



משרד האוצר

התכנית הכלכלית לשנת 2026

שינויים מבניים

נובמבר 2025

חשון התשפ"ו

תוכן עניינים

4	מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון
8	שמירה על זכויות מבוטחים בסיעוד
12	אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת הסכם הניידות
15	עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס
17	ייעול תהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני
19	הקלת רגולציה על חברות ממשלתיות ביטחוניות תחרותיות
22	גיוון שיטות העסקה במשטרה
25	טיוב הרגולציה בתחום בטיחות אש
28	ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה
31	ייעול ההוצאה הממשלתית במערכת הביטחון
35	דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים
46	האצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה באמצעות ענן ציבורי נימבוס
74	צעדים למלחמה בהון השחור
76	תיקונים בנוסחת מענק האיוון
80	הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות
84	צעדים לקידום ענף הנדל"ן וייעול הליכי התכנון והבנייה
89	מיצוי פוטנציאל תחבורתי ונדל"ן במרחב מערכות תחבורה עתירת נוסעים
91	השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023, 2024 ו-2025 שטרם הושלמה חקיקתם
93	האצת מיזמי תשתית לאומיים
104	ייעול השירות ברכבת ישראל – התקשרות עם גורם פרטי לצורך מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה של הרכבת
107	קידום פתרונות למשבר התעופה הצפוי
114	שיפור נגישות החניה לנכים
116	ייעול וקידום התחרות במשק הדלק
123	מוכנות משק החשמל לגידול בצרכי הבינה המלאכותית והאנרגיות המתחדשות
132	תכנית אסטרטגית למשק הגז הטבעי
141	קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדירור
146	אסדרת משק הפסולת בישראל והקמת הרשות הארצית לטיפול בפסולת
148	איסוף נתוני תעסוקה מנהליים לצורך גיבוש ויישום מדיניות כלכלית מיטבית בישראל
151	רפורמה מבנית במשק החלב
162	אימוץ פילאר 2 וגיבוש תמריצים לשמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל
167	הגדלת נגישות האקדמיה הישראלית לתשתיות מחשוב
171	הטמעת טכנולוגיה לשיפור השירות הציבורי

174	קידום התחרות בשוק הבנקאות - עידוד הקמת בנקים חדשים
177	רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי
187	קידום התחרות בשוק מתן הערבויות
191	צמצום הארביטראז' בכללי השקעה ומיסוי של קופות גמל

מיסוי ואסדרת שוק הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון

מחליטים

במטרה לצמצם את השימוש במוצרי עישון ואת התחלואה הנובעת מהשימוש בהם; וכן במטרה לצמצם את פעילות העבריינות הכלכלית הנרחבת בתחום מוצרי העישון ובפרט בתחום הסיגריות האלקטרוניות ועל מנת להגדיל את הכנסות המדינה ממסים –

1. לאמץ את המלצות הוועדה "לבחינת מדיניות רשות המסים בתחום הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון" שהגישה את המלצותיה לשר האוצר בחודש יולי 2025, בהתאם לעקרונות המפורטים להלן:

א. להנחות את שר האוצר לקדם חקיקת משנה לצורך ביצוע תיקונים בעניין המיסוי על סיגריות אלקטרוניות כמפורט להלן:

(1) השוואת המס על נוזל לסיגריות אלקטרוניות לממוצע המס הקיים במדינות ה-OECD, כך שייקבע מס קצוב בסך 1 ש"ח למ"ל נוזל אידי.

(2) קביעת מס קצוב על מכשיר אידי שהוא סיגריה אלקטרונית בסך 30 ש"ח למכשיר, בין אם הוא ריק ובין אם הוא מלא.

(3) לצורך הגברת הפיקוח וטיוב האכיפה ליצור פרטי מכס חדשים בעניין סיווג מוצרי עישון בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017.

ב. לחוקק חוק בעניין העמקת גביית המס על מוצרי עישון שיקבע את כל אלה:

(1) עדכון של המערך החוקי ברישוי, דיווח ואכיפה בכל שרשרת הסחר בסיגריות אלקטרוניות, טבק וכלל מוצרי העישון או האידי וחלקיהם לרבות תחליפי מוצרי עישון או אידי (להלן – **מוצרי עישון**) והגדרת את החובות החלות על כל אחד מסוגי העוסקים בשרשרת הסחר כמפורט להלן:

א. "**יבואן**" – היבואן יהיה חייב בחובת רישום ברשות המסים וכן יידרש להעביר דיווחים דיגיטליים חודשיים מפורטים על מוצרי העישון בהם סחר;

ב. "**יצרן**" – יצרן יהיה חייב בקבלת רישיון יצרן מרשות המסים (בדומה לרישיון יצרן טבק הקיים היום) תוך עמידה בתנאים הרלוונטיים ליצרן טובין עתירי מס כגון העמדת ערבויות, עמידה בתנאי שמירה נאותים, כללי ניהול מלאי, רישום ודיווח, העמדת מערכות מחשוב מתאימות ועוד. יצרן יידרש להגיש לרשות המסים דיווחים מקוונים מפורטים חודשיים בגין הפריטים המיוצרים והנמכרים וכן רכש חומרי הגלם באופן שיאפשר לרשויות המס פיקוח מיטבי על כלל הגורמים ועל גביית המס כדין;

ג. "**סיטונאי**" – על סיטונאי תחול חובת רישום ברשות המסים. הסיטונאי יחויב לקנות מוצרי עישון אך ורק מיבואן, יצרן או סיטונאי רשומים. הסיטונאי יידרש להעביר דיווחים מקוונים חודשיים מפורטים על מוצרי העישון שרכש או מכר;

ד. "**קמעונאי**" – הקמעונאי יחויב לרכוש סיגריות אלקטרוניות אך ורק מיצרן, יבואן או סיטונאי רשומים;

(2) אפשרות תפיסה מיידית של מוצרי עישון שאינם תואמים את הגבלות שייקבעו בחוק זה;

(3) אפשרות תפיסה של מוצרי עישון המפרים הוראות מתוך חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983, לגביהם ההפרה עשויה להעיד על כך שלא שולמו המסים בעדם.

(4) קביעת סנקציות שיחולו על הגורמים הרשומים והרשומים שלא עמדו בהוראות החוק.

(5) קביעת הגבלה לגודל מקסימלי של מיכלי הנוזל במכשירי האידי לסיגריות אלקטרוניות ושל מיכלי הנוזל למילוי חוזר, וזאת לשם צמצום המשיכה של המוצר וכמות הניקוטין הנצרכת.

(6) ביצוע התיקונים הדרושים כדיני המס כתוצאה מקידומם של הצעדים המפורטים לעיל.

(7) ביטול הפטור ממע"מ שקיים לסיגריות אלקטרוניות בחוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985.

2. ביצוע תיקונים בחוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983, כמפורט להלן:

א. תיקון הגדרת "מוצר עישון", כך שתכלול את כלל המוצרים לצריכה אישית המכילים ניקוטין. עוד מוצע להסמיך את שר הבריאות לקבוע בצו מוצרים נוספים עליהם תחול ההגדרה או שיוחרגו מההגדרה.

ב. קביעת חובת סימון נפח על גבי המוצר ואריזתו.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מגפת העישון הינה 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. אחד המוצרים שהצליח לתפוס נתח שוק משמעותי, בישראל וברוב מדינות העולם, הוא הסיגריה האלקטרונית (Vaporizer ; Vape) אשר בשנים האחרונות מהווה את שער הכניסה של בני נוער רבים לעולם העישון. להבדיל ממוצרי עישון מסורתיים, סיגריה אלקטרונית (להלן גם – "סיג"א") אינה מכילה טבק כלל. סיג"א היא מכשיר לאידוי נוזל המכיל ניקוטין (לרוב) כאשר שאיפת האדים של אותו הנוזל על ידי המשתמש מדמה פעולת עישון. אמנם סיגריות אלקטרוניות נתפסות בקרב הציבור כפחות מסוכנות מעישון סיגריות רגילות, אך מכיוון שהמוצר חדש יחסית, לא קיימים עדיין מחקרים רבים המעידים, באופן חד ערכי, מהי רמת הפגיעה של המוצר בבריאות המשתמש לעומת סיגריות רגילות. יחד עם זאת, אין חולק שזהו אכן מוצר מסוכן בריאותית.

בעולם המפותח מקובל למסות מוצרי עישון על מנת לצמצם את צריכתם ולעודד הפחתת עישון בקרב כל שכבות האוכלוסייה. דברים אלה יפים הן ביחס למוצרי עישון ותיקים ומוכרים כגון סיגריות, טבק וסיגרים, והן ביחס למוצרים תחליפיים מודרניים שונים. עם זאת, רשויות בתחומי המיסוי והבריאות ברחבי העולם, מתקשות להגדיר את מאפייני הסיגריות האלקטרוניות ולקבוע מדיניות רגולטורית ומדיניות מס מתאימות ובעלות סבירות לאכיפה מיטבית.

בשנת 2021, הוחל מס על סיג"א בישראל. על אף החלת המס על נוזלי המילוי של הסיגריות האלקטרוניות, נמצא כי לא חלה ירידה בשימוש בסיגריות אלקטרוניות ואף להיפך, נצפתה עליה בשימוש בהן, הן בקרב מבוגרים והן בקרב בני נוער. כך, על פי נתוני משרד הבריאות, חלה עליה בשימוש בסיגריות אלקטרוניות בקרב אוכלוסיית הבוגרים מ-0.8% בשנת 2017 ו-1.6% בשנת 2021, ל-2.1% בשנת 2023 המשקפים מעל 10% מאוכלוסיית המעשנים הבוגרת המוערכת בכ-20.5% מהאוכלוסייה. זאת ועוד, מסקר ייעודי שערך משרד הבריאות בקרב בני נוער, בשנת 2024, עולה כי סיגריה אלקטרונית חד פעמית הוא המוצר הנפוץ ביותר להתנסות ראשונה במוצרי עישון בקרב בני נוער.

במקביל, עולה כי על אף שהשוק הקמעונאי מלא ורווי בסיגריות אלקטרוניות משלל סוגים, הכנסות המדינה ממיסוי על נוזלי לאידוי לסיגריות אלקטרוניות נשארו אפסיות. נתונים אלו, בשילוב ממצאים שעלו בפעולות אכיפה ומבצעים שערך רשות המסים בשטח, הובילו להבנה שהשוק מאופיין בהתחמקות מתשלום המס בהיקפים נרחבים וניתן לומר שהשוק הפך ל-"שוק שחור" כמעט לחלוטין. לפיכך נדרש מהלך כולל אשר מטרתו צמצום דרסטי של היקף השוק השחור בתחום הסיג"א, ושינוי מבנה המס כך שיחל להיגבות מס על השימוש בסיג"א, וכן צמצום צריכת הסיג"א ומוצרי עישון נוספים.

כאמור, לעישון הטבק ומוצרי מיוחסות השפעות שליליות קשות על בריאות המעשן וכן השפעות שליליות חיצוניות. בהתאם, מס על טבק נועד לתמרץ כלכלית את המעשן לצמצם או להפסיק צריכה באמצעות העלאת המחיר. יחד עם זאת, הצדקה חשובה נוספת לקביעת מס קניה על מוצרי טבק נובעת מכך שהמעשן מסב נזק לא רק לעצמו אלא גם לכלל החברה עקב "השפעות חיצוניות שליליות" של העישון. השפעות חיצוניות אלו באות לידי ביטוי בצורה של הוצאות רפואיות גדולות, תחלואה ותמותה גבוהות יותר כאשר נטל ההוצאות מוטל על קופת המדינה ועל כלל הציבור. מס הקניה נועד להביא את המעשן להפנמת הנזק הכלכלי אשר הוא מסב לסביבתו ולתקן את הנזק באמצעות הכנסות המס.

בשנים האחרונות ניכרת מגמה של "התחדשות" בשוק העישון המאופיינת בהופעתם של אמצעי עישון ותחליפי מוצרי עישון שונים ובראשם סיגריות אלקטרוניות רב פעמיות וחד פעמיות. בעקבות השינוי בשוק,

החליטה הממשלה בשנת 2021 למסות את הסיגריות האלקטרוניות באופן דומה לאופן בו היא ממסה טבק, על מנת שגם מעשני הסיגריות האלקטרוניות יפנימו את הנזק החיצוני השלילי שהם גורמים בעת העישון, על מנת לעודד מעשנים, באמצעות מחיר, להפחית צריכה וכן על מנת להפחית כניסת לא מעשנים (ובעיקר נוער) לעולם העישון באמצעות הסיגריות האלקטרוניות.

להערכת רשות המסים, גבייה מלאה של מס הקניה על צריכת נוזלי אידוי לסיגריות אלקטרוניות הייתה צריכה להיות בהיקף של מאות מיליוני ש"ח בשנה. זאת, בהתחשב בכמויות שיובאו לארץ לפני הטלת המס ובהתחשב בעובדה שצריכת סיג"א הפכה להיות פופולארית מאוד בשנים שמאז הטלת המס ביחס לתקופה שקדמה להטלת המס. על אף זאת, גביית מס הקניה על סיגריות אלקטרוניות הינה אפסית ועמדה בשנים 2022-2024 על ממוצע של 1.4 מיליון ש"ח בלבד לשנה (לשם ההשוואה, המס הנגבה על סיגריות עומד על כ-7 מיליארד ש"ח לשנה).

לפיכך, אנו נמצאים כעת בשיווי משקל נחות ביותר – (1) אין גביית מס; (2) אין פגיעה בהיקף הצריכה ונמשכת הפגיעה בבריאות הציבור; (3) קיום שוק הסיגריות האלקטרוניות בתחום השחור מונע החלת רגולציה אפקטיבית בתחום הבריאות על הצריכה; (4) השוק השחור מתגמל פעילות עבריינית כאשר מאידך עוסקים שומרי חוק אינם יכולים יותר לפעול בשוק זה ולהתחרות בו. על מנת לצאת משיווי משקל נחות זה – המטרה הראשונה במעלה צריכה להיות החזרת שוק הסיגריות האלקטרוניות לפעילות במסגרת החוק, כך שהוא יכנס להסדרה הקיימת, ותחל גביית מס על צריכת המוצר.

סעיף 1

בחודש יולי 2025 הוועדה "לבחינת מדיניות רשות המסים בתחום הסיגריות האלקטרוניות ותחליפי מוצרי עישון" הגישה את המלצותיה לשר. מוצע לאמץ את המלצות הוועדה ולפעול ליישומן המלא.

בתוך כך, מוצע להנחות את שר האוצר לקדם חקיקת משנה לצורך ביצוע תיקונים בעניין המיסוי על סיגריות אלקטרוניות כמפורט להלן:

1. השוואת המס על נוזל לסיגריות אלקטרוניות לממוצע המס הקיים במדינות ה-OECD, כך שייקבע מס קצוב בסך 1 ש"ח למ"ל נוזל אידוי. סכום זה שווה ערך לממוצע המס הקיים כיום במדינות ה-OECD ונועד למנוע שוק שחור בתחום זה.
2. קביעת מס קצוב על מכשיר אידוי שהוא סיגריה אלקטרונית בסך 30 ש"ח למכשיר, בין אם הוא ריק ובין אם הוא מלא. מיסוי זה יטיל עלות נוספת על צריכת סיגריות אלקטרוניות מלבד דרך הנוזל ונועד למנוע בדרך זו שימוש בסיגריות אלקטרוניות על ידי צרכנים.
3. מוצרי עישון מסווגים בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, התשע"ז-2017. מוצע לבצע תיקונים בסיווגים אלה לצורך הגברת הפיקוח וטיוב, לרבות יצירת פרטי מכס חדשים בעניין סיווג מוצרי עישון.

מוצע גם לקבוע בחקיקה את ההוראות הבאות כדי לצמצם את אי-תשלום מס על מוצרי עישון בכלל, ועל סיג"א בפרט:

1. מוצע כי החוק החדש יקבע חובות רישוי ורישום שיחולו על יבואנים, יצרנים וסיטונאים של מוצרי עישון ולקבוע חובה עליהם ועל קמעונאים לרכוש רק מגורמים רשויים או רשומים, וזאת לצורך טיוב הפיקוח על הסחר במוצרי עישון.
2. מוצע לקבוע אפשרות תפיסה של מוצרי עישון שאינם תואמים את הגבלות שייקבעו בחוק זה ושל מוצרי עישון המפרים הוראות מתוך חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983, לגביהם ההפרה עשויה להעיד על כך שלא שולמו המסים בעדם. צעד זה נועד לאפשר לגורמי האכיפה כלים מהירים להתמודד עם מוצרי עישון המשווקים ללא תשלום מס. לצד זאת, מוצע כי ייקבעו סנקציות שיחולו על הגורמים הרשויים והרשומים שלא עמדו בהוראות החוק.
3. ביצוע ההתאמות הדרושות בדיני המס על מנת להתאימם להסדר המוצע לעיל.
4. קביעת הגבלה לגודל מקסימלי של מיכלי הנוזל במכשירי האידוי לסיגריות אלקטרוניות ושל מיכלי הנוזל למילוי חוזר. הגבלות אלו נועדו למנוע כניסה של מעשנים חדשים לעולם העישון, לצמצם את המשיכה של המוצר וכן לצמצם את כמות הניקוטין הנצרכת.
5. ביטול הפטור ממע"מ שקיים לסיגריות אלקטרוניות בחוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985. סיגריות, טבק ומוצרי טבק אינם פטורים כיום ממע"מ באילת, ואין הצדקה לכך שסיגריות אלקטרוניות יחסו תחת הפטור.

סעיף 2

מוצע לתקן את הגדרת "מוצר עישון" בחוק איסור פרסומת, כך שתכלול את כלל המוצרים לצריכה אישית המכילים ניקוטין.

כדי לעקוף רגולציות המגבילות שיווק של מוצרי עישון, חברות טבק והניקוטין מפתחות מוצרים חדשים שאינם נופלים בקטגוריות של "מוצרי עישון" מוגדרים כגון מוצרי עישון המורכבים מניקוטין סינתטי. כדי להימנע מכך, מוצע להרחיב את הגדרת "מוצרי עישון" לכלל מוצרי טבק וניקוטין המיועדים לשאיפה (מחוממת או לא), בליעה, שאיפה או לעיסה, ולא רק למוצרים המכילים עלי טבק. זו הגישה המומלצת על-ידי ה-FCTC ודומה להגדרה בארה"ב ובקנדה.

בהתאם להמלצות ה-FCTC וכדי להימנע ממניפולציות נוספות של התעשייה מומלץ לחדד שגם מוצרים הכוללים "נגזרות, קדם-תחליפים ואנלוגים" של ניקוטין הם מוצרי עישון.

על מנת לשמר את הגמישות הדרושה, מוצע להסמיך את שר הבריאות לקבוע בצו מוצרים נוספים עליהם תחול ההגדרה או שיוחרגו מההגדרה. מוצע לקבוע חובת סימון נפחו של מוצר על גבי המוצר ועל גבי אריזתו.

תקציב

הגדלת הכנסות המדינה ב-500 מיליון ש"ח החל משנת 2026.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1265 מיום 14.01.2024 שעניינה "מניעת עישון וקידום אורח חיים בריא".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

שמירה על זכויות מבוטחים בסיעוד

מחליטים

במטרה להגן על זכויותיהם של מבוטחים שזכאים לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח הלאומי או לתגמולי ביטוח מתכנית ביטוח סיעודי, ולהבטיח מיצוי מירבי של זכויותיהם:

1. לתקן את חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), כך שההוראות הקבועות בו בסימן ב'1 לפרק י"ד, המגבילות תשלום בעד טיפול בתביעה, כמשמעותו בסעיף 315 לחוק הביטוח הלאומי, בעניין גמלת נכות יחולו גם על תשלום בעד טיפול בתביעת גמלת סיעוד לפי פרק י' לחוק הביטוח הלאומי, בשינויים המחויבים, וכי לעניין גמלת סיעוד, התקופה המקסימלית האמורה בסעיף 315 לחוק הביטוח הלאומי, לחישוב חלק הגמלה החודשית שישולם בעד טיפול בתביעה, לא תעלה על 36 חודשים;
2. לתקן את חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, כך שייקבעו בו הוראות המגבילות את שכר הטרחה שייגבה ממבוטח בעד טיפול בתביעה לתשלום תגמולים מכוח תכנית ביטוח סיעודי, על פי העקרונות הבאים:
 - א. ייקבע סכום מרבי לתשלום בעד טיפול בתביעות שונות כמפורט להלן:

טור א' – סוג הטיפול	טור ב' – סכום מרבי לתשלום
(1) טיפול בהגשת תביעה למבטח לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי מהמבטח	הסכום היסודי
(2) טיפול בערעור על החלטת המבטח לדחיית התביעה, באופן מלא או חלקי	פעמיים הסכום היסודי
(3) טיפול בתביעה הכולל ייצוג לפני ועדת ערר	שלוש פעמים הסכום היסודי
(4) טיפול בתביעה על ידי עורך דין, הכולל ייצוג לפני בית משפט או בהליך גישור שנקבע במסגרת הליך משפטי או בוררות, לקבלת תגמולי ביטוח סיעודי.	עד 13.5% מכלל תגמולי הביטוח החודשיים ששולמו בפועל, ולא יותר משכר הטרחה המירבי

ב. המבוטח יהיה רשאי לחזור בו מההתקשרות בהסכם, בתוך שבעה ימי עבודה מהמועד שבו נכרת ההסכם בכתב; חזר בו המבוטח מההתקשרות, לא יחויב בתשלום בשל כך, וסכום ששילם – יוחזר לו.

ג. בטרם ההתקשרות יימסר למבוטח דף מידע כללי, בכתב ובלשון פשוטה, ובו יפורטו זכויות המבוטח האמורות בסעיף זה;

ד. במקרה שלא קויימה חובת היידוע למבוטח כאמור בסעיף קטן (ג), יוגבל שכר הטרחה בהגבלה נוספת על האמור בסעיף קטן (א) כך שיעמוד על 85 אחוזים מהתשלום שהיה ניתן לדרוש בעד טיפול כמפורט בסעיף קטן (א).

ה. התשלום לעורך הדין בעד טיפול בתביעה הכולל ייצוג בפני בית משפט או הליך משפטי חלופי, כאמור לעיל, ייעשה במועד קבלת התגמולים.

ו. לעניין תשלום בעד טיפול בתביעה –

(1) יראו תביעה לתגמולים זמניים ותביעה לתגמולים קבועים בשל אותו מצב בריאותי כתביעה אחת;

(2) יראו תביעה לתגמולי ביטוח בשל תקופה שקדמה למועד הגשת התביעה כחלק מהתביעה לקבלת אותם תגמולים;

- (3) יראו תביעה לשחרור מתשלום דמי ביטוח כחלק מהתביעה לתגמולי ביטוח, אולם סכום דמי הביטוח שהתקבל שחרור מתשלום, לא יובא בחישוב התשלום בעד הטיפול בתביעה.
- (4) לא יראו תביעה בשל החמרת מצב רפואי או תפקודי כחלק מהתביעה שקדמה לה.
- ז. שר האוצר יהיה רשאי לקבוע בתקנות הוראות נוספות שתכליתן שמירה על זכויות המבוטחים, לרבות לעניין החובה לערוך הסכם התקשרות בכתב ולמסור אותו למבוטח ולעניין נוסח הסכם התשלום בעד טיפול בתביעה ודף המידע הכללי לפי סעיף זה.
- ח. תיבחן האפשרות כי הוראות התיקון יחולו גם על הסכם שכר טרחה שנכרת לפני יום תיקון החוק, לעניין תשלום בעד טיפול בהגשת תביעה למבטח, טיפול בערעור על החלטת המבטח לדחיית התביעה וטיפול בתביעה הכולל ייצוג לפני ועדת ערר, כמפורט בשורות (1) עד (3) לטבלה המופיעה בסעיף קטן (א), אולם שכר הטרחה ששולם לפני יום תחילתו של תיקון החוק, בסכום העולה על הסכום המירבי לתשלום כמפורט בסעיף זה, לא יוחזר.
- ט. בסעיף זה –
- ”הסכום היסודי” – 473 שקלים חדשים בתוספת מס ערך מוסף לפי חוק מס ערך מוסף, התשל”ו-1975. הסכום יעודכן 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.
- ”שכר טרחה מירבי” – 13.5% מגובה תגמולי הביטוח המצטברים לתקופה שלא תעלה על 36 חודשים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרתה של הצעת ההחלטה היא להגן על זכויות המבוטחים שזכאים לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי ולתגמולי ביטוח סיעודי מביטוחים פרטיים ובכך להפחית את יוקר המחיה המכביד על קשישים סיעודיים. ההצעה מגשימה מטרה זו באמצעות קביעת מגבלות על גביית שכר טרחה מופרז מגמלת הסיעוד ומתגמולי הביטוח על-ידי צדדים שלישיים שטיפלו בהגשת התביעה, ועל כן הצעה זו מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף 1

חוק הביטוח הלאומי [נוסח חדש], התשנ”ה-1995, קובע את זכויותיהם של מבוטחים שהגיעו לגיל פרישה ושזקוקים לסיוע בביצוע הפעולות היום-יומיות, בהשגחה או בניהול משק הבית, לקבלת גמלת סיעוד שניתנת בכסף או בשירותים, בהתאם להוראות שנקבעו לעניין זה.

במטרה להגן על הזכויות של מבוטחים שזכאים לגמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי בהתאם להוראות חוק הביטוח הלאומי, ולמנוע העברת חלקים ניכרים מגמלת הסיעוד לצדדים שלישיים שטיפלו בהגשת התביעה לקבלת גמלה זו, מוצע להחיל את הגבלת התשלום בעד טיפול בתביעה הקיימת ביחס לגמלאות הביטוח הלאומי כמפורט בסימן ב’1 לפרק י”ד לחוק הביטוח הלאומי גם על הטיפול בתביעה לקבלת גמלת הסיעוד. מבדיקה שבוצעה עולה כי התשלום שנגבה בפועל על ידי גופים שונים נע בממוצע בין 15%-20% לתקופה של עד 60 חודשים, ובמקרים חריגים מגיע גם עד ל-28%. שכר הטרחה שמשולם נגרע מהגמלה שהייתה אמורה להגיע למטופל ובכך פוגעת בו. יצוין כי הביטוח הלאומי מספק שירותים חנימיים לסיוע בהגשת תביעות כגון יד מכוונת ו-מחלקה ראשונה. כמו כן, הגבלת שכר הטרחה כמוצע כבר קיימת בתביעות בהליכים דומים, לדוגמא בתביעת גמלת נכות, אשר דומה במהותה לתביעת הסיעוד.

לאור אופי הגמלה, במקרים רבים משך הזכאות לגמלת סיעוד נמוך בהשוואה לגמלאות אחרות שההסדר הקיים בסימן ב’1 לפרק י”ד לחוק הביטוח הלאומי חל עליהם. לכן, מוצע לקבוע כי התקופה המקסימלית של תגמולים חודשיים שיחושבו לצורך קבלת תשלום בעד טיפול בתביעה לקבלת גמלת סיעוד תהיה נמוכה יותר ביחס לקבוע לעניין גמלאות אחרות, ותוגבל ל-36 חודשים.

סעיף 2

מוצע לקבוע הגבלות לעניין שכר הטרחה שייגבה ממבוטח גם בעד טיפול בתביעה לתגמולים מכוח תכנית ביטוח סיעודי פרטי. פערי הכוח הקיימים בין הגופים המייצגים, בעלי ניסיון והיכרות עם התחום, לבין אדם מן הישוב, אשר אינו מודע לפשטות הליך התביעה וליכולתו לבצע את התביעה עצמאית, עלולים להוביל לכריתת הסכמי שכר טרחה בסכומים מופרזים ביחס לתשומות הנדרשות מהגורם המטפל בתביעה. יתר על כן, לעיתים המבוטח אף נמצא במשבר הנובע ממצבו הבריאותי, באופן שיש בו להקשות עליו בקבלת החלטות כלכליות מושכלות, ולבחור לקבל שירות מגוף מייצג מבלי שבדק אם יש לו צורך בסיוע כאמור. לאור האמור ומכיוון שחלק מהתובעים תגמולי ביטוח סיעודי נעזרים לעתים באחרים בהגשת התביעה, ובכלל זה עורכי דין, רואי חשבון, יועצי מס, וכן גורמים עסקיים הפועלים בתחום מימוש זכויות רפואיות, מוצע להגביל את התשלום שייגבה ממבוטח בעד טיפול בתביעה לתגמולי ביטוח סיעודי מחברות הביטוח, וזאת בדרך של תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **התיקון לחוק הפיקוח על הביטוח**), כך שייקבעו גם בו הגבלות על שכר הטרחה. זאת, באופן שיקדם מיצוי מרבי של תגמולי ביטוח לאוכלוסייה שמצבה הבריאותי מזכה בתגמולי ביטוח סיעודי אולם יביא לכך ששכר הטרחה שייגבה מהם יהיה מידתי.

יצוין בהקשר זה, כי לאורך השנים רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ביצעה הליכי אסדרה ששינו את תנאי הכיסוי ואת הסדרת הליך יישוב התביעות בביטוח סיעודי, על מנת להבטיח הליך יישוב תביעות מהיר ככל הניתן, הוגן, המצריך טרחה מינימלית מצד המבוטח, שלרוב נמצא בגיל מבוגר. בהתאם, במרבית המקרים המבוטח כלל אינו נדרש למעורבות של גורמים מסייעים בהגשת התביעה.

כדי ליצור הסדר מאוזן שיאפשר את השגת התכליות האמורות, מוצע להגביל את שכר הטרחה המשולם לגורמים המסייעים בייצוג בתביעות לתגמולי ביטוח סיעודי, בהתאם לשלב בהליך שבו התקבלה ההחלטה בעניינו של המבוטח, כדי לשקף את העבודה והמאמץ שהושקעו ולפי השלב בו אושרה תביעת הביטוח. סעיף 2(א) מפרט את השלבים השונים לתביעה, ובהתאם לכך את הסכום המקסימלי או השיעור המקסימלי, לפי העניין, שניתן לגבות כשכר טרחה. הסכום המקסימלי לשלב הטיפול בהגשת תביעה מוגדר כ"סכום היסודי", ומוצע להעמידו על סך 473 שקלים ולהצמידו למדד. טיפול בערעור יוגבל לסכום כפול מסכום זה, וטיפול הכולל ייצוג בוועד ערר יוגבל לסכום של פי 3 מהסכום האמור. ככל שנדרש ייצוג של עורך דין לפני בית משפט או בהליך גישור שנקבע במסגרת הליך משפטי או בוררות, מוצע לקבוע שכר טרחה מקסימלי באחוזים, כך ששכר הטרחה לא יעלה על 13.5% מתגמולי הביטוח שיתקבלו בעקבות התביעה, ולא יותר 13.5% מגובה תגמולי הביטוח המצטברים לתקופה שלא תעלה על 36 חודשים.

בהיבטי תחולה, מוצע לבחון את האפשרות כי הוראות התיקון יחולו גם על הסכם שכר טרחה שנכרת לפני יום תיקון החוק, לעניין תשלום בעד טיפול בהגשת תביעה למבטח, טיפול בערעור על החלטת המבטח לדחיית התביעה וטיפול בתביעה הכולל ייצוג לפני ועדת ערר, כמפורט בשורות (1) עד (3) לטבלה המופיעה בסעיף קטן (א), אולם בכל מקרה שכר הטרחה ששולם לפני יום תחילתו של תיקון החוק, בסכום העולה על הסכום המירבי לתשלום כמפורט בסעיף זה, לא יוחזר.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת הסכם הניידות

מחליטים

בהמשך להמלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת הסכם הניידות (להלן – **הצוות וההמלצות** בהתאמה) ובמטרה לשפר את מבנה הזכאות לגמלת הניידות של המוסד לביטוח לאומי (להלן – **הגמלה**).

1. לאמץ עקרונות את המלצות הצוות, אשר מצורפות כנספח א' להחלטה זו, שעיקרן הרחבת שער הכניסה לזכאות לגמלת הניידות לאוכלוסיות נוספות שהמוגבלות שלהן אינה בגפיים התחתונות בלבד, על ידי קביעת מבחן תפקודי אשר יחליף את רשימת הליקויים בהסכם הניידות הקיים, פשוט מבנה הגמלה למספר רמות זכאות מצומצם ושינוי מנגנון הסיוע לרכישת רכבים והתאמתם לנכים כך שייעשה באופן מרכזי ויאפשר יתרון לגודל. המתווה המוצע יחליף את כלל ההסדרים הקיימים כיום ביחס לסיוע בתחום הניידות, באמצעות מיסוד מדיניות ממשלתית אחודה במתן שירותי ניידות, לרבות צמצום בירוקרטיה וכפל תמיכה הקיים כיום.

2. להטיל על שר העבודה להפיץ תזכיר לתיקון חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**) אשר יחליף את ההסכם בדבר גמלת הניידות ("פ תשל"ז, 1813) (להלן – **הסכם הניידות**) עבור כל תובע גמלה חדש, בהתאם למפורט להלן:

א. שער כניסה ומבחן תפקוד –

(1) הזכאות לגמלת הניידות תקבע לכל מי שנקבעה לו שיעור נכות רפואית של 50% לפחות בנכות כללית או שנקבעה לו זכאות לגמלת ילד נכה, וקיבל ציון מינימלי במבחן תפקוד המבוסס על מבחני ADL ו-IADL.

(2) ייקבע בחקיקה שיעור נכות רפואית מותאם במקום השיעור האמור בפסקה (1) לעניין נפגעי עבודה, שייקח בחשבון את המאפיינים השונים של קביעת נכות רפואית לנפגעי עבודה.

(3) יקבעו שלוש רמות זכאות לגמלה בהתאם לתוצאות מבחן התפקוד:

(א) זקוק לסיוע בניידות מחוץ לבית במידה בינונית;

(ב) זקוק לסיוע בניידות מחוץ לבית במידה רבה;

(ג) זקוק לסיוע בניידות מחוץ לבית לחלוטין.

(4) שיעור הגמלה בהתאם לתוצאות מבחן התפקוד, יהווה את מלוא השתתפות המדינה לסיוע לאדם בתחום הניידות (להלן – **סיוע בניידות**) למעט עבור אנשים שהמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע שהם זקוקים לוואן.

(5) ייקבעו כללים על פיהם תקבע לכל אדם הזכאות לגמלה, לרבות קביעה כי מבחן התפקוד יהיה מבוסס על מבחני ADL ו-IADL, ופירוט סולם הניקוד שיגדיר את רף הכניסה לקבלת הגמלה והזכאות לכל אחת מהרמות, תוך התייחסות לאבחנה בין בוגרים לילדים.

(6) הזכאות תקבע רק למי שנקבעה לו נכות יציבה (קבועה) או גמלת ילד נכה שאינה זמנית.

(7) הגשת תביעה לקבלת גמלת ניידות תתאפשר למי שמלאו לו 3 שנים ועד גיל הפרישה הקבוע בחוק. הגמלה תשולם גם לאנשים שעברו את גיל הפרישה אם הגישו את התביעה בטרם עברו גיל זה.

ב. מנגנון הסיוע בניידות –

(1) ייקבעו כללים ושיעורים ביחס לגובה הגמלה, בהתאם לשלוש הרמות האמורות בסעיף 3(א)(2) להחלטה זו. שיעורי הגמלה יביאו לידי ביטוי את הצורך לעודד אנשים עם מוגבלות להשתתפות בשוק העבודה.

(2) זכאות לגמלת ניידות בנוסף לזכאות לגמלת ילד נכה או שירותים מיוחדים תתאפשר רק במקרים בהם הזכאות לגמלת ילד נכה או גמלת שירותים מיוחדים היא בשיעור של 112% ומעלה, או בשיעור של 100% אם נקבע במבחן התפקוד שאדם זקוק לסיוע בניידות מחוץ לבית לחלוטין.

(3) תיקבע זכאות לסיוע ברכישת רכבים והתאמתם לצרכי הנכים עבור אנשים הזקוקים לסיוע בניידות מחוץ לבית לחלוטין, והמכון הרפואי לבטיחות בדרכים קבע שהם זקוקים לוואן.

(4) תיקבע הוראת תחולה כך שהתיקון לא יחול על מי שקיבל זכאות לגמלת ניידות עד למועד תחילתו של התיקון. מקבלי הגמלה הקיימים יהיו רשאים להגיש תביעה מחודשת לצורך קבלת הזכאות לגמלה החדשה במקום זכאותם מתוקף הסכם הניידות הקיים.

3. להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר בשיתוף עם אגף התקציבים במשרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי להסדיר מנגנון מרכזי לרכישת רכבים והתאמתם לצרכי הנכים עבור אנשים שהמכון הרפואי לבריאות בדרכים קבע שהם זקוקים לוואן, כאמור בסעיף 2(ב)(3). המנגנון יאפשר, בין היתר, ניצול של היתרון לגודל של המדינה. במסגרת המנגנון שיפותח, תיקבע השתתפות עצמית בעלות הרכבים של הזכאים לגמלה.
4. ממועד כניסתו לתוקף של התיקון לחוק הביטוח הלאומי, אנשים עם מוגבלות בראייה יוכלו לתבוע את המוסד לביטוח לאומי לצורך זכאות לגמלת ניידות. אדם שקיבל דמי ליווי בהתאם לתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) 6.1 הקובע תשלום דמי ליווי לאנשים עם מוגבלות בראייה טרם התיקון, יוכל להישאר בהסדר הקיים או להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי לקבלת גמלת ניידות במקום זכאותו לדמי ליווי.
5. לקבוע כי האחריות לביצוע בדיקות רפואיות לקביעת מוגבלות בניידות תועבר ממשרד הבריאות למוסד לביטוח הלאומי, וזאת למעט קביעת הזכאות והתאמת וואנים ואביזרים מיוחדים אשר ימשיך להתבצע על ידי המכון הרפואי לבריאות בדרכים (המרב"ד) במשרד הבריאות.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1

ההסכם בדבר גמלת הניידות (י"פ תשל"ז, 1813) (להלן – **הסכם הניידות**), שנחתם בשנת 1977 בין משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי, נועד להסדיר את הסיוע הממשלתי לאנשים עם מוגבלות בניידות כתוצאה מליקויים בגפיים התחתונות. עם השנים, מבנה הסכם הניידות הפך מיושן ומסורבל, ואינו תואם עוד את צורכי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות ואת ההתפתחויות המדיניות החברתית, הטכנולוגית והמשפטית שחלה מאז. בין היתר, עלו טענות הנוגעות לשער הכניסה לגמלה המבוסס על רשימת ליקויים רפואיים בגפיים התחתונות בלבד, למבנה גמלה סבך, לריבוי גופים מעורבים בתהליך ולהיעדר מדיניות ממשלתית אחודה במתן שירותים בתחום.

לאור זאת, מינה החשב הכללי במשרד האוצר בשנת 2018 צוות בין-משרדי לבחינת הסכם הניידות, בהשתתפות משרד הבריאות, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המוסד לביטוח לאומי ונציגים ממשרד האוצר. עבודת הצוות נמשכה מספר שנים וכללה שיתוף ציבור נרחב, ניתוח נתונים, סקירה בינלאומית, ובחינת היבטים משפטיים ותפעוליים של מנגנון קביעת הזכאות לגמלת הניידות. הדוח הסופי של הצוות, כולל שורה של המלצות מערכתיות שמטרתן לעדכן ולפשט את המענה הממשלתי בתחום הניידות. להלן עיקרי ההמלצות:

1. פישוט שער הכניסה לגמלה – הצוות ממליץ על שיעור נכות רפואית של 50% לפחות בנכות כללית, ועל מבחן תפקוד מבוסס מבחני תלות קיימים (ADL ו-IADL) בהתייחס לרכיבים הרלוונטיים לתחום הניידות, לצורך קביעת רמת המוגבלות בניידות, בתור שער כניסה לגמלה, כחלופה לרשימת הליקויים בהסכם הניידות הקיים.
2. פישוט מבנה הגמלה תוך שימור תמריצים לתעסוקה – הצוות ממליץ על קביעת מדרג של שלוש רמות מוגבלות בניידות, תוך שימור התמריץ להשתתפות בשוק העבודה.
3. הנהגת מדיניות ממשלתית אחודה בשירותי ניידות – הצוות ממליץ על הנהגת מדיניות ממשלתית אחודה בשירותי ניידות במסגרתה יצומצמו כפילויות קיימות בין שירותי ניידות שונים לבין גמלת הניידות באמצעות הסתכלות רוחבית על כל שירותי הניידות הקיימים לאנשים עם מוגבלות.
4. הפחתת בירוקרטיה בתהליך קביעת הזכאות לגמלה – הצוות ממליץ על ריכוז כל תהליכי קביעת רמת המוגבלות בניידות במוסד לביטוח לאומי והפיכת תהליך הגשת המסמכים לדיגיטלי. הוועדה לקביעת רמת המוגבלות בניידות תתבצע על ידי המוסד לביטוח לאומי ובכך תחליף את וועדת הניידות במשרד הבריאות. רק במקרים שבהם יש צורך בהתאמת ואן ואביזרים מיוחדים, יופנה הזכאי לצורך כך למכון הרפואי לבריאות בדרכים ללא שינוי מהמצב הקיים.
5. מימוש יתרון לגודל של המדינה בסיוע ברכישת רכבים ואביזרים – הצוות ממליץ על בחינת בניית מנגנון חדש לסיוע ברכישת ואנים ואבזורים, אשר יאפשר את מימוש היתרון לגודל של המדינה מול יבואני הרכב וחברות האבזור.

יצוין כי בשנים האחרונות מתנהלים הליכים משפטיים הנוגעים להסכם הניידות, ובכלל זה עתירות לבג"ץ התלויות ועומדות שעניינן טענות לאי-שוויון בין אוכלוסיות זכאים שונות. בין היתר, גיבוש ההמלצות ויישומן נועדו לתת מענה מערכתי ומאוזן לסוגיות שהועלו במסגרת ההליכים הללו. החלטה זו מאמצת את ההמלצות האמורות, ומפרטת את הצעדים השונים שעל הממשלה לבצע לצורך יישומן, כפי שיפורט להלן.

סעיף 2

הסעיף קובע כי הסדרת הזכאות לגמלת הניידות תיעשה במסגרת חוק הביטוח הלאומי, והוא יחליף את הסכם הניידות הקיים. כלומר, התיקון יחול רק תובעי גמלה חדשים, ולא ישפיע על הזכאים הקיימים לגמלת ניידות. שינוי זה נועד לעגן את שער הכניסה החדש לגמלה, את המגבלות על כפל זכאות ואת מבנה הזכאות החדש שלה, תוך שימור התמריץ להשתלבות בשוק העבודה והבטחת מענה לאנשים עם מוגבלות מורכבת שנקבע שהם זקוקים לוואן כדי להתנייד. שער הכניסה החדש יהיה בשני שלבים, קביעה של נכות כללית בשיעור של 50% לפחות, או זכאות לגמלת ילד נכה כדי לעבור את השלב הראשון. לעניין נפגעי עבודה, יקבע שיעור נכות רפואית מותאם שייקח בחשבון את המאפיינים השונים של קביעת נכות רפואית לנפגעי עבודה. מי שיעמוד בתנאי זה, יוכל לעבור מבחן תפקוד שעל פי הניקוד שלו ייקבע האם הוא זכאי לגמלה ובאיזו רמה.

סעיף 3

הסעיף נועד לאפשר למדינה לממש יתרון לגודל באמצעות ריכוז רכישת רכבים והתאמתם לצרכי הנכים באופן מרוכז, תוך גביית השתתפות עצמית מהנכה, זאת במקום המצב הקיים כיום, שבו הרכב נקנה ישירות על ידי הנכה, וממומן ברובו על ידי הביטוח הלאומי.

סעיף 4

אנשים עם מוגבלות בראיה זכאים היום לדמי ליווי המהווים סיוע בניידות שלא מכוח הסכם הניידות, ומשולמים על ידי משרד הרווחה במנגנון המוסדר בתקנון עבודה סוציאלית (תע"ס). במטרה לאפשר אחידות בזכאות, החל מתחילת תיקון החוק, אוכלוסייה זו תוכל להגיש תביעה לגמלת ניידות מהמוסד לביטוח לאומי. אדם שקיבל דמי ליווי טרם התיקון, יוכל להישאר בהסדר הקיים או להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי לקבלת גמלת ניידות במקום זכאותו לדמי ליווי.

סעיף 5

הסעיף מעביר את האחריות לביצוע הבדיקות הרפואיות לקביעת מוגבלות בניידות ממשרד הבריאות למוסד לביטוח לאומי, כדי לפשט את ההליך ולהפחית בירוקרטיה. בכך יתאפשר ריכוז כל שלבי הבדיקה, הקביעה והתשלום תחת גוף אחד, המוסד לביטוח לאומי, למעט מקרים שבהם נדרש אבזור מיוחד לרכב, אשר ימשיכו להיבדק במכון הרפואי לבטיחות בדרכים (המרב"ד).

תקציב

לצורך מימון החלטה זו, יוקצו X מיליון ש"ח בשנה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

עידוד עליה וחזרה לישראל באמצעות הטבות מס

מחליטים

- נוכח ההתגברות הניכרת של גילויי אנטישמיות בעולם, ומתוך רצון לעודד עלייה וחזרה לישראל אשר צפויה לתרום לכלכלה הישראלית –
- להטיל על שר האוצר לקדם תיקון לפקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**) בהוראת שעה שבו ייקבעו תמריצי מיסוי למעבר לישראל, לפי העקרונות הבאים:
1. ההטבה תינתן לעולה, שהיה תושב ישראל לראשונה בשנת 2026 ולתושב חוזר ותיק כמשמעותו בסעיף 14 לפקודה ששב לישראל בשנת 2026 (להלן – **זכאי**).
 2. ההכנסה מיגיעה אישית של הזכאי, שהופקה בישראל, תהיה פטורה ממס לפי המפורט להלן:
 - א. בשנים 2026 ו-2027 – עד לסכום של 1,000,000 ש"ח;
 - ב. בשנת 2028 – עד לסכום של 600,000 ש"ח;
 - ג. בשנת 2029 – עד לסכום של 350,000 ש"ח;
 - ד. בשנת 2030 – עד לסכום של 150,000 ש"ח.
 3. האמור בהחלטה זו לא יפגע בהטבה לפי סעיף 14 לפקודת מס הכנסה.
 4. בתיקון החקיקה ייקבעו תנאים שונים, במטרה להבטיח את הגשמת תכלית ההטבה שהינה עידוד עליה וחזרה לישראל בשנת 2026, ובכלל זה הגבלה על מתן ההטבה במקרה שההכנסה מתקבלת מקרובי משפחה של הזכאי, ומגבלות לעניין זכאותם של מי שעלו לישראל בשנים שקדמו לשנת 2026 אך לא הסדירו את מעמדם כעולים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בשנים האחרונות נצפתה עלייה באירועי אנטישמיות ברחבי העולם, כאשר לאחר 7 באוקטובר 2023 ניכרת בחלק מהמקומות עלייה של מאות אחוזים. אירועים קשים אלו כוללים אירועי אלימות פיזית, איומים, הטרדות, ונדליזם ועוד. התגברות אירועי האנטישמיות מהווה איום מוחשי על ביטחונם ורווחתם של יהודים וקהילות ברחבי העולם.

התגברות האנטישמיות במקומות מסוימים עשויה להוביל להגירה למקומות אחרים, במיוחד על-ידי אנשים ברמה סוציו-אקונומית גבוהה.

ניסיון העבר מלמד שבעלייה לארץ של אוכלוסייה חזקה טמונה, ככלל, תרומה לכלכלה הישראלית, בתחומים שונים, כגון הגברת פעילות עסקית, צריכה ועוד.

לפיכך, בנקודת הזמן הזו, מוצע לתמרץ ביתר שאת את עלייתם של עולים אלה, נוכח תרומתם הפוטנציאלית לכלכלה בישראל.

חשוב לציין כי, עוד לפני החלטה זו, יחידים שנהיו תושבי ישראל זכאים להטבות מס שונות, לרבות נקודות זיכוי במס הכנסה ופטור ממס על הכנסות שהופקו או שנצמחו מחוץ לישראל. בהחלטה זו מוצע לתת תמריץ בדרך של הרחבת הטבת המס על הכנסות מיגיעה אישית שהופקו בישראל, ובכך לעודד את העולים לא רק להגיע לארץ אלא גם להעתיק לישראל פעילות אקטיבית של התפרנסות, על ההשלכות הכלכליות הנוספות שיש להעתקה כזו.

סעיף 1

מתוך כוונה לתמרץ עולים להגיע לישראל בטווח הזמן הקרוב, מוצע לקבוע את ההטבה למי שיעלו בשנת 2026 בלבד.

סעיף 2

ההטבה גובשה בדרך של פטור על חלק מן ההכנסה, כאשר ההטבה (רף הפטור) הולכת ופוחתת עם השנים. זאת, מאחר שבשנים הראשונות נדרשים העולים להוצאות גדולות במיוחד, כגון הוצאות דיור והתאקלמות משפחתית, תוך התגברות על הבדלי שפה והבדלים באורח החיים.

בהתאם, מוצע לקבוע שבשנת העלייה, שנת 2026, ולאחריה, שנת 2027, יינתן פטור עד להכנסה של 1,000,000 ש"ח, בשנת 2028 יינתן פטור עד להכנסה של 600,000 ש"ח, בשנת 2029 עד לסכום של 350,000 ש"ח ובשנת 2030 עד לסכום של 150,000 ש"ח.

יש לציין כי לשם הקלה על המערכות התפעוליות, נקבע כי ההטבה תינתן בדרך של פטור ממס (ולא בדרך של הגבלת שיעור המס). כתוצאה מכך, הכנסתו הנוספת של הזכאי להטבה מיגיעה אישית תמוסה בהתעלם מהסכומים הפטורים האמורים לעיל, כך שהכנסתו הנוספת תהנה מכלל מדרגות המס החלות על יגיעה אישית וכן תהנה מקבלת זיכוי בעד נקודות זיכוי (וזיכויים אחרים להן זכאי הנישום).

לאחר שנת 2030 יעמדו שיעורי המס על שיעוריהם הרגילים. חישוב הסכומים הפטורים ממס התבסס על הרצון למקד את ההטבה בעולים המשתלבים בשוק העבודה ומשתכרים שכר גבוה, אך לא לתת הטבת מס מופרזת לזכאים בעלי הכנסות גבוהות במיוחד.

סעיף 3

כאמור לעיל, לעולים שהיו תושבי ישראל לראשונה ולתושבים חוזרים ותיקים מוקנית כבר היום הטבת מס, מכוח סעיף 14 לפקודה, ואין באמור בהחלטה כדי לפגוע בהטבה זו.

סעיף 4

בתיקון החקיקה ייקבעו תנאים שונים, במטרה להבטיח את הגשמת תכלית ההטבה, ובכלל זה הגבלה על מתן ההטבה במקרה שההכנסה מתקבלת על ידי קרובי משפחה, ומגבלות לעניין זכאותם של מי שעלו לישראל בשנים שקדמו לשנת 2026 אך לא הסדירו את מעמדם כעולים.

תקציב

על פי אומדן רשות המיסים ההצעה תביא להפחתה בהכנסות המדינה בסך של כ-600 מיליון ש"ח על פני השנים 2026-2030.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

ייעול תהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני

מחליטים

על מנת לשפר את פוטנציאל התחרות של התעשיות הביטחוניות והדיפנס-טק בשוק הבין-לאומי, לעודד השקעות בישראל ולשפר את איכות הטכנולוגיות הביטחוניות הישראליות לצד שמירה על האינטרסים הביטחוניים והמדיניים של מדינת ישראל, לבצע את הפעולות הבאות –

1. להטיל על שר הביטחון להביא בתוך 120 ימים טיוטות תקנות בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לקבלת אישורה, בהתאם לסעיף 45 לחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 לצורך ביצוע הפעולות הבאות:

א. לתקן את תקנות הפיקוח על יצוא ביטחוני (רישום במרשם הייצוא הביטחוני), תשס"ח-2008 כך שבתקנה 10(א) יקוצר משך הזמן שניתן לרשות המוסמכת לקבלת החלטה כאמור בתקנה מ-60 ימים ל-40 ימים.

ב. לתקן את תקנות הפיקוח על הייצוא הביטחוני (רישיונות), התשס"ח-2008, כך שבתקנה 14(א), בפסקה (1) יקוצר משך הזמן שניתן לרשות המוסמכת לקבלת החלטה בבקשה מ-40 ימים ל-30 ימים, ובפסקה (2) יקוצר משך הזמן האמור מ-120 ימים ל-80 ימים.

2. להטיל על שר הביטחון להנחות את הרשות המוסמכת בקבלת החלטה בבקשה למתן רישיון שיווק או רישיון ייצוא, לשקול גם השיקולים הבאים:

(1) מידת ההשפעה על פיתוח וחדשנות טכנולוגי;

(2) קידום יכולות ייצור ושיווק בין-לאומיות של התעשייה;

(3) פוטנציאל הפגיעה ביכולתה של החברה המבקשת להתחרות בשוק הבין-לאומי.

3. להטיל על שר הביטחון לקבוע בתוך 45 יום הוראות לצורך שילוב אמצעים דיגיטליים להגשת בקשות בהתאם להוראות חוק הפיקוח על הייצוא הביטחוני, ובכלל זה לתקן את תקנות הפיקוח על ייצוא ביטחוני (רישיונות), התשס"ח-2008, כך שבקשה למתן רישיון תוכל להיות מוגשת באמצעים דיגיטליים, זאת בשם לב לשיקולי אבטחת מידע.

4. להטיל על שר הביטחון להנחות את הרשות המוסמכת לקבוע ולפרסם תוך 120 יום נהלים המסדירים את תהליכי הפיקוח על הייצוא הביטחוני (מרשם הייצואנים, מתן רישיון, הליכי התלייה וערעור) זאת בכפוף לשיקולי אבטחת מידע ושיקולים ביטחוניים-מדיניים.

5. להטיל על שר הביטחון, לתקן את תקנות הפיקוח על ייצוא ביטחוני (פטור מרישיון שיווק ביטחוני), התשס"ב-2008, כך שהרשות המוסמכת תהיה רשאית ליתן פטור מרישיון שיווק בנוגע לפעולת שיווק ביטחוני מול גורם במדינה המנויה ברשימת מדינות שנקבעה לצורך פסקה זו, המונחת לעיון מי שרשומים במרשם הייצוא הביטחוני במשרדי הרשות המוסמכת, לשימוש סופי במדינה ממדינות אלה ובלבד שהמידע המועבר במסגרתה סווג בסיווג "שמור" ונוגע לציוד ביטחוני, ידע ביטחוני או שירות ביטחוני מסווגים בסיווג "שמור", למעט בנוגע לציוד ביטחוני, ידע ביטחוני או שירות ביטחוני המנויים ברשימה שתובא לידיעת מי שרשומים במרשם הייצוא הביטחוני; בסעיף זה, "סיווג "שמור" – לפי קביעה של הממונה על הביטחון במערכת הביטחון (מלמ"ב).

6. להנחות את שר הביטחון להורות לרשות המוסמכת במשרד הביטחון לקיים הליך של בחינה עיתית, ביחד עם הגורם הרלוונטי באגף האסטרטגי של משרד החוץ, בכל מקרה של שינוי מדיניות הייצוא הביטחוני למדינה הנובע משינוי מצבה הביטחוני או המדיני.

7. להנחות את שר הביטחון והחוץ לבצע עבודת מטה במשרדיהם לצורך הבאת הצעת תיקון להחלטה מס' 339 מיום 9 יוני 2013 שעניינה הליך אישורים לרישיונות ייצוא ביטחוני בעסקאות של כלי יריה, כך שיעודכנו המקרים בהם ניתן יהיה לראות באישור שניתן על ידי המנהלים הכלליים של משרדי החוץ והביטחון או מי שהסמיכו לעניין זה, כאישור שניתן על ידי הממשלה לפי חוק כלי היריה, התש"ט-1949 במטרה לייעל את הליך מתן האישורים בנסיבות המתוארות בהחלטה מס' 339 וזאת בתוך 120 ימים.

8. בהחלטה זו –

"רישיון ייצוא" – רישיון ייצוא ביטחוני כמשמעותו בסעיף 15 לחוק הפיקוח על ייצוא ביטחוני;

"רישיון שיווק" – רישיון שיווק ביטחוני כמשמעותו בסעיף 14 לחוק הפיקוח על ייצוא ביטחוני;

“הרשות המוסמכת” – כהגדרתה בחוק הפיקוח על יצוא ביטחוני.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

חוק הפיקוח על היצוא הביטחוני, התשס”ז-2007, מסדיר את הפיקוח על יצוא מוצרים ביטחוניים ודו-שימושיים לשימוש ביטחוני מיוחד, במטרה לשמור על הביטחון הלאומי ויחסי החוץ של המדינה ולמנוע, בין היתר, הגעת טכנולוגיות רגישות לגורמים עוינים. החוק מעניק לאגף הפיקוח על יצוא ביטחוני במשרד הביטחון סמכויות נרחבות לפיקוח על עסקאות יצוא.

מטרתו של תיקון זה היא לשפר ולייעל את התהליכים המנהליים ולהפחית את העומס, לעודד פיתוח ויצוא של תעשיות ביטחוניות ודיפנס-טק ולשמור על שיקולי ביטחון לאומי ויחסי החוץ. התיקונים המוצעים צפויים לקצר את זמני הטיפול בפניות, לחזק את הוודאות למשקיעים ולתעשיות בנוגע לייצוא הביטחוני, לשפר את יכולות ההתחרות בשוק הבין-לאומי של התעשיות הביטחוניות והדיפנס-טק, לעודד השקעות ביטחוניות בישראל תוך הגדלת ההשקעות בארץ ובנוסף, שיפור הטכנולוגיות הביטחוניות הישראליות שיתאפשר בעקבות גידול ההשקעות והפיתוח בתחום זה בארץ. כל זה, תוך שמירה על אינטרסים לאומיים וביטחוניים.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר’ 339 מיום 9 יוני 2013

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

הקלת רגולציה על חברות ממשלתיות ביטחוניות תחרותיות

מחליטים

- במטרה להקל על הנטל הרגולטורי על חברות ממשלתיות ביטחוניות-תחרותיות -
1. לתקן את חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – חוק החברות הממשלתיות) באופן הבא:
 - א. להגדיר "חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית" כחברה ממשלתית, שלפחות אחד השרים האחראים על ענייניה לפי חוק החברות הממשלתיות הוא שר הביטחון, 40 אחוזים לפחות מהכנסותיה הממוצעות בשלוש שנות הכספים האחרונות מקורו במכירות מחוץ לישראל, ממוצע הכנסותיה בשלוש שנות הכספים האחרונות עולה על 5 מיליארד שקלים חדשים.
 - ב. להגדיר "חברת-בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית" כחברה 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.
 - ג. לקבוע שדירקטור מקרב עובדי חברה האם ומטעמה בחברת חוץ, שאילו הוקמה בישראל היתה חברה בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית, שאינו מקבל גמול נוסף בגין כהונה זו, יתמנה בידי דירקטוריון חברה האם של אותה חברת חוץ, בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים, שתעשה בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות.
 2. להקים צוות בין-משרדי לבחינת הקלות והתאמות רגולטוריות לחברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות וחברות הבת הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות (להלן – החברות) במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי עליהן:
 - א. יושב ראש הצוות יהיה נציג רשות החברות הממשלתיות שימנה מנהל הרשות, וחברים בו נציג משרד הביטחון שימנה מנכ"ל משרד הביטחון, נציג אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר שימנה הממונה על השכר והסכמי עבודה, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר שימנה הממונה על התקציבים, נציג ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים שימנה מנהל מערך ייעוץ וחקיקה – משנה ליועצת המשפטית לממשלה, וגורמים נוספים, לפי הצורך, כפי שייקבע על ידי יושב ראש הצוות.
 - ב. הצוות יבחן אפשרות להקלות או התאמות ברגולציה ובממשל התאגידי החלים על החברות, לרבות דרישות דיווח, מנגנוני אישור והוראות תאגידיות אחרות, בשים לב לאלה:
 - 1) מאפייניהן הייחודיים של החברות הפועלות בשוק הביטחוני הבינלאומי ובסביבה תחרותית, והשפעת מאפיינים אלה על רמת ההתאמה של הרגולציה הקיימת.
 - 2) בחינת תהליכי קבלת החלטות, ניהול סיכונים ויכולת תחרות בשווקים בינלאומיים.
 - 3) הצוות יגיש לשרי הביטחון, האוצר והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות, בתוך 90 ימים ממועד אימוץ החלטה זו, דו"ח מסכם הכולל המלצות אופרטיביות, לרבות הצעות לתיקוני חקיקה, עדכוני החלטות ממשלה או שינויים בהנחיות רשות החברות הממשלתיות.
 3. להטיל על שר הביטחון והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות, להביא לפני הממשלה הצעת החלטה לתיקון החלטה מס' 4340 (חכ/164) מיום 18 בדצמבר 2008 ולעדכנה, וזאת בתוך 14 ימים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציבי

החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות הן חברות עסקיות וטכנולוגיות מובהקות, הפועלות בשווקים דינמיים ותחרותיים בארץ ובעולם. בעשורים האחרונים, השוק הבטחוני העולמי מאופיין במיזוגים, ברכישת חברות ובמיזמים משותפים, אשר יצרו חברות ענק בעלות משאבים בהיקף נרחב מזה של החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות בארץ. לחברות אלו יתרון לגודל, יכולת השקעה רחבה והצעת פתרונות כוללים. מגמה זו מחריפה את התחרות בשוק זה ומקשה על התנהלות החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות. בשנים האחרונות חלה צמיחה משמעותית בשוק התעשיות הביטחוניות הבין-לאומי. לצד זאת, מסתמנת בעולם מגמה של העדפת ייצור מקומי. 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 אשר דורשים הקמת תשתיות תאגידיות מקומיות במדינות היעד. פעילות חברה ביטחונית-תחרותית בשוק המתאפיין במיזוגים ורכישות, דורשת מהירות תפעולית וגמישות עסקית על מנת שלא תיפגע פעילותן 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 מביאים להקצאת משאבים ניהוליים ורגולטוריים ממושכת ולעיתים לא יעילה, מגדילה את העלות האטרנטיבית 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" ממרץ 2022 צוין כי "מומלץ כי רשות החברות ומשהב"ט 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".

לפיכך, מוצע לבצע תיקונים בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן – **חוק החברות הממשלתיות**) הנוגעים לפעילות החברות הממשלתיות הביטחוניות אשר פועלות בסביבה תחרותית (להלן – **החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות**), וכן להטיל על גורמי ממשלה לבצע פעולות לצורך הקלת הנטל הרגולטורי על חברות אלו. החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות פועלות כחברות עסקיות בשוק גלובלי ונדרשות להתחרות בארץ ובעולם, הן בחברות פרטיות מקומיות והן בחברות זרות. המגבלות הרגולטוריות והכלכליות המוטלות על חברות ממשלתיות מקשות על החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות להגיב בצורה אפקטיבית למגמות עולמיות ולצרכים מתהווים ומציבות אותן בעמדת נחיתות מול רוב התעשיות הביטחוניות הפרטיות בשוק המקומי והבין-לאומי.

מטרתם של התיקונים המוצעים לחזק את הצמיחה במשק, להגדיל את כושר התחרות של החברות הממשלתיות הביטחוניות הפועלות בשוק הביטחוני הבינלאומי, ולבצע התאמות נדרשות בנטל הרגולטורי המוטל עליהן. החברות הביטחוניות-תחרותיות מהוות גורם משמעותי בייצוא הישראלי, בתעסוקה ובהובלת חדשנות טכנולוגית, ולפיכך העמקת יכולתן להתחרות בשווקים הגלובליים תורמת באופן ישיר ליציבות המשק ולהרחבת מקורות הצמיחה. התיקונים מגשימים מטרת אלו באמצעות: התאמת המסגרת הרגולטורית למאפיינים העסקיים הייחודיים של החברות הביטחוניות-תחרותיות והפחתת חסמי בירוקרטיה המעכבים קבלת החלטות עסקיות. לפיכך, ההצעה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית, שכן היא מקדמת יעילות רגולטורית, מחזקת תחרותיות ופריזון, משפרת את סביבת הפעילות של חברות ממשלתיות בעלות תרומה משמעותית לייצוא ולהכנסות המדינה, ומסירה חסמים המעכבים פעילות עסקית חיונית למשק.

סעיף 1

מוצע לתקן את חוק החברות הממשלתיות כך שיוגדרו: חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית כחברה ממשלתית שלפחות אחד השרים האחראים על ענייניה לפי חוק החברות הממשלתיות הוא שר הביטחון, 40 אחוזים לפחות מהכנסותיה הממוצעות בשלוש שנות הכספים האחרונות מקורו במכירות מחוץ לישראל, ממוצע הכנסותיה בשלוש שנות הכספים האחרונות עולה על 5 מיליארד שקלים חדשים; וחברת-בת ממשלתית-תחרותית כחברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית או בידי חברה ממשלתית ביטחונית-תחרותית יחד עם חברת-בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית. מטרת ההגדרה היא להבחין בין חברות ממשלתיות ביטחוניות בעלות אופי עסקי רחב שלגביהן ישנם צרכים מוגברים של גמישות ניהולית מוגברת.

בהתאם, לקבוע כי דירקטורים בחברת חוץ, שאילו הוקמה בישראל היתה חברת-בת ממשלתית ביטחונית-תחרותית אשר ממונים מקרב עובדי חברת האם ומטעמה, ואינם מקבלים גמול נוסף בגין כהונה זו, ימונו על ידי דירקטוריון החברה האם לאחר התייעצות עם הוועדה לבחינת מינויים כי המועמדים עומדים בתנאי הכשירות, ההתאמה ודרישות הייצוג ההולם הקבועים בחוק החברות הממשלתיות. כיום מינוי דירקטורים בחברות חוץ גם אם הן ביטחוניות תחרותיות כרוך בהליך מורכב שאף דורש את אישור השרים הרלבנטיים. נוכח אופיין של חברות ביטחוניות תחרותיות, ועל מנת להקל על מינוי עובדי חברת האם בחברת הבת, שהם מינויים מקצועיים הנדרשים לתפקוד התקין של קבוצת החברות.

מוצע להקל בהליכי המינוי ובעניין הדירקטורים העונים על הקריטריונים והתנאים כאמור, כך שניתן יהיה להסתפק באישור דירקטוריון חברת האם בהתייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים בין היתר בהתאם לדרישות הכשירות וההתאמה הקיימות בלא צורך באישורים נוספים.

סעיף 2

מוצע להקים צוות בין-משרדי לבחינת הקלות והתאמות רגולטוריות לחברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות וחברות הבת הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות במטרה להפחית את הנטל הרגולטורי עליהן. מינוי חברי הצוות יבוצע בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה 1.1505.

סעיף 3

החלטה מס' 4340 מיום 18 בדצמבר 2008 שעניינה אישור לתעשייה אווירית לישראל בע"מ, לאלתא מערכות בע"מ ו"לרפאל" מערכות לחימה מתקדמות בע"מ להקים חברות, מעגנת חלק ממנגנוני הפיקוח והממשל התאגידי החלים על החברות הממשלתיות הביטחוניות-תחרותיות. מאז 2008 חלו שינויים משמעותיים בשוק הביטחוני הבין-לאומי, בצרכי הפיקוח הממשלתי ובהיקפי הפעילות העסקית של החברות. לכן נדרש עדכון שיבטיח התאמה לתנאי השוק העכשוויים; הפחתת חסמים בירוקרטיים; והתאמה למטרות הרפורמה המוצעת בהחלטה זו. שר הביטחון והשר האחראי על רשות החברות הממשלתיות יתבקשו להגיש לממשלה בתוך 14 ימים הצעת החלטה מעודכנת.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 4340 מיום 18 בדצמבר 2008

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

גיוון שיטות העסקה במשטרה

מחליטים

במטרה לסייע בגיוס ובשימור כוח האדם במשטרה ולאפשר העסקה של שוטרים במסלולי העסקה נוספים שבכוחם לתת מענה לשוק עבודה תחרותי ומשתנה:

1. לתקן את פקודת המשטרה כך שייקבע ששום דבר האמור בפקודה אינו בא למנוע את המפקח הכללי של המשטרה (להלן - **המפקח**) לעשות חוזה מיוחד עם שוטר במקרים ולפי תנאים שייקבעו בתקנות שיקבע השר לביטחון לאומי בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפקח; על שוטר המועסק בחוזה מיוחד יחולו כל הוראות פקודת המשטרה.

2. להטיל על השר לביטחון לאומי בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפקח כאמור, להתקין תקנות מכוח הסמכות שתיקבע כאמור בסעיף 1, שבמסגרתן:

א. ייקבע כי המפקח יהיה רשאי להציע חוזה מיוחד (להלן - **מסלול העסקה בחוזה מיוחד**), לשוטר חדש אשר הממונה על השכר קבע לגבי מקצועו, באישור השר לביטחון לאומי ולבקשת המפקח, כי, בין היתר, יש קושי להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים במשטרה.

ב. ייקבע כי שוטר שמועסק במקצוע מהמקצועות המפורטים בצו המקצועות, כמשמעותו בסעיף 4 להחלטה זו, יועסק בחוזה מיוחד, אלא אם כן במועד הוספת המקצוע לצו המקצועות השוטר כבר מועסק בו ואינו בוחר לעבור למסלול העסקה בחוזה מיוחד, או שמתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בתקנות הגישור כאמור בסעיף 4 להלן.

ג. ייקבעו הוראות לעניין אפשרות הבחירה במסלול העסקה בחוזה מיוחד במקצוע או מקצועות שאינם בצו המקצועות, וכן הוראות לעניין אפשרות מעבר ממסלול העסקה בחוזה מיוחד ולמסלול העסקה בחוזה מיוחד.

3. על אף האמור בכל החלטה אחרת, שכר השוטרים המועסקים בחוזה מיוחד, לרבות אופן עדכונם, ייקבע על ידי הממונה על השכר, בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל. יובהר כי לא יועסק שוטר בחוזה מיוחד בטרם נקבעו לגביו תנאי ההעסקה כאמור בסעיף זה.

4. לתקן את חוק הגמלאות באופן הבא:

א. כחלק ממתווה הסדרת קצבאות הגישור במשטרת ישראל ולטובת עיגון המתווה בתקנות (להלן - **תקנות הגישור**) מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות, ייקבע כי תקנות הגישור לשוטרים מכוח סעיף 108 לחוק הגמלאות לא יחולו על שוטר חדש בחוזה מיוחד.

ב. שר האוצר יהיה רשאי, בהסכמת השר לביטחון לאומי ולבקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל לקבוע בצו למשטרת ישראל מקצוע אחד או יותר, שאינו ייחודי למשטרת ישראל, אשר שוטר שיחל לעבוד בו לאחר מועד הוספתו לצו, לא יועסק במסלול המזכה בקצבת גישור אלא אם כן מתקיימות בו נסיבות מיוחדות שייקבעו בתקנות הגישור (להלן - **צו המקצועות**).

ג. לצו המקצועות ניתן יהיה להוסיף מעת לעת מקצועות הקיימים בשוק הפרטי או הציבורי או מקצועות אשר מאפשרים השתלבות בשווקים אלה, בהתאם למנגנון המתואר בסעיף קטן 4(ב) לעיל אם מתקיימים לגביהם אחד או יותר מהתנאים הבאים:

(1) תקופת ההעסקה המתאימה לעוסקים בו אינה לטווח ארוך בשל כך שהכישורים הנדרשים לעוסקים בו משתנים באופן תדיר או צפויים להתייחר כתוצאה משינויים טכנולוגיים או אחרים, בשם לב למאפיינים הייחודיים של משטרת ישראל;

(2) נדרשת בו מומחיות הנובעת מניסיון משמעותי בתחום העיסוק או מהשכלה אקדמית רחבה טרם תחילת ההעסקה בשירות במשטרת ישראל, בשם לב למאפיינים הייחודיים של המקצוע, לרבות יכולת המעבר למקצוע אחר במשטרת ישראל, לצד המאפיינים הייחודיים של משטרת ישראל;

(3) משטרת ישראל מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם מתאים בהם בשל תנאי השכר המוצעים במסלול קצבת גישור;

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

- (5) במועד בקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל לגביו, 50% לפחות מכלל העובדים החדשים במשטרת ישראל המועסקים במקצוע אינם מועסקים במסלול קצבת גישור.
- ד. שר האוצר רשאי, בהסכמת השר לביטחון לאומי, ולפי בקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל להסיר מקצוע מצו המקצועות אם מצא כי משטרת ישראל מתקשה לגייס או לשמר כוח אדם במקצוע, ובלבד שחלפו שנתיים ממועד הוספת המקצוע לצו המקצועות.
5. להטיל על שר האוצר, בהסכמת השר לביטחון לאומי ובהתאם לבקשת המפקח הכללי של משטרת ישראל להתקין את צו המקצועות לאחר שיתקבלו תיקוני החקיקה המפורטים בהחלטה זו; תחילתו של צו המקצועות תהיה ביום תחילתן של תקנות הגישור.
6. צו המקצועות יכול שיעודכן מעת לעת ויתווספו לו או ייגרעו ממנו מקצועות, בהתאם למנגנון המפורט בסעיף 4(ב) לעיל (ד) לעיל לפי העניין.
7. בהחלטה זו –
- “פקודת המשטרה” – פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל”א – 1971;
- “חוק הגמלאות” – חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש”ל – 1970;
- “הממונה על השכר” – הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר;
- “שוטר חדש” – כהגדרתו בסעיף 108ב לחוק הגמלאות.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרתה של הצעת ההחלטה היא לייעל את פעילות המשטרה והיא מגשימה מטרה זו באמצעות יצירת הבסיס החוקי להעסקת שוטרים בחוזים מיוחדים. חוזים אלו צפויים לסייע למשטרה לגייס ולשמר כוח אדם איכותי המתאים לאתגרים הניצבים בפניה ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלו.

סעיפים 1 עד 3

משטרת ישראל מעסיקה שוטרים רבים – כ-30,000 שוטרים. היכולת לגייס משרתים איכותיים ולשמר אותם משפיעה רבות על היכולת המבצעית והמקצועית של הארגון. כיום קיים מסלול העסקה אחד עיקרי בארגון, באופן חריג ביחס לנעשה במדינות רבות העולם. מסלול העסקה זה כולל הטבה פנסיונית בדמות קצבת גישור, אך זו ניתנת רק לשוטרים שנשארים בשירות לאורך שנים. חוסר הדיפרנציאליות והגמישות הניהולית הכרוכה בהעסקה באמצעות מסלול עיקרי אחד בלבד, לא תואם את הצורך של הארגון – לגייס ולשמר כח אדם איכותי במקצועות מגוונים ולמטרות שונות. לדוגמא, ברבים מהמקצועות נדרשים יכולות וכישורים אשר משתנים בקצב גבוה 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. בנוסף, המודל של קצבת גישור בעתיד אינו עולה בקנה אחד עם המגמות העכשוויות בשוק העבודה של ניידות בין מקומות עבודה, מה שמוביל לקושי בגיוס ובשימור שוטרים.

לאור זאת, מוצע לתקן את החוק ולאפשר העסקת שוטרים בחוזה מיוחד, אשר מחד גיסא יהיו זכאים לשכר שייקבע לפי הצרכים הרלוונטיים בעת שירותם במשטרה ומאידך גיסא לא תהיה להם זכאות לקצבת גישור עם פרישתם מהמשטרה, וזאת בהתאם לתקנות שיקבע השר לביטחון לאומי בהסכמת שר האוצר ובהתייעצות עם המפקח הכללי של המשטרה. כמו כן מוצע להנחות את השר לביטחון לאומי אלו הוראות ייקבעו במסגרת התקנות כאמור.

אפשרות זו תסייע למשטרה לגוון את מסלולי ההעסקה ובאמצעות כך, בין היתר, להעסיק ולשמר כח אדם איכותי התואם את המשימות והאתגרים הייחודיים לארגון. יובהר, למען הסר ספק, כי החלטה זו עניינה אך בקביעת שכרם ותנאי העסקתם 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.

שכרם של השוטרים כיום נקבע בחלקו לפי החלטות ממשלה, ומוצע לקבוע כי על אף כל החלטה אחרת, שכר שוטרים שיועסקו בחוזה מיוחד, לרבות אופן עדכונם ייקבע על ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל, ולא יחולו לגביה החלטות הממשלה כאמור.

סעיפים 4 עד 6

בסעיף 108 חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), נקבע כי יקבעו תקנות לעניין תשלום גמלאות לעובד ביטחון חדש כהגדרתו בחוק שפרש לגמלאות לפני גיל הפרישה. נכון להיום, טרם הותקנו התקנות, וקצבאות הגישור משולמות כמקדמות על בסיס נוסחה שגיבש החשב הכללי. לאור זאת, בהמשך לאמור לעיל בדבר מסלול העסקה בחוזה מיוחד לשוטרים וכחלק מההיערכות לקראת גיבוש הסכמות בין משרד האוצר למשטרת ישראל ביחס למנגנון קצבאות הגישור אשר יעוגנו בתקנות כאמור, מוצע לתקן את חוק הגמלאות ולקבוע תבחינים ותנאים למסלולי העסקה במקצועות מסוימים בשירותי הביטחון שלא יובילו לזכאות לפרישה מוקדמת במסלול של קצבת גישור. כמו-כן, מוצע כי רשימת המקצועות האמורה תעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים העתידיים, הן בשוק התעסוקה והן בצרכי שירותי הביטחון, בהתאם להמלצת מפכ"ל המשטרה.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

טיוב הרגולציה בתחום בטיחות אש

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 222 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "איוון ושיפור מערך הרגולציה ברשות הכבאות וההצלה" לפעול באופן הבא:

1. להטיל על השר לביטחון לאומי ושר האוצר מתוקף סמכותם לפי סעיף 148(ג) לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן – **חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה**), לדחות את המועד הקובע כהגדרתו בסעיף 148 לאותו חוק כך שיהיה מעתה יום כ"ב אדר א' התשפ"ז (1 במרס 2027).

2. לתקן את חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה באופן הבא:

א. כך שעד יום ג' אדר התשפ"ח (1 במרס 2028), על השר לביטחון לאומי לקבוע תקנות המעגנות בחוק את הוראות פרקים 13 (התקלות), 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 בתקופות נוספות ובלבד שסך כל התקופות לא יעלה על שנה.

ב. כך שאם נקבעה בתקנות או בהוראות נציב חובה לעמוד בתקן האמריקני או בתקן בין-לאומי, יחול ההסדר הבא:

(1) תחול חובה על האחראי לנכס להגיש לרשות הכבאות אישור מקצועי כי התקיימו תנאי התקן הזר כאמור;

(2) הפרת החובה להגיש אישור מקצועי כאמור בפסקה (1) תהיה בגדר עבירת בטיחות אש;

(3) אישור מקצועי כאמור בפסקה (1) יינתן על-ידי מעבדה מאושרת כמשמעותה בסעיף 12(א) לחוק התקנים, התשי"ג-1953, אלא אם כן נקבע בתקנות או בהוראות כי יינתן על-ידי אחד מאלו:

(א) מעבדה שהסמיכה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות לפי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, תשנ"ז-1997;

(ב) מהנדס רשום כמשמעותו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958, בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה, או מהנדס רשום כאמור במדור בטיחות כללית;

(4) הפרת הוראה שבתקן זר לא תהווה עבירה פלילית, וייקבע כי השר לביטחון לאומי רשאי לקבוע בתקנות כאמור ברישה לסעיף קטן (ב) כי הפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה פלילית.

ג. לתקן את סעיף 148 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה ולקבוע כי:

(1) המועד הקובע, שעד אליו השר לביטחון לאומי יתקין תקנות לפי חוק הכבאות או לפי חוק רישוי עסקים, ושעד אליו שר הפנים יתקין תקנות לפי חוק התכנון והבניה, לפי העניין, אשר יבואו במקום ההוראות המנויות בתוספת השלישית, יהיה יום כ"ג בתמוז ה'תשפ"ז (1 יולי 2027).

(2) על אף האמור בסעיף קטן 148(ג) תוקפה של הוראת נציב המנויה בתוספת השלישית, שטרם הותקנו בעניינה תקנות כאמור, לא תפקע אם הוחלפה בהוראת נציב חדשה במועד מאוחר מיום כ"ח בטבת התשפ"ב (1 בינואר 2022).

ד. למחוק מהתוספת השלישית לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה את הפרטים הבאים:

(1) פרט (2) - הוראה 504 – סידורי בטיחות אש בתחנות משנה של חברת החשמל;

(2) פרט (4) - הוראה 507 – אמצעי כיבוי במיתקני גפ"מ;

(3) פרט (7) - הוראה 511 – ציוד כיבוי בחוות מכלים;

(4) פרט (9) - הוראה 514 – אמצעי כיבוי במיתקני שאיבת מים;

(5) פרט (13) - הוראה 519 – דרישות בטיחות אש לאספקת מים לברזי כיבוי אש וגלגלונים בכניינים בגובה של 100 מטר ומעלה;

(6) פרט (20) - הוראה 528 – סידורי בטיחות אש במיתקני PRMS במערכת הולכת הגז הטבעי;

(7) פרט (21) - הוראה 528א – סידורי בטיחות אש במיתקני פריקה לגז טבעי דחוס;

(8) פרט (22) - הוראה 529 – זמינות רשת מים ופריסת ברזי כיבוי;

- (9) פרט (23) - הוראה 530 – סידורי בטיחות אש בתחנות טרנספורמציה של חברת החשמל;
 (10) פרט (24) - הוראה 531 – סידורי בטיחות אש במנהרות תשתית רב-מערכיות;
 (11) פרט (26) - הוראה 536 – משטר הפעלות מערכות בטיחות אש – אינטגרציה;
 (12) פרט (29) - הוראה 539 – סידורי בטיחות אש בתחנות כוח;
 (13) פרט (31) - הוראה 542 – חלוקת גז טבעי פנים-מפעלית;
 (14) פרט (32) - הוראה 543 – סדרי בטיחות אש במיתקנים פוטו-וולטאים.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

מטרתה של הצעת ההחלטה היא לצמצם את הנטל הרגולטורי, להוזיל את יוקר המחיה בישראל ולשפר את רמת התחרות במשק. היא מגשימה מטרה זו באמצעות האצת תהליך אימוץ תקינה בין-לאומית ביחס לבטיחות מאש, הסרת חסמים בירוקרטיים, ויצירת ודאות רגולטורית. על כן, הצעת ההחלטה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלו.

הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן – **רשות הכבאות**) היא אחד מגופי הרגולציה המשפיעים והמרכזיים ביותר במדינת ישראל. אחד מתפקידיה המרכזיים הוא ניהול סיכונים אש במדינה, בין היתר באמצעות קביעת רגולציה מחייבת. גורם מרכזי נוסף הקובע את דרישות בטיחות האש ביחס לעבודות הטעונות היתר בניה, לרבות הקמת של מבנים חדשים ותוספות בניה, הוא משרד הפנים - מינהל התכנון.

היקף השפעתה של רגולציה בתחום בטיחות האש הוא רחב וחוצה-מגזרים באופן כמעט מוחלט. היא משפיעה באופן ישיר ועקיף על כל מבנה המתוכנן ומוקם במדינת ישראל, וכן חלה על הרוב המכריע של עסקים טעוני רישיון עסק. מעבר לכך, הרגולציה חלה על כלל המבנים והמתקנים הציבוריים לאחר הקמתם, לרבות בנייני מגורים, מבנים של מערכות החינוך והבריאות, מתקני ביטחון ומוסדות רווחה. בנוסף, היא נוגעת לכלל התשתיות ביבשה ובים ולכלל השטחים הפתוחים, וכוללת גם תקינה מורכבת בתחום בטיחות הבנייה וההגנה מאש, וכן הסדרת תנאי הסמכה, הכשרה וכשירות לבעלי מקצוע בתחום.

בשל היקף פריסה זה, רשות הכבאות אינה רק גוף חירום והצלה, אלא מהווה בפועל שומר סף מרכזי ובעל השפעה מכרעת על תהליכי הפיתוח הכלכלי, התשתיתי והנדל"ני במדינה. כל שינוי, החמרה, הקלה או עיכוב בדרישות הרגולטוריות של הרשות מתורגמים באופן מיידי לעלויות או לחיסכון בפרויקטים לאומיים, למחירי הדיור וליוקר המחיה הכולל במשק.

הממשלה זיהתה מצב זה ובמסגרת המאמצים לשיפור ויעול הרגולציה במשק קיבלה את החלטה מס' 222 ביום 1 באוגוסט 2021 שעניינה איזון ושיפור מערך הרגולציה ברשות הכבאות וההצלה (להלן – **החלטה מס' 222**). החלטה זו יצרה את התשתית המנהלית לביצוע רפורמה עמוקה ברגולציית בטיחות האש. במקביל, במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 (להלן – **חוק התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022**), עוגנה התשתית המשפטית לשינוי זה, והתווסף לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה סעיף 126 שקובע כי תקנות, הוראות נציב, נהלים והנחיות לפי חוק זה אשר יש בהן כדי להשפיע על אסדרה בתחום בטיחות אש, ייקבעו ככלל על סמך תקן של האגודה הלאומית האמריקנית להגנה בפני אש NFPA (להלן – התקן האמריקני) תוך מתן עדיפות לתקן NFPA (Life Safety) 101.

הצעת החלטה זו היא שלב מתקדם והכרחי, הנדרש ליישום מדיניות ממשלתית קיימת ומעוגנת, שנועדה, בין היתר, לתת תוקף מחודש, להסיר חסמים בירוקרטיים ולהאיץ את התהליך שהממשלה התוותה בהחלטה מס' 222 ובחקיקה הראשית.

סעיף 1

חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה קבע לוח זמנים להתקנת תקנות שיחליפו את הוראות הנציב המפורטות בתוספת השלישית לחוק, כאשר תקנות אלו צריכות לעמוד בהוראות סעיף 126 ולהיות דומות ככל הניתן לתקן האמריקני. משטרם הותקנו התקנות וכדי שלא ליצור ריק רגולטורי מוצע להטיל על השרים לפעול מכוח סמכותם המעוגנת בחוק לדחות את המועד הקובע, שהוא המועד האחרון להתקנת תקנות כאמור.

לסעיף 2(א) ולסעיף 2(ד)

לאחר עבודת מטה מקיפה שנערכה בהתאם להחלטה מס' 222, ובשים לב לתיקוני החקיקה שבוצעו במסגרת חוק התכנית הכלכלית לשנים 2021–2022, נמצא כי יש מקום לעדכן את סדרי העדיפויות בתחום התקנות והרגולציה. על כן מוצע להטיל על השרים להתקין תקנות בעניין בטיחות אש הנוגעות להתקלות, מסחר, תעסוקה, משרדים ותעשייה כך שיתאימו לתקינה הבינלאומית (NFPA), וכן למחוק חלק מהוראות הנציב הכלולות בתוספת השלישית לחוק על מנת לעמוד ביעדים שהוגדרו בהחלטה.

לסעיף 2(ב)

בהמשך לאמור בסעיף 7 להחלטה מס' 222, ונוכח המדיניות הממשלתית לעודד שימוש בפרקטיקה החקיקתית של "אימוץ בהפניה" (Incorporation by reference), ועל-מנת להימנע מקביעת עבירות שעניינן הפרת דרישות שאומצו בהפניה, מוצע לתקן את חוק הכבאות כך שיקבע בו שעל האחראי לנכס להגיש לרשות כבאות אישור מקצועי על התקיימות התקן המאומץ, וכי אי-קיום הוראה מהוראות התקן האמריקני או התקן הבין-לאומי לא יהווה עבירה פלילית. בהתאמה להוראות סעיפים 12(ג) ו-12(ד) לחוק התקנים, תשי"ג-1953, מוצע כי האישור המקצועי האמור יינתן על-ידי מעבדה מאושרת כהגדרתה בסעיף 12(א) שם. לצד זאת, על-מנת לאפשר גמישות והתאמה למציאות המשתנה, ניתנה אפשרות לקבוע בתקנות או בהוראות כי האישור המקצועי יינתן על-ידי מעבדה שהסמיכה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, או על-ידי מהנדס בטיחות אש או מהנדס רשום כאמור במדור בטיחות כללית. עוד מוצע כי על-מנת להתאים את חוק הכבאות להוראות סעיף 14(ה) לחוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968, מוצע לתקן את חוק הכבאות כך שהשר לביטחון לאומי יהיה רשאי לקבוע בתקנות כי הפרת הוראה שנקבעה בהן לא תהווה עבירה פלילית.

לסעיף 2(ג)

בהמשך לתיקון המוצע בסעיף 1 להחלטה זו, ולאור עדכון סדרי העדיפויות כמפורט בסעיף 2(א) להחלטה זו, מוצע להאריך את המועד הקובע שעד אליו השר לביטחון לאומי יתקין תקנות לפי חוק הכבאות או לפי חוק רישוי עסקים, ושעד אליו שר הפנים יתקין תקנות לפי חוק התכנון והבניה.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
החלטה מס' 4398 מיום 23 בדצמבר 2018 ;
החלטה מס' 222 מיום 1 באוגוסט 2021.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

ייעול וקיצור הליכי הניהול של נכסים עזובים והעברתם לקניין המדינה

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2496 מיום 15 באוגוסט 2004, שעניינה "האפוטרופוס הכללי", ולהחלטה מס' 212 מיום 13 במאי 2013, שעניינה "התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי", לתקן את חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן – **חוק האפוטרופוס הכללי**), כך שהוראת השעה שפקעה לפי סעיף 127 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן – **הוראת השעה**) תיקבע כהוראת קבע כמפורט מטה ובשינויים ותוספות כמפורט:

1. תיקבע אפשרות העברה לקניין המדינה, גם מבלי שיידרש אישור בית המשפט לעצם ההעברה, של נכס מקרקעין שאינו נכס של נספה השואה לפי החוק ושאינו נכס שסעיף 5 לחוק הסדרי משפט ומינהל [נוסח משולב], התש"ל-1970 חל עליו (להלן – **נכס מקרקעין**); וזאת אחרי 25 שנים, ובתנאי שהאפוטרופוס הכללי יבצע פעולות לאיתור בעלי הזכויות בנכסים האמורים, כמפורט בהוראת השעה, במשך שנה וחצי לפחות לפני ההעברה לקניין המדינה כאמור, ויתחיל בביצוע לא יאוחר מתום 23 שנים וחצי מתחילת ניהול הנכס על ידי האפוטרופוס הכללי; לצד זאת, תיקבע הוראת שעה לתקופה של 7 שנים לפיה תקופת הניהול של נכס מקרקעין תעמוד על 15 שנה במקום 25 שנה ובתנאי שהאפוטרופוס הכללי יתחיל בביצוע פעולות איתור בנכסים האמורים לא יאוחר מתום 13 שנים וחצי מתחילת ניהול הנכס ויבצע אותן במשך שנה וחצי לפחות לפני ההעברה לקניין המדינה כאמור. בהמשך לאמור, לקבוע כי שר המשפטים יוסמך להאריך את תקופה של הוראת השעה בצו לתקופה נוספת שלא תעלה על שלוש שנים. האפוטרופוס הכללי יעביר את הנכס לקניין המדינה ככל שלא אותרו הבעלים או היורשים במסגרת ביצוע פעולות האיתור הקבועות בדיון; יובהר, כי אין באמור כדי לגרוע מתחולת סעיף 15(ג) לחוק האפוטרופוס הכללי, העוסק בהעברת נכס מקרקעין לקניין המדינה לאחר 15 שנים בכפוף לאישור בית משפט, בתקופה שלאחר תום תוקפה של הוראת השעה. יקבע כי אם יאוחר בעל הזכויות בנכס, אזי הסדר השבה שיינתן לו יהיה ההסדר המיטיב כפי שנקבע בהוראת השעה.
2. יקבע, גם ביחס להוראת השעה, כי אם יאוחר בעל הזכויות בנכס לאחר שהנכס הועבר לקניין המדינה, אזי הסדר השבה לבעל הזכויות יהיה ההסדר המיטיב כפי שנקבע בסעיף 125(4) להוראת השעה.
3. יקבע כי התקופה שלאחריה יועבר נכסים שאינם נכסי מקרקעין או נכסים של נספי השואה על פי הוראת סעיף 15(ג) לחוק האפוטרופוס הכללי, תהיה 10 שנים במקום 15 שנים כפי שקבוע היום. בהתאמה לכך, האפוטרופוס הכללי יתחיל בביצוע הפעולות לאיתור בעלי הזכויות בנכסים האמורים לא יאוחר מתום 9 שנים מתחילת ניהול הנכס ויבצע אותן במשך שנה לפחות לפני העברת הנכס לקניין המדינה.
4. יקבע כי האפוטרופוס הכללי רשאי להעביר לקניין המדינה נכס שבניהולו, גם במקרה שבו נמצא בעל הזכויות בנכס או מי שרשאי ומסוגל לנהוג בו מנהג בעלים או לנהלו, או במקרה שבו בעליו ידוע, או במקרה שבו הוכיח אדם להנחת דעתו של האפוטרופוס כי הוא רשאי לקבל נכס בניהול האפוטרופוס הכללי (להלן – **בעל הזכויות**) ובלבד שהתקיימו כלל התנאים הבאים:
 - א. האפוטרופוס הכללי הודיע לבעל הזכויות על הנכס והוא נמנע מלנקוט אמצעים לשחרור הנכס במשך תקופה של 3 שנים לפחות מיום ההודעה כאמור;
 - ב. האפוטרופוס הכללי השתכנע כי אין הצדקה שהוא ימשיך לנהל את הנכס במטרה להשיבו לבעלי הזכויות בו;
 - ג. ניתן אישור בית המשפט להעביר את הנכס לקניין המדינה, ולתת לו תעודת שחרור.
5. ייקבע שהאפוטרופוס הכללי יהיה רשאי להעביר לקניין המדינה נכס עזוב המנוהל על ידו לפי צו ירושה, גם אם היה בין היורשים נעדר, בהתאם למנגנון הקבוע בסעיפים 15(ג) ו-15(ג2) לחוק האפוטרופוס הכללי, כאשר החלק שיועבר למדינה יהיה חלקו של הנעדר בלבד, וזאת במקום ההסדר הקבוע היום בחוק שאינו מאפשר זאת.
6. ייקבע שהאפוטרופוס הכללי יוכל לנהל נכסים עזובים ללא צו ניהול אם שווים אינו עולה על סכום של 100,000 שקלים חדשים, וזאת במקום סכום של 56,710 שקלים חדשים כפי שקבוע היום בחוק.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרתה של הצעת ההחלטה לקדם התייעלות בעבודת האפוטרופוס הכללי ולשפר את איכות שירות האיתור של בעלי הזכויות הנכסים. היא מגשימה מטרה זו באמצעות הקדמת מועד ביצוע פעולות האיתור של בעלי הזכויות הנכסים המאפשרת השקעת מאמץ אפקטיבי בשנות הניהול הראשונות של נכסים איתור מוקדם יותר של בעלי הזכויות בפועל, קיצור משכי זמן ניהול הנכסים על ידי האפוטרופוס והקלה על שחרור הנכסים לתהליכי השבחה לאחר שמוצו הליכי איתור מבלי שאותרו בעלי הנכס, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלו.

