

## סקירה משפטית

יוני 2021

זה עתה פורסם דו"ח הביקורת השנתי של מבקר המדינה בעניין "הטיפול במונופולין ובריכוזיות בענף המזון" (דו"ח שנתי 71ג', התשפ"א-2021). יוקר המחיה הנמשך בענף המזון נוגע לכל משק בית בישראל. ההוצאה על מזון היא השלישית בגודלה מכלל הוצאות משק הבית ובשנת 2018 היה סכומה הכולל 132 מיליארד ₪. אין מדובר בשוק שולי, אלא בשוק חיוני ומרכזי במשק. לפי נתוני המבקר, רמות המחירים בענף זה בשנת 2017 היו גבוהים בכ-37% בהשוואה למדינות ה-OECD ובכ-51% ביחס למדינות האיחוד האירופי. מדובר בשוק ריכוזי: נכון לשנת 2020, עשרה ספקים מחזיקים במונופולין במוצרי מזון שונים, ומדד הריכוזיות של חנויות קמעונאיות הוא גבוה. על הרקע הזה, מעניין לעיין בנתונים הבלתי מעודדים של יבוא מזון לישראל: המכסים הם גבוהים (הכנסות בסך כ-509 מיליון דולר בשנת 2019); שיעור המכס האפקטיבי הממוצע של המכס הוא 115%; ומשך הזמן ליבוא מזון רגיש עומד על זמן ארוך של 115-125 ימים. המבקר ציין כי רשות התחרות לא הפעילה את סמכותה להכריז על בעלי מונופולין מזה כעשרים שנה, ולא פעלה למיתון הריכוזיות הגיאוגרפית של חנויות קמעונאיות. הבקרה על שקיפות מחירים מצד הרשות להגנת הצרכן נמצאה מועטה ולא יעילה. נמצא כי שתי הרשויות לא עוקבות כנדרש אחר תוצאותיו של החוק לעידוד תחרות בענף המזון משנת 2014. הפחתות מכסים – לא התגלגלו לירידות מחירים. גם הקצאת מכסות יבוא על ידי משרד הכלכלה נמצאה לקויה, שכן חלק ממי שזכה במכסה אינו אלא יצרן מקומי גדול, וחלק כלל לא ניצל את היתר היבוא. התנהלות משרד החקלאות נמצאה אף היא לקויה בשל משך הזמן הארוך הנדרש לאישור יבוא צמחי. במשרד הבריאות, הליך הפיקוח של שירות המזון הארצי נמצא מסורבל ואיטי.

ממצאי המבקר הם מדאיגים ומעמידים בסימן שאלה את האפקטיביות של הרשויות הרגולטוריות בענף המזון. מחקר של מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה – המאזכר בדו"ח מבקר המדינה – סוקר את חסמי היבוא המשמעותיים מהם סובל ענף זה בישראל: מכסים גבוהים, הגנה על תעשייה מקומית באמצעות מכסות, והליכים בירוקרטיים כפולים ומסורבלים במשרדי ממשלה. ראו: איתי אטר "חסמי יבוא בענף המזון בישראל" מחקרי רגולציה ב-2017 (2016) בקישור: [https://www.colman.ac.il/sites/default/files/images/itayatar\\_hasami.pdf](https://www.colman.ac.il/sites/default/files/images/itayatar_hasami.pdf)

לצד המרצת הרגולטורים ללמוד מתוך הביקורת, ראוי לחזק את המודעות הצרכנית בדבר פרקטיקות מונופוליסטיות ומחירים גבוהים. לעיתים, הצבעה ברגליים ומחאה צרכנית עשויות לתרום יותר מכל רגולציה.

בסקירה שלפניכם. תמצאו מגוון רחב של נושאים העומדים על סדר היום המשפטי בישראל בתחומים של תחרות ורגולציה. עמיתי המחקר המצוינים של מרכז חת עשו במלאכה: רונן פלד, כרמל אליצור, פז מאיו-קרופמן, קשת וכולדר ואדר עטיה. תודה לחוקרת הבית ד"ר יפעת נחמיאס, לעוזרת המשפטית עו"ד ענבר ריבקיין-גוטליב, ולמנהלת האדמיניסטרטיבית ענת הרמן.

אני מאחלת קריאה פורייה וקיץ נעים

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר

## מעצמות הטכנולוגיה

### השוק הדיגיטלי: חקיקה אירופית חדשה לקידום תחרות והגנות

ב-9 במרץ הציגה הנציבות האירופית את תוכניתה לקידום סביבת השוק הטכנולוגית-דיגיטלית באיחוד האירופי עד שנת 2030. התוכנית נסובה על ארבעה צירים מרכזיים, אשר מהווים את "המצפן הדיגיטלי" של הנציבות: פיתוח המיומנויות בתחום טכנולוגיות המידע והתקשורת (ICT – Information and Communication Technology); הקמת תשתיות דיגיטליות מתקדמות ומאובטחות; עידוד עסקים לשימוש בטכנולוגיות מחשוב, מידע ותקשורת מתקדמות; והנגשת השירותים הציבוריים באופן דיגיטלי. התוכנית נועדה לשמר ולקדם את "זכויותיהם הדיגיטליות" של אזרחי האיחוד האירופי, ביניהן: הזכות לחופש הביטוי ולצידה אפשרות הגישה למידע מגוון, אמין ושקוף; הזכות להקים ולנהל עסק מקוון; הגנה על הפרטיות ועל המידע האישי; והגנה על חופש היצירה של הפרט במרחב המקוון. כל זאת, תוך התבססות על סביבה מקוונת נגישה, מאובטחת ומהימנה, המנוהלת בשקיפות ובצורה אתית.



התוכנית נועדה ליישם צעדים בהם נקטה הנציבות לקידום "שוק דיגיטלי-אירופי אחיד" (Digital Single Market) תוך אימוץ אסטרטגיה לעיצוב עתידה הדיגיטלי של אירופה (Shaping Europe's digital future). במסגרת התוכנית תושלם חקיקה שמטרתה לקדם מעבר של עסקים לסביבה דיגיטלית תוך שמירה על ערכי האיחוד האירופי, והבטחת כלכלה דיגיטלית הוגנת ותחרותית. שני החוקים המרכזיים בהקשר זה הם: ה-Digital Services Act וה-Digital Markets Act, אשר תהליך חקיקתם מתנהל מאז סוף שנת 2020 וצפוי להסתיים במחצית הראשונה של שנת 2021.

ה-Digital Services Act (DSA) מסדיר את חובותיהן של פלטפורמות דיגיטליות המתווכות בין צרכנים ובין ספקים המציעים שירותים ומוצרים באמצעות האינטרנט. החוק מקדם אחריותיות (Accountability) מצד ספקים כלפי צרכנים, ובכך מגן על זכויות היסוד של הצרכנים ומוביל ליצירת שוק דיגיטלי הוגן ופתוח. החוק קובע כללים שיאפשרו עקיבות (Traceability) אחר זהות הספקים ברשת ובכך נלחם בתוכן לא חוקי ברשת, לרבות במסחר במוצרים ובשירותים שאינם חוקיים בהתאם לכל חוק. בנוסף, החוק מגן על משתמשי הרשת מפני החלטות המתקבלות לגביהם באופן חד צדדי באמצעות מנגנוני ניטור תוכן המופעלים על ידי הפלטפורמות. החוק מרחיב את חובות השקיפות של הפלטפורמות, כולל ביחס לאלגוריתמים המקדמים המלצות מסחריות, ומעניק גישה לחוקרים המבקשים לבחון את אופן פעולת הפלטפורמות לשם זיהוי התפתחויות המסכנות את זכויותיהם של משתמשי השירותים הדיגיטליים. לבסוף, החוק מייסד גוף חדש – המועצה האירופית לשירותים דיגיטליים (European Board for Digital Services) – אשר יורכב מגורמים רמי דרג מכל אחת ממדינות האיחוד האירופי, ומטרתו לתמוך במדינות האיחוד האירופי בטיפול במורכבות המרחב המקוון ולסייע לנציבות האירופית בפיקוח ואכיפה.

ה-Digital Markets Act (DMA) מתייחס לפלטפורמות ה-Gatekeepers, המשמשות למעשה כ"שער הכניסה" למרחב הדיגיטלי עבור ספקי השירותים והמוצרים. הכוח הרב שצברו פלטפורמות (ואנו נוסיף: כגון גוגל, פייסבוק, אמזון ואפל) הביא אותן לקבוע חוקים לעצמן ולכפות כללים בלתי הוגנים הן עבור הספקים והן עבור הצרכנים, באופן העלול לפגוע בפתיחות, בחדשנות ובתחרותיות של השירותים ברשת. החוק נועד להגביל את כוחן של פלטפורמות אלה, בפרט ביחס לפלטפורמות חדשות, קטנות ובינוניות, ולעודד חדשנות, תחרותיות וצמיחה של השווקים הדיגיטליים. החוק מגדיר את הקריטריונים להגדרת פלטפורמות כ"שער כניסה למרחב המקוון" (Gatekeepers): שליטה באחד או יותר משירותי ליבה ברשת, כגון מנועי חיפוש, רשתות חברתיות, שירותי הודעות, מערכות הפעלה ושירותי תיווך; וכן בסיס לקוחות גדול ולאורך זמן במספר מדינות באיחוד האירופי. באופן ספציפי, פלטפורמות יוכפפו ל-DMA ככל שהן תקיימנה שלושה קריטריונים מצטברים: (1) שווי של 65 מיליארד אירו או מחזור שנתי של 6.5 מיליארד אירו; (2) תיווך בין 45 מיליון לקוחות אירופים בחודש ו-10,000 בתי עסק

החוק מגן על משתמשי הרשת מפני החלטות המתקבלות לגביהם באופן חד צדדי באמצעות מנגנוני ניטור תוכן המופעלים על ידי הפלטפורמות. החוק מרחיב את חובות השקיפות של הפלטפורמות, כולל ביחס לאלגוריתמים המקדמים המלצות מסחריות



---

## משהוגדרה חברה כ"שער כניסה" החוק דורש ממנה לפעול באופן פרו-אקטיבי לקידום הוגנות, ולהימנע מהתנהגויות המוגדרות בחוק כבלתי הוגנות

---

בשנה; (3) קיום שני הקריטריונים הראשונים במשך 3 שנים רצופות. משהוגדרה חברה כ"שער כניסה" החוק דורש ממנה לפעול באופן פרו-אקטיבי לקידום הוגנות, ולהימנע מהתנהגויות המוגדרות בחוק כבלתי הוגנות. כך למשל, חברות שהוגדרו כ"שער כניסה" מחויבות לנקוט בצעדים הבאים: לאפשר לצדדים שלישיים לשתף פעולה עם השירותים אותן הן מציעות; לאפשר לספקים המפרסמים דרכם גישה לכל המידע הרלוונטי הנוגע לביצועי הפרסום שלהם; לאפשר לספקים המקבלים מהן שירותים גישה למידע הנוצר במסגרת פעילותם בפלטפורמה; וכן לערוך עסקאות עם לקוחותיהם גם מחוץ לפלטפורמה. מנגד, נאסר עליהן למנוע ממשמשיהן להסיר תוכנות או אפליקציות שהותקנו מטעמן (pre-installed). כמו כן, נאסר עליהן למנוע ממשמשיהן שירותים שנרכשו מחוץ לפלטפורמות, או להשתמש במידע שצברו על משמשיהן לצורך תחרות בספקי שירותים אחרים העושים שימוש באותן הפלטפורמות (ומהווים אף הם לקוחות של אותן הפלטפורמות). הקנס על הפרת הכללים עלול להגיע עד לסך של 10% מהמחזור השנתי העולמי של הפלטפורמה וכן תשלומי קנס תקופתיים בסך מירבי של 5% מהמחזור השנתי העולמי של הפלטפורמה. במקרה של הפרות חוזרות ונשנות, מוסמכת הנציבות האירופית לנקוט בצעדים נוספים, כגון כפיית שינויים במבנה העסקי של הפלטפורמה, או מכירת חלקים ממנה.

מחברי המסמך מציינים כי עם סיום הליך חקיקתם של חוקים אלה, תגבר ההגנה על הערכים האירופים במרחב המקוון, כולל כיבוד זכויות האדם, חופש, דמוקרטיה, שוויון ושלטון החוק. כמו כן, תגבר התחרותיות בקרב השירותים הדיגיטליים, יורחב חופש הבחירה של הצרכנים ותישמר החדשנות ברשת. החוקים יהיו תקפים בשוק האירופי, אך צפויים לחולל השפעה גלובלית.

למידע על תכניות הנציבות האירופית לקידום סביבת השוק הטכנולוגית-דיגיטלית באיחוד האירופי ראו:

[תוכנית Europe's digital transformation by 2030](#)

[מידע על "חבילת החקיקה" הכוללת את שני החוקים בהם עוסקת סקירה זו \(The DSA Package\)](#)

למידע על אודות חוק ה-Digital Markets Act:

[מידע כללי אודות החוק](#)

[נוסח הצעת החוק](#)

למידע על אודות חוק ה-Digital Services Act:

[מידע כללי אודות החוק](#)

[נוסח הצעת החוק](#)



## גוגל ניצחה

באפריל 2021 הגיע לסופו המאבק המשפטי המתקשר בין חב' גוגל לחב' אורקל. בפסק דין תקדימי, הכריע בית המשפט העליון בארצות הברית לטובת גוגל בסוגיית השימוש שעשתה החברה בקוד של אורקל במסגרת פיתוח מערכת ההפעלה שלה – מערכת האנדרואיד.

ראשיתו של הסכסוך בתחילת שנות האלפיים עת המפתחים של חברת אנדרואיד עמלו על פיתוח מערכת הפעלה לטלפונים ניידים, הנושאת גם היא את השם אנדרואיד. בשנת 2005, רכשה חברת גוגל את חברת אנדרואיד במטרה לפתח פלטפורמה לבניית מערכות הפעלה ויישומים לטלפונים ניידים. גוגל שאפה להקים פלטפורמה פתוחה וחינמית אשר תאפשר למפתחים גמישות, זאת מתוך הנחה שכלל שיוצגו למשתמשי הקצה יותר אופציות, תוכנות ויישומים, כך תהפוך הפלטפורמה לפופולרית יותר ותזכה לנתח שוק גדול יותר.

כדי להוציא את החזון האמור לפועל, היה על גוגל למשוך מפתחים מיומנים. באותן שנים, מרבית המפתחים אשר פעלו בשוק השתמשו בשפת Java ובסביבת הפיתוח של Java, אשר פותחו על ידי חברת סאן מיקרוסיסטמס (Sun Microsystems). ואכן, לאחר רכישת חברת אנדרואיד, פצחה גוגל במגעים עם חברת סאן מיקרוסיסטמס במטרה להסדיר את השימוש בקוד של החברה בקשר עם מערכת ההפעלה אנדרואיד. אולם, המגעים לא צלחו.

גוגל המשיכה במאמציה לפתח פלטפורמה פתוחה וחינמית לטלפונים ניידים. על פי העדויות שהוצגו בפני בתי המשפט בארצות הברית, למעלה מ-100 מהנדסים עמלו במשך למעלה משלוש שנים כדי לבנות את הפלטפורמה של גוגל. במהלך תקופה זו נדרשו המהנדסים, המתכנתים והמפתחים של גוגל לכתוב מיליוני שורות קוד. כדי לאפשר למיליוני מפתחים אשר נהגו לעבוד עם שפת הפיתוח הפופולרית Java לעבוד עם הפלטפורמה החדשה שלה, וכדי להבטיח תאימות בין מערכת ההפעלה אנדרואיד ויישומים שפותחו על ידי שימוש בשפת Java, גוגל העתיקה כ-11,500 שורות קוד מתוך מערכת Java SE. הקוד שהועתק היווה חלק חשוב מממשק תכנות ליישומים (באנגלית: Application Programming Interface; ראשי תיבות: API). הוא ממשק תכנות ליישומים המאפשר למפתחים להשתמש ב"קיצורי דרך". כלומר, הוא מאפשר למפתח להשתמש בשורות קוד קיימות כדי ליצור פונקציות מסוימות, במקום לכתוב קוד חדש מאפס.

בשנת 2010 רכשה חברת אורקל את חברת סאן מיקרוסיסטמס. מיד לאחר מכן תבעה החברה את גוגל בגין הפרת זכות יוצרים ב-11,500 שורות הקוד האמורות. חב' אורקל טענה כי ממשק תוכנות היישומים שלה הכולל קוד, פונקציות ופקודות מן המוכן זמין בחינם למפתחי יישומים (אפליקציות). אולם, הממשק לא נועד לגורמים מסחריים המעוניינים להשתמש בו כדי להקים פלטפורמה מתחרה. הואיל וכך, היה על חברת גוגל לשלם לאורקל תמלוגים בגין השימוש שעשתה.

הערכאות הנמוכות קיבלו את עמדתה של אורקל. ואולם בית המשפט העליון ברוב של 6 שופטים מול 2 קיבל את טענתה של גוגל. שופטי הרוב קבעו כי השימוש של גוגל בקוד חוסה תחת הגנת השימוש ההוגן.

אחת השאלות המרכזיות אשר עמדה לדיון במסגרת פרשה זו היא, האם שורות הקוד שהועתקו היו מוגנות בזכויות יוצרים בהתאם להוראות החקיקה האמריקאית. גוגל טענה כי ה-API של אורקל נופל תחת הקטגוריה של יצירות שאינן זכאיות להגנת זכות יוצרים. מבלי לקבוע מסמרות לעניין זה, הסכימו שופטי הרוב להניח לצורך הדיון כי שורות הקוד אשר עמדו במוקד המחלוקת היו מוגנות בזכויות יוצרים. משכך, חלקו הארי של הדיון בפני בית המשפט העליון נסוב סביב השאלה האם השימוש של גוגל היה שימוש הוגן.



**בפסק דין תקדימי, הכריע בית המשפט העליון בארצות הברית לטובת גוגל בסוגיית השימוש שעשתה החברה בקוד של אורקל במסגרת פיתוח מערכת ההפעלה שלה – מערכת האנדרואיד**

**גוגל שאפה להקים פלטפורמה פתוחה וחינמית אשר תאפשר למפתחים גמישות, זאת מתוך הנחה שכלל שיוצגו למשתמשי הקצה יותר אופציות, תוכנות ויישומים, כך תהפוך הפלטפורמה לפופולרית יותר ותזכה לנתח שוק גדול יותר**

**חב' אורקל טענה כי ממשק תוכנות היישומים שלה הכולל קוד, פונקציות ופקודות מן המוכן זמין בחינם למפתחי יישומים (אפליקציות). אולם, הממשק לא נועד לגורמים מסחריים המעוניינים להשתמש בו כדי להקים פלטפורמה מתחרה**



בהתאם להוראות סעיף 107 לחוק זכות יוצרים האמריקאי ולפסיקת בתי המשפט בארצות הברית, כדי לענות על השאלה הזו בית המשפט נדרש לשקול ארבעה שיקולים עיקריים: (א) טיבה של היצירה המוגנת; (ב) טיבו ומטרתו של השימוש ביצירה המוגנת; (ג) היקף השימוש ביצירה המוגנת; ו-(ד) ההשפעה של השימוש על השוק הפוטנציאלי של היצירה.

