת השדה להפעלות LVO.

רמת שירותי הטיס הנדרשת במרחב אווירי שאינו משויך לשדה תעופה, נגזרת מסוג הטיסות שלהן הוא מיועד, קיבולת הטיסות שהוא נדרש להכיל, שירותי התעבורה הניתנים בו, והצורך בייעול התעבורה האווירית באותו מרחב אווירי (הגדלת הקיבולת) או השגת יעדים אחרים (כגון יעדים סביבתיים).

כך למשל, התקנת משואת מיקום שאינה תלויה ב־GPS (כגון DME) במרחב שסובל משיבושי GPS רבים, מגבירה את הדיוק בניווט, ולכן יכולה לאפשר הגדלת קיבולת תוך שמירה על רמת בטיחות מקובלת, או ביצוע תהליכי טיסה יותר ידידותיים לסביבה.

רמת ביצועי התקשורת, הניווט או העקיבה במרחב אווירי מסוים מחייבת היערכות והצטיידות הן מצד יחידת הנת"א הנותנת שירותי תעבורה אווירית באותו מרחב, והן מצד כלי הטיס הטסים באותו מרחב. נושא זה מוסדר בחלקו

""מיתקן עזר לשירותי טיס" – מיתקן הנמצא מחוץ לכלי הטיס ואינו מחובר אליו, המשמש או המיועד לשמש עזר לשירותי טיס;";

(ב) אחרי ההגדרה "שדה תעופה" יבוא:

דברי הסבר

באמצעות הוראות התעבורה האווירית הניתנות לפי סעיף 82 לחוק הטיס, אך בלא הסמכה מפורשת לקביעת רמת שירותי הטיס כאמור.

ממשקים בין ספק שירות תעבורה אווירית, ספק שירותי טיס ומפעיל שדה תעופה

חוק הטיס כיום אינו מסדיר באופן מלא את הממשקים בין ספק שירותי תעבורה אווירית, ספק שירותי טיס (מפעיל מיתקן עזר לטיסה) ומפעיל שדה תעופה – שכן בעת חקיקת החוק כלל השירותים שלעיל בוצעו באופן מלא על ידי רשות שדות התעופה.

הממשק התדיר והפעיל ביותר בין שדה התעופה לבין יחידת הנת"א הוא עם "המגדל" (tower) של השדה – יחידת הנת"א המספקת שירותי תעבורה אווירית ב־CTR: מרחב הפיקוח האווירי המשויך לשדה. ממשק זה כולל נושאים רבים ובהם: העברת מידע הדדי לגבי הגעה או עזיבה של כלי טיס, ולגבי ניהול רחבות החניה; ניהול המסלולים (לנחיתה או המראה ולהסעה); ניהול כלי רכב ואנשים באזור התמרון (רחבות החניה והמסלולים); טיפול באירועי חירום (נחיתת חירום של כלי טיס, תקלה בהמראה, אש על המסלול וכדומה); ממשקים בנושאים "מינהלתיים", למשל אישור להתנעת מטוס לתחזוקה או מידע על נוסע שצריך להוריד ממטוס.

בדומה, קיימים גם ממשקים בין מפעיל שדה התעופה או מפעיל יחידת הנת"א לספקי שירותי טיס: נדרש שיתוף פעולה לשם הפצת מברקים מטאורולוגיים לכלל משתמשי השדה; העברה הדדית של מידע על תקלות בשירותי טיס (למשל תקלה בשירותי דיווח מז"א בשדה התעופה או במשואת ILS; ייתכן שיחידת הנת"א תורה על הגדלת ההפרדות בין כלי הטיס בשל תקלה בשירותי CNS; לעיתים מיתקני עזר לשירותי טיס ממוקמים פיזית באזור התמרון (למשל ברצועת המסלול) ולכן ספק שירותי הטיס נדרש להיכנס לאזור התמרון כדי לבצע שירותי תחזוקה למיתקן – דבר המחייב את אישור יחידת הנת"א כאמור.

היערכות להפעלת שדות תעופה בזיכיון

כאמור, נכון להיום כל שדות התעופה בישראל מופעלים על ידי אותו תאגיד סטטוטורי (רשות שדות התעופה) ומדובר בשוק שאינו פועל בתנאי תחרות. בהתאם, העובדה שספק שירותי נת"א הוא גם המפעיל של כל אותם שדות אינה משפיעה על רמת התחרות בין השדות. הכנסת מפעיל שדה תעופה פרטי שיתחרה בשדות תעופה אחרים, בהתאם לחוק שדות תעופה בזיכיון המוצע, במקביל לכך שספק שירותי הנת"א הוא גם מפעיל של שאר השדות (בהינתן כי שירותי התעבורה האווירית במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל ימשיכו להיות מסופקים על ידי רשות שדות התעופה), מחייבת קביעת הסדרים שימנעו פגיעה ביכולת התחרות של המפעיל הפרטי.

כמו כן, לשם היערכות להפעלתו של שדה תעופה בזיכיון, יש צורך לעדכן את חוק הטיס באופן שיסדיר טוב יותר את הממשקים בין מפעיל שדה תעופה, ספק שירותי התעבורה האווירית וספק שירותי טיס, יקטין את התלות של בעל הזיכיון ברשות שדות התעופה, ויבטיח כי מתן שירותי תעבורה אווירית לשדה שיופעל על ידי בעל זיכיון לא יושפע לרעה מהיות הספק (גם) המתחרה של בעל הזיכיון.

לנוכח האמור, מוצעים תיקונים לחוק הטיס שעיקריהם:

(1) קביעת הסדרים למניעת פגיעה בתחרות (הוספת סעיף 28א המוצע);

(2) הוספת הסדר לקביעת רמת שירותי הטיס הנדרשת במרחבי אוויר (תיקון סעיף 27(א)(1) סיפה והוספת סעיף 27(ב)(2)א), תיקון סעיף 32(א)(2) סיפה, והוספת סעיף 32(ב)(4), ותיקון סעיף 82(א)(1));

(3) שינוי תפיסת האסדרה של שירותי טיס, ואפשור כניסה לשוק של ספקי שירותי טיס שהם בעלי רישיון ממדינה שלישית בלא צורך ברישוי מלא נוסף על ידי רת"א או על ידי השירות המטאורולוגי (תיקונים בסעיפים 1, החלפת סימן ז' לפרק ב', והחלת סימנים ח ו־י' לפרק ב' על רישיון להספקת שירותי טיס);

(4) הסדרת ממשקים בין מפעיל שדה תעופה, ספק שירותי תעבורה אווירית וספק שירותי טיס (תיקונים בסעיפים 27 ו־32);

(5) הרחבת התייחסות למערכות, אמצעים ורכיבים במערכות תעבורה אווירית ושירותי טיס (תיקונים לסעיפים 27, 29, 32 ו־33);

(6) תיקונים משלימים בתחום האכיפה המינהלית (תיקון סעיף 144 לחוק הטיס (הגדרות – סימן א' לפרק י'), 145א (עיצום כספי בגובה הסכום הבסיסי), 146 (עיצום כספי בגובה הסכום הבסיסי), סעיף 147 (עיצום כספי בשיעור 50 אחוזים מהסכום הבסיסי) וסעיף 148 (עיצום כספי בשיעור 25 אחוזים מהסכום הבסיסי).

לפסקה (1) המוצעת

מוצעים כמה תיקונים לסעיף 1 לחוק הטיס, הוא סעיף ההגדרות.

""שדה תעופה בזיכיון" – כהגדרתו בחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[171];";

(ג) אחרי ההגדרה "שטח ישראל" יבוא:

""שירותי טיס" (ANS) – כל אחד מאלה:

(1) שירותי תקשורת, ניווט ועקיבה (CNS), ובכלל זה שירות איגום (אוגמנטציה) של אותות לווייניים ממערכת הלווייניים העולמית (GNSS) לצורכי תעופה;

(2) שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה;

(3) שירות אחר שקבע השר לפי סעיף 135ג;";

(ד) במקום ההגדרה "שירותי נת"א" יבוא:

""שירותי תעבורה אווירית" (ATS) – כל אחד מאלה:

(1) שירותי פיקוח על התעבורה האווירית (ATC);

דברי הסבר

ראשית, מוצע להחליף את ההגדרה "מיתקן עזר לטיסה", שלשונה:

""**מיתקן עזר לטיסה**" – מיתקן הנמצא מחוץ לכלי הטיס ואינו מחובר אליו, המשמש או המיועד לשמש עזר לטיסה, ובכלל זה מיתקן המשמש או המיועד לשמש עזר לניווט אווירי או לביצוע תהליכי טיסה, מערכת הקולטת נתונים מכלי טיס או משדרת אליהם נתונים לצורך ניהול תעבורה אווירית, מסלול נחיתה, המראה או הסעה, מיתקן קרקע לתקשורת עם כלי טיס, מיתקן לתאורת סימון ואזהרה לכלי טיס ומיתקן דיווח מזג אוויר;"

בהתאם לשינוי התפיסה הרגולטורית בעניין רישוי שירותי טיס כמוצע בתיקון זה, מוצע להחליף את ההגדרה "מיתקן עזר לטיסה" בהגדרה "מיתקן עזר לשירותי טיס". מיתקן עזר לשירותי טיס הוא מיתקן מחוץ לכלי טיס שנועד לשמש כעזר לשירותי טיס, דוגמת מכ"ם, משואת ILS, משואת VOR, מכשיר DME, ומיתקנים לתצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה. ההגדרה המוצעת מצומצמת יותר מהגדרת "מיתקן עזר לטיסה": ראשית, עקב הגדרת שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה כ"שירותי טיס", הדוגמה של "מיתקן דיווח מזג אוויר" הקיימת כיום בהגדרת מיתקן עזר לטיסה מיותרת. כמו כן ההגדרה כיום כוללת גם את מסלולי הטיסה, דבר שאינו נחוץ (שכן התנאים לגבי מסלול טיסה נקבעים בתקנות הטיס החלות על שדות תעופה, ולא נדרש גם מנגנון רגולטורי של אישור פרטני למסלול כמיתקן עזר לשירותי טיס).

שנית, מוצע להגדיר "שדה תעופה בזיכיון" – מונח זה ישמש בסעיף 28א המוצע. הכוונה היא לשדה תעופה כהגדרתו בחוק הטיס, שיימסר להפעלה של גורם פרטי לפי חוזה זיכיון עם המדינה.

שלישית, מוצע להגדיר "שירותי טיס" – לפי המוצע, מתן שירותי טיס יהיה טעון רישיון מאת מנהל רת"א או מאת מנהל השירות המטאורולוגי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – השירות המטאורולוגי) בהתאם לסימן ז' המוצע בפרק ב'.

מוצע להגדיר את המונח "שירותי טיס" ככולל שני סוגי שירותים אלה: האחד, שירותי תקשורת, ניווט ועקיבה (CNS), כולל שירות אוגמנטציה של אותות לווייניים ממערכת הלווייניים העולמית (GNSS) לצורכי תעופה (הגדרה זו מבוססת על הגדרת שירותים אלה בתקנה (EU) 2024/2803 של הפרלמנט האירופי ושל המועצה האירופית מיום 23 באוקטובר 2024 על יישום השמיים האירופיים האחידים). מפרטי ביצוע בתחום ה־CNS נדרשים למטרות שונות, ובהן בטיחות התעבורה, יעילותה (הקטנת הפרדות אנכיות או אופקיות בין כלי טיס), או מטרות סביבתיות (למשל לאפשר טיסות מעל תוואי קרקעי הנמנע ממעבר מעל יישובים), ומחייבים היערכות והצטיידות הן של ספק שירותי התעבורה והן של מפעיל כלי הטיס (ראו בחלק הכללי של דברי ההסבר הרחבה לגבי שירותי CNS); השני, שירותי תצפיות מטאורולוגיות לתעופה, לגבי התנאים המטאורולוגיים בשדה עצמו, למשל ראות, עננות, משקעים, טמפרטורה, לחות יחסית, לחץ ברמוטרי, מידע שנחוץ בעיקר לטייסים, ובחלקו גם למגדל הפיקוח. זמינות ורציפות של מידע מטאורולוגי אמין לגבי תנאי מזג האוויר בשדה הן דרישות חיוניות להפעלת שדה תעופה בבטיחות.

[171] (יוסף כשיפורסם)

(2) שירות מידע טיסתי (FIS);

(3) שירות ייעוץ לתעבורה אווירית (air traffic advisory service);

(4) שירות אזעקה (alerting service);";

(ה) בהגדרה "תשתית תעופה", במקום "ומיתקן עזר לטיסה" יבוא "ומיתקן עזר לשירותי טיס";

(2) בפרק ב', בסימן ה', בכותרת, במקום "שירותים לניהול" יבוא "שירותי";

(3) בסעיף 27 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) בפסקה (1), במקום "המיתקנים והציוד המתאימים" יבוא "מערכות, מיתקנים, אמצעים, רכיבים וציוד מתאימים" ובמקום "ובכלל זה אמצעי תקשורת" יבוא "וכי הבטיח את קיומם של שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס כנדרש לפי סעיף קטן (ב)(2א)";

דברי הסבר

יובהר כי במסגרת שירותים אלה לא מוצע לכלול שירותי תחזיות מטאורולוגיות לתעופה, תדרוכים מטאורולוגיים ואזהרות מטאורולוגיות, משום שמתן שירותים אלה כיום הוא באחריות ישירה של השירות המטאורולוגי, ובשלב זה אין כוונה לשנות זאת, בוודאי לא לכדי מצב שבו השירות המטאורולוגי יעניק רישיון לעצמו לתת שירותים אלה.

נוסף על כך, בפסקה (3) להגדרה המוצעת של "שירותי טיס", מוצע לאפשר הגדרה של שירותים נוספים כשירותי טיס, בתקנות שיקבע השר לפי סעיף 135ג(ב), כמפורט בהמשך בדברי ההסבר לסעיף זה.

רביעית, מוצע להחליף את ההגדרה "שירותי נת"א" בהגדרה "שירותי תעבורה אווירית". לשון ההגדרה "שירותי נת"א" כיום: ""שירותי נת"א" – שירותי ניהול תעבורה אווירית הכוללים פיקוח ובקרה על התעבורה האווירית, מתן מידע תעופתי או אישור תכניות טיסה". ראשית מוצע לעדכן את המונח עצמו לשירותי תעבורה אווירית (לא שירותי ניהול תעבורה אווירית, שהם רחבים יותר מאשר שירותי התעבורה האווירית). במסגרת זאת מוצע לחדד את המינוח בהקשר שירותי המידע (שירות מידע טיסתי, ולא שירותי מידע תעופתי שהם רחבים יותר). כמו כן הנושא של אישור תוכניות טיסה לא ייחשב יותר כ"שירות נת"א" (חובת הגשת תוכנית טיסה מוסדרת בתקנות הטיס (הפעלת כלי טיס וכללי טיסה), התשמ"ב–1981, לפי סעיף 72 לחוק). לשם השוואה, הגדרת מונח זה בתקנה האירופית ליישום שמיים אירופיים אחידים האמורה היא:

"'air traffic services' means the various flight information services, alerting services and air traffic advisory services, as well as ATC services, namely area, approach and aerodrome control services;".

לבסוף, מוצע לתקן את ההגדרה "תשתית תעופה" כך שתתייחס למונח החדש בחוק – מיתקן עזר לשירותי טיס, ולא למיתקן עזר לטיסה. זאת בהמשך לתיקון מקיף להחלפת מונח זה בכל חוק הטיס, כמפורט בדברי ההסבר לפסקה (23) המוצעת.

לפסקה (2) המוצעת

בהמשך להחלפת ההגדרה "שירותי נת"א" מוצע תיקון לכותרת סימן ה' לפרק ב', כך שכותרתו תהיה "מתן שירותי תעבורה אווירית" במקום "מתן שירותים לניהול תעבורה אווירית" כנוסחה כיום.

לפסקה (3) המוצעת

סעיף 27 לחוק הטיס קובע את התנאים למתן רישיון להפעלת יחידת נת"א (בסעיף קטן (א)) ואת סמכותו של מנהל רת"א לקבוע תנאים ברישיון להפעלת יחידת נת"א (בסעיף קטן (ב)). חובת הרישיון להפעלת יחידת נת"א קבועה בסעיף 26 לחוק הטיס. מוצע לתקן את הוראות סעיף 27 לחוק הטיס כמפורט להלן:

סעיף קטן (א) – ראשית, מוצע תיקון לפסקה (1) של סעיף קטן (א). נכון להיום, לפי פסקה זו, מבקש רישיון להפעלת יחידת נת"א נדרש להוכיח כי יש בידו מיתקנים וציוד מתאימים הנדרשים למתן שירותי הנת"א. התייחסות

(2) בפסקה (3), במקום "גופים המוסמכים לספק שירותים מטאורולוגיים לצורכי התעופה האזרחית כפי שקבע השר" יבוא "בעלי רישיונות לספק שירותי טיס, כל בעל רישיון להפעלת שדה תעופה הנוגע בדבר";

(ב) בסעיף קטן (ב) –

(1) אחרי פסקה (2) יבוא:

"(2א) שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס שעל בעל הרישיון להבטיח את קיומם לצורך מתן שירותי התעבורה האווירית שהוא מורשה לתת לפי רישיונו, במרחב אווירי שלפי הוראות התעבורה האווירית אינו משויך לשדה תעופה מסוים;";

(2) בפסקה (3), בסופה יבוא "ובכלל זה לעניין מידע שעליו להעביר לכל בעל רישיון להפעלת שדה תעופה הנוגע בדבר, ואופן ומועד העברת מידע כאמור";

דברי הסבר

למיתקנים וציוד בהקשר זה היא מצומצמת מדי ונכון יותר להתייחס גם למערכות, לאמצעים ולרכיבים (SYSTEMS AND CONSTITUENTS) כפי שמתייחס סעיף 3 לנספח VIII לתקנה מס' (EU) 2018/1139 של הפרלמנט האירופי ושל המועצה מיום 4 ביולי 2018, בדבר כללים משותפים בתחום התעופה האזרחית והקמת סוכנות בטיחות תעופה של האיחוד האירופי (להלן – התקנה האירופית הבסיסית). נספח VIII קובע את הדרישות המהותיות העיקריות הנוגעות לספקי שירותי תעבורה אווירית. כמו כן דוגמה של אמצעי תקשורת דווקא אינה הכרחית.

נוסף על כך, מוצע לקבוע בפסקה (1) כי מבקש רישיון להפעלת יחידת נת"א יצטרך להוכיח למנהל כי "הבטיח את קיומם של שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס" כפי שבכוונת המנהל לקבוע ברישיונו לפי סעיף קטן (ב)(2א) המוצע – ראו הסבר להלן. יובהר כי הבטחת קיום השירות או המיתקנים יכולה להתבצע על ידי התקשרות עם בעל רישיון להספקת שירותי טיס חיצוני.

שנית, מוצע תיקון לפסקה (3) – בהתאם להוראות פסקה זו, כיום מבקש רישיון להפעלת יחידת נת"א נדרש להוכיח למנהל רת"א כי יש לו נוהלי תיאום עם "גופים המוסמכים לספק שירותים מטאורולוגיים לצורכי התעופה האזרחית כפי שקבע השר" (וכן עם השירות המטאורולוגי ועם הצבא). כהשלמה לשינוי התפיסה בנוגע לאסדרת שירותי טיס (ראו להלן דברי הסבר לתיקון המוצע לסימן ז' לפרק ב' לחוק הטיס), מוצע כי מבקש רישיון כאמור יידרש להציג נוהלי תיאום עם ספקי שירותי טיס רלוונטיים (למשל ספק שירותי CNS) ולא רק עם ספקי שירותים מטאורולוגיים. כמו כן מוצע להוסיף חובת מבקש רישיון להציג נוהלי תיאום בין מבקש רישיון יחידת נת"א לבין כל מפעיל שדה תעופה שבעל הרישיון מספק שירותי נת"א במרחבי האוויר הייעודיים של השדה (CTR, APPROACH).

סעיף קטן (ב) – מוצעים תיקונים אלה: ראשית, מוצע להוסיף את פסקה (2א) – כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר, רמת שירותי הטיס בשדה תעופה נגזרת מהשיקול עד כמה יש להתאים את השדה להפעלת טיסות בתנאי ראות נמוכה (LVO) ובאיזו רמה. רמת שירותי הטיס הנדרשת במרחב אווירי שאינו משויך לשדה תעופה, נגזרת מסוג הטיסות שלהן הוא מיועד ושירותי התעבורה הניתנים בו, והצורך בהשגת יעדים של בטיחות התעבורה האווירית, יעילותה (הגדלת קיבולת) או השגת יעדים סביבתיים. בכל מקרה מדובר בקביעה קונקרטית לגבי מרחב אווירי מסוים לפי מאפייניו הקונקרטיים.

מאחר שרמת שירותי הטיס הנדרשת במרחב אווירי שאינו משויך לשדה תעופה מסוים (ומיתקני שירותי הטיס שיש להפעיל כנגזר מכך), היא קביעה מקצועית קונקרטית המותאמת למרחב אווירי מסוים, בהתאם לייעודו של המרחב האווירי, כפי שנקבע בהוראות התעבורה האווירית, מוצע להסמיך את מנהל רת"א לקבוע זאת כתנאי ברישיונו של בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א המספקת שירותי תעבורה אווירית באותו מרחב. כהשלמה לכך מוצע לקבוע כי מבקש רישיון להפעלת יחידת נת"א יצטרך להוכיח למנהל כי "הבטיח את קיומם של שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס" כפי שבכוונת המנהל לקבוע ברישיונו (תיקון סעיף 27(א)(1) סיפה); יובהר כי הבטחת קיום השירות או המיתקנים יכולה להתבצע על ידי התקשרות עם בעל רישיון להספקת שירותי טיס חיצוני.

(ג) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) בסעיף זה, "שדה תעופה הנוגע בדבר" – שדה תעופה שבעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א נותן שירותי תעבורה אווירית במרחב האווירי שלפי הוראות התעבורה האווירית משויך לאותו שדה תעופה;";

(4) בסעיף 28 –

(א) במקום כותרת השוליים יבוא "חובות בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א במתן שירותי תעבורה אווירית";

(ב) במקום "ולכללי ניהול תעבורה אווירית שנקבעו לפי סעיף 72" יבוא "לכללי ניהול תעבורה אווירית שנקבעו לפי סעיף 72 ולהוראות התעבורה האווירית שנקבעו לפי סעיף 82";

(5) אחרי סעיף 28 יבוא:

דברי הסבר

שנית, מוצע לתקן את פסקה (3) בסעיף קטן (ב). לפי פסקה זו, כיום מנהל רת"א מוסמך לקבוע ברישיון יחידת נת"א נוהלי הפעלה ומגבלות הפעלה. מוצע להוסיף במפורש את הנושא של נהלים להעברת מידע לכל בעל רישיון להפעלת שדה תעופה רלוונטי. העברת מידע באמור נדרשת לשם ניהול שטף התעבורה האווירית באופן יעיל וסדיר.

יצוין כי כבר כיום, כאשר אותו ארגון (רשות שדות התעופה) מחזיק בשני הרישיונות, נדרשים וקיימים נהלים המסדירים את הממשקים בין שדה התעופה ליחידת הנת"א ובכלל זה העברת מידע. זאת שכן מדובר ביחידות ארגוניות/מבצעיות שונות שפעילותן התקינה מחייבת את קיומם של נוהלי תיאום מפורטים להסדרת כלל הממשקים השוטפים ביניהן. לקראת כניסתו של מפעיל שדה תעופה פרטי מוצע לקבוע את הצורך בקיומם של נוהלי תיאום באופן מפורש.

סעיף קטן (ג) – מוצע להוסיף לסעיף 27 לחוק הטיס את סעיף קטן (ג) ובו להגדיר את הממשק בין יחידת הנת"א לשדה התעופה שמקים את הצורך בנוהלי תיאום ושיתוף פעולה לפי סעיפים אלה. במונח "מרחב אווירי שלפי הוראות התעבורה האווירית משויך לאותו שדה תעופה" הכוונה היא לאזור פיקוח השדה (CTR) של שדה התעופה ולמרחב הגישה של השדה (APPROACH) ככל שהוגדר מרחב כזה, וכן מרחב טרמינלי (TMA).

לפסקה (4) המוצעת

סעיף 28 לחוק הטיס מחייב בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א לספק שירותי תעבורה אווירית על בסיס מידע תעופתי עדכני שפורסם לפי סעיף 84 ובהתאם לנוהלי התיאום האמורים בסעיף 27(א)(3), ולכללי ניהול תעבורה אווירית שנקבעו לפי סעיף 72. מאחר שגם הוראות התעבורה האווירית שניתנות לפי סעיף 82 מסדירות את שירותי התעבורה האווירית שייננתנו במרחב אווירי מסוים (לדוגמה, קביעת נתיב אוויר לשימוש לפי כללי טיסת מכשירים (נתיב IFR) גורמת לכך שבמרחב האמור יש לספק שירותי טיס מתאימים וכן שירותי תעבורה אווירית שיאפשרו לכלי טיס לבצע זאת בבטחה), מוצע להוסיף לסעיף זה את חובתו של בעל רישיון כאמור לתת שירותי תעבורה אווירית גם בהתאם להוראות התעבורה האווירית החלות. כמו כן מוצע לתקן את כותרת השוליים של הסעיף בהתאם לכך.

לפסקה (5) המוצעת

מוצע להוסיף את סעיף 28א לחוק הטיס שעניינו "יעדי ביצוע במתן שירותי תעבורה אווירית במרחבי אוויר המשויכים לשדה תעופה בזיכיון".

כאמור בחלק הכללי, הכנסת מפעיל שדה תעופה פרטי שיתחרה בשדות תעופה אחרים (במקביל לכך שספק שירותי הנת"א הוא המפעיל של שאר השדות), מחייבת הסדרים שימנעו פגיעה ביכולת התחרות של המפעיל הפרטי.

בסעיף 3 לתקנה האירופית לשירותי טיס שכותרתו "הספקת שירותי ניהול תעבורה אווירית ושירותי טיס ועיצוב מבני מרחבי אוויר", בפסקה (4) נקבע כי כאשר מדינה החברה באיחוד האירופי מחליטה לארגן אספקת שירותי תעבורה אווירית ספציפיים בסביבה תחרותית, עליה לנקוט את כל האמצעים המתאימים כדי להבטיח שספקי שירותים אלה לא יפעלו במטרה למנוע, להגביל או לעוות תחרות או באופן הגורם לכך, וכן לא ינצלו לרעה מעמד דומיננטי.

"יעדי ביצוע במתן שירותי תעבורה אווירית במרחבי אוויר המשויכים לשדה תעופה בזיכיון

28א. (א) לעניין שירותי תעבורה אווירית הניתנים במרחבי אוויר אשר לפי הוראות התעבורה האווירית משויכים לשדה תעופה בזיכיון, יחולו הוראות אלה:

(1) המנהל רשאי להורות לבעל רישיון להפעלת יחידת נת"א, לאחר התייעצות עימו, על יעדי ביצוע מזעריים לעניין קיבולת התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, שעל בעל הרישיון לעמוד בהם בתקופה שעליה יורה המנהל, ובכלל זה להורות לו על מדדים לבדיקת עמידה ביעדי הביצוע כאמור;

(2) לשם מתן ההוראה בדבר יעדי הביצוע המזעריים ולשם בדיקת העמידה ביעדים כאמור בפסקה (1), בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א יספק למנהל נתונים ומידע הנדרשים לו, במועד ובאופן שיורה לו המנהל;

דברי הסבר

איסור פגיעה בתחרות כלכלית, ובכלל זה עקב ניצול לרעה של מעמד בשוק על ידי מונופולין מעוגנים בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1988 (להלן – חוק התחרות הכלכלית), המעניק לרשות התחרות כלים מינהליים ומשפטיים לטיפול בבעיות של פגיעה בתחרות בכלל המשק. חוק זה יחול על הספקת שירותי נת"א על ידי רשות שדות התעופה.

לצד ההסדר הכללי בחוק התחרות הכלכלית, מוצע לקבוע מנגנון ספציפי למניעת פגיעה בתחרות, המבוסס על סעיפים 21 עד 28 לתקנת יישום השמיים האירופיים האחידים האמורה לעיל (ראו דברי ההסבר להגדרה "שירותי טיס") בנושא סכמת הביצועים (performance scheme). הסעיף המוצע מבוסס על העקרונות של התקנה האירופית אך מטבע הדברים מתחייבים שינויים רבים.

ככלל, יחידות הנת"א המרחביות מקבלות טיסות במרחבי האוויר הכלליים לפי סדר שאושר מראש על ידי גורם חיצוני, והצורך להמתין טיסות מסוימות (למשל, לשם יצירת הפרדות גדולות יותר) נובע מאילוצים בטיחותיים ותפעוליים שוטפים אד־הוק. יכולתו של ספק שירותי תעבורה אווירית להעדיף טיסות המיועדות לשדות בהפעלתו, במרחב אווירי כללי היא מוגבלת מאוד. במרחבי אוויר המשויכים לשדה מסוים (דוגמת CTR או מרחב APPROACH של שדה מסוים), היכולת להשפיע על התחרות עם שדה אחר באמצעות הספקת שירותי תעבורה אווירית לא יעילים, לכאורה גבוהה יותר, לכן הסעיף מתמקד במרחבי אוויר אלה.

לסעיף קטן (א) – בפסקה (1) מוצע להסמיך את מנהל רת"א להורות לבעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א יעדי ביצוע מזעריים (performance target) לעניין קיבולת התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, וכן על מדדים לבדיקת העמידה ביעדים אלה. לא מוצע להסמיך את המנהל להורות על יעדים בתחום הסביבתי, שכן הדבר חורג ממטרות הסדר זה. בדומה לתקנה האירופית מוצע כי יעדי הביצוע יהיו לתקופה מסוימת, שכן הם מושפעים מגורמים ואילוצים רבים (למשל – קיבולת טרמינלית של השדה, המערכות הטכנולוגיות המשמשות לניהול התעבורה האווירית ועוד) ונדרש לעדכנם מזמן לזמן. מוצע לקבוע כי הוראה על יעדי ביצוע ומדדים תינתן לאחר קיום התייעצות עם בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א שיוכל להביא לפני המנהל את כלל הנתונים והמידע הדרושים להחלטה לדעתו. שיקול מרכזי שעל המנהל לקחת בחשבון, בהתאם לתכליתו המרכזית של חוק הטיס, הוא כי יהיה ניתן לעמוד ביעדי הביצוע תוך הבטחת בטיחות הטיסה. גם בנושא זה יוכל בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א להביא לפניו נתונים נדרשים.

לפסקאות (2) ו־(3) – קביעת יעדי ביצוע היא עניין מורכב ונדרשת להתבסס בין השאר על תחזיות של ביקושים לטיסות, כמו גם על כלל המגבלות המשפיעות על קיבולת שדה התעופה – הן מגבלות הקשורות לניהול התעבורה (ובכלל זה רמת שירותי הטיס הנדרשת) והן מגבלות הקשורות לקיבולת של תשתיות השדה עצמו (מסלולים, רחבות חניה, שערים, מסופי נוסעים) וכדומה. לכן נדרש לחייב את בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א לספק נתונים ומידע הנדרשים לשם קביעת יעדי הביצוע במועד ובאופן שיורה המנהל. בכלל זה המנהל יוסמך לדרוש ממנו להגיש לא רק נתונים גולמיים אלא גם ניתוח של משמעויותיהם.

(3) בטרם יורה על יעדי ביצוע מזעריים כאמור בפסקה (1), רשאי המנהל להתייעץ עם בעל הרישיון להפעלת שדה התעופה הנוגע בדבר, עם כל מפעיל אווירי המשתמש בשדה התעופה האמור ועם כל גורם אחר שלדעת המנהל יש לו מידע או נתונים הנוגעים לעניין;

(4) בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א יכין תוכנית לעמידה ביעדי הביצוע שנקבעו לפי סעיף קטן זה, יגישה למנהל, ויפעל לפיה;

(5) הרשות תפקח על עמידת בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א ביעדי הביצוע שהמנהל הורה עליהם לפי סעיף קטן זה, ולשם כך רשאי מפקח שמונה לפי סעיף 94 לעשות שימוש בסמכויות הנתונות לו לפי פרק ו'.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו אם בעל הרישיון להפעלת שדה תעופה בזיכיון ובעל הרישיון להפעלת יחידת הנת"א הודיעו למנהל כי הסכימו ביניהם בכתב על יעדי ביצוע, בדיקת העמידה בהם ותוצאות עמידה או אי־עמידה בהם.";

(6) בסעיף 29, בפסקה (3)(א), במקום "במתקנים ובציוד המתאימים" יבוא "במערכות, מיתקנים, אמצעים, רכיבים וציוד מתאימים" ובמקום "ובכלל זה אמצעי תקשורת" יבוא "העומדים בדרישות שנקבעו לעניין תיכונם, ייצורם, התקנתם ותחזוקתם";

דברי הסבר

מבחינת מפעיל שדה התעופה ומפעילים אוויריים – לגורמים אלה יש אינטרס מובנה בקביעת יעדי ביצוע ולכן יש להם גם אינטרס מובנה לספק נתונים מפורטים וניתוחים ברמה מקצועית נדרשת, כדי לסייע למנהל בקביעת יעדי הביצוע. לכן בהקשר שלהם ניתן להסתפק בסמכות המנהל להתייעץ עימם ואין צורך לחייבם להעביר נתונים ומידע.

לפסקה (4) – ככלי רגולטורי להבטחת עמידה ביעדי הביצוע מוצע לקבוע את חובתו של בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א להכין תוכנית יישום ולפעול לפיה. תוכנית יישום תכלול גם רכיבים של תקציב, הצטיידות, פרישת מערכות מבצעיות, הכשרת כוח אדם וכדומה.

לפסקה (5) – מוצע לקבוע את תפקידה של רת"א לפקח על עמידה ביעדי הביצוע. מוצע כי התמריצים הכלכליים לעניין זה (חיוביים ושליליים), ככל שנדרש, ייקבעו במסגרת חוזה הזיכיון או בהסכם בין רשות שדות התעופה לבין בעל הזיכיון. פיקוח על עמידה ביעדי ביצוע יכול שיחייב הפעלת סמכויות פיקוח לפי פרק ו' לחוק הטיס, כגון דרישת ידיעות ומסמכים, ומוצע להבהיר זאת בנוסח.

לסעיף קטן (ב) – כאמור, המנגנון של קביעת יעדי ביצוע נועד לפתור כשלים הנובעים מהיותו של בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א גם מתחרה של בעל הזיכיון להפעלת שדה התעופה. במקרה שבו מפעיל שדה התעופה בזיכיון ומפעיל יחידת הנת"א הגיעו ביניהם להסכמות לעניין יעדי הביצוע, מדידתם ותוצאות העמידה בהם, משמע שהנושא הוסדר לשביעות רצונו של מפעיל השדה (שיש לו אינטרס מובהק להגדיל ככל האפשר את היקף הטיסות המופעלות ממנו או אליו) – ולכן אין צורך בהפעלת כוח רגולטורי כופה בנסיבות אלה.

לפסקאות (6) ו־(8) המוצעות

בסעיף 29(3)(א) לחוק הוסמך שר התחבורה לקבוע תקנות לעניין מתן שירותי נת"א, ובכלל זה לעניין "חובות בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א ... להחזיק ולעשות שימוש, במסגרת פעילותו על פי הרישיון, במיתקנים ובציוד המתאימים, הדרושים לצורך מתן שירותי נת"א, ובכלל זה אמצעי תקשורת".

בסעיף 33(1)(א) לחוק הטיס הוסמך שר התחבורה לקבוע בתקנות את חובת בעל הרישיון להפעלת שדה תעופה "להחזיק ולעשות שימוש, במסגרת פעילותו על פי

(7) בסעיף 32 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) בפסקה (2), במקום "המיתקנים והציוד המתאימים" יבוא "מערכות, מיתקנים, אמצעים, רכיבים וציוד מתאימים" ובמקום "ובכלל זה אמצעי תקשורת, מיתקני עזר לטיסה ואמצעי כיבוי והצלה" יבוא "וכי הבטיח את קיומם של שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס כנדרש לפי סעיף קטן (ב)(4)";

(2) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(4א) המבקש הוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי גובשו נוהלי תיאום בינו לבין בעלי רישיונות לספק שירותי טיס וכל בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א הנוגעת בדבר;";

(ב) בסעיף קטן (ב), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס שעל בעל הרישיון להבטיח את קיומם, הנדרשים לצורך מתן שירותי תעבורה אווירית במרחב אווירי שלפי הוראות התעבורה האווירית משויך לאותו שדה תעופה או מנחת;

דברי הסבר

הרישיון, במיתקנים ובציוד המתאימים, הדרושים לצורך הפעלת שדה התעופה או המנחת, ובכלל זה אמצעי תקשורת, מיתקני עזר לטיסה ואמצעי כיבוי והצלה".

כאמור לעיל, התייחסות למיתקנים וציוד בהקשר זה היא מצומצמת מדי ונכון יותר להתייחס גם למערכות, לאמצעים ולרכיבים (SYSTEMS AND CONSTITUENTS) כפי שמתייחס סעיף 3 לנספח VIII לתקנה האירופית הבסיסית. גם בסעיפים אלה, הדוגמה של אמצעי תקשורת או אמצעי כיבוי והצלה, לפי העניין, אינה הכרחית. כמו כן מוצע להבהיר כי שר התחבורה יוסמך לקבוע דרישות לעניין תיכון, ייצור, התקנה ותחזוקה של מערכות, אמצעים, מיתקנים, רכיבים וציוד כאמור – שהם נושאי התוכן המקצועיים העיקריים בנושא זה.

לפסקה (7) המוצעת

בסעיף 32 לחוק הטיס נקבעו ההסדרים לעניין מתן רישיון להפעלת שדה תעופה או מנחת על ידי מנהל רת"א (בסעיף קטן (א)) והתנאים שמנהל רת"א מוסמך לקבוע ברישיון כאמור (בסעיף קטן (ב)). חובת הרישיון להפעלת שדה תעופה או מנחת נקבעה בסעיף 31 לחוק האמור.

בפסקה זו מוצעים כמה תיקונים לסעיף 32. ראשית, בסעיף קטן (א) – מוצע תיקון לפסקה (2), הקובעת כיום כי מבקש רישיון להפעלת שדה תעופה יוכיח כי יש לו מיתקנים וציוד מתאימים הנדרשים לפי תקנות הטיס הישימות לצורך ההפעלה המבוקשת. בדומה לתיקונים בפסקאות (6) ו־(8), מוצע תיקון לנוסח פסקה זו המבטא נכון יותר את הצורך להתייחס באופן רחב יותר גם למערכות, לאמצעים ולרכיבים (SYSTEMS AND CONSTITUENTS) כפי שמתייחס סעיף 3 לנספח VIII לתקנה האירופית הבסיסית אשר לפי סעיף 33 לה חל גם על הפעלת שדה תעופה. נוסף על כך, מוצע לקבוע כי מבקש רישיון להפעלת שדה תעופה יוכיח למנהל כי הבטיח את קיומם של שירותי טיס ומיתקני שירותי טיס כפי שיידרש ברישיונו (ראו הסבר להלן לפסקה (4) המוצעת בסעיף קטן (ב)). גם בהקשר זה יובהר כי מפעיל שדה התעופה יוכל לעשות שימוש בבעל רישיון להספקת שירותי טיס חיצוני, ולא יהיה מחויב להיות בעל רישיון למתן שירותי טיס;

עוד מוצע, בסעיף קטן (א), להוסיף את פסקה (4א) – באופן משלים לתיקון המוצע בסעיף 27(ב)(3), בעניין חובת מבקש רישיון להפעלת יחידת נת"א להציג למנהל רת"א נוהלי תיאום בינו לבין ספקי שירותי טיס רלוונטיים ולבין כל מפעיל שדה תעופה שהוא יספק לו שירותי נת"א, מוצע לחייב מבקש רישיון להפעלת שדה תעופה להציג נוהלי תיאום כאמור כתנאי לקבלת הרישיון.

(5) מידע שעליו להעביר לכל בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א הנוגעת בדבר, ובכלל זה אופן ומועד העברת המידע.";

(ג) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) בסעיף זה, "יחידת נת"א הנוגעת בדבר" – יחידת נת"א המספקת שירותי תעבורה אווירית במרחב אווירי שלפי הוראות התעבורה האווירית משויך לשדה התעופה.";

(8) בסעיף 33(1)(א), במקום "במתקנים ובציוד המתאימים" יבוא "במערכות, מיתקנים, אמצעים, רכיבים וציוד מתאימים" ובמקום "ובכלל זה אמצעי תקשורת, מיתקני עזר לטיסה ואמצעי כיבוי והצלה" יבוא "העומדים בדרישות שנקבעו לעניין תיכונם, ייצורם, התקנתם ותחזוקתם";

(9) במקום סימן ז' לפרק ב' יבוא:

"סימן ז': שירותי טיס ושירותים מטאורולוגיים לתעופה

הגדרות לסימן ז' **35.** בסימן זה –

דברי הסבר

נוסף על כך, מוצע לתקן את סעיף קטן (ב) ולהוסיף לו את פסקאות (4) ו־(5). לעניין הוספת פסקה (4) – מאחר שרמת שירותי הטיס הנדרשת במרחב אווירי המשויך לשדה תעופה מסוים (ומיתקני שירותי הטיס שיש להפעיל בתמיכה לכך), נגזרת ממידת הצורך להתאים את השדה לטיסות ב־LVO, ומאחר שמדובר בקביעה מקצועית וקונקרטית לשדה מסוים (לפי תנאי מזג האוויר הספציפיים השוררים בו כמו גם הטיסות שאותן הוא מיועד לשרת), מוצע שהנושא ייקבע על ידי מנהל רת"א כתנאי ברישיון של מפעיל השדה. יצוין כי הצורך בהוראה מחייבת בהקשר רמת שירותי הטיס בשדה מתחדד עם הקמת שדה שיופעל על ידי בעל זיכיון מהמגזר הפרטי; לעניין הוספת פסקה (5) – כהשלמה לתיקון המוצע בסעיף 27(ב)(3) מוצע להסמיך את מנהל רת"א לקבוע תנאי ברישיון של מפעיל שדה תעופה לעניין מידע שהוא יידרש להעביר למפעיל יחידת הנת"א הרלוונטית שמספקת לו שירותי נת"א טרמינליים או מגדל. כאמור לעיל, הממשקים בין יחידת הנת"א למפעיל שדה התעופה הם רבים ומורכבים, ולכן נהלים אלה כולל המסדירים העברת מידע נדרש, נדרשים וקיימים כבר כיום, גם כאשר אותו ארגון (רשות שדות התעופה) מחזיק בשני הרישיונות. הצורך בהסמכה מפורשת בעניין זה מתחדד עם כניסתו של מפעיל שדה תעופה מהמגזר הפרטי כאמור.

לבסוף, כהשלמה למוצע בסעיף 27(ג) מוצע להוסיף את סעיף קטן (ד) ולהגדיר בו את הממשק בין יחידת הנת"א לשדה התעופה שמקים את הצורך בנוהלי תיאום ושת"פ לפי סעיפים אלה – ראו הסבר לסעיף 27(ג) המוצע.

לפסקה (9) המוצעת

מוצע להחליף את סימן ז' לפרק ב', שזו לשונו:

"סימן ז': מיתקן עזר לטיסה

35. אישור להפעלת מיתקן עזר לטיסה

(א) לא יפעיל אדם מיתקן עזר לטיסה המשמש או המיועד לשמש כלי טיס אזרחיים, אלא אם כן אישר המנהל את המיתקן בכתב, והמיתקן מותקן או בנוי, לפי העניין, מתוחזק ומופעל בהתאם לתנאי האישור.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), אישור להפעלת מיתקן דיווח מזג אוויר יינתן על ידי מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל.

(ג) השר רשאי לקבוע תנאים למתן אישור לפי סעיף זה, והליכים לקבלת אישור כאמור.

36. נזק למיתקן עזר לטיסה

לא יגרום אדם נזק למיתקן עזר לטיסה ולא ישבש אותות המשודרים ממיתקן כאמור."

לצד זאת בסעיף 1 לחוק הטיס הוגדר "מיתקן עזר לטיסה". כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר, אסדרה זו, הממוקדת בקביעת דרישות להתקנה, הפעלה ותחזוקה של כל מיתקן ומיתקן מחמיצה את הצורך באסדרת אלמנטים ארגוניים של ספק השירות. כמו כן היא מבוססת על ההנחה שספק שירותי הטיס הוא גם בעל רישיון להפעלת שדה תעופה או להפעלת יחידת נת"א, באופן שעלול להכביד על

"התקנה האירופית לשירותי טיס" – תקנת יישום של הנציבות האירופית (EU) מס' 2017/373 מיום 1 במרץ 2017, הקובעת דרישות משותפות לספקי שירותי תעבורה אווירית ושירותי טיס ותפקידי ניהול רשת התעבורה האווירית והפיקוח עליהם.

שירותי טיס – חובת רישיון

35א. (א) לא ייתן אדם שירותי טיס, אלא אם כן בידו רישיון לכך שניתן מאת המנהל לפי הוראות סימן זה, ובהתאם לתנאי הרישיון ולהוראות לפי חוק זה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רישיון למתן שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה יינתן על ידי מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל.

(ג) המנהל או מנהל השירות המטאורולוגי, לפי העניין, רשאים להכיר ברישיון למתן שירותי טיס שניתן לפי התקנה האירופית לשירותי טיס על ידי רשות מוסמכת במדינה חברה, כרישיון שניתן לפי הוראות סימן זה.

דברי הסבר

המפעיל הפרטי של שדה התעופה – לחייבו לאשר בעצמו הפעלת מיתקני עזר בטיסה, במקום לעשות שימוש בספק חיצוני בעל התמחות מתאימה בתחום זה.

מוצע לקבוע מחדש את סימן ז' לפרק ב' (רישוי העוסקים במקצועות התעופה וחובותיהם) במבנה דומה לשאר הסימנים בפרק ב': בסעיף 35 מוצע להגדיר את "התקנה האירופית לשירותי טיס"; בסעיף 35א מוצע לקבוע את חובת הרישיון למתן שירותי טיס, ואפשרות להכיר ברישיון שניתן על ידי מדינה חברה לפי התקנה האירופית כשווה ערך לרישיון הנדרש לפי החוק; בסעיף 35ב מוצע לקבוע את ההסדרים למתן רישיון למתן שירותי טיס; בסעיף 35ג מוצע להחיל את הנספחים הרלוונטיים מתוך התקנה האירופית לשירותי טיס לעניין הספקת שירותי טיס בישראל תוך קביעת הוראות המאפשרות גמישות מסוימת בהחלת הסדרים אלה בישראל, אם הדבר נדרש והכרחי; בסעיף 35ד מוצע לעגן את המצב הקיים לעניין הספקת שירותי מטאורולוגיה מסוימים לתעופה האזרחית על ידי השירות המטאורולוגי; בסעיף 36 מוצע לשמר את ההסדר הקיים לעניין איסור על נזק למיתקן עזר לטיסה, תוך שינוי המינוח למיתקן עזר לשירותי טיס; בסעיף 36א מוצע הסדר חדש לעניין סימון מכשול לטיסה (שעד כה נכלל בהגדרת מיתקן עזר לטיסה – הגדרה שעתידה להימחק). להלן דברי ההסבר המפורטים לסעיפי סימן ז' המוצע:

לסעיף 35 המוצע, שכותרתו "הגדרות לסימן ז'" – מוצע להגדיר את "התקנה האירופית לשירותי טיס" – התקנה המיישמת של הנציבות האירופית מס' 2017/373 מיום 1 במרץ 2017, הקובעת דרישות משותפות לספקי שירותי תעבורה אווירית ושירותי טיס ותפקידי ניהול רשת התעבורה האווירית והפיקוח עליהם. זוהי למעשה הרגולציה העולמית התעופתית המתקדמת ביותר לעניין מתן שירותי טיס, וישראל מחויבת להרמוניזציה רגולטורית עימה ממילא בהתאם להסכם התעופה האירופי – ים תיכוני בין ישראל לבין האיחוד האירופי ומדינות האיחוד האירופי שנחתם בשנת 2013 ונכנס לתוקף מחייב בחודש אוגוסט 2020. החלת התקינה הטכנית של התקנה האירופית, תגדיל את היצע נותני שירותי הטיס בישראל ותאפשר למפעיל שדה תעופה בזיכיון להשתמש בספק שירותי טיס חיצוני (בעל רישוי ממדינה שלישית), תקטין את התלות שלו ברשות שדות התעופה ותחסוך ממנו את הנטל הכרוך ברישוי עצמי בספק שירותי טיס.

לסעיף 35א המוצע, שכותרתו "שירותי טיס – חובת רישיון"

לסעיפים קטנים (א) ו־(ב) – מוצע לקבוע חובת רישיון לספק שירותי טיס שיינתן מאת מנהל רת"א, במקום ההסדר הקיים בסעיף 35 הנוכחי של אישור מיתקן עזר לטיסה. כמו כן, בדומה להסדר הקיים לגבי מיתקן עזר לטיסה שהוא מיתקן דיווח מזג אוויר, מוצע כי רישיון למתן שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה יינתן על ידי מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל. זאת שכן השירות המטאורולוגי הוא הגוף בעל המומחיות המקצועית הנדרשת לצורך רישוי ספק שירותי מטאורולוגיה לתעופה. מוצע כי תידרש הסכמת המנהל לרישיון זה (כפי המצב כיום באישור מיתקן דיווח מזג אוויר), כחלק מאחריותו הכוללת כמאסדר (רגולטור) של התעופה האזרחית בישראל.

לסעיף קטן (ג) – מוצע להסמיך את מנהל רת"א ואת מנהל השירות המטאורולוגי, לפי העניין, להכיר ברישיון למתן שירותי טיס שניתן על ידי מדינה חברה לפי התקנה האירופית לשירותי טיס, כרישיון שניתן לפי החוק. "מדינה חברה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק הטיס כ"מדינה זרה שהיא צד לאמנה". קיימות מדינות החברות באמנת שיקגו שאינן חברות באיחוד האירופי שהחילו על עצמן את התקנה האירופית לשירותי טיס ופועלות לפיה, לכן הסעיף יאפשר

רישיון למתן שירותי טיס

35ב. (א) המנהל, או מנהל השירות המטאורולוגי בהסכמת המנהל, לפי העניין, ייתן רישיון למתן שירותי טיס למבקש שמתקיימים בו התנאים שנקבעו בתקנה האירופית לשירותי טיס כאמור בסעיף 35ג, ובלבד ששוכנע כי המבקש מסוגל לתת שירותי טיס באופן המבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה.

(ב) ברישיון למתן שירותי טיס, ובכלל זה ברישיון שהוכר לפי סעיף 35א(ג), רשאי המנהל או מנהל השירות המטאורולוגי, לפי העניין, לקבוע, בין השאר, את אלה:

(1) סוג שירותי הטיס שבעל הרישיון רשאי לתת, וסוג מיתקני שירותי טיס שהוא רשאי להפעיל;

(2) תנאים ונהלים להתקנתם, הפעלתם ותחזוקתם של מיתקני עזר לשירותי טיס כאמור בפסקה (1) ובכלל זה תקופת ההפעלה;

(3) מידע שעל בעל הרישיון להעביר לכל בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א או בעל רישיון להפעלת שדה תעופה או מנחת שהוא מספק לו שירותי טיס, ואופן ומועד העברת מידע כאמור.

החלת התקנה האירופית לשירותי טיס

35ג. (א) על מתן שירותי טיס בישראל יחולו הוראות נספחים I, III למעט תת־חלק D, V, VIII ו־XIII לתקנה האירופית לשירותי טיס, לפי העניין, ובכלל זה חובות בעל הרישיון למתן שירותים כאמור בעניינים האלה:

דברי הסבר

הכרה ברישיון שנתנה כל מדינה כאמור (לאו דווקא מדינה אירופית). תהליך זה של הכרה ברישיון שניתן על ידי מדינה חברה בלא צורך בקיום תהליך רישוי מלא על ידי רת"א או השירות המטאורולוגי מהווה צעד של הפחתת נטל והסרת חסמים לפתיחת השוק לספקים נוספים, שהם ברמה מקצועית שוות ערך. יובהר כי מדובר בסמכות שבשיקול דעת, ולכן סביר כי יוכרו ספקים בעלי סוג והיקף פעילות דומה לזה המתוכנן בישראל (ולא כל ספק). כמו כן מובהר כי בהתאם לסעיף 35ב(ב) המוצע, מנהל רת"א ומנהל השירות המטאורולוגי יהיו מוסמכים לקבוע ברישיון שהוכר אותם תנאים כפי שהם מסומכים לקבוע ברישיון שניתן לפי סעיף קטן (א) או (ב).

לסעיף 35ב המוצע, שכותרתו "רישיון למתן שירותי טיס"

מוצע להסמיך את מנהל רת"א, ולעניין מתן שירותי מטאורולוגיה לתעופה – את מנהל השירות המטאורולוגי בהסכמת מנהל רת"א, לתת רישיון למתן שירותי טיס למי שעמד בתנאי התקנה האירופית ותנאים משלימים אם נקבעו על ידי שר התחבורה כמפורט בסעיף 35ג כנוסחו המוצע. מוצע כי תידרש הוכחה שהמבקש מסוגל לתת את השירותים באופן המבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה – הוכחה המסופקת בשלב ההדגמות (demonstration) בתהליך הרישוי.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע את התנאים שהמנהל או מנהל השירות המטאורולוגי, לפי העניין, יוסמכו לקבוע ברישיון למתן שירותי טיס. התנאי העיקרי (בפסקה (1)) הוא סוגי שירותי הטיס שבעל הרישיון רשאי לתת וכן סוגי מיתקני עזר לשירותי טיס שהוא רשאי להפעיל במסגרת מתן שירותי הטיס (בהתאם לבקשתו, להיערכות שהציג וליכולות שהוכיח). התנאי בפסקה (2) – תנאים ונהלים להתקנה, הפעלה ותחזוקה של מיתקני עזר לשירותי טיס, אמור להוות כלי משלים לדרישות התקנה האירופית לשירותי טיס שמוצע להחילן לפי סעיף 35ג. התנאי בפסקה (3) – לעניין מידע שעליו להעביר לבעל רישיון להפעלת יחידת נת"א ולבעל רישיון להפעלת שדה תעופה ואופן העברת המידע, מתחייב לצורך הסדר הממשקים ביניהם כמפורט לעיל.

לסעיף 35ג המוצע, שכותרתו "החלת התקנה האירופית לעניין שירותי טיס"

מוצע להחיל על מתן שירותי טיס ועל בעל רישיון כאמור את הנספחים הרלוונטיים של התקנה האירופית

(1) חובה לקיים מערכת ניהול ובכלל זה מערכת ניהול בטיחות;

(2) חובות ותנאים לעניין ניהול שינויים אצל בעל הרישיון או שינויים חיצוניים שיש בהם כדי להשפיע על השירות הניתן על ידו;

(3) חובה להחזיק ולעשות שימוש, במסגרת פעילותו על פי הרישיון, במערכות, מיתקנים, אמצעים, רכיבים וציוד מתאימים, העומדים בדרישות שנקבעו לעניין תיכונם, ייצורם, התקנתם ותחזוקתם;

דברי הסבר

לשירותי טיס. המודל המוצע להחלת התקנה האירופית לשירותי טיס מבוסס על סעיף 3א לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ו–2015 (להלן – חוק המזון), כפי שתוקן בשנת 2024 במסגרת הרפורמה "מה שטוב לאירופה טוב לישראל". עם זאת, להבדיל מחוק המזון, לא מוצע להחיל בהפניה את התקנה האירופית עצמה אלא רק את הנספחים שלה (הקובעים דרישות וכללים לגבי הליבה המקצועית של הפעילות).

לעניין נספחי התקנה האירופית לשירותי טיס שמוצע להחילם:

נספח I – קובע את הגדרות המונחים הרלוונטיות לכלל הנספחים;

נספח III – קובע דרישות כלליות החלות על כלל נותני שירותי הטיס, ובעיקרן: הליכי הרישוי, טיפול בשינויים במערכות תפעוליות או המשפיעים עליהן (כולל ביצוע תהליכי הערכת בטיחות והבטחת בטיחות), טיפול בשינויים אצל ספק השירות או במערכות הארגוניות שלו, תוכנית חירום, שקיפות בהספקת השירות, מערכת ניהול כולל מערכת ניהול בטיחות ושינויים בה, שימוש במיקור חוץ, דרישות כוח אדם בהנהלה, דרישות מיתקנים, תיעוד הפעילות, ספר עזר למבצעים, תוכנית עסקית, תוכנית שנתית ותוכנית ביצועים, דרישות ביטחון ובכלל זה ביטחון מידע, איתנות כלכלית, כיסוי חבות וביטוח, ודרישות דיווח; תת־חלק D לנספח III קובע דרישות ארגוניות לספק שירותי תעבורה אווירית ולכן אינו רלוונטי לענייננו ומוצע להחריגו במפורש;

נספח V – קובע דרישות ספציפיות לספק שירותים מטאורולוגיים, ובכלל זה מפרטי שירות;

נספח VIII – קובע דרישות ספציפיות לספק שירותי CNS, ומחיל עליהם את דרישות נספח 10 לאמנת שיקגו;

נספח XIII – קובע דרישות הדרכה ותנאי כשירות לכוח אדם מקצועי שבעל רישיון להספקת שירותי טיס מעסיק אותו בהפעלה, התקנה ותחזוקה של ציוד אלקטרוני, שהוא חלק מהמערכות המשמשות בשירותי הטיס. כוח אדם זה נקרא בתקנה האירופית ATSEP (air traffic safety electronics personnel).

מוצע כי הנספחים יוחלו במלואם (למעט החרגות ושינויים שייקבעו על ידי מנהל רת"א או השר מתוקף סמכויותיהם לפי סעיף 35ג המוצע כמוסבר להלן), אך מוצע לפרט את הנושאים העיקריים שאותם מסדירים הנספחים כאמור לעיל, וזאת לצורך קביעת מדרג של עיצומים כספיים על הפרת הוראות הנספחים (ראו דברי הסבר לתיקונים המוצעים לסעיפים 147 ו־148 לחוק הטיס, שבפסקאות (17) ו־(18) לתיקון העקיף לחוק הטיס בחוק זה).

נוסח הנושאים המנויים בפסקאות (5), (6), (10) ו־(11) מבוסס על סמכות השר לקביעת תקנות הנתונה בסעיף 46(א) לחוק הטיס.

לפסקה (1) – יובהר כי מערכת ניהול היא שיטה ארגונית שנועדה להבטיח מתן שירות בטוח, יעיל ורציף, בהתאם לביקושים הצפויים במרחב האווירי הנוגע בדבר, ושמירה על יכולת ומומחיות טכנית ותפעולית נאותות, וכוללת קביעת מבנה ארגוני מתאים, שרשרות אחריות ודיווח, מטרות לארגון וכיו"ב.

לפסקה (2) – ניהול שינויים הוא קריטי למתן שירותי טיס באופן בטוח ורציף; במסגרת זאת נכללים שינויים פנימיים, למשל בארגון של בעל הרישיון, או במערכות הטכנולוגיות שהוא עושה בהן שימוש, ושינויים חיצוניים כגון שינויים רגולטוריים.

לפסקה (3) – תקנות בעניין המערכות, המיתקנים, האמצעים, הרכיבים והציוד שבהם עושה בעל הרישיון שימוש, תיכונם, ייצורם, התקנתם ותחזוקתם אף הן בליבת החובות המקצועיות, והסמכה דומה קיימת לעניין בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א ובעל רישיון להפעלת שדה תעופה.

(4) חובה להחזיק ולנהל ספר עזר הכולל הוראות והנחיות בעניין מתן השירותים, ועמידה בחובות בעל הרישיון, וכן חובה לעדכן את ספר העזר האמור ולהפיצו לנוגעים בדבר ולפעול בהתאם לספר העזר המעודכן כאמור;

(5) חובה להחזיק ספרות מקצועית הנדרשת לצורך מתן השירות, לעדכנה ולהפיצה לנוגעים בדבר, ולפעול על פי הספרות המקצועית המעודכנת כאמור;

(6) חובה להעסיק כוח אדם בעל ניסיון וכשירות מתאימים, ופעולות שעל בעל רישיון לנקוט במטרה להכשיר ולהדריך את כוח האדם האמור ולשמור על כשירותו;

(7) חובות לטיפול בליקויים העלולים לסכן את בטיחות התעופה;

(8) חובות ותנאים לעניין העברת מידע לגופים הנוגעים בדבר;

(9) מפרטי השירות;

(10) חובת תיעוד הפעולות שבעל הרישיון מבצע במסגרת רישיונו, ואופן שמירת התיעוד;

(11) חובות דיווח למנהל ביחס לפעילותו של בעל הרישיון.

דברי הסבר

לפסקה (4) – אף הנושא של קיומו של ספר עזר המאגד את ההנחיות וההוראות למועסקים מטעם בעל הרישיון הוא שיטת עבודה נהוגה בתחום התעופה וקיימת הסמכה מקבילה לקביעת תקנות בנושא זה לכלל בעלי הרישיונות מכוח פרק ב׳ לחוק.

לפסקה (7) – נספח III לתקנת שירותי הטיס האירופית קובע את החובה של בעל רישיון למתן שירותי טיס לטפל באופן אפקטיבי בליקויים העלולים לסכן את בטיחות התעופה. אף נושא זה הוא קריטי להספקת השירותים באופן בטוח.

לפסקה (8) – במונח ״גופים הנוגעים בדבר״ הכוונה היא להעברת מידע לבעל רישיון להפעלת שדה תעופה ולבעל רישיון להפעלת יחידת נת״א רלוונטיים.

לפסקה (9) – מפרטי שירות נקבעים בנספחים הספציפיים של התקנה האירופית לשירותי טיס (V ו־VIII בעניינו).

(ב) השר רשאי לקבוע בתקנות כי שירות מהשירותים הקבועים בתקנה האירופית לשירותי טיס הנחוץ להבטחת בטיחותה, סדירותה ויעילותה של התעבורה האווירית ייחשב שירות טיס לעניין חוק זה (בסעיף קטן זה – שירות טיס נוסף), ואת הנספח מהתקנה האירופית לשירותי טיס, הנוגע בדבר, שיחול לעניין אותו שירות טיס; קבע השר כאמור, יחולו על מתן שירות הטיס הנוסף הוראות הנספח שקבע ובכלל זה חובות בעל הרישיון למתן השירות כאמור בעניינים המנויים בפסקאות (1) עד (11) של סעיף קטן (א).

(ג) הנספחים כאמור בסעיף קטן (א) ו־(ב) יחולו בשינויים שקבע המנהל בהודעה ברשומות כאמור בסעיף קטן (ד), ובשינוי זה: בכל מקום בנספחים האמורים, במקום "רשות מוסמכת" (competent authority) יקראו, לפני העניין –

(1) "מנהל השירות המטאורולוגי או עובד השירות המטאורולוגי שהוא הסמיך לעניין זה" – לעניין מבקש רישיון למתן שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה או בעל רישיון כאמור;

(2) "המנהל" – לעניין מבקש רישיון למתן שירותי טיס ולעניין בעל רישיון למתן שירותי טיס שאינם כאמור בפסקה (1).

דברי הסבר

לסעיף קטן (ב) – מוצע להסמיך את שר התחבורה לקבוע בחקיקת משנה תחום נוסף של שירותי טיס שלא הוגדר בחוק הטיס עצמו; כהשלמה לכך מוצע להסמיך את שר התחבורה להחיל על אותו שירות את הנספח הרלוונטי מהתקנה האירופית לשירותי טיס. כך למשל, שירותי מידע תעופתי לפי ההגדרה שלעיל בתקנה על יישום השמיים האירופיים האחידים מהווים שירותי טיס. נכון להיום רת"א היא האחראית למתן שירותי מידע תעופתי לפי פרק ד' לחוק הטיס, ובשלב זה אין כוונה לשנות זאת, אך בעתיד יהיה ניתן לקבוע שירותים אלה כשירותי טיס במסגרת תקנות, להחיל עליהם את התקינה האירופית המחייבת, ולהעניק לגורם פרטי רישיון להפעלתם. נוסף על כך, לפי התקנה האירופית לשירותי טיס, על שירותי תכנון תהליכי טיסה (FPD), שירותי מידע תעבורתי (ADS או DAT) ושירותי ניהול שטף התעבורה האווירית (ATFM) חלה אסדרה דומה לזו החלה על שירותי טיס, ויהיה ניתן בעתיד לקובעם כשירותי טיס גם בישראל. בדומה להסדר בסעיף קטן (א), לצורך יצירת מדרג בסכומי העיצום הכספי שמנהל רת"א יוסמך להטיל בשל הפרה של הוראות הנספח, מוצע לקבוע כי הנספח יוחל בשלמותו תוך פירוט הנושאים העיקריים בהפניה לפסקאות (1) עד (11) בסעיף קטן (א).

לסעיף קטן (ג) – הנספחים בתקנה האירופית מתייחסים לחובות להעברת מידע, הגשת בקשות, דיווח ופיקוח של רשות מוסמכת (competent authority). מוצע לקבוע כי בישראל הרשות המוסמכת תהיה מנהל השירות המטאורולוגי (או עובד השירות המטאורולוגי שהוא הסמיך לעניין זה) לעניין מבקש או בעל רישיון למתן שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה, ומנהל רת"א לגבי כל שירות טיס אחר. זאת בדומה להסדר בסעיף 3א(א5) לחוק המזון.

(ד) תוקן נספח של התקנה האירופית לשירותי טיס שהוחל בישראל לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), יפרסם המנהל באתר האינטרנט של הרשות הודעה על התיקון ואת הדרך להגשת הערות לגבי החלתו בישראל, לרבות המועד להגשת הערות אלה שיהיה 14 ימים לפחות ממועד פרסום ההודעה.

(ה) חלף המועד לקבלת הערות הציבור לפי סעיף קטן (ד), החלת התיקון בנספח, כולו או חלקו כאמור בסעיף קטן (ו), תיקבע בידי המנהל בהודעה שתפורסם ברשומות בתוך שישה חודשים לכל המאוחר מיום כניסת התיקון בנספח לתוקף, ובה יצוין מועד תחילת התיקון בישראל.

(ו) המנהל רשאי לקבוע, בהודעה ברשומות, כי הוראה בנספח של התקנה האירופית לשירותי טיס שהוחל בישראל לפי סעיף קטן (א) או (ב), לא תחול בישראל, אם מצא כי החלת אותה הוראה בישראל אינה מתאימה, או אינה נדרשת לשם שמירה על בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה או יעילותה; בטרם יקבע כאמור, יפרסם המנהל באתר האינטרנט של הרשות הודעה על הכוונה שלא להחיל את ההוראה האמורה או להחילה בשינויים, ואת הדרך להגשת הערות לגבי החלתה כאמור, לרבות המועד להגשת הערות אלה שיהיה 14 ימים לפחות ממועד פרסום ההודעה.

(ז) הודעות המנהל לפי סעיפים קטנים (ד) עד (ו), לעניין הוראות בנספח של התקנה האירופית לשירותי טיס החלות על שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה, טעונות את הסכמת מנהל השירות המטאורולוגי.

דברי הסבר

לסעיפים קטנים (ד) ו־(ה) – מוצע לקבוע הסדר שייתן מענה לאימוץ מתמשך של עדכונים בנספחי התקנה האירופית לשירותי טיס. מוצע כי הנושא יהיה באחריות מנהל רת"א אשר ינהל תהליך פומבי ושקוף של שמיעת הערות הציבור בטרם הכנסת השינוי לתוקף בישראל. זאת בדומה להסדר בסעיף 3א(ד1) לחוק המזון המסמיך את מנהל שירות המזון להחיל שינוי בנספח באמצעות הודעה ברשומות, ולאחר היוועצות בציבור בעלי העניין.

לסעיף קטן (ו) – מוצע להסמיך את מנהל רת"א לקבוע, בהודעה ברשומות, הוראות מהנספחים המוחלים על ספקי שירותי הטיס, שלא יחולו בישראל. מאחר שמדובר בתחום מקצועי מצומצם יחסית (ספקי שירותי טיס ספורים) של גורמים שנדרשים לרמת מקצועיות ומומחיות ספציפיות וגבוהות מאוד, ומדובר בדרישות שהן בליבה המקצועית של מתן השירות, ומאחר שהציבור הרחב אינו מושפע במישרין מתכולות התקנה האירופית שיוחלו, ומדובר בצמצום חובות בלבד, מוצע כי מנהל רת"א הוא שיוסמך לקבוע את ההחרגות כאמור, בלא צורך בקביעת תקנות על ידי שר התחבורה. דוגמה לעניין שיקול הדעת שלא להחיל הוראה מסוימת בישראל היא, למשל, אם המנהל סבר כי "אינה מתאימה" לנוכח נושא המוסדר באופן אחר בישראל (למשל נושא הביטחון), או "אינה נדרשת לשם שמירה על בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה או יעילותה" – למשל במקרה של תאגיד ציבורי כמו רשות שדות התעופה אשר אינו נדרש להוכחת יכולת פיננסית לשם קבלת הרישיון למתן שירותי טיס. גם להפעלת סמכות זאת מוצע לקבוע מנגנון של שמיעת הערות הציבור בטרם קבלת החלטה על אי־החלת הוראות מנספחי התקנה האירופית לשירותי טיס.

לסעיף קטן (ז) – בהתאם לחלוקת הסמכויות הכללית בין השירות המטאורולוגי לרת"א בכל הקשור לשירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה כמוסבר לעיל, מוצע כי תידרש הסכמת השירות המטאורולוגי לגבי הודעות המנהל שעניינן תחולת הוראות בנספחי התקנה האירופית (ובעדכונים שלהם), שנוגעות לספקי שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה. זאת שכן כאמור, השירות

(ח) לא יראו בעל רישיון למתן שירותי טיס כמי שהפר הוראות של נספח של התקנה האירופית לשירותי טיס שהוחל לעניין מתן שירותי טיס בישראל לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), רק משום שפעל לפי תיקון בנספח כאמור לפני תחילת התיקון בישראל ובלבד שפעולתו נעשתה לאחר מועד תחילת אותו תיקון באיחוד האירופי, והמנהל לא פרסם הודעה לציבור, לגבי אי־החלה או החלה בשינויים של אותו תיקון, כאמור בסעיף קטן (ו).

(ט) השר רשאי לקבוע חובות נוספות שיחולו על מבקש רישיון למתן שירותי טיס, ועל בעל רישיון כאמור, בכל העניינים הקבועים בנספח VIII לתקנה מס׳ (EU) 2018/1139 של הפרלמנט האירופי ושל המועצה מיום 4 ביולי 2018, בדבר כללים משותפים בתחום התעופה האזרחית והקמת סוכנות בטיחות תעופה של האיחוד האירופי, כפי עדכונה מזמן לזמן; כמו כן רשאי הוא לקבוע כי הוראה בנספח של התקנה האירופית לשירותי טיס שהוחל בישראל לפי סעיפים קטנים (א) או (ב), תחול בשינויים, כפי שיקבע.

שירותים הניתנים על ידי השירות המטאורולוגי

35ד. (א) השירות המטאורולוגי ייתן שירותים כמפורט להלן לגורמים הפועלים לפי חוק זה:

דברי הסבר

המטאורולוגי הוא הגורם בעל המומחיות המקצועית בנושא זה.

לסעיף קטן (ח) – מוצע לאפשר לספק שירותי טיס לפעול לפי שינוי בתקנה האירופית לשירותי טיס שכבר נכנס לתוקף באירופה אך טרם נכנס לתוקף בישראל, וזאת בתנאי שהמנהל לא פרסם לציבור הודעה לפי סעיף קטן (ו), ולפיה אין כוונה להחיל את השינוי בישראל. הסדר זה חשוב כדי להקל על שימוש בספק שירותי טיס שהוא בעל רישיון ממדינה שלישית, והמנהל או מנהל השירות המטאורולוגי, לפי העניין, הכירו ברישיונו לפי סעיף 35א(ג). הסדר זה מבטיח כי ספק שירותי הטיס הזר יוכל, ככלל, להסתמך על כך שהוא רשאי לספק בישראל שירותי טיס בהתאם לדרישות התקנה האירופית לשירותי טיס. זאת בדומה להסדר בסעיף 3א(ד1)(3) לחוק המזון.

לסעיף קטן (ט) – מוצע להסמיך את שר התחבורה לקבוע בתקנות דרישות נוספות שיחולו על מבקש או מחזיק רישיון למתן שירותי טיס. מדובר בסמכות משלימה שנועדה לתת מענה למקרים שבהם יתעורר צורך ברגולציה משלימה. מוצע כי הנושאים שבהם יוסמך שר התחבורה לקבוע תקנות הם אלה הקבועים בנספח VIII לתקנה האירופית הבסיסית בתחום התעופה, שכאמור מפרט את הדרישות המהותיות החלות על ספקי שירותי טיס.

נוסף על כך, מוצע לקבוע כי השר יוסמך בתקנות, לקבוע כי הוראה בנספח של התקנה האירופית לשירותי טיס שהוחל בישראל לפי סעיף קטן (א) או (ב), תחול בשינויים, כפי שיקבע. זאת ככל שיימצא צורך להתאים הוראה מהוראות הנספח למציאות הישראלית (ולא אי־החלה בלבד שתהיה בסמכות מנהל רת״א לפי סעיף קטן (ו) המוצע לעיל).

לסעיף 35ד המוצע, שכותרתו ״שירותים הניתנים על ידי השירות המטאורולוגי״

בסעיף 1 לחוק הטיס מוגדר ״השירות המטאורולוגי״ – השירות המטאורולוגי הישראלי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים;

מוצע לעגן פורמלית את תפקידו של השירות המטאורולוגי כספק שירותי מטאורולוגיה מסוימים לתעופה האזרחית, כפי שמתבצע זה שנים רבות:

לסעיף קטן (א) – מוצע לקבוע מהם אותם שירותים שהשירות המטאורולוגי נותן לתעופה האזרחית, והם: תחזיות מטאורולוגיות, אזהרות מטאורולוגיות ותדרוכים מטאורולוגיים.

(1) תחזיות מטאורולוגיות;

(2) אזהרות מטאורולוגיות;

(3) תדרוכים מטאורולוגיים.

(ב) השירות המטאורולוגי ייתן את השירותים כאמור בסעיף קטן (א) –

(1) בהתאם לנספח V לתקנה האירופית לשירותי טיס, ויחולו הוראות סעיף 3ג35(ג) עד (ט), בשינויים המחויבים;

(2) בהתאם להוראות נספח 3 לאמנה, למעט הוראות באותו נספח שלגביהן הודיע המנהל לארגון התעופה הבין־לאומי, לפי סעיפים 4(ב) ו־6(ד) לחוק רשות התעופה האזרחית, כי ישראל פועלת באופן שונה, ובשינוי זה: בכל מקום בנספח 3, במקום "הרשות המטאורולוגית (meteorological authority)" יקראו "השירות המטאורולוגי".

נזק למיתקן עזר לשירותי טיס

36. לא יגרום אדם נזק למיתקן עזר לשירותי טיס ולא ישבש אותות המשודרים ממיתקן כאמור.

סימון מכשול לטיסה

36א. (א) המנהל רשאי להורות לבעלים של מבנה או עצם נייח או למחזיק בו לסמן את אותו מבנה או עצם או להתקין בו תאורת אזהרה כפי שיורה, לשם אזהרה לכלי טיס מפני מכשול לטיסה, אם אותו מבנה או עצם נייח עלול להוות מכשול לטיסת כלי טיס באופן קבוע או באופן זמני, בשל אחד מאלה:

דברי הסבר

לסעיף קטן (ב) – מוצע לקבוע את חובתו של השירות המטאורולוגי לתת שירותים אלה בהתאם להוראות נספח V לתקנה האירופית לשירותי טיס – שכאמור ישראל מחויבות להרמוניזציה רגולטורית עימה לפי הסכם השמיים הפתוחים עם האיחוד האירופי. לעניין זה מוצע להחיל את הוראות סעיף 3ג35 "בשינויים המחויבים" ובפרט את סמכויות המנהל לשאיבה מתמשכת של עדכונים בנספח V ולקביעת אי־תחולה של סעיפים בנספח V לפי סעיפים קטנים (ד) עד (ו); את חובת ההתייעצות עם השירות המטאורולוגי לעניין זה לפי סעיף קטן (ז), ואת סמכות השירות המטאורולוגי לפעול לפי שינוי בנספח V עוד בטרם נכנס לתוקף בישראל ובלבד שנכנס לתוקף באירופה ויש כוונה להחילו בישראל.

כמו כן מוצע לקבוע כי השירות המטאורולוגי יבצע את תפקידו בהתאם להוראות נספח 3 לאמנת שיקגו – בנספח זה נקבעה התקינה הבין־לאומית המחייבת לעניין הספקת שירותי מטאורולוגיה לתעופה האזרחית הבין־לאומית (Meteorological Service for International Air Navigation). לעניין אפשרות לחריגה מהתקינה הבין־לאומית לפי נספח 3 לאמנה – סעיף 38 לאמנת שיקגו (Departures from international standards and procedures) מרשה למדינות החברות לסטות מהסטנדרטים התעופתיים הבין־לאומיים שנקבעו בנספחי האמנה בנסיבות מסוימות. סעיף 6(ד) לחוק רשות התעופה האזרחית קובע כי "במילוי תפקידיו לפי דיני הטיס, יפעל מנהל הרשות בהתאם להוראות האמנה, ככל שהן ישימות בישראל או לגבי כלי טיס ישראליים, ואולם רשאי הוא להודיע לארגון התעופה הבין־לאומי על הוראות בנספחי האמנה שישראל פועלת באופן שונה לגביהן". בהתאם, מוצע להחיל מנגנון זה של "הועדה על הבדל" על ידי מנהל רת"א גם לעניין נספח 3 לאמנה. כמו כן מוצע לקבוע כי השירות המטאורולוגי יהיה הרשות המטאורולוגית לפי נספח 3 לאמנה (זאת בהתאם לסטנדרט 2.1.4 לנספח 3 לאמנה).

לסעיף 36 המוצע, שכותרתו "נזק למיתקן עזר לשירותי טיס"

מוצע לקבוע מחדש את סעיף 36 הקיים, בשינוי טרמינולוגיה המתחייב משינוי המונח "מיתקן עזר לטיסה" ל"מיתקן עזר לשירותי טיס".

לסעיף 36א המוצע, שכותרתו "סימון מכשול לטיסה"

מבנים ועצמים גבוהים (כגון אנטנות ומיתקני עזר לבנייה דוגמת עגורנים) עלולים להוות מכשול לטיסה,

(1) הוא מתנשא מעל מישור אווירי המוגדר בהתאם לנספח 14 לאמנה, למסמך מס׳ 8168 של הארגון, או בתקנות לפי חוק זה, כמישור המיועד להגן על כלי טיס בטיסה;

(2) הוא ממוקם מחוץ למישור שהוגדר כאמור בפסקה (1), באופן המהווה סיכון לטיסת כלי הטיס המופעלים.

דברי הסבר

בפרט בסביבת שדות תעופה ונתיבי טיסה. לפיכך יש צורך לסמנם ולהאירם בתאורת אזהרה, כדי שכלי הטיס שטסים בקרבתם יהיו מודעים לקיומם.

נכון להיום נושא סימון והארת מכשולי טיסה מוסדר הן על ידי חוק הטיס והן על ידי חוק התכנון והבנייה:

הגדרת ״מיתקן עזר לטיסה״ – בחוק הטיס כוללת גם ״מיתקן לתאורת סימון ואזהרה לכלי טיס״ ולכן נכון להיום חל סימן ז׳ לפרק ב׳ לחוק הטיס, כלומר נדרש אישור המנהל לצורך התקנת מיתקן לתאורת סימון ואזהרה לכלי טיס. יצוין כי לפי תקנה 30 לתקנות הטיס (אגרות רישום, רישוי ותיעוד), התש״ע–2009, רת״א גובה אגרה על הוראה לסימון ואזהרת מכשולי טיסה.

כהשלמה לכך, בחוק התכנון והבנייה קיימות כמה הוראות שמבטיחות סימון מכשולי טיסה הנובעים מפעולות תכנון ובנייה (למשל סעיף 80 לחוק התכנון והבנייה הקובע כי ״המועצה הארצית תורה לועדות המחוזיות לקבוע בתכניות המיתאר הוראות הדרושות, לדעת שר הבטחון או שר התחבורה, למען בטיחות הטיסה״; סעיף 94 הקובע כי ״הודעה על הפקדת תכנית שיש בה כדי להשפיע על הטיסה האזרחית או הצבאית תימסר גם למי שהוסמך לכך על ידי שר התחבורה או שר הבטחון, הכל לפי הענין״). כמו כן בתוכניות מיתאר ארציות שונות קיימות הוראות קונקרטיות המחייבות העברת תוכניות מסוימות להערות רת״א.

בהתאם לכך, מוסדות התכנון מפנים לרת״א תוכניות סטטוטוריות שיש להן ממשק עם התעופה האזרחית, ורת״א בוחנת אם התוכנית כוללת מרכיב שעלול להוות מכשול לטיסה. הבחינה מתבצעת בהתאם למישורי הגבלות הבנייה של שדות תעופה או מנחתים ובהתאם לנתיבים שבמרחב האווירי שמעל שטח התוכנית או בסמוך אליה, והשימושים בו, לפי הנחיות ICAO בנספח 14 לאמנה, לעניין מישורי הגנה לשדות תעופה; במסמך PANS–OPS שמגדיר מישורי הגבלות ביחס לתהליכי טיסה מכשיריים, והוראות תקנות הטיס (מנחתים) לעניין מישורי גישה, נסיקה ומעבר וניקיונם ממכשולים. רת״א בוחנת את הצורך להורות על סימון או תאורה של מכשול לטיסה, את המפרט הטכני המדויק לסימון או תאורה, ואת הצורך להטמיע את ההוראה לסימון/תאורה משולבת בתהליכי התכנון הסטטוטורי.

כהשלמה לכך נקבע בסעיף 81 לחוק התכנון והבנייה (ייזום תוכניות לבטיחות הטיסה) כי ״מי שהוסמך על ידי שר הבטחון או שר התחבורה רשאי להציע לכל מוסד תכנון תכנית, שינוי תכנית, התלייתה או ביטולה, אם הדבר דרוש, לדעתו, למען בטיחות הטיסה; סמכות זו אינה גורעת מסמכות אחרת לפי חוק זה״.

בסעיף 174 לחוק התכנון והבנייה נקבע מנגנון לאכיפת הוראות תאורה, צביעה או סימון, במקרה של הפרתן.

לצד זאת, ההסדר בחוק הטיס דהיום לעניין סימון ותאורת מכשולים לטיסה, בגדרי ״מיתקן עזר לטיסה״ אינו מדויק מכמה בחינות: ראשית סימון בלבד אינו בגדר מיתקן. כמו כן אין המדובר בהפעלה של מיתקן אלא בפשטות סימון המכשול (בצבע או על ידי תאורה). נוסף על כך, ״המוטיבציה״ לפעילות אינה גורם המבקש להפעיל מיתקן סימון ואזהרה, אלא גורם המבקש להקים מכשול לטיסה ונדרש לסמנו בצבע או בתאורה כתנאי לכך.

מחיקת ההגדרה ״מיתקן עזר לטיסה״ תכלול גם מחיקת ההתייחסות ל״מיתקן לתאורת סימון ואזהרה לכלי טיס״ בחוק הטיס, ולכן נדרשת הסדרה מחדש של הנושא בחוק הטיס.

מוצע הסדר המבטא טוב יותר את התהליך כפי שהוא מבוצע כבר כיום. יובהר כי במונח ״מיתקן נייח״ הכוונה היא גם למיתקן שהוא נייח באופן זמני (למשל עגורן). כמו כן יובהר כי ההוראה עצמה מבוססת על הגדרת ״מכשול לטיסה״ בנספח 14 לאמנת שיקגו:

״All fixed (whether temporary or permanent) and mobile objects, or parts thereof, that: a) are located on an area intended for the surface movement of aircraft; or b) extend above a defined surface intended to protect aircraft in flight; or c) stand outside those defined surfaces and that have been assessed as being a hazard to air navigation״.

(לגבי פסקה (a) – מדובר במיתקנים בתוך שטח התמרון בשדה תעופה ולכן הדרישות לסימונם חלות על מפעיל שדה התעופה לפי תקנות הטיס החלות, ולא נדרש הסדר משלים בנושא זה).

(ב) בעלים של מבנה או עצם נייח או מחזיק במבנה או עצם כאמור, שקיבל הוראה כאמור בסעיף קטן (א), לא יבנה, יתקין או יציב את המבנה או את העצם באופן המהווה מכשול כאמור בפסקאות (1) או (2) לסעיף קטן (א), אלא אם כן מילא אחר ההוראה האמורה.

(ג) בסעיף זה, "מסמך מס' 8168 של הארגון" – מסמך נהלים לשירותי טיס – הפעלת כלי טיס (PROCEDURES FOR AIR NAVIGATION SERVICES – AIRCRAFT OPERATIONS) שהוציא ארגון התעופה הבין־לאומי, כפי שעודכן מזמן לזמן.";

(10) בסעיף 37, במקום פסקה (9) יבוא:

"(9) רישיון למתן שירותי טיס שניתן או הוכר לפי סעיף 35א.";

(11) בסעיף 44, אחרי "עד (6)" יבוא "ו־(9)";

(12) בסעיף 82, בסעיף קטן (א) –

(א) בפסקה (1), במקום "לשירותי נת"א" יבוא "לשירותי תעבורה אווירית ושירותי טיס" ובסופה יבוא "ובכלל זה לעניין הפרדות מופחתות, או ביצועי תקשורת, ניווט או עקיבה נדרשים";

דברי הסבר

אין מוצע להוסיף אמצעי אכיפה ייעודי לנושא זה אלא להתבסס על סעיף 174 לחוק התכנון והבנייה לצורך אכיפת הוראות אלה.

לפסקאות (10) ו־(11) המוצעות

סימן ח' לפרק ב' לחוק הטיס עניינו "ביטול, התליה והגבלה של רישיונות ואישורים", והוא מסדיר את סמכות מנהל רת"א לסרב לחדש, להגביל, להתלות או לבטל רישיון שניתן לפי החוק. בסעיף 37 לחוק הטיס הוגדרו הרישיונות שהסימן חל לגביהם, ובפסקה (9) של אותו סעיף הוגדר "אישור להפעלת מיתקן עזר לטיסה לפי סעיף 35" כרישיון שהסימן חל לגביו.

סימן י' לפרק ב' שעניינו "הוראות כלליות לעניין רישיונות" כולל שלושה סעיפים: סעיף 45 קובע תנאים כלליים למתן רישיון, ובסעיפים 46 ו־47 הוסמך השר לקבוע תקנות לעניין חובות שיחולו על מחזיק רישיון וכן לעניין תהליכי הרישוי והרישיון עצמו. לעניין מבקש רישיון למתן שירותי טיס או בעל רישיון כאמור – מדובר בסמכויות משלימות לאלה המוצעות בסעיף 35ג(ט).

בסעיף 44 הוגדרו הרישיונות שהסימן חל לגביהם כאשר "אישור למיתקן עזר לטיסה לפי סעיף 35" אינו אחד מהם. זאת בשל התפיסה הרגולטורית של אישור מיתקן ולא רישוי לספק שירות.

בהתאם לעדכון התפיסה הרגולטורית בעניין אסדרת שירותי טיס מוצע להחיל את סימנים ח' ו־י' לפרק ב' על רישיון למתן שירותי טיס, ובהתאם מוצע לכלול רישיון זה בהגדרה "רישיון" שבסעיף 37 (במקום מיתקן עזר לטיסה) ובסעיף 44.

וזו לשונה של פסקה (9) של סעיף 37, שאותה מוצע להחליף:

"(9) אישור להפעלת מיתקן עזר לטיסה שניתן לפי סעיף 35."

לפסקה (12) המוצעת

סעיף 82(א) לחוק הטיס קובע כי מנהל רת"א אחראי לתכנון ולפיתוח של מרחב הפיקוח התעופתי של ישראל שהוקצה לשימוש התעופה האזרחית לפי סעיף 80 לחוק הטיס (שנקרא "המרחב האווירי האזרחי"), ולמתן הוראות לעניין השימושים במרחב האמור, והכול במטרה להבטיח את בטיחות התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, ובמטרה להגן על שלום הציבור והסביבה.

אם כן, הוראות התעבורה האווירית הן כללים ספציפיים לניהול מרחבי אוויר ותעבורת טיסות בהם, שמוציא מנהל רת"א. לפי סעיף 83 לחוק הטיס, הוראות התעבורה האווירית מפורסמות במסגרת שירותי המידע התעופתי של ישראל, על פי פורמטים מחייבים של ICAO. בסעיף 82(א) פורטה רשימה (לא סגורה) של סוגי הוראות התעבורה האווירית העיקריות. בפסקה (1) נקבע סוג זה של הוראות תעבורה אווירית: "הגדרת אזורי המרחב האווירי האזרחי, בהתאם לשירותי הנת"א הניתנים בהם, וסוגי הטיסות שניתן לקיים בהם". כהשלמה לשינוי התפיסה

(ב) בפסקה (6), במקום "במיתקני עזר לטיסה" יבוא "במיתקני עזר לשירותי טיס";

(13) בסעיף 142(ב), בפסקה (2), במקום "ממיתקן עזר לטיסה" יבוא "ממיתקן עזר לשירותי טיס";

(14) בסעיף 144, בהגדרה "הסכום הבסיסי", אחרי פסקה (7) יבוא:

"(7א) לגבי בעל רישיון למתן שירותי טיס – 60,500 שקלים חדשים;";

(15) בסעיף 145א, אחרי פסקה (6) יבוא:

"(6א) נתן שירותי טיס בלא רישיון לכך, בניגוד להוראות סעיף 35א;";

(16) בסעיף 146 –

(א) בפסקה (10), במקום "עד (3)" יבוא "עד (5)";

דברי הסבר

הרגולטורית בנושא אסדרת שירותי טיס, מוצע לקבוע את סמכותו של מנהל רת"א להורות כי מרחב מסוים ייועד לכלי טיס הערוכים לטוס בהפרדות מופחתות, או בעלי יכולות ביצועי תקשורת, ניווט או עקיבה מסוימים (מפרטים הנדרשים למימוש אותם יעדים שלשמם ניתנות הוראות תעבורה אווירית) ולפרסם את שירותי הטיס הניתנים בו בהתאם לכך. כמו כן מוצעים תיקונים שעניינם החלפת המונחים "שירותי נת"א" ו"מיתקני עזר לטיסה" במונחים "שירותי תעבורה אווירית", "שירותי טיס" ו"מיתקן עזר לשירותי טיס", בהתאמה ובהמשך לתיקון המקיף בעניין זה כמפורט בדברי ההסבר לפסקה (23) המוצעת.

לפסקה (13) המוצעת

מוצע תיקון נוסח פסקה זו כחלק מהחלפת המונח "מיתקן עזר לטיסה" במונח "מיתקן עזר לשירותי טיס" כמפורט בדברי ההסבר לפסקה (23) המוצעת.

לפסקאות (14) עד (17) המוצעות

בפרק י' לחוק הטיס מוסדרת סמכותו של מנהל רת"א להטיל עיצום כספי בשל הפרת חוק הטיס. גובה העיצום הכספי שהמנהל מוסמך להטיל על מפר, מהווה שילוב של הסכום הבסיסי שהוחל על מפר מסוים בהגדרת "הסכום הבסיסי" בסעיף 144, וסכום העיצום שנקבע להפרה המסוימת בסעיפים 145א עד 149 לחוק הטיס, בשיעור שנקבע מהסכום הבסיסי. מוצעים כמה תיקונים להוראות הפרק, כמפורט להלן.

לפסקה (14) המוצעת

מוצע לתקן את סעיף 144 לחוק הטיס ולקבוע בו "סכום בסיסי" לגבי בעל רישיון למתן שירותי טיס, כך שיהיה ניתן להטיל על בעל רישיון כאמור עיצום כספי בשל הפרת הוראות לפי חוק הטיס. מוצע כי סכום זה יעמוד על סך של 60,500 שקלים חדשים, מחצית מהסכום הבסיסי המשויך לבעל רישיון להפעלת שדה תעופה ועל בעל רישיון להפעלת יחידת נת"א, באופן שלדעת רת"א משקף את ההבדל בהיקף הפעילות הכלכלית של גורמים אלה.

יצוין כי אם גורם מסוים מחזיק כמה רישיונות תעופתיים שונים (לדוגמה רישיון להפעלת שדה תעופה, רישיון להפעלת יחידת נת"א ורישיון להספקת שירותי טיס), שיש להם "סכומים בסיסיים" שונים, הרי שלפי סעיף 145(א) לחוק הטיס יחול הכלל הזה: "הסכום הבסיסי שיחול על מפר, כמפורט באחת הפסקאות (1) עד (10) שבהגדרה "הסכום הבסיסי", יהיה בהתאם לסוג הפעילות, הרישיון או האישור, לפי העניין, שבמסגרתו בוצעה ההפרה, אף אם ניתן לסווגו ליותר מפסקה אחת בהגדרה האמורה".

לפסקה (15) המוצעת

סעיף 145א לחוק הטיס מסמיך את המנהל להטיל עיצום כספי בשיעור כפל הסכום הבסיסי על מי שביצע הפעלה תעופתית טעונה רישיון בלא רישיון כאמור. מדובר בהפרה של דרישה יסודית מאוד, כאשר תהליכי הרישוי נועדו לוודא כי ספק השירות אכן עומד בכלל הדרישות המקצועיות החלות על הספקת השירות כדי להבטיח את בטיחות הטיסה, ובמקרה של שירותי טיס גם את סדירות התעבורה האווירית ויעילותה. בהתאם מוצע להוסיף לסעיף זה את מי שסיפק שירותי טיס בישראל בלא רישיון.

לפסקה (16) המוצעת

סעיף 146 לחוק הטיס מסמיך את המנהל להטיל עיצום כספי בשיעור הסכום הבסיסי, על הפרות שפורטו בו. בסעיף זה נקבעו הפרות של נורמות יסודיות בחוק הטיס ובהן הפרה של תנאי שנקבע ברישיון של מחזיק רישיון לפי החוק שהוא תנאי בסיסי ברישיון, ובעל חשיבות מיוחדת לשמירה על האינטרס הציבורי המוגן בחוק הטיס ובראשו כאמור בטיחות הטיסה. מוצע לתקן את פסקאות (10) ו־(11) של סעיף 146 באופן הזה:

תיקון פסקה (10) – בהתאם להוראות פסקה זו, מנהל רת"א מוסמך להטיל עיצום כספי על "בעל רישיון להפעלת שדה תעופה או מנחת שהפר תנאי מתנאי רישיונו המפורטים

(ב) במקום פסקה (11) יבוא:

"(11) בעל רישיון למתן שירותי טיס שהפר תנאי מתנאי רישיונו המפורטים בסעיף 35ב(ב)(1) עד (3), בניגוד להוראות סעיף 35א;";

(17) בסעיף 147, במקום פסקה (12) יבוא:

"(12) בעל רישיון למתן שירותי טיס, שהפר חובה החלה עליו לפי סעיף 35ג(א) או (ב), בעניינים המנויים בפסקאות (1) עד (9) של סעיף 35ג(א);";

(18) בסעיף 148, בפסקה (3), אחרי "לפי סעיפים" יבוא "35ג(א) או (ב) בעניינים המנויים בפסקאות (10) או (11) של סעיף 35ג(א), או לפי סעיפים";

(19) בסעיף 165(א), בפסקה (2), במקום "35" יבוא "35ג";

דברי הסבר

בסעיף 32(ב)(1) עד (3), בניגוד להוראות סעיף 31". כהשלמה לתיקון המוצע לסעיף 32(ב) לחוק הטיס, והוספת תנאים נוספים שהמנהל מוסמך לקבוע ברישיון להפעלת שדה תעופה (שירותי טיס ומיתקני טיס שבעל הרישיון נדרש לקיים ונהלים להעברת מידע לבעל רישיון להפעלת יחידת נת"א), מוצע לקבוע כי גם הפרת תנאים אלה תהווה עילה להטלת עיצום כספי לפי סעיף זה;

החלפת פסקה (11) – בהתאם לפסקה (11) כנוסחה כיום מנהל רת"א מוסמך להטיל עיצום כספי כאמור על "מי שהפעיל מיתקן עזר לטיסה שלא אושר בידי המנהל או בידי מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל, לפי העניין, בניגוד להוראות סעיף 35". כחלק משינוי תפיסת האסדרה לגבי שירותי טיס, הפעלת מיתקן לא מאושר היא הפרה ספציפית של נורמה שתחול על בעל רישיון להספקת שירותי טיס לפי התנאים ברישיונו. בדומה להפרות אחרות של תנאי הרישיון, מוצע לקבוע כי הפרה של תנאי שנקבע ברישיון של ספק שירותי טיס תהווה עילה להטלת עיצום כספי בגובה הסכום הבסיסי.

לפסקה (17) המוצעת

סעיף 147 מסמיך את מנהל רת"א להטיל עיצום כספי בשיעור של 50% מהסכום הבסיסי בשל הפרות שנקבעו בו. בסעיף זה נקבעו הפרות של תקנות מכוח החוק, בנושאים שנקבעה לגביהם הסמכה ספציפית לשר התחבורה לקבוע תקנות. אחת ההפרות נקבעה בפסקה (12) לאותו סעיף, וזו לשונה: "בעל אישור להפעלת מיתקן עזר לטיסה לפי סעיף 35, שהתקין, תיחזק או הפעיל מיתקן עזר לטיסה שלא בהתאם לתנאי האישור שנתן המנהל, או מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל, לפי העניין, בניגוד להוראות סעיף 35(א) או (ב)".

כחלק משינוי תפיסת האסדרה לגבי שירותי טיס והחלה ישירה של נספחים I, III, V, VIII ו־XIII לתקנה האירופית לשירותי טיס, מוצע לקבוע כי הפרה של הוראות נספחי האמנה שהוחלו לפי סעיף 35ג(א) או (ב), בעניינים שנמנו בפסקאות (1) עד (9) לסעיף 35ג(א), תהווה עילה להטלת עיצום כספי בגובה 50 אחוזים מהסכום הבסיסי.

לפסקה (18) המוצעת

סעיף 148 לחוק הטיס מסמיך את מנהל רת"א להטיל עיצום כספי בשיעור 25% מהסכום הבסיסי על הפרות שנקבעו בו. בין השאר, בפסקה (3), נקבעו בסעיף זה הפרות של תקנות שקבע השר לפי סעיף 46(א)(3) ו־(4), בעניין "חובת תיעוד הפעולות שבעל הרישיון מבצע במסגרת רישיונו, ואופן שמירת התיעוד" ו"חובות דיווח למנהל ביחס לפעילותו של בעל הרישיון". בהתאם, מוצע לקבוע בפסקה (3) כי הפרות של הוראות הנספחים הרלוונטיים של התקנה האירופית לשירותי טיס בעניינים כאמור שהוחלו לפי סעיף 35ג(א) או (ב) (ראו סעיף 35ג(א)(10) ו־(11)) תהווה אף היא עילה להטלת עיצום כספי בשיעור 25% מהסכום הבסיסי.

לפסקה (19) המוצעת

סעיף 165 לחוק הטיס מסמיך את מנהל רת"א לתת פטור מדרישות החוק ותקנות לפיו בנסיבות מסוימות, ובכלל זה מהדרישה לאישור מיתקן עזר לטיסה לפי סעיף 35 לחוק כנוסחו הנוכחי. בעקבות החלפת סימן ז' לפרק ב' לחוק בעניין חובת רישיון למתן שירותי טיס, מוצע להתאים את הוראות סעיף 165 ולהסמיך את המנהל לפטור מדרישות תקנות החלות על ספק שירותי טיס לפי סעיף 35ג המוצע.

(20) בסעיף 168(א), בפסקה (4), במקום "או מנהל הרשות לחקירה בטיחותית" יבוא "מנהל הרשות לחקירה בטיחותית או השירות המטאורולוגי";

(21) בכל מקום –

(1) במקום "מיתקן עזר לטיסה" יבוא "מיתקן עזר לשירותי טיס";

(2) במקום "במיתקן עזר לטיסה" יבוא "במיתקן עזר לשירותי טיס";

(3) במקום "למיתקן עזר לטיסה" יבוא "למיתקן עזר לשירותי טיס";

(4) במקום "מיתקני עזר לטיסה" יבוא "מיתקני עזר לשירותי טיס";

(5) במקום "שירותי נת"א" יבוא "שירותי תעבורה אווירית".

תיקון חוק רשות שדות התעופה

27. בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977[172] –

(1) בסעיף 5(א), אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) לתת שירותי תעבורה אווירית במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל, ובכלל זה לתת שירותי תעבורה אווירית במרחבי אוויר שלפי הוראות חוק הטיס, התשע"א–2011[173], משויכים לשדה תעופה בזיכיון כהגדרתו בחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[174]; בפסקה זו, "מרחב הפיקוח התעופתי של ישראל" ו"שירותי תעבורה אווירית" – כהגדרתם בחוק הטיס האמור.";

דברי הסבר

לפסקה (20) המוצעת

מוצע לתקן את סעיף 168 לחוק הטיס – סעיף ביצוע ותקנות, ולהסמיך את שר התחבורה לקבוע אגרות על שירותים הניתנים על ידי השירות המטאורולוגי. זאת, באופן משלים להסמכת השירות המטאורולוגי לתת שירותים מטאורולוגיים מסוימים לתעופה (תחזיות, אזהרות ותדרוכים), ולהיותו המאסדר של ספק שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדות תעופה. בהתאם, שר התחבורה יוכל לקבוע אגרות הן על שירותים שהשירות המטאורולוגי נותן ישירות והן בעבור רישוי ספק שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדות תעופה, ולרבות אגרות שנתיות שיחולו על ספק שירות כאמור.

לפסקה (21) המוצעת

כהשלמה לתיקונים המוצעים בחוק הטיס מוצע לבצע החלפה גורפת של שני מונחים: את המונח "שירותי נת"א" מוצע להחליף במונח "שירותי תעבורה אווירית", ואת המונח "מיתקן עזר לטיסה" מוצע להחליף במונח "מיתקן עזר לשירותי טיס".

סעיף 27 לחוק המוצע

לפסקה (1) המוצעת

נכון להיום רשות שדות התעופה מספקת את שירותי התעבורה האווירית במרחב האווירי האזרחי של ישראל מכוח רישיון שניתן לה על ידי רת"א לפי חוק הטיס, אך בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977 (להלן – חוק רשות שדות התעופה), עצמו לא נקבעה חובתה לספק שירותים אלה. לפיכך מוצע, בפסקה (1) המוצעת, לתקן את סעיף 5 לחוק רשות שדות התעופה, הקובע את תפקידי הרשות, ולקבוע בסעיף קטן (א) לאותו סעיף את תפקידה של הרשות במתן שירותי תעבורה אווירית במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל ובכלל זה במרחב הפיקוח לשטח שבתחום שדה התעופה שבזיכיון.

[172] ס"ח התשל"ז, עמ' 182; התשפ"א, עמ' 54.

[173] ס"ח התשע"א, עמ' 830.

[174] (יוסף כשיפורסם)

(2) אחרי סעיף 29 יבוא:

"תשלום בעד שירותי תעבורה אווירית לעניין שדה תעופה בזיכיון

29א. (א) על אף האמור בסעיף 29 –

(1) הרשות תהיה רשאית לקבל תשלום בעד שירותי תעבורה אווירית שהיא נדרשת לתת לפי סעיף 5(א)(5) על פי הסכם ובכפוף לכל דין;

(2) שר האוצר ושר התחבורה רשאים לקבוע הוראות בעניין סכומים שישולמו לרשות בעד שירותי תעבורה אווירית שהיא נותנת לפי סעיף 5(א)(5).

(ב) תשלומים כאמור בסעיף קטן (א) ישולמו בשל פעילות כלי טיס בשדה תעופה בזיכיון כהגדרתו בחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[175], ויכול שישולמו על ידי בעל הזיכיון."

תיקון לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור)

28. בפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943[176], בסעיף 22א, ברישה, אחרי "דרך" יבוא "או שדה תעופה".

תיקון חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים

29. בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998[177] –

(1) בתוספת הראשונה, בפרט 6, בסופו יבוא:

דברי הסבר

לפסקה (2) המוצעת

סעיף 29 לחוק רשות שדות התעופה מסמיך את שר התחבורה לקבוע בתקנות תעריפי אגרות שישולמו לרשות שדות התעופה, לפי הצעתה או לאחר היוועצות בה. מוצע להוסיף לחוק האמור את סעיף 29א ובו לעגן את אפשרותה של רשות שדות התעופה לקבל תשלום בעד שירותי התעבורה האווירית שהיא נדרשת לתת בעבור פעילות כלי טיס בשדה התעופה בזיכיון על פי הסכם וזאת בכפוף לכל דין, וכן להסמיך את שר האוצר ושר התחבורה לקבוע תקנות בעניין סכומים שישולמו לרשות שדות התעופה בעד שירותיה כאמור.

לבסוף, מוצע במסגרת התיקון בסעיף זה לאפשר הסדרת תשלום לרשות שדות התעופה מול בעל הזיכיון. זאת מאחר שכיום, בהתאם לתקנות רשות שדות התעופה (אגרות), התשנ"א–1991, הגורם הנושא בתשלומי האגרות בעבור שירותי התעבורה האווירית שמספקת רשות שדות התעופה הוא בעל כלי הטיס.

סעיף 28 לחוק המוצע

פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, מסמיכה את שר האוצר לבצע רכישה של קרקע או טובת הנאה בה לצורכי הציבור, ותשלום פיצויים בעדה. סעיף 22א לפקודה האמורה מקנה לשר התחבורה את הסמכויות הנתונות לשר האוצר לפי הפקודה (למעט סמכויות התקנת תקנות), בכל הנוגע לרכישת קרקע לצורך ציבורי שהוא דרך, או צורך הנובע ממנו או הכרוך בו. מוצע להרחיב את הוראות הסעיף באופן שיאפשר לשר התחבורה לבצע רכישת קרקע גם לצורך ציבורי שהוא שדה תעופה.

סעיף 29 לחוק המוצע

לפסקאות (1) ו־(2) המוצעות

מוצע לתקן את התוספות הראשונה והשנייה לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח–1998 (להלן – החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים), ולהוסיף לרשימת הגופים המנויים בהן את חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן –

[175] (יוסף כשיפורסם)

[176] ע"ר 1943, תוס' 1, עמ' 32; ס"ח התשפ"ד, עמ' 151.

[177] ס"ח התשנ"ח, עמ' 348; התשפ"ג, עמ' 198.

"(י) חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ – לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בין־לאומיים משלימים;

(יא) בעל זיכיון כמשמעותו בחוק שדה תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[178] – לעניין הפעולות שהוא מבצע לפי החוק האמור.";

(2) בתוספת השנייה, בפרט 15, בסופו יבוא:

"(יא) חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ – לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בין־לאומיים משלימים.

(יב) בעל זיכיון כמשמעותו בחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[179] – לעניין הפעולות שהוא מבצע לפי החוק האמור.";

(3) בתוספת החמישית, בסופה יבוא:

"(35) חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ – לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בין־לאומיים משלימים;

(36) בעל זיכיון כמשמעותו בחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[180], שנכרת עימו חוזה זיכיון להפעלת שדה תעופה בין־לאומי משלים – לעניין הפעולות שהוא מבצע לפי החוק האמור."

תיקון חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור

30. בחוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה–2005[181] –

דברי הסבר

חברת נתיבי ישראל), לעניין פעילות בניהול וקידום הליכי התכנון והקמה של שדה התעופה בזיכיון (ולא לכלל פעילותה של החברה), וכן את בעל הזיכיון להפעלת שדה תעופה לפי חוק שדות תעופה בזיכיון. זאת, כדי להבטיח כי יחולו על הגופים האמורים הוראות החוק האמור הנדרשות לשם ביצוע תפקידיהם. הכללת חברת נתיבי ישראל בתוספות נועדה לאפשר את קידום תהליכי התכנון וביצוע הפעולות לשם ניהול הקמת שדות תעופה בין־לאומיים משלימים; הכללת בעל הזיכיון להפעלת שדה תעופה בתוספות תאפשר, בין השאר, העסקת מאבטחים ונקיטת אמצעי ביטחון בשדה התעופה בהתאם להנחיות שיינתנו מתוקף החוק.

לפסקה (3) המוצעת

בהמשך להחלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי שמספרה ב/84 מיום 11 בדצמבר 2002, שעניינה אחריות על הגנה על מערכות ממוחשבות במדינת ישראל, ובהמשך להחלטות ועדת ההיגוי העליונה להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות הפועלת מכוחה מיום 18 בדצמבר 2024, מוצע לתקן את התוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים ולהוסיף לרשימת הגופים המנויים בה את חברת נתיבי ישראל – לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בין־לאומיים משלימים, את בעל הזיכיון שנכרת עימו חוזה זיכיון להפעלת שדה תעופה בין־לאומי משלים שייקבע בהתאם לחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026 – לעניין הפעולות שהוא מבצע לפי אותו חוק.

סעיף 30 לחוק המוצע

מוצע לתקן את חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, התשס"ה–2005 (להלן – חוק שמירת ביטחון הציבור), ולהתאימו לשם הסדרת פעילותם של שדות תעופה בזיכיון. חוק שמירת ביטחון הציבור קובע הסדרים שונים לעניין הפעלת סמכויות לשם שמירה על הציבור

[178] (יוסף כשיפורסם)

[179] (יוסף כשיפורסם)

[180] (יוסף כשיפורסם)

[181] ס"ח התשס"ה, עמ' 758; התשפ"ד, עמ' 1082.

(1) בסעיף 2, אחרי ההגדרות "רכב" ו"רכב ציבורי" יבוא:

""שדה תעופה" – שדה תעופה כהגדרתו בחוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977[182], שפורט בתוספת לחוק האמור או בתוספת לחוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026[183];";

(2) בסעיף 3(א)(1), אחרי "נמל" יבוא "לשדה תעופה";

(3) בתוספת, בסופה יבוא:

"14. שדה תעופה."

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים

31. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000[184], בתוספת הראשונה, בפרט 14, בסופו יבוא:

"(ח) החלטה של רשות לפי חוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026."

דברי הסבר

מפני פעילות חבלנית עוינת ואלימות במקומות המנויים בחוק ובתוספת לו, ואולם אינו כולל התייחסות מפורשת לשדות תעופה. מאחר ששדות תעופה משמשים תשתית ציבורית חיונית והם בעלי השלכה ישירה על ביטחון הציבור ועל הביטחון התעופתי, קיימת חשיבות לכוללם בתוך הסדריו של חוק שמירת ביטחון הציבור.

לפסקה (1) המוצעת

מוצע להוסיף לחוק שמירת ביטחון הציבור את ההגדרה "שדה תעופה" בהתאם להגדרתו בחוק הטיס, המנוי בתוספת לחוק רשות שדות התעופה או בתוספת לחוק שדות תעופה בזיכיון.

לפסקה (2) המוצעת

סעיף 3 לחוק שמירת ביטחון הציבור קובע סמכות חיפוש בלא צו. בסעיף קטן (א)(1) נקבע כי לשם שמירה על ביטחון הציבור רשאי שוטר, חייל מוסמך או מאבטח, לערוך חיפוש בלא צו של שופט על גופו של אדם, בכלי תחבורה, במטען, בטובין אחרים – בעת כניסה לנמל, לבניין או למקום מגודר. מוצע להוסיף להוראה זו התייחסות גם לשדה תעופה ובכך להחילה לגביו.

לפסקה (3) המוצעת

עניינו של סעיף 6א לחוק שמירת ביטחון הציבור בסמכויות למניעת מעשה אלימות. בהתאם להוראת הסעיף, מוקנות למאבטח סמכויות שונות בעת שאדם ביצע מעשה אלימות במקום המנוי בתוספת. בין סמכויות אלה: דרישת הזדהות מאותו אדם, מניעת כניסתו למקום או הוצאתו ממנו, או עיכובו עד לבואו של שוטר. מוצע לתקן את התוספת ולהוסיף לרשימת המקומות המנויים בה גם שדה תעופה כהגדרתו המוצעת, כך שסמכויות אלה יחולו גם בשדות תעופה המופעלים על ידי גורם פרטי על פי חוזה זיכיון, וזאת לשם שמירה על הציבור מפני פעילות חבלנית עוינת ואלימות בשדות התעופה כאמור.

סעיף 31 לחוק המוצע

מוצע לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000, כך שיהיה ניתן להגיש עתירה נגד החלטה של רשות לפי חוק שדות תעופה בזיכיון, התשפ"ו–2026, לבית המשפט לעניינים מינהליים. בכלל זה, החלטת ועדת העיכבון שמונתה לפי סעיף 12(ב) לחוק שדות תעופה בזיכיון.

---

[182] ס"ח התשל"ז, עמ' 182.

[183] (יוסף כשיפורסם)

[184] ס"ח התש"ס, עמ' 190; התשפ"ה, עמ' 778.

הוראת מעבר

32. (א) על אף האמור בסימן ז׳ לפרק ב׳ לחוק הטיס כנוסחו בחוק זה, בתקופה שעד תום שלוש שנים מיום התחילה או עד מועד קבלת רישיון לפי הסימן האמור, לפי המוקדם (בסעיף זה – תקופת המעבר), רשאית רשות שדות התעופה לתת שירותי טיס של תקשורת, ניווט ועקיבה (CNS), ובכלל זה שירות איגום (אוגמנטציה) של אותות לווייניים ממערכת הלוויינים העולמית (GNSS) לצורכי תעופה, גם בלא רישיון לפי הסימן כאמור, ורשאי בעל אישור למיתקן דיווח מזג אוויר לתת שירותי טיס של תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה, גם בלא רישיון לפי הסימן כאמור, ויראו אותם לעניין חוק זה, במהלך תקופת המעבר, כבעל רישיון למתן שירותי הטיס כאמור, לפי העניין, ויחולו הוראות אלה:

(1) יראו את התנאים שנקבעו באישור שניתן ערב יום התחילה לכל מיתקן עזר לטיסה ובכלל זה למיתקן דיווח מזג אוויר, לעניין הפעלתו ותחזוקתו של אותו מיתקן, כתנאים שנקבעו ברישיון כאמור;

דברי הסבר

סעיף 32 לחוק המוצע

כהשלמה לשינוי המשטר החל על מתן שירותי טיס – מעבר מדרישת אישור פרטני לכל מיתקן עזר לטיסה למשטר של רישוי ארגון שיורשה לתת שירותי טיס, מוצע, בסעיף קטן (א), לקבוע הוראת מעבר שתחול על ספקי שירותי טיס קיימים. תקופת המעבר המוצעת היא 3 שנים מיום התחילה, או עד לקבלת רישיון למתן שירותי טיס, לפי המוקדם (כלומר ברגע שגורם קיבל רישיון למתן שירותי טיס – חל עליו המשטר החדש). במהלך תקופה זו מוצע לקבוע כי יראו את רשות שדות התעופה כבעלת רישיון למתן שירותי CNS ואת הגורמים בעלי אישור למיתקן דיווח מזג אוויר לפי סעיף 3א לחוק הטיס כבעלי רישיון למתן שירותי תצפיות מטאורולוגיות בשדה תעופה.