האפוטרופוס הכללי, הפועל מכוח חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן – **חוק האפוטרופוס הכללי**), עוסק, בין היתר, בניהול בנאמנות של נכסים עזובים – נכסים אשר בעליהם ויורשיהם אינם ידועים – לטובת בעליהם הפרטיים. במקביל, עוסק האפוטרופוס הכללי בניסיונות איתור הבעלים או היורשים בנכס במטרה להעביר לבעלותם את הנכסים המנוהלים כאמור. ניהול הנכס על ידי האפוטרופוס הכללי מסתיים עם השבת הנכס לזכאים לאחר איתורם או ליורשים הזכאים לכך בחוק, או בהעברתו לקניין המדינה אם לא אותרו זכאים כאמור, וזאת בתום תקופת הניהול לפי חוק האפוטרופוס הכללי. במסגרת החלטה זו, מוצע לייעל ולבצע טיוב במנגנון העברת הנכסים למדינה בתום תקופת הניהול, כמפורט להלן.

ככלל, מוצע לחוקק מחדש, כהוראת קבע, את הוראת השעה בעניין סיום ניהול נכסי מקרקעין על ידי האפוטרופוס הכללי שפקעה לפי סעיף 127 לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. ההוראה קבעה כי ניתן יהיה להעביר נכס לקניין המדינה גם בלי אישור בית המשפט, וזאת כאשר האפוטרופוס הכללי מנהל את הנכס במשך 25 שנים, ולאחר שברוצעו מספר פעולות לאיתור בעלי הנכס ובכללם: פרסום הודעה לציבור, ייזום הליך של חקירה ובדיקה לאיתור בעלי הזכויות בנכס, הגשת דין וחשבון לבית המשפט על פעולותיו ופעולות נוספות שקבע שר המשפטים. בסופן של הפעולות, אם לא אותרו הבעלים או היורשים, מועבר הנכס לקניין המדינה. בנוסף, נקבעו הוראות מיטיבות יותר בנוגע להשבת שווי הנכס לבעל הזכויות בו, אם ההשבה מבוצעת לאחר שהנכס הועבר למדינה ולאחר שנמכר לאחר. מוצע לחוקק מחדש את הוראת השעה כהוראת קבע. יובהר, כי לא יהיה בהוספת ההסדר המוצע בכדי לגרוע מהמנגנון הקיים המאפשר העברת נכסים לקניין המדינה הקבוע בחוק כיום, לאחר 15 שנים, ובאישור בית המשפט. יצוין כי בעשור שבו הוראת השעה הייתה בתוקף, הועברו למדינה במצטבר נכסים בשווי של 85 מיליון ש"ח. התועלת הכלכלית מכלל התיקונים המוצעים מוערכת במעל 150 מיליון ש"ח.

סעיף 2-1

כאמור מוצע לקבוע את הוראת השעה המפורטת לעיל כהוראת קבע. עם זאת מוצע לקצר את תקופת הניהול של נכסי מקרקעין עד להעברתם לקניין המדינה, מ-25 שנים ל-15 שנים בהוראת שעה ל-7 שנים כאשר שר המשפטים יוסמך להאריך אותה בעד 3 שנים.

כיום הליכי איתור מואצים מתבצעים לרוב לאחר 25 שנים ושיעור בעלי הזכויות שמאותרים במהלכם עומד על כ-78%, כאשר רובם מאותרים במהלך ביצוע הליכי איתור אלה. על כן, גם אם יקוצרו השנים 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. יובהר כי לגבי נכסים המנוהלים כיום מעל ל-15 שנה, לא ניתן יהיה להעבירם למדינה אלא לאחר ביצוע הליכי איתור מואצים במשך שנה וחצי לפחות.

בנוסף, העברת נכסים לקניין המדינה תתרום להגדלת הכנסות המדינה, וניתן יהיה לממש את הפוטנציאל שלהם כאשר ינהלו על ידי מינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי במשרד האוצר, אשר לו המומחיות לניהול נכסים והשבחתם. קביעת משך זמן הניהול ל-15 שנים משמעו הקדמת העברות נכסים אלו, תוך הגדלת הכנסות המדינה בשל כך.

יזכר כי כבר בחוק הקיים ישנו הסדר למתן שוויו של נכס מקרקעין לבעל הזכויות אם הוא יאותר לאחר שהנכס הועבר לקניין המדינה, ומוצע לקבוע הסדר מיטיב יותר מזה הקבוע כיום. אם יאותר בעל הזכויות

בנכס לאחר שהנכס הועבר לקניין המדינה, אזי הסדר השבה לבעל הזכויות יהיה ההסדר המיטיב כפי שנקבע בסעיף 125(4) להוראת השעה שתיקן את סעיף 15(ג3) לחוק.

סעיף 3

מוצע לקבוע כי תקופת הניהול של נכסים עזובים באפוטרופוס הכללי שאינם נכסי מקרקעין או זכויות בהם ושאינם נכסי נספי שואה, תהיה 10 שנים, במקום 15 שנים כקבוע היום. ההצעה נועדה לייעל את הליכי האיתור ולפעול בתקופת זמן ממוקדת לאיתור הבעלים או היורשים של הנכסים. לאור היכולות הטכנולוגיות המתקדמות הקיימות כיום בידי האפוטרופוס הכללי לאיתור בעלים ויורשים של נכסים עזובים, קיים חוסר הצדקה להקצאת משאבי ציבור לטובת ניהול והשבחה של נכס פרטי במשך שנים רבות, זאת גם לאור החקיקה המורה להשיב את הנכס (או שווה ערך) בהינתן שבעל הזכויות בנכס יאותר גם לאחר העברתו לקניין המדינה.

סעיף 4

במקרה שבו האפוטרופוס הכללי מאתר בעלי זכויות בנכס שבניהולו אולם אלו לא מבצעים את הפעולות הנדרשות לצורך שחרור הנכס, למשל בשל הימנעות מקבלת צו ירושה או צו קיום צוואה מחמת חוסר כדאיות כלכלית, או במקרה של יורשים רבים ללא קשר ביניהם כך שנמנע מהם להתאגד ביחס לנכס, האפוטרופוס הכללי נדרש להמשיך ולנהלו, ללא מגבלת זמן, ולממן את ההוצאות הכרוכות בניהול. מוצע לקבוע כי אם האפוטרופוס הכללי איתר את בעלי הזכויות בנכס שבניהולו והודיע להם על כך, אולם במשך תקופה של 3 שנים מיום ההודעה כאמור, נמנעו בעלי הזכויות מלפעול לשחרור הנכס, יוכל האפוטרופוס, אם הוא סבור שאין הצדקה להמשיך את ניהול הנכס, ולאחר שקיבל את אישור בית המשפט לכך, להעביר את הנכס לקניין המדינה.

סעיף 5

סעיפים 15(ג1)(3) ו-15(ג2)(3) לחוק האפוטרופוס הכללי קובעים כי ההוראות המאפשרות העברת נכסים לקניין המדינה לא יחולו "לגבי נכס עזוב המנוהל בידי האפוטרופוס הכללי לפי צו ירושה אשר על פיו היה בין היורשים נעדר". מוצע לתקן את החוק ולאפשר העברת נכסים לקניין המדינה גם אם הנכס העזוב מנוהל על ידי האפוטרופוס הכללי לפי צו ירושה שאחד מהיורשים בו הוא נעדר, וזאת, כמובן, בהתקיים התנאים הקבועים בחוק לגבי נכס עזוב. זאת מאחר שאין הצדקה להבחין בין מצב זה לבין מצב רגיל של נכס עזוב. יובהר, אין בתיקון המוצע בכדי למנוע מהיורשים שנמצאו לקבל את חלקם בנכס.

סעיף 6

מוצע לתקן את סעיף 7 לחוק האפוטרופוס הכללי, ולהגדיל את הסכום שנקבע לניהול נכס על ידי האפוטרופוס הכללי ללא צו ניהול, מסך של 56,710 שקלים חדשים כיום לסך של 100,000 שקלים חדשים. הגדלת הסכום ויצירת האבחנה בין נכסים לפי שווים (נמוך או גבוה) נועדה לייעל את ההליכים המשפטיים ואת עבודת האפוטרופוס הכללי.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 2496 מיום 15 באוגוסט 2004 שעניינה "האפוטרופוס הכללי";
החלטת ממשלה מס' 212 מיום 13 במאי 2013 שעניינה "התאמות במנגנון השקעה של הכספים המנוהלים על ידי האפוטרופוס הכללי".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

ייעול ההוצאה הממשלתית במערכת הביטחון

מחליטים

לשם ייעול ההוצאה הממשלתית, ובפרט בעקבות ההוצאות הגבוהות מתקציב המדינה בשל מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא, על מנת להיטיב עם מערך הלוחמים בצה"ל ושל המקבילים להם במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר, בשירות הביטחון הכללי ובמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן יחד – **כוחות הביטחון**), ובשים לב, בין היתר, להטבות ותנאי השכר הניתנים לעובדי המדינה:

שיפור תנאי השכר של מערך הלוחמים:

1. להקים צוות שיבחן דרכים לחיזוק מעמד אנשי הקבע במערך הלוחמים בצה"ל, והמקבילים להם במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר בשירות הביטחון הכללי ובמוסד, לשם חיזוק המוטיבציה לשירות בתפקידי לוחמה ושימור כוח אדם איכותי, וזאת בין היתר באמצעות התקציב שיתפנה כתוצאה מיישום סעיפים 2 עד 7 להחלטה זו. הצוות יורכב מנציגי כוחות הביטחון, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, ואגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ומנציג אגף התקציבים במשרד האוצר שיעמוד בראש הצוות. הצוות יגיש את המלצותיו לראש הממשלה ולשרי האוצר, הביטחון והביטחון הלאומי, בתוך 45 ימים ממועד קבלת החלטה זו, כאשר יילקח בחשבון התקציב היחסי שהתפנה כתוצאה מיישום סעיפים 2 עד 7 האמורים כשיחולו בפועל.

התאמות בתנאי הפרישה:

2. לשם השוואת התנאים בין גמלאי כוחות הביטחון בנושא פטור מקיזוז מתקרת ההון הפטור ממס עם הגיעם לגיל הפרישה, לתקן את הגדרת "מענקים פטורים" בסעיף 9א(ג)(1) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], כך שיבוטל ההסדר הקובע כי מענקי פרישה מכוח סעיף 15 לחוק שירות הקבע או מכוח סעיפים 63ב או 77 לחוק הגמלאות ייחשבו כמענקים פטורים בהגיע לגיל פרישה, וזאת מיום הכניסה לתוקף של התיקון.

3. להנחות את שרי האוצר והביטחון לקבוע במסגרת התקנת התקנות של פנסיית הגישור הוראות דומות לסעיף 33(ב) לחוק שירות הקבע, ולסעיפים 263 ו-78 לחוק הגמלאות, כך שהם יחולו על כל כוחות הביטחון, וזאת עד לסיום תקופת הזכאות לקצבת גישור.

גיוון האוכלוסיות המשרתות בארגוני הביטחוניים וייעול הוצאות הדיוור:

4. לצורך גיוון וחיזוק כוח האדם המשרת בארגונים הביטחוניים וכן לצורך פיתוח מקורות תעסוקה איכותיים באזורים רחבים בישראל, לקבוע כי כל בנייה חדשה (למעט הרחבה בבנייני קיים) או שכירות של נכס חדש של יחידות המטה במשרד הביטחון והארגונים הביטחוניים יהיו באזורים שבמרחבים צפון, חיפה, דרום וירושלים של רשות מקרקעי ישראל.

5. להקים צוות בראשות משרד האוצר, ובהשתתפות המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי ורשות מקרקעי ישראל, לבחון מעבר של יחידות מטה בשירות הביטחון הכללי ובמוסד, ממטרופולין תל-אביב והסביבה לאזורים האמורים בסעיף 10 לעיל. בחינה זו תכלול אומדן תקציבי, צרכים תשתיתיים והיבטי כוח אדם, ולהציגה לממשלה בתוך 6 חודשים. לצורך כך, להנחות את גופי הביטחון להעביר למינהל הדיוור הממשלתי כל מידע רלוונטי שיידרש.

6. להורות לראשי כוחות הביטחון לבצע עד סוף שנת 2026 התאמות ביחס ההושבה במשרדי המטה בהתאם להוראות החשב הכללי בנושא על מנת לנצל באופן מיטבי את שטח המבנים של משרדי המטה.

7. לקבוע כי כל חוזי השכירות עבור כוחות הביטחון יעשה בהתאם להוראות החשב הכללי בנושא ובאמצעות מנהל נכסי דיוור הממשלתי.

8. לעניין החלטה זו –

"**חוק שירות הקבע**" – חוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-

1985;

"**חוק הגמלאות**" – חוק שירות המדינה (גימלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970;

"המוסד" – המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים;
"מערך הלוחמים בצה"ל" – כהגדרתם בסיכום בין משרדי בנושא פירוט התפקידים והמקצועות במערך הלוחמים, הטכנולוגיים והעורפיים בצה"ל מיום 15 בפברואר 2024.
"מקבילים" –
 במשטרה – משרתים ברמת פעילות א' ומעלה כמשמעותם בסיכום בין משרדי בנושא רמות פעילות מיום 4 באפריל 2012.
 בשירות בתי הסוהר – משרתים ברמת פעילות א' ומעלה כמשמעותם בסיכום בין משרדי בנושא רמות פעילות מיום 4 במרץ 2012.
 בשירות הביטחון הכללי – אוכלוסיית החוד כהגדרתה בסיכום הבין משרדי בעניין תשלום תוספת לוחם והסיכום בעניין תשלום תוספת לוחם בכיר מיום 2 בדצמבר 2008, כפי שתוקנו ביום 13 ביוני 2018.
 במוסד – אוכלוסיית החוד כהגדרתה בסיכום הבין משרדי בעניין תוספת לוחם מיום 7 ביוני 2015, כפי שתוקן ביום 8 ביולי 2019.
"ראשי כוחות הביטחון" – ראש המטה הכלל של צה"ל, המפקח הכללי של המשטרה, נציב שירות בתי הסוהר, ראש המוסד וראש שירות הביטחון הכללי.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב
 צרכי מערכת הביטחון שגדלו באופן חריג בעקבות מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא דורשים לבצע התאמות להתייעלות תקציבית בהוצאות הממשלה בכלל ובהוצאות מערכת הביטחון בפרט. הצעה זו נועדה לביצוע התייעלות תקציבית זו באמצעות התאמות בתקציבי מערכת הביטחון. להלן פירוט ההתאמות בהתאם לסדר סעיפי ההחלטה:

חיזוק האוכלוסייה הלוחמת בכוחות הביטחון
 החלטה זו נועדה לבצע תיקונים בהוצאות מערכת הביטחון. לצד תיקונים אלה, יש להבטיח שהשירות הקרבי יישאר אטרקטיבי ומתגמל, תוך שימת דגש על שימור כוח אדם איכותי והגדלת המוטיבציה לשירות בתפקידי לוחמה בצה"ל, במשטרה, בשב"ס, בשב"כ ובמוסד.
 לפיכך, מוצע להקים ועדה בין-משרדית שתבחן דרכים לחיזוק מעמדם של מערך הלוחמים בכוחות הביטחון. הוועדה תגבש צעדים שיהפכו את השירות בתפקידי הלוחמה למתגמל במיוחד, לאור החשיבות הלאומית בשימור והגברת איכות המשרתים במערך זה, תוך יצירת דיפרנציאליות ברורה בין לוחמים לבין אלו שאינם משרתים בתפקידים קרביים.
 הצוות יורכב מנציגי צה"ל, משרד הביטחון, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה, שירות בתי הסוהר, אגף שחר והסכמי עבודה במשרד האוצר, ואגף התקציבים במשרד האוצר. הצוות יגבש המלצות שיבטיחו חיזוק מעמד הלוחמים ותנאי שירות מתגמלים, ויגיש את המלצותיו לראש הממשלה, שר האוצר, שר הביטחון והשר לביטחון לאומי בתוך 45 ימים מיום תחילת יישום סעיפים 2 עד 7 להחלטה ובהתאם לאופן היישום.

ביטול הפטור מקיזוז של מענק הפרישה לזכאי פנסיה תקציבית מתקרת ההון הפטור ממס
 ההסדר הנוכחי במיסוי קצבאות גמלאי כוחות הביטחון הזכאים לפנסיה תקציבית יוצר פער משמעותי בין גמלאי הגופים הביטחוניים לבין יתר הגמלאים במדינת ישראל עם הגעתם לגיל פרישת החובה (כהגדרתה בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004). פער זה נובע מהטבת מס ייחודית שמוערכת כיום בכ-150 מיליון ש"ח בשנה עבור כלל הפורשים ממערכת הביטחון הזכאים לפנסיה תקציבית.
 בהתאם להוראות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], "תקרת ההון פטורה", בגובה של כ-882 אלף ש"ח, הינה הסכום המקסימלי שניתן לקבל בעת הגעה לגיל פרישה בהטבת פטור ממס. הגמלאים רשאים לבחור לנצל את ההטבה הזו במענקים חד-פעמיים (כגון מענק פרישה) או בקצבת הפנסיה החודשית.
 עבור כלל הגמלאים שאינם נמנים עם כוחות הביטחון, חל מנגנון קיזוז לפיו אם נבחרה הטבת מס במענק שחרור או היוון, סכום זה מחוסר מתקרת ההון הפטור כשהוא מוכפל ב-1.35. היתרה הפטורה שנותנה מחולקת ב-180 (הערכה למספר הקצבאות הצפויות עד סוף חיי הגמלאי), והיא מופחתת מקצבת הפנסיה החודשית, מה שמקטין את הסכום הפטור ממס.

לעומת זאת, גמלאי כוחות הביטחון נהנים מהטבת מס ייחודית, לפיה נוסחת הקיזוז לעיל אינה חלה עליהם. כלומר, לא מחסרים מענק שחרור או מענק היות מתקרת ההון הפטור, מה שמעניק להם פטור ממס רחב יותר לעומת יתר האוכלוסייה הזכאית לאותו מענק.

השינוי המוצע נועד לתקן את הפערים הקיימים על ידי תיקון פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] וביטול ההטבה הייחודית הזו לגמלאי כוחות הביטחון הזכאים לפנסיה תקציבית שטרם הגיעו לגיל פרישה, כך שאופן חישוב המס ביחס למענק הפרישה או ההיוון ישווה ליתר הגמלאים במדינת ישראל. צעד זה צפוי להכניס לקופת המדינה בשנת 2026 כ- 12 מיליוני ש"ח.

קצבה ומשכורת מאוצר המדינה

סעיף 33 לחוק שירות הקבע בצבא ההגנה לישראל (גמלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה-1985 (להלן – **חוק שירות הקבע**), וכן סעיפים 263 ו-78א לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 (להלן – **חוק הגמלאות**), קובעים ביחס לכל אחד מגמלאי כוחות הביטחון הזכאים לפנסיה תקציבית שחזרו לעבוד בגוף ממנו פרשו, באופן שהם מקבלים קצבה ומשכורת מהמדינה במקביל, כי קצבתם תנוכה בשיעורים הקבועים בחוק, וזאת עד גיל 60 לעובדי המדינה ועד גיל 57 לכוחות הביטחון. בהקשר זה יצוין כי בעבר, חוק הגמלאות קבע כי הניכוי מהקצבה יחול על גמלאי שחזר להיות מועסק אצל מעסיק שהוגדר על ידי הממשלה כקופה ציבורית, ואולם במסגרת תיקון מס' 59 לחוק הגמלאות, תוקנה ההוראה הנ"ל והשוותה להוראה המקבילה בחוק שירות הקבע, כך שהניכוי ייעשה רק מקצבתו של גמלאי שחזר לעבוד באותו משרד ממשלתי ממנו פרש.

כוחות הביטחון, הפורשים בגילאים צעירים יותר לעומת עובדי המדינה, מצטרפים ברובם חזרה לשוק העבודה במקביל לקבלת קצבה. כך למשל, בקרב משרתי הקבע, כ-76% מהגמלאים חוזרים לשוק העבודה, כאשר 26% מהגמלאים אף חוזרים לשירות הציבורי, ומקבלים משכורת בנוסף לקצבה מתקציב המדינה. העסקתם במדינה או בגופים הנתמכים מעידה כי קיים ביקוש לניסיון שצברו, וכי אין הצדקה לתשלום קצבה מלאה על ידי המדינה, כאשר הרציונל לתשלום הקצבה לפני גילאי הפרישה היה לפצות את הפורשים על הקושי במציאת תעסוקה בגילאים אלה. בפרט, במקרים בהם סך הכנסות הגמלאי מקצבה ומשכר עולה על השכר הקובע האחרון שלו בשירות הקבע, יש להתאים את הקצבה המשתלמת לגמלאי למצבו ולקזזה. בהתאם לרציונל הקצבה המוקדמת, הגמלה תקוזז רק לגמלאים המועסקים בשכר גבוה, וגמלאים המועסקים בשכר נמוך לא יפגעו מן המהלך. כאמור לעיל, מנגנון זה היה קיים עד שנת 2012, אז הוחרגו ממנו גמלאי מערכת הביטחון, ובשנת 2016 הוא בוטל לחלוטין.

מוצע בהחלטה זו כי עבור פורשי מערכת הביטחון הזכאים לפנסיית גישור יחול מנגנון זה ביחס לכלל כוחות הביטחון וזאת עד לגיל 67 או עד לסיום הזכאות לקצבת גישור, המוקדם מבניהם.

גיוון האוכלוסיות המשרתות באירגונים הביטחוניים ייעול הוצאות הדיור.

מהלך זה מציע כי כל בנייה חדשה (למעט הרחבה בבינוי קיים) או שכירות של נכס חדש של הארגונים הביטחוניים תעשה באזורים שבמרחבים צפון, חיפה, דרום וירושלים של רשות מקרקעי ישראל. למהלך זה יש שני יתרונות. ראשית, המהלך יבטיח התרחבות של הארגונים הביטחוניים מחוץ למטרופולין תל אביב ואזור המרכז, וכך יאפשר לאוכלוסיות נוספות גיוון תעסוקתי ויפתח מקומות עבודה איכותיים בערים רבות בישראל. שנית, המהלך יאפשר חיסכון תקציבי שמוערך בכ-200 מיליון ש"ח, בהסתת תוכניות קיימות להתרחבות באזורים אחרים, שבהם עלויות הקרקע זולות יותר.

כמו כן, מוצע לבחון את מעבר משרדי המטה של הארגונים הביטחוניים הנמצאים כיום במטרופולין תל אביב לאזורים האמורים לעיל.

לצד זאת, כיום מערכת הביטחון כולה אינה נוהגת לתכנן את יחס ההושבה שלה בהתאם להוראות החשב הכללי בנושא (לפי מפתחות ההושבה של מנהל הדיור). נוהג זה מביא לאי ניצול מיטבי של השטחים הקיימים ומחייב את הארגונים לקצב התרחבות ובינוי גבוה מהנדרש. כך לדוגמה, מנהל בדרג זוטרי במשרד הממשלה זכאי לחדר בגודל של 9.6 מ"ר, ואילו מקבילו בארגון ביטחוני או בצה"ל זכאי לחדר בגודל של 14 מ"ר. זכאות זו משפיעה גם על יחסי הברוטו/נטו ומעמסה על עלויות הדיור. המהלך המוצע מחייב את מערכת הביטחון לצמצם את יחסי ההושבה בהתאם לנהלי מנהל הדיור הממשלתי בנושא.

לסיום, בשל הייתרון לגודל והמומחיות הקיימת אצל מנהל הדיור הממשלתי, לקבוע כי כל יציאה לפרויקט שכירות עתידי של מערכת הביטחון תעשה באמצעותו.

תקציב

החלטת ממשלה צפויה לחסוך הוצאה של כ- 150 מיליון ש"ח בשנת 2026 מתקציב המדינה. ותוספת הכנסות ממיסים של כ- 12 מיליון ש"ח בשנת 2026, וכ- 30 מיליון ש"ח משנת 2027 ואילך.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 144 מיום 25 במרץ 2003, שעניינה "שינויים מבניים וקיצוצים במשרד לביטחון פנים";
החלטת ממשלה מס' 2320 מיום 30 ביולי 2002, שעניינה "דמי ביטוח בריאות לאנשי קבע ושוטרים".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

דיגיטציה: שיפור השירות לאזרח והאצת העברות מידע בין גופים ציבוריים

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 225 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה התאמת החקיקה לעידן הדיגיטלי (להלן – **החלטה מס' 225**) ולהחלטה מס' 213 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים (להלן – **החלטה מס' 213**) להחלטה מס' 2273 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה ייעול המגזר הציבורי ולתיקון חוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, התשע"ח-2018 (להלן – **חוק תקשורת דיגיטלית**):

1. על מנת לאפשר חוויית שירות רציפה ואחודה בשירותים הדיגיטליים הניתנים לציבור, וכדי להקל על הנטל הבירוקרטי:

א. להטיל על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ויחידות הסמך (להלן – **המשרדים**) להם קיים אזור אישי דיגיטלי משרדי, לאפשר לכל תושב, הן בכובעו כאדם פרטי והן בכובעו כעוסק, כמייצג או כבעל רשות בחברה או עמותה, בתוך 90 יום ממועד החלטה זו, את השירותים הבאים:

(1) להיכנס ולבצע פעולות באזור האישי הדיגיטלי המשרדי, כגון צפייה במידע האישי, קבלת מסמכים והגשת בקשות וכד', לאחר שעבר הזדהות באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית, המנוהלת על ידי מערך הדיגיטל הלאומי.

(2) לבצע מעבר מהאזור האישי הממשלתי, המנוהל במערך הדיגיטל הלאומי, לאזור האישי הדיגיטלי המשרדי באופן מיידי, פשוט וללא צורך בתהליך הזדהות נוסף, וכן לאפשר מעבר בכיוון ההפוך, במקרים בהם התושב בחר להזדהות מול האזור האישי הדיגיטלי המשרדי באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית.

ב. אין באמור בסעיף כדי לחייב משרד לאפשר לעובד של המשרד או לספק של המשרד להזדהות בפני המשרד באופן המפורט לעיל.

ג. משרד לא יקים אזור אישי דיגיטלי משרדי שלא היה קיים טרם קבלת החלטה זו, אלא אם קיבל אישור לכך מראשת מערך הדיגיטל הלאומי.

ד. להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי לסייע למשרדים ולגופים ציבוריים כהגדרתם בפסקה 3 להגדרת "גוף ציבורי" בסעיף 1 לחוק תקשורת דיגיטלית (בסעיפים 1-2 – **גוף ציבורי**) המעוניינים בכך, לאפשר את האמור בסעיף 1(א) גם באזורים אישיים המופעלים על ידם.

ה. למען הסר ספק, אין באמור כדי לגרוע מסמכויות שניתנו בדין או בהחלטות ממשלה למערך הסייבר הלאומי או ליחידה ליישומים ביומטרים.

ו. לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי שיפעל ליישם את האמור בסעיף קטן 1(א) בכל הנוגע לאיזור האישי הדיגיטלי אותו הוא מפעיל בתוך 90 יום ממועד החלטה זו.

2. על מנת לסייע לציבור במיצוי זכויותיו באמצעות מודל "פעם אחת בלבד" ("Ask Once"), אשר אומץ ונקבע כמדיניות הממשלה בהחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 שעניינה שיפור העברת המידע הממשלתי, וזאת בדרך של הנגשה דיגיטלית של מידע אישי, המהווה תנאי לקבלת זכות, מהגוף הציבורי המחזיק במידע ישירות לתושב, ומהתושב ישירות לגוף הציבורי מעניק הזכות. ולעשות זאת באופן אשר יקל מאד על התושב בבואו להגיש בקשה למימוש זכות, ובאופן שיש בו כדי לחזק את ההגנה על פרטיות התושב:

א. להטיל על משרדים הבוחנים בקשות למימוש זכות (להלן – **המשרד מעניק הזכות**) ואשר בחינה כאמור מתבססת על מידע אישי על אודות המבקש, אשר נמצא בידי גוף ציבורי אחר (בסעיף זה – **מידע לעניין זכות**), לפנות אל הגוף הציבורי המחזיק במידע לעניין הזכות, ולבקשו לאפשר העברה דיגיטלית של המידע האישי הנדרש, אל התושב, באופן שיאפשר לתושב למסור את המידע האישי למשרד מעניק הזכות, והכל בהתאם להוראות סעיף.

ב. משרד המחזיק במידע לעניין זכות יאפשר את העברת המידע המבוקש אל התושב, כאמור בסעיף קטן 2(א), באמצעות תשתית כאמור בסעיף קטן (2)(ג) (3) להלן, אליה יתחבר תוך 30 ימים מיום

שקיבלו את פניית המשרד מעניק הזכות או עד ליום 30 ביולי 2026, המאוחר ביניהם, אלא אם התקיים אחד מאלה –

- (1) נמצא כי חל איסור שבדין להעברת המידע, או שנקבע בדין הסדר פרטני אחר לעניין העברת המידע או הנגשתו באופן דיגיטלי לתושב;
 - (2) נמצא כי המידע המבוקש, כולו או חלקו, הוא במידה העולה על הנדרש לצורך בדיקת הזכאות לזכות. ואולם, לגבי המידע שכן נדרש לשם בדיקת הזכאות לזכות, יפעל המשרד המחזיק במידע כאמור בסעיף זה;
 - (3) המשרד קיבל אישור מוועדת החריגים, לפיו לא ניתן להעביר את המידע המבוקש, כולו או חלקו, מטעמים של עלות תקציבית בלתי סבירה, או קושי טכנולוגי או תפעולי משמעותי מאד.
- ג. העברת המידע האישי אל התושב בהתאם לסעיף זה, תתבצע –
- (1) באופן בו המידע המועבר לא ייחשף למשרד מעניק הזכות, עד אשר ייבחר התושב להעביר את המידע אל המשרד מעניק הזכות במסגרת הגשת הבקשה למימוש הזכות.
 - (2) בזמן אמת ובאופן מקוון, המאפשר את קליטתו בטפסים ובתהליכים הנדרשים לשם הגשת הבקשה במשרד מעניק הזכות;
 - (3) באמצעות התשתית שפותחה על-ידי מערך הדיגיטל הלאומי, כאמור בסעיף קטן 2(ה) להלן, או באמצעות תשתית אחרת, שאושרה על ידי יחידת ההגנה בסייבר (יה"ב), כעומדת ברמה מספקת של אבטחת מידע, הגנה על הפרטיות והגנה בסייבר, ולאחר שהודהה התושב ברמת הזדהות המתאימה לשירות.
- ד. המשרד מעניק הזכות יאפשר לתושב להשיג ביחס למידע שהועבר לפי סעיף זה ולהגיש אסמכתאות בעניין, באמצעות הטופס להגשת הבקשה למימוש זכות, או בדרך אחרת שתהיה ברמת שירות ראויה ובלבד שהמידע על הדרך האמורה יופיע בטופס; כמו כן, בטופס תוצג לתושב אופן ההגשה על המידע אצל הגוף הציבורי המחזיק במידע האמור.
- ה. להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי לפתח עד ליום 30 ביוני 2025, תשתית טכנולוגית ייעודית, שתאפשר העברת מידע לענין זכות, כאמור בסעיף זה, מאת הגוף הציבורי, לרבות רשות מקומית, המחזיק במידע לענין זכות ישירות אל תושב, ומהתושב אל הגוף הציבורי מעניק הזכות, בזמן אמת, באופן מאובטח ותוך שמירה על פרטיות התושב והגנת הסייבר ולאחר שהודהה התושב ברמת הזדהות המתאימה לשירות.
- ו. לקבוע כי על המשרדים מעניקי הזכות להתחבר אל התשתית כאמור בסעיף קטן 2(ג) (3) ולאפשר לתושב להגיש בקשה למימוש זכות המבוססת על מידע שהועבר כמפורט בסעיף זה –
- (1) עד ליום 31 בדצמבר 2026 – לגבי 20 סוגי בקשות למימוש זכות, אשר בחינתן מחייבת קבלת מידע לענין זכות ואשר עד ערב קבלת החלטה זו, התושב התבקש לצרף בעצמו את המידע או אסמכתא אודותיו לבקשה; היו למשרד פחות מ-20 סוגי בקשות למימוש זכות – לגבי כל סוגי הבקשות למימוש זכות שבאחריות המשרד מעניק הזכות;
 - (2) עד ליום 31 בדצמבר 2027 – לגבי כל סוגי הבקשות באחריות המשרד מעניק הזכות.
- ז. לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי שיפעל ליישם את האמור בסעיף זה בתוך 90 יום ממועד החלטה זו.
- ח. לרשום את הודעת שירות התעסוקה שיפעל ליישם את האמור בסעיף זה בתוך 90 יום ממועד החלטה זו.
- ט. להטיל על משרדים שהם בעלי המידע הנדרש לצורך בקשות למתן הנחה בארנונה, לפעול להעברת המידע הנדרש לקבלת הנחה אל התושב, כאמור בסעיף זה, באמצעות התשתית כמשמעותה בסעיף 2(ג) עד ליום 30 במרס 2026.
- י. הוראות סעיפים קטנים 2(ב) עד (ד) יחולו גם במקרים של פניית גוף ציבורי, כהגדרתו בפסקה (3) להגדרה "גוף ציבורי" בחוק תקשורת דיגיטלית, ואשר אינו משרד ממשלתי או יחידת סמך, למעט עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית.

3. להפיץ תזכיר חוק בתוך 120 ימים ממועד החלטה זו, לתקן חוק תקשורת דיגיטלית כך שההוראות כאמור בסעיף 2 להחלטה זו יחולו גם על הגופים הציבוריים כהגדרתם בסעיף 1 להחלטה, למעט עירייה, מועצת מקומית או מועצה אזורית.
4. בהמשך להחלטה מס' 213 ועל מנת לשפר את הדיוור הדיגיטלי לתושבים ועסקים על ידי גופים ציבוריים, לפשט את התהליכים ולהקל על הנטל הברוקרטי, לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית בהתאם להוראות סעיף 1(א) להחלטה מס' 213.
5. על מנת להבטיח שימוש יעיל בכספי הציבור, מניעת זיופים וטעויות במימוש זכויות, לעניין משרד הנותן שירות נפוץ לתושב אשר קבלתו מותנית בעמידה במבחן זכאות שנדרש עבורו מידע אישי אשר נמצא בידי גוף ציבורי (להלן – **שירות שקבלתו מותנית**), יחולו הוראות אלה:
 - א. משרד הנותן שירות שקבלתו מותנית, יבחן את זכאות התושב על סמך המידע האישי שיקבל מראש או בזמן אמת ישירות מהתושב באופן המתואר בסעיף 2 או מהגוף הציבורי שמחזיק במידע האישי בהתאם להוראות הדין ובכלל זה אישור הוועדות להעברת מידע כמשמעותו בתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986, אלא אם התקיים אחד מאלה:
 - 1) הבקשה למימוש הזכות מוגשת באופן שאינו דיגיטלי, בין היתר, כדי לספק מענה הולם למי שאינם בעלי מיומנות או שאין להם אמצעים לקבל שירות באופן דיגיטלי בהתאם לאמור בסעיף 3(א) לחוק תקשורת דיגיטלית;
 - 2) המשרד קיבל את אישור ועדת החריגים להימנע מכך, בשל אילוצים תקציביים או תפעוליים;
 - ב. התקיימו הנסיבות האמורות בפסקאות 5(א)(1) או 5(א)(2), יודא המשרד, לאחר הגשת הבקשה למימוש הזכות ולאחר שיידע את התושב מראש בכך, את מהימנותם של הנתונים המדווחים באמצעות הצלבתם עם נתונים המצויים בידי גופים ציבוריים אחרים, או יפנה לוועדת החריגים לצורך קבלת אישור לפתרון אחר.
 - ג. כל ביצוע מבחני הזכאות והעברות המידע לפי סעיף זה יבוצעו לפי כל דין, לרבות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הגנת הפרטיות**).
 - ד. לרשום את הודעת הביטוח הלאומי כי בכוונתו לפעול לפי האמור בסעיף זה בתוך 30 יום ממועד הקמת התשתית הטכנולוגית כאמור.
 - ה. לרשום את הודעת שירות התעסוקה שיפעל ליישם את האמור בסעיף זה בתוך 30 יום ממועד הקמת התשתית הטכנולוגית כאמור.
 - ו. סעיף זה יכנס לתוקף תוך 90 יום ממועד החלטה זו.
6. ועדה לבחינת הסדר שיתוף המידע וממשקי העברות מידע ברשות המסים:
 - א. להקים ועדה בין משרדית לבחינת ההסדרים הרצויים לשיתוף מידע מרשות המסים אל גוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות וכן בכיוון ההפוך, לצורך ייעול עבודת הממשלה, שיפור השירות הממשלתי וביצוע תהליכי אכיפה ובקרה מבוססי מידע בייחוד ברשות המסים.
 - ב. יושב ראש הוועדה יהיה ראש רשות המסים או נציג מטעמו, ויהיו חברים בה המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או נציג מטעמו, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציג מטעמו, החשב הכללי או מי מטעמו, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) או נציג מטעמה, וראש מערך הדיגיטל או נציג מטעמה.
 - ג. הוועדה תגיש את המלצתה לשר האוצר בתוך 90 יום ממועד החלטה זו.
7. רכש דיגיטלי בשלטון המקומי:
 - א. בהמשך להחלטה מס' 2273 ועבודת המטה שנעשתה בעקבותיה, ובמטרה להסיר חסמים בתחום הרכש הטכנולוגי ברשויות המקומיות, להקים צוות בינמשרדי שחבריו יהיו נציג מערך הדיגיטל הלאומי, נציג משרד הפנים, נציג מאגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מאגף החשב הכללי במשרד האוצר.
 - ב. תפקידי הצוות יהיו כדלקמן:
 - 1) לבחון את דרכי הקמתו של מנגנון רכש טכנולוגי מרכזי לשלטון המקומי. בין היתר, הצוות יבחן הקמת מנגנון מרכזי כאמור באמצעות גורם ממשלתי, החברה למשק וכלכלה, איגוד ערים ייעודי, או בידי גוף אחר.

- (2) לבחון לעניין רכש טכנולוגי, את מנגנון ההתקשרות של רשות מקומית בחוזה על פי מכרז של אחר בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972. הצוות ימפה את החסמים במצב החוקי הקיים וימליץ על דרכים לייעול ושיפור המנגנון במטרה להקל את הנטל הרגולטורי על הרשויות המקומיות המבקשות להתקשר בחוזה לעניין רכש טכנולוגי עם מי שזכה במכרז של אחר, כך שיתאפשר לערוך את ההתקשרות במהירות ובאופן המותאם לרכש טכנולוגי.
- (3) להמליץ על תיקוני החקיקה הנדרשים לטובת קידום הרכש הטכנולוגי ברשויות המקומיות, ובפרט רכש טכנולוגי משותף בשלטון המקומי.
- ג. הצוות יגיש המלצותיו לראשת מערך הדיגיטל הלאומי, למנהל הכללי של משרד הפנים ולמנהל מינהל הרכש במשרד האוצר, בתוך 90 ימים ממועד החלטה זו.
8. לתקן את החלטה מס' 1366 מיום 10 באפריל 2022 שעניינה הרחבה והסדרה של השירותים הדיגיטליים (להלן – **החלטה מס' 1366**) כך שמשרדי הממשלה יפעלו לעיצוב השירותים בכלל ערוצי השירות הניתנים על ידם ברוח עקרונות לעיצוב שירותים דיגיטליים במגזר הציבורי המפורטים בנספח א' להחלטה מס' 1366, על עדכון מעת לעת, לפי סעיף 1.4 א. להחלטה מס' 1366, ולא רק על הערוץ הדיגיטלי.
9. לאמץ את המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע אישי בין גופים ציבוריים, מיום 14 באוגוסט 2025 (להלן – **דו"ח הצוות**), ובכלל זה:
- א. לאמץ את "הנחיות אבטחת המידע והגנת הסייבר בהעברת מידע בין גופים ציבוריים" המצורפות כנספח לדו"ח הצוות וכן את ההמלצה הנוגעת לעדכון מעת לעת.
- ב. למחוק את סעיף 14 בהחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 שעניינה שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, ולשנות את מודל התשלומים עבור העברות מידע אישי כמפורט להלן:
- (1) גוף ציבורי רשאי לגבות מגוף ציבורי אחר את העלות הישירה של הפקת המידע, רק כאשר עלות ההפקה המצטברת לאותו גוף מבקש צפויה לעבור את הסכום של 200 אלף ש"ח בשנה קלנדרית בהתאם לתחשיב שקוף ומדויק ככל הניתן שיסוכם בין הגופים. התשלום בגין העברות מידע כאמור יבוצע לאחר העברת המידע בפועל;
- (2) משרדי הממשלה ויחידות הסמך יימנעו מחיוב כפול עבור עלות ההפקה של מידע שכבר הופק, תוך עידוד שימוש חוזר וחסכוני במידע קיים;
- (3) להטיל על החשב הכללי במשרד האוצר לקבוע כללים לקביעת התעריפים עבור שיתוף מידע;
- (4) במקרים שבהם המידע נדרש לגוף ציבורי בעת חירום לשם ביצוע תפקידו בחירום או למטרות לאומיות בנסיבות חריגות, העברת המידע ממשרד או יחידת סמך תעשה ללא חיוב בזמן תקופת החירום; משרד או יחידת סמך המוסרים מידע יוכלו לבצע גבייה בדיעבד, בתום תקופת החירום, אם יתקיימו התנאים האמורים בסעיפים קטנים (1) ו-(2);
- (5) משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא יגבו תשלום עבור מידע שמשרד מוסמך לדרוש מתוקף חוק מגוף ציבורי אחר, אשר נדרש לצורך ביצוע תפקידו ועד היום הועבר ללא גביית תשלום.
- ג. לקבוע כי משרדי ממשלה ויחידות סמך המעבירים ביניהם מזהה ביומטרי, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, לפי הוראות פרק ד' לחוק, יידעו על אודות ההעברה את הממונה על היישומים הביומטריים במערך הסייבר הלאומי. החובה תחול כאשר המידע המועבר משמש או נועד לשמש לזיהוי אדם או לאימות זהותו באופן ממוחשב (להלן – זיהוי ביומטרי), וכן כאשר העברתו יוצרת מאגר של מזהים ביומטריים המאפשר לשייך את המידע לזהות אדם. כאשר המידע המועבר הוא תמונות פנים או מאגר קולי, שאינם מיועדים לזיהוי ביומטרי, חובת היידוע תחול על העברת מזהים ביומטריים על 100,000 נושאי מידע או יותר, באופן חד פעמי או במצטבר. חובת היידוע לא תעכב את ביצוע ההעברה, אבל יידרש למלאה בסמוך לאחר קבלת ההחלטה על העברת המידע.
- ד. לתקן את נספח ב' להחלטה מס' 2273 שעניינה האצת שירות הדיגיטל לאזרח ולהוסיף את משרד הבריאות ומשרד הרווחה והביטחון החברתי לרשימת הגופים שיגישו המלצה למיפוי חמישה ממאגרי המידע שברשותם, ולהנגשת המטא-דאטה של המאגרים הללו לקטלוג המרכזי.

- ה. להטיל על כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לעבור בתוך 120 יום ממועד החלטה זו להשתמש במערכת "צ'יטה" של מערך הדיגיטל לניהול כלל תהליכי אישור העברת מידע אישי בין גופים ציבוריים. מערך הדיגיטל הלאומי יקבע את הנסיבות בהן ניתן יהיה להימנע משימוש במערכת.
10. במטרה לשפר את השירות הניתן לתושבי מדינת ישראל בתחום הנפקת תעודות זהות ומסמכי נסיעה ביומטריים, לבצע צעדים ליעילות כלכלית הנוגעים לפרויקט התיעוד הלאומי החכם ולייעל את המשאבים הממשלתיים המושקעים בפרויקט זה, לפעול כמפורט להלן:
- א. להטיל על שר הפנים למנות גורם מתכלל בכיר מטעמו אשר יוביל עבודת מטה הנדרשת לקידום המטרות הנזכרות בסעיף זה, (להלן - **צוות עדכון תורת ההפעלה**), אשר תכלול, בין היתר:
- (1) עדכון תורת ההפעלה של פרויקט התיעוד הלאומי, לרבות ביחס לפרטי ההסדר של חידוש התיעוד הלאומי באופן מקוון וכן בחינת הרחבת תפקידי המאגר הביומטרי הלאומי;
 - (2) גיבוש מסמך ניהול סיכונים המתייחס, בין היתר, להיבטים תפעוליים, הגנת הסייבר, פרטיות, ביומטריה והונאות.
- ב. עבודת המטה שבסעיף 10(א) תסתיים עד ליום 30 בספטמבר 2026. לצורך כך יתוקצב משרד הפנים או רשות האוכלוסין (בהלימה לשיוכו הארגוני של הגורם המתכלל שימונה על ידי שר הפנים) בסך של 5 מלש"ח.
- ג. לתקן את חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן - **חוק הכללת אמצעי זיהוי**), באופן הבא:
- (1) לקבוע כי תושב יהיה רשאי להגיש לרשות האוכלוסין וההגירה בקשה מקוונת להנפקת מסמך זיהוי הכוללת נטילת תמונת תווי פנים ב"הרכשה חיה" (להלן - **הרכשה מרחוק**), בתנאי כי הונפק לו בעבר מסמך זיהוי ביומטרי בנוכחות פיזית בלשכת רשות האוכלוסין;
 - (2) לקבוע כי נטילת אמצעי זיהוי ביומטריים מתושב שהונפק לו בעבר מסמך זיהוי לפי חוק הכללת אמצעי זיהוי, והפקת נתוני זיהוי ביומטריים מהם, לצורך הנפקת מסמך זיהוי לאותו תושב שיכלול אמצעים או נתונים כאמור, יכול שיבוצעו באמצעים ממוכנים בפני אדם שאינו עובד מדינה.
- ד. להנחות את שר הפנים לתקן את תקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א-2011, שבהם יפורטו ההסדרים בסעיף זה, בהתייעצות עם הממונה על היישומים הביומטריים כהגדרתו בחוק הכללת אמצעי זיהוי (להלן - **הממונה על היישומים הביומטריים**), לאחר שיונח מסמך עבודה ראשוני של צוות עדכון תורת ההפעלה. תיקון התקנות יהיה תנאי למימוש ההסדרים בנושא הרכשה מרחוק כאמור בהחלטה זו.
- ה. להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה ואת הרשות לניהול המאגר הביומטרי להקים את התשתית הטכנולוגית ואת האמצעים הטכנולוגיים הנדרשים, במסגרתם יתאפשר חידוש תיעוד לאומי באופן מקוון עד ליום 30 לספטמבר 2026, באישור הקצין המוסמך כהגדרתו בחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - **הקצין המוסמך**), ובפיקוח הממונה על היישומים הביומטריים, שימסרו התייחסותם לא יותר מ-90 יום לאחר מועד הקמת התשתית והאמצעים כאמור. תשתית זו תכלול מערכת מתקדמת לניטור הונאות אשר תבחן באופן עיתי על ידי רשות האוכלוסין לצורך שיפור טכנולוגי מתמיד.
- ו. תמונת הפנים תינטל בדרך של "הרכשה חיה", ותעמוד בדרישות התקינה הבינלאומית לעניין איכות התמונות המוכללות בדרכונים (תקן ICAO), בהתאמות נדרשות.
- ז. להנחות את רשות האוכלוסין לבצע בדיקת חוסן לתשתית הטכנולוגית בטרם עליה לאוויר ובאופן עיתי וכן סגירת הפערים שיעלו בעקבות בדיקות אלה, בהתאם להנחיות הקצין המוסמך ובפיקוח הממונה על היישומים הביומטריים. רשות האוכלוסין תתקצב בסך של 2 מלש"ח לצורך ביצוע בדיקות כנדרש בסעיף קטן זה ולצורך שדרוג מערכות ההגנה כפי שיידרש מעת לעת.
- ח. להנחות את הממונה על היישומים הביומטריים לבצע ביחס לתשתית הטכנולוגית בדיקות מעבדה להיבטים הביומטריים בטרם עליה לאוויר ובאופן עיתי.
- ט. לצורך מימוש תפקידי הממונה על היישומים הביומטריים בהתאם לחוק הכללת אמצעי זיהוי ולהחלטות אלה, יתוקצב מערך הסייבר הלאומי ב-3 מלש"ח וכן ב-2 תקני שכ"א ליחידה להזדהות ויישומים ביומטריים.
- י. להנחות את ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי לבצע את ההתאמות הנדרשות למימוש החלטה זו, בכפוף לאישור הקצין המוסמך. בעבור כך, יתוקצב המאגר הביומטרי ב-10 תקני שכ"א, 10

מלש"ח, ו-5 מלש"ח לבסיס התקציב. התאמות נוספות ייקבעו במסגרת גיבוש התוכנית המקצועית בשיתוף הרשות לניהול המאגר הביומטרי ואגף התקציבים במשרד האוצר. חידוש תיעוד לאומי באופן מקוון יתאפשר בכפוף לבחירת ספק לצורך ההתקשרות עבור מערכת השוואה מרכזית הכוללת מנוע זיהוי פנים מתקדם.

יא. הממונה על היישומים ביומטריים תדווח על תהליכי הפיקוח על ההסדרים באמורים בהחלטה זו, בהתאם לחוק הכללת אמצעי זיהוי, לשר הפנים ולוועדה המשותפת של הכנסת אחת לחצי שנה מיום אישור ההחלטה.

לעניין החלטה זו-

"אזור אישי דיגיטלי משרדי" - כל מערכת מידע של משרד, המאפשרת לתושב או לתאגיד לצפות במידע או לבצע פעולות מול המשרד במרחב דיגיטלי אחד, לאחר שהזדהה באופן דיגיטלי בפני המשרד;

"בקשה למימוש זכות" - בקשה המוגשת על ידי תושב כאמור בפסקאות (1) ו-(2) להגדרה "פעולה לשם שירות" בסעיף 3 לחוק תקשורת דיגיטלית, שהיא שירות נפוץ כהגדרתו בסעיף האמור;

"הרכשה חיה" - נטילת תמונת פנים בזמן אמת במהלך הגשת בקשה מקוונת על ידי המערכת או היישום ובאמצעות מוגשת הבקשה;

"ועדת חריגים" - כהגדרתה בסעיף 1 לחוק תקשורת דיגיטלית, ולעניין המוסד לביטוח לאומי ושירות התעסוקה - ועדת חריגים שתמנה לעניין זה מועצת המוסד לביטוח לאומי או מועצת שירות התעסוקה, בהתאמה;

"שירות נפוץ" - כהגדרתו בסעיף 3. לחוק תקשורת דיגיטלית.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הממשלה פועלת באופן מתמיד לשיפור השירות הניתן לציבור ולצמצום הנטל הבירוקרטי, בין היתר באמצעות האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי. הצעת החלטה זו מהווה נדבך נוסף במימוש מדיניות זו, כהמשך להחלטות ממשלה קודמות, החלטה מס' 2273 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה ייעול המגזר הציבורי והחלטה מס' 213 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה האצת הדיגיטציה במגזר הציבורי וצמצום בירוקרטיה בשירותים ציבוריים.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא ייעול המגזר הציבורי והיא מגשימה מטרה זו באמצעות האצת העברות מידע בין גופים ציבוריים, שיפור הממשקים הטכנולוגיים באמצעותם קולטים המשרדים בקשות לשירות כך שיוכלו לבחון את הבקשות ולהשיב להם בצורה מהירה ויעילה יותר, חיוב משרדי ממשלה לספק שירותים על סמך מידע מאומת, ייעול היבטי הרכש בשלטון המקומי ויצירת הסדר להרכשה ביומטרית מרחוק, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

מוצע לקבוע צעדים אופרטיביים לפתרון קשיים אלו, בארבעה אדנים מרכזיים:

אחדות ו"זרימה" בחוויית המשתמש - יצירת "שער כניסה" אחיד לשירותי הממשלה באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית, ללא צורך להזדהות מחדש בכל מעבר בין אתרים של משרדים שונים.

מימוש עיקרון "שאל פעם אחת" (Ask Once) - אוטומציה של העברת מידע בין-משרדים לתושבים ובינם לבין עצמם, לצורך מתן שירות.

התייעלות ובקרה - חיוב משרדי הממשלה לבסס מתן שירותים על מידע מנהלי מאומת, לשם מניעת טעויות והונאות.

שיפור הסינרגיה בין השלטון המרכזי למקומי - הסרת חסמים בהעברת מידע וברכש טכנולוגי.

סעיף 1

סעיף זה נועד ליצור חוויית שירות אחודה ("Single Sign-On") בכלל השירותים הדיגיטליים הממשלתיים. כיום, משרדים רבים מפעילים אזורי אישיים משרדיים לצד האזור האישי הממשלתי המרכזי

(my.gov.il), כאשר לכל אזור נדרשת לעיתים הזדהות נפרדת. מצב זה יוצר בלבול וסרבול עבור המשתמש, שאינו חווה את "הממשלה כגוף אחד".

מוצע להטיל על כלל המשרדים לאפשר, בתוך 90 יום, כניסה לאזורים האישיים המשרדיים שלהם באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית. חשוב מכך, מוצע לחייב יצירת מעבר רציף ("שקוף") בין האזור האישי הממשלתי לאזור המשרדי, ללא צורך בהזדהות נוספת. הסעיף המוצע יחול על כלל ההתקשרויות של אדם מול המשרד – בין אדם פרטי, כעוסק או כמייצג של תאגיד.

במטרה למנוע המשך פיתוח של אזורים אישיים נפרדים ולחזק את המגמה לאיחוד שירותים, מוצע לקבוע כי הקמת אזור אישי משרדי חדש תחייב אישור מראש של ראשת מערך הדיגיטל הלאומי.

סעיף 3-2

סעיף זה מיישם את העיקרון של "שאל פעם אחת בלבד", אשר אומץ כמדיניות ממשלתית בהחלטה מס' 1933 מיום 30 באוגוסט 2016 שעניינה שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור, במודל שבו התושב נמצא בלב התהליך. מוצע לחסוך מהתושבים את הנטל הבירוקרטי המשמעותי, כאשר הם נדרשים לפנות לגוף ציבורי אחד (למשל, המוסד לביטוח לאומי) כדי לקבל אישור או מסמך, ולאחר מכן להעביר מסמך זה לגוף ציבורי אחר (למשל, משרד הרווחה) כתנאי לקבלת שירות או זכות.

מוצע לקבוע מנגנון לביטול המורכבות הבירוקרטית של תהליך זה: כאשר תושב יפנה למשרד לצורך קבלת שירות נפוץ (להלן – **המשרד נותן השירות**), והשירות דורש מידע אישי שנמצא בידי משרד אחר (להלן – **מחזיק המידע**), יתאפשר לתושב (באמצעות פנייה דיגיטלית) למשוך ולהציג לו את המידע הנדרש עבורו, בזמן אמת, מהמשרד המחזיק במידע, ואם ירצה בכך, לשטול את המידע בבקשה לקבלת השירות ולהגישו למשרד נותן השירות.

לפי המוצע, המשרד המחזיק במידע יחויב לאפשר העברה זו, אלא אם התקבל אישור מוועדה ממשלתית בין-משרדית, כי התקיימו התנאים המפורטים בהצעה שלא להעביר את המידע.

לצורך כך, ועל מנת להבטיח שהתהליך יתבצע באופן מאובטח ותוך שמירה על פרטיות, מוצע להטיל על מערך הדיגיטל הלאומי לפתח תשתית טכנולוגית ייעודית שתתמוך בהעברת המידע המאובטחת בהסכמת התושב. לחילופין, רשאים הגופים הציבוריים להקים תשתית טכנולוגית מתאימה, ובתנאי שתאושר על-ידי מערך הדיגיטל הלאומי, כעומדת ברמה מספקת של אבטחת מידע, הגנה על הפרטיות והגנת הסייבר.

כדי לוודא שהתהליכים המוצעים יתקדמו כנדרש, מוצע כי מחזיק המידע יתחבר לתשתית כאמור בתוך 30 ימים מיום שקיבלת את פניית המשרד נותן השירות.

העברת מידע בדרך זו – בה התושב נמצא בשליטה מלאה על המידע, והמידע המועבר לא ייחשף או יישמר על ידי המשרד מעניק הזכות, עד אשר ייבחר התושב להעביר את המידע אל המשרד האמור במסגרת הגשת הבקשה לקבלת הזכות.

לפי המוצע, כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר מעניקים שירות נפוץ שקבלתו מותנית במידע הנמצא בידי גופים ציבוריים, יפעלו לפי המוצע תוך 30 יום ממועד הקמת התשתית הטכנולוגית כאמור.

מוצע לרשום את הודעותיהם של הביטוח הלאומי ושל שירות התעסוקה, שבכוונתם לפעול בהתאם למתווה המוצע.

לסיום, מוצע לקבוע שמשרדי ממשלה ויחידות סמך שהן מחזיק המידע, יאפשרו את העברת המידע גם במקרה שגוף ציבורי, שאיננו משרד ממשלתי או יחידת סמך, פנה וביקש להעבירו לתושב לצורך מימוש הזכות ומתן השירות. עוד מוצע להסדיר בחקיקה ראשית את המנגנונים המופיעים בסעיף זה, תוך החלתם גם על גופים ציבוריים שאינם משרדי ממשלה ויחידות סמך.

סעיף 4

בהמשך להחלטה מס' 213 ועל מנת לשפר את הדיוור הדיגיטלי לתושבים ועסקים על ידי גופים ציבוריים, לפשט את התהליכים ולהקל על הנטל הבירוקרטי מוצע לתקן את חוק תקשורת דיגיטלית בהתאם להוראות סעיף 1(א) להחלטה מס' 213, שעיקריה כוללים, בין היתר, לאפשר לכל הגופים הציבוריים המנויים בתוספת לחוק לעשות בו שימוש, ללא העמסת דרישות נוספות שקבועות כיום בחוק, לבטל את חובת שליחת בדיוור באמצעות "מערכת מאושרת" ולקבוע כי הגופים הציבוריים יוכלו לשלוח מסרים דיגיטליים בהתאם לכל הוראות הדין הרלוונטיות ובכפוף לקיומו של מנגנון הזדהות בהתאם למידת רגישות המסר, להבהיר כי גוף ציבורי יוכל לקיים שיחה עם נמען אגב שליחת מסר, לבטל את הקביעה למבחן מיומנות שונה לבדיקת מיומנות דיגיטלית לעניין מסר אזהרה, לאפשר לשר הממונה על החוק להפוך את החוק מרשות לחובה בכל עת ולא רק לאחר ארבע שנים כפי שקבוע כיום בחוק, תוך הותרת ברירת המחדל לעניין אפשרות סירובו של

יחיד לקבלת דיוור מגופים ציבוריים ולבטל את האפשרות לרשום מען דיגיטלי של הורה בכתובת הנוספת למשלוח דואר לקטין. יצוין שטרם הונח על שולחן הכנסת התיקון בהתאם להחלטה מס' 213.

סעיף 5

סעיף זה משלים את סעיף 2 ועוסק בהתייעלות עבודת הממשלה, הבטחת שימוש יעיל בכספי ציבור ומניעת הונאות וטעויות. כיום, שירותים רבים הניתנים לציבור (למשל, תמיכות, קצבאות או הנחות) מבוססים על הצהרת הפונה או על מסמכים שהוא מצרף, ורק בדיעבד מתבצעות הצלבות מידע (אם בכלל). הסעיף קובע כי בשירותים משמעותיים (בעלות שנתית העולה על 5 מל"ח) המותנים במבחני זכאות, המשרד יחויב לבסס את ההחלטה על מידע מנהלי שיתקבל ישירות מגוף ציבורי אחר המחזיק במידע, או באמצעות המנגנון המתואר בסעיף 2. במקרים שבהם הבקשה אינה דיגיטלית או שניתן אישור חריג, המשרד עדיין יחויב לוודא את מהימנות הנתונים באמצעות הצלבתם עם מקורות מידע מנהליים, או בדרך אחרת שתאושר. מנגנון זה יצמצם משמעותית תשלומים שגויים ויחסוך משאבי בקרה וכוח אדם.

סעיף 6

מידע המצוי בידי רשות המסים (כגון נתוני הכנסות) הינו קריטי עבור גופים ציבוריים רבים לצורך בחינת זכאויות (למשל, במערכות הרווחה, החינוך והשיכון), וכן לצורכי גיבוש מדיניות ואכיפה. עם זאת, על מידע זה חל חיסיון סטטוטורי מחמיר המגביל את אפשרויות שיתופו. על מנת למצוא את האיזון הראוי בין הצורך במידע לבין השמירה על הפרטיות והחיסיון, מוצע להקים ועדה בין-משרדית בראשות ראש רשות המסים ובהשתתפות גורמים רלוונטיים נוספים. הוועדה תבחן את ההסדרים הרצויים לשיתוף מידע זה ותגיש המלצותיה בתוך 90 יום.

סעיף 7

בדומה לסעיף 5, סעיף זה נועד לסייע לרשויות המקומיות בהאצת הטרינספורמציה הדיגיטלית. רשויות מקומיות רבות, ובפרט הקטנות שבהן, מתקשות לבצע הליכי רכש טכנולוגי מורכבים בשל היעדר כוח אדם מקצועי, יתרון לגודל ומורכבות דיני המכרזים. הסעיף מקים צוות בין-משרדי (בהשתתפות מערך הדיגיטל, משרד הפנים ומשרד האוצר) שיבחן פתרונות לבעיה זו. בין היתר, הצוות יבחן הקמת מנגנון רכש טכנולוגי מרכזי עבור כלל הרשויות וכן יפעל לייעול ופישוט המנגנון הקיים המאפשר לרשות מקומית להצטרף למכרז שערכה רשות אחרת ("מכרז של אחר").

סעיף 8

החלטה מס' 1366 מיום 10 באפריל 2022 שעניינה הרחבה והסדרה של השירותים הדיגיטליים לתושב ולעסק ותיקון החלטת ממשלה קבעה עקרונות לעיצוב שירותים דיגיטליים. סעיף זה ומרחיב את תחולת העקרונות הללו, כך שיחולו על כלל ערוצי השירות הניתנים לציבור, ולא רק על הערוץ הדיגיטלי, זאת בשים לב לכך שמערך הדיגיטל כולל בתוכו גם את מערך השירות הכללי. התיקון נועד להבטיח כי שיפור השירות יתבצע באופן הוליסטי (Omni-Channel) ויכלול גם את המענה הטלפוני, קבלת הקהל ויתר נקודות המפגש של התושב עם הממשלה ועם יתר גופי המגזר הציבורי, כגון רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים.

סעיף 9

בסעיף זה מאמצים את דוח הצוות הבין-משרדי לבחינה של ההסדר הראוי להעברת מידע אישי בין גופים ציבוריים, ובכלל זה משנים את מודל התשלומים בין משרדי ממשלה כך שמשדרים יהיו רשאים לגבות את העלות הישירה, והיא בלבד, בעד הפקת המידע על מנת להגביר את התמריץ של המשרדים לשתף מידע ולשפות אותם בעד תשומות שהם מפסידים באותו העניין. המנגנון יפוקח על ידי החשב הכללי ויוגבל להעברות רק כאשר עלות ההפקה המצטברת לאותו גוף מבקש עוברת את הסכום של 200 אלף ש"ח בשנה קלנדרית. בנוסף, במקרים שבהם המידע נדרש לטובת מדיניות חירום או למטרות לאומיות בנסיבות חריגות, ובמקרים בהם יש הסמכה לקבל את המידע מתוקף חוק, העברת המידע תעשה ללא חיוב נוסף.

סעיף 9

לשכות רשות האוכלוסין נותנות שירות לכלל אזרחי ישראל וזרים בנושא הנפקת תעודת זהות ודרכונים, הנפקת תעודות לידה/פטירה, תיקונים בפרטי רישום בין היתר בשינוי שם או מען, רישום עולים וכיוצא בזה ובנושאי מעמד, אזרחות, ואשרות קצרות מועד. בנוסף, קיימים שירותים אותם ניתן לקבל ללא צורך בהגעה פיזית, באזור האישי הממשלתי ובאתר האינטרנט באופן מקוון כפי שיפורט בהמשך.

בהתאם לדוח סיכום פעילות של רשות האוכלוסין וההגירה לשנת 2024, שירות המרשם הוא השירות המשמעותי ביותר הניתן ברשות ללקוחות המזמינים תור מראש, המהווה 82% מכלל השירותים המבוקשים. מדובר בכ- 1.78 מיליון לקוחות אשר הגיעו ללשכות האוכלוסין להנפיק דרכונים ותעודות זהות ביומטריות בשנת 2024. מדובר בעליה של 5% בהשוואה למספר הלקוחות שהגיעו ללשכות בשנת 2023. לאחר שוך מגיפת הקורונה בשנת 2022, התחולל משבר בעקבות הביקוש לדרכונים שהיה גבוה למעלה מפי שניים מהשנה שקדמה לו. הפתרון שנמצא היה 'מרתון דרכון', הקמת לשכה מיוחדת ומתן שירות בשעות חריגות במספר לשכות קיימות שבהן בוצעו הרכשות למסמכי נסיעה ביומטריים. לצורך המרתון הופנו משאבי רשות רבים ובהם הסטת כוח אדם מתפקידיהם הרגילים. אמנם בין שנת 2023 לשנת 2024 חלה ירידה של 23% בהנפקת דרכונים, אך מספר תעודות הזהות שהונפקו בשנת 2024 דווקא זינק לשיא של כל הזמנים ועמד על 1.4 מיליון תעודות זהות שהונפקו. עליה של 20% מהשנה אשתקד.

מנתוני הרכשות תיעוד ביומטרי בין השנים 2018-2024 עולה כי כ-1.6 מיליון איש בממוצע הנפיקו מסמכי תיעוד ביומטרי בכל שנה. ההרכשה בפעם הראשונה, מבוצעת תמיד בלשכה אל מול נציג לצורך נטילת דגימות ביומטריות שתאפשר בדיקות אימות זהות. אורך זמן ההמתנה הממוצע של לקוחות מוזמנים בלשכות עמד בשנת 2024 על 14:06 דקות (כשלוש וחצי דקות יותר מאשר הזמן הממוצע בשנת 2023). זמן ההמתנה הממוצע של לקוחות מזדמנים (המגיעים ללא תור מוזמן מראש) בלשכות עמד על 30:39 דקות, זמן המתנה הדומה לממוצע בשנים הקודמות. יצוין שאחוז הלקוחות המוזמנים בשנת 2024 היה גבוה ועמד על 82% בהשוואה לשנים 2022 ו-2023.

על כן, בשנת 2024 הוזמנו ללשכות כ-1.8 מיליון איש עבור שירותי הנפקה מרחוק, אשר המתינו בממוצע כ-17 דק בלשכה. בהנחה של אובדן של שעה נוספת עבור נסיעות, סך זמן העבודה שאבד לכל אדם שהגיע להנפיק תיעוד ביומטרי עומד על 1.28 שעות. כך, אומדן לעלות הכלכלית המשקית שאבדה עומד על כ-100 מיליון ש"ח בשנה.

לאחר פקיעת תוקף התיעוד (כעבור 5 או 10 שנים), רוב ההנפקות עד לא מזמן יושמו גם הן בלשכה. לצד זאת, הרשות פועלת באופן מתמיד וביתר שאת בשנים האחרונות להקלת הנטל הבירוקרטי ולשיפור השירות לציבור. זאת דרך פיתוח והטמעת אמצעים דיגיטליים ופלטפורמות טכנולוגיות מתקדמות, מתוך תפיסה של דיגיטל תחילה. דהיינו, אימוץ התפיסה כי לפיה ברירת המחדל של השירות היא בערוץ הדיגיטלי.

סנונית ראשונה של הגשת בקשה להנפקת תיעוד ביומטרי מהבית, היא שירות הנפקת תיעוד ביומטרי שבמהותו הוא "הארכת תיעוד ביומטרי": תעודת זהות או דרכון באופן מקוון, ללא קביעת תור וללא צורך בנוכחות אישית בלשכה בקרב בגירים מעל גיל 18 השוהים במדינת ישראל, שהונפק להם בעבר תיעוד ביומטרי ואושרה על ידם שמירת טביעת האצבעות במאגר בעת הנפקת המסמך, אך תוקף תיעוד כזה הוא לחמש שנים בלבד. זהו שירות שהחל באפריל 2024 מכוח הוראת שעה והסתיים כעבור שנה עבור הארכת דרכונים. שירות הארכת תעודות זהות ממשיך עד ימים אלו, אך במסגרת הוראת שעה חדשה שתקפה למשך שנה, עם אפשרות להאריכה לתקופה של עד שנה נוספת. השירות מיועד כאמור, לעומדים בקריטריונים המפורטים בחוק, למי שתוקף תעודת הזהות שלהם פג או עומד לפוג בשנה הקרובה, או במקרה של אובדן או גניבה של תעודת זהות. יצוין כי זהו שירות זמני, מכוח הוראות שעה, המוגבל כיום להנפקת תעודת זהות ולחמש שנים בלבד, עד לביסוסו של פתרון קבע בחוק שיאפשר ביצוע הרכשה לתיעוד ביומטרי מהבית. תיעוד ביומטרי המונפק במסלול הקיים אינו כולל אמצעים ביומטריים שניטלו בעת הגשת הבקשה, אלא כולל אמצעים ביומטריים שניטלו בעת ההרכשה הקודמת בלשכה, כתוצאה מכך הדגימה הביומטרית אינה עדכנית ומכאן חסרונות התיעוד וכן תוקפו הקצר.

למותר לציין, כי לצד קידום הרכשה מרחוק, החוק קובע הסדרים שמטרתם להבטיח הנפקת תיעוד אמין לתושבי ישראל כדי להתמודד עם הבעיות הפוטנציאליות, ובין השאר: זיוף מסמכי זיהוי, ניפוק תיעוד כפול לאותו אדם, ו"גניבת זהות" של אדם בידי אדם אחר תוך שימוש בתיעוד הרשום על שם האדם שממנו נגנבה הזהות. תופעות העלולות לגרור איתן שימוש לרעה במסמכי הזיהוי לצורך הגירה בלתי חוקית, ביצוע עבירות פליליות וכלכליות ופעילות הפוגעת בביטחון המדינה. כמו גם החוק יבטיח כי המידע יישמר באופן הדוק במאגר הביומטרי וכן ישמור על פרטיותם של התושבים שמהם ניטלו אמצעי זיהוי ביומטריים לפי הוראות החוק ותקנותיו. לשם כך נקבע עוד להלן:

סעיף קטן (א) – מוצע להטיל על שר הפנים למנות גורם מתכלל בכיר מטעמו אשר יוביל עבודת מטה הנדרשת לקידום מטרות אלה, אשר תכלול, בין היתר: עדכון תורת ההפעלה של פרויקט התיעוד הלאומי וכן הרחבת תפקידי המאגר הביומטרי הלאומי; גיבוש מסמך ניהול סיכונים המתייחס, בין היתר, להיבטים תפעוליים, הגנת הסייבר, פרטיות, ביומטריה והונאות.

סעיף קטן (ב) – מוצע לקבוע כי עבודת המטה שבסעיף (א) תסתיים עד ליום 30 בספטמבר 2026.

סעיף קטן (ג) – מוצע לתקן את חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009 (להלן – חוק הכללת אמצעי זיהוי) באמצעות הוספת אפשרות ביצוע הרכשה בדרך של בקשה מקוונת הכוללת נטילת תווי פנים ב"הרכשה חיה", מתושב שהונפק לו בעבר מסמך זיהוי לפי חוק. בנוסף, מוצע לקבוע כי נטילת אמצעי ביומטריים לצורך הנפקת תיעוד ביומטרי זיהוי יכול שתבוצע באמצעים ממוכנים בפני אדם שאינו עובד מדינה.

סעיף קטן (ד) – מוצע להסמיך את שר הפנים לתקן את תקנות הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשע"א-2011 שבהם יפורטו ההסדרים כאמור לעיל, בהתייעצות עם הממונה על היישומים הביומטריים, אשר תיעץ לכל המאוחר בתוך 45 ימים בעניין נוסח התקנות שיוצע. מובהר בזאת כי ככלל, התקנת תקנות לפי חוק הכללת אמצעי זיהוי אינה מחייבת התייעצות עם הממונה על יישומים ביומטריים, וכי מוסכם בעניין הזה בלבד להכפיף את התקנת התקנות לחובת התייעצות כאמור, לאור יחודיות הנושא ורגישותו. תיקון התקנות יהיה תנאי למימוש ההסדרים בנושא הרכשה מרחוק כאמור בהחלטה זו.

סעיף קטן (ה) – מוצע להנחות את רשות האוכלוסין וההגירה ואת הרשות לניהול המאגר הביומטרי להקים את התשתית הטכנולוגית הנדרשת במסגרתה יתאפשר חידוש תיעוד לאומי באופן מקוון, באישור הקצין המוסמך, ובפיקוח הממונה על היישומים הביומטריים, שימסרו התייחסותם לא יותר מ-90 יום לאחר מועד הקמת התשתית. תשתית זו תכלול מערכת מתקדמת לניטור הונאות אשר תבחן באופן עיתי על ידי רשות האוכלוסין לצורך שיפור טכנולוגי מתמיד.

סעיף קטן (ו) – מוצע לקבוע כי תמונת הפנים תינטל בדרך של "הרכשה חיה", ותעמוד בדרישות התקינה הבינלאומית לעניין איכות התמונות המוכללות בדרכונים (תקן ICAO), בהתאמות נדרשות.

סעיף קטן (ז) – מוצע להנחות את רשות האוכלוסין לבצע בדיקת חוסן לתשתית הטכנולוגית בטרם עליה לאוויר ובאופן עיתי וכן תסגור את הפערים שיעלו בעקבות בדיקות אלה, בהתאם להנחיות הקצין המוסמך ובפיקוח הממונה על היישומים הביומטריים.

סעיף קטן (ח) – מוצע להנחות את הממונה על היישומים הביומטריים לבצע ביחס לתשתית הטכנולוגית בדיקות מעבדה להיבטים הביומטריים בטרם עלייה לאוויר ובאופן עיתי.

סעיף קטן (ט) – מוצע לקבוע כי לצורך מימוש תפקידי הממונה על היישומים הביומטריים בהתאם לחוק ולהחלטות אלה, יתוקצב מערך הסייבר הלאומי משאבים כמפורט בהחלטה.

סעיף קטן (י) – מוצע להנחות את ראש הרשות לניהול המאגר הביומטרי לבצע את ההתאמות הנדרשות למימוש החלטה זו, בכפוף לאישור הקצין המוסמך, ובפרט הצטיידות במערכת השוואה מרכזית הכוללת

מנוע זיהוי פנים מתקדם. יובהר כי לא תתאפשר עליית המערכת לפעילות ללא בחירת ספק להתקשרות עבור המערכת האמורה. היה ובחירת הספק תושהה, ההחלטה לחידוש תיעוד מרחוק תושהה אף היא.

סעיף קטן (יא) – מוצע לקבוע כי הממונה על היישומים ביומטריים תדווח על תהליכי הפיקוח על ההסדרים באמורים בהחלטה זו, בהתאם לחוק, לשר הפנים ולוועדה המשותפת של הכנסת אחת לחצי שנה מיום אישור ההחלטה.

תקציב

עבור ההתאמות בסעיף 11 יתוקצב המאגר הביומטרי ו- X מלש"ח לבסיס התקציב.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

עבור ההתאמות בסעיף 11 יתוקצב המאגר הביומטרי ב-X תקני שכ"א.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

האצת הדיגיטציה, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה באמצעות ענן ציבורי נימבוס

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 852 מיום 1 במרץ 2021 ומס' 231 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה קידום המעבר הממשלתי לענן ציבורי (להלן – **החלטה 231**); החלטה מס' 1700 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה אימוץ אסטרטגיית הענן הממשלתית והאצת המעבר המנוהל של הממשלה לענן ציבורי (להלן – **החלטה 1700**); החלטה מס' 2273 של הממשלה מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "ייעול המגזר הציבורי: האצת שירות הדיגיטל לאזרח ויצירת תשתיות דיגיטליות" (להלן – **החלטה 2273**) ולנוכח המשך מימוש מדיניות Cloud first למעבר משרדי הממשלה ויחידות הסמך למחשוב ענן כאמור בסעיף 1 להחלטה 231 על בסיס ספקי הענן אשר נבחרו במכרזים מרכזיים ואשר עונים לדרישות הייחודיות של ממשלת ישראל (להלן – **פרויקט נימבוס**).

פרק א' – מפת הדרכים הממשלתית ואסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית

1. בהמשך לסעיף 4(ה) להחלטה 1700 ובמטרה להביא ליישום אסטרטגיות הענן, הדאטה ובינה המלאכותית למגזר הציבורי כמפורט בסעיף 3, לאמץ את עקרונות תוכנית העבודה להאצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בענן ציבורי נימבוס (להלן – **מפת הדרכים הממשלתית**) המצורפת כנספח א'.
 2. להורות לראש מערך הדיגיטל הלאומי, מנכ"לית משרד ראש הממשלה, החשב הכללי, הממונה על התקציבים וראש מערך הסייבר הלאומי להפעיל את סמכויותיהם לגבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך, בענייני רכש, תקצוב, הגנת הסייבר ודיגיטל, לפי העניין, באופן הלוך בחשבון ומתעדף, בתחומי אחריותם, את המעטפת והצרכים הנדרשים לקידום מפת הדרכים הממשלתית בדגש על סיוע בהסרת חסמי ביצוע בתחומי סמכותם, ובכפוף לכל דין.
 3. לאור החשיבות שממשלת ישראל רואה בהמשך חיזוק יכולות הדאטה ופיתוח והטמעת יכולות הבינה המלאכותית, במטרה לייעל ולשפר את פעולות גופי הממשל באמצעות הגברת השימוש האחראי ובניית תשתיות רוחביות ובהמשך להחלטות הממשלה 1933, 4753, 260, 173, 212, 213, 2273, 1700, 1440, 3375 לקבוע כי -
 - א. הממשלה מאמצת את עקרונות ומטרות תכנית אסטרטגית הדאטה והבינה המלאכותית שגיבש מערך הדיגיטל הלאומי (להלן – אסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית), כמפורט להלן:
 - 1) שירות מצוין לציבור – שיפור השירות הניתן לציבור, לתושבים ולעסקים, תוך פיתוח שירותים פשוטים, פרו-אקטיביים, נגישים ויעילים.
 - 2) הגברת היעילות הממשלתית - ממשל אחד (One Government) – סנכרון הפעילות הממשלתית, באמצעות אופרציה ממשלתית-ציבורית אפקטיבית ויעילה ובמימוש תפיסת תפעוליות בינית (Interoperable) באמצעות שיתוף בין ארגוני של דאטה.
 - 3) קבלת החלטות ועיצוב מדיניות מבוססות נתונים – קידום שימוש בנתונים המצויים בידי הממשלה, תוך שילוב כלי AI כדי לייעל, להקל ולשפר את תהליכי תכנון המדיניות ותהליכי קבלת ההחלטות.
 - ב. לאמץ את אזורי המיקוד באסטרטגיה, כמפורט להלן:
 - 1) מנגנונים ותשתיות ומנגנוניים מערכתיים - ביסוס תשתיות ומנגנונים תומכים ברמה הרוחבית החל מהון אנושי, ייעול התהליכים וגיבוש מסגרת אסדרתית מתאימה.
 - 2) תשתיות טכנולוגיות רוחביות - ביסוס תשתיות טכנולוגיות רוחביות שיאפשרו בסיס לפיתוח, צריכה וייצור של כלי ויישומי דאטה ובינה מלאכותית, עם דגש על כלים לשירות עצמי (Self Service) מבוססי ענן ("נימבוס").

יודגש, כי כל זאת ייעשה תוך הקפדה והגנה על זכויות יסוד ובתוך כך זכויות ואינטרסים של נושאי מידע ועל שימוש במערכות אמינות ובטוחות בהתאם למסגרות האסדרתיות המתאימות.

- ג. בהמשך לאימוץ העקרונות והיעדים כמפורט להלן:
- 1) להטיל על ראשת מערך הדיגיטל הלאומי לרכז בשיתוף פעולה עם מנכ"ל משרד רוח"מ, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט חוקתי) והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט כלכלי) או מי מטעמם לצד גורמים נוספים ככל שידרשו (להלן – הצוות), להשלים את רכיבי אסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית ולפרסמה לציבור בתוך 30 ימים.
 - 2) בכל הנוגע למימוש האסטרטגיה, לקבוע כי מימוש העקרונות והיעדים והיבטים נוספים מתוך אסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית שתפורסם בהתאם לפסקה א' ייעשה במסגרת מפת הדרכים הממשלתית.
 - 3) הצוות יהיה אמון גם על גיבוש תהליכים משלימים למימוש אסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית אשר אינם חלק ממפת הדרכים הממשלתית, רכיבים אשר לא ייושמו כחלק ממפת הדרכים הממשלתית יצוינו במסמך שיפורסם לפי סעיף 2ג3.
4. לשם הגשמת מפת הדרכים הממשלתית, להורות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לבצע את הפרויקטים הנבחרים מתוך המהלכים בנספח ד' בכפוף לכלל הבדיקות הנדרשות לפרויקטים ומהלכים מסוג זה. לשם ביצוע הפרויקטים יוקצה התקציב המפורט בנספח ד', וזאת בהתאם לכללים המפורטים בהמשך ההחלטה ובכפוף לכלל הבדיקות הנדרשות לפרויקטים ומהלכים מסוג זה. בנוסף, להורות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך להתאים את תוכניות העבודה המשרדיות בתחום המחשוב, כך שתיעדוף המשימות והמשאבים המופיע בהן יהיה בהלימה למימוש הפרויקטים שבאחריותם כמפורט בנספח ד'.
5. לתקן את החלטה 1700 בהתאם למפת הדרכים הממשלתית, באופן הבא:
- א. לקבוע כי היעדים ומדדי ההצלחה המפורטים ברובד התוצאות של מפת הדרכים הממשלתית, ואשר מובאים בנספח ב' להחלטה זו, יבואו במקום אלו אשר נקבעו בנספח ב' להחלטת הממשלה 1700.
 - ב. לתקן את סעיף 4 להחלטה ולעדכן את שמה של ועדת היגוי ענן כך שבמקום המילים "אסטרטגיית הענן" יבואו המילים "להאצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בענן ציבורי נימבוס" (להלן – ועדת ההיגוי).
 - ג. לתקן את סעיף 4(א) להחלטה, כך שבמקום תפקיד ועדת ההיגוי לבצע "בקרה ומעקב אחר יישום אסטרטגיית הענן והעמידה ביעדיה" יבוא "מדידה והערכה של יישום מפת הדרכים ותוצאותיה, כמפורט בנספח ב', וכשירות המשרדים למימושה, לרבות הנחיית המשרדים לגבי מסירת מידע על אודות כשירות לעבודה בענן, על ביצוע פרויקטים ועל תוצאות הפרויקטים, כאמור במפת הדרכים הממשלתית"
 - ד. להוסיף לוועדת ההיגוי תפקידים, כך שאחרי סעיף 4(י) יבואו הסעיפים הבאים:

"א. לנקוט בפעולות הנדרשות, בהתאם לסמכויות ועדת ההיגוי ולסמכויות הגופים החברים בוועדה, על מנת לקדם תהליכי טרנספורמציה דיגיטלית ואימוץ מהיר, אחראי ובטוח של כלים דיגיטליים, לרבות כלי דאטה ובינה מלאכותית, בענן ציבורי נימבוס במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, הכל תוך שמירה על זכויות אדם בהתאם להוראות הדין וחוקי היסוד, ולשם עמידה במטרות, היעדים ומדדי ההצלחה של מפת הדרכים הממשלתית כמפורט בנספח ב', כן מימוש הפרויקטים מתוך המהלכים אשר אושרו במסגרת מפת הדרכים הממשלתית כמפורט בנספח ד' לאור אסטרטגיית הענן, מדיניות הענן ואסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית בממשלה.

יב. לעדכן, מעת לעת ולפי הצורך, את המדדים המפורטים בנספחים ג' ו – ד' להחלטה זו.

יג. הנחיית "צוות מוביל נימבוס" המשרדי כאמור בסעיף 6 להחלטה זו לשם עמידה במטרות, היעדים והמדדים של מפת הדרכים הממשלתית.

יד. ועדת ההיגוי מוסמכת לדון במחלוקות מקצועיות, בתחום התפקידים המוגדרים לוועדה, הנוגעות להחלטה של אחד מהגופים החברים בוועדת ההיגוי, ואשר יש לה השלכה הפוגעת באופן משמעותי בהאצת השירותים הדיגיטליים או בקידום יכולות הדאטה והבינה המלאכותית של משרד ממשלתי או יחידת סמך או באופן רחב יותר במגזר הציבורי. הכרעת הוועדה תתקבל במנגנון שייקבע על ידי חבריה, בשים לב לשיקולים ולאינטרסים הרלוונטיים הכרוכים בהחלטה ולתחומי המומחיות של הגוף שהחלטתו נדונה בפני הוועדה, ותנומק בהתייחס לטעמים המיוחדים המצדיקים התגברות על עמדת הגוף האמור. הכרעה כאמור לא תוכל לפגוע או גרוע בסמכות שניתנה לפי כל דין. למען הסר ספק מובהר כי אין בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהנחיית מערך הסייבר הלאומי את י"ב בהתאם להחלטה 2243.

טו. ועדת ההיגוי תבחן ותמליץ לגופים החברים בה, לגבי אופן הפעלת סמכויותיהם כלפי משרדים ויחידות סמך שאינם מיישמים את מפת הדרכים הממשלתית וכן אינם מגישים תכנית משרדית לוועדת ההיגוי, והכל בהתאם לכל דין. למען הסר ספק מובהר כי אין בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהנחיית מערך הסייבר הלאומי את י"ב בהתאם להחלטה 2443.

6. להטיל על מנכ"ל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לפי העניין, למנות בתוך 30 ימים "צוות מוביל משרדי דיגיטל, דאטה ובינה מלאכותית בנימבוס" (להלן - **צוות מוביל נימבוס**). בראש הצוות יעמוד מנכ"ל המשרד, או מנהל יחידת הסמך, ובמשטרת ישראל סמפכ"ל המשטרה, ואולם רשאים כל אלה למנות מטעמם מנהל בכיר הכפוף ישירות אליהם, כראש הצוות.

א. חברי צוות מוביל נימבוס יהיו בעלי התפקידים המפורטים מטה, ובמשטרת ישראל - בעלי תפקידים מקבילים תוך התאמה למבנה הארגוני והגדרות התפקיד:

- (1) סמנכ"ל תכנון ומדיניות;
 - (2) סמנכ"ל שירות או הגורם המוביל בתחום השירות המשרדי;
 - (3) מנהל אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע;
 - (4) חשב המשרד;
 - (5) מוסמך בכיר מתודולוגיות הגנת הסייבר;
 - (6) מנהל התקציבים במשרד;
 - (7) מוביל הטרינספורמציה הדיגיטלית של המשרד או מוביל הדאטה או הבינה המלאכותית של המשרד;
 - (8) חברים נוספים בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד, מנהל יחידת הסמך או הסמפכ"ל, ובשים לב לגורמים או מנהלים של יחידות בגוף הממשלתי אשר מספקות שירותים בעלי משמעות למשק או בעלי היקפים גדולים לתושב או לעסק.
- ב. צוות מוביל נימבוס ינקוט בפעולות הנדרשות על מנת לקדם טרינספורמציה דיגיטלית במשרד או ביחידת סמך, להאיץ אימוץ מהיר ובטוח, לרבות בהגנת סייבר, במשרד של כלים דיגיטליים, לרבות כלי דאטה מתקדמים ובינה מלאכותית, בהלימה למטרות, היעדים המדדים והמהלכים שנקבעו במפת הדרכים הממשלתית, ובכפוף לכלל הבדיקות הנדרשות לפרויקטים ומהלכים מסוג זה.

ג. יו"ר צוות מוביל נימבוס, או גורם אחר אשר יסמך לעניין זה מטעמו יהיה אחראי על הקשר עם ועדת ההיגוי, לרבות עדכון ראשון על הקמת צוות מוביל נימבוס במשרד או ביחידת הסמך, תוך פירוט חברי הצוות.

ד. צוות מוביל נימבוס יתכנס לכל הפחות פעם ברבעון, בקוורום של לפחות מחצית מחבריו. בנוסף, מדי חציון יתכנס הצוות גם לדיון בראשות מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך או הסמפכ"ל - לפי העניין.

ה. להטיל על ראש צוות מוביל נימבוס במשרדי הממשלה ויחידות הסמך לדווח לוועדת ההיגוי אחת לחצי שנה על אודות יישום החלטה זו במשרדיהם, לרבות בנוגע לעמידה במדדי ההצלחה כמפורט בנספח א'.

1. משרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר טרם הגישו לוועדת ההיגוי תכנית משרדית, בהתאם לסעיף 5(ד) להחלטת הממשלה 1700, יגישו תכנית כאמור לוועדת ההיגוי בתוך 180 ימים. רשימת משרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר הגישו תכנית כאמור מפורטת בנספח ה'.
2. לא הגיש משרד ממשלתי או יחידת סמך תכנית כאמור עד למועד זה - יבחנו הגופים החברים בוועדת ההיגוי, בכואם לדון בפניה שהוגשה אליהם על ידי אחד מאותם משרדי ממשלה ויחידות סמך, לשם מימוש סמכויותיהם השונות, האם הפניה האמורה עולה בקנה אחד עם מפת הדרכים הממשלתית.
7. אחת ל-6 חודשים לפחות, ועדת ההיגוי תקיים דיון באמצעות ה-CIO הממשלתית, מספר נציגים טכנולוגיים בכירים ממשרדי הממשלה, בהרכבים משתנים, על מנת לשמוע מהם על התקדמות יישום מפת הדרכים מנקודת מבטם, ועל האופנים בהם לדעתם ניתן לשפר את המענה הניתן להם על ידי הגופים החברים בוועדת ההיגוי, לרבות בנושאי רכש, כלי והנחיות אבט"מ, מערכות רוחביות, ליווי משרדי ותקצוב.
8. למחוק את סעיף 9(א) להחלטה 2273, כך שוועדת ההיגוי לא תעסוק בעצמה בבקרה על התקצוב הייעודי שניתן למעבר לענן כתקציב תוספתי, כמפורט בסעיף שם.
9. במקום הקבוע בסעיף כאמור, להסמיך את ועדת ההיגוי לבצע את התפקידים המפורטים להלן, ולהנחות אותה להקים ועדת משנה לתקצוב ובקרה לפרויקטי ענן לביצוע תפקידים אלו. התפקידים יהיו:
 - א. לבצע מעקב ובקרה אחר הפרויקטים מתוך המהלכים בנספח ד' ולהחליט על הסטת תקצוב לפרויקטים אחרים במפת הדרכים הממשלתית ככל שידרש.
 - ב. להתנות הקצאה של תקציב שניתן כאמור בנספח ד', בהפחתה של תקציבים עתידיים אשר תיווצר מהחיסכון שנגרם כתוצאה מההגירה לענן.
 - ג. להחליט אודות יעוד תקציב שיופחת כתוצאה מהחיסכון שנגרם עקב ההגירה לענן ציבורי כל עוד יוקצה לטובת מערכות נוספות בענן ציבורי נימבוס.

פרק ב - פתרונות טכנולוגיים רוחביים בענן

10. על מנת להביא לייעול המשאבים בפעילות הטכנולוגית בממשלה ולשפר את התמיכה במשרדי ממשלה ויחידות סמך, ובהמשך למערכות רוחביות אשר נקבעו בהחלטה 231 והחלטה 2273 -
 - א. להסמיך צוות בראשות ראשת מערך הדיגיטל, ובהשתתפות מנכ"לית משרד ראש הממשלה, החשב הכללי, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או מי מטעמם (להלן - **צוות מערכות ממשלתיות**) אשר יקבע אילו פתרונות טכנולוגיים יסווגו כרוחביים בענן (להלן - **פתרון רוחבי**) כך שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך מחויבים לעשות שימוש בהם.
 - ב. נקבע שמערכת או שירות הוא פתרון רוחבי, לא יאושר למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לפתח בעצמו פתרון לצרכים דומים, כל עוד לא קבע צוות מערכות ממשלתיות כי קיימת הצדקה טכנולוגית או עסקית ואישרה שהמשרד יפתח בעצמו פתרון זהה. החלטה כאמור יכול שתותנה בתנאים שונים, לרבות מועד כניסת ההחלטה לתוקף ולרבות התלייתה בעלייה לאוויר של שירות רוחבי אחר.
 - ג. החלטת צוות מערכות ממשלתיות על עליית פתרון רוחבי יפורסמו באתר מערך הדיגיטל הלאומי, וכן יובאו לידיעת משרדי הממשלה ויחידות הסמך ויהיו בהתאם להנחיות החשב הכללי בנוגע לשימוש בנכסים דיגיטליים של משרדים אחרים, כפי שיקבעו מעת לעת, בכפוף להוראות סעיף זה, להורות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לעשות שימוש בפתרון רוחבי.
 11. ביקש משרד ממשלתי או יחידת סמך לפתח שירות דיגיטלי או מוצר דיגיטלי אשר כבר פותח על ידי משרד אחר, יהיה עליו לבחון מול המשרד הממשלתי שפיתח את המערכת, תוך סיוע מערך הדיגיטל הלאומי, האם המוצר או השירות מאפשר את הפעילות של המשרד. במידה ונוכח המשרד כי השירות תואם את צרכיו, ישקול המשרד תחילה את אפשרות השימוש בשירות או המוצר מהמשרד המפתח בהתאם להנחיות החשב הכללי בנוגע לשימוש בנכסים דיגיטליים של משרדים אחרים, כפי שיקבעו מעת לעת.

12 . להקים תהליך לאומי למספור נכסי מקרקעין (להלן – **המנגנון**), שיעניק לכל נכס בישראל מספר זיהוי חד-ערכי ותאפשר חיבור בין מאגרי מידע במשרדי הממשלה והרשויות השונות, לרבות רשות המיסים, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, הטאבו והרשויות המקומיות על מנת להביא לשיפור ניהול המידע הממשלתי והשירות לתושב, קידום ממשק אחיד בין גופי הממשל והנגשת נתונים אמינה ומדויקת לצורך קביעת מדיניות.

13 . על מנת להגדיר את אופן הקמת והגדרת המנגנון, להנחות את מנכ"ל משרד ראש הממשלה להקים ועדת היגוי בין-משרדית (להלן – **הוועדה**) לבחינת היישום המתאים למנגנון לאומי למספור נכסים כמפורט להלן:

א. המנגנון יעניק לכל נכס בישראל מספר זיהוי חד-ערכי ויאפשר חיבור בין מאגרי מידע במשרדי הממשלה והרשויות השונות לצורך טיוב המידע הקיים ומתן שירותים המתבססים על זיהוי נכסים.

ב. חברי הוועדה יהיו הגורמים המנויים להלן, או נציג מטעמם:

- (1) הסטטיסטיקן הלאומי – יו"ר הוועדה;
- (2) ראשת מערך הדיגיטל הממשלתי – מרכז הוועדה;
- (3) מנכ"ל משרד ראש הממשלה
- (4) ראש הרשות לרישום והסדר מקרקעין;
- (5) ראש מנהל התכנון;
- (6) ראש רשות המיסים;
- (7) מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון;
- (8) ראש רשות מקרקעי ישראל;
- (9) מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים;
- (10) מנהל המרכז למיפוי ישראל;
- (11) ראש מערך הסייבר הלאומי;
- (12) הממונה על אגף התקציבים;
- (13) החשב הכללי;

(14) המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי).

ג. הוועדה תוביל תהליך עבודה ליישום המנגנון הלאומי שיכלול את השלבים הבאים:

- (1) יצירת צוות עבודה עם כלל הגופים הרלוונטיים לצורך גיבוש מתודולוגיה אחידה למספור נכסים והטמעתה.
- (2) אפיון ואישור לוגיקה עסקית לתהליך מיספור הנכס, לרבות הגדרת קריטריונים, מבנה המזהה ואופן שיוכו לנכס.
- (3) אפיון התהליך המחשובי, ובכלל זה העברת המידע בין הגופים, הגנות סייבר, עיצוב הממשקים הנדרשים, ובניית מנגנוני בקרה איכות ותקינות נתונים.
- (4) ביצוע פרויקט בוחן לבדיקת הלוגיקה העסקית על שלושה היתרים או תשריטי בית משותף, לצורך בחינת מודל המספור והעברת הנתונים.
- (5) על בסיס פרויקט הבוחן כתיבת מפרטים ומכרזים למערכות המחשוב הנדרשות ליישום המלא.

(6) הצגת התוצרים לוועדת ההיגוי, קבלת אישור לתכנית העבודה ולקידום שלב התקצוב.

(7) הגשת ההמלצות הסופיות לממשלה לאישור הפרויקט.

ד. הוועדה תפרסם לציבור תכנית ביצוע ויישום מפורטת עד ליום 1 ביולי 2026.

פרק ג' - האצת הדיגיטל באמצעות ייעול הרגולציה בתחום אבטחת מידע

14 . על מנת להאיץ את הגירת מערכות הממשלה לענן, ובשים לב למפת הדרכים הממשלתית שיצרה מסלול הגירה מנוהל וליידע והמימונות שהצטברו בממשלה במסגרת פרויקט נימבוס, להורות לראש היחידה

להגנה בסייבר בממשלה (להלן – יה"ב) לשנות את הנחיות יה"ב בעניין הגירת מערכות ממשלתיות לענן ציבורי באופן הבא:

- א. הרכב חברי ועדת הענן הממשלתית אשר בוחנים הגירה של מערכות או מידע לענן ציבורי יהיו:
- (1) יו"ר הוועדה - נציג יה"ב;
 - (2) נציג מערך הדיגיטל הלאומי;
 - (3) הממונה על הגנת הפרטיות במערך הדיגיטל;
 - (4) בעל תפקיד בכיר ומנוסה, בתחום הסייבר, מקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אשר ימונה על ידי ועדת היגוי נימבוס.
 - (5) היה הדיון על פתרון רוחבי, יהיה נציג נוסף מטעם מערך הסייבר שימנה ראש מערך הסייבר.
- ב. ועדת ענן תדון רק בבקשות אשר הוגשו על ידי משרד ממשלתי או יחידת סמך שאינם מנויים בתוספת החמישית לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח – 1998 ושאינם מערך הסייבר הלאומי.
- ג. בקשה לקבלת אישור מוועדת הענן וכן המענה של הוועדה יתבצעו באמצעות מערכת ממוחשבת.
- ד. התקיימו לגבי בקשת אישור ועדת ענן הממשלתית כל המפורטים להלן, יחולו אמות מידה מקלות לקבלת אישור כאמור, והאישור יוענק באופן אוטומטי על ידי המערכת, תוך פירוט הבקרות והתנאים הנדרשים במסגרת האישור:
- (1) הבקשה הוגשה לגבי מערכת המיועדת להתקיים באמצעות הספקים אשר זכו במכרז מרכזי במסגרת פרויקט נימבוס, ועל גבי תשתית הענן שהוקמה בהתאם לפרויקט נימבוס.
 - (2) הבקשה מתייחסת לשמירת מידע באזור הישראלי; כללה הבקשה שמירת מידע מחוץ לישראל, לתקופה זמנית של עד 6 חודשים ממועד אישור הבקשה, יראו בבקשה כעומדת בתנאי זה.
 - (3) המערכת מכילה מידע בלתי מסווג בלבד.
- ה. על אף האמור בסעיף קטן (ד), ראתה ועדת ענן, כי ישנו חשש משמעותי שהעלאת מערכת תביא לפגיעה בחסיון המידע או באופן השימוש בו, רשאית הוועדה לקיים דיון בבקשה ולקבוע תנאים נוספים, בטרם תאשרה.
- ו. הבקרות והתנאים הנדרשים לשם קבלת אישור ועדת ענן יקבעו על ידי יה"ב, בשים לב לסוג ורגישות המידע או המערכת, וייושמו במערכת הממוחשבת, כאמור בס"ק (ג). בקרות ותנאים הנוגעים למידע בעל רגישות מיוחדת, כמו גם אופן סיווג המידע, יקבעו בהיוועצות עם מערך הסייבר הלאומי והרשות להגנת הפרטיות, ובשים לב לסוג המידע, היקפו, מידת רגישותו והאופן המתאים להגן על פרטיות ואבטחתו. עד להשלמת הליך ההיוועצות כאמור, בקשת אישור ועדת ענן לעניין מערכות העוסקות במידע אישי בעל רגישות מיוחדת מוגברת (דוגמת מידע על אודות סיוע בתחום הרווחה והאימוץ, או היבטים רפואיים רגישים), ככל שתוגש, תידון גם עם נציג הרשות להגנת הפרטיות.
- ז. למען הסר ספק מובהר כי אין בסעיף זה כדי לגרוע מהנחיית מערך הסייבר הלאומי את יה"ב בהתאם להחלטה 2443.
- ח. הנחיות יה"ב יפרטו את אופן הטיפול בבקשה לאישור העלאת מידע או מערכת לענן ציבורי, אשר לא מתקיימים לגביה התנאים המפורטים בסעיף קטן (ג), לרבות זמני טיפול בבקשה, וקביעה כי ועדת ענן הממשלתית נדרשת להעביר התייחסותה תוך 30 ימי עבודה, וללא התייחסות כאמור במועד האמור, יראו את הבקשה כמאושרת.
- ט. מנכ"ל משרד ממשלתי או העומד בראש יחידת סמך, אשר בקשתו לוועדת ענן להעלות מערכת לענן נדחתה, כולה או חלקה, ואשר סבר כי סירוב זה או תנאים שנקבעו בהחלטת הוועדה יש בהם כדי לפגוע בהאצת הטרנספורמציה הדיגיטלית של המשרד או יחידת הסמך – רשאי לפנות אל ועדת ההיגוי ולהציג עמדתו בנושא. ועדת ההיגוי, תדון בבקשה לאחר ששקללה את כלל השיקולים לרבות הסיכויים והסיכונים הנוגעים להחלטה, ותקבל את החלטתה במנגנון שיוחלט על ידי חבריה.

15. ראש יה"ב יגיש לוועדת היגוי נימבוס, בסוף כל חציון, דוח אודות הבקשות שהוגשו לוועדת הענן, תגובות שניתנו, ההחלטות שהתקבלו ולוחות הזמנים לכל אלה.
16. להטיל על מערך הסייבר הלאומי, לייצר בתוך 180 ימים הנחיות רוחביות וללוות גיבוש פתרונות נדרשים לגופי תשתיות מדינה קריטיים (תמ"ק) ממשלתיים שיאפשרו את העלאת המידע במערכותיהם לענן הציבורי נימבוס.
17. מערך הסייבר הלאומי ושירות הביטחון הכללי יקימו בחינה עיתית, בהתאם לצורך, לסיווגים של מערכות המידע המרכזיות בכל אחד מגופי התמ"ק, במטרה להאיץ את העלייה לענן הציבורי נימבוס בישראל. בחינה זו תושלם ותוצאותיה יפורסמו לגופי התמ"ק כאמור תוך 180 יום ממועד החלטה זו.
18. המערכות המופיעות בנספח ז' נמצאות בתיעדוף ממשלתי לעלייה לענן הציבורי נימבוס בישראל לאחר בחינה פרטנית, ניהול סיכונים אבטחת מידע ונקיטת אמצעי ההגנה המתבקשים בהתאם להנחיות שיתן הקצין המוסמך.
19. על מנת למנוע כפל רגולציה באסדרה בתחום הגנת הסייבר וכדי להבטיח הגנת סייבר מיטבית - להנחות את נציב שירות המדינה לבחון, בהתייעצות עם ראש מערך הסייבר הלאומי וראש מערך הדיגיטל הלאומי, את ההנחיות והכללים הנוגעים לזהות הגורם במשרד הממשלתי או ביחידת הסמך, אשר ימונה לממונה על הגנת הסייבר המשרדי, כמשמעותו בסעיף 2ב בהחלטה 2443, ביחידה ממשלתית שאינה גוף תמ"ק, ובכלל זה לבחון התאמת מינוי זה למנהל אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע במשרד, או עובד בכיר הכפוף לו ישירות. הנציב ישלים את הבחינה האמורה ויישם את העדכונים הנדרשים תוך 60 ימים.

פרק ד' - הסרת חסמים בתחום הרכש וטיוב כלכלת ענן (FINOPS)

20. לרשום את הודעת החשב הכללי כי יבחן שיפור ויעול מנגנוני רכש ייעודיים לפרויקטים אגיליים במרכזי מסגרת מרכזיים, אשר יתמכו את יכולת המשרדים לבצע פרויקטים בצורה גמישה ומהירה תוך הקפדה על כללי המינהל התקין ולוחות זמנים מיטביים ממועד אישור התקציב לפרויקט, לרבות באמצעות שימוש במנגנוני זכות ברירה גמישים.

פרק ה' – חיזוק אגפי טד"מ בהתאם למפת הדרכים הממשלתית

21. על מנת להביא למימוש יעדי מהלך אפקטיביות IT במסגרת מפת הדרכים הממשלתית לרבות חיזוק יכולות הביצוע של מערכות טכנולוגיות, יכולת הגיוס של כח אדם טכנולוגי מקצועי ואיכותי לאגפי הטד"מ בממשלה, וכן עמידה ביעד של הסטת מעל ל-20% מתקציבי ה-IT שהיום מושקעים בתחזוקת תשתיות מחשוב פיזיות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך להשקעות בפיתוח מערכות -
- א. להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר, ובהשתתפות מנכ"לית משרד ראש הממשלה, ראש אגף תקציבים, החשב הכללי וראשת מערך הדיגיטל או מי מטעמם אשר ימליץ על מתווה והצעות למיזוג אגפי טד"מ בין משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תוך בחינת משמעויות כלכליות, טכנולוגיות וחיזוק יכולת הגיוס של כח אדם טכנולוגי איכותי וניצול יתרון לגודל בממשלה. הצוות יגיש את המלצותיו תוך 120 יום.
- ב. להנחות את מערך הדיגיטל להקים תשתית טכנולוגית ושירותי סיוע בתחומי הדיגיטל, שיאפשרו ליחידות המתאימות למודל הפעלה זה, לקבל ממערך הדיגיטל שירותי טכנולוגיות מידע, דאטה ובינה מלאכותית, כתחליף או כהשלמה לשירותים שהן מקבלות כיום בתחום זה.

22. לשם יישום המהלכים המתוארים בהחלטה זו, ובהמשך לכוונת הממשלה להעביר את מערך הדיגיטל הלאומי למשרד ראש הממשלה, לפי החלטת ממשלה 3375 מיום 21 לספטמבר 2025 בעניין הקמת המטה הלאומי לבינה מלאכותית בישראל, לקבוע כי –
- א. בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 31(ד) לחוק יסוד: הממשלה להעביר את שטחי הפעולה של מערך הדיגיטל הלאומי ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד ראש הממשלה על כלל תקניו ותקציבי פעולותיו, לרבות נלוות וכן התקציב בגין עלויות העסקתם. כמו כן, כל ההתחייבויות הקודמות הרלוונטיות יועברו למשרד ראש הממשלה.

- ב. המערך יפעל כיחידת סמך עצמאית במשרד ראש הממשלה, בעלת מטה נפרד, ובראשו יעמוד ראש המערך;
- ג. על העברת שטח הפעולה תימסר, בהתאם לסעיף 9(א)(11) ו-(ב) לחוק הממשלה, התשס"א-2001, הודעה ליושב ראש הכנסת והיא תובא לידיעת הכנסת.
- ד. בהתאם לסעיף 1 לחוק תקשורת דיגיטלית עם גופים ציבוריים, תשע"ח-2018, לקבוע כי ראש הממשלה יהיה השר הממונה על ביצוע החוק האמור במקום שר הכלכלה והתעשייה.

נספח א'- מפת הדרכים הממשלתית

מפת הדרכים הממשלתית – להאצת השירותים הדיגיטליים, יכולות הדאטה והבינה המלאכותית בענן ציבורי
נימבוס

נספח ב' - מטרות, יעדים, מדדי ההצלחה ושיוך למהלכי תפוקה ותשומה למימושם

מטרות

1. שיפור וייעול השירותים והמוצרים הדיגיטליים לציבור (אזרחים ועסקים ומשק);
2. מצוינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי;
3. ביצוע קפיצת מדרגה ביכולותיה הטכנולוגיות של הממשלה;
4. שיפור האפקטיביות וייעול ההוצאה וההכנסה הממשלתית;
5. הבטחת הריבונות וההגנה על התשתיות הטכנולוגיות והמידע הממשלתי.

יעדים, מדדים ומהלכים למימוש מטרה 1 - שיפור וייעול השירותים והמוצרים הדיגיטליים לציבור (אזרחים ועסקים ומשק)

מס' -	יעד	מדד	ערך נוכחי	מועד - מדיד ה	ערך במועד	מהלך תפוקה או תשומה למימוש היעד
1.1.1	צמצום בירוקרטיה, שיפור השירות, וקידום שירותים אחודים לציבור	שיעור שביעות הרצון של הציבור מהשירותים הדיגיטליים לפי מדד השירות הממשלתי לציבור.	65	2028	75	שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים
1.1.2		שיעור השירותים הממשלתיים הנפוצים הניתנים לציבור באופן דיגיטלי	48%	2030	100%	שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים

				מקצה לקצה		
שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים	80%	2030	54%	שיעור היחידים העושים שימוש בשירות, הממשלה באינטרנט	1.1.3	
שירותים חברתיים מתקדמים						
סינרגיה בין שלטון מרכזי ומקומי ושיפור השירותים המוניציפליים						
שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים	45%	2030	5%	היקף השירותים הממשלתיים הניתנים באמצעות היעדרות חזותית (VC)	1.1.4	
שירותים חברתיים מתקדמים						
שיפור וייעול עבודת מערכת המשפט והאכיפה						
שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים	50%	2030	-	שיעור השירותים הממשלתיים המיישמים מדיניות ask once	1.1.5	
שירותים חברתיים מתקדמים						
תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות						

1.1.6		היקף מימוש זכויות באופן פרואקטיבי שלא על בסיס פניה יזומה	-	2028	עליה ב- 10%	שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים שירותים חברתיים מתקדמים תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
1.2.1	יצירת מנועי צמיחה למשק הישראלי	זמני ההמתנה להיתר בניה	373 ימים	2030	180 ימים	תכנון, נדל"ן ותשתיות
1.2.2		משך זמן ממוצע לאישור תוכנית תכנון ובניה בסמכות מחוזית	24	2030	18	תכנון, נדל"ן ותשתיות
1.2.3		ניקוד מדינת ישראל במדד ה-PMR לבחינת יעילות רגולטורית של ה-OECD	-	2030	עליה של 0.24	טיוב תהליכי רישוי, פיקוח ובקרה

1.2.4		היקף צריכות המידע הממשלתי הזמין בפורמט סטנדרטי לשימוש חיצוני באמצעות API	290,000,000 בשנה	2030	למעלה מ-500,000,000 בשנה	שירות מקצה לקצה לעסק לתושבים ועסקים תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
-------	--	--	------------------	------	--------------------------	--

יעדים, מדדים ומהלכים למימוש מטרה 2 - מצוינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי

מס'	יעד	ערך עסקי ברמת מדרג	ערך נוכחי	מועד מדידה	ערך במועד	מהלך תפוקה או תשומה למימוש היעד
2.1.1	שיפור שיתוף הפעולה והחיבוריות במגזר הציבורי - ONE GOVERNMENT	ממוצע ימים להעברת מידע בין גופים ציבוריים מיום דרישת המידע ועד העברתו בפועל	240-500 ימים בממוצע	2030	פחות מ-90 ימים בממוצע	תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
2.1.2		אחוז הרשויות המקומיות העושות שימוש בפלטפורמת מידע מרכזיות בנימבוס	9% (15)	2030	100% (269)	סינרגיה בין שלטון מרכזי ומקומי ושיפור השירותים המוניציפליים

2.2.1	קידום עבודה מבוססת נתונים במשרדי הממשלה	כמות ההחלטות המבוססות נתונים לתהליכים כספיים ותקציביים	-	2030	עליה של 50%	מודרניזציה בעבודת הממשלה אופטימיזציה בהוצאות תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
2.2.2		גידול בשיעור היקף הממשלתי המועבר בין גופים ציבוריים בצריכת (G2G) (API) סטנדרטית	נתון קיים נדרשת השלמה	נתון קיים נדרשת השלמה	פי 1.5 מהקיים היום עד שנת 2027	תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
2.2.3		שיעור צריכת הנתונים מ-"מאגרי הזהב" של למ"ס ורשות האוכלוסין על ידי גופים ממשלתיים	-	2028	עליה של 15%	תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
2.2.4		שיעור השירותים החברתיים במיקור חוץ המבוצעת לגביהם מדידה והערכת אפקטיביות	נתון קיים נדרשת השלמה	2030	50%	שירותים חברתיים מתקדמים

2.3.1	עליה בפיריון הממשלה כתוצאה מהטמעת כלים טכנולוגיים ושיפור המיומנויות הדיגיטליות של ההון האנושי	שיעור העובדים והמנהלים ביחידות מקצועיות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך העושים שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים בנימבוס, לרבות (אך לא רק): יכולות מייל מתקדמות, תרגום אוטמטי של שיחות ומסמכים, דשבו רדים, יכולות לחיפוש, סיוע בכתיבה, והתאמות לתוכן, שיתוף מידע, ועבודה משותפת על מסמכים.	51%	2028	90%	מודרניזציה בעבודת הממשלה תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
2.3.2		שיעור הגידול השנתי בהיקף כוח האדם הממשלתי	2% בשנה	2030	1.65% בשנה	מודרניזציה בעבודת הממשלה תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות

יעדים, מדדים ומהלכים למימוש מטרה 3 - ביצוע קפיצת מדרגה ביכולותיה הטכנולוגיות של הממשלה

מס'	יעד	ערך עסקי ברמת מדד	ערך נוכחי	מועד מדידה	ערך במועד	מהלך תפוקה או תשומה למימוש היעד
3.1.1	הרחבה של היקף השימוש הממשלתי בכלי דאטה מלאכותית בממשלה	דירוג מדינת ישראל בתת-מדד "מגזר ציבורי מבוסס נתונים" (Data driven), public sector תחת המדד הבינלאומי DGI (Digital Government Index) המפורסם מידי שנה על ידי ארגון ה-OECD	28 מתוך 38	2030	13	תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
3.1.2			0.68 (B)	2030	0.75 (A)	תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות
3.1.3			125	2030	500	ציר הרכש המרכזי ברובד התשומות
		מספר שירותי SaaS הזמינים לרכש ומימוש בשוק הדיגיטלי הממשלתי של ספקיות הענן זוכות נימבוס				

יעדים, מדדים ומהלכים למימוש מטרה 4 -

שיפור האפקטיביות וייעול ההוצאה וההכנסה הממשלתית

מס'	יעד	ערך עסקי ברמת מדד	ערך נוכחי	מועד מדד	ערך במועד	מהלך תפוקה או תשומה למימוש היעד
4.1.1	שיפור תהליכי הניהול הפיננסי (הכנסות והוצאות) בממשלה	גידול שנתי ממוצע בהכנסות המדינה כתוצאה מגביית מיסוי, מכס, עיצומים כלכליים, קנסות מנהליים ואגרות	-	2028	גידול של כ- 0.02% מהתמ"ג בהכנסה (מתוך בסיס הגבייה בשנת 2025)	אופטימיזצי ה בהכנסות
4.1.2			-	2030	צמצום של טעויות ושגיאות בהיקף 0.1% מעלויות שכר עובדי המדינה, 0.24% מעלויות תשלומים ותמיכות (אל מול היקפי התשלום ב-2025)	אופטימיזצי ה בהוצאות
4.2.1	התאמה של תהליכי הרכש לקצב התפתחות הטכנולוגיה	קיצור תהליכי הרכש הטכנולוגי	-	2030	קיצור של 35% בזמני פרסום תיחורים במכרזים ומכרזים פומביים	מודרניזציה בעבודת הממשלה
4.3.1	התייעלות התקשוב הממשלתי	התייעלות התקשוב הממשלתי בהגירה של משרדי הממשלה לניבמוס כתוצאה מההיבטים הבאים לאחר הגירה לניבמוס: הוצאות תפעול, תחזוקה ואחסון מפרויקטים של הגירה	כ- 60% עלויות תחזוקה וכ- 40% עלויות פיתוח (בהתאם למדידה על ידי ה-CIO הממשלתי)	2030	הסטה של 20% מתקציב המחשוב המשרדים שביצעו הגירה ארגונית מלאה לניבמוס מעלויות	אפקטיביות מחשוב ציר תשומה פתרונות

מלאה של ארגונים (DATA CENTER) (EXIT), איחוד מערכות דומות וסטנדרטיות, איגום משאבים באמצעות שימוש בשירותים משותפים, צמצום וריכוז מטרות תפעוליים לאחר מעבר לנימבוס, קיצור TTM ושימוש חוזר (reuse) במשאבים טכנולוגיים, דוגמת תבניות, קוד ונתונים.			תחזוקה פיתוח חדשות	לעלויות מערכות	רוחב טכנולוגיים ציר תשומה כלכלת ענן
--	--	--	--------------------------	-------------------	--

יעדים, מדדים ומהלכים למימוש מטרה 5 - הבטחת הריבונות וההגנה על התשתיות הטכנולוגיות והמידע
הממשלתי

מס'	יעד	ערך עסקי ברמת מדד	ערך נוכחי	מועד מדיד ה	ערך במועד	מהלך תפוקה או תשומה למימוש היעד
5.1.1	קידום השימוש בתשתית ענן ציבורי מוגנת סייבר ואיכותית באזור ישראלי.	שיעור מערכות המידע הממשלתיות בענן אשר המידע בהן נשמר בישראל.	-	2030	80%	ציר תשומה אבטחת מידע וסייבר
5.2.1		אומדן הגופים הממשלתיים בעלי יכולות התאוששות מאסון והמשכיות עסקית בתוך פחות מיממה	10%	2030	100%	הבטחת המשילות, הרציפות התפקודית וההגנה בסייבר

5.2.2	חיזוק הרציפות התפקודית, המשילות, וההגנה בסייבר	זמן לתגובה לאירועי סייבר בנימבוס	24 שעות	2028	17 שעות	הבטחת המשילות, הרציפות התפקודית וההגנה בסייבר
5.2.3		אוטומציה של טיפול באירועי סייבר ללא מעורבות גורם אנושי	30%	2028	60%	הבטחת המשילות, הרציפות התפקודית וההגנה בסייבר

מהלכי התייעלות ("ממשלה חכמה")

מהלך אופטימיזציה בהוצאות ממשלה:

1. מטרה משוייכת מרובד התוצאות: שיפור האפקטיביות וייעול ההוצאה וההכנסה הממשלתית.
2. שיוך מדד מרובד התוצאות: אופטימיזציה של 0.1% בהוצאות שכן, 0.24% בתשלומים.
3. פירוט המהלך: קידום אופטימיזציה בהוצאות התקציביות הממשלתיות, תוך הטמעת מערכת XRM כתשתית מרכזית לניהול כל תהליכי התמיכות, יצירת אזורים אישיים דיגיטליים המותאמים לכל סוגי המשתמשים, ופיתוח ממשק אחוד לחיבור כל המערכות, שימוש באוטומציות מבוססות בינה מלאכותית בבניית מבחני תמיכה, מנגנוני חישוב אוטומטיים לקביעת זכאות, וכלים חכמים לזיהוי דפוסים וחריגות, וכן חיזוק שיתוף הנתונים בעזרת תשתית לניתוח נתונים רוחבי בזמן אמת, פיתוח מערכת חיזוי ומדידת אפקטיביות התמיכות, וכלים מתקדמים לוויזואליזציה והצגת תובנות.
4. הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026

מהלך אופטימיזציה בהכנסות הממשלה:

1. מטרה משוייכת מרובד התוצאות: שיפור האפקטיביות וייעול ההוצאה וההכנסה הממשלתית
2. שיוך מדד מרובד התוצאות: גידול 0.02% מהתמ"ג בהכנסות המדינה.
3. פירוט המהלך: קידום האופטימיזציה בהכנסות הממשלה, תוך מתן כלים לגביית מסים, קנסות, אגרות חובות, ובקרה על תהליכי הייבוא והמכס.
4. הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026

מהלך מודרניזציה בעבודת ממשלה:

1. מטרה משוייכת מרובד התוצאות: מצוינות ותייעלות בעבודת המגזר הציבורי
2. שיוך מדד מרובד התוצאות: התייעלות של 30% בזמני עבודה.
3. פירוט המהלך: קידום מודרניזציה בממשלה, אשר תיעל ותשפר את יכולות הביצוע, תוך מתן כלים שיאפשרו הפחתת תהליכים ידניים באמצעות אוטומציה וכלי בינה מלאכותית וטרנספורמציה של תהליכי המטה, פיתוח והטמעת כלי איסוף, ניהול והנגשה של מסמכים דיגיטליים, שימוש בתשתית נתונים אחודה להנגשת מידע למשרדי ממשלה ושיפור קבלת החלטות מבוססות נתונים, וכן חיזוק ההון האנושי באמצעות מערכות למידה והכשרה מבוססות בינה מלאכותית, תמיכה בגמישות תעסוקתית, התפתחות מקצועית וטיוב תהליכי גיוס.
4. הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026

מהלכי שירות

מהלך שירות מקצה לקצה:

- מטרה משוייכת מרובד התוצאות: שיפור וייעול השירותים והמוצרים הדיגיטליים לציבור (אזרחים, עסקים ומשק).
1. שיוך מדד מרובד התוצאות: עליה של 21% בצריכת שירותים ממשלתיים באמצעות האינטרנט.
 2. פירוט המהלך: קידום אופטימיזציה ושיפור האפקטיביות בשירותים והתשתיות הניתנים לציבור, תוך מיקוד בשירותים דיגיטליים וביצוע פעולות מרחוק, הרחבת האפשרויות לכלל האזרחים והעסקים לקבלת שירותים, זכויות וניהול מידע בהתאמה אישית, חיזוק התקשורת מרחוק ויכולת הגבייה והתשלומים מהאזרחים, וניהול מידע ושיתוף נתונים בתוך הממשלה לצורך הענקת שירותים במקום אחד.
 3. הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026

מהלך שירותים חברתיים מתקדמים:

1. מטרה משוייכת מרובד התוצאות: שיפור וייעול השירותים והמוצרים הדיגיטליים לציבור (אזרחים ועסקים ומשק)

2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** הגדלה של 30% בזמן העבודה הישיר של עו"סים מול מקבלי השירות.
3. **פירוט המהלך:** קידום פיתוח שירותים חברתיים המותאמים לכל אזור, תוך מדידה, בקרה ופיקוח על שירותים חברתיים בכלל ושירותי מיקור חוץ בפרט, שימוש בנתונים לקבלת החלטות וחידוי מגמות, ונתינת שירותים חברתיים פרטניים.
4. **הקצאת תקציב:** X מלש"ח בשנת 2026

מהלך סינרגיה בין שלטון מקומי ומרכזי ושירותים מוניציפליים:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** מצויינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי
2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** גידול פי 11 במספר הרשויות המעניקות שירותים מוניציפליים באופן אחד.
3. **פירוט המהלך:** קידום יצירת סינרגיה בין השלטון המקומי והמרכזי, ושיפור התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם, תוך מתן כלים לממשקי מידע ועבודה, וייעול עבודת הרשויות לשיפור השירות לתושבים.
4. **הקצאת תקציב:** X מלש"ח בשנת 2026

רגולציה (רישוי, פיקוח ובקרה):

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** מצויינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי
2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** עלייה לממוצע OECD במדד PMR, הפחתת נטל רגולטורי
3. **פירוט המהלך:** קידום טרנספורמציה דיגיטלית של תהליכי רישוי, פיקוח ובקרה בממשלה, תוך מתן כלים שיאפשרו גיבוש מדיניות מבוססת נתונים, ייעול הליכי רישוי באמצעות יצירת ממשקים אחדים, ביסוס הליכי פיקוח מבוססי נתונים, שילוב מערכות לניהול חקירות, טיפול בתביעות וניהול סנקציות באמצעות כלים אוטומטיים ואינטגרציה עם גופי אכיפה רלוונטיים, וכד'.
4. **הקצאת תקציב:** X מלש"ח בשנת 2026

מהלכי מנועי צמיחה למשק:

מהלך תכנון נדל"ן ותשתיות:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** ביצוע קפיצת מדרגה ביכולותיה הטכנולוגיות של הממשלה
2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** קיצור זמני התכנון ב 25%
3. **פירוט המהלך:** קידום הדיגיטציה וההתייעלות של תהליכי תכנון נדל"ן ותשתיות, תוך שימוש במאגרי נתונים דיגיטליים אחידים ונגישים, מעבר לתכנון וניהול פרויקטים דיגיטליים, והרחבת השירותים הדיגיטליים הקשורים לתכנון ולנדל"ן.
4. **הקצאת תקציב:** X מלש"ח בשנת 2026

מהלך תעסוקה מתקדמת ופריז:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** מצויינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי, שיפור השירות מקצה לקצה
2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** איחוד מערכות אבחון והכוון, ומאגר תעסוקה לאומי.
3. **פירוט המהלך:** קידום פיתוח התעסוקה המתקדמת והגברת הפריז, תוך מתן מידע נגיש, מדויק ועדכני למקבלי ההחלטות, שיפור תהליכי הכשרה והשמה, וכן הנגשת מידע ושירותי קריירה לציבור.
4. **הקצאת תקציב:** X מלש"ח בשנת 2026

מהלך מערכת המשפט והאכיפה:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** מצויינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי.
2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** קיצור זמני אכיפת חוזה, והליכים משפטיים לממוצע OECD
3. **פירוט המהלך:** קידום מערכת המשפט על ידי שיפור וייעול מערכת החוק והמשפט בישראל, תוך התמודדות עם פער הנגישות לשירותים משפטיים, מהלך יציב מענה לצורך גובר זה על ידי שילוב

- טכנולוגיות משפט (LegalTech) חדשניות לצד ייעול תהליכים קיימים. פעולות אלה יביאו לקיצור משכי ההליך המשפטי, להוזלת השירותים המשפטיים ולהנגשתם לתושבים ועסקים, וישפיעו ישירות על צמצום פערים חברתיים ועל חיזוק הסביבה לעשיית עסקים בישראל.
4. **הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026**

מהלך מערכת פיננסית, צרכנות ויוקר מחיה:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** שיפור השירותים, והמוצרים הדיגיטליים לציבור.
2. **פירוט המהלך:** לקדם ולחולל שינוי התחום הפיננסי. על מנת לשפר את האפקטיביות, להרחיב את הנגישות לשירותים פיננסיים, ולשפר את קבלת ההחלטות, הן של מוסדות פיננסיים, והן של הרגולטורים עצמם. המהפכה הטכנולוגית צפויה לחולל מהפכה באופן שבו מידע פיננסי נאסף, מנותח ומנוהל לתרום לשירותים מותאמים אישית, להפחית עלויות, ולהגברת התחרות.
3. **הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026**

מהלכי תשתית וקפיצת מדרגה טכנולוגית:

מהלך אפקטיביות IT:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** ביצוע קפיצת מדרגה ביכולותיה הטכנולוגיות של הממשלה
2. **מדד תוצאה מרכזי מרובד התוצאות:** הסטת 20% משיעור תקציב המחשוב במשרדי הממשלה מתחזוקה לפיתוח במשרדים אשר יבצעו הגירה מלאה לנימבוס עד שנת 2030.
3. **פירוט המהלך:** קידום ההתייעלות במחשוב הממשלתי, תוך מתן כלי להאצת הגירה מלאה לענן, נתינת מענה מרכזי לצרכים רוחביים ואיחוד מטות תפעוליים בקבוצת המיקוד של המשרדים הקטנים מאוד בהתאם להחלטת ממשלה 2294, וכן ביצוע מהלכי הגירה פרויקטאלית של מערכות ליבה אשר מטרתם להגדיל את אפקטיביות המענה של מערכות המידע לצרכי העסקיים של המשרד.
4. **הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026**

מהלך תשתיות דאטה ובינה מלאכותית מתקדמות:

1. **מטרות משוייכת מרובד התוצאות:** קפיצת מדרגה ביכולותיה הטכנולוגיות של הממשלה, מצוינות והתייעלות בעבודת המגזר הציבורי.
2. **שיוך מדדים מרובד התוצאות:** קיצור זמני העברת מידע בין גופים ציבוריים לפחות משלושה חודשים, גידול בשיעור היקף המידע הממשלתי המועבר בין גופים ציבוריים פי 1.5.
3. **פירוט המהלך:** קידום פיתוח וביסוס תשתיות דאטה ובינה מלאכותית במגזר הציבורי, תוך הנגשת פלטפורמות המידע הפומבי לציבור, העברת מידע חוצה מגזר ציבורי לשם יכולות ביצוע אנליזה, שימוש בבינה מלאכותית בתהליכי ממשלה ספציפיים ורחבים לניתוח נתונים וכן במודלים גנרטיביים למשימות חוצות משרדים, הקמת מערכות שיתוף נתונים וכן יצירת תשתיות לשיתוף מידע.
4. **הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026**

מהלך רציפות תפקודית והגנה בסייבר:

1. **מטרה משוייכת מרובד התוצאות:** הבטחת הריבונות וההגנה על התשתיות הטכנולוגיות והמידע
2. **שיוך מדד מרובד התוצאות:** יכולת התאוששות מפגיעה לרציפות תפקודית בתוך יממה בכלל גופי הממשלה.
3. **פירוט המהלך:** קידום הבטחת המשילות הממשלתית בסביבת הענן והגנת סייבר על נכסי המידע הממשלתיים, תוך חיזוק באמצעות פרויקטי הדגל של מערך הסייבר הלאומי, ייעול ושיפור התשתיות הדיגיטליות הרוחביות בממשלה, וכן הבטחת רציפות תפקודית של הממשלה.

4. הקצאת תקציב: X מלש"ח בשנת 2026

נספח ה' - רשימת משרדי הממשלה ויחידות הסמך אשר הגישו תכנית בהתאם להחלטה 1700 :

1. ארכיון המדינה ;
2. המוסד לביטוח לאומי ;
3. המשרד להגנת הסביבה ;
4. המכון הגיאולוגי לישראל ;
5. המשרד לביטחון לאומי ;
6. המשרד לשיוויון חברתי ;
7. המשרד לשירותי דת ;
8. השירות המטארולוגי ;
9. משרד העבודה ;
10. חטיבת בתי חולים ;
11. כבאות והצלה ;
12. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
13. מינהל התכנון ;
14. רשות המיסים – מכס ומע"מ ;
15. מכון וולקני ;
16. מנהל לחינוך התיישבותי ;
17. מערך הדיגיטל הלאומי ;
18. מערך הסייבר הלאומי ;
19. המרכז למיפוי ישראל (מפ"י) ;
20. משרד האנרגיה ;
21. משרד המדע, החדשנות והטכנולוגיה ;
22. משרד החוץ ;
23. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ;
24. משרד התיירות ;
25. משרד התקשורת ;
26. משרד התרבות והספורט ;
27. נתיב ;
28. סיגמה ;
29. רשות האוכלוסין וההגירה ;
30. רשות האכיפה והגבייה ;
31. רשות המים ;
32. רשות העתיקות ;
33. שירות התעסוקה ;
34. משרד החקלאות ופיתוח הכפר ;
35. משרד הכלכלה ;
36. משרד המשפטים ;
37. משרד החינוך ;
38. משרד העלייה והקליטה ;
39. משרד הרווחה ;
40. משרד השיכון והבינוי ;
41. משרד ראש הממשלה ;
42. משרד האוצר .

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מחשוב ענן הוא מודל מחשובי אשר מחליף את המודל הנהוג היום, (on-prem) לפיו כל ארגון מקים בעצמו את תשתית המחשוב לה הוא נדרש (כגון הקמה של חוות שרתים, תשתית תקשורת, התקנת ותחזוקת מערכות ותוכנות שונות). המודל של מחשוב ענן מאפשר גישה נוחה ורחבה, באמצעות רשת האינטרנט או קו תקשורת ייעודי, למאגר משותף של משאבי מחשוב (רשתות, שרתים, אמצעי אחסון, כלי פיתוח, אפליקציות, שירותים וכו') המנוהלים על ידי ספק שירותי ענן. ענן ציבורי הוא ענן המספק שירותי מחשוב בענן באופן פומבי ומסחרי ללקוחות שונים, לרבות יחידים, חברות ותאגידים, גופים ציבוריים ואחרים. השירותים הניתנים על בסיס ענן ציבורי מובדלים בדרך כלל לשירותי תשתית - (IaaS - Infrastructure as a Service) שירותים בהם המשתמש מקבל משאבי מחשוב לשימוש עליהם הוא יכול לדוגמא להתקין מכונות וירטואליות (VM) ויישומים לפי רצונו; שירותי פלטפורמה - (PaaS - Platform as a Service) שירותים ואפליקציות שהם כלים ליצירה, הרצה או פיתוח של מערכות ושירותים בענן; שירותי תוכנה (SaaS Software as a Service) - (Service) תוכנה המסופקת על בסיס הענן כשירות. מחשוב ענן על שירותיו השונים הופך בשנים האחרונות נפוץ מאוד, כאשר בפועל כמעט כל הגופים במשק משתמשים כיום בשירותי ענן בהיקפים שונים, ורובם בוחרים בענן הציבורי כמודל הפריסה המועדף.

המעבר לענן כולל בתוכו הזדמנות לשיפור משמעותי בתהליכי העבודה הממשלתיים ובשירותים הניתנים לאזרח על ידי הממשלה, תוך האצה של תהליכי טרנספורמציה דיגיטלית, דאטה ובינה מלאכותית בממשלה, וכן שיפור יכולות השליטה, בקרה והגנות הסייבר של מערכות ה-IT הממשלתיות. יחד עם זאת, המעבר למודל של מחשוב ענן טומן בחובו גם אתגרים רבים, אשר עיקרם נובעים מכך שמערכות המחשוב יינתנו על בסיס תשתית של ספק חיצוני. מציאות של ניהול נכסים דיגיטליים ממשלתיים על ידי ספק חיצוני, הנתון לעיתים לריבונות זרה יוצרת בעיית משילות, הן בהיבט של כפיפות חוקית, והן בהיבט של שליטה ובקרה. לצורך התמודדות עם אתגרים אלו, ולצורך אספקת שירותי ענן עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך על בסיס פלטפורמה של ענן ציבורי של ספקיות ענן מובילות, אשר נותן מענה לצרכים ולדרישות הייחודיות של ממשלת ישראל בעת הגירה לענן ציבורי בהיבטים של אבטחת מידע והגנות סייבר, משילות ומתן כלים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך לבצע הגירה כאמור באופן מבוקר ויעיל, החל בשנת 2018 צוות ממשלתי שהובל על ידי מינהל הרכש הממשלתי יחד עם מערך הדיגיטל הלאומי, אגף התקציבים, הלשכה המשפטית במשרד האוצר, מערך הסייבר הלאומי, משרד הביטחון, צה"ל וגופים נוספים במשרדי הממשלה לקדם את "פרויקט נימבוס". פרויקט נימבוס הוא פרויקט רב-שנתי, הכולל מספר רבדים אשר ייתנו מענה הן ליצירת הערוץ לאספקת שירותי הענן התואמים לצרכי הממשלה והן לגיבוש מדיניות ממשלתית בנושא, הגירה לענן וביצוע בקרה ואופטימיזציה של הפעילות בו. במסגרת פרויקט נימבוס נחתמו עם הספקיות הזוכות חוזים במסגרתם הוסדרו חובות הספקים בהיבטים רלוונטיים, כגון הבעלות של הממשלה על המידע שהועלה לענן, הגבלת הגישה והשימוש של הספקיות במידע הממשלתי ובמידע שנוצר כתוצאה מעיבוד המידע הממשלתי, סיוע לגופי ממשלה לעמוד בדרישות הרגולציה, חובת הגנה על מידע פרטי בענן, אופן ההתמודדות עם סיכונים משפטיים כגון צווים של ערכאות או גופים מוסמכים ממדינות זרות, היבטים של רציפות תפעולית ופרצות אבטחת מידע, התמודדות עם מקרי קיצון כגון מלחמה וכיוצ"ב, התאמת תנאי השימוש הסטנדרטיים של הספקים להוראות החוזים עם הממשלה ועוד היבטים רבים ומגוונים.

במקביל, תחום הבינה המלאכותית הוגדר כיעד לאומי אסטרטגי. יישום נכון של כלי AI ומינוף נכסי הדאטה הלאומיים באמצעות ענן ציבורי נימבוס יאפשרו ייעול ניכר של שירותים ציבוריים, קבלת החלטות מדויקות מבוססות נתונים ושיפור איכות החיים של תושבי ישראל.

החלטה זו מובאת בהמשך לשורת החלטות ממשלה קודמות שנועדו לקדם את הטרנספורמציה הדיגיטלית של המגזר הציבורי, ובראשן:

- החלטה מס' 231 (אוגוסט 2021), שקבעה מדיניות "ענן תחילה" (Cloud First) לקידום המעבר הממשלתי לענן ציבורי.
- החלטה מס' 1700 (אפריל 2024), אשר אימצה את אסטרטגיית הענן הממשלתית הטילה על משרדי הממשלה להקים בכל משרד צוות מוביל ענן בראשות מנכ"ל המשרד אשר תגבש תכנית ארגונית למעבר לענן. כמו כן, נקבע כי הועדה אשר גיבשה את אסטרטגיית הענן תוסב לוועדת ההיגוי למימוש האסטרטגיה (להלן - ועדת ההיגוי). ההחלטה הטילה על ועדת ההיגוי ללוות את משרדי הממשלה בגיבוש תכנית מעבר לענן, לבצע תיעודף של דרישות רוחב העולות מהתוכניות

המשרדיות ועל בסיס זה לגבש תכנית עבודה רוחבית למעבר מנוהל של מערכות המידע של משרדי הממשלה ויחידות הסמך לענן ציבורי נימבוס (להלן – **מפת הדרכים הממשלתית לענן**) ולהביאה לאישור הממשלה.

- החלטת ממשלה מס' 2273 (אוקטובר 2024) הטילה על ועדת היגוי ענן להעניק סיוע למשרדי הממשלה ויחידות הסמך ביישום מפת הדרכים הממשלתית לענן וליווי הפעולות הנדרשות, זאת באמצעות הכוונה מקצועית ותהליכית והנגשת הידע, תכנון וביצוע הכשרות נדרשות.

בהמשך להחלטת הממשלה 1700 והחלטה 2273 החלטה זו מובאת לשם אימוץ מפת הדרכים הממשלתית וגיבוש מנגנונים ליישומה המיטבי.

מהות ההחלטה המוצעת

מטרתה המרכזית של החלטה זו הינה אימוץ תוכנית עבודה אופרטיבית, ישימה ומכוונת תוצאות עסקיות ברות מדידה למעבר ממשלת ישראל לענן ציבורי נימבוס לשם מיצוי הפוטנציאל הגלום ביתרונות הענן הציבורי בדגש על שירותים דיגיטליים מתקדמים, יכולות דאטה ובינה מלאכותית.

תוכנית זו שנבנתה מבוססת על מודל לוגי המגדיר קשר סיבתי בין שלושה רבדים הכרחיים למימוש אסטרטגיית הענן והבינה המלאכותית:

- רובד התוצאות: המטרות והיעדים המדידים שהממשלה שואפת להשיג, אשר יבוקרו וימדדו.
- רובד התפוקות: מתמקד בהגירת מערכות ופיתוח מערכות חדשות בנימבוס. המערכות המצוינות, מופו על ידי המשרדים, ואורגנו לפי 14 מהלכים אסטרטגיים המחברים בין מערכות המשרות ערך עסקי משותף ועונות לצרכים משותפים של המשק, הציבור ושל משרדי הממשלה.
- רובד התשומות: הנדרשות על מנת לממש את המהלכים ברובד התפוקות, לשם השגת התוצאות הרצויות.

אישור ההחלטה נותן תוקף וקושר בין תשתית ענן 'נימבוס', ואסטרטגיית הדאטה והבינה מלאכותית לתוכנית ביצוע מגובשת וסדורה. זהו מהלך אסטרטגי רחב היקף, שמטרתו להפוך את הממשל הישראלי למודרני, גמיש ומתקדם יותר, ולשפר באופן עמוק וישיר את חוויית האזרחים והעסקים מול המגזר הציבורי.

החלטה זו נועדה לחבר את התשתית (נימבוס) לאסטרטגיה (דאטה ו-AI) ולתוכנית ביצוע סדורה (מפת הדרכים). היא קובעת כי תשתית "נימבוס", בהתאם למדיניות "Cloud First", תשמש כמאיץ המרכזי לטרנספורמציה הדיגיטלית של הממשלה.

עיקרי ההחלטה המוצעת:

1. אימוץ מפת הדרכים: ההחלטה מאמצת את "מפת הדרכים הממשלתית" (נספח א' להחלטה), כתוכנית העבודה האופרטיבית והרב-שנתית (2025-2029) ליישום אסטרטגיות הענן, הדאטה וה-AI.
2. תיקון ומיקוד החלטות קודמות: ההחלטה הנוכחית מתקנת ומעדכנת החלטות קודמות (בפרט החלטה 1700), ומחליפה את המטרות והיעדים הקודמים ביעדים ממוקדים ומדידים חדשים (כמפורט בנספח ב' להחלטה), וזאת כדי לייצר מיקוד אסטרטגי ומדיניות אחידה.

סעיפי ההחלטה

סעיף 1-2

אימוץ "מפת הדרכים" ותיקון החלטה 1700: "מפת הדרכים" (נספח א') היא תוכנית העבודה המפורטת לשנים 2025-2029, והיא תוצר של מיפוי אלפי מערכות בעשרות משרדים, ומגדירה 14 מהלכים אסטרטגיים. בנוסף, החלטת ממשלה זו מחליפה את המטרות הכלליות של החלטה 1700 במטרות וביעדים מדידים (KPIs) (נספח ב'). גופי המטה החברים בוועדת היגוי נימבוס יפעילו את סמכויותיהם לתמוך בהוצאת תוכנית מפת הדרכים ולהסיר חסמים בתחומי סמכותם.

סעיף 3

אימוץ אסטרטגיית הדאטה והבינה המלאכותית: עד כה, לממשלה לא הייתה אסטרטגיה רשמית ומחייבת בתחום ה-AI. סעיף זה קובע את "תוכנית-העל" הלאומית לשימוש בבינה מלאכותית ודאטה. חשוב מכך, הוא קושר את מימוש האסטרטגיה הזו כברירת מחדל לתשתית "נימבוס", כדי להבטיח שהפיתוחים העתידיים ייהנו מכוח העיבוד והכלים המתקדמים ביותר.

סעיף 4

מורה על תקצוב פרויקטים נבחרים ותעדוף שלהם בתוך תוכניות העבודה המשרדיות מתוך המהלכים המפורטים בנספח ד' ובהתאם לכללים המפורטים בהחלטה.

סעיף 5

עדכון ועדת ההיגוי: ההחלטה משנה את שמה ומרחיבה את סמכויותיה כדי שתנהל את כלל המהלך (דיגיטל, דאטה ו-AI). חשוב מכל, ההחלטה מעניקה לה סמכות להכריע במחלוקות בין גופי המטה החברים בה, סמכות אשר תסייע לקידום פרויקטים.

סעיף 6

הקמת צוות "מוביל נימבוס" משרדי: הצלחת התוכנית תלוי במידה רבה בניהול הנהלת המשרדים. סעיף זה מנחה כל מנכ"ל להוביל צוות אסטרטגי רב-תחומי (כספים, סייבר, שירות וכו') שיהיה אחראי לביצוע התוכנית במשרדו וידווח לוועדת ההיגוי המרכזית.

סעיף 7

ועדת היגוי נימבוס תקיים דיונים אחת ל-6 חודשים לפחות על מנת להפיק תמונה רחבה אודות ביצוע מפת הדרכים והחסמים בכלל התחומים, לרבות רכש, אבט"מ, מערכות ותשתיות רוחביות, ליווי, הכשרות ותקצוב, כך שתוכל לייצר מדיניות המצמצמת חסמים ותומכת במפת הדרכים.

סעיף 8-9

מנגנוני תקצוב ובקרה: הקמת ועדה בראשות אגף התקציבים במשרד האוצר שתחלק את התקצוב לפרויקטים. סמכותה המרכזית היא הסטת תקציבים מפרויקטים שלא עומדים ביעדים לפרויקטים אשר מתקדמים, כלי אשר יאפשר גמישות ניהולית ותקציבית.

סעיף 10-11

פתרונות טכנולוגיים רוחביים: מחייב את המשרדים להשתמש בפתרונות הרוחביים המרכזיים שהוחלט עליהם בהחלטות קודמות ואלו שייקבעו על ידי צוות מערכות ממשלתיות. מטרת הסעיף לקבע שפתרונות טכנולוגיים מסוימים יהיו רוחביים ובלעדיים כך שמשרדי ממשלה לא יחזיקו או יפתחו מספר מוצרים שונים בכפילות וזאת במקרים בהם הערך (הן עסקי והן תקציבי) שיופק ממערכת אחת בלעדית יהיה משמעותית גבוה ברמת הכלל ממשלתית מאשר באלטרנטיבה שמשרדים היו משתמשים במערכות שונות לאותו השימוש.

סעיף 12-13

לצורך שיפור ניהול המידע הממשלתי, קידום ממשק אחיד בין גופי הממשל והציבור, והנגשת נתונים אמינה ומדויקת לצורך קביעת מדיניות, תכנון, מיסוי ובקרה, נדרש להקים מערכת לאומית למיספור נכסים, שתעניק לכל נכס בישראל מספר זיהוי חד-ערכי ותאפשר חיבור בין מאגרי מידע במשרדי הממשלה והרשויות השונות לצורך טיוב המידע ושיפור המידע.

סעיף 14-18

מנגנוני אבטחת מידע וסייבר: סעיף זה מביא לייעול רגולציית אבט"מ על ידי בין היתר: "מסלול ירוק" (אישור אוטומטי) עבור מערכות בסיכון נמוך (למשל, מידע לא מסווג השמור בישראל), יצירת הנחיות ברורות ובחינת רגישות המידע במערכות של כך שיוכלו לפעול להעלאת המערכות המותרות לענן וכן אישור של מספר מערכות כבר בהחלטה זו. סעיף גם ייעל את מאמצי גורמי אבטחת המידע כך שיוכלו להתמקד בבדיקת המערכות הרגישות, והמעבר לענן יואץ משמעותית. ועדת ענן תדון רק בבקשות אשר הוגשו על ידי גופים שאינם תמ"קים (שאינם מגויים בתוספת החמישית לחוק להסדרת הבטחון) ושאינם מערך הסייבר הלאומי בהתאם לסעיף 21 לחוק.

סעיף 19

מניעת כפל רגולציה בסייבר: סעיף זה מכפיף את גוף הסייבר למנהל ה-IT, כדי להבטיח שאבטחת המידע תהיה חלק אינטגרלי מפיתוח המערכת (Security by Design) ולא רגולטור חיצוני.

סעיף 20

התאמות ברכש הממשלתי: התאמת שיטות הרכש להתקדמות הטכנולוגיה בצורה אפקטיבית ומהירה. הסעיף רושם את הודעת החשב הכללי כי בכוונתו לבחון שיפור וייעול של מכרזי הטכנולוגיה (כגון "דיגיטק") כך שיהיו אגיליים, יאפשרו גמישות ומהירות, בהתאם לצרכים המשתנים.

סעיף 21

כלכלת ענן: סעיף זה מחייב את הממשלה להטמיע תהליכי FinOps- ניהול פיננסי שוטף של צריכת הענן, בכדי לזהות בזבוז ולבצע אופטימיזציה של העלויות.

סעיף 22

חיזוק אגפי טד"מ בהתאם למפת הדרכים הממשלתי: סעיף זה מונה את היעדים הממשלתיים למהלך אפקטיביות IT במסגרת מפה הדרכים, ומורה על מיזוג אגפי טד"מ ביחידות קטנות ליחידות אב, על מנת לאפשר לאותן יחידות את היתרון לגודל מהן נהנות יחידות גדולות כגון יכולת גיוס מומחים טכנולוגיים כגון ארכיטקט ענן במשרה מלאה, יכול להביא מנהלים ברמה בכירה יותר ובכלל שיפור כח האדם הקיים.

סעיף 23

בהמשך להחלטה מס' 3375 מיום 21 לספטמבר 2025 בעניין הקמת המטה הלאומי לבינה מלאכותית בישראל שקבעה כי בכוונת הממשלה להעביר את מערך הדיגיטל הלאומי, להחליט על העברת שטחי הפעולה כאמור על כל עובדיה, התקציבים וההתקשרויות, כך שמערך הדיגיטל הלאומי יפעל כיחידת סמך עצמאית במשרד ראש הממשלה. מערך הדיגיטל הלאומי הוא גוף מטה רוחבי לנושא קידום הדיגיטציה הממשלתית ותחת משרד ראש הממשלה יחזק את קשריו עם אגפי המטה האחרים במשרד ויוכל לבצע את פעולותיו בצורה מיטבית עבור כלל הממשלה.

תקציב

בהחלטה זו יוקצה X מלש"ח בשנת 2026.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

צעדים למלחמה בהון השחור

מחליטים

1. לקדם את חקיקת סעיפים 50 ו-51 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, שעניינם איסור החזקת מזומן בסכום של למעלה מ-200,000 ש"ח.
2. לתקן את חוק צמצום השימוש במזומן (להלן – **חוק צמצום השימוש במזומן**), כך שהמגבלה החלה כיום על עשיית עסקאות במזומן, העומדת על סכום שמעל 6,000 ש"ח, תחול גם על החלפת שטר למזומן, לרבות ניכיון שטר על ידי גוף פיננסי מפוקח.
3. לתקן את סעיף 141א לפקודת מס הכנסה באופן הבא:
א. החלת מתכונת דיווח מדורגת משלימה על נותני שירותים פיננסיים.
ב. להאריך את משך שמירת המידע המתקבל במאגר מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים, כך שניתן יהיה לעשות בו שימוש יעיל הן לצורך שומה אזורית והן במישור הפלילי במקרים המתאימים.
4. לקדם את סעיפים 8(4) ו-6 להצעת חוק להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, שעניינם העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות להשכרת נכסי מקרקעין לטובת שיפור הליכי השומה.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1

מוצע לקדם מחדש את הצעת החוק בעניין הגבלה על החזקת מזומן בסכום של למעלה מ-200,000 ש"ח, שהונחה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת במסגרת חקיקת התקציב לשנים 2023 ו-2024 אך לא קודמה.

סעיף 2

על מנת להיאבק בכלכלה השחורה, חוק צמצום השימוש במזומן, התשס"ח-2018, מגביל את התשלום במזומן על עסקאות. בין היתר, סעיף 2 לחוק אוסר על מתן או קבלת תשלום במזומן במסגרת עסקה או שטר עבודה, תרומה או הלוואה, בהיקף שעולה על 6,000 ש"ח, הוא הרף שנקבע בחוק. כיום, ניכיון שטר מוגדר בחוק כהלוואה. פרקטיקה זו 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.

במטרה לטפל בתופעות אלו ולהילחם בהון השחור, קודמה במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג-2023, הצעת חוק בעניין החלת איסור מתן הלוואה במזומן בסכום של למעלה מ-6,000 ש"ח על גופים פיננסיים מפוקחים, כלומר ביטול החריג שבסעיף 2(ז) לחוק והכפפת ההלוואות הניתנות על ידי גופים פיננסיים מפוקחים למגבלה הקבועה בחוק על מתן הלוואות במזומן (6,000 ש"ח). תיקון זה לא קודם במסגרת החקיקה הנלווית לחוק התקציב על ידי הכנסת.

על מנת לקדם את מדיניות המאבק בהון השחור, מוצע כעת לקדם הגבלה על החלפת שטר למזומן, לרבות ניכיון שטרות, פריטה שלהם או המרה שלהם למזומן, ולקבוע כי החלפת שטר למזומן לרבות ניכיון שטר תהיה פעולה שמותר יהיה לבצע אותה במזומן עד 6,000 ש"ח בלבד, באמצעות הוספת סעיף בעניין זה לחוק. בהתאם, מתוך ההחלטה בסעיף 2(ז) המאפשרת מתן הלוואות על ידי גופים פיננסיים מפוקחים ללא הגבלת סכום למזומן, תמועט האפשרות לנכות שטר, כלומר תוכפף להגבלה של החלפת שטר למזומן עד סכום של 6,000 ש"ח אם התמורה ניתנת במזומן.

סעיף 3

ביום 24 באוקטובר 2021 התקבלה החלטת ממשלה 549 שעניינה תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026 (להלן - **החלטה 549**). במסגרת החלטה זו הוטל על רשות המסים בין היתר, להשתתף במאמצי האכיפה לטיפול בפשיעה בחברה הערבית. ביום 1 בנובמבר 2021 הוקם צוות בין משרדי בראשות המנהל הכללי של משרד האוצר לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי (להלן - **הצוות הבין משרדי**). דו"ח הצוות הבין משרדי המליץ להגביר את הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים והפעילות הנעשית באמצעותם, במטרה למנוע את השימוש שעושים גורמים עברייניים בשירותיהם כגון הלבנת הון והעלמות מס.

סעיף 141א לפקודת מס הכנסה שנחקק בשנת 2013, והתקנות שהותקנו מכוחו בשנת 2018 ונכנסו לתוקף בשנת 2019, החילו חובות דיווח לרשות המסים על נותני שירותים פיננסיים, על הפעולות הקבועות בסעיף. דיווחים אלה משמשים אמצעי חשוב לזיהוי העלמות מס המבוצעות על ידי משתמשי נותני שירותים הפיננסיים, המועברים לטיפול בכלים פליליים או שומתיים. לשם הגברת האכיפה ושיפור יישום חובת הדיווח, מוצעים מספר תיקונים בסעיף:

- א. 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. אולם קיים חסר במידע לגבי סיבת אי הדיווח וחסר בכלי בקרה על הדיווחים ואמינותם. כתוצאה מכך נגרעת יכולת האכיפה של חובת הדיווח על ידי רשות המסים. כדי להגביר את הציות להוראת החוק, ועל מנת שיהיה בידי רשות המסים מידע מלא לצורך אכיפתו מוצע לקבוע מתכונת דיווח מדורגת משלימה על נותני שירותים פיננסיים כך שהדיווח הקיים ישאר כפי שהוא, ותיקבע מדרגה רכה יותר למי שלא ביצע עסקאות מעל 50,000 ש"ח, לצורך, קבלת תמונה מלאה לגבי נותני השירותים הפיננסיים החייבים בדיווח, כך שחייב בדיווח שלא דיווח כלל, תבחן לגביו הטלת עיצום כספי בהתאם להוראות הסעיף;
- ב. מוצע להאריך את משך שמירת המידע המתקבל במאגר מתקופה של 3 שנים לתקופה של 7 שנים, כך שניתן יהיה לעשות בו שימוש יעיל בין היתר בהתאם לתקופת התיישנות שומה אזורית ובשים לב לתקופת התיישנות עבירות המס הנחקרות בהליך פלילי.

סעיף 4

מוצע לקדם מחדש את הצעת החוק בעניין חובת העברת נתונים מפלטפורמות דיגיטליות להשכרת מקרקעין שהונחה על שולחן ועדת הכספים של הכנסת במסגרת חקיקת התקציב לשנת 2025 אך לא קודמה.

תקציב

תוספת הכנסות ממסים-

בשנת 2026 - 375 מלש"ח;

בשנים 2027 ואילך - 640 מלש"ח;

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

תיקונים בנוסחת מענק האיוון

מחליטים

במטרה לעדכן ולטייב את נוסחת מענק האיוון ועל מנת לדייק את ההקצאה הניתנת לרשויות מקומיות, לקדם שורה של תיקונים בנוסחת המענק כדלקמן:

1. להנחות את משרד הפנים לבצע, במהלך שנת 2025, את התיקונים הבאים:

א. מעבר לשימוש במדדים רציפים בחישוב מענק האיוון כך שיעשה שימוש בנתוני ערך המדד החברתי-כלכלי של הרשות המקומית ולא באשכולות של המדד, והכל מתוך דירוג הרשויות המפורסם על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כחלק מסעיף זה יעודכנו המדדים לפי התפלגויות הרשויות המקומיות, כך שישקפו התפלגות דומה במהותה לזו הקיימת היום, כמו כן, חלק מטווחי המדדים יקטנו כך שיותאמו לצורכי הרשויות המקומיות בפועל.

ב. הגדרת נוסחת מעבר ממענק המודל למענק בפועל כך שתוגבל ההפחתה והגידול בגובה המענק בפועל של כל רשות מקומית מדי שנה ב-50%. בנוסף, רשות מקומית בעלת מענק מודל שלילי תקבל את ההגבלה בהפחתה לתקופה של שלוש שנים בלבד, ואחריהן הרשות המקומית לא תהא זכאית למענק איוון.

ג. המענק המותנה: לתקן את סעיף 15(ה) בהחלטה 922 מיום 31 בדצמבר 2015 שעניינה פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, כך ש-

(1) שיעור הגבייה שאליו תידרש כל רשות להגיע כתנאי לקבלת המענק המותנה יועלה מ-83% ל-84% בשנת 2026 ומ-84% ל-85% בשנת 2027 ואילך ("להלן – יעד הגבייה").

(2) שיעור המענק המותנה ייקבע באופן דיפרנציאלי ועד לתקרה של 15% מגובה מענק האיוון שנקבע לאותה הרשות. על מנת לקבוע את שיעור המענק המותנה יבוצע תחשיב רציף הבוחן את שיעור עמידת הרשות ביעד הגבייה בשנה הקודמת לשנת ההקצאה. הרשות תידרש להגיע לכל הפחות ל-75% מיעד הגבייה.

(3) היקף שחרור המענק המותנה ייקבע באופן דיפרנציאלי. לטובת כך יבוצע תחשיב רציף בהתאם לשיעור עמידת הרשות ביעד הגבייה בשנת הבחינה. הרשות תידרש להגיע לכל הפחות ליעד מינימלי של 75% מיעד הגבייה.

(4) במקרה של גידול של מעל 7% בפוטנציאל הגבייה מעבר לשיעור העדכון האוטומטי, המחושב בהתאם לדין, תנוטרל מנוסחת החישוב של שיעור הגבייה העלייה במדד זה למשך תקופה של עד שנתיים, כל עוד הגבייה השוטפת גדלה מהשנה הקודמת.

(5) על אף האמור בסעיף 3 לעיל, במקרים בהם רשות מקומית הגדילה משמעותית את שיעור גביית הארנונה היקף השחרור ייקבע כלהלן:

היקף שחרור המענק המותנה	גידול בשיעור הגבייה בנקודות האחוז
80%	25% ומעלה
60%	מעל 15% ועד 25%
40%	מעל 10% ועד 15%
0%	10% ומטה

(6) רשות מקומית שתעמוד בתנאי סעיף 1(ג) (3) ובתנאי סעיף 1(ג) (5) תקבל את שיעור השחרור הגבוה מבין האפשרויות. עם זאת, על מנת לקבל את שיעור השחרור הגבוה מבין האפשרויות, הרשות תידרש להגיע לכל הפחות לשיעור גבייה של 40%.

7) משרד הפנים יהיה רשאי לבקש אסמכתאות כתנאי לשחרור המענק המותנה, ויפעל לפרסום חוזר מנכ"ל שיפרט את נוסחת החישוב של מענקי האיוון על כל שלביה ורכיביה, לרבות לעניין חישוב המענק המותנה, נוסחת החישוב והאסמכתאות שיתבקשו הרשויות להציג כתנאי לשחרור המענק המותנה עד ליום 01 במרץ 2026.

2. להנחות את שר הפנים תיקונים נוספים במענק האיוון, ובמידת הצורך להגיש הצעת מחליטים נוספת, בהסכמת משרד האוצר, עד ליום 30 בספטמבר 2026, בנושאים הבאים:

א. עדכון נוסחת חישוב רכיבי ההכנסה, ללא הנחות שניתנות על ידי הרשויות המקומיות, ורכיבי ההוצאה הנורמטיביים.

ב. הטמעת רכיבים נוספים בנוסחה, בין היתר, רכיב פירעון מלוות מוכר, רכיב פנסיה מוכרת ומינימום הכנסה במענק האיוון.

ג. צמצום היתרונות לקוטן לרשויות קטנות.

ד. עדכון נוסחת החישוב למדדי המוצעות האזוריות.

3. להורות למשרד הפנים לפרסם את המודל ונוסחת המעבר המעודכנת ותוצאותיה הסופיות באתר משרד הפנים עד ליום 31 בדצמבר בכל שנה עבור השנה העוקבת.

4. להורות למנכ"ל משרד הפנים על הטמעת מערכת דיגיטלית לחישוב מענק האיוון בתיאום עם אגף החשב הכללי במשרד האוצר. חישוב המענק יבוצע באמצעות מערכת זו לא יאוחר מיום 30 ביוני 2026.

5. לתקציב המוקצה למענק האיוון יתווסף סך של 300 מלש"ח בכל אחת מהשנים 2025 ו-2026.

6. לטובת הקלה בהתמודדות עם שינויים בהיקף ההקצאה לרשויות מקומיות אשר נפגעו כתוצאה מהשינוי לעיל, ובפרט לכך שלא תהיה רשות מקומית שתיפגע בשנת 2025 בהשוואה למענק המקורי של שנת 2025, יבצע משרד הפנים הקצאה ייעודית לשיכוך הפגיעה ברשויות הנפגעות.

א. הקצאה זו תעמוד על סך של 142 מלש"ח בשנת 2025, 99 מלש"ח בשנת 2026 ו-57 מלש"ח בשנת 2027.

ב. יודגש כי בשנים 2026 ו-2027 ההקצאה הייעודית תהיה עבור הרשויות המקומיות שנפגעו בשנת 2025 בשל השינויים שנקבעו בהחלטת הממשלה הזו, ובהתאם למצבן בכל שנה.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1

כיום מענק האיוון מתחשב במדדים בדידים (מדד הסוציו-אקונומי, מדד הפריפריאליות) אשר נעים בטווח של 10-1. הדבר מוביל לכך שמתקיימות קפיצות משמעותיות בסכומי ההקצאות בשל תזוזה קטנה של משתנים (מעבר רשות מסוציו 4 לסוציו 5 למשל). המעבר למדדים רציפים יוביל להחלקת שינויים אלה ויקל על הרשויות המקומיות בהסתגלות לשינויים במענק משנה לשנה. בנוסף, לאור בדיקה שנעשתה על משמעות המדדים הקיימים בנוסחה, נמצא כי ישנם מדדים שלא משקפים את המצב הקיים ברשויות המקומיות ולכן מוצע להקטין את הטווח של שני מדדים (מדד המתייחס לצרכי הרשויות בעקבות שיעור הצעירים ומדד המתייחס לצרכי הרשויות המקומיות בעקבות שיעור המבוגרים מעל גיל 65) כך שהשונויות בהשפעה על הרשויות המקומיות תקטן.

כיום המעבר מנוסחת המודל למענק בפועל אינה החלק היחסי של כל רשות ממענק המודל, אלא מושפע ממגוון גורמים, וביניהם: מיקום הרשויות המקומיות, יחס המענק מתקציב הרשות, סוציו ועוד. כמו כן, ישנן רשויות אשר המענק הניתן להן במסגרת מענק האיוון "מוקפא" ולא יורד, גם אם מודל המענק מראה על כך. מוצע לעדכן את נוסחת המעבר כך שהיא תתייחס לכלל הרשויות באופן שיויוני ובנוסחה אחידה.

כמו כן, מוצע להרגיל את תלילות מנגנון ההחלטה. כיום מוגדרת "מגבלת קיצוץ" לפיה יש מגבלה על גובה ההפחתה שניתן לבצע במענק האיוון שניתן לרשות מקומית במעבר בין שנים. מגבלה זו אינה אחידה בין הרשויות ומורכבת מאוד ובכך לא מאפשרת לרשויות את הודאות הרצויה לגבי מענק האיוון אותו הן עתידות לקבל. כמו כן, מכיוון שמגבלת הקיצוץ קטנה מאוד נוצר מצב ששיעור גבוה מכספי המענק מוקצים לרשויות אשר אינן זקוקות לכך לפי המודל. מומלץ כי מנגנון ההחלטה יכלול שיעורי הפחתה גדולים יותר ובכך למעשה יאפשר תקצוב נכון יותר ליתר הרשויות המקומיות ויעמוד על סך של 50%.

כיום מענק האיוון המותנה עומד על עד 15% מסך המענק. התיקון המוצע מבקש ליצור מנגנון הוגן, רציף ומתמרץ יותר לצורך חלוקת המענק המותנה, כך שישקף באופן מדויק את מצבה האמיתי של הרשות ואת מאמצי הגבייה שהיא מבצעת. במסגרת זו, מוצע להורות על עדכון המודל הכולל עדכון יעד הגבייה העומד כיום על 83% מתוך פוטנציאל הגבייה של רשות מקומית כך שיעמוד על 85% בעלייה מדורגת בשנתיים הבאות; עדכון הנוסחה לפי מדדים רציפים (בדומה לנעשה בסעיף 1א), הן לגבי שיעור המענק והן לגבי שחרורו בפועל, כאשר שחרור המענק תלוי בעמידה ב-75% מיעד הגבייה (כלומר, נכון להיום מדובר על 75% מתוך 83%) וזאת במטרה לתמרץ את הרשויות המקומיות לגבות ארנונה. שינוי זה יאפשר לשכך זעזועים לרשויות בהן קרו שינויים מינוריים בשיעורי הגבייה משנה לשנה ואף יתמרץ רשויות בביצוע סקר נכסים כדי להגדיל את פוטנציאל הגבייה תוך אפשרות להשהות את ההשפעה בטווח הקצר על שיעור הגבייה, שנכון להיום מרתיעה רשויות מקומיות בביצוע פעולות מסוג זה.

סעיף 2

כיום, רכיבי ההכנסה של הרשויות המקומיות וההוצאות הנורמטיביות נשענים על הגדרות מיושנות שאינן תואמות לתעריפים הנוכחיים הנוהגים בשלטון המקומי (כך למשל שיעור הגבייה בארנונה במענק האיוון תלוי ברמת האשכול החברתי-כלכלי של הרשות וישנן רשויות שבפועל שיעור הגבייה שם משמעותית יותר גבוה). מוצע לעדכן את תעריפי הארנונה ושיעורי הגבייה הנורמטיביים תוך התחשבות בתעריפים קבוצתיים למגורים ולתעריפים נפתיים, וזאת כפי שנקבעו על ידי השרים בקווים המנחים לאישורים חריגים בארנונה. כמו כן מוצע לעדכן את רכיב ההכנסה המינימלית לנפש למגורים ולנכסים שאינם למגורים ולהגדיר קריטריונים של חיוב למשק בית על מנת לאתר רשויות מקומיות שנמצאות בתת חיוב לאור נכסים רבים שאינם נמצאים בשומת הארנונה.

כיום, קיימים רכיבים שיוצרים עיוותים במענק האיוון, שמשרד הפנים פועל לתקנם בעזרת מענקים אחרים. מוצע לתקן את הרכיבים הללו במענק האיוון, כלומר למנוע את העיוותים מלכתחילה. נכון להיום, מענק האיוון נותן יתרון משמעותי לרשויות קטנות. כלומר, רשות קטנה מקבלת יותר תקציב לנפש בהשוואה למקבילתה הגדולה ממנה. מבוקש לצמצם את היתרון לקוטן כך שרשויות קטנות עדיין יקבלו סכום גבוה יותר לנפש מאשר רשויות גדולות, אך באופן מופחת בהשוואה לקיים.

בנוסף, מוצע לבצע שינויים באופן התקצוב של מועצות אזוריות, לרבות מספר היישובים ומועצת המרחקים ביניהם וזאת בדומה לעקרון של סעיף 1א), שבמסגרתו יבוצע מעבר משורת מדדים דיכוטומיים הגורמים לקפיצות במענק למדדים רציפים המבטאים נכון יותר את היחסים בין היישובים במועצות האזוריות השונות.

סעיף 3

נוסחת המענק ותוצאותיה הסופיות לא מפורסמות באופן ברור באתר משרד הפנים ורשויות מקומיות מתקשות להבין כיצד התקבל גובה המענק שלהם. כמו כן, משרד הפנים לא מקפיד לפרסם את גובה המענק לפני תחילת השנה הפיסקלית – דבר המעורר קושי בעת בניית תקציב של הרשויות המקומיות. לפיכך, מוצע שמשרד הפנים יפרסם באתר שלו את הנוסחה ותוצאותיה עד ליום 31 בדצמבר בכל שנה עבור השנה העוקבת, וזאת למען הגברת השקיפות והודאות כלפי הרשויות המקומיות.

סעיף 4

להורות למנכ"ל משרד הפנים, בתיאום עם ישראל דיגטלית, על הטמעת מערכת דיגיטלית להקצאה מענק האיוון. הקצאת המענק תבוצע באמצעות מערכת זו לא יאוחר מיום 1 בינואר 2027.

סעיפים 5 ו-6:

לצורך מימוש החלטת ממשלה זו, מוצע להקצות תקציב נוסף למענק האיוון, וכן תקציב נוסף ייעודי למודל שיכון שייפרס על פני 3 שנים. מודל השיכון יבטיח שבשנת 2025 לא תהיינה רשות מקומית שתיפגע מהשינויים שמקודמים בהחלטה בהשוואה לתקציב שהובטח לה. בנוסף, מודל השיכון יבטיח בשנתיים הבאות שתינתן לרשויות המקומיות הללו הגנה נוספת מעבר לנוסחת ההחלקה שכבר קיימת במענק האיוון.

תקציב

סך של 442 מלש"ח בשנת 2025, סך של 399 מלש"ח בשנת 2026 וסך של 57 מלש"ח בשנת 2027.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 3964 מיום 24.07.2005 שעניינה " הגדלת ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות"
החלטה מס' 2899 מיום 06.01.2008 שעניינה "הגדלת ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות"
החלטה מס' 3378 מיום 26.06.2011 שעניינה " עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי איוון לרשויות המקומיות"
החלטה מס' 2964 מיום 21.05.2017 שעניינה "עדכונים בנוסחה לחלוקת מענקי האיוון לרשויות המקומיות"
החלטה מס' 922 מיום 30.12.2015 שעניינה "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2020-2016"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

הגדלת ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות

מחליטים

על מנת להגדיל את פוטנציאל ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות ולהסיר חסמים לטובת פיתוח כלכלי ברשויות המקומיות, מוצע לקדם את הצעדים הבאים:

1. מיצוי פוטנציאל ההכנסות מקרקע שבשטח הרשות (קרקע חומה): להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא לדיון במועצה בתוך 30 יום ממועד החלטה זו, הצעת החלטה לתיקון פרק משנה 4.13 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל כך שברשויות מקומיות בהן ההכנסות מארנונה עסקית נמוכה מאחוז שייקבע, תשלם הרשות המקומית בעד שימוש נלווה בעל אופי מסחרי בקרקעות שהוקצו לה, דמי חכירה מהוונים בשיעור 31% מערך הקרקע, בהתאם לסוג השימוש.

2. תשתיות לאומיות ברשויות מקומיות:

א. על מנת להגדיל את הוודאות בהקמת תשתיות לאומיות ולהגדיל את ההיצע בתשתיות הנמצאות במחסור ועל מנת להגדיל את התמריץ הכלכלי לרשויות מקומיות להקמת תשתיות אלה בשטחן, מוצע לקדם את הצעדים הבאים.

(1) לתקן את סעיף 8 (ד) להחלטת ממשלה 185 מיום 24 בפברואר 2023 ולהנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, עד ליום במרץ 2026, באופן הבא:

(א) בסעיפים 6 ו-7 לתקנות יתווספו סיווגי נכסים הבאים:

"תשתיות לאומיות": תשתיות לאומיות כהגדרתן בחוק תשתיות לאומיות, אשר חייבות בארנונה בהתאם לפקודת העיריות ואינן מנויות בסעיף 274ב(ג)(1) לפקודת העיריות או נכללות בסיווג "תשתיות לאומיות מיוחדות".

"תשתיות לאומיות מיוחדות": תשתיות לאומיות אשר יפורטו בתוספת המצוינת

בסעיף 2א(3) להחלטה זו.

(ב) בסעיפים 6 ו-7 לתקנות ייקבעו לעניין הסיווגים "תשתיות לאומיות" ו- "תשתיות לאומיות מיוחדות" הסכום המרבי והמזערי לארנונה שתוטל על נכסים, כאשר הסכום המרבי והמזערי לארנונה שתוטל על תשתיות לאומיות יהיו בשים לב לממוצע הארנונה המוטלת על סוג הנכסים ערב מועד החלטת ממשלה זו, והסכום המירבי שניתן יהיה להטיל מכוח סיווג ארנונה שתוטל על נכסים בסיווג "תשתיות לאומיות מיוחדות" יהיה גבוה יותר מזה שניתן יהיה להטיל על נכסים בסיווג "תשתיות לאומיות".

(ג) יותקנו תקנות כך שארנונה המוטלת על נכסים קיימים, אשר יכללו באחד מן הסיווגים שייקבעו מכוח סעיף זה, לא תשונה, למעט עדכונה לפי שיעור העדכון הקבוע בסעיף 7 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, זולת אם העדכון נובע מסיווג הנכסים לפי אחד מן הסיווגים "תשתיות לאומיות" או "תשתיות לאומיות מיוחדות".

(2) לתקן את פקודת העיריות, באופן הבא:

(א) ייקבע כי ההכנסות מארנונה אשר יתקבלו בעבור תשתיות לאומיות מיוחדות, מהסוגים אשר יקבעו בתוספת לפקודת העיריות, כאמור בסעיף 3 בהחלטה זו, יחולקו לפי המנגנון שיפורט בסעיף 2(ב) החלטה זו, ובשונה מההסדר האמור בסעיף 9 לפקודת העיריות.

(ב) חלוקת הסכום בין הרשויות תהא על פי כללי חלוקה אחידים לכל סוגי התשתיות, ותקבע בתקנות שיקבע שר האוצר באישור שר הפנים, בהתאם לעקרונות והמדדים הבאים:

(1) רשויות זכאיות יהיו רשאיות אשר לפחות חלק משטחן מצוי בסמיכות לתשתית הלאומית, במרחק שיקבע בתקנות ביחס לכל סוג תשתית.

(2) השטח הבנוי לשימושים סחירים או מגורים המצוי בשטח הרשות ובתחום ההשפעה במועד אישור תכנית המתקן.

(3) מצבה הפיננסי של הרשות המקומית.

(3) תתווסף לפקודת העיריות התוספת הבאה:

(א) סוגי תשתיות לאומיות אשר חלוקת ההכנסות בגינם תקבע בתקנות מכוח פקודת העיריות:

(1) מתקני השבה;

- (2) מטמנות ;
- (3) מתקני טיפול בפסולת אורגנית ;
- (4) מתקני טיהור שפכים ;
- (5) מתקני אחסון גז ודלק ;
- (6) מתקני התפלה ;

(7) תחנות כח המונעות בדלק פוסילי.

ב. לתקן את סעיף 33 לחוק תשתיות לאומיות כך שוועדת ההשגות הקבועה בחוק, תוסמך לדון גם בהשגות הנוגעות לרישיון עסק של גוף תשתית, אשר שטח השיפוט של התשתית לאומית אותה הוא מפעיל שונה, והוצע לקבוע תנאי חדש ברישיונו, ובלבד שהתנאי החדש, מושא ההשגה, יעמוד בדרישות הקבועות בפסקאות (2) או (3) לסעיף 33 בחוק האמור לעניין תנאי רישיון עסק שניתן להשיג עליו.

ג. לתקן את סעיף 46 לחוק תשתיות לאומיות כך שהסעיף יחול, בנוסף למיזם תשתית חיוני מועדף, גם על מיזם תשתית חיוני פעיל אשר אחראי על מעל 25% מהשירותים הניתנים בתחום הפעילות שלו והוא פורסם ברשומות על ידי שר האוצר.

ד. בסעיף זה :

- "חוק תשתיות לאומיות" – חוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 ;
- "פקודת העיריות" – פקודת העיריות [נוסח חדש] ;
- "תכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 ;
- "תשתית לאומית" – כהגדרתה בחוק תשתיות לאומיות ;.

3. הוספת שר האוצר לתקנות בעלות פוטנציאל להרחבת ההכנסות העצמיות של רשויות מקומיות: על מנת לשמור ככל הניתן על מצבן הפיסקלי של הרשויות ולהיות בבקרה מוקפדת על אובדן ההכנסות הנובע מהנחות בארנונה לרשויות המקומיות מוצע לקדם את הצעד הבא :

לתקן את סעיף 12(ב) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג – 1992, כך שיקבע כי תקנות וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי ארנונה ואת שיעורי הנחה מרביים ומזעריים ייקבעו בהחלטה משותפת של שר הפנים ושר האוצר.

4. הגדלת היצע הדיור באמצעות הסבת מתחמי תעסוקה למגורים :

לשם הגדלת היצע יחידות הדיור במדינה במאות אלפי יחידות דיור, חיזוק השלטון המקומי, וחיידוש המרקם הותיק בערים, להנחות את שר האוצר ושר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, בתוך 90 יום ממועד זה, כך שיקבע סכום מירבי ומזערי לארנונה שתוטל על דירת מגורים במבנה בעירוב שימושים שהוסב מתעסוקה למגורים.

בסעיף זה :

"דירת מגורים במבנה בעירוב שימושים שהוסב מתעסוקה למגורים" – דירת מגורים במבנה שלאחר כניסת התקנות מכוח סעיף זה לתוקף אושרה התכנית להקמתו והושלמה בנייתו, שמעל 80% משטחו הוא בייעוד מגורים והיה כלול בעבר בתכנית שאושרה עד ליום 31 בדצמבר 2024 ושמרבית השטחים הסחירים בתכנית הם בייעוד תעסוקה או מסחר.

"תכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 ;

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרתה של הצעת ההחלטה היא להגדיל את ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות ובכך להפחית את הנטל הכלכלי על תקציב המדינה ולהגדיל את התוצר באמצעות חיזוק האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות. הצעת ההחלטה מגשימה מטרות אלה באמצעות יצירת מנגנונים שיאפשרו לרשויות להרחיב את בסיס ההכנסות שלהן ולפעול באופן יעיל יותר, באופן המצמצם תלות בתקציב המדינה ומחזק את יכולתן לספק שירותים לציבור. על כן מתאימה ההצעה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף 1

סעיף 4.13.15 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל קובע כי הרשות תאפשר שימוש סחיר נלווה בהיקף של עד 20% בשטחים ציבוריים בנויים ובהתאם להיקף הזכויות בשטחים ציבוריים פתוחים, בתמורה לדמי חכירה בגובה 91% משומה. שימושים נלווים אלו מהווים מקור הכנסה חשוב לרשות המקומית, בין היתר למימון ההוצאות השוטפות של השטחים ומבני הציבור בהם הם נמצאים. גובה התשלום מהווה כיום חסם משמעותי למימוש שימושים נלווים אלו, כך שרשות מקרקעי ישראל אינה נהנית מהכנסות מכיוון שהקרקע הוקצתה בפטור ממכרז לרשות המקומית, ואילו הרשות המקומית אינה נהנית מהכנסות אפשריות מהשימושים הנלווים.

לאור האמור, מוצע לאפשר הקצאה של שימושים אלו בהנחה ברשויות מקומיות בדירוג סוציאקונומי 1-5, על מנת לאפשר גיוון והרחבה של מקורות ההכנסה של הרשות, לצד מיצוי פוטנציאל ההכנסות מהקרקע לרמ"י.

סעיף 2

מתקני תשתית לאומיים - כגון מתקני השבה, מתקני טיפול בפסולת אורגנית, מתקני טיהור שפכים, מתקני אחסון גז ודלק, מתקני התפלה ומתקני ייצור חשמל – מקודמים לשם הבטחת יכולתו של המשק לספק שירותים חיוניים. הקמה ותפעול של מתקנים אלו עשויים להשפיע על סביבת המגורים לרבות על עומסי תנועה, תשתיות ותעסוקה, ומחייבים היערכות עירונית ותוספת שירותים לרשות המקומית.

במצב הקיים, חלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות בעד תשתיות לאומיות מיוחדות נעשית בהתאם להוראות סעיף 9 לפקודת העיריות [נוסח חדש], והדבר איננו משקף בהכרח את חלוקת הנטל בפועל בין הרשויות הנושאות בהשפעות התפעוליות והתשתיות של המתקן. כמו כן, במקרה של שינוי תחום שיפוט, קיימת איודאות רגולטורית שעלולה להביא לשינוי תנאי רישוי עסק, באופן שאינו תואם את צורכי הוודאות והיציבות המשקית הנדרשים למתקני תשתית לאומית.

לאור האמור, מוצע להסדיר באופן אחיד וממוקד את אופן חלוקת ההכנסות המתקבלות בשל תשתיות לאומיות מיוחדות ולהגביר את הוודאות הרגולטורית החלה עליהן.