הכרעת בית המשפט העליון התבססה על ארבעה שיקולים:

**א. טיב היצירה המוגנת** – נקבע כי שורות הקוד שהועתקו הן שורות קוד המגדירות את ממשקי ה-API של Java. ההגדרות האלה קשורות באופן משמעותי לרעיונות שאינם זכאים להגנת זכויות יוצרים וערכן העיקרי נובע דווקא מתרומתן ליכולת של מפתחים לפתח תוכנות המבוססות על שפת Java. משכך, נקבע כי גם אם שורות אלו מוגנות בזכויות יוצרים, הרי שהן רחוקות מליבת זכויות יוצרים יותר מתוכנות מחשב אחרות. יתרה מזאת, בית המשפט העליון הביע את דעתו כי גם אם תוכר הגנת שימוש הוגן במקרה זה, הרי שלא יהיה בכך כדי לפגוע בהגנת זכות היוצרים המוענקת לתוכנות מחשב באופן כללי תחת הדין האמריקאי.

**ב. טיבו ומטרתו של השימוש ביצירה המוגנת** – על בית המשפט לברר אם השימוש ביצירה המוגנת בזכויות יוצרים נעשה למטרה שונה מהיצירה המקורית, ואם יש בשימוש זה כדי להוסיף משמעות או מטרה השונים מהותית מאלו לשמם נוצרה היצירה המקורית. במקרים בהם התשובה לשאלות אלה היא חיובית, ייטה בית המשפט להכיר בשימוש כשימוש הוגן. הכרה בשימוש טרנספורמטיבי לא רק מטה את הכף לטובת הכרה בשימוש הוגן, אלא יש לה השפעה על האופן בו בית המשפט בוחן את שאר מרכיבי השימוש ההוגן. בפרשה זו נמצא כי השימוש של חב' גוגל בקוד מהווה שימוש טרנספורמטיבי. גוגל העתיקה רק אתן שורות קוד שהיו נחוצות למפתחים אשר החזיקו בידע וניסיון בשפת Java כדי שיוכלו להמיר את המיומנויות שלהם בסביבת אנדרואיד. כלומר, ההעתקה נועדה לאפשר פיתוח של מוצרים חדשים. מטרה זו נמצאה על ידי בתי המשפט כמטרה שיש בה כדי לקדם את התכליות של דיני זכויות יוצרים. משכך, בית המשפט מצא כי יש בשימוש זה כדי להטות את הכף לטובת הכרה בשימוש של גוגל כשימוש הוגן.

**ג. היקף השימוש ביצירה** – גוגל העתיקה 11,500 שורות קוד שהן רק 0.4% מן היצירה (ה-API של Java). כלומר, היקף השימוש הטה את הכף לטובת הכרה בשימוש הוגן.

**ד. השפעת השימוש על השוק הפוטנציאלי של היצירה** – מערכת האנדרואיד שפותחה על ידי גוגל לא מהווה חלופה למוצר של אורקל. בית המשפט הכיר בכך שלהכרעה בפסק דין זה השלכות עמוקות על חדשנות בתעשיית המחשבים של ימינו וציין כי הגבלת השימוש ב-API של Java עלולה להביא לפגיעה בציבור. משכך נמצא, כי גם הפקטור הרביעי מטה את הכף לטובת הכרה בשימוש הוגן.

לאור האמור לעיל בית המשפט העליון קבע כי מעשיה של גוגל נופלים בגדר "שימוש הוגן" בהתאם להוראות דיני זכויות יוצרים בארצות הברית. על אף שהנושא לא עלה במפורש במסגרת דיוני בית המשפט העליון, לפסיקה תקדימית זו השלכות רחבות היקף לעניין היחס שבין דיני הקניין הרוחני ודיני התחרות. רבים רואים בפסיקת בית המשפט בפרשה זו כניצחון של תנועת הקוד הפתוח ועסקים קטנים. שכן, אילו פסק בית המשפט כי גוגל מפרה את זכויותיה של חברת אורקל היה הדבר עלול להשפיע על מיליוני מפתחי אנדרואיד מסביב לעולם אשר היו עלולים למצוא עצמם חשופים לתביעה בגין הפרת זכות יוצרים. מנגד, יש הטוענים – לרבות נציגי חברת אורקל – כי פסיקת בית המשפט העליון תחזק את כוחה של גוגל בשוק ועלולה להביא להגברת אי הוודאות המשפטית ולהגבתה חסמי הכניסה לשוק. בפרט, לאור הקושי להתוות את גבולות דוקטרינת השימוש ההוגן.

## שורות הקוד המגדירות ממשקים לשפת ה-Java אינן מוגנות בזכויות יוצרים

נמצא כי השימוש של חב' גוגל בקוד הוא טרנספורמטיבי. גוגל העתיקה רק את אותן שורות קוד שהיו נחוצות למפתחים שהחזיקו בידע וניסיון בשפת Java כדי שיוכלו להמיר את המיומנויות שלהם בסביבת אנדרואיד



## רגולציה של בינה מלאכותית

בשנים האחרונות אנו עדים לעלייה ניכרת בשימוש במערכות מבוססות בינה מלאכותית (Artificial Intelligence או AI). זאת, בין היתר, תודות לזמינות נתוני עתק (Big Data) והתקדמות טכנולוגית בכל הקשור ליכולות הניתוח והסקת מסקנות על בסיס הנתונים הללו.

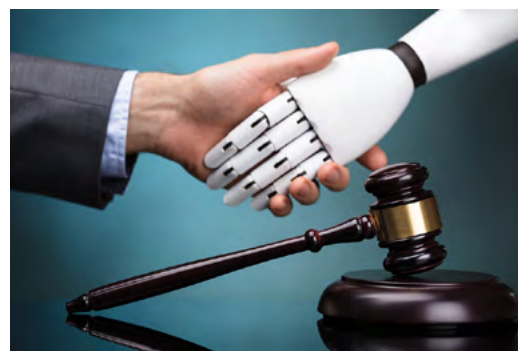
מערכות מבוססות בינה מלאכותית צפויות לשנות את חיינו ללא הכר בשנים הקרובות. כבר עתה פעולות רבות אשר הצריכו בעבר שימוש והפעלת שיקול דעת אנושי מתבצעות באמצעות או בסיוע טכנולוגיות בינה מלאכותית. טכנולוגיות אלו משולבות במגוון רחב של תחומים, החל מניווט ותחבורה, המשך בגיוס והשמת עובדים, וכלה במערכות ענישה. לצד היתרונות הרבים שלהן, השימוש במערכות מבוססות בינה מלאכותית טומן בחובו גם מספר אתגרים.

בשלהי חודש אפריל 2021 פרסם האיחוד האירופי מסמך העתיד לשמש בסיס לרגולציה של מערכות מבוססות בינה מלאכותית (AI). בעבר נעשו מהלכים וניסיונות להסדיר סוגיות הנוגעות לשימוש בבינה מלאכותית, אולם זהו הניסיון הראשון מסוג ליצור מערכת כללים מקיפה אשר תסדיר את ההיבטים השונים של השימוש בבינה מלאכותית.

מערכת הכללים המוצעת מעוררת עניין רב ברחבי העולם. היא מנסה להתמודד עם האתגרים שמעמידות מערכות בינה מלאכותית באמצעות הבחנה בין מערכות שונות על בסיס הסיכון שהן מהוות לאנשים. בקצהו האחד של הספקטרום מערכות מבוססות בינה מלאכותית היוצרות סיכון נמוך, כדוגמת מערכות שנועדו לסייע במאבק בשינויי האקלים או ייעול תשתיות. בקצהו השני של הספקטרום תעמודנה מערכות מבוססות בינה מלאכותית היוצרות "סיכון בלתי מתקבל על הדעת". מערכות בעלות סיכון בלתי מתקבל על הדעת הן מערכות בעלות שימושים מזיקים הנוגדים את ערכי האיחוד האירופי, כדוגמת, מערכות המפעילות מניפולציה שמטרתה לגרום לאנשים לפעול באופן העלול להזיק להם; או מערכות דירוג אשראי חברתי המופעלות על ידי הממשלה (social scoring). בעוד מערכות בעלות סיכון לא תידרשנה לעמוד במנגנוני בקרה מחמירים, שימוש במערכות בעלות סיכון בלתי מתקבל על הדעת ייאסר (בכפוף לרשימת חריגים צרה).

בתווך שבין מערכות בעלות סיכון נמוך ואלו היוצרות סיכון בלתי מתקבל על הדעת נמצאות מערכות בסיכון גבוה או סיכון מוגבל. מערכות בסיכון גבוה הן מערכות אשר יש ביכולתן להשפיע באופן שלילי על בטיחותם של אנשים או זכויותיהם הבסיסיות. מערכות מסוג זה קשורות למשל למתן אשראי, לגיוס עובדים ולמניעת פשיעה. גוף המבקש לעשות שימוש במערכות המהוות סיכון גבוה, יחויב לעמוד בדרישות נוקשות כדוגמת: ביצוע הערכת סיכונים, הבטחת איכות, ביטחון, שקיפות ופיקוח אנושי. מעבר לכך, הרגולציה דורשת רישום של המערכות הללו במאגר שיהיה זמין לציבור. הערכת הסיכון למערכות אלו תעשה עוד בטרם כניסתן לשימוש, כולל וידוא שבני האדם שמפקחים עליהן מבינים איך הן פועלות, ושהן מאומנות באמצעות מאגרי מידע באיכות גבוהה. בכך מנסה האיחוד האירופי להגביר את השקיפות ולהבטיח שמערכות הבינה המלאכותית לא תמשכנה לפעול במסגרת מה שמכונה "קופסה שחורה".

מהטיטה עולה, כי מערכת הכללים המוצעת תחול הן על המגזר הציבורי והן על המגזר הפרטי, בין אם הטכנולוגיה פותחה או יובאה לאחת מן המדינות החברות, זאת כל עוד היא מופעלת בתחומי האיחוד האירופי או משפיעה על אזרחי ותושבי האיחוד. בדומה לרגולציות אחרות של האיחוד, כדוגמת ה-GDPR. גופים שיפרו את הכללים לעניין זה עלולים למצוא עצמם נקנסים.



**פעולות רבות אשר הצריכו בעבר שימוש והפעלת שיקול דעת אנושי מתבצעות באמצעות או בסיוע טכנולוגיות בינה מלאכותית. טכנולוגיות אלו משולבות במגוון רחב של תחומים, החל מניווט ותחבורה, המשך בגיוס והשמת עובדים, וכלה במערכות ענישה**

**בקצה האחד של הספקטרום עומדות מערכות מבוססות בינה מלאכותית היוצרות סיכון נמוך, כדוגמת מערכות שנועדו לסייע במאבק בשינויי האקלים או ייעול תשתיות. בקצהו השני של הספקטרום תעמודנה מערכות מבוססות בינה מלאכותית היוצרות "סיכון בלתי מתקבל על הדעת"**

מערכת הכללים המוצעת אינה חפה מקשיים וביקורת. עם זאת, ניתן להניח כי מרגע שתאומץ – בנוסח זה או אחר – היא תשפיע על גופים הפועלים במדינות רבות, לרבות מדינת ישראל. משכך, על הרגולטור הישראלי, לתת דעתו לנושא ולפעול לשם אסדרת תחום הבינה המלאכותית.

לטיטה שפורסמה על ידי האיחוד האירופי [ראו כאן](#)

### פייסבוק, טראמפ ורגולציה עצמית

ביום 5.5.2021 פורסם כי הדירקטוריון של "מועצת הפיקוח" של פייסבוק ("Oversight Board") אישר את החלטת החברה מינואר 2021 – להגביל את הגישה של נשיא ארצות הברית לשעבר, דונלד טראמפ, לפרסום תכנים בעמוד הפייסבוק ובחשבון האינסטגרם שלו. המועצה ביקרה בהחלטתה את החלטת פייסבוק כנגד דונלד טראמפ – השעית השימוש בחשבון לזמן לא מוגבל – וקבעה כי מדובר בתגובה לא מידתית שאינה ראויה. זאת, לאור העובדה שניתן היה, כך צוין, לפעול באחת הדרכים הרגילות של פייסבוק, הכוללות הסרת תוכן מפר או הטלת תקופת השעיה מוגבלת בזמן. לאור זאת, המועצה הנחתה את פייסבוק לבחון מחדש את החלטתה ואת האפשרות להחליפה בתגובה מידתית ותחומה. פייסבוק נדרשה, בנוסף, לקבוע מדיניות ברורה שתקדם את ביטחון הציבור לצד כיבוד חופש הביטוי. כל זאת, תוך שישה חודשים מיום פרסום ההחלטה.



**המועצה מצאה כי טראמפ הפר בפרסומיו את הנחיות הקהילה של פייסבוק ואינסטגרם, בדגש על הכללים האוסרים לפרסם שבחים או תמיכה באלימות. במעשיו יצר טראמפ סיכון ממשי לאלימות, קל וחומר כאשר באותם ימים כיהן כנשיא ארצות הברית והיה בעל השפעה גבוהה, עם 35 מיליון עוקבים בפייסבוק ו-24 מיליון באינסטגרם**

רקע: ביום 6.1.2021, במהלך התפרעות במסגרתה נכנסו פורעים בכוח לבניין הקפיטול בווינגטון הבריה, פרסם הנשיא דאז, דונלד טראמפ, בחשבונות הפייסבוק והאינסטגרם שלו סרטון ובו אמר כי הוא מבין את כאבם של הפורעים בשל "גניבת הבחירות לנשיאות". אולם ביקש מהם להפסיק את מעשיהם וללכת הביתה. פייסבוק ראתה בפרסום האמור הפרת כללי הקהילה בהם תמיכה באנשים ובארגונים מסוכנים, והסירה את הפרסום. טראמפ בתגובה פרסם הודעה חדשה ובה הביע מעין תמיכה בהתפרעויות, לצד קריאה להפסיקן. לאחר בחינת הודעותיו של טראמפ בחשבונותיו וברשתות חברתיות נוספות, ובהתחשב בהחמרת האלימות בקפיטול, פייסבוק החליטה לחסום את החשבון לזמן בלתי מוגבל. ביום 21.1.2021 הפנתה פייסבוק את המקרה למועצה המפקחת וביקשה את המלצותיה לגבי השעית משתמשים המכהנים בתפקידים פוליטיים.

המועצה מצאה כי טראמפ הפר בפרסומיו את הנחיות הקהילה של פייסבוק ואינסטגרם, בדגש על הכללים האוסרים לפרסם שבחים או תמיכה בפעילויות אלימות. במעשיו יצר טראמפ סיכון ממשי לאלימות, קל וחומר כאשר באותם ימים כיהן כנשיא ארצות הברית והיה בעל השפעה גבוהה, עם 35 מיליון עוקבים בפייסבוק ו-24 מיליון באינסטגרם. המועצה הביעה דעה כי השעיית החשבונות הייתה מוצדקת, אך לא היה ראוי לעשות זאת לתקופה "בלתי מוגבלת", ללא קריטריונים הקובעים באיזה מועד ואם בכלל החשבון יוחזר. המועצה הזכירה בהחלטתה כי תפקידה של פייסבוק הוא מתן מענה מידתי כנגד הפרות של מדיניותה ואילו תפקידה של המועצה הוא להבטיח כי הכללים והתהליכים של פייסבוק עולים בקנה אחד עם מדיניות זו. בתוך כך, היה על פייסבוק להפנות את המקרה למועצה בטרם קיבלה החלטה. צוין כי אין בהעברת התיק למועצה כדי להסיר מפייסבוק אחריות בגין מעשיה.

המועצה הנחתה את פייסבוק לבחון מחדש את תגובתה הקיצונית ולהחליט על מענה מתאים יותר, תוך התייחסות לחומרת ההפרה והסיכוי לפגיעה עתידית. כמו כן, צוין כי כלליה של פייסבוק צריכים לחול באופן אחיד על כל משתמשיה, אולם כחלק מהערכת ההסתברות לפגיעה עתידית, ניתן להתחשב ברמת ההשפעה של המשתמש שעשויה להצריך נקיטת פעולות מנע באופן מידתי.

נזכיר כי "מועצת הפיקוח" הנ"ל היא גוף וולונטרי אשר פייסבוק הקימה כחלק מהתנהלות תאגידית, וכי אין מדובר בגוף פיקוח שלטוני. ההחלטה מעוררת דיון מעניין באפקטיביות של רגולציה עצמית מצד תאגיד מסחרי. שעה שמדובר במונופול רב

**המועצה הנחתה את פייסבוק לבחון מחדש את תגובתה הקיצונית ולהחליט על מענה מתאים יותר, תוך התייחסות לחומרת ההפרה והסיכוי לפגיעה עתידית**



עוצמה כפייסבוק, החלטה בדבר השעיית חשבון צפויה להיות בעלת השלכה רחבה, הן במישור חופש הביטוי של הפרט והן מבחינת ניקיון השיח הציבורי הכללי. על רקע מעמדה המיוחד, ראוי לעודד את פייסבוק לפעול לפי עקרונות של סבירות ומידתיות, החלים על גופים ציבוריים ומעין ציבוריים.

להחלטת המועצה החיצונית של פייסבוק בענין טראמפ [לחצו כאן](#)

### אמזון לא משלמת טיפים

בחודש מרץ האחרון, הוחלט ברשות האמריקאית הפדרלית לסחר (The Federal Trade Commission) להסדיר על פי צו מוסכם את יחסיה של אמזון מול השליחים הפועלים בשירותה. מתן הצו מסיים הליך משפטי של תביעה מצד ה-FTC, וזאת בעקבות חקירה על אודות התנהלותה של אמזון. ה-FTC פעלה בעניין זה בשיתוף פעולה עם הלשכה האמריקנית להגנת הצרכן ("BCP") שקיבלה לידיה תלונות רבות מצד שליחים על אודות התנהלות בלתי תקינה מצד אמזון.

מתוך כתב התביעה שהגישה הרשות עולה, כי בשנת 2015 השיקה אמזון תוכנית בשם Amazon Flex - שירות שבאמצעותו אנשים פרטיים העומדים בקריטריונים נדרשים יכולים להירשם כשליחים של החברה. אלה ייחשבו בעיני אמזון כקבלנים עצמאיים. אמזון גיבשה מתווה תשלום לשליחים, לפיו החברה תשלם לנהגים פוטנציאליים טיפים של לקוחות בנוסף לתעריף אחיד שנקבע עבור ביצוע משלוחים. על פי הנטען בכתב התביעה, אמזון הדגישה בפני השליחים המיועדים וכך גם בפני הלקוחות כי בתוכנית Amazon Flex 100% מהטיפים יועברו לנהגים. הטיפים הוצגו ללקוחות ולשליחים כבנוסע עבור ביצוע המשלוחים. בהתאם לתוכנית, אמזון שילמה לנהגים שכר שעתי בסיסי של 18 דולר בתוספת 100% מהטיפים ללקוחות. אך בסוף 2016, ה-FTC מצאה שאמזון ביצעה שינויים סודיים בתוכנית מבלי לספר לנהגים או ללקוחות. במקום להעביר 100% מהטיפים לנהגים, אמזון הכניסה לכיסה כשליש מכל טיפ כדי לשלם לנהגים את המינימום המובטח. כפי שמסבירה זאת ה-FTC בכתב התביעה: "אם תעריף הבסיס של אמזון במקום מסוים היה 18 דולר, והלקוח השאיר טיפ של 6 דולר לנהג, אז אמזון שילמה לנהג רק 12 דולר והשתמשה בטיפ המלא של 6 דולר כדי להגיע לתשלום מינימלי של 18 דולר לנהג". במילים אחרות, למרות המצג לנהגים וללקוחות, אמזון לקחה חלק נכבד מהטיפים שייערו הלקוחות במפורש לנהגים, וביתרת הסכום אמזון השתמשה להפחתת עלויות העבודה. אמזון המשיכה להשתמש במודל התמחור המקפח וזאת למרות תלונות של נהגים ופרסום תקשורתי שלילי. כל זאת עד אוגוסט 2019, המועד בו ה-FTC הכריזה על פתיחת חקירה.