לפסקה (1) המוצעת

על פי חוק הטיס כנוסחו ערב תיקון החוק המוצע, התנאים להפעלתו ולתחזוקתו של כל מיתקן עזר לטיסה נקבעו באישור שניתן לאותו מיתקן. לשם שמירת אפשרות הפעלת סמכויות אכיפה מינהליות בשל הפרת התנאים כאמור בתקופת המעבר (הן סמכויות אכיפה לפי סעיף 38 לחוק הטיס להגבלה, התליה או ביטול של אישור שניתן, והן סמכות להטיל עיצום כספי), מוצע לקבוע כי יראו בתנאים שנקבעו באישור האמור כתנאים שנקבעו ברישיון.

(2) הקמה, תחזוקה או הפעלה של מיתקן עזר לשירותי טיס שלא ניתן לגביו אישור כמיתקן עזר לטיסה כאמור בפסקה (1) או שתוקף האישור כאמור פקע, טעונה אישור בכתב מאת המנהל, ולעניין מיתקן דיווח מזג אוויר – מאת מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל, ויראו את התנאים שנקבעו באישור שניתן כאמור כתנאים שנקבעו ברישיון כאמור.

(ב) בסעיף זה –

"מיתקן דיווח מזג אוויר" ו"מיתקן עזר לטיסה" – כהגדרתם בחוק הטיס כנוסחו ערב יום התחילה;

"רשות שדות התעופה" – רשות שדות התעופה שהוקמה לפי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז–1977[185]."

דברי הסבר

לפסקה (2) המוצעת

ייתכן שבתוך תקופת המעבר יהיה צורך להפעיל מיתקני עזר לטיסה חדשים או לחדש אישור של מיתקן עזר לטיסה שתוקפו פקע. לעניין מיתקנים אלה מוצע להחיל את המשטר "הישן" קרי כי הקמה, תחזוקה או הפעלה של מיתקן עזר לשירותי טיס כאמור תהיה טעונה אישור בכתב מאת המנהל, ולעניין מיתקן דיווח מזג אוויר – מאת מנהל השירות המטאורולוגי, בהסכמת המנהל, וכי יראו את התנאים שנקבעו באישור שניתן כאמור כתנאים שנקבעו ברישיון (לצורך הפעלת סמכויות אכיפה, כאמור בדברי ההסבר לפסקה (2)).

לסעיף קטן (ב) המוצע

מוצע לקבוע את ההגדרות למונחים שלא הוגדרו בחוק שדות תעופה בזיכיון – מיתקן דיווח מזג אוויר ומיתקן עזר לטיסה, וכן רשות שדות התעופה.

[185] ס"ח התשל"ז, עמ' 182.

פרק ט"ו: שיפור השירות לאזרח באמצעים דיגיטליים

סימן א': תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים

תיקון חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים

73. בחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018[186] –

(1) בסעיף 1 –

(א) בהגדרה "גוף ציבורי השולח מסרים דיגיטליים", במקום פסקה (2) יבוא:

"(2) גוף המנוי בחלק ב' לתוספת השנייה, ובלבד שהגוף הודיע לשר כי ברצונו שחוק זה יחול עליו, והשר פרסם הודעה ברשומות כי החוק יחול עליו;";

(ב) ההגדרות "מערכת מאושרת", "מערכת מאושרת ממשלתית" ו"מערכת מאושרת חוץ־ממשלתית" – יימחקו;

דברי הסבר

פרק ט"ו

סימן א'

כללי בהתאם למדדים בין־לאומיים שונים, כגון: מדד Going Digital של ארגון ה־OECD, רמת השירותים הדיגיטליים המסופקים לתושבי מדינת ישראל על ידי גופים ציבוריים נמוכה יחסית למדינות מתקדמות בעולם. חסם מרכזי בפיתוח השירותים הדיגיטליים הוא חקיקה המונעת מגופים ציבוריים לספק שירותים דיגיטליים ולקיים תקשורת דיגיטלית עם הציבור. מדובר בחקיקה שנחקקה טרם מהפיכת המידע שהתרחשה בשני העשורים האחרונים ואינה מותאמת עוד לדרך שבה ניתן לספק היום את השירותים, באופן מהימן, יעיל ומהיר יותר, וכן בהוראות שונות בחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח–2018 (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – חוק תקשורת דיגיטלית או החוק), שיפורטו להלן.

חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים קובע הוראות שונות לעניין פניות אל גופים ציבוריים שונים, ומהם, ובכלל זה הוראות שעניינן אמצעי הפנייה השונים, הוראות החלות על פניות כאמור, ונפקותן. בתיקון לחוק תקשורת דיגיטלית משנת 2022 (ראו: חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ב–2022 (ס"ח התשפ"ב, עמ' 870)) (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – תיקון מס' 2 לחוק תקשורת דיגיטלית), נקבעו בחוק תקשורת דיגיטלית הוראות בדבר פנייה של גוף ציבורי לאדם, והתנאים שבהם נדרש הגוף הציבורי לעמוד כדי לשלוח מסרים כאמור. עוד נקבע במסגרת התיקון האמור מנגנון לשליחת מסרים דיגיטליים מגופים ציבוריים אל נמענים שהם תושבים ותאגידים מסוגים שפורטו בתיקון. תיקון מס' 2 לחוק תקשורת דיגיטלית היה אמור להביא לשיפור ברמת השירותים הדיגיטליים המסופקים לתושבי המדינה, אך תנאים שונים שעוגנו בחוק תקשורת דיגיטלית במסגרתו הביאו לכך שהלכה למעשה, גופים ציבוריים לא מפעילים את המסלול הקבוע בחוק האמור לעניין שליחת מסרים. לפיכך הממשלה ממשיכה להוציא מאות מיליוני שקלים בשנה על עלויות דיוור, לצד מתן שירותים ברמה נמוכה ופגיעה באיכות הסביבה.

על כן, מוצעים בפרק זה תיקונים להוראות שונות בחוק תקשורת דיגיטלית שיקלו על השימוש במסלול הקבוע בו.

יצוין כי תיקון אחר לחוק תקשורת דיגיטלית, שהתקבל בכנסת בחודש מרץ 2025 (ראו: חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים (תיקון מס' 4), התשפ"ה–2025 (ס"ח התשפ"ה, עמ' 362)), אשר, בין השאר, הטיל על גופים ציבוריים חובה להנגיש באופן דיגיטלי שירותים נפוצים, אינו נוגע ישירות לתיקון המוצע בפרק זה.

סעיף 73 לפסקאות (1) ו־(3)(א)(1) ו־(ב)

מוצע לבטל את ההגדרה של מערכת דיוור מאושרת, ובכך לשנות את תפיסת רגולציית הסייבר והגנת הפרטיות המעוגנת בחוק לתפיסה המקובלת היום, שבמסגרתה האחריות לשמירה על כללי הגנת סייבר והגנת הפרטיות מוטלת על הגוף המדוור באופן שהוא "ניטרלי מבחינה טכנולוגית", הווה אומר: החוק מנחה את הגוף הציבורי לעניין "מה שנדרש" ממנו ולא לעניין "איך נדרש" שיפעל, ובעיקר לא לעניין מערכות שבהן ניתן או לא ניתן להשתמש. אסדרה כאמור מתאימה לעידן הדיגיטלי שבו קיימות דרכים מגוונות לפתרון אתגרים טכנולוגיים והטכנולוגיה משתנה בקצב מהיר.

קביעת תבחינים למערכות דיוור באופן פרטני עלולה לפגוע בתחרות ולייצר Vendor Lock–in, הווה אומר: התקבעות של מספר מצומצם של ספקי דיוור, אשר יספקו את השירות באופן בלעדי, תוך פגיעה בתחרות בין ספקי דיוור שעלולה בתורה להביא לפגיעה ברמת השירות ולעליית מחירים. יתר על כן, הדרישה לקביעת "מערכת מאושרת" אינה עולה בקנה אחד עם הדין הקיים, שכן לא מדובר בתהליך בעל סיכונים משמעותיים לפרטיות בהשוואה לתהליכים רבים אחרים שממילא מתרחשים היום באופן שוטף בגופים הציבוריים, במסגרת הדין הקיים.

[186] ס"ח התשע"ח, עמ' 902, התשפ"א, עמ' 870

(2) בסעיף 3ב(א)(1) –

(א) בפסקת משנה (א), בסופה יבוא "ובכלל זה מסרי אזהרה, או לשם שיחה בעניין מסרים כאמור";

(ב) פסקת משנה (ג) – תימחק;

(3) בסעיף 3ג –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) ברישה, במקום "רק אם המסר נשלח באמצעות מערכת מאושרת ומתקיימים כל אלה" יבוא "אם מתקיימים כל אלה";

(2) בפסקה (1)(ד), המילים "מסר אזהרה יכול שיימסר בשיחה" – יימחקו;

(3) בפסקה (2), בסופה יבוא "בלי לגרוע מהוראות כל דין, הגוף הציבורי ישמור את המסר תוך נקיטת אמצעים סבירים בנסיבות העניין להגנת הסייבר ולאבטחת המידע";

(4) בפסקה (4), במקום "הנמען בהתאם להוראות התוספת הרביעית" יבוא "הנמען; כלל המסר מידע בעל רגישות מיוחדת, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, הוא יוצג לאחר שהנמען הזדהה באמצעות אמצעי דיגיטלי שמאפשר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין, אלא אם כן סבר הגוף הציבורי כי בנסיבות העניין מידת הרגישות של המסר אינה מצדיקה הזדהות כאמור; הוראות פסקה זו באות להוסיף על כל הוראה בעניין הזדהות בטוחה שנקבעה בהחלטת הממשלה או לפיה, ואולם במקרה של סתירה יחולו הוראות חוק זה";

דברי הסבר

אפילו במסגרת תהליך הדיווח הדיגיטלי עצמו, השלב שבו מעורב ספק הדיווח אינו רגיש במיוחד יחסית לשאר שלבי התהליך ולכן אין הצדקה להסדיר פעילות זו באופן שונה מהדרך שבה מוסדרת כלל פעילותם של הגופים הציבוריים בעניין הגנה על פרטיות, אבטחת מידע והגנת סייבר.

לפסקאות (2) ו־(3)(א)(2) ו־(ג)

סעיף 3ב לחוק תקשורת דיגיטלית מסדיר את החובה החלה על רשם, בעת רישום של מען דיגיטלי במרשם שמתנהל לפי דין, לידע את הנמען בדבר השימושים האפשריים במען שיימסר. סעיף 3ג לחוק האמור מסדיר שימושים כאמור בידי גופים ציבוריים, ובתוך כך קובע את המצבים שבהם רשאי גוף ציבורי, במסגרת הפעלת סמכות לפי דין או במילוי תפקיד ציבורי, לשלוח מסר אלקטרוני למען הדיגיטלי של אדם. כיום, האפשרות של גוף ציבורי למסור לנמען מסר באמצעות שיחה מוגבלת למסר אזהרה (ראו סעיף 3ג(א)(1)(ד) לחוק תקשורת דיגיטלית).

מוצע לתקן את סעיף 3ג לחוק תקשורת דיגיטלית באופן שיאפשר לגוף ציבורי לקיים שיחה עם נמען, למספר הטלפון הנייד שלו, ולמסור בה את תוכנו של מסר שברצונו להעביר לנמען, ולא רק במקרים המוגדרים כ"מסר אזהרה". העברת מסר באופן האמור תתאפשר כשמדובר במסר נוסף בעניין שכבר נשלח לגביו בעבר מסר לנמען או כשיש דחיפות בהעברת המסר (ראו סעיף קטן (ו) כנוסחו המוצע בפסקה (3)(ג)). תיקון זה יאפשר לגופים הציבוריים לשפר את השירות השוטף הניתן ללקוחותיהם, לתת מענה למקרים שבהם, למשל, נדרש עדכון, בתוך זמן קצר, של מועד תור שנקבע.

בהתאם, מוצע לתקן בעניין זה גם את סעיף 3ב לחוק האמור, ולהוסיף לרשימת הדברים שלגביהם יש ליידע את האדם בעת רישום מען דיגיטלי, את האפשרות שהמען הדיגיטלי ישמש גוף ציבורי לשיחה בעניין מסר, כולל מסר אזהרה. בתוך כך מוצע למחוק את פסקת משנה (ג) בסעיף 3ב(א)(1) לחוק תקשורת דיגיטלית, שמתייחסת היום באופן נפרד למסר אזהרה, וזו לשונה:

"(ג) לשם שיחה בעניין מסר אזהרה;".

לפסקה (3)(א)(3) ו־(4)

מוצע לקבוע כי מסר המכיל מידע אישי שהוא מידע בעל רגישות מיוחדת כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – חוק הגנת הפרטיות), יימסר לאחר הזדהות ברמת ודאות גבוהה, תוך מתן שיקול דעת מסוים לגופים הציבוריים להחליט במקרים מסוימים כי מידת הרגישות של המסר אינה מחייבת שימוש במנגנון הזדהות כאמור. כיום, חוק תקשורת דיגיטלית קובע כי כל מסר הכולל מידע בעל רגישות מיוחדת, דהיינו מידע שיש בו כדי ללמד על צנעת חיי המשפחה של אדם, מידע רפואי או גנטי, מידע שהוא מזהה ביומטרי, מידע על דעות

(5) בפסקה (5), בסופה יבוא "לרבות באמצעות שילוב אמצעי הגנת סייבר ואבטחת מידע במערכת שבאמצעותה נשלח המסר";

(ב) בסעיף קטן (ד), במקום "למערכת מאושרת" יבוא "לגוף ציבורי";

(ג) אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) מתקיים אחד מאלה, רשאי הגוף הציבורי, במסגרת הפעלת סמכות לפי דין או במילוי תפקיד ציבורי, למסור את תוכנו של מסר בשיחה למענו הדיגיטלי של האדם, ויחולו על השיחה הוראות סעיפים קטנים (ב) ו־(ד) החלות לעניין שליחת מסר אלקטרוני:

(1) הגוף הציבורי שלח מסר אלקטרוני למענו הדיגיטלי של אדם לפי הוראות סעיף קטן (א), והוא מעוניין למסור לאותו אדם מסר נוסף באותו עניין;

(2) מתקיים לגבי המסר אחד התנאים האמורים בפסקאות משנה (ב) עד (ה) של סעיף קטן (א)(1), וקיימת דחיפות בהעברת תוכנו לאותו אדם.";

(4) סעיף 3ט – בטל;

דברי הסבר

פוליטיות או אמונות דתיות או מידע על פעילותו הפיננסית של אדם, וכן סוגי מידע אישי נוספים – יימסר רק לאחר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין. הדבר עלול להוביל לכך שמסרים דיגיטליים בדבר פעולות יום־יומיות כמו בקשה לתשלום אגרת רכב או תור לרופא ילדים, אינם מועברים לפרט בצורה ישירה, אלא לאחר כניסה למערכת הזדהות ומעבר של כמה שלבי הזדהות, אף שבנסיבות העניין מידת הרגישות של המסר לא מצדיקה זאת.

בשל החשש שהוספת שלב ההזדהות, כאשר בנסיבות העניין אין בתוכן המסר משום רגישות מיוחדת המצדיקה את מסירתו באופן זה, תפגע בישימות המנגנון שנקבע בחוק באותם מקרים, מוצע להותיר לגוף הציבורי שיקול דעת מסוים במקרים שבהם בנסיבות העניין הוא סבור כי בנסיבות העניין מידת הרגישות של המסר אינה דורשת שימוש במנגנון של הזדהות. כל זאת, בכפוף לקביעת הסדרים שונים שיבטיחו הגנת סייבר ואבטחת מידע כנדרש.

בשל העובדה שהממשלה אישרה מדיניות הזדהות לאומית, הכוללת הנחיות בנוגע לרמת ההזדהות הנדרשת בשירותים דיגיטליים ממשלתיים, וקובעת מנגנון לאישור חריגות מהמדיניות האמורה בידי היחידה להזדהות וויישומים ביומטריים, ומשום שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך כפופים למדיניות האמורה, מוצע להבהיר כי הוראות פסקה (4) בסעיף 3ג לחוק תקשורת דיגיטלית, כתיקונה המוצע, באות להוסיף על כל הוראה בעניין הזדהות בטוחה שנקבעה בהחלטת הממשלה או לפיה.

במסגרת התיקון המוצע לפסקה (4) האמורה מוצע לבטל את התוספת הרביעית לחוק, וזה נוסחה:

"תוספת רביעית

(סעיף 3ג(א)(4))

	המידע הנכלל במסר	אופן אבטחת הצגת המסר
(1)	מידע בעל רגישות מיוחדת כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות;	המסר יוצג לאחר שהנמען הזדהה באמצעות אמצעי דיגיטלי שמאפשר הזדהות ברמת ודאות גבוהה בנסיבות העניין;
(2)	מידע אישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, ובלבד שאינו נכלל בפרט (1)	המידע האישי כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות יצורף למסר בנפרד;
(3)	מידע שאינו נכלל בפרט (1) או (2)	ללא תנאים נוספים."

לפסקה (4)

מוצע לבטל את סעיף 3ט לחוק תקשורת דיגיטלית אשר מסייג את תחולת הוראות פרק ד' לגבי משלוח מסרים למועמדים לשירות ביטחון (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – מלש"ב). ההסדר הקבוע כיום בחוק תקשורת דיגיטלית בעניין זה סותר את הוראות חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו–1986 (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – חוק שירות ביטחון), אשר מאפשר לרשויות הצבא לפעול באופן ישיר מול המלש"ב (גם אם הוא מתחת לגיל 18). חוק שירות ביטחון קובע הוראות שונות ביחס לשליחת מסרים הנוגעים להליך הגיוס של קטין שהוא מלש"ב, וקובע כי כל הפעולות המשפטיות בנוגע להליכי הגיוס נעשות במישרין מול המלש"ב. וזו לשון הסעיף שאותו מוצע לבטל:

(5) בסעיף 4 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) הרישה עד המילים "מסרים דיגיטליים" תסומן כפסקה (1), ובה, במקום "ובכלל זה, תקנות לעניין שליחת מסר אלקטרוני באופן שיפחית את הסיכון להתחזות לגוף ציבורי השולח מסרים דיגיטליים" יבוא "ובכלל זה –

(א) להתקין, בהתייעצות עם ראש הממשלה, תקנות לעניין שליחת מסר אלקטרוני באופן שיפחית את הסיכון להתחזות לגוף ציבורי השולח מסרים דיגיטליים;

(ב) להתקין, בהסכמת ראש הממשלה ושר המשפטים, תקנות לעניין רמת מהימנות, הזדהות, הגנת סייבר, הגנת הפרטיות ואבטחת מידע בכל הנוגע לאופן שליחת מסר אלקטרוני.";

(2) הסיפה החל במילה "ואולם" תסומן כפסקה (2), ובה, במקום "ואולם" יבוא "על אף האמור בפסקה (1)";

(ב) בסעיף קטן (ב), פסקאות (1) ו־(2) – יימחקו;

(ג) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

דברי הסבר

"3ט. הוראות פרק זה לא יחולו לגבי משלוח הודעה למלש"ב."

לפסקה (5)

בהמשך לביטול הדרישה למערכת מאושרת, כמפורט לעיל, מוצע לאפשר לכלל הגופים הציבוריים המנויים בתוספת השנייה לחוק תקשורת דיגיטלית לעשות שימוש במנגנון הקבוע בו, בלא העמסת דרישות נוספות על גופים המנויים בפסקאות (4) עד (7) בחלק א' לתוספת השנייה לחוק האמור. לשם כך, מוצע למחוק את פסקאות (1) ו־(2) בסעיף 4(ב) לחוק תקשורת דיגיטלית, שזו לשונן:

"(1) השר יקבע הוראות לעניין התנאים שעל גוף ציבורי חוץ־ממשלתי למלא כדי שיוחלו עליו הוראות פרקים ג' ו־ד'; השר יקבע את התנאים האמורים בהתאמה, ככל הניתן, לתנאים החלים על גופים ציבוריים ממשלתיים לעניין זה מכוח חיקוק, הוראת מינהל או החלטת הממשלה; בסעיף קטן זה –

"גוף ציבורי חוץ־ממשלתי" – גוף ציבורי שאינו גוף ציבורי ממשלתי;

"גוף ציבורי ממשלתי" – כל אחד מאלה:

(1) גוף המנוי בפסקאות (1) עד (3) לחלק א' לתוספת השנייה;

(2) גוף המנוי בפסקאות (4) עד (7) לחלק א' לתוספת השנייה, ובלבד שהודיע כי הוא מחיל על עצמו את ההנחיות וההוראות החלות על גוף ציבורי כאמור בפסקה (1) כפי שפרסם השר באתר האינטרנט של משרדו;

(3) השר רשאי לקבוע הוראות המסדירות מתן אישור למערכת מאושרת חוץ־ממשלתית, בין היתר, בעניינים שלהלן, והכול כדי להבטיח כי המערכת בעלת יכולת וכשירות מקצועית מתאימה וערוכה למתן שירות לגוף הציבורי באופן שיאפשר לגוף הציבורי לבצע דיוור דיגיטלי באופן מאובטח ומהימן, וכי רמת אבטחת המידע וההגנה על הפרטיות במערכת מהימנה ומספקת:

(א) תנאים שימלא מי שמפעיל את המערכת, לרבות לעניין קיום אישיות משפטית נפרדת, עבר פלילי ואיתנות פיננסית;

(ב) בהסכמה של ראש הממשלה ושר המשפטים – תנאים שימלאו המפעיל והמערכת, לרבות לעניין רמת מהימנות, הזדהות, אבטחת מידע, והגנה על הפרטיות;

(ג) אמות מידה למתן השירות לגוף הציבורי על ידי המערכת;

(ד) תקופת תוקפו של האישור;

(ה) העברת האישור;

(ו) חידוש האישור וסירוב לחדשו;

(ז) עילות להתליה, להגבלה או לביטול האישור;

(ח) בהסכמת שר המשפטים – בקרה על קיום הוראות האישור על ידי מקבל האישור בידי הרשות להגנת הפרטיות; אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מההוראות לפי חוק הגנת הפרטיות, ובכלל זה מסמכויות הפיקוח לפי חוק הגנת הפרטיות;".

"(ג) השר, בהסכמת שר הפנים ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, רשאי לקבוע, בצו, כי תחול על תושב חובה למסור מען דיגיטלי, וכי בעת מסירת הודעה על מען דיגיטלי רשאי התושב להודיע כי הוא מסרב לקבל למענו הדיגיטלי מסרים מגופים ציבוריים; בצו כאמור רשאי השר לקבוע סוגי נמענים שלא תחול עליהם החובה למסור מען דיגיטלי או שקבלת מסרים מגופים ציבוריים למענם הדיגיטלי תהיה טעונה את הסכמתם.";

(6) בסעיף 5 –

(א) בסעיף קטן (ב), המילים "באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת" – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ג), המילים "ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת" – יימחקו;

(ג) סעיף קטן (ד) – בטל;

(ד) בסעיף קטן (ה), המילים "באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת" – יימחקו;

(7) התוספת הרביעית – בטלה.

תיקון חוק מרשם האוכלוסין

74. בחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965[187], בסעיף 5א –

(1) בסעיף קטן (ב) –

(א) בפסקה (1), המילים "ואם נקבע צו מחייב – הוא מעוניין" – יימחקו;

(ב) בפסקה (2), במקום "חוק זה" יבוא "חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים";

דברי הסבר

לפסקה (6)

מוצע לקבוע כי בסמכותם של השרים לשנות את התוספות השנייה, השלישית, והחמישית, בצו, בלא דרישה לאישורים נוספים, זאת כדי לאפשר את הגמישות הדרושה ביישום החוק והרחבתו לגופים ציבוריים נוספים.

סעיף 74 מוצע לתקן את חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק מרשם האוכלוסין), ולבטל את ההסמכה ליצירת 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 בעבורם.

כאמור, במקרים שבהם תושב לא ביצע או לא עמד בבדיקת המיומנות, פרטי המען הדיגיטלי שלו לא יירשמו במאגר. על אף האמור, מוצע לקבוע כי אם קיימים במאגר פרטי מען דיגיטלי של תושב, הם לא יימחקו ויהיה ניתן לעשות בהם שימוש, אך זאת לצורך שליחת מסר אזהרה, בלבד.

במסגרת התיקון המוצע לעיל, מוצע לבטל את סעיף קטן (ו) בסעיף 5א לחוק מרשם האוכלוסין, שזו לשונו:

"(ו)(1) שר הפנים, בהסכמת שר הכלכלה והתעשייה ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, רשאי, בצו, לקבוע הוראות בדבר בדיקת מיומנות לעניין מסר אזהרה ובדבר בדיקות חוזרות של בדיקה כאמור לתושבים שמלאו להם 70 או 80 שנים;

(2) לא עמד תושב בבדיקת מיומנות דיגיטלית לפי הוראות סעיף קטן (ב)(2) או (ג), אך עמד בבדיקת המיומנות לעניין מסר אזהרה, לא יחולו עליו הוראות סעיף קטן (ד), וניתן יהיה לעשות שימוש במען הדיגיטלי שלו לעניין שליחת מסר אזהרה או לשם שיחה בעניין מסר כאמור;

(3) בסעיף זה –

"בדיקת מיומנות לעניין מסר אזהרה" – בדיקת מיומנות לשם מסירת מען דיגיטלי מסוג טלפון נייד לעניין מסר אזהרה;

"המנהל" – כהגדרתו בסעיף 29א(יא);

[187] ס"ח התשכ"ה, עמ' 270; התשפ"ה, עמ' 285.

(2) בסעיף קטן (ד), במקום הסיפה החל במילים "יימחקו פרטי" יבוא "לא יירשמו במרשם פרטי המען הדיגיטלי שלו, ואם קיימים לגביו במרשם פרטים כאמור, לא יהיה ניתן לעשות בהם שימוש אלא לשם שליחת מסר אזהרה לפי חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים; בסעיף קטן זה, "מסר אזהרה" – כהגדרתו בסעיף 3א לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים";

(3) סעיף קטן (ו) – בטל.

תיקון חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2)

75. בחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ב–2022[188], סעיף 20 – בטל.

סימן ב': דרכים חלופיות לנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים והפקת נתוני זיהוי ביומטריים

תיקון חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע

76. בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע–2009[189] (בסימן זה – חוק אמצעי זיהוי ביומטריים) –

(1) בסעיף 3 –

(א) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

דברי הסבר

"מסר אזהרה" – כהגדרתו בסעיף 3א לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים."

סעיף 75 מוצע לבטל את מגבלת הזמן החלה היום לעניין סמכות השר בסעיף 20 לתיקון מס' 2 לחוק תקשורת דיגיטלית, להפוך את הרישום לדיוור דיגיטלי מרשות לחובה. כדי שהחוק יהיה ישים, מוצע לאפשר לשר, אם נוכח שהדבר אכן נדרש, לחייב כל תושב אשר מחזיק ועושה שימוש במען דיגיטלי (מספר טלפון ניייד או כתובת דואר אלקטרוני), לרשום אותו במרשם האוכלוסין, בלי להמתין שיחלפו ארבע שנים מיום התחילה לעניין יחיד, כהגדרתו בסעיף 19 לתיקון מס' 2 האמור. במצב החוקי הקיים, שבו נדרש שיעברו ארבע שנים כאמור בטרם יוכל השר להפעיל את סמכותו, ייאלצו הממשלה והגופים הציבוריים להמשיך להוציא מאות מיליוני שקלים חדשים בשנה על דיוור פיזי, במקביל להשקעה של זמן רב ומשאבים רבים בהקמת מנגנוני דיוור דיגיטלי שהשימוש בהם עלול להיות מצומצם ביותר, עקב מיעוט תושבים שיירשמו לדיוור הדיגיטלי.

אם המנגנון הקבוע בחוק לא יהיה ישים, גופים ציבוריים ימשיכו להתנהל כפי שהם מתנהלים היום בהתאם למצב החוקי הקיים, הווה אומר, לאסוף בעצמם את המען הדיגיטלי של מבקש השירות (למשל מכוח סמכותם לפי סעיף 3ד לחוק תקשורת דיגיטלית), דבר שעלול להגדיל משמעותית את "משטח התקיפה" בעבור תוקפי סייבר פוטנציאליים. חובת מסירה של מען דיגיטלי ושמירתו במרשם האוכלוסין, שהוא תשתית קריטית המפוקחת ברמה הגבוהה ביותר בהיבטים של אבטחת מידע ופרטיות, היא פתרון בטוח יותר ועל כן מוצע לקדם את קביעתה.

נוסף על האמור, מוצע להסמיך את השר לקבוע בצו סוגי נמענים שונים שלא תחול לגביהם חובת המסירה של פרטי המען הדיגיטלי או שקבלת המסרים מגופים ציבוריים בעניינם תדרוש את הסכמתם.

סימן ב'

כללי חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע–2009 (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – חוק אמצעי זיהוי ביומטריים), קובע הסדרים לנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים (תמונת תווי הפנים של אדם וטביעות שתי אצבעותיו המורות), לצורך הכללתם במסמכי זיהוי של תושבים במדינת ישראל. נוסף על כך, החוק מסדיר שמירת אמצעי זיהוי ביומטריים במאגר ביומטרי לצורך שילובם במסמכי זיהוי, וכן שמירה כאמור של נתוני זיהוי ביומטריים שהופקו מהם, וקובע את השימושים המותרים במאגר.

בהתאם לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, מתבצעים זה למעלה מ־10 שנים תהליכים של הרכשה ביומטרית (Biometric Enrollment) – נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים לצורך הנפקת מסמכי זיהוי לתושבים (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – הרכשה) בדרך של התייצבות פיזית בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה. במסגרת תהליכים אלה, ניטלים אמצעי הזיהוי הביומטריים מן התושב, מועברים למאגר הביומטרי שהוקם לפי סעיף 10 לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – המאגר הביומטרי), ונכללים במסמכי הזיהוי המונפקים.

בהלימה לגידול האוכלוסייה במדינת ישראל, ניכרת בעת האחרונה מגמת עלייה בביקוש למסמכי זיהוי. לפי

[188] ס"ח התשפ"ב, עמ' 870.

[189] ס"ח התש"ע, עמ' 256; התשפ"ה, עמ' 676.

"(א1) נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מתושב שהונפק לו בעבר מסמך זיהוי לפי חוק זה, והפקת נתוני זיהוי ביומטריים מהם, לצורך הנפקת מסמך זיהוי לאותו תושב, שיכלול אמצעים או נתונים כאמור, יכול שתבוצע באמצעים ממוכנים בשירות עצמי בפני עובד כאמור בסעיף קטן (א) או בפני אדם שאינו עובד המדינה שהוסמך לכך בכתב, ובלבד שמסמך הזיהוי שהונפק לתושב בעבר כולל אמצעים או נתונים שניטלו והופקו לפי הוראות סעיף קטן (א); על נטילה והפקה לפי סעיף קטן זה יחולו ההוראות לפי סעיף 35(א)(1) עד (3) ו־(5) עד (7), בשינויים המחויבים.";

דברי הסבר

תחזיות רשות האוכלוסין וההגירה, בחודש ינואר 2026 צפויים בסביבות 500 אלף אזרחים להידרש לחדש תעודת זהות שתוקפן צפוי לפוג. לכך יש להוסיף כ־260 אלף אזרחים שהיו זכאים עוד קודם לכן לחידוש תעודות זהות וטרם ביצעו זאת. כך, נדרשות באופן שוטף הרכשות חדשות לשם הנפקת מסמכי זיהוי שתוקפם פוקע מדי חודש, הרכשות הנדרשות בשל מקרים של גניבה או אובדן, וכן הרכשות המבוצעות בעבור בני נוער אשר הגיעו לגיל 16 ובעבור עולים חדשים לישראל.בשקלול מכלול הנתונים, להערכת רשות האוכלוסין וההגירה, בתחילת שנת 2026 יידרשו בסביבות 800 אלף תושבים לחדש מסמכי זיהוי.

בשל האמור, רשות האוכלוסין וההגירה פעלה לפתח חלופות טכנולוגיות שיקלו על האזרחים ויאפשרו להם להנפיק מסמכי זיהוי בלי צורך בהתייצבות פיזית בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה.

בחודש מרץ 2024, נחקק חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון מס' 4 – הוראת שעה), התשפ"ד–2024 (ס"ח התשפ"ד, עמ' 644) (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – הוראת השעה הראשונה). הוראת השעה האמורה נחקקה בעקבות המלחמה שפרצה בחודש אוקטובר 2023, והביאה לסגירתן של חלק מלשכות רשות האוכלוסין וההגירה ברחבי הארץ ובצפונה, לפינוי תושבים רבים מבתיהם, כשהם מותירים מאחוריהם את מסמכי הזיהוי, ולגיוס נרחב של חיילי מילואים למשך תקופות ארוכות שבמהלכן נמנע מהם להגיע ללשכות רשות האוכלוסין וההגירה לצורך הנפקת תעודות זהות או דרכונים.

בהוראת השעה הראשונה נקבע כי ניתן להגיש בקשות מקוונות להנפקת מסמכי זיהוי, בלי צורך בהתייצבות בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה, בכפוף לתנאים שנקבעו בה. ביום ט"ז באלול התשפ"ד (19 בספטמבר 2024), הוארך תוקף ההסדר שנקבע בהוראת השעה הראשונה עד יום ו' בניסן התשע"ה (4 באפריל 2025).

ביום ז' בניסן התשפ"ה (5 באפריל 2025), נכנס לתוקף חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון מס' 7 – הוראת שעה), התשפ"ה–2025 (ס"ח התשפ"ה, עמ' 442) (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – הוראת השעה החדשה), שהחליף את הוראת השעה הראשונה, ולפיו ההסדר שנקבע בה, המאפשר אף הוא הגשת בקשה מקוונת, יחול על בקשות לתעודות זהות בלבד למשך שנה, עם אפשרות להארכה בתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על שנה. כמו כן נקבע כי ההסדר שבהוראת השעה החדשה ימשיך לחול גם לאחר תום תקופת תוקפה לגבי בקשות מקוונות שהוגשו לפני תום התקופה האמורה.

יצוין כי ההסדר שנקבע בהוראות השעה המתוארות לעיל הוא, במהותו, הסדר של "הארכת תוקף תיעוד ביומטרי". קרי, הוא מאפשר לתושב שביצע בעבר הרכשה בדרך של התייצבות בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה ונטילת דגימות ביומטריות לצורך הנפקת מסמך זיהוי הכולל אמצעי זיהוי ביומטריים, לפנות בבקשה מקוונת להנפקת מסמך זיהוי חדש, הכולל את אותם אמצעים ביומטריים שניטלו ממנו בביקורו האחרון בלשכה. מסיבה זו, מסמכי הזיהוי המונפקים בהסדר האמור, תקפים למשך חמש שנים בלבד (במקום עשר שנים).

ההסדר המתואר לעיל נקבע כהסדר זמני עד ליצירת מנגנון קבוע שיאפשר הרכשה מרחוק של תיעוד ביומטרי באמצעות מערכת ייעודית, שתכלול אמצעים טכנולוגיים מיוחדים המבטיחים הרכשה בטוחה של תמונת פנים עדכנית, שתיכלל בשבב מסמכי הזיהוי החדשים.

לאחר בחינת המצב ובמסגרת עבודת מטה נרחבת שמתבצעת בנושא ברשות האוכלוסין וההגירה, גורמי הטכנולוגיה ברשות שוקדים על פיתוח מערכת לביצוע הרכשה מרחוק. כדי לאפשר שימוש במערכת כאמור, נדרש לעגן בחוק אמצעי זיהוי ביומטריים הסדר שיאפשר הגשת בקשות מקוונות להנפקת מסמכי זיהוי, בלא צורך בהתייצבות בלשכות האוכלוסין וההגירה, בכפוף לתנאים שייקבעו.

מטרת ההסדר היא להקל את הנטל הביורוקרטי ולשפר את חוויית השירות הניתן לאזרחי מדינת ישראל בתחום הנפקת תעודות זהות ומסמכי נסיעה ביומטריים, באמצעות צמצום הצורך בהתייצבות פיזית בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה לצורך הנפקת מסמכי הזיהוי, וכן לייעל את המשאבים הממשלתיים המושקעים במתן שירות זה, ובכלל זה כוח האדם המוקצה לכך.

בהתאם לאמור לעיל, מוצע לעגן בחוק אמצעי זיהוי ביומטריים הסדר המאפשר הגשת בקשות מקוונות להנפקת מסמכי זיהוי בלי צורך בהתייצבות בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה, בכפוף לתנאים המפורטים בו.

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "סעיף קטן (א)" יבוא "סעיפים קטנים (א) או (א1)";

(ג) בסעיף קטן (ד), בסופו יבוא "אלא אם כן ביצע את הפעולות הנדרשות לשם נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים והפקת נתוני זיהוי ביומטריים מהם כאמור בסעיף קטן (א1), או לשם הגשת בקשה מקוונת כאמור בסעיף 3א";

(ד) בסעיף קטן (ה), במקום "סעיף קטן (א)" יבוא "סעיפים קטנים (א) או (א1)";

(2) אחרי סעיף 3 יבוא:

"בקשה מקוונת להנפקת מסמך זיהוי

3א. (א) תושב שהונפק לו בעבר מסמך זיהוי הכולל אמצעים או נתונים ביומטריים, לאחר נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים בידי עובד כאמור בסעיף 3(א), רשאי להגיש בקשה להנפקת מסמך זיהוי, באופן מקוון, באמצעות יישום ייעודי, בהתאם להוראות סעיף זה (בסעיף זה – בקשה מקוונת).

(ב) לבקשה מקוונת תצורף תמונת תווי פניו של התושב מגיש הבקשה (בסעיף זה – המבקש), שצולמה במועד הגשת הבקשה על ידי היישום שבאמצעותו מוגשת הבקשה.

(ג) תמונה שצורפה לבקשה מקוונת לפי הוראות סעיף קטן (ב), יראו אותה לעניין ההוראות לפי חוק זה כתמונת תווי פנים שניטלה לפי הוראות סעיף 3(א).

דברי הסבר

סעיף 76 לפסקה (1)

לצד עיקרו של התיקון כמוסבר לעיל, מוצע לקבוע כי תושב שכבר ביצע הרכשה בעבר בהתאם להוראות סעיף 3(א) לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, והונפק לו מסמך זיהוי לאחר ההרכשה, יוכל לבצע הרכשה חוזרת לצורך הנפקת מסמך זיהוי חדש, בעמדה ממוכנת (אוטומטית) לשירות עצמי. כיום, קיימות כ־100 עמדות כאלה בלשכות רשות האוכלוסין וההגירה, ועליהן מופקדים עובדי הלשכות. כדי שעובדים אלה יוכלו להתמקד בביצוע הרכשות שאי אפשר לבצע בעמדות לשירות עצמי, ובשאר תפקידיהם השוטפים בעבודת הלשכה, מוצע שיהיה אפשר להציב ליד עמדות אלה אנשים שאינם עובדי המדינה, שהוסמכו לכך בכתב, שיהיו אחראים על תהליך ההרכשה וכן על סיוע, בקרה והשגחה כללית בזמן ביצוע ההרכשה. יובהר, כי מי שאינם עובדי המדינה לא יהיו מוסמכים לגשת למערכות המידע של רשות האוכלוסין וההגירה.

לפסקה (2)

מוצע להחליף את הוראת השעה הקבועה בסעיף 3א לחוק הכללת אמצעי זיהוי (הוראת השעה החדשה) בהסדר קבוע, שלפיו תושב שביצע בעבר הרכשה לתיעוד ביומטרי בדרך של התייצבות בלשכה, והונפק לו מסמך זיהוי לאחר ההרכשה, יהיה רשאי להגיש בקשה להנפקת מסמכי זיהוי ביומטריים מרחוק בתנאים המפורטים בסעיף 3א המוצע (להלן בדברי ההסבר לסימן זה – בקשה מקוונת). כאמור, מטרת ההסדר היא לאפשר הגשת בקשה שלא בדרך של התייצבות בלשכה.

עוד מוצע כי תמונת תווי הפנים, אשר מצולמת במועד הגשת הבקשה המקוונת באמצעות האפליקציה הייעודית המשמשת להגשת הבקשה, תצורף באופן אוטומטי לבקשה המקוונת. המנגנון יבטיח ביצוע "הרכשה חיה" (Live Enrollment) – צילום של תמונת תווי הפנים בזמן אמת, במהלך הגשת הבקשה המקוונת, על ידי היישום שבאמצעותו מוגשת הבקשה, לצורך מניעת מניפולציות על התמונה.

עוד מוצע להחיל לעניין התמונה שצולמה בדרך האמורה את ההסדרים החלים על תמונת תווי פנים שצולמה בלשכת רשות האוכלוסין וההגירה.

כמו כן, מוצע להסמיך את שר הפנים לקבוע בתקנות, באישור ועדת הכנסת המשותפת, ולאחר שתינתן לממונה על יישומים ביומטריים הזדמנות למסור את המלצותיה, הוראות בשורה של עניינים שיש להסדירם לצורך יישום הסעיף, ובין השאר, תנאים להגשת הבקשה ומאפייניי התושבים שיהיו רשאים להגיש בקשה מקוונת; אופן וידוא ואימות זהותו של המבקש; אמצעים או נתונים ביומטריים שיועברו מהמאגר הביומטרי אל רשות האוכלוסין וההגירה לצורך הכללתם במסמך הזיהוי; אמצעים או נתונים ביומטריים שייכללו במסמך הזיהוי; והגבלת תוקפם של מסמכי זיהוי שיונפקו למגיש בקשה מקוונת, אם יהיה צורך בכך.

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 3573 מיום י"ד בכסלו התשפ"ו (4 בדצמבר 2025) בעניין "דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים ותיקון החלטת הממשלה", תקנות כאמור ייקבעו לאחר שיונח מסמך עבודה ראשוני של צוות משותף לרשות האוכלוסין וההגירה והרשות לניהול המאגר הביומטרי, העוסק בעדכון תורת ההפעלה של פרויקט התיעוד הלאומי,

(ד) השר, באישור ועדת הכנסת המשותפת, ולאחר שניתנה לממונה על היישומים הביומטריים הזדמנות למסור המלצות לעניין זה, רשאי –

(1) להתקין תקנות בכל הנוגע לביצוע סעיף זה, לרבות תקנות בעניינים שלהלן:

(א) תנאים להגשת בקשה מקוונת, ובכלל זה מאפייני התושבים שיהיו רשאים להגיש בקשה מקוונת;

(ב) אופן הווידוא והאימות של זהות המבקש;

(ג) אמצעים או נתונים ביומטריים שיועברו מהמאגר הביומטרי לרשות האוכלוסין וההגירה לצורך הכללתם במסמך הזיהוי;

(ד) אמצעים או נתונים ביומטריים שייכללו במסמך הזיהוי;

(2) על אף האמור בכל דין, להגביל בתקנות את תוקפם של מסמכי זיהוי שיונפקו למגיש בקשה מקוונת.";

(3) בסעיף 5א, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) ההוראות לפי סעיף קטן (א) יחולו בכפוף להוראות לפי סעיף 3א(ד)(2).";

(4) בסעיף 10(א), במקום "סעיף 3" יבוא "סעיף 3(א)", ואחרי "בסעיף 8" יבוא "תמונות תווי פנים שניטלו באמצעים ממוכנים לפי סעיף 3(א1) ותמונות תווי פנים שצורפו לבקשות לפי סעיף 3א(ב)";

(5) בסעיף 18, אחרי "לפי סעיף 3(א)" יבוא "או תוך מסירת פרטים כוזבים בעת נטילת אמצעי זיהוי כאמור לפי סעיפים 3(א1) או 3א".

דברי הסבר

ביחס לפרטי ההסדר של חידוש התיעוד הלאומי באופן מקוון, ובגיבוש מסמך ניהול סיכונים, המתייחס, בין השאר, להיבטים תפעוליים ולהיבטי הגנת הסייבר, פרטיות, ביומטריה והונאות.

לפסקה (3)

לפי סעיף 5א(א) לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, תוקפו של מסמך זיהוי של תושב, שרק תמונת תווי הפנים שלו הוכללה במאגר הביומטרי, לא יעלה על חמש שנים, אלא אם כן קבע שר הפנים תקופת תוקף ארוכה יותר. מוצע כי סמכות הארכה זו של שר הפנים תהיה כפופה לתקנות שנקבעו מכוח סעיף 3א(ד)(2) לחוק האמור, כנוסחו בסעיף 76(2) להצעת החוק, ואם נקבעה בהן תקופת תוקף קצרה יותר למסמך זיהוי שהונפק למגיש בקשה מקוונת, השר לא יוכל לקבוע בתקנות מכוח סעיף 5א(א) לחוק האמור תקופת תוקף ארוכה ממנה.

לפסקה (4)

בסעיף 10(א) לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים נקבע, בין השאר, כי המאגר הביומטרי יכלול תמונות תווי פנים שניטלו בידי עובד משרד הפנים או עובד המדינה מכוח סמכותו לפי סעיף 3 לאותו חוק. מוצע לתקן את הסעיף האמור כך שהמאגר יכלול גם תמונות תווי פנים שצולמו בעמדות ממוכנות לפי סעיף 3(א1) לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, כנוסחו המוצע בסעיף 76(1) להצעת חוק זו, או שצורפו לבקשות מקוונות לפי סעיף 3א לחוק הכללת אמצעי זיהוי, כנוסחו המוצע בסעיף 76(2) להצעת חוק זו.

לפסקה (5)

סעיף 18 לחוק הכללת אמצעי זיהוי מאפשר למשטרת ישראל לקבל מהרשות לניהול המאגר הביומטרי אמצעים ונתונים ביומטריים של אדם הכלולים במאגר הביומטרי, אף בלא צו של בית משפט לפי סעיף 17 לאותו חוק, לצורך חקירת חשד בדבר קבלת מסמך זיהוי או ניסיון לקבל מסמך זיהוי תוך מסירת פרטים כוזבים לעובד משרד הפנים (רשות האוכלוסין) בעת נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מאותו אדם לפי סעיף 3(א) לחוק האמור. מוצע להתאים את האמור בסעיף זה ולהחילו גם לעניין נטילת אמצעי זיהוי בהרכשה בעמדה ממוכנת או במסגרת בקשה מקוונת להנפקת מסמך זיהוי.

תיקון חוק הדרכונים

77. בחוק הדרכונים, התשי"ב–1952[190], בסעיף 4(ג), במקום "סעיף 5א" יבוא "לפי סעיפים 3א ו־5א".

תיקון חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון מס' 7 – הוראת שעה)

78. בחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע (תיקון מס' 7 – הוראת שעה), התשפ"ה–2025[191] –

(1) בסעיף 1 –

(א) במקום הרישה עד המילים "חוק זה" יבוא "בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד מועד התחילה האמור בסעיף 4 לחוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת 2026), התשפ"ו–2026";

(ב) במקום פסקה (3) יבוא:

"(3) בסעיף 10(א), במקום "ותמונות תווי פנים שניטלו" יבוא "תמונות תווי פנים שניטלו" ואחרי "לפי סעיף 3(א1)" יבוא "ותמונות תווי פנים שצורפו לבקשות לפי סעיף 3א(ב)".";

(2) סעיף 2 – בטל.

תיקון חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע – תחילה

79. תחילתם של סעיפים 3א, 10(א) ו־18 לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, כנוסחם בסעיף 1(2), (4) ו־(5), ביום תחילתן של תקנות לפי סעיף 3א(ד) לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, כנוסחו בסעיף 1(2) (בסעיף זה – מועד התחילה); שר הפנים יפרסם ברשומות, לפני יום תחילתן של התקנות האמורות, הודעה על מועד התחילה.

דברי הסבר

סעיף 77 בסעיף 4 לחוק הדרכונים, התשי"ב–1952, נקבע כי תקופת תוקפו של דרכון היא עשר שנים מיום שניתן, וכי שר הפנים רשאי להורות על הנפקת דרכון מסוים או סוג מסוים של דרכונים, לתקופה קצרה מעשר שנים. כמו כן נקבע כי התקנות שרשאי השר לקבוע בעניין זה כפופות לתקנות בעניין תוקף מסמכי זיהוי שהונפקו במרכז ההנפקה, שנקבעו מכוח סעיף 5א לחוק הכללת אמצעי זיהוי. מוצע כי סמכות השר להתקנת תקנות לפי סעיף 4 האמור תהיה כפופה גם לתקנות שייקבעו מכוח סעיף 3א המוצע בעניין תוקף מסמכי זיהוי שהונפקו למגיש בקשה מקוונת.

סעיף 78 לפסקה (1)

כאמור, הוראת השעה החדשה נקבעה לתקופה של שנה מיום תחילתה, עם אפשרות להארכה, במצטבר, של שנה נוספת. מוצע לתקן את הוראת השעה האמורה כך שהיא תעמוד בתוקף עד יום תחילתו של ההסדר הקבוע, המוצע בסעיף 76(2) להצעת החוק. כמו כן מוצע לערוך בה התאמות הנדרשות בעקבות הוספת ההסדר לעניין נטילת אמצעי זיהוי באמצעים ממוכנים בשירות עצמי, בסעיף 3(א1) לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, כמוצע בסעיף 76(1)(א) להצעת החוק. בתוך כך, מוצע להחליף את פסקה (3) בסעיף 1 להוראת השעה החדשה, וזה נוסחה:

"(3) בסעיף 10(א), אחרי "כפי שהוחלה לגביו בסעיף 8" יקראו "ותמונות פנים שצורפו לבקשות לפי סעיף 3א(ב)".".

לפסקה (2)

לפי סעיף 2 להוראת השעה החדשה, "שר הפנים, בהתייעצות עם הממונה על יישומים ביומטריים ובאישור ועדת הכנסת המשותפת, רשאי להאריך, בצו, את תקופת הוראת השעה בתקופות נוספות שלא יעלו במצטבר על שנה; לעניין זה, "ועדת הכנסת המשותפת" ו"הממונה על יישומים ביומטריים" – כהגדרתם בסעיף 2 לחוק העיקרי."

מוצע לבטל את סעיף 2 האמור, בהתאם לתיקון המוצע בסעיף 77(1) להצעת החוק, ולנוכח הקביעה, בסעיף 78(1) להצעת החוק, שלפיה הוראת השעה החדשה תעמוד בתוקף עד יום כניסתה לתוקף של הוראת הקבע.

סעיף 79 מוצע לקבוע כי התיקונים המוצעים בסעיפים 3א, 10(א) ו־18 לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, כנוסחם בסימן זה, ייכנסו לתוקף ביום תחילתן של תקנות לפי סעיף 3א(ד) לחוק האמור, כנוסחו בסעיף 76(2) להצעת החוק. כדי שתהיה ודאות לציבור לגבי מועד התחילה האמור, מוצע כי שר הפנים יפרסם ברשומות, מבעוד מועד, הודעה על מועד התחילה האמור.

[190] ס"ח התשי"ב, עמ' 260; התשפ"ג, עמ' 404.

[191] ס"ח התשפ"ה, עמ' 442.

תיקון חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע – הוראת שעה

80. בתקופה שמיום פרסומו של חוק זה עד מועד התחילה האמור בסעיף 4, יקראו את חוק אמצעי זיהוי ביומטריים כך:

(1) בסעיף 10(א), במקום "סעיף 3" יבוא "סעיף 3(א)", ואחרי "בסעיף 8" יבוא "ותמונות תווי פנים שניטלו באמצעים ממוכנים לפי סעיף 3(א1)";

(2) בסעיף 18, אחרי "לפי סעיף 3(א)" יבוא "או תוך מסירת פרטים כוזבים בעת נטילת אמצעי זיהוי כאמור לפי סעיף 3(א1)".

דברי הסבר

סעיף 80 בשונה מההסדר שמוצע לענן בסעיף 3א לחוק אמצעי זיהוי ביומטריים, שתחילתו נדחית כאמור ליום כניסתן לתוקף של תקנות מכוח סעיף קטן (ד) שלו, ההסדר לעניין נטילת אמצעי זיהוי באמצעים ממוכנים בשירות עצמי ייכנס לתוקף, על פי המוצע, ביום פרסומו של החוק המוצע. בהוראת השעה שבסעיף 80 להצעת החוק מוצעות התאמות הנדרשות לצורך כך.

פרק ט"ז: שמירה על זכויות מבוטחים בסיעוד

תיקון חוק הביטוח הלאומי

81. בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995[192] (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי) –

דברי הסבר

פרק ט"ז

כללי קשישים בישראל אשר מגיעים למצב סיעודי זכאים לגמלה ולשירותים במסגרת גמלת הסיעוד של הביטוח הלאומי, בכפוף לעמידה בקריטריונים הקבועים בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995 (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי). מעבר לכך קיים ביטוח סיעודי פרטי אשר מזכה בקצבה חודשית לתקופה מסוימת למי שעומד בתנאים, שהמרכזי שבהם הוא הביטוח הסיעודי המשווק דרך קופות החולים וכמחצית מאזרחי ישראל מבוטחים בו.

בשנת 2018 חלו תמורות מהותיות בתחום הסיעוד. במסגרת החלטת ממשלה מס' 3379 "תוכנית סיעוד לאומית" והחקיקה שנחקקה בעקבותיה, אושרה רפורמה בגמלת הסיעוד של הביטוח הלאומי וזאת לצד תיקון נהלים פנימיים של המוסד לביטוח לאומי הנוגעים לתהליכי קביעת הזכאות לגמלת סיעוד. שינויים אלה הקלו באופן נרחב את "שער הכניסה" לקבלת זכאות לגמלת סיעוד, ושיעור הזכאים לגמלת סיעוד יותר מהכפיל את עצמו מאז 2018.

גם בעולמות הביטוח הסיעודי הפרטי בוצעו שינויים אסדרתיים בשנים האחרונות, בדגש על הליך יישוב תביעות. במסגרת השינוי האסדרתי הליך יישוב התביעה הוקל ונקבע כי נטל ההוכחה מוטל במלואו על חברת הביטוח. בהתאם ההליך דורש מאמץ מינימלי מהמבוטח וכיום המבוטח נדרש רק למלא טופס בסיסי ולחתום על מסמך ויתור סודיות רפואית (בפרק זה – וס"ר). נוסף על הטופס האמור, המבוטח רשאי לצרף תיעודים רפואיים אשר עשויים לסייע לחברת הביטוח לבחון את תביעתו.

למרות הניסיון להקל על המבוטחים בכל הנוגע לאופן יישוב התביעה, בפועל נראה כי בחלק מהמקרים התועלת אינה מגיעה במלואה למבוטחים עצמם, ויש מבוטחים הפונים לשירותים פרטיים לליווי וייצוג, מתוך הנחה שתהליך התביעה מורכב ודורש מומחיות מקצועית. מאז הרפורמה בגמלת הסיעוד בשנת 2018, שקבעה בין השאר כי זכאי, בכל רמת זכאות כאמור בסעיף 224(א) לחוק הביטוח הלאומי, יוכל לקבל חלק מגמלת הסיעוד בכסף, או את כולה, ולא רק בשירותים, חלה עלייה בייצוג וליווי מבוטחים על ידי גורמים פרטיים.

מבדיקה שנעשתה ומתלונות שהתקבלו עולה כי קיים פער גדול בין שכר הטרחה הנדרש ממבוטחים לבין היקף העבודה הנדרש בפועל מן המייצגים. תהליך התביעה לגמלה כולל מילוי טופס פשוט וצירוף מסמכים רפואיים, והיקף הזכאים לגמלת סיעוד משנת 2018 גבוה במידה ניכרת מהיקף הזכאים לפני כן, וזאת אף שרוב התביעות נעשות בלא ליווי של עורך דין או מייצג. מעבר לכך, למוסד לביטוח לאומי יש מערך נגיש ומקצועי של מיצוי זכויות ("יד מכוונת") אשר נועד לסייע חינם למי שמעוניין להגיש תביעות לקצבאות בביטוח הלאומי. נוסף על כל האמור חלק מתביעות הסיעוד מוגשות בסיוע של גורמי רפואה ציבוריים בעת שנתקלו בקשיש עם הידרדרות פיזית או קוגניטיבית – למשל בקופות החולים או בעת שחרור מאשפוז. כמו כן, בהליכים בבית הדין לעבודה, בערעורים כנגד המוסד לביטוח לאומי, ניתן לבקש סיוע משפטי בלא עלות ובלא מבחני הכנסה.

מעבר לפער האמור בין היקף העבודה בפועל לבין התשלום שנדרש מן המבוטחים, בכל הנוגע לתביעה לגמלת סיעוד מהביטוח הלאומי, וכתוצאה מהשינוי שאיפשר קבלת חלק מן הגמלה בכסף, או כולה ברמת תלות נמוכה, קיימים מקרים שבהם מייצגים משכנעים את המבוטח או משפיעים עליו לקבל את חלק הגמלה בכסף ולא בשירותים, וזאת כדי שהמבוטח יוכל לעמוד בתשלומי שכר הטרחה. זאת גם במקרים שבהם המבוטח זקוק לשירותי טיפול אישיים המסופקים כגמלה בעין על ידי הביטוח הלאומי, ועולה חשש כי השימוש בכספים אינו נעשה לצרכים הנובעים ממצבו הסיעודי של המבוטח ולתכלית שלשמה הגמלה ניתנת.

יש לציין שכיום קיימות מגבלות תשלום שכר טרחה בעבור מרבית גמלאות הביטוח הלאומי כמפורט בסימן ב'1 לפרק י"ד בחוק הביטוח הלאומי, בהן נכות כללית, נכות מפגיעה בעבודה, ניידות ועוד, מהטעם הפשוט שמי שאכן יימצא זכאי יקבל את הקצבה הנדרשת לו, וכי לא נדרש סיוע יקר וחיצוני בשום הליך תביעה מול המוסד לביטוח לאומי, שכן כלל ההליכים נעשים באופן מקצועי על בסיס פרוטוקולים והנחיות מסודרים, שאינם משתנים בין הליכי תביעה שנעשים עצמאית או בסיוע מצד שלישי חיצוני.

בדומה להתרחבות התופעה בתביעות לגמלת סיעוד של הביטוח הלאומי, השימוש בגורם חיצוני בתביעות בביטוח הסיעודי הפרטי התרחב גם הוא באופן ניכר, זאת בלי שיש בכך צורך ממשי שכן תהליך התביעה פשוט ונגיש ביותר וכולל מילוי טופס בסיסי וחתימה על וס"ה. במקרה הנפוץ של הביטוח הסיעודי לחברי קופות החולים, מדובר על תגמול של כ־5,000 שקלים חדשים בחודש לתקופה של עד 60 חודשים, בעבור קשישים סיעודיים ברמות תפקוד נמוכות, אשר נזקקים על פי רוב לעובד זר בהשגחה צמודה.

בפרק זה מוצע לקבוע הגבלה על שכר הטרחה המרבי הן בתביעות לגמלת סיעוד לפי חוק הביטוח הלאומי והן בתביעות לתגמולי ביטוח סיעודי לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981, באופן שישקף תמורה הולמת שאינה מופרזת, כך שזכויותיו של המבוטח יישמרו באופן המיטבי.

סעיף 81 בסימן ב'1 לפרק י"ד לחוק הביטוח הלאומי, שעניינו הגבלת תשלום בעד טיפול בתביעה, נקבעו הגבלות על הסכום המרבי שיידרש אדם לשלם

[192] ס"ח התשנ"ה, עמ' 210.

(1) בסעיף 315א –

(א) לפני ההגדרה "גמלה" יבוא:

""בחינה חוזרת" – פניה לבחינה חוזרת של בדיקת תלות, כהגדרתה בסעיף 223, בהתאם לנוהלי המוסד;";

(ב) בהגדרה "גמלה", אחרי "ט"" יבוא "י"";

(2) בסעיף 315ב(א), בטבלה –

(א) בפסקה (1) –

(1) בטור א', ברישה, במקום "(4)" יבוא "(5)";

(2) בטור א', בפסקת משנה (א), אחרי "פרקים ה"" יבוא "י"";

(3) אחרי פסקת משנה (ב) יבוא:

טור א' סוג הטיפול	טור ב' סכום מרבי לתשלום	טור ג' סכום מרבי לתשלום לעניין גמלה בסכום נמוך
"(ג) לעניין גמלה לפי פרק י'	2,035 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק"	

(ב) אחרי פסקה (4) יבוא:

טור א' סוג הטיפול	טור ב' סכום מרבי לתשלום	טור ג' סכום מרבי לתשלום לעניין גמלה בסכום נמוך
"(5) טיפול בתביעה לעניין גמלה לפי פרק י' –		
(א) שהוא בחינה חוזרת או השגה למנהל תחום הגמלאות במוסד לפי סעיף 233	3,820 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק בעד כל סוג טיפול שביצע בתביעה	
(ב) שהוא טיפול על ידי עורך דין, הכולל ייצוג לפני בית הדין לעבודה	12,550 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק בעד כל סוג טיפול שביצע בתביעה"	

דברי הסבר

בעד טיפול בתביעה של גמלאות שונות, כגון קצבת נכות כללית, קצבת נכות מפגיעה בעבודה ועוד, המפורטות בהגדרה "גמלה" שבסעיף 315א לחוק הביטוח הלאומי. מוצע לתקן את ההגדרה "גמלה" ולהוסיף בה את גמלת הסיעוד המוסדרת בפרק י' לחוק הביטוח הלאומי (בפרק זה – גמלת הסיעוד), כך שהוראות סימן ב'1 האמור יחולו לגבי תביעת גמלת הסיעוד. כמו כן מוצע לתקן את סעיף 315ב(א) לחוק הביטוח הלאומי ולהגביל את הסכום המרבי שיידרש אדם לשלם בעד טיפול בתביעת גמלת סיעוד, כפי שיפורט בהמשך. בהתאם מוצע לתקן את הפסקאות בטבלה שבסעיף 315ב(א) האמור, כך שהגבלות התשלום הקבועות כיום לא יחולו על טיפול בתביעת גמלת סיעוד, ויחולו עליו הגבלות תשלום אחרות (ראו פסקה (2)(א)(1) ו־(2)).

(3) בסעיף 315ג(א), בפסקה (1), אחרי "386" יבוא "בבדיקת תלות לפי סעיף 224(ג), בבחינה חוזרת או בהשגה לפי סעיף 233" ובסופה יבוא "או על החלטת פקיד תביעות לפי סעיף 298 בעניין תביעה לפי פרק י';";

(4) בסעיף 315ה(א), אחרי "315ב(א)" יבוא "למעט תשלומים בעד טיפול בתביעה לעניין גמלה לפי פרק י'" ובסופו יבוא "ולעניין תשלומים בעד טיפול בתביעה לעניין גמלה לפי פרק י', כאמור בסעיף 315ב(א) – ייגבו במועד קבלת החלטה על זכאות לגמלה.";

(5) בסעיף 315ט –

(א) בסעיף קטן (ב), אחרי "ו"הסכום היסודי"" יבוא "והסכומים הנקובים בסעיף 315ב(א) לעניין טיפול בתביעה לפי פרק י'" ואחרי "מועד העדכון הראשון" יבוא "של הסכומים הנקובים בהגדרות כאמור";

(ב) בסעיף קטן (ג), אחרי "השיעורים" יבוא "והסכומים".

תיקון חוק הביטוח הלאומי – תחולה

82. הוראות חוק הביטוח הלאומי, כנוסחן בסעיף 81 לחוק זה, יחולו על כל הסכם לטיפול בתביעה לגמלה לפי פרק י' לחוק הביטוח הלאומי שנכרת מיום תחילתו של חוק זה ואילך.

דברי הסבר

מוצע כי בעבור כל הליך של טיפול בתביעה ישולמו דמי פתיחת תיק, כהגדרתם בסעיף 315א לחוק הביטוח הלאומי. דמי פתיחת תיק ישולמו גם במקרה שלא נקבעה זכאות לגמלה. במקרים שבהם הוגשה תביעה ראשונית למוסד לביטוח לאומי על ידי מייצג או לאחר סיוע אחר והיא נדחתה, ולאחר מכן הוגשה בקשה לבחינה חוזרת, כהגדרתה המוצעת בפסקה (1)(א), או השגה או ערעור לבית הדין לעבודה, ישולמו דמי פתיחת תיק בעבור כל שלב בטיפול בנפרד, גם אם כמה שלבים בוצעו על ידי אותו המייצג או המסייע. במקרה שבו תיקבע זכאות לגמלה מוצע לקבוע סכומים מרביים כמפורט להלן:

(א) בשלב התביעה הראשונית כמפורט בסעיף 315ב(א) לחוק הביטוח הלאומי בפסקה (1) בטבלה – ישולמו 2,035 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק;

(ב) בטיפול בתביעה שהיא בחינה חוזרת או השגה למנהל תחום הגמלאות במוסד לביטוח לאומי לפי סעיף 233 לחוק הביטוח הלאומי – ישולמו 3,820 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק;

(ג) בטיפול בתביעה שהוא טיפול על ידי עורך דין, הכולל ייצוג לפני בית הדין לעבודה – ישולמו 12,550 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק.

סכומים אלה מוצעים לאחר שנערכה בדיקה כלכלית להערכת ההיקף והשווי של העבודה הנדרשים לצורך כל אחד משלבי הטיפול בתביעה האמורים.

עוד מוצע לתקן את סעיף 315ג לחוק הביטוח הלאומי, שעניינו מהו טיפול בתביעה, ולקבוע כי טיפול בתביעה כולל גם ייצוג אדם בבדיקת תלות לפי סעיף 224(ג) לחוק הביטוח הלאומי, בפנייה לוועדה המייעצת במוסד לביטוח לאומי, או לגוף אחר שיבוא במקומה לפי נוהלי המוסד לביטוח לאומי, לבחינה חוזרת של בדיקת התלות; בהשגה לפי סעיף 233 לחוק ביטוח לאומי; או ייצוג אדם לפני בית דין לעבודה על החלטת פקיד תביעות בעניין תביעה לגמלת סיעוד לפי סעיף 298 לחוק הביטוח הלאומי (ראו פסקה (3)). נוסף על כך מוצע לקבוע כי התשלום בעד טיפול בתביעה לגמלת סיעוד ייגבה בפעימה אחת במועד קבלת החלטה על זכאות לגמלה או הגדלת הגמלה עקב החמרה במצב הסיעודי (ראו פסקה (4)), למעט התשלום של דמי פתיחת תיק שאותם מותר לגבות ממועד ההתקשרות כפי שקבוע כיום בסעיף 315ה(ב)(1) לחוק הביטוח הלאומי. לבסוף מוצע כי הסכומים המרביים שנקבעו לתשלום בעבור טיפול בתביעה לגמלת סיעוד יוצמדו למדד המחירים לצרכן שמפרסמת מדי חודש הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ויתעדכנו מדי שנה בדומה לקבוע בנוגע להגדרה "הסכום היסודי" שבסעיף 315א לחוק הביטוח הלאומי (ראו פסקה (5)).

יצוין כי ההוראות המוצעות בסעיף 81 חלות גם על תביעה של אדם הזכאי לגמלת סיעוד המבקש שתיערך לו בדיקה מחדש כדי להעלות את רמת הסיעוד שנקבעה לו או להגדיל את הניקוד שניתן לו, וזאת עקב החמרה במצבו הסיעודי, שכן גם במקרה זה מדובר בתביעה לגמלה לפי פרק י' לחוק הביטוח הלאומי.

סעיף 82 ההוראות המוצעות לעניין הגבלת תשלום בעד טיפול בתביעה לגמלת סיעוד יחולו על הסכמי התקשרות לטיפול בתביעה כאמור שנחתמו לאחר יום תחילתו של החוק המוצע.

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)

83. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981[193] (בפרק זה – חוק הפיקוח על הביטוח), לפני סעיף 63 יבוא:

"פרק ה'2: הגבלת תשלום בעד טיפול בתביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי

הגדרות

62יא. בפרק זה –

"דמי פתיחת תיק" – סכום שאינו עולה על 1,000 שקלים חדשים, שמי שמייצג בתביעה למבטח או מסייע באופן אחר בהגשתה רשאי לגבות בעד כל אחד מסוגי הטיפול בתביעה המפורטים בסעיף 62יב, שביצע;

"ועדת ערר" – ועדה הדנה בערר על החלטת המבטח בעניין תביעה, בהתאם להוראות הפוליסה;

"חוות דעת מקצועית" – כל אחת מהמפורטות להלן, שניתנו בעניין שבתחום המקצוע וההתמחות ובאופן המקובל באותו מקצוע:

(1) חוות דעת מומחה שניתנה בידי רופא מומחה לפי פקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז–1976[194], בתחום התמחותו, או תעודת רופא שניתנה בידי רופא כאמור; לעניין הגדרה זו, "חוות דעת מומחה" ו"תעודת רופא" – כמשמעותן בפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971[195];

(2) חוות דעת של רואה חשבון, יועץ מס, או בעל מקצוע אחר שקבע השר;

דברי הסבר

סעיף 83 מוצע לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981 (בפרק זה – חוק הפיקוח על הביטוח), ולהוסיף את פרק ה'2: הגבלת תשלום בעד טיפול בתביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי. התיקון מיועד, בין השאר, להגביל את התשלום המרבי שעל מבוטח לשלם בעד טיפול בתביעה לקבלת תגמולי ביטוח מכוח תכנית ביטוח סיעודי, בדומה להסדר המוצע בסעיף 81 להצעת חוק זו לעניין טיפול בתביעה לגמלת סיעוד לפי פרק י' בחוק הביטוח הלאומי כמפורט לעיל. יודגש כי הוראות הגבלת התשלום, המפורטות בסעיף 62יב המוצע, יחולו רק על תביעה שמול המבטח ולא במקרים של ייצוג בתביעה המוגשת לבית המשפט כנגד מבטח.

מוצע לקבוע דמי פתיחת תיק בעבור טיפול בתביעה בדומה למנגנון הקבוע בסימן ב'1 לפרק י"ד בחוק הביטוח הלאומי כמפורט בסעיף 81 להצעת חוק זו, ולהגדירם בסעיף 62יא המוצע כסכום שאינו עולה על אלף שקלים חדשים שייגבו על ידי מייצג או מי שסייע באופן אחר בהגשת תביעה למבטח, בעבור כל שלב בטיפול, גם אם שני השלבים בוצעו על ידי אותו המייצג או המסייע. עוד מוצע בסעיף 62יב להגביל כאמור את התשלום המרבי שעל מבוטח לשלם במקרה שבו נקבעת זכאות לתגמולי ביטוח סיעודי בשלבים ובסכומים המרביים המפורטים להלן:

(א) בשלב הטיפול בהגשת תביעה למבטח – 2,035 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק;

(ב) בטיפול בערעור לפני המבטח על החלטה לדחיית התביעה, באופן מלא או חלקי או בהליך ערר לפני ועדת ערר (בהתאם למנגנון הערעור הקבוע בפוליסה) – 3,820 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק.

סכומים אלה מוצעים לאחר שנערכה בדיקה כלכלית להערכת ההיקף והשווי של העבודה הנדרשים לצורך כל אחד משלבי הטיפול בתביעה האמורים.

מוצע לקבוע כי לסכומים לעיל ייווסף מס ערך מוסף, וכי הם יוצמדו למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויעודכנו ב־1 בינואר מדי שנה (ראו סעיף 62יח המוצע).

[193] ס"ח התשמ"א, עמ' 208.

[194] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 30, עמ' 594.

[195] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

"תוכנית לביטוח סיעודי" – תוכנית ביטוח כהגדרתה בסעיף 40(ט), הכוללת ביטוח מפני מצב גופני או נפשי ירוד שלקה בו המבוטח ובשלו אינו מסוגל לבצע בכוחות עצמו פעולות יומיומיות, לרבות תשישות נפש.

הגבלת תשלום בעד טיפול בתביעה

62יב. על אף האמור בכל דין או הסכם, מבוטח או מי מטעמו לא יידרש לשלם בעד טיפול בתביעה תשלום העולה על הסכום המחושב המפורט בטור ב' בהתאם לסוג הטיפול כמפורט בטור א' להלן:

	טור א' סוג הטיפול	טור ב' סכום מרבי לתשלום
(1)	טיפול בתביעה למבטח שאינו טיפול כאמור בפסקה (2)	2,035 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק
(2)	טיפול בתביעה שהוא טיפול בערעור לפני המבטח או בערר לפני ועדת ערר על החלטת המבטח לדחיית התביעה, באופן מלא או חלקי	3,820 שקלים חדשים, בתוספת דמי פתיחת תיק

מהו טיפול בתביעה

62יג. (א) לעניין פרק זה טיפול בתביעה הוא אחד מאלה:

(1) ייצוג מבוטח לפני מבטח בהגשת תביעה למבטח לקבלת תגמולי ביטוח מכוח תוכנית לביטוח סיעודי, בערעור לפני המבטח על החלטה לדחיית התביעה או בערר לפני ועדת ערר;

דברי הסבר

יובהר כי הגבלת תשלום זו חלה גם על מי מטעמו של המבוטח ובכלל זה בני משפחתו, וזאת כדי למנוע דרישת תשלום מופרזת מהם לאחר פטירת המבוטח.

נוסף על כל האמור מוצע לקבוע הוראות צרכניות שתכליתן שמירה על זכויות המבוטח וצמצום הפערים אל מול נותן שירותי הטיפול בתביעה, בהיבטים האלה:

(1) זכות המבוטח לבטל את הסכם ההתקשרות, מכל סיבה שהיא, בתוך ארבעה עשר ימי עבודה מהמועד שבו נכרת ההסכם בכתב ובלא כל עלות (ראו סעיף 62טז(ד) המוצע);

(2) מועדי גביית התשלום בעד הטיפול בתביעה מהמבוטח – מוצע לקבוע כי התשלום בעד טיפול בתביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי ייגבה בפעימה אחת במועד קבלת החלטה על זכאות, למעט התשלום של דמי פתיחת תיק שאותם מותר לגבות ממועד ההתקשרות ואילך (ראו סעיף 62יד המוצע). יובהר כי במקרה שבו נקבעה בפוליסת המבוטח זכאות לקבלת תגמולים לאחר פטירת מבוטח, לא ייגבו תשלומים נוספים מעבר לתשלום המחושב לפי סעיף 62יב המוצע;

(3) הוראות הקובעות מהי תביעה אחת לצורך תשלום כאשר אותו מייצג או מסייע באופן אחר מטפלים בכמה שלבים בתביעה – כאשר מבוטח, שהפך סיעודי לפני שהגיש תביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי, מבקש לקבל את התגמולים גם בעבור התקופה שהיה סיעודי ושקדמה להגשת התביעה, יהיה מדובר בתביעה אחת לעניין התשלום, ולא יהיה ניתן לפצל את התביעות ולגבות מעבר לתשלום המרבי המחושב לפי סעיף 62יב המוצע; וכן תביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי המוגשת עם בקשה להפסקת תשלום דמי הביטוח תיחשב תביעה אחת, ולא יהיה ניתן לגבות מעבר לתשלום המרבי המחושב לפי סעיף 62יב המוצע (ראו סעיף 62טו המוצע);

(4) הוראות לגבי אופן ההתקשרות עם מבוטח לעניין שירות של טיפול בתביעה, חובת מסירת מסמך גילוי טרם ההתקשרות וזכויות המבוטח בהתקשרות (ראו סעיף 62טז המוצע).

מוצע להחיל הוראות צרכניות אלה לעניין ההתקשרות גם על הסכמי התקשרות לייצוג בתביעה בבית המשפט, לרבות ייצוג בהליכי גישור, בוררות או פשרה, וזאת אף כי לא תחול עליהם הגבלת התשלום הקבועה בסעיף 62יב המוצע לגבי טיפול בתביעה מול המבטח. עוד מוצע לקבוע כי מועדי גביית התשלום בעד טיפול בתביעה בבית

(2) סיוע אחר בתביעה, ערעור או ערר כאמור בפסקה (1) והקשור בהם או נובע מהם.

(ב) מתן חוות דעת מקצועית ייחשב טיפול בתביעה לעניין פרק זה, ובלבד שמתקיים לפחות אחד מאלה:

(1) התשלום בעד חוות הדעת, כולו או חלקו, משולם לפי תוצאות התביעה;

(2) נותן חוות הדעת הוא מייצג בתביעה או מסייע באופן אחר בהגשתה מעבר למתן חוות הדעת;

(3) נותן חוות הדעת הוא בעל זיקה, כהגדרתו בסעיף 3ג315(ד) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, למי שמייצג בתביעה או מסייע באופן אחר בהגשתה, ובכלל זה בעל זיקה לחבר בני אדם שמייצג בתביעה או מסייע באופן אחר בהגשתה.

(ג) מתן חוות דעת שאינה חוות דעת מקצועית, ייחשב טיפול בתביעה לעניין פרק זה, אלא אם כן מתקיימים שני אלה:

(1) הטיפול בתביעה הוא בידי עורך דין או שהתובע אינו מקבל ייצוג בתביעה או סיוע אחר בהגשתה, מעבר לחוות הדעת;

(2) לא מתקיימים התנאים שבסעיף קטן (ב)(1) עד (3).

הגבלה על מועדי גביית התשלומים

62יד. תשלומים לפי סעיף 62יב ייגבו במועד קבלת החלטה על זכאות לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי, ולמעט דמי פתיחת תיק, שניתן לגבותם ממועד ההתקשרות ואילך, בלא תלות בקבלת החלטה על זכאות כאמור.

מהי תביעה אחת

62טו. לעניין תשלום בעד טיפול בתביעה על ידי אותו המייצג או המסייע באופן אחר בטיפול –

(1) יראו תביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי בשל תקופה שקדמה למועד הגשת התביעה כחלק מהתביעה לקבלת תגמולים בשל התקופה שלאחר הגשת התביעה;

דברי הסבר

המשפט כאמור יהיו בהתאם לתשלומי התגמולים למבוטח. כך, ככל שנקבע כי התשלום בעד טיפול בתביעה הוא שיעור מתגמולי הביטוח, הוא ייגבה במועד תשלום תגמולי הביטוח בפועל, קרי בכל חודש שבו משולמים התגמולים, ואם מדובר על תשלום חד־פעמי, בשל תקופה שחלפה או תשלום חד־פעמי אחר בהתאם לפוליסה, במועד תשלומו (ראו סעיף 62יז המוצע).

יובהר כי אין בהוראות המוצעות בפרק ה'2 המוצע כדי לגרוע מהוראות כל דין החלות על מי שמייצג בתביעה או מסייע בהגשתה. כך למשל, אין בהוראות המוצעות בסעיף 62טז(א)(2) המוצע, המחייבות פירוט התשלום ואופן חישובו בנוסח הסכם ההתקשרות, כדי לגרוע מחובת הצגת מחיר כולל הקבועה בחוק הגנת הצרכן, התשמ"א–1981, ואין בהן כדי לגרוע משאר הוראות אותו חוק החלות על הסכם ההתקשרות.

(2) יראו תביעה לשחרור מתשלום דמי ביטוח סיעודי כחלק מהתביעה לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי;

(3) לא יראו תביעה בשל החמרת מצב רפואי או תפקודי כחלק מהתביעה שקדמה לה.

התקשרות לעניין טיפול בתביעה

62טז. (א) כל התקשרות לעניין טיפול בתביעה בעד תשלום תהיה בהסכם בכתב, שיפורטו בו, בין השאר, כל אלה והעתקו החתום יימסר למבוטח:

(1) פירוט התגמולים שלגביהם תוגש התביעה, מהות הטיפול ושלביו הצפויים;

(2) התשלום בעד הטיפול לפי כל שלב כאמור בפסקה (1), אופן חישוב התשלום, תנאיו ומועדיו.

(ב) בטרם ההתקשרות לעניין טיפול בתביעה, יימסר למבוטח דף מידע כללי, בכתב ובלשון פשוטה, ובו יפורטו זכויות המבוטח האמורות בפרק זה, וכן מידע בדבר האפשרות לפנות למבטח באופן ישיר.

(ג) המבוטח יאשר בחתימתו על גבי העתק דף המידע הכללי כאמור בסעיף קטן (ב) כי קיבלו, והעתק הדף בחתימתו יצורף כנספח להסכם ההתקשרות.

(ד) המבוטח יהיה רשאי לחזור בו מההתקשרות בהסכם בתוך ארבעה עשר ימי עבודה מהמועד שבו נכרת ההסכם בכתב; על אף האמור בכל דין, חזר בו המבוטח מההתקשרות בתוך התקופה האמורה, לא יחויב בתשלום בשל כך, וסכום ששילם – יוחזר לו.

(ה) לא קוימו הוראות סעיף קטן (ב), יוגבל סכום התשלום בעד טיפול בתביעה בהגבלה נוספת על האמור בסעיף 62יב והוא יעמוד על 85 אחוזים מהתשלום שהיה ניתן לדרוש בעד טיפול כמפורט בסעיף האמור.

(ו) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מזכות הצדדים לבטל את הסכם ההתקשרות לפי כל דין.

(ז) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות החלות על מי שמייצג בתביעה או מסייע באופן אחר בהגשתה או על ההתקשרות לפי כל דין אחר אלא להוסיף עליהן.

(ח) השר רשאי לקבוע בתקנות הוראות לעניין נוסח הסכם ההתקשרות לפי סעיף קטן (א) ודף המידע הכללי לפי סעיף קטן (ב) וכן הוראות נוספות שתכליתן הגנה על המבוטחים לעניין פרק זה.

החלת הוראות על ייצוג בידי עורך דין לפני בית משפט

62יז. הוראות פרק זה החלות על טיפול בתביעה כאמור בסעיף 62יג, למעט הוראות סעיף 62יב, יחולו על ייצוג בידי עורך דין לפני בית משפט, בשינויים המחויבים, ובשינויים אלה:

(1) בסעיף 62יג(א), במקום פסקה (1) יקראו:

"(1) ייצוג על ידי עורך דין לפני בית משפט בתביעה, או בערעור, לרבות ייצוג בהליכי גישור, בוררות ופשרה;";

(2) במקום סעיף 62יד יקראו:

"הגבלה על מועדי גביית התשלומים

62יד. תשלומים בעד טיפול בתביעה ייגבו במועדים שבהם משולם חלק התגמולים שכנגדו הם משולמים."

מס ערך מוסף ועדכון סכומים

62יח. (א) על הסכומים הנקובים בהגדרה "דמי פתיחת תיק" ובסעיף 62יב יווסף מס ערך מוסף.

(ב) הסכומים הנקובים בהגדרה "דמי פתיחת תיק" ובסעיף 62יב יעודכנו ב־1 בינואר של כל שנה, לפי שיעור השינוי במדד שפורסם לאחרונה לפני אותו יום לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום 1 בינואר של השנה הקודמת.

איסור התניה

62יט. אין להתנות על ההוראות לפי פרק זה."

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) – תחולה

84. (א) הוראות סעיף 62יב לחוק הפיקוח על הביטוח, כנוסחן בסעיף 83 לחוק זה, יחולו גם על הסכם התקשרות לטיפול בתביעה שנחתם לפני יום תחילתו של חוק זה, ובלבד שעד יום י"ז בכסלו התשפ"ו (7 בדצמבר 2025) לא הוגשה בהתאם לאותו הסכם התקשרות תביעה למבטח, או לא הוגש ערעור על החלטה לדחיית התביעה או ערר לפני ועדת ערר, לפי העניין; ואולם תשלום בעד טיפול בתביעה ששולם לפני יום תחילתו של חוק זה, בסכום העולה על הסכום המרבי לתשלום כמפורט בסעיף 62יב לחוק הפיקוח על הביטוח, כנוסחו בסעיף 83 לחוק זה, לא יוחזר.

(ב) בסעיף זה –

"ועדת ערר" – כהגדרתה בסעיף 62יא לחוק הפיקוח על הביטוח כנוסחו בסעיף 83 לחוק זה;

"טיפול בתביעה" – כמשמעותו בסעיף 62יג לחוק הפיקוח על הביטוח כנוסחו בסעיף 83 לחוק זה;

"תביעה למבטח" – תביעה למבטח, כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח, לקבלת תגמולי ביטוח מכוח תכנית לביטוח סיעודי כהגדרתה בסעיף 62יא לחוק האמור כנוסחו בסעיף 83 לחוק זה.

דברי הסבר

סעיף 84 מוצע כי ההוראות בפרק ה'2 המוצע יחולו גם על תשלומים עתידיים מכוח הסכמי התקשרות לטיפול בתביעה שנחתמו טרם כניסתו לתוקף של החוק המוצע, ובלבד שעד יום י"ז בכסלו התשפ"ו (7 בדצמבר 2025) לא הוגשה, באמצעות ייצוג או לאחר סיוע, תביעה לקבלת תגמולים מביטוח סיעודי מהמבטח, או לא הוגש ערעור או ערר על החלטתו. ואולם תשלומים שכבר בוצעו על ידי המבוטח לגורם שמטפל בתביעתו, לא יוחזרו, בין אם כבר הוגשה התביעה ובין אם לאו. הוראה זו מוצעת לאחר שעלה מתלונות שהתקבלו ומבחינה של חוזים קיימים כי שכר הטרחה הרווח והמקובל שנגבה ממבוטחים כיום גבוה פי כמה עשרות משכר הטרחה שנמצא מוצדק והולם את העבודה הנדרשת בטיפול בתביעה. גביית שכר טרחה מופרז מיתרת הכספים הנותרים בידם של המבוטחים, הנדרשים להם לצורך מימון ההוצאות שנגרמות כתוצאה ממצבם הסיעודי היא בלתי מוצדקת.

פרק י"ז: רפורמה מבנית במשק החלב

תיקון חוק תכנון משק החלב

85. בחוק תכנון משק החלב, התשע"א–2012[196] (בפרק זה – חוק משק החלב) –

(1) בשם החוק, המילה "תכנון" – תימחק;

(2) בסעיף 1 –

(א) בפסקה (1), במקום הסיפה החל במילים "תוך הבטחת איכות ובטיחות" יבוא "במשק פתוח ותחרותי";

(ב) בפסקה (2), הסיפה החל במילים "תוך הבטחת מחירים נאותים" – תימחק;

דברי הסבר

כללי משק החלב בישראל פועל זה עשרות שנים במתכונת של תכנון מרכזי, שבמסגרתו נקבעים מראש היקפי הייצור של חלב גולמי (מכסות חלב) וכן פריסת היצרנים ותנאי הפעילות הכלכליים במשק החלב. שיטה זו נועדה להבטיח יציבות ורציפות אספקה של מוצרי חלב לצרכנים בישראל. ואולם בחלוף השנים התברר כי התכנון המרכזי, במתכונתו הנוכחית, אינו מאפשר למשק החלב למצות את מלוא כושר הייצור הגלום בו, ואף יוצר חסמים מבניים הפוגעים ביעילותו הכלכלית. קביעת היקפי ייצור באמצעות מכסות קשיחות מנתקת את הייצור מן הביקוש בפועל ואינה מאפשרת התאמה דינמית לשינויים בצריכה, לגידול באוכלוסייה, להתפתחויות טכנולוגיות או לשינויים בתמהיל המוצרים. כתוצאה מכך, גם כאשר קיימת יכולת ייצור עודפת או פוטנציאל להגדלת תפוקה ביעילות גבוהה יותר, המנגנון הקיים אינו מאפשר מימוש פוטנציאל זה. בכך נמנעת מהענף האפשרות להגדיל היצע, להפחית עלויות ולשפר את כושר התחרות שלו.

לצד התכנון המרכזי במקטע הייצור, מתאפיין מקטע העיבוד והשיווק בריכוזיות גבוהה במיוחד, עם מספר מצומצם של מחלבות גדולות בעלות כוח שוק משמעותי. שילוב זה של ייצור מתוכנן ומוגבל יחד עם ריכוזיות במקטע המחלבות יוצר כשל כפול: מצד אחד, היצרנים מוגבלים בכושר התגובה שלהם לשוק; ומצד שני, העדר תחרות אפקטיבית במקטע המחלבות מונע גלגול של התייעלות פוטנציאלית לצרכן הסופי.

מבנה זה מוביל לכך שמחירי מוצרי החלב בישראל גבוהים בכ־50% בממוצע ממחירי מוצרי חלב במדינות מפותחות, פער שאינו ניתן להסבר מלא באמצעות עלויות ייצור בלבד.

הפער משקף, במידה רבה, כשלי הסדרה מצטברים: היצע שאינו גמיש, העדר תמריצים להגדלת תפוקה ולהתייעלות, וכוח שוק מרוכז שאינו נתון ללחץ תחרותי מספק. נוסף על השפעתו על רמת המחירים, המנגנון הקיים אינו מבטיח בפועל רציפות אספקה. חרף קיומו של תכנון מרכזי, משק החלב חווה שיבושים תכופים באספקת מוצרי חלב לשווקים, הנובעים מהעדר יכולת תגובה מהירה לשינויים בביקוש, ממבנה ייצור מקובע ומריכוזיות המקשה על גמישות תפעולית לאורך שרשרת הערך. שיבושים אלה ממחישים כי התכנון המרכזי, כפי שהוא מיושם כיום, אינו משיג עוד את יעדיו המוצהרים ואף פוגע ביכולת המערכת להבטיח אספקה סדירה לציבור.

בעקבות האמור, מוצעים בפרק זה תיקונים בחוק תכנון משק החלב (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – החוק או חוק משק החלב), שעיקרם ביטול משטר המכסות במשק החלב ומעבר ממשטר של תכנון מרכזי למודל של שוק פתוח, שבו היקפי הייצור נקבעים על ידי כוחות השוק. זאת, בכפוף להסדרה ממוקדת בפרק ג'1 המוצע שמקנה בסימן א' ל"יצרן מוגן" – יצרן שבידו "ליטרים מוגנים" – כמות של חלב גולמי מייצור מקומי שהייתה חלק ממכסות החלב שנקבעו ליצרנים לפי סעיף 7 לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו בחוק המוצע שלא נפדו בתוכנית הפדיון לפי סימן ד' בפרק האמור, זכות לקדימות ברכישת הליטרים המוגנים על ידי מחלבות, במחירי הגנה. הסדר זה מבדיל בין כלל יצרני החלב לבין קבוצת היצרנים הכלולה במעגל ההגנה, ונועד להבטיח את המשך פעילותם של יצרנים אלה באמצעות יצירת רשת הגנה ייעודית לחלק הארי של הייצור המקומי, באופן שישמר את הרציפות התפעולית של משק החלב בישראל.

נוסחם של הסעיפים שמוצע בפרק זה לבטלם במלואם, מובא בנספח לדברי ההסבר לפרק זה. נוסחם של הסעיפים שמוצע לבטלם באופן חלקי מובא בדברי ההסבר לסעיפים הרלוונטיים.

סעיף 85 לפסקה (1)

התיקון המוצע לשם החוק נדרש על רקע השינוי המהותי במבנהו של משק החלב לאחר תיקון החוק. שם החוק הנוכחי, "חוק תכנון משק החלב", משקף מציאות רגולטורית היסטורית שהתבססה על תכנון מרכזי של היקפי הייצור, ניהול מכסות, תיאום שיווק ופיקוח מקיף על פעילות היצרנים והמחלבות. מודל זה אינו מתקיים עוד לאחר יישום ההסדרים החדשים המוצעים, המעבירים את משק החלב למבנה של שוק פתוח הנשען על תחרות, תוך שמירה על רשת ביטחון מוגדרת בלבד.

לפסקה (2)

מוצע להתאים את סעיף המטרות בחוק משק החלב לתיקונים המבניים המוצעים בו כך שישקפו את המעבר של משק החלב ממשטר תכנון ממשלתי למשטר של תחרות

[196] ס"ח התשע"א, עמ' 762; התשפ"ג, עמ' 66.

(3) בסעיף 2 –

(א) ההגדרות "ארגון יציג", "ועדת הערר", "חלב במכסה", "חלב בקר במכסה", "חלב לצריכה עצמית", "חלב עודף", "ייצור מקומי", "מכסת חלב" או "מכסה" ו"עודפי חלב במכסה" – יימחקו;

(ב) בהגדרה "יצרן", הסיפה החל במילים "ונקבעה לו" – תימחק;

(4) הכותרת "פרק ג': שיווק חלב גולמי" – תימחק;

(5) סימן א' בפרק ג' – בטל;

דברי הסבר

חופשית המבוססת על תמריצים כלכליים. מוצע לקבוע כי משק החלב בישראל יתנהל כמשק פתוח ותחרותי.

כמו כן מוצע למחוק את חלקו האחרון של סעיף קטן (א)(1)(2) בחוק, העוסק בהבטחת מחירים נאותים ליצרנים ולמחלבות. רכיב זה בנוסח החוק כנוסחו היום משקף תפיסה רגולטורית שנועדה לשמר רמות הכנסה יציבות ומובטחות לענף כולו במסגרת משטר תכנון כמותי וריכוזי.

לפסקה (3)

מוצע למחוק מהחוק את ההגדרות העוסקות במכסות הייצור ובניהול העודפים, ובהן "ועדת ערר", "חלב במכסה", "חלב בקר במכסה", "חלב עודף" ו"עודפי חלב במכסה". הגדרות אלה היוו את ליבת משטר המכסות אשר התווה במשך שנים את היקף הייצור, את מסגרת השיווק ואת מנגנוני האיזון במשק החלב. במסגרת המוצע בפרק זה מבוטלות ההוראות המסדירות את משטר המכסות (ראו להלן דברי ההסבר לפסקה (6)) ולפיכך אין עוד צורך בהגדרות למונחים אלה בסעיף 1. ההסדר המוצע בפרק ג'1 נותן רשת ביטחון ליצרנים שהיו בידם מכסות חלב ערב תחילתו של החוק המוצע, ובו מוגדרים המונחים הנדרשים.

בהתאם לאמור, מוצע גם לתקן את ההגדרה "יצרן" ולהוריד ממנה את ההתייחסות לקביעת מכסות חלב, וכן למחוק את ההגדרה "ייצור מקומי" שהתייחסה ליצרן שנקבעה לו מכסת חלב, ועקב מחיקת ההתייחסות למכסות אין עוד צורך בהגדרת המונח "ייצור מקומי" באמצעות היצרן, וניתן להסתפק במשמעות המילולית של המונח.

עוד מוצע למחוק את הגדרת המונח "מחלבה מורשית" שאין בה עוד צורך עקב ביטול סעיף 8(ד) כמוצע בפסקה (5) להלן.

לפסקאות (4) ו־(5)

במבנה החוק הקיים משמש פרק ג' לחוק שעניינו תכנון משק החלב, כמסגרת נורמטיבית להסדרה מקיפה של הייצור והשיווק, לרבות קביעת מכסות, הגבלות ייצור והכוונת פעילות ה"שחקנים" במשק החלב.

בהתאם לשינוי המבני המוצע במשק החלב והמעבר ממשטר של תכנון מרכזי ומשטר מכסות כולל לשוק פתוח שבו ייצור ושיווק חלב ומוצרי חלב מתנהלים על בסיס כללי תחרות, החוק אינו מסדיר עוד את הייצור של חלב ושיווקו בכללותם אלא מותיר אותם לפעילות שוק חופשית יותר, בכפוף לרשת ביטחון נקודתית ליצרנים מוגנים כמוצע בפרק ג'1.

לפיכך, מוצע לבטל את פרק ג' לחוק, למעט הוראות סימן ב' שבו שעניינו קביעת מחירים, שמוצע להותירן ולהופכן לסימן ג' בפרק ג'1 החדש המוצע.

להלן הסבר פרטני לביטולן של הוראות פרק ג':

(1) סעיף 3 לחוק כנוסחו היום קובע כי שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יתבסס על ייצור מקומי בלבד, למעט ייבוא שהותר במפורש על ידי השר, וכן מסדיר את סמכות שר הכלכלה להתיר ייבוא מוצרי חלב. סעיף זה משקף תפיסה רגולטורית שלפיה שוק החלב נשלט באמצעות הגבלות סחר ותכנון מרכזי, ומותיר את הייבוא ככלי חריג ותלוי היתר. תיקון החוק בהתאם למוצע מעגן מעבר לשוק פתוח, שבו ייצור ושיווק חלב ומוצרי חלב מתנהלים על בסיס כללי תחרות, בכפוף לדין הכללי ולהסדרי סחר החלים בישראל, ובלא צורך בהיתרי ייבוא ייעודיים מכוח חוק משק החלב. יובהר כי אין בביטול זה כדי לפגוע בסמכות שר הכלכלה בעניין זה מאחר שסמכותו נובעת מפקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], התשל"ט–1979;

(2) סעיף 4 לחוק כנוסחו היום מסמיך את שר החקלאות וביטחון המזון (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – השר) לקבוע מדי שנה, בצו, את היקף הייצור המקומי הכולל של חלב, ואף לשנותו במהלך השנה בהתאם לשיקול דעתו. סעיף זה היווה אחד מעמודי התווך של משטר התכנון המרכזי, שבמסגרתו היקפי הייצור במשק החלב נקבעו באופן מינהלי על בסיס תחזיות צריכה. התיקון המוצע מבטל את קביעת היקפי הייצור הכוללים ומעביר את משק החלב למודל של שוק פתוח, שבו היקפי הייצור נקבעים על ידי כוחות השוק;

(3) עקב ביטול משטר המכסות, מוצע לבטל את סעיף 5 לחוק שעניינו ועדת המכסות;

(4) מוצע לבטל את סעיף 6 לחוק, אשר מסדיר את סמכות השר להכיר בארגון יציג של יצרני חלב, לרבות קביעת אמות מידה להכרה כאמור והתייעצות עם מועצת החלב. בעקבות התיקון המוצע בפרק זה, מבנה ההסדרה שעליו נשען סעיף זה אינו מתקיים עוד, והוראות החוק אינן עוסקות עוד בניהול קולקטיבי של הייצור והשיווק או בקביעת מכסות ותנאים ענפיים באמצעות גופים מייצגים. לפיכך, ההסדרה הקבועה בסעיף 6 אינה רלוונטית עוד למציאות הרגולטורית שלאחר תיקון החוק;

(6) לפני סעיף 13 יבוא:

"פרק ג'1: רכישת ליטרים מוגנים במחיר הגנה ותוכנית לפדיון ליטרים מוגנים

סימן א': הגדרות

הגדרות 12א. בפרק זה –

"היקף הרכישה הכולל", בשנה מסוימת – כמות הליטרים הכוללת של חלב גולמי מייצור מקומי, שרוכשות כלל המחלבות באותה שנה;

"ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים", בשנה מסוימת – כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לכלל היצרנים המוגנים באותה שנה, בצו לפי סעיף 112(2);

דברי הסבר

(5) מוצע לבטל את סעיף 7 לחוק, שעניינו קביעת מכסות חלב. הסעיף מסדיר את ההוראות שמקורן במשטר התכנון הכמותי אשר עמד בבסיס החוק בתצורתו המקורית;

(6) מוצע לבטל את סעיף 8 לחוק, העוסק בהגבלת הייצור והשיווק של חלב ומוצריו, שאין בו עוד צורך במבנה החדש של משק החלב בהתאם לתיקון המוצע;

(7) מוצע לבטל את סעיף 9 לחוק שעניינו איסור השמדת חלב במכסה וחלב עודף. הוראה זו מהווה נדבך מרכזי במשטר המכסות ההיסטורי, אשר נועד לשלוט באופן מינהלי בהיקפי הייצור ולמנוע חריגה מהכמות המותרת לכל יצרן. במסגרת משטר זה, השמדת חלב בלא היתר נתפסה כהפרת המכסה וכסיכון ליציבות משטר התכנון. לאחר תיקון החוק, משטר המכסות מבוטל במלואו ואין עוד הבחנה משפטית בין חלב "במכסה" לבין "חלב עודף", שכן נפסקת ההקצאה המינהלית של כמויות ייצור לכל יצרן. לפיכך אין עוד צורך בסעיף;

(8) מוצע לבטל את סעיף 10 לחוק, שעניינו מס על העברת מכסת חלב. הוראה זו נשענת על משטר המכסות ועל האפשרות להעברת מכסה באישור ועדת המכסות. מאחר שתיקון החוק מבטל את משטר המכסות ואת סמכויות ועדת המכסות, אין עוד צורך בסעיף;

(9) מוצע לבטל את סעיף 11 לחוק, שעניינו ועדת הערר על החלטות ועדת המכסות. סעיף זה נועד להסדיר מנגנון ערעור ייעודי למשטר המכסות שהיה נהוג במשק החלב, ולבחון השגות על החלטות כמותיות שהתקבלו במסגרת תכנון הייצור וחלוקת המכסות. בפרק זה מוצע לבטל את משטר המכסות ואת סמכויותיה של ועדת המכסות באופן מלא ועל כן אין צורך בסעיף;

(10) מוצע לבטל את סעיף 12 לחוק, שעניינו קביעת תקנות לעניין הסדרת הייצור והשיווק. עקב התיקון המוצע בפרק זה, מבנה ההסדרה שעליו נסמך סעיף זה אינו מתקיים עוד. יתרה מכך, רבות מההוראות הקבועות בסעיף 12 עוסקות במישרין בתפקידה של מועצת החלב וועדת המכסות כגופים מתכננים ומווסתים, תפקידים אשר בוטלו או צומצמו באופן מהותי במסגרת התיקון המוצע לחוק.

לפסקה (6)

לפרק ג'1 המוצע: רכישת ליטרים מוגנים במחיר הגנה ותוכנית לפדיון ליטרים מוגנים

כללי בהמשך לאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר לפרק זה לעיל, מטרתו של פרק ג'1 המוצע להבטיח את המשך פעילותם של היצרנים בענף באמצעות יצירת רשת הגנה ייעודית, באופן שיבטיח את הרציפות התפעולית של משק החלב בישראל.

בהתאם, מוצע לקבוע בסימן ב' בפרק ג'1 הסדר המקנה ליצרנים מוגנים זכות לקדימות ברכישת הליטרים המוגנים שלהם על ידי מחלבות, במחירים מזעריים שייקבעו בצו לפי סעיף 13(ב)(1) כנוסחו המוצע (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – מחירי הגנה). כמו כן, מוצע בסימן ג' להסדיר את הוועדה המייעצת שממליצה לשר בכל הנוגע לסימן זה.

עוד מוצע בסימן ד' בפרק ג'1 לקבוע הסדר המאפשר ליצרנים מוגנים לפדות את הליטרים המוגנים שלהם בתוכנית לפדיון ליטרים מוגנים כמפורט בסימן.

לסימן א': הגדרות

מוצע לקבוע הגדרות למונחים שבהם נעשה שימוש בפרק זה לעניין רכישה או פדיון של ליטרים מוגנים.

להגדרה "היקף הרכישה הכולל" – ההגדרה מתייחסת לכמות הליטרים הכוללת של חלב גולמי מייצור מקומי, הנרכשת על ידי כלל המחלבות בשנה מסוימת. קביעת היקף זה נדרשת לצורך יצירת בסיס מדידה אחיד ואובייקטיבי ליישום מנגנוני ההסדרה בפרק המוצע.

להגדרה "ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים" – ההגדרה מתייחסת לכמות הליטרים המוגנים שנקבעה לכלל היצרנים המוגנים בשנה מסוימת, וזאת לצורך עיגון גבולותיה של רשת הביטחון במשק החלב. קביעת ההיקף הכולל של הליטרים המוגנים מאפשרת להגדיר מראש את היקף ההתערבות הממשלתית, להבטיח כי רשת הביטחון תהיה מדודה ומוגבלת, ולשמש בסיס לחישוב חובות הרכש

"חוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026" – חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026), התשפ"ו–2026.

"חלב גולמי" – חלב גולמי המתקבל על ידי חליבה של בקר;

"החלק היחסי של מחלבה מהיקף הרכישה הכולל", בשנה מסוימת – חלקה היחסי של המחלבה מרכישת חלב גולמי מתוך היקף הרכישה הכולל באותה שנה; לעניין זה ייכלל בחישוב חלקה היחסי של מחלבה רק חלב גולמי שהמחלבה רוכשת לצורכי הייצור שלה;

"יצרן מוגן" – יצרן שנקבעו לו ליטרים מוגנים בהתאם להחלטת השר לפי סעיף 12ה(א)(1);

"יצרן שיתופי" – כל אחד מאלה:

(1) יצרן שהוא קיבוץ או מושב שיתופי;

(2) יצרן שבעת שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה היה קיבוץ או מושב שיתופי;

(3) יצרן שהוא אגודה שיתופית שחברים בה עד שלושה קיבוצים או מושבים שיתופיים ושנקבעה לו מכסת חלב;

"ליטרים מוגנים" – כמות של חלב גולמי שהייתה חלק ממכסות החלב ולא נפדתה בתוכנית הפדיון;

דברי הסבר

של המחלבות ולחלוקת הליטרים המוגנים בין היצרנים המוגנים בהתאם להוראות החוק.

להגדרה "חלב גולמי" – ההגדרה מתייחסת לחלב המתקבל באופן ישיר מתהליך חליבת פרות (בקר), כלומר חלב שלא עבר עיבוד תעשייתי או שינוי כלשהו לאחר החליבה. יובהר כי פרק ג'1 המוצע לא חל על חלב שאינו חלב בקר.

להגדרה "החלק היחסי של מחלבה מהיקף הרכישה הכולל" – ההגדרה מתייחסת לחלק היחסי שמחזיקה כל מחלבה מתוך כלל כמות החלב הגולמי שנרכשה במשק בשנה מסוימת.

מוצע להבהיר כי כמות זו מתייחסת רק לכמות החלב שרכשה מחלבה לצורכי הייצור שלה בלבד, כך שחלב שרוכשת מחלבה קולטת לטובת צורכי הייצור של מחלבות אחרות לא ייחשבו לה במסגרת חלקה יחסי. לפיכך, בחישוב החלק היחסי תובא בחשבון אך ורק כמות החלב הגולמי שהמחלבה רכשה למטרות הייצור שלה בפועל, ולא חלב שנרכש לצורכי תיווך, העברה, או פעילות אחרת שאינה מייצרת מוצרים סופיים. המשמעות היא שכל מחלבה תישא באחריות או בזכויות (כגון הקצאה של ליטרים מוגנים) בהתאם לחלק היחסי האמיתי שלה בפעילות הייצור במשק, ולא לפי היקף עסקאותיה הכללי.

להגדרה "יצרן מוגן" – ההגדרה מתייחסת ליצרן שנקבעו לו ליטרים מוגנים מכוח החלטת השר, במסגרת הפעלת סמכותו לפי סעיף 12ז(א)(1) המוצע. מעמדו של יצרן כ"יצרן מוגן" מקנה לו זכות לקדימות ברכישת חלב גולמי על ידי מחלבות, בהיקף שנקבע מראש ובמחירי הגנה. הגדרה זו מבדילה בין כלל יצרני החלב לבין קבוצת היצרנים הכלולה במעגל ההגנה, ונועדה להבטיח את המשך פעילותם של יצרנים אלה באמצעות יצירת רשת הגנה ייעודית לחלק הארי של הייצור המקומי, באופן שישמר את הרציפות התפעולית של משק החלב בישראל.

להגדרה "יצרן שיתופי" – ההגדרה מתייחסת ליצרן שהוא כל אחד מאלה: (1) קיבוץ או מושב שיתופי; (2) יצרן אשר במועד שבו נקבעה לו מכסת חלב לראשונה, היה קיבוץ או מושב שיתופי; (3) יצרן שהוא אגודה שיתופית, אשר חברים בה עד שלושה קיבוצים או מושבים שיתופיים, ושנקבעה לה מכסת חלב.

להגדרה "ליטרים מוגנים" – ההגדרה מתייחסת לכמות של חלב גולמי מייצור מקומי שהייתה חלק ממכסות החלב שנקבעו ליצרנים מסוימים ושלא נפדתה במסגרת תוכנית הפדיון. ליטרים מוגנים הם אותם ליטרים מתוך כלל מכסות החלב ההיסטוריות, שנותרו בפועל אצל היצרנים ולא נפדו במסגרת תוכנית הפדיון המוצעת. ליטרים אלה מהווים בסיס לזכאות של יצרנים מוגנים למעמד מועדף, שבמסגרתו מחלבות נדרשות לרכוש מהם את כמות החלב המוגנת במחירי הגנה. יובהר כי הליטרים המוגנים

"מחירי הגנה" – המחירים המזעריים שנקבעו לפי סעיף 13(ב)(1);

"מחלבה גדולה" – מחלבה שחלקה היחסי מהיקף הרכישה הכולל, בשנה מסוימת, הוא 10% לפחות;

"מכסת חלב" – כמות החלב הגולמי שהיה רשאי מי שעסק בייצור ובשיווק חלב לייצר ולשווק בשנה מסוימת, בהתאם לקביעה לפי סעיף 7 כנוסחו ערב ביטולו בפרק י"ז לחוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026;

"הממונה על התחרות", "רשות התחרות" – כמשמעותם בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1998[197];

"סבב פדיון" – סבב במסגרת תוכנית פדיון;

"סכום התמורה לליטר מוגן בסבב פדיון" – הסכום שישולם ליצרן מוגן בעד ליטר מוגן בסבב פדיון, כפי שפורסם בהודעה על עריכת סבב פדיון לפי סעיף 14יב(1);

דברי הסבר

אינם מהווים זכות קניינית לייצור או לשיווק חלב גולמי, אלא מנגנון הגנה מבני בעל אופי אופציונלי. במהותם, הליטרים המוגנים מקנים ליצרן המוגן אופציה למימוש קדימות במכירת חלב גולמי למחלבות, בהיקף כמותי קבוע ובמחירי הגנה קבועים מראש. מימוש האופציה מותנה בקיומו של ביקוש בפועל לחלב גולמי במשק, ובייחוד במצב שבו הביקוש הכולל עולה על ההיקף הכולל של הליטרים המוגנים. במצב כאמור, חלה על המחלבות חובה לרכוש תחילה חלב גולמי במסגרת הליטרים המוגנים, בהתאם להוראות פרק ג'1 המוצע. לעומת זאת, מקום שבו היקף הביקוש נמוך מהיקף הליטרים המוגנים, אין בליטרים המוגנים כדי להבטיח רכישה בפועל של מלוא הכמות, והם אינם מקנים התחייבות לרכישה שאינה תואמת את צורכי השוק.

להגדרה "מחירי הגנה" – מחירי ההגנה מהווים את נקודת העיגון הכלכלית של רשת הביטחון במשק החלב במתכונתו המוצעת, והוא נקבע כ"מחיר מזערי" לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים). משמעות קביעה זו היא שמחירי ההגנה יהיו המחירים הנמוכים ביותר שמחלבה רשאית לשלם ליצרן מוגן בעבור ליטר חלב מוגן. הכללת ההגדרה בחוק נועדה להבטיח בהירות רגולטורית ולהבחין בין המקטע החופשי של השוק, שבו המחיר נקבע בהתאם לתחרות, לבין ההסדר המעוגן בפרק ג'1 שבו יש צורך בקביעת מחיר מינימום לשם שמירה על יציבות הייצור המקומי ועל רציפות אספקת החלב הגולמי. קביעת המחיר בצו משותף של השר ושר האוצר (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – השרים) לפי חוק הפיקוח, מבטיחה כי תהליך זה ייעשה לפי מנגנון שקוף וסדור ותוך בחינה מקצועית של כלל ההשפעות על היצרנים, המחלבות והצרכנים.

להגדרה "מחלבה גדולה" – ההגדרה מתייחסת למחלבה שהחלק היחסי שלה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי בשנה מסוימת הוא עשרה אחוזים או יותר. מחלבה גדולה תהיה חייבת ברכישת חלב גולמי בכמות כפי שנקבעה לה בהחלטת השר לפי סעיף 12ז1(א)(2)(ב) או (ו), במחיר הגנה. במשק החלב פועלות כיום מספר מצומצם של מחלבות המחזיקות בחלק הארי של שוק העיבוד והשיווק, והן הגופים בעלי היכולת המבנית, הכלכלית והתפעולית לשאת בחובת הרכישה. קביעת סף של עשרה אחוזים מאפשרת להבחין בצורה מקצועית ואחידה בין מחלבות גדולות לבין שאר המחלבות, באופן שאינו שרירותי אלא מבוסס על נתוני שוק.

להגדרה "הממונה על התחרות" – מוצע להוסיף הפניה למונח "הממונה על התחרות" כמשמעותו בחוק התחרות הכלכלית. הוספת ההגדרה נדרשת בשל התפקיד שממלא הממונה במסגרת ההסדרה החדשה של משק החלב.

להגדרה "סבב פדיון" – ההגדרה מתייחסת לסבב במסגרת תוכנית פדיון. הכוונה היא לשלב קצוב בזמן שבו ניתנת ליצרני חלב גולמי האפשרות להגיש בקשה לפדות את הליטרים המוגנים שבחזקתם תמורת סכום כספי שישולם מהמדינה, בהתאם לתנאים ולכללים שנקבעו באותו סבב. כל סבב פדיון מהווה חלק מתהליך רב־שלבי שמטרתו להסדיר את האפשרות ליציאה ההדרגתית של יצרנים המעוניינים לפדות את הליטרים המוגנים שלהם, תוך שמירה על יציבות ההיצע במשק החלב.

להגדרה "סכום התמורה לליטר מוגן בסבב פדיון" – ההגדרה מתייחסת לסכום שישולם ליצרן מוגן בעד ליטר מוגן בסבב פדיון. הכוונה היא לגובה הפיצוי הכספי שנקבע מראש בעבור כל ליטר מוגן שמבקש יצרן מוגן לפדות במסגרת אותו סבב פדיון. סכום זה עשוי להשתנות בין סבבים שונים בהתאם למנגנוני התמרוץ, לתנאי התקציב ולשיקולים מקצועיים של משרד האוצר, והוא מהווה כלי מרכזי בניהול תוכנית הפדיון, המיועדת לצמצם את היקף הייצור המקומי באופן מבוקר.

[197] ס"ח התשמ"ח, עמ' 128.

"תוכנית פדיון" – תוכנית לפדיון ליטרים מוגנים לפי סימן ה';

סימן ב': הגנה על יצרנים ורכישת ליטרים מוגנים על ידי מחלבות

הגנה על יצרנים

12ב. יצרן מוגן יהיה זכאי למכירת הליטרים המוגנים שלו במחירי הגנה בכפוף להוראות סימן זה.

