



נייר עמדה

**נייר עמדה מטעם התנועה למען איכות השלטון
בישראל, ע"ר, לקראת ניהול המו"מ הקואליציוני
להקמת ממשלת ישראל ה-35**

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ביום 17.04.2019 הטיל נשיא מדינת ישראל, מר ראובן (רובי) ריבלין, את הרכבת הממשלה ה-35 על יו"ר מפלגת הליכוד, ראש ממשלת ישראל מר בנימין נתניהו.

לקראת ניהול המו"מ הקואליציוני בין המפלגות לקראת הקמת הממשלה, מבקשת התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), להביא בפני הנבחרים לכנסת מכלל המפלגות, נייר עמדה הכולל את הסוגיות החשובות הנמצאות, או שנדרשות להימצא, לטעמה של התנועה, על סדר היום הציבורי, ושנדרשות לעמוד במרכז המו"מ הקואליציוני.

לעמדתה של התנועה, כלל הסוגיות המובאת להלן דורשות עיגון של קווי יסוד ברורים עוד במסגרת ניהול המשא ומתן להקמת הקואליציה, על מנת שאלו יהוו חלק ברור מן ההסכמים שיחתמו בין המפלגות שעתידות להרכיב את הממשלה ה-35. זאת, לקראת תקופת כהונתה של הכנסת ה-21, על פעולות החקיקה שזו תוביל.

התנועה, שחרטה על דיגלה שמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, עידוד ערכי שלטון החוק, שירוש נורמות בלתי ראויות במנהל הציבורי והשרשת נורמות ראויות של מנהל ציבורי תקין – מבקשת מהמפלגות השונות ומהעומדים בראשן כי ישקלו את עמדתה לעניין הסוגיות המובאות בנייר עמדה זה, וכי יקבלו על עצמן להוביל את דגל השמירה על ערכי הדמוקרטיה ועידוד טוהר המידות והמינהל התקין ברשויות השלטון – וכי יעגנו עקרונות אלו עוד בטרם ממשלת ישראל ה-35 יוצאת לדרכה.

אשר על כן, מצורף נייר עמדה זה, המציע שורה של עקרונות, אותם סבורה התנועה כי יש לעגן בקווי היסוד של הקואליציה שתקום, וכן במלאכת החקיקה של הכנסת ה-21. לשם הנוחות, מחולק המסמך הבא לשני חלקים בהם תבקש התנועה לפרוש את מכלול הסוגיות הדורשות עיגון, ובחלוקה להיבטים משפטיים שעיקרם בשמירה על שלטון החוק, עצמאות שומרי הסף והמוסדות הדמוקרטיים ולהיבטים כלכליים שעיקרם בטיפול בתופעת יוקר המחייה, וצמצום הריכוזיות במשק.

כן תבקש התנועה, באמצעות נציגיה, לקיים פגישת היכרות לקראת מושב הכנסת הקרוב, בלב פתוח ובנפש חפצה, בו תוכל להשמיע את עמדותיה.

בנוסף, התנועה קוראת גם למפלגות אשר לא ירכיבו את הממשלה, ויכהנו כמפלגות אופוזיציה, לשלב ידיים עם כלל הסיעות שירכיבו את הכנסת ה-21 של מדינת ישראל ולפעול על מנת לקדם את עקרונות היסוד המוצאים ביטוי בנייר העמדה שלהן.

התנועה מאחלת לכלל הנבחרים לכהונה בכנסת ה-21 תקופת עשייה פורייה, והצלחה רבה בפעילותם למען מדינת ישראל.



1. היבטים משפטיים

א. הגנה על עצמאותם של שומרי הסף

מספר תפקידים ברשויות השלטון השונות הם תפקידים שנלווית אליהם אחריות משמעותית – האחריות לשמש "שומרי סף", גורמים המופקדים על שמירה על כללי המינהל התקין, על טוהר המידות, ועל מניעת שחיתות.

חשיבות עצמאותם ושמירת כוחם של בעלי תפקידים אלו נדרשת לא, חלילה, לאור נקודת הנחה לפיה נבחרי הציבור הם מושחתים או פועלים שלא כחוק, אלא כיוון שבדרך לקידום מדיניות ותוך כדי שטף הפעילות והעומס המונח לפתחם של משרדי הממשלה ורשויות השלטון האחרות – לעיתים ישנו פיתוי ללכת בדרך הקלה והמהירה במקום בדרך המוקפדת, לעיתים נעשים "עיגולי פינות" וישנו חיפזון להתעלם מ"נורות האזהרה" - ודווקא מתוך רצון לקדם ולפעול.

בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, הוגשו מספר הצעות חוק ונעשו מהלכים שעשויים לפגוע במעמדם של שומרי הסף, בעצמאותם ובכוח פעולתם. בין היתר הוגשו הצעות חוק שעניינן שינוי שיטת המינוי של היועצים המשפטיים במשרדי הממשלה כך שאלו ימונו במשרת אמון על ידי השר או בדרך של ועדת איתור שנציגי השר מהווים רוב חבריה.

לעמדתה של התנועה, הנחת המוצא במדינה דמוקרטית היא כי השירות הציבורי ועובדיו חייבים את חובת הנאמנות שלהם לציבור אותו הם משרתים. הפיכת היוצרות, והגדלת המינויים הפוליטיים הנעשים על ידי השר עצמו או בדרך של ועדת איתור בשליטת השר, עלולה לפגוע באיזון המתבקש, ולהמיר את חובת הנאמנות של עובדי הציבור כלפי הציבור, בחובת נאמנות לשר שמינה אותו. הפרה זו עלולה להביא לפגיעה קשה בשירות הציבורי וכן לפגיעה באמון הציבור במערכת הציבורית, שעל בסיסו נשענת כל פעילותה.

כפי שנכתב בדו"ח הצוות הבינמשרדי משנת 2008 "תפקיד היועץ המשפטי למשרד הוא מתן לבוש משפטי הולם למדיניות המשרד. עליו להעמיד לרשות המשרד את הכלים המשפטיים הדרושים ליישום מדיניותו..."¹ עם זאת, עליו לעשות זאת "תוך שמירה כי פעילות המשרד תיעשה במסגרת החוק, על כללי המנהל התקין ועל שאר הנורמות המחייבות את השירות הציבורי". כמו כן, "נדרש היועץ המשפטי למשרד ליעץ למשרד ביישום מדיניות, ואולם תפקידו הוא גם להבהיר את הגבולות החוקיים לפעולת המשרד"².

בבסיס ההצדקה למוסד הייעוץ המשפטי מצויים אף שיקולים של הגברת האפקטיביות – לפיהם מקום בו המדיניות מקבלת אישור משפטי מאיש מקצוע עצמאי ונטול פניות מלכתחילה, היא לא תיבלם על ידי בתי המשפט בהמשך, במידה שחורגת היא מכללי מינהל תקין או מהחוק.

לאור כל זאת, התנועה קוראת לכלל המפלגות בכנסת ה-21 לפעול על מנת לשמור על עצמאותם

¹ דו"ח הצוות הבינמשרדי לבחינת סוגיות הנוגעות למערך הייעוץ המשפטי למשרדי הממשלה, פס' 13 (10.09.2008).
² שם, 14.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



של שומרי הסף, ושל היועצים המשפטיים בתוכם, על מנת לוודא כי פעולות השלטון מתבצעות בהתאם לחוק, תוך שמירה על נורמות של מינהל תקין – והכל על מנת להגביר את אמון הציבור בנבחריה ובקובעי ומבצעי המדיניות.

ב. הגנה על עצמאות מערכת המשפט

התנועה קוראת לכלל המפלגות והנבחרים לפעול להגנה על עצמאות מערכת המשפט במדינת ישראל, ולהגנה על כבודה, תוך שמירה על האיזון שבין כלל רשויות השלטון במדינת ישראל.

בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20, נעשו מספר ניסיונות וכן נשמעו קריאות של חברי כנסת וכן של חברים בקהיליית המשפטים, לשנות את שיטת מינוי השופטים בישראל. בין היתר עלו הצעות לשנות את "שיטת הסניוריטי" לפיה השופט בעל הוותק הרב ביותר בבית המשפט העליון הוא השופט שמתמנה לנשיא בית המשפט העליון, וכן קריאות לבטל את הוועדה לבחירת שופטים ורשמים בכירים המעוגנת בחוק יסוד: השפיטה, ולעגן במקומה שיטת בחירת שופטים על ידי נבחרי הציבור – בהחלטת ממשלה על פי המלצת שר המשפטים ובאישורה של הכנסת. כן הועלתה הצעה לקיים לשופטים שימוע ציבורי לשופטים בטרם מינויים. לבסוף, עלתה הצעה לחוקק את "פסקת ההתגברות" שתאפשר לכנסת לחוקק מחדש ברוב של 61 חברי כנסת, חוק שבית המשפט העליון פסל אותו בשל היותו לא חוקתי.

לעמדת התנועה לאיכות השלטון, כלל ההצעות המתוארות לעיל עשויות לאיים באופן ממשי על עצמאותה של מערכת המשפט בישראל, ולפגוע באופן קשה ביותר ביכולת הרשות השופטת להיות גורם "מאזן ובולם" כפי הנדרש במשטר הדמוקרטי המושתת על שלושת הרשויות: המחוקקת, המבצעת והשופטת, אשר ביניהן צריכה לשרור מערכת של "איזונים ובלמים".

מקום בו השופטים יוכפפו למרותם של נבחרי הציבור, ושל שרי הממשלה – וימונו על ידי הגורמים הפוליטיים, הלכה למעשה תיפגע עצמאותם באופן אנוש. במקום כזה, בו השופטים יהיו חייבים את מינויים לגורמים פוליטיים, תשנה הרשות השופטת את פניה לבלי הכר, ולא תוכל היא לקיים חלק משמעותי מתפקידה – להיות גורם המאזן ומפקח על הרשות המבצעת ולעיתים נדירות, על בסיס חוקי היסוד, גם על הרשות המחוקקת. כך תיפגע באופן משמעותי מערכת האיזונים והבלמים הנדרשת בשיטת המשפט הדמוקרטית.