עיקרי המהלך

קביעת הסדר מיוחד בפקודת העיריות [נוסח חדש], לפיו בעבור תשתיות לאומיות מיוחדות המנויות בתוספת לחוק תחול חלוקת הכנסות שונה מההסדר הקבוע בסעיף 9 לפקודת העיריות. חלוקת ההכנסות תיקבע בתקנות על-ידי שר האוצר, באישור שר הפנים, בהתאם לעקרונות הבאים:

1. רשויות זכאיות יהיו רשויות שמרחקן מהמתקן נמצא בתחום שיקבע בתקנות;
2. השטח הבנוי לשימושים סחירים או מגורים שבתחום ההשפעה במועד אישור התכנית;
3. מצבה הפיננסי של הרשות המקומית.

מוצע להסמיך את שר האוצר ושר הפנים לקבוע בתקנות את גובה ההיטל המרבי והמינימלי שתהיה רשאית רשות מקומית לגבות מתשתית לאומית שהוקמה בשטחה, בהתאם לסוג התשתית וסוג ההיטל. וכן לקבוע את גובה ההיטל המרבי והמינימלי שתהיה רשאית רשות מקומית לגבות מתשתית לאומית מיוחדת שהוקמה בשטחה, אשר תחולק בהתאם למנגנון המוצע.

מוצע לתקן את סעיף 33 לחוק תשתיות לאומיות, כך שייקבע כי כאשר שונה תחום השיפוט כך שתשתית לאומית פעילה נכללת בתחום השיפוט החדש, תינתן לוועדת ההשגות הסמכות לדון בהשגות הנכללות בעילות המנויות בחוק כיום.

מוצע לתקן את סעיף 46 לחוק תשתיות לאומיות לעניין הגבלה על מתן צווים שונים ביחס למיזמי תשתית חיוניים מועדפים, כך שהוראותיו יחולו גם על מיזם תשתית חיוני פעיל שאחראי למעלה מ-25% מהשירותים בתחום פעילותו ופורסם ברשומות על ידי שר האוצר.

ההסדרה המוצעת צפויה לתרום לוודאות משקית בעבור הקמה ותפעול של מתקני תשתית חיוניים, ולשפר את התאמת חלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות המושפעות מפעילותם. כמו כן, לא צפויה השפעה תקציבית ישירה על תקציב המדינה.

סעיף 3

מוצע כי שר הפנים ושר האוצר, יקבעו יחד תקנות וכללים למתן הנחות אחרות וכן שיעורי הנחה מרביים ומזעריים.

מקור ההכנסה העיקרי של הרשויות המקומיות הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומן. משכך יש חשיבות גבוהה ליציבות בזרם התקבולים, בוודאות לשלטון המקומי ולציבור וביצירת מערכת כללים אחידה לכלל המדינה. שיקולים אלו נוגעים לתפקידו של שר האוצר כממונה הן על החוב הציבורי והן על יציבות המשק.

סעיף 4

בהתאם למדיניות הממשלה להגדלת היצע יחידות הדיוור במדינה ולחיזוק השלטון המקומי, מוצע לתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז–2007, כך שייקבעו תעריפים מרביים ומזעריים ל - "דירת מגורים במבנה בעירוב שימושים שהוסב מתעסוקה למגורים". התיקון נועד להתמודד עם בעיה במסגרתה קיימים מתחמי תעסוקה ישנים רבים, לצד שטחי תעסוקה מתוכננים ובלתי ממומשים. מצב זה מוביל לניצול בלתי יעיל של משאב הקרקע העירונית, ליצירת עודף תכנוני שאינו מתממש בפועל, ולחסימה של פוטנציאל משמעותי לפיתוח ולהגדלת היצע יחידות הדיוור בלב אזורי הביקוש.

בהתאם לכך, מוצע לתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז–2007, כך שייקבעו תעריפים מרביים ומזעריים ל - "דירת מגורים במבנה בעירוב שימושים שהוסב מתעסוקה למגורים". אשר יחול על דירות במבנים בעירוב שימושים חדשים, שהתכנית להקמתם תאושר ושכנייתם תושלם לאחר תיקון התקנות, ושמעל 80% משטחם העתידי הוא בייעוד מגורים. ההסדר כאמור יחול רק על מבנים שהיו כלולים בעבר בתכנית שאושרה עד ליום 31 בדצמבר 2024 ושמרבית השטחים הסחירים בתכנית הם בייעוד תעסוקה או מסחר או תעשייה. באופן זה, מובטח כי ההחלטה תתמקד במתחמי תעסוקה קיימים או מתוכננים שאינם ממומשים.

קביעת תעריפים מרביים ומזעריים ייחודיים לסוג זה של דירות נועדה לאפשר כדאיות כלכלית לרשויות המקומיות בקידום הסבות של מתחמי תעסוקה למגורים, ולהסיר את החסם המרכזי שנוצר בשל הפער המשמעותי בין הכנסות מארנונת תעסוקה להכנסות מארנונת מגורים. באמצעות קביעת טווח תעריפים מזערי ומרבי, תוכל כל רשות לקבוע את שיעור הארנונה המתאים לה בהתאם למאפייניה הכלכליים, ולשמור על יציבות תקציבית תוך עידוד פיתוח עירוני מאוזן.

המהלך צפוי לתרום באופן ישיר לייעול השימוש בקרקע העירונית באמצעות חידוש מתחמי תעסוקה ישנים, הסבת שטחים ריקים ומתוכננים שאינם ממומשים, והגדלה משמעותית של היצע יחידות הדיוור בלב אזורי הביקוש. בכך, תסייע ההחלטה לחיזוק הרשויות המקומיות, לשיפור איכות החיים במרחב העירוני, ולהשגת היעד המרכזי של הממשלה בדבר הגדלת היצע המגורים, במיוחד בלב אזורי הביקוש.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

צעדים לקידום ענף הנדל"ן וייעול הליכי התכנון והבנייה

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024, שעניינה תכנית ממשלתית לתמרון והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה ובהמשך להחלטה מס' 2277 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה מיקוד מאמץ בשוק הנדל"ן ובמטרה לייעל את הליכי התכנון ולהאיץ את הליכי הרישוי:

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

א. ייעול הליכי התכנון:

- (1) תיקון התוספת השנייה כך שהוראות תוספת זו לא יחולו על תכנית מתאר ארצית ועל תכנית מתאר מחוזית, ובלבד שבהחלטת המועצה הארצית כאשר היא דנה בהערות או בהערות ובהשגות לתכנית מתאר ארצית או בהתנגדויות לתכנית מתאר מחוזית החלות בתחום הסביבה החופית, צוין במפורש כי החלטתה ניתנה גם לעניין תוספת זו.
- (2) סעיף 6 לתוספת השנייה יתוקן כך שייקבע שעל אף האמור בסעיף, יושב ראש הוועדה לשמירת הסביבה החופית רשאי להחליט כי תכנית טעונה אישורה של הוועדה, אף ללא דיון בוועדת המשנה. החליט יושב ראש הוועדה כאמור, יודיע על כך לכל חברי הוועדה וכן למוסד התכנון שהגיש את התכנית לוועדה. החלטה כאמור תתקבל בשים לב לאופיה של התוכנית, מורכבותה ומידת השפעתה על הסביבה החופית.
- (3) יובהר, כתיקון חקיקה מבהיר, שהוראות העוסקות בפרסום הודעה על הכנת תכנית, בקביעת תנאים למתן היתרים בתקופת הכנת התכנית כאמור וכן ההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת התכנית, חלות, בשינויים המחויבים, גם על תכניות מתאר ארציות וכן יובהר, כתיקון חקיקה מבהיר, שחלות בשינויים המחויבים ההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת תכנית לתשתית לאומית.
- (4) סעיף 6(ה) יתוקן כך שניתן יהיה להגיש לוועדת המשנה לעניין תכניות מפורטות שעיקרן שינוי ייעוד מתעסוקה למגורים גם תכניות שעיקרן שינוי ייעוד ממסחר למגורים ותכניות שעיקרן שינוי ייעוד מתעסוקה ומסחר למגורים או הוספת שימוש מגורים במגרשים המיועדים ליעודים כאמור בהתאמה, כן תוארך התקופה בה ניתן להגיש תכניות לוועדה עד יום ד' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030).
- (5) להחיל את ההסדר הקבוע בתזכיר חוק שיקום נזקי מלחמה בדרך של התחדשות עירונית, התשפ"ה-2025 אשר אושר על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה ביום 16 לנובמבר 2025, בעניין חלוקה חדשה בהסכמה וחלוקה חדשה מותנית בהסכמה טרם מתן ההיתר, כך שיחול על כל סוגי התכניות בשינויים המחייבים.

ב. האצת הליכי הרישוי:

- (1) להרחיב את סמכויות המורשה להיתר לפי פרק ה' לחוק התכנון והבנייה, לתת היתר במקומה של רשות הרישוי, בהתאם לעקרונות הבאים:
 - (א) מבלי לגרוע מסמכויותיו של מורשה להיתר לפי סעיף 158 מח, מורשה להיתר יהיה מוסמך לתת היתרים לבניינים ועבודות שניתן להגישם לאישור בקרת תכן ובקרת ביצוע במכון בקרה, וכן לבניינים ולעבודות שהמורכבות של תכן הבנייה לגביהם נמוכה ואשר לפיכך אינם נדרשים לאישור מכון בקרה, כפי שיקבע שר הפנים בתקנות לעניין זה.
 - (ב) מורשה להיתר יהיה רשאי לקדם בקשה להיתר, בתוכניות להתחדשות עירונית, אף בטרם נתקבלה הסכמת כל בעלי הזכויות במקרקעין שלגביהם מבוקש ההיתר, ובלבד שבמועד הגשת הבקשה להיתר ניתנה הסכמתם של לפחות 60% מבעלי הזכויות בכל מגרש. על אף האמור, מורשה להיתר לא ייתן היתר בלי הסכמת כלל בעלי הזכויות.
- (2) תיקונים נדרשים לצורך פעילות מכוני הבקרה:
 - (א) תבוטל הדרישה להעסקת בקר מורשה הגנת הסביבה במכון בקרה כתנאי למתן רישיון למכון הקבועה בסעיף 158כא.
 - (ב) להסמיך את שר הפנים לקבוע הוראות לעניין הכרה במוסד כששיר לקיים קורס להכשרת בקרים במכון בקרה ובכלל זה לקבוע הוראות לעניין אופן הגשת בקשה להכרה כאמור,

התנאים למתן הכרה או להתלית או לביטולה, דרכי הפיקוח על מוסד ההכשרה, אופן הפרסום בדבר הכרה במוסד כאמור או בדבר התלית או ביטולה של ההכרה.

(3) להחיל את ההסדר הקבוע בטיטות תזכיר חוק שיקום נזקי מלחמה בדרך של התחדשות עירונית, התשפ"ה-2025, אשר אושר על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה ביום 16 לנובמבר 2025, בעניין רישוי מהיר, על כל סוגי התכניות, בשניוניים המחויבים.

(4) להוסיף לסימן ב'2 לפרק ב' לחוק התכנון והבניה הוראה אשר תאפשר לוועדת ערר לפיצויים ולהטיל השבחה לדון במותב חסר של שניים, ובלבד שהמותב החסר יכלול את יושב ראש הוועדה.

2. שיפור ישימות תכניות למתחמים מועדפים לדירור:

א. להורות למנהל מינהל התכנון כי טרם שיגיש לממשלה, המלצה להכרזה על מתחם מועדף לדירור לפי סעיף 3(א)(1) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן בסעיף זה – **החוק לקידום הבנייה**), יפנה לשמאי הממשלתי או נציג מטעמו, לשם קבלת עמדתו האם קיים צורך להמליץ לממשלה לעשות שימוש בסמכותה לפי סעיף 4(ב)(2) ו-3(3) לחוק לקידום הבנייה, ולקבוע בצו ההכרזה על מתחם מועדף לדירור, שיעור יחידות דירור להשכרה לטווח ארוך ושיעור יחידות דירור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, נמוכים מהשיעורים הקבועים בסעיף 4(ב)(1) ו-1(א) לחוק לקידום הבנייה, ובכלל כך בשל השפעת השיעורים האמורים על ישימות התכנית למתחם מועדף לדירור (להלן – **הפחתת שיעור יחידות הדירור בהישג יד**). עמדת השמאי הממשלתי לעניין זה תוגש לממשלה.

ב. האמור בסעיף 2(א) יחול גם במקרה בו מנהל מינהל התכנון מגיש לממשלה את המלצת הצוות המייעץ כמשמעו בסעיף 3(ד) לחוק לקידום הבנייה להכרזה על מתחם מועדף לדירור לפי סעיף 3(א)(4) לחוק לקידום הבנייה, לשם קבלת עמדת השמאי הממשלתי ביחס להפחתת השיעור כאמור שבסעיף 4(ב)(1) לחוק לקידום הבנייה. לפנייה כאמור תצורף המלצת הצוות שתכלול את התייחסות הצוות לאמור בסעיף 3(ה)(2) ו-3(3) לחוק לקידום הבנייה.

ג. להטיל על מנהל מינהל התכנון לבחון את מצב התכניות במתחמים מועדפים לדירור שהוכרזו בצו, וככל שימצא שישירותם נמוכה, יפנה לשמאי הממשלתי לקבלת עמדתו האם יש מקום להמליץ לממשלה לתקן את הצו ולהפחית את שיעור יחידות הדירור בהישג יד, וככל שכן, יגיש מנהל מינהל התכנון לממשלה את המלצתו, בצירוף עמדת השמאי הממשלתי.

3. לתקן את סעיף 34(ג) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, כך שבמקום "ארבע שנים" יבוא "שבע שנים", וכן למחוק את סעיף 34(ד) לחוק האמור, ובהתאם יוארך תוקף החוק האמור עד יום 8 באוגוסט 2028.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרתה של הצעת ההחלטה היא לייעל ולהאיץ את הליכי התכנון והרישוי בישראל, וזאת מתוך כוונה להוזיל את יוקר המחיה, לחזק את הצמיחה במשק, להגדיל את הפריזון ולצמצם את הנטל הרגולטורי. ההצעה מגשימה מטרות אלה באמצעות הרחבת סמכויות מורשה להיתר, המאפשרת קיצור משמעותי של משך הוצאת היתרי בנייה; הרחבת מנגנון הרישוי המהיר לתכניות נוספות; שיפור מבני של פעילות מכוני הבקרה באמצעות ביטול דרישות שאינן אפקטיביות, הרחבת היצע הבקרים וחיוזק מנגנוני הפיקוח; וכן צמצום כפילויות רגולטוריות וייעול תהליכי התכנון הארציים (לרבות בהליכי הולחו"ף, והארכת פעילות הותמ"ל). בנוסף, מוצע לטייב תכניות המקודמות על ידי הותמ"ל כך שתצורף התייחסות כלכלית לתכנית בתהליך אישורה, על מנת להבטיח את יציאתן לשוק של יחידות הדירור המתוכננות בהצלחה, ובפרט יחידות הדירור להשכרה. מכלול הצעדים צפוי להפחית חסמים בשרשרת ייצור הדירה, להאיץ פרויקטי בנייה, להפחית עלויות מימון ולהגדיל את ההיצע – ובכך לתרום לירידת מחירי הדירור, להאצת השקעות, לשיפור היעילות במגזר הציבורי ולהגברת הפעילות הכלכלית. על כן, ההצעה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף קטן 1(א) - ייעול הליכי התכנון

מוצע לקבוע כי הוראות התוספת השנייה לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), הנוגעות לשמירת הסביבה החופית, לא יחולו על תכניות מתאר ארציות ומחוזיות. כלומר אם המועצה

הארצית לתכנון ובניה כבר דנה בהיבטי השמירה החופית, ואישרה תכנית, לא יידרש אישור נוסף של הוועדה לשמירת הסביבה החופית (להלן – **הולחו"ף**). מדובר בהרחבה של הסדר שקיים היום לעניין תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתית לאומית. יש לציין כי בהתאם לסעיף 8 לתוספת השנייה לחוק התכנון והבניה, על החלטות הוועדה לשמירת הסביבה החופית ניתן להגיש ערר למועצה הארצית, ועל מנת למנוע כפילות דיונים ועיכובים מיותרים בתכניות אשר נדונות במועצה הארצית, מוצע כי המועצה הארצית תדון בתכניות האמורות גם בהתייחס להשפעתן על הסביבה החופית.

בהתאם לקבוע בתוספת השניה לחוק התכנון והבניה, טרם דיון בולחו"ף נדרש דיון בועדת משנה לפי סעיף 6 לתוספת השניה. מוצע להסמיך את יושב ראש הולחו"ף להחליט כי התכנית תידון במישרין במליאה, מבלי לקיים דיון מקדים בועדת המשנה. שינוי זה צפוי לייעל את הליך קידומן של תכניות החלות בסביבה החופית, ולקדם את הליך הדיון בהן בולחו"ף. החלטה כאמור תתקבל בשים לב לאופיה של התוכנית, מורכבותה ומידת השפעתה על הסביבה החופית.

מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה כך שיובהר, כתיקון חקיקה מבהיר, הוראות הסעיפים הנוגעים להכרזה על הכנת תכנית ולקביעת הגבלות על מתן היתרים במהלך תקופת הכנתה (סעיפים 77-78 לחוק) ולקביעת הגבלות לאחר הפקדת תכנית (סעיף 98 לחוק) חלות גם על תכניות מתאר ארציות, וכן יובהר, כתיקון חקיקה מבהיר, שחלות בשינויים המחוייבים ההוראות העוסקות בהגבלת פעולות לאחר הפקדת תכנית לתשתית לאומית. כאמור מדובר בתיקונים מבהירים בלבד.

מוצע לתקן את סעיף 6(ה) לחוק התכנון והבניה, כך שניתן יהיה להגיש לוועדת המשנה לעניין תכניות מפורטות שעיקרן שינוי ייעוד מתעסוקה למגורים גם תכניות שעיקרן שינוי ייעוד ממסחר למגורים ותכניות שעיקרן שינוי ייעוד מתעסוקה ומסחר למגורים והוספת שימוש מגורים במגרשים המיועדים לייעודים כאמור. כן תוארך התקופה בה ניתן להגיש תכניות לוועדה עד יום ד' בטבת התשצ"א (31 בדצמבר 2030). הרחבת תכולת התכניות אשר יוגשו לוועדה והארכת המועד נועדה לאפשר את המשך מימוש המדיניות הממשלתית להגדלת היצע הדיור באמצעות הסבת קרקעות המיועדות לתעסוקה ומסחר שאינן ממומשות.

מוצע להחיל את ההסדר הקבוע בתזכיר חוק שיקום נזקי מלחמה בדרך של התחדשות עירונית, התשפ"ה-2025, שפורסם ביום 8 בספטמבר 2025, בעניין חלוקה חדשה בהסכמה וחלוקה חדשה מותנית בהסכמה טרם מתן ההיתר, כך שיחול על כל סוגי התכניות בשינויים המחייבים. ההסדר קובע מסלול מקוצר לאישור חלוקה חדשה של מקרקעין בהסכמה מלאה של כל בעלי הקרקע במתחם תכנון. בניגוד להליכי איחוד וחלוקה רגילים לפי סימן ז' לחוק התכנון והבניה, התיקון מאפשר לאשר את החלוקה ללא צורך בתכנית חדשה, ובלבד שאין בה סטייה מהוראות התכנית המאושרת, וכן הבעלים חתמו על טבלאות הקצאה ותוכנית מוסכמת לרישום. הבקשה מוגשת לרשות הרישוי, שבודקת מסמכים ושולחת הודעות לבעלים ומאפשרת הגשת התנגדויות בתוך 15 ימים. בהיעדר התנגדות או אם התנאים מתקיימים, הרשות מאשרת את החלוקה ויכולה להתנות בהפקדת כתב שיפוי לפי סעיף 197.

סעיף קטן 1(ב) – האצת הליכי הרישוי

מוצע לתקן את סעיף 158 מחוק התכנון והבניה על מנת להרחיב את סמכויות המורשה להיתר לפי פרק ה' לחוק התכנון והבניה, לתת היתר במקומה של רשות הרישוי.

בהתאם להסדר הקיים, מורשה להיתר רשאי כיום להעניק היתרי בנייה רק במקרים מצומצמים. מוצע להרחיב את סמכותו כך שתכלול את כלל הבניינים הנדרשים לבדיקה על ידי מכון בקרה וכן לבניינים ולעבודות 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.

לפי הדין הקיים, ניתן להתחיל בהליך היתר במסלול מורשה להיתר רק לאחר קבלת הסכמה מלאה מכל בעלי הזכויות במקרקעין. מוצע לאפשר למורשה להיתר להתחיל בטיפול בבקשה גם אם טרם התקבלה הסכמה מלאה, בכפוף להשגת רוב של 60% מבעלי הזכויות בכל מגרש בתחילת ההליך והשלמת ההסכמה המלאה טרם מתן ההיתר בפועל. שינוי זה יאפשר לקדם פרויקטים באופן יעיל במסלול מורשה להיתר, מבלי לפגוע בזכויות הקניין של בעלי הנכסים.

מוצע לתקן את פרק ה'3 לחוק התכנון והבניה לצורך המשך פעילות יעילה ומקצועית של מכוני הבקרה. לפי הוראת סעיף 158 כא לחוק, מכון בקרה נדרש להעסיק בקרים מורשים לעניין הגורמים המאשרים הבאים: שר הבריאות, השר להגנת הסביבה, הרשות הארצית לכבאות והצלה והרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951. 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.

במסגרת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 156 – הוראת שעה), התשפ"ד-2024 (להלן – **תיקון 156**) הוסף סעיף 158טו א לחוק, כהוראת שעה עד ליום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025) לפיו רשאי שר הפנים 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. מוצע כעת לעגן את ביטול הדרישה לבקר מורשה הגנת הסביבה באופן קבוע.

מוצע לתקן את סעיף 158כ לחוק כך שתתווסף הוראה המאפשרת לשר הפנים לקבוע דרישות למוסדות הכשרה לבקרים, על מנת להבטיח הכשרה אחידה ואיכותית שתאפשר הרחבת פעילות מכוני הבקרה והגדלת היצע כוח האדם המקצועי בתחום.

להחיל את ההסדר הקבוע בתזכיר חוק שיקום נזקי מלחמה בדרך של התחדשות עירונית, התשפ"ה-2025, שפורסם ביום 8 בספטמבר 2025, בעניין הסדר לרישוי מהיר על כל סוגי התכניות. ההסדר הנוכחי חל על תכניות התחדשות עירונית, תכנית לרעידות אדמה ותכניות לחיזוק מבנים המנויות בסעיף 1א145 לחוק התכנון והבנייה החלות בשטח של עד שני מגרשים. ההסדר מאפשר למגיש התכנית להודיע בעת הגשת התכנית כי הוא מבקש להגיש בקשה להיתר מכוח התכנית לפני אישורה, והוועדה המקומית תידון בבקשה להיתר במסגרת החלטתה לאשר את התכנית. מוצע להרחיב את ההסדר כך שיחול על כל התכניות שהינן בסמכות הוועדה המקומית הכוללות עד חמישה מגרשים.

כיום נדרשת נוכחות של כל שלושת החברים בוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה על מנת לקיים ישיבה חוקית של הוועדה. דרישה זו גורמת לעיתים לדחיות בישיבות הוועדה ולעיכוב במתן החלטות. מוצע לקבוע כי המניין החוקי לכינוס הוועדה יעמוד שני חברים.

סעיף 2

משנת 2014 אישרה הוועדה למתחמים מועדפים, שהוקמה מכוח החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן – **החוק לקידום בנייה**), אלפי תכניות להקמת יחידות דיור בשכונות חדשות ברחבי ישראל. על פי החוק, ברירת המחדל במתחמים שהוכרזו לפי סעיף 3(א)(1) לחוק האמור ולפי סעיף 3(א)(4) לחוק האמור, היא ש-30% ממקרקעי ישראל במתחמים אלה, ייועדו ליחידות דיור לשכירות ארוכת טווח ולשכירות ארוכת טווח במחיר מופחת (להלן – **שכירות בהישג יד**), בהתאם לתוספת השישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבנייה**), ובכפוף לאמור בסעיף 4(ב)(5) לחוק לקידום הבנייה.

משנת 2023 ועד היום, כמחצית ממכרזי המקרקעין שפורסמו על ידי רשות מקרקעי ישראל נכשלו ולא הוגשו לגביהם הצעות. לעמדת גורמי המקצוע יתכן שהדבר נובע מהיעדר כדאיות כלכלית במכרזי מקרקעין הכוללים שיעור גבוה של דיור להשכרה. כשלון המכרזים מעכב את השלמת שיווקן של אלפי יחידות דיור בשכונות שאושרו על ידי הוועדה למתחמים מועדפים, מה שנוגד את מטרותו הראשונה של החוק לקידום בנייה – "הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור".

לאור כך מוצע כי טרם הגשת המלצה לממשלה להכרזה על מתחם מועדף לדיור, יפנה מנהל מינהל התכנון (שהוא המגיש את המלצה לעניין הכרזה לפי סעיף 3(א)(1) לחוק לקידום הבנייה), אל השמאי הממשלתי או נציג מטעמו, לקבלת עמדתו האם יש להמליץ לממשלה על קביעת שיעורים נמוכים יותר מברירת המחדל האמורה. בנוסף, מכיוון שהמלצת הצוות המייעץ לעניין הכרזה לפי סעיף 3(א)(4) לחוק לקידום הבנייה ניתנת בהתחשב במספר יחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת שניתן לתכנן באותה קרקע, מוצע לקבוע שמנהל מינהל התכנון יעביר לשמאי הממשלתי גם את המלצות הצוות. עמדת השמאי הממשלתי תובא בפני הממשלה.

באופן זה, ובדומה לתהליך המתקיים בתכנון לשכירות ארוכת טווח שלא בידי הוועדה למתחמים מועדפים (כגון לפי סעיפים 2א62(ב), 3א63(ג) לחוק התכנון והבנייה, וכן ראה האמור בסעיף 1 להחלטה מס' 188 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "רפורמה בשוק השכירות"), כדאיותה הכלכלית ושימורתה של תכנית במתחם

מועדף לדיור לעניין השכרה ארוכת טווח במרכז מקרקעין מכוח התכנית תילקח בחשבון ותישקל על ידי הממשלה בעודה דנה באפשרות אישורה של הפחתה בשיעור יחידות הדיור במתחם המועדף המיועד לשכירות ארוכת טווח. הבחינה כאמור תבצע כבר בעת ההכרזה על המתחם בסיוע הגורם הבקיא בעניינים אלו, שהוא השמאי הממשלתי.

בנוסף מוצע להטיל על מנהל מינהל התכנון לבחון ישימות תכניות במתחמים שהוכרו בעבר, תוך פנייה לקבלת עמדת השמאי הממשלתי, על מנת שבמידת הצורך יגיש מנהל מינהל התכנון המלצה לממשלה לעדכון צו ההכרזה.

סעיף 3

בהתאם לסעיף 34(ג) לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, תוקפו של החוק נקבע לארבע שנים מיום תחילתו, והכל 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 הוארך עד ליום 8 באוגוסט 2026. כעת מוצע להאריך את תוקפו של החוק עד ליום 8 באוגוסט 2028, כלומר הארכה בשנה נוספת מעבר לתוקף המירבי שאליו ניתן להאריך את תוקף החוק כיום, וזאת באמצעות תיקון סעיף 34(ג) כך שבמקום "ארבע שנים" יבוא "שבע שנים", וכן מוצע למחוק את סעיף 34(ד) לחוק האמור, וזאת מאחר שממילא שנות ההארכה באמצעות צו אותן מאפשר סעיף 34(ד) כיום, יהיו כלולות בתקופת שבע השנים בהתאם לתיקון המוצע לסעיף 34(ג).

תקציב אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1383 מיום 4 בפברואר 2024 שעניינה "תכנית ממשלתית לתמרוץ והאצה של ענף הנדל"ן והבנייה למגורים ותיקון החלטות ממשלה";
החלטת ממשלה מס' 2277 מיום 31 באוקטובר 2024, שעניינה "מיקוד מאמץ בשוק הנדל"ן".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

מיצוי פוטנציאל תחבורתי ונדל"י במרחב מערכות תחבורה עתירת נוסעים

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 1838 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים (להלן – **החלטה 1838**), ולהיקף ההשקעות הממשלתיות הנרחבות בתשתיות תחבורה, ולצורך מיצוי הפוטנציאל התחבורתי, האורבני, הכלכלי והנדל"ני במרחב מערכות תחבורה עתירות נוסעים, אשר יסייע בהאצת צמיחת המשק והגדלת הפריון, יתמוך ביישום תכניות הדיור ותהליכי ההתחדשות העירונית, ישפר את רמת הנגישות התחבורתית, ויפחית את הגודש ויקטין את השפעותיו השליליות:

1. להטיל על מינהל התכנון בתיאום עם אגף תקציבים להכין מדיניות תכנונית המעצימה שטחי בנייה בהתאם לעקרונות תכנון מוטה תחבורה ציבורית, תוך ניצול יעיל של הקרקע במרחב מערכות תחבורה עתירות נוסעים (להלן – **מתע"ן**), הכל בהתחשב באופי המרחב, היקף האוכלוסייה במרחב, בהבדלים בין טכנולוגיות אמצעי המתע"ן (BRT/LRT/מטרו/רכבת כבדה) ורמת הנגישות לתחבורה הציבורית.
2. לאחר גיבוש המדיניות יקדם מנהל התכנון תכנית מתאר ארצית למרחבי המתע"ן בהתאם להמלצות תכנית המדיניות.
3. להנחות את הגורמים המוסמכים במשרד התחבורה ומשרד האוצר שלא לקדם תכנון ותקצוב של אמצעי מתע"ן ללא עמידה בספי הציפוף או הציפוף העתידי כפי שיוגדרו על ידי מנהל תכנון. אין באמור כדי לגרוע משיקול הדעת העצמאי של מוסד התכנון.
4. משרד האוצר יתקצב תכניות מתאר ותכניות מפורטות במרחבי מתע"ן, אשר יוגשו על ידי גופי הייזום הממשלתיים, בהתאם להנחיות שייקבעו על ידי אגף התקציבים ומנהל התכנון. התקצוב יתבצע על פי סדר עדיפויות שייקבעו משרד האוצר ומנהל התכנון.
5. להנחות את רשות החברות הממשלתיות לבחון הגדרת תמריצים לחברות התחבורה הממשלתיות המבוססים על קידום, ופיתוח מגורים במרחב אמצעי התחבורה שבאחריותן.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מערכות תחבורה עתירות נוסעים (להלן – **מתע"ן**) – לרבות רכבות קלות, מטרו, רכבות ו-BRT – מהוות נדבך מרכזי במדיניות הממשלה לצמצום הגודש, שיפור הנגישות, וקידום פיתוח עירוני ברקיימא. השקעות המדינה בתשתיות אלו הן מהגבוהות בתולדותיה, אך ללא תכנון מושכל סביב התחנות ונתיבי המערכות, נמנע מימוש הפוטנציאל הכלכלי והתחבורתי הגלום בהן. בפועל, בעוד שהמדינה משקיעה משאבים ניכרים בהקמת מערכות מתע"ן, התכנון במרחבים הסובבים אותן נותר לעיתים דל, לא מסונכרן, או בעל ניצול נמוך של הקרקע. מצב זה מביא לכך שההשקעה הציבורית בתחבורה אינה מניבה את התועלות המלאות האפשריות - הן מבחינת צפיפות, הן מבחינת כדאיות כלכלית, הן מבחינת שימוש יעיל בתשתית התחבורתית, והן מבחינת איכות חיים עירונית. מוצע, אפוא, לקבוע מדיניות ממשלתית סדורה שתיצור תיאום בין ההשקעות בתחבורה הציבורית לבין התכנון והפיתוח הכלכלי במרחבי התחנות, באמצעות קביעת מדיניות תכנונית ותקצוב ממוקד.

סעיף 1

מוצע לגבש תכנית מדיניות ארצית שתגדיר כללים אחידים וברורים לתכנון סביב מתע"ן, בדגש על הגדלת שטחי הבנייה, עידוד תמהיל שימושים מגוון, וקביעת צפיפות בנייה מינימלית בהתאם לעקרונות של תכנון מוטה תחבורה ציבורית (Transit Oriented Development – TOD). המסמך יגדיר הנחיות להעצמת שטחי בנייה וניצול יעיל של הקרקע סביב תחנות מתע"ן, תוך התאמת הוראות המדיניות לאופי המרחב, היקף האוכלוסייה במרחב, ולפי הטכנולוגיה של אמצעי המתע"ן (BRT/LRT/מטרו/רכבת כבדה) ורמת הנגישות לתחבורה ציבורית. כיום קיימים פערים משמעותיים בין אזורי שונים ברמת הצפיפות וניצול הקרקע, והיעדר מדיניות מנחה מביא לתכנון לא יעיל ולבזבוז משאב הקרקע הציבורי. תכנית המדיניות תתווה בסיס אחיד לתכנון, ותשמש מסגרת לקידום תכניות מתאר ותכניות מפורטות בהמשך. מסמך המדיניות יקבע כי סביב תחנות מתע"ן יתנתן עדיפות להעצמת שטחי בנייה ולפיתוח אינטנסיבי.

סעיף 2

מוצע כי לאחר אישור מסמך המדיניות יפעל מנהל התכנון לקידום תכנית מתאר ארצית, לצורך הטמעת עקרונות המדיניות. תכנית זו תהווה כלי תכנוני מחייב לכלל מוסדות התכנון ותאפשר קידום מהיר ומבוקר של תכניות מפורטות במרחב, תוך יצירת ודאות תכנונית לרשויות המקומיות, לגופי הביצוע וליזמים פרטיים. בכך תובטח אחידות תכנונית וייעול הליכי התכנון.

סעיף 3

מוצע לקדם תכנון ותקצוב של אמצעי מתע"ן בהתאם לספי ציפוף או ציפוף עתידי כפי שיוגדרו על ידי מנהל תכנון, זאת על מנת לייצר אינטגרציה בין ההיבטים התחבורתיים והתכנוניים, ולהבטיח שההשקעות הציבוריות במתע"ן יופנו לאזורים בהם מתקיימת צפיפות מספקת שתצדיק את ההשקעה. קביעת ספי צפיפות כתנאי לקידום או לתקצוב תכניות תבטיח תעדוף מושכל של השקעות המדינה, ותעודד רשויות מקומיות לפתח סביב התחנות תכנון אינטנסיבי ומיטבי.

סעיף 4

קידום תכנון במרחבי מערכות תחבורה עתירות נוסעים הוא תנאי הכרחי למימוש מלוא הפוטנציאל של ההשקעה הציבורית בתשתיות התחבורה. תכנון מוקדם, איכותי ומקיף סביב תחנות מתע"ן מאפשר ליצור סביבה עירונית צפופה, מעורבת שימושים ונגישה, התומכת בתחבורה ציבורית ומצמצמת את התלות ברכב פרטי. יחד עם גופי הייזום הממשלתיים (הרשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, החברה הממשלתית ולהשכרה בע"מ וכן הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית) ובהתאם להנחיות שייקבעו על ידי אגף התקציבים ומנהל התכנון מוצע לקדם תכנון מפורט במרחבי מתע"ן על מנת להבטיח כי ההשקעות בתחבורה יובילו גם לפיתוח עירוני וכלכלי משמעותי. בכך, תיווצר סינרגיה בין מדיניות התחבורה למדיניות הדיוור והצמיחה הכלכלית של המדינה.

סעיף 5

חברות התחבורה הממשלתיות כגון רכבת ישראל, נת"ע ונתיבי איילון מחזיקות במוקדי קרקע משמעותיים סביב תחנות התחבורה, ומשפיעות על המרחב בסביבתן. על מנת לעודד קידום ופיתוח מגורים במרחבים אלו מוצע לקבוע תמריצים לחברות אלו לקידום נדל"ן סביב התחנות. כך ייעול השימוש בנכסים הציבוריים שבאחריותן לטובת הציבור.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023, 2024 ו-2025 שטרם הושלמה חקיקתם

מחליטים

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, לאור הנסיבות הכלכליות והפיסקליות אשר מצריכות מהממשלה לבצע שינוי משמעותי במדיניות הפיסקלית לשם התמודדות עם האתגרים והסיכונים הנתונים לפתחה, לקדם את השלמת הליכי החקיקה הבאים:

1. תיקון תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות רכב), התשנ"ה-1995, תקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, וצו הבלו על הדלק (פטור והישבון), התשס"ה-2005, על מנת לקבוע כי החל מיום 1 ביולי 2026 לא יותרו ניכוי הוצאות ששולמו בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב, ניכוי מס תשומות שמתחייב בו עוסק בשל רכישת דלק המשמש להנעת כלי רכב והישבון בלו ששולם על דלק המשמש להנעת כלי רכב, לפי העניין, אם לא הותקן ברכב שלגביו נתבע הניכוי או ההישבון מכשיר למדידת תצרוכת הדלק, ובהתאם למתווה שגובש בדיונים בוועדת הכספים;
2. סעיף 15 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025), התשפ"ה-2024, שעניינו ביטול סעיפים 56 ו-71א לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, ותיקון סעיפים 61, 64 ו-128 בו, כך שיבוטל איחוד עוסקים;
3. הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 268), התשפ"ג-2023, שעניינה בדיווח על הכנסות מדמי שכירות וכן בגובה הפטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים;
4. סעיף 1(ג)3(ה) הוספת סעיף קטן 121ב(2א) לפקודת מס הכנסה, וסעיף 1(ה)3(ה) ההגדרה "הכנסה חייבת" המוצעת מתוך הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2025) (הקפאת עדכוני מס ומס יסף), התשפ"ה-2024, שעניינה הכללת שבח חייב שנצמח במכירת דירה במסגרת חישוב ההכנסה החייבת במס נוסף אשר יחיד חייב עליה במס.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

כחלק מהצעדים הנדרשים לצורך הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, ועל מנת לעמוד ביעדים הפיסקליים שהגדירה הממשלה, מוצע לקדם את השלמת הליכי החקיקה המפורטים (להלן – **הליכי החקיקה**) אשר צפויים להגדיל את הכנסות המדינה ממסים. ההחלטות על קידום הליכי החקיקה התקבלו בחלקן בהחלטות ממשלה שונות שנכללו בתכנית הכלכלית הנלווית לאישור התקציב הנוסף לשנת 2024, בתכנית הכלכלית לשנת 2023 ובתכנית הכלכלית לשנת 2025.

תקציב

לסעיף 1 –

- תוספת להכנסת המדינה בסך של כ-50 מיליון ש"ח בשנת 2026;
- תוספת להכנסת המדינה בסך של כ-120 מיליון ש"ח בשנת 2027;
- תוספת להכנסת המדינה בסך של כ-200 מיליון ש"ח בשנים 2028 ואילך.

לסעיף 2 –

- תוספת להכנסת המדינה בסך של כ-650 מיליון ש"ח בשנה החל משנת 2026.

לסעיף 3 –

- תוספת להכנסת המדינה בסך של כ-50 מיליון ש"ח בשנה ועד 130 מיליון ש"ח בשנה בהבשלה מלאה בשנת 2030.

לסעיף 4 –

- תוספת להכנסת המדינה בסך של כ-420 מיליון ש"ח בשנה ועד 500 מיליון ש"ח בשנה בהבשלה מלאה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 188 מיום 24 בפברואר 2023, שעניינה "רפורמות בשוק השכירות";
החלטת ממשלה מס' 1268 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה "מניעת הונאות בתחום הדלק";
החלטת ממשלה מס' 2304 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "השלמת תהליכי חקיקה לצעדים מהתוכניות הכלכליות לשנים 2023 ו-2024 שטרם הושלמה חקיקתם";
החלטת ממשלה מס' 2271 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "ביטול של איחוד עוסקים לפי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975";
החלטת ממשלה מס' 2303 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "מס נוסף על הכנסות הוניות והכנסה ממקרקעין".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

האצת מיזמי תשתית לאומיים

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 1074 מיום 31 בינואר 2016 שעניינה הקמת מאגר מידע בתחום התשתיות הלאומיות במרכז למיפוי ישראל, החלטה מס' 202 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה קידום תשתיות לאומיות ותיקון החלטת ממשלה, החלטה מס' 175 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה קידום תשתיות לאומיות, ולשם קידום מיזמי תשתית לאומיים אשר יתרמו להאצת צמיחת המשק, להגדלת הפריור ולשיפור חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל.

הסרת חסמים רגולטוריים במיזמי תשתית

1. לתקן את חוק גנים הלאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, (להלן – **חוק גנים לאומיים**) כך שלאחר סעיף 25 יתווסף סעיף 25א, כדלקמן:

א. לא ניתן אישור הרשות לשמירת הטבע והגנים לפי סעיף 25(א) בתוך 90 ימים ממועד הגשת בקשה, או סירבה הרשות לשמירת הטבע והגנים לבקשה או הציבה הרשות לשמירת הטבע והגנים תנאים מכוח סעיף 25(א) שיש בהם, לדעת הגוף המבצע, כדי לעכב משמעותית או לסכל מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023 (להלן – **חוק תשתיות לאומיות**), רשאי הגוף המבצע כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות, להגיש השגה לוועדה האמורה בסעיף קטן (ד); החלטת הוועדה לעניין זה תבוא חלף החלטת רשות הטבע והגנים כאמור בסעיף 25(א).

ב. לא ניתן היתר מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים לפי סעיף 33(ג) בתוך 90 ימים ממועד הגשת בקשה, או סירב מנהל הרשות לבקשה או הציב המנהל תנאים מכוח סעיף 33(ג) לעניין פגיעה בערך טבע מוגן, שיש בהם לדעת הגוף המבצע כדי לעכב משמעותית או לסכל מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות, רשאי הגוף המבצע כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות להגיש השגה לוועדה כאמור בסעיף קטן (ד). החלטת הוועדה לעניין זה תבוא חלף החלטת מנהל רשות הטבע והגנים כאמור בסעיף 33(ג).

ג. אחרי סעיף 30(ד) יבוא:

(ה) לא ניתן אישור או היתר הרשות לשמירת הטבע והגנים לפי סעיף 30(א) בתוך 90 ימים ממועד הגשת בקשה או סירבה הרשות לבקשה או הציבה הרשות תנאים מכוח סעיף 30(א) שיש בהם לדעת הגוף המבצע כדי לעכב משמעותית או לסכל מתן היתר לביצועו של מיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות רשאי הגוף המבצע כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות להגיש השגה לוועדה כאמור בסעיף קטן (ד). החלטת הוועדה לעניין זה תבוא חלף החלטת רשות הטבע והגנים כאמור בסעיף 30(א).

ד. תוקם ועדת השגות שתפקידה להחליט בהשגות של גוף מבצע כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות לפי סעיפים 25(א), 30(א) ו-33(ג) לחוק גנים לאומיים, וזה הרכבה:

- נציג רשות הטבע והגנים שימנה מנהל רשות הטבע והגנים שהוא יכהן כיו"ר הוועדה.
- יו"ר רשות הרישוי הארצית כמשמעותה בסעיף 6(ב)(1)(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965;

3. נציג אשר ימונה במשותף על ידי שר האוצר והשרה להגנת הסביבה.

ה. לתקן את חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 כך שעל החלטת ועדת ההשגות האמורה תוגש עתירה מינהלית לבית משפט לעניינים מינהליים.

2. לקבוע בחוק לקידום תשתיות לאומיות ביחס למיזמי תשתית כהגדרתם בחוק לקידום תשתיות לאומיות כי על אף האמור בכל דין, במתן רישיון לפי סעיפים 15 ו-15א לפקודת היעזרות, ישקול פקיד היעזרות גם שיקולים אלה:

- האפשרות ליישם את הקמת המיזם בהתאם לתוכנית המאושרת;
- הנוק מעיכוב בלוחות הזמנים שייגרם כתוצאה מאי מתן רישיון;
- התייקרות העבודות כתוצאה מאי מתן רישיון;
- התועלת הציבורית שיש מקידום מיזם התשתית החיונית המועדף בלוחות הזמנים להקמתו;

- ה. לצורך שקילת שיקולים אלה יפנה פקיד היעירות לגוף המבצע לקבלת עמדתו וכן יקבע, כי יינתן רישיון כריתה לאחר ששקל את השיקולים האמורים וגם אם נוכח רק משיקולים אלה כי אין להותיר את האילן המוגן או העץ הבוגר שלגביו מתבקש הרישיון במקומו או כי ניתן להעתיקו;
- ו. על אף האמור בסעיפים קטנים (א) עד (ה), סירוב פקיד היעירות ליתן רישיון כריתה לאילן מוגן או עץ בוגר במסגרת מיזם תשתית חיוני, ייעשה רק לאחר ששקל את כלל השיקולים המנויים בסעיפים קטנים (א) עד (ד) לסעיף זה, בתיאום עם רשות הרישוי של הוועדה לתשתיות לאומיות. לצורך שקילת כלל השיקולים, יתייעץ פקיד היעירות עם המנהל הכללי של משרד האוצר והמנהל הכללי של המשרד האחראי, אשר יעבירו את חוות דעתם בכתב.
3. לתקן את פקודת היעירות כדלהלן:
- א. ייקבעו מנגנוני השגה לעניין רישיונות כריתה: מנגנון השגה אחד, בדמות ועדת השגות, על החלטה בעניין מיזם תשתית חיוני מועדף כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, ומנגנון השגה נוסף עבור כל יתר ההחלטות שעניינן רישיונות כריתה. הרכבה של ועדת השגות כאמור יהיה: פקיד היעירות הממשלתי והוא יהיה יושב ראש הוועדה, נציג רשות הרישוי כמשמעותה בסעיף 6(ב)(1)(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ונציג שלישי אשר ימונה במשותף על ידי שר החקלאות ושר האוצר.
- ב. לתקן את סעיף 15א לפקודת היעירות כך שאם הוטל היטל כספי למבקש רישיון כריתה, ישלם המבקש תשלום בהתאם לתקנות, ואולם 50% מהתשלום האמור, אם אינו משולם לרשות מקומית כהגדרתה בתקנות, ישמש את פקיד היעירות הממשלתי לרכישה ונטיעת אילנות באותה שנה ורשאי הוא לתמוך בפקיד יעירות אזורי אשר בשטחו נעשתה הכריתה לצורך רכישה כאמור.
4. לתקן את סעיף 41 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, כך שייקבע הליך נוסף לקביעת הסדרי תנועה למיזמי תשתית חיוניים, באופן הבא:
- א. פנה גוף מבצע או גוף תשתית כהגדרתם בחוק לקידום תשתיות לאומיות לרשות תימורר מקומית כהגדרתה בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן – **תקנות התעבורה**), בבקשה לקבוע הסדר תנועה שנועד לתקופה של עד 6 חודשים לצורך ביצוע עבודות מיזם תשתית חיוני (להלן – **הסדר תנועה זמני**), המצורף לבקשה – תמסור רשות התימורר המקומית את עמדתה בתוך 30 ימים ממועד הגשת הבקשה.
- ב. סירבה רשות התימורר המקומית לקבוע את הסדר התנועה הזמני המבוקש או שלא הגיבה בתוך המועד האמור בסעיף קטן (א) לעיל, או שהשיבה לפנייה כאמור וכללה בתשובתה תנאי החורג מהוראת סעיף 26 לחוק לקידום תשתיות לאומיות, רשאי המבקש להפנות את הבקשה לוועדת תימורר למיזמי תשתית כאמור בסעיף קטן (ה); כן רשאי המבקש לפנות מעת לעת לוועדת תימורר למיזמי תשתית לצורך הארכת הסדר תנועה זמני לתקופות של עד ארבעה חודשים.
- ג. רשות תימורר למיזמי תשתית שקיבלה פנייה כאמור תהיה מוסמכת לקבוע או להאריך את הסדר התנועה הזמני שהתבקש, כפי שהוא או בשינויים, במקום רשות התימורר המקומית, לאחר שנתנה לה הזדמנות להשמיע טענותיה. אין באמור כדי לגרוע מחובת ההיועצות הנדרשת על פי תקנות התעבורה, אשר תהיה מוטלת במקרה זה על ועדת התימורר למיזמי תשתית. הסדר התנועה הזמני שיאושר על-ידי ועדת התימורר למיזמי תשתית כאמור ייחשב לכל עניין, לרבות לעניין תקנות 17 ו-18 לתקנות התעבורה, ככזה שאושר על ידי רשות התימורר המקומית.
- ד. ועדת התימורר למיזמי תשתית תשמש כרשות תימורר מקומית לעניין תקנה 18 לתקנות התעבורה, לשם קביעת הסדר תנועה זמני לבקשת גורם מבצע במיזם תשתית חיוני מועדף, ויחול האמור בסעיף קטן (ג) לעיל.
- ה. תוקם ועדת תימורר למיזמי תשתית שהרכבה יהיה כמפורט להלן – (1) מתכנן הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות כמשמעותו בסעיף 6א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**), והוא יהיה יושב הראש; (2) נציג מינהל התכנון שהוא מהנדס תנועה ותחבורה כהגדרתו בתקנות התעבורה שימנה מנהל מינהל התכנון; (3) נציג משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, שהוא עובד מינהל תשתיות במשרד, שימנה המנהל הכללי של המשרד. החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה; רוב חברי הוועדה יהיו מניין חוקי בשיבותיה.
5. לשם ייעול הליכי קביעת הסדרי תנועה במיזמי תשתית:
- א. להנחות את המשרד לביטחון לאומי ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול ליישום ולשימוש שוטף במנגנון רמזורים מיטלטלים ארעיים במסגרת הסדרי תנועה זמניים במיזמי תשתית.

- ב. לתקן את תקנות התעבורה ולקבוע כי בהסדרי תנועה בדרך ישרה שלא בצומת או במקרים מתאימים אחרים כפי שתקבע רשות התימור המרכזית, הסדר התנועה יהיה על בסיס רמזור מיטלטל ארעי. במקרים חריגים תהיה רשאית רשות התימור המקומית לקבוע הסדר תנועה על בסיס מכווני תנועה. ג. להנחות את המשרד לביטחון לאומי ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לשנות את מתכונת ההכשרה של מכווני תנועה כאמור בתקנה 23 לתקנות התעבורה כך שתהיה הכשרה ארצית אחידה התקפה לכל רשויות התימור המקומיות.

הסרת חסמים והקלות בהליכי התכנון והבנייה

6. לתקן את חוק לקידום תשתיות כך שיוטל על משרד הביטחון:
- להעביר בתוך 120 ימים מהחלטה זו למרכז למיפוי ישראל שכבת מידע גאוגרפי בדבר אינטרסים של גבהים בכל רחבי הארץ.
 - אם השכבה המתוארת בסעיף קטן (א) משתנה או מתעדכנת, יעביר משרד הביטחון שכבה מעודכנת בתוך 30 יום ממועד השינוי.
 - גופי התכנון וחברות התשתית יוכלו להתבסס על שכבת המידע המפורטת בסעיף קטן (א) ויראו בה מידע אמין שעל פיו ניתן יהיה לקבל את מגבלות הגובה של משרד הביטחון.
7. לתקן את סעיף 1176 לחוק התכנון והבנייה, כך שייקבע כי -
- הסעיף יחול, בשינויים המחויבים, כך שניתן יהיה לאשר תכנית שינוי באותו מוסד התכנון שאישר את התכנית גם לעניין תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה הממשלה או תכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית.
 - סעיף קטן (ב)(2)(ב), יתוקן כך שעבור מבנה דרך, תוספת השטח הכולל המותר לבניה שניתן יהיה להוסיף בתכנית שינוי עבור אותו מבנה תהיה עד 500 מ"ר במקום 100 מ"ר (ובלבד שתוספת השטח האמורה לא תעלה על 30% מהשטח הכולל המותר לבנייה לפי התוכנית המאושרת).
 - סעיף קטן (ב)(2)(ד), יתוקן כך שניתן יהיה לשנות גבול של תוכנית מאושרת באופן המרחיב את שטח ב-1.2 דונם נוספים (מעבר להגדלה בת 300 מ"ר המותרת כיום), ובלבד שאותם 1.2 דונם אינם קרקע פרטית ושסך השטח המוגדל לא יעלה על 5% משטח התוכנית המאושרת או על 1.5 דונם, לפי הנמוך (וכן שיייעודי ההגדלה יהיו ייעודי שטח התוכנית המאושרת).
 - ניתן יהיה להעביר זכויות בנייה בהיקף של עד 3,000 מ"ר, בין תאי שטח שנכללו בתכנית מאושרת או מתווספים לה במסגרת תכנית השינוי, ובלבד שתאי השטח שאליהם יועברו זכויות הבניה יהיו סמוכים לתא השטח ממנו מועברות הזכויות ושהתוכנית היא תוכנית למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות.
8. לתקן את סעיף 6ב לחוק התכנון והבנייה כך שרשות הרישוי הארצית של הוועדה לתשתיות לאומיות (שלחרכבה יצטרף לענין זה גם מהנדס הוועדה המקומית שבתחומה נמצא השטח הגדול ביותר בתחום הבקשה להיתר) תוכל לתת היתר או הרשאה למיזם תשתית כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, אף אם אינו מיזם תשתית חיוני, ובלבד שהוא מיזם תשתית לתחבורה ציבורית, שהשטח בתחום הבקשה להיתר, נמצא ביותר מרשות מקומית אחת, שלתכנית שמכוחה מבוקש ההיתר או ההרשאה מצורף תשריט ושמנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אישר את הגשת הבקשה להיתר או להרשאה כאמור לרשות הרישוי האמורה, ואולם לא יינתנו יותר מחמישה אישורים בשנה קלנדרית להגשות כאמור.
9. לתקן את סעיף קטן 6ב(2)(ה) לחוק התכנון והבנייה כך שהמלים "שאישרה ועדה מחוזית" יימחקו וזאת על מנת שרשות הרישוי הארצית של הוועדה לתשתיות לאומיות תהא מוסמכת ליתן היתר למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, וזאת ללא תלות בזהות מוסד התכנון שאשר את התוכנית, ובלבד שהתוכנית מכוחה מבוקש ההיתר היא תכנית הכוללת הוראות מפורטות המאפשרות הוצאת היתר מכוחה וצורך לה תשריט.
10. לתקן את סעיף 151(4) לחוק התכנון והבנייה כך שמוסד תכנון יהיה רשאי לתת הקלה מתוכנית לתשתית לאומית או מתוכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות כהגדרתה בסעיף 6ב(ב) לחוק האמור, לתוספת שטח כולל מותר לבנייה עבור מבנה דרך בשטח שלא יעלה על 200 מ"ר (ולא רק 75 מ"ר כפי שניתן כיום), ואם מבנה הדרך הוא תת-קרקעי או בשטח כלוא בגשר, בשטח שלא יעלה על 500 מ"ר, והכל אם סבר מוסד התכנון כי בלא התוספת לא ניתן לממש את התוכנית.

11. לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כך שלעניין תסקיר השפעה על הסביבה הנדרש בתכנית המקודמת במועצה הארצית או בוועדות המחוזיות, היועץ הסביבתי יהיה נציג השר להגנת הסביבה או יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה, אשר ימונה מתוך רשימה שהוסכמה על ידי מנהל תכנון והמשרד להגנת הסביבה, ובכפוף לדיני המכרזים. יועץ סביבתי יביא בחשבון במסגרת מתן הייעוץ למוסד התכנון, את המדיניות של המשרד להגנת הסביבה, ככל שפורסמה, לעניין מתודולוגיה לבדיקה בנושא מקצועי. בטרם תתקבל החלטת מוסד התכנון על מינוי יועץ סביבתי לתכנית, תינתן לנציג המשרד להגנת הסביבה אפשרות להשמיע עמדתו בעניין בפני מוסד התכנון.

12. להורות למנהל מינהל התכנון, בהתייעצות עם היועץ הסביבתי של המועצה הארצית, להגיש למועצה הארצית בתוך חצי שנה הצעה להנחיות גנריות לעריכת תסקירי השפעה על הסביבה לפי סוגי תכניות. ההנחיות יתייחסו לתחבורה יבשתית לסוגיה, מיתקני וקווי תשתית לסוגיהם, מיתקני פסולת, אתרי כריה וחציבה ולתכניות לבינוי בשטחים פתוחים.

13. לתקן את חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, כך שלא יידרש כפל בהליכי התכנון והבניה בקבלת היתר פליטה באופן הבא: למחוק את סעיף 23 לחוק אוויר נקי, לעניין עריכת הליך משותף עם הממונה על היתרי הפליטה בהליכי התכנון והבניה, כך שלא יהיה צורך בקבלת אישור מהממונה על אוויר נקי במסגרת הליך התכנון, ולא יידרש כלל הליך משותף.

14. לתקן את החוק לקידום תשתיות לאומיות כך שיכלול הוראה בדבר מתן אישור מרשות הכבאות, כדלקמן:
א. כך שעל אף האמור בסעיף 124 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, נדרשה הגשת נספח בטיחות אש כמשמעותו בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, עבור מיזם תשתית חיוני – אם הנספח נערך בידי מהנדס רשום כהגדרתו בחוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח-1958, בענף הנדסת מקצועות מיוחדים, במדור בטיחות אש ומניעתה, יחולו הוראות אלו:

(1) עובד הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן – **רשות הכבאות**) יודיע למבקש, בתוך 15 ימים ממועד קבלת הפנייה, הודעה המפרטת את כלל המסמכים והמידע הדרושים לקבלת החלטתו.

(2) עובד רשות הכבאות ימסור את החלטתו בתוך 20 ימים ממועד שבו הוגשו לו כל המסמכים והמידע הנדרשים כאמור בפסקה (א); לא נמסרה החלטה בתוך התקופה האמורה – יחליט הנציב בבקשה בתוך 21 ימים נוספים.

(3) נמסרה חוות דעתה של רשות כבאות ביחס לנספח בטיחות האש לא תדרוש רשות הכבאות לאחר מכן דרישות נוספות לנספח בטיחות האש, אלא אם אישר זאת הנציב.

ב. רשות הכבאות תפרסם אחת לשנה, באתר האינטרנט שלה, דיווח על זמני הטיפול החורגים מהמועדים המפורטים בסעיף קטן (א); הדו"ח יועבר גם למשרד האוצר ולוועדת לביטחון לאומי של הכנסת.

האצת מיזמי תשתית

15. לתקן את חוק לקידום תשתיות לאומיות כך שייקבעו ההוראות הבאות:

א. רשות מקומית שנדרשה על ידי גוף מבצע שהשלים ביצוע של מיזם תשתית לקבל לחזקתה שטח שהעמידה לרשות הגוף המבצע לצורך העבודות, תמסור את התייחסותה לדרישה, לרבות תנאים נדרשים לשם קבלת החזקה, בתוך 30 ימים ממועד הדרישה.

ב. התנאים שרשות מקומית רשאית לדרוש כתנאי לקבלת השטח לחזקתה יוגבלו להשבת מצב השטח למצבו כפי שהיה קודם שהעמידה הרשות המקומית את השטח לרשות הגוף המבצע, וזאת בשם לב לשינויים המחויבים הנובעים מביצוע מיזם התשתית, ולמעט דרישה להסרת מפגעי בטיחות שנוצרו בעקבות העבודות. לא ניתן להתנות על האמור בסעיף קטן זה אלא בהסכמה מפורשת בכתב בין הרשות המקומית לגוף המבצע, שניתנה קודם למסירת השטח לידי הגוף המבצע.

ג. לא מסרה הרשות המקומית התייחסותה לדרישה במועד כאמור בסעיף קטן (א) לעיל; או שלא מסרה את הסכמתה לקבל לחזקתה את השטח על אף שהגוף המבצע השלים את ביצוע התנאים, ככל שישנם, אשר נדרשו בהתאמה לאמור בסעיף קטן (ב) ומסר על כך הודעה לרשות המקומית, יראו את השטח לעניין כל דין כאילו קיבלה אותו הרשות לחזקתה לאחר 45 יום ממועד דרישת הגוף המבצע או ממועד הודעת הגוף המבצע, לפי העניין.

16. לתקן את סעיף 46א לפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972, כך שבמקום שיידרש אישור הממשלה לעניין החלטת שר התחבורה והבטיחות בדרכים להעניק זיכיון לבנייה הפעלת או תפעולה של מסילת ברזל מקומית, יידרש אישורו של שר האוצר.
17. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים לתקן את תקנות מסילות הברזל (הפעלת מסילת ברזל מקומית), התשע"ב-2012, כך שהגיל המינימלי למתן רישיון לנהיגת רכבת מקומית לנוסעים יהיה 21 שנים ומעלה.
18. לתקן את תקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתית), התשס"ז-2007, כך שמיזמי תשתית חיוניים יהיו פטורים משיתוף פעולה תעשייתית.
19. לתקן את חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארצי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987 (להלן – חוק הרשויות המקומיות), כך שיתווסף סעיף 5א אשר יקבע כי:
 - א. רשות מקומית רשאית, במקום לתת צו לפי סעיפים 2 ו-5, לצוות על השימוש הזמני במגרש ריק כחניון לאוטובוסים; ציוותה הרשות כך, ירשה בעל המגרש לרשות להחנות אוטובוסים במגרש ללא תשלום, אולם הוצאות הכשרת המגרש לצרכי חניה והחזקתו התקינה יחולו על הרשות. הוצאות הכשרת המגרש, החזקתו ותפעולו יחולו על הרשות המקומית.
 - ב. יתר הוראות החוק הנוגעות לצו לשימוש זמני לפי סעיף 5 לחוק כמגרש ריק כמגרש חניה ציבורי, יחולו גם על שימוש זמני לפי סעיף קטן (א), לרבות הוראות סעיף 6 לחוק בעניין הפיכת מגרש ריק למגרש חניה פרטי.
20. להקים צוות בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר שחבריו יהיו: מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי, מנכ"ל משרד המשפטים, החשב הכללי, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי של משרד האוצר – או נציגו של כל אחד מהם. הצוות יגבש בתוך 120 יום המלצות מדיניות לשר האוצר ולשר לביטחון לאומי לגבי צעדים למניעת הפרעות והשחתת רכוש במסגרת הקמתם או הפעלתם של מיזמי תשתית, כהגדרתם בחוק לקידום תשתיות לאומיות. במסגרת עבודתו יבחן הצוות, בין היתר, השוואה בינלאומית להתמודדות עם התופעה וטיוב שיתוף הציבור הנעשה במסגרת הקמת המיזמים.
21. לשנות את חוק לקידום תשתיות לאומיות, כך שמטמנות ומתקני טיפול וסילוק פסולת ייכללו בהגדרת "מיזם תשתית חיוני" כהגדרתה בתוספת הראשונה לחוק.
22. להטיל על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים לתקן את תקנות מסילות הברזל (הפעלת מסילת ברזל מקומית), תשע"ב-2012 כך שלעניין טיפול בזרמי חשמל תועים יש לעמוד בתקנים האירופאיים:
 - א. EN 50122-1 – תקן אירופי לבטיחות חשמלית והארקה במתקני קבע של רכבות;
 - ב. EN 50122-2 – תקן אירופי לניהול והגנה מפני זרמי חשמל תועים

הסדרת מחירים וסטנדרטיזציה במיזמי תשתית

23. לתקן את חוק לקידום תשתיות לאומיות בהתאם לעקרונות הבאים:
 - א. לתקן את סעיף 17(ג)(2) לחוק לקידום תשתיות לאומיות כך שהמחירון לעניין רכיבים ופעולות הדרושים לשם ביצוע עבודות להערכת תשתית פסיבית, יפורסם על ידי שר האוצר בהיוועצות עם שר התקשורת ויהיה מחירון מחייב.
 - ב. מחירון כאמור בסעיף זה יפורסם באתרי האינטרנט של משרד האוצר ומשרד התקשורת.

קידום נמל חדרה ואשקלון

24. להקים נמלי ים מסחריים במרחב נמל חדרה ונמל אשקלון, על בסיס נכסי ותשתיות נמל חדרה ונמל אשקלון הקיימים אשר שיוקמו ויופעלו באמצעות המגזר הפרטי.
25. להורות לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול לכך שוועדת המכרזים של חברת נמלי ישראל בע"מ תערוך ותנהל הליך מכרז פומבי לבחירת בעלי הזיכיון מהמגזר הפרטי אשר יעמדו בתנאי סף בדבר ניסיון ויכולת מוכחת בהפעלת נמלים ימיים. תכולות המכרז, מפרטי ההפעלה, והיקף הפעילות של נמלי חדרה ואשקלון ייגזרו מהתוכנית האסטרטגית הלאומית של חברת נמלי ישראל לפיתוח מערכת הנמלים בישראל, ומהביקושים הצפויים לסחר ימי בישראל בעשורים הקרובים, כאשר בכל מצב תישמר היכולת לייבא פחם בחירום, והיא תהיה בעדיפות עליונה בכל מקרה בו יידרש ייבוא פחם.
26. להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה והתשתיות, שר האוצר ומנהל רשות מקרקעי ישראל, לפעול מול חברת נמלי ישראל בע"מ וחברת החשמל לישראל בע"מ, חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ, לגיבוש מתווה מוסכם להעברת זכויות ההחזקה בנמל חדרה ונמל אשקלון והשטחים

הסובבים אותם מחברת חשמל לישראל ומחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ לחברת נמלי ישראל, לשם הקמת הנמלים הפרטיים בכפוף לכל דין. המתווה יכלול את כלל השטחים הייעודיים לתפעול הנמל ואת שטחי עורפי נמל, באופן שיבטיח שטח תפעולי מספק. הצדדים יגישו לשרי האוצר, האנרגיה והתחבורה, עד ליום 31 במרץ 2026, מתווה מוסכם להעברה.

27. משרדי האוצר, התחבורה והבטיחות הדרכים, האנרגיה והתשתיות הלאומיות ידווחו לממשלה בתוך 6 חודשים ממועד קבלת החלטה זו על התקדמות ביצועה ועל עמידת הגורמים המעורבים בלוחות הזמנים שנקבעו.

28. לתקן את התוספת השנייה לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 (להלן – חוק רספ"ן). כך שנמל חדרה ונמל אשקלון יתווספו לתוספת השנייה לחוק רספ"ן באופן שיאפשר לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים בהסכמת שר האוצר להסמך חברת נמל או תאגיד מורשה ליתן שירותי נמל בנמל חדרה ונמל אשקלון.

29. בהחלטה זו –

"זרם תועה" – זרם חשמלי ישיר או חלופי, הנוצר במערכות מסילה חשמליות, אשר יוצא ממוליך הזרם הייעודי ועובר דרך קרקע, מבנים או תשתיות סמוכות, ועלול לגרום לשחיקה, קורוזיה או פגיעה אחרת במערכות אלה;

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

"מאסדר" – כהגדרתו בחוק עקרונות האסדרה.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בהמשך להחלטה מס' 1074 מיום 31 בינואר 2016 שעניינה "הקמת מאגר מידע בתחום התשתיות הלאומיות במרכז למיפוי ישראל", להחלטה מס' 202 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "קידום תשתיות לאומיות ותיקון החלטת ממשלה", להחלטה מס' 175 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "קידום תשתיות לאומיות", ולשם קידום מיזמי תשתית לאומיים אשר יתרמו להאצת צמיחת המשק, להגדלת הפרייה ולשיפור חוסנה הכלכלי של מדינת ישראל, מוצע לקדם צעדים להסרת חסמים וייעול קידום מיזמי תשתית בכלל ומיזמי תשתית חיוניים בפרט.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא חיזוק הצמיחה במשק, והיא מגשימה מטרה זו באמצעות הסרת חסמים רגולטוריים, קיצור הליכי תכנון ורישוי, קידום תשתיות תחבורה, אנרגיה ופסולת, והסדרת מחירים ותהליכים המאפשרים ביצוע מהיר ויעיל של מיזמי תשתית לאומיים. ההצעה גם מעגנת רפורמות בתחומי תנועה, סביבה ופיתוח נמלים, התורמות להפחתת עלויות, קיצור לוחות זמנים ולשיפור הוודאות למשק. על כן, ההצעה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף 1

הצעת החוק מבקשת להסיר חסמים רגולטוריים הנובעים מתנאים שמציבה רשות הטבע והגנים במיזמי תשתית חיוניים, באמצעות יצירת מסלול ערר ייעודי ומוגבל בזמן. לפי ההצעה, כאשר הרשות מסרבת לאשר העברה זמנית של שטח או מציבה תנאים שיש בהם כדי לעכב, לסכל או למנוע את קידום המיזם, רשאי הגוף המבצע לפנות לוועדת ערר שתוסמך להכריע במקומה. הוועדה תורכב משלושה חברים: נציג רשות הטבע והגנים (או מי מטעמו), שישמש יושב-ראש; יו"ר רשות הרישוי הארצית; ונציג שימונה על ידי משרד האוצר ומשרד להגנת הסביבה.

סעיף 2

מוצע לקבוע בחוק כי בעת מתן רישיון כריתה לפי סעיפים 15–15א לפקודת היערות עבור מיזמי תשתית, ישקול פקיד היערות, בנוסף לשיקולים סביבתיים, גם שיקולים משקיים כלכליים הנוגעים להקמת מיזמי תשתית באמצעות התייעצות עם יזם התשתית. בנוסף, לגבי מיזם תשתית חיוני, פקיד היערות יתייעץ גם עם רשות הרישוי הארצית והמשרדים השונים הנוגעים בקידום התשתית, בטרם הכרעה בנושא מתן רישיון כריתה. בכך נשמר האיזון בין ההגנה על עצים ואילנות לבין צרכים ציבוריים הכרוכים בפיתוח תשתיות.

סעיף 3

סעיף זה נועד להתמודד עם מקרים בהם אין הסכמה בין פקידי היעירות לבין הזים לעניין מתן היתר כריתה לגבי מיזמי תשתית לאומיים מועדפים כהגדרתם בחוק. מוצע לקבוע כי במצב כזה יוכל מבקש ההיתר להגיש השגה לרשות הרישוי הארצית בהרכב מורחב יחד עם פקיד היעירות הממשלתי שיהיה יושב ראש הועדה, ביחד עם נציג נוסף שימונה במשותף על ידי שר החקלאות ושר האוצר. בנוסף, 50% מההיטל הכספי ישמש את פקיד היעירות הממשלתי לרכישת עצים ואילנות באותה שנה.

סעיף 4

סעיף זה נועד להסדיר הליך יעיל וברור לקביעת הסדרי תנועה על פי תקנות התעבורה, הנדרשים באופן זמני לביצוע מיזמי תשתית חיוניים, תוך שמירה על חובת ההיועצות הקבועה בתקנות. כיום, בקשות להסדרי תנועה זמניים ממתינות לעיתים חודשים ארוכים להתייחסות רשויות התימור המקומיות, באופן המעכב עבודות לקידום מיזמי תשתית חיוניים. בנוסף, פעמים רבות דורשות רשויות התימור המקומיות תנאים שאינם מביאים בחשבון את חשיבותו הלאומית של מיזם התשתית. לפי התיקון המוצע, רשות תימור מקומית תידרש להשיב על בקשה לקביעת הסדר תנועה בתוך 30 ימים. אם תסרב לבקשה או לא תגיב בזמן, תועבר הסמכות לקביעת ההסדר לוועדת תימור למיזמי תשתית המוקמת במסגרת החלטה זו, שתוכל לקבעו במקומה לאחר שתתן לרשות התימור המקומית הזדמנות להשמיע את טענותיה. הסדר תנועה שייקבע על ידי ועדת תימור למיזמי תשתית ייחשב כאילו נקבע על ידי רשות התימור המקומית, לרבות לעניין כפיפותה לרשות התימור המרכזית בהתאם לתקנות התעבורה. כן תוסמך ועדת תימור למיזמי תשתית להאריך הסדר תנועה זמני לתקופות של עד 4 חודשים בכל פעם. עוד מוצע לקבוע כי במיזמי תשתיות חיוניים מועדפים יוכל הגוף המבצע לפנות ישירות לוועדה אשר תיכנס בנעילה של רשות התימור המקומית. בהחלטה נקבע הרכב הוועדה והיבטי פרוצדורה. בדרך זו מבוקש להבטיח לוחות זמנים קבועים, אחריות מרכזית והפחתת חסמים בירוקרטיים במיזמי תשתית חיוניים.

סעיף 5

הסעיף מבקש ליעל את הטיפול בהסדרי תנועה זמניים. בכלל זה, מוצע להנחות את המשרד לביטחון לאומי ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים להרחיב את השימוש ברמזורים מיטלטלים ארעיים בהסדרי תנועה זמניים, כמקובל בעולם (ומאושר רגולטורית בישראל), באופן שיחליף במקרים מתאימים את הצורך במכווני תנועה אנושיים, אשר שימוש בהם כרוך בעלות, זמן והכבדה על התנועה. בנוסף מוצע לתקן את תקנות התעבורה כך שבדרך ישרה שלא בצומת, הסדר התנועה ייעשה כבירית מחדל באמצעות רמזור מיטלטל, וכך גם במקרים נוספים כפי שתקבע רשות התימור המרכזית, אלא אם רשות התימור המקומית קבעה אחרת מטעמים חריגים. לבסוף, מוצע לשנות את מתכונת ההכשרה של מכווני תנועה כך שתהיה ארצית ואחידה, ותאפשר נידוד חופשי של כוח האדם בין רשויות התימור השונות, מה שיקל על ביצוע הסדרי תנועה הן בעלויות והן בזמן הכשרה.

סעיף 6

מטרת הסעיף היא להסדיר את נושא נגישות המידע הגאוגרפי בדבר מגבלות גובה שמקורן באינטרסים ביטחוניים. כיום מידע זה מוחזק בידי משרד הביטחון בלבד, ואינו נגיש לגופי תכנון או יזמים, דבר היוצר אי ודאות ועיכובים בהליכי תכנון וביצוע של מיזמי תשתית. בסעיף זה מוצע לתקן את חוק לקידום תשתיות לאומיות כך שיוטל על משרד הביטחון להעביר למרכז למיפוי ישראל שכבת מידע גאוגרפי עדכנית הכוללת את אינטרסי הגובה של מערכת הביטחון. שכבה זו תהווה מקור מידע מוסמך שעל בסיסו יוכלו גופי התכנון וחברות התשתית לתכנן את עבודותיהם תוך ידיעה ברורה של מגבלות הגובה. עוד מוצע לקבוע כי משרד הביטחון יעדכן את השכבה בתוך 30 יום ממועד כל שינוי, ובכך לצמצם אי בהירות תכנונית ולחזק את השקיפות והוודאות התכנונית.

סעיף 7

תיקון זה נועד לעדכן את סעיף 1ג76 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבניה), המסדיר אפשרות לוועדה לתשתיות לאומיות (להלן – הו"ל) לדון ב-"תכנית שינוי" שעניינה הוא שינויים קטנים ומתוחמים בתכנית תשתית לאומית שאושרה על ידי הו"ל, בהליך קצר יותר מאשר פרק הזמן הדרוש להבאת תכנית לתשתית לאומית מלאה. ראשית מוצע שניתן יהיה להביא תכנית שינוי שכזו לאישור מוסד

התכנון שאישר את התכנית גם לעניין תכנית מתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה הממשלה או תכנית מפורטת לתשתיות לאומיות שאישרה ועדה מחוזית. בנוסף לאור הצלחתו הרבה של סעיף 1ג76 שהביאה לקיצור זמנים וחסכון משמעותי בעלויות, ובשים לב לתובנות שעלו ולניסיון שנצבר לעניין ישום הסעיף בזמן שחלף מאז תיקונו, מוצע להרחיב את השימוש בסעיף זה, על ידי הגדלת תוספת השטח האפשרית עבור מבנה דרך והגדלת השטח שניתן לכלול במסגרת שינוי גבולות התכנית. כמו כן מוצע לראשונה לאפשר בתכנית שינוי להעביר זכויות בניה בהיקף של עד 3,000 מ"ר, בין תאי שטח שנכללו בתכנית מאושרת או מתווספים לה במסגרת תכנית השינוי, ובלבד שתאי השטח שאליהם יועברו זכויות הבניה יהיו סמוכים לתא השטח ממנו מועברות הזכויות ושהתוכנית היא תוכנית למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות.

סעיף 8

מוצע לתקן את סעיף 6ב לחוק התכנון והבנייה כך שרשות הרישוי הארצית של הות"ל (יוזכר שלהרכבה רשות הרישוי מצטרף לענין זה גם מהנדס הוועדה המקומית שבתחומה נמצא השטח הגדול ביותר בתחום הבקשה להיתר) תוכל לתת היתר או הרשאה למיזם תשתית כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, אף אם אינו מיזם תשתית חיוני, ובלבד שהוא מיזם תשתית לתחבורה ציבורית, שהשטח בתחום הבקשה להיתר נמצא ביותר מרשות מקומית אחת, שלתכנית שמכוחה מבוקש ההיתר או ההרשאה מצורף תשריט ושמנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אישר את הגשת הבקשה להיתר או להרשאה כאמור לרשות הרישוי האמורה, ואולם לא יינתנו יותר מחמישה אישורים בשנה קלנדרית להגשות כאמור.

סעיף 9

מוצע לתקן את סעיף קטן 6ב(ב)(2)(ה) לחוק התכנון והבנייה כך שרשות הרישוי הארצית של הוועדה לתשתיות לאומיות תהא מוסמכת ליתן היתר למיזם תשתית חיוני כהגדרתו בחוק לקידום תשתיות לאומיות, וזאת ללא תלות בזהות מוסד התכנון שאשר את התוכנית, ובלבד שהתוכנית מכוחה מבוקש ההיתר היא תכנית הכוללת הוראות מפורטות המאפשרות הוצאת היתר מכוחה וצורך לה תשריט

סעיף 10

מוצע לתקן את סעיף 151(4) לחוק התכנון והבנייה כך שמוסד תכנון יהיה רשאי לתת הקלה מתוכנית לתשתית לאומית או מתוכנית מיתאר ארצית מפורטת לתשתיות לאומיות כהגדרתה בסעיף 6ב(ב) לחוק האמור, לתוספת שטח כולל מותר לבנייה עבור מבנה דרך בשטח שלא יעלה על 200 מ"ר (ולא רק 75 מ"ר כפי שניתן כיום), ואם מבנה הדרך הוא תת-קרקעי או בשטח כלוא בגשר, בשטח שלא יעלה על 500 מ"ר, והכל אם סבר מוסד התכנון כי בלא התוספת לא ניתן לממש את התוכנית. מטרת התיקון היא להתאים את היקף לסטנדרטים המודרניים של מבני דרך הנדרשים למערכות תשתית שבהם שטחי מבנה קטנים כבר אינם מספקים. בכך יופחת הצורך בהליכים תכנוניים נפרדים שיאריכו את משך המיזם.

סעיף 11

מוצע לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כך שלעניין תסקיר השפעה על הסביבה הנדרש בתכנית המקודמת במועצה הארצית או בוועדות המחוזיות, היועץ הסביבתי יהיה נציג השר להגנת הסביבה או יועץ סביבתי שאינו עובד מדינה, אשר ימונה מתוך רשימה שהוסכמה על ידי מנהל תכנון והמשרד להגנת הסביבה, ובכפוף לדיני המכרזים. יועץ סביבתי יביא בחשבון במסגרת מתן הייעוץ למוסד התכנון, את המדיניות של המשרד להגנת הסביבה, ככל שפורסמה, לעניין מתודולוגיה לבדיקה בנושא מקצועי. בטרם תתקבל החלטת מוסד התכנון על מינוי יועץ סביבתי לתכנית, תינתן לנציג המשרד להגנת הסביבה אפשרות להשמיע עמדתו בעניין בפני מוסד התכנון.

סעיף 12

מוצע להורות למנהל מינהל התכנון, בהתייעצות עם היועץ הסביבתי של המועצה הארצית, להגיש למועצה הארצית בתוך חצי שנה הצעה להנחיות גנריות לעריכת תסקירי השפעה על הסביבה לפי סוגי תכניות. ההנחיות יתייחסו לתחבורה יבשתית לסוגיה, מיתקני וקווי תשתית לסוגיהם, מיתקני פסולת, אתרי כריה וחציבה ולתכניות לבינוי בשטחים פתוחים.

סעיף 13

כיום, חוק אוויר נקי נותן אפשרות לצאת ל"הליך משותף" לבחינת היתרי הפליטה עבור מיזם, עוד בעת שלב התוכנית. זאת, למרות שהליך הרישוי ניתן רק בשלב סיום התוכנית, ועל אף שבשלב התכנון לא ניתן לקבל את כל המידע אותו נדרש לשקול בעת היתרי הפליטה. לכן, מוצע להפריד בין שלב התכנון לשלב רישוי הפליטה.

סעיף 14

מוצע להחיל הסדר של לוחות זמנים קצרים לעניין אישור רשות הכבאות לנספח בטיחות אש כמשמעותו בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, עבור מיזם תשתית לאומית חיוני, אם זה 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, כך שתקופת מתן החלטה תקוצר ביחס לסעיף 124 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה,

סעיף 15

מטרת הסעיף היא להסדיר הליך אחיד וברור להשבת שטחים לרשות המקומית לאחר סיום עבודות תשתית שבוצעו בתחומה. כיום, בתום מיזם תשתית נוצרות לעיתים מחלוקות ממושכות בין הגוף המבצע לבין הרשות המקומית באשר למועד ולתנאי העברת השטח חזרה לחזקת הרשות, דבר המעכב את סיום העבודות ואת פתיחת השטח לשימוש. התיקון נועד להתמודד עם הימשכות יתר של התהליכים, במטרה להבטיח כי השטחים יוחזרו לשימוש הציבורי במועד סביר וללא מחלוקות מיותרות. על כן, מוצע לקבוע כי רשות מקומית תידרש למסור את התייחסותה לעניין קבלת השטח לחזקתה בתוך 30 יום ממועד דרישת הגוף המבצע, וכי התנאים שתוכל להציב ביחס לקבלת השטח לחזקתה יוגבלו להשבת השטח למצבו כפי שהיה טרם העבודות בשים לב לשינויים ההכרחיים הנובעים מהעבודות ובהתחשב גם במפגעי הבטיחות שנוצרו בעקבות העבודות. זאת, למעט אם נקבע אחרת בהסכם בכתב שהשטח נמסר לידי הגוף המבצע. עוד נקבע מנגנון לפיו אם הרשות לא השיבה לדרישת החזרת השטח או סירבה לה ללא הצדקה לאחר השלמת התנאים, ייחשב השטח כאילו נמסר לרשות לאחר 45 ימים.

סעיף 16

כיום נדרש אישור ממשלה להחלטת שר התחבורה והבטיחות בדרכים למתן זיכיון להפעלת מסילת ברזל מקומית, דבר המכביד על תהליך ההתקשרות עם זכיי ומאריך את לוחות הזמנים. ההצעה קובעת כי אישור הממשלה יוחלף באישור שר האוצר, וזאת מאחר שהיבטי הזיכיון נוגעים בעיקרם למבנה פיננסי, ערכויות והתחייבויות מדינה.

סעיף 17

הסעיף נועד להתאים את דרישות הגיל למתן רישיון לנהיגת רכבת מקומית לנוסעים למקובל בתקינה הבינלאומית, ולהרחיב את היצע כוח האדם למקצוע נהיגת רכבת כאמור. קביעת גיל 21 כגיל הסף תאפשר הכשרה מוקדמת והשתלבות מהירה יותר של נהגים צעירים במערכות התחבורה העירוניות, תוך שמירה על בטיחות, הכשרה מקצועית והסמכה מלאה. הצעד צפוי לצמצם את המחסור בנהגים ברכבות קלות ולתמוך בהאצת הפעלת הקווים החדשים ברחבי הארץ.

סעיף 18

מטרת הסעיף היא לאפשר גמישות במיזמי תשתית חיוניים המצריכים רכש מתקדם או טכנולוגיה ייחודית מחו"ל. לפי תקנות חובת המכרזים (חובת שיתוף פעולה תעשייתי), התשס"ז-2007, יומים זרים נדרשים לרכש גומלין מהתעשייה המקומית. דרישה זו, אף שהיא חשובה לחיזוק התעשייה הישראלית, עלולה לעכב מיזמים חיוניים שבהם טכנולוגיות אינן ניתנות להעברה או אינן קיימות בישראל. תיקון התקנות כך שמיזמי תשתית חיוניים יהיו פטורים משיתוף פעולה תעשייתי נועדה להבטיח קידום מהיר של פרויקטי תשתית חיוניים במשק. יש לציין כי בהתאם להסכם הרכש הממשלתי הבינלאומי עליו חתומה ישראל (GPA), האפשרות לדרוש שיתוף פעולה תעשייתי מספקים ממדינות שהן צד להסכם תפקע במהלך שנת 2029.

סעיף 19

הסעיף מציע להוסיף לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), תשמ"ז-1987, סעיף חדש המאפשר לרשות מקומית לצוות על שימוש זמני במגרש ריק כחניון לאוטובוסים, בדומה להסדר הקבוע בסעיף 5 לעניין חניון ציבורי. חוק זה נועד להתמודד עם מצב בו ישנם מגרשים ריקים שלעתים קרובות הופכים לנטל ומטרד ציבורי, ולאפשר לרשות המקומית לעשות בו שימוש על חשבונה לתועלת הציבור. כיום, הרשויות המקומיות מתקשות להסדיר פתרונות חניה ותפעול זמניים לתקופת העבודות במיזמי תחבורה, מה שמוביל לעומסי תנועה ופגיעה בשירות התחבורה הציבורית. התיקון יאפשר ניהול גמיש של שטחים עירוניים לטובת המשך הפעלה סדירה של מערך התחבורה בזמן ביצוע פרויקטים. הסדר מוצע זה משתלב במארג החוק הקיים ומגשים את תכליותיו כאמור.

סעיף 20

מיזמי תשתית לאומיים הם מנוע מרכזי לצמיחה כלכלית ולפיתוח חברתי בישראל, אך לעיתים קרובות נתקלים בהתנגדויות ציבוריות ובמקרים של הפרעות לעבודות ואף השחתת רכוש. תופעות אלה גורמות לעיכובים ניכרים בלוחות הזמנים, להגדלת עלויות, ולפגיעה באמון הציבור בתהליכי הפיתוח הלאומיים. כיום אין מדיניות ממשלתית סדורה או מנגנון מוסדר לטיפול בתופעה זו, וההתמודדות עם אירועים מסוג זה נעשית באופן נקודתי על ידי רשויות שונות, ללא תיאום מערכתי או חלוקת אחריות ברורה בין גורמי הביטחון, האכיפה והכלכלה.

לצורך גיבוש מדיניות כוללת ויישומית בתחום זה מוצע להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד האוצר, בהשתתפות נציגי המשרדים הרלוונטיים: המשרד לביטחון לאומי, משרד המשפטים, החשב הכללי, הממונה על התקציבים והיועץ המשפטי למשרד האוצר. הצוות יידרש לגבש בתוך 120 יום המלצות מדיניות סדורות לשר האוצר ולשר לביטחון לאומי, שיכללו צעדים למניעה ותגובה.

במסגרת עבודתו, הצוות יבחן, בין היתר, השוואה בינלאומית למדיניות מקובלת במדינות אחרות בהתמודדות עם פגיעה במיזמי תשתית ציבוריים. בנוסף, ייבחנו דרכים לשיפור תהליכי שיתוף הציבור בהקמת מיזמים, במטרה לצמצם התנגדויות ולחזק את הלגיטימציה הציבורית לביצועם. הקמת הצוות נועדה ליצור תיאום בין-משרדי אפקטיבי, לחזק את ההגנה על נכסי המדינה והגופים המבצעים, ולהבטיח את המשך קידום היעיל של מיזמי תשתית החיוניים למשק ולציבור.

סעיף 21

כיום, מטמנות ואחרי סילוק פסולת אינם מוגדרים כמיזמי תשתית חיוניים, ועל כן אינם נכללים בהסדרים החלים על מיזמי תשתית אלה לפי חוק לקידום תשתיות לאומיות. בשל החשיבות הלאומית של מתקנים כאמור, מוצע לעגן בחוק כי מתקני הטמנה, טיפול וסילוק פסולת ייחשבו למיזמי תשתית חיוניים, בדומה למתקני אנרגיה, מים ותחבורה ומתקני פסולת מסוימים המוכרים כבר במסגרת החוק.

סעיף 22

הסעיף נועד להבטיח כי מערכות הרכבת בישראל יעמדו בתקנים האירופיים EN 50122-1 ו-EN 50122-2, העוסקים בזרמי חשמל תועים. זרמי חשמל תועים עלולים לגרום לשחיקת מתכות ופגיעה בתשתיות. אימוץ התקנים האירופיים כסטנדרט מחייב בישראל לכלל התשתיות ישווה את רמת הבטיחות בפרויקטים רכבתיים לזו הנהוגה באיחוד האירופי, וישפר את אמינות ותחזוקת המערכות לאורך זמן.

סעיף 23

במסגרת ביצוע מיזמי תשתית נדרשת העתקת תשתיות תקשורת פסיביות השייכות לגופי תשתית שונים. עבור עבודות אלה נדרשים גופי הביצוע לשאת בעלויות המתומחרות ביתר, אשר נקבעות על ידי גופי התשתית, לעתים קרובות תוך ניצול ההבנה שמזימם תשתית בעל חשיבות לאומית לא יעוכב או יבוטל בשל עלויות אלה. כתוצאה מכך, ועקב מחלוקות בנושא עם גופי התשתית, מיזמי תשתית מתעכבים ובסופו של דבר נדרשות עבורם תוספת תקציבית. על כן, מוצע כי מחירון לעניין העתקת תשתית תקשורת פסיבית, שכעת מוגדר בחוק לקידום תשתיות לאומיות כמחירון מוצע שמפרסם שר התקשורת, יהיה מחירון מחייב שיפרסם שר האוצר בהיוועצות עם שר התקשורת. מחירון זה יפורסם באתרי משרדי האוצר והתקשורת ויחייבו את כלל גופי התשתית והמבצעים.

סעיף 24

מטרת הסעיף היא להסמיך את הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים לקדם הקמה ותכנון של שני נמלי ים חדשים: נמל חדרה ונמל אשקלון על בסיס תשתיות קיימות ושטחים שבבעלות המדינה. צעד זה נועד להגדיל את קיבולת הנמלים, לשפר את התחרות בענף הספנות, ולהבטיח יתירות תפעולית למערכת הנמלים של מדינת ישראל. בנוסף, הקמת נמלים אלה תאפשר פיזור גאוגרפי טוב יותר של עומסי התובלה הימית לאורך החוף והפחתת הגודש בכבישים בגין משאיות המגיעות מחיפה ואשדוד למרכז הארץ.

סעיף 25

הגורם האמון על פיתוח נמלי הים מכח חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004 היא חברת נמלי ישראל. על כן, מוצע להורות לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לפעול מול חברת נמלי ישראל בע"מ כך שתפרסם מכרזים לזיכיון פרטי להפעלת הנמלים. עוד מוצע, כי זיכיון ההפעלה יהיה בהתאם לצרכים של משק הנמלים באופן שמבטיח מתן מענה משקי יעיל ומיטבי.

סעיף 26

מוצע להנחות את שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה ומנהל רשות מקרקעי ישראל לפעול מול חברת נמלי ישראל חברת קו צינור אירופה אסיה וחברת החשמל לגיבוש מתווה מוסכם להעברת זכויות ההחזקה בנמלי חדרה ואשקלון והשטחים הסובבים אותם מחברת החשמל ומחברת קו צינור אירופה אסיה לחברת נמלי ישראל, לשם הקמת נמלים פרטיים חדשים. המהלך נועד להסיר חסמים מבניים הנובעים מהחזקה נפרדת של השטחים, ולאפשר לחברת נמלי ישראל לשמש כרשות מפתחת שתוביל מהלכי הפרטה ופיתוח בהתאם לתכנית הפיתוח האסטרטגית של מערכת הנמלים הלאומית. המתווה יבטיח שטח תפעולי ועורפי מספק, ויוגש לשרי האוצר, האנרגיה והתחבורה עד ליום 31 במרץ 2026.

סעיף 27

הסעיף מחייב את משרדי האוצר, התחבורה והבטיחות בדרכים והאנרגיה והתשתיות הלאומיות לדווח לממשלה בתוך חצי שנה ממועד ההחלטה על סטטוס הביצוע ועמידה בלוחות הזמנים. תכליתו יצירת מנגנון פיקוח וניהול סיכונים ברמת ממשלה, זיהוי חסמים מוקדם, והבטחת מימוש אפקטיבי של הסעיפים הקודמים.