העברת ליטרים מוגנים

12ג. (א) יצרן מוגן רשאי להעביר, בתמורה או שלא בתמורה, ליטר מוגן, אחד או יותר, ליצרן אחר (בסעיף זה – יצרן מקבל); הודעה על ההעברה כאמור ימסור היצרן המקבל לשר ויפרט בה, בין השאר, את כמות הליטרים המוגנים שהועברה לו וזהות היצרן המוגן המעביר.

(ב) ליטרים מוגנים שהועברו ליצרן לפי הוראות סעיף קטן (א) ייכללו בכמות הליטרים המוגנים שלו החל ממועד החלטת השר לגביו לפי סעיף 12ז(א)(1), לראשונה לאחר מועד ההעברה.

(ג) השר ינהל רישום בדבר ליטרים מוגנים שהועברו מיצרן מוגן ליצרן אחר לפי סעיף קטן (א).

חובת מחלבה גדולה לרכישת ליטרים מוגנים במחירי הגנה

12ד. (א) מחלבה גדולה הרוכשת חלב גולמי מייצור מקומי בשנה מסוימת, תרכוש באותה שנה ליטרים מוגנים מיצרנים מוגנים, במחירי הגנה, בכמות כפי שנקבעה לה בהחלטת השר לאותה שנה לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב) או (ו).

דברי הסבר

להגדרה "תוכנית הפדיון" – ההגדרה מתייחסת לתוכנית לפדיון ליטרים מוגנים – מנגנון ממשלתי מוסדר, שבמסגרתו ניתנת ליצרנים המוגנים אפשרות לבחור מרצונם החופשי לוותר על זכויותיהם בליטרים מוגנים, באופן מלא או חלקי, בתמורה לקבלת תמורה כספית שנקבעה מראש בהתאם לכללים אחידים ושקופים. התוכנית נועדה לייצר מסלול פרישה מסודר מן הענף, המעניק ודאות כלכלית ומפחית סיכון, בעבור יצרנים אשר אינם מעוניינים או אינם יכולים להמשיך ולעסוק בייצור חלב גולמי עקב השינויים הצפויים במבנה משק החלב והתנאים הכלכליים לאחר כניסת התיקון המוצע לתוקף. בכך מאפשרת התוכנית התאמה הדרגתית של היקף הייצור למציאות החדשה, תוך שמירה על הוגנות כלפי היצרנים ומתן מענה לצרכים חברתיים וכלכליים הנלווים לפרישתם.

לסימן ב': הגנה על יצרנים, רכישת ליטרים מוגנים על ידי מחלבות

כללי בסימן זה מוצע לקבוע הוראות בדבר חובת רכישת ליטרים מוגנים מצד מחלבות, בהתאם להיקפים שייקבעו בהתאם להחלטת השר, ולחלקה היחסי של כל מחלבה בהיקף הרכישה הכולל של חלב גולמי מייצור מקומי.

לסעיף 12ב המוצע

הוראה זו מעגנת את זכותו של יצרן מוגן למכור את הליטרים המוגנים שנקבעו לו במחירי הגנה, שהם מחירים מזעריים הקבועים מראש, אשר נועדו להבטיח לו יציבות כלכלית ולהגן עליו מפני תנודות שוק שעלולות לפגוע ברווחיותו. הזכות למכירה במחירי הגנה אינה מוחלטת, אלא כפופה להוראות נוספות שייקבעו במסגרת סימן זה, אשר יסדירו את אופן מימוש הזכות – לרבות תנאים, מגבלות או מנגנוני איזון שיחולו בין כלל היצרנים המוגנים והמחלבות הרוכשות. בכך נוצר איזון בין ההגנה על יציבות הייצור המקומי לבין הצורך בניהול של משק החלב כמשק פתוח ותחרותי.

לסעיף 12ג המוצע

הוראה זו קובעת כי יצרן מוגן רשאי להעביר ליטרים מוגנים ליצרן אחר, בין בתמורה ובין בלא תמורה, ובלבד שהיצרן המקבל ידווח לשר על ההעברה, לרבות פרטים מהותיים כמו כמות הליטרים וזהות היצרן המעביר. ליטרים שהועברו בדרך זו יוכרו כחלק מהכמות המוגנת של היצרן המקבל רק ממועד פרסום הצו השנתי לעניין זה, על ידי השר לפי סעיף 12ז(א)(1).

נוסף על כך, נקבע כי השר ינהל רישום מסודר של כלל ההעברות שבוצעו בין יצרנים מוגנים, כך שניתן יהיה לעקוב אחרי השיוך והמעבר של ליטרים מוגנים לאורך זמן בצורה מוסדרת ושקופה.

לסעיף 12ד המוצע

הוראה זו קובעת את חובתן של מחלבות גדולות לרכוש ליטרים מוגנים מיצרנים מוגנים, במחירי הגנה, וזאת

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי להגביל מחלבה גדולה בכמות או במחיר של חלב גולמי שהיא רוכשת מעבר לכמות שנקבעה לה כאמור בסעיף קטן (א).

סמכות השרים לחייב מחלבות נוספות ברכישת ליטרים מוגנים

12ה. (א) השרים רשאים, על פי המלצת הוועדה המייעצת ולאחר שנתנו למחלבה הזדמנות לטעון את טענותיה, להחליט כי בשנה מסוימת, מחלבה, אחת או יותר, שאינה מחלבה גדולה, הרוכשת חלב גולמי מייצור מקומי באותה שנה, תחויב לרכוש מיצרנים מוגנים, ליטרים מוגנים בכמות כפי שקבעו, במחיר הגנה, אם ראו שמתקיימים תנאים חריגים המצדיקים זאת, בין השאר, בשל כך שההיקף הכולל של ליטרים מוגנים באותה שנה צפוי לעלות על הביקוש של המחלבות הגדולות לרכישת חלב גולמי באותה שנה, ובלבד שכמות הליטרים המוגנים שתחויב מחלבה כאמור לרכוש לפי סעיף זה לא תעלה על החלק היחסי של אותה מחלבה מהיקף הרכישה הכולל הצפוי באותה שנה.

(ב) החליטו השרים לחייב בשנה מסוימת מחלבה, אחת או יותר, כאמור בסעיף קטן (א), תרכוש המחלבה, באותה שנה, מיצרנים מוגנים, את כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לה, במחיר הגנה.

(ג) הוראות סעיף 12ז(ה) ו־(ו) יחולו, בשינויים המחויבים, לעניין החלטת השרים לפי סעיף זה.

דברי הסבר

בהתאם להוראות הסעיף. ההוראה מעגנת מנגנון מרכזי להבטחת שיווק מובטח של ליטרים מוגנים, שמטרתו לשמור על רציפות הייצור של חלב גולמי בישראל ולתמוך ביצרנים שנמצאים בתוך "המעגל המוגן". סעיף קטן (א) להוראה, מחייב כל מחלבה גדולה הפועלת בשוק המקומי לרכוש את הכמות שהוקצתה לה מתוך סך הליטרים המוגנים, בהתאם לשיעור חלקה היחסי מהיקף כלל הרכישות במשק. עם זאת, סעיף קטן (ב) מבהיר כי החובה הזו אינה מגבילה את חופש הפעולה של המחלבה לרכוש גם חלב גולמי נוסף, כלומר, היא רשאית לרכוש כל כמות נוספת מעבר לליטרים המוגנים, ולשלם בעבורם מחיר שונה מהמחיר המוגן, בכפוף להסכמות מסחריות חופשיות. בכך נשמרת תחרות מסוימת בשוק, לצד ההגנה המובנית על יצרנים מוגנים.

יצוין כי החובה חלה רק אם המחלבה בחרה לרכוש חלב גולמי מיצרן מקומי, וכי החובה תחול על רכש המתקיים בשני תנאים מצטברים. הראשון, מדובר ברכש מיצרן מוגן, וזאת כדי להבטיח כי החובה תיושם רק ב"מקטע המוגן", שנקבע בפרק ג'1. השני, הרכש אינו עולה על חלקה היחסי של המחלבה מסך הרכישה הארצית כדי להבטיח כי יישום רשת הביטחון לא יפגע במבנה התחרות ולא ייצור עיוותים בשוק החופשי. בכך נקבע יסוד של איזון: המדינה מבקשת להבטיח שיווק מלא של הליטרים המוגנים, אך בלי לכפות על המחלבות לקלוט חלב מעבר לחלקן היחסי בשוק. חובת הרכש מוצמדת לחלקה של כל מחלבה בפעילות במשק החלב, באופן המאפשר חלוקה של הנטל בהתאם לגודל ולפעילות בפועל.

לסעיף 12ה המוצע

הוראה זו קובעת כי השרים רשאים, בהסתמך על המלצת הוועדה המייעצת ולאחר שניתנה למחלבה הזדמנות לטעון את טענותיה, לחייב בשנה מסוימת גם מחלבות שאינן מחלבות גדולות לרכוש ליטרים מוגנים מיצרנים מוגנים, וזאת רק כאשר מתקיימים תנאים חריגים המצדיקים זאת, לדוגמה, אם נראה כי היקף הליטרים המוגנים הכולל צפוי לעלות על הביקוש של המחלבות הגדולות. במקרה כזה, יוכלו השרים לחלק את חובת הרכישה גם על שאר המחלבות, ובלבד שכמות הליטרים שתוטל על כל מחלבה לא תעלה על חלקה היחסי מסך רכישות החלב הגולמי באותה שנה. במקרה שהוחלט להחיל חובה כזו על מחלבה מסוימת, היא תידרש לרכוש את הליטרים המוגנים שנקבעו לה במחירי הגנה. לבסוף, קובעת ההוראה כי יחולו לעניין זה גם הוראות בדבר מסירת הודעות למחלבה בנוגע לשינויים המחייבים, כך שמובטח שהמחלבות תקבלנה הודעה רשמית ומסודרת על חובתן ועל רשימת היצרנים שמהם עליהן לרכוש את הליטרים.

צו לעניין היקף הרכישה הכולל הצפוי וכמות הליטרים המוגנים הצפויה

112. השר יקבע, בצו, מדי שנה עד יום 1 ביוני, את כל אלה:

(1) היקף הרכישה הכולל הצפוי בשנה העוקבת;

(2) ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים בשנה העוקבת; ההיקף האמור יהיה מבוסס על ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים בשנה הקודמת, ולעניין צו לפי פסקה זו שניתן לראשונה לאחר תחילתו של פרק י"ז לחוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026, על סך מכסות החלב שנקבעו לשנת 2025 לפי סעיף 7 כנוסחו ערב ביטולו בפרק האמור, ואם נפדו במהלך השנה הקודמת ליטרים מוגנים במסגרת תוכנית פדיון, יופחתו מההיקף הכולל כאמור הליטרים המוגנים שנפדו.

החלטת השר לגבי יצרן מוגן ומחלבה גדולה

112ז. (א) השר יחליט, על פי המלצת הוועדה המייעצת, מדי שנה עד יום 1 ביוני, לכל יצרן שבידו ליטרים מוגנים ולכל מחלבה גדולה, את המפורט להלן, לפי העניין:

(1) לכל יצרן מוגן – את כמות הליטרים המוגנים שלו, בשנה העוקבת;

(2) לכל מחלבה גדולה –

(א) את החלק היחסי שלה מהיקף הרכישה הכולל, הצפוי בשנה העוקבת;

(ב) את כמות הליטרים המוגנים שתחויב לרכוש מיצרנים מוגנים במחיר הגנה, בשנה העוקבת, לפי סעיף 112ד(א).

דברי הסבר

לסעיף 112 המוצע

הוראה זו מטילה על השר את החובה לקבוע, מדי שנה ובאופן יזום עד יום 1 ביוני, את שני הנתונים המרכזיים שמהם נגזרות החובות והזכויות של כלל השחקנים במשק החלב:

(1) היקף הרכישה הכולל – סך הליטרים של חלב גולמי שמוערך כי יירכשו על ידי כלל המחלבות מהייצור המקומי בשנה העוקבת. נתון זה מהווה את הבסיס לחישוב חלקה היחסי של כל מחלבה בשוק.

(2) ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים – כמה ליטרים בענף יזכו להגנת המחיר וחובת הרכישה במסגרת המנגנון החדש. נתון זה ייגזר מההיקף של השנה הקודמת. מוצע לקבוע כי בצו ראשון לאחר תיקון החוק, ייקבע ההיקף הכולל של הליטרים המוגנים בהתאם לסך מכסות החלב שנקבעו לשנת 2025, טרם ביטול סעיף 7 לחוק, תוך הפחתת הליטרים שכבר נפדו בפועל במסגרת תוכנית הפדיון המוצעת בפרק ג'1.

לסעיף 112ז המוצע

הוראה זו מפרטת את מנגנון קבלת ההחלטות וההודעות ביחס להקצאת ליטרים מוגנים ליצרנים ולחובת רכישת ליטרים מוגנים מצד מחלבות גדולות, בהתאם להמלצות הוועדה המייעצת, ומגדירה מנגנוני גיבוי למקרה של איחור בקבלת החלטה או נסיבות חריגות.

לפי המוצע, השר יקבע, עד יום 1 ביוני בכל שנה, לפי המלצת הוועדה המייעצת, את הפרטים האלה: (1) לכל יצרן מוגן – כמה ליטרים מוגנים מוקצים לו בשנה הבאה; (2) לכל מחלבה גדולה – (א) חלקה היחסי בהיקף הרכישה הכולל של חלב מקומי בשנה העוקבת (לצורכי חישוב החובה); (ב) מספר הליטרים המוגנים שהיא מחויבת לרכוש במחירי הגנה.

מוצע לקבוע כי אם השר לא קיבל החלטה לגבי חלקה היחסי של כל מחלבה גדולה, עד המועד האמור, יישאר בתוקף החלק שנקבע לה בשנה הקודמת, וזאת כדי למנוע שיבוש בהתנהלות המסחרית במשק החלב.

עוד מוצע כי אם השר לא קיבל החלטה בתוך 60 ימים מהמועד הקבוע לגבי כמות הליטרים המוגנים שתחויב כל מחלבה גדולה לרכוש, תיקבע הכמות לפי המלצת הוועדה המייעצת, וזאת כדי להבטיח רציפות רגולטורית במשק החלב.

השר יודיע לכל יצרן מוגן, בכתב, על כמות הליטרים המוגנים שהוקצתה לו לשנה העוקבת. הודעה זו נועדה

(ב) לא החליט השר על חלקה היחסי הצפוי של מחלבה גדולה לפי סעיף קטן (א)(2)(א) עד למועד הקבוע באותו סעיף קטן, יהיה חלקה היחסי הצפוי לשנה העוקבת, החלק היחסי שנקבע לה לפי אותו סעיף קטן לגבי השנה הקודמת.

(ג) לא החליט השר על כמות הליטרים המוגנים שתחויב מחלבה גדולה לרכוש, לפי סעיף קטן (א)(2)(ב), בתוך 60 ימים מהמועד האמור בו, תהיה הכמות שתחויב מחלבה גדולה לרכוש – הכמות שעליה המליצה הוועדה המייעצת לפי סעיף 14א(א)(1)(ב).

(ד) השר יודיע לכל יצרן מוגן על כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לו בהחלטתו לפי סעיף קטן (א)(1).

(ה) השר יודיע לכל מחלבה גדולה על כמות הליטרים המוגנים שעליה לרכוש בהתאם להחלטתו לפי סעיף קטן (א)(2) ועל כל שינוי בהחלטתו כאמור לפי סעיף קטן (ו); כן ימסור השר לכל מחלבה גדולה את פרטי היצרנים המוגנים הכלולים בהחלטתו לפי סעיף קטן (א)(1) וכמות הליטרים המוגנים שנקבעה לכל יצרן מוגן בהתאם להחלטתו כאמור; נקבעה כמות הליטרים המוגנים למחלבה גדולה בהתאם להוראות סעיף קטן (ג), תודיע הוועדה המייעצת למחלבה הגדולה על הכמות שנקבעה לגביה; הודעה לפי סעיף קטן זה תימסר בכתב.

(ו) ראה השר כי מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת, רשאי הוא, על פי המלצת הוועדה המייעצת –

(1) לשנות למחלבה גדולה, אחת או יותר, את כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לה לפי סעיף קטן (א)(2)(ב), לגבי אותה שנה, לאחר שנתן למחלבה או למחלבות, לפי העניין, הזדמנות לטעון את טענותיהן;

דברי הסבר

לאפשר ליצרן להיערך לוגיסטית ופיננסית לשנת הייצור הבאה, תוך הסתמכות על זכותו למכירה במחירי הגנה. מדובר בזכות כלכלית מהותית אך כזו הניתנת לשינוי משנה לשנה, ולכן נדרשת הודעה אישית ומפורשת.

עוד מוצע כי השר יודיע לכל מחלבה גדולה, בכתב, על – (1) כמות הליטרים המוגנים שהיא תחויב לרכוש בשנה העוקבת; (2) כל שינוי עתידי בכמות זו, אם יוחלט עליו לפי סעיף קטן (ו); (3) פרטי היצרנים המוגנים שנקבעו לגביהם ליטרים מוגנים – כדי לאפשר התאמה תפעולית בין המחלבות ליצרנים. נוסף על כך, אם הכמות שנקבעה למחלבה הוחלטה על ידי הוועדה המייעצת (לפי סעיף קטן (ג), במקרים של העדר החלטה בזמן), האחריות להעברת ההודעה למחלבה תוטל על הוועדה המייעצת. ההודעות נמסרות בכתב כדי לשמור על שקיפות, תיעוד פורמלי ואפשרות לערעור או בקשת שינוי.

לשר נתונה סמכות לשנות את כמות הליטרים המוגנים שמחלבה גדולה מחויבת לרכוש, וזאת בתנאים אלה: ראשית, כל שינוי כזה חייב להיעשות על בסיס המלצת הוועדה המייעצת, אשר תינתן בהתאם להוראות סעיף 14א(2). אם מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות את השינוי כאמור (ראו לעניין זה דברי ההסבר לפסקה (10)).

טרם קבלת החלטה לשינוי, ביוזמת השר, יאפשר השר למחלבה הנוגעת בדבר לטעון את טענותיה. נוסף על כך, אם מחלבה גדולה פונה ביוזמתה ומבקשת להפחית את כמות הליטרים שעליה לרכוש, בטענה שאין ביכולתה לעמוד ברכישת מלוא הכמות שנקבעה לה, וזאת מסיבות שאינן תלויות בה המביאות לכך שלא ייוצרו בשנה האמורה מספיק ליטרים מוגנים כדי לספק את מלוא חובת הרכישה של ליטרים המוגנים המושטת על המחלבות, רשאי השר לאשר את ההפחתה, בכפוף להמלצת הוועדה המייעצת גם במקרה זה.

(2) להפחית, לבקשת מחלבה גדולה, את כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לה לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב), לגבי אותה שנה, אם נוכח שאין ביכולתה לרכוש את מלוא כמות הליטרים המוגנים כאמור מסיבות שאינן תלויות בה.

תקנות לעניין רכישת ליטרים מוגנים

12ח. השרים רשאים לקבוע הוראות לעניין סימן זה, ובין השאר בעניינים אלה:

(1) אופן חישוב החלק היחסי של כל מחלבה מהיקף הרכישה הכולל לפי סעיף 14א(א)(1)(א);

(2) אופן קביעת כמות הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן, בכל שנה, לפי הוראות סעיף 12ז(א)(1);

(3) אופן קביעת כמות הליטרים המוגנים שתחויב מחלבה גדולה לרכוש לפי סעיף 12ד או שתחויב מחלבה שאינה מחלבה גדולה לרכוש לפי סעיף 12ה;

(4) הוראות לעניין חובת הרכישה של מחלבה לפי סעיפים 12ד או 12ה, ובכלל זה מועדים לקיום החובה ומסמכים שעליה להגיש כדי להוכיח את עמידתה בחובה;

(5) שיקולים לעניין המלצת הוועדה המייעצת בדבר קיומן של נסיבות חריגות המצדיקות הפעלת סמכות השרים לחייב מחלבה, אחת או יותר, שאינה מחלבה גדולה לרכוש ליטרים מוגנים, לפי סעיף 12ה.

(6) הוראות לעניין ניהול חשבונות אצל מחלבות לגבי רכישת ליטרים מוגנים בידיהן וחובות יצרנים ומחלבות למסור דיווחים למשרד ולוועדה המייעצת הנדרשים להם לצורך ביצוע תפקידיהם לפי חוק זה, לרבות לגבי ייצור ולשיווק של חלב גולמי, חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב;

דברי הסבר

לסעיף 12ח המוצע

מוצע לקבוע כי לצורך יישום הוראות סימן זה והבטחת תפקודו התקין, ההוגן והשקוף של מנגנון רכישת הליטרים המוגנים, רשאים השרים לקבוע הוראות משלימות, בתקנות, בין השאר בכל אחד מן הנושאים האלה:

(1) מתודולוגיה לחישוב חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישות הצפוי של כלל המחלבות בשוק המקומי, וזאת לשם קביעת חובות רכישה בהתאם לנתח השוק של כל מחלבה, וזאת בכפוף להוראות התיקון המוצע.

(2) מתודולוגיה לקביעת כמות הליטרים המוגנים המוקצים ליצרן מוגן בכל שנה.

(3) שיטת קביעת כמות הליטרים המוגנים שעל מחלבה לרכוש, בין שהיא מחלבה גדולה ובין שאינה מחלבה גדולה והיא חויבה לרכוש בהתאם להחלטת השרים לפי סעיף 12ה, תוך התאמה לנתוני רכישה בפועל או צפויים.

(4) הוראות לעניין חובת הרכישה של מחלבה לפי סעיפים 12ד או 12ה, ובכלל זה מועדים לקיום החובה, מסמכים שעליה להגיש כדי להוכיח את עמידתה בחובה, וכדומה.

(5) שיקולים מקצועיים, כלכליים או מבניים, שעל הוועדה המייעצת לשקול כאשר היא ממליצה לחייב מחלבה שאינה מחלבה גדולה, ברכישת ליטרים מוגנים במחירי הגנה.

(6) הוראות ביחס לניהול חשבונות, תיעוד עסקאות, דיווחים תקופתיים ואמצעי בקרה נדרשים, הן מצד מחלבות והן מצד יצרנים, לרבות נתונים על ייצור, רכישה, ושיווק של חלב גולמי, חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב.

(7) מסירת הודעות לפי סימן זה, ובכלל זה המידע שיש לכלול בכל הודעה וכן המועד והדרך למסירתה, ולעניין הודעה למחלבה המחויבת לרכוש ליטרים מוגנים לפי סעיפים 12ז(ה) או 12ה(ג) – פרטי היצרנים המוגנים שימסור השר למחלבה;

(8) אופן ניהול הרישום של העברת ליטרים מוגנים לפי סעיף 12ג.";

(7) במקום הכותרת "סימן ב': קביעת מחירים" יבוא:

"**סימן ג': קביעת מחירים**";

(8) בסעיף 13 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) ברישה, במקום "חלב בקר במכסה" יבוא "ליטרים מוגנים";

(2) פסקאות (1) ו־(3) – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ב) –

(1) ברישה, במקום "לשם השגת מטרות חוק זה, יקבעו השרים" יבוא "השרים יקבעו";

(2) במקום פסקה (1) יבוא:

"(1) מחירים מזעריים שעל מחלבה גדולה לשלם ליצרן מוגן בעד ליטר מוגן בהתאם להוראות סעיף 12ד או שעל מחלבה שאינה מחלבה גדולה החייבת ברכישת ליטרים מוגנים לפי סעיף 12ה לשלם ליצרן מוגן בעד ליטר מוגן (בסימן זה – מחירי הגנה);";

דברי הסבר

(7) אופן העברת ההודעות הנדרשות לפי סימן זה, לרבות הודעות מחייבות ליצרנים ולמחלבות, מועדים לשליחתן, ופרטי המידע הנדרשים בהן, לרבות מסירת זהות היצרנים המוגנים למחלבות המחויבות. יובהר כי הכוונה לכלל ההודעות הנכללות במסגרת הפרק, גם ההודעות שנשלחות על ידי המשרדים והוועדה המייעצת וכן הודעות או בקשות הנשלחות אליהם.

(8) כללים ברורים לרישום מסודר של העברת ליטרים מוגנים בין יצרנים, לרבות מסמכים, אישורים, מועדי כניסה לתוקף, וסדרי עבודה מול הגורם הרגולטורי.

לפסקה (7)

בעקבות ביטול הוראות פרק ג' לחוק כאמור לעיל והוספת פרק ג'1 הכולל את סעיף 13 כנוסחו המוצע שעניינו קביעת מחירים, מוצע להפוך את כותרת סימן ב' בפרק ג' להיות כותרת סימן ג' בפרק ג'1.

לפסקה (8)

מוצע לתקן את סעיף 13 לחוק משק החלב, כך שיתאים למתווה החדש המסדיר את ענף החלב המקומי, כפי שיפורט להלן.

לפסקת משנה (א)

מוצע לתקן את סעיף קטן 13(א) לחוק כך שהתחולה של חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים תחול מעתה על ליטרים מוגנים בלבד, ולא עוד על חלב בקר במכסה. בכך משתקף ביטול משטר המכסות והמעבר למשטר החדש. בנוסף מוצע, למחוק את ההוראה שקבעה כי השרים יקבעו אמות מידה לקביעת מחירים וכן את ההוראה בסעיף קטן (ג) שעניינה מנגנון קבלת הכרעה שונה מהוראות חוק הפיקוח.

לפסקת משנה (ב)

סעיף קטן 13(ב) לחוק עודכן כך שהוא מחייב את השרים לקבוע מחירים מזעריים (המכונים כעת "מחירי ההגנה") שעל מחלבות לשלם ליצרנים מוגנים בעד רכישת ליטרים מוגנים, בהתאם להוראות סעיף 12ד (לגבי מחלבות גדולות) או סעיף 12ה (לגבי מחלבות אחרות שחויבו ברכישה). נוסח זה מבהיר כי מנגנון הפיקוח מכוון ספציפית להבטחת רמת מחיר מינימלית בעבור היצרנים המוגנים, בעד אותם ליטרים שנקבעו להם כמוגנים לפי ההסדר המוצע.

(9) בסעיף 14, סעיף קטן (א) – בטל;

(10) אחרי סעיף 14 יבוא:

"סימן ד': הוועדה המייעצת

תפקידי הוועדה המייעצת

14א. (א) תוקם ועדה מייעצת שתפקידיה הם אלה:

(1) להמליץ לשר, מדי שנה עד יום 1 במאי, על כל אלה:

(א) החלק היחסי הצפוי של כל מחלבה מהיקף הרכישה הכולל; החלק היחסי כאמור יהיה מבוסס על החלק היחסי של המחלבה מהיקף הרכישה הכולל בשנה הקודמת, וכן על שינויים שאירעו במהלך אותה שנה ועד למועד הבדיקה, המשפיעים על קביעת החלק היחסי בשנה העוקבת;

דברי הסבר

לפסקה (9)

מוצע לתקן את סעיף 14 לחוק שעניינו איסור מכירה ורכישה שלא במחיר שנקבע, ולבטל את סעיף קטן (א) שבו הקובע לאמור:

"(א) יצרן לא ימכור חלב בקר במכסה ומחלבה לא תרכוש חלב בקר במכסה, במחירים נמוכים מהמחירים המזעריים; ואולם לא יראו מכירה או רכישה שנקבעו לגביהן תמריצים בקשר לאיכות חלב בהוראות לפי סעיף 12(ב)(1), או שניתנו לגביהן הוראות לוויסות חלב במכסה בין עונות השנה לפי סעיף 12(ב)(3), כמכירה או כרכישה במחיר נמוך מהמחיר המזערי".

האיסור לפי סעיף זה נשען על תפיסה רגולטורית שלפיה ייצור החלב מתבצע במסגרת מכסות ייצור קשיחות, ובהתאם לכך נקבע מנגנון של מחיר מזערי אחיד לחלב המיוצר במכסה. ההוראה האוסרת מכירה ורכישה של חלב במכסה במחיר נמוך מן המחיר המזערי אינה רלוונטית עוד במבנה הנורמטיבי החדש של החוק.

לפסקה (10)

לסימן ד': הוועדה המייעצת

מוצע להסדיר בסימן ד' בפרק ג'1 כנוסחו המוצע את ההוראות הנוגעות לוועדה המייעצת. הוועדה המייעצת היא גוף מקצועי מייעץ, שתפקידו ללוות את יישום הוראות פרק ג'1 המוצע, לסייע לשרים בקבלת החלטות מהותיות הנוגעות לליטרים מוגנים, ולגבש המלצות מקצועיות במקרים חריגים שבהם נדרש שינוי בהיקפי הרכישה או ההקצאה של ליטרים מוגנים.

מוצע לקבוע כי המלצת הוועדה המייעצת על שינוי כמות הליטרים המוגנים שעל מחלבה לרכוש בשנה מסוימת, תתחשב, בין השאר, בנסיבות שבהן נפגעה יכולתו של יצרן מוגן שעימו התקשרה המחלבה האמורה בהסכם לרכישת ליטרים מוגנים, לייצר כתוצאה מהטלת סגר או הכרזה על אזור נגוע ברפת שלו לפי סעיפים 9 ו־18 לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה–1985, בהתאמה, ובלבד ששינוי כאמור נדרש בשל משך תקופת ההסגר או ההכרזה, לפי העניין, ובשל מספר בעלי החיים של אותו יצרן שמתו או שהומתו בעקבות התפרצות המחלה שבשלה הוטל ההסגר או הוכרז האזור הנגוע, או במצב שבו נפגעה יכולתו להמשיך בייצור החלב בשל נסיבות שבעטיין הוכרז מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951.

בכלל זה מוצעות בסימן זה הוראות לגבי תפקידה, דרכי מינויה, מספר החברים בה וזהותם (עובד רשות התחרות, עובד המשרד, עובד משרד האוצר, עובד המועצה הלאומית לכלכלה שהוקמה בהחלטת הממשלה מספר 430 מיום י"ז באלול התשס"ו (10 בספטמבר 2006), נציג היצרנים ונציג המחלבות, תקופת כהונתם של חברי הוועדה, הוראות לעניין הפסקת כהונה, סדרי עבודת הוועדה, גמול והחזר הוצאות לחברי ועדה שאינם עובדי מדינה, החלת דינים על חברי הוועדה והוראות לעניין ניגוד עניינים. כמו כן מוצע לאפשר לוועדה המייעצת לדרוש מגורמים העוסקים בייצור, שיווק או רכישת חלב למסור לה מידע הנדרש לה למילוי תפקידיה.

(ב) כמות הליטרים המוגנים שתחויב כל מחלבה גדולה לרכוש מיצרנים מוגנים במחירי הגנה, בשנה העוקבת, בהתאם להוראות סעיף 12ז, ובלבד שהכמות כאמור לא תעלה על החלק היחסי הצפוי שלה לפי פסקת משנה (א); לעניין זה תחשב הוועדה המייעצת את כמות הליטרים המוגנים כאמור כמכפלת החלק היחסי הצפוי של כל מחלבה, לפי פסקת משנה (א), בהיקף הכולל של ליטרים מוגנים, לפי פסקת משנה (ג);

(ג) ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים וכמות הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן, בשנה העוקבת;

(2) אם מצאה כי מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת – להמליץ לשר בהתאם להוראות סעיף 12ז(ו)(1) לשנות למחלבה גדולה, אחת או יותר, את כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לה לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב), לגבי שנה מסוימת, או להמליץ לשר בהתאם להוראות סעיף 12ז(ו)(2) להפחית, לבקשת מחלבה גדולה, את כמות הליטרים המוגנים שנקבעה לה לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב), לגבי שנה מסוימת; לעניין בחינת קיומן של נסיבות חריגות המצדיקות המלצה לפי פסקה זו, תשקול הוועדה המייעצת, בין השאר, נסיבות הקשורות ביצרן המוגן שעימו התקשרה המחלבה כדי לרכוש ממנו ליטרים מוגנים, באותה שנה, שבשלהן נפגעה יכולתו לייצר חלב, ובכלל זה –

(א) הטלת הסגר או הכרזה על אזור נגוע לפי סעיפים 9 ו־18 לפקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה–1985[198], בהתאמה, ובלבד שהוועדה המייעצת השתכנעה כי שינוי כמות הליטרים המוגנים נדרש בשל משך תקופת ההסגר או ההכרזה, לפי העניין, ובשל מספר בעלי החיים של אותו יצרן שמתו או שהומתו בעקבות התפרצות המחלה שבשלה הוטל ההסגר או הוכרז האזור הנגוע;

(ב) נסיבות שבשלהן הוכרז מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1951[199];

(3) אם מצאה כי מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת –

[198] ס"ח התשמ"ה, עמ' 84; התשפ"ג, עמ' 635.

[199] ס"ח התשי"א, עמ' 78; התשפ"ד, עמ' 639.

(א) להמליץ לשרים, בהתאם להוראות סעיף 12ה(א), לחייב, בשנה מסוימת, מחלבה, אחת או יותר, שאינה מחלבה גדולה, ברכישת ליטרים מוגנים ועל כמות הליטרים המוגנים שתידרש לרכוש בהתאם להמלצה כאמור, ובלבד שהכמות כאמור לא תעלה על חלקה היחסי של אותה מחלבה מהיקף הרכישה הכולל הצפוי בשנה העוקבת; לעניין זה תחשב הוועדה המייעצת את כמות הליטרים המוגנים כאמור כמכפלת חלקה היחסי הצפוי של כל מחלבה, לפי פסקת משנה (א), בהיקף הכולל הצפוי של ליטרים מוגנים, לפי פסקת משנה (ג); נסיבות חריגות לפי סעיף זה שיהיו, בין השאר, ההיקף הכולל הצפוי של ליטרים מוגנים בשנה העוקבת עולה על הביקוש של המחלבות הגדולות לרכישת חלב גולמי באותה שנה;

(ב) להמליץ לשרים, בהתאם להוראות סעיף 12ה(ג), לשנות את כמות הליטרים המוגנים שנקבעו למחלבה, אחת או יותר, שאינה מחלבה גדולה, לגבי שנה מסוימת, או להפחית, לפי בקשת מחלבה כאמור, את כמות הליטרים המוגנים שנקבעו לה, לגבי שנה מסוימת; לעניין המלצת הוועדה לפי פסקה זו יחולו הוראות פסקה (2), בשינויים המחויבים;

(4) לדווח לשרים, מדי שנה עד יום 31 במרץ, על הייצור המקומי ועל היקף הרכישה הכולל, בשנה הקודמת;

(5) לדווח לשרים, מדי שנה עד יום 1 בדצמבר, על שינויים ומגמות במשק החלב, לרבות בהיבטי רציפות האספקה, מחירי מוצרי חלב ויבוא מוצרי חלב לישראל, בשנה הקודמת.

חברי הוועדה המייעצת

14ב. (א) בוועדה המייעצת יהיו שישה חברים, כמפורט להלן:

(1) עובד רשות התחרות שימנה הממונה על התחרות, והוא יהיה היושב ראש;

(2) עובד המשרד, שימנה השר;

(3) עובד משרד האוצר, שימנה שר האוצר;

(4) עובד המועצה הלאומית לכלכלה הפועלת לפי החלטת הממשלה, שימנה ראש המועצה הלאומית לכלכלה;

(5) נציג היצרנים, שימנה השר לאחר התייעצות עם הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של יצרנים בישראל;

(6) נציג המחלבות, שימנה השר לאחר התייעצות עם הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של המחלבות בישראל.

(ב) לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת מי שהורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה המייעצת, או שהוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור וטרם ניתן פסק דין סופי בענייני.

תקופת כהונה

14ג. תקופת כהונתו של חבר הוועדה המייעצת שמונה לפי סעיף 14ב(א)(5) או (6) תהיה ארבע שנים, ורשאי השר להאריך את תקופת כהונתו לתקופת כהונה נוספת, ובלבד שלא יכהן יותר משתי תקופות כהונה רצופות.

הפסקת כהונה לפני תום תקופת הכהונה

14ד. (א) חבר הוועדה המייעצת יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

(1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות לשר;

(2) הוא חדל להיות עובד המשרד הממשלתי או עובד או חבר הגוף שאותו הוא מייצג בוועדה המייעצת, ואם הוא נציג ציבור – הוא התמנה לעובד המדינה;

(3) התקיימה נסיבה מהנסיבות כמפורט להלן לגבי חבר הוועדה המייעצת, יעבירו השר מכהונתו לפני תום תקופת הכהונה ובסמוך למועד התקיימות הנסיבה, בהודעה בכתב:

(א) הוא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר הוועדה המייעצת, או הוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה בעבירה כאמור;

(ב) נבצר ממנו דרך קבע למלא את תפקידו;

(ג) חדל להתקיים בו תנאי מהתנאים הדרושים למינויו או התקיימו נסיבות אחרות הפוסלות אותו לפי חוק זה מלכהן כחבר הוועדה המייעצת.

(ב) השר, בהתייעצות עם יושב ראש הוועדה המייעצת, רשאי להעביר את חבר הוועדה המייעצת מכהונתו לפני תום תקופת הכהונה, לאחר שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו, אם חבר הוועדה המייעצת נעדר בלא סיבה מוצדקת משלוש ישיבות רצופות של הוועדה המייעצת או מיותר ממחצית הישיבות שקיימה במהלך שנה אחת.

(ג) השר לא יפסיק כהונתו של חבר הוועדה המייעצת לפי סעיף קטן (א)(2) או (3) אלא לאחר שנתן לו הזדמנות לטעון את טענותיו לעניין זה, ולעניין חברי הוועדה המייעצת שמונו לפי סעיף 14ב(א)(1) עד (3) גם בהסכמת אחד מאלה, לפי העניין:

(1) לעניין חבר הוועדה המייעצת שמונה לפי סעיף 14ב(א)(1) – בהסכמת הממונה על התחרות;

(2) לעניין חבר הוועדה המייעצת שמונה לפי סעיף 14ב(א)(3) – בהסכמת שר האוצר;

(3) לעניין חבר הוועדה המייעצת שמונה לפי סעיף 14ב(א)(4) – בהסכמת ראש המועצה הלאומית לכלכלה.

(ד) הפסיק חבר הוועדה המייעצת לכהן לפי הוראות סעיף זה, יפעל השר, בהתאם להוראות סעיף 14ב, למינוי חבר אחר במקומו, בהקדם האפשרי.

תוקף פעולות

14ה. קיום הוועדה המייעצת, סמכויותיה, תוקף החלטותיה ופעולותיה לא ייפגעו בשל הפסקת כהונתו של חבר מחברי הוועדה המייעצת, או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו, ובלבד שמכהנים בה רוב חבריה.

סדרי עבודת הוועדה המייעצת

14ו. (א) המניין החוקי בישיבות הוועדה המייעצת הוא רוב חבריה ובהם יושב ראש הוועדה המייעצת ואחד מחברי הוועדה המייעצת שמונו לפי סעיף 14ב(א)(2) או (3).

(ב) החלטות הוועדה המייעצת יתקבלו ברוב דעות החברים המשתתפים והמצביעים בישיבה; היו הדעות שקולות, תכריע דעתו של יושב ראש הוועדה המייעצת.

(ג) הוועדה המייעצת תקבע את דרכי עבודתה וסדרי דיוניה אם לא נקבעו לפי חוק זה; דרכי עבודת הוועדה המייעצת וסדרי דיוניה יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד.

גמול והחזר הוצאות

14ז. חבר הוועדה המייעצת שאינו עובד המדינה, עובד גוף מתוקצב או עובד גוף נתמך, יהיה זכאי לתשלום מאת המשרד בעד השתתפות בישיבות הוועדה המייעצת, בהתאם להוראות של החשב הכללי במשרד האוצר החלות לעניין חברי ועדות ציבוריות; בסעיף זה, "עובד המדינה", "עובד גוף מתוקצב" ו"עובד גוף נתמך" – כהגדרתם בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[200].

החלת דינים

14ח. חברי הוועדה המייעצת שאינם עובדי המדינה, דינם, בפעולתם כחברי הוועדה המייעצת, כדין עובדי המדינה, לעניין חיקוקים אלה ולעניין פעולותיהם בוועדה המייעצת:

(1) חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם–1979[201];

(2) חוק העונשין, התשל"ז–1977 – ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור;

(3) חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט–1969;

[200] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

[201] ס"ח התש"ם, עמ' 86.

(4) חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט–1959 – ההוראות הנוגעות לכלל עובדי המדינה;

(5) פקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א–1971[202] – ההוראות הנוגעות לתעודת עובד הציבור;

(6) חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט–1969[203].

ניגוד עניינים

14ט. (א) בסעיף זה –

"בן משפחה" – בן זוג, הורה, הורה הורה, בן או בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד או דודה וילדיהם, חם, חמות, נכד או נכדה, לרבות קרוב כאמור שהוא שלוב [חורג];

"בעל עניין" – כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[204];

"טיפול" – לרבות קבלת החלטה, העלאת נושא לדיון, נוכחות בדיון, השתתפות בדיון או בהצבעה, או עיסוק בנושא מחוץ לדיון;

"ניגוד עניינים", של חבר הוועדה המייעצת – ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו בוועדה המייעצת לבין עניין אישי או תפקיד אחר, שלו או של קרובו;

"קרוב", של חבר הוועדה המייעצת – כל אחד מאלה:

(1) בן משפחה של חבר הוועדה המייעצת;

(2) אדם שלחבר הוועדה המייעצת יש עניין במצבו הכלכלי;

(3) תאגיד שחבר הוועדה המייעצת, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם בעלי עניין בו;

(4) גוף שחבר הוועדה המייעצת, בן משפחתו או אדם כאמור בפסקה (2) הם מנהלים או עובדים אחראים בו.

(ב) לא ימונה לחבר הוועדה המייעצת ולא יכהן כחבר כאמור מי שבשל כהונתו יימצא, באופן תדיר, במצב של ניגוד עניינים אשר ימנע ממנו למלא את עיקר תפקידו בוועדה המייעצת.

(ג) חבר הוועדה המייעצת לא יטפל במסגרת תפקידו בנושא שהטיפול בו יגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים.

---

[202] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 18, עמ' 421.

[203] ס"ח התשכ"ט, עמ' 103.

[204] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

(ד) נודע לחבר הוועדה המייעצת כי הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים כאמור בסעיפים קטנים (ב) או (ג), יודיע על כך בהקדם האפשרי ליושב ראש הוועדה המייעצת; היה חבר הוועדה המייעצת האמור היושב ראש – יודיע על כך לשר.

(ה) על אף האמור בסעיף זה, רשאי חבר הוועדה המייעצת שמונה לפי סעיף 14ב(א)(5) או (6) להביא בחשבון גם את ענייניו של הגוף שהוא נציגו, אם הם קשורים לתפקידי הוועדה המייעצת, ולא יראו אותו כמצוי במצב של ניגוד עניינים בשל כך בלבד.

דרישת מסירת מידע

14יו. הוועדה המייעצת רשאית לדרוש מכל גורם העוסק בייצור, בשיווק או ברכישת חלב למסור לה כל מידע, מסמך או נתון הנוגע לעיסוקם כאמור הנדרש לה לצורך מילוי תפקידיה.

סימן ה': תוכנית לפדיון ליטרים מוגנים

תמורה בעד פדיון ליטרים מוגנים

14יא. (א) יצרן מוגן יהיה זכאי לתמורה מהמדינה בעד פדיון הליטרים המוגנים שלו בתוכנית פדיון, בכפוף להוראות סימן זה, ובלבד שיפדה בתוכנית הפדיון את מלוא הליטרים המוגנים שלו.

(ב) תמורה ליצרן מוגן לפי סעיף קטן (א) תחושב כמכפלה של סכום התמורה לליטר מוגן בסבב פדיון כפי שפורסם בהודעה על עריכת סבב פדיון לפי סעיף 14יב, במספר הליטרים המוגנים שלו שנפדו במסגרת תוכנית פדיון.

הודעה על עריכת סבב פדיון

14יב. שר האוצר יפרסם ברשומות הודעה על עריכת סבב פדיון, ובה יצוינו כל אלה:

(1) סכום התמורה לליטר מוגן בסבב הפדיון;

(2) אמות המידה לבחינת בקשות לפדיון בסבב הפדיון בהתאם להוראות לפי סעיף 14יג;

(3) היקף הליטרים המוגנים שייפדו בסבב הפדיון, ובלבד שהיקף הכולל של ליטרים מוגנים שייפדו בכלל הסבבים של תוכנית הפדיון הראשונה לא יעלה על 500 מיליון.

דברי הסבר

לסימן ה': תוכנית לפדיון ליטרים מוגנים

כללי מוצע לקבוע סימן שעניינו תוכנית לפדיון ליטרים מוגנים, אשר ירכז את ההוראות הנוגעות לתוכנית פדיון הליטרים המוגנים. קביעה זו נועדה להבטיח בהירות נורמטיבית והסדרה שיטתית של אחד הכלים המרכזיים ברפורמה המוצעת במשק החלב, כחלק מהמעבר להסדרה מבנית חדשה של משק החלב.

לסעיף 14יא המוצע

מוצע לקבוע זכאות של יצרן מוגן לקבלת תמורה מהמדינה בעד פדיון הליטרים המוגנים שבידיו, וזאת במסגרת תוכנית הפדיון ובהתאם להוראות שנקבעו לפי סימן זה. הזכאות מותנית בפדיון מלא של כלל הליטרים המוגנים של היצרן, במטרה להבטיח פשטות יישומית, ודאות רגולטורית ומניעת הסדרים חלקיים העלולים לפגוע באפקטיביות של התהליך המבני. קביעת מנגנון חישוב התמורה כמכפלה של סכום התמורה לליטר מוגן, כפי שנקבע בכל סבב פדיון, במספר הליטרים שנפדו בפועל, נועדה ליצור מנגנון שקוף, אחיד ואובייקטיבי. מנגנון זה מאפשר התאמה בין היקף הפדיון של היצרן להיקף התמורה המשולמת, ותורם ליישום מדורג ומבוקר של תוכנית הפדיון כחלק מהשינוי המבני במשק החלב.

לסעיף 14יב המוצע

מוצע לקבוע כי פתיחתו של כל סבב פדיון תיעשה באמצעות פרסום הודעה רשמית ברשומות על ידי שר האוצר. פרסום זה נועד להבטיח שקיפות, ודאות ונגישות

אמות מידה לבחינת בקשות לפדיון בסבב פדיון

14יג. (א) זכאותו של יצרן מוגן המעוניין לפדות את הליטרים המוגנים שלו בסבב פדיון, לתמורה מהמדינה לפי סימן זה, תיקבע על פי דירוגו בסבב הפדיון, בהתאם לאמות המידה כמפורט להלן:

(1) מתן עדיפות ליצרן מוגן שבידו כמות קטנה יותר של ליטרים מוגנים;

(2) מתן עדיפות ליצרן מוגן שהוא יחיד;

(3) מתן עדיפות ליצרן מוגן שהרפת שלו מצויה באזור שבו הטמפרטורות גבוהות;

(4) לעניין יצרן מוגן שהוא יחיד – מתן עדיפות ליצרן מבוגר;

(5) מתן עדיפות ליצרן מוגן שהרווח התפעולי שלו נמוך; לעניין זה, ייקבע הרווח התפעולי בהתאם לדוח הכספי הנומינלי שהגיש היצרן לפקיד שומה בשנה הקודמת.

(ב) שר האוצר רשאי לקבוע אמות מידה נוספות על אלה הקבועות בסעיף קטן (א).

בקשה לפדיון

14יד. (א) יצרן מוגן המעוניין לפדות את הליטרים המוגנים שלו בתוכנית פדיון, יגיש לשר האוצר בקשה להשתתף בסבב פדיון בהתאם להוראות לפי סעיף קטן (ב) (בסימן זה – בקשה לפדיון).

דברי הסבר

למידע לכלל היצרנים המוגנים, ולאפשר היערכות מושכלת להשתתפות בתוכנית הפדיון.

מוצע לקבוע כי בהודעה כאמור יצוינו סכום התמורה לליטר מוגן, אמות המידה לבחינת הבקשות לפדיון והיקף הליטרים המוגנים שייפדו בכל סבבי הפדיון במסגרת התוכנית. פרסום פרטים אלה נועד להבטיח הליך אחיד, שוויוני ושקוף, המבוסס על קריטריונים ידועים מראש, וכן לאפשר ליצרנים להעריך מראש את כדאיות הפדיון ואת השלכותיו הכלכליות. נוסף על כך מוצע לקבוע כי בתוכנית הפדיון הראשונה שתיערך בסמוך לתחילתו של התיקון לחוק, היקף הליטרים המוגנים שייפדו לא יעלה על 500 מיליון.

לסעיף 14יג המוצע

מוצע לקבוע כי זכאותו של יצרן מוגן להשתתפות בסבב פדיון ולקבלת תמורה מהמדינה תיקבע על פי דירוגו בסבב הפדיון, בהתאם לאמות מידה קבועות ומפורשות. קביעה זו נועדה לאפשר יישום מושכל ומדורג של תוכנית הפדיון, במצב שבו היקף הבקשות עשוי לעלות על המסגרת התקציבית שנקבעה לכל סבב. אמות המידה שנקבעו משלבות שיקולים מבניים, חברתיים וכלכליים, במטרה לתעדף יצרנים שלגביהם הפדיון עשוי לתת מענה משמעותי יותר לאתגרים מבניים במשק החלב. מתן עדיפות ליצרנים בעלי היקף ליטרים מוגנים קטן נועד לעודד פרישה של יצרנים קטנים ולצמצם פיצול ויעילות נמוכה במשק החלב. ההבחנה בין יצרן יחיד ליצרן שיתופי משקפת שונות במאפייני ההתארגנות והיכולת הכלכלית, ומתיישבת עם הצורך במענה מותאם לסוגי יצרנים שונים.

העדפת יצרנים הפועלים באזורים המאופיינים בתנאי אקלים מאתגרים נועדה להביא בחשבון פערים אובייקטיביים בעלויות הייצור, שאינם בשליטת היצרן. מתן עדיפות ליצרנים מבוגרים, מקום שמדובר ביצרן יחיד, משקף שיקול חברתי של סיום פעילות חקלאית תוך הבטחת ודאות כלכלית, ואילו הכללת מדד של רווח תפעולי נמוך מבטיחה כי התוכנית תכוון גם ליצרנים המצויים בקושי כלכלי ממשי.

כמו כן מוצע כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע אמות מידה נוספות לעניין דירוגו של יצרן מוגן המשתתף בסבב פדיון כאמור.

לסעיף 14יד המוצע

מוצע להסדיר את אופן הגשת הבקשה להשתתפות בתוכנית פדיון הליטרים המוגנים, וזאת לשם יצירת הליך מובנה, אחיד ושקוף לבחינת בקשות היצרנים המוגנים בכל סבב פדיון.

(ב) בבקשה לפדיון יפרט היצרן המוגן (בסימן זה – מבקש) את כמות הליטרים המוגנים שנקבעו לו בהתאם להחלטת השר לפי סעיף 12ז(א)(1), את כמות הליטרים של חלב גולמי שייצר בשנה הקודמת, ואת מיקומה של הרפת שלו, ויציין אם הוא יצרן שיתופי, ואם הוא יצרן יחיד – גם את גילו, וכן יציין את פרטי ההתקשרות עימו; שר האוצר רשאי לקבוע מידע נוסף שעל מבקש לפרט בבקשה לפדיון ומסמכים שעליו לצרף לבקשה.

הודעה למבקשים בתום סבב פדיון

14טו. בתום סבב פדיון, יודיע שר האוצר לכל מבקש אם על פי תוצאות סבב הפדיון הוא זכאי לפדיון הליטרים המוגנים שלו, על פי דירוגו בהתאם לאמות המידה לפי סעיף 14יג, ואם הוא זכאי לפדיון כאמור – סכום התמורה שלו הוא זכאי.

הודעה לוועדה המייעצת על תוצאות סבב פדיון

14טז. שר האוצר יודיע לוועדה המייעצת על תוצאות כל סבב פדיון.";

(11) סעיף 15 – בטל;

(12) בסעיף 16(א), פסקה (1) – תימחק;

דברי הסבר

בסעיף קטן (א) נקבע כי יצרן מוגן המבקש להשתתף בסבב פדיון יגיש בקשה ייעודית לשר האוצר, בהתאם להוראות לפי סעיף קטן (ב). קביעה זו נועדה לרכז את הליך הפדיון במסגרת פורמלית אחת, ולאפשר ניהול מרוכז, מבוקר ומתועד של התוכנית.

בסעיף קטן (ב) מפורטים הפרטים שעל מבקש הפדיון לכלול בבקשתו, ובכלל זה היקף הליטרים המוגנים שנקבעו לו, נתוני הייצור בפועל בשנה שקדמה לבקשה, מאפייני מיקום הרפת, סוג ההתארגנות של היצרן ונתונים אישיים רלוונטיים, ככל שמדובר ביצרן יחיד, ונתונים פיננסים של היצרן. דרישת נתונים אלה נועדה לאפשר בחינה ענינית של הבקשות בהתאם לאמות המידה שנקבעו בחוק, ולבסס את דירוג המבקשים על נתונים אובייקטיביים ומדידים. כמו כן מוצע, כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע מידע נוסף שעל מבקש לפרט בבקשה לפדיון ומסמכים שעליו לצרף לבקשה.

לסעיף 14טו המוצע

מוצע לקבוע חובת הודעה רשמית למבקשי הפדיון בתום כל סבב פדיון, ולפיה שר האוצר יעדכן כל מבקש בדבר תוצאות בחינת בקשתו. הודעה זו תבהיר אם המבקש זכאי לפדיון הליטרים המוגנים שבידיו בהתאם לדירוגו בסבב הפדיון, וכן את סכום התמורה שלה הוא זכאי, אם נקבעה זכאות כאמור.

לסעיף 14טז המוצע

מוצע לקבוע חובת עדכון של הוועדה המייעצת בדבר תוצאות כל סבב פדיון, באמצעות הודעה של שר האוצר. קביעה זו נועדה להבטיח כי הוועדה המייעצת תעמוד על יישום תוכנית פדיון הליטרים המוגנים בפועל, ותוכל למלא את תפקידה הייעוצי על בסיס מידע מלא ועדכני. העברת המידע לוועדה המייעצת מחזקת את מנגנוני הבקרה והלמידה המוסדית, ומאפשרת בחינה של אופן יישום אמות המידה, היקפי הפדיון והשלכותיהם על מבנה משק החלב. בכך מתאפשר לוועדה ללוות את יישום ההסדר המוצע בפרק זה לאורך זמן ולהציע, ככל שיידרשו, התאמות למדיניות או להסדרים הנלווים.

לפסקה (11)

מוצע לבטל את סעיף 15 לחוק, שעניינו אמות מידה למחירי מוצרי חלב. עם ביטול משטר המכסות במסגרת הצעת חוק זו, ובהתאם למעבר למודל חדש המבוסס על רשת ביטחון, המושג "חלב בקר במכסה" אינו קיים עוד במערכת ההסדרה.

לפסקה (12)

סעיף 16(א) לחוק קובע כי מועצת החלב תפעל לקידום ולמימוש מטרות החוק, ובהן למטרת הסדרת ייצור החלב ושיווקו לציבור (פסקה (1)). מוצע למחוק את פסקה (1) שבסעיף 16(א) בשל שינוי התפיסה הרגולטורית העומדת בבסיס תיקון החוק והרפורמה המבנית המוצעת במשק החלב. סמכות זו של מועצת החלב משקפת מודל של הסדרה ריכוזית וכמותית של הייצור והשיווק, אשר התבססה על התערבות ישירה במבנה השוק ואינה מתיישבת עוד עם מבנה ההסדרה החדש המוצע במסגרת התיקון.

יצוין כי במסגרת החלטת הממשלה מס' 3590, מיום י"ד בכסלו התשפ"ו (4 בדצמבר 2025), שעניינה רפורמה מבנית במשק החלב, נקבע, בין השאר, כי אין עוד צורך בקיומה של מועצת החלב הפועלת מכוח החוק והוטל על השרים להפעיל את הסמכות הנתונה לממשלה לפי סעיף 19(ב)(2)(ב) לחוק משק החלב, ולהגיש לבית המשפט בקשה לפירוקה של מועצת החלב, וזאת לאחר קבלת המלצתו של צוות בין־משרדי שיוקם לעניין זה.

(13) בסעיף 29(א)(2), במקום "חלב עודף, עודפי חלב במכסה וחומרי גלם" יבוא "חומר גלם";

(14) בסעיף 31, בסעיף קטן (א) –

(א) פסקאות (1) ו־(3) עד (6) – יימחקו;

(ב) לפני פסקה (7) יבוא:

"(6א) מחלבה שרכשה בשנה מסוימת חלב גולמי מייצור מקומי ולא רכשה, באותה שנה, ליטרים מוגנים מיצרנים מוגנים במחירי הגנה, בכמות כפי שנקבעה לה בהחלטת השר לאותה שנה, לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב), או כפי שנקבעה לה בהחלטת השרים לפי סעיף 12ה(א), בניגוד להוראות סעיפים 12ד(א) או 12ה(ב);";

(ג) בפסקה (7), במקום "מכר או רכש חלב בקר במכסה, חומרי גלם חלביים," יבוא "מחלבה שמכרה או רכשה חומרי גלם חלביים מייצור מקומי", ואחרי "14 יבוא "(ב)";

(15) בסעיף 36 –

(א) בסעיף קטן (א), המילים "חבר ועדת המכסות" – יימחקו;

דברי הסבר

לפסקה (13)

מוצע לתקן את סעיף 29(א)(2) לחוק שעניינו הוראות לעניין הקמה וניהול של קרנות למימון הפינוי של חלב עודף, עודפי חלב במכסה וחומרי גלם חלביים, ולהוריד ממנו את ההתייחסות לחלב עודף ועודפי חלב במכסה שאינם רלוונטיים עוד במשטר החדש המוצע.

לפסקה (14)

מוצעים תיקונים והתאמות בסעיף 31 לחוק, שעניינו עונשין, שמטרתם להתאים את העבירות הפליליות הקבועות בסעיף זה להוראות המוצעות במסגרת הרפורמה המוצעת במשק החלב.

בפסקת משנה (א) מוצע לתקן את סעיף קטן (א) לחוק כך שיימחקו ממנו פסקאות (1) ו־(3) עד (6), העוסקות בעבירות פליליות בשל הפרה של הסדרים שעניינם ייצור, שיווק ורכישת חלב ומוצריו הקבועים כיום בחוק ושמוצע לבטלם. פסקאות אלה נשענות על משטר רגולטורי המבוסס על מכסות ייצור, הבחנה בין חלב במכסה לחלב עודף, וקביעת מחירים מפוקחים, אשר אינן רלוונטיות עוד במסגרת הרפורמה המבנית המוצעת במשק החלב.

וזה נוסחן של פסקאות (1) ו־(3) עד (6) בסעיף 31(א) לחוק, שמוצע לבטלן:

"31. (א) מי שעשה אחד מאלה, דינו – מאסר שלושה חודשים, או קנס הגבוה מבין אלה: קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין או קנס פי שלושה מערך הטובין או השירות שלגביהם נעברה העבירה:

(1) ייצר חלב גולמי בניגוד להוראות סעיף 8(א) או (ב);

(3) ייצר או שיווק מוצרי חלב בניגוד להוראות סעיף 8(ה);

(4) ייצר, שיווק, רכש או מכר חלב עודף או עודפי חלב במכסה, בניגוד להוראות סעיף 8(ו);

(5) השמיד חלב במכסה או חלב עודף בלא היתר, בניגוד להוראות סעיף 9;

(6) ייצר, שיווק, רכש או מכר חלב, או ביצע כל פעולה אחרת, בניגוד להוראות לפי סעיף 12;

בפסקת משנה (ב) מוצע להוסיף בפסקה (6א) של סעיף 31(א) עבירה חדשה שעניינה הפרת חובת הרכישה של ליטרים מוגנים מיצרנים מוגנים במחירי הגנה, בכמות שנקבעה למחלבה בהתאם להוראות פרק ג'1 כנוסחו המוצע.

נוסף על כך, מוצע בפסקת משנה (ג) לתקן את פסקה (7) של סעיף 31(א) כך שתותאם למבנה ההסדרה החדש. תיקון זה מבטל הפניות לחלב במכסה שאינן רלוונטיות עוד וממקד את תחולת העבירה בפעילות של מחלבות ביחס לחומרי גלם חלביים מייצור מקומי, בהתאם להוראות החוק כנוסחו בתיקון המוצע. כמו כן, עדכון ההפניה לסעיף 14(ב) נדרש לשם התאמה לנוסח החוק לאחר תיקונו.

לפסקה (15)

מוצע לתקן את סעיף 36 לחוק, שעניינו ניגוד עניינים, כך שיימחקו ממנו ההתייחסויות לוועדת המכסות וליושב ראש ועדת המכסות, וזאת כהתאמה מתחייבת לשינוי המבני שנעשה במסגרת תיקון החוק ולביטול משטר המכסות כמרכיב מרכזי בהסדרת משק החלב.

....

(ב) בסעיף קטן (ב), המילים "ליושב ראש ועדת המכסות" – יימחקו;

(16) אחרי סעיף 36 יבוא:

"חובת סודיות והגבלת שימוש

36א. אדם שהגיע אליו מידע מכוח תפקידו לפי חוק זה לא יגלה אותו לאחר ולא יעשה בו כל שימוש, אלא לשם ביצוע תפקידו כאמור, או על פי צו בית משפט.";

(17) סעיף 43 – בטל;

(18) בסעיף 44 –

(א) סעיפים קטנים (א) ו־(ב) – בטלים;

(ב) לפני סעיף קטן (ד) יבוא:

דברי הסבר

לפסקה (16)

מוצע להוסיף סעיף חדש 36א, שעניינו חובת סודיות והגבלת שימוש במידע שהגיע לאדם מכוח תפקידו לפי החוק. קביעה זו נועדה להגן על מידע רגיש הנאסף ומטופל במסגרת יישום החוק, ובכלל זה מידע כלכלי, מסחרי ותפעולי הנוגע ליצרנים, למחלבות ולגורמים נוספים במשק החלב. בהינתן הסמכויות הרחבות הקבועות בחוק לקבלת מידע מגורמים שונים במשק, ובכלל זה במסגרת פעילות הוועדה המייעצת ותוכנית פדיון הליטרים המוגנים, נדרש עיגון מפורש של חובת סודיות והגבלת השימוש הייעודי במידע.

חובת הסודיות נועדה להבטיח כי מידע שנמסר מכוח החוק ישמש אך ורק לצורך מילוי התפקידים שהחוק מסמיך למלאם, ולמנוע שימוש חורג או גילוי העלול לפגוע בפרטיות, בתחרות או באינטרסים לגיטימיים של הגורמים המעורבים.

לפסקה (17)

מוצע לבטל את סעיף 43 לחוק, הקובע הוראת מעבר להמשך תחולתן של הוראות מצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ"ז–1967, והעברת סמכויות למנהל או לוועדת המכסות, עד להתקנת תקנות לפי החוק, אשר אינה רלוונטית עוד עקב ביטול משטר הפיקוח והמכסות הישן, בהתאם למוצע.

לפסקה (18)

בפסקת משנה (א) מוצע לבטל את סעיפים קטנים (א) ו־(ב) שבסעיף 44 לחוק, אשר קבעו הוראת שעה לעניין החלת מחירי מטרה כמחירים מזעריים לחלב בקר במכסה בתקופת מעבר מוגדרת. הוראות אלה נועדו במקור להסדיר תקופת ביניים בין משטר הפיקוח הקודם לבין קביעת מחירים בהתאם למנגנון הקבוע בחוק, והן נשענות על המשך קיומם של מושגים ומנגנונים רגולטוריים כגון חלב בקר במכסה ומחירי מטרה מפוקחים. במסגרת תיקון החוק והרפורמה המבנית במשק החלב, כמוצע בהצעת חוק זו, מתבטלת ההבחנה בין חלב במכסה לחלב שאינו במכסה, וכן מבוטל מנגנון קביעת מחיר מזערי לחלב גולמי. לפיכך, הוראות המעבר הקבועות בסעיף 44 אינן רלוונטיות עוד.

וזה נוסחם של סעיפים קטנים (א) ו־(ב) של סעיף 44 שמוצע לבטלם:

"44. (א) על אף האמור בסעיף 13(ב)(1), בתקופה שמיום התחילה עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), יראו את מחירי המטרה כשהם מעודכנים לפי הוראות סעיף קטן (ב), כמחירים המזעריים לעניין אותו סעיף; בסעיף זה, "מחירי המטרה" – המחירים שעל מחלבה לשלם ליצרן בעבור ליטר חלב בקר במכסה, כולל דמי שירות, כפי שנקבעו בפרסום האחרון שהוציא המשרד בעניין זה לפני יום התחילה."

(ב) (1) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבעו, עד יום התחילה, את המנגנון לעדכון מחירי המטרה, לפי נוהל ההתחשבנות של מחיר המטרה שנקבע בפרסום האחרון שהוציא המשרד בעניין זה לפני יום התחילה (להלן – נוהל ההתחשבנות);

(2) על אף האמור בפסקה (1), לשם יישום החלטת הממשלה מס' 5177 מיום ה' בחשוון התשע"ג (21 באוקטובר 2012), רשאים השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע בתקנות לפי אותה פסקה הוראות שאינן לפי נוהל ההתחשבנות, בנושאים אלה: שנים שבהם לא ייערך סקר הוצאות ייצור, אוכלוסיית המדגם שתיכלל בסקר הוצאות ייצור, קביעת רכיב ההתייעלות וניכוי רכיב כאמור בשנה מסוימת ממחירי המטרה שעודכנו לפי פסקה (1); בפסקה זו, "סקר הוצאות ייצור" – סקר הוצאות ייצור חלב, תנובות חלב ותפוקות בשר בשנה מסוימת;

(3) על אף האמור בפסקה (1), השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבעו בתקנות לפי אותה פסקה הוראות שאינן לפי נוהל ההתחשבנות כך שחישוב עלויות ייצור חלב ייעשה בהתאם למפורט להלן:

"(ג1) על אף האמור בסעיף 13(ב)(1), עד לכניסתו לתוקף של צו לפי חוק הפיקוח לגבי מחירי ההגנה כאמור באותו סעיף, יראו את המחירים המזעריים כשהם מעודכנים לפי מנגנון העדכון הקבוע בתוספת השנייה ובכפוף להוראות סעיף קטן (ג2), כמחירי ההגנה לעניין אותו סעיף; לעניין זה, "המחירים המזעריים" – המחירים שנקבעו בהודעה האחרונה על המחיר הרבעוני לליטר חלב, לפי תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב–2012[10], כנוסחן ערב פקיעתן (בחוק זה – תקנות עדכון מחירים).

(ג2) החל מתום שלושה חודשים מיום תחילתו של פרק י"ז לחוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026 יופחתו 15% מהמחירים המזעריים המעודכנים כאמור בסעיף קטן (ג1); לעניין זה, "חוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026" – כהגדרתו בסעיף 12א.

(ג3) שר האוצר, רשאי, בצו, לדחות את המועד שהחל ממנו יופחתו 15% מהמחירים המזעריים המעודכנים בהתאם להוראות סעיף קטן (ג2), אם מצא כי התקיימו נסיבות המצדיקות זאת.

(ג4) השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאים, בצו, לשנות את התוספת השנייה.";

(ג) בסעיף קטן (ה), במקום "(א) יבוא "(ג1)";

(ד) אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) צו ראשון לגבי מחירי הגנה לפי סעיף 13(ב)(1) וצו ראשון לגבי מחירים מרביים לפי סעיף 13(ב)(2) יותקנו עד יום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028).";

דברי הסבר

(א) בתקופה שמיום כ"א בתמוז התשפ"א (1 ביולי 2021) עד יום ט' בניסן התשפ"ג (31 במרס 2023) – לפי עלויות הייצור השנתיות ברפתות של יצרנים שמכסתם היא בהיקף של 700 אלף ליטר או יותר;

(ב) בתקופה שמיום י' בניסן התשפ"ג (1 באפריל 2023) עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) – לפי עלויות הייצור השנתיות ברפתות של יצרנים שמכסתם היא בהיקף של 800 אלף ליטר או יותר;

(4) בתקנות כאמור בפסקה (3) ייקבע כי מהמחיר הרבעוני לליטר חלב ברבעון השלישי וברבעון הרביעי של שנת 2021 יופחתו 2.8 אגורות, ובלבד שתקנות כאמור הותקנו עד יום כ"ד בתשרי התשפ"ב (30 בספטמבר 2021);

(4א) בתקנות כאמור בפסקה (3) ייקבע כי מהמחיר הרבעוני לליטר חלב, ברבעון השני של שנת 2023 יופחתו 2.9 אגורות, והחל ברבעון השלישי של שנת 2023 ועד הרבעון הראשון של שנת 2024, יופחתו 2.15 אגורות;"

בפסקת משנה (ב) מוצע להוסיף בסעיף 44(ג1) עד (ג4) לחוק הסדר מעבר חדש ומעודכן לעניין מחירי ההגנה החלים בתקופת הביניים, וזאת עד להתקנת צווים ראשונים לפי סעיף 13 לחוק כנוסחו בסעיף 85(8) להצעת החוק. כך, מוצע לקבוע כי עד לכניסתו לתוקף של צו ראשון לפי סעיף 13, יראו את המחירים המזעריים הקבועים ערב התיקון לחוק, כשהם מעודכנים בהתאם למנגנון העדכון הקבוע בתוספת המוצעת, כ"מחירי הגנה". קביעה זו נועדה להבטיח רציפות נורמטיבית וודאות כלכלית ליצרנים ולמחלבות בתקופת המעבר.

כמו כן מוצע, לקבוע הפחתה של 15% ממחירי ההגנה, החל מתום שלושה חודשים מיום תחילתה של הצעת חוק זו ובכפוף לסמכותו של שר האוצר להאריך את התקופה האמורה.

יובהר כי מחירי ההגנה ימשיכו להתעדכן בהתאם למנגנון העדכון הקבוע בתוספת המוצעת ובמועדים הקבועים בה, וכי ההפחתה האחוזית תחול בכל מועד עדכון מחדש של המחירים, בהתאם לתוצאות העדכון כאמור.

עוד מוצע לקבוע כי שר האוצר יהיה רשאי לדחות את המועד האמור לעיל, אם מצא כי מתקיימות נסיבות המצדיקות זאת.

[10] ק"ת התשע"ב, עמ' 1002.

(19) בסעיף 45, בסופו יבוא "הראשונה";

(20) בכותרת התוספת, בסופה יבוא "ראשונה";

(21) אחרי התוספת הראשונה יבוא:

"תוספת שנייה

(סעיף 44(ג1) ו־(ג4))

מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב

הגדרות

1. בתוספת זו –

"למ"ס מחירים" – ירחון המחירים האחרון שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפני מועד העדכון כאמור בסעיף 7;

"למ"ס חקלאות" – פרקי מדד מחירי תשומה בחקלאות שבלמ"ס מחירים;

"המפקח על המחירים" – המפקח על המחירים במשרד, שמונה לפי סעיף 2 לחוק הפיקוח;

דברי הסבר

מוצע להסמיך את השרים, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לשנות בצו את התוספת המוצעת הקובעת את מנגנון העדכון. הסדר זה נועד לאפשר התאמה של מנגנון העדכון לנתונים כלכליים ולשינויים מבניים במשק החלב, תוך פיקוח פרלמנטרי הולם.

עוד מוצע לקבוע כי צו ראשון לעניין מחירי ההגנה ומחירים מרביים לפי סעיף 13 ייקבע עד יום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028). קביעה זו נועדה לחזק את הוודאות הרגולטורית, למנוע הארכת יתר של תקופת המעבר, ולעגן בלוח זמנים מחייב את השלמת המעבר להסדר הקבוע בחוק.

לפסקאות (19) עד (21)

מוצע לקבוע תוספת שנייה לחוק, אשר תסדיר מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב גולמי. מנגנון זה ישמש, בתקופת המעבר, לקביעת מחירי ההגנה שבהם יחויבו המחלבות לרכוש ליטרים מוגנים מיצרנים מוגנים, וזאת עד לכניסתם לתוקף של צווים לפי סעיף 13 לחוק כנוסחו בהצעת חוק זו.

התוספת השנייה מבוססת, בעיקרה, על ההסדר שהיה קיים עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב–2012 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – התקנות), אשר שימשו לאורך השנים כבסיס לעדכון המחיר המפוקח לחלב גולמי. אימוץ מנגנון מוכר זה נועד להבטיח רציפות רגולטורית, ודאות כלכלית ויכולת יישום מיידית בתקופת המעבר, תוך הסתמכות על מתודולוגיה קיימת, מקצועית ומוכרת במשק החלב. עם זאת, לנוכח השינוי המבני העמוק המוצע במסגרת תיקון החוק, נקבעו בתוספת השנייה כמה התאמות מהותיות להסדר הקיים, כמפורט להלן:

(1) בתקופת המעבר לא תיקבע נקודת בסיס חדשה למחיר החלב, אלא יעודכן מחיר המטרה האחרון שנקבע ערב תחילתו של תיקון החוק. בהתאם לכך, כלל ההוראות, הגופים והמנגנונים הקבועים בתקנות לשם קביעת מחיר בסיס חדש אינם חלים בתקופה זו;

(2) בתקופת המעבר לא תפעל ועדת יישום כמשמעותה בתקנות. במקומה, יוטלו הסמכויות הנדרשות ליישום מנגנון העדכון על המפקח על המחירים במשרד החקלאות וביטחון המזון (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – המשרד), וזאת לשם פישוט ההליך, צמצום שכבות מוסדיות והתאמה למבנה ההסדרה החדש;

(3) במקום הפניה להנחיות ועדת ההיגוי, מוצע כי העדכון יתבסס על נתוני סקר הוצאות ייצור, תנובות חלב ותפוקות בשר בשנה שלמה, האחרון שאושר בידי ועדת ההיגוי בהתאם להוראות תקנה 5(ה) לתקנות כנוסחן ערב פקיעתן (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – סקר החלב 2023). נתונים אלה מהווים תשתית נתונים עדכנית, אחידה ושקופה, התואמת את הצורך בעיגון מנגנון מעבר מבוסס נתונים;

(4) לנוכח החלטת הממשלה בדבר פירוק מועצת החלב כאמור בדברי ההסבר לפסקה (12) לעיל, מוצע כי עד למתן צו לפירוק המועצה על ידי בית המשפט, יבוטלו ההיטלים המשולמים למועצה מכוח התקנות. קביעה זו נועדה למנוע גביית תשלומים לגוף המצוי בהליכי פירוק, ולהתאים את ההסדרים הכספיים למציאות המוסדית המשתנה. נוסף על כך, כפועל יוצא מכך, לא ייתוספו ההיטלים למחיר ליטר חלב כפי שנקבע בהתאם לתוספת השנייה.

"סקר החלב 2023" – סקר הוצאות ייצור, תנובות חלב ותפוקות בשר בשנה שלמה, האחרון שאושר לפי תקנות עדכון מחירים;

"רבעון" – תקופה של 3 חודשים שתחילתה ב־1 בינואר, ב־1 באפריל, ב־1 ביולי או ב־1 באוקטובר, לפי העניין;

"שיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב" – שיעורים ממוצעים של שומן וחלבון בכל החלב שנקלט במחלבות מורשות בשנה שבה נערך סקר החלב 2023;

"שיעור הפריון" – 0.5% לרבעון במצטבר.

המפקח על המחירים

2. (א) המפקח על המחירים יהיה אחראי על יישום הוראות תוספת זו וחישוב המחירים המזעריים לפי סעיף 13(ב)(1) לחוק, לפיהן.

(ב) המפקח על המחירים יקבע מחירים ותעריפים שצוינו בטור ב' בסעיף 7(1)(ב) עד (ה), (3)(ב) ו־(4), בהתאם לנתוני סקר החלב 2023; לצורך קביעה כאמור רשאי המפקח על המחירים לדרוש ולאסוף נתונים מהימנים מיצרנים, מספקים וממשווקים של תשומות ולשמוע מומחים ובעלי ידע בתחומים אלה.

(ג) המפקח על המחירים יערוך פרוטוקול אשר ישקף את הליך קבלת החלטתו לקביעת המחירים כאמור בסעיף קטן (ב).

חישוב עלויות

3. (א) לפי תוצאות סקר החלב 2023, יערוך המפקח על המחירים חישוב עלויות לחלב שיש בו שיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב, כמפורט להלן:

(1) עלות ייצור החלב בשנה לפרה תייצג את סך כל הוצאות הייצור השנתיות לפרה ולעגלה נלווית, בניכוי ההכנסות מבשר והכנסות אחרות שאינן ממכירת חלב, לפי תוצאות סקר החלב 2023;

(2) עלות ייצור ליטר חלב תייצג את עלות הייצור כאמור בפסקה (1), מחולקת בתנובת החלב בתמורה לפרה לפי ממוצע התנובה הארצי על פי תוצאות סקר החלב 2023; לעניין זה, "חלב בתמורה" – חלב המיועד לשיווק ולצריכה עצמית למעט חלב המיועד להגמעת עגלים.

(ב) חישוב העלויות לפי סעיף קטן (א) וניכוי הפריון הרבעוני לפי סעיף 4(ד) יהיו תקפים מיום תחילתו של פרק י"ז לחוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026.

בסיס תחשיבי למחיר הרבעוני וחישובו

4. המפקח על המחירים יחשב את המחיר ברבעון לליטר חלב (בתוספת זו – המחיר הרבעוני) לפי כללים אלה:

(1) מחיר חודשי לליטר חלב בעל שיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב יחושב מדי חודש בחודשו, לא יאוחר משבעה ימים לאחר פרסום למ"ס מחירים לאותו חודש, לפי עלות ייצור ליטר חלב כאמור בסעיף 3(א) ויעודכן לפי סעיף 7, בניכוי שיעור הפריון המצטבר עד אותו רבעון;

(2) בסוף כל רבעון יחושבו המחירים החודשיים באותו רבעון כממוצע משוקלל של המחירים החודשים לליטר חלב כפי שחושב בפסקה (1);

(3) המרכיב הזמני לחישוב המחיר הרבעוני לליטר חלב לרבעון עוקב, יהיה הפער, בין שלילי ובין חיובי, שבין הממוצע המשוקלל לפי פסקה (2) ברבעון שקדם לו ובין המחיר הרבעוני שלו;

(4) המחיר הרבעוני לליטר חלב לרבעון יחושב בסוף הרבעון הקודם לו, לא יאוחר משבעה ימים לפני תום הרבעון, על פי המחיר החודשי לליטר חלב של החודש האחרון ברבעון הקודם לפי פסקה (1), בניכוי שיעור הפריון המצטבר לאותו רבעון, ובתוספת המרכיב הזמני לפי פסקה (3);

(5) המחיר הרבעוני לליטר חלב לפי פסקה (4) יבוטא בשקלים חדשים לליטר ויעוגל עד למאית האגורה;

(6) על אף האמור בפסקה (4), רשאי המפקח על המחירים לכלול בחישוב המחיר הרבעוני לליטר חלב שינויים עתידיים בפרטי טור א' בסעיף 7, ובלבד שהם צפויים בוודאות קרובה ומנימוקים שיירשמו בפרוטוקול.

קביעת המחירים הרבעוניים

5. (א) בסעיף זה, "מקדם ערך חלבון", "מקדם ערך שומן" ו"מקדם ערך נוזלים" – הערכים שייקבעו לפי סעיף קטן (ג).

(ב) המחיר המזערי לפי סעיף 13 לחוק, למשך כל רבעון, הוא:

(1) לליטר חלב בעל שיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב – המחיר הרבעוני לליטר חלב לפי סעיף 4(5);

(2) לליטר חלב בעל שיעורים שונים משיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב – סך כל המחירים המפורטים להלן:

(א) המחיר הרבעוני לפי סעיף 4(5), כפול מקדם ערך חלבון;

(ב) המחיר הרבעוני לפי סעיף 4(5), כפול מקדם ערך שומן;

(ג) המחיר הרבעוני לפי סעיף 4(5), כפול מקדם ערך נוזלים.

(ג) המפקח על המחירים יקבע את "מקדם ערך חלבון", "מקדם ערך שומן" ו"מקדם ערך נוזלים", לפי שיעורי רכיבי החלב הנורמטיביים בליטר חלב ובהתאם ליחסי שומן־חלבון־נוזלים כפי שקבעה מועצת החלב, ובלבד שסך כל המחירים לפי סעיף 4(2) בחלב בעל שיעורים נורמטיביים של רכיבי חלב יהיה שווה למחיר הרבעוני לליטר חלב לפי סעיף 4(5); לעניין זה, "שיעורי רכיבי החלב הנורמטיביים בליטר חלב" – כפי שקבעה לאחרונה מועצת החלב ערב תחילתו של פרק י"ז לחוק התוכנית הכלכלית לשנת 2026.

(ד) המפקח על המחירים יפרסם באתר האינטרנט של המשרד הודעה לעניין עדכון הערכים לפי סעיף קטן (ג), בתוך 30 ימים מיום העדכון.

פרסום המחירים ותוקפם

6. (א) המנהל הכללי של המשרד יפרסם מוקדם ככל האפשר ועד תחילתו של רבעון, בהודעה באתר האינטרנט של המשרד, את המחיר הרבעוני לליטר חלב לפי סעיף 3(ה), וכן את המחיר הרבעוני לקילוגרם חלבון, לקילוגרם שומן ולליטר נוזלים לפי סעיף 5(ב)(2), ובתוך 30 ימים מיום תחילתו של רבעון – בהודעה ברשומות.

(ב) מחירים כאמור בסעיף 5(ב) יהיו תקפים החל ביום הראשון של הרבעון ולמשך כל אותו רבעון, אף אם עדיין לא פורסמו ברשומות.

עדכון תקופתי

7. המחיר לליטר חלב לפי סעיף 3(א) ומחירי ההגנה לפי סעיף 13(ב)(1) לחוק לגבי חלב בעל שיעורים נורמטיביים של חלבון ושומן, יעודכנו לפי הפרטים שבטור א' להלן, לפי מדדים או נתונים שבטור ב' לצידו ובמועדים המפורטים בטור ג' שלצידם:

		טור א' פרטים	טור ב' מדדים או נתונים	טור ג' מועדים
(1) תשומות ישירות:	(א)	מזון מרוכז	מדד תערובת בקר בלמ"ס חקלאות	מדי חודש בחודשו
	(ב)	מזון אחר	מחיר השוק כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א) או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	לאחר שינוי של 5% מהנתון האחרון ששימש לקביעת המחיר החודשי לליטר חלב או פעם בשנה, לפי המוקדם מביניהם
	(ג)	עזרה וטרינרית	תעריף שירותים וטרינריים לנקבת בקר לחלב כפי שנקבע על ידי המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א) או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	לאחר שינוי של 5% במצטבר בכלל הנתונים או המדדים האחרונים בפסקאות משנה (ג) עד (יד) ששימשו לקביעת המחיר החודשי לליטר חלב או פעם בשנה לפי המוקדם מביניהם

	טור א׳ פרטים	טור ב׳ מדדים או נתונים	טור ג׳ מועדים
(ד)	הזרעה מלאכותית	תעריף לראש נקבה כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א), או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	
(ה)	רפד	מחיר שוק של רפד כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א), או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	
(ו)	טרקטורים	מדד טרקטורים בלמ״ס חקלאות	
(ז)	ענפי עזר ושונות	מדד תשומות בענפי הצומח בלמ״ס חקלאות	
(ח)	אחזקה וחומרים	מדד ציוד וחלפים בלמ״ס חקלאות	
(ט)	ביטוח מבנים	מדד ביטוח בלמ״ס חקלאות	
(י)	חשמל	מדד חשמל בלמ״ס חקלאות	
(יא)	מים	מדד מים בלמ״ס חקלאות	
(יב)	טיפול בזבל ושפכים	מדד מיסים ואגרות בלמ״ס חקלאות	
(יג)	מינהלה – משרדיות	מדד הנהלת חשבונות, שירותי מחשב, צורכי משרד וכו׳ בלמ״ס חקלאות	
(יג)	מינהלה – משרדיות	מדד הנהלת חשבונות, שירותי מחשב, צורכי משרד וכו׳ בלמ״ס חקלאות	

		טור א׳ פרטים	טור ב׳ מדדים או נתונים	טור ג׳ מועדים
	(יד)	מינהלה – רכב	מדד רכב ואחזקתו בפרק מדד המחירים לצרכן בלמ״ס מחירים	
(2) הוצאות עבודה:		סעיפי עבודה: עבודה עצמית, עבודה שכירה ורכיבי עבודה בהוצאות המינהלה	שכר ממוצע למשרת שכיר במשרת ישראלים, בפרק העבודה ושכר בירחון הסטטיסטי לישראל שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האחרון שפורסם לפני מועד העדכון	בחודש האחרון בכל רבעון במחירים שוטפים מנוכי עונתיות, וכן בסוף כל שנה
(3) הוצאות הון:	(א)	פחת וריבית ההון הדומם	שקלול המדדים שלהלן בשיעורים המפורטים לצידם: (1) מדד כללי של תשומה בבנייה למגורים בלמ״ס מחירים, בשיעור של 70%; (2) מדד מכונות וציוד במבנים לבעלי חיים, בלמ״ס חקלאות, בשיעור 30%	לאחר שינוי של 5% מהנתון האחרון בסעיף זה ששימש לעדכון המחיר החודשי לליטר חלב, ולפחות אחת לשנה
	(ב)	ריבית להון החי ושינוי ערך האינוונטר החי	על פי ההתייקרות הממוצעת של הוצאות הייצור כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א)	

		טור א׳ פרטים	טור ב׳ מדדים או נתונים	טור ג׳ מועדים
(4) הכנסות מבשר:	(א)	ערך בשר פרות	ממוצע משוקלל של מחיר בקר במכרזים למכירת בקר ב־12 החודשים שקדמו למועד העדכון, כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א), או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	מדי חודש
	(ב)	ערך עגלים בגיל שבוע	ממוצע משוקלל של מחיר בקר לפי פרסום חודשי של הארגון המייצג את רוב היצרנים, ב־12 החודשים שקדמו למועד העדכון כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א), או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	
	(ג)	ערך יציאת עגלות	ממוצע משוקלל של מחיר בקר לפי פרסום חודשי של הארגון המייצג את רוב היצרנים, ב־12 החודשים שקדמו למועד העדכון כפי שקבע המפקח על המחירים לפי סעיף 2(א), או מדד אחר שקבע בהסכמת שר האוצר	

חישוב השכר

8. (א) נוסף על עדכון תקופתי של המחיר החודשי לליטר חלב לפי טור ג׳ בסעיף 6, יוסיף המפקח על המחירים לחישוב הוצאות העבודה בכל חודש בשנה עוקבת, את החלק השנים עשר של ההפרש, בין חיובי ובין שלילי, שבין ממוצע הסטטיסטיקה לממוצע המחושב.

(ב) בסעיף זה –

"הממוצע המחושב" – ממוצע שנים עשר החודשים בשנה הקודמת שחושבו לפי סעיף 6(ב);

"ממוצע הסטטיסטיקה" – שכר ממוצע שנתי למשרת שכיר במחירים שוטפים מנוכי עונתיות לגבי משרות ישראלים, שפורסם בירחון הסטטיסטי לישראל שהוצא לאור באותה שנה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה."

תיקון חוק התחרות הכלכלית

86. בחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1998[11], בסעיף 3(4)(א) רישה, המילה "חלב" – תימחק.

תיקון חוק בתי משפט לעניינים מינהליים

87. בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000[12] –

(1) בתוספת הראשונה, בפרט 41(2), המילה "תכנון" – תימחק;

(2) בתוספת השנייה, פרט 18 – יימחק.

פרק י"ז – תחילה

88. תחילתו של סעיף 3(4)(א) לחוק התחרות הכלכלית, כנוסחו בסעיף 86 לחוק זה, ביום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028).

פרק י"ז – הוראות מעבר עד לקביעת צו ראשון לפי סעיף 112(2) והחלטות ראשונות לפי סעיף 112(א)(1) ו־(2)(ב)

89. (א) על אף האמור בסעיף 112(2) לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף 85(6) לחוק זה, בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד לכניסתו לתוקף של צו ראשון לפי אותו סעיף לעניין ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים לשנת 2027, יהיה ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים כסך מכסות החלב שנקבעו לשנת 2025 לפי סעיף 7 לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו בסעיף 85(5) לפקודה, שלא נפדו בתוכנית הפדיון.

דברי הסבר

סעיף 86 מוצע לתקן את סעיף 3(4)(א) רישה לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח–1998 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק התחרות הכלכלית), ולבטל את החרגת משק החלב מההגדרות של הסדר כובל לפי החוק האמור. התיקון המוצע נועד להבטיח כי המעבר מהסדרה מתוכננת להסדרה מבנית ותחרותית במשק החלב לא ילווה בהחלפת משטר תכנון סטטוטורי במשטר של תיאום פרטי בין גורמים מסחריים. כל עוד משק החלב נכלל בחריג הקבוע בסעיף האמור, קיימת אפשרות כי תיאומים והסדרים בין יצרנים, מחלבות או גורמים אחרים במשק החלב, אשר אינם נדרשים או מאושרים מכוח דין, יזכו בפועל להגנה תחרותית שיורית, וזאת אף שאין להם עוד הצדקה רגולטורית. מצב זה עלול להביא לכך שבמקום תכנון ממשלתי מפוקח ושקוף יתפתחו בענף הסדרים פרטיים מתואמים, הפוגעים בתחרות, בצרכנים וביעילות הכלכלית. לפיכך, הוצאת משק החלב מתחולת החריג נועדה להבהיר כי עם הסרת התכנון הממשלתי, חלות עליו במלואן הוראות חוק התחרות הכלכלית, וכי כל הסדר, תיאום או פעולה משותפת שאינם מעוגנים בדין ייבחנו לפי הכללים הרגילים של דיני התחרות. בכך מובטחת שמירה על מבנה שוק תחרותי, הגנה על הצרכנים, והפחתת הסיכון לעיוותים מבניים חדשים.

סעיף 87 מוצע לתקן את חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס–2000 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק בתי משפט לעניינים מינהליים), באופן המשקף את השינוי המבני בהסדרת משק החלב במסגרת תיקון החוק כמוצע.

בהתאם, מוצע לתקן את פרט 41(2) בתוספת הראשונה ולמחוק את המילה "תכנון" משמו של החוק, כדי להתאימו לתיקון השם כמוצע בהצעת חוק זו.

כמו כן, מוצע למחוק מהתוספת השנייה את פרט 18 שעניינו הגשת ערעור לפי סעיף 11(ד) לחוק, על החלטות ועדת הערר, וזאת לנוכח ביטולה של ועדת הערר במסגרת ביטול סעיף 11 לחוק כמוצע בסעיף 85(6) להצעת החוק.

סעיף 88 מוצע לקבוע כי תחילתו של התיקון לחוק התחרות הכלכלית יהיה ביום ז' בסיוון התשפ"ח (30 ביוני 2028). קביעת מועד תחילה מאוחר כאמור נועדה לאפשר מעבר מדורג ומבוקר של משק החלב מהסדרה מתוכננת, הנהנית מחריג ייעודי בדיני התחרות, להסדרה תחרותית הכפופה במלואה לכללי חוק התחרות הכלכלית. בתקופת הביניים נדרש זמן היערכות הן לגורמי משק החלב והן לרשויות המדינה, לשם השלמת יישום ההסדרים המבניים הקבועים בהצעת החוק, ובכלל זה תוכנית לפדיון הליטרים המוגנים, קביעת מחירי הגנה והתקנת צווים ראשונים לפי סעיף 13 לחוק כנוסחו המוצע.

סעיף 89 מוצעות הוראות מעבר שמטרתן להבטיח רציפות וודאות רגולטורית בתקופת המעבר שבין ביטול משטר המכסות הישן לבין יישום ההסדר לפי החוק במתכונתו החדשה המוצעת בהצעת חוק זו.

בסעיף קטן (א) מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים שיחול בתקופה שמיום תחילתו של החוק המוצע עד לכניסתו לתוקף של צו ראשון לעניין ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים בשנת 2027, לפי

[206] ס"ח התשמ"ח, עמ' 128.

[207] ס"ח התש"ס, עמ' 190.

(ב) על אף האמור בסעיף 112ז(2)(ב) לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף 85(6) לחוק זה, בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד לכניסתה לתוקף של החלטה ראשונה של השר לפי אותו סעיף לעניין כמות הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן בשנת 2027, תהיה כמות הליטרים המוגנים של כל יצרן מוגן ככמות מכסות החלב שנקבעו לו לשנת 2025 לפי סעיף 7 לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו בסעיף 85(5) לחוק זה, שלא נפדו בתוכנית הפדיון.

(ג) על אף האמור בסעיף 112ז(א)(1), לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף 85(6) לחוק זה, בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד לכניסתה לתוקף של החלטה ראשונה של השר לפי אותו סעיף לעניין כמות הליטרים המוגנים שתחויב כל מחלבה גדולה לרכוש מיצרנים מוגנים במחיר הגנה בשנת 2027, תהיה כמות הליטרים המוגנים שברכישתם תחויב כל מחלבה גדולה ככמות החלב הגולמי שרכשה בשנת 2025.

(ד) בסעיף זה ובסעיף 90, "יצרן מוגן", "היקף כולל של ליטרים מוגנים", "ליטרים מוגנים", "תוכנית פדיון" – כהגדרתם בסעיף 12א לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף 85(6) לחוק זה.

פרק י"ז – צו ראשון לפי סעיף 112ו(2) והחלטות ראשונות לפי סעיף 112ז(א)(1) ו־(2)(ב)

90. (א) צו ראשון לפי סעיף 112ו(2) לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף 85(6) לחוק זה לעניין ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים בשנת 2027, ייקבע עד יום י"ט באלול התשפ"ו (1 בספטמבר 2026).

(ב) החלטה ראשונה לפי סעיף 112ז(א)(1) לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף 85(6) לחוק זה, לעניין כמות הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן בשנת 2027, תינתן עד יום ט"ז בסיוון התשפ"ו (1 באוגוסט 2026).

דברי הסבר

סעיף 112ו(2) המוצע. לפי המוצע, בתקופת מעבר זו יעמוד ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים על סך מכסות החלב שנקבעו לשנת 2025 לפי סעיף 7 לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו בסעיף 85(6) להצעת החוק, בניכוי ליטרים שנפדו במסגרת תוכנית הפדיון לפי הוראות סימן ד' בפרק ג'1 המוצע.

קביעה זו נועדה לעגן נקודת מוצא ברורה ומוגדרת להיקף ההגנה בתקופת הביניים, הנשענת על נתון קיים ומוכר במשק החלב, תוך יישום השפעותיה של תוכנית הפדיון על צמצום ההיקף המוגן בפועל.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין קביעת כמות הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן, שלפיה בתקופה שמיום תחילתו של החוק המוצע עד לכניסתה לתוקף של החלטה ראשונה של השר לפי סעיף 112ז(א)(1), תעמוד כמות הליטרים המוגנים של כל יצרן על כמות מכסות החלב שנקבעו לו לשנת 2025 לפי סעיף 7 לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו בסעיף 85(5) להצעת החוק, בניכוי ליטרים שנפדו במסגרת תוכנית הפדיון. גם קביעה זו נועדה לעגן נקודת מוצא ברורה ואחידה, הנשענת על נתון קיים ומוכר ליצרנים ולמחלבות, ומאפשרת המשך פעילות סדורה בתקופת הביניים.

בסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין כמות הליטרים המוגנים שתהיה חייבת מחלבה גדולה הרוכשת חלב גולמי מייצור מקומי לרכוש, שלפיה בתקופה שמיום תחילתו של החוק המוצע עד לכניסתה לתוקף של החלטה ראשונה של השר לעניין כל אחת מהמחלבות הגדולות לפי סעיף 112ז(א)(2)(ב), תחויב כל מחלבה גדולה לרכוש ליטרים מוגנים בהיקף השווה לכמות החלב הגולמי שרכשה בשנת 2025. קביעה זו מעגנת נקודת ייחוס ברורה ומוכרת, הנשענת על נתוני פעילות בפועל, ומאפשרת המשך התקשרויות סדורות בין מחלבות ליצרנים בתקופת הביניים.

הסדר המעבר המוצע משתלב בתפיסה הכוללת של הרפורמה במשק החלב, ומאפשר יישום מדורג, יציב ואחראי של חובת הרכישה המוטלת על מחלבות גדולות, תוך שמירה על איזון בין צורכי היצרנים המוגנים לבין יציבות פעילותן של המחלבות בתקופת הביניים.

סעיף 90 מוצע לקבוע לוחות זמנים לקביעת צו ראשון לפי סעיף 112ו(2) ולמתן החלטות ראשונות לפי סעיף 112ז(א)(1) ו־(2)(ב).

בסעיף קטן (א) מוצע לקבוע כי צו ראשון לעניין ההיקף הכולל של ליטרים מוגנים לשנת 2027 ייקבע עד יום י"ט באלול התשפ"ו (1 בספטמבר 2026).

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע כי החלטה ראשונה לעניין קביעת כמות הליטרים המוגנים לכל יצרן מוגן בשנת 2027, לפי סעיף 112ז(א)(1), תינתן עד יום ט"ז בסיוון התשפ"ו (1 באוגוסט 2026).

(ג) החלטה ראשונה לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב) לחוק משק החלב כנוסחו בסעיף __ לחוק זה, לעניין כמות הליטרים המוגנים שתחויב מחלבה גדולה לרכוש בשנת 2027, תינתן עד יום י"ט באלול התשפ"ו (1 בספטמבר 2026).

פרק י"ז – הוראת מעבר לעניין ערר וערעור מינהלי

91. על ערר על החלטה של ועדת המכסות שהוגש לוועדת הערר לפי סעיף 11(א) לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו בסעיף 85(6) לחוק זה ועל ערעור על החלטת ועדת הערר שהוגש לבית המשפט לעניינים מינהליים לפי סעיף 11(ד) כנוסחו ערב ביטולו כאמור, ימשיכו לחול הוראות סעיף 11 לחוק משק החלב כנוסחו ערב ביטולו.

דברי הסבר

בסעיף קטן (ג) מוצע לקבוע כי החלטה ראשונה לעניין כמות הליטרים המוגנים שתחויב מחלבה גדולה לרכוש בשנת 2027, לפי סעיף 12ז(א)(2)(ב) תינתן עד י"ט באלול התשפ"ו (1 בספטמבר 2026).

קביעת לוחות הזמנים הברורים לקביעת צו ראשון לפי סעיף 11ו(2) ולקבלת החלטות ראשונות לפי סעיף 12ז(א)(1) ו־(2)(ב), לגבי שנת 2027, נועדה לחזק את הוודאות הרגולטורית, למנוע הארכת יתר של תקופת המעבר, ולהבטיח מעבר מסודר מהסדר זמני המבוסס על מכסות העבר להסדר פרטני ועדכני התואם את עקרונות ההסדרה החדשה.

סעיף 91 מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין עררים שהוגשו לפי סעיף 11 לחוק משק החלב, כנוסחו ערב ביטולו בסעיף 85(5) לחוק המוצע. הוראה זו נועדה להבטיח רציפות דיונית והגינות משפטית ביחס להליכים שהחלו ערב התיקון המוצע.

הסדר זה קובע כי ערר על החלטה של ועדת המכסות שהוגש לוועדת הערר לפי סעיף 11(א) לחוק משק החלב לפני תחילתו של החוק המוצע וערעור שהוגש לבית משפט לעניינים מינהליים על החלטת ועדת הערר כאמור, יתבררו בהתאם להוראות סעיף 11 כנוסחו ערב ביטולו כאמור, וזאת כדי למנוע שינוי בדיעבד של המסגרת הנורמטיבית החלה על ההליך ולשמור על ציפיות לגיטימיות של הצדדים להליך.

זה הנוסח של ההגדרות והסעיפים בחוק משק החלב, שמוצע בפרק זה לבטלם:

"הגדרות

2. בחוק זה –

"ארגון יציג" – ארגון שהוכר לפי סעיף 6;

"ועדת הערר" – ועדת הערר שהוקמה לפי הוראות סעיף 11;

.....

"חלב במכסה" – כמות החלב הגולמי שייצר יצרן במסגרת מכסת החלב שנקבעה לו, לרבות חומרי הגלם החלביים שיוצרו ממנה;

"חלב בקר במכסה" – חלב בקר גולמי שהוא חלב במכסה;

.....

"חלב לצריכה עצמית" – חלב שיוצר בידי אדם, בכמות שאינה עולה על 1,000 ליטר בשנה ליחיד או 50,000 ליטר בשנה לאגודה שיתופית, ושנועד לצריכת אותו אדם ובני ביתו או לצריכת חברי האגודה השיתופית ובני ביתם;

"חלב עודף" – כמות החלב הגולמי שייצר יצרן מעבר למכסת החלב שנקבעה לו, לרבות חומרי הגלם החלביים שיוצרו ממנה;

"ייצור מקומי" – ייצור חלב גולמי בידי יצרן;

.....

"מחלבה מורשית" – מחלבה המחזיקה ברישיון לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א–1960;

"מכסת חלב" או "מכסה" – כמות החלב הגולמי שרשאי מי שעוסק בייצור ובשיווק חלב, לייצר ולשווק בשנה פלונית בהתאם לקביעה לפי סעיף 7;

.....

"עודפי חלב במכסה" – חלב במכסה שלא נצרך בשוק המקומי;

.....

פרק ג': שיווק חלב גולמי

סימן א': הסדרת הייצור והשיווק

ייחוד השיווק

3. (א) שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על פי סעיף קטן (ב) או לפי כל דין.

(ב) שר התעשייה המסחר והתעסוקה רשאי, בהתייעצות עם השר, להתיר ייבוא מוצרי חלב לישראל, בכפוף להוראות כל אמנה בין־לאומית שמדינת ישראל צד לה.

קביעת היקף הייצור הכולל

4. (א) השר יקבע, בצו, מדי שנה, את היקף הייצור המקומי הכולל לאותה שנה לכלל היצרנים (להלן – היקף הייצור הכולל), על פי ההיקף החזוי של מלוא הצריכה של חלבון חלב ומוצריו או של שומן חלב ומוצריו, לפי הגבוה מביניהם.

(ב) השר רשאי, בצו, לשנות את היקף הייצור הכולל שקבע לפי סעיף קטן (א), במהלך השנה, אם ראה שנוצרו תנאים המצדיקים זאת.

(ג) לעניין סעיף זה, "מוצר חלב" – מוצר שאינו חומרי גלם חלביים, המכיל חלב גולמי או חומרי גלם חלביים בשיעור העולה על 50 אחוזים ממשקלו.

ועדת המכסות

5. (א) השר ימנה ועדה לקביעת מכסות חלב (להלן – ועדת המכסות), שחבריה יהיו המנהל הכללי של מועצת החלב, והוא יהיה היושב ראש, ושני נציגי השר מבין עובדי משרדו.

(ב) מועצת החלב תעניק לוועדת המכסות את השירותים הנדרשים לצורך פעילותה, ואולם בכל הנוגע לפעילות ועדת המכסות, יפעלו אותם עובדי המועצה הנותנים שירותים לוועדה, לפי הוראות הוועדה ובפיקוחה.

(ג) נציג של ארגון יציג ישמש משקיף בוועדת המכסות ויוזמן להשתתף בדיוניה; נקבע ארגון יציג נוסף לפי הוראות סעיף 6(ב), רשאי השר להורות על מינוי נציגו כמשקיף בוועדת המכסות לתקופות קצובות, ובלבד שבכל תקופה לא ישמש כמשקיף יותר מנציג אחד של ארגון יציג.

הכרה בארגון יציג

6. (א) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב, יכיר בארגון הפועל לקידום עניינם של כלל היצרנים כארגון יציג; הכרה כאמור תיעשה בהתחשב במספר היצרנים החברים בארגון, בהיקף הכולל של מכסות החלב שלהם ובפריסה הגאוגרפית של משקיהם.

(ב) ראה השר כי לשם ייצוג הולם של כלל היצרנים יש צורך בהכרה בארגון יציג נוסף, רשאי הוא להכיר בארגון נוסף כארגון יציג, לפי הוראות סעיף קטן (א), ובכלל זה השיקולים המנויים בו.

קביעת מכסות חלב

7. (א) ועדת המכסות תקבע מכסות חלב ליצרנים, ותהיה רשאית לשנותן, להעבירן, להתנותן בתנאים או לעשות בהן כל פעולה אחרת, לפי הוראות חוק זה.

(ב) סך כל מכסות החלב שייקבעו בכל שנה לפי סעיף קטן (א), לא יעלה על היקף הייצור הכולל לאותה שנה.

(ג) לא תיקבע מכסת חלב אלא למי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא בעל מקנה;

(2) המקנה נמצא במשקו;

(3) הוא מתגורר ביישוב שבו נמצא המקנה דרך קבע;

(4) עיסוקו בייצור חלב גולמי מהמקנה האמור בפסקה (1) ובשיווקו, בין בעצמו ובין בסיוע אחרים.

(ד) לא תיקבע מכסת חלב לתאגיד, אלא אם כן הוא בית ספר חקלאי, מכון מחקר חקלאי או אגודה שיתופית שחבריה הם יחידים, וכן אגודה שיתופית שחבריה אינם יחידים, אם נקבעה לה מכסת חלב לפני תחילתו של חוק זה.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ג), רשאית ועדת המכסות לקבוע מכסת חלב –

(1) למי שאין באפשרותו, באופן זמני, לייצר חלב גולמי במשקו, בין משום שמדובר במי שנקבעה לו מכסת חלב לראשונה ובין מחמת נסיבות משקיות או אישיות חריגות אחרות, ולהתיר לו לייצר את מכסת החלב שנקבעה לו במשקו של יצרן אחר, או בתנאים שתקבע; היתר יינתן לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים רצופות;

(2) ליצרן שמקנהו אינו נמצא במשקו, אם התקשר בשותפות עם יצרן אחר לאחר שוועדת המכסות קבעה, לפי סעיף 12(א)(4), שתנאי השותפות מבטיחים שכל אחד מהיצרנים השותפים בה יעסוק בפועל בייצור חלב ושאין בהם כדי לפגוע ביישומן של מטרות חוק זה או של הוראות לפיו.

(ו) מכסת חלב אינה ניתנת להעברה, כולה או מקצתה, אלא על פי היתר בכתב של ועדת המכסות ובהתאם לתקנות לפי סעיף 12(א).

(ז) ועדת המכסות תיתן למי שעלול להיפגע מהחלטתה לפי סעיף זה הזדמנות לטעון את טענותיו לפניה, בדרך שתורה בהתאם לתקנות לפי סעיף 12(א)(6).

ייצור ושיווק חלב ומוצריו

8. (א) לא ייצר אדם חלב גולמי אלא אם כן הוא יצרן או אם החלב מיועד לצריכה עצמית.

(ב) לא ייצר יצרן חלב גולמי אלא במשקו ובהתאם למכסת החלב שנקבעה לו לפי חוק זה.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשאי יצרן לייצר חלב גולמי במשקו של יצרן אחר אם ניתן לו היתר מוועדת המכסות לפי סעיף 7(ה).

(ד) לא ישווק אדם חלב גולמי –

(1) אלא אם כן הוא יצרן או מחלבה מורשית;

(2) אלא למחלבה מורשית.

(ה) לא ייצר ולא ישווק אדם מוצר שיוצר מחלב גולמי או מחומרי גלם חלביים, אלא אם כן החלב הגולמי, חומרי הגלם החלביים או המוצר כאמור, הם מייצור מקומי או שיובאו לפי כל דין.

(ו) יצרן לא ייצר ולא ישווק ומחלבה לא תרכוש ולא תמכור חלב עודף או עודפי חלב במכסה, אלא לפי הוראות שקבעה מועצת החלב בהתאם לתקנות לפי סעיף 12(ב).

איסור השמדת חלב במכסה וחלב עודף

9. לא ישמיד אדם חלב במכסה או חלב עודף אלא בהיתר מאת ועדת המכסות או אחד מחבריה שהיא הסמיכה לעניין זה.

מס על העברת מכסה

10. על תמורה המתקבלת אצל יצרן שהעביר את מכסתו, במלואה, ליצרן אחר, בהתאם להיתר לפי סעיף 7(ו), עד לסכום שיקבע השר, יחול מס בשיעור של 10 אחוזים.

ועדת ערר

11. (א) הרואה את עצמו נפגע מהחלטה של ועדת המכסות רשאי לערור עליה לפני ועדת הערר בתוך 45 ימים מהיום שנמסרה לו ההחלטה.

(ב) ועדת הערר תהיה בת שלושה חברים, והם:

(1) מי שכשיר להיות שופט של בית משפט שלום, שימנה שר המשפטים, והוא יהיה היושב ראש;

(2) שני חברים שימנה השר, האחד מבין עובדי משרדו והשני מתוך רשימה שהגיש לו ארגון יציג.

(ג) על ועדת הערר יחולו הוראות חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב–1992.

(ד) על החלטת ועדת הערר ניתן לערער לבית המשפט לענייניים מינהליים.

תקנות לעניין הסדרת הייצור והשיווק

12. (א) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין מכסות חלב, ובין השאר בעניינים אלה:

(1) עקרונות כלליים ודרכים לקביעת אמות מידה לחלוקה ולקביעה של מכסות חלב ליצרנים קיימים ולמבקשי מכסות חדשים, ובכלל זה הגבלה על קביעת מכסה ליצרן בשל אי־עמידה בהוראות לפי חוק זה, ובלבד שחלוקת המכסות תיעשה על בסיס חלוקת המכסות בשנים הקודמות, לשם השגת מטרות חוק זה ועל פי שיקולים נוספים לרבות פריסת ההתיישבות ופיתוח הכפר וצמצום פערי מכסות בין יצרנים;

(2) הוראות לעניין קביעת מכסת חלב משתנה לפי תקופות השנה, ושינוי מכסה במהלך השנה;

(3) ביטול של מכסות חלב שנקבעו, העברת מכסות בין יצרנים, לרבות המנגנונים להעברה ולקביעת התמורה שתשולם בעבור ההעברה;

(4) אמות מידה והגבלות על הקמת שותפויות בין יצרנים, ובכלל זה הגבלות על מספר השותפים בהן, מרחק גאוגרפי בין משקיהם וגודל מכסותיהם;

(5) הגבלות על הפסקה זמנית או קבועה של ייצור חלב;

(6) המניין החוקי של ועדת המכסות ודרכי עבודתה, לרבות דרכים לטעון לפניה לפי הוראות סעיף 7(ז);

(7) דרכי מסירת הודעות, לרבות הודעות ליצרנים בעניין קביעת מכסותיהם;

(8) קביעת חובות דיווח של מועצת החלב וועדת המכסות לשר.

(ב) השר, בהתייעצות עם מועצת החלב ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע הוראות לעניין הסדרת ייצור ושיווק של חלב גולמי ולעניין ויסות של כמויות החלב במשק, ובכלל זה את סמכויות מועצת החלב וועדת המכסות בעניינים אלה; בתקנות לפי סעיף קטן זה יקבע השר, בין השאר –

(1) הוראות לעניין ייצור חלב גולמי ושיווקו למחלבות, לרבות בדבר ייצור והעברה לצריכה עצמית, לעניין איכות החלב שישווק למחלבות וקביעת תמריצים, חיוביים או שליליים, ליצרנים בקשר לאיכות החלב;

(2) איסור על התקשרות בין יצרנים למחלבות לתקופה העולה על שלוש שנים;

(3) הדרכים שבהן תוסת מועצת החלב, בעצמה או באמצעות מחלבות, חלב מכסה בין עונות השנה ובין ימות השבוע ואופן מימון הוויסות, ובלבד שהוראות של המועצה לעניין ייצור או מכירה של מוצרי חלב או מוצרים אחרים שיוצרו מחלב, למעט חומרי גלם חלביים, לא יינתנו אלא בהסכמת המחלבה הנוגעת בדבר;

(4) הדרכים שבהם תטפל מועצת החלב, בעצמה או באמצעות מחלבות, בחלב עודף ובעודפי חלב במכסה, לרבות הוראות שתיתן המועצה לעניין זה ובכלל זה הוראות לפינוים או להשמדתם ואופן מימון פעולות אלה, ובלבד שהוראות של המועצה לעניין ייצור או מכירה של מוצרי חלב או מוצרים אחרים שיוצרו מחלב, למעט חומרי גלם חלביים, לא יינתנו אלא בהסכמת המחלבה הנוגעת בדבר;

(5) הוראות לעניין תשלום למחלבות מקרנות כאמור בסעיף 29, בעבור ייצור חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב, שיוצרו מחלב עודף או מעודפי חלב במכסה;

(6) הוראות לעניין ניהול חשבונות של יצרנים ומחלבות וחובות דיווח שלהם למועצת החלב בדבר הייצור והשיווק של חלב גולמי, חומרי גלם חלביים ומוצרי חלב;

(7) הוראות לעניין הטיפול בחלב, בחומרי גלם חלביים, ובמוצרי חלב שנתפסו לפי סעיף 34(ב)(2), ובכלל זה השמדתם.

.....

אמות מידה למחירי מוצרי חלב

15. על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח, לצורך קביעת מחירים למוצרי חלב לפי פרק ה׳ לחוק הפיקוח, תקבע ועדת המחירים כהגדרתה בחוק האמור, אמות מידה שלפיהן, בין השאר, מחירי מוצרי החלב יעודכנו בהתאם למועדם ולשיעורם המצטבר של השינויים במחירים המזעריים של חלב בקר במכסה.

.....

הוראות מעבר לעניין מכסות

43. הוראות סעיפים 2, 3, 4, 5, 5ב, 8(ב) ו־(ג) ו־9 לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור חלב), התשכ״ז–1967 (בסעיף זה – צו הפיקוח), ימשיכו לחול כל עוד לא נקבעו תקנות לפי סעיף 12(א) לחוק זה בעניינים המנויים בסעיפים האמורים, ואולם הסמכויות הנתונות למנהל באותם סעיפים, יהיו נתונות לוועדת המכסות לפי חוק זה החל במועד מינויה, ויראו את מי שנקבעה לו מכסת חלב לפי צו הפיקוח, כמי שנקבעה לו מכסת חלב לפי חוק זה.״

תיקון חוק נתוני אשראי

92. בחוק נתוני אשראי, התשע"ו–2016[208] –

דברי הסבר

פרק י"ח כללי

חוק נתוני אשראי, התשע"ו–2016 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – החוק) שם לו למטרה לקבוע 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, והכול למען המטרות שנקבעו בחוק – הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הרחבת הנגישות לאשראי, צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים, ויצירת בסיס מידע לא מזוהה שישמש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

החוק נכנס לתוקף ביום ט"ז בניסן התשע"ט (12 באפריל 2019), ומתוקף החוק, הקים בנק ישראל מערכת נתוני אשראי שעלתה לאוויר במועד האמור, אשר, בין השאר, אוספת נתונים ממקורות מידע המספקים אשראי ומרשויות ציבוריות, לגבי התחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ותושבי ישראל, וכן לגבי אופן הפירעון של התחייבויות אלה, ומספקת מידע על אודות לקוחות לנותני אשראי, בהתאם להוראות החוק, כדי לשכלל את שוק האשראי בישראל (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – מאגר היחידים).

