

סקירה משפטית יולי 2025

מלחמה איננה שגרת חיים דבר המערכת



אומברטו אקו הוא היסטוריון ופילוסוף איטלקי שנפטר לפני פחות מעשור. חלק יזכרו אותו בזכות הסרט המרתק "שם הורד" המתאר בחדות כואבת את האלימות שרווחה במנזרים בימי הביניים החשוכים. אקו ניסה להוכיח באמצעות רומן היסטורי שאלומות בחברה היא בחירה של אנשים ולא עניין שמימי שנכפה על האנושות מלמעלה. הדיון הפילוסופי הזה לא נתחם לימי הביניים והיה כמובן רלבנטי ביותר לאלימות שהפעילו מדינות במאה העשרים, המאה של שתי מלחמות העולם הנוראות. אקו גדל כשהתנועה הלאומנית הפשיסטית צמחה והתבססה באיטליה, וחזה כיצד האלימות שהמדינה אימצה כשיטת עבודה - מלחמה כנגד אויבים וכנגד מתנגדי שלטון - הורמה על נס והפכה לשגרת חיים.

מאמרו של אקו נקרא "הפשיזם הנצחי" והוא ראה אור בעברית בשנת 2019. סימני הפשיזם לא צריכים להתקיים כולם בבת אחת, שהרי לא מדובר ב"הכל או לא כלום" אלא במנעד שבין משטר דמוקרטי המבוסס על שאיפה לשלום וכיבוד חירויות הפרט לבין משטר של לאומנות המבוסס על מלחמה וכח. אחד מסימני הפשיזם הוא שכל אי הסכמה עם מהלכי השלטון נחשבת לבגידה וכל מתנגד נחשב לבוגד, כדי לשלול אפשרות של דעה לגיטימית אחרת ולהכשיר דיכוי.

פציפיזם נחשב כחבירה לאויב ואילו המלחמה המתמדת נתפסת כדרך חיים. הטענה הפשיסטית היא שבאמצעות ניצחון מוחלט על יריב נצחי ניתן יהיה להגיע ליעד נשגב. היעד הזה הוא לאומני: המדינה מועמדת מעל הפרט, כאילו לא המדינה נועדה לשרת את הפרט, והכח הפיסי - קרי האלימות השלטונית - נחשבת לכלי עבודה.

בעת הזו, מבול של אירועי מלחמה שוטף את ישראל. מלחמת חרבות ברזל הנמשכת כמעט שנתיים ימים; בתוכה מלחמת מרכבות גדעון בעזה עליה הוכרז בחודש מאי; המלחמה בצפון; ההסלמה בשטחי יהודה ושומרון; וכמובן מלחמת איראן

שחשפה באופן מבהיל את פגיעותו של העורף האזרחי. שוב ושוב נעשה שימוש בכח ובעוד כח בטענה להגנה עצמית ולחיסול סכנה קיומית. מדינה דמוקרטית שוחרת שלום צריכה לעשות שימוש ממועט ומושכל בכח, ולדעת לסיים מלחמה לטובת מגעים ומשא ומתן לשלום. כה חשוב לתרגם את ההצלחות הצבאיות להסכמים מדיניים. הסכם מדיני צריך שיושג בדחיפות בעזה, שם עדיין מוחזקים חמישים מאחינו החטופים, וחיילים ממשיכים להסתכן ולהיהרג. מלחמה אינה יכולה להפוך לשגרת חיים. היא לא נמצאת בארגז הכלים הלגיטימיים של מדינה דמוקרטית שממנו מותר כביכול לשלוף מהלך זה או אחר כדי לפתור בעיות. מלחמה שמורה למצבי קיצון שבהם באמת אין ברירה וחייבים לסכן את החיים כדי לשמור על החיים. עלינו לקרוא למנהיגינו להמעיט בה ככל הניתן. שלא תהפוך לשגרת החיים.

בשגרת החיים, אנו מציגות לפניכם את הסקירה המשפטית של מרכז חת – פרי עבודה יוצאת מן הכלל של עמיתי המחקר הצעירים ושל מערכת כתב העת מחקרי רגולציה: שחר איזנברג, שקד אדרי, שי שמאי, עמית רחימוף, אופיר דרזיה, שרון גולדשטיין, יוסף חזן, נועה דדון, ליר אביעוז, טוהר עזרא, דנה ברזנר ושחר קורש. אני מודה להן ולהם על העבודה הנהדרת, ומאחלת לכולנו קיץ של שלום.