רשות הסחר הפדרלית השיתה על אמזון תשלומים כספיים והנחיות אופרטיביות ביחס לשליחים. על פי ההסדר, אמזון תידרש לשלם 61,710,583 דולר, שימשו לפיצוי הנהגים. בנוסף, ייאסר על אמזון להציג בצורה מוטעית הכנסה או שכר של נהג כלשהו. עליה להבהיר כמה מהטיפים ישולמו לנהגים, כמו גם אם הסכום ששילם הלקוח מהווה טיפ. אמזון תיקנס על ביצוע שינויים מבלי לקבל תחילה את הסכמת הנהג.

ניתן להסיק מספר מסקנות יישומיות: בפרסום הצעות עבודה עסקיות נדרשת שקיפות לגבי תנאים מהותיים והסבר מראש על אודות מידע מהותי כמו על שכר ועל טיפים. בעת שינוי אופי העסקה, יש להבהיר זאת לעובד. להסתיר את המתרחש מאחורי הקלעים – זו אסטרטגיה לא חוקית. כמו כן, על תאגיד להציג למתקשרים עימו בחוזה עבודה את התנאים המלאים בנוגע להטבה שהובטחה לעובד. כאמור, בנוסף לטענות הטעיה מצד נהגים, אמזון הטעתה גם את הלקוחות כאשר אמרה כי "100% מהטיפים מועברים לשליח שלך". על תאגידים מוטלת החובה לפרסם מידע מדויק ומהימן. כמו לגבי מאפייני מוצר או מחיר, חברות צריכות לגלות בפרסומיהן מידע גם בנוגע למדיניות הטיפים.

לכתב התביעה:

[FTC v. AMAZON.COM, INC., and AMAZON LOGISTICS, INC., FILE NO. 1923123](#)  
(February 2, 2021)



ה-FTC מצאה שאמזון ביצעה שינויים סודיים בתוכנית מבלי לספר לנהגים או ללקוחות. במקום להעביר 100% מהטיפים לנהגים, אמזון הכניסה לכיסה כשליש מכל טיפ

אמזון הטעתה גם את הלקוחות כאשר אמרה כי "100% מהטיפים מועברים לשליח שלך". על תאגידים מוטלת החובה לפרסם מידע מדויק ומהימן. כמו לגבי מאפייני מוצר או מחיר, חברות צריכות לגלות בפרסומיהן מידע גם בנוגע למדיניות הטיפים





לצו המוסכם:

[צו המוסכם בין אמזון לרשות הסחר הפדרלית ממרץ 2021](#)

### אפל דוחקת אפליקציות מתחרות

במאי הנוכחי, התקיימו דיונים בבית המשפט של מחוז צפון קליפורניה (United States District Court for the Northern District of California – 9th Circuit), בנוגע לתביעה שהגישה Epic Games, Inc. נגד Apple Inc., בה נטען כי Apple מהווה מונופולין ופועלת באופן אסור בהגבלות שהיא מטילה על מפתחי אפליקציות ובפרט Fortnite App, לרכוש את המשחק רק באמצעות חנות Apple ולשלם על רכישות במסגרת המשחק באמצעות מנגנון תשלום של Apple בלבד.

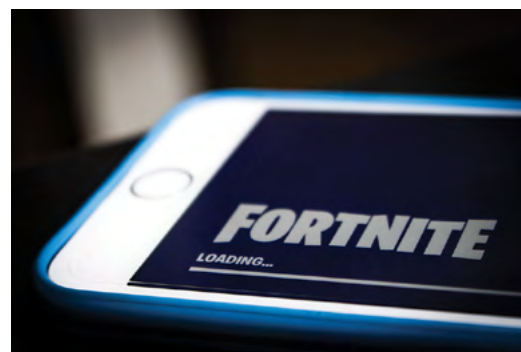
הסכסוך עסק בחוסר הסכמה בין שתי החברות: Epic Games הציגה מנגנון תשלומים חדש שאיפשר לגיימרים (משחקנים) לרכוש ישירות את המטבע המשמש את משחקני ה-Fortnite. מנגנון התשלומים אפשר לאפליקציה לעקוף את מסגרת הרכישה בחנות של Apple ואת העמלה המשמעותית ש-Appl-גובה עבור כל רכישה. Apple הגיבה במהירות ומחקה את האפליקציה מחנות האפליקציות.

Epic games הגישה בקשת לצו מניעה זמני נגד Apple. Epic games טענה כי ההסרה מהחנות של Apple היא דוגמה לכך ש-Appl-גבירה את כוחה העצום במטרה להטיל מגבלות בלתי סבירות בשוק עיבוד התשלומים. לטענת Apple, Epic games הציגה שירות שלא נבדק או אושר על ידי Apple. הדבר נעשה בכוונה מפורשת להפר את הנחיות ה-App Store בנוגע לתשלומים החלים על כל מפתח אפליקציה שמוכר מוצרים או שירותים דיגיטליים.

צו מניעה זמני – לא ניתן. עם זאת, ההליך המשפטי התפתח להגשת כתב תביעה שמתנהל בימים אלו. Epic games טוענת שאופן הפעלת חנות האפליקציות של Apple (App Store) מלמדת על פרקטיקה מונופוליסטית, מכיוון ש-Appl-מאפשרת לבצע רכישות והתקנה של אפליקציית המשחק Fortnite רק מתוך החנות של Apple, וכך שולטת במערכת התשלומים וגובה עמלה. הרכישות בחנות האפליקציות של Apple ובאמצעות מערכת התשלום של Apple, חלות על יותר ממיליארד מכשירי iPhone ברחבי העולם; Apple בדרך כלל גובה עמלה של 30% בכל קנייה.

Epic Games טוענת עוד כי יש לשמר את זכות הצרכנים להתקין אפליקציות ממקורות לבחירתם ואת זכות המפתחים להתחרות בשוק הוגן. לטענתה, אין לאפשר ל-Appl-להשתמש בדומיננטיות של הפלטפורמה שלה כדי לחסום כניסה ולא לאפשר מגרש משחקים דיגיטלי שוויוני. המדיניות של Apple מרעה עם הצרכנים שמשלמים מחירים גבוהים מהראוי, בגלל היעדר תחרות בין רכישה מחנויות שונות ואפשרויות עיבוד תשלומים מגוונות. נטען כי מדיניות Apple פוגעת גם במפתחים, שהפרנסה שלהם לעיתים קרובות תלויה בשיקול הדעת של Apple אם לאפשר בפלטפורמת ובאילו תנאים.

[לבקשת צו המניעה של אפיק גיימס נגד אפל, אוגוסט 2020](#)



**Epic games טוענת שאופן הפעלת חנות האפליקציות של Apple (App Store) מלמדת על פרקטיקה מונופוליסטית, מכיוון ש-Appl-מאפשרת לבצע רכישות והתקנה של אפליקציית המשחק Fortnite רק מתוך החנות של Apple, וכך שולטת במערכת התשלומים וגובה עמלה**



# עוד על רגולציה בעת קורונה

## שוק העבודה לאחר קורונה

במרץ האחרון פורסם דוח של החטיבה המחקרית בבנק ישראל הבוחן את השפעות מגפת הקורונה על הפעילות הכלכלית ועל תחומי חברה ורווחה בישראל. הדוח מקיף וכולל פרקים בנושאים שונים: המשק בצל נגיף הקורונה; הפעילות המצרפית: התוצר והתעסוקה; המדיניות המוניטרית והאינפלציה; שוק האשראי של המגזר העסקי ומשקי הבית; שוק העבודה בתקופת הקורונה; המגזר הציבורי ומימונו; סוגיות ברווחה. בסקירה זו הושם דגש על שוק העבודה – תחום שאת מרבית ההשפעות בו חוו רבים בגילאי העבודה בישראל.



המשבר הבריאותי שפקד את העולם במהלך שנת 2020 השפיע על שוק העבודה הישראלי, ע"י צמצום הפעילות הכלכלית החל מחודש מרץ, והשבתת חלק ניכר של הפעילות במשק במהלך שלושת הסגרים. על מנת להתמודד עם השבתת הפעילות הכלכלית, הופעלו מספר כלי סיוע שנועדו לתמוך בעסקים ובעובדים שנפגעו, ובראשם הפעלת מנגנון החל"ת (חופשה ללא תשלום) והארכת הזכאות לדמי אבטלה. כלים אלו אפשרו לספוג חלק מהפגיעה של המשבר, אך משכו ועוצמתו של המשבר הם ייחודיים: שיעור התעסוקה בגילאי +15 צנח מ-61.1% בשנת 2019 ל-53%, והאבטלה נסקה משיעור נמוך של 3.8% ל-15.7%.

המדיניות שנקטה בישראל בשוק העבודה: הממשלה הקלה בקריטריונים לזכאות לדמי אבטלה הן ליוצאים לחל"ת והן למובטלים, העלתה את שיעור דמי האבטלה והאריכה מספר פעמים את משך הזכאות. כדי לעודד חזרה לעבודה ננקטו הצעדים הבאים:

1. חזרה גמישה מחל"ת – כלי שנועד למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד במשרה חלקית, ומאפשר תשלום דמי אבטלה חלקיים. מהלך זה הוסיף גמישות לשוק העבודה, אך הגיע באיחור (אחרי הסגר השני) והיה כפוף לתנאים מחמירים, שאמנם הקטינו את החשש לניצולו לרעה, אך גם הקטינו את האפקטיביות שלו.

2. הגדלת מענק העבודה: עם הכניסה לסגר השני החליטה הממשלה לצמצם הוצאת עובדים לחל"ת באמצעות מענק לשימור עובדים בסכום של 5,000 ש"ח. המענק שולם בגין כל עובד (מעל סף מסוים) שהעסקתו נמשכה בחודשים ספטמבר-אוקטובר. הזכאות של המעסיק למענק נקבעה בהתאם לפגיעה בפדיון שלו ולאחוז העובדים ששימר במהלך התקופה.

3. מענק למעסיקים שפעלו לקליטת עובדים – המענק שולם למעסיקים שבמהלך החודשים אפריל-ספטמבר קלטו עובדים. מענק התעסוקה נתן מענה מהיר לצורך להחזיר עובדים לאחר הסגר, כדי להימנע מאבטלה מתמשכת. חסרונו היה שהפיצוי התבסס על עצם ההחזרה של עובדים מחל"ת/אבטלה, בלי להתחשב במידת הפגיעה בעסק ובמספר המועסקים בפועל.

כמו ישראל, מדינות מפותחות רבות התאימו בתחילת המשבר מנגנוני סיוע קיימים לעובדים שהצורך בהם פחת, תוך הגמשת הקריטריונים לזכאות לסיוע, שיפור התנאים והארכת משך הזכאות. במרבית המדינות המפותחות, מדיניות הסיוע לעובדים התבססה על אפשרות להמשך העסקה חלקית, כאשר המעסיק משלם את השכר והממשלה משתתפת בתשלום חלקי או מלא עבור שעות העבודה שהופחתו. כך, "המודל הגרמני" תומך בשימור עובדים בעת פגיעה בהכנסות בשל ירידה זמנית של ביקושים. במסגרת זו, מעסיקים שהצורך שלהם בתשומת עבודה פחת יכולים לצמצם את מספר שעות ההעסקה של עובדיהם תוך תשלום שכר על שעות העבודה בפועל. התשלום על השעות שהופחתו כוסה על ידי המדינה, כך שהמעסיק לא נשא בעלויות מעבר לתשלום עבור שעות העבודה שלהן נזקק בפועל.

המשבר הבריאותי שפקד את העולם במהלך שנת 2020 השפיע על שוק העבודה הישראלי, בצמצום הפעילות הכלכלית, והשבתת חלק ניכר של הפעילות במשק במהלך שלושת הסגרים. על מנת להתמודד עם השבתת הפעילות הכלכלית, הופעלו מספר כלי סיוע שנועדו לתמוך בעסקים ובעובדים שנפגעו, ובראשם הפעלת מנגנון החל"ת (חופשה ללא תשלום) והארכת הזכאות לדמי אבטלה

חזרה גמישה מחל"ת – כלי שנועד למקבלי דמי אבטלה שחזרו לעבוד במשרה חלקית, ומאפשר תשלום דמי אבטלה חלקיים

עם הכניסה לסגר השני החליטה הממשלה לצמצם הוצאת עובדים לחל"ת באמצעות מענק לשימור עובדים



---

## בנק ישראל ממליץ לבנות בישראל תשתית שתאפשר ליישם כלי תמיכה מגוונים וממוקדים, כדי להרחיב את האופציות שתעמודנה לרשות הממשלה לניהול משברים בשוק העבודה

---



---

היתרונות הגלומים בעריכת הסדרים בין חייבים לנושים ברורים לכל: חסכון במשאבי ציבור הנדרשים להליכי גבייה ארוכים, המשכיות יחסים כלכלים בעתיד, שמירה על תמריצי יזמות ומוטיבציה לפרוע חובות, כמו גם מניעת פגיעה בדירוג אשראי

---

---

ההסדר החקיקתי החדש נועד להתמודד עם מצוקת החייבים בעת הקורונה והמגבלות השלטוניות החמורות שהוטלו בקשר עם הפעלת עסקים. כמובן שיש להבטיח שהמנגנון לא ינוצל לרעה בידי עסקים חסרי פוטנציאל המשכיות, באופן העלול להרע את מצב הנושים ללא הצדקה

---

מהסקירה של בנק ישראל עולה שרוב המדינות התבססו במהלך המשבר על תוכניות סיוע ותמיכה בהכנסות העובדים שתוכננו מראש, עם התאמות והרחבות. חלק הוסיפו תוכניות חדשות, אך אלה לא החליפו את כלי המדיניות שנהגו לפני המשבר. ממצא זה מצביע על החשיבות של יצירה מבעוד מועד של מנגנונים שיספקו מענה בעת משבר. בנק ישראל ממליץ לבנות בישראל תשתית שתאפשר ליישם כלי תמיכה מגוונים וממוקדים, כדי להרחיב את האופציות שתעמודנה לרשות הממשלה לניהול משברים בשוק העבודה.

לדוח המלא ראו: [דוח בנק ישראל, דין וחשבון 2020, ניסן התשפ"א מרץ 2021](#)

### חדלות פירעון וקורונה

במרץ 2021 נכנס לתוקפו חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס' 4 – הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2021. התיקון נועד להתמודד עם חובות שנוצרו בתקופת החירום כתוצאה מהתפרצות נגיף הקורונה. תכליתו היא להעניק הקלות לחייבים, יחידים ותאגידים, ולעגן כללים חדשים שיעודדו הגעה להסדרי חוב תוך זמן קצר. המטרה היא להחזיר חייבים לפעילות כלכלית וכן ליתר הליכים משפטיים ממושכים. היתרונות הגלומים בעריכת הסדרים בין חייבים לנושים ברורים לכל: חסכון במשאבי ציבור הנדרשים להליכי גבייה ארוכים, המשכיות יחסים כלכלים בעתיד, שמירה על תמריצי יזמות ומוטיבציה לפרוע חובות, כמו גם מניעת פגיעה בדירוג אשראי.

בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי שימוש באשראי מהווה נדבך מרכזי בכלכלה המודרנית ובפעילות המשקית היום-יומית. בהתממש הסיכון לאי תשלום חובות, הלווה צפוי להיקלע למצב של חדלות פירעון. על רקע משבר הקורונה והמגבלות הממשלתיות על העסקים, צפויה עלייה בבקשות לפתיחת הליכי חדלות פירעון. מדובר באירוע כלכלי בעל השלכות רחבות המצדיק רגולציה שתאזן בין האינטרסים השונים המעורבים בו. עיקרו של התיקון לחוק הוא במתן הזדמנות לחייבים לפנות למסלול של עיכוב הליכים לשם גיבוש הסדר חוב. בין החייבים נמנים יחידים ותאגידים שיוכלו לפעול לגיבוש הסדר בליווי מנהל שימונה על ידי בית המשפט (ס' 193אג). החוק מגדיר את תפקידו, סמכויותיו ושכרו של אותו מנהל. החוק גם מציין כי בתקופת עיכוב ההליכים, ניתנת הגנה מפני נקיטת הליכי גבייה למשך שלושה חודשים. החוק מבקש להמריץ חייבים להסדיר את חובותיהם בשלב מוקדם, מתוך הנחה שהקפאת ההליכים המשפטיים והליכי הגבייה תסייע להשבתם לפעילות כלכלית.

בקשה לעיכוב הליכים תוגש לבית המשפט ותפורסם, לצורך מתן הזדמנות להגיש התנגדות. התיקון לחוק מחייב את הצדדים להתחיל בניהול משא ומתן מיד עם קבלת החלטה לעיכוב ההליכים. בית המשפט יגדיר שלבים ולוחות זמנים ויורה לחייבים לפעול במתווה שאישר. תאגיד שניתנה לגביו החלטה לעיכוב הליכים יציין בכל פרסום לציבור שהוא מצוי "בעיכוב הליכים בתקופת מצב חירום בשל נגיף קורונה" (ס' 193אג(7)). ככל שבית המשפט שוכנע כי אין סיכוי סביר לגיבוש הסדר חוב ואישורו, הוא יורה על הפסקת עיכוב ההליכים.

ההסדר החקיקתי החדש נועד להתמודד עם מצוקת החייבים בעת הקורונה והמגבלות השלטוניות החמורות שהוטלו בקשר עם הפעלת עסקים. כמובן שיש להבטיח שהמנגנון לא ינוצל לרעה בידי עסקים חסרי פוטנציאל המשכיות, באופן העלול להרע את מצב הנושים ללא הצדקה. התמריץ שהחוק החדש יוצר – להגיע להסדרי חוב – עולה בקנה אחד עם מדיניות משפטית כללית, המעודדת צדדים לסכסוך חוזי לשאת ולתת ביניהם למציאת פתרונות מאוזנים. ראו בהקשר זה את [נייר העמדה שגיבש משרד המשפטים](#) בסוגיה של סכסוכים חוזיים בעת קורונה: מסקנות הצוות הבין-משרדי לבחינת השפעות משבר הקורונה על קיום חוזים מיולי 2020.

לחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי (תיקון מס' 4 – הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2021, ראו:

[https://www.gov.il/BlobFolder/news/amendment\\_4/he/tikun\\_4.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/amendment_4/he/tikun_4.pdf)

להצעת החוק ראו: [https://fs.knesset.gov.il/23/law/23\\_ls2\\_597855.pdf](https://fs.knesset.gov.il/23/law/23_ls2_597855.pdf)



## השב"כ, הקורונה, ואזרחי ישראל

בג"ץ קבע, בהרכב של שבעה שופטים, כי על הממשלה להגביל את ההסתייעות בשב"כ לצורך איתור חולי קורונה, רק לחולים שאינם משתפים פעולה בחקירה אפידמיולוגית אנושית (בג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' הכנסת ואח', מיום 1.3.2021). זאת, לאחר ששירות הביטחון הכללי הוסמך, מכח החלטת ממשלה, לקבל, לאסוף ולעבד מידע טכנולוגי במטרה לסייע למשרד הבריאות בביצוע חקירות אפידמיולוגיות לשם קטיעת שרשרת ההדבקה, תוך התחקות אחר מסלול תנועתם של חולים. הסמכת השב"כ נשענה על סעיף 3 לחוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש וקידום השימוש בטכנולוגיה אזרחית לאיתור מי שהיו במגע קרוב עם חולים (הוראת שעה), התש"ף-2020 (המכונה "חוק הסמכת השב"כ"). לפי חוק זה רשאית הממשלה להסמיך את השב"כ לבצע "פעולות מעקב" הנדרשות לאיתור אזרחים ששהו בקרב חולים מאומתים שעה שאין חלופה מתאימה להסתייעות בשירות.



בג"ץ קבע, בהרכב של שבעה שופטים, כי על הממשלה להגביל את ההסתייעות בשב"כ לצורך איתור חולי קורונה, רק לחולים שאינם משתפים פעולה בחקירה אפידמיולוגית אנושית

העותרים הם: האגודה לזכויות האזרח, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, ורופאים לזכויות אדם – ישראל ופרטיות ישראל. המשיבים הם: הכנסת, הממשלה, שירות הביטחון הכללי, משרד הבריאות והרשות להגנת הפרטיות. הצדדים הסכימו שהחוק הנ"ל פוגע בפרטיות כזכות יסוד, וזאת מעצם המעקב אחר החולים. המחלוקת נסבה על השאלה אם הפגיעה בזכות היא מידתית.

בפני בג"ץ הונחה חוות דעת של רשות הגנת הפרטיות מאוקטובר 2020, לפיה אין הצדקה להמשך השימוש הגורף בכלי השב"כ לאור הגדלת מערך החקירות האפידמיולוגיות ויעילותו. צוין כי הגדלת המערך תאפשר לבצע חקירה אפידמיולוגית אנושית, בזמן אמת ובאותו היום, לכל מי שאובחן כחולה מאומת, ולכן יש לשקול שימוש נקודתי בלבד בשב"כ, במקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה.

בג"ץ כבר נדרש בעבר לשאלת ההסתייעות בשב"כ לצרכי מעקב אחר חולים (בג"ץ 2109/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה ואח', מיום 26.4.2020). באותו עניין נפסק כי מצב החירום שבו מצויה המדינה עשוי להצדיק הסתייעות בשב"כ, אלא שעל המדינה לעגן הסמכה זו באופן סדור בחקיקה ראשית מפורשת. בעקבות פסק הדין בעניין בן מאיר הנ"ל, נחקק חוק הסמכת השב"כ, וזאת כהוראת שעה שתוקפה הוגבל לשישה חודשים, בהתחשב בכך שמדובר בהסדר חריג ביותר שאין מקום לעגנו בחקיקה רגילה וקבועה. כעת פסק בג"ץ, כי הפגיעה בזכויות היסוד אינה צולחת עוד את מבחני פסקת ההגבלה, וכי התועלת המופקת מהסתייעות בשב"כ נמוכה ביחס לפגיעה הקשה בזכות לפרטיות. בכלל זה אוזכרה "החריגות הרבה הכרוכה בהסתייעות בשב"כ בתחום אזרחי, שאינו נמנה עם תפקידיו ועם יעודו כארגון בטחון מסכל". כב' הנשיאה חיות התמקדה בחלופי הזמן מאז פרוץ המגיפה ובשינוי הנסיבות, ביניהן: מערך החיסונים והגידול במערך החקירות האנושיות ויעילותו. נקבע כי בשל שינוי הנסיבות אין לאפשר את הארכת ההסתייעות בשב"כ למעקב אחר אזרחים. כמו כן ככל שהממשלה תבחר להמשיך ולהסתייע בשב"כ, עליה לגבש קריטריונים להפעלת שיקול דעתה ובכל מקרה תוגבל הסמכות רק לאותם מקרים בהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית.

השופטים הנוספים במושב התייחסו גם הם להסתייעות בשב"כ ככ: המשנה לנשיאה, כב' השופט מלצר, הוסיף כי ישראל היא המדינה הדמוקרטית היחידה בתבל שעושה שימוש בשירותי הביטחון שלה על מנת לאתר מגעים עם חולים מאומתים. כב' השופטת ברק-ארז התייחסה לחשש להזנחת חלופה אזרחית בשל ההתרגלות לאמצעי השב"כ. כב' השופט עמית קבע, לאור הנתונים שהונחו בפני בית המשפט, כי האפקטיביות של החקירה האפידמיולוגית האנושית גבוהה מזו של איכוני השב"כ. מנגד, כב' השופט סולברג סבר כי אין הצדקה לחייב את הממשלה בקביעת קריטריונים, הן בשל העובדה שהעותרים לא ביקשו זאת והן משום שמגפת הקורונה אינה צפויה, ומוטב להשאיר בידי הממשלה מרווח של גמישות, תמרון ושיקול דעת. כב' השופט הנדל הסכים עם הגבלת ההסתייעות בשב"כ למקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה בחקירה האפידמיולוגית, אך הסתייג מהטלת חובה על הממשלה לקביעת קריטריונים.

בפני בג"ץ הונחה חוות דעת של רשות הגנת הפרטיות מאוקטובר 2020, לפיה אין הצדקה להמשך השימוש הגורף בכלי השב"כ לאור הגדלת מערך החקירות האפידמיולוגיות ויעילותו. הגדלת המערך תאפשר לבצע חקירה אפידמיולוגית אנושית, בזמן אמת ובאותו היום, לכל מי שאובחן כחולה מאומת, ולכן יש לשקול שימוש נקודתי בלבד בשב"כ, במקרים שבהם החולה המאומת אינו משתף פעולה



# ישראל היא המדינה הדמוקרטית היחידה שעושה שימוש בשירותי הביטחון שלה על מנת לאתר מגעים עם חולים מאומתים. כב' השופטת ברק-ארז התייחסה לחשש להזנחת חלופה אזורית בשל ההתרגלות לאמצעי השב"כ

לבסוף, כב' השופטת ברון סיכמה: "המדובר בשימוש באמצעי מעקב חסר תקדים של שב"כ אחר אזרחי ותושבי המדינה. מה שהיה מוצדק ואולי הכרחי בפרוץ המגפה, איננו כך בחלוף שנה".

לחוות דעת הרשות להגנת הפרטיות "בהתאם לחוק הסמכת שירות הביטחון הכללי לסייע במאמץ הלאומי לצמצום התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020" (מיום 22.10.2020) [לחצו כאן](#)

לבג"ץ 2109/20 עו"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה ואח' (מיום 26.04.2020) [לחצו כאן](#)

לבג"ץ 6732/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' הכנסת ואח' (מיום 1.3.2021): [לחצו כאן](#)

## על דמי בידוד, בג"ץ, והכנסת

בג"ץ פסק, במסגרת עתירה שהוגשה נגד תיקון לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020 – כי אין זה מתפקידו להורות לכנסת לחוקק דבר חקיקה. זאת, כמתחייב מעקרון הפרדת הרשויות, לפיו הסמכות ליזום הליכי חקיקה מצויה בסמכות הרשות המחוקקת והרשות המבצעת (בג"ץ 8379/20 התאחדות התעשיינים בישראל נ' מדינת ישראל, מיום 25.4.2021).

העתירה הוגשה לאחר שבפברואר 2020 נחתם צו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), התש"ף-2020, במסגרתו הוטלה חובת בידוד למשך 14 ימים על כל מי שהגיע מחו"ל ומי שבא במגע הדוק עם חולה קורונה מאומת. זאת, במטרה למנוע את התפשטות נגיף הקורונה בישראל. כתוצאה מכך, הוכנסו עובדים רבים לבידוד ללא יכולת להתפרנס. כדי לסייע לאותם עובדים, ראשת שירותי בריאות הציבור פרסמה הסדר לפיו עובד שחייב בבידוד זכאי לדמי מחלה. נגד הסדר זה הוגשה עתירה ונפסק כי ההסדר הוצא בחוסר סמכות ודינו בטלות (בג"ץ 1633/20 "סל" שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל, מיום 27.7.2020).

בעקבות כך, החלו מגעים בין התאחדות התעשיינים בישראל ונשיאות העסקים והמעסיקים בישראל לבין מנכ"לית משרד האוצר, במטרה לגבש מתווה חקיקתי למימון דמי בידוד המשולמים לעובדים. המגעים צלחו וגובש מתווה מוסכם. ביום 19.10.2020 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020, ששיקפה את המתווה המוסכם. אולם, ועדת העבודה והרווחה החליטה למזג את הצעת החוק עם שלוש הצעות חוק פרטיות מוקדמות שהוגשו בעניין. ביום 18.11.2020 התקבלה הצעת החוק הממוזגת ועוגן התיקון לחוק.

התיקון לחוק קובע מתווה למימון "ימי בידוד" המשולמים לעובדים השוהים בבידוד בשל נגיף הקורונה, השונה מהמתווה עליו הוסכם בין משרד האוצר לבין ההתאחדות התעשיינים בישראל ונשיאות העסקים והמעסיקים בישראל. לטענת העותרות, העובדה שהתקבל מתווה שונה מהמוסכם מהווה הפרה של הבטחה מנהלית שניתנה על ידי מנכ"לית משרד האוצר. השוני בין המתווים, כך נטען, מרע את מצב המעסיקים וגורם להם לשלם לעובדים סכום גבוה מההסדר המוסכם. על כן, ביקשו העותרות כי בג"ץ יורה למשיבים לתקן את החוק ולחלופין לפצות את המעסיקים בסך ההפרשים בין המתווים. מנגד נטען כי אין יסוד לטענה בדבר הבטחה מנהלית שכן בשום שלב לא ניתנה התחייבות ביחס להסדר החקיקתי הסופי שעליו תחליט הכנסת.

בג"ץ פסק כי דין העתירה להידחות על הסף בשל היעדר עילה להתערבות. נקבע כי סעד של תיקון דבר חקיקה "...אינו מסוג הסעדים שערכאה זו נוהגת ליתן שכן אין זה מתפקידו של בית המשפט הגבוה לצדק להורות לממשלה ולכנסת לחוקק דבר חקיקה". צוין כי הליך חקיקה הוא בליבת שיקול הדעת הנתון לרשות המחוקקת ואין



## אין בכוחה של מנכ"לית משרד האוצר להתחייב לתוכנה של חקיקה עתידית, אלא לכל היותר להבטיח לפעול לקידום הצעת חקיקה

להלום טענה לפיה יש בכוחו של מנכ"ל משרד ממשלתי לכוון את שיקול דעתה של הכנסת. מטבע הדברים, אין בכוחה של מנכ"לית משרד האוצר להתחייב לתוכנה של חקיקה עתידית, אלא לכל היותר להבטיח לפעול לקידום הצעת חקיקה. נפסק כי דין בקשת הפיצוי להידחות מאותם טעמים.

לצו בריאות העם (נגיף הקורונה החדש) (בידוד בית והוראות שונות) (הוראת שעה), תש"ף-2020 [לחצו כאן](#)

להצעת חוק התכנית לסייע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"א-2020 [לחצו כאן](#)

לבג"ץ 1633/20 "סל" שירותי סיעוד נ' מדינת ישראל (מיום 27.07.2020) [לחצו כאן](#)

לבג"ץ 8379/20 התאחדות התעשיינים בישראל נ' מדינת ישראל (מיום 25.04.2021) [לחצו כאן](#)

## הזכות לחינוך ורגולציה

### ביקוש לבית ספר כשיקול מכריע?

האם עירייה רשאית שלא להקים בשטחה בית ספר בהסתמך על שיקולי ביקוש גרידא? באפריל האחרון קבע בית המשפט העליון, ברוב דעות של כב' השופטים אלרון וגרוסקופף, נגד דעתה החולקת של כב' השופטת ברק-ארז, כי לא נפל פגם בהחלטת בית המשפט המחוזי בנצרת, לפיה אין להתערב בהחלטת עיריית נוף הגליל – שלא להקים בשטחה בית ספר ממלכתי שבו שפת הלימוד היא ערבית. עיקר הדיון עסק בשאלה אם שאלת הביקוש לחינוך ממלכתי במתכונת זו עשוי להוות שיקול מכריע בהחלטת העירייה, או שמא גם כאשר הביקוש אינו מספק יש להקים את בית הספר, על מנת למנוע הפלייה לרעה של תלמידי המגזר הערבי.

המערערים הם הורים וילדים ממוצא ערבי, תושבי העיר נוף הגליל (ובשמה הקודם: נצרת עילית), ועמותות – מרכז מוסאוא לזכויות האזרחיים הערבים בישראל והאגודה לזכויות האזרח בישראל. המערערים טענו כי קיים צורך בהקמת בית ספר ערבי בעיר ולכן פנו כבר בשנת 2013 אל המשיבים: עיריית נוף הגליל ושר החינוך. בעיר קיימים עשרה מוסדות חינוך ממלכתיים בשפה העברית ואף לא אחד בשפה הערבית. זאת, חרף העובדה שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה משנת 2018 כמעט שליש מתושבי העיר הם ממוצא ערבי וזוהי העיר המעורבת היחידה בישראל שאין בה בית ספר ממלכתי בשפה הערבית. לאחר שדרישתם נענתה בשלילה, הוגשה עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בנצרת. במסגרתה הוסכם שיוקם צוות היגוי שיבחן מחדש את צרכי החינוך בעיר ובתוך כך את הצורך בהקמת בית ספר למגזר הערבי.

במאי 2017 הוצגו עמדות משרד החינוך והעירייה, לפיה העיר נותנת מענה חינוכי הולם לכלל המגזרים. הטענה התבססה על כך שבעיר נצרת, הסמוכה לנוף הגליל, קיימים בתי ספר ממלכתיים ומסגרות חינוכיות פרטיות בשפה הערבית. צוין כי במקרים שהמרחק בין בית התלמיד לבית הספר עולה על 2 ק"מ, יינתנו שירותי הסעה. במסגרת הדיון בעתירה, הצדדים הסכימו שהביקוש להקמת בית ספר בשפה הערבית ייבחן בעזרת סקר בקרב תושבי נוף הגליל מהמגזר הערבי. בהתאם לכך הופץ שאלון בקרב למעלה מ-1,000 משפחות, ושאלון משלים בקרב למעלה מ-150 משפחות נוספות. העירייה הפיזה את השאלון באמצעות הדואר ודרשה מהנמקנים להחזיר את תשובותיהם באמצעות הדואר, משיקולים תקציביים. בפועל, רק כ-80 משפחות השיבו על השאלונים ומתוכם רק חלק תמכו בהקמת בית הספר. מכאן הסיקו העירייה ומשרד החינוך, כי הביקוש לבית ספר בשפה הערבית הוא מוגבל. בדיון בבית המשפט המחוזי ביססו העותרים את דרישתם על שיעור המשמעותי של תושבי העיר הערבים, במנותק מסוגיית הביקוש. אולם בית המשפט המחוזי דחה את העתירה על יסוד



## האם עירייה רשאית שלא להקים בשטחה בית ספר בהסתמך על שיקולי ביקוש גרידא?



הביקוש המצומצם, וקבע כי בשל הסכמת הצדדים לבחינת סוגיית הביקוש, העותרים מושתקים מלטעון כי נתוני הביקוש אינם מכריעים.

במסגרת הערעור לבית המשפט העליון טענו העותרים כי ביקוש אינו מהווה שיקול בלעדי בכל הנוגע למימוש הזכות לשוויון בחינוך. נטען כי תוצאות השאלון לא נבעו מהיעדר הביקוש אלא מתוך הרגל של התושבים הערביים שהתחזק לאורך השנים. מנגד טענה העירייה כי ביקוש מהווה תנאי סף למימוש הזכות לשוויון בחינוך. משרד החינוך הצטרף לעמדת העירייה וטען כי בהיעדר ביקוש קיים חשש לסגירת בית הספר.

כב' השופטת ברק-ארז סברה כי דין הערעור להתקבל. "ביקוש" מהווה שיקול מרכזי אך לא מכריע; בהינתן שיעור מסוים באוכלוסייה שמוצאו ערבי, קמה לרשות המקומית החובה להקים בית ספר ממלכתי בשטחה אשר שפת ההוראה בו היא ערבית, גם אם הביקוש לכך הוא מצומצם. בפסק דינה התמקדה השופטת במעמד הזכות לשוויון בחינוך כזכות יסוד. אוזכרה ההלכה לפיה בכל הנוגע למימוש זכות יסוד, משקלם היחסי של שיקולים תקציביים או לוגיסטיים אינו מקבל מעמד מכריע. כב' השופט אלוו, בדעת רוב, נתן משקל לאפשרות הקיימת לתלמידי העיר ללמוד בבתי הספר בעיר הסמוכה לנוף הגליל – נצרת. הוא ציין כי התערבות בהחלטה המינהלית עלולה לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות ובמעמדה הייחודי של מועצת העיר כגוף נבחר המצוי בעמדה הטובה ביותר למימוש סדרי עדיפויות של תושבי העיר הערבים והיהודים כאחד, כמו גם בהקצאת משאבי הציבור. כב' השופט אלוו התייחס לסעיף 24 לחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953 הקובע כי הורה המעוניין לרשום את ילדו למוסד חינוך ממלכתי דתי, ברשות מקומית שבה מוסד כזה אינו קיים, רשאי למסור על כך הודעה בשעת הרישום. כב' השופטת ברק-ארז העירה כי לא ניתן להסתמך על נתונים שנאספים בדרך זו, בשל העובדה שהסעיף אינו מחייב את ההורה למסור הודעה, ואינו מצוין כי אי מסירת ההודעה תפורש כחוסר רצון להקמת בית ספר.

פסק הדין מעורר שאלות מעניינות בדבר היקף הזכות לחינוך ושוויון בחינוך; הזיקה בין חובת השלטון לאפשר מימוש זכויות יסוד לבין שאלות של ביקוש; ומידת נכונותו של בית המשפט להתערב בהחלטות שלטוניות רגישות.

לעמ"מ 7058/19 האני סלום ו-38 אח' נ' עיריית נוף הגליל (נצרת עילית) (מיום 20.04.2021), [לחצו כאן](#)

### הזכות החוקתית לחינוך והוצאות נסיעה

המערערים, בני משפחות ממוצא ערבי, הגישו תביעה לבית משפט השלום על סך של 25,000 ₪ בדרישה להחזר תשלום בגין נסיעות למוסדות לימוד ביישובים ערבים סמוכים למקום מגוריהם – העיר כרמיאל. בית משפט השלום מחק את התביעה בשל העדר סמכות עניינית ומשום שהיא צריך להגישה כעתירה מינהלית. מעבר לצורך צוין כי העיר כרמיאל נועדה לבסס את ההתיישבות היהודית, כך שהקמת בית ספר ערבי או מימון הסעות לתלמידים ערבים עלול לשנות את המאזן הדמוגרפי ולפגוע בצביון העיר.