סעיף 28

הסעיף מציע לתקן את התוספת השנייה לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004, כך שנמלי חדרה ואשקלון יכללו בה.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 ;

החלטה מס' 201 מיום 1 באוגוסט 2021 ;

החלטה מס' 208 מיום 1 באוגוסט 2021 ;

החלטה מס' 542 מיום 24 באוקטובר 2021.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

ייעול השירות ברכבת ישראל – התקשרות עם גורם פרטי לצורך מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה של הרכבת

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 3120 מיום 4 בינואר 1998 שעניינה רכבת ישראל בע"מ (להלן בהתאמה – **חברת הרכבת ו-החלטה 3120**) בה הוקמה חברת הרכבת כחברה ממשלתית, ונקבעו תפקידיה, בין היתר, ביחס לרשת המסילות בישראל, ובמטרה לשפר את הקשב והגמישות הניהוליים וכן את הפיקוח והבקרה של חברת הרכבת על תחומי פעילותה, זאת עקב ריבוי הפעילויות עליהן אמונה חברת הרכבת ולאור חוסר גידול במספר הנוסעים, ירידה באיכות השירות אשר כוללת תקלות חמורות ושיבושים וכן עיכובים בפרויקטי תשתית, וזאת על אף הגידול המשמעותי בהוצאות הסובסידיה והפיתוח –

1. להטיל על שר האוצר בתיאום עם שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **שרת התחבורה**) ומנהל רשות החברות הממשלתיות להכין הצעת החלטה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 שתוגש תוך 120 ימים ממועד החלטה זו. הצעת החלטה תתקן את החלטת ממשלה 3120 ביחס למטרותיה של חברת הרכבת ולתחומי פעילותה בהתבסס על העקרונות הבאים, והכל בשים לב להוראות כל דין, והיבטי הבטיחות לרבות לעניין להוראות המנהל:

א. חברת הרכבת תהיה אמונה על הפעלת קווי הרכבת ותחזוקת הרכבות (להלן – **שירותי ההפעלה והתחזוקה**) באמצעות זכיין פרטי עמו תתקשר בהסכם, כך ששירותי ההפעלה והתחזוקה לא יתבצעו במישרין על ידי חברת הרכבת באמצעות עובדיה. חברת הרכבת תישאר אחראית על תכנון, ניהול פיקוח ובקרה של שירותי ההפעלה והתחזוקה, ובכלל זה ההתקשרות מול הזכיינים, קביעת התוכנית התפעולית והבאתה לאישור משרד התחבורה, פיקוח על עמידת הזכיינים ביעדים ובתוכנית השירות וכן ניהול זמני המסילה בין שירות להקמה.

ב. בהמשך לסעיף קטן (א), ובכפוף למפורט להלן, שירותי ההפעלה והתחזוקה יועברו במלואם לביצוע על ידי זכיין אחד או יותר בהתאם למנגנון הדרגתי שיקבע, וכן ייבחן שימוש במודל (Public-PPP) (Private-Partnership), בין היתר לשלב ההקמה של מקטעים או פרויקטים חדשים. העברת כלל שירותי ההפעלה והתחזוקה תושלם לא יאוחר מיום 31 בדצמבר 2029 (להלן – **המועד הקובע**).

ג. במסגרת

עבודת המטה לגיבוש החלטת הממשלה כאמור לעיל, יתקיים שיח בין משרדי האוצר והתחבורה ורשות החברות הממשלתיות לגבי העקרונות המפורטים בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) ובמידת הצורך הסוגיה תובא להכרעת הממשלה בד בבד עם החלטת הממשלה האמורה.

2. להטיל על שר האוצר ושרת התחבורה להביא לאישור ועדת שרים לחקיקה, תוך 180 ימים, טיוטת תיקון לפקודת מסילות הברזל, התשל"ב-1972 הכוללת את התיקונים נדרשים, ככל שיידרשו, לצורך אסדרת מתן שירותי ההפעלה והתחזוקה על ידי זכיין פרטי אחד או יותר.

3. להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר לתקן את הסכם הפעלה בין המדינה לבין חברת הרכבת בהתאם להחלטה זו, ובכלל זאת לעדכן את תחשיב הסובסידיה המשולמת, בין היתר כך שיוקפא מספר עובדי החברה ממועד התיקון כאמור, וקביעת מנגנון מוסכם לאישור גיוס עובדים.

4. בהחלטה זו –

"הוראות המנהל" – הוראות המנהל: בטיחות בתפעול מסילה ארצית, מיום 19 במרץ 2018 המפורסמת באתר משרד התחבורה כפי שתעודכן מעת לעת;

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בהמשך להחלטות הממשלה מס' 867 מיום 6 בדצמבר 1996, מס' 2460 מיום 13 באוגוסט 1997, מס' 3120 מיום 4 בינואר 1998, מס' 2190 מיום 16 באוגוסט 2000, ובמטרה לשפר את הקשב והגמישות הניהוליים של חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן – **חברת הרכבת**) וכן את הבקרה והפיקוח על פעילותה ופעילות ההפעלה, התחזוקה וההקמה הרכבתית, וזאת על מנת לספק שירות איכותי ויעיל לנוסעים ולהגדיל את מספר המשתמשים בשירותי הרכבת הארצית, אשר לא עלה מאז 2019 על אף גידול של כ-2 מיליארד ש"ח בהוצאות

הסובסידיה, וכן להאיץ את קצב קידום פרויקטי התשתית המסילתיים, מוצע לקדם צעדים שעניינם מכרז פעילויות ההפעלה והתחזוקה לזכיין אחד או יותר.

סעיף 1

בניגוד למודל ההפעלה והתחזוקה ברכבות הקלות בירושלים ובגוש דן, במסגרתו המפעיל והמתחזק הם זכיינים פרטיים עמם קיימת התקשרות של החברה הממשלתית האמונה על הפרויקט, וכן למודל ההפעלה של אוטובוסים במסגרתו המפעילים פרטיים גם כן, רכבת ישראל מהווה חברה ממשלתית גדולה עם מעל 5,000 עובדים, אשר אחראית הקמה, תחזוקה והפעלה של תשתית מסילתית ורכבות נוסעים ומטענים. ריבוי פעילויות זה, בהיקפים הגדלים לאורך השנים בהתאם לצרכים, בעל השלכות שליליות על הגמישות הניהולית, הקשב הניהולי והיכולת לבצע פיקוח ובקרה אפקטיביים. לאחרונה אף החריפו אירועי הבטיחות והתקלות ברכבת אשר הביאו לשיבושים חמורים בתנועת הרכבות. על כן, בהתאם למודל שאר התחבורה הציבורית בישראל, ולמגמה בעולם לפיה ישנה הפרדה ארגונית או מבנית בין פעילויות ההקמה, התחזוקה וההפעלה, מוצע להטיל על שר האוצר, בתיאום עם שרת התחבורה להכין החלטה לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 שתוגש תוך תוך 120 ימים החלטת ממשלה אשר תתבסס בין היתר על כך שעד ליום 31 בדצמבר 2029, המועד הקובע, יועברו כלל שירותי ההפעלה והתחזוקה לזכיין אחד או יותר, אשר יתקשרו עם חברת הרכבת. על פי העקרונות המפורטים בהצעת ההחלטה לפיהם ניתן יהיה למכרז את פעילות החטיבות השונות יחד או בנפרד למספר מפעילים ומתחזקים שונים וכן לאפשר מודלים משולבים של הפעילויות. בנוסף מוצע לקבוע עיקרון לפיו ייבחן שימוש במודל PPP גם עבור שלב ההקמה של מקטעים או פרויקטים חדשים, וכן ייבחן שילוב רכיבי הקמה עם התפעול או התחזוקה. בשל ההיערכות הנדרשת לשם כך, הנבדלת בין התכולות השונות (כדוגמת חטיבת נוסעים אשר אחראית על הפעלה, פעילות המטענים, תחזוקת ציוד נייד ככוננה לציוד הרכבתי המשמש להסעת נוסעים וכן תחזוקת התשתית עצמה) ייקבע מנגנון הדרגתי להוצאת הפעילויות ותחומי האחריות למיקור חוץ. עיצוב המנגנון יכול שיבוצע בין היתר באמצעות הצבת אבני דרך אבני דרך ומנגנוני תמרוץ חיובי או שלילי לביצוע.

בשל חשיבות ניהול זמני המסילה, האיזונים הנדרשים בהיבטי אינטגרציה, עבודות ההקמה בשנים הקרובות לצד מסילה פעילה, וכן הידע הקיים לחברת הרכבת, מוצע לקבוע כי חברת הרכבת תהא אחראית על קביעת התכנית התפעולית ואישורה מול משרד התחבורה, וכן על תכנון וניהול זמני המסילה (קרי, ניהול המערכת, בדומה לחברת נגה). בדומה למודל הקיים ברכבות הקלות, חברת הרכבת תהא זאת שתתקשר עם הזכייין או הזכיינים ותפקח עליהם. באופן זה הרכבת בעלת תמריץ וכן יכולת לבצע פיקוח אפקטיבי ווידוא עמידה ביעדי שירות ותחזוקה.

מבלי לגרוע מהאמור לעיל, גיבוש המתווה שיובא בהחלטת הממשלה יהיה בשים לב להוראות כל דין וכן להיבטי הבטיחות של המתווה, לרבות ל"הוראות המנהל: בטיחות בתפעול המסילה הארצית", וכן בשים לב לתנאי אגרות החוב שהונפקו על ידי חברת הרכבת בחודש יוני 2021. בנוסף, במסגרת עבודת המטה לגיבוש החלטה ממשלה זו, יתקיים שיח בין משרד האוצר, משרד התחבורה ורשות החברות הממשלתיות אשר יבחן את עקרונות המתווה המוצג בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), ובמידת הצורך, ככל שנדרשים שינויים והתאמות הדבר יובא להכרעת הממשלה יחד עם החלטת הממשלה האמורה.

סעיף 2

כיום, פקודת מסילות הברזל התשל"ב-1972, אינה כוללת הסדר באמצעותו ניתן ליתן רישיון למפעיל של מסילת ברזל ארצית כהגדרתה בפקודה האמורה, אלא מתבסס על סמכותה של רכבת ישראל בע"מ, הוראות המנהל ואישורי הפעלה למקטעי הרכבת השונים. על כן, לצורך קידום ביצוע מכרזים לצורך העברת השירות, יש צורך לבחון ולתקן תיקונים נדרשים בפקודה האמורה. על כן, לצורך אסדרת מכרז וביצוע שירותי הפעלה ותחזוקה של רכבות על ידי זכייין פרטי אחד או יותר, או במודלים משולבים, מוצע לקבוע כי שר האוצר ושרת התחבורה יגישו תוך 180 יום ממועד החלטה זו את תיקוני החקיקה הנדרשים לוועדת שרים לחקיקה, ככל שיידרשו.

סעיף 3

הסכם ההפעלה בין המדינה, הנחתם על-ידי נציגי משרד האוצר ומשרד התחבורה, לבין חברת הרכבת מגדיר את ההתנהלות בין הגופים, את תחומי הפעילות, הפרויקטים והאחריות של הרכבת וכן את מנגנון ההתחשבות עבור הפעילות השוטפת. ההסכם הנוכחי צפוי להסתיים ביום 31 בדצמבר 2026. בהתאם למוצע, יש לפעול לתיקונו בהתאם להחלטה זו, וכן להחיל את השינויים וההתאמות הנדרשות בהסכם ההפעלה הבא. על כן מוצע להטיל על הגורמים המוסמכים בממשלה לפעול מול חברת הרכבת לצורך ביצוע התיקונים ככל שנדרש בהסכם הקיים ולצורך ניסוח הסכם ההפעלה החדש שיחל מפקיעתו של הסכם ההפעלה הקיים בסוף שנת 2026. בנוסף, בשל הגידול המשמעותי במאות עובדים בשנים האחרונות וכן בהוצאות השכר של הרכבת, באופן אשר אינו תואם כלל את הגידול בפעילות הרכבתית, וכן על מנת להיערך ליישום החלטת הממשלה לפי העקרונות המוצגים בסעיף 1, מוצע להקפיא במסגרת ההסכם את מספר העובדים של חברת הרכבת, וכן לקבוע מנגנון מוסכם לאישור גיוס עובדים חדשים.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

קידום פתרונות למשבר התעופה הצפוי

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 4463 מיום 1 לפברואר 2009, שעניינה תכנית אב לשדות תעופה בישראל, החלטה מס' 3512 מיום 24 ביולי 2011, שעניינה מימון הקמה והפעלת שדה תעופה בינלאומי ופנים ארצי בתמנע למרחב אילת ושדה תעופה משלים לנתב"ג, החלטה מס' 2050 מיום 7 באוקטובר 2014, שעניינה תמלוגי רשות שדות התעופה והקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג, החלטה מס' 547 מיום 24 באוקטובר 2021, שעניינה שדה תעופה משלים לנמל התעופה בן-גוריון ותיקון החלטת ממשלה, החלטה מס' 944 מיום 6 בינואר 2022, שעניינה שדה תעופה משלים לנמל התעופה בן-גוריון - תיקון החלטת ממשלה והחלטה מס' 1307 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה הקמת שדות תעופה משלימים לנמל התעופה בן-גוריון, ולאור הצורך להקים שדה תעופה בין-לאומי משלים לנמל תעופה בן-גוריון שישפק מענה תעופתי לגידול הצפוי בהיקף הנוסעים וכדי למנוע משבר תעופתי שיביא לצמצום היצע הטיסות, לעליית מחירי הטיסות ויוקר המחיה, ועל מנת ליצור תחרות במקטע הפעלת שדות תעופה על ידי מתן זיכיון למפעיל פרטי להפעיל שדות תעופה, לקבוע בחוק את ההוראות הנדרשות לכך ובכללן בין היתר -

1. קביעת שדה תעופה בזיכיון:
 - א. לקבוע כי שדה תעופה המנוי בתוספת לחוק יוקם ויופעל כשדה תעופה בזיכיון, וכן לקבוע כי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – **השרה**) בהסכמת שר האוצר, תהיה רשאית להוסיף שדה תעופה כאמור לתוספת לחוק או לגרוע ממנה. תקופת הזיכיון כאמור לא תעלה על 50 שנים.
 - ב. לקבוע כי השרה והשר, לאחר היוועצות במנהל רשות התעופה האזרחית יהיו רשאים להורות על הפסקת פעילות, באופן זמני או קבוע, של שדה תעופה בזיכיון אם ראו סכנה ברורה, משמעותית ומיידית לשלום הציבור.
 - ג. לקבוע הוראות בעניין זהות בעל הזיכיון ובכלל זה כי בעל זיכיון יהיה חברה שהתאגדה בישראל ושהתקשרה עם ממשלת ישראל בחוזה זיכיון ויחזיק ברישיון להפעלת שדה תעופה לפי סימן ו' לפרק ב' בחוק הטיס, תשע"א-2011 (להלן – **חוק הטיס**).
2. חובות בעל הזיכיון וסמכויותיו:
 - א. לקבוע כי חוזה הזיכיון יכלול חובות וזכויות של בעל הזיכיון לעניין שדה תעופה בזיכיון ובכלל זה הנושאים הבאים:
 - (1) הפעלתו ואחזקתו של שדה תעופה בזיכיון שהוקם לפי תכנית כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבניה**). ניתן יהיה לכלול בחוזה הזיכיון הוראות לעניין פיתוח השדה לרבות תכנונו, הקמתו, שדרוגו, שינויים שיידרשו במהלך תקופת הזיכיון וכן דרכי המימון לכך;
 - (2) מחירים מרביים וסוגי תשלומים בעד מתן שירותים שיעניק בעל הזיכיון בשדה תעופה בזיכיון או גורם שעמו התקשר למתן שירותים כאמור, והדרך לעדכוןם;
 - (3) הפעולות שבגינן ישלם בעל הזיכיון למדינה או שתשלם המדינה לבעל הזיכיון, סכומי התשלום, המועדים לתשלום ואופן ביצוע התשלומים;
 - (4) תקופת חוזה הזיכיון;
 - (5) הוראות ביחס לכל שירות אחר בשדה תעופה בזיכיון או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון, בכפוף לכל דין;
 - (6) העילות שבשלהן רשאית המדינה להודיע על ביטולו, התלייתו, הגבלתו או שינויו של חוזה הזיכיון.
 - ב. לצורך הפעלת השדה בעל הזיכיון:
 - (1) יפעיל את שדה התעופה בהתאם להוראות לפי חוק הטיס, לפי חוק שדה תעופה בזיכיון וכפי שיוסדר בחוזה הזיכיון;
 - (2) יגבה תשלום בעבור השירותים הניתנים בשדה התעופה, באמצעותו או במסגרת התקשרויות עם אחרים בהתאם להוראות החוק וחוזה הזיכיון;

(3) ינקוט אמצעים לביטחוננו של שדה התעופה ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים, המיתקנים, והציוד שבהם לפי כל דין ובכלל זה הוראות שתקבע שרת התחבורה, ככל שתקבע;

(4) לבצע פעולות על מנת לקיים הליכי כניסה ויציאה של כלי טיס וצוותם, ושל נוסעים ומטענים מישראל ואליה שאינן מוטלות על פי דין על גורם מוסמך אחר, על פי כל דין והסכם הזיכיון ולאפשר קיום הליכים כאמור בידי הגורמים המוסמכים לכך על פי כל דין;

(5) ינקוט אמצעים לשמירה על הבריאות, איכות הסביבה והבטיחות בשדה התעופה, בהתאם להוראות חוזה הזיכיון ועל פי כל דין;

(6) ייתן כל שירות אחר בשדה התעופה או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון על פי החוק ובהתאם להוראות חוזה הזיכיון, למעט אם שירות כאמור מוטל על גורם מוסמך אחר על פי דין;

(7) בעל הזיכיון יהא רשאי לקבוע כי אזור בשדה התעופה הוא איזור אסור או מוגבל לכניסה.

ג. יובהר, כי אין באמור בסעיף 2(ב) בהחלטה זו כדי להוסיף סמכויות פיקוח או אכיפה לבעל הזיכיון מעבר לאמור בסעיפים 2(ה) ו-2(ו) להחלטה זו.

ד. לבעל הזיכיון תהיה סמכות של רשות תמרון מקומית כמשמעותה לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש], בתוך גבולות שדה התעופה בזיכיון, אלא אם כן המפקח הארצי על התעבורה החליט להעניק את הסמכות, כולה או חלקה, לגורם אחר.

ה. לקבוע כי שרת התחבורה בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי תהיה רשאית למנות פקחים, מבין עובדי בעל הזיכיון, או מטעמו, לצורך ביצוע תפקידי בעל הזיכיון לצורך שמירה על פעילותו הרציפה של השדה והסדר הציבורי בשטחו. בהמשך לאמור, מוצע לקבוע הוראות לעניין מינוי כאמור ובכלל זה, מעבר הכשרה מתאימה כפי שתקבע שרת התחבורה, אישור משטרת ישראל למינוי ועמידה בתנאי כשירות נוספים כפי שתקבע שרת התחבורה, אם תקבע. בהמשך לאמור, לקבוע כי לפקח שהוסמך כאמור בסעיף זה יהיו הסמכויות להורות על מילוי הוראות וכן הסמכויות המפורטות בסעיפים 4 עד 14 לחוק הנתיבים המהירים, התש"ס-2000 בשינויים המחייבים, כך שיחולו על הסדרת תנועת כלי רכב לשדה התעופה. בהתאם, להסמיק את שרת התחבורה לקבוע תנאי כשירות נוספים למינוי פקחים.

ו. לקבוע כי לצורך מילוי תפקידם של אנשי ביטחון בשדה (להלן – **איש ביטחון**), יחולו ההוראות המפורטות בחוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), תשל"ז-1977, והוראות המעניקות סמכויות מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 בשינויים המחייבים שיקבעו בחוק.

ז. מידע שהתקבל בידי בעל הזיכיון או שנוצר על ידיו במסגרת פעילותו לפי חוק זה, לא ייעשה בו שימוש אלא לצורך מילוי המטרות שלשמן התקבל המידע.

ח. לבעל הזיכיון תהיה זכות עכבון על כל הטובין שברשותו שלגביהם מגיעים לו תשלומים; הוראה זו אינה באה לפגוע בכל האמור בפקודת המכס [נוסח חדש] או בתשלומים המגיעים למדינה על פי כל דין והוראות הסכם הזיכיון.

ט. להסמיק את שרת התחבורה לאחר התייעצות עם בעל הזיכיון לקבוע הוראות לעניין שדה התעופה והפעלתו ובכלל זה:

(1) הסדרי העמדת רכב בשטחי השדה והתשלום בגינה;

(2) הסדרה והגבלה של מתן שירותי תחבורה ציבורית או היסעים בשדה ובכלל זה באמצעות אוטובוס זעיר או מוניות, על פי הרשאה מאת בעל הזיכיון;

(3) שמירת הסדר הציבורי בשדה;

(4) התנהלות רכב ובני אדם בשטח האווירי של שדה התעופה; לעניין התנהלות רכב ובני אדם בשטח האווירי של שדה תעופה; לעניין זה "השטח האווירי" – שטח בשדה התעופה הכולל את אזור התנועה והחניה של כלי טיס;

(5) תנאים למתן הרשאת גישה לשטחים מוגבלים בשדה.

י. שרת התחבורה או שר האוצר יהיו רשאים לדרוש מבעל זיכיון, דין וחשבון, שוטף או חד-פעמי, על כל ענין שהוא בגדר אחריותו וסמכותו לפי חוק זה ועל פי כל דין.
יא. לקבוע כי מידע, רשומות או נתונים שנוצרו על ידי בעל הזיכיון או מי מטעמו, במישרין או בעקיפין מכוח תפקידו לפי חוק זה, יהיו קניינה המלא והבלעדי של המדינה.

3. פיקוח ואכיפה:

א. שרת התחבורה תהיה רשאית למנות מפקחים מבין עובדי משרדה שיפקחו על פעילותו של בעל הזיכיון. בכלל האמור יהיו רשאים המפקחים להזמין את בעל הזיכיון ומי מטעמו לבירורים בעניין פעילות השדה, להיכנס למקרקעין בשדה התעופה, דרישה מאדם למסירת פרטיו, וכן דרישה למסירת מידע לצורך הבטחת פעילות שדה התעופה.

4. הוראות שונות:

א. לקבוע כי הוראות פרק ח' 2' לחוק החברות הממשלתיות יחולו לגבי בעל הזיכיון, ואולם הסמכויות הנתונות לפי הוראות הפרק האמור לשרים כהגדרתם בסעיף 159 לחוק החברות הממשלתיות ולוועדת השרים כהגדרתה בסעיף 1 לחוק האמור, יהיו מוקנות, לענין סעיף זה, לשרים כהגדרתם בהחלטה זו ולממשלה, בהתאמה.

ב. לקבוע כי שטח שדה תעופה בזיכיון יחשב כמרחב תכנון מחוזי ויחולו לגביו הוראות סעיף 12 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, וכשטח שאינו משוייך לשטח שיפוטה של רשות מקומית בהתאם לפקודת העיריות.

ג. לקבוע כי כל נכסי בעל הזיכיון בשדה התעופה יהיו פטורים מכל אגרה, ארנונה או תשלום חובה אחר, המשתלמים לרשות מקומית.

ד. לקבוע כי משרד התחבורה יקים מנגנון לבירור תלונות בכל הנוגע לפעילותו של בעל הזיכיון.

ה. לתקן את חוק הטיס, התשע"א-2011, באופן הבא –

1) לקבוע הוראות ותנאים נוספים לבעל רישיון להפעלת יחידת נת"א המספק שירותים לשדה תעופה בזיכיון, שמטרתם למנוע פגיעה ביכולת התחרות של מפעיל התעופה בזיכיון ובכלל זה:

א. סמכות מנהל רשות לתעופה האזרחית לקבוע יעדי ביצוע מזעריים לעניין קיבולת התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, שעל בעל הרישיון לעמוד בהם בשדה תעופה בזיכיון ולהורות על מדדים לבדיקת עמידה ביעדי הביצוע כאמור.

ב. לקבוע כי הרשות לתעופה אזרחית תפקח על עמידת בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א ביעדי הביצוע שייקבעו ואת הסמכויות שיינתנו לה עבור מטרה זו.

2) לשנות את תפיסת האסדרה של שירותי הטיס ובכלל זה –

א. לעבור לשיטה האירופית של רישוי הגוף המספק שירותי טיס (במקום אישור פרטני לכל מיתקן עזר לטיסה);

ב. להסמיך את מנהל הרשות לתעופה האזרחית לקבוע רמת שירותי הטיס הנדרשת במרחבי האוויר לפי סוגיהם;

ג. לאפשר שימוש בספקי שירותי טיס המרושיינים לפי התקנה האירופית ללא צורך ברישוי נוסף על ידי רשות התעופה האזרחית או השירות המטאורולוגי;

ד. להסדיר את הממשקים בין מפעיל שדה תעופה, בעל רישיון להפעלת נת"א וספק שירותי טיס;

ה. לבצע תיקונים משלימים בתחום האכיפה המינהלית.

ו. לתקן את חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז – 1977, כך שייקבע כי אחד מתפקידי רשות שדות התעופה יהיה ליתן שירותי תעבורה אווירית במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל,

ובכלל זה לספק שירותי תעבורה אווירית במרחבי אוויר שלפי הוראות חוק הטיס, התשע"א-2011 שיוכזו לשדה תעופה בזיכיון.

ז. יובהר כי החלטה זו אינה גורעת מסמכויות ומתפקיד הועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות כמפורט בהחלטה ב/41 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי מיום 10 בדצמבר 2022 שעניינה קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות, ובמידת הצורך יעוגן בחקיקה בהליך היועצות עם הוועדה.

5. להורות לשר לביטחון לאומי להוסיף, בתוך 30 ימים את חברת נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה לתוספת הראשונה, השנייה והחמישית לחוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים (להלן – **חוק להסדרת הבטחון**), תשנ"ח-1998 לעניין שלבי התכנון וניהול ההקמה של שדות תעופה בינלאומיים בזיכיון, וכן כל בעל זיכיון להפעלת שדה תעופה בזיכיון בהתאם לחוק זה לעניין הקמה והפעלת השדה, לתוספת הראשונה, השנייה והחמישית לחוק להסדרת הבטחון.

6. לעניין החלטה זו:

"בעל הזיכיון" – הגורם עמו נערך חוזה זיכיון בהתאם לאמור בהחלטה זו;

"חוזה זיכיון" – חוזה בין הממשלה בשם המדינה לבין בעל זיכיון כאמור בהחלטה זו;

"שדה תעופה בזיכיון" – שדה תעופה שנקבע על ידי השרים כשדה שיופעל על ידי בעל זיכיון בהתאם לאמור בהחלטה זו;

"השרים" – שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציבי

מוצע להסדיר את ההפעלה של שדות תעופה על ידי גוף פרטי שיקבל זיכיון מהמדינה. 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 להסדרת החקיקה הקיימת על מנת להסדיר את המבנה של האורגנים השונים בהפעלת שדה תעופה בזיכיון, את מערכת היחסים ביניהם, ואת ההוראות השונות המוטלות עליהם.

כיום שדות התעופה בישראל מוקמים ומנוהלים על ידי רשות שדות תעופה, שהיא רשות סטטוטורית שהוקמה בחוק כאמור, כגוף ממשלתי. חקיקת חוק תאפשר הפעלת שדות תעופה על ידי גורם אחר, פרטי, במבנה של PPP (Public Private Partnership - פרויקט בשיתוף המגזר הפרטי).

ישנם שני יתרונות מרכזיים מבחינה כלכלית להפעלה של שדות התעופה החדשים בישראל באמצעות גורם פרטי. ראשית, לגורם מהשוק הפרטי יש יתרון לעומת גורם ממשלתי בתפעול והקמה של מערכות מורכבות כמו שדות תעופה מבחינת יכולתו להקטין עלויות, לשפר את השירות ולמקסם רווחים. בהתאם, במדינות רבות בוחרים להקים שדות תעופה באמצעות הקמתם והפעלתם על ידי גורמים פרטיים ועל כן מטרת החקיקה היא לאפשר מודל זה בישראל. שנית, הפעלת שדות התעופה הממשלתיים על ידי גורמים פרטיים תוביל להכנסת תחרות במקטע הפעלת שדות תעופה, לעומת המצב כיום שבו הגורם היחיד המפעיל שדות תעופה בינלאומיים הינו רשות שדות התעופה. ככל שוק, התחרות צפויה להוביל לרמת יעילות גבוהה ולשירות אופטימלי לאזרח הן בשדות התעופה שיופעלו על ידי גורמים פרטיים והן על ידי שדות התעופה המופעלים על ידי רשות שדות התעופה. השיפור הצפוי כתוצאה מהכנסת התחרות צפוי להיות הן בהיבטי איכות השירות והן בהיבטי המחיר בעד השירותים הניתנים בשדה התעופה על ידי הגורם המפעיל.

מטרתה של הצעת ההחלטה הן העלאת רמת החיים בישראל, הגדלת הון פיזי ועידוד השקעות ושיפור רמת התחרות במשק. היא מגשימה מטרות אלה באמצעות הסדרת הפעלת שדות תעופה באמצעות זכיון פרטי, דבר שיאפשר להגדיל את היצע הטיסות שיפעלו בשדה, יעודד חברות פרטיות להשקיע בהגדלת ההון הפיזי בישראל ויכניס תחרות במקטע הפעלת שדות תעופה המבוצע כיום על ידי גורם ממשלתי יחיד. על כן, הצעת ההחלטה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית.

מוצע כי שדות התעופה בזיכיון ייקבעו בתוספת לחוק. כמו כן, מוצע להסמיך את שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – השר), בהסכמת שר האוצר, כך שיהיו רשאים להוסיף או לגרוע שדות תעופה מהתוספת לחוק. תקופת הזיכיון לפי חוק זה לא תעלה על 50 שנה על מנת לאפשר תפעול ותחזוקה אופטימליים של השדה, כאשר תקופת הזיכיון בכל שדה תקבע במסגרת חוזה הזיכיון. בנוסף, מוצע להקנות לשר התחבורה ושר האוצר, לאחר היוועצות עם מנהל הרשות לתעופה אזרחית, סמכות להפסיק באופן זמני או קבוע פעילות של שדה תעופה בזיכיון אם ראו סכנה ברורה, משמעותית ומיידית לשלום הציבור. יובהר כי סמכות זו אינה גורעת מהאפשרות להוראה חוזית בחוזה הזיכיון העוסקת בהפסקת הפעילות, או הפסקת התקשרות עם בעל הזיכיון. עוד מוצע לקבוע כי ייקבעו הוראות בעניין זהות בעל הזיכיון וכי בעל זיכיון יהיה חברה שהתאגדה בישראל, שהתקשרה עם ממשלת ישראל בחוזה זיכיון והוא יחזיק ברישיון להפעלת שדה תעופה לפי חוק הטיס, תשע"א-2011 (להלן – חוק הטיס).

סעיף 2

סעיף זה עוסק בקביעת חובות שיחולו על בעל הזיכיון וכן מסדיר את הנושאים העיקריים שיהיה חובה להסדירם בחוזה הזיכיון ובהם: הוראות לגבי הפעלתו ואחזקתו של שדה התעופה, מחירים מרביים לתשלומים בעד שירותים שיעניק הזכיון או גורם שעמו התקשר הזכיון, מנגנון לעדכון מחירים כאמור, פעולות שבגינן ישלם בעל הזיכיון למדינה ולהיפך, תקופת הזיכיון, הוראות לעניין שירותים שיספק הזכיון בשדה ועילות לביטול החוזה.

עוד מוצע לקבוע, כי לצורך הפעלת השדה בצורה תקינה, בעל הזיכיון:

1. יפעיל את השדה בהתאם לחוק הטיס, וכפי שיוסדר בחוזה הזיכיון;
2. יגבה תשלום בעבור שירותים הניתנים בשדה, הן באמצעותו והן באמצעות גורמים אחרים עמו הוא מתקשר;
3. ינקוט אמצעים לביטחוננו של שדה התעופה ושל בני האדם, הטובין, כלי הטיס, המבנים, המתקנים והציוד שבהם, וזאת לפי כל דין ובהתאם להוראות שיקבע השר, ככל שיקבע;
4. יבצע פעולות המאפשרות קיום של הליכי כניסה ויציאה של כלי טיס וצוותם, ושל נוסעים ומטענים מישראל ואליה. יובהר, כי כל פעילות המוטלת על פי דין על גורם מוסמך אחר, כמו ביקורת גבולות, תבוצע על ידי אותו גורם אבל על בעל הזיכיון לאפשר את קיום פעולות אלה.
5. ינקוט אמצעים לשמירה על הבריאות, איכות הסביבה והבטיחות בשדה התעופה, בהתאם להוראות חוזה הזיכיון ועל פי כל דין;
6. ייתן כל שירות אחר בשדה התעופה או שירות נלווה שניתן לתת אגב מילוי תפקידי בעל הזיכיון על פי החוק ובהתאם להוראות חוזה הזיכיון, למעט אם שירות זה מוטל על גורם מוסמך אחר לפי דין;
7. בעל הזיכיון יהא רשאי לקבוע כי אזור בשדה התעופה הוא איזור אסור או מוגבל לכניסה על מנת לוודא כי התפקוד השוטף של השדה נעשה באופן בטוח ובהתאם לכלל ההוראות הרגולטוריות. מובהר, כי אין באמור ברשימה לעיל כדי להוסיף סמכויות פיקוח או אכיפה לבעל הזיכיון מעבר לאמור בהמשך ההחלטה.

לצורך ניהול התנועה והתחבורה הממונעת בגבולות שדה התעופה בזיכיון ניתנת לבעל הזיכיון סמכות של רשות תמרור מקומית כמשמעותה בפקודת התעבורה, אלא אם המפקח הארצי על התעבורה העניק את הסמכות, כולה או חלקה, לגורם אחר. מאחר ששדה תעופה הוא אתר שכולל תשתיות תחבורה ותנועה רבות, יש להעניק לבעל הזיכיון סמכות לנהל את התעבורה באתר, אלא אם יוחלט אחרת על ידי המפקח הארצי לתעבורה.

כמו כן, מכיוון ששדה תעופה הוא אתר ציבורי בעל ציבור משתמשים גדול הכולל נוסעים, גופים ממשלתיים, חברות תעופה וחברות מסחריות שונות, ועל מנת לנהל בצורה תקינה ויעילה את שדה התעופה תוך סנכרון מלא של כלל הגורמים עם בעל הזיכיון, יש לאפשר סמכות למנות פקחים אשר ישמרו על הסדר ועל תקינות הפעילות של שדה התעופה. שר התחבורה יידרש להסמיך פקחים מבין עובדי בעל הזיכיון, או מי מטעמו. פקחים אלה ישמשו לצורך שמירה על הסדר והפעילות התקינה של שדה התעופה. מינוי הפקחים ייעשה תחת שני תנאים עיקריים. ראשית, שמשטרת ישראל אישרה את מינויו ושנית, שהוא קיבל הכשרה מתאימה כפי שקבע השר בהסכמת השר לביטחון לאומי וכן השר רשאי לקבוע בצו תנאי כשירות נוספים.

במסגרת זו, מוצע לקבוע כי לפקח מטעם בעל הזיכיון, תהיה הסמכות להורות על מילוי הוראות וכן יינתנו הסמכויות המפורטות בסעיפים 74 עד 74 לחוק הנתיבים המהירים, התש"ס-2000, כך שיחולו על הסדרת

תנועת כלי רכב לשדה התעופה.

מלבד פקחים, יפעלו בשדה אנשי ביטחון שתפקידם יהיה שמירה על ביטחון הציבור. על אנשי הביטחון יחולו ההוראות המפורטות בחוק הטיס (בטחון בתעופה האזרחית), תשל"ז-1977, והוראות המעניקות סמכויות מאבטח לפי חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון הציבור, תשס"ה-2005 בשינויים המחויבים שיקבעו בחוק.

כמו כן, מוצע לקבוע לעניין שימוש במידע, כי בעל הזיכיון לא יעשה שימוש במידע שהתקבל בידיו או שנוצר על ידיו במסגרת פעילותו אלא לצורך מילוי המטרות שלשמן התקבל המידע.

עוד מוצע, לקבוע כי מידע, רשומות או נתונים שנוצרו על ידי בעל הזיכיון או מי מטעמו, במישרין או בעקיפין מכוח תפקידו לפי חוק זה, יהיו קניינה המלא והבלעדי של המדינה.

עוד מוצע להקנות לבעל הזיכיון זכות לעכב מסירת טובין שברשותו למשתמשים בשדה התעופה שבגינם מגיעים לו תשלומים שטרם שולמו. סעיף זה נועד להקטין את סיכוני הגבייה של בעל הזיכיון, להוזיל את עלות הפרויקט ולאפשר לבעל הזיכיון התנהלות תקינה בשדה התעופה מול המשתמשים.

מלבד זאת, מוצע כי שרת התחבורה תקבע הוראות נוספות לעניין הפעילות השוטפת בשדה התעופה בנושאים שיוגדרו – העמדת רכב בשטח השדה והתשלום עבור זאת, הסדרת שירות תחבורה ציבורית או היסעים, שמירה על הסדר הציבורי ותנאים למתן גישה לשטחים מוגבלים.

סעיף 3

סעיף זה עוסק בפיקוח של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים על בעל הזיכיון. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הוא המשרד האחראי מטעם הממשלה על תחום התחבורה ובכלל זה על תחום התעופה ועל כן, נדרש לפקח על הזיכיון. לאור זאת, מוצע לקבוע הוראות שישדירו את מנגנוני הפיקוח של המשרד על הזיכיון. במסגרת זו, מוצע להסמיך את השר למנות מפקחים מבין עובדי המשרד, שיפקחו על פעילותו של בעל הזיכיון. מפקח כאמור יהיה רשאי להזמין לבירור את בעל הזיכיון או מי מטעמו בכל עת, להיכנס למקרקעין בשדה התעופה, תינתן למפקח סמכות לדרוש מכל אדם בשדה התעופה למסור לו את פרטיו, ולדרוש מידע לצורך הבטחת פעילות השדה.

סעיף 4

בסעיף זה מוצעות הוראות שונות למנגנון שדה תעופה בזיכיון.

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 כי הוראות פרק ח' לחוק החברות הממשלתיות יחולו לגבי בעל הזיכיון, והסמכויות הנתונות לשרים ולממשלה יהיו בשינויים המחויבים.

לצורך שמירה על האינטרסים הלאומיים של המדינה בפעילות השדה והתפתחותו, מוצע לקבוע כי שטח השדה ייחשב כמרחב תכנון מחוזי וכשטח שאינו לתחום שיפוט של רשות מקומית כלשהי, וכי לא יחולו בו תשלומי חובה המשולמים לרשות מקומית.

לעניין בירור תלונות מוצע לקבוע חובה למשרד התחבורה להקים מנגנון לבירור תלונות בכל הנוגע לפעילותו של בעל הזיכיון.

כמו כן, לצורך הפעילות בשדה נדרש לקבוע הוראות נוספות הקשורות לפעילות התעופתית בשדה. במסגרת זו, מוצע לתקן את חוק הטיס בכדי להסדיר מתן שירותי ניהול תחבורה אווירית (נת"א) לכלי טיס המיועדים לנחות או להמריא משדה התעופה בזיכיון, שירותים הניתנים על ידי יחידת ניהול תעבורה אווירית שאינה חלק מבעל הזיכיון. מוצע לתקן את חוק הטיס כך שייקבעו הוראות ותנאים נוספים לבעל רישיון להפעלת יחידת נת"א המספק שירותים לשדה תעופה בזיכיון שמטרתם ניצול מיטבי של שדה התעופה ובכלל זה: סמכות למנהל הרשות לתעופה אזרחית לקבוע יעדי ביצוע מזעריים לעניין קיבולת התעבורה האווירית, סדירותה ויעילותה, שעל בעל הרישיון לעמוד בהם בשדה תעופה בזיכיון ולהורות על מדדים לבדיקת עמידה ביעדי הביצוע כאמור. כמו כן, לקבוע כי הרשות לתעופה אזרחית תפקח על עמידת בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א ביעדי הביצוע שייקבעו ואת הסמכויות שיינתנו לה עבור מטרה זו.

כמו כן, מוצע הסדר מחדש של שירותי הטיס ולעבור לשיטה האירופאית במסגרתה נעשה רישוי לגופים המספקים שירותי טיס במקום אישור פרטי לכל מתקן, וכן לאפשר שימוש בספקים המרושזים לפי התקינה האירופאית ללא רישיון נוסף מרשות התעופה האזרחית או השירות המטאורולוגי. מלבד זאת, החוק יכולול הסדרים בנוגע לממשקים של מפעיל שדה תעופה, בעל הרישיון להפעלת יחידת נת"א וספק שירותי טיס

ויבוצעו תיקונים נדרשים בתחום האכיפה המנהלית. מטרת סעיף זה היא להביא להקלה רגולטורית משמעותית בתפעול השוטף של שדה התעופה בזיכיון ולהרחיב את היקף הספקים שיכולים לתת שירותים בשדה.

עוד מוצע לתקן את חוק רשות שדות התעופה כך שייקבע כי אחד מתפקידי רשות שדות התעופה יהיה להעניק שירותי תעבורה אווירית במרחב הפיקוח התעופתי של ישראל לרבות שירותי תעבורה אווירית במרחבי אוויר שלפי הוראות חוק הטיס ישויכו לשדה תעופה בזיכיון. מטרת הסעיף היא להפעיל בקרה אווירית שתאפשר את הפעילות התעופתית בשדה התעופה בזיכיון.

מובהר כי החלטה זו אינה גורעת מסמכויות ומתפקיד הועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות כמפורט בהחלטה ב/41 של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי שעניינה קביעת תהליך ומנגנון לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות.

סעיף 5

על מנת לאפשר את המשך תכנונו וניהול ההקמה של השדה באופן מיטבי ותוך תיאום עם כלל הגורמים הבטחוניים, מוצע כי השר לביטחון לאומי יוסיף תוך 30 ימים את חברת נתיבי ישראל לתוספת הראשונה, השנייה והחמישית לחוק להסדרת הביטחון. כמו כן, על מנת לאפשר לבעל זיכיון להפעיל את שדה התעופה באופן תקין, בטיחותי ולפי כלל ההוראות הביטחוניות, מוצע כי השר לביטחון לאומי יוסיף תוך 30 ימים את כל בעל זיכיון להפעלת שדה תעופה בהתאם לחוק זה לעניין הקמה והפעלת השדה, לתוספת הראשונה, השנייה והחמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 4463 מיום 1 לפברואר 2009, שעניינה תכנית אב לשדות תעופה בישראל.
החלטה מס' 3512 מיום 24 ביולי 2011, שעניינה מימון הקמה והפעלת שדה תעופה בינלאומי ופנים ארצי בתמנע למרחב אילת ושדה תעופה משלים לנתב"ג.

החלטה מס' 2050 מיום 7 באוקטובר 2014, שעניינה תמלוגי רשות שדות התעופה והקמת שדה תעופה משלים לנתב"ג.

החלטה מס' 547 מיום 24 באוקטובר 2021, שעניינה שדה תעופה משלים לנמל התעופה בן-גוריון ותיקון החלטת ממשלה.

החלטה מס' 944 מיום 6 בינואר 2022, שעניינה שדה תעופה משלים לנמל התעופה בן-גוריון - תיקון החלטת ממשלה החלטה מס' 1307 מיום 14 בינואר 2024, שעניינה הקמת שדות תעופה משלימים לנמל התעופה בן-גוריון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

שיפור נגישות החניה לנכים

מחליטים

על מנת להגדיל את נגישות המרחב הציבורי לאוכלוסיית הנכים באמצעות שיפור הליכי ההכרה בזכויות לתג נכה בהתאם לחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (להלן – **חוק חניה לנכים**), להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, ובהתייעצות עם הביטוח הלאומי, לגבש במסגרת הצוות הבינמשרדי הקיים שהוקם על ידם, ובתוך 60 ימים נוהל חדש להנפקת תג חניה לנכה על ידי רשות הרישוי, שבמסגרתו הנפקה של תג נכה על ידה תתבסס על בדיקות רפואיות המבוצעות על ידי הגורמים המוסמכים לאשר נכות לפי דין, וזאת בכפוף לכל דין.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

הסדרת תג חניה לנכה מעוגנת בחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993 (להלן – **חוק חניה לנכים**). בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בהיקף תגי הנכה המאושרים. נכון לסוף 2024 היו 434 אלף נכים הזכאים לתגי נכה ו-652 אלף כלי רכב הזכאים לתג חניה לנכה, המהווים כ-18% מכלל מצבת כלי הרכב הפרטיים בישראל. מוסכם על גורמי המקצוע כי מספרים אלו אינם משקפים את אוכלוסיית הנכים שלהם נועד החוק לסייע, וכי הליכי בדיקה מקילים הובילו למצב שההכרה בנכים לעניין תג נכה חורגת מכמות הנכים הזקוקים לסיוע בפועל.

הגידול בכמות תגי הנכה פוגע ראשית כל ברמת הנגישות במרחב הציבורי לנכים, שכן נעשה שימוש לרעה בתגי הנכה ובמשאבים וההיתרים הנוגעים אל הזכויות הנובעות מהם ושנועדו במקור לטובת אוכלוסיית הנכים ובפועל משמשים אוכלוסיות אחרות. כך למשל, במקומות חנייה ציבוריים נקבע בתקנות שהותקנו מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, כי יש להקצות עד 2% ממקומות החניה עבור רכבים הנושאים תג נכה. במצב בו 18% מהרכבים בישראל נושאים תג נכה, לעיתים קרובות נכים הזקוקים לכך אינם יכולים למצוא מקומות חניה נגישים שכן הם נתפסו כבר על ידי נהגים של רכבים אחרים שלא זקוקים להם. כמו כן, כאשר אין מקום חניה פנוי אחר ובהתקיים תנאים נוספים, רכבים הנושאים תג נכה רשאים לחנות במקום שאין החניה מותרת בו, באופן שסותר את תכליות איסור החניה במקומות אלה, תופעה ששכיחותה עולה לנוכח ריבוי תגי הנכה. בעייתיות התופעה גוברת בייחוד בהתחשב בכך שלעיתים רכבים הנושאים תג נכה חוסמים את המעבר במדרכה לנכים אחרים, בהינתן תת האכיפה בעניין. בנוסף, לגידול בכמות תגי הנכה ישנה השפעה שלילית על היצע החניות ברחוב לאור הקצאה קבועה של מקומות חניה סמוך למקום מגוריו של הנכה, מכיוון שהנכים משתמשים בהם רק זמן מועט במהלך היום. כמו כן, הפטור הקבוע בחוק חניה לנכים מתשלום דמי חניה לאדם עם מוגבלות בחניה במקום ציבורי – שמבחינה מעשית נבחן על ידי קיומו של תג נכה – מקטין את עלות השימוש השוטפת ברכב ותורם להגדלת הגודל הגודש בדרכים.

עיקר הגידול בתגי הנכה נבע מתגים שאושרו על ידי רשות הרישוי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, כאשר בשנים 2020-2024 למעלה מ-80% מתגי הנכה אושרו על ידה. זאת, למרות שלרשות הרישוי אין את הידע, המומחיות והכלים התפעוליים לבצע בדיקות רפואיות מהימנות, והסמכות החוקית לאשר תגי נכה ניתנה לה מלכתחילה רק עבור מקרים בהם לא ניתן לאשר נכות על ידי רופא שהוסמך לאשר נכות על פי דין. על מנת לטפל בתופעה ולוודא כי תגי נכה מאושרים עבור נכים הזכאים לכך לפי חוק חניה לנכים, התכנס צוות בינמשרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המוסד לביטוח לאומי, החשב הכללי והממונה על התקציבים, שדן בסיבות לתופעת ריבוי תגי הנכה, ההשפעות השליליות הנובעות ממנה ואת הדרכים האפשרויות להתמודדות עימה. מוצע להחיל נוהל שיגובש במסגרת עבודת הצוות לפיו אישור תגי נכה לאזרחי ישראל יתבסס על בדיקות רפואיות שנערכות במשרדי הממשלה המוסמכים לאשר נכות לפי דין – ובעיקר המוסד לביטוח לאומי, משרד הבטחון ומשרד הרווחה והביטחון החברתי ובכפוף לכל דין. זאת, שכן הבדיקות הרפואיות הקיימות מאפשרות לקבוע את התקיימות התנאים להכרה בנכה לפי סעיף 1 לחוק חניה לנכים.

תהליך זה יממש שתי מטרות. ראשית, תהליך זה יהיה יעיל יותר תפעולית ונוח יותר למבקשי תג הנכה, שכן מגיש הבקשה יצטרך לעבור רק בדיקה רפואית אחת והיא תוכל לשמש אותו גם עבור קבלת תג נכה ללא

צורך בבדיקות נוספות. שנית, למשרדי הממשלה שמאשרים נכות לפי דין יש את הידע, המומחיות והכלים התפעוליים לבצע את הבדיקות, וכך תשתפר באופן משמעותי רמת האמינות של בדיקות אלו באופן שימקד את הקצאת תגי הנכה לאוכלוסיות הזקוקות לכך. משרדי הממשלה יעבירו את תוצאות הבדיקות הרפואיות לרשות הרישוי, והיא תמשיך להיות הגורם האחראי להנפקת תגי הנכה. כמו כן, ייקבעו הוראות מעבר לטובת בדיקה מחודשת של מלאי תגי הנכה הקיימים. יצוין כי במסגרת הנוהל יינתן מענה בהתאם לסעיף 1א לחוק חניה לנכים לאוכלוסיות שלא ניתן לקבוע להן נכות לפי דין. כמו כן, יובהר כי אין בהחלטה האמורה כדי לחייב את המוסד לביטוח לאומי לערוך סוגים נוספים של בדיקות. הצוות יבחן, בין היתר, אלו בדיקות קיימות יכולות לשמש בסיס לקביעת זכאות לתג נכה. על כן, מוצע להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר לקבוע נוהל הקובע שיעשה שימוש בבדיקות הרפואיות המבוצעות על ידי הגורמים המוסמכים לאשר נכות לפי דין לשם הכרה באדם כנכה לעניין חוק חניה לנכים, וזאת בכפוף לכל דין.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

ייעול וקידום התחרות במשק הדלק

מחליטים

לשם פיתוח משק הדלק, ולטובת הבטחת אספקת צרכי המשק בשגרה ובחירום ביעילות ותוך קידום התחרות

1. קביעת תעריפי דמי תשתית

א. לקבוע בחוק הסדר בעניין החלת תעריף "דמי תשתית" בשירותים במשק הדלק והגז הפחמימני המעובה (להלן – **התעריף ו-גפ"מ** בהתאמה) בשים לב לעקרונות הבאים:

- (1) התעריף יהיה תשלום שמשלם מפעיל התשתית בגין כל שימוש בתשתית שבגינה נתן המפעיל שירות במשק הדלק או הגפ"מ, ויחושב לפי עלויות ההון וההוצאות הקבועות. עלויות משתנות לצורך מתן השירות לא יוכרו במסגרת התעריף.
- (2) התעריף יחול על המתקנים שיימנו בתכנית המתקנים במשק הדלק והגפ"מ (להלן – **תכנית המתקנים**) עבור ביצוע שירות במשקים;
- (3) החלת התעריף בכל סוג שירות תהיה לאחר השלמת הקמה או הקמה מחדש של המתקן הראשון בכל סוג שירות.
- (4) כל סוג שירות במשקים יופרד, והתעריף יחושב וישולם לכל שירות בכל משק בנפרד.
- (5) גביית התעריף מהמתקנים המנויים בתכנית המתקנים תעשה על ידי חברה חיצונית, שתגבה את התעריף ממפעילי המתקנים (להלן – **החברה המתפעלת**); ואשר תפעל לפי העקרונות הבאים:

- א) החברה המתפעלת תפעל כגוף מקצועי ונייטרלי, ותתקיים בה הפרדה מבנית ותפעולית מלאה מבעלי עניין בשוק, לרבות קביעת מגבלות על החזקות, שליטה וקשרים עסקיים;
- ב) החברה המתפעלת תגבה את התשלומים מן המתקנים באמצעים בטוחים שייקבעו;
- ג) כספי הגבייה ינוהלו בחשבונות ייעודיים ומופרדים מנכסי החברה המתפעלת ולא ייעשה בהם שימוש אלא לצורך העברת תשלומים למפעילי התשתית;
- ד) החברה המתפעלת לא תישא סיכון פיננסי ולא תחויב לתשלומים שאינם מגובים בכספים שנגבו או בבטוחות;
- ה) החברה המתפעלת תדווח למנהל על ביצועי הגבייה, מצב הכספים, כשלים וחריגות, ותעמוד בפיקוח ובביקורת חיצונית של המנהל בהתאם לכללים שייקבעו.
- 6) שר האנרגיה בהסכמת שר האוצר יוסמכו לקבוע בתקנות כללים להסדרת התעריף, לרבות כמפורט להלן -

א) עלויות ההון וההוצאות הקבועות של המתקנים המנויים בתכנית המתקנים, יוכרו במסגרת התעריף ולמתקנים אלו ישולמו עלויות אלו.

ב) מועד תחילת תשלום בעד התעריף יהיה ממועד הפעלת המתקן כדלקמן:

(1) במתקנים המעניקים שירות במשק הגפ"מ, מועד קבלת היתר למתקן גז לפי הגדרתו חוק הגז הפחמימני המעובה, תשפ"א-2020;

(2) במתקנים המעניקים שירות במשק הדלק, במועד שבו יאשר מנהל מינהל הדלק כי המתקן זמין למתן השירות;

ג) את מועד תחילת התשלום בעד התעריף עבור מתקנים קיימים.

ד) את גובה התעריף, בהתבסס על המלצת גורמי המקצוע, ובהתאם לעקרונות הבאים:

- (1) התעריפים ייקבעו על בסיס עקרון העלות בהתחשב, בין היתר, בסוג השירותים.
- (2) המלצת גורמי המקצוע תכלול חוות דעת מקצועית, שתתייחס בין היתר לאומדן צריכת השירותים והעלויות המוכרות הפרוסות.

(3) חוות הדעת המקצועית תפורסם באתר משרד האנרגיה לשימוע לתקופה שלא תפחת מ-14 ימים.

(4) התעריפים יכללו את עלות ההקמה ועלות התפעול של שירותי הסליקה בידי החברה המתפעלת.

(5) חישוב התעריף יהיה סך העלויות המוכרות במשק, חלקי סך כמות צריכת השירותים השנתית. חישוב זה יעשה לכל שירות במשקים בנפרד.

(6) השרים יעדכנו את בסיס התעריף מעת לעת ולכל הפחות אחת לחמש שנים, ובעת ההכרה בעלויות הקמה של מתקן חדש.

(ה) כללים להסדרת פעילותה של החברה המתפעלת, לרבות אופן שמירת הכספים שנגבו על ידי החברה, העברות הכספים למפעילי התשתית, דיווח ופרסום תקופתיים של יתרות הכספים והיקפי הגבייה.

2. תכנית המתקנים במשק הדלק והגפ"מ

א. לקבוע בחוק כי השרים יפרסמו את תכנית המתקנים לשירותים במשק הדלק והגפ"מ לטווח של 5 שנים לפחות, בהתאם להמלצת גורמי המקצוע, הקובעת פעולות הנדרשות על מנת לעמוד בצרכי משקי הדלק והגפ"מ, ביניהם תכנון, הקמה ושדרוג מתקני תשתית.

ב. תכנית המתקנים במשק הדלק והגפ"מ תתבסס על העקרונות כדלקמן:

(1) מדיניות ממשלתית;

(2) תחזיות ביקוש והיצע רב שנתיות;

(3) בחינת חלופות של שימוש בתשתיות קיימות;

(4) ניתוחי עלות-תועלת למשק;

(5) הערכת השפעת ההשקעות על התחרות, יתירות ועמידות בחירום.

ג. גורמי המקצוע יפרסמו לשימוע ציבורי את תכנית המתקנים, לזמן שלא יפחת מ-30 יום.

ד. השרים רשאים לעדכן את המתקנים בתכנית המתקנים במשק הדלק והגפ"מ מעת לעת בהתאם להמלצת גורמי המקצוע ובהתאם לצרכי המשק.

3. סמכויות דרישת מידע, פיקוח ודיווח

א. לקבוע בחוק סמכויות דרישת מידע, פיקוח, ודיווח כדלקמן:

(1) לשם פיקוח על ביצוע הוראות שייקבעו בחוק, רשאי המנהל, עובד משרד האנרגיה שהמנהל הסמיך לכך בכתב -

(א) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(ב) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוען של ההוראות שייקבעו בחוק או להקל את ביצוען; בפסקה זו, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995;

(ג) להיכנס למקום, לרבות לכלי תחבורה כשהוא נייח, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית משפט.

(2) המנהל או מי שהוא הסמיך לכך, לא יעשה שימוש בסמכויות שיינתנו לו לפי חלק זה בחוק, אלא בעת מילוי תפקידו ובהתקיים שניים אלה:

(א) הוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(ב) יש בידו תעודה החתומה בידי המנהל, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו.

(3) חובת ההזדהות לא תחול אם קיומה עלול לגרום לאחד מאלה:

(א) סיכול ביצוע הסמכות בידי המנהל או מי שהסמיך לכך;

(ב) פגיעה בביטחון המפקח או בביטחון אדם אחר.

(4) חלפה הנסיבה שבשללה לא קיים המנהל או מי שהסמיך לכך את חובת ההזדהות כאמור, יקיימו את חובתם כאמור, מוקדם ככל האפשר.

(5) לקבוע כי חובת הדיווח הקבועה בסעיפים 18 ו-19 לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 תחול על המתקנים המנויים בתכנית המתקנים בשינויים המחויבים.

ב. לקבוע בחוק הפרה שעיצום כספי בצידה בגין אי דיווח בנוגע לכמויות הדלק שהחברות פרקו, טענו ואחסנו או דיווח שאינו תואם את כמויות הדלק האמורות.

4. הסדרת כניסה למקרקעין לטובת פיתוח ותחזוקה של תשתיות במשק הדלק

א. לקבוע בחוק הסדרי כניסה למקרקעין לצורך הקמה, הפעלה ותחזוקה שוטפת של תשתית דלק תת קרקעית, לרבות פעולות נלוות נדרשות, שמיקומה אושר בתכנית הכוללת הוראות מפורטות

המאפשרת הוצאת היתר מכוחה. לא יהיה בהסדרים האמורים בסעיף זה כדי לגרוע מהוראות חוק הנפט, תשי"ב-1952 ומההסדרים הקבועים בחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, תשע"ז-2017.

5. להנחות את הוועדה לפיקוח המחירים המשותפת למשרד האוצר ומשרד האנרגיה, לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996, לבחון את השפעת התעריף בהחלטה זו על הפעילויות במשקים הנתונים לפיקוח באמצעות צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), תשע"ד-2014.

6. לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על הקמת ועדת מכרזים לפרסום מכרז להענקת שירותי הסליקה של דמי התשתית בהתאם לאמור בהחלטה זו, לא יאוחר מ-180 ימים ממועד פרסום החוק כאמור ברשומות.

7. להטיל על שר האנרגיה והתשתיות בהסכמת שר האוצר, לפרסם ברשומות בתוך 180 יום מפרסום החוק ברשומות, תקנות ראשונות "דמי תשתית" במשק הדלק והגפ"מ. כמו כן, לפרסם להערות הציבור תוך 180 יום מפרסום החוק ברשומות את תכנית המתקנים למשק הדלק והגפ"מ.

8. להנחות את שר האנרגיה והתשתיות ושר האוצר כי המדיניות הממשלתית לפיה יש לכלול את המתקנים בתוכנית המתקנים למשק הדלק והגפ"מ נכון למועד החלטה זו הם כדלקמן:

א. מתקן לפריקה או טעינה של מוצרי דלק.

ב. מתקן לפריקה או טעינה של גפ"מ.

ג. מתקן אחסון של גפ"מ בנפח העולה על 2,000 טון.

9. להנחות את גורמי המקצוע כי במסגרת תוכנית המתקנים הראשונה, ייבחנו את הכללת המתקנים כדלקמן:

א. לעניין פריקה וטעינה של תזקיקים - מקשר אשדוד, מקשר אשקלון, מזח התזקיקים בחיפה. נמל התזקיקים החדש באילת ומסוף הדלקים החדש בחיפה.

ב. לעניין פריקה וטעינה של גפ"מ - מקשר הגפ"מ באשקלון; מקשר הגפ"מ העתידי ביבנה ומקשר הגפ"מ העתידי באשדוד,

ג. לעניין אחסון של גפ"מ - מתקן אחסון הגפ"מ באשקלון; מתקן האחסון העתידי החדש ביבנה.

10. להטיל על שר האנרגיה והתשתיות למנות צוות בין משרדי בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה או מי מטעמו, שיבחן את ההסדרים המוסדיים במשק הדלק והגפ"מ לטובת שיפור יעילות המשק, לרבות בחינת הקמת רשות סטטוטורית עצמאית או חיבור לרשות רגולטורית קיימת, ויגיש את המלצותיו תוך 180 יום מהחלטה זו שהרכבו כדלקמן:

א. מנכ"ל משרד האנרגיה או נציג מטעמו - יו"ר

ב. מנהל מינהל הדלק או נציג מטעמו;

ג. הממונה על התקציבים או נציג מטעמו;

ד. החשב הכללי במשרד האוצר או נציג מטעמו;

ה. מנכ"ל משרד ראש הממשלה או נציג מטעמו;

ו. היועצת המשפטית לממשלה או נציג מטעמה.

11. להנחות את שר האנרגיה להקים ועדה בין-משרדית אשר תיעץ לשר האנרגיה, שר האוצר ושר הביטחון בקביעת רמות מלאי ומלאי ביטחוני במשק הדלק והגפ"מ, וזאת בהתאם לסמכותם לפי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), תשס"א-2001 (להלן - **חוק ההסדרים 2001**) שהרכבה כדלקמן:

א. מנהלת מינהל הדלק או נציג מטעמו - יו"ר;

ב. סמנכ"ל אסטרטגיה במשרד האנרגיה או נציג מטעמו;

ג. הממונה על התקציבים או נציג מטעמו;

ד. ראש רח"ל או נציג מטעמו;

ה. ראש המל"ל או נציג מטעמו;

ו. מנכ"ל משרד הביטחון או נציג מטעמו;

ז. יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה או נציג מטעמו;

ח. החשב הכללי במשרד האוצר או נציג מטעמו;

ט. ריכוז הוועדה יבוצע בידי מנהלת מינהל הדלק במשרד האנרגיה והתשתיות או נציג מטעמה.

12. לנקוט בצעדים הנדרשים לצורך העברת האחריות לתקצוב מלאי ביטחוני לחירום, כהגדרתו בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), תשס"א-2001, ממשרד האנרגיה למשרד הביטחון במסגרת הסדר זה יהיה משרד הבטחון אחראי לתקצב את המלאי הביטחוני במקום משרד האנרגיה.

13. בהחלטה זו -

"דלק" - נפט גולמי, תזיקים ותחליפים.

"השר" - שר האנרגיה והתשתיות;

"השרים" - שר האנרגיה והתשתיות ושר האוצר;

"גורמי המקצוע" - המנהל והממונה על התקציבים במשרד האוצר;

"גפ"מ" - גז פחמימני מעובה כהגדרתו בחוק הגז הפחמימני המעובה, התשפ"א-2020;

"מלאי" - כהגדרתו בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית

לשנת הכספים 2001), תשס"א-2001;

"מלאי ביטחוני" - כהגדרתו בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות

הכלכלית לשנת הכספים 2001), תשס"א-2001;

"המנהל" - מנהל מינהל הדלק במשרד האנרגיה והתשתיות;

"שירות במשק הדלק" - כל אחד מאלה -

אחסון דלק;

ניפוק דלק;

מתן שירותי פריקה וטעינה של דלק.

"שירות במשק הגפ"מ" - כל אחד מאלה -

אחסון גפ"מ;

ניפוק גפ"מ;

מתן שירותי פריקה וטעינה של גפ"מ.

"שירות במשקים" - שירות במשק הדלק ושירות במשק הגפ"מ.

"מבצע שירות במשקים" - חברה בעלת מתקן המנוי בתכנית המתקנים.

"חברת דלק" - כהגדרתה חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), תשס"א-2001.

"פעולת ספק גפ"מ" - כהגדרת פעולת ספק גז בחוק הגז הפחמימני המעובה, תשפ"א-2020.

"חברות דלק וגפ"מ" - חברה דלק והמבצע פעולת ספק גפ"מ.

"סך העלויות המוכרות במשק" - עלויות הון והוצאות קבועות, לטובת הקמה או תפעול המתקנים, שאושרו בידי השרים, בהתאם להמלצת גורמי המקצוע. העלויות המוכרות יכללו מתקנים שנתנו שירות בשנה האמורה בלבד ולא מתקנים בתהליך הקמה.

"הוצאות קבועות" - עלויות בלתי תלויות בהיקף השירות או בכמות היחידות המסופקות.

"תעריף" - כל סוגי התשלומים לפי החלטה זו שמשלמות חברות דלק וגפ"מ לרבות תשלומים בעד תשתית, פיתוח, גיבוי, יתירות, וצרכים מערכתיים וכן תשלומים בעד פעולות של מבצע שירות במשקים; לעניין זה, "למבצע שירות במשקים" - לרבות אם התשלומים נגבים בעבורו על ידי אחר הפועל בהתאם להוראות לפי החלטה זו;

"עלויות הון" - סכום כלל ההוצאות הכרוכות במימון ההשקעה במתקן התשתית.

"עלויות משתנות" - עלויות שתלויות בהיקף השירות או בכמות היחידות המסופקות.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

לאור מסקנות מלחמת "חברות ברזל" ומבצע "עם כלביא", ובעקבות החלטה מס' 1231 מיום 6 במרץ 2022 שעניינה אסטרטגיה לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה ותיקון החלטת ממשלה (להלן - **החלטה 1231**), אשר משנה את משק הדלק ממשק מבוסס זיקוק מקומי למשק מבוסס ייבוא תזיקים, מטרת החלטה זו היא לתרום לשיפור התחרות במשק הדלק והגז הפחמימני המעובה (להלן - **גפ"מ**), להגדלת הון פיזי ועידוד השקעות, ולחזוקת הצמיחה במשק. הרפורמה מסדירה לראשונה את הדרך למימון פרויקטי תשתית חיוניים הנדרשים

למשק הדלק, באמצעות קביעת תעריף "דמי תשתית". מנגנון זה יאפשר הקמה של מתקנים חדשים לפריקה, טעינה ואחסון של מוצרי דלק וגפ"מ אשר יסייעו לשמור על רציפות תפקודית, אספקה ויתירות במשקים אלה בישראל. זאת, תוך יצירת שוק תחרותי שבו הפעילות תתבצע במקומות בהם העלות למשק היא הנמוכה ביותר, בדומה למשקי הגז הטבעי והחשמל המקבילים.

החלטה 1231, קובעת כי יש לפתח תשתיות במשקי הדלק והגפ"מ בהיקף משמעותי, שלא נעשה כמותו בעשרות השנים האחרונות. לשם כך, המסגרת התעריפית של תשתיות במשק הדלק, שמפוקחות בוועדת המחירים, מקשה על הכרה מוקדמת בהשקעות שנדרשת עבור יציאה להשקעות. מטרת החלטת זו, היא לקבוע בחקיקה מנגנונים לאימוץ תכנית סדורה לתשתיות במשק הדלק, מתווה תעריפי שיאפשר פיתוח במשק ואפשרות של התשתיות החדשות להתחרות בתשתיות הישנות, ומתן סמכויות לחברות תשתית במשק הדלק בדומה למשקים אחרים לצורך מניעה של השבתת קווים, ובכך לתרום לחיזוק הצמיחה במשק.

החקיקה תהווה חקיקה משלימה לחקיקים הקבועים במשק הדלק ותאפשר לו להתמודד עם האתגרים הרבים של המשק בשנים הקרובות, רציפות אספקה בחירום, שינוי תמהיל הדלקים ושינוי דרך האספקה, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף 1

משק הדלק והגפ"מ בישראל נמצא בעיצומו של פיתוח תשתיות משמעותי, בהיקף השקעה של כ-10-5 מיליארד ש"ח בחמש השנים הקרובות, הכולל הקמת מקשרים, מתקני אחסון, נמלי תזקיקים ותשתיות לקליטת דלקים נקיים. מכיוון שהיקף המחזור הכספי של משק הדלק גבוה, והשקעות הצפויות ייפרסו על פני תקופה משמעותית, מוערך כי ההתייקרות הצפויה במוצרי דלק הינה עד 1%, וזאת מבלי לקחת בחשבון את השפעת שכלול התחרות. מכיוון שהפיתוח עתיד להביא לתחרות במקטעים שבהם אין תחרות כיום, אנו צופים שלא תהיה התייקרות כלל כתוצאה משיפור היעילות ומהפחתת הרינטה המונופוליסטית.

כתוצאה מהפיתוח המואץ נוצר מצב בו מתקנים חדשים, המחייבים השקעות הון גבוהות, נאלצים להתחרות בתשתיות ותיקות, שכבר החזירו את השקעת ההון, ולכן נהנות מעלויות נמוכות משמעותית. מצב זה מונע תחרות אפשרית בין תשתיות חדשות לישנות שתוביל ליעילות משקית ובנוסף מונע תמריץ לתשתיות הישנות להשתפר ולהשתדרג, על-מנת להתחרות עם התשתיות החדשות, שכן גם בהיותן לא יעילות הן מושכות את הלקוחות על ידי מחירי השירות.

במסגרת החלטה זו מוצע לקבוע בחוק מנגנון תעריפי שיבטיח החזר הון למתקני תשתית חדשים או שדרוג מתקנים קיימים במשק הדלק והגפ"מ, שמוקמים במסגרת תכנית המתקנים. תעריפי "דמי התשתית" (להלן – **התעריף**) יאפשרו חלוקה של עלויות ההון והעלויות הקבועות של כלל המתקנים במשק בין כלל המשתמשים בשירותי פריקה וטעינה, או אחסון.

התעריף לא יכלול את העלויות השוליות של הפעלת התשתיות, שעליהן תתקיים תחרות בין נותני השירות. התעריף ייקבע ברמה אחידה לכל שירות במשק, כך שכל המשתמשים באותו סוג שירות ישלמו תעריף זהה לכמות זהה, ללא תלות במיקום הגיאוגרפי או בזהות הבעלים של התשתית. באופן זה, יובטח החזר הון למתקנים החדשים ויישמר עקרון המשק הסגור, תוך שמירה על תמריץ ליעילות תפעולית ותחרות במחירי השירות בפועל.

גבייה וניהול דמי התשתית יבוצעו בידי חברה מתפעלת ייעודית, שתבחר במכרז ותפעל בהתאם לעקרונות שייקבעו בחקיקה. החברה תגבה את התעריף ממשתמשי השירות באמצעות מפעילי התשתיות, ותנהל את הסכומים בחשבון ייעודי סגור ונפרד מכל שירות אחרת ובעבור כל שירות בנפרד. הסכומים שייגבו יועברו למפעילי התשתיות בהתאם לסך העלויות המוכרות לכל מתקן, כפי שאושרו על-ידי השרים בתוכנית המתקנים, ולא ניתן יהיה לעשות בהם שימוש אחר.

בהתאם למוצע, השרים יקבעו מנגנון ביקורת חיצונית על הדוחות הכספיים של המתקנים, וכן, מנגנון איזון תעריפי שיבוצע בעת עדכון התעריף הבא, כדי למנוע גביית יתר או חוסר תשלום. חוות הדעת המקצועית שתעמוד בבסיס ההחלטה זו תפורסם לציבור במלואה באתר משרד האנרגיה.

בבחינת סמכויות הגורמים, ההצעה לא מציעה לשנות מצב קיים בו תשתיות דלק מפוקחות במסגרת ועדת המחירים, אשר ממליצה לשרים, והשרים מאשרים את התעריפים במשק. זאת בכדי לפשט את המנגנון ולא ליצור מנגנונים חדשים לקביעת תעריפים.

תעריף דמי התשתית יאפשר הכרה מוקדמת בעלויות ההשקעה במתקנים חדשים הכלולים בתכנית המתקנים, בכפוף לעמידה בקריטריונים שיקבעו השרים. הכרה מוקדמת תתאפשר רק לאחר קביעת תקרת עלות מוכרת מראש לכל מתקן, בין שנקבעה בהליך תחרותי להקמת המתקן, וככל שלא התנהל הליך תחרותי, תיקבע על ידי בחינת עלויות בידי גורמי המקצוע. ההכרה תותנה בהצגת שלבי ביצוע מוגדרים ובקיום מנגנוני בקרה ודיווח, לרבות ביקורת חיצונית על עלויות ההקמה. הזכאות לקבלת תשלומים לפי התעריף תחל רק לאחר תחילת ההפעלה של המתקן. בנוסף, השרים יהיו רשאים להתאים את גובה ההכרה בהשקעה, כלפי מעלה או מטה, לצורך יצירת תמריץ לקידום מהיר של פרויקטים או לשיפור יעילותם.

יישום מנגנון דמי התשתית צפוי לשפר את הפיתוח והתחרות בתשתיות משק הדלק והגז"מ, וכן יאפשר קידום פרויקטים נדרשים לצורך יתירות וביטחון אנרגטי, מבלי להסתמך על תקציב המדינה, במודל המשק הסגור – ההשקעות ממומנות מדמי תשתית הנגבים ממשתמשי השירותים בלבד, ולא ממקורות תקציביים. התחרות בין התשתיות תתמקד ביעילות התפעולית ובעלות השולית של השירות, בעוד שהתעריף ישמש להחזר עלויות ההון והעלויות הקבועות בלבד. בכך נשמר איזון בין הצורך בעידוד השקעות חדשות לבין שמירה על יעילות כלכלית ועמידה בעקרונות השוק התחרותי.

סעיף 2

סעיף זה נועד להסדיר את הליך גיבוש ופרסום של תכנית המתקנים במשק הדלק והגז"מ, שתהווה את המסגרת התכנונית והכלכלית לפיתוח תשתיות המשק בשנים הקרובות. תכנית הפיתוח תגובש על-ידי גורמי המקצוע ותוגש לשר האנרגיה ושר האוצר, בהתבסס על מדיניות הממשלה בתחומי הביטחון האנרגטי, התחרות והיתירות, ועל תחזיות ביקוש והיצע רב-שנתיות. מטרת התכנית היא לאפשר תכנון של השקעות בתשתיות, תוך בחינת שימוש מיטבי בתשתיות קיימות, והשוואה בין חלופות על בסיס ניתוח עלות-תועלת. כחלק מהליך זה, השרים יבחנו את השפעת ההשקעות המתוכננות על יוקר המחיה, מבנה השוק, רמת התחרות, רמת היתירות והעמידות של המשק בשעת חירום. התכנית תפורסם לשימוע ציבורי, לרבות פירוט העלויות שיוכרו לצורך חישוב תעריף דמי התשתית. הליך השימוע, שיימשך תקופה שלא תפחת מ-30 יום, יאפשר לגורמים מקצועיים ולציבור להביע את עמדתם טרם אישור התכנית הסופית. הסדרה זו נועדה ליצור תהליך תכנוני שקוף, המשקף את צורכי המשק ואת מדיניות הממשלה, ומהווה בסיס לקביעת סדרי עדיפויות לפיתוח תשתיות הדלק והגז"מ בישראל.

סעיף 3

הסעיף מוצע מבקש להסדיר בחוק את סמכויות הפיקוח, דרישת המידע, הדיווח, באופן שיאפשר למנהל לוודא את יישום ההסדרים החדשים במשק הדלק והגז"מ. סמכויות אלו נדרשות לצורך מניעת פערים בין כמויות הדלק והגז"מ הנפרקות, נטענות או מאוחסנות בפועל לבין הדיווחים המועברים לגורמי המדינה ועל פיהם נגבה התעריף.

במסגרת ההסדר מסמיכים את המנהל או מי שהוסמך על-ידו לדרוש פריטי מידע, להציג תעודה מזהה, להיכנס למקומות (למעט למגורים ללא צו), או לדרוש מסמכים ופלטטים ממערכות ממוחשבות לצורך להקנות למנהל כלי פיקוח אפקטיביים, בדומה לסמכויות הקיימות ברשויות אחרות שמפקחות על תעריף.

לצד זאת, מוצע לעגן בחוק מנגנוני הגנה המאזנים בין צורכי הפיקוח לבין זכויות הפרט, באמצעות קביעה כי הסמכויות יופעלו רק בעת מילוי תפקיד ובהתקיים תנאי הזדהות ברורים, ענידת תג זיהוי ונשיאת תעודה חתומה. זאת, למעט מקרים חריגים שבהם הזדהות עלולה לסכל את ביצוע הסמכות או לגרום לפגיעה בביטחון המפקח או אחרים; לנסיבות חריגות אלו נקבעה חובה להשלים את ההזדהות בהקדם האפשרי.

בנוסף, מוצע להחיל על המתקנים הכלולים בתכנית המתקנים את חובת הדיווח הקבועה בסעיפים 18 ו-19 לחוק פיקוח על מצרכים ושירותים, בהתאמות הנדרשות למאפייני משק הדלק והגז"מ. החלת מנגנוני הדיווח הקיימים תאפשר למדינה לקבל באופן רציף, מלא ומאומת נתונים בדבר כמויות הדלק והגז"מ הנפרקות, הטענות והמאוחסנות, ותספק בסיס לקביעת תעריפים, לתכנון תשתיות ולפיקוח על קיום החובות שנקבעו. לבסוף, מוצע לקבוע הסדר של עיצום כספי בגין אי-דיווח, דיווח כוזב או דיווח שאינו תואם את הכמויות בפועל, וכן בגין אי-תשלום או איחור בתשלום התעריף לחברה המתפעלת. עיצומים אלו חיוניים ליצירת תמריץ ציות ברור, למניעת דיווחים חלקיים או מסולפים, ולהבטחת גבייה מלאה של התעריף, המשמש כלי מרכזי למימון התשתיות במשק הדלק.

סעיף 4

לאור היעדר חוק שמסדיר את שירות משק הדלק בכלל, ואת שירות חברת תשתיות אנרגיה בע"מ בפרט (להלן – **חברת תש"א**), אין לחברת שמקימות קווי דלק מלבד קצא"א, זכויות כניסה למקרקעין אשר יאפשרו טיפול בתשתית שבתחום אחריותה, וזאת בשונה מחברות ממשלתיות במשקי הגז הטבעי והחשמל וחברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ (להלן – **קצא"א**), אשר הוקנו להן סמכויות מסוג זה בחוק. היעדר הקניית זכויות אלו בחוק לחברת תש"א גורם להיעדר יכולת טיפול בתשתיות הקיימות ובשל כך השבתת קווי הולכת דלק ויכולת מוגבלת בתחזוקת מתקנים קיימים, המובילים ליתירות פחותה. מוצע להסדיר בחקיקה ראשית את סמכות הכניסה למקרקעין לצורך הקמה, תחזוקה, תיקון או טיפול במתקנים ותשתיות של דלק ובפרט, תשתית דלק תת קרקעית. ההסדר המוצע יקבע את התנאים, ההגבלות והפיצוי בעד כניסה למקרקעין, וכן יעניק סמכות לבצע פעולות דחופות במקרי חירום או תקלה תוך פגיעה מינימלית בזכויות הקניין.

סעיפים 5-12

מטרת סעיפים אלה היא קביעת מנגנוני יישום ולוחות זמנים לצורך הפעלת הסדרי "דמי התשתית" באופן שיתמוך את ההסדר. בסעיפים 5-7 מוצע כי וועדת המחירים תבחן את השפעת התעריף החדש על שירותי התשתית המפוקחים, החשב הכללי במשרד האוצר יפרסם מכרז לבחירת חברת הסליקה והשרים יתקינו תקנות ראשונות בעניין דמי התשתית ויפרסמו אותן תוך התקופה הקצובה. כמו כן סעיפים 8-9 קובעים את הקריטריונים הראשוניים למתקנים שיהיו חלק מתוכנית המתקנים, וכי תיבחן הכללת המתקנים המנויים בהחלטת ממשלה 1231 כמתקנים הראשונים שייכנסו לתכנית המתקנים. בנוסף בסעיף 10 נקבע כי יוקם צוות בין משרדי, שיבחן את הצורך בהקמת רשות דלק עצמאית וימליץ לשרים בעניין זה בהקדם. בסעיפים 11 ו-12 מוצע כי תוקם ועדת מלאי דלק וגפ"מ בין משרדית, שתשמש גוף מייצג לשר האנרגיה, שר האוצר ושר הביטחון בקביעת רמות מלאי החירום במשק הדלק והגפ"מ. מטרת הוועדה היא ליצור מנגנון קבוע לקביעת מדיניות מלאי החירום הלאומי, באופן המשקלל בצורה מאוזנת את השיקולים הביטחוניים והכלכליים. כמו כן, מוצע כי האחריות למלאי הביטחון תועבר ממשרד האנרגיה למשרד הביטחון, ונועדה לחדד את חלוקת האחריות בין גורמי הממשלה, ולהבטיח שהמלאי הביטחוני ינוהל על-ידי הגוף האמון על היערכות חירום לאומית בתחום הביטחון. תינתן אפשרות למשרד הביטחון להמשיך להחזיק את המלאי ולתפעל אותו באמצעות משרד האנרגיה על חשבון תקציב משרד הביטחון, וזאת בהיותו צורך ביטחוני אשר נדרש להיכלל במערכת השיקולים והתיעדוף של משרד הביטחון.

תקציב אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא החלטה מס' 1231 של הממשלה מיום 6 למרץ 2022.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

מוכנות משק החשמל לגידול בצרכי הבינה המלאכותית והאנרגיות המתחדשות

מחליטים

על מנת לתמוך בהקמה של חוות שרתים תוך התחשבות בהשפעת חוות השרתים על היקף צריכת החשמל והשפעתן על רשת החשמל בשים לב למיקומן, ועל מנת לתמוך במוכנות משק החשמל לצרכי האנרגיות המתחדשות ובהמשך להחלטה מס' 208 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה מעבר לאנרגיה ירוקה ותיקון החלטה ממשלה (להלן – **החלטה 208**), החלטה מס' 2282 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי, תיקון וביטול החלטות ממשלה (להלן – **החלטה 2282**), והחלטה מס' 3375 מיום 21 בספטמבר 2025 שעניינה הקמת המטה הלאומי לבינה מלאכותית בישראל, תיקון החלטות ממשלה והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד (להלן – **החלטה 3375**), ובמטרה לעמוד ביעדי יצור החשמל מאנרגיה מתחדשת כאמור בהחלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 שעניינה קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה –

1. לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, (להלן – **חוק התכנון והבנייה**) כך שלהגדרת תשתיות לאומיות בחוק תתווסף חוות שרתים (DATA CENTER) אשר כח העיבוד שלה הוא לפחות 10,000 יחידות עיבוד GPU או מספר וסוג יחידות עיבוד אחר שהמטה לבינה מלאכותית אישר בכתב שהן שוות ערך לכך, ואשר הספק צריכת החשמל הדרוש עבור כח העיבוד הנדרש ליחידות עיבוד אלו בלבד, צפוי להיות לפחות 100 מגה-ואט.

2. לאחר תיקון חוק התכנון והבנייה כאמור בסעיף 1 לעיל –

א. לקבוע, בהתאם לסמכות הממשלה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבנייה, תנאים וקריטריונים להסמכה להכנת תוכניות לחוות שרתים כהגדרתן לעיל, ולהגשתן לוועדה לתשתיות לאומיות, כמפורט להלן:

- 1) חוות השרתים לא נמצאת באחד מהאזורים 1-3 שבסעיף 1 לנספח 1 להחלטה מס' 2282;
 - 2) הגשת בקשה להסמכה למטה הבינה המלאכותית במשרד ראש הממשלה בהתאם לנספח 1 להחלטה זו;
 - 3) התחייבות מגיש הבקשה, בהתאם לנספח 2 להחלטה זו, כי התוכנית היא לחוות שרתים (כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה כאמור בסעיף 1 לעיל) וכי ידוע לו שההסמכה להכין ולהגיש תוכנית לא מהווה התחייבות שלטונית עתידית כלשהי ובכלל כך אינה מהווה התחייבות עתידית כלשהי למתן רישיון, אישור או היתר והיא אינה מהווה התחייבות לאישור התוכנית; הוגשה המלצת מנהל מנהל התכנון על היתכנות תכנונית הבודקת, בין השאר, כי האתר המוצע עומד בתנאים שנקבעו בנספח 3 להחלטה זו (ואשר כוללים, בין השאר, תנאי שחברת נגה - ניהול מערכת החשמל בע"מ נתנה תשובת מנהל המערכת כמשמעה בכללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולארכיון השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח-2018, שלפיה לוח הזמנים המשווער לחיבור חוות השרתים לרשת ההולכה, הוא עד תום שנת 2032);
 - 5) בקרקע המנוהלת על ידי רשות מקרקעי ישראל - הוגש אישור רשות מקרקעי ישראל על זיקה למקרקעין; בקרקע פרטית – המטה לבינה מלאכותית, והכול בהתאם לנספח 4 להחלטה זו.
- ב. להטיל על המטה לבינה מלאכותית לבדוק בקשות להסמכה בהתאם לתנאים ולקריטריונים כמפורט בסעיף קטן (א) ולפנות לראש הממשלה בבקשה כי תוגש הצעת החלטה לממשלה להסמך, בהתאם לסעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבנייה, את הגוף שבקשתו עמדה בתנאים ובקריטריונים הנדרשים, להכין תוכנית לתשתית לאומית ולהגיש אותה לוועדה לתשתיות לאומיות.

3. להטיל על רשות החשמל לבחון קביעת כללים ייעודיים לחיבורן של חוות שרתים לרשת החשמל בשים לב להשפעותיהן על יציבות, שרידות ואמינות רשת החשמל.

4. לתקן את חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק משק החשמל**) כך שהחלטה של שר האנרגיה והתשתיות לקבוע עקרונות מדיניות, שסך העלות השנתית הנובעת מיישומם, כפי שהוצג בעמדת רשות החשמל שניתנה לפי סעיף 21א לחוק האמור, עולה על 100 מיליון ש"ח או שסך העלות המצטברת של יישומם לאורך כל שנות פריסת עלות עקרונות המדיניות, עולה על 300 מיליון ש"ח, תהא בהסכמת שר האוצר, וכן לתקן את החוק האמור כך שרשות החשמל תעביר לשר האוצר עותק מחוות דעתה לפי סעיף 21א האמור, בעת שהיא מעבירה אותה לשר האנרגיה והתשתיות.

5. בהמשך לסעיף 14 להחלטה 208, להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים שבמשרד האוצר או נציגיהם, ושחברים בו מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות, יו"ר רשות החשמל, השמאי הממשלתי הראשי, מנהל מנהל התכנון ומשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), או נציגיהם, לבחון מעבר לשיטת חישוב היטל השבחה בשל תחנת כח או מיתקן לאגירת אנרגיה, לפי טבלאות ערכים שיהיו בתוקף החל משנת 2027, בשים לב, בין השאר, להספק התחנה או המיתקן לפי העניין, להיקף הקרקע המשמשת את תחנת הכח או המיתקן לפי העניין, וייעוד הקרקע האמורה טרם שארצה ההשבחה במקרקעין האמורים.
6. להקים צוות בראשות נציג משרד הפנים, ואשר חברים בו נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד האנרגיה והתשתיות ונציג רשות החשמל, אשר ימליץ לממשלה על קריטריונים להתניה של זכאות רשות מקומית למענקים ממשלתיים הניתנים על ידי משרד הפנים. תנאים כאמור יכול שיתייחסו להיקף חדרי השנאים ברשות המקומית וביחס להיקף הצורך באותה רשות מקומית (כפי שצורך זה יוצג מעת לעת על ידי רשות החשמל) ומידת השימוש של הועדה המקומית שבתחום אותה רשות המקומית בהפקעה לפי סעיף 188 לחוק התכנון והבניה של חדרי שנאים.
7. לתקן את סעיף 252א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (ולתקן בהתאם את פקודת המועצות המקומיות) כך שלא יוטל היטל תיעול או סלילה בשל הקמת מתקן פוטו וולטאי אשר משמש לקירוי שטח, ובלבד ששולמו כל ההיטלים כאמור בשל השימוש העיקרי בכל השטח שמקורה באמצעות אותו מיתקן, ובלבד שהקמת המיתקן החלה עד יום 31 בדצמבר 2030.
8. להקים צוות לבחינה האם יש צורך לחייב הקמת עמדות טעינה ציבוריות בטעינה איטית לכלי רכב פרטיים בחניונים ציבוריים בהם מעל ל-30 חניות, וזאת בין השאר לאחר בחינת הדירקטיבה האירופאית בענין יעילות מבנים (Directive on the Energy Performance of Buildings), ובחינת הסדרת הנושא במדינות ה-OECD. בראש הצוות יעמדו מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות ומנכ"ל משרד התחבורה, והחברים בו יהיו הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה, מנהל מנהל התכנון, מנכ"ל משרד הפנים או נציגיהם. הצוות יגיש את המלצותיו לשרי התחבורה, אנרגיה ותשתיות, פנים ואוצר, תוך 120 יום מקבלת החלטה זו.

נספח 1 – בקשה למטה הבינה המלאכותית להסמכה לצורך קידום בוועדה לתשתיות לאומיות תוכנית לחוות שרתים

שם התוכנית:

שם מגיש הבקשה להסמכה:

פרטי איש הקשר:

תאריך הגשת הבקשה:

מטרת הפרויקט

(בסעיף זה יש לכתוב מהי התכנית המוצעת, הטכנולוגיה, ההספק והתשתיות הדרושות וכן כח העיבוד GPU או כח העיבוד מסוג יחידות עיבוד אחר שהמטה לבינה מלאכותית אישר בכתב שהן שוות ערך לכך)

אזור הפרויקט [תיאור גאוגרפי ופירוט מרחבי התכנון המחוזיים]

(בסעיף זה יש לפרט את המחוזות והרשויות המקומיות בתחום התכנית)

תיאור הפרויקט

(בסעיף זה יש לפרט על הפרויקט, הטכנולוגיה המוצעת, התשתיות הנלוות, מיקומו הגיאוגרפי, נחיצותו וכל מידע רלוונטי אחר)

נימוקים לקידום הפרויקט בות"ל

(בסעיף זה יש לפרט את הנימוקים לצורך בקידום הפרויקט במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות ולא במסלולי תכנון אחרים)

עמידה בעקרונות התכנון על פי החלטת הממשלה

(יש לפרט בדבר עמידת התכנית המוצעת בתנאים ובקריטריונים המפורטים בהחלטת הממשלה)

היתכנות תכנונית

יצורפו העתקי המסמכים הבאים

א. פניה למנהל התכנון והחומר שהוגש

ב. המלצת מנהל התכנון לעניין היתכנות תכנונית בהתאם למפורט בנספח 3

זיקה לקרקע

יצורפו העתקי המסמכים הבאים:

א. הפניה לרשות מקרקעי ישראל והחומר שהוגש (או למטה לבינה מלאכותית, לפי הענין)

ב. התייחסות ואישור רשות מקרקעי ישראל (או למטה לבינה מלאכותית, לפי הענין)

סוגיות ומידע רלוונטי נוסף שהיזם מעוניין לציין:

נספח 2 – התחייבות מאת מבקש הסמכה לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה

אני הח"מ _____ ת.ז. _____, מצהיר ומתחייב כדלקמן:

- א. אני הוא המבקש בבקשה להסמכה.
- ב. אני עושה תצהיר זה ומוסר את הפרטים והנתונים בטפסים בתמיכה לבקשה להסמכה.
- ג. אני מצהיר כי התכנית היא לחוות שרתים כמשמעה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
- ד. ידוע לי כי אין בהסמכה להכין ולהגיש תכנית לפי סעיף 76ב(ג) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - **הסעיף ו- חוק התכנון והבניה** בהתאמה) ובקידום התכנית בוועדה לתשתיות לאומיות (כמשמעותה לפי חוק התכנון והבניה), התחייבות שלטונית כלשהי לקבלת רישיון, אישור, או היתר ואני מתחייב שלא אעלה טענות לעניין זה.
- ה. ידוע לי כי ההסמכה לא גורעת משיקול הדעת של הגורמים המוסמכים לפי דין, היא אינה מהווה התחייבות לאישור התכנית ואני מתחייב שלא אעלה טענות לעניין זה.
- ו. ידוע לי כי ההסמכה לפי הסעיף לא ניתנת להעברה.
- ז. זה שמי, זוהי חתימתי, וכל הפרטים והמידע שמסרתי במסגרת הבקשה להסמכה, נכונים ומלאים.
- ח. ידוע לי, כי עלי לדווח על כל שינוי בפרטים ובמידע שמסרתי במסגרת הבקשה.