כמו כן, פסקת ההתגברות במהותה מהווה פגיעה במשטר החוקתי, בשלטון החוק, בעקרונות המנהל התקין ובמשטר זכויות האדם בישראל. בנוסף, תוצאתה הישירה תהא ביטול הגנת בית המשפט העליון על הכנסת מפני הכפפתה למרות הממשלה, באופן החוטא כנגד עקרון הפרדת הרשויות. אף אם תמצא הכנסת לנכון לחוקק מחדש חוק שנפסל על ידי בית המשפט העליון בשל היותו לא חוקתי, לעמדתה של התנועה, הדבר צריך להיעשות ברוב מיוחד של 80 חברי כנסת ולפרק זמן קצוב של ארבע שנים בלבד, על מנת שפסיקות בג"ץ ועקרונות חוקתיים לא יהפכו לאסקופה נדרסת, ועל מנת שהפיקוח של בית המשפט העליון על החקיקה יהא אפקטיבי.

התנועה קוראת לכלל המפלגות בכנסת ה-21 לפעול על מנת לשמור על עצמאות מערכת המשפט
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



הישראלית ולמניעת הפגיעה בה, ובאיוון העדין שבין כלל רשויות השלטון – ואשר עליו מושתתת מערכת השלטון הדמוקרטי במדינת ישראל.

ג. מניעת חקיקה פרסונאלית ורטוראקטיבית שמטרתה

מניעת או דחיית העמדתם לדין של נבחר ציבור

בתקופה הסמוכה לבחירות, הן לפני יום הבחירות והן מיד לאחר פרסום תוצאות הבחירות מיהרו חלק מן השותפים הקואליציוניים הפוטנציאליים להצהיר על מחויבותם להעביר חוקים שעתידיים לפגוע אנושות בדמוקרטיה הישראלית – הצעות חקיקה ופרקטיקות העולות כדי תכסיסנות, ובוודאי מהוות חקיקה פרסונאלית – לרבות תיקון חוק חסינות, וחקיקת החוק המכונה "החוק הצרפתי".

הצעות אלה באו כולן אל העולם למען מטרה אחת בלבד – מניעת העמדתו לדין של ראש הממשלה בעקבות כתב החשדות שפורסם לאחרונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

לטעמנו עצם ההצהרה על כוונות אלו, ולא כל שכן קידום חקיקה שכזו באופן ממשי – פוגעים באופן קשה באמון הציבור בנבחרי, פוגעים באופן אנוש בעקרון שלטון החוק; פוגעים באמון הציבור בנבחרי הציבור ומותירים בלבו ספק בהיותם נאמניו של הציבור; פוגעים באופן קשה ביותר באמון הציבור במערכת המשפט ואכיפת החוק.

שימוש בבית המחוקקים של מדינת ישראל, מדינה דמוקרטית ויהודית שנאבקה על קיומה מזה כ-71 שנה ועוד שנים רבות קודם בהיותה הגשמה של החלום הציוני מראשיתו – בשמה של מטרה צינית ואינטרסנטית של יצירת מקום מפלט לנבחר ציבור המבקש להימלט מאימת הדין – מהווה מהלך שלא יעלה על הדעת.

התיקון בחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א-1951, שהוביל להיפוך הנטל כך שחבר כנסת יאלץ לבקש חסינות מן הכנסת, ולא שהיועץ המשפטי לממשלה יצטרף לפנות ולבקש להסיר את החסינות, שחוקק בשנת 2005, לא הגיע בחלל ריק, אלא נוצר לאור משבר אמון משמעותי ביותר בנבחרי הציבור שקיבלו חסינות ובכנסת כולה.

לעניין זה, נבקש אף להפנות לדבריו של יו"ר ועדת הכנסת רוני בר-און בדיון שהתקיים במליאה לקראת קריאה שניה ושלישית לעניין הצעת חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (תיקון מס' 33), התשס"ה-2005 ביום 25.07.2005 :

"עניין חסינות חברי הכנסת ספג לפני כשנה או שנה וחצי ביקורת ציבורית חריפה, יש לומר שבחלקה מוצדקת, גם ביקורת שיפוטית, ובעקבות כך ישבה ועדת הכנסת על המדוכה בשני חלקים במשך כמעט שנה ודנה בהצעות שונות שנעו כמעט על פני כל הקשת... מה באו אלינו ואמרנו? למה חבר הכנסת יהיה שונה מכלל האזרחים? אם הוא עשה איזו עבירה - כל האזרחים מקבלים כתב אישום מייד וחבר הכנסת נהנה

מחסינות? אנחנו באים ואומרים: לא. חבר הכנסת הוא כאחד האדם. הוא מקבל את

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



כתב האישום, והוא זה שצריך לטעון לחסינות ולנמק אותה... אני מזכיר לחברי הכנסת, שהמצב הקיים ספג ביקורות מקצה הבית ועד קצהו (עמ' 105-102).

כידוע, על פי העיקרון האוסר על חקיקה פרסונלית, החקיקה צריכה להתבצע מבעד למסך "עיוורון", ואל לה להיות מכוונת לאדם קונקרטי שעניינו עשוי להיות מושפע מהחקיקה. כך, יש לקבל החלטה האם החוק הוא ראוי באופן מנותק מהשאלה האם ישפיע על אדם זה או אחר. נראה שבענייננו ישנה חריגה של ממש מעקרון זה, ומדובר בחוק שנועד כולו להגן על ראש הממשלה ועל שרים נוספים המצויים כעת בהליך פלילי.

כמו כן, ככל ומדובר בניסיונות לקדם חקיקה רטרואקטיבית שתיטיב עם נבחרי הציבור הנמצאים בעיצומו של הליך פלילי – הרי שמדובר גם כן בשימוש לרעה בסמכות החקיקה באופן ממשי. חקיקה רטרואקטיבית, ועוד במטרה להגן על נבחרי ציבור מהליך פלילי לגיטימי התואם את עקרונות מדינת החוק, בוודאי איננה ראויה.

בנוסף, הדבר מוביל לפגיעה של ממש בעיקרון השוויון, מקום בו לחברי כנסת ישנה עדיפות על פני "האדם הפשוט" שאינו זוכה לפריבילגיה מעין זו – לדחיית ההליך השיפוטי בעניינו למועד אחר.

לטעמה של התנועה, מדובר צומת היסטורית של ממש ונדמה כי אנו נמצאים על סיפה של נקודת אל-חזור בעניין השמירה על ערכי הדמוקרטיה וכן על אמון הציבור בנבחרי הציבור ורשויות השלטון. **התנועה מביעה את חששה מפני מצב בו העומד בראש המדינה וקברניטי המדינה כולם יהיו חסינים מפני ביקורת, מפני חקירה פלילית, מפני הליך פלילי מקום בו יימצא כי כשלו.**

אשר על כן, התנועה מבקשת מחברי הכנסת ה-21 כולם, לעשות כל שבידם בכדי שמדינת ישראל לא תובל אל פי התהום בעקבות חקיקה מסוכנת מעין זו. יש לעגן בבירור עוד במסגרת המו"מ הקואליציוני כי לא יהיה מדובר ב"קואליציית הגנה מפני כתב אישום", אלא בקואליציה ששמה לנגד עיניה את אזרחי מדינת ישראל כולם.

ד. מניעת חזרתם של עבריינים מורשעים לשירות הציבורי

שובם של עבריינים מורשעים לעמדות כוח ציבוריות עומד במוקד השיח הציבורי בשנים האחרונות. סוגיה זו משפיעה באופן ישיר על אמון הציבור בנבחרי וברשויות השלטון, שכן כהונתם של עבריינים בתפקידים ציבוריים בכירים מקעקעת את עצם האמנה החברתית שבבסיס החברה הישראלית ובלגיטימציה של השלטון למלא את תפקידו. ולא בכדי, אמון הציבור ברשויות השלטון קשור באופן ישיר במידת ניקיון כפיהם של העומדים בראשן. והרי ללא אמון הציבור בשלטון, לא יוכל הוא למלא את תפקידו כראוי. כהונת נבחר ציבור או שר זמן לא רב אחרי שסיים לרצות עונש מאסר בפועל פוגעת בכבודו ומעמדו של הכנסת, הממשלה והרשויות המקומיות, כמו גם בציבור כולו.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים : ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל : 02-5000073 פקס : 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل : ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف : 02-5000073 * فاكس : 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

חרף זאת, כיום החוק קובע דרגה אחת ויחידה של חומרה, לפיה כל אדם אשר הורשע בעבירה פלילית ונידון למאסר בפועל (ולגבי מועמדים לכנסת ולמועצות ברשויות המקומיות – מאסר בפועל העולה על שלושה חודשים) אינו יכול לכהן בתפקיד חבר הכנסת, חבר הממשלה, סגן שר וחבר מועצה (ובכלל זה גם ראש מועצה) של רשות מקומית אם לא חלפו **שבע שנים** מיום מתן פסק הדין או תום ריצוי העונש (לפי המאוחר). זאת, אלא אם כן נקבע כי לא נפל קלון במעשיהם. החקיקה הקיימת אינה מתמודדת באופן מספק עם רוח הזמן, ואינה תואמת את דרישות הציבור להגביה את הרף הנורמטיבי המתבקש ממשרתי ציבור בכירים אלו.

התנועה למען איכות השלטון בישראל סבורה כי יש לתקן את המצב הקיים, ולקבוע שתי דרגות חומרה נוספות שיחולו על חברי הכנסת, חברי הממשלה, סגני שרים, ראשי רשויות מקומיות וחברי מועצות ברשויות מקומיות, ועל המועמדים לתפקידים אלו.

המדרגה הראשונה תקבע כי אדם שנידון למאסר ממושך יותר, העולה על שנה, לא יוכל לכהן בתפקידים בכירים אלו זולת אם חלפו 14 שנים מיום מתן פסק הדין או מתום ריצוי עונשו. מדרגה זו מכירה בקשר הישיר והרצוי בין חומרת הפגיעה בערך הציבורי המוגן שנגרמה בעקבות ביצוע העבירה, לבין מידת חומרת העונש, ועל כן מוצע שככל שהעונש חמור יותר, כך יש להגן על הציבור מפני המעוול למשך זמן רב יותר. בכל הנוגע למדרגה זו, נותרת בעינה סמכותו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לקבוע כי לא נפל קלון במעשים של המועמד.