לתיקונים המוצעים בפרק זה שתי תכליות מרכזיות, כמפורט להלן.

התכלית הראשונה היא ליצור את התשתית אשר תאפשר, בהתאם לסמכויות הנגיד לפי סעיף 112 לחוק, להקים מאגר נתוני אשראי לגבי תאגידים (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – מאגר התאגידים) לטובת איסוף והנגשת נתוני אשראי לגבי גופים אלה, במטרה להגביר את התחרות בשוק האשראי לתאגידים, ובפרט לתאגידים קטנים ובינוניים, ולשכלל את הקצאת האשראי במערכת הפיננסית. במסגרת זו, מוצע גם לאפשר שימוש במידע רחב יותר לגבי תאגידים לצורכי בנק ישראל, למילוי תפקידיו על פי דין. לפי החוק הקיים, רשאי בנק ישראל לעשות שימוש במידע לא מזוהה שנמצא במאגר היחידים וזו גם אחת ממטרות החוק. לגבי תאגידים והפרטים המזהים של בעלי זיקה לתאגידים, כהגדרתם המוצעת, מוצע להרחיב את השימוש של בנק ישראל במידע המצוי במאגר ולאפשר לו גם שימוש במידע מזוהה (ראו דברי ההסבר לסעיפים 54א ו־54ב, כנוסחם בסעיף 92(44) להצעת החוק).

התכלית השנייה היא לשפר ולטייב את אופן עבודת המאגר הקיים בכל הנוגע לנתוני אשראי לגבי יחידים. לשם הבטחת הפעילות היעילה של המערכת מוצע, בין השאר, לקבוע הוראות שיסדירו את אופן עבודת המאגר, הרחבת סמכויות המממונה על שיתוף בנתוני אשראי, לרבות מתן הוראות לעניין תיקון פגמים, הרחבת השימושים במידע המתקבל מאת המאגר ובתוצריו, כדי לאפשר את שכלול שוק האשראי בישראל, ועוד הוראות שונות הנדרשות לנוכח הפקת לקחים מפעילות המאגר בשנים האחרונות, ושמוצע להטמיע, בין בחוק ובין בהוראות שייקבעו מכוחו, גם בכל הנוגע למאגר התאגידים, בשינויים המחויבים, הכול כמפורט להלן.

שוק האשראי הקמעונאי בישראל כמו גם שוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, מאופיין בריכוזיות גבוהה, ונשלט על ידי תאגידים בנקאיים. כך, בעוד שבסוף שנת 2023, כ־65% מהאשראי הצרכני ניתן על ידי המערכת הבנקאית, באשראי לעסקים קטנים ובינוניים הדומיננטיות של המערכת הבנקאית גבוהה יותר באופן משמעותי, כאשר נתח השוק של המערכת הבנקאית באשראי כאמור עמד בשנת 2024 על 92%. יתרה מזאת, הריכוזיות בשוק האשראי מתבטאת גם בריכוזיות המערכת הבנקאית עצמה, כאשר נתח השוק המצרפי של שני הבנקים הגדולים במערכת עמד בשנת 2024 על 56%, ונתח השוק של חמשת הבנקים הגדולים במערכת עמד על 99%.

העסקים הקטנים והבינוניים מהווים קטר צמיחה משמעותי למשק הישראלי. על פי דוח מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, בשנת 2023 כ־960% מהמועסקים במשק עבדו בעסקים קטנים ובינוניים, והם היו אחראיים ל־55% מהתוצר במגזר העסקי. מגזר זה צומח באופן רציף ועקבי על פני השנים, גם לצד משברים אקסוגניים, ואילו עלויות האשראי והנגישות לאשראי עדיין מהוות אחד מחסמי הצמיחה המשמעותיים שלו. הדבר בא לידי ביטוי, בין השאר, בכך ששיעור האשראי הניתן למגזר עסקי זה נמוך משמעותית משיעורו בתוצר העסקי.

לפי מחקר שנערך בבנק ישראל בשנת 2023, מאז שנחקק החוק והחל לפעול בשנת 2019 מאגר נתוני האשראי לגבי לקוחות יחידים, חלו תמורות חיוביות בצמצום היתרון התחרותי שהיה למערכת הבנקאית שהחזיקה בנתוני הלקוחות. השינוי אפשר גם לנותני אשראי שאינם הבנק שבו מנהל הלקוח את חשבון העובר ושב (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – עו"ש), גישה לנתוניו של הלקוח באופן שתרם לתחרותיות בשוק האשראי. עד הקמת המאגר, המידע על הלקוח היה נמצא כמעט בבלעדיות בידי הבנק שבו התנהל חשבון העו"ש של הלקוח, ובאמצעות מידע זה, הבנק היה יכול לתמחר את האשראי ללווה בהתאם לרמת הסיכון של לווה מסוים. לעומת זאת, מלווה שאין בידיו מידע על רמת הסיכון של הלווה, היה צפוי לתמחר את האשראי לאותו לווה במחיר המבטא רמת סיכון ממוצעת של אוכלוסיית הלווים הפונים אליו לקבל אשראי ומסכימים לתנאי עסקת

[208] ס"ח התשע"ו, עמ' 838; התשפ"ב, עמ' 329.

(1) בסעיף 1 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) ברישה, הסיפה החל במילים "לקבוע הסדר כולל" תסומן כפסקה (1), ובה, אחרי "פרטיות הלקוחות" יבוא "שהם יחידים, והסודות המסחריים של לקוחות שהם תאגידים" ובמקום "פגיעה בה" יבוא "פגיעה בהם";

(2) פסקה (1) תסומן כפסקת משנה (א), ובה, המילה "הקמעונאי" – תימחק;

דברי הסבר

האשראי המוצעים. פער זה אפשר לבנק המנהל את העו"ש להציע הצעת ערך אופטימלית ללקוח (כמו ריבית נמוכה יותר), בשונה מנותן האשראי שאינו בעל המידע. 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. ממצאים אלה מהווים אינדיקציה ראשונית לכך ששיתוף נתונים דרך המאגר מוביל לצמצום הפערים במחיר האשראי על ידי הקטנת התלות של לקוחות בבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב שלהם.

בניגוד לתחום הקמעונאי אשר, כאמור, נהנה מהיתרונות של חקיקת החוק, מסקרים שערכה הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים עולה ששיעור גבוה של עסקים כאמור אינו מקבל מענה לבקשת האשראי וחווה מחנק אשראי שהביא לצמצום היקף הפעילות של אותם עסקים עד כדי סגירה. זאת, על אף שהעסקים הקטנים והבינוניים מהווים קטר צמיחה משמעותי למשק הישראלי. לנוכח האמור, יש חשיבות להרחבת המאגר כך שיכלול גם מידע על תאגידים.

בסיס מסוים לאפשרות הרחבת המאגר כאמור, קיים היום בסעיף 112 לחוק, אשר מסמיך את נגיד בנק ישראל, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע כללים בעניין העברת מידע על תאגידים למאגר. עם זאת, החוק היום נעדר פירוט הכרחי ביחס לאופן החלת הוראות החוק לגבי מידע על תאגידים, וכמו כן לא נקבע בחוק אילו הוראות ממנו יחולו לעניין מאגר נתוני האשראי לגבי תאגידים, ובאיזה אופן. לפיכך, מוצעים בפרק זה תיקונים שנועדו ליצור תשתית טובה יותר שתאפשר לנגיד לבחון את הפעלת סמכותו לפי סעיף 112 לחוק ולהקים מאגר נתוני אשראי גם לגבי תאגידים. במסגרת התיקון המוצע, פורטו, ביחס לכל סעיף בחוק שבו הדבר נדרש, השינויים בהסדר שיחול לעניין תאגידים משיקום מאגר התאגידים. מדובר בשינויים שנובעים מההבדל באופי מאגר התאגידים, כגון התייחסות לחובת סודיות מסחרית במקום להגנה על הזכות לפרטיות שאינה קיימת ביחס לתאגידים, וכן התייחסות להעברה ושימוש במידע על מי שאינו הלקוח בעסקת אשראי מסוימת, לנוכח המבנה התאגידי שבו לעיתים נדרש מידע לא רק על התאגיד עצמו אלא גם ביחס לבעלי זיקה לתאגיד כהגדרתם המוצעת, לדוגמה בעלי שליטה בתאגיד.

מטרה נוספת של החוק בנוסחו היום היא יצירת בסיס מידע לא מזוהה שישמש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו (ראו סעיף 1(א)(4) לחוק). בשים לב לאפשרות הרחבת המאגר כך שיכלול גם נתוני אשראי לגבי תאגידים, מוצע לעדכן ולהרחיב מטרה זו כך שתחול על מידע מזוהה על תאגידים לצורכי בנק ישראל. נוסף על כך, מוצע לאפשר לבנק ישראל לעשות שימוש במידע מזוהה לגבי בעלי זיקה לתאגידים ובכלל זה לגבי יחיד בעל זיקה לתאגיד מהותי כהגדרתו המוצעת.

נוסף על כך, מוצעים כאמור תיקונים ושיפורים בהסדר הקבוע לעניין מאגר היחידים, שנובעים מהניסיון שנצבר בהפעלת החוק בשנים האחרונות מאז כניסתו לתוקף, הכול כפי שיפורט להלן.

סעיף 92 לפסקה (1)

סעיף 1(א) בחוק קובע כי מטרת חוק זה היא לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשראי. סעיף 1(ב) לחוק קובע כי לצד ההסדר הכולל, חוק זה נועד לקבוע הסדר לעניין איסוף, ניהול והחזקה, דרך עיסוק, של נתוני אשראי על יחידים בפעילותם כעוסקים בלבד, לשם מסירתם לאחר. בפסקה זו מוצע להתאים את מטרות החוק להקמת מאגר התאגידים ולניהולו, ולטייב את נוסח הסעיף כך שיובהר שהדרישה לשמור על פרטיות הלקוחות עניינה בלקוחות שהם יחידים ואילו לגבי לקוחות שהם תאגידים הדרישה תהיה שמירה על סודותיהם המסחריים. כמו כן, לנוכח התיקונים המוצעים לעניין שימושי בנק ישראל במידע על אודות תאגידים, לרבות מידע מזוהה, מוצע לתקן את המטרה הקבועה כיום בפסקה (4) לסעיף קטן (א) ולהפרידה לפסקה נפרדת, כך שיובהר כי אחת ממטרות החוק היא קביעת הסדר שעניינו יצירת בסיס מידע – מזוהה ובלתי מזוהה – שישמש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו וזוהי מטרה נפרדת שעומדת בפני עצמה (ראו דברי ההסבר לסעיפים 54א ו־54ב לחוק, כנוסחם המוצע בפסקה (44)).

נוסף על כך, מוצע למחוק מהמטרות את ההתייחסות למידע על עוסקים בסעיף קטן (ב), בשים לב לביטול הייחוד לעניין מידע על עוסקים בחוק כפי שיפורט להלן.

לפסקאות (2), (11)(א)(2) ו־(ב), (29), (64)(א)(2) ו־(74)

סעיף 2 לחוק קובע את ההגדרות לחוק. מוצע לתקן הגדרות קיימות ולהוסיף הגדרות למונחים חדשים הנדרשים לצורך התיקונים המוצעים בפרק זה.

(3) פסקאות (2) ו־(3) יסומנו כפסקאות משנה (ב) ו־(ג), בהתאמה;

(4) פסקה (4) – תימחק;

(5) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(2) לקבוע הסדר שעניינו יצירת בסיס מידע מזוהה ולא מזוהה שישמש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.";

(ב) סעיף קטן (ב) – בטל;

(2) בסעיף 2 –

(א) לפני ההגדרה "בעל עניין" יבוא:

""בעל זיקה", לתאגיד – אחד מאלה:

(1) לווה, במשותף עם התאגיד, בעסקת אשראי;

(2) ערב להתחייבויות התאגיד בעסקת אשראי;

(3) מי שהתאגיד ערב להתחייבויותיו בעסקת אשראי, ובלבד שהתאגיד אינו נותן ערבות כאמור דרך עיסוק;

דברי הסבר

להגדרות "בעל זיקה" ו"בעל שליטה" – במטרה לטייב את יכולת הערכת פירעון התשלומים של תאגידים, מוצע שיתאפשר לנותן אשראי, בכפוף להסדרים הקבועים בחוק והמפורטים להלן, לקבל מידע על אודות מי שהוא 'בעל זיקה' לתאגיד, והמידע על אודותיו רלוונטי לעניין מתן ההלוואה. לשם כך מוצע לקבוע כי בעל זיקה יהיה יחיד או תאגיד שהוא אחד מאלה:

(א) לווה במשותף עם התאגיד בעסקת אשראי, לדוגמה במצב שבו ניתנה הלוואה לשני תאגידים במשותף, או לתאגיד וליחיד במשותף;

(ב) ערב להתחייבות התאגיד בעסקת אשראי; ויובהר כי לא יראו בממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם, כבעלי זיקה לפי החוק, גם בנסיבות שבהן אחד מגופים אלה ערב להתחייבות של תאגיד, כמו למשל בפעילות הקרן להעמדת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה או במצבים אחרים, ובמקרה זה ייתכן שבמקרה זה יפורט לצד עסקת האשראי הרלוונטית כי היא ניתנה בערבות המדינה, כחלק מנתוני האשראי שיימסרו לגבי התאגיד;

(ג) מי שהתאגיד ערב להתחייבויותיו בעסקת אשראי, ובלבד שהתאגיד אינו נותן ערבות כאמור דרך עיסוק; מוצע למעט מההגדרה תאגידים שעיסוקם הוא מתן ערבות, כדי להימנע מהעברת מידע בהיקף רחב לגבי לקוחות רבים של אותו תאגיד, כאשר מידע זה אינו נדרש בהכרח או אינו מהותי לצורכי חיתום של התאגיד, למשל במצב של בנק המנפיק ערבות בנקאית ללקוח במסגרת פעילותו הרגילה, ויצוין כי במקרים אלה, הנפקת הערבות כן תופיע בנתוני האשראי של בעל הזיקה עצמו;

(ד) בעל שליטה בתאגיד, כהגדרתו המוצעת (ראו הסבר להלן).

נתונים על אודות גורמים אלה, שמוצע להגדיר כבעלי זיקה לתאגיד, עשויים להיות בעלי משמעות לבחינת יכולת החזר האשראי של התאגיד הקשור. יצוין כי בעל הזיקה במקרים המפורטים בפסקאות (1) עד (3) יכול להיות לקוח בעצמו בעסקת האשראי, שכן הוא לווה או ערב, והוא יכול להיות גם מי שאינו הלקוח, במצבים שבהם הוא לווה או ערב בעסקת אשראי אחרת.

כדי ליצור ודאות בנוגע לזהות בעל שליטה בתאגיד, מוצע לקבוע, לעניין זה, שיחיד או תאגיד יוגדר כ"בעל שליטה" כאשר מתקיים לגביו אחד מאלה:

(1) הוא מחזיק, במישרין או בעקיפין, מחצית או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק הבנקאות (רישוי), אמצעי שליטה בתאגיד);

(2) מי שמחזיק, במישרין או בעקיפין, 25% או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד, ואין אדם אחר המחזיק במחצית או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד;

(3) מי שבידו היתר שליטה בתאגיד שניתן לו לפי דין מאת הגורם המוסמך לפי דין לפקח על פעילותו (להלן בדברי ההסבר לפסקה זו – גורם מפקח), כאשר מובהר כי "היתר שליטה" כולל גם אישור מכל סוג להעברת השליטה בתאגיד;

(4) מי שגוף מפוקח דיווח לגביו לגורם מפקח כי הוא בעל שליטה בו. לעניין זה מוצע לציין במפורש בעל שליטה בתאגיד מדווח, כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968;

(4) בעל שליטה בתאגיד; לעניין זה, "בעל שליטה" – אחד מאלה:

(1) מי שמחזיק, במישרין או בעקיפין, מחצית או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי) (בהגדרה זו – אמצעי שליטה בתאגיד);

(2) מי שמחזיק, במישרין או בעקיפין, 25% או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד, ואין אדם אחר המחזיק במחצית או יותר מסוג מסוים של אמצעי שליטה בתאגיד;

(3) מי שבידו היתר שליטה בתאגיד שניתן לו לפי דין מאת הגורם המוסמך לפי דין לפקח על פעילותו (בסעיף זה – גורם מפקח); לעניין זה, "היתר שליטה" – לרבות אישור מסוג אחר להעברת השליטה בתאגיד;

(4) מי שגוף מפוקח דיווח לגביו לגורם מפקח כי הוא בעל שליטה בו, ובכלל זה בעל שליטה בתאגיד מדווח, כהגדרתו בחוק ניירות ערך, התשכ"ח–1968[209]; לעניין זה, "גוף מפוקח" – גורם שחלה עליו אסדרה כהגדרתה בחוק עקרונות האסדרה, התשפ"ב–2021[210];

(4) אדם שמתקיימים לגביו תנאים שקבע הנגיד, בהסכמת השר, בהתבסס על יכולתו לכוון את פעילותו של התאגיד, בין לבד ובין יחד עם אחרים;";

(ב) אחרי ההגדרה "בעל עניין" יבוא:

""בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי" – מי שבידו רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי כהגדרתו בסעיף 36ט לחוק הבנקאות (רישוי);

"גוף ממשלתי" – הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם או תאגיד שהוקם לפי חוק, למעט בנק ישראל;";

דברי הסבר

(5) מי שעמד בתנאים שקבע הנגיד, בהסכמת שר המשפטים, בהתבסס על יכולתו להכווין את פעילותו של התאגיד. כאמור, יובהר כי לא יראו בממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם, כבעלי זיקה לפי החוק.

בהתאמה למונחים שנקבעו בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג–2023 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום), מוצע למחוק את ההגדרה "מנפיק אמצעי תשלום", שזו לשונה:

""מנפיק אמצעי תשלום" – תאגיד עזר כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), הנותן שירות של הנפקה של אמצעי תשלום, כהגדרתם בחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019;".

במקום הגדרה זו, מוצע להוסיף לחוק את ההגדרה "בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי". זאת, בהתאם לשינוי המונחים שנקבע בחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום. בהתאם למונחים המעודכנים כאמור, מוצע גם תיקון להגדרה "מקור מוסמך".

להגדרה "גוף ממשלתי" – מוצע להגדיר "גוף ממשלתי" כגוף הנמנה עם הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם, או תאגיד שהוקם לפי חוק, למעט בנק ישראל. הגדרה זו נדרשת לנוכח הצורך בקבלת הסכמת השר הממונה על מקור המידע הממשלתי לכללים שיקבע הנגיד בדרך הקבועה בסעיף 112 לחוק, כתיקונו המוצע בפרק זה, אשר יחולו על מקור מידע כאמור.

מוצע לתקן את ההגדרות "דוח ריכוז נתונים רגיל" ו"דוח ריכוז נתונים מלא", ולקבוע שאלה לא יכללו מידע אשר נאסף במאגר לגבי תאגידים לטובת שימוש בידי בנק ישראל לצורך מילוי תפקידיו בהתאם למטרה האמורה בסעיף 1(2) לחוק, כנוסחו המוצע בפסקה (1). עוד מוצע להקנות לנגיד סמכות לקבוע את התקופה שלגביה יתייחס המידע בדוח ריכוז נתונים מלא ובלבד שתקופה זו לא תעלה על 10 שנים מהמועד שבו הועבר המידע לגבי הלקוח למאגר.

[209] ס"ח התשכ"ח, עמ' 234.

[210] ס"ח התשפ"ב, עמ' 125.

(ג) בהגדרה "דוח ריכוז נתונים רגיל", בסופה יבוא "ולעניין לקוח שהוא תאגיד – למעט נתונים לשימוש ייעודי של בנק ישראל";

(ד) בהגדרה "דוח ריכוז נתונים מלא", בסופה יבוא "בתקופה שיקבע הנגיד ושלא תעלה על 10 שנים מהמועד שבו הועבר המידע לגבי הלקוח למאגר, ולעניין לקוח שהוא תאגיד – למעט נתונים לשימוש ייעודי של בנק ישראל";

(ה) ההגדרה "חברת חשמל" – תימחק;

(ו) אחרי ההגדרה "חוק העונשין" יבוא:

""חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי" – חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח–2018[211];";

(ז) במקום ההגדרה "חיווי אשראי" יבוא:

""חיווי אשראי" – חיווי כמשמעותו בסעיף 33(א);";

(ח) במקום ההגדרה "לקוח" יבוא:

""לקוח" – כל אחד מאלה:

(1) יחיד שאינו קטין (בחוק זה – יחיד);

"(2) תאגיד שהוראות החוק חלות לגביו מכוח כללים שקבע הנגיד לפי סעיף 112 (בחוק זה – תאגיד);";

(ט) ההגדרה "לשכת מידע על עוסקים" – תימחק;

(י) ההגדרה "מנפיק אמצעי תשלום" – תימחק;

דברי הסבר

מוצע לבטל את החובה המוטלת היום על חברת החשמל להעביר נתונים למאגר, ובכך למעשה היא לא תיחשב למקור מידע לפי החוק. לשם כך, מוצע למחוק את ההגדרה "חברת החשמל" וכן לתקן, בפסקאות (11)(א)(2) ו־(ב), (29), (64)(א)(2) ו־(74), סעיפים נוספים בחוק הנוגעים לחובה המתוארת לעיל של חברת החשמל. הטלת החובה על חברת החשמל להעביר מידע למאגר נועדה להביא להרחבת המידע שבמאגר ולהפחתת התלות של הלקוחות במידע שבידי הבנקים. ואולם כבר בעת חקיקת החוק עלו הסתייגויות הנוגעות להכללתה של חברת החשמל כמקור מידע במאגר. לנוכח הסתייגויות אלה, וכן החשש כי המידע המצוי בידי חברת החשמל אינו מטויב דיו ואינו מדויק ולכן לא יוכל לסייע בהשגת המטרה, נקבע בסעיף 123(ג)(2) לחוק כי שר המשפטים, שר האוצר או הנגיד, יוכלו לדחות בצו את מועד התחילה לעניין חברת החשמל בתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת. סמכות זו הופעלה כבר פעמיים וצפויה להיות מופעלת שוב, כך שעד היום החוק עדיין לא נכנס לתוקף לעניין חברת החשמל וצפוי להיכנס לתוקף רק באפריל 2027.

נכון להיום המאגר כולל נתונים לגבי כ־7 מיליון אזרחים, מהמערכת הבנקאית אך גם מנותני אשראי אחרים. נתון שמעיד על כך שיש במאגר מידע ביחס לאוכלוסייה רחבה, כך שהחשש כי יהיה שיעור משמעותי של לקוחות שלא יהיה לגביהם מידע במאגר מכיוון שאינם פעילים במערכת הפיננסית לא התממש. כמו כן, מבדיקות שנערכו מול חברת החשמל ורשות החשמל ממועד חקיקתו של החוק, עולה כי הנתונים הנמצאים כיום בידי חברת החשמל אכן אינם מטויבים ואינם מדויקים או מהימנים דיים. עובדה זו עשויה להוביל לפגיעה בלקוחות. כמו כן, מבדיקות מול לשכות האשראי ומול המשתמשים בדוחות האשראי עולה כי חוסר המהימנות של המידע צפוי לפגוע ביכולת של גופים אלה להסתמך עליו, וכמו כן, לנוכח העובדה שמדובר בשירות חיוני כלל לא ברור שניתן ללמוד ממנו לגבי מידת העמידה של לקוחות בהתחייבויות שנטלו על עצמם. בשל כל האמור לעיל, מוצע לבטל את ההסדר שנקבע בחוק לעניין חברת החשמל, הן לגבי היותה מקור מידע והן לגבי האפשרות שלה לקבל מידע מהמאגר ולעשות בו שימוש כקבוע בחוק.

להגדרה "לקוח" – לנוכח האפשרות להרחבת המאגר גם לתאגידים, מוצע להחליף את ההגדרה הקיימת ללקוח אשר זו לשונה:

"לקוח" – יחיד שאינו קטין, לרבות בפעילותו כעוסק."

במקום הגדרה זו, ובשל הצורך בהוספת ההתאמות הנדרשות בחוק למקרה שבו הנגיד יפעיל את סמכותו לפי סעיף 112 לחוק והמאגר יכלול גם נתוני אשראי לגבי

[211] ס"ח התשע"ח, עמ' 310.

(יא) לפני ההגדרה "מקור מוסמך" יבוא:

""מספר זהות" – כמשמעותו בסעיף 2(ב) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965[212], ואם אין מספר זהות כאמור – מספר דרכון לרבות פרטים לגבי המדינה שבה הונפק הדרכון;";

(יב) בהגדרה "מקור מוסמך", במקום "מנפיק אמצעי תשלום וחברת חשמל" יבוא "ובעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי";

(יג) בהגדרה "מקור מידע", במקום "לפי סעיף 19" יבוא "לפי סעיפים 19 או 54א";

(יד) אחרי ההגדרה "מקור מידע" יבוא:

""מקור מידע פיננסי" – מקור מידע החייב בהעברת מידע למאגר לפי סעיף 19(א)(6) עד (9);";

(טו) בהגדרה "משתמש בנתוני אשראי", במקום "ואם קבע השר לפי סעיף 32" יבוא "ואם קבעו השר או הנגיד לפי סעיף 32(א) או (ב), בהתאמה";

(טז) בהגדרה "נותן אשראי", בסופה יבוא "ואם הלווה הוא תאגיד – מסוג שקבע הנגיד בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112";

(יז) בהגדרה "נתוני אשראי" –

(1) ברישה, אחרי "כפי שקבע השר לפי סעיף 107" יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד, ואם קבע הנגיד כללים לפי סעיף 112 – כפי שקבע הנגיד בכללים כאמור לגבי לקוח שהוא תאגיד";

דברי הסבר

תאגידים, מוצע לקבוע כי לקוח יהיה אחד משניים – יחיד שאינו קטין, או תאגיד שהוראות החוק חלות לגביו מכוח כללים שיקבע הנגיד לפי סעיף 112 לחוק. כלומר, לקוח יהיה יחיד, ומשיקבע הנגיד כללים לפי סעיף 112 לחוק ולפיהם מקורות המידע יידרשו להעביר מידע גם לעניין תאגידים, אזי לקוח לעניין הוראות החוק יהיה גם תאגיד.

יובהר כי הממשלה ומשרדי הממשלה, לרבות יחידותיהם ויחידות הסמך שלהם אינם נכללים בהגדרה "לקוח" והוראות החוק לא יוחלו ביחס למידע על אודותיהם. לעניין מחיקת ההתייחסות לעוסק בהגדרה "לקוח", יובהר כי יחיד שאינו קטין, בהגדרה זו, כולל גם את היחיד בפעילותו כעוסק, וגם בעל זיקה לתאגיד שהוא יחיד, ככזה. התיקון המוצע להגדרה אינו משנה את ההסדר הקיים כיום לגבי לקוח יחיד שהוא גם עוסק, ובהתאם לכך, יחולו על יחיד בפעילותו זו כל ההוראות החלות על יחידים.

מוצע למחוק את ההגדרה "לשכת מידע על עוסקים" העוסקת במי שבידו רישיון שירות מידע על עוסקים, כפי שיפורט בהמשך. וזו לשונה:

""לשכת מידע על עוסקים" – מי שבידו רישיון שירות מידע על עוסקים;".

להגדרה "מספר זהות" – מוצע להגדיר את המונח "מספר זהות" על דרך ההפניה למשמעותו בסעיף 2(ב) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה–1965, ולעניין מי שאין לו מספר זהות כאמור – מספר דרכון לרבות פרטים לגבי המדינה שבה הונפק הדרכון. הגדרה זו נדרשת לצורך הפרטים שיעברו לעניין יחיד בעל זיקה לתאגיד כפי שיפורט להלן בהגדרה "נתוני אשראי".

להגדרה "מקור מידע פיננסי" – מקור מידע פיננסי הוא על פי המוצע מקור מידע החייב בהעברת מידע למאגר לפי סעיף 19(א)(6) עד (9) לחוק. מדובר במקור מידע שהוא גוף פרטי, שמוצע להחיל ביחס אליו הוראות מסוימות בסעיפים 56 ו־78 לחוק, הנוגעים לתיקון מידע לבקשת לקוח ולבירור תלונות הציבור, בהתאמה.

ההגדרה "נתוני אשראי" קובעת מהם נתוני האשראי שיועברו בהתאם לחוק לגבי יחידים, וקובעת כי הם כוללים, בין השאר, פרטים מזהים ששר המשפטים מוסמך לקבוע לפי סעיף 107 לחוק. מוצע לקבוע שביחס לנתוני אשראי לגבי תאגידים, הנגיד יהיה מוסמך לקבוע את פרטי הזיהוי של התאגיד, במנגנון הקבוע היום בסעיף 112 לחוק, כלומר, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה. נוסף על כך, מוצע להעניק לנגיד סמכות לקבוע בכללים, באותו אופן, נתונים נוספים אשר דרושים להערכת הסיכוי שהתאגיד יעמוד בפירעון תשלומים שבהם הוא מתחייב, ובכללם נתונים הקשורים לבעל זיקה לתאגיד. לגבי בעל זיקה לתאגיד שהוא תאגיד, יוכל הנגיד לקבוע בכללים כאמור אילו נתוני האשראי של בעל הזיקה ייכללו בנתוני האשראי של התאגיד שהוא הלקוח. לגבי בעל זיקה

[212] ס"ח התשכ"ה, עמ' 270.

(2) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) לעניין לקוח שהוא תאגיד – גם נתונים נוספים שקבע הנגיד בכללים לפי סעיף 112, ובכלל זה נתונים כאמור לגבי בעל זיקה לתאגיד, ולעניין בעל זיקה כאמור שהוא יחיד (להלן – יחיד בעל זיקה) – פרטים אלה בלבד:

(1) שם;

(2) מספר זהות;

(3) פרט מזהה אחר שקבע הנגיד, בהסכמת השר";";

(יח) אחרי ההגדרה "נתוני אשראי" יבוא:

""נתונים לשימוש ייעודי של בנק ישראל" – נתונים שקבע הנגיד, לפי סעיף 54א;

"סוד מסחרי" – כהגדרתו בסעיף 5 לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט–1999[213];";

(יט) בהגדרה "פרט מזהה" –

(1) האמור בה יסומן כפסקה (1), ובה, לפני "שם פרטי" יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד –", ובמקום "לקוח מסוים" יבוא "יחיד מסוים";

(2) לפני פסקה (1) יבוא "אחד מאלה, לפי העניין:";

(3) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(2) לגבי לקוח שהוא תאגיד – שם התאגיד, מספר התאגיד, וכל מידע אחר שיש בו כדי להביא, במישרין או בעקיפין, לזיהוי תאגיד מסוים;";

דברי הסבר

לתאגיד שהוא יחיד (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – יחיד בעל זיקה), יהיה ניתן לכלול בנתוני האשראי של התאגיד רק את שם בעל הזיקה, מספר הזהות שלו, כהגדרתו לעיל, ופרט מזהה אחר שקבע הנגיד בהסכמת שר המשפטים (אם יקבע). ביחס לנתונים מזהים כאמור לגבי יחיד בעל זיקה, הוראות החוק יחולו על בעל הזיקה כאילו היה לקוח, וזאת בהתאמות הנדרשות. כך למשל, ההוראות הקבועות בסעיף 22 לחוק לעניין בקשת לקוח לאי־הכללת נתוני אשראי במאגר, יחולו לגביו כך שאותו יחיד (בעל זיקה) יוכל לבקש כי אותם פרטים לא ייכללו במאגר התאגידים, אף שנתונים אלה מהווים חלק מנתוני האשראי של התאגיד המתקשר בעסקת האשראי. לעומת זאת, ביחס להוראות לפי סעיף 26 לחוק, שעניינן תנאים להעברת נתוני אשראי לשם עריכת דוח אשראי, מוצע כי לא תידרש הסכמה של אותו יחיד בעל זיקה למסירת הנתונים האמורים לגביו ללשכת האשראי לשם הכללתם בדוח אשראי של התאגיד.

להגדרה "סוד מסחרי" – מוצע להגדיר את המונח "סוד מסחרי" על דרך ההפניה להגדרה הקבועה בסעיף 5 לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט–1999, שלפיה סוד מסחרי הוא "מידע עסקי, מכל סוג, שאינו נחלת הרבים ושאינו ניתן לגילוי כדין בנקל על ידי אחרים, אשר סודיותו מקנה לבעליו יתרון עסקי על פני מתחריו, ובלבד שבעליו נוקט אמצעים סבירים לשמור על סודיותו". ההגדרה נדרשת כדי להבהיר מהו האינטרס של תאגיד שעליו יש להגן אגב העברת המידע לגביו למאגר. בשונה מיחידים, שחלה חובה לשמור על פרטיותם.

מוצע לתקן את ההגדרה "פרט מזהה" כך שתכלול גם את פרטי המידע הרלוונטיים לגבי תאגידים, והם שם התאגיד, מספר התאגיד, וכל מידע אחר שיש בו כדי להביא, במישרין או בעקיפין, לזיהוי תאגיד מסוים.

מוצע למחוק את ההגדרה "רישיון שירות מידע על עוסקים" שעניינה רישיון להפעלת שירות מידע על עוסקים הניתן לפי פרק י' לחוק, וכן מוצע למחוק את ההגדרה "שירות מידע על עוסקים" שעניינה איסוף, ניהול והחזקה של נתוני אשראי לגבי לקוח בפעילותו כעוסק בלבד, לשם מסירה לאחר, כדרך עיסוק. וזו לשונן של ההגדרות האמורות:

""רישיון שירות מידע על עוסקים" – רישיון להפעלת שירות מידע על עוסקים הניתן לפי פרק י';";

[213] ס"ח התשנ"ט, עמ' 146.

(4) ההגדרות "רישיון שירות מידע על עוסקים" ו"שירות מידע על עוסקים" – יימחקו;

(3) בסעיף 4 –

(א) בסעיף קטן (ב), פסקה (2) – תימחק;

(ב) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהאפשרות לאסוף ולהחזיק בכל מידע שהתקבל כדין על לקוח שהוא יחיד בפעילותו כעוסק בלבד, או על לקוח שהוא תאגיד, לרבות נתוני אשראי על לקוח בפעילותו כאמור, ולמוסרו לאחה";

(4) סעיף 6 – בטל;

דברי הסבר

"שירות מידע על עוסקים" – איסוף, ניהול והחזקה של נתוני אשראי לגבי לקוח בפעילותו כעוסק בלבד, לשם מסירה לאחר, כדרך עיסוק;".

לפסקה (3)

מוצע למחוק את ההוראות בחוק המתייחסות לפעילות לשכות מידע על עוסקים. זאת, בין השאר, מאחר שבהתאם להסדר הקבוע כיום בחוק, לשכות אלה אינן מקבלות את נתוני האשראי לגבי עוסק מהמאגר אלא הן רשאיות לאסוף ולהחזיק במידע שהן קיבלו כדין. משכך, בחלוף הזמן מחקיקתו של החוק, נמצא כי אין הצדקה לקבוע לגביהן הסדר מיוחד בחוק נתוני אשראי, ואין הצדקה לכך שהממונה על שיתוף בנתוני אשראי יפקח על פעילותן.

כך מוצע למחוק את ההתייחסות ללשכת מידע על עוסקים בפסקה (2) של סעיף 4(א) לחוק, שזו לשונה:

"(2) לשכת מידע על עוסקים רשאית להפעיל שירות מידע על עוסקים."

לצד זאת, מוצע לתקן את סעיף 4 לחוק כך שיובהר שאין בהוראות אותו סעיף כדי לגרוע מהאפשרות להחזיק בכל מידע שהתקבל כדין על לקוח שהיא יחיד בפעילותו כעוסק בלבד, או על לקוח שהוא תאגיד, לרבות נתוני אשראי על לקוח בפעילותו כאמור, ולמוסרו לאחה. כלומר, להבהיר שהסעיף לא אוסר על איסוף מידע שהתקבל כדין, למשל מידע פומבי או מידע שהתקבל בהסכמה, ביחס ליחיד בפעילותו כעוסק או ביחס לתאגיד, ועל מסירתו לאחר.

לפסקאות (4), (8), (48) עד (50), (51)(א), (52), (55), (58), (59) ו־(64) עד (66)

בהמשך לאמור בדברי ההסבר לפסקה (3), מוצע למחוק את ההתייחסויות הקבועות בחוק ללשכות מידע על עוסקים. בין השאר מוצע, בפסקה (4), לבטל את סעיף 6 לחוק, שזו לשונו:

"6. הפעלת שירות מידע על עוסקים

לא יפעיל אדם שירות מידע על עוסקים, אלא אם כן הוא לשכת מידע על עוסקים ובהתאם לתנאי הרישיון שניתן לה."

כמו כן מוצע בפסקה (8), לערוך תיקון בסעיף 12 לחוק שישקף את מחיקת ההוראה בעניין שירות מידע על עוסקים מסעיף זה. לשם כך מוצע להחליף את סעיף קטן (ג) של הסעיף האמור, שזו לשונו:

"(ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו על פעולות אלה, הנעשות בידי לשכת אשראי:

(1) מתן שירותים המתבססים על נתוני אשראי, כאמור בסעיף 13;

(2) הפעלת שירות מידע על עוסקים, אם קיבלה רישיון שירות מידע על עוסקים, ומתן כל שירות על בסיס מידע שקיבלה במסגרת פעילותה כאמור בסעיף 62."

בפסקה (48), מוצע לבטל את פרק י' לחוק, שמסדיר את הרישוי וההפעלה של שירות מידע על עוסקים. וזה נוסחו:

"**פרק י': הפעלת שירות מידע על עוסקים**

רישוי שירות מידע על עוסקים

61. (א) הממונה רשאי לתת רישיון שירות מידע על עוסקים (בפרק זה – רישיון) למבקש שמתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא חברה כהגדרתה בחוק החברות;

(2) הוא רשם את מאגר המידע כמאגר מידע לפי חוק הגנת הפרטיות;

(3) הוא המציא ערובה בהתאם להוראות סעיף 8;

(4) הוא, בעל שליטה בו ונושא משרה בו לא הורשעו בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, המבקש אינו ראוי, לדעת הממונה, לקבל רישיון, ולא הוגש נגד מי מהם כתב אישום בשל עבירה כאמור וטרם ניתן בעניינו פסק דין סופי;

(5) בסעיף 7 –

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) במקום פסקה (2) יבוא:

"(2) הוא או בעל עניין בו –

(א) אינו בעל שליטה או בעל עניין בנותן אשראי או במיופה כוח בתמורה;

(ב) אינו נשלט בידי נותן אשראי או מיופה כוח בתמורה או בידי בעל שליטה או בעל עניין באחד מאלה;

(ג) לגבי בעל עניין במבקש – הוא אינו נותן אשראי או בעל עניין בנותן אשראי;

בפסקה זו, "נותן אשראי" – למעט אחד מאלה:

(1) נותן אשראי אשר נותן את האשראי אגב מכירת נכס או מתן שירות, בלבד, ואינו מפוקח על פי דין לעניין מתן האשראי;

דברי הסבר

(5) ביכולתו להפעיל מערכת טכנולוגית שתמזער את הסיכון לפגיעה בפרטיות הלקוחות ואת הסיכון לפגיעה באבטחת המידע שבידי המבקש.

(ב) הממונה לא ייתן רישיון שירותי מידע על עוסקים למבקש אם ראה כי לא התקיימו התנאים כאמור בסעיף קטן (א) או מטעמים שבטובת הציבור.

(ג) היה לממונה יסוד סביר להניח שמבקש הרישיון ישתמש במידע שיקבל שלא למטרות חוק זה או שלא יעמוד בדרישות לפי החוק, לא ייתן לו רישיון.

(ד) הנגיד יקבע הוראות לעניין אופן הגשת בקשה לרישיון לפי סעיף זה, הפרטים שייכללו בה והמסמכים שיצורפו אליה.

(ה) הוראות סעיפים 8 עד 11 יחולו, בשינויים המחויבים, על רישוי שירות מידע על עוסקים.

הפעלת שירות מידע על עוסקים

62. לשכת מידע על עוסקים רשאית, במסגרת הפעלת שירות מידע על עוסקים, לאסוף ולהחזיק בכל מידע שקיבלה כדין על לקוח בפעילותו כעוסק בלבד, לרבות נתוני אשראי על לקוח בפעילותו כאמור (בפרק זה – נתוני אשראי על עוסק), ולמסרם לאחר, והכול בכפוף לתקנות שקבע השר לפי סעיף 64, ככל שקבע.

נתונים שלשכת מידע על עוסקים אינה רשאית להביא בחשבון

63. לעניין דירוג אשראי של עוסק, לא תביא לשכת מידע על עוסקים בחשבון נתונים בדבר מינו, גילו, נטייתו המינית, גזעו, דתו, ארץ מוצאו, לאומיותו, מקום מגוריו ומצבו המשפחתי או הבריאותי.

תקנות לעניין הפעלת שירות מידע על עוסקים

64. השר רשאי לקבוע הוראות לעניין הפעלת שירות מידע על עוסקים בידי לשכת מידע על עוסקים, בין השאר בעניינים אלה:

(1) סוג נתוני אשראי על עוסק שלשכת מידע על עוסקים לא תהיה רשאית לאסוף, להחזיק ולמסור;

(2) מקורות המידע שמהם לשכת המידע על עוסקים לא תהיה רשאית לאסוף נתוני אשראי;

(3) שימושים אסורים בנתוני אשראי על עוסק;

(4) אופן מסירת נתוני אשראי על עוסק.

החזקת מידע

65. לשכת מידע על עוסקים תחזיק במידע שאספה במסגרת מתן שירות מידע על עוסקים לתקופה של שבע שנים לפחות מיום קבלת המידע."

בפסקה (50), מוצע למחוק את פסקה (5) של סעיף 67(א) לחוק, שעניינו במרשמים שינהל הממונה, וזה נוסחה:

"(5) מרשם של לשכות מידע על עוסקים."

התאמות כאמור מוצעות גם בסעיפים 68, 78, 83, 85, 86 ו־89 עד 92 לחוק, בפסקאות (51), (52), (55), (58), (59) ו־(64) עד (66).

לפסקאות (5) ו־(6)

סעיף 7 לחוק קובע תנאי סף לקבלת רישיון להפעלת שירות נתוני אשראי. לפי סעיף 7(ב)(2) לחוק, אחד מתנאי הסף הוא העדר זיקה (כפי שמפורטת בסעיף) למשתמש בנתוני אשראי, וזאת כדי למנוע ניגודי עניינים בין לשכת אשראי לבין משתמש בנתוני אשראי. מוצע להרחיב את הזיקה כך שתחול ביחס לכל נותן אשראי ולא רק ביחס

(2) לעניין מבקש רישיון למתן שירות נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, בלבד – נותן אשראי ללקוחות שהם יחידים, בלבד;

(3) לעניין מבקש רישיון למתן שירות נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים, בלבד – נותן אשראי ללקוחות שהם תאגידים, בלבד;";

(2) בפסקה (5), במקום "הוא, בעל שליטה בו ונושא משרה בו" יבוא "הוא או בעל שליטה בו";

(3) אחרי פסקה (5) יבוא:

"(5א) בנושאי המשרה במבקש הרישיון מתקיימים התנאים למינוי ולכהונה של נושא משרה בבעל רישיון לפי סעיפים 7א ו־7ג;";

(ב) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) הממונה רשאי, ברישיון שהוא נותן לפי סעיף זה, לקבוע כי הוא יוגבל להפעלת שירות נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים בלבד או לגבי לקוחות שהם תאגידים בלבד;";

דברי הסבר

למשתמש בנתוני אשראי. הרחבה זו נדרשת כדי לשמור על הניטרליות של לשכת האשראי, וזאת כחלק מיצירת האמון של המשתמשים האחרים בשירות שלשכת האשראי מספקת להם והצורך למנוע כניסה של הלשכה לפעילות שיכולה לשים אותה בניגוד עניינים ובעימות בין אינטרסים שונים. כמו כן, יש חשיבות לכך שליבת הפעילות של לשכת האשראי, והמיקוד שלה, יהיו במתן שירות נתוני אשראי. יש למנוע מצב שבו לשכת אשראי תמנף את פעילות שירות נתוני האשראי שלה כיתרון לפעילות אחרת שלה – מתן אשראי, ותמקד את המאמצים והעיסוק שלה בכך.

החוק רואה את לשכות האשראי כגורם בלעדי שרשאי להחצין את המידע שנאסף במאגר לנותני אשראי, ועל כן יש חשיבות גדולה בשמירה על פעילותן התקינה. לעניין זה, מוצע למעט מההגדרה "נותן אשראי" את מי שנותן אשראי אגב מכירת נכס או מתן שירות בלבד, וכן אינו מפוקח לעניין פעילות מתן האשראי, שכן במקרים אלה, ככלל, מתן האשראי טפל לעיסוק העיקרי של מכירת נכס או שירות, והחשש לניגוד עניינים קטן יותר.

במצב שבו משתמש בנתוני אשראי נותן אשראי רק לסוג אחד של לקוחות – יחידים או תאגידים – ואילו הוא מבקש לקבל רישיון להפעלת שירותי נתוני אשראי רק ביחס לסוג השני, לא מתעורר חשש לניגוד עניינים, ולכן מוצע למעט מההגדרה "נותן אשראי", בהקשר זה, גם את שנותן אשראי ללקוח מסוג מסוים (יחיד או תאגיד), ומבקש רישיון למתן שירות נתוני אשראי לעניין לקוחות מהסוג השני. כלומר, הממונה רשאי לתת רישיון להפעלת שירותי נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים למי שנותן אשראי לתאגידים, ולהיפך – רשאי לתת רישיון לגבי לקוחות שהם תאגידים לנותן אשראי ליחידים.

בשל מתן האפשרות לנגיד לקבוע, בכללים לפי 112 לחוק, כי מאגר נתוני האשראי יורחב גם לנתוני אשראי לגבי תאגידים, מוצע להסמיך את הממונה לתת רישיון שירות נתוני אשראי לתאגידים וליחידים, או לקבוע כי הרישיון יוגבל להפעלת שירות נתוני אשראי לעניין לקוחות שהם יחידים בלבד או לעניין לקוחות שהם תאגידים בלבד.

כמו כן מוצע להוסיף לחוק, בסעיפים 7א עד 7ג כנוסחם המוצע, הסדר לעניין כשירות נושאי משרה בלשכת אשראי וסמכויות הממונה להתנגדות למינויים, זאת בדומה להסדרים אחרים שקיימים לעניין זה בפקודת הבנקאות, חוק הבנקאות (רישוי), חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותי פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק שירותים פיננסיים מוסדרים), וחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981.

בהתאם לכך מוצע לקבוע כי לא ימונה לנושא משרה בלשכת אשראי ולא יכהן כנושא משרה כאמור מי שלא עומד בתנאים המוצעים הקבועים בסעיף 7א המוצע, לרבות היעדר הרשעה בעבירה שמפאת מהותה חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כנושא משרה ואי־הגשת כתב אישום בשל עבירה כאמור (כשההליך המשפטי טרם הסתיים).

מוצע להקנות לממונה סמכות להוסיף על ההגדרה הקבועה בחוק החברות לגבי "נושא משרה", ולכלול בה בעלי תפקידים נוספים בלשכה אשר נדרש כי יתקיימו לגביהם התנאים למינוי ולכהונה בלשכת אשראי, לרבות היעדר הרשעה ואי־הגשת כתב אישום כאמור. סמכותו של הממונה תוגבל לשבעה בעלי תפקידים. גמישות זו נדרשת כדי לוודא שבעלי תפקידים מסוימים בלשכות האשראי, שהממונה ימצא שקיים אינטרס ציבורי חיוני

(ג) אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) בסעיף זה ובסעיפים 7א עד 7ג, "נושא משרה" – כהגדרתו בחוק החברות, וכן בעלי תפקידים נוספים שקבע הממונה, שמספרם לא יעלה על שבעה.";

(6) אחרי סעיף 7 יבוא:

"כשירות לכהונה כנושא משרה בלשכת אשראי

7א. לא ימונה לנושא משרה בלשכת אשראי ולא יכהן כנושא משרה כאמור אלא מי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא בגיר;

(2) הוא לא הוכרז פסול דין ולא ניתן לגביו צו לפתיחת הליכים לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי;

(3) הוא לא הורשע בעבירה אשר מפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי, לדעת הממונה, לשמש נושא משרה בלשכת אשראי, ולא הוגש נגדו כתב אישום בשל עבירה כאמור וטרם ניתן בעניינו פסק דין סופי;

(4) לשכת האשראי מסרה לממונה הודעה על הכוונה למנותו, כאמור בסעיף 7ב(א), והממונה לא הודיע על התנגדותו למינוי כאמור בסעיף 7ב(ב) או לא הורה על הפסקת כהונה כאמור בסעיף 7ב(ג).

התנגדות למינוי נושא משרה בלשכת אשראי והפסקת כהונה

7ב. (א) לשכת אשראי תמסור לממונה הודעה על הכוונה למנות נושא משרה, 60 ימים לפחות לפני תחילת כהונתו של נושא המשרה.

(ב) הממונה רשאי, בתוך התקופה האמורה בסעיף קטן (א), להתנגד למינוי נושא משרה בלשכת האשראי, ובלבד שנתן למועמד הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו או לפני מי שהוא הסמיכו לכך מבין עובדיו; לעניין זה יביא הממונה בחשבון את התאמתו של המועמד לתפקיד המוצע, ובכלל זה את ניסיונו, יושרו ויושרתו וכן את קשריו, מכל סוג שהוא, עם לשכת אשראי או עם נושא משרה בה.

דברי הסבר

בבדיקת עמידתם בתנאי כשירות למינוי ולכהונה, ייכללו בהגדרה זו ויהיו נתונים לבחינה הנדרשת שתבטיח שמירה על האינטרסים הציבוריים כאמור ועל האינטרסים המוגנים בחוק. מדובר בבעלי תפקידים אשר לתפקידם השפעה משמעותית על פעילותה התקינה של לשכת האשראי בהיבטים שונים, כגון: היבטים הנוגעים לאבטחת מידע והגנת הסייבר או היבטי ציות וניהול סיכונים או היבטים הקשורים לטיפול נאות בפניות של לקוחות.

מוצע לחייב את לשכת האשראי למסור לממונה הודעה על הכוונה למנות נושא משרה 60 ימים לפחות לפני תחילת כהונתו, כדי שתהיה לממונה השהות הנדרשת לבחון את כשירותו לתפקיד. הממונה יוכל, בתוך התקופה האמורה, להתנגד למינוי נושא המשרה, ובלבד שנתן למועמד הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו או לפני מי שהוא הסמיכו לכך מבין עובדיו. לעניין זה מוצע להתוות את השיקולים שהממונה יביא בחשבון בבואו לבחון את התאמתו של המועמד לתפקיד המוצע. בין השאר, יביא הממונה בחשבון את ניסיונו, יושרו ויושרתו של המועמד וכן את קשריו, מכל סוג שהוא, עם לשכת אשראי או עם נושא משרה בה.

כמו כן, מוצע לקבוע במפורש כי לא ימונה ולא יכהן כנושא משרה בלשכת אשראי מי שתפקידיו או עיסוקיו האחרים יוצרים או עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כנושא משרה בלשכה או אם יש בתפקיד או בעיסוק אחר כאמור כדי לפגוע ביכולתו לכהן באותו תפקיד בלשכה.

(ג) מונה נושא משרה ולאחר מינויו התבררו פרטים נוספים או חדשים לעניין השיקולים האמורים בסעיף קטן (ב), רשאי הממונה, לאחר שניתנה לנושא המשרה הזדמנות לטעון את טענותיו לפני הממונה או לפני מי שהוא הסמיכו לכך מבין עובדיו, להורות על הפסקת כהונתו, בשל הפרטים הנוספים או החדשים כאמור.

ניגוד עניינים של נושא משרה בלשכת אשראי

7ג. לא ימונה ולא יכהן כנושא משרה בלשכת אשראי מי שתפקידיו או עיסוקיו האחרים יוצרים או עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו האמור או שיש בהם כדי לפגוע ביכולתו לכהן באותו תפקיד.";

(7) בסעיף 11(א)(6), המילים "ציווה על הקפאת הליכים" יימחקו, ובסופה יבוא "או שתלוי ועומד לגביה צו לפתיחת הליכים לפי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי";

(8) בסעיף 12, במקום סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו על מתן שירותים המתבססים על נתוני אשראי, בידי לשכת אשראי, כאמור בסעיף 13.";

(9) בסעיף 13 –

(א) בפסקה (1), ברישה, אחרי "לנותן אשראי" יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד";

(ב) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(1א) שירותים כמפורט בפסקאות משנה (א) עד (ג) של פסקה (1), לנותן אשראי, לגבי לקוח שהוא תאגיד, על בסיס נתוני אשראי שהתקבלו מהמאגר או על בסיס מקורות נוספים, לשם עריכת דוח אשראי או חיווי אשראי;";

(10) בסעיף 16 –

(א) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (3), במקום "מידע לא מזוהה" יבוא "מידע מזוהה ולא מזוהה", במקום "חוק בנק ישראל" יבוא "דין" ובמקום "סעיף 44" יבוא "סעיף 54ב";

דברי הסבר

לפסקה (7)

מוצע לתקן את סעיף 11 לחוק ולהתאים את המונחים הקבועים בו למונחים המעודכנים, כפי שעוגנו בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח–2018 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק חדלות פירעון), אשר נחקק ונכנס לתוקפו לאחר חקיקת חוק נתוני אשראי.

לפסקה (9)

מוצע לקבוע כי המגבלה לעניין מתן שירותים לנותן אשראי על בסיס דוח נתוני אשראי שהתקבל מהמאגר, בלבד, לפי סעיף 13(1) לחוק, תחול רק לגבי לקוח שהוא יחיד. לגבי לקוח שהוא תאגיד, מוצע לאפשר מתן שירותים כמפורט בסעיף זה על בסיס נתוני אשראי שהתקבלו ממאגר התאגידים או ממקורות נוספים. זאת, מאחר שלגבי תאגידים עשויים להיות מקורות נוספים שיהיו רלוונטיים לשם קבלת מידע הנדרש לנותני אשראי לשם מתן אשראי, ולא מתקיים לגביהם השיקול של הגנת הפרטיות אשר היווה את הבסיס לקביעת המגבלה הקבועה בסעיף 13(1) לחוק לגבי לקוח שהוא יחיד, כמפורט לעיל.

לפסקאות (10)(א) ו־(34)(ב)

בפסקה (34) מוצע לתקן את סעיף 45 לחוק באופן שיאפשר ללשכת אשראי לקבל גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר, הדרוש לה לצורך שימוש סטטיסטי, לרבות פיתוח מודל סטטיסטי, וזאת לצרכים שונים, ובין השאר כדי לשקף לנותני אשראי או ללקוחות נתונים סטטיסטיים שיוכלו לאפשר להם לפעול בצורה מושכלת יותר. כך, בין השאר, תוכל לשכת אשראי לשקף לנותני אשראי נתונים מצרפיים, כגון: נתונים על אודות שיעורי ריבית או נתוני החזר הלוואות, כדי לאפשר להם לשפר את החלטותיהם העסקיות, ובכך לשכלל את שוק האשראי. נוסף על כך, יוכלו לשכות אשראי לספק שירותים נוספים על בסיס נתונים מצרפיים כאמור, כפי שהותר להן בהתאם להוראות סעיף 12(ב) לחוק.

(2) בפסקה (4), במקום "לשם פיתוח מודלים סטטיסטיים למתן חיווי אשראי ושירותים המתבססים על נתוני אשראי" יבוא "לשם מתן חיווי אשראי, לשם מתן שירותים המתבססים על נתוני אשראי ולשם עיסוק נוסף שהותר לה לפי סעיף 12(ב), לרבות באמצעות פיתוח מודל סטטיסטי";

(3) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) אם קבע הנגיד כללים לפי סעיף 112 – יצירת בסיס מידע לא מזוהה שישמש משתמשים בנתוני אשראי למתן אשראי, לרבות באמצעות פיתוח מודל סטטיסטי.";

(ב) בסעיף קטן (ג) –

(1) במקום "בפרטיות הלקוחות" יבוא "בפרטיותם של לקוחות שהם יחידים, את הסיכון לפגיעה בסודות מסחריים של לקוחות שהם תאגידים", במקום "שבמאגר ותעוצב" יבוא "שבמאגר; המערכת האמורה תעוצב", ובסופו יבוא "בכל הנוגע למניעת פגיעה בפרטיותם של לקוחות שהם יחידים";

(11) בסעיף 19 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) בפסקה (1), במקום "כונס הנכסים הרשמי" יבוא "הממונה כהגדרתו בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי";

(2) פסקאות (4) ו־(5) – יימחקו;

(3) במקום פסקה (8) יבוא:

"(8) בעל רישיון נותן שירותי תשלום יציבותי;";

דברי הסבר

עוד מוצע כי הנגיד, בכללים בדרך האמורה בסעיף 112 לחוק, יוכל להתיר גישה למידע כאמור למשתמשים בנתוני אשראי, או לסוגי משתמשים כאמור.

בעקבות התיקון המוצע כאמור לסעיף 45 לחוק, מוצע להתאים גם את הוראות סעיף 16 לחוק המפרט את מטרות המאגר, ובפרט את סעיף קטן (ב)(4) של הסעיף האמור, המפנה להוראות סעיף 45 לחוק, ולעגן בו, בין מטרות המאגר, את האפשרות ליצור בסיס מידע לא מזוהה שיימסר למשתמשים בנתוני אשראי לשם מתן אשראי לתאגידים, בהתאם לכללים שיקבע הנגיד לפי סעיף 112 לחוק.

כמו כן, מוצע להתאים את נוסחו של סעיף 16(ג) לחוק להיבטים הנוגעים למידע לגבי תאגידים, אשר לגביהם הדגש הוא מניעת פגיעה בסודות המסחריים שלהם, ולהבהיר כי ההתייעצות עם ראש הרשות להגנת הפרטיות בכל הנוגע לעיצוב מערכות המאגר ועדכונן, תהיה לגבי מניעת פגיעה בפרטיותם של לקוחות שהם יחידים.

לפסקה (11)

סעיף 19 לחוק הוא אחד הסעיפים המרכזיים בחוק. סעיף זה קובע, בין השאר, מי הם מקורות המידע החייבים בהעברת מידע למאגר, מי הם מקורות המידע הרשאים להעביר מידע למאגר, מהו המידע שאלה יעבירו למאגר ובאילו תנאים. מוצעים כמה תיקונים לסעיף זה, כמפורט להלן.

ראשית, מוצע לערוך התאמות במונחים בהתאם לחוק חדלות פירעון ולחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, אשר נחקקו ונכנסו לתוקפם לאחר חקיקת חוק נתוני אשראי.

שנית, מוצע לתקן את סעיף 19(א) עד (ג) לחוק ולקבוע כי, בהתאם למצב בפועל, בתי המשפט לא יימנו על מקורות המידע, ובהתאם לא יעבירו מידע למאגר. זאת, מאחר שהרלוונטיות של הנתונים שנקבע כי בתי המשפט יעבירו, לשאלת מוסר התשלומים של הלקוח, היא מועטה.

כאמור לעיל, מוצע, בהתאם למחיקת ההגדרה "חברת החשמל" בסעיף 2 לחוק, כמוצע בפסקה (2), למחוק גם את ההתייחסות לחברת החשמל מסעיפים קטנים אלה של סעיף 19 לחוק.

מוצע להוסיף למקורות מידע הקבועים בסעיף 19(א) לחוק, אשר יעבירו מידע למאגר התאגידים, את רשות התאגידים והמוסד לביטוח לאומי, וזאת בשל חשיבות המידע אשר נמצא בידי גופים אלה להשגת מטרות החוק.

נוסף על כך, מוצע לקבוע שסוגי נתוני האשראי שיעבירו מקורות המידע למאגר התאגידים ייקבעו בידי נגיד בנק ישראל, בכללים, בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 112 לחוק, כלומר בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. כללים כאמור לגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי ייקבעו על פי המוצע גם

(4) בפסקה (9), במקום "אשראי קמעונאי בהיקף שנתי" יבוא "אשראי בהיקף", ובמקום "ההיקף השנתי של גוף מוסדי" יבוא "היקף האשראי שנותן גוף מוסדי";

(5) אחרי פסקה (9) יבוא:

"(10) אם נקבעו כללים לפי סעיף 112 – רשות התאגידים;

(11) אם נקבעו כללים לפי סעיף 112 – המוסד לביטוח לאומי.";

(ב) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) נתוני האשראי שיעבירו מקורות המידע לפי סעיף קטן (א) לגבי לקוח שהוא יחיד יהיו כפי שקבע השר בהסכמת הנגיד ושר האוצר, ובלבד שהנתונים שיעביר בנק ישראל יהיו נתונים בדבר היות הלקוח לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור, כמשמעותם בחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א–1981[214].

(ב1) נתוני האשראי שיעבירו מקורות המידע לפי סעיף קטן (א) לגבי לקוח שהוא תאגיד, יהיו כפי שקבע הנגיד בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, ובלבד שלעניין מקור מידע שהוא גוף ממשלתי, סוג נתוני האשראי שיועברו כאמור ייקבע בהסכמת השר הממונה על מקור המידע, ולעניין קביעת הנתונים שיעביר בנק ישראל יחולו הוראות סעיף קטן (ב) סיפה.

(ב2) הנתונים שיעבירו מקורות המידע המנויים בסעיף קטן (א)(10) ו־(11) יהיו נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, בלבד.";

(ג) בסעיף קטן (ג) –

דברי הסבר

בהסכמת השר הממונה על מקור המידע (ראו סעיף קטן (ב1) כנוסחו המוצע). לעניין הנתונים שיעביר בנק ישראל לגבי תאגידים, מוצע, בדומה לקבוע לגבי הנתונים שהוא מעביר לגבי יחידים, בסעיף 19(ב) סיפה לחוק, כי אלה יוגבלו לנתונים בדבר היותו של הלקוח לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור כמשמעות מונחים אלה בחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א–1981.

במסגרת התיקון המוצע לעיל, מוצע להחליף את סעיף קטן (ב), וזה נוסחו:

"(ב) נתוני האשראי שיעבירו מקורות המידע לפי סעיף קטן (א) יהיו כפי שקבע השר בהסכמת הנגיד ושר האוצר, ובכפוף להוראות אלה:

(1) הנתונים שיעביר בנק ישראל יהיו נתונים בדבר היות הלקוח לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור, כמשמעותם בחוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א–1981;

(2) הנתונים שיעביר בית המשפט יהיו נתונים בדבר צו הגבלה שנתן לפי סעיף 7 לחוק החברות;

(3) הנתונים שתעביר חברת חשמל יהיו נתונים בדבר תשלומים בעד צריכת חשמל."

נוסף על כך, מוצע לאפשר לנגיד לקבוע, גם זאת בכללים בדרך הקבועה בסעיף 112 לחוק, מקורות מידע נוספים שיהיו רשאים להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי תאגידים (ראו סעיף קטן (ד)(3) כנוסחו המוצע).

בכל הנוגע להוספת מקורות מידע שיהיו חייבים להעביר למאגר נתוני אשראי, מוצע שקביעת מקורות מידע לגבי נתוני אשראי של יחידים תהיה בסמכות שר המשפטים ובהסכמת שר האוצר ונגיד בנק ישראל, וקביעת מקורות מידע לגבי נתוני אשראי של תאגידים תהיה בסמכות הנגיד, בכללים, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה (ראו התיקון המוצע לסעיף 19(ה) לחוק, בפסקה (11)(ה)).

בפסקה (11)(ד) מוצעים כמה תיקונים בסעיף קטן (ד) של סעיף 19 לחוק, שעניינו בנתוני אשראי שמקור מוסמך כהגדרתו בחוק רשאי להעביר למאגר.

בפסקת משנה (1), מוצע לקבוע כי רק מקור מוסמך, המפוקח על פי דין לעניין מתן האשראי, יהיה רשאי להעביר נתוני אשראי למאגר: ההוראה מוצעת כדי להבטיח כי המידע הנמסר למאגר יימסר בידי נותן אשראי שהתנהלותו מפוקחת על פי דין באמצעות מאסדר שיש בפעולות האסדרה והפיקוח הנערכות על ידיו כדי להגן על הלקוחות, שלגביהם ושביחס לשירות הניתן להם נמסר המידע. פיקוח כזה מאפשר לוודא גם כי המידע אשר נמסר על ידי גופים אלה למאגר הוא מידע מדויק ומהימן. יצוין כי החוק חוקק בטרם חקיקתו של חוק

[214] ס"ח התשמ"א, עמ' 136.

(1) ברישה, במקום "(א) ו־(ב)" יבוא "(א) עד (ב2)";

(2) בפסקה (1), במקום "בהעברת נתוני אשראי למאגר" יבוא "להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים";

(3) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(1א) הנגיד רשאי לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, כי מקור מידע מהמקורות המנויים בסעיף קטן (א), שמתקיימים לגביו תנאים שיקבע, לא יהיה חייב להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים.";

(4) פסקה (2) – תימחק;

(ד) בסעיף קטן (ד) –

(1) בפסקה (1), אחרי "מקור מוסמך" יבוא "המפוקח על פי דין לעניין מתן אשראי", במקום "נתוני אשראי" יבוא "למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים", המילה "למאגר" – תימחק, ובסופה יבוא "ורשאי הוא להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, כפי שקבע הנגיד בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112";

(2) בפסקה (2), אחרי "מקורות מידע נוספים" יבוא "לרבות מקורות מוסמכים שאינם מפוקחים על פי דין לעניין מתן האשראי", במקום "להעביר נתוני אשראי כפי שקבע למאגר" יבוא "להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים, כפי שקבע", ובמקום "בפסקה (4)" יבוא "בפסקה (2)";

(3) אחרי פסקה (2) יבוא:

דברי הסבר

שירותים פיננסיים מוסדרים, אשר מחייב כל אדם העוסק במתן אשראי (או שירותים אחרים שנקבעו במסגרתו) לקבל רישיון, אלא אם כן נקבע לפי אותו חוק כי הוא פטור מרישיון כאמור. משכך, קביעת ההגבלה המוצעת בעת חקיקתו של חוק נתוני אשראי הייתה מביאה לרשימה מצומצמת מאוד של גופים אשר יכולים היו להעביר מידע למאגר – שלא כמו המצב היום.

בפסקת משנה (2) מוצע, כדי להבטיח אפשרות לגישה למידע גם אצל גופים קטנים יותר שאינם מפוקחים, ולאור התיקון המוצע לסעיף 19(ד)(1) לחוק, כמפורט לעיל, שאם הדבר יידרש, השר בהסכמת הנגיד ושר האוצר, יוכל לקבוע כי מקורות מידע נוספים, לרבות מקורות מוסמכים שאינם מפוקחים על פי דין, יהיו רשאים להעביר מידע למאגר (בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף).

בפסקת משנה (3) מוצע להקנות לנגיד, בדרך האמורה בסעיף 112 לחוק, סמכות דומה לקביעת מקורות מוסמכים נוספים שיוכלו להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי תאגידים.

עוד מוצע לתקן את סעיף קטן (ה) של סעיף 19 לחוק, שלפיו שר המשפטים, בהסכמת הנגיד, מוסמך לקבוע כי מקור ממקורות המידע הרשאים להעביר נתוני אשראי למאגר לפי סעיף קטן (ד), יהיה חייב לעשות זאת. מוצע לחדד ולדייק סמכות זו כך שהיא תעוגן כסמכות נפרדת מהסמכות לפי סעיף קטן (ד), בלא תלות בהפעלת הסמכות לפי אותו סעיף קטן. כך, שר המשפטים, בהסכמת הנגיד ושר האוצר, יהיה רשאי לקבוע מקורות נוספים שיהיו חייבים להעביר נתוני אשראי (לגבי לקוחות יחידים) למאגר, אם יש בכך צורך להשגת מטרות החוק, ובלבד שהוספת מקור המידע לא נדרשת רק לשם מילוי תפקידי בנק ישראל. ביחס לנתוני אשראי לגבי תאגידים, מוצע כי הסמכות להוסיף מקורות מידע כאמור תהיה נתונה בידי הנגיד, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

"(3) הנגיד רשאי לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, מקורות מידע נוספים, לרבות מקורות מוסמכים שאינם מפוקחים על פי דין לעניין מתן האשראי, שיהיו רשאים להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, כפי שקבע, אם מצא כי מתקיים האמור בפסקה (2) סיפה, ובלבד שכללים כאמור לעניין מקור מידע שהוא גוף ממשלתי ייקבעו גם בהסכמת השר הממונה עליו.";

(ה) בסעיף קטן (ה) –

(1) הסיפה החל במילים "השר, בהסכמת הנגיד" תסומן כפסקה (1), ובה, אחרי "בהסכמת הנגיד" יבוא "ושר האוצר", ובמקום הסיפה החל במילים "כי מקור ממקורות המידע" יבוא "מקורות מידע נוספים שיהיו חייבים להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים, כפי שקבע, אם מצא כי מתקיים האמור בסעיף קטן (ד)(2) סיפה, ובלבד שכללים כאמור לעניין מקור מידע שהוא גוף ממשלתי ייקבעו בהסכמת השר הממונה עליו";

(2) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(2) הנגיד, בהסכמת השר ושר האוצר, ובאישור הוועדה, רשאי לקבוע בכללים מקורות מידע נוספים שיהיו חייבים להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, כפי שקבע, אם מצא כי מתקיים האמור בסעיף קטן (ד)(2) סיפה, ובלבד שכללים כאמור לעניין מקור מידע שהוא גוף ממשלתי ייקבעו בהסכמת השר הממונה עליו.";

(ו) בסעיף קטן (ז), במקום "סעיפים קטנים (ב) ו־(ד)" יבוא "סעיפים קטנים (ב), (ד)(1) ו־(2) ו־(ה)(1) ולכללים שקבע הנגיד לפי סעיפים קטנים (ב2), (ד)(1) ו־(3) ו־(ה)(2)";

(12) בסעיף 20, אחרי "בנסיבות חריגות" יבוא "בין השאר לעניין מהימנות המידע שבמאגר, אבטחת המידע שבו ושמירה על פרטיות הלקוחות", ובמקום "עשה כן, יפרסם הממונה הודעה" יבוא "עשה כן הממונה לגבי מקור מידע שכבר העביר נתוני אשראי למאגר, יפרסם הודעה";

(13) בסעיף 22 –

(א) במקום סעיפים קטנים (ב) ו־(ג) יבוא:

דברי הסבר

לפסקה (12)

מוצע לתקן את סעיף 20 לחוק ולהבהיר כי סמכות הממונה לפי סעיף 20 לחוק נתונה לו גם כדי לאסור על מקור מידע להתחבר למאגר לשם העברת נתוני אשראי למאגר וגם כדי להגביל חיבור כאמור, וזאת על אף האמור בסעיף 19 לחוק. הממונה יפעיל סמכות זאת בנסיבות חריגות, הכוללות נסיבות הנוגעות לחשש מפני פגיעה במהימנות המידע במאגר, באבטחת המידע של המאגר או בשמירה על פרטיות הלקוחות. כמו כן, מוצע לצמצם את החובה לפרסם את שמו של מקור מידע אשר הוגבלה או נאסרה עליו העברת המידע, רק ביחס למקור מידע שדיווח למאגר ודיווחו הוגבל או הופסק, שכן בנסיבות אלה יש חשיבות לכך שהציבור ידע על כך.

לפסקאות (13) ו־(20)

סעיף 22 לחוק מסדיר את בקשת הלקוח שלא ייכללו לגביו נתוני אשראי במאגר. סעיף זה נועד להגן על פרטיותו של לקוח שאינו רוצה שהמידע עליו ייאסף ויוחזק במאגר. הסעיף נדרש כיוון שאיסוף המידע נעשה בדרך של OPT OUT (איסוף מידע על כלל האזרחים, למעט לגבי אלה שביקשו במפורש שלא להיכלל במאגר). עם זאת, הנתונים שבידי בנק ישראל מעידים על כך שיש מעט מאוד אנשים שמבקשים שלא להיכלל במאגר מטעמים של שמירה על

"(ב) הגיש לקוח בקשה לאי־הכללת נתונים, יחולו הוראות אלה:

(1) בנק ישראל לא ימסור את נתוני האשראי לגביו ששמורים במאגר במועד הגשת הבקשה או במועד אי־הכללת הנתונים בפועל, לפי המאוחר וכן את נתוני האשראי לגביו שיעברו למאגר לאחר המועד האמור; ואולם, רשאי בנק ישראל למסור את הנתונים האמורים לכל אחד מאלה:

(א) ללשכת אשראי לצורך מתן שירות כאמור בסעיף 13(2), או לפי בקשת לקוח כאמור בסעיף 39;

(ב) ללקוח, לבקשתו, לרבות לפי סעיף 38;

(ג) למיופה כוח בתמורה באמצעות לשכת אשראי, לפי סעיף 40;

דברי הסבר

פרטיותם, משום שהם לא רוצים שהמידע עליהם ייאסף ויישמר (נכון להיום יש סך הכול 809 אנשים שהגישו בקשת אי־הכללה, ולא ביקשו לשוב למאגר סמוך לאחר מכן). לעומת זאת, רבים מן המבקשים שלא להיכלל במאגר חוזרים למאגר בסמוך מאוד לבקשת אי־ההכללה (כ־12 אלף בקשות). זאת, ככל הנראה, כדי למחוק את הנתונים הקיימים לגביהם במאגר. יציאה מן המאגר רק לשם מחיקת הנתונים חוטאת לתכלית ההסדר הקבוע בסעיף 22 לחוק, פוגעת במהימנות המידע במאגר ובמידע שמועבר לנותני האשראי, ואף פוגעת בלקוח, אשר בלא היסטוריית אשראי עשוי לקבל סירוב לבקשת האשראי שלו, או שהאשראי שיינתן לו יהיה בתנאים פחות טובים מהתנאים שהיו ניתנים לו אילו הייתה לגביו היסטוריית אשראי כאמור.

לנוכח האמור לעיל מוצע לקבוע, בסעיף קטן (ב) כנוסחו המוצע, מעין "תקופת השהיה", אשר במהלכה אם לקוח ביקש שהמידע על אודותיו לא ייכלל במאגר, אזי לא יימסר במהלכה מידע לגביו לנותני האשראי, אך מחיקת הנתונים מהמאגר תיעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי־ההכללה או מיום אי־ההכללה בפועל, לפי המאוחר. הוספת ההתייחסות בסעיף למועד אי־ההכללה בפועל נועדה לשקף את פער הזמנים אשר יכול שיהיה בין הגשת הבקשה על ידי הלקוח לבין ביצוע בקשתו בפועל. כך למשל, במצב שבו יש במאגר נתונים לגבי לקוח בדבר אי־פירעון ולכן הלקוח לא זכאי להגיש בקשה לאי־הכללת נתונים עד תום שלוש שנים ממועד העברת הנתונים. אם הלקוח בכל זאת הגיש בקשה לאי־הכללת נתונים, ניתנת לו אפשרות לבקש שהנתונים לא יכללו במאגר באופן עתידי, כך שבקשתו לאי־הכללת הנתונים נשמרת במערכת ומבוצעת אוטומטית בתום שלוש השנים ממועד העברת הנתונים בדבר אי־הפירעון. בתקופה זו, יוכל בנק ישראל למסור את נתוני האשראי של הלקוח ללשכת אשראי לצורך מתן שירות ללקוח לפי סעיפים 13(2) או 39 לחוק; ללקוח, לפי בקשתו בהתאם להוראות סעיף 38 לחוק; או למיופה כוח בתמורה, באמצעות לשכת אשראי, לפי סעיף 40 לחוק. זאת, כדי שהלקוח עצמו יוכל לקבל שירות על בסיס הנתונים לגביו שבמאגר אם יהיה ברצונו לעשות כן, וכדי לא לפגוע באוטונומיה של הלקוח לבחור לעשות שימוש בנתונים לגביו בתקופה זו.

בסעיף קטן (ג) כנוסחו המוצע, מוצע לקבוע שאם הלקוח יבקש לשוב ולהיכלל במאגר במהלך אותה שנה, המידע שנאסף על אודותיו יימסר לנותני האשראי לפי החוק, לרבות מידע שנאסף עליו לפני בקשת אי־ההכללה (וכן מידע שנאסף בתקופת אי־ההכללה). הסדר מוצע זה מאזן בין בקשת אי־ההכללה של הלקוח (כאמור, באותה תקופה המידע לא יימסר לגביו, וכן בחלוף שנה הוא יימחק), לבין ניצול לרעה של ההסדר באופן שפוגע בתכליות המאגר ומבטיח כי יעשה בו שימוש למטרה לשמה נחקק.

מוצע לתקן את נוסח סעיף קטן (ה) של סעיף 22 לחוק, כך שנתוני האשראי שאינם מאפשרים ללקוח להגיש

(2) בחלוף שנה ממועד הגשת הבקשה או מיום אי־ההכללה בפועל, לפי המאוחר (בסעיף זה – תקופת השמירה) – לא ישמור עוד בנק ישראל את נתוני האשראי לגביו שיעברו למאגר בחלוף תקופת השמירה, וימחק מהמאגר את הפרטים המזהים של הלקוח הכלולים בנתוני האשראי לגביו שבמאגר, למעט פרטים מזהים כאמור הכלולים בנתוני אשראי שנמסרו ללשכת אשראי לפי פרק ז׳ לפני מועד הגשת הבקשה או אי־ההכללה בפועל, לפי המאוחר, שיישמרו במאגר לשם תיעוד בלבד בהתאם להוראות סעיף 23; מחיקת הפרטים המזהים לפי סעיף קטן זה תיעשה באופן שלא יהיה ניתן עוד לקשר בין נתוני האשראי שבהם נמחקו הפרטים המזהים ובין הלקוח.

(ג) ביקש לקוח מבנק ישראל לחזור בו מבקשה לאי־הכללת נתונים, יחולו הוראות אלה:

(1) ביקש בטרם חלפה תקופת השמירה – ישוב וימסור בנק ישראל את נתוני האשראי לגביו, לרבות נתוני האשראי שנשמרו במאגר עד למועד הגשת הבקשה לאי־הכללת נתונים;

(2) ביקש לאחר שחלפה תקופת השמירה – ישמור בנק ישראל במאגר את נתוני האשראי לגביו שיעברו למאגר לאחר המועד שבו ביקש כאמור.״;

(ב) בסעיף קטן (ד), אחרי ״לגבי הלקוח״ יבוא ״או שלא ניתן למסור אותם לפי סעיף קטן (ב)״;

(ג) בסעיף קטן (ה) –

דברי הסבר

בקשה לאי־הכללה יכונו ״נתונים היכולים להעיד על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון התשלומים שבהם התחייב״, ולא ״נתונים המעידים באופן מובהק״ על כך, שכן אין זה נכון שהחוק ינקוט עמדה באשר ליכולת הפירעון של החייב על בסיס הנתונים. הערכת הסיכוי באשר ליכולת הפירעון של החייב נעשית על ידי לשכת האשראי ונותן האשראי, בהתאם לנתונים שבפניהם ולמודלים שפיתחו. יצוין כי כאשר השר מפעיל את סמכותו בעניין זה, הנתונים שהוא קובע הם כאלה שמצדיקים להכליל את הלקוח במאגר על אף בקשתו לאי־הכללה במאגר.

כמו כן, מוצע להסמיך את הנגיד, בהסכמת השר, לקבוע הוראות לעניין תקופת ההגבלה שבמסגרתה לא ניתן להגיש בקשה לאי־הכללה במאגר, כך שלגבי מקורות מידע מסוימים תחל תקופת שלוש השנים האמורה בסעיף במועד אחר מהמועד הקבוע בסעיף כיום. זאת, כדי לאפשר את הגמישות הנדרשת בשל מאפייני הדיווח של מקורות המידע השונים והפער הקיים כיום בדיווחים של מקורות מידע מסוימים בין מועד היווצרות נתון אשראי מסוים אשר יכול להעיד על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון התשלומים שבהם התחייב, או שיכול להוות אינדיקציה לכך שחדל להתקיים נתון כאמור, לבין מועד הדיווח על נתונים אלה. בהיעדר הגמישות ולנוכח הקביעה בחוק כיום כי יש למנות את תקופת ההגבלה ממועד העברת הנתונים למאגר, נפגעים כיום לקוחות, למשל במקרה שבו נסגר תיק הוצאה לפועל, ניתן הפטר או הושלם הסדר חוב – נתונים המהווים אינדיקציה לכך שחדל להתקיים נתון המעיד על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים – מטבע הדברים נוצר פער בין מועד סגירת התיק, מתן ההפטר או השלמת הסדר החוב לבין מועד הדיווח.

נוסף על כך, מוצע לקבוע, בסעיף קטן (ח) כנוסחו המוצע, כי הוראות סעיף 22 לחוק, המסדירות את זכותו של לקוח לבקש כי נתונים לגביו לא ייכללו במאגר לא יחולו על לקוח שהוא תאגיד. עם זאת, מוצע להבהיר כי הוראות הסעיף יחולו לגבי יחיד בעל זיקה לתאגיד, כיוון שהוראות סעיף 22 האמור נקבעו מתוך הכרה בחשיבות ההגנה על פרטיותו של היחיד. כך, לקוח שהוא יחיד בעל זיקה לתאגיד, אשר ביקש שנתונים לגביו לא ייכללו במאגר, לא יישמרו לגביו גם הנתונים אשר נקבעו בהגדרה ״נתוני אשראי״.

ואולם, יצוין כי תאגיד יוכל לבקש כי נתוני אשראי לגביו הכלולים במאגר לא יימסרו לשם עריכת דוח אשראי בהתאם להוראות סעיף 30 לחוק, והנגיד רשאי לקבוע, בכללים לפי סעיף 112, כי בקשה של תאגיד לאי־מסירת

(1) בפסקה (1), במקום "המעידים באופן מובהק" יבוא "שיכולים להעיד" ואחרי "ממועד העברת הנתונים כאמור" יבוא "ורשאי הנגיד, בהסכמת השר, לקבוע כי תקופת שלוש השנים כאמור תחל ממועד אחר לגבי נתונים המועברים ממקורות מידע שקבע";

(2) במקום פסקה (2) יבוא:

"(2) הועברו למאגר, בידי מקור מידע, נתונים בדבר אי־פירעון, לאחר שהלקוח הגיש בקשה לאי־הכללת נתונים, יחולו הוראות אלה:

(א) הועברו בטרם חלפה תקופת השמירה – ישוב וימסור בנק ישראל את נתוני האשראי לגביו, לרבות נתוני האשראי שנשמרו במאגר עד מועד העברת הנתונים כאמור למאגר;

(ב) הועברו לאחר שחלפה תקופת השמירה – ישמור בנק ישראל במאגר, ממועד העברת הנתונים כאמור למאגר ואילך, על אף הגשת הבקשה, את כל נתוני האשראי לגביו שיועברו למאגר;

(ג) הלקוח יהיה רשאי לבקש שהחל מתום תקופת ההגבלה לא ייכללו במאגר נתוני אשראי לגביו.";

(ד) אחרי סעיף קטן (ז) יבוא:

"(ח) הוראות סעיף זה לא יחולו לעניין לקוח שהוא תאגיד ונתוני אשראי לגביו, למעט פרטים מזהים של יחיד בעל זיקה כמפורט בפסקה (5) להגדרה "נתוני אשראי" שבסעיף 2.";

(14) בסעיף 23 –

(א) בסעיף קטן (ב) –

דברי הסבר

נתונים יכול שתוגש לגבי נותני אשראי מסוימים, לגבי נותני אשראי מסוג מסוים או לכלל נותני האשראי, והוא יהיה רשאי לקבוע גם תנאים לבקשה כאמור (ראו דברי ההסבר לפסקה (20)).

לפסקה (14)

מוצע לתקן את סעיף 23 לחוק, ולהסמיך את הממונה לקבוע את האופן שבו תוגש בקשה של לשכת אשראי, משתמש בנתוני אשראי או מיופה כוח בתמורה לקבל מהמאגר נתונים שכבר נמסרו להם בעבר, אם המידע נדרש מהם לשם הליך משפטי בינם לבין הלקוח, או לצורך בקרה או פיקוח הנעשים על פי דין, או למטרות אחרות. זאת, כדי לאפשר נוהלי עבודה אחידים ומוסדרים לעניין אופן הגשת הבקשות. כמו כן, מוצע לחדד, בכל הנוגע לנתונים אשר נמסרו ללשכה לשם עריכת חיווי אשראי לפי סימן ג' בפרק ז' לחוק, כי לשכת אשראי תהיה רשאית לקבל מבנק ישראל, לבקשת נותן אשראי, את הנתונים השמורים במאגר שנמסרו לה בעבר לפי הסימן האמור אם הנתונים דרושים לה לאחת המטרות הקבועות בסעיף קטן (ב), או אם הנתונים דרושים לה לשם שיחזור חיווי האשראי שנתנה לנותן האשראי והוא זקוק לאותו חיווי לאחת המטרות הקבועות בסעיף קטן (ב) (כתיקונו המוצע), בשינויים המחויבים.

סעיף 23(א) לחוק מחייב את בנק ישראל לשמור את המידע שבמאגר לתקופה של 10 שנים, לשימושים ולמטרות המפורטות במסגרתו. בתום תקופה זו רשאי בנק ישראל להמשיך ולשמור את המידע שבמאגר, בכפוף להוראה הקבועה היום בסעיף 23(ג) לחוק, שלפיה בתום תקופת 10 השנים האמורה, ימחק בנק ישראל מהמאגר את הפרטים המזהים של הלקוח, המתייחסים למידע שחלפה לגביו התקופה האמורה, באופן שלא יהיה ניתן עוד לקשר בין המידע האמור ובין אותו הלקוח. זאת, בשל שיקולים של הגנת פרטיותו של הלקוח. שיקולים אלה לא מתקיימים לגבי תאגיד ולכן מוצע לקבוע כי הוראות סעיף קטן זה יחולו אך ורק לגבי מידע של לקוח שהוא יחיד, ואילו לגבי תאגיד, בנק ישראל רשאי לשמור נתונים מזהים או נתונים לא מזוהים מעבר לתקופה של 10 שנים.

(1) ברישה, במקום "סימנים ב' עד ה'" יבוא "סימנים ב', ד' ו־ה'", ואחרי "לאחד מאלה" יבוא "ובלבד שבקשתם הוגשה באופן ולפי הפרטים שקבע הממונה";

(2) בפסקה (3), בסופה יבוא "לעניין נתונים לגבי לקוח שהוא יחיד, או כפי שקבע הנגיד בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, לעניין נתונים לגבי לקוח שהוא תאגיד";

(ב) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) לשכת אשראי רשאית לקבל מבנק ישראל, ביוזמתה או בעבור נותן אשראי, לבקשתו, בתקופת עשר השנים האמורה בסעיף קטן (א), את הנתונים השמורים במאגר כאמור באותו סעיף קטן שנמסרו לה בעבר לפי סימן ג' לשם מתן חיווי אשראי, אם מתקיים אחד מאלה:

(1) הנתונים דרושים ללשכת האשראי לאחת המטרות הקבועות בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (ב), ולעניין פסקה (1) – מתקיים האמור בה;

(2) הנתונים דרושים ללשכת האשראי לשם שחזור חיווי האשראי שנתנה לנותן אשראי, ונותן האשראי זקוק לאותו חיווי לאחת המטרות הקבועות בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (ב), ולעניין פסקה (1) – מתקיים האמור בה.";

(ג) בסעיף קטן (ג), במקום "של הלקוח" יבוא "של לקוח שהוא יחיד" ואחרי "ובין" יבוא "אותו";

(15) לפני סעיף 24 יבוא:

"פרק ז' – הגדרה

23א. בפרק זה, "לקוח שהוא תאגיד" – למעט תאגיד מסוג שקבע הנגיד בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, לאחר שנוכח כי קיים קושי בזיהויו באופן חד־ערכי, בין השאר בשל כך שאינו רשום במרשם המתנהל לפי דין.";

דברי הסבר

לפסקאות (15) ו־(18)(ב)

פרק ז' לחוק עוסק בגישה למידע שבמאגר והשימושים במידע. ביחס ללקוח שהוא תאגיד, יש סוגים מסוימים של תאגידים, שאף אם נאסף מידע על אודותיהם במאגר, יהיה קושי בהפקת דוח אשראי בעבורם. הדבר נובע מכך שהמידע על אודותיהם לא יהיה שלם בשל קושי בזיהוי חד־ערכי שלהם. קושי בזיהוי כאמור יכול להיגרם, בין השאר, בשל היעדר מרשם שרלוונטי לתאגיד מאותו סוג, או בשל כך שלא נרשמו במרשם כאמור, או מאחר שאופן הזיהוי שלהם במקורות המידע השונים המעבירים מידע למאגר אינו אחיד. לפיכך, מוצע להסמיך את הנגיד לקבוע בכללים בדרך האמורה בסעיף 112, ובשל השיקולים האמורים של קושי בזיהוי חד־ערכי, סוגי תאגידים שהוראות הפרק האמור המתייחסות למסירת מידע לגבי לקוח לא יחולו עליהם.

פעמים רבות, במסגרת ביצוע חיתום לגבי תאגיד לווה, נתונים לעניין בעל זיקה לתאגיד עשויים להיות בעלי משמעות לבחינת יכולת החזר האשראי של התאגיד, ועל כן הם נדרשים כדי לבצע הערכת סיכון מיטבית של התאגיד הלווה. כדי לאפשר העברת מידע לגבי בעל זיקה לתאגיד – ממאגר התאגידים ללשכת אשראי ומלשכת אשראי לנותן אשראי – מוצע לקבוע, בסעיף 23ב לחוק כנוסחו המוצע, שיראו בעל זיקה לתאגיד שהתקשר בעסקת אשראי, כלקוח לעניין אותה עסקת אשראי, ושיחולו לגביו הוראות החוק החלות לעניין לקוח כאמור. בהתאם לכך, מוצע לקבוע כי אם בעל הזיקה נתן את הסכמתו לכך במפורש, בהתאם להוראות סעיף 26(א)(4) לחוק, יהיה אפשר להעביר למאגר התאגידים גם נתונים לגבי בעל זיקה לאותו תאגיד, אם נתונים אלה דרושים לו לשם התקשרות בעסקת האשראי עם התאגיד או לשם הבטחת קיום תנאי העסקה.

כאמור, מוצע לקבוע כי יראו בבעל זיקה לתאגיד המתקשר בעסקת אשראי כלקוח לעניין עסקת האשראי. כך, ביחס לבעל זיקה שהוא תאגיד, יחולו הוראות החוק החלות ביחס ללקוח שהוא תאגיד וביחס לבעל זיקה שהוא יחיד

דינו של בעל זיקה לתאגיד שהתבקשו לגביו נתוני אשראי

23ב. (א) בעל זיקה לתאגיד המתקשר בעסקת אשראי, שהתבקשו לגביו נתוני אשראי לפי סעיף 26(א1), יראו אותו כלקוח לעניין עסקת האשראי, ויחולו עליו ועל נתוני האשראי לגביו, הוראות חוק זה החלות לעניין לקוח ונתוני אשראי של לקוח, למעט סעיפים 26, 27, 31, 32א, 33 ו־34, בשינויים המחויבים.

(ב) כללו נתוני אשראי לגבי תאגיד פרטים מזהים של יחיד בעל זיקה כמפורט בפסקה (5) להגדרה "נתוני אשראי" שבסעיף 2, יחולו על היחיד בעל הזיקה, לעניין אותם פרטים, הוראות חוק זה החלות לעניין לקוח שהוא יחיד ונתוני אשראי לגבי לקוח כאמור, למעט סעיפים 22, 26 ו־45, בשינויים המחויבים.";

(16) אחרי סעיף 24 יבוא:

"הגבלת נותן אשראי מלקבל מלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו או דוח אשראי מאת נותן אשראי אחר

24א. נותן אשראי לא יבקש מלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו או דוח אשראי שנמסר ללקוח מנותן אשראי אחר לפי חוק זה.";

(17) בסעיף 25, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

דברי הסבר

יחולו ההוראות החלות על לקוח שהוא יחיד, הכול בשינויים המחויבים. מוצע למעט מההוראות המוחלות בסעיף זה את הוראות סעיפים 26, 27, 31, 33 ו־34 לחוק. בסעיפים המוזכרים לעיל מוצעים הסדרים ספציפיים לעניין בעל זיקה, ועל כן מה שיחול לעניין בעל הזיקה הם הסדרים אלה, ולא הגדרתו כלקוח בעסקת האשראי בהתאם להסדר המוצע בסעיף 23ב האמור. לעניין זה יצוין, כי כדי לקבל נתוני אשראי על אודות בעל זיקה, נותן האשראי יצטרך לקבל את הסכמתו המפורשת כנדרש לפי סעיף 26(א)(4) לחוק כתיקונו המוצע (ראו דברי ההסבר לפסקה (18)(א)(3)).

לצד זאת, מוצע לקבוע ביחס לנתוני אשראי של תאגיד, שהם הפרטים המזהים על בעל זיקה שהוא יחיד, כמוגדר בפסקה (5) להגדרה "נתוני אשראי" לעניין לקוח שהוא תאגיד, כי יחולו על היחיד בעל הזיקה, לעניין אותם פרטים, הוראות חוק זה החלות על לקוח שהוא יחיד, למעט סעיפים 22, 26 ו־45, בשינויים המחויבים. בין השאר, מוצע כי הדרישה לקבלת הסכמה, הקבועה בסעיף 26(א)(4) לחוק, לא תחול לגבי הפרטים המזהים, וזאת כדי לאפשר לנותן האשראי לזהות את אותו יחיד, וכמו כן מוצע למעט את סעיף 22 לחוק בשל ההוראה הפרטנית הקבועה בו בעניין זה, כמתואר לעיל.

לפסקה (16)

מוצע להוסיף לחוק את סעיף 24א המוצע, שיאסור על נותן אשראי לבקש מלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו או דוח אשראי לגביו, אשר נמסר ללקוח מנותן אשראי אחר לפי החוק. זאת, במטרה למנוע את עקיפת ההוראות שנקבעו לפי החוק, אשר קובעות את התנאים להעברת דוח אשראי לנותן אשראי ומגבילות את הכללתם של נתונים שונים בדוח האשראי הנמסר לנותן האשראי, לעומת הנתונים הנכללים בדוח ריכוז נתונים שהלקוח יכול לקבל לפי החוק. כך למשל, בדוח ריכוז נתונים מופיעים תנאי ההלוואה של הלקוח. הצגת תנאי ההלוואה לנותן אשראי מתחרה עלולה לפגוע ביכולת של הלקוח לקבל ממנו הצעה מתחרה שתואמת את סיכון האשראי שלו בלא קשר לתנאי ההלוואה הקיימת שלו. כמו כן, מסירת המידע מן המאגר לנותני האשראי מבוססת על עקרון ההדדיות, וזאת בין השאר כדי לתמרץ נותני אשראי למסור מידע למאגר ובכך להגדיל את היקף המידע הנמצא בו. מתן אפשרות לנותני האשראי לקבל את המידע על אודות הלקוחות בדרך עוקפת, פוגעת, בין השאר, בעקרון זה.

לפסקאות (17) ו־(41)

מוצע לתקן את סעיף 25 לחוק ולאפשר למשתמש בנתוני אשראי להשתמש במידע שהופק מנתוני אשראי של לקוח לצרכים סטטיסטיים, באופן שיסייע לו להעריך את סיכון האשראי של לקוחותיו. זאת כדי לאפשר את פיתוח המודלים הסטטיסטיים שעליהם מתבסס נותן האשראי ובכך לשכלל את שוק האשראי. מידע זה יאפשר גם לנותני האשראי לתקף את המודלים שעליהם הם מתבססים לצורך קבלת החלטה אם לתת אשראי, ובאילו תנאים, ולהוביל לשיפור אופן קבלת החלטות נותני האשראי, להרחיב את מתן האשראי והנגישות לאשראי, בהתאם לתכלית החוק. כדי לפתח מודלים ולתקף אותם, יש צורך לאפשר לנותן האשראי לקשר בין נתוני האשראי של הלקוח לבין נתונים

"(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), משתמש בנתוני אשראי רשאי לעשות שימוש בנתוני אשראי לגבי לקוח, אשר נכללו בדוח אשראי שנמסר לו בידי לשכת אשראי, גם לשם פיתוח מודלים סטטיסטיים לצורך הערכת הסיכוי שלקוחותיו יעמדו בפירעון תשלומים שבהם הם מתחייבים, ובכלל זה לקשר בין נתוני אשראי לגבי לקוח לבין נתונים אחרים לגבי אותו לקוח, ובלבד שלעניין נתוני אשראי לגבי לקוח שהוא יחיד, יתקיימו גם שני אלה:

(1) המשתמש בנתוני האשראי יסיר מהם פרטים מזהים של הלקוח בהתאם להוראות שיקבע הממונה לפי סעיף קטן (ד);

(2) הלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לעניין השימוש האמור ברישה.

(ד) הממונה יקבע הוראות לעניין סעיף קטן (ג), בין השאר בעניינים אלה:

(1) הפרטים המזהים של לקוח שהוא יחיד שיוסרו מנתוני האשראי;

(2) דרכי הסרת הפרטים המזהים של לקוח שהוא יחיד מנתוני האשראי;

(3) אופן קבלת ההסכמה של לקוח שהוא יחיד לשימוש האמור ברישה של אותו סעיף קטן;

(4) אופן השמירה של נתוני האשראי;";

(18) בסעיף 26 –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) בפסקה (2), במקום "לא יעלה על שנה" יבוא "יהיה לא יאוחר משנתיים" ובמקום "השר, בהסכמת הנגיד" יבוא "הנגיד";

(2) בפסקה (3), במקום הסיפה החל במילים "לעניין זה" יבוא "לעניין זה, "נותן אשראי בסיכון נמוך" – אחד מאלה:

דברי הסבר

אחרים שיש לנותן האשראי לגביו. כך למשל, כדי לדעת אם מודל חיתום האשראי מנבא נכון, אם לקוח עם נתוני אשראי מסוימים יעמוד בהחזר האשראי, יש צורך לבדוק האם, בפועל, לקוחות עם אותם נתונים עמדו בהחזר האשראי או לא. עם זאת, בשל רגישות המידע, בעיקר בכל הנוגע ליחידים, מוצע לקבוע הוראות מיוחדות אשר יחולו על שימוש זה במידע לגבי לקוח שהוא יחיד. לגבי לקוח כאמור, מוצע שהשימוש במידע יתאפשר רק אם תינתן הסכמתו המפורשת של לקוח שהוא יחיד לעניין השימוש האמור, ובנוסף שמירת המידע וההחזקה בו יהיו באופן שהפרטים המזהים של הלקוח יוסרו.

כמו כן, מוצע להסמיך את הממונה לקבוע הוראות שונות ליישום הסעיף, לרבות בעניין הפרטים המזהים של הלקוח היחיד אשר יוסרו מנתוני אשראי ואופן קבלת הסכמת הלקוח, וכן לגבי אופן השמירה של נתוני האשראי. מובהר כי שמירת הנתונים על ידי נותן האשראי, כפופה גם לכל דין רלוונטי אחר, ובתוך כך לדיני הגנת הפרטיות.

במקביל מוצע, בפסקה (41), לתקן את סעיף 53 לחוק ולקבוע כי משתמש שעשה שימוש בנתוני אשראי של לקוח שהוא יחיד לצורכי פיתוח ותיקוף מודלים, יוכל לשמור את המידע שבו הוא עשה שימוש כאמור לתקופה הנדרשת, ובלבד שזו שלא תעלה על ארבע שנים, שבסיומה יידרש המשתמש בנתוני אשראי למחוק את המידע. כמו כן מוצע להקנות לשר, בהסכמת הנגיד, סמכות לקבוע תקופה שמירה אחרת.

עוד מוצע לקבוע כי הוראות סעיף 53 יחולו גם לעניין דוח אשראי ונתוני אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, בשינויים המחויבים, וכי הסמכות לקבוע תקופה שונה (קצרה משישים ימים ממועד קבלת דוח האשראי), הנתונה לשר המשפטים בסעיף קטן (א), כמו גם הסמכות לקבוע תקופת שמירה שונה, הנתונה לשר בהסכמת הנגיד בסעיף קטן (ב), יהיו נתונות לנגיד.

לפסקאות (18)(א), (ג) ו־(ד) ו־(23)

סעיף 26 לחוק עניינו בתנאים להעברת נתוני אשראי ללשכת אשראי לשם עריכת דוח אשראי. מוצע לתקן את סעיף קטן (א)(2) של הסעיף האמור ולהאריך את התקופה המרבית שבמהלכה נדרש משתמש בנתוני אשראי להעביר נתונים למאגר, כך שבמקום שנה תואר התקופה המרבית כאמור לשנתיים. כמו כן, מוצע כי הסמכות הנתונה כיום

(א) עוסק הנותן אשראי ללקוח שהוא יחיד אגב מכירת נכס או מתן שירות, לתקופות קצרות או בסכומים נמוכים, כפי שיקבע השר, בהתייעצות עם הנגיד;

(ב) עוסק הנותן אשראי ללקוח שהוא תאגיד, אגב מכירת נכס או מתן שירות, למעט שירות תשלום כהגדרתו בחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019[215]";

(3) בפסקה (4), במקום "רק לגבי עסקת אשראי מסוימת" יבוא "לשם התקשרות בעסקת האשראי או לשם הבטחת קיום תנאיה";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) נותן אשראי שמתקיימים לגביו התנאים להעברת נתונים לשם עריכת דוח אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, רשאי, על אף האמור בסעיף קטן (א)(1), לבקש כי יועברו לו, נוסף על הנתונים כאמור בפסקה (5) להגדרה "נתוני אשראי" שבסעיף 2, שהועברו לו לצורך עריכת דוח אשראי לגבי התאגיד, גם נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לאותו תאגיד, ובלבד שנתוני האשראי לגבי בעל הזיקה לתאגיד דרושים לנותן האשראי לשם התקשרות בעסקת האשראי עם התאגיד או לשם הבטחת קיום תנאי העסקה; על העברת נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, לפי הוראות סעיף קטן זה, יחולו הוראות אלה:

(1) ההוראות לפי סעיף קטן (א)(4), בשינוי זה: במקום "הלקוח" יקראו "בעל הזיקה לתאגיד";

דברי הסבר

לשר המשפטים, בהסכמת הנגיד, להאריך תקופה זו, תוקנה לנגיד. זאת, מאחר שהניסיון מראה שנדרשת בהקשר זה התייחסות ספציפית לכל מקרה ומקרה לגופו, והפעלת שיקולים מקצועיים בעיקרם.

כמו כן מוצע לחדד את ההגדרה "נותן אשראי בסיכון נמוך" (בסעיף קטן (א)(3) של סעיף 26 לחוק), שלא יוכל לקבל דוח אשראי, ולהבהיר מי ייכנס לגדרה לגבי כל אחד מסוגי הלקוחות. על פי המוצע, לגבי לקוח שהוא יחיד מדובר במי שנותן אשראי ללקוח שהוא יחיד אגב מכירת נכס או מתן שירות לתקופות קצרות או בסכומים נמוכים, כפי שקבע השר, בהסכמת הנגיד, בתקנות. לעומת זאת, לגבי תאגיד מוצע לקבוע כי מדובר במי שנותן אשראי לתאגיד אגב מכירת נכס או מתן שירות, למעט כאשר השירות בו מדובר הוא שירות תשלום כהגדרתו בחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019. זאת, מאחר שבכל הנוגע ללקוח שהוא תאגיד, ההתייחסות למתן אשראי לתקופות קצרות או בסכומים נמוכים אינה רלוונטית.

כמו כן, מוצע לתקן את המגבלה הקיימת כיום בסעיף 26(א)(4) לחוק, שלפיה הסכמת לקוח בהתאם לדרישות הסעיף יכולה להינתן רק לגבי עסקת אשראי מסוימת. המגבלה הקיימת היום אינה מתאימה לאופי שוק האשראי ולפעילותם של נותני האשראי. נותן האשראי מעריך את כושר הפירעון של הלקוח באופן כוללני, הבוחן את כל תיקי האשראי שלו במאוחד. הדרישה לעשות שימוש בנתוני האשראי רק ביחס לעסקת אשראי מסוימת יוצרת הפרדה מלאכותית אצל נותן האשראי בין מה שהוא יודע לגבי הלקוח ביחס לעסקת האשראי המסוימת לבין שאר עסקאות האשראי של אותו לקוח. על כן, מוצע לאפשר לנותן האשראי לקבל את הסכמת הלקוח באופן רחב יותר, כך שהיא תחול גם ביחס להבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם ההתקשרות בעסקת האשראי, ותאפשר לנותן האשראי להשתמש גם בנתוני אשראי לגבי עסקאות אשראי אחרות של אותו לקוח, ובלבד שהן נכרתו עם הלקוח טרם קבלת הסכמתו למסירת נתוני האשראי, ושהלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש זה.

עוד מוצע לתקן את סעיף קטן (ב) של סעיף 26 לחוק, כך שבמקום ההסמכה הנתונה כיום לשר, בהסכמת הנגיד, יהיה זה הנגיד שיוסמך לקבוע כי נותני אשראי, מסוג שיקבע, יוכלו לבקש דוח אשראי מלשכת האשראי אף שאינם מעבירים או מתחייבים להעביר נתוני אשראי למאגר. מדובר בנושא מהותי לניהול מאגר נתוני האשראי, ומקצועי באופיו, ולכן מתאים שיהיה בסמכות הנגיד.

[215] ס"ח התשע"ט, עמ' 201.

(2) לעניין העברת נתוני אשראי כאמור לגבי בעל זיקה יחיד – גם ההוראות לפי סעיף קטן (ג).";

(ג) בסעיף קטן (ב), במקום "השר בהסכמת הנגיד" יבוא "הנגיד";

(ד) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב1) על אף האמור בסעיף קטן (א)(4) סיפה, נותן אשראי רשאי לעשות שימוש בנתוני אשראי שנמסרו לו בדוח אשראי לפי הוראות סעיף קטן (א) גם לצורך עסקאות אשראי אחרות של הלקוח, ובלבד שעסקאות אלה נכרתו קודם לקבלת הסכמתו של הלקוח למסירת נתוני האשראי, והלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש האמור";

(ה) בסעיף קטן (ג), במקום "בידי הלקוח כאמור בסעיף קטן (א)(4)" יבוא "כאמור בסעיף קטן (א)(4) בידי לקוח שהוא יחיד" ובסופו יבוא "לגבי לקוח כאמור";

(19) בסעיף 27, אחרי "הכלולים במאגר" יבוא "ולעניין לקוח שהוא תאגיד – גם נתונים לגבי בעל זיקה לתאגיד כאמור בסעיף 26(א1)";

(20) בסעיף 30(א), אחרי "כי בקשה לאי־מסירת נתונים" יבוא "של לקוח שהוא יחיד" ובסופו יבוא "הנגיד רשאי, בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, לקבוע הוראות כאמור לעניין בקשה לאי־מסירת נתונים של לקוח שהוא תאגיד";

(21) בסעיף 31 –

(א) בסעיף קטן (א), המילים "ושינה לרעה את תנאי עסקת האשראי עם הלקוח" – יימחקו, ובסופו יבוא "קיבל נותן אשראי, לפי הוראות סעיף 26(א1), נתוני אשראי לגבי יחיד בעל זיקה, יודיע על כך וימסור את הפרטים כאמור גם לבעל הזיקה";

(ב) בסעיף קטן (ב), אחרי "ללקוח" יבוא "שהוא יחיד";

דברי הסבר

לפסקה (19)

בהמשך לדברי ההסבר לפסקאות (15) ו־(18), בעניין התיקון המוצע לסעיפים 23ב ו־26(א1) לחוק, מוצע לקבוע במפורש, כי נותן אשראי יוכל לבקש גם נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, בהתאם לאמור בסעיף 26(א1) לחוק כנוסחו המוצע, כך שיהיה ניתן להעביר נתוני אשראי כאמור, בהסכמתו של בעל הזיקה, במסגרת הבקשה לקבל דוח אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד.

לפסקה (20)

בסעיף 30(א) לחוק מעוגנת האפשרות של הלקוח לבקש שנתונים לגביו מהמאגר לא יימסרו לנותני אשראי. מוצע כי הסמכות לקביעת הוראות ביחס לאפשרות זו תהיה נתונה לשר המשפטים רק ביחס ללקוח שהוא יחיד, והסמכות לקביעת הוראות בעניין לקוח שהוא תאגיד תהיה נתונה לנגיד בכללים בדרך האמורה בסעיף 112, כלומר, בהתייעצות עם שר המשפטים באישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

לפסקה (21)

מוצע למחוק את התנאי הקבוע בסעיף 31(א) לחוק שלפיו מסירת הודעה ללקוח על ידי נותן האשראי לפי אותו סעיף תידרש רק במקרה שבו נותן האשראי שינה לרעה את תנאי עסקת האשראי עם הלקוח. באופן זה, יידרש נותן האשראי להודיע ללקוח על כל קבלת דוח אשראי. כמובן, שאין בכך כדי לפגוע בחובת נותן האשראי להודיע ללקוח על שינוי לרעה של תנאי עסקת האשראי בהתאם לדין הכללי ולחובות הגילוי מכוח הוראות חוק אחרות. יובהר, כי נותן אשראי יהיה מחויב להודיע גם ליחיד בעל זיקה על קבלת דוח אשראי לגביו, גם אם הוא אינו מתקשר עם אותו בעל זיקה בעסקת אשראי.

בסעיף קטן (ב) מוצע לקבוע כי הוראות שיקבע שר המשפטים לעניין מסירת הודעה ללקוח כאמור בסעיף קטן (א), והתנאים למסירתה, ייקבעו רק לגבי לקוח שהוא יחיד.

(22) בסעיף 32 –

(א) האמור בו יסומן כסעיף קטן (א), ובו, אחרי "רשאי לקבל מלשכת אשראי דוח אשראי" יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד", ובמקום "את ההוראות" יבוא "ההוראות";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) הסמכות לקבוע הוראות לעניין קבלת דוח אשראי, הנתונה לשר בסעיף קטן (א) לגבי לקוח שהוא יחיד, תהיה נתונה לנגיד לגבי לקוח שהוא תאגיד; הנגיד רשאי לקבוע את ההוראות כאמור באותו סעיף קטן בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, ואם קבע כאמור, יחולו על מי שקבע ההוראות החלות על נותן אשראי הזכאי לקבל דוח אשראי, בשינויים המחויבים ובשינויים שיקבע הנגיד.";

(23) אחרי סעיף 32 יבוא:

"דירוג אשראי של תאגיד

32א. (א) נותן אשראי רשאי לבקש מלשכת אשראי, כי לשם עריכת דירוג אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, כאמור בסעיף 13(1א), יובאו בחשבון גם נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, ובלבד שמתקיימים, לעניין התאגיד, התנאים להעברת נתונים לשם עריכת דוח אשראי לגביו לפי סעיף 26(א), ואם הבקשה כוללת נתוני אשראי לגבי יחיד בעל זיקה – הוא נתן את הסכמתו לכך.

(ב) הוגשה ללשכת אשראי בקשה לקבל דירוג אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, שלשם עריכתו יובאו בחשבון גם נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, כאמור בסעיף קטן (א), והתקיימו התנאים להעברת הנתונים לשם עריכת דירוג האשראי כאמור, רשאית הלשכה, לשם עריכת הדירוג, לבקש מבנק ישראל לקבל נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, הכלולים במאגר.

דברי הסבר

לפסקה (22)

סעיף 32 לחוק מסמיך את שר המשפטים, בהסכמת הנגיד ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע גופים נוספים שיוכלו לקבל דוח אשראי מלשכת אשראי, גם אם הם אינם נותני אשראי, בתנאים שיקבע. מוצע כי ביחס לדוח אשראי לגבי תאגידים, סמכות זו תהיה נתונה לנגיד, בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, כלומר בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

לפסקה (23)

מוצע להוסיף לחוק את סעיף 32א כנוסחו המוצע ולקבוע בו הוראות בעניין קבלת דירוג אשראי של תאגיד, אשר כולל גם נתונים לגבי בעלי הזיקה לתאגיד (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – דירוג אשראי משוקלל). מוצע לקבוע כי נותן אשראי יוכל לבקש מלשכת אשראי לקבל דירוג אשראי משוקלל, ובלבד שהתקיימו התנאים להעברת הנתונים לגבי התאגיד לפי סעיף 26(א) לחוק, ואם הבקשה כוללת יחיד בעל זיקה – התקבלה הסכמתו לשם כך. מובהר כי לא תידרש הסכמתו של תאגיד בעל זיקה לשם הכללת נתוני האשראי שלו בדירוג האשראי המשוקלל של התאגיד.

לכן, בשלב ראשון, על נותן האשראי שמגיש בקשה לקבלת דירוג אשראי כאמור לוודא שאכן התקיימו כל התנאים לקבלת דוח אשראי לגבי התאגיד, ואם ברצונו לכלול בדירוג האשראי המשוקלל של התאגיד גם נתונים של יחיד בעל זיקה – לוודא כי התקבלה הסכמתו לכך. בשלב השני, לשכת האשראי תידרש לבדוק את התקיימות התנאים כאמור כדי לפנות לבנק ישראל בבקשה לקבל את הנתונים כאמור על התאגיד, שכוללים גם נתוני אשראי לגבי בעל הזיקה לתאגיד. עם זאת, לשכת האשראי לא תוכל להעביר את נתוני האשראי של בעלי הזיקה – תאגידים או יחידים – אם לא התקבלה הסכמתם לכך. על דירוג אשראי לא משוקלל, המתייחס רק לנתונים לגבי התאגיד, יחולו הדינים הרגילים לפי סעיף 13 לחוק.

(ג) הוגשה לבנק ישראל בקשה לקבל נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, לשם עריכת דירוג אשראי של לקוח שהוא תאגיד, כאמור בסעיף קטן (ב), ימסור בנק ישראל ללשכת האשראי, נתוני אשראי לגבי בעל הזיקה לתאגיד, הכלולים במאגר.