ולראיה באתי על החתום

תאריך חתימה

אישור עו"ד

אני הח"מ, עו"ד _____ רשיון מס' _____ מאשר בזה כי בתאריך _____
הופיע בפני מר _____ נושא ת.ז. _____ ולאחר שזיהיתיו
והבהרתי לו את משמעות הדברים חתם בפני על כתב ההתחייבות דלעיל. כמו כן הריני מאשר כי החתום מטה
מוסמך לפי מסמכי ההתאגדות של התאגיד לחייב מבקש ההסמכה בחתימתו.

תאריך חתימה

*במקרה של יותר מאדם אחד יש לצרף תצהיר לכל אחד בנפרד

נספח 3 – התכנות תכנונית

עקרונות לבדיקת ההתכנות התכנונית:

1. מיקום חוות השרתים:

א. המיקום המוצע לא יחול בשטחים הבאים:

- בתחום שטחים ביטחוניים ומגבלותיהם
 - בתחום הסביבה החופית, למעט בתחום המיועד בתכנית מפורטת החלה במקום לתעשייה או למתקנים הנדסיים
 - בתחום שמורות טבע וגנים לאומיים מוכרזים או מאושרים בתכנית מפורטת.
 - בתחום אחד מהאזורים 1-3 שבסעיף 1 לנספח 1 להחלטה 2282 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי, תיקון וביטול החלטות ממשלה.
 - מקום שלגביו ניתנה תשובת מנהל המערכת כמשמעה בכללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח-2018 שלוח הזמנים המשוער לחיבור חוות השרתים לרשת ההולכה, הוא לאחר תום שנת 2032.
2. עדיפות למיקום חוות השרתים:

- עדיפות לאזורי תעשייה מרחביים ו/או אזורי תעשייה בעלי שימוש תעשייתי ויצרני או למתקנים הנדסיים (שאינם עומדים בפני עצמם כמתקן בודד בתוך השטח הפתוח).
 - עדיפות בתחום שאינו מוגדר כשטח בעל רגישות סביבתית ונופית גבוהה לפי תמ"א 35.
 - עדיפות למיקום שיצמצם את פיתוח רשת החשמל הנדרשת מעבר לתוכנית פיתוח מערכת המסירה.
3. מסמכים נדרשים:

- מפה הכוללת סימונים של:
 - השטח המיועד לחוות השרתים על רקע תמ"אות, תמ"מ כוללת החלה במקום, תכניות מפורטות.
 - החומר יועבר כקבצים ויכלול גם סימון של המיקום המיועד והתוואים לקווי התשתית כקובץ GIS
 - תשובת מנהל המערכת כמשמעה בכללי משק החשמל (אמות מידה לרמה, לטיב ולאיכות השירות שנותן ספק שירות חיוני), התשע"ח-2018.
4. בדיקת המסמכים:
- מנהל התכנון יעביר התייחסותו למבקש בתוך 30 יום מקבלת המסמכים במלואם, כאמור בסעיף 3 לעיל.

נספח 4 – זיקה לקרקע

- לצורך הוכחת זיקה לקרקע, יגיש מבקש הבקשה לרשות מקרקעי ישראל (להלן -רמ"י) המסמכים הבאים :
1. הסכם/ים עם המחזיק/ים במקרקעין עליהם מוצעת התוכנית, המפרטים נתוני גוש וחלקה מדויקים וכוללים הסכמי חכירה מרמ"י ו/או נסח טאבו במידה וקיימים. מסמכים אלו צריכים להיות תקפים לכל אורך הליכי התכנון.
 2. הסכם עקרוני בין המחזיק במקרקעין לבין המבקש הסמכה באשר להסכמת המחזיק במקרקעין להעמיד את הקרקע לרשות המבקש לאחר הסדרת הסכם בין המחזיק לרשות מקרקעי ישראל, ככל הנדרש.
 3. ככל שמדובר בחוזה משבצת/מתחדש, יש להביא אישור מרשות מקרקעי ישראל כי החוזה מתחדש או שבכוונתם לפעול לחידושו.
 4. ככל שמדובר בהסדר של המדינה על הקרקע, יש להביא פסק דין תומך. בירושה/אפוטרופוס יש להגיש מסמכים בהתאם לדין.
 5. את כל נתוני הגושים והחלקות הנוספים המצויים באותה בעלות כפי שהוצגה בבקשה זו, וממוקמים בשטח סמוך ורציף לאתר המוצע לתוכנית.
 6. תשריט עם פירוט גוש/חלקה ומיקום המתקן מאומת ע"י מודד מוסמך.
 7. כל מסמך נוסף שיש בו כדי לתמוך בהוכחת הזיקה לקרקע.
- רשימה זו אינה רשימה ממצה והרשות רשאית לבקש כל מסמך נוסף, בהתאם לשיקול דעתה. בדיקת המסמכים על ידי רמ"י תעשה תוך 60 יום מיום קבלת כל המסמכים. לעניין נספח זה-
- אם מדובר בקרקע פרטית יקראו במקום "רמ"י" כאילו נכתב "המטה לבינה מלאכותית בהתאם לסעיף 72(א)(5) להחלטת הממשלה".

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

רשת החשמל מתמודדת עם אתגרים רבים הנובעים בעיקרם מעלייה בצריכת החשמל. הגידול החזוי בצריכת החשמל מייצר צורך בגידול במתקנים לייצור חשמל ובגידול בהיקפי רשת הולכת החשמל וחלוקת החשמל הנדרשות. אחד הרכיבים המשמעותיים שצפויים להביא לגידול בצריכת החשמל ולעומס על רשת החשמל הוא חוות השרתים. החלטה זו מאפשרת הגשה לועדה לתשתיות לאומיות של תכנית לחוות שרתים באופן שמחזק את תחום הבינה המלאכותית, ובמקביל מייצרת איזון בין צרכי חוות השרתים לאלו של משק החשמל על ידי קביעה שתכנית כאמור שמוגשת לות"ל תהא מחוץ לאזורי הביקוש לחשמל, אשר בהם כבר כיום העומס המוטל על רשת החשמל הוא רב ועל ידי הטלה על רשות החשמל לבחון קביעת כללים ייעודיים לחיבורן של חוות שרתים לרשת החשמל בשים לב להשפעותיהן על יציבות, שרידות ואמינות רשת החשמל. אזורים אלו הם האזורים 1-3 שבנספח 1 להחלטה מס' 2282 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי, תיקון וביטול החלטות ממשלה. בנוסף מוצע לסייע לעמידה ביעדי יצור החשמל מאנרגיות מתחדשות וכן לקדם את פיתוח רשת החלוקה הנמצאת בתת-הקמה של חדרי שרתים.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא צמצום הנטל הרגולטורי, חיזוק הצמיחה במשק, הגדלת הון פיזי ועידוד השקעות והוזלת יוקר המחיה והיא מגשימה מטרות אלה באמצעות הקלת הליכי התכנון של חוות שרתים לבינה מלאכותית בישראל באופן שמעודד השקעת הון פיזי במדינה והקמת תשתיות בינה מלאכותית החיוניות למגזר העסקי. ההחלטה מתמדת את חוות שרתים אלה מחוץ למרכז אזורי הביקוש למשק החשמל, וכן מנחה את רשות החשמל לקבוע כללים לשילוב של חוות שרתים במשק החשמל, על מנת להקל את הנטל על משק החשמל ולמנוע עליית מחירים עתידית. בנוסף, ההחלטה מציעה להוזיל את יוקר המחיה על ידי דרישת הסכמת שר האוצר לעקרונות מדיניות למשק החשמל שיש בהן עלות תעריפית משמעותית שמושתת על צרכני החשמל. חשמל הוא מחולל אינפלציה לאור ההשפעה הישירה והעקיפה שלו על מדד המחירים לצרכן, כך שצמצום העלויות העודפות המושגות עליו במסגרת מדיניות שר האנרגיה, היא בעלת השפעה חיובית על יוקר המחיה. הפחתת הנטל הרגולטורי מושגת גם על ידי תיקון פקודת העיריות באופן שיעניק פטור מהיטלי פיתוח למתקני קירוי סולארי שכבר שולמו היטלים אלו בעבור השימוש העיקרי, באופן שיקצר את הליך ההקמה של מתקנים אלו ויוזיל את עלות הקמת המתקן. בהתאם לכל האמור, הצעת ההחלטה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיפים 1-3

הבינה המלאכותית מאיצה את הקדמה והיא חלק חשוב בהתפתחות כמעט של כל תחום. הבינה המלאכותית מצריכה כוח עיבוד משמעותי שבא לידי ביטוי בצורך העולה בחוות שרתים. מתוך שאיפה לקדם הקמת חוות שרתים עם כח עיבוד משמעותי המאפיין בינה מלאכותית לצרכי המשק הישראלי, תוך איזון מול השפעותיהן על משק החשמל, מוצע לתקן את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – **חוק התכנון והבנייה**), כך שהגדרת תשתיות לאומיות תכלול חוות שרתים העומדות בתנאים המפורטים בסעיף 1 המוצע, ותוכניות אלה יוכלו, בכפוף לקבלת החלטת ממשלה לעניין מתן הסמכה, אשר תלויה בעמידה בתנאים המפורטים בסעיף 2 המוצע, להיות מוגשות לות"ל. בנוסף מוצע להטיל על רשות החשמל לבחון קביעת כללים ייעודיים לחיבורן של חוות שרתים לרשת החשמל בשים לב להשפעותיהן על יציבות, שרידות ואמינות רשת החשמל.

סעיף 4

משק החשמל הוא משק סגור, ומשמעות הדבר היא שכלל העלויות במשק החשמל משתקפות בתעריף החשמל. תעריף החשמל משפיע על מדד המחירים לצרכן הן באופן ישיר והן באופן עקיף. ההשפעה הישירה של תעריף החשמל על מדד המחירים לצרכן עומדת על כ-2.5% עד כ-4%, והיא מורכבת מתעריף החשמל הביתי. צריכת החשמל הביתית מהווה רק כשליש מסך צריכת החשמל בישראל, ועל כן ההשפעה של תעריף החשמל על מדד המחירים לצרכן היא לא רק דרך תעריף החשמל הביתי, אלא גם דרך מחירי המים, המזון, החקלאות, התעשייה והמסחר, שביחס לעלויות של כל אלה צריכת החשמל היא חלק מקביעת עלות המוצר. לאור כל זאת, ברור כי יש השפעה ישירה ועקיפה של מחירי החשמל על יוקר המחיה בישראל. רשות החשמל מחויבת להכיר בעלויות הנובעות מיישום עקרונות מדיניות שקבע שר האנרגיה והתשתיות, ועל כן עקרונות אלה משפיעים על גובה תעריף החשמל. לשם הדוגמה, בעבר שר האנרגיה והתשתיות קבע עקרונות מדיניות

ליצור של לפחות של 30% מהחשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות עד שנת 2030. הדבר הצריך תמרוץ של הקמת מתקני ייצור באנרגיה מתחדשת, והיקף העלות הנובעת מיישום עקרונות המדיניות הגיע ל-2.8 מיליארד ש"ח בשנה, המהווים כ-10% מתעריף החשמל, עלות שצפויה להמשיך ולגדול שכן סכום זה של 2.8 מיליארד ש"ח בשנה משקף רק הגעה ל-14.6% ייצור מאנרגיות מתחדשות, וכאמור היעד לאור עקרונות המדיניות שקבע שר האנרגיה והתשתיות הוא 30% עד שנת 2023. ייקור זה של תעריף החשמל משפיע כאמור בצורה ישירה ועקיפה על יוקר המחיה בישראל ועל האינפלציה. נוכח האמור, מוצע לתקן את חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 כך שעקרונות מדיניות שיקבע שר האנרגיה במשק החשמל שעלות יישומם, בהתאם לחוות דעת רשות החשמל אשר תישלח גם לשר האוצר, עולה על 100 מיליון ש"ח בשנה, או שעלות יישומם המצטברת בשנות פריסת העלות, עולה על סך של 300 מיליון ש"ח, יהיו בתוקף רק אם ניתנה לגביהם הסכמת שר האוצר. יצוין כי הסכמת שר האוצר נדרשת כבר כיום מכח חוק משק החשמל ביחס לעניינים מסוימים.

סעיף 5

קיים אתגר בקביעת היטל השבחה למתקני אגירת אנרגיה ולתחנות כוח בשים לב לשיטות האפשריות הקיימות, כגון שיטה הכוללת השוואה לעסקאות דומות, אך עם זאת לרוב אין עסקאות דומות לעסקאות לענין מתקנים אלה, ואילו בשיטת "העסק החי" שבה מעריכים את סך ההכנסות וההוצאות של הנכס במהלך חייו, הרי שלאור חוסר הוודאות המשמעותי במשק החשמל הנוגע להכנסות מהמתקנים, הערכות שונות בגישת "העסק החי" יכולות להגיע לפערים של מאות מיליוני שקלים. לאור זאת מוצע להקים צוות אשר יבחן מעבר למנגנון חלופי שיגבה היטל אחיד שגובהו יהיה תלוי בהספק המתקן, בהיקף הקרקע המשמשת אותו ובייעוד הקרקע טרם ההשבחה, ובאופן שייצר ודאות לגורמים המעוניינים להקים מתקנים אלה, וודאות וקיצור הליכים הנוגעים למחלוקות לעניין גובה היטל ההשבחה באופן שישפר את הוודאות גם לוועדות המקומיות בדבר ההכנסה הצפויה מההיטל.

סעיף 6

הגידול בשנים האחרונות בחיבור מתקני ייצור פוטו-וולטאים לרשת החלוקה, לצד גידול בצריכת החשמל עבור רכבים חשמליים ולצד הליכי התחדשות עירונית שמובילים גם הם לגידול בצריכת החשמל, מוביל לצורך בפיתוח רשת חלוקת החשמל. לצורך כך, בעל רישיון החלוקה (כגון חברת החשמל) נדרש להקמה של חדרי שנאים ברשויות מקומיות. ואולם כיום קיימת תת-הקמה בשל מחסור בשטחים בהם ניתן להקים חדרי שנאים. על מנת להתמודד עם מחסור זה, תוקן סעיף 188 לחוק התכנון והבניה כך שוועדה מקומית יכולה להפקיע שטח עבור חדרי שנאים. ואולם, בפועל, טרם נעשה שימוש נרחב בכלי זה על ידי הוועדות המקומיות. על מנת לתמרץ ועדות מקומיות לעשות שימוש בסמכותן, מוצע להקים צוות אשר יבחן קביעת תנאים לקבלת מענקים בהם רשויות מקומיות יצטרכו לעמוד, הנוגעים למספר חדרי השנאים הקיימים והנדרשים שבאותה רשות מקומית.

סעיף 7

קירוי סולארי מוקם כתוספת על השימוש העיקרי של הקרקע (דו-שימוש), בעוד שהיטלי התיעול והסלילה הנדרשים עבור הקרקע הוטלו על השימוש המקורי שעליו נבנה הקירוי הסולארי. מוצע לתקן את סעיף 252א לפקודת העיריות [נוסח חדש] (ולתקן בהתאם את פקודת המועצות המקומיות) כך שלא יוטל היטל תיעול או סלילה בשל הקמת מתקן פוטו וולטאי אשר משמש לקירוי ובלבד ששולמו כל ההיטלים כאמור בשל השימוש העיקרי בכל השטח שמקורה באמצעות אותו מיתקן, וכן, שהקמת המיתקן הפוטו וולטאי החלה עד יום 31 בדצמבר 2030, וזאת כהרחבה לפטור הקיים כיום על מיתקן פוטו וולטאי כאמור שמקרה מגרש שיעודו חניה פתוחה.

סעיף 8

מחסור בתשתיות טעינה לרכב חשמלי במרחב הציבורי מעכב את מימוש הביקוש המוערך לרכבים חשמליים בישראל. מי שאין לו עמדת טעינה בחניית הפרטית (או בחניית הבית המשותף שבו הוא גר) ייאלץ לטעון את רכבו בעיקר בעמדות טעינה מהירות, ואולם עמדות אלו יוצרות עומס רב יותר על רשת החשמל מעמדות טעינה איטיות. לאור העומס על רשת החשמל, יש עדיפות להגדיל את היצע עמדות הטעינה האיטיות על פני

עמדות הטעינה המהירות, ואף קיים לכך יתרון לצרכן כיוון שכיום עלות הטעינה בתחנות טעינה איטיות נמוכה מהעלות בתחנות הטעינה המהירות.
כיום בישראל יש כ-10,000 שקעי טעינה ציבוריים איטיים, לרכבים חשמליים. בתרחיש השמרני ביותר, לפי הנחיות הרגולציה האירופית לכמות שקעי טעינה נדרשים ביחס לצי הרכב החשמלי (AFIR) עד שנת 2035 יידרשו בישראל פי 5 עד פי 10 שקעי טעינה בכדי לתת מענה לגידול הצפוי ברכבים החשמליים.
לאור הרצון לעודד את השימוש ברכבים חשמליים בשל התועלות הנובעות מהם (כגון צמצום זיהום אוויר מקומי והפחתת הרעש). מוצע להקים צוות לבחינה האם יש צורך לחייב הקמת עמדות טעינה ציבוריות בטעינה איטית לכלי רכב פרטיים בחניונים ציבוריים בהם מעל ל-30 חניות. וזאת בשים לב למצב הדברים בנושא זה במדינות ה-OECD.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 208 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה "מעבר לאנרגיה ירוקה ותיקון החלטת ממשלה";
החלטה מס' 2282 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "קידום הביטחון האנרגטי של משק החשמל הישראלי, תיקון וביטול החלטות ממשלה";
החלטה מס' 3375 מיום 21 בספטמבר 2025 שעניינה "הקמת המטה הלאומי לבינה מלאכותית בישראל, תיקון החלטות ממשלה והעברת שטח פעולה ממושרד למשרד";
החלטה מס' 465 מיום 25 באוקטובר 2020 שעניינה "קידום אנרגיה מתחדשת במשק החשמל ותיקון החלטות ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

תכנית אסטרטגית למשק הגז הטבעי

מחליטים

במטרה לעודד את ההשקעות בחיפושי מאגרי גז טבעי במשק, לשמור על הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל ולקדם את התחרות במשק הגז הטבעי, ובהמשך לשטרי החזקה שניתנו ומבלי לגרוע מסמכויות שר האנרגיה לפי כל דין, מבלי לגרוע מהחלטה מס' 4080 מיום 29 ביולי 2018 שעניינה הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח 'אורות רבין'; החלטה מס' 442 מיום 23 ביוני 2013 שעניינה אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח) (להלן – **החלטה 442**); ה' מס' 476 מיום 15 באוגוסט 2015, שעניינה מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לויתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים (להלן – **החלטה 476**); החלטה מס' 1465 מיום 22 במאי 2016, שעניינה 'תיקון המתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לויתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים'; החלטה מס' 2592 מיום 2 באפריל 2017, שעניינה 'עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי, החלטת ממשלה 4442 מיום 6 בינואר 2019, שעניינה אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ותיקון החלטת ממשלה' (להלן – **החלטה 4442**).

בהמשך לדיוני הוועדה הבין-משרדית לבחינת מדיניות משק הגז הטבעי וחזוק הביטחון האנרגטי (להלן – **הוועדה** או **ועדת דין**) שמונתה על ידי המנהל הכללי של משרד האנרגיה ביום 12 בפברואר 2024 בהתאם לסעיף 8 להחלטה 4442 לצורך בחינה תקופתית של סעיף 1 להחלטה 4442 ובשים לב להמלצות שפורסמו לציבור מיום 9 באפריל 2025 כמפורט להלן:

1. שמירת הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל

א. לעדכן את סעיף 1 בהחלטה 442 כך שכמות הגז הטבעי שתובטח למשק המקומי עד ליום 31 בדצמבר 2048 תעמוד על BCM 515 גז טבעי כמפורט בהחלטה זו, אשר תאפשר אספקה של ביקוש הגז הטבעי לצורכי האנרגיה של המשק המקומי עד למועד זה; זאת, לאחר בחינה של צרכי המשק המקומי, לרבות בהיבטים של אספקה יומית ושעתית ובהתחשב בכמות הגז הטבעי. בסעיף זה, **"כמות גז טבעי"** – כמות גז טבעי לפי קטגוריות 2P ו-2C מצטבר של מערכת לניהול משאבי פטרולים (PRMS) בתגליות המאושרות על ידי הממונה על ענייני נפט (להלן – **הממונה**), לגביהן ניתנו חזקות ואשר חיבורי החזקות לחוף הושלם בהתאם לתכנית פיתוח באופן המאפשר את אספקתן למשק הישראלי.

ב. לקבוע כי אם יתקיימו כל התנאים המפורטים להלן בסעיפים 1(ב) ו-1(ב)(2), בסעיף 1(א) במקום המספר BCM 515, יבוא BCM 440 –

(1) תמהיל הדלקים של ייצור החשמל בפועל כלל לפחות 30% אנרגיות מתחדשות במשך שנתיים רצופות.

(2) אושרה הפעלה בידי הגורם המוסמך לפי חוק הנפט, תשי"ב-1952 או לפי חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002 לפי העניין (להלן – **חוק הנפט וחוק משק הגז הטבעי** בהתאמה), של תשתיות ליבוא גז טבעי בקיבולת שנתית של BCM 10 לפחות או אושרה תכנית מתאר מפורטת להקמת המתקנים הבאים:

(א) מתקני ייבוא גז טבעי בקיבולת שנתית של BCM 15;

(ב) מתקני אחסון גז טבעי בנפח אחסון של BCM 1.

(3) להסמיך את שר האנרגיה לקבוע כי התנאים התקיימו ולפרסם זאת ברשומות.

(4) לקבוע כי במסגרת בחינת מדיניות הייצוא, שתיערך חמש שנים מהחלטת ממשלה זו כאמור בסעיף 4, יובאו בפני הממשלה המלצות בדבר עדכון סעיפים 1(א) ו-1(ב) בהחלטת ממשלה זו בהתאם לתחזית הביקוש לגז טבעי ולהיצע הגז הטבעי ובשים לב להתפתחויות הטכנולוגיות בחמש השנים מהחלטת ממשלה זו.

ג. בהמשך לסעיף 7 בהחלטה 4442, לקבוע כי לעניין בעלי חזקות במאגרים בהיקף הנמוך מ-50 BCM, אשר מחוברים למתקן טיפול קיים אליו מחוברים מאגרים נוספים, ושבהם המפעיל של מתקן הטיפול הוא חלק מהרכב הבעלות של המאגר הנוסף, תחול חובת השמירה הפרטנית לאספקה לשוק המקומי על כלל המאגרים באופן מצרפי.

- 1) החובה תחושב על בסיס סך העתודות של כלל המאגרים המחוברים למתקן הטיפול, ותחול ביחס לסך זה בהתאם להחלטת הממשלה התקפה במועד הכרזת התגלית;
- 2) תנאי הבעלות ייבחן ביום תחילת ההפקה מהתגלית;
- 3) חובת השמירה תוטל בצורה יחסית (פרו רטה) על כלל המאגרים הרלוונטיים.
- ד. צוות לקידום תכנית לאומית לביטחון אנרגטי לטווח ארוך
 - 1) להטיל על שר האנרגיה ושר האוצר להקים צוות בין-משרדי בהובלת מנהל רשות הגז והממונה על התקציבים במשרד האוצר, אשר יגיש את המלצותיו לשר האנרגיה ולשר האוצר בתוך 180 ימים מיום קבלת החלטה זו, בנושאים שלהלן:
 - א) קביעת אמת מידה לרמת הביטחון האנרגטי במשק הגז הטבעי, המבוססת על עיקרון 1-N.
 - ב) הקמת מתקני ייבוא ואחסון גז טבעי (לרבות בחינת אפשרות עתידית לייבוא מימן) באמצעות תשתיות קיימות או חדשות, ובהתאם למדיניות השמירה על הביטחון האנרגטי לטווח הארוך, כגון הקמת יחידות אחסון וגזוז צפות, בכל הארץ ובפרט בשטח המקשרים הימיים הקיימים כבר כיום, הקמת מסוף יבשתי, הקמת צינורות בינלאומיים, הקמת מתקני אחסון ביבשה ובמאגרים בים, אשר יקלטו ויאחסנו גז טבעי. המלצות בעניין זה יגובשו בשיתוף אגף החשב הכללי במשרד האוצר.
 - ג) גיבוש רשימה מתועדפת של פרויקטי תשתית לחיזוק הביטחון האנרגטי במשק הגז הטבעי לרבות אופן ביצועם, לוחות זמנים, ולתיקוני חקיקה או אסדרה נדרשים. המלצות בעניין זה יגובשו בשיתוף אגף החשב הכללי במשרד האוצר.
 - ד) תיקון תקנות משק הגז הטבעי (ניהול משק הגז הטבעי בעת שעת חירום) התשע"ז-2017, לשם הבטחת הספקת צורכי המשק המקומי בשעת חירום. המלצות בעניין זה יועברו לשר האנרגיה בלבד.
 - 2) לרשום את הודעת החשב הכללי במשרד האוצר על הקמת ועדת מכרזים בהתאם לסעיף 8(ד) או 8(ה) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, להקמת תשתיות ייבוא ואחסון גז טבעי, בהשתתפות אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות הגז ומשרד האנרגיה, אשר תפעל בהתאם לעקרונות החלטה זו ולהמלצות הצוות הבין-משרדי.
 - 3) להנחות את שר האנרגיה ושר האוצר להביא לאישור הממשלה את התכנית להבטחת הביטחון האנרגטי לטווח הארוך במשק הגז הטבעי, ככל שידרש.
- ה. עדכון המועדים הנקובים בסעיף 5(ב) להחלטה 4442, כך שמאגרים שיתחילו בהפקה מסחרית עד ליום 1.1.2031 יחויבו בחיבור למשק המקומי עד ליום 31.12.2035.
2. עידוד חיפוש ופיתוח גז טבעי בישראל
 - א. להנחות את שר האנרגיה לבחון תיקון של חוק משק הגז הטבעי, ככל ונדרש, שיאפשר למועצה לענייני משק הגז הטבעי לממן באמצעות תעריפים לפי חוק משק הגז הטבעי את החיבור, כולו או חלקו, של מאגרים חדשים שיימצאו ושגודלם אינו עולה על BCM 50 לאסדות קיימות או חדשות או למערכת ההולכה.
 - 1) במסגרת האמור לבחון לקבוע שמאגר שיחובר כאמור, במימון תעריפי, יחויב בחובת אספקה למשק המקומי בהיקף של מאגר בגודל של BCM 50-200 גז טבעי על פי סעיף 7 בהחלטה 4442 החל מ-BCM 1.
 - 2) מנהל רשות הגז ידווח לממשלה תוך 180 ימים ממועד החלטה זו על יישום סעיף זה.
 - ב. לקבוע מדיניות של "גישה חופשית" לתשתיות ייצוא חדשות ולמתקני טיפול בגז טבעי עבור תגליות חדשות, לשם כך:
 - 1) להנחות את הממונה על הנפט כי בעת אישור תכנית פיתוח למאגר הכוללת תשתיות ייצוא, תכלול התכנית לכל הפחות 20% נפח לתגליות חדשות שלא התגלו ביום אישור התכנית. התנאים שבהם תימכר הקיבולת הפנויה ייקבעו על בסיס עלות בתוספת שיעור רווח נורמטיבי.
 - ג. לתקן את סעיף 1(ב) בהחלטה 442, כך שאחרי המילים: "בהתייעצות עם מנהל רשות הגז הטבעי", יבוא "ושר האוצר".
 - 1) לקבוע כי מתן אישור ייצוא גדול יינתן באישור שר האוצר.
 - 2) לקבוע כי מתן אישור ייצוא קטן יינתן על ידי הממונה על הנפט, בהסכמת שר האנרגיה ובהיוועצות עם מנהל רשות הגז הטבעי.

- ד. להנחות את מנכ"ל משרד האנרגיה להקים צוות היועצות קבוע אשר יכלול את הגורמים הבאים או נציג בכיר מטעמם: הממונה על ענייני הנפט, מנהל רשות הגז, מנהל רשות החשמל, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד החוץ, הממונה על התחרות, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, היועצת המשפטית לממשלה, וראש המטה לביטחון לאומי, אשר יבחן את יישומה של מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בראי החלטה זו. הפורום ידון בין היתר באפשרויות לעידוד חיפושי גז טבעי, יקיים את דיוניו תוך שימת לב להיבטי ביטחון אנרגטי, כלכלה, היבטים מדיניים וגיאופוליטיים, היבטים סביבתיים והיבטי תחרות, וידון בכיווני פעולה במסגרת הסמכויות הקיימות של כל גוף. הפורום יכונס לפחות אחת לשנה, וכן טרם קבלת החלטה משמעותית בתחומי עיסוקה של הוועדה הנוכחית, לרבות לפני מתן אישור ייצוא.
- ה. לקבוע כי אישורי ייצוא יפורסמו לציבור ולהנחות את הממונה על הנפט, לפרסם בתוך 60 יום את כלל אישורי הייצוא, שניתנו בעבר, תוך שמירה על חיסיון נתונים שעולים לכדי סוד מסחרי.
- ו. להנחות את מנכ"ל משרד האוצר להקים צוות בראשות הממונה על התקציבים ומנהל רשות המיסים ובהשתתפות הממונה על ענייני הנפט בנושא "משטר פסקלי לעידוד חיפוש ופיתוח של מאגרי גז טבעי שוליים" שיגיש את המלצותיו לשר האוצר תוך 180 יום מהחלטה זו.
3. קידום התחרות במשק הגז הישראלי
- א. לתקן את סעיף 1(ב) בהחלטה 442 כך שאחרי המילים "אינה פחותה מ-BCM 540 כאמור בסעיף א' להחלטה זו" יבוא "ושקל שיקולי תחרות ובחן את עודף ההיצע למשק המקומי ברמה היומית והשנתית, בהתאם לסעיף 3(ב) (מנגנון להבטחת עודף היצע באישורי ייצוא) בהחלטת ממשלה XX".
- ב. מנגנון להבטחת עודף היצע באישורי ייצוא
- (1) להנחות את הממונה על הנפט, כי במסגרת מתן אישור ייצוא לפי סעיף 1(ב) בהחלטה 442, תיקבע הכמות המאושרת היומית לייצוא כך שהכמות הכוללת של אישורי הייצוא במשק ברמת הממוצע העונתי, לרבות בהסכמי פירם ובהסכמי ספוט, תותיר עודף היצע ברמת ממוצע עונתי למשק המקומי בשיעור של לפחות 15%.
- (א) שר האנרגיה, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע שיעור אחר לעודף ההיצע היומי בהתאם לרמת התחרות בשוק, ובפרט רמת המחירים.
- (ב) לקבוע כי הכמות המאושרת לעניין הסכמי פירם תותיר עודף היצע של 25% מהביקוש המקומי, ברמת הממוצע העונתי, ותאפשר את אספקת כלל צרכי המשק ביום השיא בעונה, בהתאם לכושר הפקה חזוי ולביקוש חזוי כפי שיפורסמו.
- (ג) כמות הייצוא היומית בהסכמי ספוט תיקבע מדי שנה, כמפורט להלן:
- (1) תהיה משלימה להסכמי פירם, עד להשגת עודף היצע יומי של 15% כאמור;
- (2) תתבסס על כושר הפקה מאושר מעודכן ועל ביקוש חזוי מעודכן לאותה שנה;
- (3) להנחות את הממונה על הנפט כי עד ליום 1 בדצמבר בכל שנה, יעדכן את הכמויות השנתיות בהסכמי ספוט לשנה העוקבת, על בסיס המנגנון בסעיפים ג(1) וג(2) לעיל, בהתאם לתחזית הביקוש החזוי המעודכנת ל-30 בנובמבר לשנה הנוכחית וכושר ההפקה המאושר המעודכן לשנה הנוכחית;
- (4) פורסם בידי הממונה שינוי חריג של למעלה 20% בכושר הפקה מאושר או פורסם בידי מנהל רשות הגז שינוי חריג של הפחתה של למעלה מ-20% בביקוש החזוי, שלא במועד הפרסום על פי סעיף קטן ג(3) לעיל, יעדכן הממונה את הכמויות השנתיות בהסכמי ספוט לאותה השנה באישור ייצוא כלפי מעלה.
- (2) כושר הפקה מאושר, כושר הפקה חזוי והביקוש החזוי, יפורסמו להערות הציבור לתקופה של 30 יום לפחות, בטרם עדכונים.
- (3) להנחות את הממונה כי ייקבע באישורי ייצוא חדשים מנגנון במסגרתו למנהל חברת ניהול המערכת על פי הגדרתה בחוק משק החשמל, סמכות להפחית כמויות ספוט בהסכמי ייצוא, בהתראה של לפחות 24 שעות מראש למשך יממה.
- (4) על אף האמור בסעיף זה, עד ליום 1 בינואר 2029, יתאפשר להותיר עודף היצע ברמה עונתית נמוכה מהרמה שנקבעה בסעיף זה, בהתאם לשיקול הדעת של הממונה ושר האנרגיה.
- (5) סעיף זה יחול על אישורי ייצוא של שדות שכמות הגז הטבעי ביום תחילת ההפקה גדולה מ-BCM 100 בלבד.

- ג. מנגנון להבטחת סביבה תחרותית נאותה במשק המקומי
- 1) להנחות את הממונה כי ייקבע באישור ייצוא חדשים מנגנון אשר יגדיל את עודף ההיצע לטובת הבטחת סביבה תחרותית נאותה.
 - 2) לצורך קביעת קיומה של סביבה תחרותית נאותה במשק, המנהל יבחן את החוזים שיחתמו בעלי החזקות שמייצאות (במכר משותף או במכר בנפרד) במשק המקומי, במטרה לקבוע אם המחיר ומנגנון ההצמדה (אם קיים) שנקבעו בחוזים חדשים, בהארכות או בהרחבות של חוזים קיימים או בהסכמי SPOT (להלן – חוזים חדשים) משקפים תנאים תחרותיים.
 - 3) חזקה על המחיר בחוזה חדש שהוא אינו משקף תנאים תחרותיים, אם הוא עולה על מחיר הבסיס בהצמדה ל-TTF, אשר תוגבל לעליה או ירידה של 10% לעומת מחיר הבסיס.
 - 4) חזקה על מנגנון הצמדה שנקבע בחוזה חדש שהוא אינו משקף תנאים תחרותיים, אם הוא אינו עומד באחת מההצמדות הבאות, בשיעור שלא יעלה על 10% ממחיר הבסיס:
 - א) מחיר הברנט לפי חוזים עתידיים ב-ICE;
 - ב) מחיר הגז הטבעי לפי מדדים מקובלים באירופה;
 - ג) שער הדולר.
 - 5) נוכח המנהל כי המחיר או ההצמדה משקפים את קיומה של סביבה שאינה תחרותית, ימליץ לממונה שיוורה בהחלטה מנומקת על תוספת להיצע בשוק המקומי על ידי הפחתת הכמויות באישורי הייצוא החדשים באופן שיוביל ליצירת תחרות בשוק המקומי. ככלל, תוספת להיצע השוק המקומי תהיה בהיקף של כמות הגז בחוזה שבו הייתה עליית המחיר ותוכפל בשיעור עליית המחיר.
- ד. להנחות את הממונה על הנפט, שאישורי ייצוא שיינתנו החל משנת 2030 למאגרים גדולים מעל-BCM 200 יותנו בכך שהמאגר יתחייב למכר בנפרד במשק המקומי על פי ההסדרה שתקבע לפי סעיף 3(ה) להחלטה זו.
- ה. להנחות את שר האנרגיה לקבוע אסדרה לעניין חובת "מכר בנפרד" במאגר לוותין, בהתאם להחלטה 476 לפיה:
- 1) על בעלי החזקות במאגר חלה חובה להגיש לרשות התחרות, עד ליום 31 בדצמבר 2026, בקשה לאישור ההסדר המוצע למכר בנפרד.
 - 2) ככל שהבקשה לא תוגש עד למועד זה, או שההסדר לא יאושר עד ליום 31 בדצמבר 2027, רשות התחרות תהיה רשאית לקבוע, בהתייעצות עם רשות הגז הטבעי, מנגנון חלופי להסדרת החובה למכר בנפרד, לרבות באמצעות חיוב בעלי החזקות בשיווק עצמאי של חלקם היחסי במאגר.
- ו. לרשום את הודעת הממונה על התחרות כי תבחן, בעזרת יועץ בינלאומי שיישכר על ידי הממשלה, את הסכמי האיזון במשק בין ספקים אשר רשאים למכור בנפרד גז טבעי ולהמליץ לממשלה ולרשות הגז על תיקונים נדרשים לקידום התחרות.
- ז. לטובת קידום זירת סחר משני במשק הגז הטבעי
- 1) לבטל את סעיף 4 בהחלטה 4442.
 - 2) להנחות את שר האנרגיה להפיץ תזכיר חוק שיכלול תיקון של חוק משק הגז הטבעי, כך שתינתן סמכות לשר האנרגיה לקבוע תקנות, בהסכמת שר האוצר, שיחייבו את ספקי הגז הטבעי או גורמים אחרים שייקבעו, למכור חלק שייקבע בתקנות מתוך היצע הגז הטבעי ישירות דרך זירת סחר משני, שתנאיה יקבעו בתקנות.
4. החלטה זו תיבחן על ידי הממשלה בתום חמש שנים ממועד אישורה לצורך עריכת שינויים, ככל שיידרשו, לגבי מדיניות משק הגז הטבעי במדינת ישראל, בהתאם לצורכי המשק המקומי ובהתחשב בהיצע הגז הטבעי.
5. בהחלטה זו –
- "הממונה" – הממונה על ענייני הנפט שמונה לפי סעיף 2 לחוק הנפט, התשי"ב-1952;
- "המנהל" – מנהל רשות הגז הטבעי כהגדרתו בחוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002;
- "כושר הפקה מאושר" – כושר הפקה יומי כפי שיפורסם מעת לעת בידי הממונה, בהתבסס על בחינת כושר ההפקה ל-25 שנים מיום הפרסום;
- "ביקוש חזוי" – הביקוש החזוי לגז טבעי ברמה היומית, למשך 25 שנים לפחות כפי שיפורסם על ידי המנהל

"כּוֹשֵׁר הַפְּקָה חֲזוּי" – הערכת כּוֹשֵׁר הַפְּקָה עֲתִידִי, בהתבסס על כלל תכניות הפיתוח שאושרו בידי הממונה, כפי שיפורסם מעת לעת בידי הממונה ;

"עֲדוּף הִיצָע יוֹמִי" – הפרש ברמה היומית בין כּוֹשֵׁר הַפְּקָה מאושר לבין הביקוש החזוי לשימוש מקומי ;

"עֲוֹנָה" – תקופה עם התפלגות מצומצמת של ביקוש גז טבעי ממוצע בין חודשים, לצורך החלטה זו –

(1) עונת שיא – החודשים ינואר, יוני, יולי, אוגוסט וספטמבר ;

(2) עונת שפל – החודשים מרץ, אפריל ונובמבר ;

(3) עונת מעבר – החודשים פברואר, מאי, אוקטובר ודצמבר.

"ממוצע עונתי" – ממוצע הצריכה או כּוֹשֵׁר הַפְּקָה של גז טבעי בעונה ;

"הסכמי פירם" – הסכמים עם מחויבות חוזית לאספקה ;

"הסכמי ספוט" – הסכמים ללא מחויבות חוזית לאספקה ;

"מחיר הבסיס" – ממוצע מחיר הגז במשק הישראלי לשנת 2024 כפי שפורסם על ידי רשות הגז הטבעי ;

"בסיס ההצמדה" – ממוצע הציטוטים לשנת 2024 של מדד ה-TTF ;

"אישור ייצוא גדול" – אישור ייצוא בסך כולל של למעלה מ-BCM 10 גז טבעי ;

"אישור ייצוא קטן" – אישור ייצוא בסך כולל של פחות מ-BCM 1 גז טבעי.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

סעיף 1 (א) ו-(ב)

בסעיף זה מעודכנת חובת שמירת גז טבעי כדי להבטיח את אספקת האנרגיה במדינת ישראל לטווח ארוך. מאז העדכון האחרון של חובת שמירת גז טבעי למשק המקומי, טרם בוצעה התקדמות מספקת במשק האנרגיה בישראל להבטחת הצרכים האנרגטיים על ידי מקורות אלטרנטיביים לגז המקומי. בין השאר, קצב הגידול באנרגיות המתחדשות עדיין אינו מהיר דיו לעמידה ביעדים, ולא הוקמו תשתיות אחסון וייבוא למשק הגז הטבעי.

הוועדה הבין משרדית לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל משנת 2013 (להלן – **ועדת צמח**), שהמלצותיה מהוות המסמך המכוון את עבודת הממשלה ביחס למדיניות הייצוא, המליצה לעדכן באופן קבוע את חובת השמירה אחת ל-5 שנים על פי תחזית ל-25 שנים ובהתאם לכך, בחודש פברואר 2024 הוקמה וועדה נוספת לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי, היא וועדת דיין. לאור המלצות ועדת צמח ביחס לעדכון חובת השמירה המשקית, ולאור תרחישי הביקוש וההיצע שהוצגו לוועדת דיין, האמצעי שיביא להשגת ביטחון אנרגטי לטווח ארוך, הוא הרחבת חובת השמירה ל-BCM 515 ל-25 השנים הקרובות וזאת תוך הכנת התשתיות במשק האנרגיה ליום שאחרי ניצול כל עתודות הגז הטבעי המקומי.

עם זאת, מוצע לקבוע מנגנון להפחתה אוטומטית של חובת השמירה המשקית כאמור לעיל, כך, שכל שתשתיות משק האנרגיה יהיו מוכנות ליום שבו ינוצלו כל עתודות הגז הטבעי המקומי, תוחזר חובת השמירה המקורית שנקבעה בהחלטה 442, ל-29 שנים החל משנת 2013. התנאים שנקבעו מבוססים על מקורות האנרגיה החלופיים לגז טבעי מקומי נכון להיום.

סעיף 1 (ג)

קיימים מאגרי גז אשר נמצאים בסמיכות גיאוגרפית למאגרים מפותחים, ומחוברים לתשתיות הפקה וטיפול קיימות. מאגרים אלו נהנים מיתרון תשתיתי מובהק, שכן אין צורך בהקמת מתקן טיפול חדש או תשתית הולכה עצמאית, דבר המצמצם באופן דרמטי את ההשקעה ההונית הנדרשת ומוזיל את עלות ההפקה הממוצעת של הגז.

למרות זאת, במצב הקיים היום, מאגרים אלו נחשבים ל"מאגרים קטנים", נפרדים (מתחת ל-BCM 50), ולכן נהנים מפטור מחובת אספקה למשק המקומי (ללא כל מגבלה על ייצוא הגז מהמאגר). הפטור למאגרים קטנים

נועד במקור להתמודד עם חוסר הכדאיות הכלכלית שבהקמת תשתיות יקרות עבור מאגר קטן, אך כאשר מדובר במאגרים המוזנים לתשתית קיימת, אין עוד הצדקה להחריגם מחובת השמירה. בהתאם לכך, יש לקבוע כי חובת השמירה לאספקה לשוק המקומי תחול ברמה מצרפית, כלומר, כל המאגרים המחוברים לאותה תשתית, ובבעלות משותפת, ישמשו כבסיס משותף לחישוב חובת השמירה.

סעיף 1(ד)

קיים צורך בחיזוק היתירות בתשתיות הגז הטבעי ובגיוון מקורות לאספקת גז טבעי. לצד הפתרון המרכזי של גילוי ופיתוח מאגרים נוספים, קיים צורך לבחון מגוון פתרונות שיסייעו בחיזוק הביטחון האנרגטי, לרבות יצירת אפשרויות לייבוא ואחסון גז טבעי וכן פיתוח מענים תשתיתיים למצבי חירום שונים. בהתאם לכך, יש צורך בעבודת מטה מקיפה לזיהוי ותיעדוף פרויקטים רלוונטיים והערכתם למול שיקולי כלכליות והכל בראי עיקרון N-1.

סעיף 2 (א)

מוצע להנחות את שר האנרגיה לבחון תיקוני חקיקה שיאפשרו למאגרים קטנים ליהנות ממימון החיבור למערכת הולכת הגז הארצית. מימון החיבור מהווה תמריץ משמעותי להאצת קידוחים וגילויים חדשים. לאור ההערכה של משרד האנרגיה כי מרבית התגליות העתידיות צפויות להיות של מאגרים קטנים עד בינוניים, מהלך זה עשוי להעלות את תוחלת הרווח הכלכלי של יזמים שמחפשים גז בישראל ולהגביר את הכדאיות הכלכלית של השקעה בחיפושים בשוק הישראלי.

החיבור של המאגר לתשתית הארצית יתבצע באמצעות תעריפים שמפוקחים על ידי מועצת הגז, ובתמורה לכך, תושת על בעלי המאגרים חובת אספקה למשק המקומי. בכך, ישתפר הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל ותשתפר התחרות בשוק הגז המקומי המהוות תועלות ישירות לצרכני הגז שמשלמים את תעריפי משק הגז הטבעי.

סעיף 2 (ב)

על מנת לעודד חיפושי גז טבעי חדשים ופיתוח של תגליות עתידיות, נדרש להבטיח מראש כי למאגרים שיימצאו תעמוד אפשרות לשימוש בתשתיות ייצוא. נגישות לשווקי ייצוא מהווה שיקול משמעותי בקבלת החלטות השקעה בישראל, שכן השוק המקומי מוגבל בגודלו.

סעיף זה נועד לספק ודאות רגולטורית מוקדמת ליזמים ולמשקיעים: כל מאגר חדש שיפותח יוכל להשתלב בתשתיות הייצוא, בין אם באמצעות אסדרה של רשות הגז לטובת שימוש בצינורות של חברת נתיבי גז לישראל (להלן – נתג"ז) (אסדרה מסוג זה כבר אומצה בהחלטת מועצת הגז הטבעי בעניין צינור הייצוא רמת חובב-ניצנה למצרים וירדן צפון לירדן) ובין אם דרך התניית אישור להקמת תשתיות ייעודיות חדשות, לרבות מתקני ייצוא גז מונזל (FLNG), באפשרות גישה של צד ג', במחיר סביר. באמצעות הבטחת גישה לתשתיות הייצוא, יופחתו חסמי הכניסה לשוק, תעלה תוחלת הרווח של מיזמי חיפוש, ויווצר תמריץ להשקעות חדשות לחיפוש ופיתוח מאגרי גז חדשים בישראל. מדיניות זו גם עלולה לפגוע בתמריץ להקמת תשתיות ייצוא, ואולם, בהקצאת שיעור סביר מהיקף התשתית, הסיכון נמוך מהתועלת הפוטנציאלית.

סעיף 2(ג)

היתר ייצוא הינו מסמך בעל חשיבות אסטרטגית ברמה הלאומית שכן הינו בעל השפעה רחבה על התחרות במשק הגז הטבעי ועל הביטחון האנרגטי לטווח הקצר והארוך. על כן, לשם יצירת איזון בין השיקולים השונים, נדרשת התייעצות עם שר האוצר שאמון על שקילת השיקולים האמורים. על כן, במתן היתר ייצוא תידרש היוועצות עם שר האוצר, ובהיתרי ייצוא גדולים מ-BCM 10 תידרש הסכמת שר האוצר. קיום ההיוועצות או דרישת ההסכמה בהיתרי הייצוא, תוך קציבת זמני תגובה קבועים, תביא לשקילת כלל השיקולים הנדרשים להילקח בחשבון במתן היתרי הייצוא מבלי לפגוע ביעילות ההליך. המלצה זו מתבססת על המלצת ועדת צמח משנת 2013.

סעיף 2(ד)

על מנת לאפשר מעקב ודיון מעמיק בסוגיות השונות במסגרת החלטה זו, מוצע להקים פורום חשיבה בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות אשר יתכנס על מנת לשקף את תמונת המצב של משק הגז הטבעי, לשמוע

את השקפות הגורמים השונים, ולאפשר לבעלי הסמכות בתחום לנקוט פעולות בהתאם. פורום זה יתכנס לפחות אחת לשנה, וכן טרם קבלת החלטות משמעותיות בנושאי העיסוק של הוועדה.

סעיף 2(ה)

סעיף זה נועד להגביר את השקיפות באשר להיקף אישורי הייצוא שניתנו ולתנאים שנקבעו במסגרת האישור, וזאת בכדי לאפשר לגורמים הרלוונטיים ולכלל הציבור גישה למידע חיוני הנוגע למשק האנרגיה. הפרסום יתבצע על-ידי הממונה, בתוך 60 ימים ממועד קבלת החלטה זו, ויכלול את כלל האישורים שניתנו בעבר, תוך השמטת נתונים המהווים סוד מסחרי או מידע רגיש מסחרית. האיזון בין עקרון השקיפות לבין החובה לשמור על סודות מסחריים ייעשה בהתאם לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

סעיף 2(ו)

על פי המידע הגיאולוגי הקיים בישראל, מרבית התגליות הצפויות בעתיד הן של מאגרי גז טבעי קטנים עד בינוניים (פירוט BCM). בשונה ממאגרים גדולים, פיתוח מאגרים מסוג זה מתאפיין בעלויות קידוח והפקה גבוהות יותר ביחס להיקף המשאב, ובכדאיות כלכלית נמוכה יותר. נוכח זאת, מוצע לבחון את ההסדרים הפיסקליים החלים כיום על כלל המאגרים, ולבדוק האם יש מקום להתאימם כך שישקפו את ההבדלים בין מאגרים גדולים למאגרים קטנים-בינוניים. בחינה זו תיעשה במסגרת צוות בין-משרדי שיוקם בראשות הממונה על התקציבים ומנהל רשות המיסים, אשר יגיש את המלצותיו לשר האוצר בתוך 180 ימים ממועד קבלת החלטה זו.

סעיף 3(א)

לאישורי ייצוא השפעה מכרעת על התחרות בשוק הגז הטבעי, והם קובעים בפועל את ההיצע של גז טבעי לשוק המקומי. לכן, מתן אישורי הייצוא צריך להיעשות לא רק בשים לב לאספקה הסדירה של גז טבעי לשוק המקומי אלא גם בהבטחת התחרות, בין אם דרך תנאים באישור הייצוא ובין אם דרך הותרת עודף היצע מספק על פי המנגנון המוצע בהחלטה זו. סעיף 33 לחוק הנפט, תשי"ב-1952 (להלן חוק – חוק הנפט) קובע שניתן לחייב תחילה בעלי חזקות באספקת נפט במחיר שוק למשק המקומי. בכדי שהיתרי הייצוא יסייעו בהשגת מטרת אספקת נפט למשק המקומי במחירי שוק, יש צורך שהם יבטיחו תנאים תחרותיים.

סעיף 3(ב)

לטובת עידוד התחרות במשק, מוצע לקבוע מודל שלפיו ייקבעו הכמויות היומיות המאושרות לייצוא, במסגרת מנגנון אישורי הייצוא. במצב בו בעל חזקה יכול למכור את הגז שברשותו ללא מתן תנאים תחרותיים לרכישה, מצוי בידיו כוח שוק משמעותי שישפיע על התנאים של חוזים בכלל השוק. הגבלת בעלי החזקות במכירת ההיצע שברשותם לייצוא, יגדיל את עודף ההיצע, שכן, העלות של הותרת גז טבעי לסוף סדר ההפקה, שנים רבות אחרי, הוא בעל עלות נרחבת עבור המאגר המפיק, וכך התמריץ להתחרות מול שחקנים אחרים עולה.

החלטה זו קובעת כי הממונה על הנפט יאשר גז לייצוא כך שסך כל הייצוא המאושר בחוזי ספוט (חוזים לא מחייבים) ובחוזי פירם (חוזים מחייבים), יותיר כושר הפקה עודף ברמה היומית של לפחות 15%. כאשר חוזי הפירם יותירו עודף כושר הפקה גדול יותר וחוזי הספוט יותאמו בכל תחילת שנה בהתאם לעדכון תחזיות הביקוש.

מוצע כי שר האנרגיה בהסכמת שר האוצר, יהיה רשאי לשנות את שיעור עודף ההיצע בהתאם להתפתחות המצב התחרותי במשק כך שכלל המצב התחרותי ישתפר, יהיה ניתן להקטין את עודף ההיצע וככל והוא יוחמר, יידרש להגדיל את עודף ההיצע. נקבע כי במקרים של שינויים חריגים במהלך השנה כושר ההפקה או בתחזיות הביקוש (מעל 20%), יהיה ניתן גם במהלך השנה עצמה לעדכן כמויות הייצוא הגמישות. כמו כן, נקבע שתיתנו סמכות לחברת ניהול המערכת במשק החשמל להפחית זמנית כמויות ספוט (עד 20 פעמים בשנה ובהתרעה של 24 שעות) כדי להבטיח מענה לצרכים מקומיים.

סעיף 3(ג)

בהתאם לצורך להבטיח שעודף ההיצע מספק לתחרות, הוא יבחן אל מול רמת המחירים בשוק. אם רמת המחירים של חוזים חדשים בשוק תעלה אל מעבר לרמת המחירים הנוכחית בשוק (לפי ממוצע של שנת 2024), שהושגה בזכות מתווה הגז, שלא כתוצאה מהצמדה אקסוגנית (שינוי במדדים שהוא חיצוני לרמת התחרות בשוק אך משפיע על רמת המחירים), יהיה ניתן להצביע על כך שעודף ההיצע שנקבע במסגרת החלטת זו אינו מספק ונדרש להגדיל את עודף ההיצע בשביל לשמור על הרמה התחרותית הנוכחית במשק. המחיר הממוצע שמפורסם בידי רשות הגז הטבעי, מורכב ממחירים בחוזים שנחתמו בתקופה בה הייתה התחרות המושכללת ביותר של משק הגז הטבעי הישראלי עד היום, וגם חוזים שנחתמו טרום מתווה הגז. לכן, סביר שעל אף התמעטות השחקנים, אם יותר היצע גדול יותר בהתבסס על נתונים מתקופה זו, תישמר התחרות.

עם זאת, מכיוון שמספר השחקנים הפעילים בשוק פוחת, ומכיוון שלא ניתן להעריך בדיוק את ההשפעות השונות של עודף היצע אל מול כמות שחקנים עצמאיים, וכדי לוודא שרמת התחרות לא פוחתת מהמצב התחרותי שהושג בזכות הצעדים שננקטו במתווה הגז, נדרש לוודא שהמחיר הממוצע במשק לא עולה. על מנת לבחון את רמת המחירים החדשה במשק ביחס לרמת המחירים הנוכחית, יש להצמיד את המחיר הנוכחי למדדים בין-לאומיים אקסוגניים, כך שרמת המחירים החדשה בשוק תהיה בהשוואה למחיר הנוכחי (לפי ממוצע של שנת 2024) בהצמדה לאחד המדדים – שער הדולר, מדדי גז טבעי או מדד נפט.

סעיף 3(ד)

לשם שמירה על תחרות, נדרש לוודא שהיתר ייצוא נוסף שיינתן למאגרים גדולים יבוא בד בבד עם התחייבות של המאגרים למכר בנפרד בכדי להגדיל את מספר השחקנים שיכולים להציע גז טבעי בשוק המקומי, זאת תוך שמירה על מכר משותף לייצוא.

סעיף 3(ה)

על פי מתווה הגז, הפטור שניתן מהסדר כובל שמאפשר מכר משותף פוקע בשנת 2030. ואולם, במסגרת המתווה נקבע כי רשות התחרות תאכוף את המכר בנפרד ממאגר לויתן "ובלבד שנקבעה הסדרה לשיווק בנפרד של גז טבעי על ידי שר האנרגיה". בכדי להעניק וודאות לחברות הגז הטבעי וללקוחות בשוק הגז הטבעי, שר האנרגיה קובע את האסדרה האמורה כבר כעת, עם אבני דרך לגיבוש המנגנון של מכר בנפרד וזאת על מנת להימנע ממצב בו הפטור מההסדר הכובל יפקע בטרם תגובש אסדרה כאמור. מכר בנפרד תופס תאוצה בשנים האחרונות בעולם להתמודדות עם בעיית ריכוזיות.

יובהר כי ללא אימוץ ההמלצה הנוכחית, קיים חשש כי בשנת 2030, בהיעדר אסדרה למכר בנפרד, יאסר שיווק גז ממאגר לויתן שכן תוקפו של האישור להסדר כובל יפוג. על כן נדרש לקבוע מבעוד מועד כי על שותפי לויתן לפעול באופן אקטיבי להצעת מתווה למכר בנפרד.

סעיף 3(ו)

בהתאם להוראות הצו המוסכם בין רשות התחרות למדינת ישראל ושותפי מאגר תמר (2021), נקבע כי לשם קידום התחרות במכירת גז טבעי, על השותפים במאגר לאפשר לכל אחד מהם למכור גז באופן עצמאי, וכי יש להגביל את ההסדרים הפנימיים (הסכמי האיוון) כך שלא ישמשו בפועל כלי למניעת מכירה נפרדת. עם זאת, יישום ההוראות בפועל העלה שאלות לגבי היקף העצמאות של השותפים ולגבי אופן קביעת מנגנוני האיוון, ומאז לא התבצעה עסקה בנפרד של אף שותף במאגר תמר.

מוצע, לרשום את הודעת הממונה על התחרות כי בכוונתה לבחון את הסכמי האיוון הקיימים במשק, ובמידת הצורך להנחות את החברות לתקן את ההסכמים ככל שהם מגבילים בפועל את האפשרות למכירה נפרדת.

סעיף 3(ז)

הסחר המשני של הגז הטבעי בישראל אינו מפותח ומתבצע רק בין צרכנים ומשווקים באופן בילטרלי ובהיקפים נמוכים. פיתוח הסחר המשני, לרבות באמצעות עידוד ביצוע עסקאות במסגרת זירת סחר, עשויים להגביר את רמת הנזילות במשק הגז הטבעי, לסייע בקידום התחרות, לשפר את יעילות ההקצאה של הגז הטבעי ולספק מחיר נקודת ייחוס אמין ושקוף למשק ואף עשוי, בתנאים מסוימים, להגביר את התחרות. יצירת זירה סחר פעילה, נדרשת היצע וביקוש משמעותי בזירה. לצורך כך קובעת החלטת זו כי במסגרת המנגנון בעלי החזקות במאגרי הגז הטבעי יהיו מחויבים למכור אחוז מסוים מתוך היצע הגז הטבעי שלהם ישירות דרך זירת סחר.

סעיף 4

משק הגז הטבעי מתפתח באופן מהיר ונדרש לבחון את החלטה זו בתום 5 שנים ממועד החלטה זו בשביל לעדכן, ככל שיידרש, את המדיניות לטובת פיתוח משק גז טבעי שמבטיח את הביטחון האנרגטי של מדינת ישראל לטווח ארוך, פועל בתנאים תחרותיים ומעודד חיפוש ופיתוח מאגרי גז טבעי נוספים.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 4080 מיום 29 ביולי 2018 שעניינה "הפסקת פעילות יחידות ייצור חשמל 1-4 בתחנת הכוח 'אורות רבין'";

החלטת ממשלה מס' 442 מיום 23 ביוני 2013 שעניינה "אימוץ עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל (דו"ח ועדת צמח)";

החלטת ממשלה מס' 476 מיום 15 באוגוסט 2015 שעניינה "מתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לויתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים";
החלטת ממשלה מס' 1465 מיום 22 במאי 2016 שעניינה "תיקון המתווה להגדלת כמות הגז הטבעי המופקת משדה הגז הטבעי 'תמר' ופיתוח מהיר של שדות הגז הטבעי 'לויתן', 'כריש' ו'תנין' ושדות גז טבעי נוספים";

החלטת ממשלה מס' 2592 מיום 2 באפריל 2017 שעניינה "עידוד מאגרים קטנים ובינוניים והכרזה על שעת חירום במשק הגז הטבעי";

החלטת ממשלה מס' 4442 מיום 6 בינואר 2019 שעניינה "אימוץ עיקרי המלצות הצוות המקצועי לבחינה תקופתית של המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הממשלה בנושא משק הגז הטבעי בישראל ותיקון החלטת ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

קידום תשתיות ביוב לצורך מתן פתרונות לדיור ותיקון החלטת ממשלה

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 2318 מיום 26 באוגוסט 2007 שעניינה שינוי מבני בקבוצת מקורות, להחלטה מס' 1839 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה אסדרת משק הביוב, להחלטה מס' 2283 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה הקמת תשתיות ביוב וקולחים לצורך הגדלת היצע הדיור, שיפור איכות המים בנחלים והגדלת היצע המים לחקלאות, להחלטה מס' 180 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה מימון בר קיימא של תשתיות ביוב ותמכות דיור, להחלטה מס' 185 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור, ולהחלטה מס' 3427 מיום 26 באוקטובר 2025, שעניינה שינוי מטרות חברת מקורות פיתוח וייזום בע"מ לעניין הגדלת היקף פעילותה בתחום מכוני טיפול בשפכים במדינת ישראל, שינוי המבנה התאגידי שלה והקמת חברת אחזקות על ידה (עם אחר) בקפריסין -

1. במטרה לשפר את יכולות הטיפול בביוב של ישראל ולתמוך בשיווק יחידות דיור באזורי ביקוש:
 - א. להטיל על מנהלת המט"שים אשר מוקמת בהתאם לסעיף 3 להחלטה זו להביא בתוך 30 יום ממועד החלטה זו המלצה למנהל רשות המים לעניין ההוראות הנוספות כאמור בסעיף 13(ב)(3) לחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - **חוק תאגידי מים וביוב**), הנדרשות לצורך מתן רישיון לגוף אחר להקמה ותפעול מט"ש.
 - ב. לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים הצעת החלטה לעניין הוראות נוספות כאמור, וזאת תוך עד 30 יום ממועד קבלת המלצות מנהלת המט"שים, ולהביא את החלטת המועצה בעניין ההוראות הנוספות לידי הגורמים המוסמכים לאשרה על פי כל דין.
2. לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת רשות המים, בתוך 60 יום ממועד החלטה זו, הצעת החלטה לכללים כמפורט להלן ובהתאם לעקרונות הבאים:
 - א. כללים לעניין מתן רישיון חברת ביוב לגוף אחר, כאמור בסעיף 15(ג)(1)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב, ומכוח סמכותה לפי סעיף 21א לחוק תאגידי מים וביוב.
 - ב. כללים ותעריפים, בהתאם לסמכותה לפי סעיפים 101 עד 103 לחוק תאגידי מים וביוב, אשר יסדירו את התנאים הכלכליים אשר יאפשרו להקים מט"שים ומתקנים נלווים להם על ידי חברות ביוב או ספקי שירותי ביוב שאינן חברות ביוב, באמצעות הסכמים המבוססים על שותפות עם המגזר הפרטי (PPP) הכוללת בין היתר מימון על ידי המגזר הפרטי.
3. הקמת מנהלת מט"שים ברשות המים:
 - א. תוקם ברשות המים מנהלת מט"שים, אשר תפקידיה יהיו -
 - (1) לנהל הליכים תחרותיים למתן רישיון חברת ביוב לגוף אחר, להגיש המלצותיהם לגורם המוסמך ליתן רישיון, ולנהל את ביצוע ההסכמים שיחתמו מכח אותם הליכים (ככל שיחתמו).
 - (2) ללוות ולאשר הליכים תחרותיים ועמידה בתנאים שתקבע מועצת רשות המים לעניין זכאות לתעריפים, בהתאם לתוצאות מכרזים של חברות ביוב שאינן גוף אחר, ושל ספקי שירותי ביוב שאינם חברות ביוב, כאמור בסעיף 2(ב) לעיל.
 - (3) ללוות את פעילות ספקי שירותי הביוב לעניין פיתוח המט"שים והתשתיות הנלוות להם הנעשה על ידם.
 - (4) לקדם תכניות סטטוטוריות למתקני טיפול בשפכים.
 - (5) לנהל את ביצוע ההסכמים שיחתמו במסגרת מכרזים שתערוך ועדת המכרזים המיוחדת (כאמור בסעיף 4 להלן) וכן הסכמים שיחתמו במסגרת הליכים תחרותיים אחרים (ככל שיחתמו).
 - ב. הרכב המנהלת יהיה: (1) עובד רשות המים אשר יהיה יושב הראש (2) הממונה על חברות ביוב, (3) נציג אגף התקציבים ו- (4) נציג החשב הכללי.

4. לרשום את הודעת החשב הכללי כי בכוונתו להקים ועדת מכרזים מיוחדת לעריכת מכרזים במודל PPP להקמה ותפעול מט"שים.
5. כניסת מקורות לתחום הביוב:
 - לתקן את החלטה מס' 2318 מיום 26 לאוגוסט 2007, כך שאחרי סעיף 33 יבוא סעיף 133, שנוסחו להלן:

"133. על אף האמור בסעיף 33 מקורות חברת מים בע"מ תהיה רשאית לפעול בתחום הביוב, בכפוף למגבלות הבאות:

133(1) מקורות חברת מים בע"מ תהיה רשאית לפעול בתחום מתקני הטיפול בשפכים, בעצמה או באמצעות חברת מקורות פיתוח וייזום בע"מ, ובלבד שהיא מקימה או משדרגת מתקן טיפול בשפכים אשר הוא בבעלות חלקית או מלאה שלה או של חברת בת מטעמה, או שהיא פועלת מכח רישיון ביוב.

133(2) נתח הפעילות של מקורות חברת מים בע"מ ושל מקורות פיתוח וייזום בע"מ, ביחד או לחוד, לא יעלה על 30% מהשפכים במשק בניכוי שפכי איגודן."
 6. הקצאת קרקעות לטובת הקמה או פיתוח מט"ש: להנחות את יו"ר מועצת מקרקעי ישראל להביא הצעת החלטה לתיקון קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל כך שתאפשר הקצאת קרקעות לטובת הקמת או פיתוח מט"ש למינהל הדיור הממשלתי לצורך הקצאתם לזכייני PPP.
 7. לעניין החלטה זו –

"חוק תאגידי מים וביוב" - חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001.

"חוק המים" – חוק המים, תשי"ט - 1959.

"רשות המים" – הרשות הממשלתית למים ולביוב.

"רשות המים הארצית" – תאגיד שהוסמך להיות רשות המים הארצית, מכוח סעיף 46 לחוק המים, התשי"ט-1959.

"הממונה על חברות ביוב" – כהגדרתו בסעיף 13 לחוק תאגידי מים וביוב.

"הממונה על תאגידי המים והביוב" – מי שמונה לפי סעיף 110 לחוק תאגידי מים וביוב, להיות ממונה על עניני החברות לשירותי מים וביוב.

"מט"ש" או "מתקן טיפול" – מתקן טיפול בשפכים וכן קווי תשתית ומתקנים הנלווים למט"ש.

"גוף אחר" – כהגדרתו בסעיף 15(ג)(1)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרתה של הצעת ההחלטה היא להוזיל את יוקר המחיה בישראל, לחזק את הצמיחה הכלכלית ולהעלאות את רמת החיים בישראל והיא מגשימה מטרות אלה באמצעות יצירת מודל כלכלי אשר יאפשר פיתוח תשתיות ביוב אשר מהוות חסם משמעותי לפיתוח יחידות דיור. הסרת החסם של העדר טיפול בביוב תאפשר גם להגדיל את היצע הדיור בישראל ובכך להפחית את עלויות הדיור לציבור, אחד המרכיבים העיקריים בעלויות המחיה בישראל. כמו כן, הסרת החסם ושיווק קרקעות לדיור יחזק את הצמיחה במשק כתוצאה מהגדלת התוצר בענף הנדל"ן. השפעה נוספת על יוקר המחיה נובעת מכך ששיפור הטיפול בביוב יביא להגדלת היצע המים לחקלאות והוזלת מחירם באופן שיביא להגדלת התוצרת החקלאית מישראל. מכל הסיבות הללו מתאים הצעד להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

- משק הביוב הוא אחד החסמים המשמעותיים ביותר לשוק הדיור, וזאת בשל המגבלה על בניית יחידות דיור ללא פתרון ביוב מלא. בנוסף, העדר תשתיות ביוב מספקות ביחס לאוכלוסייה מייצר סיכונים בריאותיים וסביבתיים משמעותיים אשר עלולים להביא לפגיעה ממשית בבריאות הציבור.
- בשנים האחרונות חל צורך בפיתוח מואץ במקטע הביוב מכמה סיבות מרכזיות:
1. הגידול באוכלוסייה בישראל אשר הוא מהגבוהים בעולם המערבי דורש מתן מענה להיקפי שפכים עולים בכל שנה.
 2. פיזור האוכלוסייה אינו אחיד וקיימים אילוצי ביוב אזוריים ולכן היקף קיבולת הטיפול בביוב הנדרשת היא גבוהה מאשר הגידול באוכלוסייה.
 3. התיישנות תשתיות הטיפול בביוב דורשות שדרוג של מערכי הביוב הקיימים.

4. מבחינת יעילות כלכלית רשות המים סבורה כי יש לבצע איחוד של חלק ממתקני טיהור השפכים (להלן - **מט"ש** או **מתקן טיהור**) וזאת כדי לצמצם את עלויות הטיפול ולשפר את השימוש בקולחים בשל יתרונות לגודל.
 5. ציפוף השטח הבנוי בישראל והעדר קרקעות לבנייה דורש העתקה או איחוד של מתקנים ישנים רוויי שטח כדי לפנות שטח להמשך פיתוח ולתשתיות אחרות.
 6. שמירה על בריאות הציבור והתקנים להשקיה באמצעות קולחים דורשים לשפר את איכות מי הקולחים היוצאים ממתקני הטיהור.
- כל אלו מביאים לצורך בפיתוח מואץ של תשתיות ההולכה והטיפול בשפכים והובלתם בקולחים בהיקף משמעותי.
- כיום, ישנם גורמים שונים האחראיים על הקמה, שדרוג ותפעול תשתיות ביוב והם: תאגידי המים וביוב, שבעה איגודי ערים לביוב, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות. ישנם כ-85 מט"שים גדולים ברחבי הארץ ועוד כ-100 מט"שים קטנים אשר מטפלים בכ-600 מלמ"ק שפכים בשנה. איגודי ערים לביוב אחראיים לטיפול בכ-40% מהשפכים, ושאר 60% מטופלים בידי תאגידי המים, רשויות מקומיות שאינן מתואגדות ומועצות אזוריות. תוצר הביוב לאחר שהוא מטופל במתקן לטיהור שפכים הוא מי קולחים, שחלק ניכר מהם (80%) מושבים לשימוש חקלאי.
- במערכת הקיימת היום, חלק ניכר מהגופים אשר מחזיקים את מתקני טיהור השפכים לא מפתחים את מערכות ההולכה ומתקני טיהור השפכים, באופן שמביא לעיכוב בשיווק של יחידות דיור בהיקף של מעל מאה אלף יחידות דיור בטווח הזמן המידי, סוגיה אשר נבחנה בין היתר בדו"ח מבקר מדינה בנושא, ועולה חוזר ונשנה בוועדת הסרת חסמים לדיוור בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה.
- בהתאם לניתוח הבעיה שנעשה על ידי גורמי המקצוע במשרד, ובהתבסס על הדיונים אשר נערכו במסגרת הצוותים להסרת חסמים בהובלת משרד ראש הממשלה ורשות המים, אושרה במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2025 חקיקה אשר מאפשרת לראשונה לחברות פרטיות ולחברות ממשלתיות להיות חברות ביוב.
- בחלק ניכר מהמקרים התאגידים והגופים המקומיים אינם הגורם היעיל ביותר מבנית להיות אחראי על הקמת תשתיות הולכה וטיפול אזוריות, וזאת מכמה סיבות עיקריות: ראשית, מדובר בפרויקטים אזוריים הנדרשים בהסתכלות אזורית ובאחריות אזורית. שנית, מדובר בפרויקטים מורכבים הנדסית ונדרשת מיומנות בהקמתם, אשר איננה נצברת כאשר תאגיד בודד מקים פרויקט מסוג זה אחת לעשרות שנים. לבסוף, מדובר בפרויקטים בעלי עלויות תפעול והקמה משמעותיות, אשר גדולות באופן משמעותי מיתר עלויות הפיתוח והעלויות השוטפות של התאגידים, ובשל שילוב של סוגיה זו ושל חוסר אומן ביכולת המקצועית של התאגיד לסיים את משימתו, חלק משמעותי מהם אינו מסוגל להשיג מימון בעבור גיוס הלוואה לצורך הקמת הפרויקט, וכל שכן עלויות המימון הינן גבוהות. מטרת החלטה זו היא לבצע פעולות משלימות להחלטת הממשלה בשנת 2025, הנדרשות לצורך יישומה.

סעיף 1

חוק תאגידי מים וביוב מגדיר "גוף אחר", קרי גוף שאינו חברת בת של חברה (תאגיד מים), אינו איגוד ערים, אינו חברה בבעלות משותפת של שני ספקי שירותי ביוב או יותר, ואינו חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית. בהתאם לסעיף 15(ג)(ה) לחוק תאגידי מים וביוב, על מנת שניתן יהיה לתת רישיון לחברת ביוב לגוף אחר, נדרש כי שר האנרגיה והתשתיות יקבע הוראות הקובעות שינויים בתחולת חוק תאגידי מים וביוב על אותו גוף או יקבע כי לא נדרשים כאלו. הוראות כאמור יקבעו בהתאם להצעת רשות המים ולאחר התייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת כלכלה. יוער כי לפי סעיף 13 יב(ג) לחוק תאגידי מים וביוב, ככל ושר האנרגיה והתשתיות לא יביא הוראות כאמור עד ליום 27 במרץ 2026, על רשות המים להביא הוראות כאמור לאישור ועדת כלכלה. לאור דחיפות הבעיה, מוצע להטיל על מנהלת המט"שים שמוקמת מכח החלטה זו להמליץ למנהל רשות המים על הוראות כאמור אשר יתאימו לצרכים שנדרשים לצורך מתן רישיון לגוף אחר בשותפות מגזר פרטי-מגזר ציבורי (PPP) וכן לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת המים, הצעת החלטה בדבר הוראות כאמור, בתוך 30 יום ממועד קבלת המלצות מנהלת המט"שים כאמור.

סעיף 2

בסעיף קטן (א) מוצע לרשום את הודעת מנהל רשות המים כי בכוונתו להביא לדיון במועצת המים כללים אשר יקבעו את התנאים בהם גוף אחר יוכל לקבל רישיון חברת ביוב. בין תנאים אלו, מוצע לקבוע כי מרחב

הביוב של מבקש רישיון שהוא גוף אחר, יהיה כזה אשר כולל בתוכו תשתיות הולכה וטיפול בשפכים בלבד, ולא יכלול צרכנים של ספקי שירותי ביוב שאינם חברות ביוב. הסיבה לדרישה זו היא על מנת להתאים את המבנה המוצע למודל של משק המים, אשר בו ניתן לקבוע כי רישיון הפקה במתקן התפלה יינתן לזכיין, בהתאם לגבולות המתקן. כיוון שבמרחב ביוב בעל הרישיון מקבל זכות בלעדית על היותו חברת ביוב במרחב, קיים חשש כי מתן אזור נרחב לזכיין פרטי בדומה למרחבי הביוב הקיימים כיום, עלול לייצר כוח שוק עודף למי שיזכה בהליך ויהיה בלעדי בזכות להיות חברת ביוב במרחב. בנוסף, מוצע לקבוע כי רישיון כאמור יינתן רק בהליך תחרותי. בנוסף מוצע כי מנהל רשות המים יביא לדיון במועצת המים כללים נוספים הנדרשים בהתאם לשיקול דעתו. בסעיף (ב) מוצע כי מנהל רשות המים יביא לדיון במועצת המים כללים ותעריפים אשר יאפשרו ביצוע הליכים תחרותיים להקמת מתקני טיפול והולכה בשפכים, וזאת באמצעות קביעה כי חברת ביוב שהיא גוף אחר שקיבלה רישיון אגב תיחור על מחיר שירות הביוב לצרכן תהיה זכאית לקבל הכרה בתעריף בהתאם לתוצאת המכרז. כמו כן, חברת ביוב שאינה גוף אחר, אשר תקים תשתית באמצעות הליך תחרותי וכן ספקי שירותי ביוב, שאינם חברות ביוב, אשר מקימים תשתיות משמעותיות בהיקפן, יהיו זכאים לתעריף בהתאם לתוצאות מכרז, ככל ומנהלת הביוב אישרה את ההליך.

סעיף 3

מוצע כי ברשות המים תוקם מנהלת אשר תטפל בתחום הביוב, ובפרט תוסמך לאשר כי הליכים תחרותיים שעמדו בכללים זכאים לתעריף בהתאם לתוצאת המכרז וכן לנהל את ההסכמים והזיכיונות בתחום, ללוות את עבודת חברות הביוב וספקי הביוב בנושא ולתקדם תכניות סטטוטוריות. עבודת המנהלת תתבסס על גורמי מקצוע בתחום מרשות המים, וכן תכלול נציג החשב הכללי ואגף תקציבים.

סעיף 4

על מנת לקדם בטווח המידי פתרון לטיפול בשפכים, מוצע לרשום את הודעת החשב הכללי כי בכוונתו למנות ועדת מכרזים מיוחדת אשר תפעל להוציא מכרזים במודל PPP להקמה ותפעול מט"ש, אשר הזוכים במסגרתם יקבלו מרשות המים רישיון ותעריף.

סעיף 5

מוצע כי מקורות חברת מים בע"מ תהא רשאית לעסוק בהולכה וטיפול שפכים וכן תהיה רשאית לקבל רישיון חברת ביוב. על מנת לשמר שוק פרטי, מוצע להגביל את שיעור ההחזקה של קבוצת מקורות (מים ויזום) ל-30% משוק הביוב שאינו מטופל באיגודן. עמידת מקורות חברת מים בע"מ במגבלה תיבדק על ידי רשות המים ורשות החברות הממשלתיות, בהתאם לסמכויותיהן לעניין מתן רישיון לחברת ביוב שהיא חברה ממשלתית וכן באמצעות תנאים באותו רישיון, ככל הנדרש. יובהר כי אין בהחלטה זו כדי לייתר את הצורך באישור רשות החברות הממשלתיות ואישור רשות המים בהתאם לחוק תאגידי מים וביוב לעניין מתן רישיון חברת ביוב לחברה ממשלתית או לחברת בת ממשלתית, וכן ככל הנדרש, את שינוי מטרות החברה ותיקון מסמכי ההתאגדות, לרבות בהתאם להוראות סעיף 11(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, וסעיף 47(ג) לחוק המים, התשי"ט-1959, כנדרש לפי כל דין.

סעיף 6

על מנת לאפשר לחשב הכללי להוציא הליכים תחרותיים לגוף אחר אשר יקים ויתפעל מט"ש בזכיונות, מוצע להורות ליו"ר רשות מקרקעי ישראל להביא לדיון במועצת מקרקעי ישראל, הצעת החלטה אשר תסדיר את אופן הקצאת קרקע למט"ש למנהל הדיור הממשלתי.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1839, מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה אסדרת משק הביוב.

החלטה מס' 2283, מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה הקמת תשתיות ביוב וקולחים לצורך הגדלת היצע הדיוור, שיפור איכות המים בנחלים והגדלת היצע המים לחקלאות ותיקון החלטת ממשלה. החלטה מספר 180, מיום 24.02.2023, שעניינה מימון בר קיימא של תשתיות ביוב תומכות דיוור. החלטה מס' 3427, מיום 26 באוקטובר 2025, שעניינה שינוי מטרות חברת מקורות פיתוח וייזום בע"מ לעניין הגדלת היקף פעילותה בתחום מכוני טיפול בשפכים במדינת ישראל, שינוי המבנה התאגידי שלה והקמת חברת אחזקות על ידה (עם אחר) בקפריסין ותיקון החלטת ממשלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

אסדרת משק הפסולת בישראל ותיקון החלטת ממשלה 2284

מחליטים

בהמשך להחלטת ממשלה 2284 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום (להלן – **החלטה 2284**), ובמטרה להביא לייעול ניהול משק הפסולת הישראלי לצורך שיפור רציפות ואמינות מתן שירותי הטיפול או סילוק פסולת, הפחתת כמות הפסולת המוטמנת ושיפור אופן הטיפול בה בהתאם למקובל במדינות מתקדמות, וכן על מנת לצמצם את הפשיעה בתחום ולשפר את התחרותיות, וזאת באמצעות אסדרת משק הפסולת כמשק סגור, מפוקח ומנוהל ברמה הארצית:

1. לתקן את סעיף 1(א) בהחלטה 2284 באופן הבא:
 - א. בסעיף קטן (2) לאחר "מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה והממונה על התקציבים" יבוא "או עובד אחר של המשרד להגנת הסביבה בדרג סמנכ"ל ומעלה או סגן הממונה על התקציבים שממונה על התחום, לפי העניין".
 - ב. בסעיף קטן (5) בסייפא לסעיף יתווסף "ויגבש טיוטת תזכיר חוק אשר תובא בפני שני השרים".
 - ג. יתווסף סעיף קטן (7): "ראשי הצוות וכלל חברי הצוות יפעלו לקידום עבודת הצוות בשיתוף פעולה. הצוות ייתכנס לראשונה בתוך פרק זמן של 45 ימים ממועד החלטה זו. לא כונס הצוות בתקופה האמורה, כל אחד מהעומדים בראשות הצוות יהיה רשאי לכנס את הצוות ובלבד שהזמין את כלל חברי הצוות, ולאחר שפעל לתאם את מועדי הישיבות עם ראש הצוות השני; אין בכינוס הצוות במתכונת האמורה כדי לגרוע מההוראה המפורטת בס"ק 1(א)(2) להחלטה באשר לגורמים העומדים בראשות הצוות."

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציבי

מטרתה של הצעת ההחלטה היא להעלות את רמת החיים בישראל, להוזיל את יוקר המחיה בישראל ולשפר את רמת התחרות במשק, והיא מגשימה מטרות אלה באמצעות קידום התנאים אשר יאפשרו את אסדרת המשק הפסולת באופן שיביא לצמצום הנזק הסביבתי והבריאותי הנובע מטיפול לקוי בפסולת באמצעות הרחבת היצע התשתיות וצמצום הפשיעה הסביבתית המביאה לתחלואה העודפת ומחזקת את ארגוני הפשיעה, באמצעות הפחתת עלויות הטיפול בפסולת לרשויות המקומיות במעל 580 מלש"ח ובאמצעות מתן כלים רגולטוריים אשר לא קיימים היום אשר יאפשרו להתמודד עם בעיות תחרותיות במשק הפסולת הישראלי.

משק הפסולת בישראל מצוי במשבר מתמשך מזה שנים. המשק מאופיין ברמת טיפול נמוכה, פגיעה סביבתית נרחבת, פשיעה, חוסר יעילות משקית ועלויות גבוהות לציבור ולרשויות המקומיות. שיעור ההטמנה בישראל עומד כיום על כ-80% מהפסולת – פי שלושה מהממוצע במדינות ה-OECD – והיקף הפסולת שאינה מטופלת או מושלכת במרחב הציבורי מוערך במיליוני טונות בשנה. מצב זה גורם לפגיעה ישירה בבריאות הציבור, בזיהום הקרקע, האוויר ומי התהום, ולזכויות קרקע ומשאבים יקרים במדינה צפופה. מבחינה רגולטורית, כיום, תחום הפסולת מוסדר באמצעות מספר חוקים נקודתיים שונים, שכל אחד מהם עוסק בזרם פסולת מסוים. הדבר יוצר כפילויות, חוסר תיאום רגולטורי, ואי-וודאות בשוק. מבנה האסדרה הנ"ל הינו גורם מעכב בתכנון אסטרטגי ופיתוח תשתיות במשק, וכן בניהול אפקטיבי של כלל הזרמים, ואף מביא לכך שמרבית פעולות הממשלה בשוק זה מתבצעות כתגובה למפגעים נקודתיים ולא כחלק ממדיניות כוללת.

בנוסף, המשק מתאפיין במבנה ריכוזי ותחרות מוגבלת, היוצרים כוח שוק גדול בידי מספר מצומצם של גורמים. כך, אינטגרציות אנכיות ואופקיות בין מתקנים במשק, וכן פערים רגולטוריים ואכיפתיים, מאפשרים אפליית מחירים, דחיקת שחקנים חדשים פוטנציאליים בשוק, ופגיעה בשירות לציבור. חלק ממאפיינים אלה מנוצלים על ידי גורמי פשיעה, ומובילים להשתלטות על מכרזים ברשויות מקומיות ולניצול תחום הפסולת כזירה להלבנת הון.

מבחינה תשתיתית, ישראל סובלת ממחסור חמור במתקני טיפול מתקדמים לטיפול בפסולת, בשל העדר מלאי תכנוני, שינויים תכופים במדיניות וקשיים כלכליים. העדר תשתיות אלו מעמיק את התלות בהטמנה, מייקר את הטיפול בפסולת, ומגביר את הנטייה להשלכה בלתי חוקית. ברמה הכלכלית, משק הפסולת מנוהל כיום במודל מבוזר ובלתי יעיל, הנשען על היטל הטמנה וקרן ייעודית ("קרן הניקיון"). מודל זה יוצר פער בין זמן גביית ההיטל לבין השקעתו בתשתיות, מקשה על תכנון ארוך טווח, וכן מביא ליצירת תמריצים להשלכת פסולת באופן פיראטי וכתוצאה מכך לפשיעה. מודל ההיטל והקרן נועד לייצר תמריצים לצמצום ההטמנה ומעבר להיררכיות גבוהות יותר וכן לאגם משאבים למטרה זו. במבחן התוצאה, 18 שנה לאחר תחילת היטל ההטמנה, לא חלה עלייה בשיעור המחזור, וקיים חשש לזליגה משמעותית של פסולת מהטמנה סדורה להשלכה בלתי חוקית. כמו כן המשאבים אשר קיימים בקרן הניקיון אינם מנוצלים לתשתיות כאמור וכיום כלל העודפים הקיימים בקרן מחויבים כך שהקרן לא יכולה לתמוך בפעולות חדשות.

במסגרת החלטת ממשלה 2284 הוחלט על הקמת צוות בין משרדי אשר יגבש עקרונות לחקיקה אשר יעמדו בראשותו מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה והממונה על התקציבים. הצוות היה אמור לסיים את עבודתו לא יאוחר מיום 31 בפברואר 2025 ולהגיש את מסקנותיו לשר האוצר ולשרה להגנת הסביבה. כמו כן, השרים היו אמורים להגיש תזכיר חוק בנושא "הסדרת משק הפסולת" עד חודש ממועד קבלת המלצות הצוות ובכל מקרה לא יותר משישה חודשים מהחלטת הממשלה, קרי 31 באפריל 2025. בהתאם להחלטה האמורה, היה לא יופץ תזכיר כאמור, כל אחד מהשרים יהיה רשאי להעלות את הסוגיה לדיון בממשלה.

סעיף 1

בסעיף קטן (ב), מוצע כי במקום מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה והממונה על התקציבים יוכלו לעמוד בראש הצוות גם עובד אחר של המשרד להגנת הסביבה בדרג סמנכ"ל ומעלה או סגן הממונה על התקציבים שממונה על התחום, לפי העניין.

בסעיף קטן (ג), מוצע תיקון לפיו בנוסף לתפקידים שנקבעו לו בהחלטה 2284 לגבש המלצות לעניין תוכנו של התזכיר, תפקיד הצוות יהיה גם לגבש טיוטת תזכיר חוק.

בסעיף קטן (ד), מוצע כי לאור אי היכולת לכנס את הצוות בשל אי הסכמות שונות, יובהר כי כל אחד מראשי הצוות רשאים לכנס את הצוות גם בהיעדר השתתפות ראש הצוות השני.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 171 מיום 25 ביולי 2021 שעניינה "מעבר לכלכלה דלת פחמן";
החלטת ממשלה מס' 1282 מיום 14 במרץ 2022 שעניינה "תוכנית לאומית למניעה ולצמצום של זיהום האוויר ופליטות גזי החממה בישראל – תוכנית יישום";

החלטת ממשלה מס' 179 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה "טיפול בפסולת";
החלטת ממשלה 2284 מיום 31 באוקטובר 2024 שעניינה "אסדרת משק הפסולת כמשק מתקדם ומיגור הפשיעה וההון השחור בתחום".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

איסוף נתוני תעסוקה מנהליים לצורך גיבוש ויישום מדיניות כלכלית מיטבית בישראל

מחליטים

על מנת לשפר את יכולת קבלת ההחלטות הממשלתית ולהרחיב את מנעד המענים התעסוקתיים, להגדיל את היקף, עדכניות ומהימנות הנתונים התעסוקתיים הזמינים לממשלה ולציבור. בהתאם לכך ובהמשך להחלטה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021, שעניינה "התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022":

1. לתקן את חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, כך שהחל משנת 2027, המוסד לביטוח לאומי יהיה מוסמך להורות למעסיקים לדווח לגבי כל אחד מעובדיו, בטופס 100, את השדות הבאים (להלן – **השדות החדשים**):

- א. עיסוק העובד לפי מילון העיסוקים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן – **הלמ"ס**);
- ב. ישוב עבודתו בפועל של העובד;
2. לרשום את הודעת המוסד לביטוח לאומי כי בכפוף להשלמת החקיקה כאמור בסעיף 1, יפעל המוסד כדלקמן:
 - א. החל משנת 2027 ועם השלמת מילון העיסוקים הלאומי על-ידי הלמ"ס כמפורט בסעיף 4(א) להלן, המוסד לביטוח לאומי יאפשר למעסיקים לדווח את השדות החדשים באופן וולנטרי וזאת עד להכרזתו על חובת דיווח של המעסיקים כמפורט להלן (להלן – **השלב הוולנטרי**).
 - ב. בתום תקופה שלא תפחת משלוש שנים מתחילת השלב הוולנטרי ובכפוף להשלמת ההיערכות של המוסד לביטוח לאומי, והשלמת תפקידיהם של הלמ"ס ומשרד העבודה כאמור בסעיפים 3 ו-4, וכן היערכות המעסיקים לדיווח השדות החדשים, המוסד לביטוח לאומי יחייב את המעסיקים לדווח את כלל השדות החדשים בטופס 100.
 - ג. המוסד לביטוח לאומי לא יפקח על אופן הדיווח ולא יטיב את המידע, אלא ירכזו ויעבירו בהתאם להוראות כל דין לרבות ללמ"ס.
3. להנחות את הלמ"ס:
 - א. לפעול להשלמת מילון העיסוקים הלאומי בהתאם לתקנים סטטיסטיים בין לאומיים בתיאום עם משרד העבודה, ולפרסמו עד לאמצע שנת 2026.
 - ב. להקים, עד לסוף שנת 2026, מנוע סיווג עיסוקים לאומי אוטומטי אשר יסייע למעסיקים בתהליכי הסיווג לטובת דיווח מקוון ונגיש למוסד לביטוח לאומי.
 - ג. להקים, עד לסוף שנת 2026, מרכז שירות ותמיכה במעסיקים על מנת לתת מענה וליווי תהליך הסיווג שיידרש בעת הדיווח של השדות הוולנטריים.
 - ד. להתאים, עד לסוף שנת 2027, את פרסומי הלמ"ס כך שיכילו את המידע שיתקבל ויאפשרו פרסום נתונים עדכניים ומפורטים ככל הניתן.
 - ה. לקיים, בשיתוף עם משרד העבודה, פיילוט עם מעסיקים של שידור, קליטת והעברת נתוני התעסוקה עד לסוף המחצית הראשונה של שנת 2027. הפיילוט ישמש בין השאר לדיוק מילון העיסוקים הלאומי ושיטת הדיווח.
 - ו. להקים, עד סוף שנת 2027, כלים אוטומטיים שיסייעו למעסיקים בתהליכי הסיווג באמצעות קבלת קוד עיסוק עבור עובדים באופן אוטומטי לפי מילון העיסוקים של הלמ"ס לצורך הדיווח בטפסים מנהליים.
4. על מנת לטיב את המעקב אחר ביקושים בשוק העבודה ונתוני תעסוקה נוספים שעורך המשרד, להנחות את משרד העבודה להקים את הממשק הנדרש מול הלמ"ס כך שהנתונים התעסוקתיים שנאספים על ידי המשרד יסונכרונו עם מילון העיסוקים הלאומי החדש.
5. להקים צוות יישום בין-משרדי בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו, ובהשתתפות נציגי המוסד לביטוח לאומי, רשות המיסים, משרד העבודה והלמ"ס שילווה את תהליך האיסוף וכלליו, וכן את הטמעת המידע במערכות הממשלתיות בהתאם לתוכנית העבודה המפורטת לעיל ותוך התייעצות עם המעסיקים במשק.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

שוק העבודה הינו מגוון ודינמי ומושפע תדיר משינויים מקומיים ועולמיים. בהתאם לכך, טיבה של מדיניות ממשלתית תלוי רבות בתשתית המידע שיש לה על אודות שוק העבודה ומצבו. ככל שתמונת המצב מפורטת, עדכנית ומקיפה יותר כך ניתן לקבל החלטות מבוססות יותר ולפתח מענים תעסוקתיים מגוונים ומדויקים יותר לצרכים העולים מהשטח בשגרה ובעיתות משבר.