המדרגה השנייה קובעת כי אדם שהורשע **בעבירת השוחד**, לפי סימן ה' לפרק ט' לחוק העונשין, התש"ז-1977, לא יוכל לכהן בתפקידים אלו לצמיתות. מדרגה זו מכירה בחומרה היתרה של עבירת השוחד בהיותה "אבי אבות השחיתות" ובהשלכות הקשות שלה בהשחתת השירות הציבורי. מתן שוחד ולקיחתו פוגעים בשלושה ערכים עיקריים עליהם נועדו האיסורים הפליליים להגן: טוהר המידות של משרתי הציבור, פעילותו התקינה של המנהל ואמון הציבור במערכת השלטונית. פגיעה משולשת זו מחייבת התייחסות מיוחדת בחוק והגבלת מי שהורשע בה מלכהן בתפקיד ציבורי, **זאת גם על סמך הנחת יסוד כי מי שהורשע בעבירת השוחד, אין ספק שנפל במעשיו קלון.**

ה. תיקון דיני תעמולת הבחירות

אמצעי המדיה והתקשורת של המאה ה-21 הביאו עמן בשורה טכנולוגית המקדמת ערכים דמוקרטיים כגון חופש הביטוי, שקיפות, נגישות הציבור למידע ועוד. יחד עם זאת, אמצעים טכנולוגיים אלו מאפשרים גם את ניצולם למטרות של פגיעה בדמוקרטיה – בדגש על שימוש בהם לתעמולת בחירות הפוגעת בהוגנות הליך הבחירות, בשוויון בין המתמודדים ובפרטיות ציבור הבוחרים.

במערכת הבחירות האחרונה לכנסת ה-21 ובמערכת הבחירות שהתקיימה חודשים ספורים לפנייה לרשויות המקומיות, נעשה שימוש בלתי-ראוי לעיתים קרובות באמצעי תקשורת ומדיה למטרות תעמולת בחירות. כך למשל, נעשה שימוש בפרופילים פיקטיביים ו"בוטים" ברשתות החברתיות

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

על מנת להפיץ תעמולת בחירות אנונימית – הפוגעת בהוגנות הליך הבחירות ובשקיפותו. כמו כן, לציבור הבוחרים נשלחו מאות מסרונים בחודשים שקדמו לימי הבחירות ובמהלכם – לעתים קרובות מבלי שתהיה למקבל המסרון כל אפשרות לזהות את השולח או לבקש את הסרתו מרשימת התפוצה – באופן אשר פגע בטוהר הליך הבחירות ואף בזכות לפרטיות, וכן בזכות לבחור.

דומה שאין בידי המשפט הישראלי כלים אפקטיביים שיאפשרו לבקר ולפקח על המועמדים בבחירות ועל המפלגות השונות אל מול תופעות שליליות אלו ודומיהן. לדוגמא, חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 אשר נחקק לפני 60 שנה, בעולם טכנולוגי אחר לחלוטין, אינו מכיל כל התייחסות לתעמולה ברשתות החברתיות ולאופן הבקרה עליה. בדומה, סעיף 30א לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982 המוכר כ"חוק הספאס", מחריג "תעמולת בחירות" מגדר האיסורים שמחיל על דרכי הפצת מסרים ולכן אינו מאפשר כל בקרה על שליחת מסרונים בעלי אופי תעמולתי.

לאור כל זאת, התנועה למען איכות השלטון בישראל קוראת לכנסת ה-21 לפעול על מנת להתאים את דיני הבחירות להתפתחות המדיה והאמצעים הטכנולוגיים. לעמדת התנועה יש לאמץ את מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) התשי"ט-1959 משנת 2017, המכונה "ועדת בייניש", בשינויים המתחייבים. כן, יש לפעול על מנת ליצור מנגנוני רגולציה אפקטיבית על תעמולת בחירות באמצעי המדיה החדשים, על מנת להבטיח את טוהר והוגנות הליך הבחירות הדמוקרטי ועל מנת להגן על זכויות ציבור הבוחרים.

1. חלוקת תיקי הממשלה וביזור סמכויות

בממשלת ישראל ה-34 התפתחה פרקטיקה לפיה ראש הממשלה, בנוסף לכהונתו כראש ממשלה העומד בראש משרד ראש הממשלה, עומד גם בראשותם של מספר משרדי ממשלה נוספים, חלקם משרדי ממשלה חשובים ורגישים במיוחד, או משרדי ממשלה בעלי נפח-פעילות גדול ביותר.

פרקטיקה זו, לטעמה של התנועה, איננה עולה בקנה אחד עם חוקי המשחק הדמוקרטי, פוגעת ביעילות עבודתם של משרדי הממשלה בראשם עומד ראש הממשלה, פוגעת באמון הציבור ברשות המבצעת ועלולה אף להביא לניגוד עניינים בכל הקשור למקום הסטוטורי השמור לשרי חלק מן המשרדים בוועדת השרים לענייני חקיקה ("הקבינט המדיני-ביטחוני").

כך, לאחר הבחירות לכנסת ה-20, חולקו תיקי הממשלה השונים והוקמה ממשלת ישראל ה-34. בין התיקים שלא חולקו על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו, ושנשארו תחתיו בנוסף להיותו העומד בראש משרד ראש הממשלה – משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד התקשורת והמשרד לשיתוף פעולה אזורי. הממשלה ה-34 ידעה תהפוכות ושינויים, כאשר שרים שונים התפטרו ושר אחד, השר דוד אזולאי ז"ל, נפטר בעודו מכהן כשר הדתות. עם כל השינויים שעברה הממשלה – ראש הממשלה המשיך לעמוד, כמעט עד לסוף כהונת הממשלה ועד לעתירת התנועה למען איכות השלטון בבג"ץ 6874/18 בראשות משרדי ממשלה רבים, כאשר העביר את משרד התקשורת

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ומשרד לשיתוף פעולה אזורי, וכאשר לקח תחתיו את משרד הביטחון ואת משרד העלייה והקליטה עד שהעביר אותם, לאחר הגשת עתירת התנועה בעניין.

אף שהחוק מתיר לראש הממשלה לכהן כשר נוסף במקביל לכהונתו כראש ממשלה, בית המשפט העליון קבע בבג"ץ 3132/15 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 13.04.2016) כי ה"סמכות דהיום קיימת לכאורה, אך היא קרובה לסכנת הידרדרות לאי סבירות ההופכת לחוסר סמכות"³, ובשל כך מצא בית המשפט העליון לנכון להוציא מלפניו "התראת בטלות" לפיה ככל שלא ישתנה המצב מהותית והנושא יבוא לביקורת שיפוטית – הסוגיה תהא ראויה לבירור מלא. כלומר – אף אם לראש הממשלה הסמכות לכהן כשר נוסף, יש לבחון את סוגיית הסבירות של הכהונה המקבילה.

עוד תציין התנועה כי מעבר לפגיעה באמון הציבור ולפגמים בשיטת הדמוקרטיה מקום בו ראש ממשלה עומד בראשות מספר משרדי ממשלה במקביל, כאשר מכוח חלקם הוא אף יושב כחבר בקבינט המדיני-בטחוני, נראה כי הדיווחים על משבר חמור ביותר במשרד החוץ וכן על קשיים משמעותיים במערכת הבריאות הציבורית הינם בחלקם נגזרת ישירה של פרקטיקה זו.

אשר על כן, סבורה התנועה לאיכות השלטון כי יש לעודד חלוקת תיקי ממשלה לשרים, ואין מקום להותיר בידי של ראש הממשלה, מוכשר ככל שיהא, שתפקידו כה חשוב וחיוני למדינת ישראל, לעמוד בראשותם של משרדי ממשלה רבים במקביל לכהונתו כראש הממשלה.

2. חוק הגיוס

כידוע, הסוגיה הבווערת בעקבותיה הוחלט לפזר את הכנסת ה-20 ולהקדים את הבחירות לכנסת ה-21 היא סוגיית "חוק הגיוס", וביתר דיוק – סוגיית שירות החרדים. סוגיה מורכבת זו של גיוס החרדים לשירות צבאי או לאומי הינה סוגיה אותה התנועה מלווה שנים רבות. התנועה אף הגישה עוד בשנת 2014 עתירה לבג"ץ בעניין (בג"ץ 1877/14 התנועה לאיכות השלטון נ' הכנסת), וביהמ"ש קבע כי תיקונים 19 ו-21 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], תשמ"ו-1986, תיקונים אשר עיגנו הסדר המגדיר מכסות גיוס למגזר החרדי וכונו "חוק שקד", אינם חוקתיים. למדינה ניתנה שהות על מנת לחוקק הסדר חדש, אשר יעמוד במבחן פסקת ההגבלה, או לחילופין – להיערך לבטלותו ולגיוס בני המגזר החרדי.

לצורה של התנועה, על אף שההות שניתנה למדינה, ועל אף שמועד ביצוע גזר הדין נדחה פעם אחר פעם, העניין טרם הגיע לפתרונו וגם הכנסת ה-20 לא הצליחה במלאכת חקיקת הסדר חוקתי המביא לפתרון הסוגיה. כפי שאמרנו כב' הנשיאה נאור בפסק דינה בבג"ץ 1877/14 האמור לעיל:

"בשלב זה, ולאחר עשרות שנים של ניסוי וטעייה, ברור כי לא ניתן להסתפק עוד בהסדרים בלתי מחייבים ובלתי אכיפים שסופם לא ידוע. כל הסדר שיקבע המחוקק

³ בבג"ץ 3132/15 יש עתיד בראשות יאיר לפיד נ' ראש ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 13.04.2016), בפס' ט-י"י לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

בסוגיה זו חייב להציב מטרה ברורה של קידום השוויון בנטל הגיוס ולהתוות מסלול ברור וישים להגשתה. החברה הישראלית ניצבת אפוא בפתחו של מאמץ חברתי מחודש לפתרון בעיית הגיוס. לשם כך לא די בסיסמאות או בקביעתם של הסדרים הדוחים את הקץ. נדרשים מעשים של ממש".