המערערים התבססו על הזכות החוקתית לחינוך: על העירייה לדאוג לזרם חינוכי מתאים לתלמידים הערביים המתגוררים בתחומיה. כמו כן עליה לדאוג להסעות לתלמידים ולדאוג לנגישות לבית הספר כאשר אין ביישוב המגורים בית ספר מתאים. עיריית כרמיאל השיבה כי בעיר ישנם בתי ספר בהם לומדים גם תלמידים ערבים וכי ישנה תחבורה ציבורית נאותה וסדירה ליישובים ערבים סמוכים. אולם המערערים נרשמו למוסדות חינוך לא רשמיים מחוץ לעיר, ולכן אין הם זכאים למימון מאת הרשות המקומית.

כב' נשיא בית המשפט המחוזי, הש' שפירא, קבע כי יש לדחות את הערעור באשר למימון הסעות. עם זאת, פסק הדין של בית המשפט קמא דורש הבהרות בנוגע לפרשנות חוק-יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי. נפסק כי בית המשפט קמא עשה שימוש שגוי בחוק הלאום עת שרלב אותו לפסק דינו, במיוחד

**בהינתן שיעור מסוים באוכלוסייה שמוצאו ערבי, קמה לרשות המקומית החובה להקים בית ספר ממלכתי בשטחה אשר שפת ההוראה בו היא ערבית, גם אם הביקוש לכך הוא מצומצם**

**פסק הדין מעורר שאלות מעניינות בדבר היקף הזכות לחינוך ושוויון בחינוך; הזיקה בין חובת השלטון לאפשר מימוש זכויות יסוד לבין שאלות של בית המשפט להתערב בהחלטות שלטוניות רגישות**



## אשר לטענת האפליה: בית המשפט סבר כי הטענה לא גובתה בבסיס עובדתי והייתה משוללת למצב הקיים השטח

לאור העובדה שהצדדים לא ביקשו להסתמך על הוראה מהוראותיו. אשר לטענת האפליה: בית המשפט סבר כי הטענה לא גובתה בבסיס עובדתי והייתה משוללת למצב הקיים השטח. כ-600 תלמידות ותלמידים מהעיר כרמיאל לומדים מחוצה לה ועושים דרכם למוסדות לימוד במימון עצמי. תושבים ערבים מהעיר השולחים את ילדיהם למוסדות חינוך רשמיים ומקבלים מימון הוצאות נסיעה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך. באחד המקרים הכיר משרד החינוך בהוצאות נסיעה אף למוסד שאינו רשמי, זאת בשל העדר חלופה לימודית ראויה אחרת. המערערים הלומדים במוסדות שאינם רשמיים אינם זכאים למימון הוצאות נסיעה. אין מדובר באפליה כי אם באבחנה משיקולים ענייניים המתבצעת בהתאם להוראות משרד החינוך.

בית המשפט עמד על חוקתיותה של הזכות לחינוך:

"הזכות לחינוך הוכרה כזכות בסיסית של האדם עוד משחר ימיה של המדינה, כאשר לילד והוריו קיימת זכות לבחור בחינוך התואם את ערכיהם והשקפת עולמם ומנגד על המדינה חובה לספק לאזרחיה חינוך שיאפשר להם לפתח ולעצב את אישיותם, כישוריהם ותפיסתם הערכית, ולהשתלב בהצלחה בחברה הישראלית [...] הזכות לחינוך מכילה הכרה בזכויות קבוצתיות של קהילות מיעוט לחינוך התואם את תרבותן הייחודית ושוללת, יחד עם הזכות לשוויון, העדר הפליה בחינוך ובנגישות אליו".

ראו: ע"א 49111-12-20 פלוני (קטיין) ואח' נ' עירית כרמיאל (מיום 3.2.2021)

## עניינים של תחרות

### על הזיקה בין תחרות למחירים

ביוני 2020 פרסמה חטיבת המחקר בבנק ישראל מחקר חדש העוסק בהשפעת התחרות על המחירים במשק הישראלי. המחקר בחן את ההשערה לפיה התחרות במשק משפיעה על רמת האינפלציה. בשנים האחרונות, נרשמה ירידה בקצב האינפלציה במשק הישראלי, חרף העובדה שהמשק נתון בתעסוקה מלאה. לפי בנק ישראל, הסבר אופציונלי לתופעה זו הוא התגברות התחרות בענפי הסחר.

בין הגורמים הקלאסיים המשפיעים על שיעור האינפלציה ניתן למנות שער חוב, מחירי ייבוא ותוצר. המחקר בדק את השפעת התחרות הענפית על האינפלציה וניתח גורמים המשפיעים על רף המחירים. הבחינה נעשתה על ידי בדיקה אמפירית של שיעור האינפלציה בין השנים 2002–2018 ומתוך ניסיון לזהות השפעת שינויים בתחרות. הענפים שנחקרו הם ענף ההלבשה, המזון, התקשורת, צורכי רחצה וקוסמטיקה, הבראה, נופש וטיולים.

במסגרת בחינת השפעת מבנה התחרות על המחירים והשינוי שחל בהם על ציר הזמן, נראה כי התגברות התחרות בשנים האחרונות מושפעת מעלייה במודעות הצרכנית (בין היתר בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011), התפתחות הגלובליזציה והחשיפה ליבוא ולרכישה בחו"ל באמצעות מסחר במרשתת. אלה מציבים מחסום בפני הפירמות הגדולות להעלאת מחירים. למשל, בין השנים 2014–2018 סטה שיעור האינפלציה מגבולות היעד של טווח האינפלציה השנתי כלפי מטה ואף הגיע לטריטוריה שלילית. המחקר מראה כי בשנים אלה ניכרה שחיקה ברווחיות החברות בענפים שנבדקו. השינויים ברמת התחרות נמדדו באמצעות שני מדדים עיקריים: שיעור הרווח ויחס הוצאות, כאשר חישוב המשתנים נעשה על בסיס נתונים ודו"חות כספיים שחברות ציבוריות מפרסמות בבורסה לניירות ערך. "שיעור הרווח" הוא מדד קונבנציונאלי לתחרות ומוגדר כיחס בין הכנסות לעלויות המכר והתפעול של חברות הענף. עלייה במדד מסמנת עליה בכח השוק וירידה ברמת התחרות.



בשנים האחרונות, נרשמה ירידה בקצב האינפלציה במשק הישראלי, חרף העובדה שהמשק נתון בתעסוקה מלאה. לפי בנק ישראל, הסבר אופציונלי לתופעה זו הוא התגברות התחרות בענפי הסחר





המדד השני, "יחס ההוצאות" מהווה את אחד ממדדי התחרות. הוא מוגדר כיחס בין הוצאות מכירה ושיווק לבין הכנסות של החברות בענף. מדד זה דומה במבנהו למשתנה המכונה "עוצמת הפרסום" המוגדר כיחס שבין הוצאות פרסום למכירות, וזאת כאינדיקציה לבידול מוצרים יחס ההוצאות הוא מדד הכולל את כל הוצאות המכירה והשיווק שהחברה הוציאה עד הגעת המוצר ללקוח.

בענפי התקשורת וההלבשה בלטה התופעה של עלייה בהוצאות מכירה ושיווק ביחס להכנסות. בענף ההלבשה, תופעה זו נבעה מכניסתם של שחקנים נוספים וחיצויים כתוצאה מהמסחר באינטרנט, אשר מציע מוצרים במחיר נמוך מהמחיר המוצע על ידי הקמעונאיות המקומיות. נוכח הרחבת ההיצע הנובעת מרכישות גוברות באינטרנט, חברות מקומיות מעוניינות לשמור על נתח השוק שלהן ונאלצות להגדיל הוצאות שיווק על מנת לקדם את מוצריהן, בדרך של פרסום, הגדלת כמות סניפים, פתיחת ערוצים אלטרנטיביים לשיווק כמו אינטרנט ושיגור המוצר ללקוח באמצעות משלוחים ללא תוספת מחיר. פעולות אלה נועדו לקדם יצירת נאמנות בין החברה המקומית ללקוח, כך שהצרכן יעדיף לקנות מהקמעונאי הקרוב ולא מהשחקן הזר והרחוק. מהמחקר עולה כי הקשר השלילי בין העלייה בתחרות לבין שיעור האינפלציה בולט במיוחד בענף זה.

לעומת ענף ההלבשה, בענף התקשורת העלייה בתחרות מיוחסת לרגולציה שמטרתה להגביר את התחרות בענף. צוין כי החל משנת 2012 שחקנים חדשים החלו להציע מוצרים במחיר מוזל, ביניהם שיחות ללא הגבלה. כתוצאה מכך, השחקנים הוותיקים ספגו שחיקה ברווחיות והתחרות בענף עלתה. בענף התרבות, הבייליים והפנאי, התחרות השפיעה על המחירים בשל הדינמיות שנוצרה בנוגע לפיתוח אמצעי רכישת חבילות נופש באמצעות אתרים ויישומונים בסלולר. כן נמצא כי ישנה השפעה של המצב הביטחוני על ירידת המחירים המקומית. נוסף על כך, ניכרת העדפה לחבילות נופש בחו"ל נוכח ירידה במחירי הטיסות ושירותי מלונאות אטרקטיביים.

המסקנה המרכזית של המחקר היא שככל שרמת התחרות גבוהה יותר, כך שיעור האינפלציה בענף מתמתן, ומכאן שלרמת התחרות יש השפעה על המחירים ועל התפתחותם. מסקנה אמפירית חשובה זו מאששת את התכלית של דיני התחרות הכלכלית, הרואים בתחרות אמצעי יעיל להשגת יעד של יעילות ובתוך כך שמירה על מחירי שוק תחרותיים.

לדו"ח המלא ראו: שולמית ניר, "השפעת התחרות במשק הישראלי על המחירים: ניתוח מצעות עקומת פיליפס עפית" 6/1/2021;  
<https://www.boi.org.il/en/Research/Pages/dp202101e.aspx>

### חסרה תחרות בשוק המשכנתאות

בינואר 2021 פרסמה רשות התחרות טיוטת דו"ח בנושא שוק המשכנתאות בישראל, בדגש על בעיות האינפורמציה הקיימות בו. הדו"ח, שמתבסס על מחקר שנערך ע"י כלכלני רשות התחרות, סוקר את מבנה שוק המשכנתאות והשחקנים הפועלים במסגרתו, ובוחן את רמת התחרותיות בשוק. זאת, באמצעות בדיקת מאפייני תהליך תיחור המשכנתאות ע"י הלווים (יצירת תחרות באמצעות השוואת מחירים), והשפעתו על רמת פיזור מחירי המשכנתאות.

הלוואת משכנתא לרכישת בית מגורים נחשבת לאחת העסקאות הכלכליות הגדולות של משק בית בישראל. אשראי המשכנתאות מהווה נתח של כ-71% מסך האשראי הבנקאי למשק בית, ובשנת 2019 עמד על כ-346 מיליארד ש"ח. הסכום החצויני של הלוואות משכנתא לרכישת דירה בישראל הוא כ-650 אלף ש"ח, ותשלומי ההחזר מהווים בממוצע כ-23% מההכנסה הפנויה של משק בית.

**נראה כי התגברות התחרות בשנים האחרונות מושפעת מעלייה במודעות הצרכנית (בין היתר בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011), התפתחות הגלובליזציה והחשיפה ליבוא ולרכישה בחו"ל באמצעות מסחר במרשתת**

**המסקנה המרכזית של המחקר היא שככל שרמת התחרות גבוהה יותר, כך שיעור האינפלציה בענף מתמתן, ומכאן שלרמת התחרות יש השפעה על המחירים ועל התפתחותם**



הלוואת משכנתא לרכישת דירה איננה מוצר אחיד. ההלוואה מתאפיינת במספר משתנים: אופי הריבית – פריים, קבועה או משתנה; הצמדה למדד – כן או לא; משטר התשלומים (לוח סילוקין) – שפיצר, קרן שווה, בלון או גרייס. כמו כן, ניתן לחלק הלוואת משכנתא למספר מסלולי משנה, כל אחד מהם מהווה למעשה הלוואה נפרדת, בעלת המאפיינים הנזכרים לעיל. כך יוצא, שלמעשה קיימות אין-ספור אפשרויות להרכבה ולמאפייניה של הלוואת משכנתא. בשל סכום ההלוואה הגבוה ומשך הזמן שלה, לכל פרט עשויה להיות משמעות כספית ניכרת, המגיעה לעשרות אלפי שקלים ואף יותר. בנוסף, המשכנתא מהווה מוצר בנקאי-פיננסי עצמאי, הנפרד מסל השירותים הבנקאיים הנצרכים ע"י משק הבית. משכך, הלוואה זו עשויה להילקח בבנק שונה מהבנק בו מתנהלת שאר פעילותו הבנקאית של משק הבית. ואולם אפשרות זו נתקלת בשמרנות הישראלית בצריכת שירותי בנקאות, המתבטאת במיעוט מעבר של לקוחות בין בנקים, ובצריכת סל השירותים הבנקאי-פיננסי, רובו ככולו, ב"בנק הבית".

מאפייני שוק המשכנתאות מקימים פוטנציאל לתחרות בין הבנקים על לווני המשכנתאות: ראשית, קיים ביקוש ער למשכנתאות, על אף משבר הדיור השורר בשנים האחרונות; שנית, מאפייניו המגוונים של מוצר המשכנתא, ושלל האפשרויות להרכבו; ושלישית, תפיסתו כמוצר עצמאי, הניתן לצריכה מכל בנק. עם זאת, ממצאי דו"ח רשות התחרות בדבר הפיזור הגבוה של מחירי המשכנתאות, מצביעים על רמת התחרותיות הנמוכה השוררת בשוק. אמנם פיזור המחירים הגבוה בשוק מעיד על עצם יכולתם של לקוחות-הלווים להשוות ומחירים ולהתמקח, ועל אפקטיביות הליך התיחור, אולם רק מיעוט מבין נוטלי הב מציעים הליך זה בפועל.

לכאורה, פיזור המחירים הגבוה המשתקף בדוח אמור לעודד לווים להשוות מחירים בין הגופים המציעים הלוואות משכנתא ולערוך התמקחות על תנאיה. למרות זאת, רק 44% מקרב הרוכשים-הלווים פונים לקבלת הצעת מחיר נוספת על זו שקיבלו בבנק בו נטלו לבסוף את ההלוואה. משמע, בפועל לרוב לא מתבצע הליך של השוואת מחירים והתמקחות, ולא מתפתחת תחרות יעילה בשוק. הדו"ח מסביר זאת ברמה נמוכה של שקיפות במחירי המשכנתאות, לנוכח מורכבות מוצר המשכנתא. כמו כן, מוצע קשר לבעיית האינפורמציה שיש מלווים ביחס לרמת הסיכון הכרוך בהעמדת ההלוואה ללווים שאין להם איתם היכרות מוקדמת. רמת השקיפות הנמוכה מתבטאת בכך שהצעות המחיר של הבנקים אינן "נצמדות" למאפייני המשכנתא המדויקים – תמהיל מסלולי ההלוואות ומאפייניהן – המבוקשים ע"י הלווים. כך נוצר מצב שגם לווים המבקשים הצעות מחיר ממספר מלווים מתקשים להשוות בין ההצעות באופן אפקטיבי.

המלצתה המרכזית של רשות התחרות היא לשפר את הליכי מתן הצעת המחיר מטעם המלווים, ובפרט להטיל על הבנקים להתייחס לתמהיל המשכנתא כפי שהתבקש ע"י הלווים. זאת, בהתאם להוראות בנק ישראל ליישום תקן בנקאות פתוחה, המעניק לבנקים נגישות למידע הפיננסי של הלווים, בהסכמתם, ובכך מאפשר להם ניהול סיכונים מושכל יותר ומתן הצעה להלוואה המותאמת לפרופיל הספציפי של הלווים. בנוסף, ממליצה הרשות לבחון דרכים לפישוט מוצר המשכנתא באופן שיקל על הלווים להשוות בין מוצרי הבנקים השונים. ולבסוף, הרשות מעודדת שימוש בממשקים מקוונים אחידים לתקשורת עם מבקשי הצעות המשכנתא, שכן הנגשת המידע באופן זה תקל על הלווים להשוות בין ההצעות שיקבלו.

קישור לטיטוט דו"ח רשות התחרות הכלכלית מינואר 2021:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/mortgagemarket-draft>

**אשראי המשכנתאות מהווה נתח של כ-71% מסך האשראי הבנקאי למשק בית, ובשנת 2019 עמד על כ-346 מיליארד ש"ח**

**מאפייני שוק המשכנתאות מקימים פוטנציאל לתחרות בין הבנקים על לווני המשכנתאות**

**בפועל לרוב לא מתבצע הליך של השוואת מחירים והתמקחות, ולא מתפתחת תחרות יעילה בשוק. הדו"ח מסביר זאת ברמה נמוכה של שקיפות במחירי המשכנתאות, נוכח מורכבות מוצר המשכנתא**



## סיוע להסדר כובל: עבירה!

הנאשם, ירון רן, אשר שימש כיועץ בתחום המים והתשתיות בעבור חב' מגנזי תשתיות בע"מ, הורשע בעבירה של סיוע להסדר כובל (לפי סעיף 47(א)1 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 בצירוף סעיף 31 לחוק העונשין, התשל"ז-1977). בית המשפט קיבל את הסדר הטיעון לפיו הנאשם יודה באשמה ויוטלו עליו חמישה וחצי חודשי מאסר לביצוע בעבודות שירות, לצד קנס בסך 25 אלף ₪. פסק הדין מעניין משום שהוא מפעיל באופן לא שגרתי עבירה נגזרת להסדר כובל, ומעצים קו של מדיניות משפטית המדגישה את חומרת העבירות הכלכליות בתחום התחרות (ראו למשל פרשת **שופרסל**, שם הורשעו נאשמים בעבירת ניסיון לביצוע הסדר כובל: ע"פ 5823-14 שופרסל בע"מ נ' מדינת ישראל, פורסם בנבו 10.8.2015).



העובדות הרלוונטיות הן בתמצית כדלקמן: במהלך אוגוסט 2015 פרסם תאגיד המים "מי חדרה" מכרז לביצוע עבודות לבניית מערכות מים וביוב. המכרז היה בנוי באופן של תחרות בין מציעים על גובה הנחה מהמחירון שפורסם במסמכי המכרז. אומדן התאגיד, שלא היה גלוי למגישי ההצעות במכרז, עמד על הנחה של 3% מהמחירון. את מסמכי המכרז רכשו שש חברות, וביניהן מגנזי תשתיות, חב' משה בוצ'ן (ביוב – עבודות ואחזקה) בע"מ וחב' חכמון גבאי בע"מ.

טרם הגשת ההצעות למכרז, הגיע הנאשם לחדרה במטרה להיפגש עם קבלן משנה שצפוי היה לעבוד בפרויקט עם חב' מגנזי תשתיות בע"מ. במקום נכחו נציגי חלק מהחברות אשר בהמשך הגישו הצעות למכרז, ביניהם נציג חב' בוצ'ן. בכתב האישום המתוקן נטען שבמסגרת המפגש, בעצם נוכחותו ובאמצעות המידע שהעביר, הנאשם סייע לתיאום ההצעות במכרז.