כיום, המידע על שוק העבודה בישראל מבוסס על מספר מקורות נתונים עיקריים, כשהמרכזי בהם הוא סקר כוח האדם של הלמ"ס. הסקר מטבעו, מוגבל ברמת הרזולוציה שלו ובעדכניות הנתונים ומספק תמונת מצב כללית בלבד לגבי תכונות של כוח העבודה המקומי וביניהן משלח יד ומיקום העבודה של עובדים. נתוני משלח היד אינם ברמת רזולוציה המאפשרת הבחנה בין עיסוקים שונים – מנתח מוח ורופא משפחה מסווגים שניהם תחת משלח היד "רופא". כמו כן, בשל מיעוט תצפיות באיזורים מסויימים נתוני יישוב העבודה של העובדים אינם מאפשרים הפקת תובנות ברמה יישובית. כלומר, הסקר לא מאפשר להבחין בין עיסוקים שונים ביישובים שונים ולא מאפשר להפיק תובנות מדויקות בנוגע לביקושים השונים בשוק העבודה.

היישומים של איסוף נתוני העיסוק, ויישוב העבודה של העובד ברמה מנהלית רבים וההערכה היא כי תועלתם הכלכלית למשק, בהינתן שימוש מושכל תהיה משמעותית. 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 טוב יכולת הממשלה לגבש וליישם מדיניות תעסוקתית כך שתהיה מבוססת נתונים ומותאמת לצרכי השוק, הצעד צפוי לתרום להגדלת התעסוקה והפריין במשק ובכך לחיזוק הצמיחה במשק והעלאת רמת החיים בישראל. הצעד 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 משמעותיים מאוד ליכולת לאפיין את מצבם של איזורים שונים בארץ ולתת להם מענים תעסוקתיים ומשאבים ייעודיים. באופן זה הצעד צפוי לתרום לצמצום פערים חברתיים ואי שוויון כלכלי. לבסוף, צעד זה צפוי לתרום ליעול 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. על כן, הצעת ההחלטה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף 1

לצורך איסוף הנתונים כאמור לעיל, מוצע לקבוע בחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 (להלן – **חוק הביטוח הלאומי**), סמכות למוסד לביטוח לאומי לדרוש ממעסיקים דיווח על נתוני עיסוק ומיקום עבודתו בפועל של עובד בטופס 100 של המוסד לביטוח לאומי. יובהר כי ביחס למיקום עבודתו של העובד, הכוונה היא למקום עבודתו העיקרי של העובד, בו הוא ממלא את תפקידו ואין הכוונה לאיסוף של מידע ביחס לתנועות העובד במהלך החודש. טופס 100 הוא טופס דיווח אשר המעסיקים במשק הישראלי מורגלים להגיש באופן שוטף ולכן, על מנת שלא להטיל נטל רגולטורי נוסף על המעסיקים וכן לצורך ייעול האיסוף ויעול משאבים מוצע כי הדיווח של השדות המבוקשים ישען על התשתית קיימת.

סעיף 2

מוצע לרשום את הודעת הביטוח הלאומי כי הדיווח של השדות החדשים כאמור בסעיף 1 יהיה וולנטרי החל משנת 2027 (בכפוף ליכולת המעסיקים לדווח את הנתונים המבוקשים). עם השלמת ההיערכות של הביטוח הלאומי לאיסוף הנתונים והיערכות המעסיקים, והשלמת תפקידיהם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד העבודה כמפורט בסעיפים 3 ו-4, ולא לפני תום 3 שנים מתחילת השלב הוולנטרי, יחייב הביטוח הלאומי את המעסיקים לדווח את השדות החדשים.

המוסד לביטוח לאומי לא יפקח או יטיב את המידע הנוסף המועבר אליו אלא יאגמו לשם העברתו בהתאם להוראות כל דין לרבות ללמ"ס.

סעיף 3

סעיפים אלה מפרטים את הכנת התשתית הטכנולוגית והעסקית הנדרשת בתוך הממשלה ומול המעסיקים במשק על מנת לאפשר את שידור וקליטת השדות החדשים באופן מיטבי. הלמ"ס ומשרד העבודה אמונים על השלמת מילון העיסוקים, בניית המערכות הרלוונטיות שיאפשרו למעסיקים לדווח עיסוק באופן פשוט וכן על עריכת פיילוט של דיווח על מנת לטיב את כלל התהליך עד לכדי מוכנות אופרטיבית.

סעיף 4

מוצע כי משרד העבודה יקים את הממשק הנדרש מול הלמ"ס על מנת לסנכרן את הנתונים התעסוקתיים שנאספים על ידו עם מילון העיסוקים הלאומי החדש והכל על מנת לטיב את המעקב אחר ביקושים בשוק העבודה ונתוני תעסוקה נוספים שעורך המשרד.

סעיף 5

במסגרת סעיף זה מוקם צוות בין-משרדי שמטרתו ללוות את היישום של כלל הצעדים בהחלטה תוך תיאום בין כלל הגורמים המעורבים. הצוות צפוי להתכנס באופן תדיר ולבחון את אופן התקדמות הפרויקט באופן מיטבי ובהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בהחלטה.

תקציב

אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 198 מיום 1 באוגוסט 2021.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

רפורמה מבנית במשק החלב

מחליטים

כחלק ממדיניות הממשלה להורדת יוקר המחיה, לפעול להגברת היעילות והתחרותיות של משק החלב הישראלי על ידי מעבר למודל של שוק חופשי. במסגרת זאת:

1. לתקן את חוק תכנון משק החלב באופן הבא:

א. לבטל את המגבלות הרגולטוריות על ייצור ושיווק חלב גולמי בישראל, ובכלל זה:

- (1) הוראות בעניין ייחוד השיווק;
- (2) סמכות שר החקלאות לקבוע את היקף הייצור המקומי הכולל לשנה לכלל היצרנים;
- (3) קביעת מכסות חלב;
- (4) המגבלות על ייצור ושיווק חלב ומוצריו והכללים שנקבעו לצורך הסדרתם;
- (5) הוראות בעניין השמדת חלב במכסה וחלב עודף;
- (6) מנגנון קביעת מחירים בכפוף לתיקונים נדרשים בהתאם למודל המוצע בהחלטה זו;
- (7) איסור מכירה ורכישה במחיר שנקבע.

ב. לקבוע הוראות להפעלת התוכניות תומכות הרפורמה, כמפורט בהחלטה זו, ובכלל זה:

- (1) חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים יחול על חלב גולמי החל מיום 1 ביולי 2028 בכל הנוגע לרכש חלב מפוקח והכל כמפורט בהחלטה זו. ועדת המחירים תבצע את כל הפעולות הנדרשות ותגיש את המלצתה למחיר ההגנה לשרים. השרים יחתמו על צווים לקביעת מחיר ההגנה כאמור עד ליום 1 ביולי 2028.
- (2) השרים יהיו רשאים במסגרת צו הפיקוח, לקבוע כי רכש חלב מפוקח יחול גם על מחלבות שאינן מחלבות גדולות.
- (3) שר החקלאות ייקבע, בהתאם להמלצתה של הוועדה המייעצת, את חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי בהתאם ליחסיות הרכישה.
- (4) לצורך יישום החלטת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים כאמור לעיל והבאת המלצתה בפני השרים, ועדת המחירים תפעל בהתאם לעקרונות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, המתודולוגיה לקביעת מחירים ולפי אמות המידה והנהלים המקצועיים לפיהם היא פועלת בעת קביעת מחירים מפוקחים. ועדת המחירים תהיה רשאית, לפי שיקול דעתה המקצועי, להתעלם מנתוני ייצור של רפתות הפסדיות.
- (5) בתקופת המעבר ייקבע מחיר ההגנה בהתאם למתודולוגיית קביעת מחיר המטרה הקבועה בתקנות הפיקוח על משק החלב, בניכוי הפחתה שיעורית של 15%. במהלך תקופת המעבר יעודכן מחיר ההגנה באופן אוטומטי בהתאם להוראות והמנגנון הקבועים בתקנות תכנון משק החלב.
- (6) אם עד לתום תקופת המעבר לא ייחתם צו פיקוח הקובע את מחיר ההגנה, רשאי שר האוצר, בהתייעצות עם שר החקלאות, להאריך לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים נוספים את תקופת המעבר. אם בתום תקופת הארכה לא יחתם צו כאמור, ייקבע כי מחיר ההגנה יהיה המחיר האחרון שעודכן, כאמור בסעיף קטן (5), וזאת עד למועד שבו יחתם הצו. יובהר כי במהלך תקופת הארכה ועד לחתימה על צו מחיר, לא יעודכן מחיר ההגנה.
- (7) להסמיק את שר החקלאות והוועדה המייעצת לבצע את הפעולות הנדרשות לצורך יישום סמכויותיהם מכוח החלטה זו.
- (8) קידום תיקונים לחוק תכנון משק החלב והתקנת תקנת מכוחו, בכל הנוגע לנושאים המפורטים בהחלטה זו, שלא במסגרת התיקון לפי החלטה זו, ייעשו בידי שר החקלאות בהסכמת שר האוצר.

2. לתקן את חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 כך שהוראותיו יחולו על משק החלב בכפוף לתיקונים נדרשים בהתאם למודל המוצע בהחלטה זו.

3. ליעל את התחרות במשק החלב, לקדם התייעלות ענפית ולשפר את מבנה השוק ובכלל זה, להטיל על השרים להפעיל את התוכניות המפורטות להלן מכוח חוק תכנון משק החלב כפי שיתוקן כאמור בסעיף 1, ולבצע את הפעולות הנדרשות לצורך כך:

א. תכנית להגנה על יצרנים ומחירים

- (1) לקבוע כי מחלבה גדולה תחויב לבצע רכישה של חלב מייצור מקומי, ככל ותבחר לבצע רכישה כזו, כרכש חלב מפוקח. למען הסר ספק, את כמות החלב הגולמי העולה על חלקה היחסי, תהיה מחלבה חופשית לרכוש מכל יצרן ובכל מחיר, ללא כל הגבלה או התניה.
- (2) להקים ועדה מקצועית, שתורכב מנציג רשות התחרות שימונה על ידי הממונה על התחרות ויכהן בתור יושב ראש הוועדה, נציג משרד החקלאות שימונה על ידי שר החקלאות, נציג משרד האוצר שימונה על ידי שר האוצר, נציג המייצג את מגזר הרפתות ונציג המייצג את מגזר המחלבות שימונו על ידי שר החקלאות (בסעיף זה - הוועדה המייעצת).
- (3) הוועדה המייעצת תקבע, בתוך תקופה שלא תעלה על 60 ימים ממועד קבלת הודעה רשמית מאת משרד האוצר בדבר תוצאות תוכנית הפדיון המפורטת בסעיף ב(1), את היקפי רכש החלב המפוקח. יובהר, כי במקרה שבו יבוצעו תוכניות פדיון נוספות בענף החלב, תעדכן הוועדה המייעצת את החלטתה, בהתאם לתוצאות אותן תוכניות נוספות, וזאת בתוך תקופה שלא תעלה על 60 ימים ממועד קבלת הודעה רשמית מאת משרד האוצר בדבר תוצאותיהן.
- (4) הוועדה המייעצת תמליץ עד ליום 1 לנובמבר בכל שנה, לשר החקלאות על קביעת חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי (בסעיף זה - יחסיות הרכישה), וזאת בהתבסס על נתוני הייצור ברפתות, הקליטה, העיבוד והשיווק שנאספו על ידי המחלבות ועל ידי מסדי נתוני מכר קמעונאים מסחריים. הוועדה המייעצת תבצע מעקב שנתי אחר התפתחות הייצור והרכישה של חלב גולמי בענף, ותפעל כוועדה מייעצת לשרים באשר לשינויים ולמגמות בענף, לרבות בהיבטי רציפות האספקה, רמות מחירי מוצרי החלב והשינויים במגמות הכניסה של ייבוא מוצרי חלב לישראל.
- (5) לצורך קביעת יחסיות הרכישה, תהיה הוועדה המייעצת רשאית לדרוש מכל גורם העוסק בייצור, עיבוד, שיווק או ייבוא של חלב גולמי ומוצריו, למסור לה כל מידע, נתון או מסמך הדרוש לצורך ביצוע תפקידה לפי החלטה זו. הדרישה תינתן בכתב, והגורם שאליו ניתנה יהיה חייב למסור את המידע או המסמך שנדרש ממנו במועד ובאופן שתקבע הוועדה המייעצת. כל מידע או מסמך שיימסר לוועדה המייעצת לפי סעיף זה ישמש לצורך ביצוע החלטה זו בלבד, ולא ייחשף אלא במידה הנדרשת לשם מילוי תפקידה של הוועדה המייעצת.
- (6) בתוך 30 ימים ממועד פרסום המלצת הוועדה המייעצת כאמור בסעיף קטן (4), ובהתחשב בהמלצותיה, יפרסם שר החקלאות הודעה בדבר היקפי רכש חלב מפוקח. לא פרסם שר החקלאות הודעה כאמור תוך 60 יום מהמועד האמור, תועבר הסמכות לקביעת היקפי רכש חלב מפוקח, לממונה על התחרות. הממונה על התחרות יקבע את היקפי רכש חלב מפוקח בתוך תקופה שלא תעלה על 45 יום ממועד העברת הסמכות לידי. לא פרסם הממונה על התחרות הודעה כאמור בתוך תקופה זו, ייקבעו היקפי רכש חלב מפוקח בהתאם לעמדת הוועדה המייעצת. במקרה בו יבוצעו תוכניות פדיון נוספות בענף החלב, יעדכן שר החקלאות את היקפי רכש החלב המפוקח בהתאם לנוהל האמור בסעיף זה.
- (7) עד ליום 1 בדצמבר בכל שנה, ובהתאם להמלצות הוועדה המייעצת, יפרסם שר החקלאות הודעה בדבר יחסיות הרכישה בענף של צריכת החלב הגולמי במשק, עבור השנה העוקבת. לצורך חישוב חלק יחסי זה, לא תובא במניין הרכישה הכוללת, רכישה של מחלבה שצריכתה נמוכה מ- 10% מסך הרכישה הארצית הכוללת של חלב גולמי. ככל ולא פרסם השר הודעה כאמור ועד שתפורסם הודעה, בהתאם לאמור בסעיף זה, יחולו יחסי הרכישה כפי שנקבעו בשנה הקודמת.
- (8) לקבוע כי עד לסוף חודש אוקטובר, בכל שנה, תגיש כל מחלבה לשר החקלאות ולרשות התחרות, עבור השנה העוקבת, העתקי הסכמי ההתקשרות עם יצרנים מוגנים, בהיקף כמותי התואם את חלקה ביחסיות הרכישה שנקבע לה על-ידי שר החקלאות בהתאם לפסקה (7) לעיל, במונחי ליטרים של חלב גולמי. הסכמים אלה ישקפו את התחייבותה של כל מחלבה לרכוש חלב גולמי מן היצרנים המוגנים בהתאם לכמות היחסית שנקבעה לה.

(9) משרד החקלאות יהיה אחראי על תפעול רכש חלב מפוקח, ועל פיקוח שוטף כי כל יצרן מוגן מוכר את היקף הליטרים המוגנים שנקבעו לו, בהתאם להודעת שר החקלאות, בכפוף להוראות שנקבעו בהחלטה זו. משרד החקלאות יפעל בהתאם לעקרון של התערבות מינימלית ככל האפשר ביחסים שבין הרפתות למחלבות. על אף האמור, יהיה רשאי שר החקלאות, אם ראה שהדבר יסיע להגשמת מטרות החלטה זו, לחייב מחלבה גדולה לרכוש ליטרים מוגנים מיצרן מוגן שלא התקשר מול מחלבה גדולה בהיקף הליטרים המוגנים שנקבעו לו על ידי שר החקלאות, אך ורק במידה שההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף זה או נמוך מההיקף הביקוש הכולל שהוצג על-ידי המחלבות הגדולות לחלב גולמי לאותה השנה. במידה וההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף גדול מהביקוש הכולל שהציגו המחלבות הגדולות לחלב גולמי לאותה השנה, יהיה רשאי שר החקלאות להחיל חובת רכש חלב מפוקח גם על מחלבות שאינן מחלבות גדולות, וזאת בהתאם לקביעת הוועדה המייעצת בדבר יחסיות הרכישה.

(10) משרד החקלאות יפקח ויבקר על עמידת המחלבות הגדולות בחובתן לרכש חלב מפוקח. לשם כך, יפעיל משרד החקלאות מנגנון בקרה ייעודי אשר יאסוף, יודא ויבחן את הנתונים הנוגעים להיקפי הרכישה, למחירים ששולמו, ולמועדי ההתקשרות בין המחלבות ליצרנים. משרד החקלאות יהיה רשאי לדרוש מהמחלבות, מעת לעת, כל מידע, דוחות או אסמכתאות הנדרשים לשם מילוי תפקידו לפי סעיף זה, ויעדכן את שר האוצר ורשות התחרות בדבר ממצאי הפיקוח והבקרה אחת לשישה חודשים או ככל שיידרש.

ב. תכנית פדיון מכסות

(1) השרים יפרסמו הליך תחרותי לפדיון מכסות חלב, במסגרתו, יצרנים קיימים המעוניינים בכך יציעו את מכסתם לפדיון, בהתאם לעקרונות שייקבעו על ידי משרד האוצר. משרד האוצר יקבע את המסגרת התקציבית הכוללת שתוקצה לתוכנית הפדיון, את מתווה הביצוע, את אופן הדירוג והתיעדוף של ההצעות, וכן את לוחות הזמנים לביצוע, כך שהיו מותאמים להיקף פדיון של כ-500 מיליון ליטר חלב גולמי. משרד האוצר יהיה רשאי, בהתאם לשיקולים מקצועיים, לעדכן את מתווה ההליך, את סדרי העדיפויות, ואת יתר הפרמטרים הנוגעים לו, כך שיותאמו להיקף פדיון שונה מזה שנקבע בתחילה.

(2) שר האוצר יהיה רשאי, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי ובישים לב למסקנות שיופקו מייושם הליך הפדיון הראשון, לקיים סבבי פדיון נוספים, ולקבוע עבורם תנאים שונים מאלו שקבעו להליך הראשון.

(3) בתוך תקופה שלא תעלה על 30 ימים ממועד סיום הליך פדיון ופרסום תוצאותיו, יעביר משרד האוצר לוועדה המייעצת, האמורה בסעיף א(2), את מלוא תוצאות תוכנית הפדיון וכל מידע רלוונטי הנגזר ממנה, לרבות נתונים בדבר היקף המכסות שנפדו, זהות היצרנים שנטלו חלק בהליך, היקף הייצור שנותר בענף, והנתונים הנדרשים לצורך חישוב וניתוח מבנה הייצור בענף לאחר הפדיון ולקביעת יחסיות הרכישה.

ביטול מכסים

4. להנחות את שר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין כך שהחל מיום 1 בינואר 2027 יבוטל לחלוטין המכס מפרק 04.01 עד פרק 04.06 בצו תעריף המכס.

פירוק מועצת החלב

5. נוכח השינוי במבנה משק החלב והמעבר למודל של שוק חופשי, כאמור בהחלטה זו, לקבוע, בהתאם לסמכות הממשלה מכוח סעיף 19(ב)(2)(ב) לחוק משק החלב, כי אין עוד צורך בקיומה של מועצת החלב. בהמשך לאמור להטיל על השרים, בהתאם לסמכות האמורה בסעיף 19(ב)(2) לחוק תכנון משק החלב, להגיש לבית המשפט בקשה לפירוק מועצת החלב תוך 30 יום מקבלת המלצות צוות הפירוק האמורות בסעיף 7.

6. על מנת להבטיח שמירה על רציפות תפקודית מלאה בענף החלב, הגנה על האינטרס הציבורי והיציבות במשק החלב, להקים צוות בין משרדי בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמנהל הכללי של משרד החקלאות, או מי מטעמם (בסעיף זה - **צוות הפירוק**). צוות הפירוק יכלול נציגים בכירים ממשרד החקלאות ובטחון המזון, משרד האוצר ורשות התחרות, צוות הפירוק יוכל להסתייע בגורמי מקצוע חיצוניים.

7. צוות הפירוק יגיש לשרים המלצות לגבי המתווה, השלבים וההסדרים הנדרשים לביצוע הפירוק באופן מבוקר, יעיל ושקוף. בתוך תקופה שלא תעלה על שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו, ובכלל זה:

- א. הצעה לחלוקת הסמכויות, התפקידים והאחריות שהיו נתונות למועצת החלב, לרבות העברת סמכויות הפיקוח והבקרה למשרד החקלאות וביטחון המזון, והסמכויות הכלכליות והרגולטוריות למשרד האוצר.
- ב. הצעה להסדרת מנגנון המעבר והיישום, לרבות לוחות זמנים, מנגנוני פיקוח והיערכות תקציבית.
- ג. המלצות באשר לטיפול, ניהול, הקצאה או העברה של נכסי מועצת החלב, לרבות נכסים פיזיים, פיננסיים, חוזיים או קנייניים, באופן שיבטיח שימוש מיטבי, יעיל ושקוף במשאבים הציבוריים.

8. בהחלטה זו –

"ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף" – כמות הליטרים המוגנים שמייצרים כלל היצרנים המוגנים בשנה, כפי שקבע שר החקלאות בהתאם להוראות החלטה זו;

"היקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן" – כמות הליטרים המוגנים שיצר יצרן מוגן בהתאם לחלקו היחסי מההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף, כפי שקבע שר החקלאות בהתאם להוראות החלטה זו;

"היקף רכש חלב מפוקח" – ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף והיקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן;

"ועדת המחירים" – כהגדרתה בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים בהרכבה המשותף עם משרד החקלאות;

"חוק התחרות הכלכלית" – חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988;

"חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים" – חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996;

"חוק תכנון משק החלב" – חוק תכנון משק החלב, התשע"א-2011;

"חלב, חלב גולמי, חלב במכסה, מועצת החלב, מכסת חלב, שיווק" – כהגדרתם בחוק תכנון משק החלב;

"יצרן" – אדם העוסק בייצור ובשיווק חלב בישראל;

"יצרן מוגן" – יצרן שלא פדה את מכסת החלב שלו במסגרת תוכנית פדיון המכסות כמשמעותה בהחלטה זו;

"ליטר מוגן" – ליטר חלב גולמי שיצר יצרן מוגן עד להיקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן;

"מחיר ההגנה" – מחיר מזערי, כמשמעותו בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, לליטר מוגן, שייקבעו השרים בצו מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים;

"מחלבה גדולה" – מחלבה שהחלק היחסי של החלב הגולמי שהיא רוכשת מייצור מקומי גדול מ-10%, מכלל הייצור המקומי של חלב גולמי בהתאם להכרזה השנתית של שר החקלאות בדבר יחסיות הרכישה של חלב גולמי בענף החלב כאמור בסעיף 3(א)(7);

"הממונה על התחרות" – הממונה על התחרות שמונה לפי סעיף 41 לחוק התחרות הכלכלית;

"משרד החקלאות" – משרד החקלאות וביטחון המזון;

"רכש חלב מפוקח" – רכש של ליטר מוגן, בין יצרן מוגן למחלבה, במחיר ההגנה;

"שר החקלאות" – שר החקלאות וביטחון המזון;

"השרים" – שר האוצר ושר החקלאות;

"תקופת המעבר" – התקופה שמיום תחילתו של התיקון לחוק תכנון משק החלב, האמור בסעיף 1, ועד ליום 30 ביוני 2028;

"תקנות תכנון משק החלב" – תקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בעשורים האחרונים מתמודד משק החלב בישראל עם אתגרים מבניים המשפיעים על יעילותו, רמת התחרות שבו ועל רמת המחירים לצרכן. ענף זה פעל לאורך שנים במסגרת של תכנון מרכזי שנקבע בחוק תכנון משק

החלב, התשע"א–2011 (להלן – **חוק תכנון משק החלב**), אשר קבע מכסות ייצור, פיקוח מחירים והגבלות שיווק. מבנה זה סיפק יציבות לענף אך גם יצר חסמים משמעותיים לתחרות, ריכוזיות גבוהה ומחירים לצרכן הגבוהים בעשרות אחוזים מן הממוצע במדינות ה-OECD. על רקע זה מבקשת הממשלה לקדם רפורמה מבנית כוללת בענף החלב, שמטרתה להגביר את התחרות, לשפר את היעילות הכלכלית, להבטיח את רציפות הייצור המקומי ולהביא להוזלה משמעותית של מוצרי היסוד לציבור. הרפורמה מתבססת על ביטול משטר המכסות והפיקוח, מעבר למודל של שוק חופשי הנתמך במנגנון מחיר הגנה ליצרנים יעילים, הפעלת תוכנית פדיון מכסות ליציאה מרצון של רפתות לא יעילות, פתיחת השוק ליבוא באמצעות ביטול מכסים, ופירוק מועצת החלב תוך העברת סמכויותיה למשרדי הממשלה הרלוונטיים. צעדים אלו נועדו להתאים את מבנה הענף למדיניות כלכלית מודרנית המבוססת על תחרות, ולייצור שוק חלב חופשי, יציב ותחרותי לטובת כלל הציבור.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא להוזיל את יוקר המחיה בישראל באמצעות טיפול שורשי במחירי מוצרי החלב ובהבטחת רציפות האספקה לשווקים, וזאת נוכח מחירים הגבוהים בעשרות אחוזים ממדינות ה-OECD ומקרים תכופים של מחסור במוצרים בסיסיים. ההצעה מגשימה מטרה זו באמצעות התערבות ממוקדת בשני גורמי הכשל המרכזיים בענף – הריכוזיות במקטע המחלבות וחוסר היעילות של חלק ניכר מהרפתות – המובילים ישירות לרמות מחיר גבוהות ולליקויי אספקה. לשם כך כוללת הרפורמה חבילת צעדים מקיפה, ובהם ביטול מגבלת הייצור במקטע הרפתות והסרת פיקוח המחירים על חלב גולמי, תוך מעבר למודל של רשת ביטחון המבטיחה לרפתנים שימשיכו לייצר רמת מחיר וכמות מוגנת. לצד זאת, מציעה ההחלטה תוכנית פדיון מכסות משמעותית לרפתות שיבקשו לפרוש מן הענף, במטרה לייצל את מבנה הייצור, וכן ביטול מקיף של כלל המכסים בענף החלב לשם הגברת התחרות במקטע המחלבות והרחבת מגוון המוצרים לצרכן. באמצעות צעדים משולבים אלה, ההצעה מטפלת בדרישות העלות לאורך כל שרשרת הערך, מגבירה את התחרות, מצמצמת ריכוזיות ומחזקת את אמינות האספקה, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים המקדמים הפחתת יוקר המחיה וחיזוק התחרותיות במשק הישראלי.

סעיף 1

מוצע לתקן את חוק תכנון משק החלב, כך שיבוטלו ההוראות הקובעות את המסגרת הרגולטורית הקיימת בענף החלב, לרבות שיטת המכסות ומנגנון הפיקוח על המחיר. כצעד משלים מוצע לעגן בחוק תכנון משק החלב את ההוראות והסמכויות הנדרשות ליישום הרפורמה, ובכלל זה הפעלת מנגנון "מחיר ההגנה" לפי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים**) והסדרת תקופת מעבר לשוק חופשי ותחרותי.

סעיף קטן (א)

במטרה לפתוח את משק החלב לתחרות, לאפשר לכל יצרן ולכל מחלבה לפעול באופן עצמאי, בהתאם לשיקולים כלכליים ולתנאי השוק, מוצע להניח את התשתית המשפטית לכך על ידי תיקון הוראות חוק תכנון משק החלב. מוצע לבטל את ההוראות הקובעות את המסגרת החוקית שאפשרה למדינה לנהל את משק החלב באופן ריכוזי, באמצעות קביעת מכסות, מחירים ואיסור על שיווק חופשי.

סעיף קטן (א)(1) – ביטול הוראות בעניין ייחוד השיווק
הוראה זו נועדה לבטל את הוראת ייחוד השיווק, הקובעת כי שיווק חלב ומוצרי חלב בישראל יהיה מייצור מקומי בלבד, או מייבוא שהותר על ידי שר הכלכלה או לפי כל דין. בכך נפתח משק החלב הישראלי ליבוא פתוח וללא הגבלה של כמות או הגבלה כלכלית המוטלת באמצעות מכסים.

סעיף קטן (א)(2) – ביטול סמכות שר החקלאות וביטחון המזון (להלן – **שר החקלאות**) לקבוע את היקף הייצור המקומי הכולל.

הוראה זו מבטלת את סמכות שר החקלאות לקבוע מדי שנה את היקף הייצור הארצי הכולל של חלב גולמי, כפי שנעשה במשטר התכנון המרכזי. ביטול הסמכות מבטא מעבר למודל שבו היקף הייצור ייקבע על ידי מנגנוני שוק חופשי, היצרנים יחליטו בעצמם על כמות הייצור בהתאם לביקוש, למגמות צריכה ולשיקולים כלכליים, ללא צורך באישור ממשלתי מוקדם.

סעיף קטן (א)(3) – ביטול קביעת מכסות חלב.

סעיף זה מבטל את אחד מעמודי התווך של המשטר הקיים, שיטת המכסות. עד כה הוקצתה לכל רפת מכסה שנתית קבועה המגבילה את היקף ייצור החלב הגולמי שהיא רשאית לשווק. ביטול המכסות נועד לאפשר לכל יצרן לייצר בהתאם לכושר הייצור והביקוש בשוק, תוך מעבר לענף מבוסס תחרות ויעילות כלכלית. זהו שינוי מבני מהותי שמסיר חסמי כניסה ומעודד חדשנות והשקעות.

סעיף קטן (א)(4) – ביטול המגבלות על ייצור ושיווק חלב ומוצרי.

הוראה זו מבטלת את כלל הכללים הקבועים כיום לצורך הסדרת הייצור והשיווק של חלב גולמי ומוצרי חלב, ובכלל זה ההוראות המחייבות יצרנים לשווק את החלב הגולמי רק באמצעות מועצת החלב או בהתקשרות מוגבלת המוסדרת על ידה. ביטול נועד לאפשר חופש פעולה מלא לשחקנים בענף, החל מיצרני חלב גולמי ועד יצרני מוצרי חלב, באופן שיתמוך בתחרות, בגמישות עסקית וביכולת להתאים את הייצור למגמות השוק בזמן אמת.

סעיף קטן (א)(5) – ביטול הוראות בעניין השמדת חלב במכסה וחלב עודף.

סעיף זה נועד לבטל את ההוראות בחוק תכנון משק החלב ובתקנות שהותקנו מכוחו, המטילות הגבלות על ייצור חלב מעבר למכסה, ומסדירות את ייעודו או השמדתו של חלב עודף. כיום, בהתאם לחוק, יצרן שמפיק חלב מעבר למכסותו אינו רשאי לשווקו אלא בכפוף לאישור מועצת החלב, ובכל מקרה מקבל עליו מחיר מופחת ממחיר המטרה. ביטול הוראה זו יסיר את ההבחנה בין חלב במכסה לחלב עודף, יבטל את הסנקציה הכלכלית הנגזרת מהפקת חלב עודף, ויאפשר לכל יצרן לשווק את מלוא תוצרתו בהתאם לשיקולים עסקיים ולביקוש בשוק, ללא צורך באישור מוקדם או בקבלת מחיר מופחת. שינוי זה מהווה נדבך מרכזי במעבר למודל של שוק חופשי ותחרותי בענף.

סעיף קטן (א)(6) – ביטול מנגנון קביעת המחירים

הוראה זו מבטלת את מנגנון קביעת מחיר המטרה, הקבוע בחוק תכנון משק החלב ובתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב), התשע"ב-2012 (להלן - **תקנות תכנון משק החלב**). בהם נקבע מחיר מפותח לחלב גולמי על בסיס חישוב עלויות הייצור הממוצעות ברפתות.

סעיף קטן (א)(7) – ביטול איסור מכירה ורכישה במחיר שנקבע

הוראה זו מבטלת את האיסור על יצרנים ומחלבות לקיים עסקאות חופשיות במחיר שונה ממחיר המטרה שנקבע בחוק תכנון משק החלב. ביטול האיסור נועד לאפשר חופש התקשרות וחופש תמחור מלא בין הצדדים, כך שכל יצרן ומחלבה יוכלו לסכם ביניהם את מחיר העסקה בהתאם לתנאי השוק, איכות המוצר, מרחק ההובלה או כל שיקול עסקי אחר. זהו תנאי הכרחי למעבר ממערכת מפותחת למערכת מבוססת תחרות.

סעיף קטן (ב)

סעיף נועד לעגן את המסגרת החוקית והסמכויות הנדרשות ליישום התוכניות התומכות ברפורמה המובאות בהמשך החלטה זו, ובפרט את מנגנוני המעבר ממשטר של תכנון ופיקוח מרכזי למודל של שוק חופשי ומבוזר. סעיף זה קובע הוראות חדשות המסדירות את תקופת המעבר, את קביעת מחיר ההגנה, את הפעלת רשת הביטחון ליצרנים המוגנים, ואת חלוקת הסמכויות בין שר החקלאות ושר האוצר (להלן - **השרים**), האמונים על יישום הרפורמה והוועדות המקצועיות המוקמות במסגרת החלטה זו על מנת לבצע את העולות המקצועיות הנדרשות ליישום הרפורמה

סעיף קטן (ב)(1)

מוצע כי החל מיום 1 ביולי 2028 חוק פיקוח על מצרכי מחירים ושירותים יחול על המקטע במשק החלב הנוגע לרכישה של חלב גולמי מרפתות, שלא פדו את מכסות החלב שלהם במסגרת תוכנית פדיון המכסות המוסדרת בהחלטה זו (להלן - **יצרן מוגן**) בהיקף כמות הליטרים שייצר יצרן מוגן בהתאם לחלקו היחסי מכמות הליטרים המוגנים שמייצרים כלל היצרנים המוגנים בשנה (להלן - **היקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן**) וההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים **בענף**, בהתאמה), כפי שקבע שר החקלאות בהתאם להוראות החלטה זו. מחירו של ליטר חלב גולמי שייצר יצרן מוגן עד להיקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן (להלן - **מחיר ההגנה וליטר מוגן**, בהתאמה) ייקבע על ידי ועדת המחירים, כהגדרתה בחוק פיקוח על מצרכי מצרכים ושירותים, בהרכבה המשותף עם משרד החקלאות וביטחון המזון (להלן - **ועדת המחירים ומשרד החקלאות**, בהתאמה) כמחיר מזערי, כמשמעותו בחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, לליטר מוגן, שייקבעו השרים בצו מכוח חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (להלן - **מחיר ההגנה**) (מקטע זה להלן - **רכש חלב מפותח**). רכש

חלב מפוקח יחול על מחלבה, שהחלק היחסי של החלב הגולמי שהיא רוכשת מייצור מקומי, מכלל הייצור המקומי של חלב גולמי, עולה על 10%, בהתאם להכרזה השנתית של שר החקלאות בדבר יחסיות הרכישה של חלב גולמי בענף החלב (להלן - **מחלבה גדולה**)

ועדת המחירים תבצע את כלל הפעולות הנדרשות לצורך קביעת מחיר ההגנה לרבות סקרי עלויות, ניתוח נתונים וביסוס מתודולוגי, ותמליץ לשרים על מחיר ההגנה, שייקבע בצו פיקוח עד למועד שנקבע בהחלטה. מטרת הסעיף היא להבטיח קביעת מחיר הגנה מקצועית, המבוססת על נתוני עלות עדכניים הנאספים מקבוצת רפתות מייצגות אשר נותרו פעילות בענף לאחר יישום תוכנית פדיון המכסות, כך שהמחיר ישקף את מבנה העלויות הריאלי של הענף לאחר ההתייעלות הענפית.

סעיף קטן (ב)(2)

סעיף זה מקנה לשרים סמכות לקבוע, במסגרת צו הפיקוח, כי גם מחלבות שאינן מחלבות גדולות יחויבו ברכש חלב גולמי מפוקח. תכלית ההוראה היא לאפשר גמישות רגולטורית, כך שבמידת הצורך ניתן יהיה להרחיב את תחולת חובת הרכש המפוקח גם למחלבות נוספות, במטרה לשמור על איזון בין הביקוש לבין היקף הליטרים המוגנים בענף ולהבטיח קליטה מלאה של תוצרת היצרנים המוגנים. יובהר כי, בדומה להטלת חובת הרכש המפוקח על מחלבות גדולות, גם בסעיף זה החובה תחול ככל והמחלבה תחליט לרכוש חלב מייצור מקומי.

סעיף קטן (ב)(3)

בהתאם למוצע בסעיף זה, שר החקלאות יקבע, על פי המלצת הוועדה המייעצת, את חלקה היחסי של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי (להלן - **יחסיות הרכישה**). קביעה זו נדרשת כדי להבטיח מנגנון הוגן ושקוף של חלוקת היקף החובות לרכישת חלב מוגן בין המחלבות, כך שכל מחלבה תישא בחלק יחסי בהתאם למשקלה בשוק. קביעת היחסיות תתבסס על נתונים שנאספו מהענף ותהווה בסיס ליישום חובת הרכש בתקופת המעבר.

סעיף קטן (ב)(4)

הוראה זו מגדירה את אופן פעולתה של ועדת המחירים לצורך קביעת מחיר ההגנה. הוועדה תפעל בהתאם לעקרונות חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים והמתודולוגיה של ועדת המחירים, לרבות השימוש בנתוני ייצור ועלויות, והסמכתה להפעיל שיקול דעת מקצועי. נקבע כי הוועדה רשאית להתעלם מנתוני רפתות הפסדיות שאינן מייצגות רמת יעילות סבירה בענף, כדי למנוע קביעת מחיר מזערי שאינו משקף את מבנה העלויות האפקטיבי.

סעיף קטן (ב)(5)

בתקופה שמיום פרסום התיקון לחוק תכנון משק החלב ועד ליום 30 ביוני 2028 (להלן - **תקופת המעבר**), ייקבע מחיר ההגנה לפי מתודולוגיית מחיר המטרה הקיימת בתקנות תכנון משק החלב, אך בניכוי הפחתה קבועה של 15%. בתקופת המעבר יעודכן המחיר באופן אוטומטי לפי המנגנון הנהוג כיום, וזאת כדי לשמר יציבות תפעולית לצד מתן איתות ברור על כיוון ההתייעלות והפתיחה לתחרות.

סעיף קטן (ב)(6)

אם עד תום תקופת המעבר לא ייחתם צו פיקוח הקובע את מחיר ההגנה, יהיה שר האוצר רשאי, בהתייעצות עם שר החקלאות, להאריך את תקופת המעבר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים נוספים. בתום התקופה האמורה, ובהיעדר צו, ימשיך לחול המחיר האחרון שהיה בתוקף, ולא ניתן יהיה לערוך עדכונים בשיעורו, עד לחתימה על הצו. הוראה זו נועדה להבטיח רציפות תפקודית בענף ולמנוע מצב שבו אין מחיר מזערי בתוקף.

סעיף קטן (ב)(7)

מטרת סעיף זה היא להסמיך את שר החקלאות והוועדה המייעצת לבצע את כל הפעולות הנדרשות לצורך מימוש סמכויותיהם בהתאם להחלטה, לרבות הכנת חוות דעת, איסוף מידע מהשחקנים בענף, פרסום הודעות רשמיות, והעברת המלצות לשרים. ההסמכה נועדה להבטיח כי קיימים גורמים מקצועיים מוסמכים המנהלים את עבודת היישום באופן רציף, מתואם ונתמך משפטי.

סעיף קטן (ב)(8)

מטרת סעיף זה היא לקבוע כי קידום תיקונים לחוק תכנון משק החלב והתקנת תקנת מכוחו, בכל הנוגע לנושאים המפורטים בהחלטה זו, שלא במסגרת התיקון לפי החלטה זו ייעשו על ידי שר החקלאות בהסכמת שר האוצר.

סעיף 2

סעיף זה נועד להתאים את תחולת חוק התחרות הכלכלית, התשנ"ו-1996, למבנהו החדש של משק החלב לאחר ביטול משטר התכנון המרכזי והחלת הוראות אסדרה חדשות, כאמור בהחלטה זו. לאור המעבר למודל של תחרות חופשית, שבו היקפי הייצור, השיווק והתמחור אינם מוסדרים עוד בחוק ייחודי, נדרש להחיל על ענף החלב את מכלול דיני התחרות החלים על יתר ענפי המשק, בכפוף להתאמות שיבטיחו מעבר מדורג ושמירה על יציבות השוק.

סעיף 3

- סעיף זה עוסק ביישום המעשי של הרפורמה ובתוכניות הליכה שלה. הוא כולל שתי תוכניות עיקריות:
1. **תוכנית להגנה על יצרנים ומחירים:** המהווה את מנגנון המעבר לשוק חופשי, ומטרתה להבטיח כי כל יצרן חלב (רפתן) שימשיך לפעול לאחר ביטול המכסות יוכל לשווק את תוצרתו במחיר מינימום מוגן.
 2. **תוכנית פדיון מכסות - מנגנון כלכלי שבאמצעותו תינתן ליצרנים לא יעילים האפשרות לפרוש מהענף מרצון, בתמורה לפיצוי כספי.**
- שתי התוכניות יחד יוצרות איזון בין שמירה על יציבות הענף לבין קידום תחרות והתייעלות, כך שהמעבר לשוק חופשי ייעשה בהדרגה וללא פגיעה באספקת החלב לציבור.

סעיף קטן (א) – תוכנית להגנה על יצרנים ומחירים

סעיף קטן (א)(1) – חובת רכישה של מחלבות גדולות – ההוראה מטילה על מחלבות גדולות, הבוחרות לרכוש חלב מיצור מקומי, חובה לרכוש חלב גולמי מיצרנים מוגנים, כלומר רפתנים שיישארו בענף לאחר תוכנית הפדיון, בכמות השווה לחלקן היחסי בשוק (להלן - **יחסיות הרכישה**), אשר ייקבע על ידי שר החקלאות בהתאם להמלצות הוועדה המייעצת. הרכישה תתבצע במחיר שלא יפחת ממחיר ההגנה שנקבע בצו. מעבר לכמות זו, מחלבה תוכל לרכוש חלב נוסף מכל יצרן ובכל מחיר, בהתאם למנגנוני השוק.

סעיף קטן (א)(2) – הקמת הוועדה המייעצת

מוצע להקים ועדה מייעצת בראשות נציג רשות התחרות, ובה נציגי משרד החקלאות, משרד האוצר, וכן נציגים מהמגזר היצרני (הרפתנים) והתעשייתי (המחלבות) (להלן - **הוועדה המייעצת**). תפקיד הוועדה המייעצת יהיה לשמש גוף מקצועי מייעץ לשרים לעניין קביעת היקפי רשת ביטחון, יחסיות רכישה, מעקב אחר שינויים בענף ולהגיש המלצות תקופתיות. בנוסף, תפעל הוועדה כגוף מייעץ לשרים בכל הנוגע לשינויים ולמגמות בענף החלב, לרבות היבטים של רציפות האספקה, רמות המחירים של מוצרי החלב, והשפעת מגמות הייבוא על התחרות בשוק המקומי. הוועדה מהווה כלי ניהולי מרכזי שיבטיח קבלת החלטות מקצועית ומאוזנת בין אינטרסים שונים בענף.

סעיף קטן (א)(3) – קביעת היקף רכש חלב מפוקח

הוועדה המייעצת תקבע את ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף והיקף ליטרים מוגנים של יצרן מוגן (להלן - **היקף רכש חלב מפוקח**). קביעת הוועדה המייעצת תתקבל בתוך 60 יום ממועד קבלת הודעה רשמית מאת משרד האוצר בדבר תוצאות תוכנית הפדיון. החישוב יתבסס על תוצאות תוכנית הפדיון, כך שההיקפים החדשים י שקפו את מבנה הענף לאחר שיצרנים לא יעילים פרשו ממנו. יובהר, כי אם יבוצעו תוכניות פדיון נוספות בענף החלב, תעדכן הוועדה המייעצת את החלטתה בהתאם לתוצאות תוכניות אלו, וזאת בתוך תקופה שלא תעלה על שישים ימים ממועד קבלת הודעה רשמית ממשרד האוצר בדבר תוצאותיהן.

סעיף קטן (א)(4) – קביעת יחסיות הרכישה ומעקב שנתי

יחסיות הרכישה משמעה שיעור חלקה של כל מחלבה מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי. הוועדה המייעצת תמליץ לשר החקלאות, עד ליום 1 בנובמבר בכל שנה, על קביעת יחסיות זו לשנה העוקבת, בהתבסס על נתוני הייצור, הקליטה והמכירות בענף, ותבצע מעקב שוטף אחר מגמות הייצור, המחירים, הצריכה והייבוא.

סעיף קטן (א)(5) – סמכות הוועדה לדרוש מידע

סעיף זה מקנה לוועדה המייעצת סמכות לדרוש נתונים, דוחות ומסמכים מכל גורם בענף לרבות רפתות, מחלבות, משווקים ויבואנים. המטרה היא להבטיח שהחלטות הוועדה המייעצת יתבססו על מידע אמין ומלא, ולא על דיווחים חלקיים או אינטרסנטיים. המידע שיימסר ישמש אך ורק לצורך ביצוע החלטה זו, תוך שמירה על סודיות מסחרית.

סעיף קטן (א)(6) – לוחות זמנים לפרסום היקפי רכש חלב מפוקח הוראה זו קובעת סדרי זמנים מחייבים לפרסום הודעת שר החקלאות בדבר היקפי רכש חלב מפוקח. אם השר לא יפרסם את ההודעה תוך 60 יום מהמעד בו קיבל את המלצת הוועדה, תועבר הסמכות לממונה על התחרות, שיפרסם אותה בתוך 45 יום.

סעיף קטן (א)(7) – פרסום יחסיות הרכישה השנתית הסעיף קובע כי עד ליום 1 בדצמבר בכל שנה יפרסם שר החקלאות את יחסי הרכישה לשנה העוקבת, בהתאם להמלצות הוועדה המייעצת. בנוסף הסעיף קובע כי לצורך חישוב יחסיות הרכישה, לא תובא בחשבון רכישתן של מחלבות שצריכתן הכוללת נמוכה מ-10% מסך הרכישה הארצית של חלב גולמי. אם ההודעה לא תתפרסם במועד, ימשיכו לחול היחסים של השנה הקודמת. מדובר בהוראה מנהלית שנועדה להבטיח תיאום בין הייצור החקלאי, צורכי התעשייה והצריכה, וחובת הרכישה החלה במסגרת רשת הבטחון ליצרני החלב. סעיף קטן (א)(8) – חובת הגשת הסכמי ההתקשרות הוראה זו מחייבת כל מחלבה להגיש מדי שנה, ולא יאוחר מיום 30 לאוקטובר של כל שנה, לשר החקלאות ולרשות התחרות את העתקי ההסכמים בינה לבין היצרנים המוגנים. ההסכמים ישקפו את ההתחייבות לרכוש מהיצרנים היקף ליטרים התואם את חלקה היחסי של המחלבה.

סעיף קטן (א)(9) – אחריות משרד החקלאות על תפעול רכש חלב מפוקח הוראה זו מטילה על משרד החקלאות את האחריות הכוללת לפיקוח על יישום הוראות האסדרה של רכש חלב מפוקח. המשרד יפעיל את סמכויותיו תוך שמירה על עקרון ההתערבות המינימלית ביחסים החוזיים שבין הרפתות למחלבות. משמעות הדבר היא כי המדינה אינה מתערבת באופן שוטף בהתקשרויות המסחריות, במחירים העולים על מחיר ההגנה, או בתנאי ההובלה והשיווק, אלא משמשת גורם מפקח בלבד שתפקידו להבטיח את קיום חובות הצדדים ואת מימוש מטרות הרפורמה. על אף האמור, נקבע חריג מצומצם המאפשר לשר החקלאות להתערב במקרים נקודתיים שבהם נוצר כשל שוק או כשל שידוך בין יצרנים למחלבות. אם השר סבור כי הדבר נדרש לשם הבטחת מימוש מטרות ההחלטה, הוא רשאי לחייב מחלבה גדולה לרכוש ליטרים מוגנים מיצרן מוגן שלא התקשר עמה, וזאת עד לגובה היקף הליטרים המוגנים שנקבע לו. סמכות זו מוגבלת בתנאי מהותי אחד: ניתן להפעילה רק כאשר ההיקף המצרפי של הליטרים המוגנים בענף זה או נמוך מהיקף הביקוש הכולל שהוצג על ידי המחלבות הגדולות לחלב גולמי לאותה השנה. תנאי זה נועד להבטיח כי ההתערבות תיעשה רק כאשר הביקוש הכולל במשק מאפשר זאת, כלומר, כאשר קיים ביקוש אמיתי לקליטת החלב, אך נדרש סיוע תפעולי של שר החקלאות לצורך שידוך בין הצדדים, ולא במצב שבו הביקוש הכולל נמוך מההיצע.

סעיף קטן (א)(10) – מנגנון בקרה ודיווח נקבע כי משרד החקלאות יקים מנגנון בקרה ייעודי שיפקח על יישום הוראות רכש חלב מפוקח, יאסוף נתונים על היקפי הרכש והמחירים, ויעדכן את שר האוצר ורשות התחרות אחת לשישה חודשים.

סעיף קטן (ב) – תוכנית פדיון מכסות

סעיף קטן (ב)(1) – קיום הליך תחרותי לפדיון מכסות סעיף זה קובע את מנגנון היציאה המוסדר מהענף, הליך פדיון מכסות אשר מהווה רכיב מרכזי בתהליך ההתייעלות של משק החלב. על פי ההוראה, השרים יפרסמו הליך תחרותי לפדיון מכסות ייצור חלב גולמי, במסגרתו יוכלו יצרנים קיימים, המעוניינים להפסיק את פעילותם בענף, להציע את מכסת הייצור שבבעלותם לפדיון מרצון. ההליך יתבסס על עקרונות מקצועיים שייקבעו על ידי משרד האוצר, אשר יגדירו את תנאי ההשתתפות, שיטת המיון, אמות המידה לדירוג ההצעות, ואופן קביעת גובה הפיצוי ליצרנים שייבחרו במסגרת התוכנית. שר האוצר, יקבע את המסגרת התקציבית הכוללת שתוקצה לתוכנית. ההליך ייבנה כך שיותאם ליעד פדיון של כ-500 מיליון ליטר חלב גולמי, אשר לפי ההערכות המקצועיות מייצג את היקף הייצור של הרפתות הפחות יעילות במשק, באופן שיאפשר את הוצאתן מהענף, תוך שיפור הפריון הכולל בו. נוסף על כך, נקבע כי שר האוצר יהיה רשאי לעדכן את מתווה ההליך ואת יתר מרכיביו, בהתאם לשיקול דעתו

המקצועי ובכפוף לנתונים שיצטברו במהלך יישום התוכנית. באמצעות מנגנון זה יוצרת ההחלטה תהליך וולונטרי, תחרותי ושקוף, המאפשר ליצרנים הפועלים ברמות יעילות נמוכות, או המעוניינים לפרוש מסיבות עסקיות, לעשות זאת בתמורה לפיצוי הוגן, תוך תרומה ממשית להתייעלות הכללת של ענף החלב ולחזוק כושר התחרות של היצרנים שנותרו בו.

סעיף קטן (ב)(2) – אפשרות לסבבי פדיון נוספים
נקבע כי השרים יהיו רשאים, לפי שיקול דעתם המקצועי, לקיים סבבי פדיון נוספים בהמשך, ולקבוע עבורם תנאים מותאמים חדשים. הוראה זו מבטיחה גמישות ניהולית ביישום הרפורמה, כך שניתן יהיה להתאים את קצב הפדיון למצב השוק, לקצב ההתייעלות ולמסקנות הסבב הראשון.

סעיף קטן (ב)(3) – העברת תוצאות הפדיון לוועדה המייעצת
לאחר סיום כל סבב פדיון, ותוך תקופה שלא תעלה על 30 יום ממועד סיום הליך הפדיון ופרסום תוצאותיו, משרד האוצר יעביר לוועדה המייעצת את מלוא הנתונים הנוגעים לתוצאות ההליך, ובכלל זה היקף המכסות שנפדו, זהות היצרנים שפרשו, והיקף הייצור שנותר בענף. הנתונים ישמשו את הוועדה המייעצת בקביעת היקפי רשת הביטחון החדשים ובהתאמת יחסיות הרכישה בהתאם לשינויים במבנה הענף.

סעיף 4

סעיף מורה לשר האוצר לתקן את צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין, כך שהחל מהמועד הקבוע יבוטל המכס על כל טובין הכלולים בפרקים 04.01 עד 04.06. פרקים אלה כוללים את כלל המוצרים החלביים, לרבות:

- א. 04.01 חלב ושמנת לא מרוכזים, לא ממותקים;
- ב. 04.02 חלב ושמנת מרוכזים או ממותקים;
- ג. 04.03 חלב חמוץ, יוגורט, שמנת חמוצה;
- ד. 04.04 מי גבינה ומוצרים על בסיסם;
- ה. 04.05 חמאה ושומנים על חלב;
- ו. 04.06 גבינות מכל הסוגים.

הביטול המלא של המכסים ייעשה באופן אחיד, ללא הבחנה בין מקורות ייבוא, כך שהשוק הישראלי ייפתח לתחרות מול כלל הספקים הבינלאומיים, בהתאם להתחייבויות הסחר של מדינת ישראל ולכללי ה-WTO.

סעיף 5

סעיף זה נועד לקבוע כי עם המעבר למודל של שוק חופשי וביטול הסדרי התכנון המרכזי, אין עוד הצדקה לקיומה של מועצת החלב, הגוף הסטטוטורי שהוקם מכוח חוק תכנון משק החלב ושימש עד כה כגורם המרכזי בניהול, פיקוח ותיאום בענף. ההוראה קובעת כי הממשלה, מכוח סמכותה על פי סעיף 19(ב)(2) לחוק תכנון משק החלב, תכריז כי תמה נחיצותו של גוף זה ותגיש לבית המשפט בקשת פירוק בהתאם להוראות חוק תכנון משק החלב.

סעיף 6

הוראה זו קובעת את הקמתו של צוות בין-משרדי בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמנהל הכללי של משרד החקלאות אשר ירכז את הליך פירוק מועצת החלב ויגיש לשרים, בתוך תקופה שלא תעלה על שישה חודשים, ממועד העברת החלטה זו, המלצות מפורטות באשר למתווה הפירוק, האמור בסעיף 5, שלביו וההסדרים הנדרשים ליישומם. תכלית ההוראה היא להבטיח כי הליך הפירוק יבוצע באופן מבוקר, יעיל ושקוף, תוך שמירה על רציפות תפקודית בענף החלב, על האינטרס הציבורי ועל יציבות המשק בתקופת המעבר ממבנה מתוכנן למבנה שוק חופשי.

סעיף 7

סעיף זה מפרט את תחומי האחריות של צוות הפירוק הבין-משרדי ומגדיר את סוגי ההמלצות שעליו להגיש לשרים בתוך תקופה של עד שישה חודשים ממועד קבלת ההחלטה.

תקציב

עבור תוכנית פדיון המכסות יוקצה תקציב בסך של מיליארד ש"ח.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

אימוץ פילאר 2 וגיבוש תמריצים להבטחת האטרקטיביות של מדינת ישראל

מחליטים

בשים לב להצטרפות ישראל למתווה מיסוי הכלכלה הדיגיטלית ולמודל פילאר 2 שמוביל ארגון ה-OECD, ובפרט לנוכח הכוונה לאמץ את יישום משטר המס המינימאלי המקומי, על הכנסתן בישראל של חברות תושבות ישראל המשתייכות לקבוצות רב לאומיות בהתאם לתזכיר חוק מס חברות מינימלי בקבוצה רב-לאומית, התשפ"ו-2025 שפורסם ב-5 באוקטובר 2025 (להלן – **חוק מס חברות מינימלי**), ובמטרה להבטיח את האטרקטיביות של מדינת ישראל להשקעות ולפעילות עסקית של חברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית –

1. להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני חקיקה הנדרשים ליישום החלטות שהתקבלו במסגרת התכנית הכלכלית לשנת 2026 והצעת תקציב המדינה לשנת 2026, טיוטת חוק שבה ייקבעו תיקוני החקיקה הנדרשים להחלת מערך תמריצים שיבטיח שמירה על האטרקטיביות של מדינת ישראל להשקעות ולפעילות עסקית למול מדינות העולם, תוך עמידה בכללים שפרסם ה-OECD, והכל לפי העקרונות המפורטים להלן:

א. מטרת מערך התמריצים תהיה להבטיח את האטרקטיביות של ישראל להשקעות ופעילות בזירה העולמית תוך מיקוד בחברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית.

ב. מבנה מערך התמריצים יהיה כמפורט להלן –

(1) מערך התמריצים יתבסס על זיכוי מס שאושר על ידי ה-OECD כתמריץ מס כשיר שעומד בכללי ה-OECD לרבות דברי ההסבר וההנחיות לכללים (להלן – **תמריץ המס**).

(2) תמריץ המס יינתן על בסיס בחינה של פעילות כלל קבוצת החברות בישראל, אם חברה פועלת בישראל במסגרת חברה בודדת הבחינה תתבצע ברמת החברה הבודדת.

(3) תמריץ המס יינתן לחברה בקבוצת חברות שעיקר הכנסתן מפעילותן בישראל היא הכנסה מועדפת או הכנסה טכנולוגית מועדפת, כהגדרתן בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן – **חוק עידוד השקעות הון**), המעסיקות עובדים בהיקף המהווה תרומה משמעותית למשק הישראלי ושהן בעלות מחזורי הכנסה גבוהים.

(4) תמריץ המס יינתן בשל הוצאות מחקר ופיתוח מזכות.

(5) תמריץ המס ייקבע בשיעורים שונים לפי העקרונות הבאים:

א) תמריץ מס בסיסי יינתן בשל הוצאות מחקר ופיתוח מזכות שהוצאו לצורך הפקת הכנסה טכנולוגית מועדפת ממפעל טכנולוגי מועדף שאינו ממוקם באזור פיתוח א', כהגדרתם בחוק עידוד השקעות הון;

ב) תמריץ מס בשיעור גבוה יותר יינתן בשל הוצאות מחקר ופיתוח מזכות שהוצאו לצורך הפקת הכנסה טכנולוגית מועדפת ממפעל טכנולוגי מועדף מיוחד או ממפעל טכנולוגי מועדף הנמצא באזור פיתוח א', או לצורך הפקת הכנסה מועדפת ממפעל מועדף באזור פיתוח א';

ג) שיעור מיוחד של תמריץ מס יינתן בשל הוצאות מחקר ופיתוח מזכות שהוצאו לצורך הפקת הכנסה טכנולוגית מועדפת ממפעל טכנולוגי מועדף מיוחד בעל מאפיינים ייחודיים, ובכלל זה הכנסות בהיקף גבוה במיוחד, הוצאות מחקר ופיתוח משמעותיות בישראל וכן העסקה של עובדים בישראל בהיקף משמעותי.

(6) במפעל מבוזר, בו קיימת פעילות במספר מסלולים מוטבים, יתבצע ייחוס ההכנסות והוצאות המחקר והפיתוח המזכות בהתאם למתווה נורמטיבי, ובהתאם ליחס הזה יינתן תמריץ המס.

ג. המנגנון התפעולי ליישום תמריץ המס יתבסס על העקרונות כמפורט להלן –

(1) חובת הגשת בקשה לרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית לשם קביעת הוצאות מחקר ופיתוח מזכות;

(2) חובת הגשת דוחות לרשות המיסים בטופס דיגיטלי ייעודי, יחד עם הדוח השנתי;

(3) אופן מתן הזיכוי יהיה לפי כללי ה-OECD;

(4) קבוצת חברות תהא רשאית לבקש לייחס את תמריץ המס לחברה אחת או יותר מתוך החברות בקבוצה, שיש להן הוצאות מחקר ופיתוח מזכות, ובלבד שהבקשה תוגש למנהל רשות המיסים עם ידי כלל חברות הקבוצה.

2. במטרה להבטיח את האטרקטיביות של מדינת ישראל, ולהבטיח את המשך פעילותן והשקעתן של חברות בעלות תרומה משמעותית למשק, להטיל על שר הכלכלה והתעשייה ושר האוצר לגבש מסלול מענקים חלופי למערך התמריצים המפורט בסעיף 1, מכוח סמכותם הקבועה בסעיף 18ג לחוק עידוד השקעות הון, לקבוצות של חברות העומדות בתנאי הסף כאמור בסעיף 1(ב)(3), אך אינן בעלות הוצאות מחקר ופיתוח, אשר יתבסס על העקרונות הבאים:
- א. המענקים יינתנו לקבוצות של חברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית;
- ב. המענקים יינתנו עבור קבוצות של חברות שפעילותן הוא באזור פיתוח א', בעד השקעות חדשות במכונות וציוד שיוקצו לפעילות באזור פיתוח א';
- ג. לא תתאפשר קבלת מענקים כפולים בגין אותה ההשקעה בין המסלול שיקבע לבין מסלולי מענקים או תמיכה אחרים, לרבות לפי חוק עידוד השקעות הון, או כל הסדר או סיוע ממשלתי אחר;
- ד. שיעור המענק ייקבע לפי העקרונות הקיימים כיום ברשות ההשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה, ובסיכום עם רשות ההשקעות ואגף תקציבים באוצר.
3. השווי הכולל של אומדן מערך התמריצים האמורים בכלל החלטה זו, לא יעלה על אומדן תוספת ההכנסות הצפויה בעקבות חוק מס חברות מינימלי.
4. לעניין החלטה זו –
- "הוצאות מחקר ופיתוח מזכות"** – הוצאות מחקר ופיתוח שייקבעו בחוק והכוללות, בין היתר, וכפוף לתנאים וסייגים שייקבעו:
- א. הוצאות בעד שכר עבודה לעובדים בישראל, למעט מרכיב תגמול הוני כגון תשלום מבוסס מניות (להלן – **"הוצאות שכר מזכות"**);
- ב. הוצאות בעד חומרים וציוד מתכלה;
- ג. הוצאות בעד תשלומים לקבלני משנה הפועלים בישראל;
- ד. הוצאות פחת בגין ציוד קבוע, למעט מבנים;
- ה. הוצאות תקורה כלליות שיחושבו כאחוז מסך הוצאות השכר המזכות.
- "הכנסה טכנולוגית"**; **"הכנסה מועדפת"**; **"אזור פיתוח א"**; **"מפעל טכנולוגי מועדף מיוחד"**; **"מפעל מועדף מיוחד"** – כהגדרתם בחוק לעידוד השקעות הון;
- "קבוצה של חברות"** – חברות תושבות ישראל שהן חלק מאותה הקבוצה הרב-לאומית (MNE Group) כמשמעותה בחוק מס חברות מינימלי;
- "הכללים"**; **"דברי ההסבר וההנחיות לכללים"** – כהגדרתם בחוק מס חברות מינימלי;
- "הקבוצה הרב-לאומית (MNE Group)"** – כמשמעותה בחוק מס חברות מינימלי.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

בשנת 2021 הצהירה מדינת ישראל, באמצעות שר האוצר, על הצטרפותה למתווה מיסוי הכלכלה הדיגיטלית ולתוכנית שני הפילארים שבמסגרתו. מתווה זה קודם בעשור האחרון על ידי ארגון ה-OECD במסגרת פרויקט ה-BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) שנועד למנוע את שחיקת בסיס המס והסטה של רווחים על ידי תאגידים רב לאומיים בין מדינות, בין היתר באמצעות הסטת פעילות למדינות בהן שיעור המס האפקטיבי על תאגידים נמוך. במסגרת ההצטרפות של ישראל למתווה הוחלט לאמץ את הוראות "פילאר 2" שמטרתה מניעה של הפחתת מס לתאגידים רב לאומיים עם מחזור הכנסות עולמי שעולה על 750 מיליון יורו. פילאר 2 כולל שני מנגנונים עיקריים שתוצאתם הינה תשלום מס מינימלי אפקטיבי של 15% על כלל רווחי התאגיד הרב לאומי בכל אחת מהמדינות בהן הוא פועל. לצד אימוץ מנגנון המס המינימלי, מדינות רבות השיקו מערך תמריצים העומד בכללי ה-OECD, אשר נועד לעודד חברות בעלות מאפיינים מסוימים – ולרוב חברות טכנולוגיות בפירון גבוה – לפעול באותה מדינה.

בשנת 2024 הודיע שר האוצר, בהמלצת הדרג המקצועי, על החלטתו לאמץ, החל משנת 2026, את המנגנון שדורש התאמה בדין הפנימי של שיעור המס האפקטיבי המוטל על רווחי החברה, לפי הכללים שנקבעו בהוראות פילאר 2, כך שלא יפחת משיעור המס האפקטיבי המינימלי בגובה של 15% (להלן – QDMTT). במנגנון זה למדינת ישראל תהיה זכות ראשונה לגבות את השלמת המס לשיעור של 15% בעד ההכנסות המיוחסות לישראל על ידי חברה תושבת ישראל וכך מס זה לא ייגבה על ידי מדינה בה תושבת חברה אחרת

בקבוצה. מנגנון זה אומץ במסגרת תזכיר חוק מס חברות מינימלי בקבוצה רב-לאומית, התשפ"ו-2025 (להלן – **חוק מס חברות מינימלי**).

חוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן – **חוק עידוד השקעות הון**), קובע מס חברות מוטב לחברות העונות לקריטריונים שונים הנוגעים לגודל החברה, אופי פעילותה, תחרות בשווקים בינלאומיים, בעלות על נכס לא מוחשי מוטב ומיקום גיאוגרפי. במסגרת המס המוטב חלק מהחברות זכאיות מכח חוק עידוד השקעות הון למס חברות מופחת בגובה 5%, 6%, 7.5%, 12% ו-16%, לעומת מס החברות בישראל העומד על 23%. מס החברות המופחת מוביל לכך שמשטר מס החברות הקיים היום בישראל הוא אטרקטיבי ברמה העולמית. משטר מס זה, לצד יתרונות נוספים של המשק הישראלי הנוגעים לאיכות ההון האנושי ולרמת הידע, החדשנות והמחקר הטכנולוגי, מובילים לכך שחברות רבות בעלות פרויקט גבוה בוחרות לפעול ולהגדיל את הפעילות שלהן בישראל. הפעילות הכלכלית של חברות אלו הינה בעלת תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית ולצמיחת המשק, והיא מאופיינת בהעסקת עובדים בפריז גבוה ובתרומה משמעותית להכנסות המדינה.

כאמור לעיל, אימוץ פילאר 2, הקובע שיעור מס אפקטיבי מינימלי בגובה 15%, צפוי להביא לשחיקה של שיעורי המס המוטבים הקיימים כיום בישראל מכוח חוק עידוד השקעות הון, ועל כן עלול לפגוע באטרקטיביות בה מאופיינת כיום ישראל. בהתאם, לצד אימוץ מס המינימום כאמור לעיל, ובדומה למדינות אחרות שאימצו את הפילאר 2, מוצע לקבוע מערך תמריצים נוסף על התמריצים הקיימים כיום, שמטרתו לשמור על האטרקטיביות של מדינת ישראל ברמה העולמית.

סעיף 1

סעיף קטן א'

כאמור, משטר מס החברות בישראל הוא אטרקטיבי ברמה עולמית, אך אטרקטיביות זו צפויה להישחק כתוצאה מאימוץ מנגנון מס המינימום. לכן, העקרון המרכזי המנחה בעת קביעת התמריצים הוא שמירה על האטרקטיביות של ישראל. ארגון ה-OECD קבע מהם סוגי ומאפייני התמריצים העומדים בהנחיות הפילאר 2, באופן שנועד להבטיח כי עקרונות המהלך יישמרו. על כן, ועל מנת שלא לסטות מהנחיות ה-OECD, על מערך התמריצים לעמוד בתנאים שנקבעו. לצד זאת, מערך התמריצים נבנה כך שיתמרץ חברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה הישראלית.

סעיף קטן ב(1)

הכללים שפירסם ה-OECD קובעים הוראות לגבי מהו תמריץ מס כשיר, בין היתר, זיכוי מס ("QRTC") אשר מפחית רק באופן מינימלי את שיעור המס האפקטיבי של קבוצת החברות במדינה הנבחרת. כך לדוגמה, תמריץ מס כשיר הוא תמריץ מס שאינו קשור בהכרח לחבות החברה במס להשלמה או לחבות החברה במס בכלל. יובהר כי ישנם כללים נוספים שנקבעו בהקשר לתמריצי מס כשירים והנושא נמצא בבחינה באופן עיתי. המנגנון של פילאר 2 בוחן את ההכנסה הגלובלית ברמת קבוצה וכן את שיעור המס האפקטיבי של הקבוצה בישראל. לכן, תנאי הסף ייבחנו ברמת קבוצת חברות ותמריץ המס יינתן לקבוצת חברות העומדת בתנאי הסף. יחד עם זאת, ביחס לחברה שאינה משתייכת לקבוצה, תנאי הסף ייבחנו ברמת החברה.

סעיף קטן ב(2)

בהלימה לפילאר 2, תמריץ המס יינתן על בסיס בחינה של פעילות כלל קבוצת החברות בישראל. אם חברה פועלת בישראל במסגרת חברה בודדת הבחינה תתבצע ברמת החברה הבודדת.

סעיף קטן ב(3)

התמריץ המרכזי המוצע בתוכנית זו הוא זיכוי מס כשיר העומד בהנחיות ה-OECD (להלן – **תמריץ המס**). על מנת לוודא שהתמריץ ניתן לקבוצות של חברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה נקבעו תנאי סף לזכאות המבוססים על חוק עידוד השקעות הון והיקף העסקת עובדים בישראל. כך, התמריץ יינתן רק לקבוצות חברות בעלות הכנסה משמעותית שעיקר הכנסתן היא הכנסה טכנולוגית, הכנסה מועדפת או הכנסה טכנולוגית והכנסה מועדפת, כהגדרתן בחוק עידוד השקעות הון. בנוסף, על מנת לתמרץ קבוצות המעסיקות כמות משמעותית של עובדים בישראל המהווה תרומה משמעותית למשק הישראלי, תנאי סף נוסף יקבע רף העסקה מינימלי כזכאות להטבה. התמריץ יינתן ברמת קבוצה של חברות בישראל.

סעיף קטן ב(4)

זיכוי המס יינתן בגין הוצאות מחקר ופיתוח מזכות, מתוך מטרה לעודד פעילות זו בישראל. תחת הוצאות מחקר ופיתוח מזכות נכללות, בין היתר, הוצאות שכר עבודה של עובדי מחקר ופיתוח, למעט מרכיב תגמול הוני, כגון תשלום מבוסס מניות; חומרים וציוד מתכלה המשמשים למחקר ופיתוח; וכן קבלני משנה הפועלים בישראל.

סעיף קטן ב(5)

מערך התמריצים יכלול שלושה מסלולים, בהתאם למאפיינים השונים של החברות הזכאיות למערך התמריצים. המסלול הראשון הוא עבור קבוצות של חברות בעלות מפעל טכנולוגי מועדף, מפעל טכנולוגי מועדף מיוחד ומפעל מועדף הממוקמים באזור פיתוח א'. המסלול השני הוא עבור קבוצות של חברות בעלות מפעל טכנולוגי שאינו ממוקם באזור פיתוח א'. המסלול השלישי הוא מסלול שנועד לקבוצות שהמדינה רואה בהן קבוצות אסטרטגיות. קבוצות אסטרטגיות הן קבוצות בעלות מאפיינים יחודיים, הכוללים בין היתר הכנסות בהיקף גבוה במיוחד והוצאות מחקר ופיתוח משמעותיות בישראל, וכן העסקה של עובדים בהיקף משמעותי בישראל.

סעיף קטן ב(6)

בכל אחד מהמסלולים המפורטים לעיל, ייקבעו שיעורי זיכוי המותאמים למאפייני הקבוצה. במקרה של קבוצה של חברות בעלות מפעלים טכנולוגיים מועדפים ומפעלים מועדפים וכן במקרה של מפעלים עם פעילות מבוזרת באזורים גאוגרפים שונים, ייחוס הוצאות המחקר ופיתוח לצורך חישוב ההטבה, יתבצע בהתאם לנוסחת הביזור, כפי שתקבע בחוק.

סעיף קטן ב(7)

על מנת להוכיח את העמידה בתנאי הזכאות לתמריץ המס, שנועד לשמור על האטרקטיביות של ישראל, קבוצות יצטרכו להגיש בקשה לרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית לשם קביעת הוצאות מחקר ופיתוח מזכות וכן דוח שנתי דיגיטלי ייעודי לרשות המיסים, העונה לדרישות ה-OECD.

סעיף 2

לצד תמריץ המס, המפורט לעיל, ייוסף כרכיב משלים מצומצם, מסלול מענקים ברשות ההשקעות במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן – **רשות ההשקעות**) לקבוצות של חברות העומדות בתנאי הסף, כמפורט בסעיף 1(ב)(3), המבוססים על חוק עידוד השקעות הון והיקף העסקת עובדים בישראל, שמטרתם לוודא שהמענקים ניתנים לקבוצות של חברות בעלות תרומה משמעותית לכלכלה, אך שאינן בעלות הוצאות מחקר ופיתוח. בנוסף, המענקים יינתנו לקבוצות של חברות שעיקר פעילותן באזור פיתוח א', בשל השקעות חדשות במכונות וציוד שיוקצו לפעילות באזור פיתוח א'. לא תתאפשר כפילות תמיכה בין מסלול זה למסלולים אחרים ושיעור הסבסוד האחוזי ייקבע לפי העקרונות הקיימים היום ברשות ההשקעות.

סעיף 3

לנוכח האתגרים הפיסקליים עמם מתמודדת מדינת ישראל, תוך עמידה במטרות מערך התמריצים, מוצע כי השווי הכולל של מערך התמריצים לא יעלה על אומדן תוספת ההכנסות הצפויה בעקבות חוק מס חברות מינימלי, העומדת על 3.5 מיליארד ש"ח החל משנת 2028 ובשנות היישום הראשונות. אומדן ההכנסה הצפויה מבוסס על הערכת פעילות החברות לשנת 2026 והוא רגיש לשינויים בפעילות החברות על רקע אי וודאות בשווקים הגלובליים.

תקציב

כמפורט לעיל.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

הגדלת נגישות האקדמיה הישראלית לתשתיות מחשוב

מחליטים

בהמשך להחלטה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה תכנית לקידום חדשנות, עידוד צמיחת ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית, החלטה מס' 173 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל, החלטה מס' 3375 מיום 21 בספטמבר 2025 שעניינה הקמת המטה לבינה מלאכותית בישראל, תיקון החלטות ממשלה והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד, ובמטרה להאיץ את תחום הבינה המלאכותית כבסיס לצמיחה כלכלית-חברתית, ולחזק ולשמר את מעמדה האקדמי של ישראל כמדינה בעלת מחקר מדעי-טכנולוגי פורץ דרך:

1. על מנת להגדיל את נגישות המוסדות להשכלה גבוהה בישראל למשאבי מחשוב על, להקצות לוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן – ות"ת) 1,290 מיליון ש"ח בהתאם לפריסה השנתית המפורטת להלן, עבור הנגשה מדורגת של תשתיות מחשוב על לשימוש על ידי מוסדות אקדמיים מוכרים כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, במודל שירותי מחשוב, על בסיס מצוינות אקדמית.
2. היקף התשתית יעמוד על GPU 1,000 בשנת ההפעלה הראשונה, ויגדל עד להגעה ל-GPU 5,000 לאחר חמש שנות הפעילות.
3. אין בכל האמור לעיל כדי לפגוע בעצמאות ובסמכויות המועצה להשכלה גבוהה או ות"ת.
4. פריסת התקציב:
 - א. בשנת 2026 – 87.4 מלש"ח;
 - ב. בשנת 2027 – 173.3 מלש"ח;
 - ג. בשנת 2028 – 257.9 מלש"ח;
 - ד. בשנת 2029 – 342.6 מלש"ח;
 - ה. בשנת 2030 – 427 מלש"ח;
 - ו. סה"כ – 1,288.2 מלש"ח.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מהפכת הבינה המלאכותית (Artificial Intelligence) היא מהפכה טכנולוגית שמעצבת מחדש את פני הכלכלה, המחקר והחברה. בעשור האחרון, תחום זה חווה צמיחה מואצת בכל מדדי ההשקעה, הפיתוח והיישום, והוא חוצה גבולות דיסציפלינריים – ממדעי המחשב, דרך ביולוגיה ורפואה, ועד למדעי הרוח והחברה. כיום ממוקמת ישראל בראש הדירוגים הבינלאומיים להובלה בחדשנות ובינה מלאכותית, וביניהם מדד Stanford Tortoise, ומדדי דירוג שונים של ה-OECD ואחרים. ההובלה הישראלית באה לידי ביטוי בעיקר בהיבטי המחקר והפיתוח, ההון האנושי, ההשקעות והמסחר. גם החלטה מס' 212 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינה תכנית לקידום חדשנות, עידוד צמיחת ענף ההייטק וחיזוק המובילות הטכנולוגית והמדעית, וכן החלטה מס' 173 מיום 24 בפברואר 2023 שעניינה חיזוק המובילות הטכנולוגית של מדינת ישראל דנו בנושא פעילות המחקר והפיתוח (להלן – מו"פ) והמחקר האקדמי של ישראל בתחומי הבינה המלאכותית וביצעו פעולות לקידומה. עם זאת, בחלק מהמדרגים לישראל ישנם פערים משמעותיים, בעיקר בתחומי האסטרטגיה הממשלתית (מקום 32 במדד Tortoise), בהיבטי תשתיות המחקר והפיתוח וכן ב-"קלות עשיית העסקים" בישראל. על חלק מפערים אלו הצביעה החלטה מס' 3375 מיום 21 בספטמבר 2025, שעניינה הקמת המטה לבינה מלאכותית בישראל, תיקון החלטות ממשלה והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד.

מבחינה אסטרטגית, מעורבות הממשלה בתעשיית ההייטק מבוססת על תפיסה כי ישנם מספר גורמים מרכזיים האחראים לצמיחת ולהתפתחות האקוסיסטם: הון אנושי והיצע חברות, נגישות תשתיות מו"פ מתקדמות, סביבת מימון יציבה ומגוונת וסביבה רגולטורית-עסקית טובה. המדדים לעיל מציגים תמונת מצב בה לישראל הובלה יחסית בתחומי ההון האנושי והיצע החברות, וכן בהיבטי סביבת המימון, בעוד בתחומי התשתיות, המדיניות הממשלתית והסביבה העסקית ישראל עומדת בפני שורת אתגרים.

בדומה לנעשה בישראל, גם במדינות מובילות בעולם מקובלת העמדה כי נגישות למשאבי חישוב בהיקף ניכר מהווה תנאי מקדים לקיום מחקר ופיתוח פורץ דרך בבנינה מלאכותית, וכי הדבר נכון בהקשר של מחקר אקדמי ותעשייתי כאחד. כך למשל, גרמניה, שווייץ, בריטניה וארה"ב השקיעו בשנים האחרונות מאות מיליוני דולרים בהקמת מרכזי מחשוב ייעודיים, או ב"שדרוג" מרכזים קיימים לעמידה בצרכי החישוב הקשורים בבנינה מלאכותית. בפרט, מדינות רבות ובהן ארה"ב, מדינות אירופיות ואחרות ייעדו מרכזי חישובים לטובת מחקר אקדמי בלבד. מרכזים אלו (כגון JUPITER בגרמניה, Alps בשווייץ ו-Isambard-AI בבריטניה) מאפשרים גישה למעבדים גרפיים (Graphical Processing Units, להלן – GPU) בהיקף של אלפי יחידות, לצד מעטפת של תמיכה טכנולוגית, ליווי מקצועי, ונהלי הקצאה מדעיים-תחרותיים.

סעיף 1

בייחוד בעולם התשתיות, מוסדות המחקר והחוקרים עצמם ניצבים לעיתים קרובות בפני קשיים הנוגעים לנגישות החוקרים להיקף ואיכות מספקת של תשתית לביצוע מחקר מצטיין. במסגרת עבודה משותפת בנושא בה היו שותפים אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות החדשנות, הוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן – ות"ת) וועד ראשי האוניברסיטאות (להלן – ור"ה) ועסקה בהיצע תשתיות המחשוב לאקדמיה עלו בייחוד שלושת החסמים הבאים:

1. עלות – מחקר פורץ דרך בבנינה המלאכותית דורש פעמים רבות שימוש במשאבי חישוב בהיקף משמעותי (עשרות עד מאות, ולעיתים גם אלפי GPUs למשימה בודדת). הפעלת תשתיות כאלה כרוכה בעלויות גבוהות מאוד – בין אם מדובר בהקמה פיזית של מערך מחשוב ובין אם ברכישת שירותים חיצוניים. מוסדות המחקר מתקשים לממן שימושים כאלה מתקציבם השוטף, וגם מענקי המחקר האקדמיים – ברובם – אינם ערוכים לספק את היקפי המימון הנדרשים להרצות מסוג זה. כתוצאה מכך, חוקרים רבים נאלצים לוותר על שימוש ביכולות מתקדמות, או להשתמש בתשתיות שאינן מתאימות להיקפי הנתונים והשיטות העדכניות.
2. זמינות מתמשכת של תשתית – כאמור לעיל, עלות תשתיות המחשוב גבוהה מאוד, וכתוצאה מכך חוקרים רוכשים את השימוש בתשתית זו בצורה נקודתית ולפרקי זמן קצובים. במצב זה, רבות מהחברות אשר מספקות תשתיות מחשוב באמצעות ענן מתעדרפות לקוחות עוגן אשר מתחייבים לצריכה קבועה בהיקפים גבוהים על פני לקוחות מזדמנים. בהתאם, חוקרים מדווחים כיום על סיטואציות בהן חלים עיכובים של ימים או שבועות בביצוע הרצות, או שהן מתבטלות, וזאת כתוצאה מתיעדוף עסקי נמוך של אספקת תשתיות המחשוב להרצות אלו.
3. ידע (Knowhow) – שימוש יעיל במערכי חישוב גדולים דורש ידע ייחודי אשר חסר הן באקדמיה והן בתעשייה בישראל. מספר קטן של חוקרים בישראל התנסו בעבר באימון מודלים גדולים במיוחד, והדבר נכון במיוחד בהקשר האקדמי. בנוסף, היישום המוצלח של בינה מלאכותית במחקר אקדמי מחייב צוות מקצועי רב תחומי, שמסוגל לתרגם יכולות טכנולוגיות לצרכים הייחודיים של דיסציפלינות מחקר שונות. כיום, חסרה באקדמיה בישראל שכבת תיווך כזו. הדבר נכון עבור חוקרים מתחומי מדעי המחשב ואף יותר מכך עבור חוקרים בתחומים שאינם טכנולוגיים. חוקרים אלו אינם מחזיקים בידע הנדרש לשימוש יעיל ביכולות בינה מלאכותית, ולעיתים קרובות נדרשים ללמוד בעצמם שפות תכנות, שיטות חישוב ותשתיות טכנולוגיות – דבר שפוגע ביעילות ובאיכות המחקר. במקביל, צוותים טכניים באוניברסיטאות לרוב אינם מתמחים בתחומי התוכן המדעי, ולכן מתקשים להציע תמיכה רלוונטית ומותאמת. נדרש אפוא צוות ייעודי שייצר ממשק בין התחומים – צוות הכולל מהנדסי בינה מלאכותית, מדעני נתונים, מפתחי כלים תשתיתיים ותומכים מחקריים, בעלי הבנה עמוקה בשתי השפות: זו של הדיסציפלינות המדעיות השונות (ב-STEM: Sciences, Technologies, Engineering, Mathematics) וזו של מדעי המחשב.

לאור זאת, ולאור הרצון לשמר את המובילות האקדמית-טכנולוגית של ישראל, מוצע לתקצב הנגשת תשתית מחשוב לשימוש מוסדות המחקר והמערכת האקדמית בישראל. מודל ההפעלה המוצע הוא מודל שירותי מחשוב (GPU As A Service). זאת כיוון שהוא מאזן בצורה הטובה ביותר בין האילוצים שבאספקת תשתית כזו לבין המטרות באספקתה: המטרות באספקת תשתית זו הן הנגשה מהירה של תשתית מחשוב לאקדמיה, עלות תקציבית מיטבית, וגמישות גבוהה ביכולת להגדיל או להקטין את הביקושים. האילוצים באספקת תשתית זו הם הסביבה הטכנולוגית המשתנה בקצב גבוה, קצב הביצוע המאפיין מערכות

ממשלתיות, והצורך להנגיש במהירות תשתיות מחשוב לאקדמיה. לאור מטרות ואילוצים אלו, מודלים אחרים כגון בנייה עצמאית של תשתית המחשוב, או מודלי BOT (Build-Operate-Transfer) הופכים ככלל ליקרים יותר ופחות יעילים בצורה משמעותית.

סעיף 2-3

הערכת היקף משאבי המחשוב הדרושים עבור כלל האקדמיה הישראלית בחמש השנים הקרובות היא משימה מורכבת. תמורות טכנולוגיות ושינויים במחיר התשתית ובהיקף התשתית הנדרשת לצורך ביצוע מחקרים פורצי דרך יכולים להשפיע משמעותית על היקף הצורך הנדרש על מנת לשמר את מיקומה של קהילת המחקר העולמית בחזית. בהתאם לכך, האומדן להלן מעריך את היקף התשתית הפוטנציאלי שנחוץ לאקדמיה הישראלית בטווח הזמן של 5 השנים הקרובות, בגידול הדרגתי. חישוב זה נעשה על סמך ניתוח של פוטנציאל הביקוש הקיים כיום במסגרת תפוקות המחקר הנוכחיות (בוטום אפ). יודגש כי ההגעה להיקפי ביקושים אלו על ידי האקדמיה תיעשה בדירוג, אף שלא ברור בדיוק באיזה קצב, ובכמה GPU יהיה צורך בכל שנה. הנחה נוספת היא כי לאור הגדלת הנגישות יחול גידול משמעותי בשימוש בתשתיות אלו ובצורך בהן (אפקט שהוא בעל משמעות חיובית מובהקת לסביבת המחקר). בהמשך לכך, במקביל להגדלת הנגישות לתשתיות המחשוב באמצעות היקף התשתית הזמין, ור"ה – ות"ת מתכננות במקביל לייצר מערך אקדמי מקצועי שיעסוק בהנגשה ואופטימיזציה של השימוש בתשתיות אלו. זאת, על מנת שחוקרים שעד כה לא עשו שימוש בתשתיות אלו יעשו בהן שימוש, כך שהשימוש בבינה מלאכותית במחקר האקדמי בישראל יהיה רווח. לצורך ביצוע ההערכה עצמה, העבירו אוניברסיטאות המחקר נתונים על מספר החוקרים המועסקים אצלם בתחומים שעושים שימוש בתשתיות מחשוב על, בנוסף להתיעצות עם גורמים רלוונטיים במרכזי חישובים בחו"ל. בנוסף, בוצעה הערכה של היקף ה-GPU הנדרש לכל סוג שימוש שקיים בתחומי המחקר הקיימים. להלן סוגי השימושים המרכזיים ופירוט החישוב:

- א. **שימוש 'קל'**: מינוף משאבי מחשוב לטובת הרצת תחזיות מורכבות, אופטימיזציה של אלגוריתמים וביצוע משימות פשוטות. מדובר בשימושים "קלים" יחסית, המצריכים לרוב עד 16 מעבדים. שימושים אלה הם רבים, וברובם עבור משתמשים שאינם בליבת פיתוח הבינה המלאכותית או שאינם זקוקים למשאבים משמעותיים של מחשוב-על. הערכת היקף התשתית הנדרש לסוג שימוש זה עבור כמות החוקרים הרלוונטיים בישראל היא כ-250 מעבדים בזמן נתון.
- ב. **שימוש 'בינוני'**: משימות כגון פיתוח ומידול ספציפי, שימוש רחב במודל שפה גדול קיים וביצוע אימון-עדין (Fine-Tuning) על מערכי נתונים (כגון בעולמות הרפואה, הביולוגיה והכימיה). משימות אלו משמשות בעיקר שני סוגי סגל אקדמי: חוקרים העובדים על מודלים קיימים שברצונם לשפר או להתאים אותם לצרכים ספציפיים; ומדענים, בייחוד בעולמות ה-STEM, שעוסקים במידול כבד דוגמת מידול אקלים. הערכת היקף התשתית הנדרש לסוג שימוש זה היא כ-650 מעבדים בזמן נתון.
- ג. **שימוש 'כבד'**: המשימות בקטגוריית השימוש הכבד הן בעיקרן יצירת מודלים חדשים לסוגיהם. שימושים מסוג זה משמשים חוקרים בליבת הבינה המלאכותית ומדעי המחשב והנתונים, ומצריכים שימוש באלפים בודדים של מעבדים, לפרק זמן של חודשים. הערכת היקף התשתית הנדרש לסוג שימוש זה היא כ-4,100 מעבדים בזמן נתון.

קטגוריה	מס' מעבדים נדרש בזמן נתון	הערות/הסבר
שימוש 'קל'	כ-250	הערכה של כמחקר וחצי במוצע בשנה, בהיקף של אלפים בודדים של חוקרים העושים שימוש בתשתית (Non-Experimental Sciences)
שימוש 'בינוני'	כ-650	בהתאם לאומדן של כשני פרויקטים בכל מוסד שעושים שימוש בתשתית זו בכל זמן נתון (Experimental Sciences)
שימוש 'כבד'	כ-4,100	בהתאם להיקף השימוש המדווח ע"י המוסדות של חוקרים שמרכז עיסוקם הוא תחום הבינה המלאכותית (AI Core, AI Periphery)
סה"כ	5,000	

כהערה נוספת יש לציין את הבחירה ב-GPU כיחידת המידה לבחינת היקף התשתית הנדרש. גורמי מקצוע בתחום מעריכים, מדברים וממדלים את היקף השימוש הנצרך עבורם במונחי GPU. נוסף על כך, גם גורמי מקצוע נוספים בממשלה שעסקו בנושא השתמשו במינוח זה בדו"חות ובהמלצות שפורסמו (לדוגמה, התכנית הלאומית לבינה מלאכותית ודו"ח הוועדה הלאומית להאצת תחום הבינה המלאכותית). עוצמת כוח המחשוב שיוצל על ידי החוקרים ומוסדות המחקר האקדמיים בפועל נתון לשינויים נקודתיים התלויים בתמורות הטכנולוגיות המשפיעות על סוגי המעבדים שבשימוש, סוג המחקר וארכיטקטורת המעבד. יובהר כי אין בכל האמור לעיל כדי לפגוע בעצמאות ובסמכויות המועצה להשכלה גבוהה או ות"ת.