התנועה סבורה כי לאור עקרון השוויון, וכן לאור זכויות יסוד המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק, יש להחיל הסדר על כלל האוכלוסייה המצויה בגיל הגיוס, שבו ניתן יהיה להפנות את המיועדים לשירות הביטחון אל ערוצי תרומה שונים – צה"ל או שירות לאומי-אזרחי. כך אמר כ"י הנשיא ברק בבג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619** :

"על פי מודל הביניים, פגיעתו של חוק דחיית השירות בשוויון מקימה פגיעה בכבוד האדם. החוק פוגע באותם זכויות וערכים, העומדים ביסוד כבוד האדם כמבטא הכרה באוטונומיה של הרצון הפרטי, בחופש בחירה ובחופש פעולה של האדם כיצור חופשי... **מצב דברים זה פוגע בשוויון הבסיסי והאלמנטרי ביותר שבין בני החברה.** הוא פוגע במעמדו של האדם המחויב בשירות צבאי כשווה בין שווים, על יסוד השתייכותו החברתית, אמונתו הדתית ואורחות חייו. הוא מפר הפרה קשה את השוויון בזכויות ובחובות האזרחיות הבסיסיות. הוא גורם לאפליה וקיפוח.

לטעמה של התנועה כל הסדר שיעוגן צריך להלום את חוקי היסוד של מדינת ישראל וצריך לעלות בקנה אחד עם עקרון השוויון. התנועה סבורה כי נושא גיוס כלל האוכלוסייה הוא נושא חשוב ביותר, אשר יש לעגן במסגרת קווי היסוד להסכמים הקואליציוניים.



2. היבטים כלכליים – טיפול בתופעת יוקר המחיה

בקיץ 2011 יצאו אזרחי ישראל בהמוניהם לרחובות, במה שנודע לימים כ"מחאה חברתית" נגד תופעת יוקר המחיה המאמיר. לראשונה מזו תקופה קם הציבור ועמד על דעתו. כמה חודשים לאחר מכן, דו"ח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי בראשות מנואל טרכטנברג, הצביע על עליה מתמדת במחירי הדיור, החינוך והבריאות, אשר יצרה אצל אזרחי ישראל מצוקה כלכלית עד כדי קושי קיומי של ממש. בעקבות כך הציעה הוועדה 161 המלצות, רובן קונקרטיות ומעשיות. חלקן המשמעותי של המלצות אומצו על ידי הממשלה, אך יישומן עדיין מתמהמה.⁴

בשלהי שנת 2018 ובראשית שנת 2019, בעקבות גל התייקרויות של מצרכי יסוד על ידי החברות הגדולות במשק, נעורה המחאה ציבורית בשנית. בהשראת מחאת "האפודים הצהובים" בצרפת, יצאו אזרחי ישראל (בדגש על מעמד הביניים) להפגין בשנית ואיימו בחרם צרכנים על חברות שייקרו את מוצריהן. תופעת יוקר המחיה המאמיר שבה לקדמת השיח הציבורי, וכך חזר הדרג הפוליטי והמקצועי במוסדות השלטון לעסוק בתופעה.

הנתונים מדברים בעד עצמם: בין השנים 2007-2017 חלה עלייה מצטברת בהיקף של 36.4% ברמת המחירים בישראל לעומת רמת המחירים הממוצעת במדינות המפותחות (OECD).⁵ כך למשל, מחירי התחבורה בישראל גבוהים בשיעור של 40% לעומת המחיר במדינות המפותחות; מחירי הדיור, המים, החשמל, הגז והדלק גבוהים בשיעור של 34%; מחירי הריהוט והציוד לבית גבוהים בשיעור של 34%; ומחירי המזון והמשקאות גבוהים בשיעור של 25%. באופן ספציפי יותר, מחירים של החלב, הגבינות והביצים בישראל גבוה בשיעור של 68% ממחירים הממוצע במדינות המפותחות; מחיר הלחם גבוה בשיעור של 35% ומחיר הבשר גבוה בשיעור של 21%.⁶

על רקע תופעת יוקר המחיה, כפי שבאה לידי ביטוי בשנים האחרונות בנתונים ובשיח הציבורי, מטרת מסמך זה להציע שורת המלצות פרטניות ושימיות, שמטרתן לצמצם את התופעה ובכך להקל על הפעילות הכלכלית בשוקי ישראל ועל אזרחי ישראל. המלצות אלו מבוססות על מחקר ופעילות התנועה למען איכות השלטון, בעבודתה לאורך שנות פעילותה, בין היתר באמצעות ניהול הליכים משפטיים, ליווי הליכי חקיקה ורפורמות וכן בממשק מתמיד עם גורמי רגולציה.

⁴ מכון ון-ליר דו"ח מעקב אחר יישום המלצות ועדת טרכטנברג שלוש שנים למחאה החברתית האם חל שינוי במדיניות הכלכלית-חברתית של ממשלת ישראל? (2014), www.vanleer.org.il/sites/files/product-pdf/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%9E%D7%A2%D7%A7%D7%91%D7%98%D7%A8%D7%9B%D7%98%D7%A0%D7%91%D7%A8%D7%92%D7%92%20-%2022.8.14.pdf

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים על יוקר המחיה בישראל בהשוואה למדינות המפותחות – מוגש לוועדת הכלכלה 17.12.2018, עמ' 4-5, fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/92847012-2002-e911-80e7-00155d0aeea3_11_10829.pdf; זאת, בעוד שמדד השכר הממוצע הריאלי בשנים אלה עלה בשיעור של 8.9% בלבד, וכיום השכר הממוצע הריאלי בישראל נמוך בשיעור של כ-11.8% ביחס לממוצע המקביל במדינות המפותחות. במונחי כוח קנייה, נכון לנתונים האחרונים משנת 2016. שם.⁶



א. אכיפת דיני תחרות

מדד התחרות העולמי (WEF) לשנת 2017 מדרג את כלכלת ישראל במקום ה-65 בעוצמת התחרות בשווקים, ובמקום ה-83 ברמת השליטה של גופים עסקיים בשווקים, מתוך 138 כלכלות (ישראל מדורגת בפרמטרים אלו נמוך ממדינות כמו צ'ילה, ג'מייקה, ירדן ולבנון).⁷ דו"ח ה-OECD משנת 2016 משקף תמונה עגומה לפיה ישראל סובלת מריכוזיות קשה, משווקים מונופוליסטיים ומבעיה מתועדת של יוקר מחיה גבוה בתחום המזון והדיר. ⁸ גם ועדת טרכטנברג זיהתה את יוקר המחיה כתופעה הנובעת במידה רבה מהתעצמות ב"כוחן של פירמות דומיננטיות בשווקים" וגיבשה שורת המלצות לפיקוח על כוחן זה והגבלתו.⁹

בישראל פועלים עשרות מונופולים מוכרזים ועוד מאות מונופולים שאינם מוכרזים. ב-20 השנים האחרונות קבעו הממונים על ההגבלים העסקיים השונים כי מונופולין ניצל כוחו לרעה בחמישה מקרים בלבד. מאז הוסדר מנגנון האכיפה האזרחית, המאפשר להגיש תובענות ייצוגיות בנושא, לא נקבע אפילו פעם אחת במסגרת הליך אזרחי כי מונופול ניצל כוחו לרעה.

1. הגברת האכיפה על מונופולים על ידי רשות התחרות

מוצע כי רשות התחרות תקדיש משאבים ייעודיים ומרכזיים לפיקוח ואכיפה על בעלי מונופולין המנצלים כוחם לרעה, וכי יוחל אף פיקוח פרלמנטרי ייעודי על פעילות רשות התחרות בהקשר זה.

2. עידוד אכיפה פרטית כנגד הפרות של חוק התחרות

חוק התחרות מאפשר לגורמים פרטיים (אזרחיים וייצוגיים) לתבוע מכוחו כנגד הפרות של איסורים המנויים בו, כגון קרטלים ומונופולים המנצלים את כוחם לרעה. בחלק ניכר מן המקרים, הקושי באיסוף וניתוח מידע לביסוס ההפרה עלול למנוע הגשתן של תובענות אזרחיות מוצדקות.¹⁰ זאת, משום שחלק גדול ועיקרי מן המידע הדרוש להוכחה מצוי בדרך כלל בידיה של הפירמה, ואינו זמין לתובע הפרטי. ככל שמדובר בחברה פרטית, מידע בדבר פעולותיה ורווחיותה אינו חשוף לציבור, וככל שמדובר בחברה ציבורית, פירוט יחידות הרווח המדווחות לציבור אינו מספק.

לפיכך, מוצע כי יאותרו הגורמים בהסדרה הנוכחית, שבגינם נכשלות תובענות אזרחיות בגין הפרות של חוק התחרות ויתוקנו, וכן יתווספו כלים אשר יקלו את מלאכתם של תובעים פרטיים. כך למשל, מוצע כי רשות התחרות תוסיף ותכריז על

⁷ 2011-2010, World Economic Forum, **the Global Competitiveness Report 2016-2017**

⁸ OECD **Israel Economic Surveys** (January 2016), בעמ' 3, 21-28, ו-32-34.

⁹ הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, פרק "יוקר המחיה והתחרותיות עיקרי המלצות" לדו"ח המסכם, עמ' 57 (2011):

www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Documents/shinuy011211.pdf

¹⁰ בערר בזק, לעיל הי"ש **שגיאה! הסימניה אינה מוגדרת.**, עמד בית הדין על הקשיים הניצבים בפני התובע הפרטי, במסגרת הדיון בחשיבות ההכרזה על מונופולין: "אכיפה זו, שלהכנתה נועדה ההכרזה, יש להדגיש, כוללת לא רק את האכיפה הציבורית (מתן הוראות לבעל מונופולין), אלא גם את האכיפה הפרטית. בתחום זה אף נודעת להכרזה משנה חשיבות, שכן תובע פרטי יתקשה, מטבע הדברים, בהוכחת קיומו של מונופולין, עובדה שפעמים רבות אינה חד משמעית. קיומה של ראייה לכאורה זו, עשויה לסייע באופן ממשי ליישום האכיפה הפרטית" (פסי' 7) דברים אלו יפים בקל וחומר לעניינו, שכן בית הדין מייחס דברים אלו לקושי להוכיח נתח שוק, ועל אחת כמה וכמה שיתקשה התובע הפרטי להוכיח כוח שוק.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



קיומם של מונופולים; תוחל חובת דיווח לציבור מטעם מונופולים, המפורטת לפי מרכזי רווח; יפורסמו גילויי דעת מפורטים ומכוונים (גם) לאכיפה אזרחית וכדו'.