(ד) לשכת אשראי לא תמסור לנותן אשראי שהגיש בקשה כאמור בסעיף קטן (א), יחד עם דירוג האשראי של לקוח שהוא תאגיד, נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד , אלא אם כן בעל הזיקה הסכים למסירת נתונים כאמור לגביו בהתאם להוראות סעיף 26(א1).";

(24) בסעיף 33 –

(א) האמור בו יסומן "(א)", ובו, במקום "בשאלה אם לתת אשראי ללקוח" יבוא "לגבי הערכת הסיכוי כי לקוח שהוא יחיד יעמוד בפירעון התשלומים שבהם הוא מתחייב", אחרי "עם אותו לקוח" יבוא "או לשם הבטחת קיום תנאי העסקה", ובסופו יבוא "נותן אשראי או מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, דרך עיסוק, רשאי לבקש מלשכת אשראי לקבל חיווי כאמור לגבי לקוח שהוא תאגיד, כפי שיקבע הנגיד בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –

דברי הסבר

לפסקה (24)

מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק המסדיר את האפשרות לקבל חיווי אשראי. ראשית, מוצע להרחיב את משמעות המונח חיווי אשראי, כך שזה יתייחס באופן רחב יותר להערכת הסיכוי כי הלקוח יעמוד בפירעון התשלומים שבהם הוא התחייב, ולא רק בשאלה אם לתת ללקוח אשראי או לא. הרחבה זו תאפשר מנעד רחב יותר של תשובות לנותן האשראי ולא רק תשובה בינארית של כן או לא. בתקופת הפעילות של המאגר התברר כי יש לקוחות אשר סובלים מהבינאריות הזו, שכן אם יש לגביהם מידע "שלילי" מסוים במאגר לצד מידע "חיובי", לרוב ניתנת לגביהם תשובה שלילית (ביחס לשאלה אם לתת להם אשראי), שכן החוק לכאורה לא מאפשר לתת תשובה מורכבת יותר.

כמו כן, מוצע להרחיב את קשת המקרים שבהם יהיה אפשר לקבל חיווי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם התקשרות עם הלקוח בעסקה חדשה. זאת, לנוכח הצורך העולה מהשוק לקבל חיווי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה, ובשל ההבנה כי חיווי אשראי יסייע ללקוחות לקבל אשראי בסוגי עסקאות אשראי מורכבות יותר מסוגי העסקאות שהמחוקק ראה לנגד עיניו בעת חקיקתו של החוק. חיווי אשראי, במובחן מדוח נתוני אשראי, מבטיח כי הפגיעה בפרטיות הלקוח תהיה קטנה יותר, בהשוואה להיקף המידע הנמסר בעת העברת דוח אשראי. כך, למשל, נותן אשראי רשאי לבקש מלשכת אשראי לקבל חיווי אשראי במצב שבו נדרש שינוי אמצעי התשלום ביחס לעסקה קיימת, או לשם שינוי מסגרת אשראי לעניין חוזה קיים לשימוש באמצעי תשלום. חיווי האשראי יינתן בתנאי שנותן האשראי עמד בחובת היידוע הקבועה בסעיף 33 לחוק.

עוד מוצע לקבוע כי אם הנגיד יפעיל את סמכותו לפי סעיף 112 לחוק ויקבע כי מאגר נתוני האשראי יכלול גם נתונים לגבי תאגידים, הוא יקבע באותם כללים את השימושים שיוכל נותן אשראי לעשות בחיווי אשראי לגבי תאגיד ואת התנאים לקבלת חיווי אשראי על ידם. לעומת קבלת חיווי אשראי לגבי לקוח שהוא יחיד, שדורש יידוע של הלקוח, מוצע שלגבי לקוח שהוא תאגיד לא תיקבע חובה של יידוע, זאת בשל השונות ביחס לתאגידים בהיבטי פרטיות, וכן בשל הצורך לשמור על גמישות עסקית ביחס לתאגידים.

נוסף על כך, מוצע להסמיך את השר, בהתייעצות עם הנגיד ושר האוצר, או לפי הצעת אחד מהם, לקבוע נסיבות ותנאים שבהם נותן אשראי, לרבות מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, דרך עיסוק, יהיה רשאי לבקש חיווי אשראי גם לגבי יחיד שהוא אינו הלקוח שלו נתן אשראי, ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי ללקוחו.

(1) השר, בהתייעצות עם הנגיד ושר האוצר, או לפי הצעת אחד מהם, רשאי לקבוע נסיבות ותנאים שבהתקיימם נותן אשראי בעסקת אשראי, לרבות מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, דרך עיסוק, יהיה רשאי לבקש מלשכת אשראי לקבל חיווי אשראי גם לגבי יחיד שאינו הלקוח שעימו הוא מתקשר בעסקה כאמור, ובלבד שהדבר נדרש לצורך העסקה האמורה; נקבעו תקנות לפי פסקה זו, והוגשה ללשכת אשראי בקשה כאמור, יראו את אותו יחיד כלקוח לעניין הוראות סעיפים 34 עד 36;

(2) הנגיד רשאי לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, נסיבות ותנאים שבהתקיימם נותן אשראי לתאגיד או מי שהתחייבותו של תאגיד במסגרת עסקה להספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, יהיה רשאי לבקש מלשכת אשראי לקבל חיווי אשראי גם לגבי תאגיד שאינו הלקוח שעימו הוא מתקשר בעסקה כאמור, ובלבד שהדבר נדרש לצורך העסקה האמורה; נקבעו כללים לפי פסקה זו, והוגשה ללשכת אשראי בקשה כאמור, יראו את התאגיד האמור כלקוח לעניין הוראות סעיפים 34 עד 36.

(ג) בלי לגרוע מההוראות לפי סעיף קטן (ב)(2), רשאי הנגיד לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, נסיבות ותנאים שבהתקיימם נותן אשראי או מי שהתחייבותו של הלקוח במסגרת עסקה להספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, רשאי לבקש מלשכת אשראי לקבל חיווי אשראי גם לגבי בעל זיקה ללקוח שהוא תאגיד, שעימו הוא מתקשר בעסקה כאמור, ובלבד שהדבר נדרש לצורך העסקה האמורה; נקבעו כללים לפי פסקה זו, והוגשה ללשכת אשראי בקשה כאמור, יראו את בעל הזיקה האמור כלקוח לעניין הוראות סעיף קטן (א) וסעיפים 34 עד 36.";

דברי הסבר

בהתאם לצורך שעלה מהשוק, יש עסקאות אשראי, דוגמת ניכיון שיקים, אשר החיווי שנדרש לשם כריתתן אינו רק לגבי לקוחו של נותן האשראי שקיבל את המימון מנותן האשראי, אלא גם לגבי הגורם שהתחייב לפני הלקוח. דוגמה אחרת היא עסקה של המחאת חובות לקוחות (Factoring) (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – עסקת פקטורינג). לדוגמה, בית עסק שיש לו התחייבות של קונים שרכשו מוצרים או שירותים מבית העסק ועדיין לא פרעו את חובם לבית העסק. בעסקאות מסוג זה, בית העסק (הלקוח) מבקש מימון מגוף פיננסי בתמורה להמחאת החובות של אותם קונים לגוף הפיננסי. יודגש כי בעסקאות אלה לעיתים המחאת החובות נעשית בדרך של מתן בטוחה לפירעון ההלוואה, ולעיתים היא נעשית בדרך של מכר מלא, תלוי בתנאי העסקה. לפיכך, נדרש להתייחס לעניין זה של המחאת חובות במפורש, בשים לב להגדרה "עסקת אשראי" שכוללת ניכיון שטר אך לא מתייחסת במפורש לעסקת פקטורינג.

ההסמכה המוצעת לעיל נועדה לאפשר קבלת חיווי אשראי גם על מי שאינו הלקוח שקיבל את המימון במצבים אלה, כדי לאפשר הערכה של הסיכון שבעסקה, תוך השארת גמישות לקבוע תנאים לקבלת החיווי, כמו למשל יידוע הגורם שאינו הלקוח בדבר חיווי האשראי, בנסיבות שבהן הדבר אפשרי, וכן לקבוע נסיבות נוספות שבהן נמצא כי מוצדק לאפשר הסדר זה. מוצע להבהיר כי אם התבקש חיווי אשראי לגבי יחיד כאמור שאינו הלקוח, יראו את אותו יחיד כלקוח לעניין הוראות סעיפים 34 עד 36 לחוק בכל הנוגע להגשת הבקשה לקבלת חיווי, אופן העברת הנתונים מהמאגר לשם כך והנתונים שיהיה ניתן למסור יחד עם החיווי.

נוסף על כך, מוצע להסמיך את הנגיד לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112 לחוק, הוראות מקבילות כאמור בנוגע לקבלת חיווי אשראי לגבי מי שאינו הלקוח, כשהלקוח הוא תאגיד. לדוגמה, במקרה של עסקת ניכיון שטר כאמור, כשמי שהשטר שלו הוסב הוא תאגיד, או במקרה של עסקת פקטורינג כאמור, כאשר מי שחובו הומחה הוא תאגיד.

בנוסף, וכאמור לעיל, לצורך חיתום האשראי של תאגיד נדרש מידע גם על אודות בעל זיקה לתאגיד. על כן מוצע שנותן אשראי והגופים הנוספים המפורטים בסעיף

(25) בסעיף 34, אחרי "הוגשה ללשכת אשראי בקשה" יבוא "בידי נותן אשראי או מי שהתחייבותו של הלקוח במסגרת עסקה להספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו", אחרי "לגבי לקוח" יבוא "והתקיימו התנאים להעברת חיווי האשראי לפי סעיף 33" ובסופו יבוא "ולעניין לקוח שהוא תאגיד – לרבות נתונים כאמור לגבי בעל זיקה לתאגיד";

(26) בסעיף 35 –

(א) בסעיף קטן (א) אחרי "לקבל נתוני אשראי מהמאגר" יבוא "בעניינו של לקוח שהוא יחיד", במקום "מעידים באופן מובהק" יבוא "יכולים להעיד" ובמקום "שיש בהן כדי להעיד באופן מובהק" יבוא "שיכולות להעיד";

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "המעידים באופן מובהק על כך שהלקוח" יבוא "שיכולים להעיד על כך שלקוח שהוא יחיד";

(ג) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) הגישה לשכת אשראי לבנק ישראל בקשה לקבל נתוני אשראי מהמאגר בעניינו של לקוח שהוא תאגיד, לשם מתן חיווי אשראי, ימסור בנק ישראל ללשכת האשראי את נתוני האשראי לגבי הלקוח הכלולים במאגר, לרבות נתונים כאמור לגבי בעל זיקה לתאגיד, ולעניין נתונים כאמור לגבי יחיד בעל זיקה – יפעל בנק ישראל לגבי מסירת הנתונים בהתאם להוראות סעיפים קטנים (א) ו־(ב).";

דברי הסבר

יוכלו לבקש ולקבל חיווי אשראי גם לגבי בעל זיקה – יחיד או תאגיד – לתאגיד שנוטל אשראי, ובלבד שהדבר נדרש לצורך העסקה האמורה. יובהר, כאמור לעיל, שהוראות החוק לגבי החיווי יחולו בהתאם לזהותו של אותו בעל זיקה: אם מדובר ביחיד בעל זיקה, יחולו הוראות החוק החלות על חיווי אשראי לגבי יחיד, ואם מדובר בבעל זיקה שהוא תאגיד, אזי יחולו לגבי החיווי הוראות החוק החלות על תאגיד.

לפסקה (25)

בהמשך לתיקונים המוצעים בפסקה (24), מוצע לתקן את סעיף 34 לחוק כך שהוראותיו יתייחסו לכלל הגורמים הרשאים לבקש חיווי אשראי לפי סעיף 33 לחוק כתיקונו המוצע, וכן לאפשרות לקבל חיווי אשראי גם לגבי בעל זיקה לתאגיד, וכן להבהיר כי לשכת אשראי יכולה לבקש מבנק ישראל לקבל נתוני אשראי מהמאגר רק אם התקיימו התנאים להעברת חיווי האשראי, ועל כן היא נדרשת לוודא את התקיימותם.

כמו כן, מוצע שאם מדובר בחיווי אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, ונותן האשראי מעוניין לקבל חיווי אשראי הכולל בתוכו גם את נתוני האשראי של בעל הזיקה לתאגיד (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חיווי אשראי משוקלל), תוכל הלשכה לבקש לקבל נתוני אשראי גם לגבי בעל הזיקה לתאגיד. יובהר כי אם נותן האשראי יהיה מעוניין לקבל חיווי אשראי נפרד לגבי בעל הזיקה לתאגיד, הוא יידרש להראות כי התקיימו התנאים הקבועים בסעיף 33(ג) לחוק. כך למשל, אם מדובר בבעל זיקה שהוא יחיד – יידרש נותן האשראי ליידע את בעל הזיקה כי הוא מבקש לקבל חיווי אשראי לגביו.

לפסקה (26)

לפי ההסדר הקיים היום בסעיף 35 לחוק, בנק ישראל ימסור ללשכת אשראי נתוני אשראי מהמאגר לשם מתן חיווי אשראי לגבי לקוח, רק אם קיימים במאגר נתונים המעידים באופן מובהק על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים שבהם התחייב. בדומה לתיקון המוצע של סעיף 22(ה) לחוק, בפסקה (13), מוצע לתקן את סעיף 35 לחוק ולשנות את המינוח שנקבע לגבי התנאי המאפשר להעביר את כלל המידע על הלקוח ללשכת האשראי, כך שבמקום קיומם של נתונים אשר "מעידים באופן מובהק" על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון התשלומים שבהם התחייב, תנאי זה יתייחס לקיומם של נתונים אשר "יכולים להעיד" על כך.

כאמור, אין זה נכון שהחוק ינקוט עמדה באשר ליכולת הפירעון של החייב על בסיס הנתונים הנמצאים במאגר. הערכת הסיכוי באשר ליכולת הפירעון של החייב נעשית בידי לשכת האשראי ונותן האשראי, בהתאם לנתונים שלפניהם ולמודלים שפיתחו. זוהי דרך נוספת שבאה לסייע לאותם לקוחות שנפגעו מהבינאריות של חיווי האשראי. הנוסח הקיים הקשה על לשכות אשראי לתת חיווי אשראי שאינו שלילי ביחס ללקוח שיש לגביו נתונים אשר לפי החוק בנוסחו כיום הם "נתונים המעידים באופן מובהק על

(27) בסעיף 36 –

(א) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד";

(ב) אחרי "חיווי האשראי לגבי לקוח" יבוא "שהוא יחיד";

(28) אחריו סעיף 36 יבוא:

"הוראות מיוחדות לעניין חיווי אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד

36א. (א) הנגיד רשאי לקבוע, בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, נתונים לגבי לקוח שהוא תאגיד, שלשכת אשראי תהיה רשאית לצרף לחיווי אשראי לעניין אותו לקוח, ובלבד שנתונים כאמור לא יכללו כל מידע לגבי יחיד בעל זיקה ובכלל זה חיווי אשראי או נתוני אשראי לגבי יחיד כאמור.

(ב) הממונה רשאי לקבוע הוראות לעניין מתכונת חיווי האשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, ובכלל זה לעניין אופן הצגת החיווי.";

(29) סעיף 37 – בטל;

דברי הסבר

כך שהלקוח אינו עומד בפירעון התשלומים בהם התחייב". לעומת זאת, על פי התיקון מוצע, יועברו נתוני האשראי לגבי הלקוח ללשכת האשראי ולנותן האשראי, והם אלה שיעריכו את יכולת הפירעון של הלקוח.

לבסוף, מוצע לייחד את ההסדר הקבוע כיום בסעיף 35 לחוק ללקוח שהוא יחיד, ולגבי תאגיד – לקבוע כי העברת נתוני אשראי לגביו ללשכת אשראי, לשם מתן חיווי אשראי, לרבות נתונים כאמור לגבי בעל זיקה לתאגיד, לא תהיה תלויה בשאלת קיומם במאגר של נתוני אשראי שיכולים להעיד על כך שהתאגיד אינו עומד בפירעון התשלומים שבהם התחייב. עם זאת, מוצע, שבכל הנוגע לנתונים כאמור לגבי יחיד בעל זיקה, בנק ישראל יפעל לגבי מסירתם ללשכת אשראי בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 53 כתיקונו המוצע לעניין נתוני אשראי לגבי יחידים, ויעביר את המידע רק אם קיימים נתונים כאמור לגבי בעל הזיקה שיכולים להעיד על כך שהוא לא עומד בפירעון התשלומים שבהם התחייב. עם זאת, מוצע כי כאשר מדובר בחיווי אשראי משוקלל, והמידע לגבי היחיד בעל הזיקה מועבר רק ללשכת האשראי כדי שתוכל לשקלל את הנתונים לגביו במסגרת החיווי שיימסר לגבי התאגיד, הרי שלא יהיה צורך ליידע את היחיד בעל הזיקה לתאגיד על העברת הנתונים. כך, לנותן האשראי שמקבל את חיווי האשראי לא תהיה יכולת לדעת אם נמסרו ללשכה נתונים לגבי יחיד בעל זיקה, ואיזה משקל ניתן לאותם נתונים במסגרת חיווי האשראי.

לפסקאות (27) ו־(28)

מוצע לייחד את הוראות סעיף 36 לחוק, שעוסקות בנתוני אשראי שניתן לצרף לחיווי אשראי, ללקוחות שהם יחידים, ולקבוע, בסעיף 36א לחוק כנוסחו המוצע, הוראות מיוחדות לעניין נתונים שאפשר לצרף לחיווי אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד. על פי המוצע, הנגיד יהיה רשאי לקבוע, בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112 לחוק, נתונים לגבי לקוח שהוא תאגיד שלשכת אשראי תהיה רשאית לצרף לחיווי אשראי לעניין אותו לקוח, ובלבד שנתונים אלה לא יכללו כל מידע לגבי יחיד בעל זיקה, ובכלל זה חיווי אשראי או נתוני אשראי לגבי יחיד כאמור. כלומר, בנוגע לחיווי שיינתן לגבי לקוח שהוא תאגיד, לא יהיה ניתן למסור פרטים על אודות יחיד שהוא בעל זיקה ללקוח, אך הדבר אינו גורע מהאפשרות לבקש חיווי אשראי נפרד לגבי בעל הזיקה, בהתאם למוצע בתיקון סעיף 33 לחוק (ראו פסקה (24)), אם התקיימו התנאים לכך.

כמו כן, מוצע להסמיך את הממונה לקבוע הוראות לעניין המתכונת ואופן ההצגה של חיווי אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים.

לפסקה (29)

מוצע, בהתאם למחיקת ההגדרה "חברת החשמל" בסעיף 2 לחוק, כמוצע בפסקה (2), וכמבואר בדברי ההסבר לאותה פסקה, לבטל את סעיף 37 לחוק, וזה נוסחו:

"מתן חיווי לחברת חשמל בדבר נקיטת אמצעי גבייה

37. (א) פיגר לקוח בתשלומיו לחברת חשמל בעד צריכת חשמל, כפי שקבע השר, רשאית חברת חשמל לבקש מלשכת אשראי לקבל חיווי בשאלה אם לנקוט אמצעי גבייה לגבי אותו לקוח, ובלבד ששלחה ללקוח הודעה על כוונתה לקבל חיווי לגביו ועל כך שלשם קבלת החיווי תגיש לשכת האשראי לבנק ישראל בקשה לקבלת נתוני האשראי לגביו הכלולים במאגר, והכול כפי שקבע הנגיד.

(ב) על חיווי לפי סעיף קטן (א) יחולו הוראות סימן זה החלות על חיווי אשראי, בשינויים המחויבים.

(ג) הוראות סעיף זה לא יחולו על חברת חשמל אם אינה מעבירה נתוני אשראי למאגר בשל ההוראות לפי סעיפים 19(ג) או 20."

(30) בסעיף 38 –

(א) בסעיף קטן (ב)(2), במקום "המעידים באופן מובהק" יבוא "שיכולים להעיד";

(ב) בסעיף קטן (ג), במקום "לקוח רשאי" יבוא "לקוח שהוא יחיד רשאי" ואחרי "ביקש לקוח" יבוא "כאמור";

(ג) בסעיף קטן (ד), בכל מקום, אחרי "ללקוח" יבוא "שהוא יחיד" ואחרי "ללקוחות" יבוא "שהם יחידים";

(ד) אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ד1) דוח ריכוז נתונים יימסר ללקוח שהוא תאגיד, לבקשתו, תמורת תשלום וכפי שיקבע הנגיד.";

(ה) בסעיף קטן (ה), במקום "תמורת תשלום וכפי שיקבע הנגיד" יבוא "הנגיד רשאי לקבוע תשלום בעד מסירת מידע כאמור וכן תנאים שבהתקיימם יחול פטור מתשלום";

(31) בסעיף 42 –

(א) בסעיף קטן (ב), אחרי "לקוח" יבוא "שהוא יחיד" ובסופו יבוא "לגבי לקוח כאמור";

(ב) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) הנגיד רשאי, בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, לקבוע הוראות לעניין אופן מתן ייפוי הכוח בידי לקוח שהוא תאגיד, כאמור בסימן זה, ולעניין אופן הוכחת קיומם של התנאים להעברת דוח ריכוז נתונים לשם מסירת דוח ריכוז נתונים רגיל לגבי לקוח כאמור.";

(32) בסעיף 43, במקום "הנגיד, בהסכמת השר ובאישור הוועדה, יקבע" יבוא "הנגיד יקבע בכללים" ובסופו יבוא "כללים לפי סעיף זה לעניין לקוח שהוא יחיד ייקבעו בהסכמת השר ובאישור הוועדה, וכללים כאמור לעניין לקוח שהוא תאגיד ייקבעו בדרך האמורה בסעיף 112";

דברי הסבר

לפסקה (30)

מוצע לתקן את סעיף 38 לחוק בהתאם לתיקון סעיף 35 לחוק, המוצע בפסקה (26), לעניין נתונים היכולים להעיד על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון התשלומים שבהם התחייב, ומאותם נימוקים אשר פורטו לעיל בדברי ההסבר לאותה פסקה.

כמו כן, מוצע כי הוראות החוק שלפיהן לקוח רשאי לבקש כי דוח ריכוז הנתונים יהיה בשפה העברית או הערבית, ולקבל מבנק ישראל דוח ריכוז נתונים בלא תשלום, אחת לשנה, יחולו רק לעניין לקוחות שהם יחידים. לגבי לקוחות שהם תאגידים, מוצע כי דוח ריכוז נתונים יימסר להם, לבקשתם, תמורת תשלום וכפי שיקבע הנגיד בכללים.

עוד מוצע לתקן את סעיף קטן (ה) של סעיף 38 לחוק, באופן שיקנה לנגיד שיקול דעת שלא לקבוע תשלום או לקבוע תנאים שבהתקיימם לא ייגבה תשלום, בעד מסירת מידע שלא במסגרת דוח ריכוז נתונים, כגון אם המידע מוצג ללקוח באופן נגיש באזור האישי באתר האינטרנט של בנק ישראל, וכן במקומות מונגשים או מרכזיים נוספים.

לפסקאות (31) ו־(32)

בשל המאפיינים השונים של השירותים הניתנים ליחידים לעומת השירותים הניתנים לתאגידים, וכהשלמה להוראות סעיף 112 לחוק, מוצע לקבוע כי סמכות שר המשפטים לקבוע הוראות בעניין אופן מתן ייפוי כוח למיופה כוח בתמורה ובעניין אופן הוכחת קיומם של התנאים להעברת דוח ריכוז נתונים למיופה כוח בתמורה, תהיה נתונה לו לגבי לקוחות שהם יחידים, ואילו לגבי לקוחות שהם תאגידים – תוקנה סמכות דומה לנגיד, שיקבע הוראות אלה בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112.

עוד מוצע כי הדרישה הקבועה היום בסעיף 43 לחוק להסכמת שר המשפטים ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת לקביעת תנאים שמיופה כוח בתמורה יידרש לעמוד בהם כדי לקבל דוח ריכוז נתונים רגיל לגבי לקוח, ולקביעת השימושים שמיופה הכוח יוכל לעשות במידע, בכללים

(33) סעיף 44 – בטל;

(34) בסעיף 45 –

(א) בכותרת השוליים, אחרי "לשכת אשראי" יבוא "ומשתמש בנתוני אשראי";

(ב) בסעיף קטן (א), במקום "הדרוש לה לפיתוח מודל סטטיסטי לשם מתן חיווי אשראי ושירותים המתבססים על נתוני אשראי" יבוא "לעניין לקוחות שהם יחידים הדרוש לה לשם מתן חיווי אשראי, לשם מתן שירותים המתבססים על נתוני אשראי, וכן לשם מתן שירות נוסף שהותר לה לעסוק בו לפי סעיף 12(ב), לרבות באמצעות פיתוח מודל סטטיסטי";

(ג) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

דברי הסבר

של הנגיד, תיוחד לתנאים כאמור שיקבע הנגיד לעניין לקוח שהוא יחיד.

לפסקאות (33) ו־(44)

לנוכח הרחבת השימוש של המידע במאגר לצורכי בנק ישראל, בפרט ביחס למידע מזוהה על תאגידים כפי שיפורט להלן, מוצע להפריד את ההתייחסות לשימושים של בנק ישראל במידע אשר נמצא במאגר, המעוגנת היום בין השאר בסעיף 44 לחוק, כך שזו תעוגן בפרק נפרד – פרק ז'1 המוצע – שבמסגרתו ייקבעו הוראות הנוגעות להעברת המידע למאגר, שמירתו, גישה אליו ושימוש בו לשם מילוי תפקידי בנק ישראל. בתוך כך, מוצע לבטל את סעיף 44 לחוק, שזה נוסחו:

"שימוש במידע לא מזוהה בידי בנק ישראל

44. (א) בנק ישראל רשאי לעשות שימוש במידע לא מזוהה הכלול במאגר לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק בנק ישראל.

(ב) בנק ישראל רשאי להעביר למאגר מידע מזוהה לגבי לקוחות, הנמצא בידיו מכוח סמכויותיו לפי דין (בסעיף קטן זה – מידע חיצוני), לשם הצלבתו עם מידע מזוהה הכלול במאגר והפקת מידע לא מזוהה הדרוש לו לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק בנק ישראל, ובלבד שהמידע החיצוני יימחק מהמאגר מיד לאחר הפקת המידע הלא מזוהה; הצלבת המידע לפי סעיף קטן זה תיעשה, ככל האפשר, באופן שלא ייחשף במסגרתה מידע מזוהה בפני מורשי הגישה למידע מזוהה בהתאם להוראות סעיף 60(ג), מעבר לחשיפה הדרושה לצורך הצלבת המידע."

בסעיף 54א המוצע, מוצע להרחיב את האפשרות של בנק ישראל לקבל מידע נוסף על תאגידים לצורך מילוי תפקידיו לפי דין. לצורך כך, מוצע להסמיך את הנגיד לקבוע בכללים, בדרך הקבועה בסעיף 112, כי מקורות המידע יעבירו נתונים ייעודיים למאגר ביחס לתאגידים, אשר לא ישמשו לצורך מתן אשראי או לצרכים אחרים שבהם נעשה שימוש בנתוני אשראי לפי החוק. יובהר כי אין הכרח שנתונים אלה יהיו נתוני אשראי כהגדרתם בסעיף 2 בחוק. עם זאת, מוצע להחריג מההוראה המוצעת העברת מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א–1981 (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – חוק הגנת הפרטיות). לגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי, מוצע כי הכללים ייקבעו גם בהסכמת השר הממונה עליו.

יצוין כי כלל הנתונים – נתוני האשראי והנתונים הנוספים – יימסרו גם ביחס לתאגיד שלא ניתן להפיק לגביו דוח אשראי או דוח ריכוז נתונים, כגון תאגידים שנמצאים במרשם חסרי ישויות משפטיות של רשות המסים וכן תאגידים שאין אפשרות לזהותם באופן חד־ערכי, כאמור לעיל בדברי ההסבר לסעיף 23א לחוק כנוסחו המוצע בפסקה (15). תאגידים אלה הוחרגו אמנם מפרק ז' לחוק, בשל הקושי להפיק בעניינם דוח אשראי. עם זאת, קיימת חשיבות להעברת נתונים לגבי גופים אלה לצורכי בנק ישראל, בין השאר, מאחר שאלה נדרשים כדי לאמוד ולנתח את כלל החשיפות לאשראי במשק. לפיכך מוצע שלא להחריג תאגידים אלה מתחולת ההסדר המוצע, כאמור, בפרק ז'1 לחוק לעניין המידע הדרוש לבנק ישראל למילוי תפקידיו לפי דין.

מוצע לקבוע באופן מפורש כי נתונים אלה, אשר נמסרו למאגר לצורך שימוש ייעודי של בנק ישראל, לא יימסרו על ידי בנק ישראל לשם עריכת דוח אשראי לפי סעיף 29 לחוק או לשם מתן חיווי אשראי לפי סעיף 35 לחוק, וכן לא ייכללו במידע הלא מזוהה לפי סעיף 45 לחוק. נתונים אלה לא ייכללו גם בדוח ריכוז נתונים רגיל או מלא בהתאם להגדרות המתוקנות של מונחים אלה בסעיף 2 לחוק, כמפורט בפסקה (2) של סעיף זה.

סעיף 54ב המוצע עניינו באופן השימוש במידע שבמאגר נתוני האשראי לצורכי ושימושי בנק ישראל. מוצע לעגן בו הן את ההוראה שקבועה היום בסעיף 44(א) לחוק, המאפשרת לבנק ישראל לעשות שימוש במידע לא מזוהה שבמאגר לגבי לקוחות שהם יחידים (ראו סעיף 54ב(א) המוצע), והן את ההוראה הקבועה היום בסעיף 44(ב) לחוק לגבי העברה והצלבה של מידע על יחידים לשם הפקת מידע לא מזוהה.

כמו כן, לנוכח הרחבת המאגר ביחס לתאגידים, מוצע לקבוע כי לשם מילוי תפקידיו, בנק ישראל יהיה רשאי לעשות שימוש במידע מזוהה של תאגיד, לרבות הצלבת המידע האמור עם מידע מזוהה אחר המצוי בידיו לפי דין

"(א1) בנק ישראל רשאי לתת ללשכת אשראי גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר לגבי לקוחות שהם תאגידים ולגבי יחידים בעלי זיקה לתאגיד, הדרוש לה לשם מתן חיווי אשראי ושירותים כאמור בסעיף קטן (א), לרבות באמצעות פיתוח מודל סטטיסטי; גישה כאמור יכול שתינתן על בסיס הצלבה שיבצע עובד בנק ישראל שהורשה לכך בידי הנגיד, של המידע הכלול במאגר לגבי תאגידים עם המידע הכלול במאגר לגבי יחידים בעלי זיקה; גישה כאמור למידע לא מזוהה לגבי יחיד בעל זיקה תינתן רק לגבי מידע שמועד הכללתו במאגר חל בעשר השנים שקדמו למועד שבו ניתנה הגישה אליו.

(א2) הנגיד רשאי, בכללים בדרך האמורה בסעיף 112, להתיר למשתמש בנתוני אשראי, או לסוגי משתמשים כאמור, גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר לגבי לקוחות שהם תאגידים, כאמור בסעיף קטן (א1), לשימושים ובתנאים שיקבע כאמור.

(א3) הנגיד, בהסכמת השר, רשאי לקבוע בכללים כי גם למשתמש בנתוני אשראי או לסוגי משתמשים כאמור, תינתן גישה למידע כאמור בסעיף קטן (א1) הנוגע ליחידים בעלי זיקה, ובכלל זה מידע שהתקבל על בסיס הצלבה כאמור באותו סעיף קטן, לשימושים ובתנאים שיקבע כאמור.";

(ד) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) לשכת אשראי ומשתמש בנתוני אשראי לא יעתיקו ולא ישמרו מידע לא מזוהה שיש להם גישה אליו לפי סעיפים קטנים (א) עד (א3); גורם המנוי בפסקאות (1) עד (3) להלן רשאי לקבוע נסיבות שבהן לשכת אשראי ומשתמש בנתוני אשראי יהיו רשאים להעתיק ולשמור חלק ממידע לא מזוהה, כאמור בסעיף הקטן המצוין לצידו, באופן ובתנאים שיקבע, וככל הדרוש לפיתוח מודל סטטיסטי כאמור בסעיפים קטנים (א) או (א1):

דברי הסבר

והעברת המידע למאגרי מידע אחרים המשמשים אותו לצורך מילוי תפקידיו (ראו סעיף 54ב(ב) המוצע).

נוסף על כך, מוצע כי בנק ישראל יהיה רשאי לעשות שימוש במידע מזוהה כאמור לגבי יחיד בעל זיקה, לרבות מידע כאמור שמקורו במאגר היחידים. ואולם על פי המוצע, הדבר יתאפשר רק לגבי יחיד בעל זיקה לתאגיד, שבעת הוצאת המידע מהמאגר היה בעל זיקה לתאגיד מהותי. לעניין זה מוצע להגדיר תאגיד מהותי על בסיס סך החשיפה לאשראי שלו, של השולט בו ושל תאגידים שבשליטתו ובשליטת השולט בו, ביחס לסך האשראי שניתן לכלל התאגידים שקיימים לגביהם נתונים במאגר נתוני האשראי לגבי תאגידים. צמצום זה רק ביחס לתאגידים מהותיים – שסך החשיפות שלהם לאשראי הוא גבוה – נועד לאזן בין הצורך של בנק ישראל לעשות שימוש במידע לשם מילוי תפקידיו ומטרותיו לבין הצורך להגן על פגיעה בפרטיות של יחידים בעלי זיקה.

יובהר כי התקיימות התנאים האמורים לצורך שימוש במידע לגבי יחיד בעל זיקה לתאגיד מהותי, תיבחן בעת הוצאת המידע מהמאגר, שהוא המועד הקובע לעניין זה. כך, למשל, אם תאגיד נחשב לתאגיד מהותי במועד הקובע כאמור, יהיה אפשר להמשיך לעשות שימוש במידע לגבי היחיד בעל הזיקה אליו, גם אם לאחר מכן ירד סך החשיפה של התאגיד לאשראי (והחלק היחסי שלו מתוך סך החשיפה כאמור של כלל התאגידים) מתחת לרף של 0.05%.

כמו כן, ביחס לשמירת מידע כאמור, מוצע כי נוסף על שמירתו במאגר, בנק ישראל יהיה רשאי, לטובת ביצוע תפקידיו לפי דין, לשמור את המידע במאגרים נוספים. לעניין העברה או שמירה של נתונים הנוגעים ליחיד בעל זיקה לתאגיד מהותי העברת הנתונים תיעשה לאחר שהבנק שקל את מידת הפגיעה בפרטיות הכרוכה בשמירת הנתונים או בהעברתם, והגיע למסקנה כי הדבר נדרש לשם ביצוע תפקידיו, ובמידה שמצדיקה את הפגיעה ולתקופה הנדרשת. אם בנק ישראל ימצא כי אין הצדקה להעביר או לשמור את הנתונים כאמור, הם יימחקו בתום תקופת התיעוד בהתאם לקבוע בסעיף 23 לחוק.

לפסקה (34)(ג) ו־(ד)

מוצע לקבוע כי בנק ישראל יהיה רשאי לתת גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר לגבי לקוחות שהם תאגידים ולגבי יחידים בעלי זיקה לתאגיד, לשם מתן חיווי

(1) השר, בהסכמת הנגיד – סעיף קטן (א);

(2) הנגיד – סעיף קטן (א1) לעניין מידע לא מזוהה לגבי תאגידים, וסעיף קטן (א2);

(3) הנגיד, בהסכמת השר – סעיף קטן (א1) לעניין מידע לא מזוהה לגבי יחיד בעל זיקה, וסעיף קטן (א3).";

(35) בסעיף 46 –

(א) במקום כותרת השוליים יבוא "מידע שאין לכלול בנתוני אשראי הנמסרים מהמאגר";

(ב) במקום "בסעיף 19(א)(1) עד (5)" יבוא "בסעיף 19(א)(1) עד (3), (10) ו־(11)", אחרי "בנתוני האשראי הנמסרים" יבוא "לגבי לקוחות שהם יחידים", ובסופו יבוא "הנגיד רשאי לקבוע פרטי מידע נוספים שאין לכלול בנתוני האשראי הנמסרים כאמור לגבי לקוחות שהם תאגידים, דרך כלל או לסוגי לקוחות כפי שיקבע";

(36) בסעיף 47 –

(א) בסעיף קטן (ב), אחרי "לקבוע" יבוא "לעניין נתוני אשראי של לקוחות שהם יחידים" ואחרי "אשראי" יבוא "כאמור";

(ב) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

דברי הסבר

אשראי ושירותים אחרים בהתאם לסעיף 45(א) לחוק, לרבות באמצעות פיתוח מודלים סטטיסטיים. כדי לבצע חיתום מושכל, ישנו ערך גבוה לפיתוח מודלים סטטיסטיים, המבוססים על נתונים אגרגטיביים של לקוחות רבים. בכל הנוגע למידע לא מזוהה לגבי יחיד בעל זיקה, מוצע כי גישה למידע כאמור יכול שתינתן על בסיס הצלבה שיבצע עובד בנק ישראל, שהורשה לכך בידי הנגיד, של המידע הכלול במאגר לגבי תאגידים עם המידע הכלול במאגר לגבי יחידים בעלי זיקה. זאת, כדי להבטיח ככל האפשר שמירה על פרטיותם של יחידים אלה. כמו כן, מוצע כי הגישה למידע לגבי יחיד בעל זיקה תוגבל למידע כאמור שמועד הכללתו במאגר חל בעשר השנים שקדמו למועד שבו ניתנת הגישה אליו.

עוד מוצע להסמיך את הנגיד להתיר גם למשתמשים בנתוני אשראי או לסוגי משתמשים כאמור, בכללים שיקבע בדרך האמורה בסעיף 112 לחוק, גישה למידע לא מזוהה על תאגידים הכלול במאגר, ואולם ביחס ליחידים בעלי זיקה, הוא יהיה רשאי לעשות כן רק בהסכמת שר המשפטים.

במסגרת השינויים והתיקונים המוצעים בסעיף 45 לחוק, ובמיוחד בשל הצורך לחדד מיהו הגורם המוסמך לקבוע את הנסיבות שבהן לשכת אשראי ומשתמש בנתוני אשראי יהיו רשאים להעתיק ולשמור חלק ממידע לא מזוהה שניתנה להם גישה אליו, ולקבוע את האופן ואת התנאים להעתקה, זאת בהתאם לגורם שלגביו ניתנה גישה כאמור, מוצע להחליף את סעיף קטן (ב) של סעיף 45 לחוק. וזה נוסחו:

"(ב) לשכת אשראי לא תעתיק ולא תשמור מידע לא מזוהה שיש לה גישה אליו לפי סעיף קטן (א); השר, בהסכמת הנגיד, רשאי לקבוע נסיבות שבהן תהיה לשכת אשראי רשאית להעתיק ולשמור חלק ממידע לא מזוהה כאמור, באופן ובתנאים שיקבע, וככל הדרוש לפיתוח מודל סטטיסטי כאמור בסעיף קטן (א)."

לפסקה (35)

מוצע לתקן את סעיף 46 לחוק בהתאמה לתיקונים המוצעים בפסקה (11), ברשימת מקורות המידע שבסעיף 19(א) לחוק. כמו כן, מוצע להבהיר כי סמכות שר המשפטים לקבוע פרטי מידע נוספים שאין לכלול בנתוני האשראי הנמסרים לשם עריכת דוח אשראי, חיווי אשראי או דוח ריכוז נתונים רגיל, לשם מסירתו למיופה כוח בתמורה, תיוחד לנתוני אשראי הנמסרים לגבי לקוחות שהם יחידים. לגבי לקוחות שהם תאגידים, מוצע כי הנגיד יהיה רשאי לקבוע פרטי מידע נוספים כאמור, דרך כלל או לסוגי תאגידים, כפי שיקבע. סמכות זו משלימה את סמכותו של הנגיד לקבוע כללים לפי סעיף 112 לחוק, אך מוצע שכללים שהנגיד קובע לפי סעיף זה לא יהיו טעונים התייעצות עם שר המשפטים ואישור של ועדת הכלכלה של הכנסת.

לפסקה (36)

סעיף 47 לחוק עניינו בתקופה שלגביה יימסרו נתוני אשראי מהמאגר. בשל מתן הסמכות לנגיד לפי סעיף 112 לחוק, לקבוע בכללים הוראות בנוגע למסירת נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, מוצע להבהיר כי הסמכות הנתונה היום לשר המשפטים בסעיף 47(ב) לחוק, לקבוע לעניין זה תקופה קצרה מהתקופה האמורה בסעיף 47(א) לחוק, נוגעת ללקוחות שהם יחידים, ואילו לגבי לקוחות שהם תאגידים, יהיה הנגיד מוסמך לקבוע תקופה קצרה

"(ג) הנגיד רשאי לקבוע לעניין נתוני אשראי של לקוחות שהם תאגידים תקופות קצרות מהתקופה שבסעיף קטן (א) לגבי סוגי נתוני אשראי כאמור שיקבע, ורשאי הוא לקבוע תקופות שונות לסוגי תאגידים שונים.";

(37) בסעיף 48(א), אחרי "המידע הכלול במאגר" יבוא "לגבי לקוחות שהם יחידים";

(38) בסעיף 49 –

(א) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא "לעניין נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים, או מהתקופה שקבע הנגיד לעניין נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים או בעלי זיקה לתאגידים, לפי העניין";

(ב) בסעיף קטן (ב), אחרי "להחזקת נתוני אשראי" יבוא "לגבי לקוחות שהם יחידים", ובסופו יבוא "הנגיד יקבע, בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, את התקופה המרבית להחזקה כאמור של נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים או בעלי זיקה לתאגידים.";

(ג) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) כללים שהנגיד קובע לפי סעיף זה, שעניינם פרטים מזהים של יחיד בעל זיקה, כאמור בפסקה (5) להגדרה "נתוני אשראי" שבסעיף 2, ייקבעו בהסכמת השה";

(39) בסעיף 51 אחרי "של לקוח" יבוא "שהוא יחיד" ואחרי "על לקוח" יבוא "כאמור";

(40) בסעיף 52(ג), במקום "קבע השר" יבוא "נקבעה", ובסופו יבוא "בידי השר, לעניין דוח אשראי או חיווי אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים, או בידי הנגיד, לעניין דוח אשראי או חיווי אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים או בעלי זיקה לתאגידים";

(41) בסעיף 53 –

(א) האמור בו יסומן כסעיף קטן (א), ובו, אחרי "בדוח אשראי" יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד";

דברי הסבר

מהתקופה שנקבעה כאמור. קביעתו של הנגיד כאמור יכול שתתייחס לסוגים מסוימים של נתוני אשראי כאמור והוא יוכל לקבוע תקופות שונות לעניין סוגים שונים של תאגידים. סמכות זו של הנגיד אינה טעונה התייעצות עם שר המשפטים ואישור ועדת הכלכלה של הכנסת.

לפסקה (37)

לנוכח הסמכות הנתונה לנגיד, בסעיף 112 לחוק, לקבוע בכללים הוראות לעניין מסירת נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, מוצע לתקן את סעיף 48 לחוק כך שיובהר כי סמכות שר המשפטים הקבועה בסעיף קטן (א) של הסעיף האמור, לקבוע הוראות לעניין מסירת המידע הכלול במאגר, לרבות תנאים למסירה כאמור, תהיה נתונה לו לגבי יחידים בלבד.

לפסקה (38)

לנוכח הסמכות הנתונה לנגיד, בסעיף 112 לחוק, לקבוע בכללים הוראות שונות בנוגע למאגר התאגידים, לרבות לעניין שימוש בנתוני אשראי לגבי לקוחות אלה, מוצע להבהיר כי הסמכות הנתונה לשר המשפטים בסעיף 49 לחוק, לקבוע את התקופה המרבית להחזקת נתוני אשראי בידי לשכת אשראי או מיופה כוח בתמורה, תיוחד ללקוחות שהם יחידים, והנגיד הוא אשר יקבע תקופה זו לגבי תאגידים או בעלי זיקה לתאגידים. ואולם כללים שהנגיד קובע לפי סעיף זה, שעניינם פרטים מזהים של יחיד בעל זיקה, כאמור בפסקה (5) להגדרה "נתוני אשראי" שבסעיף 2 לחוק כנוסחה המוצע, ייקבעו בהסכמת שר המשפטים.

לפסקה (39)

מוצע לייחד את הוראות סעיף 51 הנוגעות לנתונים שלשכת אשראי אינה רשאית להביא בחשבון, כגון דת, גזע ומין, ליחידים.

לפסקאות (40) עד (42)

סעיף 53 לחוק קובע את הזמן המרבי שבמהלכו משתמש בנתוני אשראי רשאי להחזיק בדוח אשראי לגבי לקוח, בין שנכרתה עסקת האשראי ובין אם שלא. בהתאם לתיקון המוצע לסעיף 25(ג) לחוק, המאפשר למשתמש אשראי לשמור נתוני אשראי לטובת פיתוח

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), משתמש בנתוני אשראי, אשר עשה שימוש בנתוני אשראי לגבי לקוח שהוא יחיד, אשר נמסרו לו על ידי לשכת אשראי בדוח אשראי לשם פיתוח מודלים סטטיסטיים כאמור בסעיף 25(ג), רשאי לשמור את נתוני האשראי שבהם הוא עשה שימוש כאמור לתקופה המזערית הנדרשת לשם פיתוח המודלים כאמור, ובלבד שלא תעלה על ארבע שנים מיום העברתם לנותן האשראי, אלא אם כן קבע השר, בהסכמת הנגיד, תקופה אחרת.

(ג) הוראות סעיפים קטנים (א) ו־(ב) יחולו לעניין נתוני אשראי ודוח אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, בשינויים המחויבים; ואולם הסמכות הנתונה לשר בסעיף קטן (א), והסמכות הנתונה לשר, בהסכמת הנגיד, בסעיף קטן (ב), יהיו נתונות לנגיד.";

(42) אחרי סעיף 53 יבוא:

"שמירת חיווי אשראי

53א. נותן אשראי וכל אדם אחר שקיבל חיווי אשראי לפי סעיף 33 (בסעיף זה – מקבל החיווי), רשאי להחזיק בחיווי אשראי למשך שישים ימים מיום קבלתו; חלפה התקופה האמורה, ימחק מקבל החיווי את חיווי האשראי.";

(43) בסעיף 54 –

(א) בכותרת השוליים, בסופה יבוא "וחיווי אשראי";

(ב) אחרי "הממונה רשאי" יבוא "אם מצא כי הדבר דרוש לשם שמירה על מטרות חוק זה והתקיימו נסיבות חריגות המצדיקות זאת –", הקטע החל במילים "לאסור או להגביל, לצמיתות" עד המילים "למיופה כוח בתמורה" יסומן כפסקה (1), ובה, אחרי "וכן לאסור או להגביל" יבוא "כאמור" והסיפה החל במילים "אם מצא" – תימחק;

דברי הסבר

מודלים סטטיסטיים (ראו פסקה (17)), מוצע כי אם הלקוח נתן את הסכמתו, והנתונים ישמשו לשם פיתוח מודלים סטטיסטיים, אזי המשתמש בנתוני אשראי יוכל לשמור את הנתונים לתקופה המזערית הנדרשת לפיתוח המודלים, שלא תעלה על 4 שנים, אלא אם כן קבע שר המשפטים, בהסכמת הנגיד, אחרת.

כמו כן, מוצע לקבוע כי הוראות סעיפים קטנים (א) ו־(ב) בסעיף 53 לחוק יחולו גם לעניין דוח אשראי ונתוני אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, בשינויים המחויבים, וכי הסמכות הנתונה לשר המשפטים בסעיפים הקטנים האמורים תהיה נתונה לנגיד.

תיקון דומה מוצע לערוך בסעיף 52 לחוק, לעניין הסמכות לקבוע את התקופה שלאחריה ייחשבו דוח אשראי או חיווי אשראי לכאלה שאינם עדכניים.

לבסוף, מוצע לקבוע, בסעיף 53א לחוק כנוסחו המוצע, כי נותן אשראי וכל אדם אחר שקיבל חיווי אשראי לפי סעיף 33 לחוק, לא יוכל להחזיק בו למשך תקופה העולה על 60 ימים מיום קבלתו, ובתום תקופה זו יהיה עליו למחוק את חיווי האשראי. זאת, לנוכח רגישותו של חיווי האשראי אשר מבוסס על נתונים שנמסרים מהמאגר.

לפסקה (43)

כיום קובע סעיף 54 לחוק כי הממונה מוסמך לאסור או להגביל, לצמיתות או לתקופה שיקבע, מסירת נתוני אשראי הכלולים במאגר ללשכת אשראי, וכן מוסמך לאסור או להגביל העברת נתוני אשראי שקיבלה לשכת אשראי למשתמש בנתוני אשראי או למיופה כוח בתמורה, וזאת אם מצא כי הדבר דרוש לשם שמירה על מטרות החוק והתקיימו נסיבות חריגות המצדיקות זאת. מוצע להרחיב את סמכות הממונה, כך שיוכל לאסור או להגביל, לצמיתות או לתקופה שיקבע, גם מסירה של חיווי אשראי על ידי לשכת אשראי, אם מצא כי התקיימו התנאים האמורים. זאת, למשל, במקרה שבו מצא הממונה שנותן האשראי עשה שימוש בחיווי האשראי שלא בהתאם להוראות החוק.

(ג) אחרי פסקה (1) יבוא:

"(2) לאסור או להגביל, לצמיתות או לתקופה שיקבע, מסירה לפי פרק זה של חיווי אשראי בידי לשכת אשראי;".

(44) אחרי סעיף 54 יבוא:

"פרק ז'1: העברת מידע למאגר, שמירתו ושימוש בו לצורכי בנק ישראל

נתונים הדרושים למילוי תפקידי בנק ישראל

54א. (א) הנגיד רשאי לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, כי מקורות מידע יעבירו למאגר גם נתוני אשראי לגבי תאגידים שאינם מועברים למאגר לפי סעיף 19, וגם נתונים שאינם נתוני אשראי, לגבי תאגידים, הדרושים לבנק ישראל לשם מילוי תפקידיו לפי דין, כפי שיקבע, ובלבד שסוג הנתונים שיעביר מקור מידע שהוא גוף ממשלתי ייקבע בהסכמת השר הממונה על מקור המידע, והנתונים לא יכללו מידע אישי כהגדרתו בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות; על נתונים כאמור בסעיף קטן זה יחולו ההוראות החלות על נתוני אשראי לפי סעיף 19(ו) ו־(ז).

(ב) על אף הוראות סעיפים 29, 35 ו־45, קבע הנגיד כללים כאמור בסעיף קטן (א), לא ימסור בנק ישראל, לפי סעיפים 29 ו־35, נתונים שנקבעו באותם כללים, ולא יראו, לעניין סעיף 45, נתונים שנקבעו לגביהם כללים כאמור, כמידע שכלול במאגר.

שימוש במידע הכלול במאגר לצורכי בנק ישראל

54ב. (א) בנק ישראל רשאי לעשות שימוש במידע לא מזוהה לגבי לקוחות שהם יחידים, הכלול במאגר, לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק בנק ישראל.

(ב) בנק ישראל רשאי להעביר למאגר מידע מזוהה לגבי לקוחות שהם יחידים, הנמצא בידיו מכוח סמכויותיו לפי דין (בסעיף קטן זה – מידע חיצוני), לשם הצלבתו עם מידע מזוהה הכלול במאגר והפקת מידע לא מזוהה הדרוש לו לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק בנק ישראל, ובלבד שהמידע החיצוני יימחק מהמאגר מייד לאחר הפקת המידע הלא מזוהה; הצלבת המידע לפי סעיף קטן זה תיעשה, ככל האפשר, באופן שלא ייחשף במסגרתה מידע מזוהה בפני מורשי הגישה למידע מזוהה בהתאם להוראות סעיף 60(ג), מעבר לחשיפה הדרושה לצורך הצלבת המידע.

(ג) בנק ישראל רשאי לעשות שימוש במידע מזוהה לגבי לקוחות שהם תאגידים, הכלול במאגר, ובכלל זה להעביר מידע כאמור למאגרי מידע אחרים המשמשים אותו לצורך ביצוע תפקידיו, ולהצליבו עם מידע מזוהה אחר הנמצא בידיו לפי דין, וכן רשאי הוא לעשות שימוש כאמור במידע מזוהה הכלול במאגר לגבי יחיד בעל זיקה לתאגיד, שבעת הוצאת המידע מהמאגר לשם שימוש בו כאמור היה בעל זיקה לתאגיד מהותי, והכול לשם ביצוע תפקידי בנק ישראל לפי דין; הוראות סעיף קטן זה יחולו על אף האמור בסעיף 21(א).

(ד) על אף האמור בסעיף 23(ג), כפי שהוחל לעניין יחיד בעל זיקה בסעיף 23ב, רשאי בנק ישראל להעביר מידע מזוהה הכלול במאגר לגבי יחיד בעל זיקה לתאגיד מהותי, או לשמור מידע כאמור, גם לאחר תום תקופת התיעוד האמורה בסעיף 23, אם מצא בנק ישראל, לאחר ששקל את מידת הפגיעה בפרטיות הכרוכה בשמירת המידע או העברתו, כי הדבר נדרש לשם ביצוע תפקידיו לפי דין, וכן במידה הנדרשת ולתקופה הנדרשת.

(ה) בסעיף זה –

"סך החשיפה לאשראי", של תאגיד – האשראי שניתן לתאגיד, בצירוף האשראי שניתן לשולט בו ולתאגידים שבשליטתו ושבשליטת השולט בו, הכול לפי נתוני האשראי הכלולים במאגר לגבי התאגיד ולגבי אותם גורמים, ולעניין השולט בתאגיד יחד עם אחרים – ייוחס האשראי שניתן כאמור לכל אחד ואחד מהשולטים בנפרד;

"תאגיד מהותי" – תאגיד שסך החשיפה שלו לאשראי עולה על 0.05% מסך האשראי שניתן לכלל התאגידים שקיימים לגביהם נתוני אשראי במאגר; הנגיד, בהסכמת השר, רשאי, בצו, לשנות את השיעור האמור.";

(45) בסעיף 56 –

(א) בסעיף קטן (א), בסופו יבוא "ואולם, לקוח שהוא תאגיד לא יפנה לבנק ישראל בבקשה כאמור בעניין מידע לגביו שהועבר למאגר ממקור מידע פיננסי, אלא אם כן פנה קודם לכן למקור המידע בבקשה לתקן את המידע, ומקור המידע לא טיפל בבקשתו בתוך זמן סביר או דחה את הבקשה";

(ב) בסעיף קטן (ג), המילים "בהקדם האפשרי ולכל המאוחר בתוך שבעה ימים, אלא אם כן קבע הממונה תקופה אחרת" – יימחקו, אחרי "המידע המעודכן" יבוא "והכול, לרבות הליך הבירור", ובמקום "שבעה ימים" יבוא "ארבעה עשר ימי עסקים";

דברי הסבר

לפסקאות (45) ו־(52)

לאור מאפייניהם של לקוחות שהם תאגידים, והמורכבות שעשויה להיות כרוכה בבדיקת הנתונים הנמסרים לגביהם למאגר, כמו גם התלונות של לקוחות אלה לגבי מקורות המידע, לשכות האשראי או המשתמשים בנתוני אשראי, מוצע לתקן את סעיף 56 לחוק ולקבוע כי בקשה לתיקון מידע הנוגעת למידע שנמסר לגבי לקוח כאמור ממקור מידע פיננסי תטופל רק לאחר שזה פנה קודם לכן למקור המידע בבקשה לתיקון מידע, ומקור המידע האמור לא טיפל בבקשתו בתוך זמן סביר, לא ענה לו בתוך זמן סביר או דחה את בקשתו, הכול לפי העניין.

תיקון דומה מוצע לערוך גם בסעיף 78(א) לחוק בנוגע לבירור תלונת ציבור של לקוח שהוא תאגיד בעניין פעולה של מקור מידע פיננסי, לשכת אשראי, משתמש בנתוני אשראי או מיופה כוח בתמורה (ראו פסקה (52)).

בנוסף, מוצע לתקן את סעיף 56(ג) לחוק בכל הנוגע ללוח הזמנים הקבוע בו לבירור בקשת לקוח למחיקה, להשלמה או לתיקון מידע ומשלוח המידע המעודכן לבנק ישראל, כך שבמקום שתי תקופות של 7 ימים כל אחת (הראשונה – להעברת תוצאות הבירור למנהל המאגר, והשנייה – להעברת המידע המעודכן לבנק ישראל), ייקבע כי כלל ההליך צריך להסתיים בתוך 14 ימי עסקים. זאת, לאור הניסיון אשר הצטבר בטיפול בקשות כאמור של לקוחות והראה כי חלוקת התקופות הקבועה כאמור בסעיף אינה מעשית.

(46) בסעיף 58, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ג) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו־(ב), הממונה רשאי לגלות ידיעה או להראות מסמך אם יראה צורך בכך לצורכי הליך פלילי או הליך אכיפה מינהלי, לשם שמירה על עניינם של הלקוחות, או במקרה שבו קיים לדעת הממונה חשש לחיי אדם.";

(47) בסעיף 60 –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי פסקה (4) יבוא:

"(5) בדרך שתבטיח שנשמרת הפרדה בין מידע לגבי לקוחות שהם יחידים למידע לגבי לקוחות שהם תאגידים, בין השאר בכל הנוגע לשימושים המותרים במידע ולמורשי הגישה אליו.";

(ב) בסעיף קטן (ב), אחרי "הלקוחות" יבוא "שהם יחידים", בכל מקום, אחרי "על לקוח" יבוא "שהוא יחיד", ובמקום "לקוח מסוים" יבוא "יחיד מסוים";

(ג) בסעיף קטן (ג), ברישה, במקום "בהסכמת השר" יבוא "ולעניין מידע על לקוח שהוא יחיד – בהסכמת השר";

(ד) בסעיף קטן (ד), אחרי "מאגר נתוני האשראי" יבוא "לגבי יחידים", ובסופו יבוא "ואולם, רשאי בנק ישראל, לאחר התייעצות עם ראש הרשות להגנת הפרטיות, להחזיק את המאגר שלא במיתקניו";

(48) פרק י' לחוק העיקרי – בטל;

(49) בסעיף 66(ב) –

(א) ברישה, במקום "פרטיות הלקוחות" יבוא "פרטיותם של לקוחות שהם יחידים ועל הסודות המסחריים של לקוחות שהם תאגידים";

דברי הסבר

לפסקה (46)

מוצע לתקן את סעיף 58 לחוק, העוסק בסודיות, ולהוסיף לו הוראה שתאפשר גילוי ידיעה או מסמך אשר יש בהם מידע על לקוח, אם הדבר נדרש, לדעתו של הממונה, לצורך הליך פלילי או הליך אכיפה מינהלי. הדבר נועד לסייע בהליך החקירה הפלילי ובהליך האכיפה המינהלי במקרה הצורך, אם הממונה סבור כי הדבר דרוש לשמירה על ענייני הלקוחות. כמו כן, מוצע לאפשר גילוי ידיעה או מסמך כאמור גם במקרה שבו קיים לדעת הממונה חשש לפגיעה בחיי אדם. הדבר נועד לאפשר לממונה לטפל באופן הטוב ביותר בפניות של לקוחות שמהם עולה חשש לחיי אדם, כגון מקרים שבהם הפונה מאיים בהתאבדות.

לפסקה (47)

סעיף 60 לחוק קובע הוראות שעניינן אבטחת מידע לגבי המידע המצוי במאגר. מוצע לקבוע כי בנק ישראל ישמור את המידע במאגר בדרך שתבטיח הפרדה בין מידע לגבי לקוחות שהם יחידים למידע לגבי לקוחות שהם תאגידים, כך שמאגר התאגידים לא יכלול מידע על אודות יחידים, למעט הפרטים המזהים של יחיד בעל זיקה כפי שנקבעו בהגדרה "נתוני אשראי" שבסעיף 2 לחוק כתיקונה המוצע, וכמוסבר לעיל.

לעניין ההפרדה ביחס למורשי הגישה למאגר, יובהר כי על אף שמוצע לקבוע כי תידרש הסמכה נפרדת לגישה למידע לגבי לקוחות שהם יחידים ולמידע לגבי לקוחות שהם תאגידים, הרי שאין מניעה שאותו אדם יהיה מורשה גישה לשני סוגי המידע.

זאת ועוד, לפי סעיף 60(ד) לחוק, על בנק ישראל להחזיק את המאגר במיתקניו. מוצע לקבוע כי חובה זו חלה רק על מאגר היחידים, בכפוף לכך שכאמור לעיל, במאגר התאגידים יוכלו להיכלל פרטים מזהים בלבד ביחס ליחידים שהם בעלי זיקה לתאגידים. כמו כן מוצע כי בנק ישראל יוכל להחזיק את המאגר לגבי תאגידים שלא במיתקניו, בכפוף להתייעצות עם ראש הרשות להגנת הפרטיות, בדומה לחובת ההיוועצות הקבועה בסעיף 16(ג) לחוק.

בשל המאפיינים השונים שיש לנתוני אשראי של תאגידים לעומת אלה של יחידים, ומאחר שההסדרים שנקבעו בסעיף 60(ב) עד (ד) לחוק מתאימים לשמירת נתוני אשראי לגבי יחידים, מוצע לתקן הוראות אלה כך שיובהר כי הן אכן חלות רק על יחידים, בעוד שלגבי תאגידים, מוקנית לנגיד סמכות, בסעיף 112 לחוק, לקבוע, בין השאר, את דרכי שמירתם של נתוני האשראי.

(ב) בפסקה (1), המילים "ורישיונות שירות מידע על עוסקים" – יימחקו;

(ג) בפסקה (2), המילים "ולשכות מידע על עוסקים" – יימחקו;

(ד) בפסקה (4), המילים "וללשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(50) בסעיף 67(א) –

(א) בפסקה (1), בסופה יבוא "והעיסוקים אשר הותרו להן";

(ב) פסקה (5) – תימחק;

(51) בסעיף 68, בסעיף קטן (א) –

(א) בפסקה (1), המילים "וללשכות שירות מידע על עוסקים" – יימחקו, ובמקום "פרטיות הלקוחות" יבוא "פרטיותם של לקוחות שהם יחידים ועל הסודות המסחריים של לקוחות שהם תאגידים";

(ב) בפסקה (2), במקום "פרטיות הלקוחות" יבוא "פרטיותם של לקוחות שהם יחידים ועל הסודות המסחריים של לקוחות שהם תאגידים";

(52) בסעיף 78(א), המילים "לשכת מידע על עוסקים" – יימחקו, ובסופו יבוא "ואולם, הממונה לא יברר תלונת ציבור של לקוח שהוא תאגיד בדבר פעולה של מקור מידע פיננסי, לשכת אשראי, משתמש בנתוני אשראי או מיופה כוח בתמורה, אלא אם כן המתלונן פנה קודם לכן בתלונה לנילון, וזה לא טיפל בתלונתו בתוך זמן סביר או דחה את התלונה";

(53) בפרק י"ב, בכותרת, בסופה יבוא "ובקרה";

(54) אחרי כותרת פרק י"ב יבוא:

"סימן א': הגדרות לפרק י"ב";

(55) בסעיף 83 –

(א) לפני ההגדרה "נתוני מערכת" יבוא:

""גוף מפוקח" – לשכת אשראי, מקור מידע המעביר מידע למאגר, משתמש בנתוני אשראי או מיופה כוח בתמורה;";

(ב) בהגדרה "נתוני מערכת", בכל מקום, המילים "או לשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(56) אחרי סעיף 83 יבוא:

דברי הסבר

לפסקה (51)

סעיף 68 לחוק מסמיך את הממונה לתת הוראות ללשכות האשראי, למקורות מידע, למשתמשים בנתוני אשראי ולמיופי כוח בתמורה, וזאת לשם ביצוע תפקידיו ובהתייעצות עם הוועדה המייעצת. כפי שמפורט בחוק, הוראות הממונה יינתנו לשם קיום מטרות החוק, לשם השמירה על עניינם של הלקוחות ושל המשתמשים בנתוני אשראי, ולשם ההגנה על פרטיות הלקוחות ואבטחת המידע. בשל מתן האפשרות להרחיב את המאגר גם לעניין נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם תאגידים, מוצע להבהיר כי הוראות אלה של הממונה יינתנו לשם הגנה על פרטיותם של לקוחות שהם יחידים, ואילו ביחס לתאגידים הן יינתנו לשם הגנה על סודות מסחריים.

לפסקאות (53) עד (56)

לנוכח הרחבת הסמכויות של הממונה, כמוצע במסגרת התיקונים לפרק י"ב לחוק, וכמפורט להלן, מוצע להוסיף לכותרת העוסקת בפיקוח גם "בקרה" ולחלק את הפרק לסימנים. כמו כן מוצע להעביר את ההגדרה "גוף מפוקח" מסעיף 85 לחוק לתחילתו של הפרק.

"סימן ב': פיקוח ובקרה";

(57) בסעיף 84(א), הסיפה החל במילים "הודעה על מינוי מפקח" – תימחק;

(58) בסעיף 85 –

(א) ברישה, אחרי "רשאי" יבוא "הממונה וכן";

(ב) במקום פסקה (4) יבוא:

"(4) לחדור לחומר מחשב של כל אחד מאלה, בהתאם להוראות סעיף 86:

(א) לשכת אשראי;

(ב) מיופה כוח בתמורה – אם סבר הממונה כי קיים חשש ממשי לפגיעה בפרטיות לקוחות או באבטחת המידע, מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות חדירה לחומר מחשב ובמטרה לפקח על עמידתו של מיופה הכוח בתמורה בהוראות לפי החוק הנוגעות לפרטיות הלקוחות או לאבטחת מידע;";

(ג) בפסקה (5), הסיפה החל במילים "לעניין זה" – תימחק;

(59) בסעיף 86 –

(א) בכותרת השוליים, במקום "לשכת אשראי או לשכת מידע על עוסקים" יבוא "לשכת אשראי או מיופה כוח בתמורה";

(ב) ברישה, במקום "או לשכת מידע על עוסקים" יבוא "ובהתקיים ההוראות לפי סעיף 85(4)(ב) – גם בידי מיופה כוח בתמורה", והמילים "שמתקיימות לגביו הוראות פסקאות (1) עד (4) של סעיף 77(ב)" – יימחקו;

(ג) בפסקאות (1) עד (3), בכל מקום, במקום "לשכת אשראי או לשכת מידע על עוסקים" יבוא "לשכת אשראי או מיופה כוח בתמורה";

(60) בסעיף 87 –

(א) במקום כותרת השוליים יבוא "מחיקת מידע מדגמי";

(ב) סעיף קטן (א) – בטל;

דברי הסבר

לפסקה (57)

מוצע לתקן את סעיף 84(א) לחוק, ולקבוע כי לא יידרש פרסום הודעה על מינוי מפקח ועל שינוי לגבי מינויו באתר האינטרנט של בנק ישראל, וזאת מאחר שפרסום הודעות כאמור הקשה על גיוס מועמדים לתפקיד.

לפסקאות (58) ו־(59)

מוצע לתקן את סעיף 85 לחוק ולהבהיר כי הסמכויות של המפקח אשר נקבעו בסעיף מוקנות גם לממונה עצמו ולא רק למפקח אשר מונה והוסמך על ידו בהתאם להוראות סעיף 84 לחוק. כמו כן, מוצע להרחיב את הסמכויות המוקנות בסעיף לגבי חדירה לחומר מחשב גם למיופה כוח בתמורה. זאת, במקרים חריגים שייקבעו על ידי הממונה, כאשר קיים חשש של ממש לפגיעה בפרטיות של הלקוחות או באבטחת מידע. כאשר המטרה היא לפקח על עמידתו של מיופה הכוח בהוראות לפי החוק.

בהתאמה מוצע לתקן את נוסחו של סעיף 86 לחוק כך שהוראותיו יחולו גם על מיופה כוח בתמורה.

לפסקאות (60) ו־(61)

במקום ההסדר אשר מגביל את האפשרות של הממונה להסתייע במומחה רק במקרים ובתנאים אשר נקבעו בסעיף 87(א) לחוק, מוצע הסדר גמיש ורחב יותר אשר יאפשר לממונה להסתייע בבודק שאינו עובד בנק ישראל לשם ביצוע כלל תפקידי הפיקוח והבקרה. בודק חיצוני יפעל מטעם הממונה, בהתאם להנחיותיו ולהוראותיו ותחת פיקוחו בהתאם להוראות סעיפים 87א עד 87ג המוצעים.

יובהר כי בודק חיצוני אינו יכול להפעיל סמכות הכרוכה בהפעלה של שיקול דעת שניתן לממונה לפי דין. זאת, בין השאר, בהתאם לכללי המשפט המינהלי.

(ג) בסעיף קטן (ב), אחרי "מידע מדגמי" יבוא "לגבי לקוח שהוא יחיד", ובמקום הסיפה החל במילים "לאחר סיום הליכי הפיקוח" יבוא "כאשר אינו נדרש עוד באופן סביר להמשך הליכי הפיקוח ולכל היותר בתוך שלוש שנים ממועד מסירתו או איסופו, אלא אם כן המידע נדרש לצורך הליכים לפי פרקים י"ג וי"ד";

(61) אחרי סעיף 87 יבוא:

"הסתייעות בבודק חיצוני, סמכויותיו וחובותיו

87א. (א) לשם ביצוע הפיקוח והבקרה לפי חוק זה, לרבות ביצוע הסמכויות לפי סעיף 85(3) ו־(4), רשאי הממונה להסתייע בבודק, גם אם אינו עובד בנק ישראל (בחוק זה – בודק חיצוני), שיערוך בדיקות בהתאם להוראות שיקבע הממונה.

(ב) בודק חיצוני יפעל מטעם הממונה, בהתאם להנחייתו ולהוראותיו ותחת פיקוחו, לרבות באמצעות נוכחות של מפקח מעת לעת בזמן פעילותו של הבודק החיצוני.

(ג) בודק חיצוני לא יפעיל סמכות הכרוכה בהפעלה של שיקול הדעת שניתן לממונה לפי דין.

(ד) הרואה את עצמו נפגע מבדיקה שערך בודק חיצוני, ממצאי בדיקתו או מכל פעולה אחרת שלו, רשאי לפנות בבקשה מנומקת בכתב לממונה.

(ה) הממונה רשאי, על פי בקשה כאמור בסעיף קטן (ד) או מיוזמתו, לתת לבודק חיצוני הוראות בעניין עריכת בדיקות, לעיין מחדש בממצאי הבדיקות, לערוך בדיקות נוספות בעצמו, למנות בודק חיצוני אחר, או לפעול בכל דרך אחרת שימצא לנכון.

(ו) דינו של בודק חיצוני ושל כל עובד המבצע בדיקות מטעמו לפי סעיף זה כדין עובד ציבור לעניין ההוראות הנוגעות לעובדי הציבור בחוק העונשין, התשל"ז–1977[216].

אישור לשמש בודק חיצוני, התלייתו וביטולו

87ב. (א) הממונה רשאי לתת אישור לשמש בודק חיצוני למי שמתקיימים בו כל אלה:

(1) הוא תושב ישראל שמלאו לו 25 שנים או תאגיד שהתאגד ונרשם בישראל, ובלבד שאין הגבלה על אחריות בעלי המניות או השותפים בתאגיד;

[216] ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(2) הוא לא הורשע בעבירה פלילית או משמעתית שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לקבל אישור לשמש בודק חיצוני, ולא הוגשו נגדו כתב אישום או קובלנה משמעתית בשל חשד לביצוע עבירות כאמור, ואם הוא תאגיד – התאגיד וכן נושא משרה או בעל שליטה בו, וכל עובד שיבצע בדיקות מטעם התאגיד, לא הורשעו בעבירה כאמור ולא הוגשו נגדם כתב אישום או קובלנה משמעתית בשל חשד לביצוע עבירות כאמור;

(3) הוא, ואם הוא תאגיד – התאגיד וכן נושא משרה או בעל שליטה בו, וכל עובד שיבצע בדיקות מטעם התאגיד, לא עלולים להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין מילוי תפקידם לפי סעיף זה לבין עניין אישי אחר או תפקיד אחר;

(4) הוא עומד בתנאי כשירות נוספים כפי שהורה הממונה, לרבות השכלה, ניסיון מקצועי והכשרה של בודקים חיצוניים;

(5) לעניין הסמכויות לפי סעיפים 85(4) ו־86 – הוא מיומן לביצוע פעולות של חדירה לחומר מחשב והפקת פלט תוך חדירה כאמור.

(ב) בודק חיצוני שחדל להתקיים בו תנאי מהתנאים המנויים בסעיף קטן (א) או שמתקיימת לגביו עילה המונעת ממנו לשמש בודק חיצוני יודיע על כך מייד לממונה.

(ג) הממונה רשאי, מיוזמתו או על פי תלונה שהוגשה לו, לבטל אישור לשמש בודק חיצוני או להתלותו לתקופה שיקבע, לאחר שנתן לבודק החיצוני הזדמנות לטעון את טענותיו, אם מצא כי האישור ניתן על יסוד מידע כוזב או שגוי, כי תנאי מהתנאים המנויים בסעיף קטן (א) הופר או חדל להתקיים או שקיימות נסיבות אחרות שבשלהן אין הוא ראוי או מתאים לשמש בודק חיצוני.

(ד) הממונה יפרסם באתר האינטרנט של בנק ישראל את הדרכים הייעודיות לפנייה לממונה לצורך בירור תלונות על בודקים חיצוניים.

(ה) הממונה יעדכן גוף מפוקח בנוגע לבודק החיצוני אשר יבצע את פעילות הפיקוח והבקרה, אם הדבר ניתן בנסיבות העניין ואין בכך כדי לפגוע בפעילות הפיקוח והבקרה.

דרישת מידע על ידי בודק חיצוני

87ג. (א) בודק חיצוני רשאי לדרוש מגוף מפוקח ומכל אחד מהגורמים שלהלן, למסור לו כל מידע או מסמך, לרבות פלט כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה–1995, הנוגעים לענייני הגוף המפוקח, אם הם נמצאים בידו, הכול כפי שיפרט בדרישה ובמועד שפורט בה:

(1) נושאי המשרה בגוף המפוקח;

(2) עובדי הגוף המפוקח;

(3) גורם נוסף שיש לו זיקה לפעילות הגוף המפוקח, שאישר הממונה.

(ב) היה לממונה יסוד סביר להניח כי גוף מפוקח הפר הוראה מההוראות לפי חוק זה, רשאי הוא להורות לבודק החיצוני לדרוש מידע ומסמכים כאמור בסעיף קטן (א) גם ממי שהיה בארבע השנים שקדמו למועד הדרישה, אחד מהמנויים בפסקאות (1) עד (3) של אותו סעיף קטן.

(ג) בודק חיצוני וכל עובד מטעמו ישמרו בסוד כל מידע שהגיע אליהם עקב או תוך כדי מילוי תפקידם, לא יעשו בו כל שימוש ולא יגלו אותו לאחר, אלא ככל הנחוץ לשם מילוי תפקידם.

(ד) הממונה רשאי לתת לבודקים חיצוניים הנחיות ליישום סעיף זה, ובכלל זה לעניין דרך שמירת מידע ומסמכים על ידי בודק חיצוני ותקופות שמירתם.";

(62) בסעיף 88, אחרי המילה "מפקח" יבוא "או בודק חיצוני";

(63) אחרי סעיף 88 יבוא:

"סימן ב': הודעה על פגמים ונקיטת אמצעים למניעת פגיעה

דברי הסבר

מוצע לקבוע בסעיף 87ב לחוק מהם תנאי הכשירות שצריך לעמוד בהם בודק חיצוני וכן להסמיך את הממונה לבטל אישור לשמש בודק חיצוני או להתלותו בהתקיים תנאים מסוימים.

כמו כן, מוצע, בסעיף 87ג המוצע, להקנות לבודק סמכויות לדרוש מידע מגוף מפוקח, וכן מגורמים נוספים הקשורים לגוף המפוקח בהווה או בעבר.

כמו כן, על אף שסעיף 58 לחוק מחייב גם את הבודק החיצוני בחובת הסודיות הקבועה באותו סעיף, מאחר שהסעיף מתייחס רק למידע לגבי לקוח בעוד שהמידע אליו נחשף בודק חיצוני הוא רחב יותר, מוצע לקבוע חובת סודיות ספציפית אשר תחול על בודק חיצוני (סעיף 87ג(ג) המוצע) אשר הפרתה מהווה עבירה פלילית (בהתאם לסעיף 89(ג)(7) לחוק, כנוסחו המוצע בפסקה (64)(ג)(3)).

עוד מוצע לתקן את הוראת סעיף 87(ב) לחוק ולקבוע כי מידע מדגמי יימחק ממאגרי המידע של הבנק רק כאשר אינו נדרש עוד באופן סביר להמשך הליכי הפיקוח. עם זאת, מוצע לקבוע כי מידע מדגמי לא יישמר יותר משלוש שנים אלא אם כן הוא נדרש להליכים לפי פרקים י"ג וי"ד לחוק (אכיפה פלילית ומינהלית). מטרת ההסדר המוצע היא שלא לפגוע בהליכי האכיפה אשר נקבעו בחוק. שכן נוסח הסעיף כנוסחו היום המחייב את מחיקת המידע המדגמי לא יאוחר משישה חודשים ממועד איסופו או מסירתו (או מועד מאוחר יותר שקבע השר – סמכות אשר טרם הופעלה על ידו), אינו עולה בקנה אחד עם הימשכות הליכי הפיקוח והבקרה, ומשכך, הוא אינו מאפשר למעשה את שמירת הראיות הנדרשות לצורך הליכים אלה.

לפסקה (62)

בהמשך לתיקונים המוצעים לעניין הבודק החיצוני, מוצע לתקן את סעיף 88 לחוק ולהחיל את חובת ההזדהות גם עליו.

לפסקה (63)

מוצע להוסיף לחוק את סעיפים 88א ו־88ב כנוסחם המוצע, שיאפשרו מתן הוראות על ידי הממונה בנוגע לתיקון פגמים שהתגלו בפעילותם של לשכת נתוני אשראי, לשכת מידע על עוסקים, מיופה כוח בתמורה, מקור מידע או נותן אשראי. סעיפים אלה נועדו, בין השאר, להבנות את

הודעה על פגמים

88א. (א) סבר הממונה כי לשכת אשראי, מיופה כוח בתמורה, מקור מידע, נותן אשראי או מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, עשה בעסקיו בדרך מפרה או העלולה להפר הוראות לפי חוק זה או בדרך הפוגעת או העלולה לפגוע בלקוח (בסעיף זה ובסעיף 88ב – המפר), ישלח לו הודעה בכתב ובה יפרט את הפגמים, ידרוש את תיקונם או מניעת פגיעתם בתוך תקופה שיקבע בהודעה, וייתן לו הזדמנות להגיש בתוך אותה תקופה, או בתוך תקופה קצרה מזו, כפי שיקבע בהודעה, את הערותיו או השגותיו לגבי הפגמים או הדרישות לתיקונם.

(ב) הגיש המפר הערות והשגות כאמור בסעיף קטן (א), יחליט בהן הממונה סמוך ככל האפשר לאחר שקיבל אותן ויודיע על החלטתו למפר, ואם דרש את תיקונם של הפגמים או מניעת פגיעתם – יקבע בהחלטתו את התקופה שבה על המפר לעשות כאמור.

אמצעים למניעת פגיעה

88ב. (א) סבר הממונה, לאחר תום התקופה שקבע בהודעתו לפי סעיף 88א, כי המפר לא תיקן את הפגמים שעליהם הודיע לו לפי הסעיף האמור, או לא מנע את פגיעתם, או היה סבור, לאחר שנתן למפר הזדמנות להשמיע או להגיש את הערותיו והשגותיו, שיש צורך לנקוט אמצעים כדי למנוע מהמפר להפר את הוראות החוק או לפגוע בלקוחותיו, רשאי הוא להורות למפר או לכל אדם אחר הנוגע לעניין שיימנע מסוגי פעולות שפורטו באותה הוראה ובכלל זה –

(1) הוראה לנותן אשראי שיימנע מלהגיש ללשכת אשראי בקשה לקבל נתוני אשראי מהמאגר;

(2) הוראה לנותן אשראי או למי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, שיימנע מלהגיש ללשכת אשראי בקשה לקבל חיווי אשראי;

(3) הוראה ללשכת אשראי שתימנע מלמסור נתוני אשראי, חיווי אשראי או דוח ריכוז נתונים רגיל לאדם מסוים.

דברי הסבר

תהליך האכיפה לגבי גופים שעליהם הממונה אינו מפקח באופן ישיר, כגון נותני אשראי בסיכון נמוך. כך, למשל, במקרה שבו הממונה סבור כי נותן אשראי מגיש ללשכה בקשה לקבלת נתוני אשראי מהמאגר או חיווי אשראי שלא בהתאם להוראות החוק, רשאי הממונה להורות לו להפסיק זאת. במקרה שבו המפר לא מילא אחר הוראותיו של הממונה, יהיה הממונה רשאי להטיל עליו עיצומים כספיים כפי שייקבע בסעיף 92(28) ו־(29), כנוסחו המוצע בפסקה (66)(ב)(14).

סעיפים דומים קיימים בדברי חקיקה אחרים, למשל בסעיפים 8א ו־8ג לפקודת הבנקאות, 1941.

(ב) היה הממונה סבור שנסיבות העניין וטובת הציבור מחייבות עשיית פעולה לפי סעיף קטן (א) בלא דיחוי, רשאי הוא לתת הוראה בהתאם לסעיף קטן (א) בלי שנתן הזדמנות למפר להגיש את הערותיו או השגותיו או להשמיע את טענותיו, ובלבד שישמע את המפר סמוך ככל האפשר לאחר שפעל לפי סעיף קטן (א).";

(64) בסעיף 89 לחוק –

(א) בסעיף קטן (א) –

(1) בפסקה (1), במקום "נותן אשראי שביקש" יבוא "מי שביקש";

(2) פסקה (2) – תימחק;

(ב) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1), אחרי "שקיבל מהמאגר" יבוא "או בחיווי אשראי";

(2) בפסקה (2), במקום "שהעתיקה או שמרה" יבוא "או משתמש בנתוני אשראי שהעתיקו או שמרו", ולפני "סעיף" יבוא "לפי";

(3) בפסקה (4), במקום "סעיף 53" יבוא "סעיף 53(א)";

(4) אחרי פסקה (4) יבוא:

"(4א) משתמש בנתוני אשראי ששמר את נתוני האשראי שבהם עשה שימוש כאמור, כאמור בסעיף 53(ב), לתקופה העולה על התקופה לפי אותו סעיף;

(4ב) מי שקיבל חיווי אשראי ולא מחק אותו בתום התקופה האמורה בסעיף 53א;";

(5) פסקה (6) – תימחק;

(ג) בסעיף קטן (ג) –

(1) בפסקה (2), המילים "או לשכת מידע על עוסקים" – יימחקו, ובמקום "סעיפים 5 או 6, לפי העניין" יבוא "סעיף 5";

(2) בפסקה (5), אחרי "על לקוח" יבוא "שהוא יחיד", המילים "או לשכת מידע על עוסקים שהביאה בחשבון לעניין דירוג אשראי של עוסק" – יימחקו, ובמקום "סעיף 51 או 63, לפי העניין" יבוא "סעיף 51";

(3) אחרי פסקה (6) יבוא:

דברי הסבר

לפסקה (64)

מוצע לתקן את סעיף 89 לחוק כך שהעבירה הקבועה בסעיף קטן (א)(1) תנוסח באופן שתואם את נוסחו המתוקן של סעיף 33 לחוק, לעניין הגופים השונים אשר רשאים לבקש חיווי אשראי. כמו כן מוצע, כמוסבר לעיל, למחוק את העבירה הפלילית הנוגעת לחברת החשמל. עוד מוצע לקבוע שהחזקת חיווי אשראי למשך תקופה ארוכה מהתקופה שנקבעה בסעיף 53א המוצע, ואי־מחיקתו בתום התקופה האמורה, תהווה עבירה שדינה קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז–1977.

כמו כן, מוצע לתקן את סעיף קטן (ג) של סעיף 89 לחוק, ולהוסיף בו הוראה שלפיה גם בודק חיצוני שהפר את הוראות סעיף 87ג(ג) לחוק, יהיה נתון לעונש הקבוע בסעיף 89(ג) לחוק.

"(7) בודק חיצוני שגילה מידע שהגיע אליו עקב או תוך כדי מילוי תפקידו או שעשה בו שימוש, בניגוד להוראות סעיף 87ג(ג).";

(65) בסעיף 91 –

(א) בפסקה (1), המילים "לשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(ב) אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) לעניין נותן אשראי בסיכון נמוך – 5,000 שקלים חדשים;

(4) לעניין נותן אשראי שאינו מנוי בפסקאות (1) או (3) – 100,000 שקלים חדשים.";

(66) בסעיף 92 –

(א) בסעיף קטן (א), המילים "או שירות מידע על עוסקים" – יימחקו, ובמקום "סעיפים 5 או 6" יבוא "סעיף 5";

(ב) בסעיף קטן (ב) –

(1) בפסקה (1), המילים "או לשכת מידע על עוסקים" – יימחקו, ובמקום "סעיפים 5 או 6, לפי העניין" יבוא "סעיף 5";

(2) בפסקה (6), במקום "סעיף 19" יבוא "סעיפים 19 או 54א", ובמקום "הסעיף האמור" יבוא "הסעיפים האמורים";

(3) בפסקה (7), אחרי "מקור מוסמך" יבוא "או מקור מידע";

(4) אחרי פסקה (8) יבוא:

"(8א) נותן אשראי שביקש מלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו בניגוד להוראות סעיף 24א;";

דברי הסבר

לפסקה (65)

מוצע לתקן את סעיף 91 לחוק אשר קובע את הסכום הבסיסי להטלת העיצום הכספי ולקבוע כי הסכום הבסיסי לעניין נותן אשראי בסיכון נמוך, כהגדרתו בסעיף 26(א)(3) לחוק, יעמוד על 5,000 שקלים חדשים. נותן אשראי בסיכון נמוך הוא גוף שאינו נדרש ברישיון ואינו מפוקח לעניין פעילות האשראי שלו, ולכן סכום העיצום המוטל עליו נמוך באופן יחסי.

עוד מוצע לקבוע שהסכום הבסיסי לעניין נותן אשראי שאינו מנוי בפסקאות (1) או (3) של אותו סעיף יהיה 100,000 שקלים חדשים. נותני אשראי אלה הם בעלי רישיון ומפוקחים לעניין פעילות האשראי שלהם. עם זאת, הם אינם מדווחים למאגר או משתמשים בו, ולכן הקשר שלהם עם המאגר ועם הממונה כגורם מפקח פחות הדוק. לפיכך, מוצע לקבוע לגביהם סכום בסיסי נמוך יותר מזה שנקבע לגבי נותני אשראי הנמצאים בקשר הדוק ותכוף עם המאגר והממונה.

לפסקה (66)

מוצע לתקן את סעיף 92 לחוק אשר קובע את רשימת ההפרות שבשלהן יהיה ניתן להטיל עיצום כספי, בהתאם לשינויים המוצעים בהוראות החוק, וכמו כן מוצע להוסיף לסעיף הוראות חוק נוספות שבשל הפרתן יהיה ניתן להטיל עיצום כספי, לשם פיקוח ואכיפה מיטביים. בהתאם לכך מוצע, בין השאר, למחוק את ההתייחסות בהפרות השונות ללשכת מידע על עוסקים.

לפסקת משנה (ב)(2)

מוצע להרחיב את הסמכות להטיל עיצום כספי גם לגבי מקור מידע שהנגיד קבע לפי סעיף 54א המוצע כי הוא חייב בהעברת מידע למאגר לצורכי בנק ישראל, ולא העביר מידע זה.

לפסקת משנה (ב)(3)

מוצע להרחיב את הסמכות להטיל עיצום גם לגבי מקור מוסמך המדווח לפי סעיף 19(ד)(2) לחוק, שהעביר מידע למאגר שלא בהתאם להוראות הסעיף, וכמו כן מוצע להרחיב את הסמכות להטיל עיצום כספי גם לגבי הפרה, על ידי מקור מידע או מקור מוסמך, של הוראות הממונה שנקבעו בהתאם להוראות סעיף 19(ד)(3) לחוק.

לפסקת משנה (ב)(4)

מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי על נותן אשראי אשר ביקש מלקוח לקבל דוח ריכוז נתונים לגביו בניגוד להוראת סעיף 24א לחוק, כנוסחו המוצע בפסקה (16).

(5) בפסקה (9), אחרי "שקיבל מהמאגר" יבוא "או בחיווי אשראי";

(6) אחרי פסקה (9) יבוא:

"(9א) משתמש בנתוני אשראי שעשה שימוש בנתוני אשראי של לקוח שקיבל מהמאגר לצורך פיתוח מודלים סטטיסטיים, בלי שהלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לעניין זה או בלי שהסיר מנתוני האשראי את הפרטים המזהים של הלקוח, בניגוד להוראות לפי סעיף 25(ג) או (ד);

(9ב) נותן אשראי שעשה אחד מאלה, בניגוד להוראות סעיף 27:

(א) ביקש מלשכת אשראי לקבל דוח אשראי לגבי לקוח ובו נתוני אשראי לגבי אותו לקוח הכלולים במאגר, שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח או לשם הבטחת קיום תנאי העסקה, או בלי שהתקיימו התנאים להעברת נתונים לשם עריכת דוח אשראי;

(ב) ביקש מלשכת אשראי לקבל דוח אשראי לגבי לקוח ובו נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, הכלולים במאגר, שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח או לשם הבטחת קיום תנאי העסקה, או בלי שהתקיימו התנאים להעברת נתונים אלה;";

(7) בפסקה (11), המילים "ושינה לרעה את התנאים של העסקה" – יימחקו;

(8) בפסקה (12), אחרי "ללקוח" יבוא "שהוא יחיד";

(9) אחרי פסקה (12) יבוא:

"(12א) נותן אשראי שביקש מלשכת אשראי לקבל דירוג אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, שלשם עריכתו יובאו בחשבון גם נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, בלי שהתקיימו התנאים האמורים בסעיף 32א(א);

דברי הסבר

לפסקת משנה (ב)(6)

מוצע להוסיף את פסקה (9א) לסעיף 92(ב) לחוק, ולקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי על מי שעשה שימוש בנתוני אשראי של לקוח שקיבל מהמאגר לצורך פיתוח ותיקוף מודלים בלא הסכמתו המפורשת של הלקוח או שלא בדרך שהורה הממונה, בניגוד להוראת סעיף 25(ג) ו־(ד), כנוסחו המוצע בפסקה (17).

עוד מוצע להוסיף את פסקה (9ב) לסעיף 92(ב) לחוק, ולקבוע כי ניתן להטיל עיצום כספי בשל שתי הפרות של סעיף 27 לחוק: ראשית, על נותן אשראי אשר ביקש לקבל דוח אשראי לגבי לקוח שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי או הבטחת קיום תנאי עסקה או בלי שהתקיימו התנאים להעברת דוח אשראי (פסקת משנה (א)), ושנית – על נותן אשראי שביקש מלשכת אשראי לקבל דוח אשראי לגבי לקוח ובו נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, הכלולים במאגר, שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח או לשם הבטחת קיום תנאי העסקה או בלי שהתקיימו התנאים להעברת נתונים אלה (פסקת משנה (ב)).

לפסקת משנה (ב)(8)

מוצע להוסיף את פסקאות (12א) ו־(12ב) לסעיף 92(ב) לחוק, ולקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי על נותן אשראי או לשכת אשראי שהגישו בקשה לקבל דירוג אשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, אשר יביא בחשבון גם נתונים לגבי בעל זיקה לתאגיד, בלי שהתקיימו התנאים להעברתם.

(12ב) לשכת אשראי שביקשה מבנק ישראל נתוני אשראי לגבי בעל זיקה לתאגיד, הכלולים במאגר, לשם עריכת דירוג אשראי לתאגיד, בלי שהתקיימו התנאים להעברת הנתונים לשם כך, בניגוד להוראות סעיף 32א(ב);

"(12ג) נותן אשראי שביקש מלשכת אשראי לקבל חיווי אשראי, שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח, או שלא לשם הבטחת קיום תנאי עסקה כאמור, או בלי שיידע את הלקוח בדרך שקבע הנגיד, והכול בניגוד להוראות לפי סעיף 33(א);

(12ד) נותן אשראי או מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, שביקש מלשכת אשראי לקבל חיווי אשראי לגבי מי שאינו הלקוח שעימו הוא מתקשר בעסקת אשראי או לגבי מי שהוא בעל זיקה ללקוח שהוא תאגיד, שלא בהתאם לנסיבות ולתנאים שנקבעו לפי סעיף 33(ב) או (ג);

(12ה) לשכת אשראי שביקשה מבנק ישראל נתוני אשראי לשם מתן חיווי אשראי, בלי שהתקיימו התנאים להעברת חיווי האשראי לפי סעיף 33, בניגוד להוראות סעיף 34;

(12ו) לשכת אשראי שמסרה, יחד עם חיווי האשראי לגבי לקוח שהוא יחיד, מידע לגבי לקוח כאמור, שלא בהתאם להוראות לפי סעיף 36;

(12ז) לשכת אשראי שמסרה, יחד עם חיווי האשראי לגבי לקוח שהוא תאגיד, מידע לגבי לקוח כאמור, שלא בהתאם להוראות לפי סעיף 36א;

(10) בפסקה (14), במקום "להוראות סעיף" יבוא "להוראות לפי סעיף";

(11) אחרי פסקה (16) יבוא:

דברי הסבר

כמו כן, מוצע להוסיף את פסקאות (12ג) ו־(12ד) לסעיף 92(ב) לחוק, ולקבוע כי ניתן להטיל עיצום כספי על נותן אשראי או מבטח אשראי שביקש מלשכת אשראי חיווי אשראי שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח או שלא לשם הבטחת קיום תנאי העסקה או בניגוד לתנאי או לנסיבות אחרים אשר נקבעו לפי סעיף 33 לחוק, כנדרש לצורך קבלת החיווי.

עוד מוצע להוסיף את פסקה (12ה) לסעיף 92(ב) לחוק, ולקבוע כי ניתן להטיל עיצום כספי על לשכת אשראי שביקשה מבנק ישראל נתוני אשראי לשם מתן חיווי אשראי, בלי שהתקיימו בבקשה התנאים להעברת נתונים אלה, בניגוד להוראות סעיף 34 לחוק, וכמו כן מוצע להוסיף את פסקאות (12ו) ו־(12ז) לסעיף 92(ב) לחוק ולקבוע כי ניתן להטיל עיצום כספי על לשכת אשראי שמסרה יחד עם חיווי האשראי לגבי לקוח שהוא יחיד, מידע לגבי לקוח כאמור, בניגוד להוראות לפי סעיף 36 לחוק, או שמסרה מידע כאמור לגבי לקוח שהוא תאגיד, בניגוד להוראות לפי סעיף 36א לחוק, כנוסחו המוצע בפסקה (28).

סעיפים אלה נועדו להגביר את האכיפה על הפרות הנוגעות לחיווי אשראי גם באמצעות אכיפה נגד לשכות האשראי כדי שלשכות האשראי יגבירו את הבדיקות ביחס לקיום התנאים לגבי בקשות שמוגשות אליהם.

לפסקת משנה (ב)(10)

מוצע לקבוע כי ניתן להטיל עיצום כספי על לשכת אשראי אשר הביאה בחשבון לעניין דירוג אשראי נתונים דמוגרפיים, בניגוד להוראות סעיף 51 לחוק.

לפסקת משנה (ב)(11)

בהמשך לאיסור שמוצע לקבוע בסעיף 53א לחוק על נותן אשראי להחזיק בחיווי אשראי לתקופה העולה על 60 ימים, ולחובתו למחוק את חיווי האשראי בתום תקופה זו, מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי על מי שלא פעל בהתאם להוראות הסעיף האמור.

"(16א) לשכת אשראי שהביאה בחשבון, לעניין המודל הסטטיסטי שלה, הדרוש לה למתן שירותים המתבססים על נתוני אשראי וחיווי אשראי, לעניין מתן חיווי אשראי על לקוח שהוא יחיד ולעניין דירוג אשראי שלו, נתונים בדבר מינו, גילו, נטייתו המינית, גזעו, דתו, ארץ מוצאו, לאומיותו, מקום מגוריו, ומצבו המשפחתי או הבריאותי, בניגוד להוראות סעיף 51;";

(12) אחרי פסקה (19) יבוא:

"(19א) נותן אשראי או מי שהתחייבותו של הלקוח במסגרת עסקת האשראי הומחתה לטובתו, שקיבל חיווי אשראי ולא מחק אותו בתום התקופה האמורה בסעיף 53א;";

(13) בפסקה (20), במקום "למשתמש בנתוני אשראי או למיופה כוח בתמורה" יבוא "או חיווי אשראי";

(14) פסקאות (24) ו־(25) – יימחקו;

(15) אחרי פסקה (26) יבוא:

"(27) לשכת אשראי, מיופה כוח בתמורה, מקור מידע, נותן אשראי או מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, שלא תיקן פגם או לא מנע את פגיעתו, בהתאם להוראות הממונה שניתנו לפי סעיף 88א;

(28) נותן אשראי שהגיש בקשה ללשכת אשראי לקבל נתוני אשראי מהמאגר, בניגוד להוראה שנתן לו הממונה לפי הוראות סעיף 88ב(א)(1);

(29) נותן אשראי או מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו, שהגיש בקשה ללשכת אשראי לקבל חיווי אשראי בניגוד להוראה שנתן לו הממונה לפי הוראות סעיף 88ב(א)(2);

(30) לשכת אשראי שמסרה נתוני אשראי, חיווי אשראי או דוח ריכוז נתונים רגיל בניגוד להוראה שנתן לה הממונה לפי הוראות סעיף 88ב(א)(3).";

(ג) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא:

דברי הסבר

לפסקת משנה (ב)(12)

לנוכח הסמכות שמוצע להקנות לממונה לאסור או להגביל מסירת חיווי אשראי לנותן אשראי מסוים לפי סעיף 54(2) לחוק כנוסחו המוצע בפסקה (43), מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי על לשכה אשר הפרה את הוראות הממונה כאמור.

לפסקת משנה (ב)(14)

בהמשך להרחבת הסמכויות של הממונה למתן הוראות בסעיפים 88א ו־88ב המוצעים בפסקה (63), מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי על מי שלא פעל בהתאם להוראות הממונה שניתנו לפי סעיף 88א או 88ב האמורים.

לפסקת משנה (ג)

לנוכח הרחבת ההפרות שבשלהן ניתן להטיל עיצומים כספיים, לרבות הוספת סעיפים 88א ו־88ב המוצעים, גם לגבי נותני אשראי שאינם מקורות מידע או משתמשים בנתוני אשראי, נדרש להתאים את הסכום הבסיסי של העיצומים הכספיים כמוצע בפסקה (65). גופים אלה לא נמצאים בקשר הדוק עם המאגר ועם הממונה כגורם מפקח, ולכן מוצע לקבוע במפורש כי הממונה יוכל להטיל עיצום כספי רק לאחר הפעלת סמכותו לפי סעיפים 88א או 88ב האמורים, ורק אם גופים אלה הפרו את ההוראות אשר ניתנו על ידי הממונה בהתאם להוראות הסעיפים האמורים.

"(ג) על אף הוראות סעיף קטן (ב), לא יטיל הממונה על המנויים להלן עיצום כספי לפי הוראות פרק זה, אלא אם כן הפרו הוראה מההוראות המפורטות בסעיף קטן (ב)(27) ו־(28), ובסכום המפורט לצידם:

(1) נותן אשראי בסיכון נמוך – 5,000 שקלים חדשים;

(2) נותן אשראי שאינו משתמש בנתוני אשראי, נותן אשראי בסיכון נמוך או מי שהתחייבותו של אחר במסגרת עסקה לאספקת נכס או שירות הומחתה לטובתו – 100,000 שקלים חדשים.";

(67) בסעיף 96(א), הסיפה החל במילים "לעניין זה" – תימחק;

(68) בסעיף 106, בסופו יבוא "ולעניין לקוח שהוא תאגיד – גם לאימות זהותו של בעל זיקה לתאגיד, ובלבד שאימות זהות למטרה המנויה בסעיף 1(א)(2) בלבד, ייעשה רק לגבי בעל זיקה לתאגיד מהותי כהגדרתו בסעיף 54ב(ה)";

(69) בסעיף 107, אחרי "הפרטים המזהים של לקוח" יבוא "שהוא יחיד" ובסופו יבוא "הנגיד יקבע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, את הפרטים כאמור של לקוח שהוא תאגיד";

(70) בסעיף 109 –

(א) האמור בו יסומן כסעיף קטן (א), ובו, אחרי "ימסור ללקוח" יבוא "שהוא יחיד";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) הנגיד רשאי לקבוע בכללים, בדרך האמורה בסעיף 112, הוראות בעניין יידוע לקוח שהוא תאגיד על איסוף נתונים לגביו במאגר או על מסירת נתונים לגביו למאגר, ורשאי הוא, בכללים כאמור, לקבוע כי היידוע ייעשה באמצעות מקורות המידע.";

דברי הסבר

לפסקה (67)

מוצע למחוק מסעיף 96(א) לחוק את ההגדרה של "הפרה נמשכת", כך שהפרה תיחשב לנמשכת החל מיום ביצועה. תיקון זה מוצע כדי לא לפגוע בתמריץ של המפר למנוע הפרות או להפסיקן כשהוא מגלה בעצמו את קיומן, שכן בהתאם לנוסח הסעיף כיום, לא ניתן לגבות ממנו תשלום נוסף בשל הפרה נמשכת כל עוד הממונה לא שלח לו הודעה על ההפרה.

לפסקה (68)

בשל חשיבות זהותו של בעל זיקה לתאגיד, בהתאם למפורט לעיל, מוצע לקבוע כי בנק ישראל יהיה רשאי, לעניין לקוח שהוא תאגיד, לבצע אימות זהות גם לגבי בעל זיקה לתאגיד. יובהר כי בהתאם להוראות החוק, האימות בנוגע ליחיד בעל זיקה יהיה רק לשם השגת המטרות המנויות בסעיף 1(א)(1) לחוק, ואולם ביחס ליחיד בעל זיקה לתאגיד מהותי, האימות יהיה ביחס למטרה המנויה בסעיף 1(א)(2) לחוק.

לפסקה (69)

מוצע לתקן את סעיף 107 לחוק שעניינו בפרטים המזהים של לקוח שייכללו בנתוני אשראי שמעביר מקור מידע למאגר לפי פרק ו' לחוק ובפרטים המזהים כאמור שייכללו בנתוני אשראי שמוסר בנק ישראל מהמאגר לפי פרק ז' לחוק, כך שסמכות השר הקבועה כיום בסעיף לקבוע אילו פרטים מזהים ייכללו כאמור תהיה נתונה לו לגבי יחידים, ואילו פרטים כאמור לגבי תאגידים ייקבעו על ידי הנגיד, בכללים בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 112 לחוק.

לפסקה (70)

מוצע לתקן את סעיף 109 לחוק שעניינו מסירת הודעה ללקוח על תחילת איסוף נתונים לגביו, כך שיחול רק על מסירת הודעה ללקוח שהוא יחיד. לעומת זאת, בכל הנוגע ללקוח שהוא תאגיד, מוצע שהנגיד יוכל לקבוע הוראות בעניין יידועו, לרבות באמצעות מקורות המידע, על תחילת איסוף נתונים לגביו או על מסירת נתונים לגביו מהמאגר.

(71) בסעיף 110 –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "שלא במסגרת כאמור" יבוא "או לשם התקשרות בעסקה לרכישת שירותים או מוצרים עם אחר";

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום הסיפה החל במילים "פיצוי בלא הוכחת נזק" יבוא "פיצוי כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) לעניין יחיד – פיצוי בלא הוכחת נזק בסכום שאינו עולה על הסכום הקבוע בסעיף 29א(ב) לחוק הגנת הפרטיות;

(2) לעניין תאגיד – פיצוי בלא הוכחת נזק בסכום שאינו עולה על הסכום הקבוע בסעיף 13 לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט–1999[217]";

(72) בסעיף 112 –

(א) האמור בו יסומן "(א)", ובו, המילים "למאגר גם" – יימחקו, אחרי "תאגידים מסוג שיקבע" יבוא "וכן נתונים נוספים לגבי תאגידים כאמור הנדרשים לשם השגת מטרות החוק", והסיפה החל במילים "בכללים כאמור" – תימחק;

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(ב) בכפוף לסמכויות אחרות של הנגיד לעניין לקוחות שהם תאגידים, לפי חוק זה, רשאי הנגיד לקבוע בכללים כאמור בסעיף (א), בין השאר, הוראות לעניין הגופים שיהיו רשאים לקבל מידע או חיווי אשראי מהמאגר, סוג נתוני האשראי שיועברו, אופן שמירתם במאגר, התנאים למסירתם מהמאגר והשימוש בהם; כללים כאמור לעניין נתונים ממקור מידע ממשלתי ייקבעו גם באישור השר הממונה על מקור המידע.";

(73) בסעיף 116 –

(א) בסעיף קטן (א) –

דברי הסבר

לפסקה (71)

סעיף 110 לחוק קובע איסור לבקש נתוני אשראי או דירוג אשראי על אדם לשם בחינת העסקתו. לנוכח ההבדל הקיים בהקשר זה בין יחיד לבין תאגיד, מוצע להוסיף לסעיף איסור על בקשת נתוני אשראי לשם התקשרות בעסקה לרכישת מוצרים או שירותים.

כמו כן מוצע, להתאים את ההוראה שעניינה פיצוי בלא הוכחת נזק, שקיים לגבי יחיד לפי חוק הגנת הפרטיות, גם לתאגיד. על פי המוצע, לגבי תאגיד הפיצוי האמור יהיה בסכום שלא יעלה על הסכום הקבוע בסעיף 13 לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט–1999. יצוין כי קביעה זו לא נועדה לאסור על קבלת חיווי אשראי לצורך התקשרות בעסקאות מימון (בגון Factoring).

לפסקה (72)

כאמור, בסעיף 112 לחוק מעוגנות הסמכויות להרחבת מאגר נתוני האשראי כך שיכלול גם נתונים כאמור לגבי תאגידים. סעיף זה קובע את המנגנון לאישור הכללים שמוסמך הנגיד לקבוע לצורך הרחבת המאגר כאמור למידע על לקוחות שהם תאגידים, ולפיו כללים אלה נקבעים בידי הנגיד לאחר התייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. כאמור לעיל, מאחר שהסעיף בנוסחו כיום נעדר פירוט הכרחי ביחס לאופן החלת הוראות החוק לגבי מידע על תאגידים, וגם הוראות אחרות בחוק אינן מתייחסות לכך, מוצעים בסעיף זה להצעת החוק (סעיף 92) תיקונים שונים להוראות החוק, והוראות חדשות, שנועדו ליצור את הבסיס שיאפשר לנגיד להפעיל, לפי שיקול דעתו, את סמכותו הקבועה בסעיף 112 לחוק ולהקים את מאגר התאגידים.

בין השאר, מוצעות, במסגרת התיקונים האמורים, הוראות המסמיכות את הנגיד להסדיר עניינים שונים בכללים שיקבע, כשרובן מפנות למנגנון האישור הקבוע בסעיף זה. לנוכח האמור, מוצע לערוך תיקונים בסעיף זה ולקבוע בו את עיקרי ההוראות שרשאי הנגיד לקבוע בכללים כאמור. כמו כן מוצע להבהיר שסמכות זו תופעל בכפוף לסמכויות לקביעת כללים בעניינים המסוימים בהתאם להוראות המפורטות, השזורות לאורך החוק כתיקונו המוצע בפרק זה.

לפסקה (73)

מוצע לתקן את סעיף 116 לחוק ולקבוע כי יהיה ניתן לקבוע מכוחו אגרות שייגבו, בשים לב לדרכים שונות למסירת מידע, למשל בדרך של גביית אגרה שנתית

[217] ס"ח התשנ"ט, עמ' 146.

(1) בפסקה (1), בסופה יבוא "ולדרכים שונות למסירת מידע כאמור";

(2) בפסקה (3), המילים "ולשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(3) אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) אגרה בעד הגשת בקשה לרישום מיופה כוח בתמורה וכן אגרה שנתית שתוטל על מיופה כוח בתמורה, ורשאי הוא לקבוע אגרות שונות לסוגים שונים של מיופי כוח בתמורה.";

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א1) בצו לפי סעיף קטן (א)(2) ו־(3) רשאי הנגיד לקבוע אגרה שונה בעד רישיון שירות נתוני אשראי לגבי לקוחות שהם יחידים בלבד ובעד רישיון כאמור לגבי לקוחות שהם תאגידים בלבד, וכן אגרה שונה בעד רישיון שירות נתוני אשראי לגבי לקוחות משני הסוגים, ורשאי הוא לקבוע אגרה שנתית שתוטל על לשכת אשראי בעד כל שירות כאמור בנפרד.";

(74) בסעיף 123, סעיף קטן (ג) – בטל.

תיקון חוק חוקרים פרטיים

93. בחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב–1972[218], בסעיף 1, בהגדרה "חוקר פרטי", המילים "או לצורך מסירת ידיעות ללשכת מידע על עוסקים לפי חוק נתוני אשראי, התשע"ו–2016" – יימחקו.

תיקון חוק המידע הפלילי ותקנת השבים

94. בחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט–2019[219], בתוספת הראשונה, בפרט 5(13), במקום "או לעניין רישוי לפי סעיפים 7(ב)" יבוא "או לעניין רישוי או מידע על נושא משרה לפי סעיפים 7(ב), 7א, 7ב".

תיקון חוק שירות מידע פיננסי

95. בחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב–2022[220] (בפרק זה – חוק שירות מידע פיננסי) –

(1) בסעיף 1 –

דברי הסבר

שתאפשר גישה כללית למידע במאגר בעבור אותה תקופה, בדומה למנוי שנתי.

עוד מוצע לקבוע כי יהיה ניתן לגבות אגרה בעד בקשת רישום למיופה כוח בתמורה, ואגרה שנתית אשר תוטל על מיופה כוח בתמורה. לעניין זה מוצע לקבוע כי יהיה ניתן לקבוע גובה אגרה שונה בהתאם לסיווגו של מיופה הכוח בתמורה. תיקון זה מוצע מכיוון שמדובר באגרות שהושמטו בטעות מהחוק המקורי. הטיפול בבקשות לרישוי ורישום דורש הקצאת משאבים וכרוך בעלויות משמעותיות ובלתי מבוטלות. כך גם בנוגע למערך הפיקוח על הפעילות של הגופים המקבלים רישיון או נרשמים במרשם מיופי הכוח בתמורה.

לבסוף, מוצע להסמיך את הנגיד לקבוע אגרה שונה בעד רישיון שירות נתוני אשראי לעניין לקוחות שהם יחידים בלבד, ובעד רישיון כאמור לעניין לקוחות שהם תאגידים בלבד, וכן אגרה שונה בעד רישיון שירות נתוני אשראי לעניין לקוחות משני הסוגים. כמו כן מוצע לאפשר לנגיד לקבוע אגרה שנתית שתוטל על לשכת אשראי בעד כל שירות כאמור, בנפרד.

לפסקה (74)

מוצע למחוק את הוראת התחילה הנוגעת לתחילה הנדחית ביחס לחברת החשמל, בשל מחיקתה מרשימת מקורות המידע, וכמבואר בהרחבה בדברי ההסבר לפסקה (2)(ה).

סעיף 93 בשל ביטול ההסדר הקבוע בחוק לגבי לשעות מידע על עוסקים, מוצע למחוק מהגדרה "חוקר פרטי" את האפשרות להשיג או לאסוף ידיעות על הזולת לצורך מסירת ידיעות ללשכת מידע על עוסקים.

סעיף 94 לנוכח ההסדרים הקבועים בסעיפים 7א ו־7ב לחוק כנוסחם המוצע, מוצע לבצע את ההתאמות הנדרשות בפרט 5(13) בתוספת הראשונה לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט–2019.

סעיף 95 לנוכח ביטול ההסדר הקבוע בחוק לגבי לשכות מידע על עוסקים, ומאחר שעם ביטול הסדר זה יבוטלו הרישיונות שניתנו ללשכות מידע על עוסקים והממונה לא יהיה מוסמך עוד לפקח על פעילותן, מוצע למחוק את הפטור מחובת הרישיון אשר נקבע לגבי לשכות מידע על עוסקים שיבקשו לעסוק במתן שירות מידע

[218] ס"ח התשל"ב, עמ' 90; התשפ"ג, עמ' 22.

[219] ס"ח התשע"ט, עמ' 298; התשפ"ה, עמ' 530.

[220] ס"ח התשפ"ב, עמ' 288; התשפ"ד, עמ' 1494.

(א) בהגדרה "לשכת אשראי" ו"לשכת מידע על עוסקים", המילים "ו"לשכת מידע על עוסקים"" – יימחקו, ובמקום "כהגדרתן" יבוא "כהגדרתה";

(ב) בהגדרה "מאסדר נותן השירות", המילים "ולשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(2) בסעיף 2(ב), במקום "ולשכת מידע על עוסקים לא יעסקו" יבוא "לא תעסוק" ובמקום "בידם" יבוא "בידה";

(3) בסעיף 13 –

(א) בסעיף קטן (א)(2), המילים "ולשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(ב) בסעיף קטן (ב), המילים "ללשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(4) בסעיף 50(א), המילים "לשכת מידע על עוסקים" – יימחקו;

(5) בסעיף 51(4), ובתוספת השישית, בפרט 6, המילים "ולשכת מידע על עוסקים" – יימחקו.

פרק י"ח – תחילה ותחולה

96. תחילתו של פרק זה שישה חודשים מיום פרסומו של חוק זה (בסעיף זה – יום התחילה), ואולם –

(1) הנגיד רשאי, בצו, לא יאוחר מחודש לפני יום התחילה, לדחות את תחילתו של סעיף 22 לחוק נתוני אשראי, כנוסחו בסעיף 92(13) לחוק זה, בתקופות נוספות שלא יעלו יחד על שנתיים, והוא יחול גם על בקשות לאי־הכללת נתונים שהוגשו ערב המועד האמור וטרם בוצעו באותו מועד;

(2) תחילתם של סעיפים 26(א)(4) ו־(ב)(1), 31 ו־53א לחוק נתוני אשראי, כנוסחם בסעיף 92(18)(א)(3) ו־(ד), (21) ו־(42) לחוק זה, בהתאמה, שישה חודשים מיום התחילה;

(3) תחילתם של סעיפים 25(ג) ו־53(ב) לחוק נתוני אשראי, כנוסחם בסעיף 92(17) ו־(41) לחוק זה, בהתאמה, 30 חודשים מיום התחילה.

דברי הסבר

פיננסי, וכן את ההסדרים השונים המקלים בחוק בנוגע לגופים אלה. לשכות המידע על עוסקים שירצו להמשיך את פעילותן בתחום שירות מידע פיננסי, יידרשו, בתוך התקופה של שישה חודשים מיום תחילתו של פרק זה, כאמור בסעיף 96 להצעת החוק, לקבל רישיון מרשות ניירות ערך, ולהיות מפוקחות על ידה בהתאם להוראות חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב–2022.