סעיף 4

הערכת העלות להקמת GPU 5,000 במודל שירותי מחשוב (GPU As A Service) בוצעה בסיוע רשות החדשנות, ונשענה בין היתר על נסיון ממשלתי משותף ברכישת שירותי מחשוב במסגרת התכנית לבינה מלאכותית. הערכת העלות הניחה גידול הדרגתי של GPU 1,000 בכל שנה עד הגעה להיקף של GPU 5,000, בהיקף סבסוד של 80% מסך העלות המקורית. סבסוד זה מבטיח עלות נגישה של התשתית עבור חוקרים באקדמיה, ותואם את שיעורי הסבסוד המקובלים בתכניות תשתית נוספות בישראל שנבנו בהתאם לסטנדרט תעשייתי/אקדמי עולמי (כגון מסלול ציוד יקר במיוחד של ות"ת, ומסלול 'תשתיות תעשייתיות' של רשות החדשנות). לצד זאת, 20% העלות שנותרו למימון על ידי החוקר מיועדים ליצירת עלות, ולו מעטה, עבור קבלת השירות, כך שהשימוש בו ייעשה בהתאם לצורך ותוך חישוב עלות-תועלת מסויימת ולא כלאחר יד. בנוסף, נלקחו הנחות נוספות הנוגעות לשער הדולר, התייקרות התשתית לאורך זמן. לסיום, יש להדגיש כי ההחלטה המוצעת מבקשת לדרג את ההגעה ל-GPU 5,000, ולרכוש אותם במודל שירותי מחשוב, וזאת מתוך מחשבה מכוונת על האינפורמציה החסרה שפוגעת ביכולת לדייק בהערכת קצב הגידול בביקוש, וכן בשאלה האם ייתכן ויהיה צורך ביותר מ-GPU 5,000. בהתאם, מסגרת תקציבית זו מייצגת גידול קבוע של GPU 1,000 כל שנה, כאשר ייתכן ובהמשך יהיה צורך לבצע תיקונים בהתאם לביצועים בפועל ולהתפתחויות הטכנולוגיות.

תקציב

87.4 מלש"ח בשנת 2026, ועד 1,288.2 מלש"ח לאורך השנים 2027-2030.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

הטמעת טכנולוגיה לשיפור השירות הציבורי

מחליטים

1. החל משנת 2026, כל משרד, יחידת סמך למעט בית חולים ציבורי כללי (להלן – גוף או גופים, לפי העניין), שמבקש תוספת שנתיית מצטברת של שיאי כוח אדם העולה על 10 שיאי כוח אדם או 5% משיאי כוח האדם המתקציבים בגוף (לפי הנמוך מביניהם), יחויב לקיים היועצות לצורך בחינת כדאיות הטמעת חלופות דיגיטליות (להלן – הבחינה) אשר יאפשרו את ביצוע המשימות הנדרשות ללא גידול במצבת כוח האדם, או יידרשו גידול כוח אדם בהיקף נמוך יותר, באופן שיביא להגברת האפקטיביות הממשלתית ויגדיל את סך התועלת התקציבית והמשקית בביצוע המשימה, כאמור בסעיף 2 שלהלן.
2. נוהל לביצוע הבחינה:

- א. להורות לראשת מערך הדיגיטל הלאומי או מי מטעמה, בתיאום עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו, לגבש נוהל שלפיו תבוצע הבחינה ואשר יתווה את שיקול הדעת כאמור ולעדכנו מעת לעת בהתאם לעקרונות האמורים; נושאים הנוגעים להיבטי כוח אדם יגובשו בהסכמת נציבות שירות המדינה.
- ב. הנוהל יעסוק, בין היתר, באופן הגשת הפניה להיועצות והמידע שייכלל בה, כיצד ייבחנו החלופות הדיגיטליות ולוחות הזמנים של ביצוע הבחינה;
- ג. במסגרת הנוהל, ועל אף האמור בסעיף 1, ייקבעו קריטריונים שבהם מערך הדיגיטל הלאומי יהיה רשאי לקיים בחינה במתכונת חלקית או לקבוע כי אין צורך בביצוע תהליך הבחינה, בין היתר כאשר המשרות אינן בעלות מאפיינים דומים ועל כן אין תועלת או היתכנות בפיתוח חלופה דיגיטלית. בנוסף, במסגרת הנוהל ייקבעו סוגי המשרות והתפקידים שעליהם לא תבוצע בחינה בשל מהות התפקיד.
- ד. הנוהל יקבע כי תהליך הבחינה יכלול, בין היתר, שקילה של השיקולים הבאים:
 - 1) לוחות הזמנים ליישום אפקטיבי של החלופות הדיגיטליות;
 - 2) עלויות הפיתוח והתפעול של החלופות הדיגיטליות ביחס לעלויות כוח האדם ועלויות נלוות נוספות;
 - 3) הערכת התועלת העודפת לציבור ולמשק הצפויה לנבוע מיישום החלופות הדיגיטליות;
 - 4) מהות התפקיד שבו מדובר ובכלל זה: תפקידי שירות, תפקידים מנהליים, תפקידים תפעוליים וכיוצא באלה.
3. לצורך גיבוש ובחינת החלופות הדיגיטליות, להורות לגופים להעביר למערך הדיגיטל כל מידע נדרש ובלוחות זמנים כפי שייקבעו בנהל.
4. בטרם יבוצע שינויים בשיאי כוח האדם של גוף או תאגיד כאמור בסעיף 1 לעיל, להנחות את הממונה על התקציבים או את שר האוצר והשר הנוגע בדבר, לפי העניין, לשקול, בין היתר, את תוצאות תהליך הבחינה אשר יבוצע על ידי מערך הדיגיטל הלאומי בשיתוף הגוף, הגופים או התאגיד המבקשים.
5. להנחות את ראשת מערך הדיגיטל הלאומי, לבצע בחינה יזומה של חלופות דיגיטליות לייעול היקף כוח האדם בתאגידים בתיאום עם הממונה על התקציבים או מי מטעמו, ובגופים בתיאום גם עם נציבות שירות המדינה. החלופות שיגובשו במסגרת סעיף זה יוצעו לגופים ותאגידים בתום הבחינה וכן ישמשו כבסיס לבחינת בקשות הגוף או התאגיד לתוספת שיאי כוח אדם, במועד שבו יוגשו.
6. החל משנת 2027, בתום הרבעון הראשון של כל שנה, יגיש מערך הדיגיטל הלאומי לממונה על התקציבים דוח שנתי בעניין השנה הקודמת, אשר יפרט את מספר הפניות שנבחנו, הפתרונות הדיגיטליים שהומלצו, מידת יישומם בפועל וההשפעה על היקף כוח האדם שנבעה מהטמעתם; בהתאם לממצאי הדוח ולניתוח התובנות מיישום ההחלטה, תיערך בחינת התאמות ושינויים לנהל שתבוצע לא יאוחר מתום שנת 2027; אין באמור כדי לגרוע מהאפשרות לבצע שינויים בנהל מעת לעת בהתאם לצורך ולשינויים בנסיבות ובלבד שהנוהל יעמוד בעקרונות החלטה זו.
7. בהחלטה זו –

“משרד” – כהגדרתו בחוק שירות המדינה (מינויים), תשי”ט-1959;
“יחידת סמך” – כהגדרתה בחוק שירות המדינה (משמעת), תשכ”ג-1963;

"תאגיד" – כהגדרתו בסעיף 21(1) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, ששר האוצר והשר הנוגע בדבר קובעים את שיא כוח האדם שלהם בהתאם לסמכותם לפי סעיף 24(א) לאותו חוק ושהממשלה משתתפת בתקציבו;
"בית חולים ציבורי כללי" – כהגדרתו בחוק התחשבות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), תשפ"ב-2021.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלליים ותקציב

המגזר הממשלתי בישראל מעסיק עשרות אלפי עובדים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך השונות, לשם ביצוע המשימות המוטלות על שירות המדינה, אשר תכליתן גיבוש ויישום המדיניות הממשלתית ומימוש התקציבים הציבוריים לרווחת הפרט בכלל התחומים – בריאות, חינוך, תשתיות, תעסוקה וכיוצא בזה. עלות העסקת כוח האדם בשירות המדינה עומדת על כ-50 מיליארדי ש"ח בשנה, המהווים כ-8% מסך תקציב המדינה לשנת 2025. ההוצאה הציבורית המשמעותית בגין שכרם של עובדי שירות המדינה, דורשת בחינה מתמדת של יעילות כוח העבודה בשירות המדינה, ובפרט כאשר עולה הצורך בגידול במצבת כוח האדם בשירות המדינה, כפי שעולה ממשרדי הממשלה וביחידות הסמך מעת לעת, זאת בין היתר בהיבט התועלת התקציבית והמשקית אשר יביא הגידול המבוקש.

במהלך השנים האחרונות, ביצעה הממשלה מספר מהלכים להגברת יעילות כוח העבודה הממשלתי באמצעות עידוד חדשנות וקידום הטמעת טכנולוגיות וכלים דיגיטליים המייעלים את עבודת הממשלה, בין היתר בהתאם לקבוע בהחלטות מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014 בעניין "הרחבת פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", מס' 852 מיום 1 במרץ 2021 ומס' 231 מיום 1 באוגוסט 2021 שעניינן "קידום המעבר הממשלתי לענן ציבורי", ומס' 1700 מיום 17 באפריל 2024 שעניינה "אימוץ אסטרטגיית הענן הממשלתית והאצת המעבר המנוהל של הממשלה לענן ציבורי ותיקון החלטות ממשלה", כפי שתוקנה מעת לעת. החלטות אלו, לצד צעדים נוספים, ביניהם רכש מערכות והטמעת טכנולוגיות, אשר תכליתן הגברת היעילות הממשלתית באמצעות דיגיטציה של תהליכי העבודה, מהוות נדבך משמעותי בשיפור השירות לאזרח ובהגדלת התועלת התקציבית והמשקית הנובעת מפעולות הממשלה.

סעיף 1

על מנת לתמוך את תהליכי ההתייעלות הממשלתית ואת מאמצי הדיגיטציה בשירות הציבורי, מוצע כי משרד ויחידת סמך למעט בית חולים ציבורי כללי כהגדרתו בחוק התחשבות בין בתי חולים לקופות חולים לשנים 2021 עד 2025 (התחשבות בעד שירותי בריאות בבתי חולים ציבוריים כלליים), תשפ"ב-2021 (להלן – **הגוף או הגופים** לפי העניין) יחויב בקיום היועצות לבחינת חלופה דיגיטלית בעת פנייתו לבקשת תוספת שיאי כוח אדם המצטברת לסכום העולה על 10 תקנים, או 5% מסך שיאי כוח האדם המתוקצבים בגוף (לפי הנמוך מביניהם) (להלן – **הבחינה**).

כך גם מוצע לקבוע כי בבואם להפעיל את סמכותם לפי סעיף 24(א) לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985, יהיה על שר האוצר והשר הנוגע בדבר לבצע היועצות דומה ביחס לאישור הגדלת שיא כוח האדם כאמור של תאגיד סטטוטורי שהממשלה משתתפת בתקציבו.

סעיפים 2-3

במסגרת הבחינה, אשר תבוצע על-ידי מערך הדיגיטל הלאומי (להלן – **המערך**) כפי שייקבע בנוהל, תיבחן התועלת המשקית והתקציבית העודפת העשויה לבצוע מהטמעת טכנולוגיה חליפית לגידול בכוח אדם, בהתייחס לעלויות הפיתוח ולעלויות כוח האדם וכן ללוחות הזמנים ליישום אפקטיבי של החלופות הדיגיטליות. נוהל הבחינה יפרט את המידע אשר נדרש הגוף להעביר למערך לביצוע הליך הבחינה ואת לוחות הזמנים בהם נדרש הגוף בהעברת המידע, והמערך בסיום ביצוע הליך הבחינה והפקת חוות הדעת. כמו כן חוות הדעת הדיגיטלית אשר תועבר בתום הליך הבחינה תכלול את הרכיבים הבאים: הערכה של המשימות הקיימות עליהן ניתן לתת מענה באמצעים דיגיטליים, מיפוי חלופות טכנולוגיות ודיגיטליות הזמינות ליישום בטווח של עד שלוש שנים וכן בחינת התועלת הצפויה מהטמעת טכנולוגיות ביחס לעלויות הצפויות.

עוד מוצע כי המערך יהיה רשאי לקיים בחינה במתכונת חלקית או לקבוע כי אין צורך בביצוע תהליך הבחינה, בכפוף לקיומה של חוות דעת מקצועית מטעמו, ובהתאם לקריטריונים שייקבעו בנוהל. זאת, על מנת לאפשר למערך לגבש עמדה מקדמית ביחס להיתכנות במציאת חלופה טכנולוגית באופן המייתר את הליך הבחינה. לדוגמה כאשר המשרות אינן בעלות מאפיינים דומים ועל כן אין תועלת או היתכנות בפיתוח חלופה דיגיטלית. בין היתר, מוצע לקבוע תפקידים שלא יצריכו בחינה כגון תפקידים בכירים המפעילים סמכות, תפקידי אכיפה מסוימים, וכיוצא באלה.

סעיף 4

מוצע להנחות את הממונה על התקציבים לעניין גופי ממשלה ויחידות סמך, או את שר האוצר והשר הנוגע בדבר לעניין תאגידים סטטוטוריים, לשקול, בין היתר, את תוצאות הבחינה בטרם ביצוע שינויים כאמור בסעיף 1 המוצע בשיאי כוח האדם שלהם, ולאזן דווקא לקבל את תוצאות הבחינה כמחייבות. הבחינה של המערך יכולה להיות אחד השיקולים אחרים.

סעיף 5

על מנת לאפשר את קיום הליך הבחינה באופן מיטבי, וכן לנסות לזהות מקרים שמתאימים לייעול כח אדם באמצעות חלופות דיגיטליות, מוצע להנחות את המערך לבצע בחינה יזומה, בתיאום עם הממונה על התקציבים, אשר יוצגו ויוצעו לגופים, וישמשו כבסיס לבחינת בקשות לתוספת כוח אדם, במועד בו יוגשו, זאת לשם יצירת התשתית המקצועית הנדרשת לביצוע הליך הבחינה.

תקציב

אין

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 2097 מיום 10 באוקטובר 2014 ;

החלטה מס' 852 מיום 1 במרץ 2021 ;

החלטה מס' 231 מיום 1 באוגוסט 2021 ;

החלטה מס' 1700 מיום 17 באפריל 2024.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.

קידום התחרות בשוק הבנקאות – עידוד הקמת בנקים חדשים

מחליטים

במטרה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ובפרט בשירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי, הכולל משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים –

1. להטיל על שר האוצר להכין ולהגיש לוועדת השרים לתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום החלטות שיתקבלו במסגרת התוכנית הכלכלית, טיוטות חוקים שבהם ייקבעו תיקוני חקיקה על בסיס העקרונות שנקבעו בתזכיר חוק קידום התחרות בשוק הבנקאות, התשפ"ו-2025, שפורסם להערות הציבור ביום 4 בנובמבר 2025 (להלן – **תזכיר לקידום התחרות בשוק הבנקאות**), בשינוי המפורט בסעיף 2 להחלטה זו, ובתזכיר חוק פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים, התשפ"ו-2025, שפורסם להערות הציבור ביום XXX, ולאחר הטמעת ההערות שהתקבלו. על טיוטות החוקים יחולו הוראות החלטה מס' XXX שעניינן יישום החלטות והקמת ועדת שרים.

2. במקום סעיף 2 לתזכיר לקידום התחרות בשוק הבנקאות לקבוע בחוק כי:

א. סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות הלקוח), התשמ"א-1981, לא יחול על "בנק קטן" כהגדרתו בתזכיר.
ב. על בנק ששווי נכסיו הוא בין 2.5 אחוזים ל-5 אחוזים, מתוך שווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל, יחולו ההוראות הבאות:

1. הציע הבנק שירותי פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו, לא יסרב סירוב בלתי סביר לתת שירות כאמור ללקוח מסוים;

2. מבלי לגרוע מפסקה (1), רשאי הבנק להציע את השירות האמור לסוג לקוחות מסוים.

ג. בנק ששווי נכסיו הוא בין 0 ל-2.5 אחוזים, מתוך שווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל, אשר סירב לבקשת לקוח לתת שירותי פתיחת חשבון עובר ושב וניהולו יהיה מחויב, בחלוף 5 שנים מיום כניסת רישונו לתוקף, בהודעה ללקוח על כך בתוך זמן סביר; בהודעה כאמור יפרט הבנק את הטעמים לסירוב, אלא אם פירט כאמור עלול לסכל את המטרה שלשמה נדרש הסירוב, בין השאר אם פירט כאמור אסור על פי דין או אם התקיים חשש סביר לכך שהלקוח מבצע הונאה.

ד. אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מכל דין, ובכלל זה מחוק איסור אפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידוק ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000.

3. להטיל על שר האוצר לבחון את אימוץ המלצת הצוות הבין-משרדי לבחינת האמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית למגזר הקמעונאי לעניין קיזוז הפסדים של תאגיד בנקאי חדש בחמש השנים הראשונות לפעילותו, ולתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, בהתאם, ככל שנדרש תיקון חקיקה כאמור.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

במטרה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית ובפרט בשירותים הבנקאיים הניתנים למגזר הקמעונאי, הכולל משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים, שר האוצר ונגיד בנק ישראל מינו בחודש נובמבר 2024 צוות בין-משרדי בראשותם המשותפת של הממונה על התקציבים במשרד האוצר והמפקח על הבנקים בבנק ישראל (להלן – **הצוות**). נוסף על יושבי הראש המשותפים היו חברים בצוות 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 תאגידי בנקאיים למגזר הקמעונאי, דהיינו למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים (להלן – **המגזר 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 היתר, תנאים מקלים לקבלת רישיון ואסדרה מקלה, בהתאם לנוהג הרישוי והאסדרה הבנקאי המקובל בעולם. לצורך גיבוש המלצות אלו נשקלו, בין היתר, הנושאים הבאים:

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 ואסדרה שיאפשר התמחות בפעילות בנקאית מצומצמת למגזר הקמעונאי, לרבות התאמת החקיקה, העיסוקים המותרים לגופים אלו והתאמת הדרישות הרגולטוריות להיקף ולמורכבות הפעילות;

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

בחודש אוגוסט 2025, בתום עבודת מטה בין-משרדית בת כחשעה חודשים שכללה פרסום דוח ביניים ושמיעת הערות ציבור, הגיש הצוות לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל דוח מסכם ובמסגרתו המלצות סופיות אשר התקבלו פה אחד על ידי כלל חברי הצוות. בלב המלצות הצוות עומדות שתי המלצות מרכזיות – לבטל את המגבלה הקיימת היום כך שתאפשר שליטה מקבילה בבנק זעיר ובגופים מוסדיים וכן לקבוע מתווה רישוי בנקאי מדורג שיאפשר כניסה של שחקנים בנקאיים חדשים מתוך מטרה להגביר את התחרות בשירותים הבנקאיים המוצעים למגזר הקמעונאי. המתווה המומלץ משקף איזון בין הצורך בשמירה על יציבות המערכת הפיננסית ומניעתם של ניגודי עניינים לבין הצורך בהגברת התחרות במערכת הבנקאית באמצעות מיצוי פוטנציאל הכניסה של בנקים חדשים.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא להסיר חסמי כניסה לפעילות של בנקים נוספים בישראל על מנת לקדם את התחרות במתן שירותים בנקאיים ובעיקרם פיקדון ואשראי למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים, אשר מהווים סקטור חשוב בפוטנציאל הצמיחה של המשק. הצעת ההחלטה מגשימה מטרה זו באמצעות יצירת מתווה רישוי מדורג לבנקים בישראל שיאפשר כניסה של שחקנים בנקאיים חדשים, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

סעיף 1

ביום 4 בנובמבר 2025 פורסם תזכיר חוק לקידום התחרות בשוק הבנקאות, תשפ"ו-2025, המציע לבצע את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת לאפשר את הקמתם של בנקים קטנים, להקל על פעילותם, להפחית חסמי כניסה לפעילות בנקאית, ולעודד תחרות וחדשנות בשוק הבנקאי. בנוסף, ביום XXX פורסם תזכיר חוק פיקוח על תאגידי החזקה בגופים פיננסיים, תשפ"ו-2025, הנועד ליישום את המלצת הצוות לעניין החלת פיקוח על תאגידי החזקה פיננסיים. להשלמת התמונה יצוין כי יישום ההמלצות טעון גם התאמה לאסדרה בנהלים של הפיקוח על הבנקים. התאמת הרגולציה מקודמת במקביל לקידום תזכיר זה.

סעיף 2

על מנת להגביר את התחרות בשוק הבנקאות נדרש לקבוע אסדרה דיפרנציאלית ביחס להיקף החובה הקבועה סעיף 2 לחוק הבנקאות (שירות הלקוח), התשמ"א-1981 (להלן – **החוק**). מוצע לקבוע כי סעיף 2 לחוק לא יחול על 'בנק קטן', כלומר בנק ששווי נכסיו אינו עולה על חמישה אחוזים משווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל.

במקום ההוראות הקבועות כיום בסעיף 2 לחוק, מוצע לקבוע הסדר לפיו בנק קטן לא יהיה חייב להציע את כלל השירותים המנויים בסעיף 2(א) לחוק, ואם הציע שירות כאמור יחול עליו ההסדר המפורט:

1. ביחס לבנק ששווי נכסיו הוא בין 2.5 אחוזים ל-5 אחוזים מתוך שווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל – הציע הבנק שירותי פתיחת חשבון עו"ש וניהולו, לא יסרב סירוב בלתי סביר לתת שירות כאמור ללקוח מסוים, ואולם רשאי הבנק להציע את השירות האמור לסוג לקוחות מסוים וזאת בהתאם למדיניות שיקבע הבנק.

2. ביחס לבנק ששווי נכסיו הוא מתחת ל-2.5 אחוזים משווי כלל הנכסים של הבנקים בישראל – הציע הבנק שירותי עו"ש וסירב לבקשת לקוח מסוים, יהיה מחויב להודיע על כך ללקוח על כך בתוך זמן סביר, ולכלול בהודעה הנמקה הכוללת את הטעמים לסירוב, אלא אם 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. הוראה זו תחול בתום 5 שנים מיום כניסת רישיונו של הבנק לתוקף וביחס ללקוחות שאיתם התקשר החל ממועד זה.

יצוין כי מטרת ההסדר היא לקבוע היקף מדורג של חובות שיותאם לגודלו של הבנק – בניגוד לבנקים הגדולים, על הבנקים הקטנים לא יחולו החובות הקבועות בסעיף 2 לחוק, ובכלל זה הפרשנות בפסיקה באשר לחובות אלה. כמו כן, בין הבנקים הקטנים מוצע מדרג אשר יאפשר לבנק ששווי נכסיו קטן מ-2.5 אחוז גמישות רבה יותר ביחס לסירוב לפתיחה וניהול של חשבון עו"ש, ובלבד שהדבר עומד בהוראות הדין, ובכלל

זה הוראות חוק איסור אפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידוק ולמקומות ציבוריים, תשס"א-2000.

סעיף 3

במסגרת הדוח המסכם של הצוות הומלץ שהפסד שצבר תאגיד בנקאי שהוא מוסד כספי עד חמש שנים ראשונות ממועד הקמתו, יהיה ניתן לקיזוז כנגד הריווח והשכר ששילם בשנת המס שבה הוא חייב בתשלום מס ריווח, עד לתום ההפסד שצבר כאמור. המלצה זו נועדה לתמוך בפעילותם של בנקים קטנים ולהקל על פעילותם, באמצעות תיקון בדיני המס שמביא לכך שהפסדי הבנק בשנים הראשונות לא באים לביטוי בהפחתת המס שנדרשים לשלם בשנים שבהם הופכים לרווחיים. הצורך של תיקון כאמור בהקשר זה נובע מכך שעלויות ההקמה של תאגידים בנקאיים הן גבוהות מאוד, ועל כן תאגידים בנקאיים חדשים עלולים להיות הפסדיים במהלך השנים הראשונות לפעילותם. מאחר שהמלצה זו לא נכללה בתזכירים שפורסמו כאמור בסעיף 1, מוצע לאמץ את ההמלצה ולתת למצב האמור מענה ולקבוע כי ייבחן גם תיקון חקיקה לעניין זה, ככל שהתיקון נדרש ליישום ההמלצה.

תקציב

אובדן הכנסה בסך של כ-171 מיליון ש"ח במהלך השנים 2027-2029 הנובע מאימוץ ההמלצה המפורטת בסעיף 3.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי

מחליטים

במטרה לקדם את התחרות בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים ולמשקי בית בישראל, ולשפר את נגישותם לאשראי –

1. על מנת לאפשר הקמת מאגר אשראי עסקי, לטובת גישה של נתוני אשראי לנתוני תאגידים (להלן – **מאגר אשראי עסקי**) ובכך להגביר את התחרות בשוק האשראי לעסקים ולעסקים קטנים ובינוניים בפרט – לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק נתוני אשראי**), כך שהוראות חוק נתוני אשראי יחולו לעניין המאגר העסקי באופן מותאם לאופי המאגר ולהבחנה שבינו לבין המאגר ליחידים, ובכלל זאת לתקן את החוק כמפורט:

א. להתאים את מטרות החוק להקמת המאגר לתאגידים ולניהולו ובין היתר לעניין השמירה על סודותיהם המסחריים של התאגידים;
ב. להוסיף מקורות מידע לגבי תאגידים, לרבות:
(1) רשות התאגידים;
(2) המוסד לביטוח לאומי.

ג. סוגי נתוני האשראי שיעבירו מקורות המידע למאגר האשראי העסקי ייקבעו על ידי נגיד בנק ישראל בכללים לפי סעיף 112 לחוק, לגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי – בהסכמת השר הממונה על מקור המידע.

ד. לבטל את הוראות החוק המתייחסות להפעלת שירות מידע על עוסקים. ההסדרים לעניין לקוח שהוא יחיד יחולו גם לעניין עוסק שאינו תאגיד וייקבעו הוראות מעבר לעניין זה.

ה. לקבוע כי הסמכויות לקבוע הוראות בתקנות יוקנו לנגיד בהתאם לסעיף 112 בתחומים הבאים: הגופים אשר יהיו רשאים לקבלת מידע או חייוי מהמאגר, אופן שמירתם במאגר, התנאים למסירתם מהמאגר, והשימוש בהם ולגבי מקור מידע שהוא יחיד – בהסכמת שר המשפטים.

ו. לקבוע כי מבטחי אשראי יהיו רשאים לבקש חייוי אשראי לגבי תאגידים.

ז. לקבוע כי הזכות של לקוח לבקש אי-הכללת נתונים לגביו במאגר לא תחול לגבי לקוח שהוא תאגיד.

ח. להסמיך את הממונה לקבוע הוראות בעניין יידוע לקוח שהוא תאגיד, לרבות באמצעות מקורות המידע, על תחילת איסוף נתונים לגביו.

ט. לבטל את המגבלות על שימוש בנתוני האשראי של תאגיד לצורך פיתוח מודלים סטטיסטיים.

י. מודל חייוי אשראי יותאם לאופי העסקי של התאגידים כך שיימסרו ללשכות האשראי כלל הנתונים לגבי הלקוח מבנק ישראל ובכך תתאפשר גמישות לגבי החייוי ובין היתר לא תחול המגבלה שבסעיף 35 לחוק ביחס למסירת נתוני אשראי של לקוח ללשכת אשראי.

יא. להקנות לממונה סמכות לקבוע הוראות לעניין חייוי אשראי לתאגידים ובכלל זה תוכנו, הגופים להם ניתן למסור את נתוני החייוי, אופן הצגתו והנתונים שיצורפו לו.

יב. לקבוע כי ברור הממונה בעניין תלונת לקוח שהוא תאגיד לגבי מקור מידע פיננסי ייערך לאחר שהלקוח פנה למקור המידע ומקור המידע לא טיפל בבקשתו בתוך זמן סביר או סירב לבקשתו לתיקון מידע.

יג. לקבוע כי בנק ישראל לא ידרש למחוק מהמאגר נתונים מזהים של לקוח שהוא תאגיד בתום תקופת התיעוד כקבוע בסעיף 23(ג) לחוק, וכי הוא יהיה רשאי לשמור את נתוני האשראי של הלקוח, לרבות הפרטים המזהים, במאגר אחר המשמש אותו לשם ביצוע תפקידיו.

יד. לקבוע כי לשם השגת מטרותיו ומילוי תפקידיו, בנק ישראל רשאי לעשות שימוש במידע מזוהה לגבי תאגיד, בעל שליטה, לווה או ערב לתאגיד, לרבות להצליבו עם מידע מזוהה אחר הנמצא בידיו לפי דין וכן להעבירו למאגרי מידע אחרים המשמשים אותו לצורך מילוי תפקידו, ואולם ביחס למידע על יחידים יחולו ההוראות החלות על המאגר הקמעונאי.

טו. לקבוע כי בדוח האשראי ובדוח ריכוז נתונים ניתן יהיה להציג מידע מזהה על יחיד שהוא בעל שליטה, לווה או ערב לתאגיד או שותף לעסקת אשראי של תאגיד; ביחס למידע על יחידים יחולו ההוראות החלות על המאגר הקמעונאי.

טז. להרחיב את הסמכות של הנגיד לפי סעיף 112 לחוק לקבוע בכללים כי מקורות מידע יהיו חייבים להעביר למאגר נתוני אשראי לגבי תאגידים, נתונים נוספים שאינם נתוני אשראי אשר נדרשים

- לטובת המטרות הקבועות בחוק, ולגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי – בהסכמת השר הממונה על מקור המידע.
- יז. ייערכו התאמות, במידת הצורך, לעבירות ולהפרות לעניין הטלת עיצום כספי שיחולו ביחס למאגר האשראי העסקי ובהתייחס למידע לגבי לקוחות שהם תאגידים.
- יח. לקבוע כי ההוראה בדבר מסירת דוח ריכוז נתונים ללקוח אחת לשנה ללא תשלום כאמור בסעיף 38 לחוק, תחול רק על לקוח שהוא יחיד.
- יט. לקבוע כי הנגיד רשאי לקבוע כי מקורות מידע יעבירו למאגר האשראי העסקי מידע הדרוש לבנק ישראל לשם מילוי תפקידו, ובלבד שלגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי, יקבעו הוראות בהסכמת השר הממונה על מקור המידע, ולגבי יחידים – בהסכמת שר המשפטים.
- כ. להסמיך את הנגיד לדרוש מידע גם על גוף שאינו יחיד שלא ניתן יהיה להפיק בגינו דוח אשראי או דוח ריכוז נתונים, ולגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי – בהסכמת השר הממונה על מקור המידע.
- כא. להסמיך את הנגיד לקבוע הוראות לעניין אגירת מידע על ידי מקורות המידע עד להקמת המאגר לתאגידים.
- כב. ייבחן הצורך בקביעת הוראות ייעודיות לעניין גביית אגרות ביחס למאגר האשראי העסקי.
2. לצורך שיפור יעילות מאגר נתוני האשראי ללקוחות פרטיים ושכלול שוק האשראי למשקי בית – לתקן את חוק נתוני אשראי, בהתאם לעקרונות שנקבעו בתזכיר חוק נתוני אשראי (תיקונים שונים), התשפ"ב-2021, שפורסם להערות הציבור ביום 11 באוקטובר 2021, וכן תיקונים נוספים, הכוללים, בין היתר, את אלה:
- א. למחוק את ההסדר אשר נקבע במסגרת החוק לעניין חברת החשמל, הן לגבי היותה מקור מידע החלה עליו חובה עתידית להעביר מידע למאגר נתוני אשראי והן לגבי אפשרותה לקבל מידע מהמאגר ולעשות בו שימוש כקבוע בחוק, וכן למחוק את בתי המשפט כמקור מידע.
- ב. לקבוע שלא יינתן רישיון שירות נתוני אשראי למי שהוא או בעל ענין בו בעל שליטה בכל נותן אשראי, ולא רק במשתמש בנתוני אשראי, למעט מי שנותן אשראי אגב מכירת נכס או מתן שירות בלבד וכן הוא אינו מפוקח לעניין פעילות מתן האשראי.
- ג. לקבוע הוראות לעניין כשירות לכהונה כנושא משרה בלשכת אשראי ולהקנות לממונה סמכויות להתנגד למינוי נושא משרה בלשכת אשראי או להפסקת כהונתו, בדומה להוראות שבפקודת הבנקאות, 1941, בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016 ובחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981; ולתקן בהתאם את חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019.
- ד. לקבוע כי לשכת אשראי תוכל לקבל גישה למידע לא מזוהה מתוך המאגר, לטובת פיתוח מודלים סטטיסטיים, בין השאר, כדי לשקף לנותני האשראי וללקוחות נתונים סטטיסטיים שיאפשרו להם לפעול בצורה מושכלת יותר.
- ה. לקבוע כי רק מקור מוסמך, המפוקח על פי דין לעניין מתן האשראי, יהיה רשאי להעביר נתוני אשראי למאגר. זאת בכפוף להחרגות בסמכות שר האוצר ובהסכמת נגיד בנק ישראל.
- ו. לתקן את מנגנון אי-ההכללה במאגר כך שמחיקת הנתונים על מי שביקש שלא להיכלל במאגר תעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-ההכללה או מיום אי ההכללה בפועל, לפי המאוחר.
- ז. לאפשר למשתמש בנתוני אשראי להשתמש במידע שהופק מדוח אשראי של לקוחות לפיתוח ותיקוף מודלים, זאת בתנאי שניתנה הסכמה מפורשת של הלקוחות וכן שהוסרו הפרטים המזהים שלהם ולהסמיך את הממונה לקבוע הוראות לעניין זה.
- ח. לקבוע כי נותן אשראי לא יוכל לבקש מהלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו או דוח אשראי אשר נמסר ללקוח מנותן אשראי אחר בהתאם להוראות לפי חוק זה.
- ט. לתקן את סעיף 26(א)(2) ולקבוע שהתקופה שעד אליה נדרש מקור מידע המקבל מידע מהמאגר להעביר נתוני אשראי למאגר תוארך משנה לשנתיים, והסמכות להאריכה תוקנה לנגיד, במקום לשר המשפטים בהסכמת הנגיד.

- י. לתקן את סעיף 58 לחוק כך שבנק ישראל יהיה רשאי לגלות ידיעה או להראות מסמך אם יראה צורך בכך לצורכי הליך פלילי או הליך אכיפה מנהלי, או במקרה שבו קיים לדעת הממונה חשש לחיי אדם.
- יא. להסיר את המגבלה הקבועה כיום בסעיף 26(א)(4) לפיה הסכמת הלקוח למסירת דוח אשראי לגביו יכולה להיות לעסקת אשראי מסוימת בלבד, ובמקומה לקבוע כי ההסכמה תהיה לשם התקשרות בעסקת האשראי או לשם הבטחת קיום תנאיה וכי המשתמש בנתוני אשראי רשאי לעשות שימוש בנתוני אשראי שנמסרו לו בדוח אשראי גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של הלקוח, ובלבד שעסקאות אלה נכרתו קודם לקבלת הסכמתו של הלקוח למסירת נתוני האשראי והלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש האמור.
- יב. להקנות את הסמכות שבסעיף 26(ב) לחוק לקבוע סוגים של נתוני אשראי שיהיו רשאים לבקש דוח אשראי מלשכת אשראי אף שאינם מעבירים או מתחייבים להעביר נתוני אשראי למאגר לנגיד בלבד.
- יג. להוסיף בסעיף 38(ה) לחוק סמכות לנגיד לקבוע פטור מתשלום עבור מסירת מידע בהתקיים נסיבות שייקבע הנגיד.
- יד. לתקן ולהרחיב את מנגנון חיווי האשראי כמפורט להלן:
- 1) לשנות את המשמעות של חיווי אשראי כך שהוא יורחב וייתחם באופן רחב יותר להערכת הסיכוי כי הלקוח יעמוד בפירעון התשלומים שבהם הוא התחייב ולא רק בשאלה האם לתת ללקוח אשראי או לא;
 - 2) להרחיב את קשת המקרים שבהם ניתן יהיה לקבל חיווי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם התקשרות עם הלקוח בעסקה חדשה;
 - 3) להסמיך את השר, בהתייעצות עם הנגיד, לקבוע נסיבות ותנאים שבהם נותן אשראי יהיה רשאי לבקש חיווי אשראי גם לגבי מי שהוא אינו הלקוח שלו נתן אשראי ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי ללקוחו, ויראו אותו כלקוח לעניין הוראות סימן ג' לפרק ז' לחוק.
- טו. לקבוע כי נותן אשראי יהיה רשאי להחזיק בחיווי אשראי לתקופה שלא תעלה על 60 ימים ובתום תקופה זו יהיה חייב למחוק.
- טז. לערוך תיקונים שונים הנוגעים לסמכויות הממונה לפקח ולאכוף את הוראות החוק. ובכלל זאת מוצע לאפשר לממונה להסתייע בבודק שאינו עובד בנק ישראל לשם ביצוע כלל תפקידי הפיקוח והבקרה.
- יז. לתת אפשרות לממונה על נתוני האשראי בבנק ישראל לתת הוראות בנוגע לתיקון פגמים שהתגלו בפעילותם של לשכות נתוני האשראי, לשכת מידע על העוסקים, מיופה כוח בתמורה, מקור מידע או נותן אשראי.
- יח. לתקן את סעיף 60(ד) לחוק כך שבנק ישראל יוכל להחזיק את המאגר שלא במתקניו, בכפוף לקיום חובת ההיוועצות כאמור בסעיף 16(ג) לחוק.
- יט. לתקן את סעיף 87(ב) לחוק ולקבוע כי מידע מדגמי יימחק ממאגרי המידע של בנק ישראל 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 פליליים או מנהליים.
- כ. לתקן את הסעיף הקובע את הסכום הבסיסי להטלת עיצום הכספי לעניין נותן אשראי בסיכון נמוך ולעניין נותן אשראי שאינו מקור מידע המעביר מידע למאגר משתמש בנתוני אשראי או נותן אשראי בסיכון נמוך.
- כא. לתקן את רשימת ההפרות שבשלן ניתן יהיה לפתוח בהליכים פליליים או להטיל עיצום כספי.
- כב. לקבוע כי ניתן יהיה לגבות אגרות בעד בקשת רישום למיופה כוח בתמורה ואגרה שנתית אשר תוטל על מיופה כוח בתמורה וכן ייקבע כי ניתן יהיה לקבוע גובה אגרה שונה בהתאם לסיווגו של מיופה הכוח בתמורה.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – **חוק נתוני אשראי**), שם לו למטרה לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשראי, ונקבעו בו 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, והכל למען המטרות הקבועות 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 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. כמו כן, מספקת המערכת מידע אודות לקוחות לנותני אשראי, בהתאם להוראות החוק, כדי לשכלל את שוק האשראי בישראל.

נגישות העסקים והבינוניים בישראל לאשראי

העסקים הקטנים והבינוניים מהווים קטר צמיחה משמעותי למשק הישראלי. על פי דו"ח מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, בשנת 2022 כ-60% 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 מהווים אחד מחסמי הצמיחה המשמעותיים שלו. זאת כפי שבא לידי ביטוי בכך שבעוד שחלקם של העסקים הקטנים והבינוניים בתוצר העסקי נמצא במגמת עלייה, חלקם מסך האשראי העסקי נמצא במגמת ירידה. היקף האשראי לעסקים קטנים ובינוניים עמד בשנת 2022 על כ-282 מיליארד ש"ח, שהיוו 40.5% מהאשראי העסקי, לעומת 44% בשנת 2021 ו-45.8% בשנת 2020. בהשוואה לסוף שנת 2019 (טרם הקורונה), היקף האשראי לעסקים גדולים עלה בשיעור של 59.5%, בעוד לעסקים זעירים היקף האשראי עלה ב-10%, לעסקים קטנים ב-27%, ולעסקים בינוניים ב-32% בלבד. עוד עולה מנתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, כי פחות ממחצית מהעסקים הקטנים והבינוניים שהיו צריכים אשראי בשנת 2022, קיבלו את ההלוואה שביקשו באופן מלא, ו-34% שלא קיבלו מענה לבקשת האשראי חוו מחנק אשראי שהביא לצמצום היקף הפעילות שלהם עד כדי סגירה.

מאגר נתוני אשראי צפוי לצמצם את ריכוזיות שוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים

שוק האשראי הקמעונאי בישראל, כלומר אשראי צרכני ואשראי לעסקים קטנים ובינוניים, מאופיין בריכוזיות גבוהה, והוא נשלט כמעט במלואו על ידי תאגידים בנקאיים. כך, נכון לסוף שנת 2023, 71% מהאשראי הצרכני ניתן על ידי המערכת הבנקאית. באשראי לעסקים קטנים ובינוניים ריכוזיות המערכת הבנקאית אף גבוהה יותר, כאשר נתח השוק של המערכת הבנקאית עמד על 94% בשנת 2023. יתרה מזאת, הריכוזיות בשוק האשראי מתבטא גם בריכוזיות המערכת הבנקאית עצמה, כאשר נתח השוק המצרפי של שני הבנקים הגדולים במערכת עמד בשנת 2023 על 56%, ונתח השוק של חמשת הבנקים הגדולים במערכת עמד על 99%.

למאגר נתוני האשראי ללקוחות הפרטיים שהחל לפעול ב-2019, תמורות חיוביות בצמצום היתרון התחרותי שהיה למערכת הבנקאית שהחזיקה בנתוני הלקוחות, בכך שאפשרה גם לנותני אשראי שאינם הבנק בו מנהל הלקוח את העו"ש גישה לנתוניו. עד הקמת המאגר, המידע על הלקוח היה נתון כמעט בבלעדיות בידי הבנק בו התנהל חשבון העו"ש של הלקוח, ובאמצעות מידע זה, יכול הבנק לתמחר את האשראי ללווה בהתאם לרמת הסיכון של לווה מסוים. לעומת זאת, מלווה שאין בידיו מידע על רמת הסיכון של הלווה, צפוי לתמחר את האשראי לאותו לווה במחיר המבטא רמת סיכון ממוצעת של אוכלוסיית הלווים הפונה אליו לקבל אשראי. פער זה איפשר לבנק המנהל את העו"ש להציע הצעת ערך אופטימלית ללקוח (כמו ריבית נמוכה יותר) מאשר נתן 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 אלו מהווים אינדיקציה ראשונית לכך ששיתוף נתונים דרך מאגר האשראי פועל לצמצום הפערים במחיר האשראי דרך הקטנת התלות של לקוחות בבנק בו הם מנהלים את חשבון העובר ושב.

לאור האמור, מטרת החלטה זו היא לקדם את התחרות והנגישות לאשראי של העסקים הקטנים והבינוניים והעסקים בכלל, באמצעות הרחבת מאגר נתוני האשראי הקיים כך שיאסוף מידע גם על תאגידים, באופן שיצמצם את פערי המידע בין נותני האשראי בשוק, תאפשר לשחקנים נוספים וחוז' בנקאיים להתחרות באופן שוויוני גם על המגזר העסקי ולהציע הצעות ערך שתואמות את סיכון הלווים. כמו כן, מוצע גם להטמיע

מספר תיקונים למאגר נתוני האשראי הקיים שישפרו את פעילותו ויאפשרו גישה איכותית ורציפה למידע עבור נותני האשראי.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא לקדם את התחרות והנגישות לאשראי של העסקים הקטנים והבינוניים והעסקים בכלל, ובכך להביא לחיזוק הצמיחה במשק דרך שיפור הגישה לאשראי של עסקים, להוזיל את יוקר המחיה בישראל דרך עלויות אשראי נמוכות יותר לעסקים, ולהגדיל את הפיריון במשק דרך הגדלת הון הפיזי ועידוד השקעות. הצעת ההחלטה מגשימה מטרה זו באמצעות הרחבת מאגר נתוני האשראי הקיים כך שיאסוף מידע גם על עסקים, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה. לצד זאת מוצעים מספר תיקונים שנועדו לטייב את הפעלת מאגר נתוני האשראי ליחידים.

סעיף 1

לאור התועלות העולות מהקמת מאגר נתוני אשראי ליחידים, לאור הריכוזיות הגבוהה באשראי לעסקים קטנים ובינוניים, ועל מנת לאפשר הקמת מאגר אשראי עסקי לטובת גישה של נותני אשראי לנתונים תאגידיים, מוצע בסעיף זה לתקן את חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – **החוק**), כך שהוראות החוק יחולו לגבי המאגר העסקי באופן מותאם לאופי המאגר ולהבחנה שבינו לבין המאגר למשקי בית. בין היתר מוצעים תיקוני החוק כמפורט:

1. להתאים את מטרות החוק להקמת המאגר לתאגידיים ולניהולו ובין היתר לעניין השמירה על סודותיהם המסחריים של התאגידיים.
2. רשות התאגידיים והמוסד לביטוח לאומי יתווספו כמקורות מידע למאגר העסקי. הוספת מקורות נוספים תהיה בהתאם להסדר הקבוע כיום בחוק.
3. סוגי נתוני האשראי שיעבירו מקורות המידע למאגר האשראי העסקי ייקבעו על ידי נגיד בנק ישראל בכללים לפי סעיף 112 לחוק, ולגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי – בהסכמת השר הממונה על מקור המידע.
4. מוצע להסיר את ההוראות בחוק המתייחסות לפעילות לשכות מידע על עוסקים. זאת, בין היתר, לאור הגדרת המונח "לקוח" בחוק, המביא בחשבון את פעילותו של היחיד גם כעוסק. כל הוראות החוק החלות לעניין לקוח שהוא יחיד חלות היום גם לעניין יחיד שהוא עוסק. כך, למשל, דוח אשראי אשר הלשכה מוסרת למשתמש בנתוני אשראי או חייוי אשר נמסר על ידה לנותן אשראי לפי החוק מבוסס על נתונים מהמאגר, בין אם מדובר במתן אשראי לפעילות קמעונאית של יחיד ובין אם מדובר במתן אשראי לפעילותו כעוסק. פעילותו של לשכות מידע על עוסקים אינה מבוססת על מידע אשר נמסר ממאגר נתוני אשראי ולכן אין הצדקה כי הממונה יפקח על פעילות זו.
5. סעיף 112 מסמך את הנגיד לקבוע כללים הנוגעים להרחבת המאגר הקיים לתאגידיים. מוצע לקבוע כי הסמכויות לקבוע הוראות בהתאם לסעיף 112 יקנו לנגיד בתחומים הבאים: הגופים אשר יהיו רשאים לקבלת מידע או חייוי מהמאגר, אופן שמירתם במאגר, התנאים למסירתם מהמאגר והשימוש בהם. לצד זאת, בעניינים הנוגעים לגבי מקור מידע שהוא יחיד – הוראות כאמור יקבעו בהסכמת שר המשפטים.
6. יובהר כי במאגר העסקי, בשונה מאשר במאגר הצרכני, החשיבות תינתן לשמירה על סודות מסחריים של התאגידיים בשונה מהגנת פרטיות המידע של יחידים. לאור זאת, ישנן הוראות פרטיות שחלות על המאגר הצרכני שאינן נדרשות ביחס למאגר העסקי. בין היתר מוצע לקבוע כי הזכות של לקוח לבקש אי-הכללת נתונים לגביו במאגר לא תחול לגבי לקוח שהוא תאגיד, מתן אפשרות נרחבת יותר להשתמש בנתוני התאגידיים מהמאגר לפיתוח מודלים סטטיסטיים בנוסף על פעולות החיתום, וביטול החובה למסור ללקוח הודעה על תחילת איסוף הנתונים לגביו.
7. מוצע לקבוע כי מודל חייוי אשראי יותאם לאופי העסקי של התאגידיים כך שיימסרו ללשכות האשראי כלל הנתונים לגבי הלקוח מבנק ישראל ובכך תתאפשר גמישות לגבי החייוי ובין היתר לא תחול המגבלה שבסעיף 35 לחוק ביחס למסירת נתוני אשראי של לקוח ללשכת אשראי. כמו כן מוצע להקנות לממונה סמכות לקבוע הוראות לעניין חייוי אשראי לתאגידיים ובכלל זה תוכנו, הגופים להם ניתן למסור את נתוני החייוי, אופן הצגתו והנתונים שיצורפו לו.

8. מוצע לקבוע כי בנק ישראל לא יידרש למחוק מהמאגר נתונים מזהים של לקוח שהוא תאגיד בתום תקופת התייעוד כקבוע בסעיף 23(ג) לחוק, וכי הוא יהיה רשאי לשמור את נתוני האשראי של הלקוח, לרבות הפרטים המזהים, במאגר אחר המשמש אותו לשם ביצוע תפקידיו.
9. באשר לגופים הקשורים לתאגיד מוצע לקבוע את ההוראות הבאות:
 - א. לשם השגת מטרותיו ומילוי תפקידיו, בנק ישראל יהיה רשאי לעשות שימוש במידע מזוהה של תאגיד וכן של יחיד שהוא בעל שליטה ערב או ערב לתאגיד, לרבות הצלבת המידע האמור עם מידע מזוהה אחר המצוי בידיו לפי דין והעברת המידע למאגרי מידע אחרים המשמשים אותו לצורך מילוי תפקידיו.
 - ב. ברוח אשראי ובדוח ריכוז נתונים ניתן יהיה להציג מידע מזהה על יחיד שהוא בעל שליטה, לוה או ערב לתאגיד או שותף לעסקת אשראי של תאגיד.
 - ג. ביחס למידע כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) הנוגע ליחידים – יחולו ההוראות החלות על המאגר הקמעונאי. כמו כן, יצויין כי הממשלה בוחנת אפשרות להרחיב את ההסדר ולהציג מידע מזוהה לגבי גורמים נוספים הקשורים לתאגיד, בהתאם לחשיבות מידע זה במסגרת חיתום האשראי שניתן לתאגיד.
10. מוצע לקבוע כי פטור מתשלום עבור מסירת מידע מהמאגר ללקוח. כך, למשל, יוכל הנגיד לשקול האם לפטור את הלקוח מתשלום בשל הנגשת מידע לגביו במאגר באופן נגיש באיזור האישי באתר האינטרנט של בנק ישראל או במקומות מונגשים או מרכזיים נוספים.
11. עוד מוצע, לקבוע כי הנגיד רשאי לקבוע כי מקורות מידע יעבירו למאגר האשראי העסקי מידע הדרוש לבנק ישראל לשם מילוי תפקידיו, ובלבד שלגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי, יקבעו הוראות בהסכמת השר הממונה על מקור המידע, ולגבי יחידים – בהסכמת שר המשפטים.
12. להסמיך את הנגיד לדרוש מידע גם על גוף שאינו יחיד שלא ניתן להפיק בגינו דוח אשראי או דוח ריכוז נתונים. זאת, מאחר שמדובר בגופים אשר קיימת בעיה בזיהויים המלא ולכן קיים חשש כי הנתונים שיאספו לגביהם לא יהיו מדויקים או מהימנים. ואולם, קיימת חשיבות להעברת נתונים לגבי גופים אלה כדי לבחון את החסמים הקיימים כיום בזיהוי חד ערכי של גופים אלה או בצבירת מידע לגביהם עוד יקבע כי לגבי מקור מידע שהוא גוף ממשלתי – הדבר יעשה בהסכמת השר הממונה על מקור המידע.
13. להסמיך את הנגיד לקבוע הוראות לעניין אגירת מידע על ידי מקורות המידע עד להקמת המאגר לתאגידים. זאת בדומה לסמכות שהוקנתה לשר המשפטים בסעיף 125(ד) לחוק לגבי מאגר נתוני האשראי הקיים כיום;

סעיף 2

כאמור, חוק נתוני אשראי 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 לנתוני אשראי, תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ועל פרטיות הלקוחות שהנתונים מתייחסים אליהם ומניעת פגיעה בה במידה העולה על הנדרש, והכל למען המטרות הקבועות בחוק – הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הרחבת הנגישות לאשראי, צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים, ויצירת בסיס מידע לא מזוהה שימש 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 אודות לקוחות לנתוני אשראי, בהתאם להוראות החוק, כדי לשכלל את שוק האשראי בישראל.

מאז החל שיתוף המידע בהתאם להוראות החוק הצטברו מספר נושאים המצריכים את תיקון החוק, כדי להבטיח המשך פעילות יעילה של המערכת, לטובת הלקוחות. מוצע לתקן את החוק להסדיר נושאים שונים לשם כך, ובין השאר לקבוע הוראות שיסדירו את אופן עבודת המאגר, לרבות מתן הוראות לעניין תיקון פגמים, לקבוע הוראות שירחיבו את השימושים במידע המתקבל מאת המאגר, כדי לאפשר את שכלול שוק האשראי בישראל, ועוד הוראות שונות הנצרכות לאור הפקת לקחים מפעילות המאגר בארבע שנים האחרונות. להלן עיקרי ההוראות:

1. 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. מבדיקות שנערכו מול חברת החשמל ורשות החשמל ממועד חקיקתו של החוק, עולה כי הנתונים הנמצאים כיום בידי חברת החשמל אכן אינם מטיבים, אינם מדויקים או מהימנים דיים. עובדה זו עשויה להוביל לפגיעה בלקוחות ולכן מוצע למחוק את חברת החשמל מרשימת מקורות המידע למאגר. מוצע למחוק גם את בתי המשפט כמקור מידע, זאת מאחר שבחלוף הזמן עלה כי הרלוונטיות של הנתונים אשר נקבע כי יועברו על ידי בתי המשפט לשאלת מוסר התשלומים של הלקוח היא מועטה. כמו כן, תיקון זה יתאים את הוראות החוק למציאות שלפיה בתי המשפט אינם מעבירים את המידע.
2. סעיף 7 לחוק קובע תנאי סף לקבלת רישיון להפעלת שירות נתוני אשראי. סעיף 7(ב)(2) לחוק קובע כי 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 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 יהיה במתן שירות נתוני אשראי. יש למנוע מצב שבו לשכת אשראי תמנף את פעילות שירות נתוני האשראי שלה כיתרון לפעילות אחרת שלה, של מתן אשראי, ותמקד את המאמצים והעיסוק שלה בכך. החוק רואה את לשכות האשראי כגורם בלעדי שרשאי להחזיק את המידע שנאסף במאגר לנותני אשראי ועל כן יש חשיבות גדולה בשמירה על פעילות התקינה. לעניין זה מוצע למעט מהגדרת "נותן אשראי" מי שנותן אשראי אגב מכירת נכס או מתן שירות בלבד וכן הוא אינו מפקח לעניין פעילות מתן האשראי, שכן במקרים אלה, ככלל, האשראי טפל לעיסוק העיקרי של מכירת נכס או שירות והחשש לניגוד עניינים אינו משמעותי.
3. לקבוע הוראות לעניין כשירות לכהונה כנושא משרה בלשכת אשראי ולהקנות לממונה סמכויות להתנגד למינוי נושא משרה בלשכת אשראי או להפסקת כהונתו, בדומה להוראות שקיימות בפקודת הבנקאות, 1941, בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981, בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016 ובחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א-1981. בהתאם, מוצע לקבוע כי לא ימונה לנושא משרה בלשכת אשראי ולא יכהן כנושא משרה כאמור מי שלא עומד בתנאים מסוימים, לרבות היעדר הרשעה בעבירה שמפאת מהותה חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש כנושא משרה ולא הוגש נגדו כתב אישום בשל עבירה כאמור. מוצע לקבוע במפורש כי משמעותה של הרשעה בעבירה היא גם הרשעה בעבירה דומה במדינה אחרת. מוצע לקבוע כי מוטלת על לשכת האשראי חובה למסור לממונה הודעה על הכוונה למנות נושא משרה לפחות 60 ימים לפני תחילת כהונתו על מנת שתהיה לממונה השהות הנדרשת לבחון את תנאי כשירותו לתפקיד. הממונה רשאי, בתוך התקופה האמורה בסעיף קטן (א), להודיע על כוונתו להתנגד למינוי נושא משרה בלשכת האשראי; לאחר שנתן למועמד הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו או לפני מי שהוא הסמיכו לכך מבין עובדיו, רשאי הממונה להתנגד למינוי, אם שוכנע כי נושא המשרה אינו מסוגל לבצע את תפקידו כנדרש בשל העדר ניסיון מקצועי, בשל קשריו עם לשכת אשראי או עקב אי התאמתו לתפקיד המוצע, לרבות משיקולים של יושר ויושרה. כמו כן, מוצע לקבוע במפורש כי לא ימונה ולא יכהן כנושא משרה מי שתפקידיו או עיסוקיו האחרים יוצרים או עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כנושא משרה בלשכה או אם יש בהם כדי לפגוע ביכולתו לכהן באותו תפקיד. הוראות אלה חשובות על מנת להבטיח תפקוד תקין, אמין ושקוף של לשכות האשראי שיש להן תפקיד מרכזי בשוק האשראי בישראל. כך, קביעת תנאי כשירות לנושאי משרה בלשכה תאפשר לוודא כי האחראים על ניהול ותפעול הלשכה יהיו בעלי כישורים מקצועיים, ניסיון מתאים והגינות התנהגותית מתאימה, תוך מניעה של מינוי אנשים שאינם כשירים או שיש בהם חשש לפגיעה באינטרסים של הציבור או הלשכה עצמה.
4. מעבר לחשיבות הנתונים של מבקש האשראי עצמו לצורך חיתום הלוואה, על מנת לבצע חיתום מושכל ישנו ערך גבוה בפיתוח מודלים סטטיסטיים המבוססים על נתונים אגרגטיביים של לקוחות רבים, העשויים להפיק תובנות על סיכון האשראי בקרב סוגי לקוחות שונים. מוצע לקבוע כי לשכת אשראי תוכל לקבל גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר, הדרוש לה לצורך שימוש סטטיסטי, לרבות פיתוח

- מודל סטטיסטי, וזאת לצרכים שונים, ובין השאר כדי לשקף לנתוני אשראי או ללקוחות נתונים סטטיסטיים שיוכלו לאפשר להם לפעול בצורה מושכלת יותר.
5. מוצע לקבוע כי רק מקור מוסמך, המפוקח על פי דין לעניין מתן האשראי, רשאי יהיה להעביר נתוני אשראי למאגר. פיקוח כזה מאפשר לוודא כי המידע אשר נמסר על ידי גופים אלה למאגר הוא מידע מדויק ומהימן. עם זאת, בכדי להבטיח אפשרות לגישה למידע גם אצל גופים קטנים יותר שאינם מפוקחים, מוצע כי שר המשפטים בהסכמת הנגיד ושר האוצר, יהיה רשאי לקבוע כי מקורות מידע נוספים, לרבות מקורות מוסמכים שאינם מפוקחים על פי דין, יהיו רשאים להעביר למידע למאגר.
6. מוצע לתקן את מנגנון אי ההכללה במאגר ולדייק את השימוש בו כדי להגן על פרטיותו של לקוח שאינו רוצה שהמידע עליו יאסף ויוחזק במאגר. המידע במאגר נאסף על כלל הלקוחות, למעט לגבי אלה שמבקשים לא להיכלל במאגר. רבים מהם חוזרים למאגר ממש בסמוך לבקשת אי ההכללה כדי למחוק את הנתונים הקיימים לגביהם במאגר. יציאה מן המאגר רק לשם מחיקת הנתונים פוגעת במהימנות המידע במאגר ובמידע שמועבר לנותן האשראי ואף פוגעת בלקוח, אשר ללא היסטוריית אשראי עשוי לקבל סירוב לבקשת האשראי שלו או שהאשראי אשר יינתן לו יהיה בתנאים פחות טובים מהתנאים אשר היו נקבעים לו אילו הייתה לגביו היסטוריית אשראי כאמור. לאור האמור מוצע לקבוע מעין "תקופת צינון", אשר במהלכה לקוח שביקש שהמידע אודותיו לא ייכלל במאגר, מידע לגביו לא יימסר לנותני האשראי, אך מחיקת הנתונים מהמאגר תעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-ההכללה או מיום אי ההכללה בפועל, לפי המאוחר.
7. מוצע לאפשר למשתמש בנתוני אשראי להשתמש במידע שהופק מנתוני אשראי של לקוח לצרכים סטטיסטיים, באופן שיסייע לו להעריך את סיכון האשראי של לקוחותיו (בתנאי שניתנה הסכמה מפורשת של הלקוח והוסרו פרטים מזהים לפי הוראות הממונה). זאת כדי לאפשר את פיתוח המודלים הסטטיסטיים שעליהם מתבסס נותן האשראי ובכך לאפשר גם לנתוני האשראי לתקף את המודלים שעליהם הם מתבססים לצורך קבלת החלטה אם לתת אשראי, ובאלו תנאים, ולהוביל לשיפור אופן קבלת החלטות נותני האשראי, להרחיב את מתן האשראי והנגישות לאשראי, בהתאם לתכלית החוק. יובהר לעניין זה כי אם לאחר שהוסרו הפרטים המזהים של הלקוח ניתן לזהותו במאמץ סביר, הרי שיחולו על מידע זה ההוראות הרלוונטיות החלות על מידע אישי בדין, לרבות לעניין חובות אבטחת מידע.
8. לקבוע כי נותן אשראי לא יוכל לבקש מהלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו או דוח אשראי אשר נמסר לו על ידי נותן אשראי אחר. זאת, במטרה למנוע את עקיפת ההוראות שנקבעו לפי החוק, אשר קובעות את התנאים להעברת דוח אשראי לנותן אשראי ומגביל את הכללתם של נתונים שונים בדוח האשראי הנמסר לנותן האשראי, לעומת הנתונים המופיעים בדוח ריכוז נתונים שיכול הלקוח 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 וללא קשר לתנאי ההלוואה הקיימת שלו. כמו כן, מסירת המידע מן המאגר לנתוני האשראי מבוססת על עקרון ההדדיות וזאת בין השאר כדי לתמרץ נותני אשראי למסור מידע למאגר ובכך להגדיל את היקף המידע הנמצא בו. מתן אפשרות לנתוני האשראי לקבל את המידע אודות הלקוחות בדרך עוקפת פוגעת בעקרון ההדדיות שנקבע בחוק.
9. לתקן את סעיף 26(א)(2) לגבי סמכות הממונה להאריך את התקופה שעד אליה נדרש מקור מידע המקבל מידע מהמאגר להעביר נתוני אשראי למאגר, כך שתקופה זו תעמוד על שנתיים במקום שנה וכן לקבוע כי הסמכות להאריך תקופה זו תוקנה לנגיד במקום הסמכות הנתונה היום לשר המשפטים, בהסכמת הנגיד. זאת, על מנת לאפשר את הגמישות הנדרשת בקביעת המועד האמור בהתחשב בנסיבותיו של הגוף שבו מדובר, למשל: במקרים שבהם מדובר בגוף אשר קיבל רישיון זמני או קבוע ונדרש לתקופת היערכות ארוכה יותר.
10. להקנות סמכות לגלות ידיעה או להראות מסמך שהגיע לפי החוק, במקרים שייקבעו, לשם שמירה על ענייני הלקוחות.
11. להסיר את המגבלה הקבועה כיום בסעיף 26(א)(4) לפיה הסכמת הלקוח למסירת דוח אשראי לגביו יכולה להיות לעסקת אשראי מסוימת בלבד ובמקומה לקבוע כי ההסכמה תהיה לשם התקשרות בעסקת האשראי או לשם הבטחת קיום תנאייה וכי המשתמש בנתוני אשראי רשאי לעשות שימוש בנתוני אשראי שנמסרו לו בדוח אשראי גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של הלקוח ובלבד שעסקאות אלה נכרתו קודם לקבלת הסכמתו של הלקוח למסירת נתוני האשראי והלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש האמור.

12. לקבוע כי הסמכות הנתונה כיום לשר המשפטים לפי סעיף 26(ב) לקבוע סוגי גופים אשר לא יחויבו להעביר מידע למאגר תהיה של נגיד בנק ישראל. זאת, מאחר שבנק ישראל הוא שאמון על הקמת המאגר ועל יישום החוק על כל היבטיו ולו המומחיות הנדרשת לשם קבלת החלטה האם נכון לפטור סוג מסוים של נותני אשראי מחובת ההדדיות הקבועה בסעיף 26(א)(2) לחוק.
13. להוסיף בסעיף 38(ה) לחוק סמכות לנגיד לקבוע תנאים אשר בהתקיימם יחול פטור מתשלום עבור מסירת מידע מהמאגר ללקוח. כך, למשל, יוכל הנגיד לשקול האם לפטור את הלקוח מתשלום בשל הנגשת מידע לגביו במאגר באופן נגיש באזור האישית באתר האינטרנט של בנק ישראל או במקומות מונגשים או מרכזיים נוספים.
14. מוצע להרחיב ולתקן את מנגנון חייוי האשראי להלן:
 - א. הרחבת חייוי האשראי להערכת הסיכוי לעמידה בפירעון התשלומים. בתקופת הפעילות של המאגר עלה כי הבינאריות בחייוי היום פוגעת בלקוחות שיש לגביהם מידע "שלילי" שמסורבים לקבלת אשראי על אף שיש מנעד סיכונים.
 - ב. הרחבת קשת המקרים לקבלת חייוי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם התקשרות עם הלקוח בעסקה חדשה. זאת, לאור הצורך העולה מהשוק לקבל חייוי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה וכיוון שחייוי אשראי מבטיח פגיעה מועטה יותר בפרטיות הלקוח לעומת המידע הנמסר בעת העברת דוח אשראי.
 - ג. להסמיך את השר, בהתייעצות עם הנגיד, לקבוע את הנסיבות שבהן נותן אשראי יהיה רשאי לבקש חייוי אשראי גם לגבי מי שהוא אינו הלקוח שלו נתן אשראי ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי ללקוחו. בהתאם לצורך שעלה מהשוק, ישנן עסקאות אשראי, כדוגמת ניכיון שיקים או עסקאות פקטורינג, אשר החייוי שנדרש אינו לגבי לקוחו של נותן האשראי אלא לגבי גורם אחר (במקרה של ניכיון שיקים - לגבי מושך השיק).
15. מוצע לקבוע כי נותן אשראי יוכל לשמור חייוי אשראי לתקופה שלא תעלה על 60 ימים מיום קבלתו ולאחר תקופה זו יהיה חייב למחקו. זאת, לאור הפרקטיקה אשר התפתחה שלפיה נותני אשראי שומרים את חייוי האשראי של לקוחותיהם לתקופה ממושכת – דבר אשר יש בו כדי להביא לפגיעה בלקוחות, בין השאר, בהיבטי הגנת הפרטיות.
16. 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. יובהר כי בודק חיצוני אינו יכול להפעיל סמכות הכרוכה בהפעלה של שיקול דעת שניתן לממונה לפי דין. זאת, בין השאר, בהתאם לכללי המשפט המינהלי. מוצע לקבוע 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 להקנות לבודק סמכויות לדרוש מידע מגוף מפוקח, וכן מגורמים נוספים הקשורים לגוף המפוקח בהווה או בעבר.
17. מוצע להקנות לממונה סמכות לתת הוראות בנוגע לתיקון פגמים שהתגלו בפעילותם של לשכת נתוני אשראי, מיופה כוח בתמורה, מקור מידע או נותן אשראי. סמכות זו נועדה, בין השאר, להבנות את 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 חייוי 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. סעיפים דומים קיימים בדברי חקיקה אחרים, למשל בסעיפים 8 ו-8א לפקודת הבנקאות, 1941.
18. לתקן את סעיף 60(ד) הקובע בעל בנק ישראל להחזיק את המאגר במתקניו. זאת, לאור החידושים הטכנולוגיים שחלו מאז נחקק החוק. תיקון כאמור יהיה בכפוף להיוועצות עם ראש הרשות להגנת הפרטיות בהתאם לחובת ההיוועצות הקיימת בסעיף 16(ג) לחוק.
19. לתקן את סעיף 87(ב) לחוק ולקבוע כי מידע מדגמי יימחק ממאגרי המידע של בנק ישראל רק כאשר אינו נדרש עוד באופן סביר להמשך הליכי הפיקוח. זאת, על מנת שלא לפגוע בהליכי האכיפה אשר נקבעו בחוק. שכן נוסח הסעיף כנוסחו היום, אינו עולה בקנה אחד עם הימשכות הליכי הפיקוח והבקרה ומשכך, הוא אינו מאפשר למעשה את שמירת הראיות הנדרשות לצורך הליכים אלה.
20. מוצע לתקן את רשימת ההפרות שבשלהן ניתן יהיה לפתוח בהליכים פליליים או להטיל עיצום כספי.

21. מוצע לקבוע כי ניתן יהיה לגבות אגרה בעד בקשת רישום למיופה כוח בתמורה ואגרה שנתית אשר תוטל על מיופה כוח בתמורה, וכן לקבוע כי ניתן יהיה לקבוע גובה אגרה שונה בהתאם לסיווגו של מיופה הכוח בתמורה. זאת מכיוון שמדובר באגרות אשר הושמטו בטעות מהחוק המקורי. הטיפול בבקשות לרישוי ורישום, דורש הקצאת משאבים וכוון בעלויות משמעותיות ובלתי מבוטלות. כך גם בנוגע למעורר הפיקוח על הפעילות של הגופים המקבלים רישיון או אשר נרשמים במרשם מיופי הכוח בתמורה.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

קידום התחרות בשוק מתן הערבויות

מחליטים

במטרה להגביר את התחרות בשוק מתן הערבויות באמצעות הסרת חסמי כניסה של נותני ערבות חוץ בנקאיים

1. לתקן את החוקים המנויים להלן ובעניינים המפורטים ביחס אליהם, כך שבכל הוראה הכוללת התייחסות להפקדת ערבות בנקאית תורחב התייחסות כך שיתאפשר להפקיד גם ערבות אשר תונפק על ידי בעל רישיון למתן אשראי, בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, מבטח ונותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית (להלן – סוגי ערבות נוספים):

א. לתקן את סעיפים 87 ו-93(ג) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, כך שגם סוגי הערבות הנוספים יוחזרו ללא ריבית.

ב. לתקן את סעיף 157א(ח)(ב1)(3) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 לעניין רשימת התנאים לאי החלת הוראות הסעיף האמור כאשר ניתן צו שר הפנים, ניתן יהיה להגיש גם את סוגי הערבות הנוספים.

ג. לתקן את סעיף 65א(2) לחוק שירותי התעסוקה, התשי"ט-1959, כך שהיתר ללשכה פרטית לתיווך עובדים זרים יינתן גם כנגד סוגי הערבות הנוספים.

ד. לתקן את סעיף 13(א) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, כך שפרט לערבות בנקאית ניתן להגיש לשר גם את סוגי הערבות הנוספים, כתנאי לתשלום מקדמה לסיעה, לרשימה, למועמד לראש מועצה אזורית או למועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות. בנוסף לתקן את סעיף 14(א) לחוק האמור, כך שהשר יגבה את החסר, ככל שחל, מהגורם שנתן את כתב הערבות כאמור בסעיף קטן זה, ואת סעיף 23(י) לחוק האמור, כך שהוראות הסעיף הנוגעות לגביית השר את הסכומים שיש להחזירם לאוצר המדינה, וכן בנוגע ליתרת הסכום ככל שהסכום עלה על סכום הערבות, יחולו גם על הגורם שנתן את כתב הערבות ביחס לסוגי הערבות הנוספים.

ה. לתקן את סעיפים 9א(3) ו-13א(3) לחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994, כך שפרט לביטוח, ערבות בנקאית, פיקדון או ניירות ערך, כתנאי לכך שחברה תשמש נאמן לקרן או מנהל קרן, לפי העניין, ניתן יהיה להעמיד גם את סוגי הערבות הנוספים.

ו. לתקן את סעיפים 7(ב1)(4), 7(ג)(4), 8(ב)(5) לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, שיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995, כך שפרט לביטוח, ערבות בנקאית, פיקדון או ניירות ערך, כחלק מהתנאים למתן רישיון יועץ למבקש שהוא אגודת פיקדון ואשראי, למתן רישיון יועץ או משווק למבקש שהוא חברה או למתן רישיון מנהל תיקים למבקש שהוא חברה, לפי העניין, ניתן יהיה להעמיד גם את סוגי הערבות הנוספים. בנוסף לתקן את סעיף 20ג(א) לחוק האמור, כך שפרט לביטוח, הון עצמי, ערבות בנקאית, פיקדון או ניירות, כחלק מהתנאים לעיסוק תאגיד מורשה בעיסוק נושא הרישיון, ניתן יהיה להעמיד גם את סוגי הערבות הנוספים. כמו כן, לתקן את סעיף 46 לחוק האמור כך שיערך תיקון עקיף התואם את התיקון המפורט בסעיף קטן (ה), וכן את סעיף 15(1) לחלק א' לתוספת השנייה לחוק האמור, כך שניתן יהיה להטיל עיצום גם על גורם שעסק בעיסוק נושא הרישיון בעת שלא עמד בתנאים שנקבעו לעניין סוגי הערבות הנוספים.

ז. לתקן את סעיף 24(ד1) לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום ויזום תשלום, התשפ"ג-2023, כך שפרט לביטוח או ערבות של תאגיד בנקאי או גוף מוסדי, כתנאי למתן היתר לחברת תשלומים שלא להחזיק או להשקיע את הכספים שהתקבלו מלקוחותיה או בעבורם בחשבון ייעודי, ניתן יהיה להעמיד גם את סוגי הערבות הנוספים.

ח. לתקן את סעיף 54א(א) לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961, כך שפרט לערבות בנקאית, כחלק מהתנאים לרישום פעולה בפנקסי המקרקעין בקרקע המועברת, ניתן יהיה להעמיד גם סוג ערבות נוספים.

ט. לתקן את סעיף 16א(2) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, כך שפרט לערבות בנקאית או ערובה אחרת להנחת דעתו של המנהל, כתנאי לרישום בפנקס המקרקעין כאשר לא נערכה שומה, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים.

י. לתקן את סעיף 56(ב2) לחוק רישוי שירותים ומקצועות בענף הרכב, התשע"ו-2016, כך שפרט לערבות בנקאית או ערבות מבטח, כתנאי לאפשר ליבואן מסחרי להשלים את ההון העצמי המזערי

בתוך פרק הזמן האמור בסעיף, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 81 לחוק האמור, כך שפרט לערבות בנקאית, כחלק מזכות הקונה לקבל ערבות כאמור אם המשווק לא מסר את הרכב לקונה או רשם אותו על שמו, הזכות תכלול גם העמדת סוגי ערבות נוספים (וכל הוראות הסעיף האמור הנוגעות לערבות בנקאית יחולו גם על בעלי הרישיון לסוגי ערבות נוספים). בנוסף לתקן את סעיף 203(7)(ד) לחוק האמור, כך שניתן יהיה להטיל עיצום גם על משווק רכב שלא מסר לקונה ערבות בניגוד להוראות סעיף 81(ד), לרבות סוגי ערבות נוספים.

יא. לתקן את סעיף 1 לחוק האחריות לפיצוי נזקי זיהום בשמן, התשס"ד-2004, כך שבטוחה כספית תוגדר, בנוסף על ערבות בנקאית או תעודה של קרן פיצויים בין לאומית, גם כסוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 15(ב) לחוק האמור, כך שפרט להמצאת ערבות בנקאית או בטוחה כספית אחרת כתנאי לאישור הרמת קרן הגבלה בידי בית המשפט, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף, לתקן את סעיף 16(ג) לחוק האמור, כך שפרט לסכום שהופקד בבית המשפט, ערבות בנקאית או בטוחה כספית לצורך קבלת אישור להקמת אחת מקרנות ההגבלה האמורות בסעיף, ניתן יהיה להפקיד בבית המשפט גם סוגי ערבות נוספים.

יב. לתקן את סעיף 14(ח)(ב)(8) לפקודת התעבורה [נוסח חדש], כך שפרט לערבות בנקאית עצמאית כחלק מהתנאים למתן רישיון קו שירות או רישיון קו שירות מותאם ביקוש למוניות, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 14(א) לפקודת האמורה, כך שכחלק מסמכות המפקח על התעבורה לחלט את הערבות הבנקאית שהופקדה, ניתן יהיה לחלט גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 14(ד) לפקודת האמורה, כך שבנוסף על עדכון ופרסום סכומי הערבות הבנקאית הנקובים בסעיף האמור, יעודכנו ויפורסמו גם סכומי הערבויות ביחס לסוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 14(יח)(3) לפקודת האמורה, כך שפרט לנוסח הערבות הבנקאית שיש להפקידה לפי הוראות הסעיף האמור, שר התחבורה יוסמך לקבוע הוראות גם בנוגע לנוסח סוגי ערבות נוספים.

יג. לתקן את סעיף 32(ג) עד (ד) לחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960, כך שפרט לערבות בנקאית כתנאי להגשת בקשה לרכישת החלק המוקנה ע"י בעלי יתר החלקים הכשירים ולמעט אם מבקש ההיתר ויתר על ההפקדה או מתן ערבות, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים.

יד. לתקן את סעיפים 200(א)(3) ו-200(ג) לפקודת המכס [נוסח חדש], כך שפרט לערבות הבנקאית שעל בעל זכות היוצרים, בעל העיצוב או בעל סימן המסחר להפקיד כאשר המנהל מצא כי קיימת לכאורה הפרת זכות יוצרים, זכות בסימן מסחר או זכות בעיצום רשום והטובין המפרים עוכבו, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים.

טו. לתקן את סעיף 25(ב) לחוק השכירות והשאילה, התשל"א-1971, כך שפרט לערבות בנקאית כחלק מערובה שביקש המשכיר מהשוכר להעמיד, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים.

טז. לתקן את סעיף 5א(ה) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, כך שפרט לעשיית ביטוח או מתן ערבות בנקאית כתנאי למתן אישור ע"י ועדת האישורים, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים.

יז. לתקן את סעיף 28(ו) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, כך שפרט להפקדת כתב ערבות בנקאית עצמאית, כתנאי להעמדת הלוואה למועמד, ניתן יהיה להפקיד גם סוגי ערבות נוספים, ובהתאמה, כל הוראות הסעיף האמור הנוגעות לערבות בנקאית יחולו גם על סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 28(ז) לחוק האמור, כך שפרט להשבת ערבות בנקאית שהופקדה כאשר מועמד שהיה לחבר כנסת קיבל הלוואה לפי סעיף 28(ו) לחוק האמור, יושבו גם סוגי ערבות נוספים, לפי העניין.

יח. לתקן את סעיף 19(א) לחוק עוולות מסחריות, התשנ"ט-1999, כך שפרט להפקדת ערבות בנקאית או מזומן כערבון לצורך מתן צו זמני ע"י בית המשפט, ניתן יהיה להפקיד כערבון גם סוגי ערבות נוספים.

יט. לתקן את סעיף 19(א1) לחוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, התשל"ב-1972, כך שפרט להפקדת ערבות בנקאית או ערובה אחרת, כתנאי למתן רישיון לאדם לקיים משרד לשירותי שמירה או לארגון שירותי שמירה, ניתן יהיה להפקיד כערבון גם סוגי ערבות נוספים.

כ. לתקן את סעיף 1(ד)(3) לחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, כך שפרט להפקדת ערבות בנקאית או ערובה אחרת, כתנאי לרישום במרשם גורם מאשר, ניתן יהיה להפקיד גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 24(א)(4) לחוק האמור, כך שפרט לקביעת הוראות לעניין ביטוח, ערבות בנקאית או ערובה אחרת אשר רשאי שר המשפטים להתקין תקנות בעניינן, ניתן יהיה לקבוע הוראות דומות גם בנוגע לסוגי ערבות נוספים.

כא. לתקן את סעיפים 4(א1) ו-4(א2) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, כך שפרט להפקדת ערבות בנקאית עצמאית כתנאי להגשת בקשת מקדמה ע"י סיעה המונה פחות מעשרה חברי כנסת או להגשת מקדמה ע"י רשימת מועמדים, לפי העניין, ניתן יהיה להפקיד גם סוגי ערבות נוספים. בהתאמה, לתקן כך שכל הוראות הסעיף האמור הנוגעות לערבות בנקאית יחולו גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 7(ד) לחוק האמור, כך שפרט לערבות בנקאית או ערבות אחרת שזכאית מפלגה או סיעה לקבל בהתאם להנחיות שקבע מבקר המדינה, היא תהיה זכאית גם לקבל סוגי ערבות נוספים. כב. לתקן את סעיף 6(1) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, כך שפרט לקביעת תנאים בנוגע להמצאת ערבון כספי, ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת אותם רשאי שר הפנים לקבוע, הוא יוסמך לקבוע גם תנאים בנוגע לסוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 13(א) לחוק האמור, כך שפרט לערבון כספי, ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת, כתנאי לשחרור שוהה שלא כדין ממשמורת, ניתן יהיה להעמיד גם סוגי ערבות נוספים.

כג. לתקן את סעיפים 2(1) ו-2(א) לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, כך שפרט לערבות בנקאית להבטחת כספי רוכשי הדירות, כתנאי לקבלת כספים מקונה לידי מוכר על חשבון מחיר הדירה על סכום העולה על שבעה אחוזים מהתמורה, יתווספו גם סוגי ערבות נוספים, וכל הוראות הסעיפים האמורים הנוגעות לערבות בנקאית יחולו גם על נותני ערבות אלו. בנוסף לתקן את סעיף 3(ב) עד (ה) לחוק האמור, כך שפרט להמצאת ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח בעקבות תשלום באמצעות פנקס שוברים, ניתן יהיה להמציא גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 32 לחוק האמור, כך שפרט לערבות בנקאית או פוליסת ביטוח בהגדרת "בטוחה", יתווספו גם סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיף 4(ג) (2) לחוק האמור, כך שפרט לאי המצאת ערבות בנקאית או פוליסת ביטוח כחלק מפירוט העבירות הפליליות המנויות בסעיף, יתווסף גם אי המצאת סוגי ערבות נוספים. בנוסף לתקן את סעיפים 4(ב) ו-4(ב) (2) לחוק האמור, כך שפרט לאי הוצאת ערבות בנקאית, פוליסת ביטוח או אי וידוא של הוצאת בטוחה אחרת, כחלק מההפרות בגינן ניתן להטיל עיצום כספי על-ידי המפקח על הבנקים או הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון על תאגיד בנקאי או מבטח שהפר את הוראות הסעיף האמורות, ניתן יהיה להטיל עיצום כספי גם על בעלי רישיון למתן סוגי ערבות נוספים, לפי העניין, בגין אי הוצאת כתב ערבות.

כד. לתקן את סעיפים 27(א)-(ב) ו-27(ב) (א) (1) לחוק הדיור המוגן, התשע"ב-2012, כך שפרט לערבות בנקאית וערבות של מבטח, כחלק מהערבויות שנדרש בעל הרישיון למסור למי ששילם לו כספי פיקדון, יתווספו גם סוגי ערבות נוספים.

כה. לתקן את סעיף 3(א) (2) לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, כך שפרט לערבות בנקאית, כחלק מהתנאים למתן רישיון לגורם המבקש לעסוק כקבלן כח אדם, יתווספו גם סוגי ערבות נוספים.

כו. לתקן את סעיף 1(א) לחוק עובדים זרים, התשנ"א-1991, כך שפרט לערבות בנקאית, כחלק מהסמכת שר התעשיה, המסחר והתעסוקה (ובהסכמת שר האוצר ושר הפנים ובאישור הוועדה) לקבוע חובת המצאת ערבות לטובת המדינה לשם הבטחת מילוי חובותיו של מעסיק כלפי עובר זה, יתווספו גם סוגי ערבות נוספים.

כז. לתקן סעיפים נוספים בחוקים המפורטים לעיל, ככל שיידרש, כדי לממש את התכלית המפורטת ברישה, בחוקים אלו.

2. להטיל על שרי הממשלה לבחון את חקיקת המשנה הרלוונטית שבתחום סמכותם, ולהכניס בהם, ככל שיידרש, תיקונים כך שהפקדת ערבות במסגרת התקנות האמורות תאפשר הפקדת סוגי ערבות נוספים, לפי העניין.

3. בהחלטה זו –

"בעל רישיון למתן אשראי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 ;
"מבטח" – כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ;
"נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית" – כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

דברי הסבר

רקע 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 שקיימות הוראות דין רבות המחייבות העמדת ערבות בדמות ערבות בנקאית, באופן שמקנה יתרון מובנה לתאגידים הבנקאיים על פני גופים אחרים שרשאים אף הם להעמיד ערבות במסגרת רישיונם (אמנם ישנן הוראות אחדות המאפשרות כיום גם העמדת ערבות על ידי מבטחים, כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן – **חוק הפיקוח על הביטוח**), ואולם החלק הארי של ההוראות מתייחס לערבות בנקאית בלבד). מרבית ההוראות האמורות 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 היתר גם בתחום מתן הערבות.

כיום, מלבד התאגידים הבנקאיים, הגופים הנוספים המפורטים להלן רשאים במסגרת רישיונם להעמיד ערבות, ובכללם: בעל רישיון למתן אשראי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח, וכן נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. המדובר 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. בנוסף, לאור הוראות החלטה זו, בכוונת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, לפעול להרחבת והעמקת התשתית האסדרתית הקיימת על הגופים המנויים בהחלטה זו ונתונים תחת פיקוחו, בין היתר בנוגע להיבטי יציבות והעמדת הון עצמי, ניהול סיכונים ודיווחים לממונה.

הריכוזיות הקיימת כיום בשוק מגבילה את התחרות ומובילה להחצנת עלויות על הציבור שנדרש לשאת בעמלות גבוהות, ולעיתים אף לרתק הון משמעותי, לצורך הנפקת הערבות. על כן, יש צורך בתיקון הוראות הדין האמורות בכדי לקדם את התחרות בשוק ולאפשר העמדת ערבות גם מטעם גורמים המתחרים עם המערכת הבנקאית, באופן שיוביל לגיוון בגופים המספקים שירות של מתן ערבות, ויזיל את עלויות מימון הערבויות לציבור.

לאור האמור, מוצע לתקן את הוראות הדין המתייחסות לערבות בנקאית, באופן שיאפשר קבלת ערבויות שהועמדו על ידי גופים נוספים: ערבות מטעם בעל רישיון למתן אשראי ובעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי, כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, מטעם מבטח כהגדרתו בחוק הפיקוח על הביטוח וכן מטעם נותן שירותי תשלום בעל חשיבות יציבותית כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

מטרתה של הצעת ההחלטה היא לקדם את התחרות בשוק הערבויות בישראל אשר נשלט כיום ברובו על ידי התאגידים הבנקאיים, ובכך להפחית את העלויות של קבלת ערבות ולהוזיל את יוקר המחיה. הצעת ההחלטה מגשימה מטרה זו באמצעות הסרת חסמים בחקיקה לעמדת ערבויות על ידי גופים פיננסיים מורשים נוספים שיציעו הצעות ערך בשוק זה ללקוחות השונים ויתחרו בתאגידים הבנקאיים, ועל כן מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2026.

צמצום הארביטראז' בכללי השקעה ומיסוי של קופות גמל

מחליטים

במטרה לייצר ודאות מיסויית בכל הנוגע להשקעות קופות גמל, על ידי צמצום הפער שבין הוראות פקודת מס הכנסה לעניין הפטור ממס על השקעות של קופות הגמל לבין הוראות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בדבר השקעות מותרות, תוך שמירת העקרונות העומדים בבסיס הפטור ממס, לתקן את סעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה בהתאם לעקרונות תזכיר חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (הכנסתה של קופת גמל), (מס'..), התשפ"ה-2025, שפורסם ביום 15 בספטמבר 2025.

דברי הסבר

רקע כללי, נתונים כלכליים ותקציב

מטרת ההחלטה לתקן את הוראות פקודת מס הכנסה (להלן – **הפקודה**) בנוגע להשקעות קופת גמל המזכות אותה בפטור ממס על הכנסותיה, ולקרבתן להוראות ההשקעה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. סעיף 9(2) לפקודה עוסק בפטור ממס על הכנסות של גופים ציבוריים לרבות מלכ"רים, רשויות מקומיות וקופות גמל (להלן – **גופים פטורים**). הסעיף מגדיר מגבלות שונות לקבלת הפטור וביניהן 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 מספר 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, במקרה של החזקה של קופת גמל אחת בשיעור של למעלה מ-20% מאמצעי השליטה מתקיימת חזקה שמדובר בהחזקה מהותית; ובמקרה של החזקה משותפת של כמה גופים פטורים בשיעור של למעלה מ-50% מאמצעי השליטה, מתקיימת חזקה שמדובר בשליטה.

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 והחסכון, לעניין השקעות שקופות הגמל רשאיות לבצע, קובעות הוראות ומגבלות לעניין החזקה בתאגידים הדומות להגבלות הקבועות בפקודה, אך אינן זהות להן (תקנות הפיקוח והנחיות הממונה ייקראו להלן – **הוראות הפיקוח**). בשל האמור, נוצר מצב שבו, על אף שישנן השקעות אשר מותרות לקופות גמל בהתאם לרגולציה החלה עליהן ושנקבעו על ידי המאסדר שלהן, קופות הגמל נמנעות מלבצען בכדי שלא להתחייב במס הכנסה.

כך, למשל מעבודת מטה שנעשתה בראשות מנכ"ל משרד האוצר ובהשתתפות רשות המיסים, רשות שוק ההון, אגף התקציבים והכלכלן הראשי (להלן – **עבודת המטה**) עלה כי שיעור ההחזקות האלטרנטיביות בנדל"ן זר, מתוך סך ההחזקות האלטרנטיביות בנדל"ן, עומד בביטוחי חיים חדשים על 34% בעוד שבקרנות פנסיה עומד על 65% ובקופות גמל על 71%, כלומר היקף ההשקעה של קופות הגמל בנדל"ן זר גבוה לערך פי 2 מאשר בקופות הביטוח. הפער בשיעורי ההשקעה בחו"ל, נובע, ככל הנראה, ממשטר המס השונה החל עליהם, ויש בפערים אלה כדי להסביר, גם אם באופן חלקי, את העיוות שיוצר סעיף 9(2) במצב 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.

בנוסף, ביחס לכלל ההשקעות האלטרנטיביות של כלל הגופים המוסדיים, עלה, בעבודת המטה, כי ההחזקה של גופים מוסדיים בישראל בנכסים אלטרנטיביים נמוכה בהשוואה לקרנות פנסיה בארה"ב. ממוצע ההחזקות בנכסים אלטרנטיביים של הקרנות בארה"ב עומד על כ-34% נכון לסוף שנת 2022, בעוד שבקרבת הגופים המוסדיים בישראל הוא עומד על 16%.

אי ההלימה של הוראות הפטור ביחס לכללי 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 וכיו"ב) לקופות ביטוח, וגם בין גופים המחזיקים רק קופות גמל לכאלו המחזיקים גם קופות ביטוח.

כל אלו מצמצמים את יכולתן של קופות הגמל לקבל החלטות השקעה יעילות לצורך השאת התשואה לחוסכים על אף שהחלטות השקעה אלה מותרות בהתאם להוראות הפיקוח.

לאור האמור, מוצע להרחיב, באמצעות תיקון החקיקה, 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 התפישה שככלל, ניתן לאפשר לקופות הגמל 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 בתיקון החקיקה שככל שההשקעה לפי הוראות הפיקוח היא החזקה מותרת, היא לא תהווה שליטה או החזקה מהותית גם מבחינת הפקודה, ותאפשר פטור ממס. יחד עם זאת, מוצע לשמר את הכלל הקיים ולפיו 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 בתיקון החקיקה כי תיקונים עתידיים בהוראות הפיקוח, אשר ירחיבו את אפשרויות ההשקעה של קופות הגמל, יצריכו לקבל את אישור מנהל רשות המסים לצורך קבלת הפטור ממס. כמו כן, מוצע להסמיך את מנהל רשות המסים לקבוע, כי שיעורי החזקה מסוימים או סוגי השקעות מסוימים לא יזכו את קופת הגמל בפטור ממס, ככל שימצא כי הם סותרים את תכליות הפטור הקבועות בפקודה. סמכות זו תאפשר קביעת כללים פרטניים וממוקדים יותר באשר להשקעות המזכות בפטור ממס.

מטרתה של הצעת ההחלטה לייצר ודאות מיסויית בכל הנוגע להשקעות של קופות גמל ובכך לעודד השקעות ולחזק את הצמיחה במשק. הצעת ההחלטה מגשימה מטרה זו באמצעות צמצום הפער הקיים כיום בין פקודת מס הכנסה לבין הוראות רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון בדבר השקעות מותרות. כך שככלל יוכלו קופות הגמל לקבל פטור ממס אם היא משקיעה בחבר בני אדם העוסק בעסק בהתאם לכללים הקבועים בהוראות הפיקוח הקיימות, בלא שהדבר יפגע בעקרונות המיסויים ומעודדת השקעות. על כן, הצעת ההחלטה מתאימה להיכלל בתוכנית הכלכלית בהיבטים אלה.

תקציב
אין.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם
אין.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה
עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר תצורף במסגרת חוות הדעת לממשלה לתכנית הכלכלית לשנת 2025.