הנאשם הודה שנכח בפגישה עם נציגי החברות המתחרות, בטרם הגשת ההצעות למכרז. באותה פגישה, החברות חילקו ביניהן את הזכייה במכרז כך שחב' מגנזי תשתיות תזכה בו. החברות סיכמו ביניהן שחב' מגנזי תשתיות וחב' בוצ'ן תצענה מחיר שיעמוד על תוספת של 6% תוספת מעל המחירון, בעוד שחב' חכמון גבאי וחברות נוספות תצענה מחירים שעמדו על תוספות שבין 8.9% לבין 9.6% מעל המחירון. לפי ההלכה הפסוקה, תיאום מחירים בין מתחרים במכרז עולה כדי הסדר כובל כהגדרתו בסעיף 2(א) ובסעיף 2(ב)1 לחוק התחרות הכלכלית (ראו למשל פרשת **תיק הרמזורים בחיפה**, שם הורשעו שניים מהנאשמים בעבירת הסדר כובל לאחר שתיאמו מחירים, והנאשם השלישי הורשע בעבירה של סיוע להסדר כובל: ע"פ 7829/03 מדינת ישראל נ' אריאל הנדסת חשמל ומזורים ובקרה בע"מ, ניתן ביום 14.7.2005). במקרה כאן, הנאשם סייע לביצוע עבירה של הסדר כובל, ובכך עבר עבירה נגזרת לעבירה העיקרית.

בגזר הדין בית המשפט התחשב בכך שהנאשם הודה באשמה, במעמדו כמסייע, ובכך שלא הפיק טובת הנאה עצמית מההסדר. בכל הקשור לתיאום בין המציעות במכרז, תלוי ועומד כתב אישום נפרד. במסגרת פרשה זו, הוגשו שלושה כתבי אישום בעבירות של קבלת דבר במרמה בניסיונות מחמירות, הלבנת הון, צד להסדר כובל בניסיונות מחמירות, מרמה והפרת אמונים.

לגזר הדין ראו: [ת"פ \(מרכז לוד\) 18619-10-19 מ"י נ' ירון רן, מיום 20.10.2020](#).

**הנאשם הודה שנכח בפגישה עם נציגי החברות המתחרות, בטרם הגשת ההצעות למכרז. באותה פגישה, החברות חילקו ביניהן את הזכייה במכרז כך שחב' מגנזי תשתיות תזכה בו**

**בגזר הדין בית המשפט התחשב בכך שהנאשם הודה באשמה, במעמדו כמסייע, ובכך שלא הפיק טובת הנאה עצמית מההסדר**



## קרטל ספרי הלימוד

במרץ 2021 גזר בית המשפט המחוזי את עונשם של הנאשמים בפרשת "קרטל ספרי הלימוד" – שש חברות להפצת ספרי לימוד וכן נושאי משרה בהן, שהורשעו בעבירות של קבלת דבר במרמה בניסיונות מחמירות, החרמה משותפת של מכרז ותיאום מכרז. על נושאי המשרה הוטלו עונשי מאסר בפועל.

"קרטל ספרי הלימוד" הוא שם לפרשה שראשיתה בשנת 2008. מספר חברות להפצת ספרי לימוד תיאמו ביניהן הצעות מחיר לקראת מכרזים שערך משרד החינוך במסגרת פרויקט השאלת ספרי לימוד. הנאשמים תיאמו גם החרמה של מכרזים במטרה להשיא את רווחיהן על חשבון ציבור ההורים והתלמידים. התנהלות זו נמשכה חמש שנים, עד שבשנת 2015 הוגש כתב אישום.



**מספר חברות להפצת ספרי לימוד תיאמו ביניהן הצעות מחיר לקראת מכרזים שערך משרד החינוך במסגרת פרויקט השאלת ספרי לימוד. הנאשמים תיאמו גם החרמה של מכרזים במטרה להשיא את רווחיהן על חשבון ציבור ההורים והתלמידים**

לפי סעיף 2 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 אין צורך בעבירה של הסדר כובל להוכיח פגיעה בפועל בתחרות, אלא די להצביע על פוטנציאל לפגיעה כזו. היסוד הנפשי הנדרש להשתכללות העבירה היא ידיעה בפועל של הנאשמים על אודות השלכות התנהגותם ואפשרות גרימת התוצאות שיצמחו ממנה. כאן, הנאשמים טענו לפגיעה בשוויון העשויה לבסס הגנה מן הצדק בשל איכפה בררנית. לטענתם, תנאי המכרז יצרו חזית אחידה של בתי הספר, מוסדות החינוך והרשויות המקומיות מול חברות ההפצה. נטען שתנאי המכרז מצמצמים את חלופות המכירה שבפני המפיצים, מעצימים את כוח המיקוח של הרוכש ושעצם איגוד הרוכשים לרכישה משותפת למעשה הופכים את המכרז עצמו להסדר כובל.

בית המשפט פסק שאין בסיס לטענה של פגיעה בשוויון: ראשית, אין תשתית שמלמדת על תחרות בין מוסדות החינוך על רכש ספרים שעלולה לפגוע בתחרות בין המפיצים. שנית, משרד החינוך פעל ליישום חוק השאלת ספרי הלימוד, התשס"א-2000 במטרה להוזיל מחירים ולצמצם פערים חברתיים. פעולה זו תואמת את החקיקה לעניין מכרזים משותפים: "קשה עד מאוד לראות במשרד החינוך כמי שנמצא באותה קבוצת שוויון של הנאשמים... מטרתם הייתה להביא להוזלת ספרי לימוד ולצמצום פערים חברתיים. מדובר בפעולה שלטונית, שבוצעה בגלוי וברבים, ולתכלית ראויה... פעולת הנאשמים, לעומת זאת, לא נועדה אלא להשיא את רווחיהם... פעולות אלו אף הוסתרו מן הרשויות".

בית המשפט גזר שמונה חודשי מאסר בפועל על סיגל חבז, מנהלת בחברת "ספר לכל". על אודי זלוף, שכיהן אף הוא כמנהל בחברה זו, נגזרו ארבעה חודשי מאסר בפועל; ועל רחמים זלוף, בן 86, הבעלים של החברה, נגזרו חודשיים מאסר בפועל לצד חודשיים של עבודות שירות. בית המשפט גזר שישה חודשי מאסר בפועל על עודד שפר, הבעלים והמנכ"ל של חברת "מדע". על שי כהן, שכיהן כמנהל בחברת "יש הפצות", נגזרו חמישה חודשי מאסר ועל משה כהן, המנכ"ל והבעלים של החברה נגזרו 75 ימי מאסר בפועל. לצד עונשי המאסר הוטלו קנסות בגובה של עשרות ומאות אלפי שקלים הן על החברות והן על נושאי המשרה. הקנס הגבוה ביותר הוטל על חב' "ספר לכל" בסכום של 500,000 שקלים. חברה זו הורשעה בכל העבירות שטענו בכתב האישום: צד להסדר כובל וקבלת דבר במרמה ועבירות על ידי אורגן של החברה.

הטלת עונשים של מאסר בפועל בגין עבירות לפי חוק התחרות הכלכלית איננה מהלך שבגשרה. גזר הדין מהדק את האכיפה הפלילית בתחום זה.

להכרעת הדין ראו: [ת"פ \(י-י\) 54822-08-15 מדינת ישראל נ' כהן ואח' \(14.03.2021\)](#).

לגזר הדין ראו: [ת"פ \(י-י\) 54822-08-15 מדינת ישראל נ' כהן ואח' \(27.10.2020\)](#).



## מיזוגים!

### מיזוג בין "נבו" ל"המתמחה"

באוקטובר 2020, קבוצת קו מנחה שירותי מדיה ותקשורת בע"מ, הגישה ערר נגד החלטת הממונה על התחרות שאישרה את המיזוג בין "המתמחה" לחב' "נבו". המיזוג המדובר הוא בין שתי חברות דומיננטיות הפועלות בתחום המשפט בישראל: חב' "המתמחה" מחזיקה במוטג "המתמחה" ומספקת שיעורי לימוד והכנה לבחינות ההסמכה של לשכת עורכי הדין בישראל ואילו חב' נבו הוצאה לאור בע"מ מפעילה את המאגר המשפטי הידוע "נבו".

קבוצת קו מנחה שירותי מידע ותקשורת היא חברה ציבורית העוסקת בספרות מקצועית במגוון תחומים לרבות שוק ההון, כלכלה, משפטים ולה מספר חברות בנות. בין היתר, הקבוצה מפעילה את המאגר המשפטי "תקדין" ובעלת המניות בחברת "מחשבות" שעוסקת בהוצאה לאור ובהדרכה בתחום המשפטי.

באפריל 2021, בית הדין לתחרות דחה את הערר שהוגש על ידי חב' קו מנחה על ההחלטה לאשר את המיזוג בין שתי החברות. מבדיקה שערכה רשות התחרות, עולה כי אין במיזוג לפגוע בתחרות הענפית ואף יש לו יתרונות פרו-תחרותיים; זאת משום שהמיזוג מנתק את הזיקה בין לשכת עורכי הדין בישראל לבין קורס ההכנה למבחני הלשכה.

להודעה על דחיית הערר [ראו](#)

### אושר המיזוג בין בתי ההשקעות אלטשולר שחם וכסגות

במאי האחרון, הממונה על התחרות אישרה מיזוג בין שני בתי השקעות מובילים בישראל הפועלים בשוקי הפנסיה, הגמל וההשתלמות. מבדיקות שערכה הרשות עלה כי המיזוג אינו צפוי לפגוע בתחרות בתחומים הנ"ל. לצד שתי החברות שלעיל, פועלים בתחום מספר בתי השקעות נוספים וחברות ביטוח לרבות מנורה מבטחים, הראל, כלל, מגדל והפניקס.

אמנם, בעקבות המיזוג, היקף הנכסים המנוהלים בידי חב' אלטשולר שחם צפוי להתקרב להיקף שמנוהל על ידי חמש החברות שצוינו לעיל גם יחד. עם זאת, הדינמיקה התחרותית הרווחת בתחום מלמדת על כך שמדובר בשווקים הכוללים מגוון של שחקנים וביניהם חסמי מעבר נמוכים יחסית. הרפורמות האחרונות שנקטו בשוק ההון על ידי רשות שוק ההון, הקלו על מעבר לקוחות בין המתחרות ובכך עודדו צמיחה של מתחרים קטנים. למרות העובדה שחב' אלטשולר שחם היא שחקן מוביל במוצרים מסוימים – המיזוג, לדעת הרשות, לא צפוי להקנות לה כוח שוק באופן שעלול לפגוע בתחרות או בציבור. כך, הנתונים מצביעים על ירידה בגובה דמי הניהול בין השנים 2014–2019. בתחומי הגמל וההשתלמות, ממצאי הבדיקות מצביעים על שווקים דינמיים ותנודתיים. מדובר בתחום בעל חסמי מעבר נמוכים ופועלים בו מגוון שחקנים לרבות חברות ביטוח, בתי השקעות וקרנות סקטוריאליות שרלוונטיות לאוכלוסיות מוגדרות. נמצא כי החברות שמובילות בתשואות, ברוב המקרים מובילות בגיוסי לקוחות. החסמים שמשפיעים על ההתרחבות בתחום נמוכים יחסית ולכן חברה שתציג תשואות טובות – תצליח לגייס לקוחות. בדומה לענף הפנסיה, דמי הניהול מצויים במהלך העשור האחרון במגמת ירידה מתמשכת.

להודעה על אישור המיזוג [ראו](#)



**מבדיקה שערכה רשות התחרות, עולה כי אין במיזוג לפגוע בתחרות הענפית ואף יש לו יתרונות פרו-תחרותיים; זאת משום שהמיזוג מנתק את הזיקה בין לשכת עורכי הדין בישראל לבין קורס ההכנה למבחני הלשכה**

**הדינמיקה התחרותית הרווחת בין בתי ההשקעות מלמדת על כך שמדובר בשוק הכולל מגוון של שחקנים וביניהם חסמי מעבר נמוכים יחסית**



# רגולציה ומדיניות חברתית

## צמצום מידע עודף

בסוף חודש מרץ פרסמה הרשות להגנת הפרטיות מסמך מדיניות בדבר צמצום מידע עודף (Data Minimization), המוחזק במאגרי מידע למרות שאינו רלוונטי לשם השגת המטרה שלשמה נאסף. מטרת המסמך היא לסקור את הוראות הדין הרלוונטיות להמשגת המונח "מידע עודף" ולהבנת עקרון צמצום המידע, להציג את גישת הרשות בעניין זה, וכן את המלצותיה לצמצום איסופי ושמירתו של מידע עודף במאגרי מידע. הרשות מביעה עמדתה כי איסוף מידע עודף מהווה כשלעצמו פגיעה בפרטיות, ואף מגדיל את הסיכון לפגיעה בפרטיות בשל החשש לדליפה ולשימוש בידי גורמים לא מורשים.

"מידע עודף" הוא מידע אשר נאסף ונשמר במאגר מידע, על אף שאינו נדרש לשם השגת המטרה לשמה נאסף. מידע עלול להיות "עודף" כבר בשלב איסופו, או בחלוף הזמן בעת שמירתו במאגר, לאחר שכבר לא נדרש לתכליות אשר לשמן נאסף. המבחן להגדרתו של מידע כ"עודף" אינו רק כמותי, אלא מתייחס גם לסוג המידע ולזמן שמירתו.

המונח "מידע עודף" מוגדר בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 בהקשר מצומצם בלבד, המתייחס למצב בו מידע נמסר על ידי גוף ציבורי או שמועבר בין גופים ציבוריים. תקנה 6 לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 קובעת כי על גוף ציבורי המקבל מידע להפריד מהנתונים שקיבל את המידע העודף ולמחוק אותו. במסמך שפרסמה, מצביעה הרשות על עקרון "צמידות המטרה", המוסדר בסעיפים 9(2) ו-8(ב) לחוק הגנת הפרטיות, על פיו שימוש במידע אפשרי אך ורק לטובת המטרה לשמה נמסר או הוקם מאגר המידע. כמו כן, תקנה 2(ג) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 מורה לבעל מאגר מידע לבחון אחת לשנה אם במאגר נשמר מידע החורג ממטרותיו. הרשות מצביעה על סעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות, המקים את זכותו של אדם לדרוש תיקון או מחיקת מידע שאינו עדכני על אודותיו המוחזק במאגר מידע, שכן מידע שכזה עלול להיחשב, בנסיבות מסוימות, מידע עודף.

הרשות מפרטת מספר טעמים לכך שצמצום מידע עודף הוא אינטרס של הגורמים האוספים ושומרים מידע. ראשית, צמצום מידע עודף יביא לחיסכון בתשומות הכלכליות המשמשות לאחסונו ולאבטחתו כנדרש עפל פי הדין. שנית, צמצום מידע עודף עשוי למזער את מידת הפגיעה בפרטיות שתיגרם במקרה של דליפת מידע מהמאגר. במקרה כזה, תצומצם החשיפה של בעל המאגר לתביעות משפטיות בגין פגיעה בפרטיות, וכן תקטן הפגיעה במוניטין שלו. שלישית, צמצום מידע עודף עשוי להפחית את הנטל הרגולטורי המוטל על בעל מאגר המידע, וזאת במיוחד ביחס לתאגידים הכפופים לעקרון האחריותיות הקיים בתקנות האירופאיות להגנת מידע (GDPR). רביעית, חיזוק אמון הציבור בגוף המחזיק את המידע, וזאת בשל ההימנעות מאחזקת מידע שאינו דרוש.

המלצתה המרכזית של הרשות לכלל הגופים הרלוונטיים היא להטמיע בפעילותם את עקרון צמצום המידע העודף. במסגרת זאת, להימנע מאיסוף, שמירה, או כל שימוש במידע שאינו הכרחי למטרה אשר לשמה נמסר, בשים לב להיקפו של המידע, לסוגו, רגישותו וכדומה. הרשות מדגישה את חשיבות עיצוב מערכות המידע בכפוף לשיקולי פרטיות (Privacy by Design). כחלק מכך, ממליצה הרשות על עריכת תסקיר בדבר ההשפעה על הפרטיות כבר בשלב מוקדם של תכנון מערכות מידע, כדרך אפקטיבית ויעילה לצמצום איסוף ושמירת מידע עודף, וכנגזרת מכך להקטנת הסיכון לפגיעה בפרטיות.

ראו: מסמך מדיניות הרשות להגנת הפרטיות בנושא צמצום מידע (Data Minimization) (טיוטה להערות הציבור) –

[https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/data\\_minimization\\_public\\_hearing/heth\\_center\\_data\\_minimization\\_public\\_hearing.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/data_minimization_public_hearing/heth_center_data_minimization_public_hearing.pdf)



**"מידע עודף" הוא מידע אשר נאסף ונשמר במאגר מידע, על אף שאינו נדרש לשם השגת המטרה לשמה נאסף**

**הרשות מצביעה על סעיף 14 לחוק הגנת הפרטיות, המקים את זכותו של אדם לדרוש תיקון או מחיקת מידע שאינו עדכני על אודותיו המוחזק במאגר מידע, שכן מידע כזה עלול להיחשב, בנסיבות מסוימות, מידע עודף**

**המלצתה המרכזית של הרשות לכלל הגופים הרלוונטיים היא להטמיע בפעילותם את עקרון צמצום המידע העודף**



## בורסה ייעודית

ועדת השרים לענייני חקיקה אישרה לאחרונה תזכיר חוק ניירות ערך (תיקון מס'... (בורסה ייעודית), התש"ף-2020. תזכיר החוק עוסק בשלושה נושאים מרכזיים: הגדלת סמכויות פיקוח על חתמים ומפיצים בהנפקת ניירות ערך; הענקת סמכות לרשות ניירות ערך לקביעת התנאים לביצוע הנפקות של חברות ללא פעילות (SPAC – Special Purpose Acquisition Company); והענקת סמכות לרשות ניירות ערך להקים פלטפורמות מסחר חדשות, בעלות מאפייני מסחר ייחודיים. בסקירה זו נתמקד בסיכונים הכרוכים בהקמת פלטפורמות מסחר חדשות, שמטרתן ליצור שווקים דיגיטליים משוכללים תוך שמירה על ציבור המשקיעים ותקינות המסחר.



תזכיר החוק מבקש לאמץ את טכנולוגיית DLT לקיום מסחר דיגיטלי בניירות ערך בבורסה ייעודית. טכנולוגיית DLT (Distributed Ledger Technology), היא טכנולוגיה לניהול מסד נתונים מבוזר בין צדדים מרובים, ללא גורם מרכזי. תזכיר החוק מניח שייעולו של המסחר ייעשה על ידי שימוש באחת מהטכנולוגיות שנובעת מטכנולוגיית ה-DLT, שהנפוצה שבהן היא טכנולוגיית "בלוקצ'יין" – מערכת שמבוססת על "שרשרת בלוקים" המתעדת ומסדרת את כל העסקאות שנוצרו ברשת, בזמן נתון.