סעיף 96 מוצע לקבוע כי פרק זה ייכנס לתוקף בתום שישה חודשים מיום פרסומו של החוק המוצע (להלן בדברי ההסבר לפרק זה – יום התחילה), זאת למעט כמה הוראות כמפורט להלן.

לגבי סעיף 22 לחוק, כתיקונו המוצע בסעיף 92(13) להצעת החוק, שעניינו בבקשת אי־ההכללה ומוצע לקבוע בו "תקופת צינון" שבמהלכה המידע לא יימחק מן המאגר, מוצע להסמיך את הנגיד, בצו, לדחות את תחילתו בתקופות נוספות שלא יעלו יחד על שנתיים, זאת בשל הצורך בהיערכות תפעולית. כמו כן מוצע כי החוק יחול גם על בקשות לאי־הכללה שהוגשו ערב המועד האמור – מועד תחילתו של סעיף 22 לחוק – וטרם בוצעו באותו מועד.

כמו כן, מוצע לדחות את תחילתם של סעיפים 26(א)(4) ו־(ב)(1), 31 ו־53א לחוק, כנוסחם המוצע בפרק זה, בשישה חודשים נוספים לאחר יום התחילה, זאת כדי לאפשר לגופים השונים שהתיקונים לסעיפים אלה רלוונטיים להם להיערך כנדרש ליישומם.

עוד מוצע לקבוע כי תחילתם של סעיפים 25(ג) ו־53(ב) לחוק, כנוסחם המוצע בסעיף 92(17) ו־(41) להצעת החוק, בהתאמה (הסעיפים המאפשרים לנותן האשראי להשתמש בנתוני האשראי לשם פיתוח ותיקוף מודלים סטטיסטיים לחיתום אשראי וכן לשמור את המידע לתקופה של 4 שנים), תידחה לשלושים חודשים מיום התחילה. בכך תוענק ללשכות האשראי הגנת ינוקא לתקופה מוגבלת, והדבר יאפשר להן לבסס את פעילותן וקיומן במהלך שנים אלה. קיומן של לשכות אשראי הן כגורם המפתח מודלים והן כגורם שבאמצעותו מוחצן המידע שבמאגר, הוא הכרחי במודל שיתוף בנתוני אשראי שנבחר בחוק – מודל היברידי, המשלב מאגר מדינתי עם לשכות אשראי פרטיות. השירות של פיתוח ותיקוף מודלים סטטיסטיים הוא אחד משירותי הליבה של לשכות האשראי, ונמצא כי יש צורך בהגנה כאמור לתקופה מוגבלת של 3 שנים, אשר תאפשר ללשכות האשראי להתבסס ולהיערך מבחינה עסקית לפתיחת השימוש האמור לנותני האשראי בעצמם.

פרק י"ט: שונות

תיקון חוק הביטוח הלאומי

97. בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995[221] (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי), בסעיף 355(א)(1), בפסקה (1א)(א)(2), בסופה יבוא "עיסוק העובד לפי הסיווג האחיד של העיסוקים בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המפורסם על ידה ומעודכן מזמן לזמן, ויישוב עבודתו העיקרי של העובד.

חוק הביטוח הלאומי – תחילה

98. תחילתו של סעיף 355(א1) לחוק הביטוח הלאומי, כנוסחו בסעיף 97 לחוק זה, ביום כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027), ולעניין דיווח על עיסוק העובד, ובלבד שפורסם הסיווג האחיד של העיסוקים בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

דברי הסבר

סעיף 97 שוק העבודה הוא שוק מגוון ודינמי אשר מושפע תדיר משינויים מקומיים ועולמיים. בהתאם לכך, טיבה של מדיניות ממשלתית בנושא זה תלוי במידה רבה בתשתית המידע שיש לממשלה על אודות שוק העבודה ומצבו. ככל שתמונת המצב מפורטת, עדכנית ומקיפה יותר כך ניתן לקבל החלטות מבוססות ולפתח מענים תעסוקתיים מגוונים ומדויקים יותר לצרכים העולים מהשטח בשגרה ובעיתות משבר.

כיום, המידע על שוק העבודה בישראל מבוסס על כמה מקורות עיקריים, כשהמרכזי שבהם הוא סקר כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הסקר מטבעו, מוגבל ברמת הפירוט שלו ובעדכניות הנתונים, ומספק תמונת מצב כללית בלבד לגבי מאפיינים של כוח העבודה המקומי וביניהם משלח יד ומיקום העבודה של עובדים. נתוני משלח היד אינם ברמה המאפשרת הבחנה בין עיסוקים שונים ובשל מיעוט תצפיות באזורים מסוימים נתוני מיקום העבודה אינם מאפשרים הפקת תובנות ברמה יישובית. לפיכך, הסקר לא מאפשר להסיק מסקנות מדויקות בנוגע לביקושים השונים בשוק העבודה.

לנוכח האמור, מוצע לקבוע בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995 (בפרק זה – חוק הביטוח הלאומי), סמכות למוסד לביטוח לאומי לקבל ממעסיקים דיווח בטופס 100 של המוסד לביטוח לאומי, על עיסוק העובד לפי הסיווג האחיד של העיסוקים בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל יישוב עבודתו העיקרי של עובד. יובהר כי ביחס ליישוב עבודתו של העובד, הכוונה היא למקום עבודתו העיקרי של העובד, שבו הוא ממלא את תפקידו ואין הכוונה לאיסוף של מידע ביחס לתנועות העובד במהלך החודש.

שוק העבודה מתואר כיום באמצעות "הסיווג האחיד של משלחי היד" משנת 2011, המבוסס על התקן הבין־לאומי (ISCO–08). הסיווג האחיד של העיסוקים בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שמפותח בימים אלה ויפורסם בשנת 2026, עתיד למפות את כלל המקצועות במשק בהתאם לתקנים הבין־לאומיים (ESCO ו־ONET).

טופס 100 (בפרק זה – טופס הדיווח) הוא טופס דיווח אשר המעסיקים במשק הישראלי מורגלים להגיש באופן שוטף ולכן, כדי לא להטיל נטל רגולטורי נוסף על המעסיקים וכן לצורך ייעול איסוף המידע וייעול משאבים מוצע כי הדיווח של הנתונים המבוקשים יישען על תשתית הדיווח הקיימת.

בעזרת נתונים אלה תתאפשר קבלת תמונת מצב מפורטת של ביקוש והיצע ברמה הלאומית והמקומית באופן שיאפשר תכנון מוקדם של הכשרות, תמיכות ומענים שונים בתחום ההון האנושי, מענים ייעודיים בעיתות משבר (כגון מענקים מיוחדים בשעות חירום), התאמת מענים שקיימים ברמה לאומית לצרכים אזוריים, יצירת מדיניות תעסוקתית דיפרנציאלית לעובדים שונים בהתבסס על מיקום ועיסוק, ועוד. כל זאת תוך שיפור היעילות התקציבית ורמת ההתאמה של המדיניות לצורך העדכני.

דרך טיוב יכולת הממשלה לגבש וליישם מדיניות תעסוקתית שתהיה מבוססת נתונים ומותאמת לצורכי השוק, תיקון חקיקה זה צפוי לתרום להגדלת התעסוקה והפריון במשק ובכך לחיזוק הצמיחה במשק והעלאת רמת החיים בישראל. נוסף על כך, הוא יכול לסייע בשיפור המיומנויות של העובדים במשק, חיזוק ההתאמה בין הכישורים של העובדים לצרכים של המעסיקים, במענים למקצועות במחסור ועוד. כמו כן, הנתונים ברמת יישוב מקום העבודה משמעותיים מאוד ליכולת לאפיין את מצבם של אזורים שונים בארץ ולתת להם מענים תעסוקתיים ומשאבים ייעודיים. באופן זה צפוי התיקון לחוק לתרום לצמצום פערים חברתיים ואי שוויון כלכלי. לבסוף, צעד זה צפוי לתרום לייעול המגזר הציבורי ולניהול יעיל של משאבים ציבוריים. ככל שהפעילות הממשלתית תוכל להתבסס על נתוני אמת מפורטים יותר על מצב העובדים והמעסיקים במשק כך תוכל הממשלה למפות צרכים בצורה מהימנה ולהציע מענים מותאמים וממוקדים.

סעיף 98 כדי לאפשר את קליטת הנתונים החדשים בטופס הדיווח, לרבות השלמת העבודה על הסיווג האחיד של העיסוקים בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יש צורך בתקופת היערכות ממשלתית. לאור האמור, מוצע לקבוע כי התיקון המוצע להסמכת הביטוח הלאומי לקבל את הנתונים הנוספים מהמעסיקים, יחל מיום כ"ב בטבת התשפ"ז (1 בינואר 2027), ולעניין דיווח

[221] ס"ח התשנ"ה, עמ' 210; התשפ"ו, עמ' 26.

תיקון חוק המים

99. בחוק המים, התשי"ט–1959[222], בסעיף 48(ג), ברישה, במקום "מבעלי רישיונות הפקה שהם גם בעלי רישיונות הספקה, ולמעט גבייה מחברה כהגדרתה בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001[223], ומרשות מקומית" יבוא "מבעלי רישיונות הפקה או הספקה, ולמעט גבייה מרשות מקומית".

דברי הסבר

על עיסוקו של העובד, ובלבד שפורסם הסיווג האחיד של העיסוקים בישראל של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שעל בסיסו ייעשה הדיווח האמור.

יצוין, כי מעבר לכך נדרשת גם תקופת היערכות מול המעסיקים במשק כדי להשלים את התשתית הטכנולוגית והעסקית הנדרשת לשידור וקליטת השדות החדשים באופן מיטבי. זאת, בין השאר בדרך של בניית תהליך שיתופי ומדורג ותוך התחשבות במאפייניי העסקים השונים. לפיכך יובהר, כי סמכותו של המוסד לביטוח לאומי להורות על דיווח הנתונים החדשים תופעל בשנים הראשונות באופן שאינו מחייב את המעסיקים ובתום תקופת היערכות מספקת כאמור לעיל, דיווח הנתונים החדשים יהיה מחייב, כפי שיורה המוסד לביטוח לאומי.

סעיף 99 כיום במשק הביוב בישראל יש כשל מרכזי – בשל בעיות במודל חלוקת הסיכונים ובשל בעיות מבניות בזהות הגורמים האמונים על הקמה ותפעול של תשתיות הולכה וטיפול בשפכים, קיים מחסור גדול בתשתיות אשר מביא לפגיעה במשק הדיור וכן לפגיעה בסביבה ובבריאות הציבור בשל פערים ביכולת הטיפול בשפכים.

כדי להתמודד עם הבעיה קודמו בשנתיים האחרונות תיקוני חקיקה והחלטות ממשלה אשר נועדו להתאים את מבנה משק הביוב למבנה המקובל בשאר משקי התשתיות ובייחוד במשקי המים והחשמל, ולייצר תנאים אשר יאפשרו ליזמים פרטיים להקים ולהפעיל מיתקני טיפול שפכים (בפרק זה – מט"שים).

כיום חלוקת הסיכונים היא כזו שמלוא סיכוני הגבייה מתאגידי המים והביוב מושתים על בעל המט"ש, אליו הם מזרימים שפכים, ולפיכך מדובר בסיכון גבוה ליזמים פרטיים. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3587 "קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור ותיקון החלטת ממשלה" מיום י"ד בכסלו התשפ"ו (4 בדצמבר 2025), יהיה ניתן לשנות את אופן חלוקת הסיכונים במשק הביוב באמצעות הקמת מט"שים בשיטת השותפות הציבורית־פרטית (PPP), ויתאפשר שינוי בחלוקת הסיכונים, כך שסיכון הגבייה מתאגידי המים והביוב יושת על רשות המים הארצית, חלף השתת הסיכון על בעלי המט"ש. סמכויות הגבייה של רשות המים הארצית (חברת מקורות חברת מים בע"מ, שהוסמכה לכך לפי סעיף 46 לחוק המים, התשי"ט–1959) יותאמו לשינויים המבניים המקודמים במשק המים והביוב, ובייחוד למודל ההקמה וההפעלה של מט"שים בשיטת השותפות הציבורית–פרטית (PPP). במסגרת המודל החדש, שנועד להבטיח ודאות מימונית ליזמים ולהאיץ את פיתוח תשתיות הביוב, צפויה רשות המים הארצית לשאת באחריות לתשלום השוטף ליזמי המט"שים, בעוד שהגבייה בעד הזרמת השפכים תתבצע על ידה מול תאגידי המים והביוב. התשלום ליזמי המט"שים יגולם בדמי המים, כהגדרתם בסעיף 109 לחוק המים, התשי"ט–1959 (בפרק זה – חוק המים), שמשלמים תאגידי המים והביוב לרשות המים הארצית. הסדר זה משנה את מתווה הסיכונים המקובל ומשית את מלוא סיכון הגבייה על רשות המים הארצית, הנדרשת לשלם ליזם המקים ומפעיל מט"ש באופן בלתי מותנה, אך חשופה לכשל גבייה אל מול מזרימי השפכים. לנוכח שינוי מערך הסיכונים בשוק לטובת שיפור השירות, תוך השתת עיקר הסיכון המימוני על רשות המים הארצית, מוצע לאפשר לרשות להשתמש בסמכות הגבייה הקיימת לרשותה כיום לפי פקודת המסים (גבייה) גם באשר לתאגידי מים וביוב.

לפיכך מוצע לתקן את סעיף 48(ג) לחוק המים ולהרחיב את תחולת פקודת המסים (גבייה) כך שתחול על גבייה מכלל בעלי רישיונות ההפקה או הספקה לפי חוק המים, מלבד רשויות מקומיות (חלף המצב הקיים כיום המחיל את הפקודה רק לגבי בעלי רישיונות הפקה שהם גם בעלי רישיונות הספקה). בכך תתאפשר גבייה מספקי מים שאינם מפיקים, וזאת לצד ביטול ההחרגה הקיימת לגבייה מחברה כהגדרתה בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001, כך שתיוותר רק ההחרגה הקיימת בנוגע לרשויות מקומיות. התיקון יאפשר לרשות המים הארצית לגבות מתאגידי המים והביוב, בהתאם להוראות פקודת המסים (גבייה), בכפוף להגבלות הקבועות בחוק המים, ויעמיד לרשותה כלי גבייה יעיל, ההולם את האחריות המימונית המוטלת עליה במשק המים והביוב.

בהקשר זה יצוין שתאגידי המים והביוב, מציידם, רשאים לגבות חובות מצרכניהם לפי הוראות פקודת המסים (גבייה), וזאת מכוח סעיף 39(ב) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א–2001.

[222] ס"ח התשי"ט, עמ' 169.

[223] ס"ח התשס"א, עמ' 454.

תיקון חוק משק החשמל

100. בחוק משק החשמל, התשנ"ו–1996[224] –

(1) בסעיף 21א(ב), אחרי "מיישום המדיניות" יבוא "יושב ראש הרשות יעביר לשר האוצר את עמדת הרשות במועד העברתה לשר" ובסופו יבוא "ובכפוף להוראות סעיף 57ב(ג)";

(2) בסעיף 31(ב)(1), בסופו יבוא "ולגבי עקרונות מדיניות כאמור בסעיף 57ב, ובלבד שקוימה חובת ההתייעצות עם שר האוצר כאמור באותו סעיף";

(3) אחרי סעיף 57א יבוא:

"קביעת עקרונות מדיניות בהתייעצות עם שר האוצר

57ב. (א) על אף האמור בסעיף 57א(ב) ו־(ג), עקרונות מדיניות ייקבעו בהתייעצות עם שר האוצר, אם סך העלויות הנובעות מיישומם, כאמור בעמדת הרשות לפי סעיף 21א(ב) (בסעיף זה – סך העלויות), צפוי לעלות על אחד מאלה:

(1) לעניין סך עלויות שנתי – 100,000,000 שקלים חדשים;

דברי הסבר

סעיף 100 כיום בהתאם לסעיף 21א לחוק משק החשמל, התשנ"ו–1996 (בפרק זה – חוק משק החשמל) על שר האנרגיה והתשתיות להתייעץ עם רשות החשמל בגיבוש עקרונות מדיניות, לרבות בעניין עלויות הנובעות מיישומם, ובהתאם לסעיף 31 לחוק משק החשמל, בעת קביעת תעריף החשמל, רשות החשמל מחויבת להכיר בעלויות הנובעות מעקרונות המדיניות שקבע שר האנרגיה והתשתיות כאמור בסעיף 57א לחוק האמור. בסעיף 57א(ב) לחוק משק החשמל נקבע שעקרונות המדיניות יפורסמו באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות ובסעיף 57א(ג) לאותו החוק נקבע שעקרונות המדיניות ייכנסו לתוקף במועד פרסומם באתר האינטרנט כאמור בסעיף 57א(ב), או במועד מאוחר יותר שקבע שר האנרגיה והתשתיות. בסעיף 21א האמור אף נקבע שעמדת רשות החשמל תפורסם באתר האינטרנט של הרשות, לאחר שעקרונות המדיניות פורסמו באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות בהתאם להוראות סעיף 57א(ב).

עקרונות המדיניות משפיעים על תעריף החשמל, ותעריף החשמל משפיע על מדד המחירים לצרכן (הן באופן ישיר והן באופן עקיף שכן צריכת החשמל היא חלק מקביעת עלות מוצרים), כך שלמחירי החשמל השפעה ישירה ועקיפה על יוקר המחייה בישראל.

על רקע זה מוצע בסעיף 100(3) להצעת החוק לתקן את חוק משק החשמל ולהוסיף לו את סעיף 57ב כך שקביעת עקרונות מדיניות שעלותם עולה על המפורט בסעיף 57ב(א), תהיה בהתייעצות עם שר האוצר. נוסף על כך מוצע לקבוע בסעיף 57ב(ב) שמועד כניסתם לתוקף של עקרונות המדיניות האמורים בסעיף 57ב(א), ייקבע בהתייעצות עם שר האוצר. כמו כן, מוצע לקבוע בסעיף 57ב(ג) שאם קוימה חובת ההתייעצות עם שר האוצר, עקרונות המדיניות האמורים יפורסמו באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות. הדבר מבהיר, למען הסר ספק, שאף אם בשל תקלה כלשהי התפרסמו עקרונות המדיניות באתר האינטרנט האמור, אף שלא קוימה לגביהם חובת ההתייעצות עם שר האוצר, הרי שאין לפרסום זה תוקף, ועל כן סעיף 57א(ג) לחוק משק החשמל הקובע כברירת מחדל שמועד הפרסום באתר האינטרנט האמור הוא מועד הכניסה לתוקף של עקרונות המדיניות, אינו רלוונטי בעניין זה. מסיבה זו אף מוצע בסעיף 100(1) להצעת החוק לתקן את סעיף 21א לחוק משק החשמל ולקבוע שפרסום עקרונות המדיניות באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות, שרק לאחריו רשאית רשות החשמל לפרסם את עמדתה, כפוף להוראות סעיף 57ב(ג). נוסף על האמור לעניין סעיף 57ב המוצע, מוצע לקבוע בו שעקרונות המדיניות יהיו פתוחים לעיון הציבור באופן שיאפשר מעקב אחר שינויים ותיעודם לאורך זמן, ושמועדי תחילת התוקף של עקרונות המדיניות יצוינו בגוף הפרסום. כמו כן מוצע לקבוע שעמדת שר האוצר תפורסם אף היא באתר האינטרנט של משרד האנרגיה והתשתיות.

בהמשך לסעיף 57ב המוצע, בסעיף 100(2) להצעת החוק מוצע לקבוע שרשות החשמל תכיר בעלויות הנובעות מעקרונות המדיניות, בכפוף לכך שקוימה חובת ההתייעצות עם שר האוצר לפי סעיף 57ב האמור. כך, אם לא קוימה חובת ההתייעצות עם שר האוצר אף שזו נדרשת לפי סעיף 57ב המוצע, אין חובה על רשות החשמל להכיר בעלויות הנובעות מעקרונות המדיניות.

שינוי נוסף שמוצע בסעיף 100(1) להצעת החוק המתקן את סעיף 21א לחוק משק החשמל הוא להטיל על יושב ראש רשות החשמל להעביר לשר האוצר עותק מעמדת רשות החשמל. כך שר האוצר יקבל את המידע ישירות, ויוכל לבחון את הדברים במידת הנדרש.

[224] ס"ח התשנ"ו, עמ 208.

(2) לעניין סך עלויות מצטבר לאורך כל שנות פריסת העלויות – 300,000,000 שקלים חדשים.

(ב) מועד תחילת התוקף של עקרונות המדיניות האמורים בסעיף קטן (א) ייקבע בהתייעצות עם שר האוצר.

(ג) קוימה חובת ההתייעצות עם שר האוצר לפי סעיפים קטנים (א) ו־(ב), יפורסמו עקרונות המדיניות האמורים בסעיף קטן (א) באתר האינטרנט האמור בסעיף 57א(ב), ויהיו פתוחים לעיון הציבור באופן שיאפשר מעקב אחר שינויים ותיעודם לאורך זמן, וכן תפורסם עמדת שר האוצר; מועדי תחילת התוקף של עקרונות המדיניות יצוינו בגוף הפרסום."

תיקון פקודת העיריות

101. בפקודת העיריות[225], בסעיף 252א, אחרי "לא תטיל עירייה" יבוא "היטלים כמפורט להלן", אחרי "שהקמתו החלה" יבוא "באחת מהתקופות המנויות בסעיפים קטנים (א) או (ב)" והסיפה החל במלים "בתקופה שמיום" תסומן "(א)" ואחריה יבוא:

"(ב) בתקופה שמיום י"ד בניסן התשפ"ו (1 באפריל 2026) עד יום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030), היטל בשל מערכת תיעול או בשל סלילת כבישים, מדרכות או רחובות, ובלבד שהמיתקן משמש לקירוי שטח ושהיטלים כאמור שהוטלו בשל השטח האמור, שולמו."

דברי הסבר

סעיף 101 כיום קבוע בסעיף 252א לפקודת העיריות פטור מהיטלי תיעול וסלילה בשל מיתקן פוטו־וולטאי כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965, אשר משמש לקירוי קומת גג במבנה המיועד לחניה או לקירוי מגרש המיועד לחניה פתוחה, ואשר הקמתו החלה בתקופה שמיום י"ב בסיוון התשפ"ג (1 ביוני 2023) עד יום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030). יצוין כי סעיף זה הוחל על מועצות מקומיות בסעיף 24א לפקודת המועצות המקומיות.

מוצע להוסיף לסעיף 252א האמור פטור מהיטלים כאמור לעיל, בשל מיתקן פוטו־וולטאי, כהגדרתו האמורה, אשר משמש לקירוי, בלא קשר לסוג השטח שאותו המיתקן הפוטו־וולטאי מקרה, ובלבד ששולמו כל ההיטלים שהוטלו, כדין, בשל השטח שמקורה על ידי המיתקן הפוטו־וולטאי ושהקמת המיתקן החלה בתקופה שמיום י"ד בניסן התשפ"ו (1 באפריל 2026) עד יום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030). תיקון זה מוצע כהמשך לצורך בהגברת היקף ייצור החשמל באנרגיה מתחדשת והרצון לעודד הקמת מיתקנים פוטו־וולטאיים.

[225] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8 עמ' 197.

הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026), התשפ"ו–2026

פרק א': מטרת החוק

מטרה

1. חוק זה בא לתקן חוקים שונים ולקבוע הוראות נוספות כדי לשמור על מדיניות פיסקלית אחראית, לעמוד בתקרת הגירעון ובמגבלת ההוצאה הממשלתית, להעמיק את גביית המסים ולהגדיל את הכנסות המדינה ואת תקבוליה, וזאת תוך חיזוק הצמיחה במשק, והכול בהתאם ליעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026.

פרק ב': מיסוי של קופות גמל

תיקון פקודת מס הכנסה

2. בפקודת מס הכנסה[1] (בפרק זה – הפקודה), בסעיף 9(2)(ב) –

דברי הסבר

כללי בהצעת חוק זו, מוצע לתקן את הוראות פקודת מס הכנסה (בפרק זה – הפקודה) בעניין השקעות קופת גמל המזכות אותה בפטור ממס על הכנסותיה, ולקרבן להוראות של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005, שעניינן הסדרת השקעות המותרות לקופות גמל.

סעיף 9(2) לפקודה עוסק בפטור ממס על הכנסות של גופים ציבוריים, לרבות מלכ"רים, רשויות מקומיות וקופות גמל (בפרק זה – גופים פטורים). הסעיף מגדיר מגבלות שונות לקבלת הפטור, ובהן שההכנסה אינה נובעת מפעילות עסקית, בין בהחזקה ישירה ובין באמצעות שליטה או החזקה מהותית בחבר בני אדם העוסק בעסק.

המונחים "שליטה" ו"החזקה מהותית" הוגדרו בסעיף האמור, ונקבעו גם כמה חזקות שבהתקיימן יראו את קופת הגמל כשולטת בחבר בני האדם העוסק בעסק, או כמי שיש לה החזקה מהותית בחבר בני האדם כאמור. כך, למשל, נקבע שככלל החזקה של קופת גמל אחת בשיעור של למעלה מ־20% מאמצעי השליטה מהווה החזקה מהותית, ושהחזקה משותפת של כמה גופים פטורים בשיעור של למעלה מ־50% מאמצעי השליטה מהווה שליטה. על כן, על אף שככלל, הכנסה של קופת גמל, שהיא הכנסה מריבית, מהפרשי הצמדה או מדיבידנד, פטורה ממס, אם ההכנסה שולמה על ידי חבר בני אדם העוסק בעסק שהוא בשליטת קופת הגמל או שלקופת הגמל יש בו החזקה מהותית, לרבות בהתאם לחזקות האמורות, ההכנסה לא תהיה פטורה ממס.

לצד הוראות אלה מהפקודה, תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על גופים מוסדיים), התשע"ב–2012, והנחיות של הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון, לעניין השקעות שקופות הגמל רשאיות לבצע (התקנות וההנחיות ייקראו בפרק זה – הוראות הפיקוח), קובעות הוראות ומגבלות לעניין החזקה בתאגידים, הדומות להגבלות הקבועות בפקודה, אך אינן זהות להן. בשל האמור, נוצר מצב שבו, על אף שיש סוגי השקעות אשר מותרות לקופות גמל בהתאם לרגולציה החלה עליהן ושנקבעו על ידי המאסדר שלהן, קופות הגמל נמנעות מלבצען כדי שלא להתחייב במס הכנסה.

כך למשל, מעבודת מטה שנעשתה בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר ובהשתתפות נציגי רשות המסים, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון, ואגף התקציבים והכלכלן הראשי במשרד האוצר (בפרק זה – עבודת המטה), עלה כי שיעור ההשקעות האלטרנטיביות (קרי, השקעות שאינן השקעות מסורתיות בשוק ההון, כגון השקעות במניות, אג"ח וכיוצא בהן) בנדל"ן זר, מתוך סך ההשקעות האלטרנטיביות בנדל"ן של מכשירי החיסכון השונים, עומד בקופות הביטוח על 34% ואילו בקרנות פנסיה הוא עומד על 65% ובקופות גמל על 71%; כלומר, היקף ההשקעה של קופות הגמל בנדל"ן זר גבוה לערך פי שניים מהיקף ההשקעה של קופות הביטוח בנדל"ן זה. ניתן לשער שהפער בשיעורי ההשקעה בנדל"ן זה, נובע, ככל הנראה, מכך שבשווקים גדולים קל יותר לקופות הגמל לפזר את ההשקעות בנדל"ן כך שיוכלו לעמוד ברף ההשקעה הפטור ממס, ויש בפערים אלה כדי להסביר, גם אם באופן חלקי, את העיוות שיוצר סעיף 9(2) לפקודה בנוסחו הנוכחי. להשלמת התמונה יצוין כי שלא כמו קופות גמל, מבחינת קופות ביטוח, ככלל, אין יתרון מיסויי בביצוע השקעות מסוג מסוים. לכן, לולא ההיבט המיסויי היה ניתן לצפות שקופות הגמל היו מבצעות השקעות בנכסים דומים לנכסים שקופות הביטוח משקיעות בהם.

עוד עלה מעבודת המטה, ביחס לכלל ההשקעות האלטרנטיביות של כלל הגופים המוסדיים, כי ההחזקה של גופים מוסדיים בישראל בנכסים אלטרנטיביים נמוכה בהשוואה לקרנות פנסיה בארה"ב. השיעור הממוצע לעניין ההחזקות בנכסים אלטרנטיביים של הקרנות בארה"ב עומד על כ־34% נכון לסוף שנת 2022, ואילו בקרב הגופים המוסדיים בישראל הוא עומד על 16%.

[1] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ו, עמ' 26.

(1) בהגדרה "שליטה", בפסקה (4), במקום "מאת קרן טכנולוגיה עילית," יבוא "מאת חבר בני אדם העוסק בעסק – לא יראו כשליטה כאמור באותה פסקה,", במקום "באמצעי השליטה בקרן" יבוא "באמצעי השליטה בחבר בני האדם", ובמקום הסיפה החל במילים "מאמצעי השליטה בקרן" יבוא "מאמצעי השליטה בחבר בני האדם;";

דברי הסבר

חוסר ההלימה בין הוראות הפטור ממס לפי הפקודה לבין כללי ההשקעה שבהוראות הפיקוח מייצר מצב של הקצאה לא יעילה של השקעות קופות הגמל, עלויות עסקה גבוהות, הסטה לחו"ל של השקעות מסוימות, וחוסר שיוויון בין קופות הגמל (הכוללות קרנות פנסיה, קרנות השתלמות וכיוצא בהן) לבין קופות הביטוח, וגם בין גופים המחזיקים רק קופות גמל לכאלה המחזיקים גם קופות ביטוח.

כל אלה מצמצמים את יכולתן של קופות הגמל לקבל החלטות השקעה יעילות לצורך השאת התשואה לחוסכים, אף על פי שהחלטות השקעה אלה מותרות בהתאם להוראות הפיקוח.

בעקבות האמור, מוצע להרחיב את מסגרת ההשקעות המותרות לקופות גמל, באופן שיקרב את ההוראות לפי פקודת מס הכנסה לאלה הקבועות בהוראות הפיקוח, וזאת כל עוד הרחבה זו אינה פוגעת בעקרונות המיסוי העומדים בבסיס הפטור הקבוע בסעיף 9(2) לפקודה. בבסיס המענה לאי־ההלימה המתוארת עומדת התפיסה שככלל, ניתן לאפשר לקופת גמל לקבל פטור ממס אם היא משקיעה בחבר בני אדם העוסק בעסק בהתאם לכללים הקבועים בהוראות הפיקוח הקיימות, בלא שהדבר יפגע בעקרונות המיסויים. בהתאם לאמור, מוצע לקבוע שאם ההשקעה לפי הוראות הפיקוח היא החזקה מותרת, היא לא תהווה שליטה או החזקה מהותית גם מבחינת הפקודה, ותאפשר פטור ממס. עם זאת, מוצע לשמר את הכלל הקיים שלפיו הכנסה מעסק שקופת הגמל מפיקה באופן ישיר לא תהיה פטורה ממס, וזאת אף אם השקעה כאמור מותרת בהתאם להוראות הפיקוח.

כמו כן, מאחר שייתכנו מקרים שבהם תכלית הוראות הפיקוח לא תהא חופפת באופן מלא לתכלית הפטור ממס, מוצע לקבוע כי, בכפוף להוראת המעבר שבסעיף 3 להצעת החוק וכפי שיפורט בהמשך בדברי ההסבר לסעיף האמור, הוראות הפיקוח יחולו, לעניין הפטור ממס לפי הפקודה, רק אם יוחלו בצו של שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת. נוסף על כך, מוצע להסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע בתקנות כי החזקה בשיעורים, בתנאים או בהגבלות שייקבעו, גם תיחשב כהחזקה מהותית שלא תזכה את קופת הגמל בפטור ממס לפי הפקודה; קביעה כאמור תיעשה אם ימצא השר כי החזקה כאמור סותרת את תכליות הפטור הקבועות בפקודה.

סעיף 2 לפסקה (1)

בהתאם למצב המשפטי הקיים, בהגדרה "שליטה" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה (לצורך בחינת השאלה אם הכנסתה של קופת הגמל נובעת משליטה בחבר בני אדם העוסק בעסק), קיימת חזקה, בפסקה (3) שבהגדרה, שלפיה החזקה משותפת של כמה גופים פטורים, באותו חבר בני אדם, בשיעור העולה על 50% מאמצעי השליטה, מהווה שליטה; כלומר במקרה כזה יראו אותם כבעלי יכולת לכוון את פעילותו של חבר בני האדם, והכנסת קופת הגמל מחבר בני האדם לא תהיה פטורה ממס. לחזקה זו קיים חריג, הקבוע בפסקה (4) שבהגדרה האמורה, ולפיו החזקה משותפת של כמה קופות גמל (במובחן מהגופים הפטורים האחרים) בקרן טכנולוגיה עילית, לא תהווה שליטה, כל עוד ההחזקה אינה עולה על שיעור של 75%.

מעבודת המטה עלה גם שניתן להעלות את שיעורי ההחזקה המצרפיים של קופות גמל, כך שיתאפשר להם להשקיע בחבר בני אדם העוסק בעסק בשיעור העולה על 50% באופן שלא יפגע בתכליות של סעיף 9(2) לפקודה, ויאפשר מקורות הון נוספים לחברות ופרויקטים הזקוקים לכך במשק הישראלי. חשוב לציין כי מאחר שההגדרה הכללית של "שליטה" (בהתאם לרישה של ההגדרה שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה) אינה משתנה, כלומר נותר על כנו האיסור על קופת הגמל לכוון פעילות של חבר בני אדם העוסק בעסק, אין מניעה לאפשר את הרחבת ההחזקות כאמור.

בהתאם לתיקון המוצע, יורחב ההסדר הקבוע בפסקה (4) שבהגדרה "שליטה" לעניין קרן טכנולוגיה עילית, באותם תנאים, לכל חבר בני אדם העוסק בעסק; כלומר החזקה מצרפית של כמה קופות גמל בחבר בני אדם העוסק בעסק בשיעור שאינו עולה על 75% לא תביא לתחולת חזקת השליטה. מוצע לחדד את נוסח פסקה (4) האמורה כדי להבהיר שההחרגה היא לעניין חזקת השליטה בלבד, אך התנאי הראשוני – שלפיו כל עוד קיימת שליטה לפי הגדרתה הכללית, דהיינו שליטה כיכולת לכוון את פעילות התאגיד, הפטור אינו חל – נותר על כנו.

מובן שאין הדבר בא לפגוע בהסדרים הקיימים לגבי קרן טכנולוגיה עילית, כך שהחזקה מצרפית של כמה קופות גמל בקרן כזו תמשיך להיות מוחרגת מחזקת השליטה, ותמשיך לזכות את קופות הגמל בפטור כאמור, כל עוד ההחזקה אכן אינה מהווה שליטה לפי הגדרתה הכללית של המונח "שליטה".

יצוין, בנוגע לפסקה (3) שבהגדרה "שליטה", כי מאחר שהפסקה עוסקת בהחזקה של גופים שונים, שאינם בהכרח קופת גמל (גם אם ביחד עם קופת גמל), וייתכן כי קיימים לגביהם שיקולי מדיניות ייחודיים, לא מוצע שינוי בהסדר הקבוע בפסקה זו.

(2) במקום ההגדרה "החזקה מהותית" יבוא:

""החזקה מהותית" – כל אחת מאלה:

(1) החזקה בחבר בני אדם שהיא בשיעורים העולים על שיעורי ההחזקה שקופת גמל רשאית להחזיק מכוח הוראות לפי סעיפים 4(א)(3) ו־26 לחוק הפיקוח על קופות גמל או שהיא אינה עומדת בתנאים והגבלות לפי אותן הוראות, ובלבד ששר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, החיל, בצו, את השיעורים, התנאים וההגבלות כאמור לעניין זה, וכן רשאי השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לקבוע באותו צו כי השיעורים, התנאים וההגבלות כאמור יחולו בשינויים כפי שיקבע בצו;

(2) החזקה או זכות להחזקה, יחד או לחוד, במישרין או בעקיפין, באמצעי השליטה בחבר בני אדם העוסק בעסק, בשיעורים, בתנאים או בהגבלות שקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיראו אותה כהחזקה מהותית;".

דברי הסבר

לפסקה (2)

כאמור לעיל, קופת גמל אינה פטורה ממס לעניין הכנסה המתקבלת מחבר בני האדם העוסק בעסק, שהיא מחזיקה בו החזקה מהותית. במצב המשפטי הקיים, בהגדרת המונח "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, קבועות חזקות שונות, כגון החזקה בשיעור של 20% בחבר בני אדם, או החזקה מצרפית של 20%, עם תנאים שונים המפורטים בהגדרה.

כאמור, מוצע, ככלל, לעקוב אחר הוראות הפיקוח מבחינת שיעורי ההחזקה המאפשרים לקופת גמל לקבל פטור ממס, לצד שמירה על העקרונות המיסויים והכלכליים העומדים בבסיס הפטור.

לפיכך מוצע להחליף את ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, ולקבוע בפסקה (1) המוצעת שבה, שהחזקה מהותית היא החזקה שאינה תואמת את הוראות הפיקוח. בהתאם, מוצע לקבוע כי החזקה שאינה תואמת את הוראות הפיקוח היא החזקה העולה על שיעורי ההשקעה המותרים מכוח הוראות לפי סעיפים 4(א)(3) ו־26 לחוק הפיקוח, או שהיא אינה עומדת בתנאים והגבלות לפי אותן הוראות, שהן הוראות המתייחסות לשיעורים, תנאים והגבלות לעניין השקעה מותרת של קופת גמל. בעניין זה יצוין כי בסעיף 26 לחוק הפיקוח מוגדרת השקעה כמגוון פעולות, והיא כוללת קנייה, מכירה, החזקה מתן הלוואה וכל עסקה אחרת, אך לעניין החוק המוצע כאן, ההגדרה מתמקדת בהיבט ההחזקה בלבד. לצד זאת, מאחר שייתכן כי תכליות הוראות הפיקוח לא תמיד יהיו חופפות לתכליות הפקודה, מוצע לקבוע כי, בכפוף להוראת המעבר שבסעיף 3 להצעת החוק וכפי שיפורט בהמשך בדברי ההסבר לסעיף האמור, לצורך החלת הוראות הפיקוח לעניין פטור ממס על הכנסה של קופות גמל, יידרש צו של שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, אשר יכול שיחיל את ההוראות בשינויים כפי שייקבעו בצו.

נוסף על כך, מאחר שעשויים להיות מקרים של השקעות שיתבררו ככאלה שאינם תואמים את תכליות הפקודה, מוצע בפסקה (2) שבהגדרה "החזקה מהותית", כי שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי לקבוע בתקנות, כי החזקה בשיעורים, בתנאים או בהגבלות שייקבעו, גם תיחשב כהחזקה מהותית שלא תזכה את קופת הגמל בפטור ממס לפי הפקודה; קביעה כאמור תיעשה אם ימצא השר כי החזקה כאמור סותרת את תכליות הפטור הקבועות בפקודה, לשם הבטחת שמירת התכליות כאמור. באמצעות ההסמכה כאמור, יוכל השר לקבוע הוראות לעניין ההגדרה "החזקה מהותית", הרלוונטיות באופן ספציפי לתכליות דיני המס.

3. לעניין פסקה (1) של ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, כנוסחה בסעיף 2 לחוק זה, יראו את שיעורי ההחזקה שקופת גמל רשאית להחזיק ואת התנאים וההגבלות לעניין החזקה כאמור, שנקבעו לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005[2], ושהיו בתוקף ערב יום תחילתו של חוק זה, כשיעורים, תנאים והגבלות שהוחלו בצו לפי פסקה (1) האמורה, כל עוד לא נקבע צו ראשון לפי הוראות אותה פסקה.

דברי הסבר

סעיף 3 כאמור לעיל, בהתאם להוראת המעבר המוצעת בסעיף זה, יראו את שיעורי ההחזקה שקופת גמל רשאית להחזיק ואת התנאים וההגבלות לעניין החזקה כאמור, שנקבעו לפי הוראות הפיקוח ושהיו בתוקף ערב יום תחילתו של החוק המוצע, כשיעורים, תנאים והגבלות שהוחלו בצו לפי פסקה (1) המוצעת של ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, וזאת כל עוד לא נקבע צו ראשון לפי הוראות אותה פסקה.

יצוין כי במסגרת הצו הראשון כאמור (שצפוי כי ייקבע לאחר שיחול השינוי העתידי הראשון בהוראות הפיקוח ששר האוצר יבקש לאמץ) יקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, מה הדין החל לעניין פסקה (1) של ההגדרה "החזקה מהותית" החל ממועד תחילת הצו; כלומר במסגרת הצו הראשון, יוחלו שיעורים, תנאים והגבלות לפי כלל הוראות הפיקוח הנדרשות לעניין הגבלת הפטור על מס מהכנסות קופות גמל כאמור בפסקה (1) של ההגדרה "החזקה מהותית" שבסעיף 9(2)(ב) לפקודה, וזאת ביחס להוראות הפיקוח שיהיו בתוקף ערב תחילת הצו, בין שחלו בהוראות כאמור שינויים במהלך תקופת הוראת המעבר, ובין שלא. עוד יובהר כי בצו הראשון (כמו בכל צו לפי פסקה (1) של ההגדרה המוצעת "החזקה מהותית") יכול שיוחלו שיעורים, תנאים והגבלות לפי הוראות הפיקוח בשינויים כפי שייקבעו בצו.

[2] ס"ח התשס"ה, עמ' 889.

פרק ג': צמצום ההון השחור

סימן א': חובת דיווח של זירות מקוונות

תיקון פקודת מס הכנסה

4. בפקודת מס הכנסה[3] –

(1) אחרי סעיף 141ב יבוא:

"חובת דיווח של זירות מקוונות לביצוע עסקאות להשכרת מקרקעין

141ג. (א) בסעיף זה – "אזרח ישראלי" – כהגדרתו בסעיף 3א;

דברי הסבר

פרק ג'

כללי בפרק זה מוצעים כמה תיקונים שמטרתם צמצום ההון השחור ואובדן המס והגברת חובות דיווח לצורך גביית מס.

סימן א': חובת דיווח של זירות מקוונות

סעיף 4 מוצע לתקן את פקודת מס הכנסה (בפרק זה – פקודת מס הכנסה או הפקודה), כמפורט להלן:

לפסקה (1) – כללי

השינויים הטכנולוגיים והתפתחות המסחר המקוון בשנים האחרונות הביאו לשינוי באופי העסקאות בין צדדים, כך שבמקרים רבים הן מתבצעות באופן מקוון. זאת באמצעות פלטפורמות דיגיטליות המתווכות בין צדדים ומשמשות לביצוע עסקה, למשל תיווך בעניין השכרת דירות למטרות נופש או לשהייה קצרת טווח, תיווך בעניין מכירת מוצרים שונים ועוד, כאשר העסקה והתשלום בעבור העסקה מתבצעים או נקבעים באמצעותן (להלן – זירות מקוונות). התפתחות טכנולוגית זו מאפשרת מקורות הכנסה מגוונים שלעיתים אינם מקור ההכנסה העיקרי של מפיק ההכנסה. תופעה זו מכונה "Gig Economy", כלומר – "כלכלה צדדית".

כדי להתמודד עם התופעה שבה המשתמשים בזירה המקוונת אינם מדווחים על הכנסותיהם שהתקבלו כתוצאה משימוש בה, ואינם משלמים מס על הכנסתם, הוצע בשנת 2020 על ידי ארגון ה־OECD מודל לחקיקה שתחייב את מפעילי הזירות המקוונות לדווח לרשות המס המקומית על המשתמשים המפיקים הכנסה באמצעותן, על ההכנסה שהתקבלה, מספר העסקאות שבוצעו ועוד, ולגבי עסקאות להשכרת נכסי מקרקעין – גם פרטים בעניין הנכס. האיחוד האירופי קבע גם הוא מודל דומה וחייב את המדינות החברות בו לחוקק את חובת הדיווח בחוקיהן הפנימיים, ומרביתן עשו כן או נמצאות בשלבים מתקדמים של כניסת החוק לתוקף. עוד קודם לכן, מדינות נוספות כדוגמת אוסטרליה ואנגליה חוקקו גם הן חובת דיווח דומה.

כמו במקומות אחרים בעולם, בישראל שיטת המס מתבססת על דיווח עצמי, כאשר חובות דיווח וניכוי במקור של משלמים מאפשרים לרשות המסים לערוך בקרה על ההכנסות המדווחות בדיווח העצמי. ואולם, לרשות המסים בישראל קיים חסר מהותי במידע על עסקאות המבוצעות בזירות מקוונות ועל הכנסות המתקבלות כתוצאה משימוש בהן, במיוחד כאשר הזירה המקוונת מנוהלת מחוץ לישראל. התוצאה היא אובדן מס המוערך במאות מיליוני שקלים חדשים בשנה, ויש בכך פגיעה ממשית במשק הישראלי ובתקציב המדינה.

בדומה לקבוע בהנחיות החקיקה שצוינו לעיל, מוצע לקבוע גם בישראל חובה על זירות מקוונות לדווח על עסקאות המבוצעות במסגרתן. אף על פי שהנחיות החקיקה האמורות מתייחסות לכלל הזירות המקוונות כאמור, מוצע בהצעה זו להתייחס באופן ייחודי לזירות מקוונות שבאמצעותן מבוצעות עסקאות להשכרת מקרקעין, שהן עסקאות החייבות במס בישראל.

לסעיף 141ג המוצע

לסעיפים קטנים (א) ו־(ב)

מוצע לקבוע את ההסדר בעניין זה בסעיף 141ג לפקודה, ולעגן בו, בסעיף קטן (ב), את חובת הדיווח שתחול על מפעילי זירות מקוונות המשמשות לתיווך בין משכירים לשוכרים בביצוע עסקת השכרת מקרקעין בישראל. יצוין שבניגוד להצעה שקודמה בעבר, מוצע לקבוע שחובת הדיווח תחול רק לעניין משתמש שביצע עשר עסקאות לפחות בשנת המס במסגרת הפלטפורמה, ושסך העסקאות שביצע בתקופת הדיווח עלה על 8,000 שקלים חדשים בשנה. הוראה זו מצמצמת את תחולת חובת הדיווח וקובעת נקודת איזון לגבי משתמשי הזירות המקוונות המפיקים הכנסה באמצעותן, וזאת על ידי מיקוד חובת הדיווח לגבי עסקאות שהן לטווח קצר, ולגבי משתמשים העושים שימוש מינימלי או אקראי בזירות המקוונות.

בהתאם להגדרות בסעיף 141ג(א) המוצע, עסקה להשכרת מקרקעין באזור שנעשתה על ידי אזרח ישראלי תהיה גם היא חייבת בדיווח, מאחר שלפי סעיף 3א לפקודת מס הכנסה עסקאות אלה חייבות במס בישראל.

[3] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ו, עמ' 26.

"זירה מקוונת" – מערכת מקוונת המאפשרת חיבור בין משכירי מקרקעין לבין משתמשים אחרים, לשם ביצוע עסקה להשכרת מקרקעין בישראל, ושבאמצעותה נקבע מחיר העסקה ומועברים פרטי אמצעי לתשלום בעד העסקה, וזאת אף אם התשלום בפועל אינו מבוצע באמצעות המערכת עצמה;

"מפעיל זירה מקוונת" – אדם המפעיל בישראל או מחוץ לישראל זירה מקוונת, המכוון את שירותי הזירה גם למשתמשים בישראל, ומספק את מתן השירותים הנדרשים לביצוע עסקה להשכרת מקרקעין בישראל;

"מקרקעין" – כהגדרתם בסעיף 16א לחוק מיסוי מקרקעין;

"משכיר" – בין בעבור עצמו ובין בעבור אחר;

"משתמש בר־דיווח" – משתמש בזירה מקוונת שהוא משכיר מקרקעין, שבתקופת הדיווח האמורה בסעיף קטן (ב) ביצע באמצעות הזירה המקוונת עשר עסקאות להשכרת מקרקעין בישראל לפחות וקיבל בעבורן תשלומים שסכומם המצטבר עולה על 8,000 שקלים חדשים, ובלבד שאם המקרקעין באזור – הוא אזרח ישראלי;

"עסקה להשכרת מקרקעין בישראל" – עסקה להשכרת מקרקעין המצויים בישראל או באזור כהגדרתו בסעיף 3א.

(ב) מפעיל זירה מקוונת יגיש לרשות המסים דוח, עד יום 31 בינואר שלאחר שנת המס שלגביה מוגש הדוח (בסעיף זה – תקופת דיווח), המפרט את המידע שלהלן:

(1) לגבי הזירה המקוונת – שם המפעיל, שם הזירה המקוונת, כתובת המשרד הרשום ושמות זירות מקוונות אחרות שהוא מדווח בעבורן, אם קיימות;

(2) לגבי כל משתמש בר־דיווח –

(א) הפרטים המנויים בסעיף קטן (ג)(1) עד (3), לפי העניין;

דברי הסבר

כמו כן, מוצע כי חובת הדיווח תחול רק אם העסקה מתבצעת במסגרת הזירה המקוונת, לרבות קביעת המחיר של העסקה והעברת פרטי אמצעי תשלום בעד העסקה, אף אם אינה משולמת בפועל באמצעות הזירה המקוונת. כך, זירות מקוונות החייבות בדיווח אינן כוללות פלטפורמות העוסקות באופן בלעדי בפרסום של השכרת מקרקעין בין משכירים לשוכרים, בהעברת תשלומים בתחום זה או בהפניה של משתמשים לאתרים אלה או למשכירים.

עוד מוצע כי חובת הדיווח תהיה שנתית וכי הדיווח יתבצע עד יום 31 בינואר של כל שנה. במסגרת הדיווח לא יידרש מפעיל הזירה לפרט את המידע לגבי כל עסקה שנעשתה באמצעותה בנפרד, אלא את המידע בדבר ההכנסות השנתיות בהתייחס לכל כתובת מקרקעין שנעשו בה עסקאות בשנת הדיווח, מספר עסקאות ומספר ימים שהמקרקעין הושכרו, עמלות או תשלומים שנגבו ממשכיר המקרקעין על ידי מפעיל הזירה המקוונת בתקופת הדיווח, וכן נתונים לגבי המשתמש – משכיר המקרקעין. יובהר כי הדיווח לא יכלול פרטים לגבי השוכרים אלא רק לגבי המשכירים מקבלי ההכנסה.

(ב) פירוט כתובת כל מקרקעין שהשכיר באמצעות הזירה המקוונת, ולגבי כל אחד מהם יפורטו בנפרד – הסכום השנתי שקיבל המשתמש מהשכרתם באמצעות הזירה המקוונת, מספר העסקאות להשכרת מקרקעין בישראל שביצע באמצעות הזירה במהלך תקופת הדיווח, ואם המידע זמין – מספר הימים שבהם המקרקעין הושכרו בתקופת הדיווח;

(ג) סכומי עמלה או תשלום שנגבו מהמשתמש האמור על ידי מפעיל הזירה המקוונת במהלך תקופת הדיווח.

(ג) לשם דיווח כאמור בסעיף קטן (ב), ידרוש מפעיל הזירה ממשכיר המבקש לבצע עסקה להשכרת מקרקעין בישראל באמצעות הזירה, למסור לו את אלה:

(1) פרטיו האישיים – שם, מספר זהות, ואם לא קיים מספר זהות ישראלי – מספר דרכון, כתובת מגורים עיקרית ותאריך לידה;

(2) לגבי משתמש בר־דיווח שהוא תאגיד – שם התאגיד, מספר התאגיד וכתובתו;

(3) אם המקרקעין באזור – הצהרה אם הוא אזרח ישראלי או לא.

(ד) מפעיל זירה מקוונת יעריך את מהימנות המידע שנמסר לו לפי סעיף קטן (ג), תוך שימוש בכל הרשומות הזמינות לו במהלך עסקיו הרגיל, וכן בממשקים אלקטרוניים זמינים לציבור.

(ה) בדיווח לפי סעיף קטן (ב) רשאי מפעיל זירה מקוונת להסתמך על מידע שאסף לפי סעיפים קטנים (ג) ו־(ד) בהתייחס לתקופות דיווח קודמות, ובלבד שאם יש למפעיל יסוד סביר להניח כי המידע אינו מהימן, ידרוש מהמשתמש אסמכתאות מתאימות לאימות המידע, ממקור אמין ובלתי תלוי.

(ו) מפעיל זירה מקוונת יידע את המשתמשים בזירה, בשפה ברורה ובאופן בולט לעין, על אודות חובת הדיווח שהם חייבים בה לפי סעיף זה.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע את חובתו של מפעיל הזירה המקוונת לאסוף מידע המפורט באותו סעיף קטן מהמשתמשים שלגביהם יידרש לדווח.

לסעיף קטן (ד)

מוצע לקבוע את חובתו של המפעיל לוודא כי המידע האמור מהימן, באמצעות המידע העומד לרשותו או באמצעות בדיקה במקורות פומביים וזמינים לציבור.

לסעיף קטן (ה)

מוצע לקבוע כי במקרה שבו מפעיל זירה מקוונת מסתמך על מידע קיים בנוגע לתקופות דיווח קודמות והתעורר ספק לגבי מהימנות המידע, עליו לדרוש מהמשתמש אסמכתאות מתאימות לאימות המידע ממקור אמין ובלתי תלוי.

לסעיף קטן (ו)

מוצע לחייב מפעיל זירה מקוונת ליידע את המשתמשים בה על אודות חובת הדיווח, כדי לוודא

(ז) מפעיל זירה מקוונת ישמור את המידע שאסף ודיווח לפי סעיף זה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים, החל ממועד הדיווח כאמור בסעיף קטן (ב), באופן שיאפשר גיבוי והפקה זמינה שלו לפי דרישת המנהל; ואולם מידע שאסף לפי סעיף קטן (ה) לא יישמר על ידו לתקופה העולה על עשר שנים.

(ח) חובת הדיווח לפי סעיף זה לא תחול לגבי משתמש בר־דיווח שמפעיל הזירה המקוונת הגיש בעניינו לפקיד השומה דוח בדבר ניכוי מס לפי סעיף 166.";

(2) בפרק שני: גבייה, במקום כותרת סימן ז' יבוא:

"**סימן ז': עיצום כספי – הפרות**";

(3) אחרי סעיף 195וי יבוא:

"עיצום כספי בשל הפרת חובות דרישת מידע ודיווח החלות על זירה מקוונת לביצוע עסקאות להשכרת מקרקעין

195וי1. (א) היה למנהל יסוד סביר להניח כי מפעיל זירה מקוונת לא דרש את המידע ממשכיר בניגוד להוראות סעיף 141ג(ג) או לא העריך את מהימנות המידע האמור באמצעות בדיקת הרשומות הזמינות לו ובאמצעים אלקטרוניים, בניגוד להוראות סעיף 141ג(ד), רשאי הוא להטיל על המפעיל האמור עיצום כספי בסכום של 1,000 שקלים חדשים בעד כל משתמש בר־דיווח שהמידע לגביו לא נדרש או הוערך כאמור.

(ב) היה למנהל יסוד סביר להניח כי מפעיל זירה מקוונת לא הגיש דוח לפי סעיף 141ג(ב) עד המועד האמור באותו סעיף, רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי בסכום של 20,000 שקלים חדשים.

(ג) היה למנהל יסוד סביר להניח כי מפעיל זירה מקוונת לא כלל בדוח שהגיש לפי סעיף 141ג(ב) מידע לגבי משתמש בר־דיווח, אחד או יותר, בניגוד להוראות הסעיף האמור, רשאי הוא להטיל על המפעיל עיצום כספי בסכום של 1,000 שקלים חדשים בעד כל משתמש בר־דיווח שהמידע לגביו לא נכלל בדוח כאמור.";

דברי הסבר

שהמשתמשים בזירה המקוונת יהיו מודעים לכך שמידע לגביהם מועבר לרשות המסים.

לסעיף קטן (ז)

מוצע לקבוע הוראות לגבי שמירת המידע, שלפיהן מידע שנאסף שלא במהלך העסקים הרגיל של הזירה המקוונת, יישמר לתקופה שלא תעלה על עשר שנים מתום תקופת הדיווח לגביו.

לסעיף קטן (ח)

כדי לא לייצר כפל דיווח, מוצע לקבוע כי זירות מקוונות המדווחות כיום על הכנסות ששולמו באמצעותן לפי חובות דיווח קיימות בעניין ניכוי מס במקור, יהיו פטורות מדיווח זה.

לפסקאות (2) עד (5)

לסעיף 195וי1 המוצע

מוצע להוסיף לפקודה את סעיף 195וי1 ולקבוע בו סמכות למנהל להטיל עיצום כספי על מפעיל זירה מקוונת שהפר את ההוראות החלות עליו כמפורט להלן:

לסעיף קטן (א)

יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסך של 1,000 שקלים חדשים בעד כל משתמש שמפעיל הזירה לא דרש ממנו את המידע הנדרש לפי סעיף 141ג(ג) המוצע, או לא העריך את מהימנות המידע האמור לפי סעיף 141ג(ד) המוצע, לפי העניין.

לסעיף קטן (ב)

יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בסך של 20,000 שקלים חדשים אם מפעיל הזירה המקוונת לא הגיש דוח לפי סעיף 141ג(ב) המוצע.

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי יהיה ניתן להטיל עיצום כספי בעד כל משתמש שמפעיל הזירה המקוונת לא כלל את המידע הנדרש לגביו בדוח שהגיש לפי סעיף 141ג(ג) המוצע.

(4) לפני סעיף 195יא יבוא:

"סימן ח': הוראות לעניין הטלת עיצום כספי";

(5) בסעיף 195יא, במקום "בסעיף 195י" יבוא "בסימן ז'" ובמקום "אותו סעיף" יבוא "הסימן האמור";

(6) בסעיף 195כ, במקום "בסעיף 195י" יבוא "בסימן ז'".

סימן א' – תחילה

5. (א) תחילתם של סעיפים 141ג ו־195י1 לפקודת מס הכנסה, כנוסחם בסימן זה, שישה חודשים מיום התחילה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), תחילתו של סעיף 141ג(ו) לפקודת מס הכנסה, כנוסחו בסימן זה, ארבעה חודשים מיום התחילה.

סימן ב': הגבלה על החלפת שטר במזומן

תיקון חוק לצמצום השימוש במזומן

6. בחוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018[4] –

דברי הסבר

לפסקאות (4) עד (6)

מוצע כי על הטלת העיצום הכספי בשל הפרות אלה יחולו ההסדרים בעניין הטלת עיצומים כספיים הקבועים בסעיפים 195יא עד 195כג לפקודה, בדבר זכות טיעון, הגשת ערעור לבית המשפט ועוד. כמפורט להלן כיום כוללת פקודת מס הכנסה הפרות שונות שניתן להטיל בשלהן עיצום כספי, הקבועות בפרק השני לחלק י' לפקודה: בסימן ו': עיצום כספי לעניין דוח מקוון ובסימן ז': עיצום כספי לעניין יישום הסכם בין־לאומי. סימן ז' כולל גם הוראות נלוות הנוגעות להטלת עיצום כספי בהתייחס להפרות הכלולות באותו סימן, התואמות את החקיקה העדכנית בנושא. כך למשל הודעה על כוונת חיוב (סעיף 195יא), זכות טיעון (סעיף 195יב), הפרה חוזרת (195יד) ועוד. בהצעת חוק זו מוצע להוסיף הפרות שניתן להטיל בשלהן עיצום כספי, ומוצע להחיל לגביהן את אותן הוראות נלוות שבסימן ז' כאמור. לפיכך, מוצע להפריד את סימן ז' לשני סימנים: סימן ז' החדש יכלול את ההפרות שעליהן ניתן להטיל עיצום כספי, אלה שכלולות בו כיום ואלה המוצעות בפרק זה, וסימן ח' יכלול את ההוראות הכלליות להפעלת מנגנון הטלת עיצום כספי תוך התאמת הנוסח שלהן כך שיחולו על כל ההפרות המנויות בסימן ז' האמור. לשם כך מוצע לתקן את הוראות הפקודה כלהלן: להוסיף את כותרת סימן ח' החדש כאמור, שעניינו הוראות לעניין הטלת עיצום כספי, ולהתאים את נוסח סעיפים 195יא ו־195כ כך שההפניה מהם תהיה לסימן ז' על כלל ההפרות שייכללו בו על פי המוצע.

סעיף 5 לשם מתן תקופה מתאימה להיערכות, מוצע לקבוע כי מועד התחילה של ההסדר לעניין חובות הדיווח החלות על מפעיל זירה מקוונת לעסקאות להשכרת מקרקעין, המוצע בסעיף 141ג לפקודת מס הכנסה כנוסחו בסימן זה, וכן האפשרות להטיל עיצום כספי בשל הפרת חובות של מפעיל זירה מקוונת בהתאם להסדר כאמור, בסעיף 195י1 המוצע כנוסחו בסימן זה, יהיה שישה חודשים מיום תחילתו של החוק המוצע. ואולם מועד התחילה של חובת היידוע של המשתמשים בזירה המקוונת בדבר חובות הדיווח שחלות על מפעיל הזירה, לפי סעיף 141ג(ו) המוצע כנוסחו בסימן זה, יהיה כבר בתום ארבעה חודשים מיום התחילה של החוק.

סימן ב': הגבלה על החלפת שטר במזומן

כללי מחקרים מראים כי קיים קשר הדוק בין שימוש במזומן והחזקתו במשק או בחלקים ממנו, לבין רמות הפשיעה בחברה. נמצא כי המדינות בעלות יחס השימוש במזומנים הגבוה ביותר, הן גם בעלות שיעור הון שחור גבוה ביחס לעולם.

ביום י"ח בחשון התשפ"ב (24 באוקטובר 2021) התקבלה החלטת הממשלה מס' 549 שעניינה תוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022–2026 (להלן – החלטה 549). במסגרת החלטה זו הוטל על רשות המסים, בין השאר, להשתתף במאמצי האכיפה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית, בפרט באמצעות צמצום החזקת מזומן וצמצום תופעת השימוש בחשבוניות פיקטיביות. בהתאם להחלטת הממשלה, ביום כ"ו בחשון התשפ"ב (1 בנובמבר 2021) הוקם צוות בין־משרדי בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי (להלן – הצוות הבין־משרדי). לנוכח קשרי הגומלין ההדוקים בין השימוש והההחזקה במזומן, הכלכלה השחורה והפשיעה, המליץ הצוות, בין השאר, על הגברת הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים.

סעיף 6 כדי להיאבק בכלכלה השחורה, חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018 (בפרק זה – חוק לצמצום השימוש במזומן), מגביל את התשלום במזומן על עסקאות. בין השאר, סעיף 2 לחוק האמור אוסר על מתן או קבלה של תשלום במזומן במסגרת עסקה או

[4] ס"ח התשע"ח, עמ' 428; התשע"ט, עמ' 294.

(1) בסעיף 1, בהגדרה "תשלום במזומן", בפסקה (1), במקום "או מסכום ההלוואה" יבוא "מסכום ההלוואה או מסכום השטר";

(2) בסעיף 2 –

(א) בסעיף קטן (ז), בסופו יבוא "למעט ניכיון שטר";

(ב) אחרי סעיף קטן (ז) יבוא:

"(ז1) לא ייתן אדם ולא יקבל תשלום במזומן תמורת שטר, לרבות בדרך של פריטה או המרה, אם סכום השטר עולה על הסכום הנקוב בפרט (1) לתוספת הראשונה; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על משיכת מזומן מחשבון תשלום המנוהל בידי תאגיד בנקאי, בנק הדואר או בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, שאליו הופקדה תמורת השטר, לרבות בדרך של ניכיון; לעניין זה –

"בנק הדואר", "חשבון תשלום", "תאגיד בנקאי" – כהגדרתם בחוק שירותי תשלום, התשע"ט–2019[5];

"רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו–2016[6].";

(3) בסעיף 6(א), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(3א) נתן או קיבל תשלום במזומן תמורת שטר, כשסכום השטר עולה על הסכום הנקוב בפרט (1) לתוספת הראשונה, בניגוד להוראות סעיף 2(ז1);";

(4) בסעיף 20, אחרי פסקה (5) יבוא:

"(5א) נותן או מקבל תשלום במזומן תמורת שטר, כשסכום השטר עולה על הסכום הנקוב בפרט (1) לתוספת הראשונה, בניגוד להוראות סעיף 2(ז1);".

דברי הסבר

שכר עבודה, תרומה או הלוואה, בהיקף שעולה על 6,000 שקלים חדשים, וניכיון שטר מוגדר כיום בחוק כהלוואה. הפרקטיקה של ניכיון שטר תמורת מזומן מהווה גורם סיכון להעלמת מס ולהלבנת הון באמצעות גורמים פיננסיים. כך למשל ניכיון שיקים באמצעות גופים פיננסיים, נפוץ מצד מי שמוציא חשבוניות פיקטיביות כאמצעי להעלמת הכנסות או הגדלת הוצאות.

לפסקאות (1) ו־(2)

במטרה לקדם את מדיניות המאבק בהון השחור, מוצע לקדם הגבלה על החלפת שטר במזומן, לרבות פריטה או המרה של שטר למזומן, ולקבוע כי החלפת שטר במזומן תהיה פעולה שיהיה מותר לבצע אותה במזומן עד 6,000 ש"ח בלבד, וזאת באמצעות הוספת הוראה בעניין זה לחוק לצמצום השימוש במזומן. בהתאם לכך, מתוך ההחרגה בסעיף 2(ז) לחוק המאפשרת מתן הלוואות על ידי גופים פיננסיים מפוקחים בלא הגבלת סכום במזומן, תמועט האפשרות לנכות שטר; כלומר היא תוכפף להגבלה של מתן הלוואה עד סכום של 6,000 ש"ח אם התמורה ניתנת במזומן. נוסף על כך מוצע להבהיר כי משיכת מזומן מחשבון תשלום שמנוהל בגופים שבהם ניתן להפקיד שיקים לצורך הצגתם לפירעון, שהם תאגיד בנקאי, בנק הדואר או בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, ושאליו הועברה תמורת השיק, היא פעולה שאינה כפופה להגבלה האמורה.

לפסקאות (3) ו־(4)

אכיפת הפרת הוראה זו תיעשה באמצעות מנגנוני האכיפה הקיימים היום בחוק המזומן, קרי הוספת הוראות בסעיפים 6 ו־20 לחוק לצמצום השימוש במזומן, העוסקים בהטלת עיצום כספי על עוסק או קנס פלילי על אדם, בהתאמה.

[5] ס"ח התשע"ט, עמ' 201.

[6] ס"ח התשע"ו, עמ' 1098.

סימן ג': חובת הצהרה של נותני שירותים פיננסיים

תיקון פקודת מס הכנסה

7. בפקודת מס הכנסה –

(1) בסעיף 141א –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "פרטי הזיהוי של הנהנה" יבוא "וכן יצהיר, לפי דרישה בכתב של המנהל, אם ביצע פעולות החייבות בדיווח כאמור או שלא ביצע פעולות כאלה";

(ב) בסעיף קטן (ב), אחרי "בדוח" יבוא "או בהצהרה" ובמקום "שלוש" יבוא "שבע";

(2) בסעיף 195ב(ב), אחרי "דוח" יבוא "או הצהרה" ואחרי "הדוח" יבוא "או ההצהרה, לפי העניין".

דברי הסבר

סימן ג': חובת הצהרה של נותני שירותים פיננסיים

סעיף 7 דוח הצוות הבין־משרדי המליץ להגביר את הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים והפעילות הנעשית באמצעותם, במטרה למנוע את השימוש שעושים גורמים עבריינים בשירותיהם כגון הלבנת הון והעלמות מס. במסגרת יישום ההמלצה האמורה, נקבעה חובת דיווח של נותני שירותים פיננסיים במסגרת סעיף 141א לפקודת מס הכנסה שחוקק בשנת 2013 כהוראת שעה (ס"ח התשע"ג, עמ' 166) ובתקנות מס הכנסה (תקנות לעניין חלפני כספים) (הוראת שעה), התשע"ט–2018 (ק"ת התשע"ט, עמ' 1434), שנכנסו לתוקף לקראת סוף שנת 2019. חיקוקים אלה קבעו כהוראת שעה למשך 3 שנים, חובות דיווח לרשות המסים על פעולות העומדות בתנאי הסעיף האמור. חובת הדיווח האמורה עוגנה כהוראה קבועה ביום כ"א בשבט התשפ"ג (12 בפברואר 2023) בחוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 263), התשפ"ג–2023 (ס"ח התשפ"ג, עמ' 30). דיווחים אלה משמשים ככלי חשוב לזיהוי של העלמת מס באמצעות נותני שירותים פיננסיים ולטיפול בהם בכלים פליליים או שומתיים.

כיום, על אי־דיווח על ביצוע פעולה בסכום של למעלה מ־50,000 ש"ח על ידי נותן שירותים פיננסיים, מוטל עיצום כספי כמפורט בסעיף 141א לפקודה. יחד עם זאת, קיים חסר במידע לגבי סיבת אי־הדיווח וחסר בכלי בקרה על הדיווחים ואמינותם. כתוצאה מכך נפגעת יכולת האכיפה של חובת הדיווח על ידי רשות המסים. כדי להגביר את הציות להוראת החוק וכדי שיהיה בידי רשות המסים מידע מלא לצורך אכיפתו, מוצע לקבוע נוסף על הדיווח הקיים היום, חובת הגשת הצהרה, בהתאם לדרישה בכתב של המנהל, ביחס לביצוע או לאי־ביצוע של פעולה החייבת בדיווח על ידי נותן שירותים פיננסיים. המידע המתקבל ייתן תמונה מלאה לגבי נותני השירותים הפיננסיים החייבים בדיווח, כך שחייב בדיווח שלא דיווח או לא הצהיר כלל, בניגוד לדרישת המנהל, תיבחן הטלת עיצום כספי עליו בהתאם להוראות הסעיף האמור.

נוסף על כך, מוצע להאריך את משך שמירת המידע המתקבל במאגר המידע הייעודי לדיווחים אלה, מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים. זאת מאחר שהסעיף הפך להיות הוראת קבע ועל כן יש הצדקה להאריך את התקופה, כך שיהיה ניתן לעשות במאגר שימוש יעיל, בין השאר, בהתאם לתקופת ההתיישנות שומה אזרחית ובשים לב לתקופת ההתיישנות עבירות המס הנחקרות בהליך פלילי.

פרק ד': התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2026 עד 2030

השם

8. פרק זה יהיה "חוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2026 עד 2030 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ו–2026".

דברי הסבר

סעיפים 8 ו־9

בפרק ד' להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 8) מקים את החוק החדש שייווצר – חוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2026 עד 2030 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ו–2026 (בפרק זה – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 9) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

כללי

ההתחשבנות של קופות החולים עם בתי החולים נערכת, בבסיסה, לפי מכפלת שירותי הבריאות הנצרכים בידי קופות החולים בכל בתי החולים במחירו של כל שירות ושירות כאמור. מחירים אלה מוגבלים מכוח חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996 (בפרק זה – חוק הפיקוח). בעבור חלק ניכר מהפעילות בבתי החולים, המחיר המרבי שמשלמת הקופה קבוע לפי מחירו של יום אשפוז שניתן לחבר הקופה בבית החולים, ובעבור חלקה, לפי תעריפים דיפרנציאליים. הוצאות רבות בבתי החולים הן הוצאות קבועות אשר אינן משתנות לפי מספר ימי האשפוז בפועל ועל כן מחירי השירותים משקפים עלות ממוצעת הגבוהה מהעלות השולית. כדי למנוע גידול בלתי מבוקר בהוצאות הקופות לשירותים הנרכשים בבתי החולים, הוצאה שהיא מרכיב עיקרי בהוצאות קופת חולים, הוחל במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 1997), התשנ"ז–1997, הסדר התחשבנות המבוסס על תקרות צריכה. במסגרת ההסדרים שבאו לאחר מכן, נוסף רכיב רצפות הצריכה, שמטרתו פיזור הפעילות בין בתי החולים השונים וכן הסדרים נוספים שנועדו לסייע ליעילות ולאיתנות של מערכת הבריאות הציבורית. הסדרי ההתחשבנות נקבעו בחקיקה ראשית, כמה פעמים, בשינויים שונים ולתקופות מוגדרות. מאחר שההסדר האחרון שנקבע בחוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב–2021 (בפרק זה – חוק ההתחשבנות 2021), חל רק על שירותי בריאות שנרכשו עד סוף שנת 2025, וקיומו הוא הכרחי לתפקוד יעיל ואיכותי של המערכת, יש צורך בקביעת הסדר גם לשנים הבאות.

על פי ההסדרים שנקבעו לעניין זה במהלך השנים, רכישה של שירותי בריאות בבית החולים מעבר לתקרת הצריכה שנקבעה בחוק – נעשית במחיר מופחת. בדרך זו מושג איזון שמטרתו לשמר את התמריץ לבית החולים לצמצם את משך האשפוז בו, ומנגד לשמר בעבור קופת החולים את התמריץ שלא לעשות שימוש יתר ברכש שירותים בבית החולים, בשל העלות המשולמת בעד כל שירות ושירות הנרכש, גם מעבר לתקרת הצריכה. כך גם מובטח תשלום הוגן בעד רכש שירותי הבריאות בבתי החולים, תוך שמירה על גידול מבוקר בהיקף הרכש בבית החולים. יצוין כי גם במדינות אחרות מקרב מדינות ה־OECD קיימים הסדרי התחשבנות דומים.

בהתאם להסדרי ההתחשבנות שנקבעו בחוק במהלך השנים, לכל קופת חולים ולכל בית חולים עומדת האפשרות לחתום על הסכם הקובע הסדר התחשבנות ביניהן השונה מהקבוע בחוק וזאת במטרה להגדיל את חופש הפעולה של בתי החולים ושל קופות החולים היכולים לקבוע מראש ובהסכמה את שיטת ההתחשבנות ביניהם, במגבלות מסוימות הקבועות בחוק, תוך יצירת מנגנונים של חלוקת סיכונים, וזאת בלי לבטל את היתרונות שבשיטת ההתחשבנות הקבועה בחוק. בפועל, מרבית קופות החולים ובתי החולים מתקשרים ביניהם בהסכמים ופועלים בהתאם להסדר ההתחשבנות השונה מזה הקבוע בחוק. ההסכמים יכולים לכלול, בין השאר, מתן הנחות לקופות החולים במקביל לגידול בפעילות ובהיקף הרכש של הקופות בבתי החולים.

לצורך גיבוש כללי ההתחשבנות החדשים, מינו המנהל הכללי משרד הבריאות (בפרק זה – המנהל) והממונה על התקציבים במשרד האוצר, ביום ה' בתמוז התשפ"ה (21 ביולי 2025), צוות בין־משרדי שבו חברים נציגי משרדי הבריאות והאוצר (בפרק זה – הצוות הבין־משרדי). על הצוות הבין־משרדי הוטל לגבש מתווה חדש לכללי ההתחשבנות לשנים הבאות. הצוות הבין־משרדי קיים ישיבות פנימיות, וביצע היוועצות פתוחה עם כלל הגורמים הרלוונטיים במערכת הבריאות.

בהמשך לעבודת המטה שבוצעה, והחלטת ממשלה מס' 3598 מיום י"ד בכסלו התשפ"ו (4 בדצמבר 2025), שעניינה קביעת כללי התחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים, שהתקבלה בעקבותיה, מוצע כי החוק החדש יאמץ חלק מההסדרים הקודמים לצד קביעת הוראות חדשות. יצוין כי במסגרת זו, מוצע שלא לקבוע מחדש "הנחה מהשקל הראשון" שהיתה קבועה בהסדרי התחשבנות קודמים, וזאת בשילוב עם מהלך תמחור מחדש של תעריפון משרד הבריאות בהתאם לחוק הפיקוח.

סעיפי החוק

9. ואלה סעיפי חוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2026 עד 2030 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ו–2026:

"הגדרות

1. בחוק זה –

"בית חולים" – כמשמעותו בסעיף 24 לפקודת בריאות העם;

"בית חולים ציבורי כללי" – בית חולים כללי, ולעניין בית חולים ממשלתי כללי או בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית, לרבות תאגיד בריאות הפועל במסגרתו, והכול בלבד שמתקיימים לגביו כל אלה:

(1) סך כל התשלומים ששילמו כלל קופות החולים לבית החולים על שירותי בריאות בשנת 2025 עולה על 0.25% מתוך סך כל התשלומים ששילמו כלל קופות החולים לבתי חולים כלליים על שירותי בריאות בשנת 2025;

(2) בתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון);

(3) הוא מקיים פעילות הכשרת סטודנטים לרפואה בעבור מוסד להשכלה גבוהה כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958[7], או פעילות הכשרת מתמחים לרפואה בהתאם לתקנות שנקבעו לפי סעיף 17 לפקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז–1976[8], במוסד מוכר כמשמעותו באותן תקנות;

דברי הסבר

סעיף 1 לחוק המוצע

מוצע לקבוע הגדרות הנחוצות לחוק המוצע. כך, מוצע כי המונח "בית חולים ציבורי כללי" יוגדר כך שהסדר ההתחשבנות לפי החוק המוצע יחול על בית חולים כללי, לרבות תאגיד הבריאות הפועל במסגרתו (לעניין בתי חולים ממשלתיים או שבבעלות רשות מקומית), אשר מתקיימים בו כל התנאים המפורטים להלן:

(1) סך כל התשלומים ששילמו כלל קופות החולים לבית החולים על שירותי בריאות בשנת 2025 עולה על 0.25% מתוך סך כל התשלומים ששילמו כלל קופות החולים לבתי חולים כלליים על שירותי בריאות בשנת 2025; כמפורט לעיל, תכליתו העיקרית של החוק המוצע היא ליצור תקרה אפקטיבית להוצאות קופות החולים בגין שירותי אשפוז, כדי לגדר את ההוצאה הלאומית על בריאות. זאת, מתוך הנחה שקיימת נטייה לגידול מתמיד בכמויות השירותים הרפואיים הניתנים בבתי החולים, וכנגזרת מכך לגידול מתמיד בהוצאות קופות החולים בגין שירותי אשפוז. במקרים שבהם שיעור היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בית החולים הכללי הוא זניח, כלומר קטן מ־0.25% מתוך היקף ההתחשבנות הכללי של קופות החולים על שירותי אשפוז, הצורך בריסון בגידול הוצאות קופות החולים לצורך שליטה על ההוצאה הלאומית לבריאות אינו מתקיים, ואין הצדקה להחיל על בית החולים הכללי את האסדרה המרסנת.

(2) בתעודת רישומו לפי פקודת בריאות העם, 1940 (בפרק זה – פקודת בריאות העם), כלולות עמדות לרפואה דחופה (מיון); תכלית נוספת של החוק המוצע היא הבטחת קיומן של תשתיות בריאות לאומיות, הנדרשות להבטחת בריאות הציבור. תכלית זו מוגשמת, בין השאר, באמצעות הוראות שונות בחוק המוצע שמטרתן לאזן בין האינטרסים השונים של קופות החולים ובתי החולים. בהתחשב בכך, מוצע כי קיומו של חדר מיון יהיה תנאי סף לעניין תחולת החוק. חדר מיון מהווה חלק מהותי מתשתית הבריאות הלאומית כיוון שהוא מעיד על ציבוריות בית החולים, שמחויב לטפל בכל חולה המופיע בדלתותיו. חדר המיון מאפשר גישה מיידית לשירותי בריאות במקרים דחופים, שדורשים טיפול מיידי, בלא תלות בחברות בקופת חולים ובלי צורך בהתחייבות לתשלום מצד קופת החולים. זאת, לעומת שאר השירותים המסופקים בבתי החולים המותנים בקביעת תור ובמתן התחייבות מצד קופת החולים. נוסף על כך, חדר מיון מהווה תשתית קריטית בהתמודדות עם מצבי חירום לאומיים, כגון אסונות טבע או תקופת מלחמה. במצבים אלה עמדת המיון מאפשרת טיפול רפואי דחוף, מיידי וזמין לכלל הציבור.

(3) הוא מקיים פעילות הכשרת סטודנטים לרפואה בעבור מוסד להשכלה גבוהה כמשמעותו בחוק המועצה

[7] ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

[8] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 30, עמ' 594.

"היקף ההתחשבנות" – סך כל התשלומים שנדרשת קופת חולים לשלם לבית חולים ציבורי כללי בעד צריכת שירותי בריאות;

"הנחת מחזור" – הנחה בעבור שירות בריאות שקופת חולים רוכשת בבית חולים ממשלתי כללי או בבית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית, שקבע המנהל בהוראת מינהל שפורסמה באתר האינטרנט של משרד הבריאות;

"הנחת תעריף" – הנחה בעבור שירות בריאות מסוים שקופת חולים צורכת בבית חולים ציבורי כללי, מעבר להנחת מחזור ולכל הנחה אחרת שאינה בעבור שירות בריאות מסוים;

"חוק ביטוח בריאות ממלכתי" – חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994[9];

"חוק ההתחשבנות 2021" – חוק התחשבנות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבנות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), התשפ"ב–2021[10];

"חוק הפיקוח" – חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו–1996[11];

"חוק יסודות התקציב" – חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985[12];

"מבוטח" – כהגדרתו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

דברי הסבר

להשכלה גבוהה, התשי"ח–1958, או פעילות הכשרת מתמחים לרפואה בהתאם לתקנות שנקבעו לפי סעיף 17 לפקודת הרופאים [נוסח חדש], התשל"ז–1976, במוסד מוכר כמשמעותו באותן תקנות; התנאי השלישי עוסק בהכשרת כוח אדם רפואי, ומחייב את בית החולים לעסוק בהכשרת סטודנטים או מתמחים לרפואה. הכשרה זו מהווה חלק בלתי נפרד מתשתית הבריאות הלאומית, שכן היא מבטיחה שימור והגדלה של היצע הרופאים במערכת הבריאות הישראלית וכן את איכותם, ובכך מאפשרת את הספקת שירותי הבריאות הנדרשת לכלל הציבור הישראלי.

מוצע לקבוע כי המונח "היקף התחשבנות" ישמש ביטוי לסך כל התשלומים שנדרשת קופת חולים לשלם לבית חולים ציבורי כללי בעד צריכת שירותי בריאות. מדובר אם כן במונח נורמטיבי המבטא את התשלומים הנדרשים לפי כל דין בלי להידרש לשאלה אם התשלומים האמורים שולמו בפועל או לא, וכן בלי להידרש לשאלה מהם התשלומים שבית החולים הציבורי הכללי דרש שתשלם לו קופת החולים.

יובהר כי מוצע להגדיר את המונח ""צריכה", של שירותי בריאות בידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי", כך שלא יכלול צריכה של שירותי בריאות בידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי שבבעלותה ושאינו תאגיד נפרד מקופת החולים, כלומר המונח לא יחול על שירותים שניתנים לקופת חולים על ידי בית חולים ציבורי כללי שהם אותה ישות משפטית.

מוצע להגדיר את המונח "שיעור העדכון" כך שישמש ביטוי לשיעור העדכון של מחיר יום אשפוז שקבעו שר הבריאות ושר האוצר (בפרק זה – השרים), בצו, לפי חוק הפיקוח. שיעור זה מייצג את שינויי מחירי תעריפון משרד הבריאות למונחי אותה שנה.

מוצע להגדיר את המונח "שיעור הקידום" כך שבעבור שירות דיפרנציאלי יעמוד שיעור הקידום על 5%, ובעבור שירות בריאות אחר יעמוד שיעור הקידום על 2.4%. שיעורים אלה נקבעו בהתבסס, בין השאר, על הגידול בפועל בהיקף פעילות בתי החולים בשנים האחרונות.

[9] ס"ח התשנ"ד, עמ' 156.

[10] ס"ח התשפ"ב, עמ' 20.

[11] ס"ח התשנ"ו, עמ' 192; התשע"ט, עמ' 251.

[12] ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

"מחיר מלא" – מחירו המרבי של שירות בריאות, כפי שמופיע בתעריפון משרד הבריאות, ולעניין בית חולים ממשלתי כללי ובית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית – מחיר כאמור בניכוי הנחת מחזור;

"מטופל המיועד להעברה" – אחד מאלה:

(1) מי שמאושפז בבית חולים ציבורי כללי ומתקיימים בו כל אלה:

(א) הוא בהנשמה ממושכת ומאושפז בבית חולים ציבורי כללי יותר מ־30 ימים ברציפות, או שהוא מוגדר בהתאם להוראת מינהל שקבע המנהל או ראש חטיבת הרפואה במשרד הבריאות, ושפורסמה באתר האינטרנט של משרד הבריאות, כחולה סיעודי מורכב או תת־אקוטי או כחולה שיקומי גריאטרי;

(ב) הוחלט כי ניתן להעבירו מחוץ לבית החולים הציבורי הכללי בהתאם להוראת מינהל שקבע המנהל או ראש חטיבת הרפואה במשרד הבריאות, ושפורסמה באתר האינטרנט של משרד הבריאות, ובהתחשב בצורך בשמירה על הרצף הטיפולי;

(ג) קופת החולים לא הציעה מקום אחר להעברתו אליו, העומד בהוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ובכלל זה בדרישות סעיף 3(ד) לחוק האמור;

(2) מי שמאושפז בבית חולים ציבורי כללי ולא מתקיימים בו התנאים האמורים בפסקה (1), ואולם מתקיימים בו תנאים אחרים שקבעו השרים בצו;

"מטופל שנרשם להסדר מיוחד" – אדם שנרשם להסדר מיוחד שנקבע לפי סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

"המנהל" – המנהל הכללי של משרד הבריאות;

"מספר המבוטחים המשוקלל" – כהגדרתו בסעיף 17(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

דברי הסבר

מוצע להגדיר את המונח "שיעור הקפיטציה", של קופת חולים כך שישמש ביטוי לשיעור חלקה של קופת חולים מתוך הסכום לחלוקה שקובע המוסד לביטוח לאומי לפי הוראות סעיפים 17 ו־18 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994 (בפרק זה – חוק ביטוח בריאות ממלכתי). סעיף 18 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע כיצד יחולק "הסכום לחלוקה", קרי הסכום שמעבירה המדינה, באמצעות המוסד לביטוח לאומי, לקופות החולים, לצורך מתן שירותי הבריאות למבוטחיהן לפי אותו חוק. סכום זה מחולק על ידי המוסד לביטוח הלאומי בהתחשב במספר המבוטחים המשוקלל, כהגדרתו בסעיף 17 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ואמות מידה נוספות, והכול בהתאם להוראות אותם סעיפים.

"סכום מופחת" – סכום המשולם בעד צריכה שהיא מעבר לתקרת צריכה לסוג שירות בריאות כמשמעותה בסעיף 2;

"פקודת בריאות העם" – פקודת בריאות העם, 1940[13];

"צריכה", של שירותי בריאות בידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי – למעט צריכה של שירותי בריאות בידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי שבבעלותה ושאינו תאגיד נפרד ממנה;

"קופת חולים" – כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

"רצפת צריכה" – כמשמעותה בסעיף 7, לרבות רצפות צריכה שאוחדו כאמור בסעיף 10;

"שיעור העדכון" – שיעור העדכון של מחיר יום אשפוז שקבעו השרים, בצו, לפי חוק הפיקוח;

"שיעור הקידום" – שיעור כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) בעבור שירות דיפרנציאלי – 5%;

(2) בעבור שירות בריאות אחר – 2.4%;

"שיעור הקפיטציה", של קופת חולים – שיעור חלקה של קופת חולים מתוך הסכום לחלוקה שקובע המוסד לביטוח לאומי לפי הוראות סעיפים 17 ו־18 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

"שירות אשפוז בית" – שירות טיפול רפואי בבית המטופל, כתחליף לאשפוז בבית חולים ציבורי כללי;

"שירות אשפוז במחלקות פנימיות" – שירותי אשפוז במחלקות שהקוד שלהם בתעריפון משרד הבריאות הוא: G00M1, G00M2, G00M6 G00M5, G00M4, G00M3, או קוד אחר או קוד נוסף שקבעו השרים לפי סעיף 3(ב);

"שירות בריאות" – שירות בריאות מסוג שירות אשפוז במחלקות פנימיות, שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר;

"שירות בריאות אחר" – שירות בריאות שאינו שירות אשפוז במחלקות פנימיות ואינו שירות דיפרנציאלי;

"שירות דיפרנציאלי" – שירות בריאות שנקבע לו מחיר פרטני הכולל את ביצוע הפעולה הרפואית, ימי האשפוז והשירותים הרפואיים האחרים הניתנים במסגרתו, כפי שפורסם בתעריפון משרד הבריאות;

דברי הסבר

מוצע להגדיר את המונח "מספר המבוטחים המשוקלל" ולקבוע שיהיה כהגדרתו בסעיף 17(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, שלפיו "מספר המבוטחים המשוקלל" הוא מספר המבוטחים כשלכל אחד מהם ניתן משקל לפי גילו, ריחוק מקום מגוריו ממרכזי אוכלוסייה ולפי אמות מידה נוספות, הכול כפי שיקבע שר הבריאות, בהסכמת שר האוצר, לאחר ששר העבודה והרווחה אישר כי בידי המוסד לביטוח לאומי הכלים לחישוב מספר המבוטחים המשוקלל, ובאישור ועדת הבריאות של הכנסת.

[13] ע"ר 1940, תוס' 1, עמ' (ע) 191, (א) 239.

"השרים" – שר הבריאות ושר האוצר;

"תאגיד בריאות" – כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, ובכלל זה תאגיד בריאות הפועל במסגרת בית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית;

"תוספת ריאלית" – תוספת לכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, בהתאם לשיעורים כמפורט להלן, לפי העניין, שתחולק בין בתי חולים ציבוריים כלליים בהתאם להוראות סעיף 5:

(1) בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות – 0.5%;

(2) בעבור שירות דיפרנציאלי – שיעור הגידול באוכלוסייה בשנה הקודמת לעומת השנה שלפניה, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתוספת 0.209%;

(3) בעבור שירות בריאות אחר – 77.5% מסכום של שיעור הגידול באוכלוסייה בשנה הקודמת לעומת השנה שלפניה, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ו־0.209%;

(4) בשנת 2029 ייווסף לכל תוספת כמפורט בפסקאות (2) ו־(3), לפי העניין, שיעור של 0.2%, ובשנת 2030 ייווסף לכל תוספת כמפורט בפסקאות האמורות, לפי העניין, שיעור של 0.4%;

"תוכנית המיטות הרב־שנתית" – התוכנית לתוספת מיטות אשפוז כללי לשנים 2023 עד 2028, שפורסמה באתר האינטרנט של משרד הבריאות, וכל תכנית עתידית להקצאת מיטות שתוסכם על השרים ותפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות;

"תעריפון משרד הבריאות" – רשימת תעריפי האשפוז והשירותים האמבולטוריים והדיפרנציאליים שמפרסם משרד הבריאות באתר האינטרנט שלו, המשקפת את התעריפים כפי שמתעדכנים מזמן לזמן לפי צווים מכוח סעיף 12 לחוק הפיקוח;

"תקרת צריכה" – כמשמעותה בסעיף 2 לעניין שירות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר, וכמשמעותה בסעיף 3 לעניין שירות אשפוז במחלקות פנימיות, והכול לרבות תקרות צריכה שאוחדו כאמור בסעיף 10.

דברי הסבר

מוצע להגדיר את המונח "תוספת ריאלית" שהיא תוספת שנתית לתקרות הצריכה, כפי שיפורט עליהן להלן בדברי ההסבר לסעיפים 2 ו־3 לחוק המוצע, שמטרתה להביא לידי ביטוי את השינוי הדמוגרפי, בהתחשב בהזדקנות האוכלוסייה ובמאפייני שירות הבריאות הרלוונטי. בהתאם לכך מוצע לקבוע תוספת ריאלית שונה לכל אחד מסוגי שירותי הבריאות. מוצע כי התוספת הריאלית בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות תהיה 0.5%. לגבי שירות בריאות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר, מוצע כדלקמן:

חישוב תקרת צריכה לעניין שירות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר

2. (א) תקרת הצריכה לעניין שירות בריאות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר, לכל אחת מקופות החולים בכל בית חולים ציבורי כללי, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, תחושב כמפורט להלן:

(1) בשנת 2026 – מכפלת חלקה היחסי של קופת חולים בבית חולים מהיקף ההתחשבנות הכללי בתקרת הצריכה הכוללת לעניין סוג שירות בריאות, בתוספת שיעור העדכון ותוספת ריאלית;

(2) בשנים 2027 עד 2030 – תקרת הצריכה בשנה הקודמת בתוספת שיעור העדכון והתוספת הריאלית;

דברי הסבר

בשנים 2026 עד 2028 התוספת הריאלית בעבור שירות דיפרנציאלי תהיה: שיעור הגידול באוכלוסייה בשנה הקודמת לעומת השנה שלפניה, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה + 0.209%; התוספת הריאלית בעבור שירות בריאות אחר תהיה 77.5% * [שיעור הגידול באוכלוסייה בשנה הקודמת לעומת השנה שלפניה, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה + 0.209%].

בשנת 2029 התוספת הריאלית בעבור שירות דיפרנציאלי תהיה: שיעור הגידול באוכלוסייה בשנת 2028, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה + 0.409%;

בשנת 2029 התוספת הריאלית בעבור שירות בריאות אחר תהיה: 77.5% * [שיעור הגידול באוכלוסייה בשנת 2028, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה + 0.209%] + 0.2%.

בשנת 2030 התוספת הריאלית בעבור שירות דיפרנציאלי תהיה: שיעור הגידול באוכלוסייה בשנת 2029, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה + 0.609%;

התוספת הריאלית בעבור שירות בריאות אחר תהיה: 77.5% * [שיעור הגידול באוכלוסייה בשנת 2029, כפי שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה + 0.209%] + 0.4%.

סעיף 2 לחוק המוצע

בסעיף קטן (א), מוצע לקבוע את תקרת הצריכה של קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי בעבור שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר שהיא היקף הצריכה שבעבורו ישולם מחיר מלא של שירותי בריאות בידי קופות חולים בכל בית חולים ציבורי כללי, לפי תעריפון משרד הבריאות, הנקבע בהתאם להוראות חוק הפיקוח.

לסעיף קטן (א) המוצע

לפסקה (1)

של סעיף קטן (א), מוצע כי תקרת הצריכה של כל אחת מקופות החולים בכל אחד מבתי החולים הציבוריים הכלליים, לסוג שירות דיפרנציאלי או לסוג שירות בריאות אחר, בשנת 2026, תהיה "חלקה היחסי של צריכת קופת החולים בבית החולים מהיקף ההתחשבנות הכללי" של סוג שירות הבריאות במכפלת "תקרת הצריכה הכוללת" של סוג השירות בתוספת "שיעור העדכון" ו"תוספת ריאלית".

מוצע, בהתאם להגדרה המוצעת שבסעיף קטן (ג), לקבוע כי, ככלל, לצורך חישוב "חלקה היחסי של צריכת קופת החולים בבית החולים מהיקף ההתחשבנות הכללי" יילקח בחשבון היקף ההתחשבנות של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי בעד סוג שירות הבריאות הרלוונטי בשנת 2023, בניכוי הנחת תעריף. לפי סעיף 1 לחוק המוצע, "הנחת תעריף" היא הנחה בעבור שירות בריאות מסוים שקופת חולים צורכת בבית חולים ציבורי כללי, מעבר להנחת מחזור ולכל הנחה אחרת שאינה בעבור שירות בריאות מסוים.

מוצע לקחת בחשבון את שנת 2023 לצורך חישוב חלקה היחסי של קופת חולים בבית חולים מהיקף ההתחשבנות הכללי, שכן בשנים האחרונות התרחשו אירועים אקסוגניים למערכת הבריאות אשר עיוותו את דפוסי צריכת שירותי הבריאות, ובהם מגיפת הקורונה, מלחמת "חרבות ברזל" ומבצע "עם כלביא", וכן בהתחשב בזמינות הנתונים הקיימים למשרד הבריאות ומשרד האוצר.

עם זאת, מהנתונים המצויים בידי משרד הבריאות עולה כי קיימים בתי חולים ציבוריים כלליים שהיקף ההתחשבנות שלהם נפגע בסוף שנת 2023 באופן חריג ביותר לעומת בתי החולים הציבוריים הכלליים האחרים, לאחר המתקפה הרצחנית על ישראל ביום 7 באוקטובר 2023 ופינוי האוכלוסייה מאזורי הדרום והצפון שנעשה בעקבותיה. לכן, מוצע לקבוע כי בכל הנוגע לבית חולים ציבורי כללי שהיקף ההתחשבנות שלו עם כלל קופות החולים ברבעון האחרון של שנת 2023 ירד ב־15% לפחות מממוצע היקפי ההתחשבנות שלו עם כלל קופות החולים בשלושת הרבעונים הראשונים של אותה השנה ("בית חולים בקו עימות"), יילקח בחשבון היקף ההתחשבנות של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי בעד סוג שירות הבריאות הרלוונטי בשנת 2022, בניכוי הנחת תעריף.

בהתאם לאמור, מוצע כי היקף ההתחשבנות הכללי שמתוכו נמדד חלקה היחסי של קופת חולים ושל בית חולים ציבורי כללי יהיה סכום היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם כלל בתי החולים הציבוריים

(3) בשנים 2026 עד 2030, לעניין קופת חולים הנותנת שירותי בריאות למטופלים שנרשמו להסדר מיוחד – ייווסף לתקרת הצריכה כאמור בפסקאות (1) ו־(2), לפי העניין, סך התשלומים שנדרשה קופת החולים לשלם לבית החולים הציבורי הכללי בשנת 2025 בעבור צריכת שירותי בריאות שניתנו למטופלים כאמור, לפי העניין, בתוספת שיעור העדכון (בסעיף זה – תוספת בעבור מטופלים שנרשמו להסדר מיוחד);

(ב) נוסף על האמור בסעיף קטן (א) –

(1) בשנת 2026 –

(א) עלה שיעור הגידול הפרטני לעניין בית חולים ציבורי כללי מסוים, למעט בית חולים חדש, על שיעור הגידול הקובע, יופחת מהסכום שחושב לשנת 2026 לפי סעיף קטן (א)(1) לגבי אותו בית חולים, שיעור ההפרש החיובי, ככל שישנו, שבין שיעור הגידול הפרטני לשיעור הגידול הקובע;

דברי הסבר

הכלליים, למעט בתי חולים בקו עימות, בעד אותו סוג שירות בריאות, בשנת 2023, בניכוי הנחת תעריף, ובתוספת היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם בתי חולים בקו עימות, בשנת 2022, בניכוי הנחת תעריף, ובתוספת 3% לעניין שירות דיפרנציאלי, או בתוספת 4% לעניין שירות בריאות אחר.

מוצע, בהתאם להגדרה המוצעת שבסעיף קטן (ג), לקבוע כי "תקרת הצריכה הכוללת" תהיה סכום כל תקרות הצריכה נטו כמשמעותן לפי חוק ההתחשבנות 2021, לשנת 2025, של כלל קופות החולים בבתי החולים הציבוריים הכלליים, לשירות דיפרנציאלי או לשירות בריאות אחר, לפי העניין, בתוספת שיעור הקידום. יובהר, כי תקרות הצריכה לשנת 2025 כאמור יהיו תקרות הצריכה שחושבו לפי חוק ההתחשבנות 2021, על כלל ההתאמות שנעשו בחישוביהן, לפי הוראות אותו חוק.

לפסקה (2)

מוצע לקבוע כי תקרת הצריכה של כל קופת חולים בכל בית חולים ציבורי כללי לשנים 2027 עד 2030 תהיה תקרת הצריכה בשנה הקודמת בתוספת שיעור העדכון והתוספת הריאלית.

לפסקה (3)

מוצע כי, נוסף על האמור לעיל, בשנים 2026 עד 2030, ייווסף לתקרת הצריכה של קופת החולים הנותנת שירותי בריאות למטופלים שנרשמו להסדר מיוחד, סך התשלומים שנדרשה קופת החולים לשלם לבית החולים הציבורי הכללי בשנת 2025 בעבור צריכת שירותי בריאות שניתנו למטופלים כאמור, לפי העניין, בתוספת שיעור העדכון.

בהתאם להגדרה המוצעת בסעיף 1 לחוק המוצע, מוצע לקבוע כי "מטופל שנרשם להסדר מיוחד" הוא אדם שנרשם להסדר מיוחד לפי סעיף 56(א)(1)(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי – וזאת, משום שאינו מבוטח כהגדרתו בחוק ביטוח בריאות ממלכתי; הסדר מיוחד כאמור נקבע בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (הסדרים לעניין רישום בקופת חולים ומתן שירותי בריאות לנמצאים בישראל שאינם מבוטחים לפי החוק), התשפ"ד–2024. כיוון ששירותי הבריאות הניתנים למטופלים כאמור מתוקצבים בנפרד מסל שירותי הבריאות וקיימת שונות מסוימת בזכאויות של המטופלים כאמור לעומת הזכאויות לפי סל שירותי הבריאות, וכן מכיוון שקופת החולים המבטחת לפי התקנות האמורות, מקבלת בעבור רישומם תשלום המתווסף על המימון שאותו היא מקבלת מכוח סל הבריאות – יש להוסיף לתקרות הצריכה של קופת החולים בבתי החולים הציבוריים הכלליים סכום נוסף, בהתבסס על היקף השירותים שנתן בית החולים הציבורי הכללי למטופלים האמורים בשנת 2025, בתוספת שיעור העדכון לאותה שנה.

לסעיף קטן (ב) המוצע

מוצע כי בחישוב תקרות הצריכה הבסיסי שפורט לעיל יבוצעו התאמות נוספות שישנו במידה מסוימת את חישובן של תקרות הצריכה של קופות החולים בבתי החולים הציבוריים הכלליים, כמפורט להלן.

לפסקה (1)

כדי שלא לתגמל בית חולים ציבורי כללי שהגדיל פעילות בשנות הסדר ההתחשבנות הקודם מעבר לגידול הממוצע של שאר בתי החולים הציבוריים הכלליים, מוצע

(ב) הסכום שהופחת כאמור בפסקת משנה (א) ייווסף לתקרות הצריכה של בתי החולים הציבוריים הכלליים, למעט בית חולים ציבורי כללי שלגביו הופחת הסכום כאמור או בית חולים חדש, בהתאם לחלקם היחסי מתקרת הצריכה הכוללת;

(2) בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, חרג בשנה מסוימת חלקה היחסי של תקרת הצריכה של קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי, מתוך סך תקרות הצריכה של כלל קופות החולים באותו בית חולים, משיעור הקפיטציה של קופת החולים – תותאם תקרת הצריכה של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי, למעט התוספת בעבור מטופלים שנרשמו להסדר מיוחד, לשיעור הקפיטציה שלה לאותה שנה, באופן שסך תקרות הצריכה של כלל קופות החולים בבית החולים הציבורי לא ישתנה בשל השינויים האמורים בפסקה זו.

(ג) בסעיף זה –

"בית חולים בקו עימות" – בית חולים ציבורי כללי שהיקף ההתחשבנות שלו עם כלל קופות החולים ברבעון האחרון של שנת 2023 ירד ב־15% לפחות מממוצע היקפי ההתחשבנות שלו עם כלל קופות החולים בשלושת הרבעונים הראשונים של אותה השנה;

דברי הסבר

להפחית בשנת 2026 מתקרות הצריכה לאותו בית חולים ציבורי כללי שחרג משיעור הגידול הממוצע כאמור את ההפרש החיובי שבין הגידול בפעילות שלו ל"שיעור הגידול הקובע". מוצע כי שיעור הגידול הקובע יהיה שיעור הגידול הממוצע של בתי החולים, לפי החישוב המפורט בהצעת החוק, בתוספת 1%.

מוצע כי לא תיערך הפחתה כאמור לבית חולים חדש שהוקם לאחר שנת 2015, מכיוון שלגביו היתה קיימת ציפייה שיגדיל ויבסס את פעילותו במהלך שנות הסדר ההתחשבנות הקודם.

כמו כן מוצע כי הסכום שהופחת מבית חולים ציבורי כללי שחרג משיעור הגידול הממוצע ייווסף לתקרות הצריכה של בתי החולים הציבוריים הכלליים, למעט בית חולים ציבורי כללי שלגביו הופחת הסכום כאמור או בית חולים חדש, בהתאם לחלקם היחסי מתקרת הצריכה הכוללת.

לפסקה (2)

מוצע לקבוע כי אם בשנה מסוימת מהשנים 2026 עד 2030, חרג חלקה היחסי של תקרת הצריכה של קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי, מתוך סך תקרות הצריכה של כלל קופות החולים באותו בית חולים, משיעור הקפיטציה של קופת החולים – תותאם תקרת הצריכה של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי, לשיעור הקפיטציה שלה לאותה שנה, באופן שסך תקרות הצריכה של כלל קופות החולים בבית החולים הציבורי לא ישתנה בשל השינויים האמורים. מוצע כי התאמה כאמור לא תיערך לסכומים שהתווספו לתקרות הצריכה בשל המטופלים שנרשמו להסדר מיוחד, כמפורט לעיל. יובהר, כי התאמה בהתאם לפסקה זו, תיערך גם במקרה שבו נערך חישוב שונה לעניין תקרות צריכה, שיעור הקידום והתוספת הריאלית, לפי הוראות סעיף 6 לחוק המוצע, כמפורט להלן.

"בית חולים חדש" – בית חולים ציבורי כללי שקיבל לראשונה תעודת רישום לפי פקודת בריאות העם לאחר יום י"ט בטבת התשע"ו (31 בדצמבר 2015), למעט בית חולים כאמור שקיבל את תעודת הרישום לראשונה בשל איחוד כאמור בסעיף 10;

"היקף התחשבנות של קופת חולים עם בית חולים בקו עימות" – היקף ההתחשבנות של קופת חולים עם בית חולים בקו עימות, בשנת 2022, בניכוי הנחת תעריף, ובתוספת 3% לעניין שירות דיפרנציאלי, או בתוספת 4% לעניין שירות בריאות אחר;

"הפרש 2022" – היחס שבין סך צריכת שירותי הבריאות שאינם שירות אשפוז במחלקות פנימיות על ידי כלל קופות החולים בבית חולים ציבורי כללי בשנת 2022, ובין תקרת הצריכה ברוטו של כלל קופות החולים באותו בית חולים של שירותי בריאות שאינם שירות אשפוז במחלקות פנימיות בשנת 2022, ולעניין בית חולים ציבורי כללי שהיחס כאמור היה לגביו קטן מ־100% – 100%;

"הפרש 2024" – היחס שבין סך צריכת שירותי הבריאות שאינם שירות אשפוז במחלקות פנימיות על ידי כלל קופות החולים בבית חולים ציבורי כללי בשנת 2024 ובין תקרת הצריכה ברוטו של כלל קופות החולים באותו בית חולים של שירותי בריאות שאינם שירות אשפוז במחלקות פנימיות לשנת 2024;

"חלקה היחסי של קופת חולים בבית חולים מהיקף ההתחשבנות הכללי" – אחד מאלה, לפי העניין:

(1) לעניין בית חולים ציבורי כללי, למעט בית חולים בקו עימות, לפי סוג שירות הבריאות, לפי העניין – היחס שבין שני אלה:

(א) היקף ההתחשבנות של קופת חולים עם בית חולים ציבורי כללי בעד אותו סוג שירות בריאות בשנת 2023, בניכוי הנחת תעריף;

(ב) היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים, למעט בתי חולים בקו עימות, בעד אותו סוג שירות בריאות בשנת 2023, בניכוי הנחת תעריף, ובתוספת כלל היקפי ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם כלל בתי החולים בקו עימות;

(2) לעניין בית חולים בקו עימות, לפי סוג שירות הבריאות, לפי העניין – היחס שבין שני אלה:

(א) היקף ההתחשבנות של קופת חולים עם בית חולים בקו עימות בעד אותו סוג שירות בריאות;

(ב) היקף ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים, למעט בתי חולים בקו עימות, בעד אותו סוג שירות בריאות בשנת 2023, בניכוי הנחת תעריף, ובתוספת כלל היקפי ההתחשבנות של כלל קופות החולים עם כלל בתי החולים בקו עימות;

"שיעור הגידול הפרטני" – הפער שבין הפרש 2022 להפרש 2024 לכל בית חולים ציבורי כללי בנפרד;

"שיעור הגידול הקובע" – הפער הממוצע שבין הפרש 2022 לכלל קופות החולים ובתי החולים הציבוריים להפרש 2024 לכלל קופות החולים ובתי החולים הציבוריים הכלליים, בתוספת 1%;

"תקרת הצריכה הכוללת", לעניין שירות דיפרנציאלי או לעניין שירות בריאות אחר – סכום כל תקרות הצריכה נטו, לשנת 2025, של כלל קופות החולים בבתי החולים הציבוריים הכלליים, לשירות דיפרנציאלי או לשירות בריאות אחר, לפי העניין, בתוספת שיעור הקידום;

"תקרת צריכה ברוטו" ו"תקרת צריכה נטו" – כמשמעותן לפי חוק ההתחשבנות 2021.

חישוב תקרת צריכה לעניין שירות אשפוז במחלקות פנימיות

3. (א) תקרת הצריכה לעניין שירות אשפוז במחלקות פנימיות בבית חולים ציבורי כללי, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, תחושב כמפורט להלן:

דברי הסבר

סעיף 3 לחוק המוצע

במטרה לשפר את השירות הניתן לאזרחים במחלקות הפנימיות של בתי החולים הציבוריים הכלליים, בוצע במסגרת עבודת צוות בין־משרדי שמינו המנהל וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ביום כ"ג בניסן התשע"ט (28 באפריל 2019), שבו חברים נציגי משרד הבריאות ומשרד האוצר, לקראת חקיקת חוק ההתחשבנות 2021, תהליך אפיון של הכשלים הכלכליים המובילים

(1) בשנת 2026 – היחס שבין מספר ימי האשפוז שצרכה קופת חולים במחלקות הפנימיות של אותו בית חולים בשנת 2025 לסך ימי האשפוז שצרכו כלל קופות החולים במחלקות הפנימיות של אותו בית חולים בשנת 2025, כשהוא מוכפל בסכום הכולל שכלל קופות החולים נדרשו לשלם לאותו בית חולים בשנת 2025 לפי סעיף 15(א)(2) לחוק ההתחשבנות 2021 וב־99%, ובתוספת שיעור העדכון ותוספת ריאלית;

(2) בשנים 2027 עד 2030 – היחס שבין מספר ימי האשפוז שצרכה קופת חולים במחלקות הפנימיות של אותו בית חולים לסך מספר ימי האשפוז שצרכו כלל קופות החולים במחלקות הפנימיות של אותו בית חולים, בשנה הקודמת, כשהוא מוכפל בסך תקרות הצריכה לשירות אשפוז במחלקות פנימיות של כל קופות החולים של אותו בית חולים בשנה הקודמת, ובתוספת שיעור העדכון לאותה שנה ותוספת ריאלית.

(ב) השרים רשאים, בהודעה ברשומות, לקבוע קוד נוסף על הקודים המפורטים בהגדרה "שירות אשפוז במחלקות הפנימיות" או קוד אחר שיבוא במקום הקוד המפורט בהגדרה האמורה.

(ג) בסעיף זה, "מספר ימי האשפוז שצרכה קופת חולים במחלקות הפנימיות של בית חולים" – מספר ימי האשפוז שצרכה קופת חולים במחלקות הפנימיות של בית חולים ציבורי כללי בניכוי ימי שירות אשפוז בית שצרכה קופת החולים בבית החולים.

דברי הסבר

לקשיים במתן שירות איכותי במחלקות אלה. מסקנות הצוות האמור היו שקיימים כשלים כלכליים בהסדר ההתחשבנות בעבור שירותי אשפוז במחלקות הפנימיות שחל לפני שנת 2021, ובהם אלה:

(1) המחיר השולי של מחלקה פנימית בבית החולים לא מייצר תמריץ לקופות החולים להוציא את מבוטחיהן הנדרשים למסגרת טיפול במוסדות אשפוז המשכי;

(2) החשש של קופת החולים, שגם כאשר תוציא מאושפז מהמחלקה הפנימית, ייוותר תמריץ כלכלי לבית החולים לאשפז מבוטח אחר במקומו, גורם לכך שחלק מקופות החולים לא משקיעות מאמץ בפינוי מבוטחיהן מהמחלקות הפנימיות, וזאת אף על פי שאין עוד צורך באשפוזם של מבוטחים אלה בבית החולים;

(3) מחיר יום האשפוז כולל את כלל הבדיקות הנדרשות ולכן במצבים מסוימים מוקצה למחלקות הפנימיות מספר נמוך של בדיקות יקרות, יחסית למחלקות אחרות;

(4) העלות של בית החולים בעבור מאושפז חדש, הדורש בדיקות כניסה רבות, גבוהה לעומת העלות בעבור מאושפז שכבר עבר בדיקות אלה, ולכן קיים תמריץ כלכלי שלילי להארכת אשפוזים קיימים.

כדי לפתור כשלים אלה נקבע בחוק ההתחשבנות 2021 כי קופות החולים ישלמו תשלום קבוע לבית החולים הציבורי הכללי גם במקרה שבו התפוסה במחלקות הפנימיות תהיה נמוכה מהקבוע בתקרה וכך למעשה בוטל התמריץ להארכת אשפוז במחלקות אלה. כמו כן נקבע שהתשלום הקבוע המשולם לבית החולים הציבורי הכללי יתחלק בין קופות החולים על בסיס צריכתן בפועל בשנה הקודמת ביחס לצריכת כלל הקופות, וזאת כדי לתמרץ את קופות החולים לשחרר מבוטחים שיכולים להיות מטופלים במסגרת קהילתית או במוסד לאשפוז המשכי.

במסגרת עבודתו של הצוות הבין־משרדי לשם גיבוש עקרונות הסדר ההתחשבנות המוצע בהצעת חוק זו, מצא הצוות כי מודל התשלום בעבור שירותי האשפוז במחלקות הפנימיות שנקבע בחוק ההתחשבנות 2021 השיג את מטרותיו ולכן מוצע לשמרו גם כעת.

מוצע כי התשלום הקבוע שישלמו קופות החולים לבית החולים הציבורי הכללי בשנת 2026 לפי חלקן היחסי בצריכת שירותי האשפוז במחלקות הפנימיות יתבסס על התשלום הקבוע שנדרשו קופות החולים לשלם לבתי החולים הציבוריים הכלליים בעבור שירות האשפוז

תוספת תשלום לפי מדד לשיפור השירות לעניין שירות אשפוז במחלקות פנימיות

4. (א) נוסף על הסכומים המפורטים בסעיף 3(א), בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, ישלמו כלל קופות החולים לכלל בתי החולים הציבוריים הכלליים סכום כולל של 90 מיליון שקלים חדשים, כל אחת בהתאם לשיעור הקפיטציה שלה, בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות, כפי שיורה להן המנהל (בסעיף זה – תוספת התשלום למחלקות הפנימיות), לא יאוחר מ־60 ימים מהמועד שבו קיבלו את ההוראה האמורה.