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר ראשת מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה

תאגידי טכנולוגיה גלובליים – סמכות שיפוט ישראלית?

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד נדרש לאחרונה להכריע בשאלת סמכותו הבינלאומית לדון בתובענה ייצוגית נגד תאגיד טכנולוגיה זר, וזאת במסגרת בקשה שהגישה חברת OpenAI, יצרנית הצ'טבוט "ChatGPT", לכפירה בסמכות שיפוט לפי תקנה 168 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (ת"צ 1528-04-23 רוזנצויג נחום ואח' נ' OpenAI LLC, מיום 12.3.2025). במסגרת הדיון, נבחנה שאלה עקרונית בדבר תוקפן של תניות ברירת דין בחוזים אחידים של תאגידי טכנולוגיה גלובליים לפיהן הדין שיחול במקרה של סכסוך הוא דין זר. בית המשפט (כב' הרשמת צ' גרדשטיין פפקין) דחה את הבקשה לכפירה בסמכות.

המבקשים, מתן רוזנצויג נחום ופלוני, הגישו בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד חברת OpenAI, המאוגדת בקליפורניה, בה נטען כי החברה מאפשרת לקטינים גישה בלתי מוגבלת לשירותיה, בניגוד לתנאי השימוש שלה, הקובעים כי השירות מיועד לבני 13 ומעלה, וכי משתמשים מתחת לגיל 18 נדרשים לאישור הורה או אפוטרופוס חוקי כדי להשתמש בשירותיה. עוד נטען כי החברה אוספת ומעבירה מידע אישי ורגיש של משתמשים לצדדים שלישיים ללא הסכמה מפורשת וללא שקיפות באשר למהות המידע ודרכי השימוש בו. התנהלות זו, לטענת המבקשים, מקימה הפרת חוזה, הפרת חובות אמון, הטעיה, עשיית עושר ולא במשפט, יצירת מאגר מידע שלא כדין, התרשלות ופגיעה בפרטיות.

בבקשה לכפירה בסמכות העלתה המשיבה שתי טענות עיקריות: האחת, כי המבקשת לא הראתה שיש לה עילת תביעה טובה; והשנייה, כי בית המשפט הישראלי נעדר סמכות לדון בתובענה מאחר שעילת התביעה מבוססת על הדין הישראלי, בעוד שהדין שצריך לחול הוא הדין הקליפורני, וזאת בהתאם לתניית ברירת הדין הקבועה בתנאי השימוש. המבקשים השיבו שתניית ברירת הדין אינה אלא תנאי מקפח בחוזה אחיד שדינו בטלות. OpenAI מצידה הפנתה להלכת בן חמו, בה נפסק שתניית ברירת הדין של חברת פייסבוק, המחילה את דין קליפורניה, היא תניה תקפה (רע"א 5860/16 Facebook, Inc נ' בן חמו, מיום 31.5.2018). המבקשים הצביעו על פסק הדין שניתן בעניין אגודה, שהדגיש את פערי הכוחות בין צרכנים לבין תאגידי גלובליים, הכיר בכך שתניית ברירת דין שנכפתה על צרכן בחוזה אחיד היא מקפחת מעצם טיבה וקבע כי הדין שצריך לחול במקרים כאלה הוא הדין הישראלי (רע"א 6992/22 Agoda company Pte. Ltd. נ' שי צביה, מיום 28.6.2022).

בית המשפט הציג את התנאים הנדרשים לקניית סמכות שיפוט מחוץ לתחום המדינה: ראשית, קיומה של עילת תביעה טובה, במסגרתה די להראות כי מתעוררת "שאלה רצינית" שיש לדון בה; שנית, קיומה של עילת המצאה לפי תקנות סדר הדין האזרחי; ושלישית, היות ישראל פורום נאות לדון בהליך. בית המשפט קבע כי בשלב הנוכחי של ההליך, המבקשים עמדו בנטל ההוכחה הנדרש ביחס לכל שלושת התנאים.