מטבעות קריפטוגרפיים מבוזרים לציבור שפורסם במרץ 2018: מטבעות קריפטוגרפיים הם ניירות ערך דיגיטליים שכל אחד מהם מהווה קובץ מידע דיגיטלי מוצפן בטכנולוגיית DLT הניתן להעברה בין צדדים (דוח הוועדה של רשות ניירות ערך לבחינת אסדרה של הנפקת מטבעות קריפטוגרפיים מבוזרים לציבור שפורסם במרץ 2018).

הואיל ותחום המסחר של ניירות ערך דיגיטליים נמצא בשלבים מוקדמים וטרם זכה לאימוץ נרחב, רגולטורים וקובעי מדיניות בעולם מתמודדים עם השאלה האם וכיצד נדרש ליישב בין הכללים המסדירים את הפעילות המסורתית בשוק ההון לבין המאפיינים של פלטפורמות דיגיטליות. הבעיות האפשריות שנושקות הן: אחזקה ומשמורת של ניירות ערך, אבטחת מידע וסייבר, מניעת הלבנת הון ומימון טרור, סופיות הסליקה, וכן שקיפות בנתונים ובמידע.

בשנה האחרונה החלו רשויות מפקחות במגזר הפיננסי ברחבי העולם, כמו גם ארגונים בינלאומיים, לפרסם ניירות עמדה ומסמכי היועצות לגבי הצורך בביצוע התאמות ושינויים במארג הרגולטורי הקיים לצורך התאמתו למסחר דיגיטלי. דוגמה לכך היא הדוח של הארגון הבינלאומי של רשויות ניירות ערך (IOSCO – International Organization of Securities Commissions) שפורסם בפברואר 2020. הדו"ח מונה מספר אתגרים שמציב המסחר הדיגיטלי, ועל רשויות רגולטוריות הבוחנות אסדרה ופיקוח על פלטפורמות מסחר בנכסים קריפטוגרפיים, להתמודד עמם:

**גישה** – יש להבין את תהליך הגישה למסחר בפלטפורמה ומהם הכללים והנהלים שלפיהם נקבעת הצטרפות של משתתפים חדשים. על הרשויות לבחון אם ראוי לאפשר גישה ישירה ובלתי מתווכת למשקיעים מן הציבור. יש לוודא את העמידה של מפעיל הפלטפורמה בחובות איסור הלבנת הון ומימון טרור ובדיקת כשירותם של המשקיעים.

**שמירה על נכסי משקיעים** – יש לוודא כי החזקת כספים ונכסים על ידי הפלטפורמה או על ידי צד שלישי לטובת המשקיעים, מתבצעת באופן בטוח ואמין. יש להבין כיצד מוחזקים הנכסים במשמורת ואילו מנגנונים ונהלים פנימיים קיימים בפלטפורמה להגנה מפני סיכונים כמו מתקפות סייבר, גניבה והפסקת פעילות של החברה. כמו כן, יש לוודא כי החברה מנהלת רישומים פנימיים מסודרים לצורך שמירה על הנכסים אשר ניתנים לביקורת חיצונית. כאשר הפלטפורמה אחראית גם על משמורת של הנכסים, יש לשקול אימוץ דרישות הון על החברה לצורך הבטחת יציבותה ולפקח באופן שוטף על הלימות ההון.

**ניגוד עניינים** – יש לבחון אילו ניגודי עניינים מתעוררים בין הפלטפורמה לבין המשקיעים כתוצאה ממודל הפעילות שלה, וכיצד היא מנהלת אותם. ניגודי עניינים פוטנציאליים

**תזכיר החוק עוסק בשלושה נושאים מרכזיים: הגדלת סמכויות פיקוח על חתמים ומפיצים בהנפקת ניירות ערך; הענקת סמכות לרשות ניירות ערך לקביעת התנאים לביצוע הנפקות של חברות ללא פעילות (SPAC – Special Purpose Acquisition Company); והענקת סמכות לרשות ניירות ערך להקים פלטפורמות מסחר חדשות, בעלות מאפייני מסחר ייחודיים**

**יש לוודא כי החזקת כספים ונכסים על ידי הפלטפורמה או על ידי צד שלישי לטובת המשקיעים, מתבצעת באופן בטוח ואמין**



עלולים להתעורר כתוצאה ממסחר עצמי של הפלטפורמה, עובדיה או צדדים קשורים; מתן שירותי ייעוץ למשקיעים; קשרים עסקיים או זיקה לנכסים הנסחרים בפלטפורמה; יחס מועדף ללקוחות או למשתתפים מסוימים בפלטפורמה. על הרשויות להעריך את המדיניות והנהלים שקיימים בפלטפורמה לצמצום ניגודי עניינים, לרבות הגילוי הניתן למשקיעים, הפרדה פנימית בין פעילויות שונות בפלטפורמה ועוד.

**תיאור פעילות הפלטפורמה** – יש לבחון אם הפלטפורמה מספקת מידע ברור ושלם למשקיעים בנוגע לפעילותה, כללי המסחר ואופן השימוש במערכת. נוכח הסיכונים הייחודיים למסחר בנכסים אלו, יש להקפיד כי הפלטפורמה מציגה ללקוחותיה הסברים ומידע בהיר שיסייעו להם לקבל החלטות השקעה מושכלות. הגילוי עשוי להתייחס לכל אחד מאלו – סוגי פקודת המסחר, אופן גביית עמלות מצד הפלטפורמה, כללים למניעת מניפולציות ותרמיות במסחר, הטכנולוגיה שבה נעשה שימוש, כללים בנוגע לביטול ותיקון פקודות, ומידע על ההתמודדות עם הסיכונים הייחודיים לניירות ערך דיגיטליים.

**הוגנות שוק** – יש לבחון אם לפלטפורמות אמצעי בקרה אפקטיביים למניעת מניפולציות, תרמיות ופגיעה בתקינות המסחר, בדגש על הסיכונים הייחודיים לתחום ניירות הערך הדיגיטליים. יש לבחון אם הכללים הפיקוחיים הקיימים מעניקים מענה מספק למאפיינים הייחודיים של המסחר, בהם תנודתיות גבוהה וזמני מסחר רציפים. הדוח ממליץ לבחון אם הכללים המסורתיים בדבר תקינות השוק מתאימים דיים לניירות ערך דיגיטליים.

**טכנולוגיה** – יש לוודא את יציבות ואמינות המערכות הטכנולוגיות שבהן משתמשת הפלטפורמה ואת יכולת ההתמודדות שלהן עם איומי סייבר הנפוצים בתחום ניירות הערך הדיגיטליים. מומלץ גם לבחון נהלים לזיהוי וגילוי חולשות אבטחה, ולערוך בדיקות חיצוניות להבטחת תקינות ועמידה בסטנדרטים טכנולוגיים מקובלים.

[קישור לתזכיר החוק הקמת בורסה ייעודית, ינואר 2021](#)

[קישור לדוח של IOSCO מִפְּבְּרואר 2020: Issues, Risks and Regulatory Considerations Relating to](#)

[Crypto-Asset Trading Platforms \(Final Report\)](#)

[קישור לדוח הוועדה לקידום ומיסודם של שווקים דיגיטליים בישראל, ינואר 2020](#)

[קישור לדוח הוועדה לבחינת אסדרה של הנפקת מטבעות קריפטוגרפיים מבזרים לציבור, מרץ 2018](#)

## נשים בדירקטוריונים

מסמך מינואר 2021 שנכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עבור הוועדה לקידום מעמד האישה ושוויון מגדרי, עוסק בייצוג הנשי בדירקטוריונים של חברות (כולל חברות פרטיות) שמתקשרות בהיקפים נרחבים עם המדינה. בשנת 2007 קבעה הממשלה שיעד הייצוג ההולם בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות שאליו צריך להגיע עד לשנת 2009, הוא 50%. מנתוני המסמך עולה שהייצוג הנשי בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, נכון לשנת 2019, עומד על 43%. כן נמצא כי בחברות המתקשרות עם המדינה בהסכמי אספקה שונים, שיעור הנשים המכהנות בהן הוא נמוך ביותר.

הבעיה אינה בהיעדר חקיקה. החקיקה בישראל מבקשת לקדם את הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שונות, בהן גם נשים, בגופים ציבוריים שונים: סעיף 36 לחוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951 קובע את החובה לתת ביטוי הולם לנשים בגופים ציבוריים. סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 קובע את חובת





**בשנת 2007 קבעה הממשלה שיעור הייצוג ההולם בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות שאליו צריך להגיע עד לשנת 2009, הוא 50%. מהמחקר עולה שהייצוג הנשי בדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, נכון לשנת 2019, עומד על 43%. כן נמצא כי בחברות המתקשרות עם המדינה בהסכמי אספקה שונים, שיעור הנשים**

**המכהנות בהן הוא נמוך ביותר**

הייצוג ההולם של שני המינים במקומות העבודה הציבוריים, בכל דרגה ובכל מקצוע. סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 קובע שעד שיושג הייצוג ההולם, השרים הממונים על החברה הממשלתית ימנו דירקטורים של בני או בנות המין שאינם מיוצגים באופן הולם בדירקטוריון המדובר. סעיף 239(ד) לחוק החברות, התשנ"ט-1999 קובע שבמועד מינוי הדירקטור החיצוני, אם כל חברי הדירקטוריון שאינם בעלי השליטה בחברה או קרוביהם הם בני מין אחד, יש למנות דירקטור חיצוני שהוא בן או בת המין השני.

החקיקה הנ"ל נוגעת לחברות ציבוריות וממשלתיות ואינה מחייבת חברות פרטיות. בחוק נקבעה הדרשה לייצוג הולם בנסיבות העניין, ולא קיימת מגבלה קשיחה הקובעת מכסה לייצוג הולם נשי. במגזר הפרטי המחוקק הטיל חובה לפעול להשגת ייצוג הולם רק בשני מקרים: במקרה של מינוי דירקטורים חיצוניים לחברה, ובמקרה של מעסיק שמעסיק יותר מ-25 עובדים נקבעה החובה לפעול להעדפה מתקנת לאנשים עם מוגבלות ללא קשר למינם. נוסף על כך, בסעיף 22 לחוק חובת

המכרזים, התשנ"ב-1992 נקבע מנגנון לקידום נשים בעסקים. לפיו, בעריכת מכרזים לביצוע התקשרות עם המדינה תינתן עדיפות לעסק שנמצא בשליטת אישה, אם הייתה הצעתו בין שתי הצעות או יותר שלהן תוצאה משוקללת זהה והיא הגבוהה יותר.

מרכז המחקר והמידע בדק נתונים שבידי משרד האוצר על אודות 75 ספקים שסכום ההתקשרות בינם לבין המדינה היה הגבוה ביותר בשנת 2019. המסמך התבסס גם על נתונים בדבר זהות חברי דירקטוריון של החברות הפרטיות שהתקבל מרשות התאגידים; פרטים על חברי הדירקטוריון בחברות הציבוריות שהתקבל מאתר הרשות ניירות ערך וכן פרטים בנוגע לחברי הוועד המנהל של העמותות שהתקבל מאתר גיידסטאר.

מהניתוח האמפירי עלה שמרבית החברות (ציבוריות ופרטיות) המתקשרות עם המדינה בחוזים לרכישת טובין או שירותים עוסקות בתחומי המחשבים וטכנולוגיות המידע, בנייה פיתוח והנדסה, תעשייה ביטחונית, ניהול פרויקטים ולוגיסטיקה וגם אספקת ציוד רפואי. החלוקה המגדרית של חברי הדירקטוריון נעשתה לפי שמותיהם של חברי הדירקטוריון ומידע שאותר לגביהם באינטרנט. הממצאים לגבי נוכחות נשית הם אלה:

1. בכלל 64 הספקים שנבחנו מכהנים 322 דירקטורים, רק 27% נשים.

2. ב-39 החברות הפרטיות שנבחנו, שיעור הנשים בדירקטוריון עמד על 10% בלבד.

3. בתשע חברות ממשלתיות/עירוניות ובשש עמותות שנבחנו שיעור הנשים בדירקטוריון החברות עמד על 43%.

מדו"ח מרכז המחקר והמידע עולה תמונה השוואתית בדבר הנעשה בעולם. בשנת 2019 פורסם מסמך מטעם הלשכה המשפטית של הכנסת, ובו סקירה משווה של חקיקה לגבי ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של חברות ציבוריות באיחוד האירופי, וכן מספר מדינות בארצות הברית. המדינות שנסקרו נקטו בדרכי התערבות שונות על מנת לקדם ייצוג הולם של נשים במחוזותיהן: חלקן התערבו באמצעות החלטות, או תוך ניסיון לפעול בשיתוף פעולה עם המגזר העסקי. גישה אחרת היא קביעת מכסות של ייצוג הולם עם סנקציות בצידן (כפי שנעשה בנורבגיה). בחקיקה הישראלית לא נקבעה מכסה קשיחה, אך ישנה דרישה לייצוג הולם בנסיבות העניין.

גם מדינות העולם סובלות מייצוג נשי חסר. דו"ח שפרסמה חברת DELOITTE העולמית, בו נבחנו נושאים שנוגעים לכהונת נשים כדירקטוריות ב-64 מדינות, מראה שבשנת 2017 אחוז הנשים שכהינו כחברות דירקטוריון בישראל עמד על 21%. זאת בעוד שהממוצע העולמי עמד על 15% לייצוג נשי בדירקטוריונים של חברות בעולם.

**גם מדינות העולם סובלות מייצוג נשי חסר. דו"ח שפרסמה חברת DELOITTE העולמית מראה שבשנת 2017 אחוז הנשים שכהינו כחברות דירקטוריון בישראל עמד על 21%. הממוצע העולמי עמד על 15% לייצוג נשי בדירקטוריונים של חברות בעולם**



["נשים בדירקטוריונים של תאגידים: מאב על החברות המובילות בהיקף ההתקשרויות עם מדינה בשנת 2019" מרכז המחקר והמידע של הכנסת \(12.01.2021\).](#)

["חקיקה לגבי ייצוג הולם לנשים בדירקטוריונים של חברות ציבוריות – סקירה משווה" הלשכה המשפטית תחום חקיקה ומחקר משפטי \(13.05.2019\).](#)

[היחידה לשירות הדירקטוריון, DELOITTE \(רבעון שני, 2017\).](#)

### על אסדרה של מעונות יום לפעוטות

בינואר 2021 אישרה הוועדה לזכויות הילד בכנסת את תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א–2021, הקובעות לראשונה סטנדרטים להפעלת מעונות לפעוטות. היבטי הפעילות שמסדירות התקנות מתייחסים למספר הפעוטות המרבי שתכלול כל קבוצה לפי גילם; היחס בין מספר הפעוטות למספר המטפלים-מחנכים במעון; שטח הפעילות המזערי במ"ר לכל פעוט; ההכשרה הראשונית הנדרשת כדי להיות מועסק בתפקיד מחנך-מטפל במעון; ההדרכות וההכשרות שעל צוות המעון לעבור במהלך כל שנה; תכנית הפעילות השנתית של המעון; חובות עדכון הורי הפעוטות; ותנאי בטיחות במעון.

התקנות הותקנו מכוח חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018, המעגן הסדר מיוחד לעניין רישיון להפעלת מעונות בהם שוהים שבעה פעוטות ומעלה. קבלת הרישיון מותנית בעמידה במספר תנאים, ביניהם הוכחת העדר עבר פלילי רלוונטי אצל כל עובדי המעון ובעלי המעון, דרישה שמיקום המסגרת יתאים לשהייתם של פעוטות, ביצוע הדרכה בנושא עזרה ראשונה לכל עובדי המעון והתקנת מצלמות.

בהצעת החוק צוין כי יצירת הסדר ייחודי למעונות יום לפעוטות חיוני לנוכח התופעה המצערת של אלימות כלפי פעוטות. המהלך החקיקתי החדש מבקש לאמץ סטנדרטים המקובלים בחברה מתקדמת לטיפול חינוכי בפעוטות והבטחת התנאים הדרושים לשלומם, לסביבתם הטיפולית התקינה ולמילוי צורכיהם, וכן לענות על הצורך לעידוד תעסוקת הורים בכלל ונשים בפרט.

הרגולציה החדשה זכתה לביקורת. במסמך של פורום קהלת מיום 15.4.2020 נטען כי אף שאין להתעלם ממקרי האלימות בפעוטונים, הרי שניתן למצוא פתרון יעיל יותר; נטען שההסדר החדש קובע סטנדרטים שעלולים לפגוע בהיצע, הן מבחינת יכולתן של מסגרות פרטיות לעמוד בדרישות הרגולציה החדשה והן בשל העלויות הכספיות הנובעות ממנה. הטענה היא כי הכבדת הנטל הרגולטורי תגרום להגדלה בהוצאות ולעליית מחירים, באופן הצפוי לפגוע ביכולתם של הורים להשתמש במסגרות חינוכיות אלו. כנגד ביקורת זו ניתן לטעון, כי רגולציה נועדה להגן על האינטרס הציבורי במצבים של כשל. לדעתנו, ערכים של הגנה על בטיחות קטינים ושלומם מצדיקים רגולציה תואמת ונכונות לשאת את העלויות הכרוכות בה.

לתקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), תשפ"א–2021: [לחצו כאן](#)

להצעת חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018: [לחצו כאן](#)

למסמך של פורום קהלת: "הרגולציה שחלה על מעונות סמל הופכת מעונות פרטיים לחלופה מועדפת מבחינת המפעילים, ההורים והמדינה" (מיום 15.4.2020) [לחצו כאן](#)



**בינואר 2021 אישרה הוועדה לזכויות הילד בכנסת את תקנות הפיקוח על מעונות יום לפעוטות (תנאים לפעילות של מעון יום לפעוטות), התשפ"א–2021, הקובעות לראשונה סטנדרטים להפעלת מעונות לפעוטות**



## מבקשי המקלט

באפריל 2021 הכריע בית המשפט העליון בשתי עתירות שעניינן העיכוב המתמשך בטיפול בבקשות של מבקשי מקלט בישראל. העותרים הם נתיני סודן מחבל דרפור וחבל הרי הנובה והנילוס הכחול. בשנת 1951, מדינת ישראל חתמה על אמנה בינלאומית בדבר מעמדם של פליטים. האמנה לא נקלטה בישראל כחוק אך בפסיקה נקבע כי המדינה מחויבת להוראותיה. לטענת העותרים, הם נכנסו לישראל לשם מציאת מקלט מפני הסכנה הנשקפת לחייהם ולשלמות גופם במדינת מוצאם ומשכך הם זכאים למעמד של פליטים.

בעבר, הליך ההכרה באדם כפליט נערך באמצעות נציבות האו"ם לפליטים. בשנת 2007 העניק שר הפנים מעמד ארעי ל-600 פליטים מסודן. החל משנת 2011, מבוצע הטיפול ביחידת הטיפול במבקשי מקלט במשרד הפנים. רשות האוכלוסין וההגירה גיבשה נוהל המכונה "הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל". לפיו, לאחר שנתין זר מגיש בקשה, נערך לו ראיון בשפתו ובסמכות המראיין להעביר את הבקשה לדיון בוועדה המייעצת לענייני פליטים. שר הפנים בוחר את הבקשה בהתאם להמלצות הוועדה וככל שמחליט להכיר במבקש כפליט, מוענק לו רישיון לשנה שניתן לחדשו. ואולם חרף גיבוש הנוהל, עד שנת 2013 לא התבררו בקשות מקלט כלל.