(ב) המנהל, בהסכמת הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יקבע את המדד לשיפור השירות במחלקות הפנימיות בבתי חולים ציבוריים כלליים בהתאם לעקרונות המפורטים בסעיף קטן (ג) ויפרסמו בהוראת מינהל, באתר האינטרנט של משרד הבריאות (בסעיף זה – המדד לשיפור השירות).

(ג) המדד לשיפור השירות במחלקות הפנימיות יכלול מדדים שונים שלפיהם יימדדו וידורגו המחלקות הפנימיות של כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים, ויתבסס על עקרונות אלה:

(1) מחצית מהמדד יורכב ממדדים קליניים שיורה עליהם המנהל;

(2) מחצית מהמדד יורכב ממדדים של איכות השירות שיורו עליהם המנהל והממונה על התקציבים במשרד האוצר.

(ד) המנהל והממונה על התקציבים במשרד האוצר רשאים להחליט על תמהיל אחר של מדדים מהתמהיל כמפורט בסעיף קטן (ג)(1) ו־(2).

(1) המנהל הכללי של משרד הבריאות יורה על הדיווחים והנתונים שעל כל בית חולים ציבורי כללי להגיש לשם בחינת עמידתו במדד לשיפור השירות ועל המועדים להגשתם, ובלבד שבכל הנוגע למידע אישי, יידרש דיווח על המידע המפורט להלן בלבד:

דברי הסבר

במחלקות הפנימיות בשנת 2025, לפי חוק ההתחשבנות 2021, במכפלת 99% ובתוספת שיעור העדכון והתוספת הריאלית. זאת, בהתבסס, בין השאר, על השינויים שנרשמו בהיקף הפעילות במחלקות הפנימיות בשנים האחרונות.

מוצע כי לגבי השנים 2027 עד 2030, התשלום הקבוע שישלמו קופות החולים לבית החולים הציבורי הכללי לפי חלקן היחסי בצריכת שירותי האשפוז במחלקות הפנימיות יתבסס על התשלום הקבוע שנדרשו קופות החולים לשלם לבתי החולים הציבוריים הכלליים בעבור שירות האשפוז במחלקות הפנימיות בשנת 2026 ובתוספת שיעור העדכון לאותה שנה ותוספת ריאלית.

סעיף 4 לחוק המוצע

כצעד משלים, מוצע, בסעיף 4 לחוק המוצע, לקבוע שבכל אחת מהשנים 2026 עד 2030 ישלמו כלל קופות החולים, מעבר לסכומים שהן נדרשות לשלם בעד צריכת שירותי הבריאות, סכום נוסף של 90 מיליון שקלים חדשים. הסכום הנוסף האמור ישולם על ידי קופות החולים לבתי החולים הציבוריים הכלליים על בסיס ציוני המדד לשיפור השירות במחלקות הפנימיות שעליהם יודיע המנהל, לבתי החולים הציבוריים הכלליים מדי שנה; מוצע כי מדד זה ייקבע בהתאם לתמהיל המפורט בסעיף, בהוראת מינהל של המנהל, בהסכמת הממונה על התקציבים במשרד האוצר, שתפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות.

מוצע לקבוע כי המנהל יודיע לכל קופת חולים מהו סכום התשלום שעליה לשלם לבתי החולים הציבוריים הכלליים, כל אחת בהתאם לחלקה הקפיטציוני, וכי כל קופת חולים תחויב להעביר לבתי החולים הציבוריים הכלליים את סכום התשלום כאמור לא יאוחר מ־60 ימים מהמועד שבו קיבלה את ההודעה האמורה.

(א) נתונים לגבי מטופל שהשתחרר מאשפוז במחלקה פנימית לצורך ביצוע סקר חוויית שירות המטופל, בהתאם לפילוחים שיורה עליהם המנהל לפי גיל ומועד האשפוז ומשכו;

(ב) זהות הצוות הרפואי והכשרותיו.

(2) דיווח על נתונים כאמור בפסקה (1)(א) יכלול שם פרטי, מספר טלפון, קוד בית החולים הציבורי הכללי וקוד מחלקת האשפוז.

(3) נתונים כאמור בפסקה (1)(א) ישמשו לצורך ביצוע סקר חוויית שירות המטופל בלבד, ונתונים בדבר השם הפרטי ומספר הטלפון יימחקו לאחר סיום ביצוע הסקר בכללותו, או בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הנתונים, לפי המוקדם.

(ה) תוספת התשלום למחלקות הפנימיות תחולק בין בתי החולים הציבוריים הכלליים, בהתאם לציוני המדד לשיפור השירות שעליהם יודיע המנהל לבתי החולים הציבוריים הכלליים, עד יום 31 במרץ בכל שנה, לגבי השנה הקודמת.

(ו) שר האוצר רשאי, בצו, לקבוע סכום אחר מהסכום הקבוע בסעיף קטן (א).

חלוקת התוספת הריאלית

5. (א) לשם חישוב תקרות הצריכה כאמור בסעיף 2 לעניין כל בית חולים ציבורי כללי, יחולק סך התוספת הריאלית של כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים (בסעיף זה – סך התוספת הריאלית) בעבור שירות דיפרנציאלי ובעבור שירות בריאות אחר, לפי העניין, בין כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים, בהתאם להוראות אלה:

דברי הסבר

מוצע להסמיך את המנהל להורות על הדיווחים והנתונים שעל כל בית חולים ציבורי כללי להגיש לשם בחינת עמידתו במדד לשיפור השירות ועל המועדים להגשתם, וכן לקבוע איזה מידע אישי רשאי המנהל לדרוש מבתי החולים הציבוריים הכלליים לדווח.

סעיף 5 לחוק המוצע

מוצע כי חלוקת התוספת הריאלית בעבור שירות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר, בין בתי החולים, תיעשה כך: לעניין מחצית מסך התוספת הריאלית כאמור לשנה מסוימת, יחולקו 70% ממחצית זו בעד מיטות שהוקצו לבתי החולים הציבוריים הכלליים השונים במסגרת תוכנית המיטות הרב־שנתית לשנים 2023 עד 2028, שתפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות וכל תוכנית עתידית להקצאת מיטות שתוסכם על השרים ותפורסם כאמור (בפרק זה – תוכנית המיטות הרב־שנתית), ו־30% ממחצית זו יחולקו בעד מיטות שניתן לגביהן אישור לפי פקודת בריאות העם, ונפתחו בפועל. כמו כן, מוצע כי המחצית השנייה של התוספת הריאלית תחולק בין בתי החולים הציבוריים הכלליים בהתאם לחלקו היחסי של כל בית חולים מסך תקרות הצריכה של כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים, כפי שיחושבו לפי הוראות החוק המוצע.

בנוגע לחלוקת התוספת הריאלית בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות, לשם חישוב תקרת הצריכה ברוטו של כל בית חולים ציבורי כללי, מוצע כי התוספת הריאלית תחולק בין בתי החולים הציבוריים הכלליים השונים בהתחשב בתכנית המיטות הרב־שנתית או בשיקולים נוספים שקבעו השרים.

(1) מחצית מסך התוספת הריאלית לשנה מסוימת תחולק בהתאם לתכנית המיטות הרב־שנתית, כך ש־70% מאותה מחצית יחולקו בעד מיטות האשפוז שהוקצו במסגרת התכנית ו־30% מאותה המחצית יחולקו בעד מיטות האשפוז שניתן לגביהן אישור לפי פקודת בריאות העם ונפתחו בפועל;

(2) מחצית מסך התוספת הריאלית לשנה מסוימת תחולק בהתאם לחלקה היחסי של תקרת הצריכה של כל בית חולים ציבורי כללי מסך תקרות הצריכה של כלל בתי החולים הציבוריים הכלליים.

(ב) לשם חישוב תקרות הצריכה כאמור בסעיף 2 לעניין כל בית חולים ציבורי כללי, תחולק התוספת הריאלית בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות בין בתי החולים הציבוריים הכלליים, בהתחשב בתכנית המיטות הרב־שנתית או בשיקולים נוספים שקבעו השרים.

חישוב שונה לעניין תקרות צריכה, שיעור הקידום והתוספת הריאלית

6. (א) על אף האמור בהגדרות "שיעור הקידום" ו"תוספת ריאלית" ובסעיפים 2 ו־5, השרים רשאים, מנימוקים שיירשמו, לחשב, לגבי קופת חולים ובית חולים ציבורי כללי מסוימים, שיעור קידום ותוספת ריאלית השונים משיעור הקידום והתוספת הריאלית, בהתחשב, בין השאר, באחד או יותר מהשיקולים המפורטים להלן:

(1) מכשירים רפואיים נוספים שאושרו לבית חולים על פי כל דין; לעניין זה, "מכשיר רפואי" – מכשיר רפואי שנקבע לגביו כי הרכישה או השימוש שלו טעון רישיון לפי סעיף 65ב(3) לפקודת בריאות העם;

(2) שינוי במספר המבוטחים המשוקלל;

(3) תכנית המיטות הרב־שנתית ואופן מימושה.

(ב) החישוב כאמור בסעיף קטן (א) ייעשה באופן שסך תקרות הצריכה, סך שיעור הקידום וסך התוספת הריאלית לסך תקרות הצריכה לשירותי הבריאות ולכלל בתי החולים הציבוריים הכלליים וקופות החולים בשנה מסוימת, לא ישתנה בשל השינוי בהתאם לאותו סעיף קטן.

דברי הסבר

סעיף 6 לחוק המוצע

בסעיף קטן (א), מוצע לאפשר לשרים שיקול דעת בחישוב שיעור הקידום והתוספת הריאלית לגבי קופת חולים ובית חולים ציבורי מסוימים עקב שינויים שונים שחלו, המשפיעים בפועל על היקף הצריכה של שירותי בריאות, כדוגמת רישיונות למכשירים רפואיים שנקבעה לגביהם חובת רישוי לפי סעיף 65ב(3) לפקודת בריאות העם, שינויים במספר המבוטחים המשוקלל כהגדרתו לפי סעיף 17(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ותכנית המיטות הרב־שנתית ואופן מימושה בפועל. יובהר כי חישוב השינויים כאמור יבוצע לגבי כל אחד מסוגי שירותי הבריאות (שירות אשפוז במחלקות הפנימיות, שירות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר) בנפרד. כמו כן, בסעיף קטן (ב), מוצע לקבוע כי הסמכות לביצוע חישוב שונה כאמור בסעיף קטן (א) תבוצע באופן שסך תקרות הצריכה, סך שיעור הקידום וסך התוספת הריאלית לסך תקרות הצריכה לשירותי הבריאות ולכלל בתי החולים הציבוריים הכלליים וקופות החולים בשנה מסוימת, לא ישתנה בשל החישוב השונה כאמור.

חישוב רצפת צריכה

7. רצפת הצריכה לכל אחת מקופות החולים בכל בית חולים ציבורי כללי, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, תחושב כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) בעבור שירות דיפרנציאלי ושירות בריאות אחר –

(א) בשנת 2026 – 95% מתקרת הצריכה לאותה שנה;

(ב) בשנת 2027 – רצפת הצריכה בשנת 2026, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת שיעור של 1%;

(ג) בשנת 2028 – כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) אם היקף ההתחשבנות הממוצע של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי בשנים 2026 ו־2027 היה עד 97% מרצפת הצריכה הממוצעת של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי לאותן שנים – 97% מרצפת הצריכה לשנת 2027, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת שיעור של 1%;

דברי הסבר

סעיף 7 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כיצד תחושב "רצפת הצריכה", שהיא ההיקף המזערי של שירותי בריאות אשר גם בעבור צריכה שתחושב במחיר מלא מתחת להיקף זה, תשלם קופת חולים לבית חולים ציבורי כללי תשלום כמפורט בסעיף 12(א)(1) לחוק המוצע.

מוצע, בנוגע לשירות דיפרנציאל ושירות בריאות אחר, לקבוע כי רצפת הצריכה לשנת 2026 תעמוד על שיעור של 95% מתקרת הצריכה לאותה שנה, וכי רצפת הצריכה לשנת 2027 תהיה רצפת הצריכה לשנת 2026 בתוספת שיעור העדכון לאותה שנה ובתוספת שיעור של 1%.

כדי שרצפת הצריכה תהיה נכונה יותר ותאפשר גמישות נוספת לקופות החולים, מוצע כי היא לא תיקבע מראש לכל שנות ההסדר, וכי רצפת הצריכה תשתנה בשנת 2028 בהתחשב בהיקף ההתחשבנות של כל קופת חולים עם כל בית חולים ציבורי כללי, לפי העניין, בשנים 2026 ו־2027. כך, לפי המוצע, אם היקף ההתחשבנות הממוצע בפועל בשנים 2026 ו־2027 יעמוד על שיעור של עד 97% מרצפת הצריכה הממוצעת לאותן שנים, רצפת הצריכה בשנת 2028 תעמוד על 97% מרצפת הצריכה לשנת 2027, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת של 1%; אם היקף ההתחשבנות כאמור יעמוד על שיעור של מעל 97% עד 100% מרצפת הצריכה הממוצעת לשנים אלה, רצפת הצריכה לשנת 2028 תעמוד על שיעור היקף ההתחשבנות כאמור במכפלת רצפת הצריכה לשנת 2027, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת שיעור של 1%; אם היקף ההתחשבנות כאמור יהיה גבוה מרצפת הצריכה הממוצעת של קופת החולים ובית החולים הציבורי הכללי בשנים אלה, רצפת הצריכה לשנת 2028 תהיה רצפת הצריכה בשנת 2027 בתוספת שיעור העדכון לשנים אלה ובתוספת שיעור של 1%.

מוצע כי רצפת הצריכה לשנים 2029 ו־2030 תהיה רצפת הצריכה לשנת שקדמה לה בתוספת שיעור העדכון לאותה שנה ובתוספת שיעור של 1%.

מוצע כי השרים יהיו רשאים לחשב לגבי קופת חולים מסוימת בבית חולים ציבורי כללי מסוים, רצפת צריכה בשיעור נמוך יותר מהאמור בפסקאות משנה (א) עד (ד) של פסקה (1), שאינו פחות מ־95% מרצפת הצריכה לאותה שנה לפי החישובים שפורטו לעיל, אם התקיימו שני התנאים האלה:

(1) היחס בין היקף ההתחשבנות של קופת החולים עם אותו בית חולים ובין היקף ההתחשבנות של כל קופות החולים עם אותו בית חולים בשנה הקודמת אינו עולה על 12%; מוצע כי לצורך בדיקת היקף ההתחשבנות לעניין זה, יובאו בחשבון סך כל התשלומים שנדרשת קופת חולים לשלם לבית חולים ציבורי כללי בעד שירותי בריאות, לרבות תשלום של קופת חולים לבית חולים ציבורי כללי ושאינו תאגיד נפרד ממנה;

(2) חלקה של קופת החולים במספר המבוטחים המשוקלל אינו עולה על 20%.

שינוי רצפת הצריכה כאמור נועד לאפשר לקופות חולים בעלות היקפי פעילות ומספר מבוטחים מצומצמים, כקבוע לעיל, לחזק את כוחן במשא ומתן מול בתי החולים, ולהקל עליהן בפיתוח שירותי רפואה בקהילה ובהרחבתם. זאת, בלי לפגוע ביציבותם הכלכלית של בתי החולים הציבוריים הכלליים.

(2) אם היקף ההתחשבנות הממוצע של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי בשנים 2026 ו־2027 היה גבוה מ־97% מרצפת הצריכה הממוצעת של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי לאותן שנים ולא עלה על 100% מרצפת הצריכה הממוצעת לאותן שנים (בפסקה זו – שיעור היקף ההתחשבנות הממוצע) – מכפלת שיעור היקף ההתחשבנות הממוצע ברצפת הצריכה לשנת 2027, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת שיעור של 1%;

(3) אם היקף ההתחשבנות הממוצע של שירותי הבריאות שצרכה קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי בשנים 2026 ו־2027 היה גבוה מרצפת הצריכה הממוצעת של קופת החולים בבית החולים הציבורי הכללי לאותן שנים – רצפת הצריכה בשנת 2027, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת שיעור של 1%;

(ד) בשנים 2029 ו־2030 – רצפת הצריכה בשנה הקודמת, בתוספת שיעור העדכון ובתוספת שיעור של 1%;

(ה) על אף האמור בפסקאות משנה (א) עד (ד), השרים רשאים לחשב לגבי קופת חולים מסוימת בבית חולים ציבורי כללי מסוים, רצפת צריכה בשיעור נמוך יותר מהאמור באותן פסקאות משנה, שאינו פחות מ־95% מרצפת הצריכה לאותה שנה לפי אותן פסקאות משנה, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) היחס שבין היקף ההתחשבנות המורחב של קופת החולים לאותו בית חולים ובין היקף ההתחשבנות המורחב של כל קופות החולים לאותו בית חולים בשנה הקודמת אינו עולה על 12%; לעניין זה, "היקף ההתחשבנות המורחב" – סך כל התשלומים שנדרשת קופת חולים לשלם לבית חולים ציבורי כללי בעד שירותי בריאות, לרבות תשלום של קופת חולים לבית חולים ציבורי כללי שבבעלותה ושאינו תאגיד נפרד ממנה;

(2) חלקה של קופת החולים במספר המבוטחים המשוקלל אינו עולה על 20%;

(2) בעבור שירות אשפוז במחלקות פנימיות – 100% מתקרת הצריכה לאותה שנה.

שינוי תקרות הצריכה ורצפות הצריכה

8. (א) החליטה הממשלה על הגדלת עלות סל שירותי הבריאות כמשמעותה בסעיף 9 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, רשאים השרים, בצו, לקבוע תקרות צריכה הגבוהות מהתקרות שחושבו לפי סעיפים 2 ו־3, או רצפות צריכה הגבוהות מהרצפות שחושבו לפי סעיף 7, בהתאם לאמות מידה שיקבעו בצו כאמור, ובלבד שסך תוספת ההוצאה לקופות החולים בשל הקביעה כאמור יהיה שווה לסכום שהתווסף לסל שירותי הבריאות.

(ב) השרים רשאים, בצו, לקבוע תקרות צריכה שונות מתקרות הצריכה שחושבו לפי סעיפים 2 או 3, בהתאם לאמות מידה שיקבעו בצו כאמור, אם מצאו כי הקביעה נדרשת בשל שינוי במחירים של שירותי הבריאות, כפי שהם מפורסמים בתעריפון משרד הבריאות, ובלבד שסך תקרות הצריכה לא ישתנה בשל הקביעה כאמור.

הודעה על תקרת צריכה ורצפת צריכה

9. השרים, או מי שהם הסמיכו לכך מבין עובדי משרדיהם, יודיעו לכל בית חולים ציבורי כללי ולכל קופת חולים –

(1) עד יום ט"ו בסיוון התשפ"ו (31 במאי 2026) – מהי תקרת הצריכה ורצפת הצריכה לשירותי הבריאות לשנת 2026;

דברי הסבר

בנוגע לשירות אשפוז במחלקות פנימיות, מוצע שרצפת הצריכה תהיה שווה לתקרת הצריכה שנקבעה לאותה השנה, וזאת כדי לייצר תמריץ כלכלי לייעל את מערך האשפוז ולהפחית את העומס במחלקות הפנימיות.

סעיף 8 לחוק המוצע

ככלל, מערכת הבריאות מתוקצבת כך שקופות החולים, המהוות מבטחות בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, מתוקצבות על ידי המדינה באמצעות סל שירותי הבריאות, והן רוכשות שירותי בריאות מבתי החולים הציבוריים הכלליים השונים. בפועל המדינה נדרשת להגדיל מפעם לפעם את הפעילות בבתי החולים באופן המצריך משאבים נוספים בשל הפעילות שאותה יש לבצע במסגרת תקרות הצריכה שנקבעו לשם כך. נוכח האמור, מוצע לשמר את האפשרות של המדינה להעביר סכומים אלה לקופות החולים באמצעות הגדלת סל שירותי הבריאות, ובמקביל להגדיל את התשלום שמקבלים בתי החולים בעבור הספקת השירותים, בדרך של הגדלת תקרות הצריכה.

לצורך כך מוצע לאפשר לשרים, בצו, להגדיל את תקרת הצריכה, וזאת אם תתקבל החלטת ממשלה על הגדלת עלות סל שירותי הבריאות, ובלבד שסך תוספת ההוצאה לקופות החולים כתוצאה מהגדלת תקרת הצריכה, יהיה שווה לסכום שהתווסף לסל שירותי הבריאות. הגדלת תקרות הצריכה כאמור תהיה בהתאם לאמות מידה שייקבעו בצו כאמור, כדי להבטיח קריטריונים שוויוניים לאופן קביעת תקרות הצריכה. עם זאת, יובהר כי לא יידרש לפרט בצו את החישובים שנעשו להגדלת תקרות הצריכה וגם לא לציין את בתי החולים הציבוריים הכלליים שתקרות הצריכה שלהם יגדלו, כדי שלא לפגוע בסודות המסחריים של בתי החולים כאמור.

נוסף על האמור, מוצע להסמיך את השרים לקבוע, בצו, תקרות צריכה שונות מתקרות הצריכה שנקבעו לפי הוראות סעיפים 2 או 3 לחוק המוצע כמפורט לעיל, אם מצאו כי נעשו שינויים בתעריפון משרד הבריאות אשר מצדיקים הסטה של תקרות הצריכה בין סך תקרות הצריכה של סוג שירות בריאות מסוים לבין סך תקרות הצריכה של סוג מסוים אחר של שירות בריאות, ובלבד שסך השינויים כאמור לא ישנה את סך תקרות הצריכה של כל סוגי שירותי הבריאות יחד. שינויי תקרות הצריכה כאמור יהיו בהתאם לאמות מידה שייקבעו בצו כאמור, כדי להבטיח קריטריונים שוויוניים לאופן ביצוע השינויים. עם זאת, יובהר כי לא יידרש לפרט בצו את החישובים שנעשו לשינויים בתקרות הצריכה וגם לא לציין את בתי החולים הציבוריים הכלליים שתקרות הצריכה שלהם יגדלו כדי שלא לפגוע בסודות המסחריים של בתי החולים כאמור.

(2) עד יום 1 במרץ של כל אחת מהשנים 2027 עד 2030 – מהי תקרת הצריכה ורצפת הצריכה לשירותי הבריאות לאותה שנה.

איחוד בתי חולים

10. אוחדו שני בתי חולים ציבוריים כלליים או יותר לבית חולים ציבורי כללי אחד, בעל תעודת רישום אחת לפי פקודת בריאות העם, יאוחדו תקרות הצריכה ורצפות הצריכה שלהם, בהתאם לסכום התקרות והרצפות כאמור.

שירות אשפוז בית

11. (א) קופת חולים תשלם בעבור שירות אשפוז בית דיפרנציאלי שצרכה מבית חולים ציבורי כללי בהתאם לתשלום שהייתה משלמת לפי הוראות חוק זה בעבור שירות דיפרנציאלי.

(ב) לעניין התחשבנות בעבור שירות בית פנימי ושירות אשפוז בית אחר, יחולו ההוראות בהתאם לאחת מהחלופות המפורטות להלן, לפי בחירתו של בית החולים הציבורי הכללי, שעליה יודיע בית החולים למנהל עד יום 1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התשלום, ולגבי שנת 2026 – עד יום ט"ו בסיוון התשפ"ו (31 במאי 2026):

(1) הודיע בית החולים הציבורי הכללי כי הוא בוחר בחלופה של המרת מיטות בתעודת רישומו בעבור אספקת שירות אשפוז בית –

דברי הסבר

סעיף 9 לחוק המוצע

כדי להבטיח שבתי החולים הציבוריים הכלליים וקופות החולים יקבלו את המידע הנדרש לצורך תכנון התנהלותם, מוצע לקבוע כי השרים או מי שהסמיכו לכך מבין עובדי משרדיהם יודיעו לכל בית חולים ולכל קופת חולים עד יום ט"ו בסיוון התשפ"ו (31 במאי 2026) – מהי תקרת הצריכה ורצפת הצריכה לשירותי הבריאות לשנת 2026, ועד יום 1 במרץ של כל אחת מהשנים 2027 עד 2030 – מהי תקרת הצריכה ורצפת הצריכה לשירותי הבריאות לאותה שנה.

סעיף 10 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי במקרה שבו אוחדו שני בתי חולים ציבוריים כלליים או יותר לבית חולים ציבורי כללי אחד, בעל תעודת רישום אחת לפי פקודת בריאות העם, יאוחדו תקרות הצריכה ורצפות הצריכה שלהם, בהתאם לסכום התקרות והרצפות כאמור.

סעיף 11 לחוק המוצע

לאשפוזי הבית יתרונות משמעותיים הן בעבור המטופל והן בעבור מערכת הבריאות, ובהם שיפור בתוצאות הקליניות, צמצום סיבוכים רפואיים הנלווים לאשפוז, שיפור חוויית המטופל באמצעות קבלת טיפול בסביבה הביתית המוכרת לו, וכן הפחתת עומסים והגברת הגמישות התפעולית של בתי החולים, בין השאר במצבי חירום.

כדי להרחיב את היקף שירותי האשפוז בבית במקרים שבהם ניתן לספק את השירותים הרפואיים מחוץ לכותלי בית החולים בצורה איכותית ובטוחה, ולהתאים את האסדרה להתפתחויות העדכניות במערכת הבריאות, מוצע לקבוע הסדרי התחשבנות מיוחדים לבתי חולים המספקים שרותי אשפוז בית אקוטיים.

מוצע כי בעבור שירות אשפוז בית דיפרנציאלי, קופת חולים תשלם בהתאם לתשלום שהיתה משלמת לפי הוראות החוק המוצע בעבור שירות דיפרנציאלי, קרי בהתאם לתעריפון משרד הבריאות ובהתחשב בהסדרי ההתחשבנות המפורטים בחוק המוצע.

מוצע כי בעבור שירות אשפוז בית אחר ושירות אשפוז בית פנימי, כל בית חולים יודיע למנהל על בחירתו עד יום 1 בדצמבר בשנה שקדמה לשנת התשלום, ולגבי שנת 2026 – עד יום ט"ו בסיוון התשפ"ו (31 במאי 2026), מבין שתי החלופות המפורטות להלן. מטרתן של החלופות היא לאזן בין פעילותן של קופות החולים ופעילותם של בתי החולים הציבוריים הכלליים בתחום אשפוזי הבית ולהתאים אותם לצורכי המטופלים:

חלופה א': המרת מיטות בתעודת רישום בית החולים הציבורי בעבור אספקת שירות אשפוז בית.

חלופה זו מבקשת לשלב את שירות אשפוז הבית בתוך כללי ההתחשבנות והאסדרה החלים על שאר שירותי האשפוז.

(א) בעבור שירות אשפוז בית פנימי – תשלם קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי מחיר מלא לפי תעריפון משרד הבריאות לאותו שירות, אלא אם כן הודיעה קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי, בתוך ארבע שעות ממועד פניית בית החולים אליה, כי בכוונתה לספק את השירות שלא באמצעות בית החולים;

(ב) בעבור שירות אשפוז בית אחר – תשלם קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי מחיר מלא לפי תעריפון משרד הבריאות לאותו שירות;

(ג) המנהל או מי שהוא הסמיך לכך מבין עובדי משרד הבריאות, ימיר מיטות בתעודת רישומו של בית החולים הציבורי הכללי ממיטות לאספקת שירות אשפוז במחלקות פנימיות או ממיטות לאספקת שירות בריאות אחר, למיטות לאספקת שירות אשפוז בית; המרה כאמור תבוצע בהתאם למספר המיטות לאספקת שירות אשפוז הבית שביקש בית החולים ושאושרו לו, ובהתחשב ביחס שבין המחירים של שירותי הבריאות הניתנים בקשר למיטות שיומרו לבין המחירים של שירותי אשפוז הבית, לפי תעריפון משרד הבריאות, לפי העניין;

דברי הסבר

במסגרת חלופה זו, בתי החולים הציבוריים הכלליים יוכלו להמיר מיטות אשפוז המופיעות בתעודת רישומם למיטות לצורך אספקת שירות אשפוז בית, ובהתאם לכך להפעיל את השירות ולגבות תשלום מקופות החולים בעבור אספקתו, בהתאם למחיר שייקבע בתעריפון משרד הבריאות ולכללי ההתחשבנות הקבועים בחוק המוצע. במקביל, בתי החולים הציבוריים הכלליים יתומרצו כחלק מאותם כללי התחשבנות לפיתוח התשתיות הנדרשות להפעלת השירות בדרך של הגדלת תקרות הצריכה של בתי החולים בעבור אספקת שירותי אשפוז הבית.

בהתאם לחלופה זו, מוצע כי בית החולים הציבורי הכללי יהיה רשאי להחליט על דעת עצמו אם לספק את שירותי הבריאות בדרך של אשפוז בית או בתוך כותלי בית החולים. ואולם בכל הנוגע לשירות אשפוז בית פנימי, בית החולים יהיה רשאי לפעול כאמור רק אם קופת החולים לא הודיעה לבית החולים, בתוך ארבע שעות ממועד הפנייה אליה, שבכוונתה לספק את שירות אשפוז הבית שלא באמצעות בית החולים (בין אם בעצמה ובין אם באמצעות אחר).

עוד מוצע, לעניין חלופה א׳ האמורה, כי בית החולים הציבורי הכללי יחייב את קופת החולים בעבור שירות אשפוזי בית פנימי ושירות אשפוז בית אחר, במחיר המלא בעבור השירות שניתן בהתאם לתעריפון משרד הבריאות, אך הסכום הכולל בעבור אספקת השירותים כאמור לא יעלה על 110% מסכום תקרת הצריכה של קופת החולים ובית החולים הציבורי הכללי שהופחת כמפורט להלן.

נוסף על כך, כאמור לעיל, מוצע, לעניין חלופה א׳, כי מיטות בתעודת רישומו של בית החולים הציבורי הכללי יומרו ממיטות לאספקת שירות אשפוז במחלקות פנימיות או ממיטות לאספקת שירות בריאות אחר, למיטות לאספקת שירות אשפוז בית, לפי העניין; המרה כאמור תבוצע בהתאם למספר המיטות לאספקת שירות אשפוז הבית שביקש בית החולים ושאושרו לו, ובהתחשב ביחס שבין המחירים של שירותי הבריאות הניתנים בקשר למיטות שיומרו לבין המחירים של שירותי אשפוז הבית, לפי תעריפון משרד הבריאות, לפי העניין.

עוד מוצע בהתאם לחלופה א׳, כי תקרת הצריכה של קופת החולים לעניין שירות אשפוז במחלקות פנימיות או שירות בריאות אחר בבית החולים הציבורי הכללי תופחת באופן יחסי למספר המיטות שהומרו למיטות לאספקת שירות אשפוז בית כאמור וההוראות של החוק המוצע יחולו לפי תקרת הצריכה שהופחת ממנה הסכום האמור.

חלופה ב׳: קבלת תוספת תשלום בעבור פיתוח שירות אשפוז בית.

(ד) תקרת הצריכה של קופת החולים לעניין שירות אשפוז במחלקות פנימיות או שירות בריאות אחר בבית החולים הציבורי הכללי תופחת באופן יחסי למספר המיטות שהומרו למיטות לאספקת שירות אשפוז בית כאמור בפסקת משנה (ג);

(ה) על אף האמור בפסקאות משנה (א) ו־(ב), סך התשלום שתשלם קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי בעבור שירות אשפוז בית פנימי או שירות אשפוז בית אחר, לפי העניין, לא יעלה על 110% מסכום תקרת הצריכה שהופחת כאמור בפסקת משנה (ד);

(2) הודיע בית החולים הציבורי הכללי כי הוא בוחר בחלופה של קבלת תוספת תשלום בעבור פיתוח שירות אשפוז בית –

(א) בעבור שירות אשפוז בית פנימי שקופת החולים מספקת שלא באמצעות בית החולים – יעביר משרד הבריאות לבית החולים הציבורי הכללי תשלום בעד מבוטחים שיפנה לאשפוז בית כאמור, בהתאם לאמות המידה שנקבעו לפי פסקת משנה (ג);

(ב) בעבור שירות אשפוז בית פנימי שקופת החולים הודיעה לבית החולים שאין בכוונתה לספק בהתאם לחלופה כאמור בפסקת משנה (א), או בעבור שירות אשפוז בית אחר – יעביר משרד הבריאות לבית החולים הציבורי הכללי תשלום בעבור שירות אשפוז הבית כאמור, בהתאם לאמות המידה שנקבעו לפי פסקת משנה (ג);

דברי הסבר

כיום, רק אחוז מצומצם מאשפוזי הבית מקורו בהפניה ישירה ממחלקות האשפוז בבתי החולים. זאת, אף שקיים פוטנציאל משמעותי בהרבה של מטופלים שניתן להפנות אותם לאשפוז בית. חלופה זו נועדה לתמרץ בתי חולים ציבוריים כלליים להפנות מבוטחים לשירותי אשפוז בית במקרים שבהם ביכולתה או בכוונתה של קופת החולים להעניק אשפוז בבית המטופל. נוסף על כך, ההסדר נועד לאפשר פיתוח והרחבה של שירותי אשפוז בית במקרים שבהם אין ביכולתה או בכוונתה של קופת החולים לספק את השירות בעצמה, ובכך לתרום להרחבת שירותי אשפוז הבית, על כל יתרונותיהם.

מוצע כי משרד הבריאות יחלק בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030 עשרה מיליון שקלים חדשים לצורך תמרוץ ביצוע השירותים כמפורט להלן, בהתאם לאמות מידה שיקבע המנהל בהוראת מנהל שתפורסם באתר משרד הבריאות, בעבור אלה:

(1) הפניית מבוטח לשירות אשפוז בית פנימי שקופת החולים מספקת שלא באמצעות בית החולים;

(2) שירות אשפוז בית פנימי שקופת החולים הודיעה לבית החולים שאין בכוונתה לספק, בהתאם לאמות המידה כאמור לעיל, או בעבור שירות אשפוז בית אחר.

(ג) משרד הבריאות יחלק, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, עשרה מיליון שקלים חדשים לטובת התשלומים המפורטים בפסקאות משנה (א) ו־(ב) בהתאם לאמות מידה שקבע המנהל בהוראת מינהל שפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות.

(ג) בסעיף זה –

"שירות אשפוז בית אחר" – שירות אשפוז בית המסופק כחלק ממתן שירות בריאות אחר;

"שירות אשפוז בית דיפרנציאלי" – שירות אשפוז בית המסופק כחלק ממתן שירות דיפרנציאלי;

"שירות אשפוז בית פנימי" – שירות אשפוז בית המסופק כחלק ממתן שירות אשפוז במחלקות הפנימיות.

תשלום בעד שירותי בריאות

12. (א) קופת חולים תשלם בעבור שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר שצרכה בכל בית חולים ציבורי כללי, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, סכומים כמפורט להלן, לפי העניין:

דברי הסבר

סעיף 12 לחוק המוצע

כדי לשמור על פיזור הפעילות בין בתי החולים הציבוריים הכלליים השונים ועל יציבותם הפיננסית מצד אחד, ומן הצד השני להבטיח תשלום הוגן בעד רכישת שירותי הבריאות בבתי החולים הציבוריים הכלליים תוך שמירה על גידול מבוקר בהיקף הרכישה בבית החולים, מוצע לקבוע כי קופת החולים תהיה מחויבת לשלם את רצפת הצריכה שנקבעה לה גם אם היקף שירותי הבריאות שצרכה נמוך יותר מהרצפה שנקבעה.

על אף האמור, מוצע לקבוע כי במקרה שבו ראו השרים כי בית החולים הציבורי הכללי לא הסכים לספק לקופת החולים באותה שנה, על פי בקשתה, שירותי בריאות הדומים בהיקפם הכספי, בזמינותם ובתמהיל שלהם לשירותים דיפרנציאליים ולשירותי בריאות אחרים שסיפק בית החולים לקופת החולים בשנה הקודמת, ישולם המחיר המלא בעבור שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים שנצרכו בלבד.

כמו כן מוצע לקבוע את גובה התשלום בעד צריכת שירותים מעל הרצפה ומתחת לתקרת הצריכה וכן לקבוע סכום מופחת בעד צריכה שמעבר לתקרת הצריכה שנקבעה לשירותים השונים.

מוצע כי התשלום המופחת בעבור צריכת שירותים מעל תקרת הצריכה, ייקבע באופן שונה לצריכת שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים, בהתאם לעלות השולית השונה של שירותים אלה. כך, בנוגע לשירות דיפרנציאלי מוצע לקבוע תשלום מופחת בשיעור של 60%, ובנוגע לשירות בריאות אחר מוצע לקבוע תשלום מופחת בשיעור של 45% מהמחיר המלא של השירות בהתאם להיקף הצריכה בפועל שמעבר לתקרת הצריכה.

קבלת סכום מופחת על פעילות מעבר לתקרת הצריכה מפחיתה את התמריץ לבית החולים להגדיל את פעילותו ובכך מרסנת את הרכש של קופת החולים בבית החולים בהתאם למטרת ההסדר המוצע. כמו כן, הסדר זה משקף את פונקציית העלות של בית החולים, מאחר שייצור פעילות נוספת מעבר לפעילות שייצר בית החולים בשנים הקודמות עולה לבית החולים פחות, שכן לפעילות זו הוצאה שולית בלבד ביחס לכלל הפעילות בבית החולים.

עוד מוצע לקבוע שבמקרה שבו צרכה קופת החולים שירות בריאות מסוג מסוים (מבין הסוגים שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר) מתחת לתקרת הצריכה שנקבעה לשירות מסוג זה, ייווסף באותה שנה, לתקרת הצריכה של סוג השירות האחר, ההפרש שבין הצריכה בפועל של סוג השירות שאותו צרכה קופת החולים מתחת לתקרת הצריכה ובין תקרת הצריכה שנקבעה לסוג שירות זה.

הסדר זה נועד להגדיל את תקרת הצריכה בשירות בריאות מסוים אשר מעבר לה משלמת קופת החולים לבית החולים סכום מופחת, אם בשירות הבריאות האחר היא כלל לא הגיעה לתקרת הצריכה.

(1) אם קופת החולים צרכה שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים עד לרצפת הצריכה – רצפת הצריכה לאותה שנה, ואולם אם ראו השרים שבית החולים הציבורי הכללי לא הסכים לספק לקופת החולים, באותה שנה, על פי בקשתה, שירותי בריאות הדומים בהיקפם הכספי, בזמינותם ובתמהיל שלהם לשירותים דיפרנציאליים ולשירותי בריאות אחרים שסיפק בית החולים לקופת החולים בשנה הקודמת, ישולם המחיר המלא בעבור שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים שנצרכו;

(2) אם קופת החולים צרכה שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים מעבר לרצפת הצריכה ועד לתקרת הצריכה – המחיר המלא בעבור שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים שנצרכו;

(3) אם קופת החולים צרכה שירותים דיפרנציאליים ושירותי בריאות אחרים מעבר לתקרת הצריכה – תקרת הצריכה בתוספת סכום מופחת כמפורט להלן, לפי העניין:

(א) בעבור רכישת שירות דיפרנציאלי מעבר לתקרת הצריכה שנקבעה לשירות כאמור – לא יותר מ־60% מהמחיר המלא של השירות;

(ב) בעבור רכישת שירות בריאות אחר מעבר לתקרת הצריכה שנקבעה לשירות כאמור – לא יותר מ־45% מהמחיר המלא של השירות.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), צרכה קופת חולים מבית חולים ציבורי כללי, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030 –

(1) שירותים דיפרנציאליים בסכום הנמוך מתקרת הצריכה שנקבעה לשירותים אלה, ייווסף ההפרש שבין הצריכה בפועל ובין תקרת הצריכה, של שירותים אלה, לתקרת הצריכה של שירות בריאות אחר;

(2) שירותי בריאות אחרים בסכום הנמוך מתקרת הצריכה שנקבעה לשירותים אלה, ייווסף ההפרש שבין הצריכה בפועל ובין תקרת הצריכה, של שירותים אלה, לתקרת הצריכה של שירות דיפרנציאלי.

(ג) קופת חולים תשלם בעבור שירות אשפוז במחלקות הפנימיות, בכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, את סכום התקרה כאמור בסעיף 3(א).

מועד התשלום בעד שירותי בריאות

13. (א) קופת חולים תעביר לבית חולים ציבורי כללי, לא יאוחר מ־60 ימים מיום 1 בחודש שבו קיבלה מבית החולים הודעת חיוב חודשית, את הסכום הגבוה מבין הסכומים כמפורט להלן:

(1) 8.33% מרצפת הצריכה לאותה שנה שנקבעה לקופת החולים באותו בית חולים ציבורי כללי, אלא אם כן קיבלה קופת החולים אישור מהשרים או מעובדי משרדיהם שהוסמכו לכך, לשלם את המחיר המלא בעבור שירותי הבריאות שנצרכו בלבד, בשל כך שבית החולים לא הסכים לספק לקופת החולים שירותי בריאות הדומים לשירותי הבריאות שסיפק לה בשנה הקודמת כאמור בסעיף 12(א)(1);

(2) הסכום שאינו שנוי במחלוקת בהודעת החיוב;

(3) 97% מהסכום נטו הנדרש על פי הודעת החיוב לעניין שירותי הבריאות המובאים בחשבון בתקרת הצריכה ושירותי רפואה דחופה (מיון), אלא אם כן ערערה קופת החולים על הודעת החיוב, בהתאם למנגנון בירור לפי הוראת מינהל שקבע המנהל ושפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות, ובית החולים לא השיב לערעור זה בהתאם להוראת המינהל כאמור.

(ב) לא העבירה קופת חולים לבית חולים ציבורי כללי את סכום התשלום הנדרש לפי סעיף קטן (א), או את סכום התשלום בהתאם להוראות סעיף 12(ג), יחולו הוראות אלה:

דברי הסבר

סעיף 13 לחוק המוצע

כדי להתמודד עם בעיות תזרים מזומנים הקיימות לבתי החולים הציבוריים הכלליים כתוצאה מאי־תשלום במועד של קופות החולים, בין השאר, בשל מחלוקות בין קופת החולים ובית החולים בנוגע להודעת החיוב שהוגשה, מוצע לקבוע כללים בנוגע לתשלומים שאותם על קופת החולים להעביר לבית החולים.

לפי המוצע, קופת החולים תחויב להעביר לבית החולים לא יאוחר מ־60 ימים מיום 1 בחודש שבו קיבלה הודעת חיוב מבית החולים את הסכום הגבוה מבין אלה:

(1) 8.33% מרצפת הצריכה לאותה שנה שנקבעה לקופת החולים באותו בית חולים ציבורי כללי, אלא אם כן קיבלה קופת החולים אישור מהשרים או מעובדי משרדיהם שהוסמכו לכך, לשלם את המחיר המלא בעבור שירותי הבריאות שנצרכו בלבד, בשל כך שבית החולים לא הסכים לספק לקופת החולים שירותי בריאות הדומים לשירותי הבריאות שסיפק לה בשנה הקודמת כאמור בסעיף 12(א)(1) לחוק המוצע;

(2) הסכום שאינו שנוי במחלוקת בהודעת החיוב;

(3) 97% מהסכום נטו הנדרש על פי הודעת החיוב, אלא אם כן הגישה קופת החולים ערעור בהתאם למנגנון בירור לפי הוראת מינהל שפרסם המנהל באתר האינטרנט של משרד הבריאות, ובית החולים לא השיב לערעור זה בהתאם להוראת המינהל כאמור.

מכיוון שייתכן שבשל הוראות אלה ישלמו קופות החולים לבתי החולים כספים ביתר או בחסר, מוצע כי אם יתברר שאכן כך אירע, הכספים ששולמו ביתר או בחסר ישולמו או יוחזרו, לפי העניין, בתוספת ריבית החשב הכללי כמשמעותה בהודעה בדבר שיעורי ריבית החשב הכללי המתפרסמת מזמן לזמן ברשומות, מהמועד שבו שלח בית החולים הציבורי הכללי לקופת החולים את הודעת החיוב או מהמועד שבו שילמה קופת החולים את התשלום העודף לבית החולים הציבורי הכללי, לפי העניין.

כדי להבטיח שקופות החולים יעמדו בהוראות האמורות בעניין העברת התשלום בעד צריכת שירותי בריאות, מוצע לקבוע כי במקרה שבו קופת חולים לא העבירה לבית חולים את הסכומים שעליה להעביר בהתאם להוראות החוק המוצע, ייווסף על סכום שלא הועבר כאמור ריבית החשב הכללי עד מועד העברתו בפועל לבית החולים הציבורי הכללי, וכן יוסמכו השרים לקזז את הסכום שלא הועבר כאמור ממקורות המימון של שירותי הבריאות כמשמעותם בסעיף 13 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי המועברים לקופות החולים, או מכספי

(1) על סכום שלא הועבר כאמור תתווסף ריבית החשב הכללי מהמועד האחרון לתשלום כאמור בסעיף קטן (א) עד מועד העברתו בפועל לבית החולים הציבורי הכללי;

(2) השרים, לאחר שנתנו לקופת החולים ולבית החולים הזדמנות לטעון את טענותיהם, רשאים לבצע קיזוז של הסכום שלא הועבר כאמור, ממקורות המימון של שירותי הבריאות כמשמעותם בסעיף 13(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי ומכספי התמיכה המועברים לקופת החולים לפי סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ולהעבירו לבית החולים הציבורי הכללי.

(ג) סכומים עודפים ששילמה קופת חולים לבית חולים ציבורי כללי בשל הוראות סעיף קטן (א) או סכומים שהיה על קופת חולים לשלם לבית חולים ציבורי כללי ולא שולמו בשל הוראות הסעיף הקטן האמור, יוחזרו או ישולמו, לפי העניין, בתוספת ריבית החשב הכללי, מהמועד שבו שילמה קופת החולים סכומים עודפים כאמור, או מהמועד האחרון לתשלום כאמור בסעיף קטן (א), לפי העניין, בתוך 30 ימים מתום הליך הבירור לפי הוראת המינהל האמורה בסעיף קטן (א)(3).

(ד) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מחובת קופת חולים לשלם לבית חולים ציבורי כללי כל תשלום אחר שבו היא חייבת.

(ה) בסעיף זה, "ריבית החשב הכללי" – כמשמעותה בהודעה בדבר שיעורי ריבית החשב הכללי כפי שהיא מתפרסמת מזמן לזמן ברשומות.

מטופל המיועד להעברה

14. קופת חולים תשלם לבית חולים ציבורי כללי בעבור שירות אשפוז של מטופל המיועד להעברה, כמפורט להלן:

דברי הסבר

התמיכות המועברים לקופת החולים, ולהעביר את הסכום שקוזז ישירות לבית החולים.

סעיף 14 לחוק המוצע

כיוון ששירותי בריאות מסוימים מסופקים בצורה יעילה ונכונה יותר מבחינה רפואית מחוץ לבתי החולים הציבוריים הכלליים, וכדי למקד את בתי החולים לפעילות אקוטית ולפנות את המשאבים הנדרשים לשם כך מפעילויות אחרות, מוצע לשמר את מערכת התמריצים שמעודדת את קופות החולים לספק שירותים אלה במסגרות אחרות.

לפיכך מוצע לקבוע כי בשל המשך אשפוזו של מבוטח אשר לפי הוראות משרד הבריאות ניתן להעבירו מאשפוז כללי למסגרת אחרת, וניתנה לקופת החולים הודעה של בית החולים כי ניתן לעשות כן אך הקופה לא דאגה למקום העברה לאותו מטופל, תשלם קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי מהיום הראשון שבו היה ניתן להעבירו מחוץ לבית החולים הציבורי הכללי (בפרק זה – מועד ההעברה המיועד) ועד היום הרביעי – מחיר מלא לפי תעריפון משרד הבריאות. מוצע כי החל מהיום החמישי ממועד ההעברה המיועד עד ליום העשרים ושמונה, תשלם קופת החולים 40% יותר מהמחיר המלא. עוד מוצע כי החל מהיום העשרים ותשעה ממועד ההעברה המיועד, תשלם קופת החולים מחיר יום אשפוז מלא בלבד. הירידה חזרה למחיר יום מלא בלבד מהיום העשרים ותשעה כאמור נובעת מההנחה שאם קופת החולים לא העבירה את המטופל למסגרת חלופית עד מועד זה, היא לא מצאה חלופה או שקיימת בעיה אינהרנטית אחרת המונעת את ההעברה.

הוראה זו משקפת את האחריות של קופת החולים לפתח שירותים אלה בקהילה ולהעביר את המבוטח, שהוא במצב בריאותי כאמור, מבית החולים הכללי למסגרת אחרת המתאימה לו.

(1) מהיום הראשון שבו ניתן להעבירו מחוץ לבית החולים הציבורי הכללי (בסעיף זה – מועד ההעברה המיועד) עד היום הרביעי ממועד ההעברה המיועד – לפי תעריפון משרד הבריאות;

(2) החל מהיום החמישי ממועד ההעברה המיועד עד היום העשרים ושמונה ממועד ההעברה המיועד – 140% מתעריפון משרד הבריאות;

(3) החל מהיום העשרים ותשעה ממועד ההעברה המיועד – לפי תעריפון משרד הבריאות.

תשלום בעד שירותי רפואה דחופה (מיון)

15. על אף האמור בסעיף 20(א)(7), קופת חולים תשלם לבית חולים ציבורי כללי בעד שירותי רפואה דחופה (מיון), את המחיר המלא של השירות לפי תעריפון משרד הבריאות.

תשלום בעבור שירות בריאות הניתן מחוץ לשטח של בית חולים ציבורי כללי

16. קופת חולים לא תשלם בעבור שירות בריאות שנתן בית חולים ציבורי כללי מחוץ לשטח של בית החולים, אלא אם כן שירות הבריאות כאמור ניתן בהתאם להסכם בין קופת החולים לבית החולים כאמור או אם המנהל אישר לבית החולים לספק את שירות הבריאות מחוץ לשטח בית החולים בהתאם לתנאי האישור כאמור; לעניין זה, "שירות בריאות הניתן מחוץ לשטח בית החולים" – לרבות מתן שירותי בריאות באמצעים מקוונים.

תשלום בעד שירותי רפואה פרטית

17. (א) על אף האמור בסעיף 12(א)(3), בעבור שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר שצרכה קופת החולים בבית חולים ציבורי כללי במסגרת שירותי רפואה פרטית, מעבר לתקרת הצריכה, תשלם קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי סכום מופחת שלא יעלה על 10% מהמחיר המלא של השירות, לפי העניין.

דברי הסבר

סעיף 15 לחוק המוצע

בשונה ממרבית סוגי הפעילות בבית חולים ציבורי כללי, לבית החולים השפעה מצומצמת יחסית על מספר הפונים לקבלת שירותי רפואה דחופה (מיון), וממילא לא קיים חשש לשימוש יתר על ידי בית החולים בסוג פעילות זה. לכן מוצע, בסעיף 20(א)(7) לחוק המוצע, להחריג תשלום בעד שירותי רפואה דחופה (מיון) מתחולת ההסדר המוצע כיוון שאין הצדקה לקבוע לגביו הסדר המרסן את השימוש בו. בהמשך לאמור, המערכת הקהילתית רוויה בפתרונות שהם תחליפיים לקבלת שירות במרכז לרפואה דחופה (מלר"ד), אשר ביכולתם לצמצם את העומסים בבתי החולים ולספק שירות איכותי וזמין יותר. עם זאת, מוצע לקבוע כי על אף האמור בסעיף 20(א)(7) לחוק המוצע, קופת חולים תשלם לבית חולים ציבורי כללי בעד שירותי רפואה דחופה (מיון), את המחיר המלא של השירות לפי תעריפון משרד הבריאות. זאת, כדי להבטיח שלא יינתנו הנחות הסכמיות לשירותים האמורים במסגרת הסכמים שנחתמים בין קופות החולים לבתי החולים.

סעיף 16 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי קופת חולים לא תשלם בעבור שירות בריאות שנתן בית חולים ציבורי כללי מחוץ לשטח בית החולים, אלא אם כן שירות הבריאות כאמור ניתן בהתאם להסכם בין קופת החולים לבית החולים כאמור או אם המנהל אישר לבית החולים לספק את השירות מחוץ לשטח בית החולים בהתאם לתנאי האישור כאמור. מוצע לקבוע לעניין זה כי "שירות בריאות הניתן מחוץ לשטח בית החולים" יכלול גם מתן שירותי בריאות באמצעים מקוונים.

סעיף 17 לחוק המוצע

שירותי הרפואה הפרטית הניתנים בבתי החולים הציבוריים הכלליים כלולים כיום בהסדר ההתחשבנות המוצע. עם זאת, בשל השוני בשירותים אלה והרצון לרסן את הפעלתם בשל ההחצנות השליליות שיש לשירותים אלה על שירותי הרפואה הציבורית בישראל, מוצע לקבוע כי במקרה שבו צרכה קופת החולים שירות דיפרנציאלי או שירות בריאות אחר בבית חולים ציבורי כללי במסגרת

(ב) לא יפחת היקף החשבונות שבעבורם משולם סכום מופחת כאמור בסעיף קטן (א) שייוחס לצריכת שירותי הרפואה הפרטית, מסכום השווה לחלקה היחסי של קופת החולים בצריכת שירות הרפואה הפרטית במחיר מלא מכלל צריכת השירותים הדיפרנציאליים או שירותי הבריאות האחרים, לפי העניין, במחיר מלא, במכפלת כלל החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת כאמור.

התחשבנות בין בית חולים לתאגיד בריאות

18. בבית חולים ממשלתי כללי או בבית חולים כללי שבבעלות רשות מקומית, שבמסגרתו פועל תאגיד בריאות, לא יפחת היקף החשבונות שבעבורם משולם סכום מופחת כאמור בסעיף 12(א)(3) שייוחס לתאגיד הבריאות, מסכום השווה ל־48.67% מכלל החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת כאמור; השרים רשאים לקבוע, בצו, לגבי בית חולים כאמור ולגבי תאגיד בריאות הפועל בתחומו, לכל אחת מהשנים 2026 עד 2030, שיעור אחר מכלל החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת כאמור, לאחר שנתנו לבית החולים ולתאגיד הזדמנות לטעון את טענותיהם.

הסכם בין קופת חולים לבית חולים ציבורי כללי בדבר שיטת ההתחשבנות ביניהם

19. (א) על אף האמור בחוק זה, בית חולים ציבורי כללי וקופת חולים רשאים לקבוע בהסכם בכתב ביניהם הסדר אחר להתחשבנות בעד צריכת שירותי בריאות בבית החולים (בסעיף זה – ההסכם), ובלבד שהתקיימו כל אלה:

דברי הסבר

שירותי רפואה פרטית, מעבר לתקרת הצריכה, תשלם קופת החולים לבית החולים הציבורי הכללי את תקרת הצריכה בתוספת סכום מופחת שלא יעלה על 10% מהמחיר המלא של השירות.

כדי להבטיח כי התשלום המופחת כאמור ישולם בגין הפעילות הפרטית בבית החולים ולא בגין הפעילות הציבורית, מוצע לקבוע כי לא יפחת היקף החשבונות שבעבורם משולם סכום מופחת כאמור לעיל שייוחס לצריכת שירותי הרפואה הפרטית, מסכום השווה לחלקה היחסי של קופת החולים בצריכת שירות הרפואה הפרטית במחיר מלא מכלל צריכת השירותים הדיפרנציאליים או שירותי הבריאות האחרים, לפי העניין, במחיר מלא, במכפלת כלל החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת כאמור.

סעיף 18 לחוק המוצע

במטרה להסדיר את ההתחשבנות בין בתי החולים הממשלתיים או העירוניים לתאגידי הבריאות ולמנוע העמסה מוגברת של שיעורי תשלומים מופחתים על בית חולים כאמור ובכך לגרום לו לגירעונות, מוצע לקבוע כי בבית חולים שבו פועל תאגיד בריאות, לא יפחת היקף החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת שיוחס לתאגידי הבריאות מסכום השווה ל־48.67% מכלל החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת כאמור. כמו כן מוצע להסמיך את השרים לקבוע, בצו, ביחס לבית חולים כאמור ולתאגיד בריאות הפועל בתחומו, לגבי כל אחת מהשנים 2026 עד 2030, שיעור אחר מכלל החשבונות שבעדם משולם סכום מופחת כאמור, לאחר שנתנו לבית החולים ולתאגיד הזדמנות לטעון את טענותיהם.

לסעיף 19 לחוק המוצע

בהמשך להסדרי ההתחשבנות שנקבעו בחקיקה בעבר, מוצע, גם הפעם, לתת לקופת חולים ובית חולים ציבורי כללי אפשרות, תחומה ומוגבלת בזמן, לקבוע בהסכם בכתב ביניהם הסדר התחשבנות השונה מהקבוע בהסדר המוצע, ובלבד שימלא אחר התנאים המפורטים בסעיף המוצע. זאת, כדי להגדיל את חופש הפעולה של בתי החולים ושל קופות החולים לקבוע מראש ובהסכמה את שיטת ההתחשבנות ביניהם תוך יצירת מנגנונים של חלוקת סיכונים. עם זאת, מוצע לקבוע הוראות שאותן חייבים הצדדים להטמיע בהסכם שביניהם והוראות שעליהן לא רשאים הצדדים להסכם להתנות, וזאת כדי להביא ליישום עקרונות המדיניות הקבועים בחוק המוצע. ככל שהסכם

(1) ההסכם יקבע כי יינתנו למבוטחי קופת החולים שירותים ברמה נאותה ובאיכות ובזמינות כמתחייב מהוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ותנאי ההסכם יאפשרו את מתן השירותים ברמה נאותה ובאיכות ובזמינות כאמור;

(2) ההסכם יכלול את רכיבי ההתחשבנות בין בית החולים לקופת החולים, ובכלל זה פירוט בדבר השינויים לעומת ההסדר הקבוע בחוק זה, הנחות תעריף והוראות מהסכמים קודמים שממשיכות לחול;

(3) ההסכם יקבע כי אם יחול גידול בסך היקף צריכת שירותי הבריאות של קופת החולים בבית החולים, בשנה מסוימת משנות ההסכם, לעומת תקרת הצריכה שנקבעה לאותה שנה, בשיעור העולה על 6%, תיערך ההתחשבנות ביניהם בשנה שלאחר מכן, לפי הוראות חוק זה;

(4) תקופת ההסכם לא תהיה מעבר ליום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030);

(5) במסגרת ההסכם בית החולים יהיה רשאי לתת לקופת החולים הנחות על תעריף של שירותי בריאות המהווים לא יותר ממחצית ממחזור ההתחשבנות בין בית החולים לקופת החולים; לעניין זה, "מחזור ההתחשבנות" – סך ההיקף הכספי של שירותי הבריאות שמובאים בחשבון בתקרת הצריכה, שרוכשת קופת החולים מבית החולים;

(6) ההסכם יקבע כי סך התשלום שקופת החולים תשלם לבית החולים בעד רכישת שירותי בריאות, בכל שנה, לא יפחת מרצפת הצריכה כאמור בסעיף 7;

(7) ההסכם יכלול את הוראות סעיפים 3, 13, 14, 15 ו־17 ולא יתנה על ההוראות האמורות.

(ב) העתק מהסכם שנערך כאמור בסעיף קטן (א), לרבות שינויים ותוספות להסכם שייערכו במהלך תקופת ההסכם, יועברו לשרים או למי שהם הסמיכו לכך מבין עובדי משרדיהם, לא יאוחר מתום 7 ימים מהמועד שבו נחתם ההסכם, השינוי להסכם או התוספת להסכם, לפי העניין.

דברי הסבר

כאמור יכלול סעיף הנוגד את ההוראות האמורות, אותו סעיף יהיה בבחינת סעיף בטל.

מוצע לקבוע כי ההסכמים יועברו לשרים וכי ככל שסברו השרים שההסכם אינו עומד בהוראות, יודיעו על כך לקופת החולים ולבית החולים, והשרים רשאים, לאחר שנתנו לצדדים הזדמנות לטעון את טענותיהם, לבטל את ההסכם כולו מנימוקים שירשמו.

(ג) סברו השרים כי ההסכם אינו עומד בהוראות סעיף זה, יודיעו על כך לקופת החולים ולבית החולים בתוך 60 ימים מהמועד שבו הועבר אליהם ההסכם, ורשאים השרים, לאחר שנתנו לצדדים להסכם הזדמנות לטעון את טענותיהם, לבטל את ההסכם כולו מנימוקים שיירשמו; החליטו השרים לבטל הסכם כאמור, ימסרו לצדדים את החלטתם בצירוף הנימוקים לה.

אי־תחולה על שירותי בריאות מסוימים

20. (א) הוראות חוק זה לא יחולו על –

(1) שירות בריאות הניתן לנפגע כהגדרתו בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל–1970[14];

(2) שירות בריאות הניתן לעובד זר כהגדרתו בחוק עובדים זרים, התשנ"א–1991[15], הכלול במסגרת סל השירותים שקבע שר הבריאות לפי סעיף 1ד לחוק האמור, אך למעט שירות הניתן לעובד זר השוהה בישראל לפי אשרה ורישיון לישיבה ארעי מסוג א/1, כאמור בתקנה 6(א) לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד–1974[16];

(3) שירות בריאות הניתן לחייל לפי הסכם בין קופת חולים לצבא הגנה לישראל; לעניין זה, "חייל" – חייל בשירות חובה כמשמעותו בפסקה (1) להגדרה "חייל" שבחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955[17], למעט חייל בשירות חובה בתקופת שירות ללא תשלום, כאמור בסעיף 55 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

(4) שירות בריאות הניתן למטופל לפי הסכם בין קופת חולים לגוף אחר האחראי למתן השירות למטופל, על פי חוק, הסכם או חוזה ביטוח;

(5) שירות בריאות הניתן לאדם שאינו מבוטח כהגדרתו בסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

(6) שירות משירותי בריאות הנפש המפורטים בפרט 22א לתוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי;

(7) שירותי רפואה דחופה (מיון), בכפוף להוראות סעיפים 15 ו־19(א)(7);

דברי הסבר

סעיף 20 והתוספת לחוק המוצע

בדומה להסדרי התחשבנות קודמים, מוצע לקבוע כי הסדר ההתחשבנות לפי החוק המוצע לא יחול על השירותים המנויים בסעיף המוצע, ובכלל זה על שירותי בריאות המנויים בתוספת לחוק המוצע. עוד מוצע להסמיך את השרים לשנות, בצו, את התוספת לחוק המוצע.

יובהר כי החרגתם של שירותי בריאות מהסדר ההתחשבנות המוצע, בהתאם לסעיף המוצע, משמעותה הפחתת ערך השירותים שהוחרגו מתקרות הצריכה המחושבות בהתאם להסדר וכן כי כלל המונחים המוצעים בחוק זה לא יחולו על השירותים המוחרגים. בכלל זה המונח צריכה לא יכלול צריכה של שירותים המוחרגים לפי הסעיף המוצע.

עוד מוצע להסמיך את השרים לקבוע, בצו, שיעורי תשלום הנמוכים מהמחיר המלא בעבור צריכת השירותים שהוחרגו כאמור.

[14] ס"ח התש"ל, עמ' 126.
[15] ס"ח התשנ"ה, עמ' 112.
[16] ק"ת התשל"ד, עמ' 1517.
[17] ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

(8) שירות בריאות נוסף שקבעו השרים בצו ההסדרים במשק המדינה (קביעת שירותים מוחרגים וקביעת הפחתות), התשע"ג–2013[18];

(9) שירות בריאות המנוי בתוספת;

(10) שירות בדיקת מעבדה המבוצעת בדגימה שנדגמה בקופת החולים ונשלחה על ידה לבית החולים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), השרים רשאים לקבוע, בצו, שיעורי תשלום הנמוכים מהמחיר המלא בעבור שירותים כאמור באותו סעיף קטן שהם פעולות ניתוחיות בעלות מאפיינים מיוחדים.

(ג) השרים רשאים, בצו, לשנות את התוספת.

הרחבת תחולה לעניין נמצאים בישראל שאינם מבוטחים

21. על אף האמור בסעיף 20(א)(5), הוראות חוק זה יחולו גם לגבי שירותי בריאות שניתנים למטופל שנרשם להסדר מיוחד, כאילו היה מבוטח.

סייג לתחולת סעיף 9 לחוק הפיקוח

22. הוראות חוק זה יחולו על אף האמור בסעיף 9 לחוק הפיקוח.

פרסום רשימת בתי חולים ציבוריים כלליים

23. המנהל יפרסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות, עד יום כ"ב בניסן התשפ"ו (9 באפריל 2026), את רשימת בתי החולים שמתקיימים לגביהם התנאים המפורטים בהגדרה "בית חולים ציבורי כללי".

ביצוע ותקנות

24. (א) השרים ממונים על ביצוע חוק זה והם רשאים להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו.

דברי הסבר

סעיף 21 לחוק המוצע

כאמור, מוצע להחיל את הוראות החוק המוצע, בשינויים המפורטים לעיל בדברי ההסבר לסעיף 2 לחוק המוצע, גם לגבי שירותי בריאות שניתנים למטופל שנרשם להסדר מיוחד. כיוון שסעיף 20(א)(5) מחריג מתחולתו של החוק המוצע שירותים הניתנים לאדם שאינו מבוטח כהגדרתו בסעיף 2 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, מוצע לקבוע כי ההחרגה האמורה לא תחול לגבי מטופל שנרשם להסדר מיוחד.

סעיף 22 לחוק המוצע

סעיף 9 לחוק הפיקוח קובע שאם "הוחל חוק זה על מצרך או שירות, לא יחולו עליו הוראות כל חיקוק אחר המסדיר קביעת מחיר ושינוי מחיר; ואולם אם לפי החיקוק האחר טעונה קביעת המחיר או שינויו אישורים שנקבעו בו, תהיה הקביעה לפי חוק זה טעונה אישור גם לפי החיקוק האחר". מכיוון ששירותי הבריאות שונים בעיקרם משירותים רגילים הניתנים לצרכנים פרטיים על ידי גופים מסחריים הפועלים למטרות רווח, ואסדרתם של התשלומים והתחשבנות בעבור שירותי הבריאות במסגרת החוק המוצע ובמסגרת חוק הפיקוח היא נדבך משמעותי בתכנון מערכת הבריאות הציבורית, מוצע לקבוע שהוראות החוק המוצע, ובכלל זה הוראות הנוגעות לקביעת תשלום מופחת ותשלום רצפות צריכה, יחולו למרות הוראות סעיף 9 לחוק הפיקוח, וזאת אף על פי שחוק הפיקוח הוחל על שירותי הבריאות.

סעיף 23 לחוק המוצע

כפי שפורט לעיל בדברי ההסבר לסעיף 1 לחוק המוצע, מוצע לקבוע תנאים שונים שנדרשים להתקיים בבית חולים, כהגדרתו בפקודת בריאות העם, כדי שיבוא בגדר בית חולים ציבורי כללי לצורך החוק מוצע. כאמור לעיל, אחד מהתנאים הנדרשים הוא התנאי ולפיו סך כל התשלומים ששילמו כלל קופות החולים לבית החולים על שירותי בריאות בשנת 2025 עולה על 0.25% מתוך סך כל התשלומים ששילמו כלל קופות החולים לבתי חולים כלליים על שירותי בריאות בשנת 2025. מכיוון שלצורך בדיקת התקיימות תנאי זה בכל בית חולים נדרשים נתונים שאינם ברשות הכלל, מוצע להטיל על המנהל לפרסם, באתר האינטרנט של משרד הבריאות, עד יום כ"ב בניסן התשפ"ו (9 באפריל 2026), את רשימת בתי החולים שייחשבו בית חולים ציבורי כללי לפי החוק המוצע.

סעיף 24 לחוק המוצע

מוצע לקבוע כי השרים ממונים על ביצוע החוק המוצע והם רשאים להתקין תקנות בכל עניין הנוגע

[18] ק"ת התשע"ג, עמ' 1268.

(ב) שר הבריאות רשאי לקבוע הוראות בדבר חובת דיווח של בתי החולים הציבוריים הכלליים למשרד הבריאות ולמשרד האוצר, בכל עניין הנוגע לעלויות מתן שירותי הבריאות.

תחילה ותחולה

25. תחילתו של חוק זה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) והוראותיו יחולו על שירותי בריאות שצרכה קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי עד יום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030).

תחילתם של שינויים בתעריפון משרד הבריאות – הוראת שעה

26. על אף האמור בסעיף 23(א) לחוק הפיקוח, תחילתם של שינויים בתעריפון משרד הבריאות שפורסמו באתר האינטרנט

דברי הסבר

לביצועו. כמו כן מוצע לקבוע כי שר הבריאות רשאי לקבוע הוראות בדבר חובת דיווח של בתי החולים הציבוריים הכלליים למשרד הבריאות ולמשרד האוצר, בכל עניין הנוגע לעלויות מתן שירותי הבריאות.

סעיף 25 לחוק המוצע

מכיוון שההתחשבנות בין בתי החולים הכלליים לקופת החולים היא שנתית וקיים קושי תפעולי ומהותי להחיל את הסדר ההתחשבנות המוצע שלא מתחילת שנה תקציבית, מוצע לקבוע את מועד תחילתו של החוק המוצע למפרע כך שיחול החל מיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026), ואת תחולת ההוראות הקבועות בו על שירותי בריאות שנצרכו על ידי קופת חולים בבית חולים ציבורי כללי עד יום ה' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030).

סעיף 26 לחוק המוצע

החוק המוצע אינו קובע מחדש את ההסדר שקבע הבחנה בין "תקרות הצריכה ברוטו" לבין "תקרות הצריכה נטו" שהיה קיים בחוקי התחשבנות קודמים, המכונה "ההנחה מהשקל הראשון", ולפיו כל שירות רפואי הניתן על ידי בית חולים ציבורי כללי ומוגדר כחלק מההתחשבנות בחוק, יינתן בהנחה קבועה מהמחיר הרשמי שבתעריפון משרד הבריאות, גם אם הפעילות בוצעה מתחת לתקרה.

כפי שתואר לעיל, במסגרת הסדרי ההתחשבנות הקודמים, מאז 1997 ניתנה לקופות החולים ובתי החולים האפשרות להתנות על ההסדר שבחקיקה בהסכמים פרטניים בין קופות החולים לבתי החולים הציבוריים הכלליים. הסכמים אלה התאפיינו במתן הנחות משמעותיות ביחס למחירים המפוקחים וגידול בהיקף השירותים הנרכשים. התפתחות זו, לצד גורמים נוספים, הובילה לאורך השנים לפערים משמעותיים בין מחירי השירותים כפי שנקבעו בתעריפון משרד הבריאות לפי חוק הפיקוח לבין המחירים האפקטיביים של השירותים בפועל כפי שבאו לידי ביטוי בהסכמים האמורים.

לנוכח האמור, הסדר ההתחשבנות שנקבע במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו־2018), התשע"ז–2016, קבע כי החל משנת 2017, תיקבע הנחה סטטוטורית אחידה שתינתן "מהשקל הראשון" המשולם על ידי קופות החולים לבתי החולים הציבוריים הכלליים, על מחירי תעריפון משרד הבריאות, בשיעור של 18.5% – השיעור הממוצע של ההנחות שנתנו אז בתי החולים הציבוריים הכלליים לקופות החולים. זאת, כהסדר נוסף שאינו תלוי בתקרות הצריכה שנקבעו בחוק האמור. הנחה זו הוחלה גם בחוקי ההתחשבנות הבאים שנחקקו לאחר מכן.

בהמשך לכך, במסגרת חוק ההתחשבנות 2021 הוגדלה ההנחה מהשקל הראשון לשיעור של 20%, ובמקביל נקבע בהחלטת ממשלה מס' 230, מיום כ"ג באב התשפ"א (1 באוגוסט 2021) שעניינה הסדרת כללי ההתחשבנות בין קופות החולים לבתי החולים לשנים 2021 עד 2025, כי ככל שהמלצות של ועדת המחירים לפי חוק הפיקוח (בפרק זה – ועדת המחירים) יתמכו בכך שניתן לצמצם את ההנחה מהשקל הראשון לשיעור הנמוך מ־8%, השרים יפעלו בהתאם לסמכותם בחוק ההתחשבנות 2021 כדי לצמצם את ההנחה כאמור. זאת במטרה להביא להלימה בין מחירי השירותים לבין עלויות הייצור בפועל, בלא צורך בהנחה סטטוטורית כאמור.

בשנים האחרונות מתקיימת עבודה מקצועית במשרדי הבריאות והאוצר של עדכון תעריפון משרד הבריאות באופן שיתאים לעלויות בפועל של בתי החולים. אף ששירותי בריאות רבים תומחרו מחדש, עבודה זו נתקלת בקשיים מסיבות שונות, שאחת מהן היא ההנחה מהשקל הראשון, אשר יוצרת קושי בהטמעת העדכונים, מכיוון שעל כל התאמה לעלות השירותים הנכונה, חלה חובת מתן הנחה סטטוטורית אשר עלולה לפגוע בבתי החולים ובאספקת השירותים, וכן קושי בכניסה של שירותים חדשים לסל הבריאות שמיד לאחר תמחור בהתאם למתודולוגיה, גם עליהם חלה ההנחה מהשקל הראשון.

של משרד הבריאות במהלך התקופה שמיום תחילתו של חוק זה כאמור בסעיף 25 עד יום י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026), תהיה ביום התחילה כאמור; ואולם לעניין עבירה לפי חוק הפיקוח, תהיה תחילתם של שינויים כאמור בתעריפון משרד הבריאות, בהתאם להוראות סעיף 23(א) האמור.

דברי הסבר

לפיכך, מוצע לצאת למהלך משולב שבו לא תיקבע מחדש ההנחה מהשקל הראשון בחוק המוצע, ובמקביל יבוצע תמחור מחדש של התעריפון כך שישקף את העלויות הנכונות של סך השירותים הרפואיים.

מטרת המהלך היא ליצור התאמה בין עלות השירות לתמחור השירות, באופן שיבטיח כי השירותים שיינתנו בבתי החולים הציבוריים הכלליים יתאמו לצרכים הקליניים, חלף שיקול של מנועי רווח כלכליים אשר נובעים מתמחור לא מדויק, ומנגד שירותים הנדרשים קלינית שלא סופקו או סופקו בכמות לא מספקת בשל תמחור נמוך, יקבלו תעדוף גבוה יותר בתוך בית החולים.

למרות הניסיונות, עבודת ועדת המחירים התעכבה ותהליך עדכון תעריפון משרד הבריאות לא הסתיים עד יום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025), והוועדה צפויה לסיים את עבודתה עד יום י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026). כך, נוצר מצב שבו במהלך תקופת שלושת החודשים הראשונים של שנת 2026, יחולו מחירי תעריפון גבוהים, בלא חוק ש"יתקן" זאת רטרואקטיבית ויחיל הנחה בפועל מכיוון שחוק ההתחשבנות 2021 שהחיל את ההנחה מהשקל הראשון כבר לא חל על שירותים שמספקים בתי החולים הציבוריים הכלליים החל מיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026).

אם העדכון של תעריפון משרד הבריאות יחול רק החל מתחילת חודש אפריל 2026 (המועד הצפוי להשלמת הליך חקיקת החוק המוצע בכנסת ולהשלמת עבודת ועדת המחירים), בתי החולים הציבוריים הכלליים יהיו רשאים לחייב את קופות החולים במהלך החודשים ינואר עד מרץ בשנת 2026 לפי מחירי תעריפון גבוהים באופן שאינו משקף את עלויות שירותי הבריאות. תשלום לפי תעריפון משרד הבריאות לא מעודכן כאמור, בלא הוראה של הנחה מהשקל הראשון בצידה, משמעו הגדלת הוצאות קופות החולים בסכום עצום של כמיליארד שקלים חדשים בלי כל הצדקה בהתחשב בעלות השירותים.

בהתחשב בחסרונות של ההנחה מהשקל הראשון אל מול היתרונות בעדכון מחירון משרד הבריאות באופן שיתאם את עלויות שירותי הבריאות בפועל, מוצע בהצעת חוק זו להעדיף את החלת המחירים המעודכנים של תעריפון משרד הבריאות למפרע, בדומה להחלת החוק המוצע, החל מיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) כך שכלל הסדרי ההתחשבנות יחולו החל מתאריך זה.

סעיף 23(א) לחוק הפיקוח קובע כי "תחילתם של צו או היתר לפי חוק זה יכול שתקדם ליום פרסומם ברשומות, אם הצו או ההיתר, לפי העניין, פורסמו קודם לכן בשני עיתונים יומיים לפחות, מהם אחד בשפה הערבית; פורסם צו או היתר בעיתונים כאמור, תהיה תחילתו ביום הפרסום בעיתונים כאמור, ובלבד שהנוסח שפורסם ברשומות יהיה הנוסח המחייב". לפי הסעיף האמור, לא ניתן להחיל את קביעתם של מחירים לפי חוק הפיקוח למפרע.

לנוכח האמור, מוצע לקבוע כי על אף ההוראה האמורה בחוק הפיקוח, תחילתם של שינויים בתעריפון משרד הבריאות שפורסמו באתר האינטרנט של משרד הבריאות במהלך התקופה שמיום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) עד יום י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026), תהיה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026). עם זאת, מוצע להבהיר כי בכל הנוגע לעבירות פליליות לפי חוק הפיקוח, תהיה תחילתם של השינויים כאמור בתעריפון משרד הבריאות בהתאם להוראות סעיף 23(א) לחוק הפיקוח כאמור.

תוספת

סעיף 20(א)(9)

שירותי בריאות מוחרגים

	שם השירות	קוד השירות
1	תוספת בעד האבזר להשתלת סוגר אוזניות עלייה שמאלי	L0167
2	תוספת בעד האבזר להשתלת קוצב סרעפתי לנפגעי חוט שדרה	L0168
3	תוספת בעד האבזר להשתלת קוצב סרעפתי לחולי ALS	L0169
4	תוספת בעד Y90 לטיפול קרניתי פנימי, SITR, בגידולי כבד באמצעות Y90	L0280
5	תוספת בעד האבזר לתיקון מלעורי של המסתם הדו־נציפי	L0300
6	תוספת בעד משאבה להזרקה תת־עורית של אפומורפין	L0797
7	תוספת בעד האבזר להשתלת קוצב לגירוי עצב שדרתי/שורשי/היקפי	L4583
8	תוספת בעד דפיברוטייד, מבוגר, תעריף למחזור טיפול	L9638
9	תוספת בעד דפיברוטייד, דפיטליו, ילד, תעריף למחזור טיפול	L9639
10	צילום שיניים – סטטוס מלא	D0210
11	צילום פריאפיקלי	D0220
12	צילום פריאפיקלי, כל שן נוספת	D0230
13	צילום אוקולוזלי	D0240
14	צילום פנורמי	D0330
15	סילוק אבנית, מבוגר, לכל הפה, כולל הדרכה	D1110
16	סילוק אבנית, ילד, לכל הפה, כולל הדרכה	D1120
17	טיפול מקומי בלכת פלואוריד, תעריף לכל הפה	D1206
18	טיפול מקומי בג׳ל פלואוריד, תעריף לכל הפה	D1208
19	איטום חריצים, לשן	D1351
20	שומר מקום קבוע – התקנה	D1510
21	שחזור אמלגם – משטח 1, משנן ראשוני/קבוע	D2140
22	שחזור אמלגם – 2 משטחים, משנן ראשוני/קבוע	D2150
23	שחזור אמלגם – 3 משטחים, משנן ראשוני/קבוע	D2160
24	מחזור אמלגם – 4 משטחים או יותר, משנן ראשוני/קבוע	D2161

	שם השירות	קוד השירות
25	שחזור מחומר מרוכב – משטח 1, שן קדמית	D2330
26	שחזור מחומר מרוכב – 2 משטחים, שן קדמית	D2331
27	שחזור מחומר מרוכב – 3 משטחים, שן קדמית	D2332
28	שחזור מחומר מרוכב – 4 משטחים או יותר, שן קדמית	D2335
29	שחזור מחומר מרוכב, כותרת שן קדמית	D2390
30	שחזור מחומר מרוכב – משטח 1, שן אחורית	D2391
31	שחזור מחומר מרוכב – 2 משטחים, שן אחורית	D2392
32	שחזור מחומר מרוכב – 3 משטחים, שן אחורית	D2393
33	שחזור מחומר מרוכב – 4 משטחים או יותר, שן אחורית	D2394
34	כתר על בסיס שרף, מוכן בצורה לא ישירה, מבושל	D2710
35	כתר חרסינה מאוחה למתכת חצי אצילה, הכנה והתקנה	D2752
36	הדבקה חוזרת של כתר משחזר	D2920
37	בניית תווך, כולל פינים לסוגיהם	D2950
38	מבנה יצוק בתוספת לכתר	D2952
39	כיפת שורש, הכנה והתקנה	D2975
40	כתר – תיקון והתקנה	D2980
41	קיטוע מוך שן נשירה או קבועה	D3220
42	טיפול שורש – שן נשירה, מילוי בחומר נספג, לא כולל שחזור סופי	D3230
43	טיפול שורש – שן קדמית, לא כולל שחזור סופי	D3310
44	טיפול שורש – שן מלתעה, לא כולל שחזור סופי	D3320
45	טיפול שורש – שן טוחנת, לא כולל שחזור סופי	D3330
46	טיפול שורש חוזר – שן קדמית	D3346
47	טיפול שורש חוזר – שן מלתעה	D3347
48	טיפול שורש חוזר – שן טוחנת	D3348
49	אפקסיפיקציה	D3351
50	כריתת חוד השורש, אפיקואקטומי – שן קדמית, כולל סתימה רטרוגרדית	D3410

	שם השירות	קוד השירות
51	כריתת חוד השורש, אפיקואקטומי – שן מלתעה, שורש ראשון, כולל סתימה רטרוגרדית	D3421
52	כריתת חוד השורש, אפיקואקטומי – שן טוחנת, שורש ראשון, כולל סתימה רטרוגרדית	D3425
53	כריתת שורש	D3450
54	פיצול שורשים, המיסקציה, לא כולל טיפול שורש	D3920
55	ג׳ינג׳יבקטומיה/ג׳ינג׳יבופלסטיה – 4 שיניים או יותר צמודות ברבע פה	D4210
56	ג׳ינג׳יבקטומיה/ג׳ינג׳יבופלסטיה – 1 עד 3 שיניים צמודות ברבע פה	D4211
57	הרמת מתלה עם החלקת שורשים, רבע פה	D4240
58	הארכת כותרת	D4249
59	הקצעת שורשים, 4 שיניים או יותר ברבע פה	D4341
60	תותבת שלמה עליונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5110
61	תותבת שלמה תחתונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5120
62	תותבת מיידית שלמה עליונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5130
63	תותבת מיידית שלמה תחתונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5140
64	תותבת חלקית עליונה נשלפת – בסיס שרף, הכנה והתאמה	D5211
65	תותבת חלקית תחתונה נשלפת – בסיס שרף, הכנה והתאמה	D5212
66	תותבת חלקית עליונה נשלפת – יציקת מתכת, הכנה והתאמה	D5213
67	תותבת חלקית תחתונה נשלפת – יציקת מתכת, הכנה והתאמה	D5214
68	תותבת חלקית עליונה נשלפת – בסיס גמיש, הכנה והתאמה	D5225
69	תותבת חלקית תחתונה נשלפת – בסיס גמיש, הכנה והתאמה	D5226
70	תותבת חלקית חד־צדדית נשלפת – יציקת מתכת, הכנה והתאמה	D5281
71	התאמת תותבת שלמה עליונה נשלפת	D5410
72	התאמת תותבת שלמה תחתונה נשלפת	D5411
73	התאמת תותבת חלקית עליונה נשלפת	D5421
74	התאמת תותבת חלקית תחתונה נשלפת	D5422
75	תיקון שבר בבסיס תותבת שלמה עליונה נשלפת	D5511

	שם השירות	קוד השירות
76	תיקון שבר בבסיס תותבת שלמה תחתונה נשלפת	D5512
77	החלפת שן שבורה/חסרה בתותבת שלמה נשלפת, תעריף לשן	D5520
78	תיקון בסיס תותבת חלקית תחתונה נשלפת משרף	D5611
79	תיקון בסיס תותבת חלקית עליונה נשלפת משרף	D5612
80	תיקון שלד יצוק של תותבת חלקית תחתונה נשלפת	D5621
81	תיקון שלד יצוק של תותבת חלקית עליונה נשלפת	D5622
82	תיקון/החלפת וו בתותבת חלקית נשלפת, תעריף לוו	D5630
83	החלפת שן שבורה בתותבת חלקית נשלפת, תעריף לשן	D5640
84	הוספת שן לתותבת חלקית נשלפת	D5650
85	הוספת וו לתותבת חלקית נשלפת	D5660
86	הוספת שן/וו לתותבת חלקית נשלפת, שן/וו שני ומעלה באותה ישיבה	D5699
87	חידוש בסיס תותבת שלמה עליונה נשלפת	D5710
88	חידוש בסיס תותבת שלמה תחתונה נשלפת	D5711
89	חידוש בסיס תותבת חלקית עליונה נשלפת	D5720
90	חידוש בסיס תותבת חלקית תחתונה נשלפת	D5721
91	ריפוד תותבת שלמה עליונה נשלפת, במרפאה	D5730
92	ריפוד תותבת שלמה תחתונה נשלפת, במרפאה	D5731
93	ריפוד תותבת חלקית עליונה נשלפת, במרפאה	D5740
94	ריפוד תותבת חלקית תחתונה נשלפת, במרפאה	D5741
95	ריפוד תותבת שלמה עליונה נשלפת, במעבדה	D5750
96	ריפוד תותבת שלמה תחתונה נשלפת, במעבדה	D5751
97	ריפוד תותבת חלקית עליונה נשלפת, במעבדה	D5760
98	ריפוד תותבת חלקית תחתונה נשלפת, במעבדה	D5761
99	תותבת ביניים שלמה עליונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5810
100	תותבת ביניים שלמה תחתונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5811
101	תותבת ביניים חלקית עליונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5820
102	תותבת ביניים חלקית תחתונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5821
103	תותבת על שורשים שלמה עליונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5863

	שם השירות	קוד השירות
104	תותבת על שורשים חלקית עליונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5864
105	תותבת על שורשים שלמה תחתונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5865
106	תותבת על שורשים חלקית תחתונה נשלפת, הכנה והתאמה	D5866
107	החלפת חלק שניתן להחלפה במחבר חצי מדויק או מדויק, רכיב זכרי/נקבי, על שן לתותבת נשלפת	D5867
108	התאמת תותבת נשלפת לחיבור רכיבי מחבר לאחר החדרה כירורגית של שתל דנטלי	D5875
109	שתל דנטלי, שלב א׳: החדרה כירורגית של גוף השתל	D6010
110	שתל דנטלי, שלב ב׳: חשיפת השתל לחיבור כיפת ריפוי/מבנה	D6011
111	מבנה מחבר חצי מדויק על שתל לתותבת נשלפת, הכנה והתקנה, כולל התקנת רכיבי המחבר	D6052
112	מבנה טרומי לשתל דנטלי	D6056
113	החלפת חלק במחבר חצי מדויק או מדויק, רכיב זכרי/נקבי, על שתל/מבנה לשתל התומך בתותבת	D6091
114	הדבקה חוזרת של כתר נתמך שתל/שן שנפל	D6092
115	הוצאה כירורגית של שתל דנטלי	D6100
116	תותבת שלמה עליונה נשלפת נתמכת שתלים/מבנים על שתלים, הכנה והתאמה	D6110
117	תותבת שלמה תחתונה נשלפת נתמכת שתלים/מבנים על שתלים, הכנה והתאמה	D6111
118	תותבת חלקית עליונה נשלפת נתמכת שתלים/מבנים על שתלים, הכנה והתאמה	D6112
119	תותבת חלקית תחתונה נשלפת נתמכת שתלים/מבנים על שתלים, הכנה והתאמה	D6113
120	עקירה, שארית כותרתית – שן נשירה, תעריף לשן	D7111
121	עקירה, שן שבקעה או שורש חשוף, תעריף לשן	D7140
122	עקירה כירורגית – שן שבקעה לחלל הפה, הדורשת הרמת מתלה, תעריף לשן	D7210
123	עקירה כירורגית – שן כלואה ברקמה רכב, תעריף לשן	D7220
124	עקירה כירורגית – שן כלואה חלקית ברקמה קשה, תעריף לשן	D7230

	שם השירות	קוד השירות
125	עקירה כירורגית – שן כלואה במלואה ברקמה קשה, תעריף לשן	D7240
126	קיבוע שיניים או החזרה למכתשית לאחר חבלה	D7270
127	חשיפת שן כלואה מסיבות אורתודונטיות, כולל הדבקת סמכים	D7280
128	אלבאולופלסטיקה עם עקירות, 4 שיניים או יותר ברבע פה	D7310
129	אלבאולופלסטיקה עם עקירות, 1 עד 3 שיניים ברבע פה	D7311
130	אלבאולופלסטיקה בלא עקירות, 4 שיניים או יותר ברבע פה	D7320
131	אלבאולופלסטיקה בלא עקירות, 1 עד 3 שיניים ברבע פה	D7321
132	העמקת הוסטיבולום, וסטיבולופלסטי, ריפוי שניוני	D7340
133	כריתת ציסטה בלסת	D7450
134	פרנולקטומי	D7960
135	טיפול אורתודונטי מניעתי, כולל על ידי סנטרון	D8050
136	יישור שיניים מלא למשנן עלומים, גילים 12 עד 18, עלות לשנת טיפולים, עד 3 שנים	D8080
137	קוד דיווח במהלך השימוש בקוד D8080	D8089
138	טיפול בהתקן דנטלי נשלף	D8210
139	עזרה ראשונה – טיפול בכאב שיניים	D9110
140	אנלגזיה, כולל ניטרוס, לא כולל טיפול דנטלי	D9230
141	תוספת בעד חומר ניגוד לבדיקת CEUS US	L1029
142	תוספת בעד מערכת לב מלאכותי דו־חדרי	L0303
143	שומר מקום נשלף חד־צדדי ברבע פה, הכנה והתקנה	D1520
144	שומר מקום נשלף דו־צדדי בלסת עליונה, הכנה והתקנה	D1526
145	שומר מקום נשלף דו־צדדי בלסת תחתונה, הכנה והתקנה	D1527
146	כתר טרומי מפלדת אל־חלד – שן נשירה, התקנה	D2930
147	כתר טרומי מפלדת אל־חלד – שן קבועה, התקנה	D2931
148	יתד טרומית ותווך, התקנה, תוספת לכתר	D2954
149	הוצאת יתד טרומית ותווך	D2955
150	כיפוי מוך ישיר, לא כולל שחזור סופי	D3110

	שם השירות	קוד השירות
151	כיפוי מוך בלתי ישיר, לא כולל שחזור סופי	D3120
152	טיפול שורש – שן נשירה אחורית, מילוי בחומר נספג, לא כולל שחזור סופי	D3240
153	כריתת כותרת השן, דקורונציה, לשן	D3921
154	הרדמה כללית לטיפול שיניים, עד גיל 5, בנוכחות מרדים, תוספת לטיפול שיניים	D9222
155	הרדמה כללית לטיפול שיניים, גילים 5 עד 18, בנוכחות מרדים, תוספת לטיפול שיניים	D9223
156	הרדמה כללית לטיפול שיניים, גיל 18 ומעלה, בנוכחות מרדים, תוספת לטיפול שיניים	D9224
157	טשטוש (סדציה) מתונה שאינה תוך־ורידית, לרבות טשטוש נשאף (סדציה נשאפת), גז צחוק (ניטרוס), תוספת לטיפול שיניים	D9248
158	הבהרת שיניים פנימית במרפאה, לשן	D9974
159	ניתוח חניכיים כולל עיצוב עצם, רבע פה	D4260
160	תותבת אובטורטור ראשונית לחך שסוע מולה, כולל התקנה	D5951
161	תותבת אובטורטור משנית לחך שסוע מולה, כולל התקנה	D5952
162	השתלת עצם בלסת עליונה/תחתונה, חד־צדדית	D7950
163	הרמת סינוס פתוחה, לרבות השתלת עצם, חד־צדדית	D7952
164	השתלת עצם בלסת עליונה/תחתונה, דו־צדדית	D7993
165	הרמת סינוס פתוחה, לרבות השתלת עצם, דו־צדדית	D7994
166	טיפול אורתודונטי מכין ומלווה לניתוח אורתוגנתי, לנבדק	D8998
167	מסיכת פנים והכנה אורתודונטית לניתוח אורתוגנתי	D8999
168	ריפוי בעיסוק, אבחון ובניית תכנית טפול, ילד	L7003
169	פיזיותרפיה, אבחון ובניית תכנית טפול, ילד	L7001
170	בדיקה רפואית ראשונה – התפתחות הילד	L9500
171	בדיקה רפואית מעקב – התפתחות הילד	L9501
172	אבחון פסיכולוגי קוגניטיבי – התפתחות הילד	L9502
173	אבחון משפחתי – התפתחות הילד	L9503
174	אבחון נוירופסיכולוגי – התפתחות הילד	L9504
175	אבחון קוגניטיבי לשיקום – התפתחות הילד	L9505
176	אבחון ליקויי למידה – התפתחות הילד	L9506

	שם השירות	קוד השירות
177	ועדת צוות רב־תחומי להתאמת שיקום – התפתחות הילד	L9507
178	ריפוי בדיבור, אבחון ובניית תכנית טפול – התפתחות הילד	L9510
179	ריפוי בדיבור פרטני – התפתחות הילד	L9512
180	ריפוי בעיסוק פרטני – התפתחות הילד	L9513
181	פיזיותרפיה פרטנית – התפתחות הילד	L9514
182	טיפול נפשי/התנהגותי – התפתחות הילד	L9516
183	בדיקה התפתחותית, אח/ות – התפתחות הילד	L9517
184	טיפול/ייעוץ זוגי/משפחתי – התפתחות הילד	L9518
185	משוב ביולוגי – התפתחות הילד	L9519
186	הערכה לתקשורת תומכת – התפתחות הילד	L9520
187	ישיבת צוות עם הורים – התפתחות הילד	L9521
188	ייעוץ רב־מקצועי להורים – התפתחות הילד	L9523
189	ייעוץ מתמשך להורים/מטפל – התפתחות הילד	L9525
190	פיזיותרפיה קבוצתית – התפתחות הילד	L9528
191	ריפוי בדיבור קבוצתי – התפתחות הילד	L9529
192	ריפוי בעיסוק קבוצתי – התפתחות הילד	L9530
193	ריפוי בדיבור פרטני מרחוק – התפתחות הילד	L9532
194	ריפוי בעיסוק פרטני מרחוק – התפתחות הילד	L9533
195	פיזיותרפיה פרטנית מרחוק – התפתחות הילד	L9534
196	ייעוץ מתמשך להורים/מטפל מרחוק – התפתחות הילד	L9535
197	טיפול נפשי/התנהגותי מרחוק – התפתחות הילד	L9536
198	תזונה ודיאטה, ייעוץ וטיפול – התפתחות הילד	L9537
199	ביקור בית, מטפל – התפתחות הילד	L9600
200	יום אשפוז בבית חולים כללי, יום רביעי ואילך, למעט מחלקות שלהן קוד מיוחד	G01H4
201	יום אשפוז, מחלקת עור ומין בבית חולים כללי	G01H5
202	יום אשפוז, מחלקות עיניים ועיניים ילדים בבית חולים כללי	G01H6
203	יום אשפוז, מחלקת שיקום בבית חולים כלל	G01H7
204	יום אשפוז, מחלקה פנימית בבית חולים כללי	G01M1

	שם השירות	קוד השירות
205	יום אשפוז, מחלקת ראומטולוגיה בבית חולים כללי	G01M2
206	יום אשפוז, מחלקת ריאות בבית חולים כללי	G01M3
207	יום אשפוז, מחלקה פנימית גריאטרית בבית חולים כללי	G01M4
208	יום אשפוז, מחלקת גסטרואנטרולוגיה בבית חולים כללי	G01M5
209	יום אשפוז, מחלקת השהיה בבית חולים כללי	G01M6
210	יום אשפוז, מחלקת טפול נמרץ כללי בבית חולים כללי	G01N1
211	יום אשפוז, מחלקת טפול נמרץ נשימתי בבית חולים כללי	G01N3
212	יום אשפוז, מחלקת טפול נמרץ ילדים בבית חולים כללי	G01N5
213	יום אשפוז, מחלקת טפול נמרץ נוירוכירורגיה בבית חולים כללי	G01N7
214	יום אשפוז, מחלקת גריאטריה חריפה בבית חולים כללי	G01P1
215	יום אשפוז, מחלקת גריאטריה שיקום בבית חולים כללי	G01P2
216	יום אשפוז, מחלקת סיעוד מורכב תומך בבית חולים כללי	G01P3
217	יום אשפוז, מונשם כרוני	G01Q8

פרק ה': ריווח מדרגות מס הכנסה

תיקון פקודת מס הכנסה

10. בפקודת מס הכנסה[19], בסעיף 121 –

(1) בסעיף קטן (א) –

(א) בפסקה (1), במקום הסכום הנקוב בה יבוא "301,200";

(ב) במקום פסקה (2) יבוא:

"(2) על כל שקל חדש מ־301,201 שקלים חדשים עד 560,280 שקלים חדשים – 35%;";

(2) בסעיף קטן (ב), בפסקה (1) –

(א) בפסקת משנה (ג), במקום הקטע החל במילים "שקלים חדשים עד" עד המילים "שקלים חדשים –" יבוא "שקלים חדשים עד 228,000 שקלים חדשים –";

(ב) במקום פסקת משנה (ד) יבוא:

"(ד) על כל שקל חדש מ־228,001 שקלים חדשים עד 301,200 שקלים חדשים – 31%;".

דברי הסבר

כללי

סעיף 121 לפקודת מס הכנסה (להלן – הפקודה) קובע את שיעורי המס החלים על יחיד לעניין הכנסתו החייבת. שיעורי המס נקבעים במדרגות הכנסה שנתיות, באופן פרוגרסיבי, כך שככל שהכנסת היחיד גבוהה יותר – כך עולה שיעור המס החל עליה. מבנה מדרגות המס מבטא את העיקרון שלפיו נטל המס צריך להתחלק באופן מדורג, תוך מתן הקלה יחסית לבעלי הכנסות נמוכות ובינוניות, והטלת נטל גבוה יותר על בעלי הכנסות גבוהות.

עם זאת, במצב הקיים שיעורי המס עולים באופן תלול יחסית כך שבעלי הכנסה ברמות הביניים מגיעים למס שולי גבוה יחסית (גם בהשוואה לממוצע ה־OECD). זאת בעוד שברמות ההכנסה הנמוכות יותר המס השולי נמוך באופן יחסי (גם בהשוואה לממוצע ה־OECD) ויחד עם הטבות מס שונות, רבים מהמועסקים ברמות השכר הנמוכות אינם מגיעים לחבות מס.

כחלק מצעדי הממשלה להפחתת נטל המס על שכבות הביניים ולחיזוק מעמד הביניים במשק, מוצע לבצע ריווח של מדרגות המס הקבועות בסעיף 121 לפקודה כך שהטווחים החייבים במס בשיעורים של 20% ו־31% יורחבו.

סעיף 10 לפסקה (1)

סעיף קטן (א) של סעיף 121 לפקודה קובע את שיעורי המס הכלליים החלים בפקודה על הכנסה חייבת, אם אין סעיף אחר שקובע אחרת. מוצע לתקן את הסעיף האמור כך שסכום תקרת המדרגה החייבת בשיעור מס של 31% יוגדל מ־269,280 שקלים חדשים ל־301,200 שקלים חדשים. במקביל ובהתאמה, מוצע לעדכן את נקודת הפתיחה של מדרגת המס בשיעור של 35% כך שתעמוד על 301,201 שקלים חדשים במקום 269,281 שקלים חדשים. התאמה זו מחויבת לשם שמירה על רציפות מדרגות המס ועל מבנה פרוגרסיבי העולה באופן מדורג.

לפסקה (2)

בסעיף קטן (ב) של סעיף 121 מפורטים שיעורי המס החלים לגבי הכנסה חייבת מיגיעה אישית ולגבי הכנסה חייבת של יחיד שמלאו לו 60 שנים. מוצע לתקן את פסקת משנה (ג) שבסעיף 121(ב)(1), כך שתקרת המדרגה החייבת במס בשיעור 20% תוגדל מ־193,800 שקלים חדשים ל־228,000 שקלים חדשים. הרחבה זו נועדה לרווח את מדרגת המס החלה על חלק משמעותי מהכנסות העבודה במשק, ובכך להקטין את שיעור המס השולי לעובדים ובעלי הכנסות מיגיעה אישית הנמצאים ברמות שכר בינוניות. במקביל ובהתאמה, מוצע לתקן את פסקת משנה (ד) לסעיף האמור כך שמדרגת המס החייבת בשיעור של 31% תחול על טווח ההכנסה השנתי שבין 228,001 שקלים חדשים ועד 301,200 שקלים חדשים, במקום הטווח הקיים שבין 193,801 שקלים חדשים ועד 269,280 שקלים חדשים. הרחבה זו מתואמת עם השינויים המוצעים בסעיף קטן (א) ועם מבנה מדרגות המס הכולל.

[19] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120; ס"ח התשפ"ו, עמ' 26.

פקודת מס הכנסה – תחילה ותחולה

11. תחילתו של פרק זה ביום י״ב בטבת התשפ״ו (1 בינואר 2026) והוא יחול על הכנסה שהופקה או נצמחה ביום האמור או לאחריו.

דברי הסבר

סעיף 11 מוצע לקבוע כי תחילתו של החוק המוצע תהיה ביום י״ב בטבת התשפ״ו (1 בינואר 2026), וכי הוא יחול על הכנסות שהופקו או נצמחו החל בשנת המס 2026. יובהר כי התיקון המוצע מתפרסם לאחר תחילת שנת 2026, עם זאת, ובשל סעיף התחולה, הוא צפוי לחול באופן רטרואקטיבי על הכנסות מתחילת שנת 2026.

פרק ו': עידוד עלייה לישראל וחזרה אליה (הוראת שעה)

השם

12. פרק זה יהיה "חוק עידוד עלייה לישראל וחזרה אליה (הוראת שעה), התשפ"ו–2026".

סעיפי החוק

13. ואלה סעיפי החוק לעידוד עלייה לישראל וחזרה אליה (הוראת שעה), התשפ"ו–2026:

"הגדרות

1. בחוק זה –

"הכנסה אחרת" – כהגדרתה בסעיף 62א(ד) לפקודה;

"הכנסה מזכה" – הכנסה חייבת שהיא הכנסה מיגיעה אישית לפי סעיף 2(1) או (2) לפקודה, שאינה הכנסה מקרוב ואיננה הכנסה אחרת;

"הכנסה מקרוב" – לרבות הכנסה המיוחסת לאדם מתאגיד שקוף, שבעל זכויות בתאגיד הוא קרובו;

דברי הסבר

סעיפים 12 ו־13

בפרק י"ח להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי, ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 92) מקים את החוק החדש שיווצר – חוק עידוד עלייה לישראל וחזרה אליה (הוראת שעה), התשפ"ו–2026 (בפרק זה – החוק המוצע), והסעיף השני (סעיף 93) מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

כללי

ניסיון העבר מלמד שבעלייה לארץ של עולים חדשים בכלל ואוכלוסייה חזקה בפרט טמונה, ככלל, תרומה לכלכלה הישראלית, בתחומים שונים כגון הגברת פעילות עסקית, צריכה ועוד. בתקופה האחרונה נצפית עלייה ניכרת בגילוייי אנטישמיות ברחבי העולם, וחברי קהילות יהודיות, במיוחד כאלה בעלות רמה סוציו־אקונומית גבוהה יחסית, שוקלים הגירה למקומות שונים שאינם דווקא מדינת ישראל. לפיכך, בנקודת הזמן הזו, מוצע לתמרץ עולים פוטנציאליים (וישראלים המתגוררים שהות ממושכת בחוץ לארץ) לבחור להגר לישראל ולעלות לארץ. בשל היותה של ההטבה תמריץ בנקודת הזמן הזו, היא בנויה במתכונת של הוראת שעה.

חשוב לציין כי כיום יחידים שהפכו לתושבי ישראל, כהגדרתם בפקודת מס הכנסה, זכאים להטבות מס שונות, לרבות נקודות זיכוי במס הכנסה ופטור ממס על הכנסות שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל. בחוק זה מוצע לתמרץ בדרך של הטבת מס גם על הכנסות מיגיעה אישית שהופקו בישראל, ובכך לעודד את העולים (וישראלים המתגוררים שהות ממושכת בחוץ לארץ) לא רק להגיע לארץ אלא גם להעתיק לישראל פעילות אקטיבית של התפרנסות, על ההשלכות הכלכליות שיש להעתקה שכזו.

ההטבה בנויה, כאמור, במתכונת של הוראת שעה ולכן היא תחול לעניין עולים ותושבים חוזרים שהפכו לתושבי ישראל בשנת 2026 בלבד. ההטבה תחול לתקופה של חמש שנות מס עד שנת 2030, ולאחריה לא יחול עוד הפטור, וההכנסה החייבת תחושב כרגיל.

סעיף 1 לחוק המוצע

להגדרה "הכנסה אחרת" ו"הכנסה מזכה" – החוק המוצע נועד לתמרץ באמצעות פטור ממס על הכנסות אקטיביות בישראל של עולים חדשים או תושבים חוזרים ותיקים (להלן בחוק המוצע – זכאים). לפיכך הוגדר הבסיס להכנסות המזכות כהכנסות מיגיעה אישית של הזכאים שמקורן בעבודה או בעסק. לעניין זה יובהר כי ההכנסה המזכה תימדד לפי התרומה בפועל של היגיעה האישית של הזכאים לביצוע הפעילות שממנה נבעו ההכנסות (תוך הבחנה בין חלק ההכנסה שנבע מהיגיעה האישית לבין חלק ההכנסה הנובע מפעילותם של משתתפים אחרים).

נוסף על כך ובדומה למקרים אחרים שבהם ניתנות הטבות בדיני המס, מוצע להחריג הכנסות שהתקבלו מקרובים (כפי שיוסבר בהמשך), וכן סוגים של הכנסות אשר להן אופי פאסיבי יחסית, אך בנסיבות שונות יכולות להיחשב הכנסה מיגיעה אישית כגון הכנסה מדמי שכירות או ממכירת נייר ערך המהווה מלאי עסקי. סוגים כאלה מנויים בסעיף 62א(ד) לפקודת מס הכנסה (להלן בחוק המוצע – הפקודה). לנוכח תכלית ההטבה והרצון לעודד פעילות אקטיבית בישראל של הזכאים, מוצע להחריג גם סוגי הכנסות אלה.

להגדרות "הכנסה מקרוב", "קרוב", "תאגיד שקוף" – בדומה למקרים אחרים שבהם המחוקק מעניק הטבות במס, לצורך מניעת תכנוני מס וכדי לשמר את תכלית ההטבה, מוצע לקבוע כי הכנסות שהתקבלו מצדדים קשורים של הזכאי לא ייכללו בהכנסות המזכות בהטבה. בהכנסות אלה נכללות הכנסות מקרוב כהגדרתן בסעיף 88 לפקודה, אך גם הכנסות מתאגיד שקוף, שבעל זכויות בתאגיד הוא קרובו של הזכאי. "תאגיד שקוף" פירושו לפי סעיף 64(א) לפקודה, חבר בני אדם שרווחיו והפסדיו מיוחסים לבעלי הזכויות בו. עם זאת, מוצע לאפשר לזכאי לקבל פטור ממס על הכנסה מחברה שבבעלותו המלאה (אשר באופן פורמלי נכללת בהגדרה "קרוב" של הזכאי), וזאת שכן לעתים זכאים מפיקים את הכנסתם העסקית בפעילות באמצעות חברה שבבעלותם.

"עולה" – יחיד שבידו אשרת עולה או תעודת עולה לפי חוק השבות, התש"י–1950[20], או מי שנמנה עם סוג בני אדם שביום תחילתו של חוק זה נקבע לגביהם שזכאים לסל קליטה לפי סעיף 2 לחוק סל קליטה, התשנ"ה–1994[21], אך למעט מי שאזרחותו הישראלית בוטלה על פי סעיף 11 לחוק האזרחות, התשי"ב–1952[22];

"הפקודה" – פקודת מס הכנסה[23];

"קרוב" – כהגדרתו בסעיף 88 לפקודה, למעט חברה שבבעלותו המלאה של העולה;

"תאגיד שקוף" – כהגדרתו בסעיף 64(א) לפקודה;

"תושב חוזר ותיק" – כהגדרתו בסעיף 14(א) לפקודה, ובלבד שבידו תעודת תושב חוזר שהנפיק לו משרד העלייה והקליטה;

"תושב ישראל" – כהגדרתו בפקודה.

דברי הסבר

להגדרה "עולה" – ההגדרה מבוססת על ההגדרה שבסעיף 35(ד) לפקודה, בשינויים אשר בעיקרם נועדו לייעד את ההטבה לאוכלוסיות שאותן מבוקש לעודד לעלות, בהתאם לתכלית העידוד להגעה לישראל ולהתיישבות בה כאמור בחלק הכללי לדברי ההסבר לחוק המוצע. ההגדרה קובעת כי עולה הוא יחיד שבידו אשרת עולה או תעודת עולה לפי חוק השבות, התש"י–1950, או מי שנמנה עם סוג בני אדם שביום תחילתו של החוק המוצע נקבע לגביהם שזכאים לסל קליטה לפי סעיף 2 לחוק סל קליטה, התשנ"ה–1994, כגון אזרח עולה או קטין חוזר, ולמעט מי שאזרחותו נשללה לפי סעיף 11 לחוק האזרחות, התשי"ב–1952, כגון במקרה שהאזרחות ניתנה על יסוד פרטים כוזבים. בשל תכלית החוק המוצע לא נכללו בהגדרה אוכלוסיות המנויות בהגדרה שבפקודה, שהכללתן אינה עונה לתכלית האמורה מאחר שאינן אוכלוסיות שלא היו בארץ בכלל או במשך תקופה ארוכה ושהגעתן לארץ נעשית במסגרת תהליך עלייה. אוכלוסיות אלה הן מי שזכאי לאשרת עולה או לתעודת עולה ובידו אשרה או רישיון לישיבת ארעי לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב–1952 ותושב חוזר. יובהר כי בשל העובדה שמדובר בעידוד נקודתי ובהוראת שעה האוכלוסייה הבלתי מוגדרת הנוספת הכלולה בהגדרה המקורית שבפקודה, שהיא סוג בני אדם ששר האוצר קבע שדינם כדין עולה (קביעה שמזכה אותם בסל קליטה), הוכנסה, אך תוך תיחום לאוכלוסיות אשר נכון ליום תחילתו של החוק המוצע נקבעה לגביהן הזכאות לסל קליטה.

להגדרה "תושב חוזר ותיק" – הגדרה זו מבוססת על סעיף 14(א) לפקודה, שבו הדרישה היא להיותו של התושב החוזר הוותיק תושב ישראל לאחר שהיה תושב חוץ במשך עשר שנים רצופות לפחות, בתוספת דרישת ההכרה של משרד העלייה והקליטה במעמדם של התושבים החוזרים, בדומה לדרישה להכרה במעמדם של עולים חדשים. בדומה להטבה שניתנת לפי סעיף 14 לפקודה, ההטבה מוצעת גם לתושבים חוזרים ותיקים מתוך ההבנה שמדובר באנשים שכבר השתקעו בחוץ לארץ, ושיש הצדקה לתמרץ אותם להגיע לישראל.

להגדרה "תושב ישראל" – ההגדרה מפנה להגדרה "תושב ישראל" שבפקודה, אשר ככלל מתייחסת למי שמרכז חייו בישראל. יובהר כי כאמור בסעיף 2(ג) לחוק המוצע, ההגדרה כוללת גם את האפשרות, הקבועה בסעיף 14(ב)(1) לפקודה, לבחור בשנת הסתגלות, לעניין מועד ההכרה באדם כתושב ישראל.

[20] ס"ח התש"י, עמ' 159.

[21] ס"ח התשנ"ה, עמ' 56.

[22] ס"ח התשי"ב, עמ' 146.

[23] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 6, עמ' 120.

הכנסות פטורות של עולה ותושב חוזר ותיק – הוראת שעה לשנות המס 2026 עד 2030

2. (א) עולה שהיה לתושב ישראל לראשונה בשנת המס 2026 ותושב חוזר ותיק שהיה לתושב ישראל בשנת המס 2026 יהיו פטורים ממס על הכנסתם המזכה, שהופקה או שנצמחה בישראל בשנות המס המפורטות בפסקאות (1) עד (4), עד לתקרות ההכנסה כמפורט לצידן, אלא אם כן ביקשו אחרת, לעניין ההכנסות, כולן או חלקן –

(1) בשנות המס 2026 ו־2027 – עד לתקרת הכנסה של מיליון שקלים חדשים, לכל שנה;

(2) בשנת המס 2028 – עד לתקרת הכנסה של שש מאות אלף שקלים חדשים;

(3) בשנת המס 2029 – עד לתקרת הכנסה של שלוש מאות וחמישים אלף שקלים חדשים;

(4) בשנת המס 2030 – עד לתקרת הכנסה של מאה וחמישים אלף שקלים חדשים.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), עולה או תושב חוזר ותיק כאמור ברישה של אותו סעיף קטן, יהיו זכאים בשנת המס 2026 לתקרת ההכנסה הפטורה המפורטת בסעיף קטן (א)(1), באופן יחסי לתקופת תושבותם בישראל בשנה האמורה.

(ג) לעניין בחינת המועד שבו היה יחיד לתושב ישראל לראשונה או לתושב חוזר ותיק, לפי הוראות סעיף זה, יחולו הוראות סעיף 14(ב)(1) לפקודה.