באשר לתנאי הראשון, המבקשים הראו קיומה של "עילת תביעה טובה" שכן מתעוררת "שאלה רצינית" שיש לדון בה ואין מדובר בתביעת סרק. בית המשפט הדגיש כי מדובר בנטל קל, נמוך מהנטל החל ביחס לשני התנאים האחרים. לגבי התנאי השני, נקבע כי מתקיימת לכל הפחות עילת ההמצאה הקבועה בתקנה 166(4)(א) לתקנות, שכן עילת התביעה מבוססת על חוזה המבטא בתנאי השימוש של המשיבה, שנעשה ולו במקצתו בישראל, שכן חברי הקבוצה אישרו את תנאי השימוש בישראל. בבחינת התנאי השלישי – שאלת הפורום הנאות לדיון בהליך, בית המשפט יישם את מבחן מירב הזיקות ומבחן הציפיות הסבירות של הצדדים. במסגרת מבחן מירב הזיקות, נבחנו הזיקות הקושרות את העניין לפורום הישראלי לעומת הזיקות הקושרות אותו לפורום האמריקאי. בית המשפט התייחס לכך שהמבקשים וחברי הקבוצה מצויים בישראל בעוד המשיבה ממוקמת בארה"ב, וכן לקושי בזיהוי מקום התרחשות האירועים בשל העובדה שמדובר בשירות מקוון. בהתייחס למבחן הציפיות הסבירות של הצדדים, נקבע כי תאגיד גלובלי המשווק שירותים ברחבי העולם, אף אם אינו מכון את פעילותו רק לישראל, אמור לצפות את



בית המשפט הציג את התנאים

הנדרשים לקניית סמכות שיפוט

מחוץ לתחום המדינה: ראשית, קיומה

של עילת תביעה טובה, במסגרתה

די להראות כי מתעוררת "שאלה

רצינית" שיש לדון בה; שנית, קיומה

של עילת המצאה לפי תקנות סדר

הדין האזרחי; ושלישית, היות ישראל

פורום נאות לדון בהליך



האפשרות כי ייתבע במדינה בה שירותיו נצרכים ובגנים נגבה תשלום. לאחר שקילת מכלול השיקולים, מצא בית המשפט כי הכף נוטה לטובת הקביעה שבית המשפט הישראלי הוא פורום נאות לדון בהליך, זאת בהתחשב בקיומן של זיקות ממשיות הקושרות את ההליך לישראל.

בית המשפט הוסיף ובחן את שאלת הדין החל, וזאת לאור תניית ברירת הדין שנקבעה בתנאי השימוש של המשיבה. לשם כך, נדרש לקבוע תחילה אם חברת OpenAI מהווה "תאגיד גלובלי הפועל בישראל" בהתאם למבחן שהציע כב' השופט ע' גרוסקופף בעניין **אגודה**. מבחן זה מורכב משני מרכיבים: מרכיב אובייקטיבי, הבוחן את היקף הפעילות של החברה בישראל; ומרכיב סובייקטיבי, הבוחן את מאמצי החברה בחדירה לשוק המקומי. בית המשפט מצא כי קיימות אינדיקציות לכאן ולכאן: מחד גיסא, למשיבה היו כמאה אלף משתמשים יומיים מובחנים בישראל, והיקף הפעילות שלה בישראל היה משמעותי; מאידך גיסא, המשיבה לא הפעילה אמצעים שיווקיים ישירים בארץ, לא היו לה משרדים או עובדים בישראל, ולא אתר או אפליקציה ייעודיים בעברית. לצד אלו, הודגש כי השירות ניתן בשפה העברית וכלל אפשרות לתשלום בשקלים. בית המשפט דחה את טענת החברה כי השימוש בשפה העברית נובע מ"לימוד עצמי" של מערכת הבינה המלאכותית, וקבע כי "גם אם מדובר ב-AI וגם אם מדובר בלימוד עצמי, עדיין אין מדובר בישות משפטית נפרדת, שכן המשיבה היא זו שמפתחת, מעדכנת ומאמנת את הצ'טבוט שלה". בכך, בית המשפט הציב גבול ברור לניסיון להפריד בין מפתחי הטכנולוגיה לבין פעולותיה של הטכנולוגיה עצמה.