העיכוב הנמשך בטיפול בבקשות של מבקשי המקלט נדונה בבית המשפט העליון כבר בפרשות **דסטה** (בג"צ 86655/14) ו**איתן** (בג"צ 7385/13). משנת 2009 ועד 2015 הוגשו 3,165 בקשות של נתיני סודן לקבל מקלט בישראל. נכון לפברואר 2015, 2,184 בקשות עדיין תלויות ועומדות. בחודש דצמבר 2016, התברר כי רק בקשה אחת של יוצאי דרפור הועברה להכרעת שר הפנים. בפרשת **צגטה** (ע"מ 8101/15), הודיעה המדינה שבכוונת שר הפנים לקבוע מדיניות רוחבית בעניין בקשות המקלט של יוצאי דרפור ועל כן הוחלט להעניק רישיון מטעמים הומניטריים ל-200 יוצאי דרפור בלבד.

על רקע העיכוב בטיפול בבקשות, בשורה של פסקי דין הורה בית הדין לעררים שלפי חוק הכניסה לישראל על מתן רישיונות ארעי עד להכרעה בבקשה. אך באוקטובר 2018 החליטה הרשות שלא ניתן להעניק באופן גורף רישיונות מטעמים הומניטריים וכי יש להכריע בבקשות באופן פרטני. בחלוף מספר חודשים נבחנו 140 בקשות מקלט ולא הוכרעה אפילו לא אחת. כעבור שנה, ונכח התפתחויות דיפלומטיות בין ישראל לסודן, הרשות סברה שקיים קושי לקבוע שמתן רישיונות הוא מוצדק. על הרקע הזה הוגשה העתירה דנא: טענות העותרים נסבו על כך שעברו שנים רבות מאז הוגשו הבקשות ואין כל כוונה להכריע בהן בעתיד הקרוב. לטענתם, העיכובים והסחבת המכוונת, גורמים להם לעיני דין נמשך.

בפסק הדין, כב' הנשיאה חיות פסקה כי נוכח השיהוי בטיפול בבקשות, הגיעה העת לתת סעד אופרטיבי. מעל 10 שנים חלפו מהגשת בקשת המקלט הוותיקה ביותר של יוצאי דרפור שטרם הוכרעה. למעלה מחמש שנים חלפו מהמועד שנקבע לסיום הטיפול בכלל בקשות המקלט בעניין דסטה. למעלה מארבע שנים חלפו מהעתירה הראשונה, ולמעלה משנתיים חלפו מאז שניתן צו על תנאי. במשך כל השנים המדינה נמנעה מלקבל הכרעה באלפי הבקשות ונימקה זאת בטעמים כאלה ואחרים. נפסק כי הופרה החובה המנהלית לטיפול בבקשות של מבקשי המקלט וכי שר הפנים חרג ממתחם המהירות הראויה. חוסר ודאות דיפלומטי אמנם עלול להקשות על ההכרעה, אך טענה זו אינה יכולה לשמש צידוק להימנעות מוחלטת מטיפול בבקשות מקלט, בייחוד נוכח עיכוב של שנים אשר יוצר חוסר ודאות כלפי המבקשים. עוד נקבע שהבחנה בין רישיונות שונים לוקה בחסר ולא כוללת נימוק מפורט. בית המשפט מצא כי הפגם המנהלי מייצר תחושה של ארעיות ושרירותיות המעמיקות את התסכול והפגיעה בזכויותיהם של מבקשי המקלט.

לעניין הסעד, נפסק כי ככל שעד לתום שנת 2021 לא ייושם פתרון בנוגע ל-2,445 יוצאי דרפור, יונפק רישיון הומניטרי לתקופת ביניים עד להכרעה בבקשה. הרישיון אינו נותן מעמד של פליט והוא נתון לשלילה במסגרת דחיית הבקשה. כב' השופט מצא הצטרף



**על רקע העיכוב בטיפול בבקשות,  
בשורה של פסקי דין הורה בית הדין  
לעררים שלפי חוק הכניסה לישראל  
על מתן רישיונות ארעי עד להכרעה  
בבקשה**

**נפסק כי הופרה החובה המנהלית  
לטיפול בבקשות של מבקשי המקלט  
וכי שר הפנים חרג ממתחם המהירות  
הראויה**



לפסק דינה של הנשיאה והוסיף כי משך הזמן בו חדלה המדינה מטיפול בעניין יוצאי דפוס חייב את בית המשפט העליון להכריע בעתירות. השופט מצא הבהיר כי אין לפרש את פסק הדין כהענקת מעמד של פליט אלא כסעד הניתן לתקופת ביניים עד להכרעת המדינה בבקשות התלויות. כב' השופטת וילנר הצטרפה לפסיקת הסעד לעניין קציבת מועד אך לא לסעד של מתן הרישיונות.

לפסק הדין בג"ץ 4630/17, 7552/17 ADAM GUBARA TAGAL ו-23 אח' נ' שר הפנים ואח' (מיום 25.04.2021), [ראו](#)

## עיצומים כספיים

### עיצום כספי והתערבות שיפוטית

בית המשפט לעניינים מנהליים דחה את עתירתה של בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, כנגד החלטת מנכ"ל משרד התקשורת להטיל עליה עיצום כספי בסך 11,163,290 ₪, לאחר שזו הפרה את חובתה לאפשר לספקים חלופיים בשוק לחכור ממנה מקטעי תשתית לצורך אספקת שירותי טלפוניה. חובה זו הוטלה על בזק במסגרת תקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א), התשע"ה–2014. הוראה זו היא חלק מרפורמת השוק הסיטונאי, שמטרתה להגביר את התחרות בשוק התקשורת והטלפוניה ולהביא להוזלת מחירי השירותים בענף ולשפר את השירות לצרכנים. בזק לא נקטה פעולות להתאמת התשתית שלה לשם אספקת שירותי הטלפוניה ולמעשה לא סיפקה את השירות שהוטל עליה מכח התקנות. בית המשפט לעניינים מנהליים פסק כי בהחלטת מנכ"ל משרד התקשורת להטיל עיצומים כספיים על בזק לא נפל פגם והיא סבירה בנסיבות העניין (עת"מ 19-02-1985 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל ואח', מיום 18.4.2021).



רפורמת השוק הסיטונאי מצויה ברקע עתירה זו. בזק מפעילה תשתית רשת תקשורת נייחת, בהתאם לרישיון שניתן לה מכוח חוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב–1982. תשתית זו מגיעה כמעט לכל בית בישראל. הקמת תשתית נייחת עצמאית כרוכה בהשקעת משאבים כלכליים עצומים ומהווה חסם כניסה לתחרות בשוק התקשורת. מסיבה זו, נקבע במסגרת הרפורמה שחב' בזק תחויב לאפשר לספקי שירות אחרים בשוק לחכור ממנה מקטעי תשתית ובאמצעותם יוכלו לספק שירותי תקשורת לציבור. בעקבות שתי ועדות ציבוריות, הנחה שר התקשורת את בעלות התשתית (חברות בזק ו"הוט") ואת ספקי השירות (גולן טלקום, סלקום, פרטנר ונוספים) לנהל משא ומתן לשם גיבוש הסכם לשימוש בתשתית. לאחר שהצדדים לא הצליחו להגיע להסכמה, פרסם משרד התקשורת את רשימת השירותים הסיטונאיים שבזק מחויבת לספק לספקי שירותי טלפוניה. בזק טענה שאין הצדקה להכליל את הטלפוניה בין השירותים הסיטונאיים, משום שאספקת שירות כזה אינו ישים וגורם לפגיעה בקניינה. לאחר שמיעת טענותיה ועיון בהמלצות מומחים, קבע שר התקשורת את הוראות אסדרת השירותים הסיטונאיים, שקובעות את דרך אספקת שירותי הטלפוניה הסיטונאי ואת התעריפים המרביים שבזק רשאית לגבות מספקי השירות. החלטה זו עוגנה בתקנות התקשורת (בזק ושידורים) (שימוש ברשת בזק ציבורית של מפ"א), התשע"ה–2014.

בזק עתרה לבג"ץ (בג"ץ 8976/14 בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, מיום 23.5.2016). בעתירתה, בזק תקפה את ההחלטה המחייבת את החברה לספק את שירותי הטלפוניה על גבי התשתית שבבעלותה. במקביל לדיונים בעתירה, בחן משרד התקשורת שלושה פתרונות טכנולוגיים באמצעותם תוכל בזק לבצע התאמות בתשתית במטרה לאפשר לספקים נוספים לספק את שירותי הטלפוניה. ואולם, בזק דחתה את שלושה הפתרונות שהוצעו לה בטענה שהם אינם ישימים. במשך כל זמן הדיונים בעתירה, בזק לא פעלה להתאמת התשתית שבבעלותה לתוכנית שקבע השר. במאי 2016 דחה בג"ץ את עתירתה של בזק.

**הקמת תשתית נייחת עצמאית כרוכה בהשקעת משאבים כלכליים עצומים ומהווה חסם כניסה לתחרות בשוק התקשורת. מסיבה זו, נקבע במסגרת הרפורמה שחב' בזק תחויב לאפשר לספקי שירות אחרים בשוק לחכור ממנה מקטעי תשתית ובאמצעותם יוכלו לספק שירותי תקשורת לציבור**



## מנכ"ל משרד התקשורת ביצע את חובתו ובתוך כך התייעץ עם הוועדה המייעצת שלפי החוק בטרם החליט להטיל את העיצום הכספי

חובת בזק מכוח התקנות הנ"ל נכנסה לתוקף במאי 2015. חרף חלוף הזמן, החברה לא החלה להיערך לאספקת שירות הטלפוניה. כתוצאה מכך, ועל מנת למנוע את המשך העיכוב ביישום התקנות, החל מחודש אוקטובר 2015 נוהל שיח בין בזק למשרד התקשורת במטרה לקבוע הסדר זמני. כשנתיים לאחר מכן, פרסם משרד התקשורת הסדר זמני, לפיו בזק תעניק שירותי Resell לספקי השירות: בזק תמכור לספקים דקות שיחה, והם ימכרו אותם ללקוחותיהם במחיר קמעונאי, ללא שינוי בניתוב השיחות. ההסדר הוגבל לשנה. לקראת תומו, פנתה בזק למשרד התקשורת בבקשה להאריך את ההסדר הזמני. בקשתה נדחתה. בעקבות כך, הודיעה בזק שלא תספק את שירות הטלפוניה כפי שנקבע בתקנות, גם בתום ההסדר הזמני. בגין אי אספקת שירות הטלפוניה הסיטונאי בתקופה שבין מאי 2015 לאוקטובר 2015 ונוכח הסירוב של בזק לקיים את החלטת השר, בסוף דצמבר 2018 החליט מנכ"ל משרד התקשורת להטיל על בזק עיצום כספי בסך 11,163,290 ₪.

בית המשפט לעניינים מנהליים התייחס בהכרעתו לשני עניינים משמעותיים הנוגעים לעתירה המנהלית. ראשית, נפסק שאין לאפשר לבזק לתקוף בעקיפין את החלטת השר לעניין אסדרת שירותי הטלפוניה נוכח התנהלותה: בזק בחרה להפך ביועין את החלטת השר ולהשתהות בתקיפת ההחלטה. בעצם התנהלות זו בזק עשתה דין לעצמה ובכך נפל פגם בהתנהלותה. שנית, היקף ההתערבות השיפוטית של בית המשפט בהחלטה להטיל עיצומים כספיים ייעשה בהתאם לכללי המינהל הציבורי. בית המשפט פסק שאין מקום להתערב בהחלטה משום שהיא אינה נגועה באי-סבירות קיצונית ולא נפל בה פגם. מנכ"ל משרד התקשורת ביצע את חובתו ובתוך כך התייעץ עם הוועדה המייעצת שלפי החוק בטרם החליט להטיל את העיצום הכספי.

פסק הדין פורסם בנבו (ביום 18.04.2021): עת"מ 61985-02-19 [בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' מדינת ישראל ואח'](#).

## חברת קווים תחבורה ציבורית בע"מ הפרה מספר הוראות שנועדו למנוע זיהום אוויר ולצמצמו

**עיצום כספי ורגולציה סביבתית**  
חברת קווים תחבורה ציבורית בע"מ הפרה מספר הוראות שנועדו למנוע זיהום אוויר ולצמצמו: לא תלתה שילוט המפרסם דרכי התקשורת לפניית על פליטת עשן מרכביה; לא בדקה במועד את הרכבים עליהם התקבלו תלונות במוקד החברה; ואף לא פרסמה דו"ח שנתי, במועד וכנדרש, בדבר רמת זיהום האוויר של צי כלי הרכב שאותו היא מפעילה. ראש אגף איכות אוויר ושינוי אקלים במשרד להגנת הסביבה החליט להטיל עליה עיצום כספי בסך של 679,560 ₪ בגין כלל הפרות. בית המשפט לעניינים מנהליים סבר כי יש לקבל את הטלת העיצום הכספי באופן חלקי, וקבע שאת העיצום הכספי שהוטל בגין פרסום הדו"ח השנתי, בסך 135,900 ₪, יש לבטל מהטעם שמדובר בהפרה טכנית שלא נוגעת במישרין לזיהום אוויר. אולם, בית המשפט העליון הפך את ההחלטה ופסק כי החלטת הממונה כולה מצויה במתחם הסבירות (עת"מ 53652-03-18 (1.12.2019)). **קווים תחבורה ציבורית בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה**, מיום 1.12.2019.

קווים תחבורה ציבורית בע"מ היא חברה פרטית שמפעילה למעלה מאלף אוטובוסים לשימוש ציבורי וכפופה להוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008. סעיף 16 לחוק מטיל חובת רישום ודיווח על בעל היתר פליטה. סעיף 41(א) לחוק מעגן את סמכות הממונה לתת הוראות למניעה ולצמצום זיהום אוויר ממקור פליטה. מכוח סעיף חוק זה מסר הממונה לחב' קווים הוראות למניעה ולצמצום של זיהום אוויר מצי כלי רכב. הוראות הממונה הטילו על החברה חובה להגיש דו"ח שנתי שכולל נתונים בעניין רמת הזיהום מכלי הרכב. החוק גם מסמיך את הממונה להטיל עיצומים כספיים בגין הפרת ההוראות.

אומנם, במקרה זה מצא הממונה שתי הפרות: הראשונה, בנוגע לקבלת פניות הציבור על עשן שנפלט מכלי הרכב וביצוע הבדיקות המתאימות ברכבים שהתקבלה לגביהם תלונה במוקד. נמצא שהחברה לא פרסמה את דרכי ההתקשורת עם המוקד לפניות הציבור באופן קריא ובולט ולא הציבה את השילוט על כל הרכבים. נוסף על כך, נמצא שבמקרים רבים הפער ממועד קבלת התלונה ועד ביצוע הבדיקה על ידי החברה עלה



## קווים תחבורה ציבורית בע"מ היא חברה פרטית שמפעילה למעלה מאלף אוטובוסים לשימוש ציבורי וכפופה להוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008



על חודש, וזאת בניגוד לדרישה לבצע בדיקה בתוך שלושה ימים. ההפרה השנייה התייחסה לפרסום הדו"ח השנתי באתר האינטרנט של החברה. נמצא כי הדו"ח הוגש לממונה במועדו, אך לא היה זמין לעיון הציבור באתר החברה. כמו כן, הדו"ח הועלה לאתר עם פרטים חלקיים בלבד, שלא כללו את מלוא הנתונים הנדרשים: נעדרו נתוני צי מפורטים, נתוני פליטת חלקיקים ממוצעת מ-70% מכלל האוטובוסים ונתונים בדבר ביצוע הכשרה לנהיגה חסכונית. סכום העיצום הכספי עמד על 679,560 ₪ בסך הכל: 543,600 ₪ בגין הפרת הוראות פניות הציבור בנושא עשן, וסכום של 135,900 ₪ בגין אי פרסום הדו"ח כנדרש. הממונה הפחית את סכום העיצום המירבי ב-40% משום שהחברה נקטה פעולות למניעת הישנות ההפרה וכן משום שלא הפרה את הוראות החוק בחמש השנים שקדמו להפרה הנדונה.

בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את עתירת החברה באופן חלקי: לעניין קבלת פניות הציבור בנושא עשן והטיפול בהן, בית המשפט פסק כי אין מקום להתערבות בהחלטת הרשות. בנוגע לפרסום הדו"ח נקבע שחרף הפרת הוראות הממונה, יש לבטל את העיצום הכספי משום שמדובר בהפרה בעלת אופי טכני.

ערכאת הערעור, בית המשפט העליון, התייחסה לסמכויות המנהליות הנתונות בידי הממונה לצורך אכיפת חוק אוויר נקי, ביניהן הסמכות להטיל עיצומים כספיים. נוכח התפתחותה והתרחבותה של הרגולציה, נקבע שיש הצדקה למעבר הדרגתי לאכיפה באמצעות כלים מנהליים יעילים, מהסיבה שההליך הפלילי מורכב ודורש משאבים רבים. מנגנון העיצומים הכספיים נועד לשמש להרתעה ולאכיפה של החוק ואופן הפעלתו משפיע על התנהלותם של מפריס פוטנציאליים. לעומת הדין הפלילי, ההפרות שבגין יוטל עיצום כספי לא דורשות קיומו של יסוד נפשי או הוכחת נזק, ולרוב אינן מצריכות בירור עובדתי מורכב. צוין כי מנגנון העיצום הכספי מחייב לתת למפר הזדמנות להשמיע טענותיו, וכי חוק אוויר נקי קובע מדרג של סכומים שניתן להטיל על מפר. במישור התשתית העובדתית, בית המשפט ציין שטרם הטלת העיצום ערך הממונה בדיקות באתר האינטרנט של החברה למעקב אחר פרסום הדו"ח הנדרש והיקפו, ובנוסף נערך סיור בחברה לצורך פיקוח, במהלכו יידעו את נציגי החברה בדבר ההפרות.

הערך הסביבתי קיבל דגש בפסק הדין: בית המשפט העליון ציין כי הנגשת המידע הסביבתי לציבור מעניקה כלים לקידום ערכים סביבתיים. העלאת דו"ח שנתי באיחור ובאופן חסר אינה הפרה "טכנית" ויש לראותה כחלק מהרגולציה הסביבתית.

לפסק הדין של בית המשפט העליון ראו: [ע"מ 430/20 המשרד להגנת הסביבה נ' קווים תחבורה ציבורית \(16.03.2021\)](#).

לפסק הדין של בית המשפט לעניינים מנהליים ראו: [ע"מ \(י-ם\) 53652-03-18 חברת קווים תחבורה ציבורית בע"מ נ' המשרד להגנת הסביבה \(1.12.2019\)](#).

\* \* \*

## מנגנון העיצומים הכספיים נועד לשמש להרתעה ולאכיפה של החוק ואופן הפעלתו משפיע על התנהלותם של מפריס פוטנציאליים

## הערך הסביבתי קיבל דגש בפסק הדין: בית המשפט העליון ציין כי הנגשת המידע הסביבתי לציבור מעניקה כלים לקידום ערכים סביבתיים