3. טיפול בכוח שוק הנובע מהתאמה בין מתחרים באמצעות פרק המונופולין

בשווקים מעוטי-מתחרים (אוליגופולים), חברה המעוניינת להעלות מחירים יודעת שבפני החברות המתחרות יעמדו שתי אפשרויות: האחת, לדבוק במחיר שהן גובות באותה עת, מה שיוביל לכך שהחברה שהעלתה מחיר תיאלץ לחזור בה ולשוב למחיר המקורי; השנייה, ללכת בעקבותיה ולהעלות גם הן את המחיר, וכך כולן ייהנו מרווחים גבוהים יותר. כמובן שכלל החברות – שניתן להניח שהן שחקניות רציונליות המבקשות למקסם רווחיהן – יעדיפו לגבות את המחיר הגבוה. בעיה זו מטופלת כיום באופן שאינו-יעיל באמצעות פרק קבוצות הריכוז, שמאז הוספתו לחוק בשנת 2011 ועד היום הוכרזה וטופלה דרכו קבוצת ריכוז אחת בלבד.¹¹

לפיכך, מוצע ליישם את תובנת רשות התחרות,¹² לפיה הוספת מבחן "כוח שוק" להגדרת המונופולין בחוק התחרות, טומנת בתוכה הזדמנות לטפל בבעיית התאמת התנהגות המתחרים זה לזה בשווקים מעוטי-תחרות כמונופולין, טיפול שיסייע להתמודד עם כשל השוק החמור באמצעות החלת האיסורים הנוהגים ביחס למונופולין גם על מתחרים בשווקים מעוטי-מתחרים הנהנים מכוח שוק משותף.

4. קביעת הוראת פרסום דו"חות כספיים של בעלי מונופולין לפי מרכזי רווח

דו"ח ועדת טרכטנברג קבע כי השקיפות בנוגע לרווחיות מונופולים אינה מספקת, ולכן הציע לחייב את המונופולים הפרטיים לדווח על רווחיותם בדומה לחברות ציבוריות.¹³ המלצה זו תורגמה להצעת חוק ההגבלים העסקיים (תיקון – בעל השפעה מהותית והוראות שונות), התשע"ד–2014,¹⁴ אך הדיון בהצעה "הוקפא" עד היום.

לפיכך, מוצע לקבוע בחוק חובה על מונופולים מוכרזים שעיקר פעילותם בישראל, בפרסום דו"חות כספיים במתכונת הנוהגת על ידי חברות ציבוריות, בהתאם לכללים שייקבעו, ובשים לב לפגיעה אפשרית בפעילותם בשווקים בחו"ל.

5. קביעת מנגנון להפניית הכנסת סוגיות לבחינת רשות הגבלים עסקיים

מוצע לתקן את חוק התחרות הכלכלית, ולקבוע במסגרתו מנגנון שבאמצעותו תוכל ועדת הכלכלה של הכנסת להפנות אל הממונה על הגבלים עסקיים סוגיות בעלות עניין ציבורי רב שעולות בדיונה, לשם בחינה מקצועית ותחרותית. יצוין כי מנגנון

¹¹ קביעה לפי סעיף 43(א)6 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר קיומה של קבוצת ריכוז במתן שירותי פריקה וטעינה של מכולות מקומיות בקווי הובלה ימיים סדירים והוראות לחברי קבוצת ריכוז, רשות הגבלים עסקיים 500512 (27.11.2013).

¹² כפי שבוטאה על ידי הממונה על התחרות בדיון בהצעת חוק הגבלים עסקיים (תיקון מס' 21), התשע"ט-2019, 25.12.2018.

¹³ דו"ח ועדת טרכטנברג עמ' 166-167.

¹⁴ המסומנת כ-2097/19/9, ואשר הוגשה על ידי ח"כ אראל מרגלית.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



דומה נוהג אצל ועדת ביקורת המדינה, המחזיקה בסמכות לדרוש ממבקר המדינה להכין חוות דעת בתחום לבקשתה (סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958).

ב. צמצום הריכוזיות ועידוד תחרות בנקים

בשנת 2016 פורסם הדו"ח המסכם של הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, בראשות מר דרור שטרם, מן הדו"ח משתקפת תמונה לפיה: "ריכוזיות המערכת בישראל עולה על הממוצע במדינות האיחוד האירופי ו...]. ישראל הינה בין חמש המדינות בעלות המערכות הבנקאיות הריכוזיות ביותר.¹⁵ מסיבה זו, המליצה הוועדה על קידום התחרות בענף הבנקאות, בין היתר, באמצעות הפרדת השליטה בחברות כרטיסי האשראי,¹⁶ וכן עידוד כניסת בנקים חדשים למערכת הפיננסית.¹⁷

ואולם, המצב בשוק הבנקאות כיום אינו תחרותי, ופירות רפורמת שטרם אינם ניכרים בשטח.¹⁸ זאת ועוד, בתקופה האחרונה לא נבלמה הקמת שלוחות דיגיטליות לבנקים הגדולים ("ביט" ו-"פפרי"). כאשר על הבעייתיות בצעד זה, כבר התבטא המפקח על הבנקים לשעבר, מר דודו זקן, כשאמר כי: "בנק אינטרנטי של הפועלים ולאומי הוא מקל בגלגלי התחרות".¹⁹

1. קידום מהיר ויעיל של רפורמת שטרם להגברת התחרות בנקים

מוצע לתבוע יישום מהיר ויעיל של רפורמת שטרם להגברת התחרות בשוק הבנקאות, ולטפל בכל חסם ועיכוב המונעים יישום הרפורמה. בכלל זאת יש להורות על השלמת הפעולות הקבועות בחוק, שחלף זה מכבר המועד האחרון לביצוען, שקבוע אף הוא בחוק: קביעת תבחינים כמותיים למימוש הרפורמה; יציאה למכרז להקמת תשתית תקשורת בנקאית שתזויל עלויות לבנקים חדשים ותקל עליהם; הקמת תשתית שתאפשר ללקוחות להשוות עלות שירותים בנקאיים.

2. טיפול יעיל בבנקים בעלי כוח שוק כמונופולין ו/או כקבוצת ריכוז

מוצע לאמץ את המלצת ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים (להלן: "ועדת פישמן") לפיה על רשות התחרות לבחון אפשרות להכריז על הבנקים, כולם או מקצתם, כמונופולין ו/או קבוצת ריכוז.²⁰ הכרזה זו תאפשר לטפל בשוק הבנקאות המתאפיין בחסמי כניסה תמירים ובמיעוט מתחרים (אוליגופול) באמצעות הכלים הקיימים בחוק התחרות.

3. הקמת ועדה פרלמנטרית המוסמכת לדון בסוגיות החוסות תחת סודיות בנקאית

¹⁵ הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים **דוח מסכם** 13-14 (2016) (להלן "דו"ח שטרם").
¹⁶ דו"ח שטרם, בעמ' 62.
¹⁷ דו"ח שטרם, בעמ' 54-55, 67.
¹⁸ עיריית אביש "יישום רפורמת שטרם מתקדם בעצלתיים, כמו נושאת מטוסים" **גלובס** 10.7.2017.
¹⁹ תומר ורון "זקן: בנק אינטרנטי של הפועלים ולאומי הוא מקל בגלגלי התחרות" **כלכליסט** מיום 11.3.15.
²⁰ ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים **דו"ח מסכם**, עמ' 99 (2019).



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

מוצע לאמץ את המלצת ועדת פישמן להקים ועדה פרלמנטרית שתהיה מופקדת על הפיקוח על רשויות הפיקוח הפיננסיות ותדון ביישום חיקוקים בנוגע למערכת הפיננסית. ועדה זו תהיה ועדה משותפת לוועדת הכלכלה או ועדת הכספים, ותהא רשאית לקבל לידיה גם מידע סודי בנושאים החוסים תחת סודיות בנקאית. זאת, במטרה להחיל פיקוח פרלמנטרי על הפיקוח על הבנקים, בדומה לפיקוח על מוסדות הביטחון, המודיעין והחוץ במסגרת ועדת החוץ והביטחון.²¹

4. הגבלת השליטה של הבנקים המסורתיים בבנקים דיגיטליים

מוצע להגביל את השליטה של בנקים מסורתיים בבנקים דיגיטליים (כגון "פפרי"), על מנת שתקום הזדמנות אמיתית לכניסת מתחרים חדשים לשוק בציר זה.

ג. צמצום הריכוזיות בשווקים

בשנים האחרונות התרחש מהפך תודעתי ונורמטיבי בכל הנוגע לאופן בו תופסים פירמידות בשווקים מפותחים. אם בעבר נשמעו הדעות לפיהן לא קיימת בעיית ריכוזיות, וכי פירוק הפירמידות יביא להתמוטטות המשק הישראלי. כיום, לאחר חקיקת חוק הריכוזיות – כבר ברור לכל כי הפירמידות הן אלו שהרסניות עבור המשק הישראלי. נקודת המוצא היא שפירמידות מביאות את השוק למצב שאיננו יעיל, אשר מונע תחרות ובסופו של דבר מגביר באופן דרמטי את יוקר המחיה תוך פגיעה בחסכוניות הציבור.

חוק הריכוזיות ביקש לתקן את הכשל המתואר באמצעות איסור על מבנה החזקות פירמידאלי הכולל יותר משתי שכבות.²² אלא שבחוק נקבע האיסור האמור רק בנוגע לחברות שהן "תאגיד מדווח" – היינו, חברה ציבורית שנרשמה למסחר בישראל (גם אם התאגדה בחו"ל) או חברת אגרות חוב שהציעה אותן לציבור. כלומר, לחברות פרטיות, חברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל או שותפויות ניתן פטור מהוראות החוק.