דברי הסבר

סעיף 2 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע שעולה יחיד, שהיה תושב ישראל לראשונה בשנת המס 2026 ותושב חוזר ותיק שהיה לתושב ישראל בשנת המס 2026, יהיו פטורים ממס על חלק מהכנסתם המזכה, שהופקה או שנצמחה בישראל בשנות המס הראשונות להשתקעותם בישראל. זאת מתוך הנחה שבתקופה זו יש להם את הקושי הרב ביותר, וכי לאחר תקופת ההשתקעות הראשונה ימשיכו להתגורר בישראל. לעניין זה המועד שבו הופך היחיד לתושב ישראל ייקבע לפי היום שבו העתיק היחיד את מרכז חייו לישראל, והביטוי "היה לתושב ישראל", הקיים גם בפקודה, משמעו הפך לתושב ישראל כאמור. עוד יובהר כי כאמור להלן, יחיד שבחר בשנת הסתגלות כמשמעותה בסעיף 14(ב) לפקודה ייחשב כמי שהפך לתושב ישראל רק בסיומה, ובלבד כמובן שהעתיק את מרכז חייו לישראל. ההטבה תינתן בהדרגתיות יורדת כאשר בשנים 2026 ו־2027 תינתן ההטבה הגבוהה ביותר, עד לתקרה של מיליון שקלים חדשים לכל שנה, ובשנים שלאחר מכן הטבה נמוכה יותר כמפורט בסעיף 2 לחוק המוצע, עד לתקרה של מאה וחמישים אלף שקלים חדשים בשנת 2030. לעניין נקודות זיכוי, לרבות נקודות זיכוי לפי סעיף 35 לפקודה, וכן לעניין שיעורי המס שיחולו, תחושב הכנסתם החייבת של הזכאים החל מהשקל הראשון מעבר לתקרת ההכנסה. החל משנת 2031 לא יחולו עוד תקרות הפטור, וההכנסה החייבת תחושב כרגיל.

בדומה לקבוע בסעיף 14 לפקודה, מוצע לאפשר לזכאים שלא לבקש את ההטבה, לעניין ההכנסות, כולן או חלקן.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע שתקרת ההכנסה הפטורה ממס בשנת 2026 תיקבע באופן יחסי לתקופת תושבותו בארץ של הזכאי. הצורך בקביעת מנגנון של יחסיות כאמור נובע מהעובדה שהכנסתו המוטבת של הזכאי בישראל היא הכנסה המופקת רק החל ממועד תושבותו בישראל, ולפיכך היא מופקת על פני מספר חודשים מצומצם מתוך כלל שנת המס. אם יינתן הפטור במלואו באותה שנה, בלא התאמה לתקופת הפקת ההכנסה בפועל, הרי שההטבה שתוענק תהיה גבוהה באופן ניכר מהמתוכנן, ותינתן לבעלי הכנסות גבוהות הרבה יותר.

לסעיף קטן (ג)

מאחר שהכנסתו המוטבת של הזכאי היא הכנסה המופקת רק החל ממועד תושבותו בישראל, למועד שבו נהיה לתושב נודעת חשיבות מרבית. מוצע כי לעניין בחינת המועד שבו היה הזכאי לתושב ישראל יחולו

שמירת דינים

3. אין באמור בחוק זה כדי לגרוע מההוראות לפי סעיף 14 לפקודה.

תחילה ותחולה

4. תחילתו של חוק זה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026), והוא יחול על הכנסות מזכות שהופקו או שנצמחו בישראל של עולה או תושב חוזר ותיק כאמור בסעיף 2 מהיום שהעולה היה לתושב ישראל לראשונה או שהתושב החוזר הוותיק היה לתושב ישראל."

דברי הסבר

הוראות סעיף 14(ב)(1) לפקודה, אשר מאפשרות לזכאי לבחור בשנת הסתגלות, שבה לא יראו אותו כתושב ישראל במשך שנה מיום שעלה או שב לישראל, אם הודיע על כך בתוך 90 ימים מיום שהגיע לישראל. על כן מי שבחר בשנת ההסתגלות כאמור, יראו אותו כמי שהיה לתושב ישראל רק ביום שהסתיימה שנת ההסתגלות. קרי אם יחיד עלה בשנת 2025 ובחר בשנת הסתגלות, יראו אותו כמי שעלה בשנת 2026, בתאריך שבו מסתיימת שנת ההסתגלות.

סעיף 3 לחוק המוצע

כאמור, הטבה זו מצטרפת להטבות אחרות הקיימות כבר היום לעולים חדשים ותושבים חוזרים ותיקים. כיום, מלבד נקודות זיכוי, זכאי עולה ותושב חוזר ותיק, לפי סעיף 14 לפקודה, לפטור ממס לתקופה של עשר שנים מהמועד שבו הפך היחיד לתושב ישראל, על כלל הכנסותיו שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל. מוצע להבהיר שהזכאי יוכל לקבל את ההטבות הקבועות בחוק המוצע על הכנסותיו מעבודה, עסק או משלח יד, שהופקו מיגיעתו האישית בישראל בהתאם לתקרות שנקבעו בחוק, ועם זאת יהיה זכאי גם לפטור על הכנסותיו שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל בהתאם לסעיף 14 האמור.

סעיף 4 לחוק

מוצע לקבוע שתחילתו של החוק המוצע תהיה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026), והוא יחול על הכנסות של העולה או התושב החוזר הוותיק שהופקו או נצמחו בישראל מהיום שהעולה היה לתושב ישראל לראשונה או שהתושב החוזר הוותיק היה לתושב ישראל. זאת, לצורך החלת ההוראות על שנת מס מלאה.

פרק ז׳: מס מיוחד על רווחי בנקים בשנים 2026 עד 2030

השם

14. פרק זה יהיה "חוק מס מיוחד על רווחי בנקים בשנים 2026 עד 2030 (הוראת שעה), התשפ"ו–2026".

הוראות החוק

15. ואלה סעיפי חוק מס מיוחד על רווחי בנקים בשנים 2026 עד 2030 (הוראת שעה), התשפ"ו–2026:

דברי הסבר

סעיפים 14 ו־15 בפרק ז׳ להצעת חוק זו, מוצעת מתכונת היוצרת דבר חקיקה עצמאי, ולפיה הסעיף הראשון בפרק זה (סעיף 14), יקים את החוק החדש שייווצר, חוק מס מיוחד על רווחי בנקים בשנים 2026 עד 2030 (הוראת שעה), התשפ"ו–2026. והסעיף השני (סעיף 15), מביא את נוסח החוק המוצע כדבר חקיקה נפרד.

סעיף 15 כללי ביום כ"ט בתשרי התשפ"ה (31 באוקטובר 2024) החליטה הממשלה בהחלטה מס׳ 2300 על הקמת צוות שיבחן הטלת מס מיוחד על פעילות של בנקים החל משנת 2026. בהתאם להחלטה, הוקם צוות בין־משרדי בראשות סגן בכיר למנהל הכללי ובהשתתפות אגף התקציבים ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, רשות המסים ובנק ישראל לבחינת הטלת מיסוי מיוחד על פעילות הבנקים החל משנת 2026, לאור הרווחיות הגבוהה והחריגה הקיימת בענף זה. הצוות התכנס במהלך החודשים מרץ עד דצמבר 2025. ביום כ"ט בחשון התשפ"ו (20 בנובמבר 2025) הופצה טיוטת דוח הצוות להערות הציבור, וביום כ"ט בכסלו התשפ"ו (19 בדצמבר 2025) הופץ דוח הצוות הסופי. הצעת חוק זו היא, לאחר ששר האוצר שקל את דוח הצוות והמלצותיו ואת הערות הציבור לדוח.

דוח הצוות הצביע על כך שבשנים 2022 ו־2023 חלה עלייה חריגה בשיעורי הרווחיות של הבנקים, הן בהשוואה לשנים עברו והן בהשוואה לענף הבנקאות במדינות מפותחות בשנים אלה. כפי שעולה מהדוח, רווחיות זו נבעה, בין השאר, בעיקר מעליית ריבית בנק ישראל בשנת 2022, כך שלצד גורמים נוספים עליית ריבית זו הובילה את הבנקים לרווחיות גבוהה ויוצאת דופן. מצב זה התאפשר בין השאר באמצעות תמסורת ריבית א־סימטרית: ריבית בנק ישראל גולגלה באופן מלא ומהיר לריבית על האשראי, בעוד שעדכון הריבית לפיקדונות הציבור התבצע באופן איטי וחלקי בלבד. השינוי בסביבת הריבית קיבל משנה תוקף בין השאר לאור המאפיינים המבניים הייחודיים של המערכת הבנקאית בישראל, הכוללים, בין השאר, סביבה תחרותית מוגבלת וריכוזית, סיכון עסקי נמוך, חסמי כניסה גבוהים וסביבה רגולטורית מיטיבה. גורמים עיקריים אלה בשילוב סביבת הריבית הגבוהה הובילו לרווחיות הגבוהה גם בהשוואה לענפי משק אחרים המתאפיינים ברווחים גבוהים.

כפי שהוצג בדוח הצוות, שיעור התשואה להון, קרי הרווח הנקי ביחס להון העצמי של הבנקים עלה באופן משמעותי החל משנת 2021 בשל משבר הקורונה, ומאז העלאות הריבית הציגו הבנקים שיעורי תשואה להון שגבוהים באופן מובהק בהשוואה לשנים קודמות. גם בהשוואת רווחיות הסקטור הבנקאי לענפים נוספים במשק עולה כי רווחי המגזר הבנקאי חריגים באופן מובהק ביחס לרווח האבסולוטי של שאר החברות במשק, הן ביחס לקצב עליית הרווחים, והן ביחס לסך הרווחים במגזרים אחרים.

גם בהשוואה בין־לאומית, העלייה המתוארת ברווחי הבנקים בשנים האמורות, העלתה את רמת הרווחיות הבאה לידי ביטוי בתשואה להון באופן ניכר, וזאת ביחס לשיעורי התשואה להון בבנקים בעולם.

מסקירת הצוות עלה עוד, כי מדינות נוספות קבעו לגבי המערכת הבנקאית משטרי מס ייחודיים, שהוטלו הן באופן נקודתי וזמני בשנים האחרונות בשל רווחיות חריגה הנובעת מעליות בריבית הבנקים המרכזיים בקצב מהיר, והן בצורת הטלת מסים גבוהים על ענף הבנקאות במדינות מסוימות באופן קבוע.

הצוות מצא, כי העלייה בסביבת הריבית, לצד המאפיינים הייחודיים של המערכת הבנקאית כאמור לעיל הובילו לרווחיות הגבוהה של הבנקים.

לפיכך, דעת הרוב בדוח הצוות קבעה כי קיימות הצדקות ייחודיות למיסוי הבנקים במס נוסף על המיסוי הקיים, וזאת נוכח המאפיינים המיוחדים של ענף הבנקאות. באשר למנגנון מיסוי הרווחים – עמדת הרוב בצוות המליצה כי המנגנון המיטבי הוא קביעת מס רווח דיפרנציאלי על הרווחים העולים על 50% בהשוואה לממוצע תקופת הבסיס, שהיא ברובה התקופה שלפני עליות הריבית המשמעותיות. זאת, שכן תכלית המיסוי אינה להטיל מס רוחבי על רווח בנקאי הנובע מגידול טבעי בפעילות, אלא לבודד ולמסות את רכיב הרווח העודף שנוצר כתוצאה מהצטברות של המאפיינים הייחודיים כאמור לעיל. הזיהוי מתבצע באמצעות רף המגלם חריגה משמעותית מרמת הרווחיות בשנים האחרונות נוסף על השפעת סביבת הריבית.

מודל זה נועד ליצור מנגנון מיסוי רגיש למחזור הכלכלי, כך שבשנים של רווחיות יתר הבנקים ישלמו יותר מס, ובשנים של רווחיות מתונה לא ישולם מס זה. יודגש כי המנגנון אינו ממסה רווחי עבר, היות שהוא בודק רווחיות עודפת בשנת המס הנבדקת, לפי המודל המוצע.

יצוין כי בשנים 2024 ו־2025 חלה חובת תשלום מיוחד על בנקים, לפי חוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי

הגדרות

1. בחוק זה –

"בנק" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), ובלבד שהיו לו רווחים בתקופת הבסיס;

"בנק בעל היקף פעילות קטן" – בנק ששווי נכסיו אינו עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל; לעניין זה, "שווי נכסים", של בנק – שווי נכסיו של הבנק כפי שמופיע במאזן הבנק בדוח הכספי השנתי האחרון שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי החשבונאות המקובלים החלים עליו, בצירוף שווי נכסים כאמור של בנק ששולט בו, ובלבד שבשווי הנכסים כאמור לא יימנה אותו נכס יותר מפעם אחת;

"הצמדה לשינוי התוצר המקומי הגולמי" – הצמדה החל משנת המס 2027, כמפורט להלן, לפי העניין:

(1) בשנת המס 2027 – הצמדה של ממוצע הרווח בשנות הבסיס של הבנק לשיעור שינוי התוצר המקומי הגולמי;

(2) בכל אחת משנות המס 2028 עד 2030 – הצמדה של ממוצע הרווח בשנות הבסיס של הבנק כפי שהוצמד לשינוי שיעור התוצר המקומי הגולמי בשנה שקדמה לשנה הנבדקת, לשיעור השינוי של נתון התוצר המקומי הגולמי.

"חוק הבנקאות (רישוי)" – חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981[24];

דברי הסבר

התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024 (להלן – חוק תשלום מיוחד חרבות ברזל). חוק תשלום מיוחד חרבות ברזל שהוביל להצעת חוק זו, התבסס על המאפיינים והתכליות העומדים בבסיס המס המוצע כעת, ובו הטיל המחוקק מס נוסף בשיעור של 9% על מס הרווח בו חייבים בנקים לפי חוק מס ערך מוסף (להלן – חוק מס ערך מוסף).

כעת, בין השאר לאור האתגרים הפיסקליים נוכח המלחמה, מוצע גם כן להטיל מס על הרווח העודף של הבנקים. זאת, בשים לב לשיקולי הצוות, ובין השאר, בדבר ייחודיות ענף הבנקאות ורווחיו, בהתאם למפורט בדברי ההסבר לעיל.

סעיף 1 לחוק המוצע

מוצע לקבוע, בין השאר, את ההגדרות המפורטות להלן, הרלוונטיות להוראות החוק המוצע:

להגדרות "בנק" ו"בנק בעל היקף פעילות קטן" מוצע לקבוע כי לצורך הוראות החוק המוצע "בנק" יהיה כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א–1981 (להלן – חוק הבנקאות רישוי), ובלבד שהיו לו רווחים בשנות הבסיס, וכן לקבוע כי "בנק בעל היקף פעילות קטן" יהיה בנק ששווי נכסיו אינו עולה על 5% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל. הבחנה זו תאפשר החרגת בנקים בעלי היקף פעילות קטן מתחולת המס המוצע, לצורך שימור עידוד התחרות במערכת הבנקאית, כפי שהיה קיים בחוק תשלום מיוחד לשם השגת יעדי התקציב (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד–2024.

בהתאם, מוצע גם לקבוע כי שווי נכסים של בנק יוגדר כשווי נכסיו של הבנק כפי שמופיע במאזן הבנק בדוח הכספי השנתי האחרון שנערך על בסיס מאוחד על פי כללי החשבונאות המקובלים החלים עליו, בצירוף שווי נכסים כאמור של בנק ששולט בו. זאת מאחר שבשוק הרלוונטי, התנהלותו התחרותית של בנק מסוים אדישה למבנה התאגידי של הבנק, ונקבעת בהתאם לכוח השוק ולתמריצים של הקבוצה השולטת. יתרה מזאת, לבנק השולט יש יכולת לכוון את פעילות הבנק הנשלט ופעילותו שלו, ובכך להשפיע באופן מלאכותי ושלילי על בסיס המס האמור, ובכך למנוע גביית מס אמת. לבסוף, כדי למנוע ספירה כפולה של נכסים ובכך לעוות את חישוב סך נכסי המערכת הבנקאית, מוצע לקבוע כי בעת חישוב שווי הנכסים, לא יימנה אותו נכס יותר מפעם אחת.

[24] ס"ח התשמ"א, עמ' 232.

"חוק מס ערך מוסף" – חוק מס ערך מוסף, התשל"ו–1975[25];

"ממוצע הרווח בשנות הבסיס" – ממוצע הרווח של הבנק בשנות המס 2018 עד 2022;

"נתון התוצר המקומי הגולמי" – נתון התוצר המקומי הגולמי כפי שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בהודעתה החודשית בחודש פברואר של שנה מסוימת, לגבי השנה שקדמה לה, כפי שהוא מופיע בלוח 2 – הוצאה לתוצר המקומי הגולמי ושימושים במקורות, במחירי שוק;

"הסכום הקובע" – סכום השווה לממוצע הרווח של הבנק בשנות הבסיס כשהוא מוצמד לשיעור שינוי התוצר המקומי הגולמי, בתוספת 50% מהסכום האמור;

דברי הסבר

עם זאת יובהר, כי במקרה שבו בנק היה בנק קטן ערב כניסת החוק המוצע לתוקף, וחדל להיות בנק קטן בשנה נבדקת מסוימת משום שהיקף נכסיו עלה על 5% או מפאת רכישתו על ידי בנק אחר, יחולו הוראות חוק זה על בנק כאמור, החל מהשנה הנבדקת שבה חדל להיות בנק קטן.

להגדרות "הצמדה לשינוי התוצר המקומי הגולמי" ו"שיעור שינוי התוצר המקומי הגולמי" בהתאם לאמור בדוח הצוות מוצע כי שנות הבסיס יוצמדו לשינויים בתוצר וזאת כדי להתאים את רף המס והמנגנון לשינויים טבעיים במשק הישראלי. מוצע לקבוע כי לצורך חישוב שיעור שינוי התוצר המקומי הגולמי, יחושב היחס שבין נתון התוצר המקומי הגולמי שפורסם בחודש פברואר של השנה הנבדקת (שהוא הנתון הרלוונטי לגבי השנה שקדמה לה), לבין הנתון המקביל שפורסם בשנה שקדמה לשנה הנבדקת לגבי קודמתה). כמו כן מוצע לקבוע הוראות לאופן חישוב ההצמדה בשנת המס המלאה הראשונה שבה תבוצע הצמדה לבין השנים העוקבות, כך שהצמדות קודמות יילקחו בחשבון לצורך החישוב.

בהתאם מוצע לקבוע כי החל משנת 2027, בעת בדיקת רווחי הבנקים, יוצמד ממוצע רווחי הבנק הרלוונטי בתקופת הבסיס לשיעור השינוי בין נתון התוצר המקומי הגולמי כפי שפורסם בחודש פברואר של שנת 2027 לגבי שנת 2026, ובין נתון התוצר המקומי הגולמי כפי שפורסם בחודש פברואר 2026 לגבי שנת 2025, וזאת כדי לשקף ולשקלל את השינוי הטבעי המיוחס לבנק בהתאם לשינוי שנרשם במשק באותה שנה.

החל משנת 2028 ואילך, מוצע כי מנגנון ההצמדה יהיה מצטבר. לפי מנגנון זה "ממוצע הרווח הצמוד" של השנה הקודמת יוצמד פעם נוספת לשיעור השינוי העדכני בתוצר.

לדוגמה, לצורך חישוב המס בשנת 2029 יילקח בחשבון ממוצע הרווח כפי שהוצמד בשנת המס 2028 (המשקף את שינוי השיעור בתוצר בין הפרסומים של פברואר 2028 לגבי שנת 2027 ופברואר 2027 לגבי שנת 2026) ויוצמד פעם נוספת לשיעור השינוי בתוצר שבין הפרסום בפברואר 2029 לגבי שנת 2028 לבין הפרסום בפברואר 2028 לגבי שנת 2027. כך, מנגנון זה מהווה התאמה למעשה של ממוצע הרווח בתקופת הבסיס כל שנה לגידול או לקיטון במשק במהלך השנה הקודמת לשנת המס. יצוין כי לגבי שנת המס 2026 אין הצמדה לתוצר המקומי הגולמי כיוון שזו השנה הראשונה שבה ייגבה המס המוצע.

להגדרה "ממוצע הרווח בשנות הבסיס" מוצע להגדיר את תקופת הבסיס אשר ביחס אליה ייבחנו רווחי הבנקים בשנה הנבדקת לשנות המס 2018 עד 2022 כולל. בהתאם להמלצות הכלולות בדוח הצוות, תקופת בסיס זו נקבעה ברובה בשים לב לתקופה שבה טרם נרשמו החריגות ברווחי הבנקים כתוצאה מעליית הריבית.

להגדרה "נתון התוצר המקומי הגולמי" נתוני התוצר המקומי הגולמי כפי שפורסמו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהודעה החודשית בחודש פברואר של שנה מסוימת לגבי השנה שקדמה לה. כלומר, נתון התוצר המקומי הגולמי שייבדק בשנת מס 2028, יהיה נתוני 2027 כפי שפורסמו בפברואר 2028. מכיוון שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מעדכנת את נתוני התוצר לעתים לאחור, כדי להימנע משינויים בחבות המס מוצע כי הנתון יתקבע לצורך החוק על פי הנתון שפורסם בחודש פברואר. הנתון מתפרסם בפרסום "רבעון לסטטיסטיקה של מקרו־כלכלה, אוקטובר–דצמבר, שנת X", בלוח 2, בהודעה החודשית לחודש פברואר – הוצאה על התוצר המקומי הגולמי ושימושים במקורות, במחירי שוק.

להגדרה "הסכום הקובע" מוצע לקבוע את רף הרווח מעליו יחול המס המיוחד. מוצע לקבוע כי הסכום הקובע יהיה סכום השווה לממוצע הרווח בשנות הבסיס כשהוא מוצמד (בהתאם להגדרה המוצעת ל"הצמדה"), החל משנת המס 2027, לשיעור שינוי התוצר המקומי הגולמי, בתוספת של 50% מממוצע הרווח המוצמד כאמור.

[25] ס"ח התשל"ו, עמ' 52.

"רווח" – כהגדרתו בחוק מס ערך מוסף;

"שיעור שינוי התוצר המקומי הגולמי" – היחס שבין נתון התוצר המקומי הגולמי שפורסם בהודעה החודשית לחודש פברואר בשנה הנבדקת לעומת נתון התוצר המקומי הגולמי שפורסם בהודעה החודשית לחודש פברואר בשנה שקדמה לה;

"שליטה" – כהגדרתה בחוק הבנקאות (רישוי);

"השנה הנבדקת" – כל שנת מס בתקופה הקובעת;

"שנות הבסיס" – שנות המס 2018 עד 2022.

מס מיוחד על רווחי בנק שאינו בעל היקף פעילות קטן – הוראת שעה

2. (א) בלי לגרוע מהאמור בסעיף 4(ב) לחוק מס ערך מוסף, בנק שאינו בנק בעל היקף פעילות קטן, שהרווח שלו בשנת המס הנבדקת עלה על הסכום הקובע, ישלם, בעד אותה שנה, מס בשיעור של 15% על חלק הרווח העולה על הסכום האמור.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), לצורך חישוב המס האמור בעד שנת המס 2026 לפי אותו סעיף קטן, יילקחו בחשבון רווחי הבנק באותה שנת מס, ואולם הסכום העולה על הסכום הקובע, יוכפל ב־0.75.

דברי הסבר

להגדרה "רווח" מוצע לקבוע כי לצורך חוק זה, רווח יהיה כמשמעות המונח ריווח בחוק מס ערך מוסף. חוק זה קובע כי "רווח" יהיה "הכנסה חייבת, כמשמעותה בפקודת מס הכנסה, לפני קיזוז הפסדים משנות המס הקודמות לשנת המס שבה התקבלה ההכנסה, ואחרי ניכוי המס על שכר על פי סעיף 4(ב), למעט הכנסה מדיבידנד שהתקבל ממוסד כספי ולמעט הכנסה שנוצרה עקב שינויי מבנה העומדים בתנאי חלק ה'2 לפקודת מס הכנסה, אך לרבות הכנסה מריבית או מדיבידנד או ממכירה או פדיון של יחידה או מחלוקת רווחים לבעל יחידה שלגביה ניתן פטור ממס הכנסה לפי כל דין; לעניין זה, "יחידה" – כמשמעותה בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד–1994".

להגדרה "שליטה" מוצע לקבוע כי שליטה תהיה כהגדרתה בחוק הבנקאות רישוי.

להגדרה "השנה הנבדקת" מוצע לקבוע כי המס המיוחד יחול על המערכת הבנקאית בין השנים 2026 עד 2030 כולל.

להגדרה "שנות הבסיס" חמש שנות המס 2018–2022. יובהר כי במצב שבו בנק היה בנק קטן על פי הגדרות החוק המוצע בתקופת הבסיס, וגדל לאחר מכן, יחולו עליו הוראות החוק ביחס לרווחים שהפיק בתקופת הבסיס גם אם עוד היה בנק קטן בתקופת הבסיס.

סעיף 2 לחוק המוצע

לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע בחוק את מודל המיסוי עליו המליצה דעת הרוב בדוח הצוות.

אשר לשיעור המס מוצע לקבוע כי בנק שאינו בעל היקף פעילות קטן, ישלם בשנת המס הרלוונטית מס רווח נוסף בשיעור של 15% על רווחיו העולים על 50% ממוצע רווחי אותו בנק כפי שהיו בתקופת הבסיס, היינו בשנים 2018–2022. מס כאמור יבוא נוסף על כל מס או תשלום חובה אחר המוטל על הבנק. כך, לדוגמה, אם בתקופת הבסיס עמד ממוצע רווחי אותו בנק על סך של מיליארד שקלים לשנה, ובשנת 2027 (לאחר הצמדתם לשיעור השינוי בתוצר המקומי הגולמי בהתאם להוראות החוק המוצע), רווחי אותו בנק עלו על מיליארד וחצי שקלים, ימוסו רווחי הבנק העולים על מיליארד וחצי שקלים במס נוסף בשיעור העומד על 15%. כפי שצוין בדברי ההסבר לעיל, ככל שבנק חדל להיות בנק קטן משום שגדל או משום שנרכש על ידי בנק אחר, יחול המס לגביו החל מהשנה שבה חדל להיות בנק קטן. נוסף על כך, בנק שלא היו לגביו דוחות כספיים בתקופת הבסיס לא יהיה כפוף למס זה הן מהשיקול שלגביו תנאי תקופת הבסיס אינו מתקיים והן בהתאם לשיקולי הרחבת התחרות במגזר הבנקאי.

לסעיף קטן (ב)

מכיוון שמוצע כי החוק ייכנס לתוקף בחודש אפריל 2026, מוצע לקבוע כי בשנה זו המס יחול בהתאם לחלק היחסי של השנה שבה היה החוק בתוקף. מכיוון שהחישוב של המס הוא חישוב שנתי, יחושב הרווח לכל השנה, ואולם הרווח העולה 150% מרווחי הבנק בשנות הבסיס יוכפל ב־0.75, קרי, בחלק היחסי של השנה, בהנחה שהחוק ייכנס לתוקף ב־1 באפריל בשנת 2026.

(ג) על תשלום לפי חוק זה יחולו ההוראות לפי חוק מס ערך מוסף, ובכלל זה ההוראות לפי סעיף 4(ב) לחוק האמור והוראות בדבר דיווח, שומה, תשלום וגבייה, והוראות סעיפים 117(א)(1) עד (7), ו־(12) עד (16), 117(א2), 117(ב) עד (ג), 117א, 118, ו־121 עד124 לפרק ט"ז: עונשין.

תקנות

3. שר האוצר ממונה על ביצוע חוק זה.

דברי הסבר

לסעיף קטן (ג)

מוצע לקבוע כי כלל ההוראות לפי חוק מס ערך מוסף, ובכלל זה ההוראות לפי סעיף 4(ב) הקובעות את הטלת מס הרווח על מוסדות כספיים וההוראות בדבר דיווח, שומה, תשלום וגבייה יחולו על החוק המוצע. כמו כן מוצע להחיל סעיפים מפרק ט"ז: עונשין לאותו חוק.

סעיף 3 לחוק המוצע

מוצע להסמיך את שר האוצר כשר הממונה על ביצוע הפרק המוצע וכן להסמיכו לקביעת תקנות לצורך ביצועו.

פרק ח׳: מס רכוש

תיקון חוק מס רכוש וקרן פיצויים

16. בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ״א–1961[26] (בפרק זה – חוק מס רכוש) –

דברי הסבר

פרק ח׳

כללי מס רכוש בישראל הוטל לראשונה בתקופת השלטון העות׳מאני והמשיך להתקיים גם בתקופת המנדט הבריטי. עם הקמת המדינה, אומץ מנגנון המס הקיים ובהמשך הוסדר במסגרת חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ״א–1961 (בפרק זה – חוק מס רכוש), שאיחד את סוגי המיסים השונים על נכסי מקרקעין וקבע הבחנה בין קרקעות ובין נכסים בנויים. חוק מס רכוש קבע גם מנגנון ייחודי, שלפיו 40% מתשלומי מס הרכוש השנתיים יועברו לקרן ייעודית לפיצוי נזקי מלחמה. עם השנים עבר חוק מס רכוש שורה ארוכה של תיקונים, שבמסגרתם הורחבו הפטורים, הוקלו שיעורי המס ונוספו הסדרים נקודתיים למקרים שונים – רשויות מקומיות, מוסדות ציבור, חקלאים, קרקעות המוחזקות מלפני קום המדינה ועוברות מדור לדור ועוד. תהליכים אלה הפכו את המס לפחות אפקטיבי מבחינה פיסקלית והביאו לכך שבפועל בסיס המס הצטמצם במשך השנים באופן דרמטי. בשנת 1981 בוטל מס הרכוש על כל הנכסים מלבד קרקעות. בהמשך לכך, בשנת 1998 מונתה ועדה ציבורית לבחינת המשך קיומו של מס רכוש, שהמליצה על ביטול המס לחלוטין, בשל קשיים מבניים עמוקים בגביית המס, ובהם: ריבוי פטורים והקלות, שיעורי מס גבוהים, בעיות שומה וגבייה ועוד. הממשלה אימצה את ההמלצה, ובשנת 2000 הועמד שיעור המס על 0% בעוד שההסדר החוקי נותר בספר החוקים.

בהחלטת הממשלה מס׳ 1383 מיום כ״ה בשבט התשפ״ד (4 בפברואר 2024), החליטה הממשלה על הקמת צוות לבחינת יישום מס רכוש על מקרקעין פנויים, וזאת למטרת עידוד בנייה. בדיוני הצוות עלה כי רבות מהבעיות שהובילו לביטול המס בשנת 2000, כבר אינן רלוונטיות. עוד עלה בדיונים כי החזרת מס רכוש, באופן מעודכן ומצומצם, ומתוך תכלית פיסקאלית דווקא, עשויה לשמש כלי פיסקאלי יעיל המאפשר לחלק את נטל המס באופן מאוזן יותר, ולשמור על עקרונות יעילות וצדק חלוקתי גם יחד, תוך חיזוק בסיס ההכנסות של המדינה. כך, גביית מס על רכוש, ובייחוד על רכוש מסוג קרקע, אינה פוגעת בתמריץ לעבודה, יזמות או השקעה בפעילויות מסוגים אלה, וזאת בניגוד להגדלת נטל מס הכנסה.

גביית מס רכוש נחשבת ניטרלית ביחס לגביית מסים אחרים, כיוון שקרקע היא נכס שלא ניתן להסתרה או להברחה, אין אפשרות לייצר עוד ממנו ומאחר שאין אפשרות ליניידו, קשה להתחמק מתשלום המס עליו באמצעות תכנוני מס. נוסף על כך, מס על ערך קרקע מגלם לכידת ערך חברתי, כיוון שעליית ערך הקרקע נובעת בעיקרה מהשקעות ציבוריות דוגמת תשתיות ותכנון, ולא ממאמץ הבעלים, ועל כן גביית המס מחזירה לציבור חלק מערך זה. תוצאה נוספת של הטלת המס היא הפחתת אי־שוויון, מאחר שקרקע היא משאב מוגבל המגלם הון, המרוכז בידי מעטים ועל כן קביעת מס על החזקת קרקע מביאה לצמצום אי־השוויון.

לאור כל זאת, התיקון המוצע של חוק מס רכוש מבקש להעלות את שיעור המס ובד בבד לתקן את הוראות החוק כך, שבין השאר, ישרתו את תכליתו הפיסקאלית באופן ישיר, יהיו ברורות ופשוטות ליישום, ויאפשרו גבייה יעילה של המס, כמפורט בעקרונות שלהלן:

ראשית, העיקרון העומד ביסוד התיקון המוצע הוא להחיל את מס הרכוש רק על קרקעות הממוסות בחסר. כיום מערכת המס מטילה מסים על פעילות כלכלית והכנסות הנובעות ממנה, ובכלל זה מסים הנובעים מהחזקת קרקע. במקרים רגילים, המסים השוטפים המשולמים על פעילות בקרקע, משמשים תחליף למיסוי ישיר על ההון המגולם בה – המיסוי על התשואה לוכד את הערך הכלכלי של הקרקע באותה שנה, ובכך מתקיימת רציפות מיסויית, בלא צורך בהטלת נטל נוסף בדמות מס רכוש על החזקת הקרקע עצמה. עיקרון זה מונע מצב שבו מחזיק קרקע נושא בו־זמנית במס על ההכנסות מהקרקע ובמס על עצם החזקת הקרקע, תוך יצירת נטל מס מופרז. עם זאת, יצוין שגם במקרים שבהם אין מיסוי שוטף על הכנסות מהקרקע, לא תמיד מתעורר צורך במיסוי חלופי וזאת בשל שיקולי מדיניות. כך למשל, דירת מגורים המשמשת למגורי בעליה, אינה מייצרת הכנסה ממוסה בעת מכירתה, אך היעדר המיסוי נובע משיקול מדיניות מכוון – הרצון לעודד בעלות על דירת מגורים יחידה ולמנוע הטלת נטל מס על צורך בסיסי. במקרים אלה, היעדר המיסוי הוא מוצדק ואינו מהווה מיסוי בחסר הטעון תיקון.

לעומת זאת, יש מצבים שבהם מנגנון המס הקיים כיום מייצר מיסוי בחסר, פער בין הערך הכלכלי של הקרקע לבין המיסוי עליה, כאשר הפער אינו נובע משיקולי מדיניות, אלא מהיעדר מנגנון מיסוי הולם. בראש ובראשונה, קרקע פנויה מהווה נכס בעל ערך כלכלי משמעותי, המגלם הון ועושר לבעליו. ערך זה נקבע, בין השאר, לפי מיקום הקרקע, ייעודה התכנוני והשקעות ציבוריות בסביבתה. עם זאת, קרקע כזו אינה מייצרת הכנסות שוטפות החייבות במס, ואף לא מוטל עליה מס חלופי כלשהו על ההון המגולם בה. בשל כך נוצר מצב של מיסוי בחסר, למעשה, היעדר מיסוי כלל על רכוש בעל ערך. הטלת מס רכוש על קרקע פנויה תבטיח שנכס המגלם עושר שנוצר בחלקו הגדול על ידי השקעות ציבוריות, יישא בנטל מס הולם, תוך שמירה על העיקרון שהמיסוי אינו מופרז.

על כן, מוצע להחיל את המס על רכיבי המקרקעין שאינם ממוסים באופן אחד. בעוד שקרקע שבנוי עליה בניין

[26] ס״ח התשכ״א, עמ׳ 100; התשפ״ה, עמ׳ 760.

דברי הסבר

מהווה גורם ייצור, שעל הפעילות הכלכלית הנובעת ממנו משולם מס (בחריגים מסוימים), דוגמת מס הכנסה, מס על שכירות וכד'. קרקע פנויה לא מייצרת ערך כלכלי ולא מוטל עליה כל מס. הטלת מס רכוש על קרקע כזו תיצור רציפות במס, שאינה קיימת בהיעדר מס רכוש על קרקע פנויה.

בדומה לאמור, גם קרקע שעליה בנייה חלקית עלולה ליצור מצבים שונים של מיסוי בחסר, בהתאם להיקף הבנייה. כאשר הבנייה היא שולית או זניחה, היא אינה משמשת לפעילות כלכלית משמעותית, והמיסוי המוטל עליה, אם קיים, אינו משקף את הערך האמיתי של הקרקע ואינו משמש תחליף הולם למיסוי על ההון המגולם בקרקע. במצבים כאמור, עדיין קיים פער בין הערך המלא של הקרקע ובין המיסוי המוטל על הפעילות הקיימת, ונוצר מיסוי בחסר. כדי לטפל בקרקעות אלה הממוסות בחסר, מוצע להחיל את המס על קרקעות עם בנייה חלקית, תוך קביעת סף מיזערי לבנייה, שמעבר לו לא תהיה הקרקע חייבת במס, וזאת מהטעם שבנייה משמעותית מעידה על ניצול כלכלי של הקרקע, כאשר ההכנסות ממנה ממוסות במנגנוני מיסוי, המהווים תחליף הולם למיסוי על ההון. בפרק זה מוצע, ככלל, להעמיד סף זה על 30%. בהקשר זה יצוין, שסיבה נוספת לצורך לקביעת סף מיזערי לבנייה ולהחלת המס על קרקעות עם בנייה שולית, היא למנוע מצב שבו בעלי קרקעות יקימו בנייה סמלית או זניחה לצורך יציאה מבסיס המס.

עם זאת, בשל הרצון למנוע נטל עודף על בעלי הקרקעות, מוצע שהסף המיזערי שייקבע יהיה נמוך, ויעמוד על בנייה של אחוזים נמוכים מהבנייה המותרת לפי תוכנית החלה על הקרקע. יתרון נוסף של השיעור הנמוך שנקבע הוא, שכך יהיה ניתן לוודא שהמיסוי לא יפגע גם בתמריצים ובתוכניות לעידוד בנייה, דוגמת התחדשות עירונית. כמו כן, מוצע להפחית את ערך הבנייה הקיימת משווי הקרקע החייבת במס, כדי למנוע נטל מס עודף ולהבטיח שהמיסוי יוטל רק על אותו חלק מערך הקרקע שממוסה בחסר.

לבן, נדרש לקבוע היקף מינימלי של בנייה על הקרקע כדי למנוע מצבים שבהם בעלי מקרקעין ייצרו בנייה על הקרקע אשר תוציא אותם מבסיס המס אף שבפועל בנייה זו אינה מהווה גורם ייצורי החייב במס. שיעור היקף הבנייה המוצע נועד לבטא זאת מחד, ומאידך לא לפגוע במדיניות הממשלתית לעודד בנייה ובתמריצים ובתוכניות לעידוד בנייה דוגמת התחדשות עירונית.

נוסף על כך, קרקע המיועדת בתוכנית על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה), לשמורת טבע, אינה נמצאת גם היא בבסיס המס.

שנית, קטגוריה נוספת של קרקעות שבהן נוצר מיסוי בחסר, הן קרקעות בייעוד חקלאי. שווייה של קרקע חקלאית נקבע לא רק על פי תפוקתה החקלאית, אלא גם, ולעתים בעיקר, על פי מיקומה, פוטנציאל הפיתוח שלה וכדומה. קרקע חקלאית עשויה להיות בעלת ערך שוק משמעותי, כאשר ערך זה אינו נובע מיכולתה החקלאית, אלא מהשקעות ציבוריות ומציפיות פיתוח. עם זאת, המיסוי המוטל על קרקע זו מבוסס אך ורק על הפעילות החקלאית השוטפת, והוא משקף את התשואה מהשימוש החקלאי בלבד. כאשר עיקר הערך נובע מרכיבים אחרים, המיסוי על הפעילות החקלאית אינו מהווה תחליף הולם למיסוי על ההון המגולם בקרקע, ונוצר פער ניכר בין הערך ובין המיסוי השוטף. ועל כן גם קרקע זו מהווה קרקע הממוסה בחסר, הראויה למיסוי. למרות זאת, כדי לשמור את העיקרון שלפיו ימוסה רק שווי הקרקעות המשקף את הערך הכלכלי שממוסה בחסר, מוצע להפחית מערך הקרקע את החלק המשקף את השימוש החקלאי בפועל, שעליו כבר מוטל מיסוי. זאת, מאחר שבקרקע חקלאית ניתן להעריך את ערך השימוש החקלאי בממוצע של דונם קרקע (בצורה נורמטיבית), וערך זה משקף את התפוקה הכלכלית החקלאית שכבר נמצאת על רצף המס. יתרת הערך בקרקע החקלאית – הנובע מהמיקום, מפוטנציאל הפיתוח, ומהשקעות ציבוריות – תהיה חייבת במס רכוש, וכך ייסגר הפער ויטופל המיסוי בחסר. כאמור, קרקע המיועדת לחקלאות גם היא עשויה לבטא עושר מסוים ולכן מוצדק למסותה. ומאחר שגם קרקע חקלאית מייצרת פעילות כלכלית ונמצאת גם כן על רצף המס, נדרש להתחשב ברכיב זה.

שלישית, כהשלמה להתייחסות למנגנון המוצע ולבסיס המס, מוצע לקבוע פטור מהמס לבעלי קרקעות בשווי נמוך, על פי סף שווי מסוים לדונם וסף שווי כולל. פטור זה נועד להקל על בעלי קרקעות בעלות שווי נמוך, וזאת מטעמי יעילות מינהלית ומהקביעה כי בעלות בקרקע בשווי נמוך אינה מגלמת עושר באופן המצדיק הטלת מס רכוש. כך, קרקעות בשווי נמוך של 60,000 שקלים חדשים, שאינו משקף עושר משמעותי, יהיו פטורות ממס, גם מטעמי יעילות ומאחר שיש הצדקה פחותה יותר להשקיע משאבים בגביית המס מהן, וזאת גם בהתחשב בצמצום בהכנסות המדינה הצפויות מהמס בשל פטור זה.

לפיכך, תיקון החוק במוצע נועד להעלות את שיעור מס הרכוש על קרקעות, למעט קרקעות בנויות בצורה חלקית או שנעשה בהן שימוש חלקי, במטרה לייצר הכנסות למדינה.

עיקרי התיקון כוללים את העלאת שיעור המס, צמצום הפטורים ההיסטוריים, פישוט ההגדרות בחוק, אמצעי אכיפה מותאמים ומעבר למודל של שומה עצמית בדומה למקובל בחוקי מס אחרים. וזאת תוך התייחסות לאפשרות לשימוש באמצעים טכנולוגיים לקביעת ערך הקרקע, במטרה לייצר מערכת מס פשוטה ויעילה.

יצוין כי ההכנסות מהמס ישמשו כמקור תקציבי אשר יאפשר הפחתה של שיעורי מס ההכנסה שמשלמים יחידים על הכנסה מעסק, משלח יד או עבודה. לפיכך, התיקון המוצע והעלאת שיעור מס הרכוש על קרקעות שממוסות בחסר, צפוי לייעל את מערכת המס על ידי הגברת המיסוי

(א) בהגדרה "בניין", במקום "לפי תקנות תכנון ובנייה" יבוא "לפי תוכנית מפורטת לבנייה החלה עליה";

(ב) במקום ההגדרה "המנהל" יבוא:

""המנהל" –

(1) לעניין פרקים שני עד שביעי ותשיעי ולעניין הסמכויות בפרק עשירי הנוגעות למס רכוש – המנהל כהגדרתו בחוק מיסוי מקרקעין;

(2) לעניין פרקים שמיני עד שמיני 2, ולעניין הסמכויות בפרק עשירי הנוגעות לקרן פיצויים – המנהל כהגדרתו בפקודה;";

דברי הסבר

על הון והקלה במיסוי על עבודה. בכך התיקון המוצע צפוי לצמצם את הפער הקיים במיסוי בין הון לעבודה ולייצר שוויון רב יותר במערכת המס.

עוד יצוין, כי מס זה עתיד לחול גם ביהודה ושומרון, בתנאים שייקבעו ובהתאמה למסי המקרקעין החלים באזור זה.

סעיף 16 לפסקה (1)

מוצע לתקן כמה הגדרות בסעיף 1 לחוק מס רכוש, כלהלן:

להגדרות "בניין" ו"תוכנית מפורטת לבנייה" – ההגדרה בניין קובעת כי בניין הוא מבנה שבנייתו נגמרה, שנכלל בחישוב אחוזי הבנייה המותרים לניצול לפי תקנות התכנון והבנייה, כהגדרתן בחוק מס רכוש. מוצע לעדכן את ההגדרה כך שתפנה ל"תוכנית מפורטת לבנייה" במקום ל"תקנות תכנון ובנייה".

מוצע לקבוע כי תוכנית מפורטת לבנייה היא תוכנית הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר בנייה או ביצוע עבודה לפיהן, בלא צורך באישור תוכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה. בדיקה מול תוכנית זו תאפשר לבחון אם שטח הבניין הבנוי נכלל בחישוב אחוזי הבנייה שמותר לבנות לפי אותה תוכנית, קרי בנייה המותרת על פי כל דין.

להגדרה "המנהל" – מוצע לעדכן את ההגדרה "המנהל" כך שתהיה הגדרה ביחס לשני חלקי החוק: לעניין פרקי החוק העוסקים במס רכוש (פרקים שני עד שביעי, תשיעי והסמכויות הרלוונטיות בפרק עשירי), המנהל יהיה המנהל כהגדרתו בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג–1963 (להלן – חוק מיסוי מקרקעין), מאחר שמנהל מיסוי מקרקעין הוא הגורם האמון על יישום הוראות אלה. לעניין פרקי החוק העוסקים בקרן הפיצויים (פרקים שמיני, שמיני 1 ושמיני 2 והסמכויות הרלוונטיות בפרק עשירי), המנהל יהיה המנהל כהגדרתו בפקודת מס הכנסה, כפי שהיה עד כה.

מוצע למחוק כמה הגדרות אשר אינן נצרכות עוד במסגרת חוק מס רכוש המתוקן. וזה נוסח ההגדרות שמוצע למחוק אותן:

""**חלקה**" – יחידת הרישום בפנקסי המקרקעין, ובאין יחידה כזאת – הקרקע שעליה עומד הבניין בתוספת שטח של 300%, ובלבד שלא תיכלל בחלקה קרקע המשמשת בחקלאות;

"**חקלאי**" –

(1) בעל משק חקלאי, תושב ישראל – לרבות חבר בני אדם שפסקה (2) איננה חלה עליו – אשר 50% לפחות מהכנסתו היא מחקלאות;

(2) חבר בני אדם – למעט מי שמניותיו נסחרות בבורסה – אשר 50% לפחות מהכנסתו ו־50% לפחות מהכנסתם של בעלי השליטה בו היא מחקלאות, אולם חבר בני אדם כאמור שהוקם לפני שנת המס 1975, דייו ש־50% לפחות מהכנסתו היא מחקלאות אם רוב בעלי הזכויות בו רכשו את זכויותיהם לפני שנת המס 1975 או שבכל אחת מחמש שנות המס שלפני שנת המס 1979 לפחות 50% מהכנסתו היתה מחקלאות;

(3) בהגדרה זו –

(א) "הכנסה" – הכנסה כמשמעותה בפקודה, באחת משתי שנות המס הקודמות לשנת מס פלונית או באותה שנת מס, לפני קיזוז הפסדים, לרבות הכנסה פטורה לפי כל דין אך למעט ריווח הון ולמעט הכנסה שאיננה מחקלאות עד לסכום השווה לשכר השנתי הממוצע למשרת שכיר לפי קביעתה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואם שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, קבע לענין זה סכום אחר – למעט הסכום שקבע, ובקיבוץ – עד לסכום כאמור לכל יחידת משק כמשמעותה בסעיף 57 לפקודה;

(ב) "הכנסה מחקלאות" – לרבות שכר שמקבל חבר בחבר בני אדם שהוא חקלאי, ריבית ודיבידנד שמקבל חבר מחבר בני אדם כאמור וחלקו היחסי של חבר בחבר כאמור ברווחים הבלתי מחולקים של החבר;

(ג) "בעלי שליטה" – המחזיקים ביחד באחד מאלה:

(ג) אחרי ההגדרה "הפרשי הצמדה וריבית" יבוא:

""חוק מיסוי מקרקעין" – חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג–1963[27];

"חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965[28];";

(ד) ההגדרות "חלקה", "חקלאי" ו"מטעים" – יימחקו;

(ה) בהגדרה "קרקע" –

(1) בפסקה (1), במקום "קרקע חקלאית" יבוא "קרקע המיועדת לשמורת טבע";

(2) בפסקה (2) –

(א) בפסקת משנה (א), במקום "תקנות תכנון ובנייה" יבוא "תוכנית מפורטת לבנייה החלה עליה";

(ב) במקום פסקת משנה (ב) יבוא:

"(ב) על אף האמור בפסקת משנה (א), לעניין קרקע שביום י"ב באדר התשפ"ו (1 במרץ 2026) היה עליה בניין ששטחו הכולל עולה על 10% מהשטח הכולל שהיה מותר לבנות עליה במועד האמור, לפי תוכנית מפורטת לבנייה החלה על עליה, יקראו את אותה פסקת משנה, כך שבמקום "30%" יבוא "10%";

(3) פסקה (3) – תימחק;

(ו) אחרי ההגדרה "קרקע" יבוא:

דברי הסבר

(1) שני שלישים לפחות מהון המניות שהוצא או מכוח ההצבעה;

(2) זכות להחזיק שני שלישים לפחות מהון המניות שהוצא או מכוח ההצבעה, או הזכות לרכשה;

(3) זכות לקבל שני שלישים לפחות מהרווחים;

(4) זכות למנות מנהל.

"**מטעים**" – עצים לרבות גפנים המשמשים או מיועדים לשמש לעסק, יחד עם הקרקע שעליה הם נטועים, ולרבות היבול שעליהם;

"**קרקע חקלאית**" –

(1) קרקע שבתוכנית על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (להלן – התוכנית), יועדה לחקלאות או יועדה לשמורת טבע כהגדרתה בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ב–1992, למעט קרקע כאמור שאף שיועדה לחקלאות, ניתן לפי התוכנית לבנות עליה דירת מגורים;

(2) קרקע המשמשת לעסק במשקו החקלאי של בעליה שהוא חקלאי, שהיתה בידי בעליה ביום כ"ט בטבת תשנ"ה (1 בינואר 1995) (להלן – היום הקובע); לענין זה יראו קרקע כאמור כאילו היתה בידי בעליה ביום הקובע גם אם הוא קיבל אותה בירושה או במתנה מבן זוגו או מהורהו או מהורה של בן זוגו לאחר היום הקובע, ובלבד שהמוריש או נותן המתנה, לפי הענין, היה בעליה ביום הקובע.

"**תקנות תכנון ובנייה**" – תקנות תכנון ובנייה שהותקנו על פי כל דין ושהיו קיימות במועד הקובע, ואם לא היו תקנות כאמור, התקנות שהותקנו לראשונה לאחר המועד הקובע;

"**המועד הקובע**"– מועד הבנייה או המועד שבו נעשה החייב במס לבעל קרקע, למעט בדרך של קבלת הקרקע בירושה מבן זוג, מאח, מהורה, מהורה של הורה או מאח של הורה, או במתנה מאחד מאלה, לפי המועד המאוחר;";

להגדרה "**קרקע**" – כפי שפורט לעיל, בסיס מס הרכוש המוצע הוא קרקעות שלגביהן משולם מס בחסר. ההגדרה כוללת את אותן קרקעות אשר יהוו את בסיס המס לעניין חוק זה. במסגרת זו מוצע לבצע כמה תיקונים בהגדרה

[27] ס"ח התשכ"ג, עמ' 156.

[28] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

""קרקע המיועדת לשמורת טבע" – קרקע, שבתוכנית החלה עליה, מיועדת לשמורת טבע, כהגדרתה בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח–1998[29];";

(ז) במקום ההגדרה "קרקע חקלאית" יבוא:

""קרקע בייעוד חקלאי" – קרקע, שבתוכנית החלה עליה, מיועדת לחקלאות;

"קרקע בייעוד חקלאי ששונה ייעודה" – קרקע בייעוד חקלאי שייעודה שונה לייעוד אחר, וזאת למשך תקופה המתחילה ממועד שינוי הייעוד ומסתיימת ארבע שנים מתום השנה שבה שונה הייעוד;";

(ח) ההגדרות "המועד הקובע" ו"תקנות תכנון ובנייה" – יימחקו;

(ט) אחרי ההגדרה "שנת מס" יבוא:

""תוכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה או תוכנית מועדפת כהגדרתה בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד–2014[30];

"תוכנית מפורטת לבנייה" – תוכנית הכוללת הוראות המאפשרות מתן היתר בנייה או ביצוע עבודה לפיהן, בלא צורך באישור תוכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה, ומצורף לה תשריט של השטח שעליו היא חלה.";

(2) בסעיף 2(א1) –

דברי הסבר

הקיימת, באופן שיביאו להתאמת הגדרת הקרקע לתכלית החקיקה המוצעת.

בהתאם לאמור, מוצע למחוק את ההחרגה של "קרקע חקלאית" מפסקה (1) להגדרה, כך שהמס יחול גם על קרקע חקלאית, שכן גם מי שמחזיק בקרקע חקלאית הוא בעל הון, אך זאת בכפוף להוראות אחרות שיפורטו להלן. כמו כן, מוצע לתקן את פסקת משנה (ב) להגדרה, ולקבוע הוראת מעבר, שלפיה קרקע שביום י"ב באדר התשפ"ו (1 במרץ 2026) היה עליה בניין בשטח העולה על 10% מהשטח המותר לבנייה, לפי תוכנית מפורטת לבנייה, תיחשב כקרקע בנויה ולא תחויב במס (וזאת כל עוד הבנייה על הקרקע נותרת בשיעור העולה על 10% מהתוכנית המפורטת לבנייה החלה על הקרקע במועד החיוב במס). זאת, במקום 30% כאמור בסעיף קטן (א). לעניין זה מובהר, כי קרקע שאין עליה תוכנית מפורטת לבנייה שאושרה, תיחשב כקרקע שבנוי עליה 0% מהשטח שמותר לבנות עליה – קרי רואים אותה כקרקע פנויה. יובהר כי בבניינים שכבר עומדים על תילם, ייבחן אחוז יחידות הדיור הבנוי מתוך מספר יחידות הדיור המאושרות לבנייה, לפי תוכנית מפורטת לבנייה, לצורך חישוב השיעור הבנוי מתוך הזכויות המאושרות בתוכנית המפורטת לבנייה. הגדרת קרקע החייבת במס, נועדה למנוע חיוב של קרקעות שכבר יש עליהן ניצול מסוים שהוביל לתשלום מס, וכן כדי לא לפגוע במיזמי התחדשות עירונית שמשמעותם הגדלת אחוזי הבנייה המותרים לגבי קרקע שכבר קיים עליה בניין.

עוד מוצע למחוק את פסקה (3) להגדרה, העוסקת בקרקע שהיו עליה מטעים בשנת 1990, מכיוון שאין צורך להתייחס אל קרקע כאמור באופן מיוחד בהתאם להוראות החוק המעודכנות. וזה נוסח הפסקה שמוצע למחוק אותה: "(3) קרקע שביום ד' בטבת תש"ן (1 בינואר 1990) היו עליה מטעים ואיננה קרקע חקלאית;".

להגדרה "קרקע בייעוד חקלאי" – קרקע, שבתוכנית החלה עליה, מיועדת לחקלאות. מוצעת התייחסות מיוחדת לקרקעות חקלאיות, כך שמשווי קרקעות כאמור ינוכה סכום של 60,000 שקלים חדשים לדונם (ראו להלן – דברי הסבר לסעיף 12א המוצע). זאת כדי לשקף את החלק משווי הקרקע המבטא את הערך הכלכלי של הפעילות החקלאית שמבוצעת עליה ונמצאת על רצף המס.

להגדרה "קרקע בייעוד חקלאי ששונה ייעודה" – קרקע שייעודה השתנה מחקלאות לייעוד אחר, וזאת למשך תקופה המתחילה ממועד שינוי הייעוד ומסתיימת ארבע שנים מתום השנה שבה שונה הייעוד. מוצע להמשיך לראות בקרקעות כאלה שייעודן השתנה, כקרקעות חקלאיות במהלך התקופה האמורה, ולהחיל גם עליהן בתקופה זו את ההוראה בדבר ניכוי סכום של 60,000 שקלים חדשים משווי הקרקע, כאמור בסעיף 12א המוצע. זאת כדי לאפשר משך זמן נאות לבעל הקרקע להתאים את השימוש בקרקע לערכה הכלכלי המעודכן בעקבות שינוי הייעוד, ומשום שבמקרים רבים תוכניות המשנות ייעוד של קרקע, מתירות המשך שימוש בקרקע לחקלאות, גם לאחר שינוי הייעוד למשך תקופה מסוימת.

[29] ס"ח התשנ"ח, עמ' 202.

[30] ס"ח התשע"ה, עמ' 750.

(א) המילים "כתוצאה מנסיבות כמפורט להלן" – יימחקו;

(ב) פסקאות (1) עד (3) – יימחקו;

(3) בסעיף 2א –

(א) בסעיף קטן (א), במקום הרישה עד המילים "ממס רכישה" יבוא "0% ממס הרכוש וכן 25% ממס רכישה";

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "השיעור הקבוע" יבוא "השיעורים הקבועים";

(4) בסעיף 3, במקום "בשיעור 0%" יבוא "בשיעור 1.5% משווייה";

(5) בסעיף 11, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), שווייה של קרקע כאמור באותו סעיף קטן, שעליה בניין ששטחו הכולל פחות מ־10% מהשטח הכולל שהיה מותר לבנות לפי תוכנית מפורטת לבנייה החלה על הקרקע, יהיה שווי השוק שהיה נקבע לקרקע אילו לא היה עליה בניין.";

(6) בסעיף 12, הסיפה החל במלים "ואם הפכה לקרקע" – תימחק;

דברי הסבר

כחלק ממטרת ההצעה ליצור מערכת פשוטה, המקטינה את החיכוך שבין נישומים ובין רשות המסים, מוצע להגדיר קרקעות חקלאיות בהתאם לתוכנית החלה עליהן, וזאת בלא בחינת השימוש בהן בפועל.

לפסקה (2)

מוצע לתקן את סעיף 2(א1) לחוק מס רכוש, כך שהוראת החיוב היחסי במס תחול על כל מי שהיה בעל קרקע בחלק משנת המס, ולא רק בנסיבות המפורטות בסעיף כיום. זאת, במטרה להרחיב את תחולת ההסדר וליצור רציפות במס. לשם כך, מוצע למחוק את המילים "כתוצאה מנסיבות כמפורט להלן" ואת פסקאות (1) עד (3) המפרטות את הנסיבות.

לפסקה (3)

סעיף 2א(א) לחוק מס רכוש מגדיר את שיעור ההפרשות לקרן הפיצויים, מתוך כספי מס רכוש ומס רכישה הנגבים בכל שנה. בהתאם להחלטת הממשלה מיום י"ד בכסלו התשפ"ו (4 בדצמבר 2025) בעניין התוכנית הכלכלית לשנת 2026, מוצע לקבוע כי כספי מס הרכוש שיגבו לא יועברו לקרן הפיצויים, כך ששיעור ההפרשה ממס הרכוש לקרן הפיצויים יעמוד על 0%, ומימון הקרן ימשיך להתבסס על החלק המועבר אליה ממס רכישה.

סעיף 2א(ב) לחוק מס רכוש מקנה סמכות לשר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, לשנות את שיעור ההפרשה מהמס לקרן הפיצויים, וכך אכן נעשה לאורך השנים. מאחר שבסעיף 2א(א) לחוק מס רכוש יש כאמור, לא שיעור הפרשה אחד, אלא שני שיעורי הפרשה נפרדים – אחד למס רכוש ואחד למס רכישה – וכדי למנוע טעויות לגבי איזה שיעור הפרשה מתעדכן ולאפשר עדכון בשיעור שונה לכל אחד משיעורי ההפרשה, מוצע לתקן את סעיף 2א(ב) האמור ולהבהיר את הסמכתו של שר האוצר לשנות את שני השיעורים הקבועים בסעיף 2א(א) לחוק כאמור.

לפסקה (4)

מוצע לתקן את סעיף 3 לחוק מס רכוש, ולקבוע בו כי שיעור מס רכוש על קרקע יעלה מ־0% ל־1.5% משווייה.

לפסקה (5)

בהתאם לאמור בהגדרה "קרקע", קרקע שעליה בניין ששטחו פחות מ־30% מהשטח המותר לבנייה היא קרקע פנויה, ועל כן חייבת במס. בהמשך לכך, קובע סעיף 11 לחוק מס רכוש את אופן חישוב שווי הקרקע לגבי קרקע פנויה שעליה בניין, וקובע כי בחישוב לא יילקח בחשבון שווי השוק של הבניין, כולל הקרקע שעליה הוא עומד. מוצע להוסיף לסעיף האמור הוראה בסעיף קטן (ב) המוצע, ולפיה כששווייה של קרקע שעליה בניין, ששטחו הכולל פחות מ־10% מהשטח המותר לבנייה לפי תוכנית מפורטת לבנייה החלה עליה, יהיה שווי השוק של הקרקע כאילו לא היה עליה בניין. התיקון נועד לפשט את חישוב השווי ולקבוע בסיס מס ברור ואחיד, תוך התעלמות מבנייה שאינה משמעותית, ועל כן הוא שונה מקרקע שעליה בניין ששטחו הכולל עולה על 30%).

לפסקה (6)

מוצע לתקן את סעיף 12 לחוק מס רכוש, להותיר את הרישה של הסעיף המבהירה כי שווייה של קרקע פנויה הוא שווי השוק שלה, ולמחוק את הסיפה שאינה נדרשת עוד וההוראות שבה מוסדרות כבר במסגרת סעיפים אחרים של חוק מס רכוש; וזה נוסח הסיפה שמוצע למחוק אותה: "ואם הפכה לקרקע או נרכשה ממי שהיה פטור ממס, לאחר ה־1 בספטמבר ולפני תום שנת המס שלגביה נשומה, ייקבע שוויה ליום שהפכה לקרקע."

(7) אחרי סעיף 12 יבוא:

"שווייה של קרקע בייעוד חקלאי	12א.	על אף האמור בסעיפים 11 ו־12, שווייה של קרקע בייעוד חקלאי ושל קרקע בייעוד חקלאי ששונה ייעודה, יהיה שווי הקרקע לפי הסעיפים האמורים, בניכוי סכום של 60,000 שקלים חדשים לכל דונם ובניכוי חלק יחסי מהסכום האמור לחלק של דונם.
עלייה בשווי קרקע בשל אישור תוכנית	12ב.	על אף האמור בסעיפים 11 עד 12א, עלה השווי של קרקע המחושב לפי הסעיפים האמורים, בשל אישור תוכנית החלה על הקרקע, תובא בחשבון לצורך קביעת שווי הקרקע בשנת המס שבה אושרה התוכנית ובשנת המס שלאחריה, רק מחצית מעליית השווי בשל אישור התוכנית.";

(8) סעיפים 13 עד 13ב – בטלים;

דברי הסבר

לפסקה (7)

לסעיף 12א המוצע

מוצע לקבוע בסעיף 12א לחוק מס רכוש כי שווי השוק של קרקע בייעוד חקלאי ושל קרקע בייעוד חקלאי ששונה ייעודה, יהיה שווי הקרקע לפי הוראות סעיפים 11 ו־12 לחוק מס רכוש – קרקע עם בינוי חלקי וקרקע פנויה שאין עליה בניין, בהתאמה, בניכוי סכום של 60,000 שקלים חדשים לדונם, המשקפים את חלק הקרקע המשמש לחקלאות ושייחכן שמשולם בשלו כבר מס. כפי שפורט לעיל בחלק הכללי של דברי ההסבר לפרק זה, משמעות הסעיף היא יצירת הסדר חדש לשווייה של קרקע בייעוד חקלאי ושל קרקע ששונה ייעודה מחקלאות. כך ששוויין של קרקעות אלה יהיה שווי השוק שלהן, בניכוי סכום של 60,000 שקלים חדשים לדונם. הניכוי נובע מתכלית החקיקה, שהיא מיסוי קרקעות הממוסות כיום בחסר. בעלים של קרקע חקלאית המשמשת לחקלאות, משלם כבר כיום מסים מסוימים בשל השימוש בקרקע לצורכי חקלאות. עם זאת, במקרים רבים שווי הקרקע עולה באופן משמעותי על ערכה כקרקע חקלאית בלבד.

במקרים כאמור, השווי של הקרקע שבידי הבעלים גבוה בהרבה משווי המס המשולם בשל הפעילות החקלאית בקרקע, ואין הצדקה להתייחס לשווי זה באופן שונה מאשר ההתייחסות לקרקע פנויה אחרת. יובהר, כי כפי שהוסבר לעיל, ההפחתה תינתן לקרקעות אלה, בין אם הן משמשות בפועל לחקלאות ובין אם לאו, בין אם משולם בשלהן מס ובין אם לאו, וזאת מטעמי פשטות ויעילות הגבייה.

לסעיף 12ב המוצע

מוצע לקבוע בסעיף 12ב לחוק מס רכוש, כי במקרה של אישור תוכנית החלה על קרקע, שהעלתה את שווייה של הקרקע, המחושב לפי סעיפים 11 עד 12א לחוק מס רכוש, תובא בחשבון לצורך קביעת שווי הקרקע בשנתיים הראשונות שלאחר אישור התוכנית, רק מחצית מעליית השווי בשל אישור התוכנית. זאת כדי לאזן את התמריץ השלילי שעלול להיווצר לאישור תוכנית בשל עליית שווי הקרקע בעקבות האישור.

לפסקה (8)

מוצע לבטל את סעיפים 13 עד 13ב הכוללים הוראות שונות שאינן רלוונטיות עוד נוכח התיקונים השונים המוצעים לחוק מס רכוש, לרבות הקלות היסטוריות כגון חישוב שווי של קרקע שיש עליה מטעים, שווי קרקע בבעלות ממושכת וסעיף עדכון של הסכומים שבסעיפים שמוצע לבטלם. וזה נוסח הסעיפים שמוצע לבטלם:

"13. שוויים של מטעים שהם קרקע

(א) שוויה של קרקע שהיתה בידי בעליה ביום כ"ט בטבת תשנ"ה (1 בינואר 1995) שעליה מטע, כאמור בפסקה (3) להגדרת קרקע, הוא שווי השוק שלה בניכוי סכום של 50,000 שקלים חדשים לכל דונם או חלק יחסי מסכום זה לחלק של דונם.

13א. שווי קרקע בבעלות ממושכת

(א) יחיד שבעלותו בקרקע החלה לפני יום ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) (לענין סעיף זה – היום הקובע), זכאי לניכוי משוויה של אותה הקרקע בסכום של 65,000 שקלים חדשים לכל דונם או חלק יחסי מסכום זה לחלק של דונם; לענין זה, יראו כאילו החלה בעלותו של יחיד בקרקע לפני היום הקובע, גם אם קיבל את הקרקע בירושה מבן זוג, מאח, מהורה, מהורה של הורה או מאח של הורה או במתנה מאחד מאלה, ובלבד שבעלותו בקרקע של המוריש או של נותן המתנה, לפי הענין, החלה לפני היום הקובע.

(ב) יחיד זכאי בשנת מס לניכוי לפי סעיף קטן (א) עד לסכום של 650,000 שקלים חדשים.

(ג) על אף הוראות סעיף קטן (א), יחיד אינו זכאי לניכוי כאמור בשנת המס שבה העביר את הקרקע לאחר, שלא בדרך הורשה לבן זוג, לאח, לילד, לנכד או לאחיין או בדרך מתנה לאחד מאלה.

(9) בסעיף 17, המילים "והדבר לא נרשם בפנקסי המקרקעין" – יימחקו, במקום "להצהיר על כך בכתב למנהל" יבוא "להצהיר על כך באופן מקוון למנהל, בצירוף פרטי הקרקע ופרטי השינוי" ובמקום "הצהרה בכתב על כך" יבוא "הצהרה מקוונת על כך, בצירוף פרטי הקרקע ופרטי השינוי";

(10) בסעיף 19 –

(א) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) בעל קרקע יגיש למנהל, בכל שנת מס, הצהרה מקוונת על קרקע שבבעלותו ויפרט בה את פרטי הקרקע, את שווי הקרקע ואופן קביעת השווי, את סכום המס המגיע בשלה ודרך חישוב המס, וזאת עד למועד שלהלן, לפי העניין:

(1) אם היה בעל הקרקע ב־1 בינואר בשנת המס – עד יום 31 בינואר באותה שנת מס;

(2) אם נעשה בעל קרקע בתוך שנת המס כאמור בסעיף 17 – עד המועד להגשת ההצהרה לפי אותו סעיף.

(א1) הוגשה הצהרה לפי סעיף קטן (א), יראו את ההצהרה כקביעת מס בידי אותו אדם (להלן – שומה עצמית).

(א2) תוקפו של שווי הקרקע שנקבע בשומה עצמית יהיה לתקופה של חמש שנים, בכפוף להוראות סעיפים קטנים (א3)(2) ו־(ג).

(א3) המנהל רשאי, בתוך שנה מיום שנמסרה לו השומה העצמית, לבדוק אותה ולעשות אחד מאלה:

דברי הסבר

(ד) לעניין סעיף זה – (1) יראו כיחיד אחד – בני זוג וילדיהם שמתחת לגיל שמונה עשרה; (2) "קרקע" – למעט קרקע שבכל תקופה לאחר היום הקובע שימשה כולה או חלקה כמלאי עסקי.

(ה) סעיף זה יחול גם לגבי קרקע ששוויה מחושב לפי סעיף 13.

13ב. עדכון סכומים

(א) הסכומים שבסעיפים 13 ו־13א יתואמו לכל שנת מס, לפי שיעור עליית המדד שהתפרסם בנובמבר שלפני אותה שנה, ביחס למדד שהתפרסם בנובמבר בשנה שקדמה לאותה השנה.

(ב) הסכומים המתואמים שבסעיפים 13 ו־13א(א) יעוגלו ל־100 השקלים החדשים הקרובים והסכום האמור בסעיף 13א(ב) יעוגל ל־1000 השקלים החדשים הקרובים."

לפסקאות (9) עד (19)

כללי בפסקאות אלה מוצעים תיקונים שונים לסעיפי חוק מס רכוש הנוגעים להליכי השומה, התשלום, ההשגה והערעור. שינוי מבני מרכזי בתיקון המוצע הוא המעבר למודל של שומה עצמית, זאת בעיקר כדי לפשט את הליכי גביית המס. לפי המודל המוצע, מי שהיה בעל קרקע ב־1 בינואר של אותה שנת מס או הפך לבעל קרקע במהלך שנת המס, נדרש להגיש למנהל הצהרה מקוונת הכוללת את פרטי הקרקע, שווי הקרקע ושווייה, וסכום המס שהוא חייב בשלה (סעיף 19(א) המוצע). המנהל יבחן את ההצהרה ויהיה רשאי לאשרה או לקבוע שומה לפי מיטב שפיטתו (סעיף 19(א3) המוצע). מנגנון ההשגה והערר הותאם למודל החדש, בדומה לקבוע בחוק מיסוי מקרקעין.

לפסקה (9)

סעיף 17 לחוק מס רכוש קובע חובת הגשת הצהרה על שינוי בבעלות בקרקע שנעשה במהלך השנה. מוצע לקבוע כי הצהרות לפי הסעיף האמור יוגשו באופן מקוון, וכי בעל הקרקע יפרט את פרטי הקרקע ופרטי השינוי בבעלות, וזאת במטרה לייעל את תהליך הדיווח והאכיפה. כמו כן מוצע לקבוע כי על כל אדם שנעשה בעל קרקע במהלך השנה תחול חובת הצהרה לפי סעיף 19 לחוק מס רכוש, כמפורט להלן בפסקה הבאה.

לפסקאות (10) ו־(11)

סעיף 19 המוצע קובע את הליך הגשת הצהרה בידי הנישום, שרואים אותה כשומה עצמית: מי שהיה בעל קרקע ב־1 בינואר של אותה שנת מס או הפך לבעל קרקע במהלך שנת המס כאמור בסעיף 17 לאותו חוק, נדרש להגיש למנהל הצהרה מקוונת הכוללת את פרטי הקרקע,

(1) לאשר את השומה העצמית;

(2) אם יש לו טעמים סבירים להניח שהשומה העצמית, כולה או מקצתה, אינה מלאה או אינה נכונה – לקבוע לפי מיטב שפיטתו את שווי הקרקע ואת המס המגיע בשלה, לאחר שנתן לבעל הקרקע הזדמנות סבירה להשמיע את טענותיו; בשומה לפי מיטב השפיטה כאמור, יפרט המנהל, נוסף על הנימוקים לפסילת השומה העצמית, את הדרך שלפיה נעשתה השומה.";

(ב) בסעיף קטן (ג) –

(1) במקום הרישה יבוא "המנהל רשאי לתקן שומת קרקע לפי סעיף קטן (א3) או לפי סעיף 22(א), בתוך 4 שנים מיום שנעשתה";

(2) בפסקה (3), במקום "טעה בשומתו" יבוא "הייתה טעות בשומה";

(ג) אחרי סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ד) השר רשאי לקבוע, בתקנות, שקביעת שווי קרקע לצורך חוק זה תיעשה באמצעות מערכת ממוחשבת, בכפוף להוראות שיקבע, ובכלל זה –

(1) תנאים שבהתקיימם יהיה רשאי הנישום לקבוע את שווי הקרקע בשומתו העצמית בהתאם לקביעת המערכת הממוחשבת וקביעה זו תחייב את הנישום ואת המנהל;

(2) תנאים שבהתקיימם תוגבל האפשרות לקביעת שווי הקרקע בשומה עצמית;

(3) הקלה בשיעור המס ביחס לשווי קרקע שנקבע לפי המערכת הממוחשבת.";

(11) בסעיף 20 –

(א) בסעיף קטן (א), אחרי "החייב במס על קרקע" יבוא "ישלם את המס עד למועד להגשת ההצהרה לפי סעיף 19(א), ואולם מי שמגיש הצהרה לפי סעיף 19(א)(1)";

דברי הסבר

את שווי הקרקע ואופן קביעת השווי, את סכום המס המגיע בשלה ודרך חישוב המס (סעיף 19(א) ו־(א1) המוצע). תוקפו של שווי הקרקע שנקבע בשומה העצמית יהיה לתקופה של חמש שנים, אלא אם כן החליט המנהל שלא לאשר את השומה העצמית ולקבוע שומה לפי מיטב שפיטתו (סעיף 19(א2) המוצע).

המנהל רשאי, בתוך שנה מיום שנמסרה השומה העצמית, לאשר את השומה או לקבוע שומה אחרת לפי מיטב שפיטתו (סעיף 19(א3) המוצע).

על החלטת המנהל ניתן להגיש השגה לפי סעיף 26(א) המוצע, ועל ההחלטה בהשגה ניתן לערור לפי סעיף 27 לחוק מס רכוש לוועדת ערר כאמור בסעיף 29 לחוק מס רכוש. על החלטתה של ועדת ערר ניתן לערער בבעיה משפטית לבית המשפט המחוזי לפי סעיף 29(ד) לחוק מס רכוש.

בהתאם להוראות סעיף 20(א) המוצע, המועד לתשלום המס הוא המועד להגשת ההצהרה בידי בעל הקרקע כאמור בסעיף 19(א), בכפוף לאפשרות פריסת התשלום למי שהיה בעל קרקע ב־1 בינואר של שנת המס, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית במקרים מסוימים תשלום. מי שהיה בעל קרקע ב־1 בינואר של שנת מס – ישלם את המס ככלל עד יום 31 בינואר של אותה שנה, ומי שהפך לבעל קרקע במהלך השנה – ישלם את המס בתוך 30 ימים מהיום שהפך לבעל הקרקע.

מוצע לתקן את סעיף 19(ג) לחוק מס רכוש, שעניינו סמכות המנהל לתקן שומה שעשה, במקרים המנויים באותו סעיף, ולקבוע כי ניתן לתקן שומה שנעשתה לפי סעיפים 19(א3) ו־22(א), וזאת בתוך 4 שנים מיום שנעשתה.

סעיף 19(ד) המוצע מסמיך את שר האוצר לקבוע בתקנות כי שווי הקרקע לצורך חוק מס רכוש, ייקבע באמצעות מערכת ממוחשבת, לפי התנאים שבסעיף והוראות אחרות שיקבע, וזאת במטרה לייעל את הליכי קביעת הערך, להפחית את החיכוך בין הנישומים לרשות המסים ולהגביר את הוודאות. בהתאם למוצע, לשר תהיה סמכות להורות על הפעלת מערכת בשתי דרכים:

(ב) במקום סעיף קטן (ב) יבוא:

"(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מי שתוקנה שומתו כאמור בסעיף 19(ג), ישלם את המס שהוא חייב בו בתוך 45 ימים מיום משלוח הודעת התשלום, שתישלח אליו באופן מקוון.";

(12) בסעיף 22 –

(1) בסעיף קטן (א), אחרי "סעיף 17" יבוא "או לפי סעיף 19";

(2) סעיף קטן (ב) – בטל;

(13) סעיף 24 – בטל;

(14) בפרק שישי, בכותרת, במקום "ערעורים" יבוא "השגה וערעור";

דברי הסבר

הדרך הראשונה היא, הפעלת מערכת אך ורק לטובת הנישום, שתסייע לו בעריכת השומה העצמית ותקנה לו ודאות לעניין גובה המס שעליו לשלם. באופן זה, הנישום יהיה רשאי לבחור בין שני מסלולים להגשת השומה העצמית: המסלול הראשון – קביעת השווי באופן עצמאי, באמצעות שמאי או בדרך אחרת; המסלול השני – שימוש בערך שנקבע במערכת הממוחשבת. במקרה שהנישום יבחר במסלול השני, יהיה עליו להזין במערכת פרטים בנוגע לקרקע שבבעלותו, והמערכת תקבע את ערך הקרקע לעניין חוק מס רכוש. לאחר שהנישום ראה את הערך שהמערכת הציעה לו, הנישום יוכל לבחור אם להגיש את הערך שנקבע במערכת כחלק מהשומה העצמית שלו או להגיש ערך אחר. בחירה בהגשה לפי הערך של המערכת, תחייב את פקיד השומה ותעניק לנישום ודאות כי השומה שהגיש תתקבל, ובלבד שכל הפרטים שדיווח נכונים. עם זאת, אם הנישום יבחר להגיש את הערך שנקבע במערכת, לא יוכל לחזור בו מהערך שהגיש.

הדרך השנייה להפעלת המערכת, שעליה יוכל השר להורות, היא קביעת הוראות לעניין מערכת שתקבע ערך המהווה חזקה חלוטה לערך הקרקע. במסגרת זו, השר יהיה רשאי להגביל את הנישום באופן שזה יוכל להשתמש אך ורק במערכת, בכלל או במקרים מסוימים. כך למשל, השר יוכל לקבוע כי יש להשתמש במערכת לקביעת שווי הקרקע, אלא אם כן מתקיימים בקרקע תנאים חריגים שיקבע, המצדיקים סטייה מהמערכת או שהשומה העצמית של הנישום מלמדת על קיומו של פער גדול במיוחד בין הערך שנקבע במערכת לבין השווי האמיתי.

נוסף על כך, שר האוצר יהיה רשאי לקבוע הוראות לעניין מתן הקלה בשיעור המס ביחס לשווי קרקע שנקבע לפי המערכת הממוחשבת. זאת כדי להגדיל את השימוש במערכת ולצמצם חיכוך של המדינה מול הנישומים, לפשט ולייעל את מנגנון השומה.

לפסקה (12)

מוצע לתקן את סעיף 22 לחוק מס רכוש, להוסיף לסמכות המנהל לשום לפי מיטב שפיטתו במקרה של אי־הגשת הצהרה בידי בעל קרקע, גם אי־הגשת הצהרה לפי סעיף 19 המוצע.

עוד מוצע לבטל בסעיף 22 לחוק מס רכוש, את סעיף קטן (ב) העוסק בסמכות המנהל לשום לפי מיטב שפיטתו במקרה של הצהרה לא נכונה, שכן סמכות זו מוסדרת כעת בסעיף 19(א)(3)(2) המוצע. וזה נוסח סעיף קטן (ב) שמוצע לבטלו:

"(ב) מסר בעל הקרקע הצהרה לפי סעיף 17 והיה למנהל יסוד להניח שהפרטים שפורטו בהצהרה, כולם או מקצתם, אינם מלאים או אינם נכונים, רשאי הוא תוך שנה מיום שנמסרה לו ההצהרה לשום לפי מיטב שיפוטו את שווי הקרקע ואת המס המגיע לפי זה."

לפסקה (13)

מוצע לבטל את סעיף 24 לחוק מס רכוש, שעניינו חובת משלוח הודעת שומה, אשר אינה נדרשת עוד במודל של שומה עצמית. וזה נוסח סעיף 24 שמוצע לבטלו:

"24. הודעת שומה

מי שנשום לפי סעיפים 19 או 22, תישלח לו הודעת שומה או הודעת שומה חדשה, לפי הענין (להלן – הודעת שומה), ובה יפורט שוויה של כל קרקע וקרקע וסכום המס המגיע. המנהל רשאי לשלוח הודעת שומה כאמור לכל הקרקעות או הודעות שומה נפרדות לקרקעות שונות, כפי שיראה לנכון."

לפסקה (14)

מוצע לתקן את כותרת פרק שישי לחוק מס רכוש, כדי לשקף את תוכנו של הפרק המתוקן והרחב יותר, כך שבמקום "ערעורים" יכלול "השגה וערעור".

(15) בסעיף 26 –

(א) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) בעל קרקע החולק על שומה שעשה המנהל או על סירוב המנהל להיענות לבקשתו לתקן שומה לפי סעיף 19(ג)(1) או (2), רשאי, בתוך 30 ימים מיום שנמסרה לו ההודעה על כך, להגיש למנהל, באופן מקוון, השגה מנומקת על השומה או על הסירוב האמורים; ואולם לעניין שומה לפי סעיף 22(א) שנעשתה בשל אי־הגשת הצהרה לפי סעיף 19 – יראו כהשגה עליה רק הגשת ההצהרה האמורה בהתאם להוראות אותו סעיף.

(א1) מי שערך את השומה לא יחליט בהשגה עליה לפי סעיף קטן (א)."

(ב) בסעיף קטן (ב), במקום "חודש" יבוא "חודשיים";

(ג) סעיף קטן (ג) – בטל;

(16) סעיף 28 – בטל;

(17) בסעיף 29 –

(א) במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) שר האוצר ימנה ועדת ערר, אחת או יותר, בת שני חברים, שתדון בעררים לפי סעיף 27, וזה הרכבה:

(1) עובד המדינה, שיתמנה בידי שר האוצר, הכשיר להיות שופט של בית משפט שלום, והוא יהיה יושב ראש הוועדה;

דברי הסבר

לפסקה (15)

מוצע לתקן את סעיף 26 לחוק מס רכוש, הקובע את הזכות להגשת השגה על שומה, ולהוסיף בו את ההוראות האלה: עיגון הגשה מקוונת של ההשגה; קביעה כי לעניין שומה לפי סעיף 22(א) לחוק האמור שנעשתה בשל אי־הגשת הצהרה לפי סעיף 19 לאותו חוק – יראו כהשגה עליה רק הגשת ההצהרה שלא הוגשה כאמור, בהתאם לדרישות הסעיף; קביעה כי מי שערך את השומה לא יחליט בהשגה עליה; הארכת המועד להחלטת המנהל בהשגה, לחודשיים מיום שהומצאו למנהל כל המסמכים הדרושים לעניין לבקשתו.

כמו כן, מוצע לבטל את סעיף קטן (ג) בסעיף 26 לחוק האמור, לעניין סמכות המנהל לתקן מיוזמתו טעות בהחלטתו בהשגה. וזה נוסח סעיף קטן (ג) שמוצע לבטלו:

"(ג) נוכח המנהל שטעה בהחלטתו לפי סעיף קטן (ב) לרעת המשיג והמשיג לא עירער עליה, רשאי המנהל לתקן את החלטתו, ועליו להודיע למשיג בכתב את החלטתו המתוקנת ונימוקיה."

לפסקה (16)

מוצע לבטל את סעיף 28 לחוק מס רכוש, הכולל חובת הנמקה של הטוען כי שומה שנעשתה היא מוגזמת. זאת מאחר שחובת ההנמקה מוסדרת כעת במסגרת הליכי ההשגה והערר החדשים. וזה נוסח סעיף 28 שמוצע לבטלו:

"28. **חובת הנמקה**

הטוען כי שומה שנעשתה היא מוגזמת, חייב לנמק את טענתו."

לפסקה (17)

בסעיף 29 לחוק מס רכוש, מוצע לתקן את הרכב ועדת הערר וסמכויותיה. ועדת הערר היא בית דין מינהלי לפי חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב–1992, ומוחלות עליה הוראות שונות מאותו חוק. הוועדה תורכב משני חברים, שהם משפטן עובד המדינה שממנה שר האוצר, הכשיר להיות שופט של בית משפט שלום והוא יהיה יושב ראש הוועדה וכן השמאי הממשלתי הראשי או שמאי הרשום בפנקס שמאי המקרקעין חמש שנים לפחות, שימונה בידי שר האוצר, לפי המלצת השמאי הממשלתי הראשי. במקרה של מחלוקת בין חברי ועדת הערר, תכריע עמדת יושב הראש, ואולם בשאלה שמאית תכריע עמדת השמאי. הוועדה גם תוכל גם להגדיל את השומה, בדומה לסמכויות ועדות ערר אחרות בתחום המס. על החלטת ועדת הערר ניתן לערער בבעיה משפטית לבית המשפט המחוזי, בתוך 30 ימים מיום שהובאה ההחלטה לידיעת המערער, הוראה זו מהחוק המקורי נותרה בלא שינוי.

(2) השמאי הממשלתי הראשי או שמאי הרשום בפנקס שמאי המקרקעין חמש שנים לפחות, שימונה בידי שר האוצר, לפי המלצת השמאי הממשלתי הראשי.

(א1) חברי ועדת ערר ימונו לתקופת כהונה אחת של חמש שנים.

(א2) במקרה של מחלוקת בין חברי ועדת הערר, תכריע עמדת יושב הראש, ואולם בשאלה שמאית – תכריע עמדת השמאי.";

(ב) בסעיף קטן (ב), אחרי "להפחיתה" יבוא "להגדילה" והמילים "אך לא להגדילה" – יימחקו;

(ג) במקום סעיף קטן (ג) יבוא:

"(ג) ועדת הערר תהיה מוסמכת להיכנס או להרשות לאדם אחר להיכנס, בכל עת סבירה, לכל קרקע ולערוך בה בדיקות ומדידות, וכן לדרוש מבעל הקרקע או המחזיק בה למסור לה כל ידיעה או מסמך הנמצאים ברשותו והדרושים לה למילוי תפקידה.";

(ד) אחרי סעיף קטן (ה) יבוא:

"(ו) ההוראות לפי חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב–1992[31], למעט לפי סעיפים 5 עד 8, 13, 18, 25, 38, יחולו על ערר המוגש לפי חוק זה ועל ועדת הערר, בשינויים המחויבים.";

(18) בסעיף 33(ב), במקום "שסעיפים 2(א1)(2) או 2(א1)(3) חלים עליו" יבוא "שסעיף 2(א1) חל עליו";

(19) אחרי סעיף 33ב יבוא:

"קנס גירעון

33ב. (א) בסעיף זה, "גירעון" – אחד מאלה לפי העניין:

(1) הסכום שבו עודף המס המגיע מבעל קרקע, על המס שנקבע על פי ההצהרה שהגיש לפי סעיף 19(א);

דברי הסבר

לפסקה (18)

מוצע לתקן את ההפניות בסעיף 33(ב) לחוק מס רכוש שעניינו הפרשי הצמדה וריבית על אי־תשלום מס במועד, ולהתאים אותן למספרי הסעיפים המעודכנים בהתאם לתיקון המוצע.

לפסקה (19)

מוצע להוסיף לחוק מס רכוש את סעיף 33ב המוצע, הקובע הסדר של קנס גירעון, בדומה להוראות הקיימות בחוק מיסוי מקרקעין ובפקודת מס הכנסה. קנס גירעון הוא כלי שמטרתו התמודדות עם דיווח עצמי והרתעה מפני הגשת הצהרות שאינן נכונות. גירעון הוא הפער שבין המס המגיע מבעל קרקע, למס שחושב ושולם על פי ההצהרה שהגיש בעל הקרקע, ואם לא הגיש הצהרה ולא שילם כלל מס – מלוא סכום המס שהוא חייב בו בהתאם לשומה לפי מיטב השפיטה, שהוציא המנהל לפי סעיף 22(א) לחוק מס רכוש.

קנס גירעון בשיעור 15% מסכום הגירעון, מוטל אם נמצא פער של למעלה מ־50% בין המס לפי הדיווח והחיוב העצמי ובין המס שהוא חייב בו לפי המנהל, אם בעל הקרקע התרשל בנוגע להצהרה שמסר.

הקנס יהיה בשיעור גבוה יותר אם הוכח כי הגירעון נוצר במזיד מתוך כוונה להתחמק מתשלום המס. הקנס יכול להיות מוטל בשיעור הגבוה גם אם הגירעון עלה על 50,000 שקלים חדשים ובעל הקרקע פעל בניגוד להחלטת מיסוי שניתנה לפי סעיף 158ב לפקודת מס הכנסה או אם פעל בעסקה מלאכותית ולא דיווח עליה, או עסקה בדויה לפי סעיף 53א לחוק מס רכוש.

הערעור על החבות בקנס גירעון נעשה במסגרת הליך השומה. יצוין כי רשות המסים תקבע נוהל שבו השיקולים להטלת הקנס בנסיבות המס הקונקרטי המבוסס על שומה עצמית.

[31] ס"ח התשנ"ב, עמ' 90.

(2) סכום המס שנקבע בשומה לפי סעיף 22(א) אם בעל הקרקע לא מסר הצהרה כאמור באותו סעיף.

(ב) בעל קרקע שנקבע לגביו גירעון העולה על 50% מהמס שהוא חייב בו, ולמנהל יש טעמים סבירים להאמין כי הגירעון לא היה נוצר אילולא התרשל בעל הקרקע בנוגע להצהרה שמסר לפי סעיפים 17 או 19, או באי־מסירת הצהרה כאמור, ייווסף לסכום המס המגיע, קנס השווה ל־15% מסכום הגירעון.

(ג) היו למנהל טעמים סבירים להאמין כי הגירעון כאמור בסעיף קטן (ב) נוצר במזיד ומתוך כוונה להתחמק מתשלום המס, ייווסף לסכום המס קנס השווה ל־30% מסכום הגירעון.

(ד) בעל קרקע שנקבע שלגביו גירעון בסכום העולה על 50 אלף שקלים חדשים לשנה, והגירעון האמור עולה על 50% מהמס שהוא חייב בו, רשאי המנהל להטיל עליו קנס בשיעור של 30% מסכום הגירעון אם הגירעון נובע בשל אחד או יותר מאלה:

(1) בעל הקרקע פעל בעניין מסוים בניגוד להחלטת מיסוי, כהגדרתה בסעיף 158ב לפקודה, מפורשת ומנומקת שניתנה לו באותו עניין בשלוש השנים שקדמו להגשת ההצהרה לפי סעיפים 17 או 19, ולא דיווח, בטופס שקבע המנהל, על כך שפעל בניגוד להחלטת המיסוי באותו עניין;

(2) תכנון מס שנקבע לגביו בשומה סופית כי הוא מהווה עסקה מלאכותית, ובלבד שהנישום לא דיווח עליה, או עסקה בדויה לפי סעיף 53א.

(ה) הוטל קנס כאמור בסעיף קטן (ד), לא יוטל בשל אותו גירעון קנס לפי סעיפים קטנים (ב) או (ג).

(ו) הוגש כתב אישום נגד בעל קרקע בשל אחת העילות המנויות בסעיפים קטנים (ב) עד (ד), לא יחויב בשל אותו מעשה בקנס על הגירעון, ואם שילם קנס על הגירעון – יוחזר לו סכום הקנס ששילם, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו עד יום החזרתו.

(ז) על קנס שהוטל לפי סעיפים קטנים (ב) עד (ד) ייווספו הפרשי הצמדה וריבית מתום 15 ימים מהיום שבו נמסרה לבעל הקרקע הודעה על הטלת הקנס, עד מועד תשלום הקנס, ויראו את הקנס כסוג חיוב לעניין סעיף 33א.

(ח) המנהל רשאי, אם ראה סיבה מספקת לכך, לפטור מן הקנס כולו או מקצתו.

(ט) לעניין סעיפים 19 עד 26, דין הוספת קנס על גירעון לפי סעיף זה כדין שומה.";

(20) סעיף 34א – בטל;

(21) בסעיף 39(6), אחרי "מוסד ציבורי" יבוא "שנקבע לפי סעיף 46(א) לפקודה" והסיפה החל במילים "או שכל ההכנסה מהן" – תימחק;

(22) בסעיף 40, במקום סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) בעל קרקע פטור מתשלום מס לגבי קרקע שבבעלותו, בהתקיים כל אלה:

(1) שווי השוק של הקרקע אינו עולה על 60,000 שקלים חדשים לכל דונם או חלק יחסי מסכום זה לחלק של דונם;

(2) שווי כלל הקרקעות שבבעלותו, המחושב בהתאם להוראות סעיפים 11 עד 12א, לפי העניין, לא עולה על 250,000 שקלים חדשים; לעניין זה, על אף האמור בכל דין או הסכם, יראו בעל קרקע ובן זוגו, למעט בן זוג הגר דרך קבע בנפרד, וילדיהם שטרם מלאו להם 21 שנים, למעט ילדים נשואים או ילדים יתומים מאחד או משני הוריהם – כבעל קרקע אחד.

(א1) שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי, בצו, לשנות את הסכומים הקבועים בסעיף קטן (א).";

(23) בסעיף 45(א), פסקה (2) – תימחק;

דברי הסבר

לפסקה (20)

מוצע לבטל את סעיף 34א לחוק מס רכוש, שעניינו סמכות שר האוצר להקטין חוב מס. וזה נוסח סעיף 34 שמוצע לבטלו:

"**34א. סמכות להקטין חוב מס**

שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, רשאי לקבוע כללים בדבר הקטנת חוב מס כהגדרתו בסעיף 33א, לסוגי בעלים או לסוגי קרקעות, למעט הקטנת חוב מס לשנת המס 1999."

לפסקה (21)

מוצע לתקן את הפטור בסעיף 39(6) לחוק מס רכוש, הניתן למוסד ציבורי, כך שיחול רק על מוסד שנקבע כמוסד ציבורי לפי סעיף 46(א) לפקודת מס הכנסה, מטעמי יעילות, ודאות ומאחר שבשני המקרים ניתן פטור או זיכוי ממס.

לפסקה (22)

מוצע לתקן את סעיף 40(א) לחוק מס רכוש, ולקבוע בפסקה (1) שבו, פטור מהמס למי ששווי השוק של הקרקע שבבעלותו אינו עולה על 60,000 שקלים חדשים, וזאת מטעמי יעילות וכדי להוציא מבסיס המס קרקעות בשווי נמוך, שאינן משקפות עושר משמעותי שיש הצדקה להשקיע משאבים בגבייתו. עם זאת, לצורך בדיקת התקיימות הפטור, חישוב שווי הקרקע, בקרקע בייעוד חקלאי או בקרקע בייעוד חקלאי שייעודה שונה, ייעשה ללא ניכוי 60,000 ש"ח לכל דונם, זאת בשל השימוש במונח שווי השוק, שמשמעותו בלא ניכוי. וזאת כדי שלא יינתן כפל הטבה ולא תוחטא מטרת הפטור, שהיא הוצאה של קרקעות שמשקפות שווי קרקע נמוך מתחולת החוק, בעוד שהוראת הניכוי היא הוראת "הנחה". כך, קרקע בייעוד חקלאי בשווי 100,000 שקלים חדשים לדונם, יחול לגביה ניכוי של 60,000 שקלים חדשים, כך ששווי הקרקע לתשלום יהיה 40,000 שקלים חדשים, ושווי זה ימוסה בשיעור 1.5%.

בסעיף 40(א)(2) מוצע לקבוע, בהתאם לצורך במיסוי עושר, שבעל קרקע ששווייה אינו עולה על 60,000 שקלים חדשים, יהיה פטור, רק אם שווי כלל הקרקעות שבבעלותו לא עולה על 250,000 שקלים חדשים. לעניין זה, שווי הקרקע יחושב בהתאם להוראות סעיפים 11 עד 12א, קרי לאחר הניכוי הקבוע בהם.

מוצע בסעיף 40(א1) המוצע לקבוע כי השר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי לשנות את הסכומים שנקבעו בסעיף 40(א) המוצע.

לפסקה (23)

בסעיף 45(א) לחוק מס רכוש, מוצע למחוק את פסקה (2) המקנה לשר סמכות לפטור מהמס בעלי קרקע שהשימוש בה הוגבל, וזאת בשל תיקון סעיף 40 לחוק האמור, הקובע פטור לקרקע בעלת שווי נמוך, באופן שמייתר את הצורך בסעיף זה. וזה נוסח פסקה (2) שמוצע למחוק אותה:

"(2) קרקע שהשימוש בה הוגבל או נאסר לפי כל דין באופן שיש בו פגיעה חמורה באפשרות הניצול הכלכלי;".

(24) בסעיף 47(ב), במקום "34, 60, 64(ב) ו־66" יבוא "60 ו־64(ב)";

(25) בסעיף 51(א), בסופו יבוא "ולמעט המועד לפי סעיף 19(ג)";

(26) בסעיף 53(א), במקום "על ידי הדואר" יבוא "באופן מקוון";

(27) בסעיף 54(ג)(1), אחרי "באותו סעיף קטן" יבוא "בעד שנות המס שקדמו לשנת 2026";

(28) סעיף 55 – בטל;

(29) בסעיף 56ב, במקום הסיפה החל במילים "יוגדל או יופחת" יבוא "יעוגל כל סכום לשקל החדש השלם הקרוב; סכום של חצי שקל חדש יעוגל כלפי מעלה";

(30) בסעיף 64(א), המלים "והסמכות לפי סעיף 50(א)" – יימחקו;

(31) בסעיף 66, האמור בו יסומן "(א)" ואחריו יבוא:

"(ב) טפסים שנקבעו לפי סעיף קטן (א), אין חובה לפרסמם ברשומות והם יפורסמו באתר האינטרנט של רשות המסים."

דברי הסבר

לפסקה (24)

מוצע לתקן את סעיף 47 לחוק מס רכוש ולקבוע כי באשר לסמכות המנהל למנות ממונים אזוריים, המנהל לא יהיה רשאי לאצול להם את סמכותו בעניין לקיחת כופר כסף, אצילת סמכויות לאחר וכניסה למקום מגורים.

לפסקה (25)

מוצע לתקן את סעיף 51(א) לחוק מס רכוש ולקבוע בו, כי נוסף על המועדים הקבועים היום בחוק שהם מועדים בהליכים שיפוטיים, המנהל לא יהיה רשאי להאריך את המועד לתיקון שומה לפי סעיף 19(ג).

לפסקה (26)

מוצע לתקן את סעיף 53(א) לחוק מס רכוש ולקבוע בו כי מסמכים והודעות שיש למסור לפי אותו חוק, מותר יהיה לשלוח באופן מקוון.

לפסקה (27)

סעיף 54 לחוק מס רכוש קובע כי לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל פעולה בקרקע, לפני שיומצא אישור מהמנהל על תשלום המס המגיע מבעל הקרקע. עם זאת, בשנת 2015 נקבע הסדר מיוחד שלפיו על אף הוראה זו, רישום בפנקסי המקרקעין של פעולה בקרקע שבתחומי יישוב מיעוטים, לא יותנה בהמצאת אישור המנהל על תשלום המס. לעניין זה, "יישוב מיעוטים" – הוא יישוב ש־80% לפחות מתושביו אינם יהודים, לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מוצע לקבוע כי הסדר מיוחד זה, המסייג את האיסור לרשום פעולה בלי המצאת אישור על תשלום חוב מס רכוש, ימשיך לחול גם לאחר כניסתו לתוקף של התיקון הנוכחי המוצע לחוק מס רכוש, אבל רק לגבי חובות עבר של מס רכוש שנוצרו בשנים שלפני התיקון הנוכחי המוצע כאמור, קרי – בשנות המס שלפני שנת 2026. זאת בניגוד לחוב מס חדש בעד התקופה שלאחר כניסתו לתוקף של התיקון הנוכחי המוצע לחוק מס רכוש, שעליו יחול ההסדר הכללי הרגיל של סעיף 54(א) לחוק מס רכוש, הקובע כי "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל פעולה בקרקע לפני שיומצא אישור מהמנהל על תשלום המס המגיע מבעל הקרקע".

לפסקה (28)

מוצע לבטל את סעיף 55 לחוק מס רכוש שעניינו זכות החזרה, אשר איננו נדרש עוד בשל המעבר למודל של שומה עצמית והוראות החיוב היחסי. וזה נוסח סעיף 55 שמוצע לבטלו:

"**55. זכות חזרה**

מי שהעביר בתוך שנת המס את הבעלות בקרקע וכן מי שהופקעה ממנו קרקע כאמור, רשאי לגבות מהאדם שרכש את הבעלות, שיעור יחסי מסכום המס ששילם בעד אותה קרקע לאותה שנת מס, זולת אם הוסכם בין הצדדים על דרך אחרת."

לפסקה (29)

מוצע לעדכן את הוראת עיגול הסכומים שבסעיף 56ב לחוק מס רכוש, ולהתאימה להוראה בחוק עיגול סכומים, התשמ"ו–1985, כך שכל סכום יעוגל לשקל החדש השלם הקרוב, וסכום שהוא חצי שקל חדש יעוגל כלפי מעלה.

לפסקה (30)

מוצע לתקן את סעיף 64(א) לחוק מס רכוש, באופן ששר האוצר יהיה רשאי לאצול למנהל גם את סמכותו לפי סעיף 50(א) לחוק האמור, להתיר לגלות ידיעה.

לפסקה (31)

מוצע לתקן את סעיף 66 לחוק מס רכוש, שעניינו קביעת טפסים הדרושים לביצוע החוק האמור, ולהוסיף לו את סעיף קטן (ב), שלפיו טפסים שנקבעו לפי אותו סעיף אין חובה לפרסמם ברשומות, אך הם יפורסמו באתר האינטרנט של רשות המסים.

17. (א) הוראות חוק מס רכוש, כנוסחו בפרק זה, יחולו לעניין בעלות על קרקע משנת המס 2026 ואילך.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), מי שהיה בעל קרקע ביום פרסומו של חוק זה (בפרק זה – יום התחילה), יחולו עליו, לעניין בעלותו בקרקע האמורה בשנת המס 2026, הוראות חוק מס רכוש, כנוסחו בפרק זה, בשינויים אלה:

(1) הוא יהיה חייב רק בחלק יחסי ממס הרכוש בשל אותה קרקע, כיחס מספר הימים מיום התחילה עד סוף שנת המס 2026 ל־360;

(2) המועד להגשת ההצהרה לפי סעיף 19(א) לחוק מס רכוש ולתשלום המס כאמור בסעיף 20(א) לחוק מס רכוש, יהיה עד 90 ימים מיום התחילה.

דברי הסבר

סעיף 17 לסעיף קטן (א)

מוצע לקבוע כי הוראות חוק מס רכוש, כנוסחו בפרק זה, יחולו לעניין בעלות על קרקע משנת המס 2026 ואילך.

לסעיף קטן (ב)

מוצע לקבוע הוראות מעבר כדי להבטיח יישום ראשוני הוגן ויעיל של החוק. מי שהיה בעל קרקע ביום פרסומו של חוק זה (בפרק זה – יום התחילה), יחולו עליו, לעניין בעלותו בקרקע האמורה בשנת המס 2026, הוראות חוק מס רכוש, כנוסחו בפרק זה, בשינויים אלה:

לפסקה (1)

בשנת המס הראשונה לתחולת החוק, שנת 2026, המס יוטל באופן יחסי לפי מספר הימים בשנת המס שחלפו מיום התחילה עד סוף שנת המס 2026, ביחס לכלל הימים בשנה (חלקי 360). החישוב יתבסס על התקופה שמיום תחילת החוק עד תום שנת המס, כאמור, כדי להבטיח תחולה הוגנת של המס בשנת המעבר.

לפסקה (2)

בהתאם לתיקון המוצע בסעיף 19 לחוק מס רכוש, יהיה צורך להגיש את השומה העצמית עד יום 31 בינואר בכל שנת מס. מועד זה צפוי לחלוף לפני יום התחילה, ועל כן מוצע לקבוע כי בעלי הקרקעות יגישו את הצהרת השומה העצמית הראשונה כאמור בסעיף 19(א) המוצע, וישלמו את המס כאמור בסעיף 20(א) המוצע, בתוך 90 ימים מיום התחילה. תקופה זו נועדה לאפשר לנישומים זמן מספק לערוך את חישוב המס הנדרש ולהיערך להגשת השומה העצמית ולתשלום המס.

הצעת חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית (תיקון מס' 30), התשפ"ו–2026

תיקון סעיף 5

1. בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992[1] (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 5 –

(1) אחרי פסקה (20) יבוא:

"(20א) בשנת התקציב 2026 – באופן שלא יעלה על 3.9%;

(20ב) בשנת התקציב 2027 – באופן שלא יעלה על 3.4%;

(20ג) בשנת התקציב 2028 – באופן שלא יעלה על 2.9%;

(20ד) בשנת התקציב 2029 – באופן שלא יעלה על 2.4%;";

(2) בפסקה (21), במקום "2026" יבוא "2030".

דברי הסבר

כללי חוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב–1992 (להלן – החוק או חוק הפחתת הגירעון), חוקק כדי לאפשר לממשלה לבנות את תקציב המדינה תוך שמירה על אחריות פיסקלית, ולשם יצירת מסגרת פיסקלית יציבה ואמינה שתאפשר למשק להתמודד בהצלחה עם זעזועים כלכליים בטווח הבינוני והארוך. חוק זה קובע תקרת גירעון כאחוז מהתוצר, אשר מהווה מגבלה אפקטיבית על תקציב המדינה בעת בנייתו בהתייחס להכנסות החזויות. בתחילת שנות ה־2000 נוספה לתקרת הגירעון מגבלת ההוצאה – מגבלה נוספת המגדירה את שיעור הגידול המקסימלי המותר בתקציב המדינה, בניכוי החזר חובות (למעט החזר חובות לביטוח לאומי), משנת כספים מסוימת לשנת הכספים שאחריה (להלן – מגבלת ההוצאה).

מגבלת ההוצאה עברה כמה שינויים והתאמות מאז שנחקקה. על פי הנוסח האחרון, היקף הגידול השנתי הריאלי המקסימלי המותר בחוק נקבע על פי נוסחה המשקללת את ממוצע גידול האוכלוסייה בשלוש השנים הקודמות בתוספת היחס בין 50% (יעד יחס החוב–תוצר הרצוי לטווח הארוך) ויחס החוב לתוצר השנתי העדכני.

יצוין כי קביעת מגבלות פיסקליות נהוגה ברוב המדינות המפותחות בעולם. לעמידה במגבלות אלה יש חשיבות מכרעת בשמירה על אמינותה הפיסקלית של הממשלה, והן הוכיחו את עצמן בשנים שלאחר חקיקת מגבלת ההוצאה (עד שנת 2008, השנה שבה פרץ המשבר העולמי), שבהן התחזקה מאוד היציבות והאמינות הפיסקלית של ישראל ובכך היא תמכה בצמיחה גבוהה ובשיפור עקבי בשוק העבודה.

כהשלמה לחקיקה זו, תוקן בשנת 2015 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985 (להלן – חוק יסודות התקציב), כדי להתגבר על כשל תכנוני שנבע מכך שבמהלך הכנת תקציב המדינה ואישורו לא הייתה התייחסות לצעדים הפיסקליים הדרושים להתכנסות למגבלת ההוצאה בשנים שלאחר שנת הכספים הקרובה, או לצורך להתכנס למגבלת הגירעון בשנים אלה. בתיקון האמור לחוק יסודות התקציב נוסף סעיף 40א לחוק יסודות התקציב; סעיף 40א קבע את חובת הממשלה להכין תוכנית תלת־שנתית על פי הצעת שר האוצר, אשר תונח על שולחן הכנסת בכל שנה יחד עם הצעת חוק התקציב השנתי, בהתאם להוראות המפורטות בסעיף האמור (להלן – התוכנית התלת־שנתית). נוסף על כך קבע סעיף 40א הוראות שמגבילות את יכולתה של הממשלה לקבל החלטות חדשות הכרוכות בהוצאה תקציבית בלא שצוין מקור תקציבי לכך באופן שהביא לצמצום ההתחייבויות התקציביות שלקחה הממשלה על עצמה מעבר למסגרות התקציב, ובהתאם לכך תרם ליכולת הממשלה לעמוד במגבלות לפי חוק הפחתת הגירעון.

לנוכח הצרכים הרבים שעלו בעקבות המבצע הצבאי ומצב החירום שהחלו ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בעקבות מתקפת הטרור הרצחנית, הן בהיבטי הלחימה והן בהיבטי סיוע ושיקום העורף, אשר חייבו הוצאות תקציביות משמעותיות אף יותר בשנים 2024 שנת 2023 וסכומים משמעותיים אף יותר בשנים 2024 ו־2025, ושלא נצפו בעת הגיבוש והאישור של חוקי התקציב לשנים האמורות, בוצעו כמה תיקונים למסגרות הפיסקליות לצורך הצבת יעדים מרחיבים יותר לאותן שנים. הלחימה הממושכת והעצימה הביאה לגידול מבני בהוצאות הממשלה בטווח הבינוני והארוך. עיקר הגידול הוא בהוצאות ביטחון וריבית, אך גם ההוצאה האזרחית גדלה, בין השאר עקב גידולים בהוצאות רווחה בשל קצבאות לנפגעי פעולות איבה, בהוצאות שיקום לאזורים גאוגרפיים שנפגעו בלחימה, בהוצאות מערך בריאות הנפש ועוד. בשל כך, בשנת 2025 בוצעה גם הגדלה קבועה של מגבלת ההוצאה, אשר שיקפה את השינוי במבנה הוצאות הממשלה האמור.

סעיף 1 מוצע להגדיל את תקרת הגירעון המותרת בשנת 2026 כך שתעמוד על 3.9% מהתוצר, בהתאם לעדכון בסך ההוצאה הממשלתית המותרת האמור בסעיף 3 לחוק זה וכן לעדכון בתחזית ההכנסות והצמיחה. תחזית הכנסות המדינה ותחזית צמיחת התוצר העדכניות ביותר מתפרסמות לצד הצעת חוק התקציב לשנת 2026, שהוא עניינו של חוק זה. במסגרת התחזיות האמורות הצמיחה החזויה לשנת 2026 עומדת על 5.2%. תחזיות אלה מתבססות על נתונים מקרו־כלכליים, ונתוני גביית הכנסות בפועל כפי שהם ידועים בעת עריכת התחזית ערב הגשת

[1] ס"ח התשנ"ב, עמ' 45; התשפ"ו, עמ' 2.

תיקון סעיף 16ב

2. בסעיף 16ב לחוק העיקרי –

(1) בכותרת השוליים, במקום "לשנים 2023, 2024, 2026 ו־2027" יבוא "לשנים 2023, 2024";

(2) בסעיף קטן (א) –

(א) ברישה, במקום "בפסקאות (1) עד (4) שלהלן" יבוא "בפסקאות (1) ו־(2) שלהלן";

(ב) פסקאות (3) ו־(4) – יימחקו;

(3) סעיף קטן (ב) – בטל.

הוספת סעיף 23

3. אחרי סעיף 22 לחוק העיקרי יבוא:

"הוראת שעה לשנת 2026 – הגדלת סכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2026

23. (א) על אף הוראות סעיף 6א, רשאית הממשלה בשנת התקציב 2026 להגדיל את סכום ההוצאה הממשלתית בשיעור נוסף על השיעור האמור בסעיף 6א, שלא יעלה על 4.4% ביחס לסכום ההוצאה הממשלתית בשנת התקציב 2025 המחושב לפי סעיף 6א.

(ב) הגידול בסכום ההוצאה הממשלתית כאמור בסעיף קטן (א), לא יובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2026 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לשנים הבאות."

תחילה

4. תחילתו של חוק זה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026).

דברי הסבר

התקציב לממשלה, וכן על תרחיש בסיס ביטחוני המניח כי לא תתפתח לחימה עצימה באחת או יותר מהזירות במהלך שנת 2026, ואולם תידרש תוספת קבועה במספר ימי המילואים ביחס למצב ערב המלחמה.

עוד מוצע לקבוע כי תקרת הגירעון תפחת ב־0.5 נקודות אחוז בכל שנה משנות התוכנית התלת־שנתית לשנים 2027 עד 2029 ביחס לשנה שקדמה לה. כך, תקרת הגירעון שהציבה הממשלה כיעד התכנסות ארוך טווח ערב המלחמה תידחה לשנת 2030.

סעיף 2 מוצע לבטל את ההפחתה שהייתה צריכה לחול על מגבלת ההוצאה בשנים 2026 ו־2027, בהתאם למנגנון "שיעור ההקדמה" הקבוע בסעיף 16ב לחוק הפחתת הגירעון, אשר נוסף כתיקון לחוק בשנת 2023. המנגנון האמור נועד להתמודד עם האינפלציה הגבוהה שאפיינה את מרבית הכלכלות בתקופת ההתאוששות ממשבר הקורונה ובאה לידי ביטוי בפיגור בנוסחת מגבלת ההוצאה המחושבת לפי סעיף 6א. התיקון נועד להתמודד עם פער הזמנים האמור באופן המתאים את מגבלת ההוצאה לשנים 2023 ו־2024 לרמה המשקפת את ההתפרצות האינפלציונית של השנים 2021 עד 2023, תוך החלת הפחתה של התאמה זו בשנים 2026 ו־2027. המנגנון האמור התבסס על ההערכה כי האינפלציה הגבוהה זמנית וכי מבנה ההוצאה יישאר בלא שינוי, ואולם, בפועל, האינפלציה האטה בקצב נמוך מהצפוי, בין השאר בעקבות השפעות המלחמה, וכן עקב גידול חד בהוצאות הממשלה לנוכח הצרכים הביטחוניים והאזרחיים. בשל כך, ובשל מבנה ההוצאות החדש שנוצר כמתואר לעיל, מוצע לבטל את ההפחתה שהחיל מנגנון זה.

סעיף 3 לצורך יישום מדיניות הממשלה, הן היקף הוצאות הממשלה בשנת 2026 והן שיעור הגירעון הכולל צפויים לעלות במידה ניכרת על המגבלות הקיימות על פי חוק הפחתת הגירעון, ובייחוד בשל צורכי מערכת הביטחון ומדיניות הממשלה בתחומי הוצאה נוספים ובמערכת המס. על כן, מוצע להגדיל את שיעור הגידול המותר בהוצאה הממשלתית המותרת בשנת 2026 בסך של עד 4.4% נוסף על שיעור הגידול המותר המחושב לפי סעיף 6א ביחס להוצאה הממשלתית המותרת לשנת 2025, כאשר הגדלה זו לא תובא בחשבון כחלק מסכום ההוצאה הממשלתית בשנת 2026 לצורך חישוב סכום ההוצאה הממשלתית לפי סעיף 6א לחוק לשנים הבאות.

סעיף 4 מוצע לקבוע כי תחילתו של חוק זה תהיה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026), שהוא תחילת שנת הכספים 2026.