1. טיפול בפרצות חוק הריכוזיות (חברות זרות וחברות פרטיות)

מוצע לקדם תיקוני חקיקה שימנעו ריקון מתוכן של חוק הריכוזיות באמצעות "סתירת" הפרצות בדמות חברות זרות וחברות פרטיות. לשם כך, יש להשתמש באחד מבין הפתרונות הבאים, שהוצעו בעבר לוועדת הכספים ולשרת המשפטים:

(1) ביטול הפטור ממס שניתן בפקודת מס הכנסה ממס על דיבידנד בין חברות (למשל, חברת-בת שמחלקת דיבידנד לחברת-האם) והחלת מיסוי כאמור, באופן שיקטין את התמריץ לפעול באמצעות מבנה פירמידאלי;

²¹ שם, עמ' 132-133.

²² ס' 21 לחוק הריכוזיות, בתוספת הוראות המעבר הנוגעות לחברות שכבר פועלות במבנה החזקות של יותר משתי שכבות.



(2) שינוי ההגדרה של "חברת שכבה" בחוק הריכוזיות, כך שתכלול גם חברות פרטיות, שותפויות או חברות זרות שלא נרשמו למסחר בישראל;

(3) שינוי אופן חישוב זכויות ההצבעה בחברה, כך שיתאם את ההשקעה ההונית של בעל השליטה ויצמצם את בעיית הנציג במבנה החזקות פירמידאלי.

ד. צמצום הריכוזיות והגברת התחרות במשק החשמל

"חברת חשמל" הינה חברה ממשלתית²³ והיא השחקנית המרכזית במשק החשמל הישראלי. תחת אחריותה מתבצעת מרבית הפעילות בארבעת המקטעים אליהם נהוג לחלק את משק החשמל – ייצור, הולכה, חלוקה ואספקה – ולפיכך הוכרזה כ"מונופולין במשק החשמל".²⁴

בשנת 1996, בסמוך לפקיעת זיכיון חברת החשמל, נחקק חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, שמטרתו "להסדיר את הפעילות במשק החשמל לטובת הציבור... והכל תוך יצירת תנאים לתחרות ומזעור עלויות". במרוצת השנים הקימה הממשלה מספר ועדות וצוותים שתפקידם לבחון את מבנה משק החשמל בישראל ולהציע דרכים לשיפורו. ההמלצות שנתגבשו היו שלא להאריך את זיכיון חברת החשמל ולפרק את המונופול של החברה כך שבכל אחד מהמקטעים תוסדר הפעילות על ידי מערך רישיונות ופיקוח שיסייע לכניסת שחקנים נוספים.

בחודש יולי 2018 עבר בכנסת תיקון לחוק משק החשמל שמטרתו עיגון המתווה למימוש רפורמה מבנית במשק החשמל. במסגרת הרפורמה, חתמה חברת החשמל הסכם קיבוצי עם וועד עובדי חברת החשמל, המתמקד בהבטחת התנאים של עובדי חברת החשמל בעקבות הרפורמה. כך, למשל, נקבעו תכניות פרישה מיוחדות במסגרת תכנית התייעלות, הענקת קביעות ולמספר עובדים, הענקת מענקים חד פעמיים לעובדי החברה והגדלת תשלומי הפנסיה לעובדים. כלל התשלומים הללו, הנאמדים בסך של כ-6.4 מיליארד ₪. בעקבות החלטת שר האנרגיה ושר האוצר, תשלומים אלה לעובדי חברת החשמל יוכנסו לתעריף החשמל, אותו כל אחד מהצרכנים יאלץ לשלם בעל כורחו, כך שמחירי החשמל יאמירו באופן משמעותי.

1. יש למנוע משר האנרגיה להשית את עלויות השינוי המבני בחברת החשמל וההטבות

לעובדי החברה על הציבור

מוצע כי חרף הדאגה לזכויותיהם של עובדי חברת החשמל בעקבות מימוש הרפורמה, לא יושתו עלויות עתק אלה על חשבון "הצרכן הקטן", שכל מטרת הרפורמה מלכתחילה הייתה הוזלת מחירי החשמל לטובתו.

²³ כיום 99.84% ממניויה שייכות לממשלת ישראל, לפי הדו"ח התקופתי לשנת 2017 של חברת החשמל לישראל בע"מ 5 (2017), www.iec.co.il/investors/DocLib1/meshulav1217.pdf.

²⁴ החלטה של רשות ההגבלים העסקיים "הכרזה בדבר קיום מונופולין – חברת החשמל לישראל בע"מ" (5.1.1999), www.antitrust.gov.il/subject/122/item/25889.aspx.

רח"י יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

2. על שרי האוצר והאנרגיה לשקול מחדש עמדתם בנוגע לקביעת מדיניות הפיקוח על מחירי הגז הטבעי

מוצע לשקול אימוץ רמת הפיקוח המעוגנת בפרק ה' לחוק הפיקוח על המחירים שמאפשרת קביעת מחיר מרבי למוצר מפוקח וכן קביעת שיעור שבו מותר יהיה להעלות את מחירו ביחס למחירי הגז הטבעי המשמש לייצור חשמל.

לצורך כך יש להורות לוועדת הפיקוח על המחירים להתכנס ולבחון מחדש את המלצותיה, ולחלופין להורות על תיקון הצו בניגוד להמלצות הוועדה ובהתאם להוראות סעיף 13(ב) לחוק הפיקוח על המחירים, וזאת בין היתר על רקע החשש האמור להתבססותה על תשתית עובדתית חסרה והתפרקותה משיקול דעתה.

3. יש לפתור את בעיית "איום השביתה" מצד ועדי העובדים נגד הרפורמה

בשנים האחרונות ניצבים מאסדרים ונבחרי ציבור בפני תופעה של שביתות כוחניות מצד ועדי העובדים בשירותים חיוניים (כגון חשמל, מים, תחבורה ציבורית ותקשורת) או איום בשביתות שכאלה. ועדי העובדים מנצלים את העובדה שבכוחם לפגוע אנושות בהתנהלות המשק כולו באם ישבתו ולו ליום אחד, להשגת עמדת עליונות על פני נציגי המדינה והשאת הטבות (לעיתים מופרזות ומופרכות) במו"מ מולם. כך למשל, ועדי העובדים בחברת החשמל הצליחו למנוע מימוש הרפורמה להתייעלות ופתיחת הענף לתחרות מאז חקיקת חוק משק החשמל לפני כ-20 שנים, בעקבות האיום בשביתה, ב"הורדת השאלטר" ו"החשכת המדינה". משכך, ואף על פי שאושרה הרפורמה זה עתה, ישנו חשש שלא תמומש או שתמומש באופן שאינו מיטבי, בשל איום אפשרי של ועדי העובדים לשבות שוב.

לפיכך, מוצע להעביר חוק המגביל את זכות השביתה ככל שהשביתה ממוענת לבלום רפורמות להתייעלות ולשיפור התחרות בענף עצמו ובענפים המושפעים ממנו. בנוסף, מוצע לשקול אפשרות להעביר חוק המגביל את זכות השביתה במקנים חיוניים לרבות רכבות ואוטובוסים, נמלי תעופה, נמלי ים, חברת חשמל, מובילי מים, ספקי תקשורת ושירותים רפואיים וביטחוניים (צבא ומשטרה).

ה. הגברת התחרות בשוקי המזון – ענף הפירות והירקות

ייצור ושיווק פירות וירקות מוסדר כיום על ידי המועצה לייצור צמחים ושיווקם. מועצת הצמחים הינה תאגיד סטטוטורי ללא כוונות רווח, הפועל מכוח חוק מועצת הצמחים (ייצור ושיווק), התשל"ג-1973. מטרת מועצת הצמחים הינה תכנון וויסות המשק החקלאי, וליבת פעילותה בקביעת מכסות ייצור. דהיינו, מגבלות שהממשלה מטילה על היקף הייצור שרשאי לייצר כל חקלאי עצמאי, על מנת למנוע עודפים בתוצרת ולשמור על רמת המחירים. בפועל, פעילות זו פוגעת אנושות בחופש העיסוק של החקלאים ומייקרת את הפירות והירקות.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

בנוסף, החברות במועצה הינה חובה לכלל החקלאים, שחייבים בתשלום היטלים קבוע המסתכמים לכדי התקציב השנתי של המועצה (העומד על כ-75 מיליון ₪). ואולם, בפועל תקציב המועצה בעיקרו אינו משמש לטובת החקלאים ולקידום הענף. כך למשל, מהדו"חות הכספיים של המועצה לשנים 2015-2016 עולה כי 20% מסך כל הכנסותיה של המועצה (כ-17 מיליון ₪ בשנה) הושקעו בעלות החזקת המטה בלבד. בפעילות זו הושקע סכום גבוה יותר מהסכום המושקע בביצוע מחקרים הקשורים בענפים השונים מדי שנה (14 מיליון ₪ בלבד). כך גם 22 מיליון ₪ בשנה מושקעים בפעילות הדברה, כאשר רק כ-5% מהמגדלים – אשר גם משלמים היטל גבוה יותר בהתאם – משתמשים בשירות זה. אם כן, קרוב ל-45% מתקציב המועצה אינו משרת באופן ישיר את מרבית החקלאים.

1. ביטול מעמדן הסטטוטורי של מועצת הייצור וארגון פעילות החקלאים על בסיס ענפי וולונטרי ולא כופה

מועצת הצמחים אינה משרתת את החקלאים ותקציבה משמש בעיקרו להחזקת העבודה המנהלית של המועצה ולטובת מיעוט מהמגדלים. כבר בשנת 1990 המליצה **ועדת צידון** על ביטול מעמדה הסטטוטורי והכופה של מועצת הצמחים.²⁵ ובשנת 2006 הצביעה **ועדת שאלתיאלי** על תלויות קשות מצד המגדלים נגד המועצה ועל היעדר תוחלת ברורה לקיומה של המועצה.²⁶ למעשה, התארגנות החקלאים עצמם לביטול המועצה האמונה לכאורה על שמירת האינטרסים שלהם מעידה על היעדר הרלוונטיות שלה ועל פגיעה מהותית ומתמשכת מצידה בחקלאים. בכך לא די, שכן מועצה סטטוטורית כופה, הלוקחת כספים רבים מהחקלאי ללא תמורה משמעותית, מייקרת את התפקוד שלו (ביטוח, הדברה, מו"פ וכו') ואינה מועילה, מה שפוגע לא רק בחקלאי אלא גם מתגלגל לעלויות לצרכן. לפיכך, מוצע לאמץ את מסקנות ועדת צידון ולהישמע לקולות המגדלים, ולהסדיר שהחברות במועצה תהא וולונטרית בלבד.

2. יש להפסיק את פרסום סקר "התקליט" שמביא לעליית מחירים ופוגע בחקלאים

מועצת הצמחים מפרסמת מידי יום את סקר "התקליט", שהינו מחירון רצוי למגדל בענף הפירות והירקות, ומטרתו הרשמית לקדם מחיר הוגן למגדלים. ואולם, הסקר דווקא פוגע ביכולת המגדלים לקבל מחיר הוגן בעבור התוצרת החקלאית, מפני שהמחירים המוצגים בו אינם משקפים את המחיר שהמגדל מקבל בתמורה לתוצרתו. זאת, הן משום שמדובר במחיר לפני שהופחת ממנו ההיטל למועצה, ולפני תשלום ההובלה, דמי האריזה ו"השמדות התוצרת" המנהלתיות שהמועצה מחייבת את המגדלים לבצע; והן משום שהמחיר מתייחס לסחורה "סוג א'" ובכך נפתח פתח למניפולציות על ידי הקונים (המשווקים) שדורשים הורדה של המחירים. עדות לכך היא שמחירי הירקות בסקר שמבוצע בשוק הפרטי ("ירקום") נמוכים בהרבה מהמחירים המפורסמים בסקר "התקליט". כך למשל, מחיר המלפפונים, פלפל אדום,

²⁵ דוח הוועדה לאסטרטגיה חקלאית בראשות חה"כ יואש צידון, עמ' 150 (1990) (להלן: "ועדת צידון").
²⁶ הוועדה לבחינת המועצה לייצור צמחים ושיווים: פעולות, תפקידים, סמכויות ומבנה דו"ח הוועדה, עמ' 3 (2006) (להלן: "ועדת שאלתיאלי").



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

עגבניית חממה וקישואים, בסקר "התקליט" גבוה בכ-10-20% מזה שמופיע ב"ירקום"; ומחיר הכרוב הלבן והדלעת גבוה בכ-40% מזה שמופיע ב"ירקום".²⁷

למעשה, המחיר המוצג בסקר "התקליט" כלפי כולי עלמא הינו המחיר הגבוה, בעוד שלמעשה החקלאים מוכרים לרוב את מרכולתם במחיר נמוך, וכל מי שנמצא בהמשך השרשרת משתמש במדד הגבוה, ועליו גוזר או יכול לגזור רווחים נוספים. כל אלו גורמים לעליית מחירים משמעותית המתגלגלת לבסוף לכיס הצרכן. לפיכך, מוצע להפסיק את פרסום סקר "התקליט", ובפרט בתצורתו הנוכחית, באופן מידי.

3. ביטול סעיף 4(3) לחוק התחרות הכלכלית (ההגבלים העסקיים) המעניק פטור לתוצרת חקלאית ומאפשר הלכה למעשה תיאומי מחירים בענף הפירות והירקות

בעוד שבכל השווקים האחרים כל תיאום הוא אסור, בחקלאות מתקיימים שורה של תיאומי מחירים ("קרטלים") שמתאפשרים בחסות החוק. מוצע לבטל את הפטור החקלאי בחקיקה, מהלך הצפוי להוביל לצניחת מחירים דרסטית של פירות וירקות.

ו. הגברת התחרות בשווקי המזון – ענף הפטם (עופות)

היקף המכירות של הפטם²⁸ לצרכן בישראל עומד על כ-7 מיליארד ₪ בשנה, כאשר משק בית בישראל מוציא במוצע כ-8% מסך הוצאות המזון שלו על עוף²⁹ וצורך כ-43 ק"ג לנפש בשנה.³⁰ לפיכך, מבנה ענף הפטם בעל השפעה רבה על כיס האזרח הממוצע.³¹

ענף הפטם ריכוזי במיוחד. כ-59% מהפעילות הכלכלית בענף מוסדרת ב"אינטגרציות" (למשל, קבוצת מילועוף, קבוצת עוף עוז תעשיות בע"מ ועוד). כלומר, יצרנים גדולים השולטים בכל שרשרת הייצור והשיווק של הפטם, החל משלב ייבוא התרנגולות וכן ייבוא מזון לפיטום, המשך בשלב הדגרת האפרוחים וכלה בשלב השיווק הסיטונאי, הכל תוך התקשרות עם מגדלים עצמאיים שמהווים חלק עיקרי מתוך כ-500 חוות הגידול. כך, במקום שכל מקטע בשרשרת הייצור יתנהל באופן עצמאי על פי שיקולי רווח והפסד, במרבית המקרים היחידות במקטעים השונים מתואמות אחת עם השנייה בנוגע לכמות, האיכות והמחירים בענף.

בנוסף, ענף הפטם נתון ל"תכנון מרכזי" לקוי בהובלת המועצה לענף הלול ("מועצת הלול"). המועצה הוקמה בחוק כתאגיד (חברה לתועלת הציבור)³² ומורכבת מ-40-50 חברים, בכללם

²⁷ לעיון במחירון ירקום ראו באתר www.new-market.co.il/prices.php

²⁸ פטם הוא שם כללי לתרנגולות שעוברות פיטום, כלומר אלו המגודלות, נשחטות ומשווקות בפס ייצור המוני.
²⁹ עמדת רשות ההגבלים העסקיים על הצעת חוק המועצה לענף הלול (תיקון – ויסות הייצור והשיווק של תוצרת הלול), התשע"ז-2017, נשלחה לוועדת הכלכלה ביום 12.11.2018, עמ' 2.

³⁰ נתוני ארגון מגדלי העופות: www.ofot.co.il/content/%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%AA-%D7%90%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%92%D7%93%D7%9C%D7%99-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A4%D7%95%D7%AA.

³¹ חוות דעת נלי מונין בעניין **האם מדינת ישראל מפרה את הסכמי הסחר במסגרת חוק הגליל** מיום ה-7.3.2017, עמ' 19. חוות הדעת זמינה לעיון www.mqg.org.il.

³² חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), התשכ"ד-1963.
רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

מגדלים, משווקים סיטונאיים וקמעונאיים וכן צרכנים.³³ בין היתר, אחראית המועצה על תכנון היקף גידול העופות בכמות ובחלוקתה למגדלים השונים; הסדרת ייצור חומר הרבייה ושיווקו וכן שיווק הביצים ובשר העוף; ופיקוח על תהליכי הטיפול בעופות ובתוצרת הלול.³⁴

1. סגירת מועצת הלול

מוצע להורות על סגירת מועצת הלול, המצויה בניגוד עניינים אינהרנטי בשל העובדה שמחצית מחבריה הם נציגי המשווקים, שיש להם עניין אישי בקביעה כיצד יש לווסת את התוצרת בענף. שכן מי שנהנה מהפער העצום בין המחיר שמקבל המגדל לבין מחיר העוף הנמכר לבסוף לצרכן הן אותן מספר אינטגרציות ששולטות על כל שרשרת הייצור.

2. לא לאפשר חזרה לוויסות של ענף הפטם, ובפרט שלא בידי מועצת הלול

בשנת 1994 בוטל משטר המכסות שהיה נהוג בענף במשך שנים רבות. הביטול הוביל לירידת מספר המגדלים מ-4,000 לפחות מ-500, כך שיחידות הייצור גדלו והייצור התייעל, מה שהביא לירידה משמעותית במחירי הפטם.³⁵ במהלך השנים האחרונות – עת פקדו משברים את הענף ופגעו במגדלים – ששה מועצת הלול ויזמה הסדרים עם המגדלים לייצוב (ועיצוב) מחירי השוק. בפועל, **ההסדר פגע קשות בצרכני הפטם כיוון שהביא לעליית מחירים משמעותית**. בחודש נובמבר 2018 התקיים דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בהצעה לתיקון חוק המועצה לענף הלול (ייצור ושיווק), תשכ"ד-1963 שמטרתה להחזיר את התכנון והוויסות בענף לידי מועצת הלול. ואולם, ניסיונות להגביל את כמויות גידול העוף יגרמו במישרין להקטנת התחרות והעלאת המחיר לצרכן שעלולה להגיע לעשרות אחוזים, ולכן אין לאפשר זאת. אמנם, הכנסת ה-20 התפזרה וההצעה איננה מטופלת, אך ככל שתעלה הצעה דומה בכנסת ה-21 ולאחריה, מוצע להתנגד לה.

3. הפסקת פרסום "מחיר מטרה" אשר נעשה כיום ללא סמכות חוקית ובפועל מביא

לעלייה משמעותית במחירי הפטם ולפגיעה בצרכנים

כיום מפורסם "מחיר מטרה" בענף הפטם, אשר עצם פרסומו מלמד על כך שהמחיר המובטח למגדלים באמצעותו גבוה מהמחיר התחרותי ומהשיעור של עלות יעילה.³⁶ שנית, כיום "מחיר מטרה" מפורסם על ידי עמותת "התאחדות חקלאי ישראל", ארגון שאינו ממשלתי, על אף שהסמכות לקביעת מחירים בענף נתונה למועצת הלול אך ורק תוך התייעצות עם שר החקלאות ושר הכלכלה. שלישית, ישראל חתומה על הסכם סחר בחקלאות במסגרת חברותה בארגון הסחר החסר העולמי (WTO). הסכם הסחר מחייב את ישראל להפעיל שיטת תמיכות המעודדת את התפתחותם של

³³ ס' 6 לחוק המועצה לענף הלול.

³⁴ ס' 1, 3 לחוק המועצה לענף הלול.

³⁵ מסמך פורום קהלת "משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה", עמ' 11.

³⁶ מסמך פורום קהלת "משק הלול בישראל – ניתוח משק מתוכנן והצעה לרפורמה", עמוד 8 – נאמר בהקשר של ענף הביצים אך רלוונטי גם כן לענף הפטם באשר הוא מושפע מתיאום המחירים בענף הביצים.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص. ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

ענפי החקלאות והורדת מחיר לצרכן. במקביל, הסכם הסחר קובע תקרה מסוימת של תמיכות המעוותות את הפעילות בענפי החקלאות ומונעת את התייעלותן. "מחיר המטרה" בפטס נחשב בפועל לתמיכה בחקלאים אשר מעוותת את השוק כיוון שמדובר במחיר שרירותי שאינו נקבע על פי תנאי השוק. במידה שייכלל "מחיר המטרה" בדיווח שנדרשת ישראל להעביר לארגון על גובה התמיכות המעוותות שהיא מעניקה תתגלה הפרה חמורה של ההסכם ע"י סטייה כפולה מתקרת התמיכות המותרות במסגרתו. לפיכך, מוצע להפסיק את פרסום "מחיר המטרה" באופן מידי.

4. יש להגן על החקלאים הקטנים באמצעות תמיכות ממשלתיות המכוונות לשיפור הענף והתייעלותו, בהתאם להסכמי הסחר הבינלאומיים עליהם חתומה ישראל

כאמור לעיל, הסכמי הסחר הבינלאומיים עליהם חתומה ישראל אכן מעודדים תמיכה בענפי החקלאות השונים, אך כזו שתתרום להתפתחות הענף ותייעל לקידומו והתייעלותו. מוצע לילך בדרך זו, אשר בשונה מ"מחיר המטרה", תאפשר לממשלה להבטיח כי התקציבים המושקעים בענף הפטס אכן יסייעו לחקלאים המגדלים בענף הזקוקים להגנה ולא יתגלגלו לידיהם של המשווקים הגדולים בו.

5. ביטול סעיף 3(4) לחוק התחרות הכלכלית (ההגבלים העסקיים) המעניק פטור לתוצרת חקלאית ומאפשר הלכה למעשה תיאומי מחירים בענף הפטס

בעוד שבכל השווקים האחרים כל תיאום הוא אסור, בחקלאות מתקיימים שורה של תיאומי מחירים ("קרטלים") שמתאפשרים בחסות החוק. תיאום מחירים בענף הפטס מאפשר לגבות עבור פטס את המחיר הגבוה ביותר מהצרכן, תוך התחמקות ממנגנון השוק והתחרות החופשית שככלל מוזילים מחירים. מוצע לבטל את הפטור החקלאי בחקיקה, מהלך הצפוי להוביל לצניחת מחירים דרסטית בענף הפטס.

ז. הגברת התחרות בשווקי המזון – ענף הדבש

ענף הדבש בישראל ריכוזי. בתחום ייצור הדבש, ישנן כ-100,000 כוורות רשומות בבעלות כ-500 מגדלים רשומים, כאשר כ-80% מהכוורות מוחזקות בידי כ-10% מכלל המגדלים. בתחום שיווק הדבש, ישנם כ-40 משווקים מורשים, כאשר השוק נשלט על ידי "דואפול" – כוורת יד מרכזי ו"משווק דבש עמק חפר" (כ-63% וכ-17% מנתח השוק, בהתאמה).³⁷

בנוסף, ענף הדבש נתון ל"תכנון מרכזי" לקוי בהובלת המועצה לייצור ושיווק של דבש (להלן: "מועצת הדבש"),³⁸ לה סמכות בלעדית כרשות מבצעת בענף הדבש, ובכלל זאת: מתן רישיונות לגידול דבורים וביטולם, הפקת דבש, החזקתו ואריזתו לצרכי עסק, הובלת דבש ושיווק דבש;

³⁷ פורום קהלת למדיניות הסדרת משק הדבש בישראל 8 (יוני 2013). <http://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2016/03/%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A7%D7%94%D7%9C%D7%AA-%D7%94%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%AA-%D7%9E%D7%A9%D7%A7-%D7%94%D7%93%D7%91%D7%A9-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-1.pdf>

³⁸ המועצה היא חברה פרטית שהתאגדה בישראל בשנת 1969 וקיבלה את סמכויותיה בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור הדבש ומכירתו), התשל"ז-1977 ובתקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



אישור שטחי מרעה להצבת כוורות; אישור שינוי מספר הכוורות ועוד. פעילות המועצה מתאפיינת באסדרת יתר הבאה לידי ביטוי, בין היתר, באיסור גורף להציב כוורות בלא היתר ובצמצום נקודות מרעה. בכך היא סוגרת את הענף בפני מתחרים חדשים, מונעת את התפתחותם של מתחרים קטנים ובינוניים, ומיטיבה עם המתחרים הגדולים והוותיקים.

1. פירוק מידי של מועצת הדבש וביטול סמכויותיה

מועצת הדבש פועלת ללא הסדר סטטוטורי הולם. סמכות מועצת הדבש – המנוצלת לפגיעה בשוויון בהקצאת משאבים ומופעלת באופן שאינו יעיל – מעוגנת בצו לשעת חירום ובתקנות, ולא בחוק העומד בתנאי פסקת ההגבלה כנדרש בהתאם לדין החוקתי בישראל. יתר על כן, סמכותה חורגת מכוח חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים שהינו חוק לשעת חירום ולא ניתן לקבוע במסגרתו הסדרים ארוכי טווח, וישנו חשש ממשי לקיומם של שיקולים זרים בהתקנת תקנות לביצור כוחה. לפיכך, יש לפרק את המועצה, ולמצער להסדירה כמועצה וולנטרית ונטולת סמכויות אופרטיביות כופות.

2. ביטול סמכות מועצת הדבש להגבלת נקודות מרעה ומתן רישיון לייצור ושיווק דבש

ההסדר הקיים משקף פגיעה חוקתית קשה בחופש העיסוק, ופגיעה בזכויות הקניין וחופש החוזים, לאור שלילת החופש מאדם לעסוק בגידול דבורים, בייצור דבש או שיווק דבש ללא הצדקה. כמו כן, יש בכך משום שלילת הזכות לנהל את המקרקעין שבידיו כרצונו ושלילת החופש להתקשר עם מי שמעוניין בעסקים אלו.

3. יש לדחות את המתווה הנוכחי של הצעת החוק להסדרת רעיית דבורים וייצור דבש,

התשע"ו-2015

בשינויים האחרונים שערך משרד החקלאות בהצעת החוק נראה כי על אף הנכונות לבטל את מעמדה של המועצה בהצעת החוק המקורית, בהצעת החוק המתגבשת יש ניסיון נוסף לתת מעמד למועצה באופן שמשמר את ניגודי העניינים המאפיינים אותה ואף את תשלום ההיטלים.

המועצה כוללת אסיפה כללית ומועצת מנהלים שמרביתם בעלי כוורות בעצמם ומיעוטם נציגי ממשלה, מה שיוצר מצב פוטנציאלי של ניגוד עניינים בקבלת ההחלטות של המועצה.

4. פתיחת שוק ייבוא הדבש תוצרת חוץ לתחרות

באמצעות פתיחת שוק ייבוא הדבש לתחרות נצפה כי צרכן הדבש הממוצע ירגיש בירידת מחירים משמעותית הן לגבי דבש מתוצרת חוץ והן לגבי דבש מקומי. משרד החקלאות פרסם טיוטת מכסות ייבוא דבש תחרותיות יותר שאינן מעדיפות את משווקי הדבש הגדולים, ואף אוסרות עליהם להתחרות בייבוא דבש בחלק מהקטגוריות. יש לוודא כי מכסות ייבוא הדבש החדשות אכן נשמרות באופן שמבטיח תחרותיות, תעסוקה בענף ומחירים נמוכים לצרכנים.

רח' יפו 208, ירושלים 9438303 * מען למכתבים: ת.ד. 36504 ירושלים 9136001 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 9438303 * العنوان للرسائل: ص.ب. 36504، القدس 9136001 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B 36504 Jerusalem 9136001 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: office@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel

5. יש להורות על ביצוע הסדרי ביניים שימנעו פעילות ללא בסיס חוקי כנגד הדבוראים בענף עד ביצוע השינויים החקיקתיים הנדרשים לביטולה של מועצת הדבש

בית המשפט העליון קיבל עד כה את עמדת התנועה ויתר העותרים כי הסדרי הביניים הקיימים עד להסדרת הנושא בחקיקה אינם מספקים והליכי החקיקה מקודמים בקצב שאינו משביע רצון.

6. מינוי של נציגי משרדי הממשלה ולהסדיר את כהונת הנציגים הקיימים במועצה

מוסדותיה העיקריים של מועצת הדבש על-פי תזכיר ההתאגדות הם האסיפה הכללית ומועצת המנהלים. מועצת המנהלים מונה 14 חברים, מרביתם מגדלי דבורים בעצמם,³⁹ מהם 4 נציגי ממשלה. מדובר בכארבעה נציגים כאשר שניים כלל לא מונו נכון ל-2018, ופג תוקף המינוי לשניים האחרים. זאת כדי להבטיח שההחלטות המתקבלות יהיו תוך שקילה ראויה של האינטרס הציבורי.

7. החלת חוק חופש המידע על מועצת הדבש

התנועה קראה לשר המשפטים להחיל את חוק חופש המידע על מועצת הדבש ובכך לפחות להפוך את פעולותיה לשקופות לציבור הרחב.

8. פתיחת משק הדבש לתחרות

יש לפתוח את משק הדבש שמאופיין בריכוזיות יתר הן בייצור הדבש והן בשיווק הדבש וחוסם אפשרות כניסה למגדלים ומשווקים חדשים וקטנים.

9. ביטול סעיף 3(4) לחוק התחרות הכלכלית (ההגבלים העסקיים) המעניק פטור לתוצרת חקלאית ומאפשר הלכה למעשה תיאומי מחירים בענף הדבש

בעוד שבכל השווקים האחרים כל תיאום הוא אסור, בחקלאות מתקיימים שורה של תיאומי מחירים ("קרטלים") שמתאפשרים בחסות החוק. תיאום מחירים בענף הדבש מאפשר לגבות עבור דבש את המחיר הגבוה ביותר מהצרכן, תוך התחמקות ממנגנון השוק והתחרות החופשית שככלל מוזילים מחירים. מוצע לבטל מוצע לבטל את הפטור החקלאי בחקיקה, מהלך הצפוי להוביל לצניחת מחירים דרסטית בענף הדבש.

³⁹ על-פי דו"ח רשם החברות.