הרשמת התייחסה גם לעילות התביעה הנטענות, שחלקן בהפרת חוקים קוגנטיים שאין להתנות עליהם, ובהם חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות והפרות של הזכות לפרטיות לפי חוק הגנת הפרטיות. בהקשר זה נקבע כי כאשר מדובר בהפרות של חקיקה קוגנטית, אין תחולה לתניית ברירת דין המבקשת להחיל דין זר. עם זאת, לאור התקדימות והמורכבות של שאלת הדין החל, ולנוכח קיומן של שאלות ממשיות הנוגעות לפסילת תניית ברירת הדין, בית המשפט קבע כי אין מקום להכריע בשאלת הדין החל בשלב זה של ההליך, והותיר את ההכרעה בכך לשלב מאוחר יותר.

ההחלטה בעניין **רוזנצויג** מעוררת שאלה עקרונית בנוגע לתניות ברירת דין בחוזים אחידים של תאגידים גלובליים. בהקשר זה ניכרת התפתחות בפסיקה. בעניין **בן חמו**, המבקש טען כי פייסבוק אספה נתונים מפרופילים ללא הסכמה תוך הפרת פרטיות המשתמשים והפרת חובות החלות עליה בקשר לניהול מאגרי מידע. בית המשפט העליון קבע כי תניית ברירת הדין של חברת פייסבוק המפנה לדין קליפורניה היא תקפה ואינה מקפחת, בהתבסס על הצורך לאפשר לפלטפורמה גלובלית לפעול תחת מערכת דינים אחידה, ולאור חוות דעת שהראתה כי דין קליפורניה מעניק הגנה נאותה לתובעים הייצוגיים. לעומת זאת, בעניין **אגודה**, טען המבקש כי החברה, המפעילה אתר להזמנת שירותי אירוח, לא הציגה מחיר כולל מע"מ למשתמשים ישראלים תוך הפרת חוק הגנת הצרכן. כב' השופט גרוסקופף, בדעת רוב, צמצם את הלכת **בן חמו** וקבע כי ביחסים בין תאגידים גלובליים ללקוחות קטנים, תניית ברירת דין בחוזה אחיד היא "מקפחת בהגדרה". פסק דין **אגודה** מהווה נקודת מפנה בהרחבת ההגנה על זכויות הצרכן הישראלי בסכסוך מול תאגידים גלובליים.

ההחלטה בעניין **רוזנצויג** משקפת את האתגרים המשפטיים בעידן התאגידים הטכנולוגיים הגלובליים. חשיבותה ניכרת בשלושה היבטים מרכזיים: ראשית, בקביעה כי בהפרות של חקיקה קוגנטית אין בדרך כלל תחולה לתניית ברירת דין המבקשת להחיל דין זר; שנית, בהצבת גבול לניסיון להפריד בין פעולות מערכת הבינה המלאכותית לבין אחריות התאגיד; ושלישית, בחיזוק האפשרות לתבוע תאגידים גלובליים בפורום הישראלי, גם בהעדר נוכחות פיזית. ההחלטה מייצגת גישה המרחיבה את ההגנה על צרכנים ישראלים.

להחלטה ראו: **ת"צ 1528-04-23 רוזנצויג נחום ואח' נ' OpenAI LLC, מיום 12.3.2025**

נדרש לקבוע תחילה אם חברת OpenAI מהווה "תאגיד גלובלי הפועל בישראל". מבחן זה מורכב משני מרכיבים: מרכיב אובייקטיבי, הבוחן את היקף הפעילות של החברה בישראל; ומרכיב סובייקטיבי, הבוחן את מאמצי החברה בחדירה לשוק המקומי

כב' השופט גרוסקופף קבע כי ביחסים בין תאגידים גלובליים ללקוחות קטנים, תניית ברירת דין בחוזה אחיד היא "מקפחת בהגדרה"



OpenAI ומיקרוסופט תחת עין רגולטורית

רשות התחרות הבריטית (Competition and Markets Authority) הודיעה כי הקשר העיסקי נשוא חקירתה, בין מיקרוסופט לבין חב' OpenAI בחשד שמיקרוסופט הגדילה את שליטתה בחברה לשליטה בפועל, אינו עולה כדי "מיזוג חברות" המצריך אישור רגולטורי. מיקרוסופט, לפי המתואר בהחלטה היא חברת טכנולוגיה גלובלית שנוסדה בשנת 1975 ונסחרת בבורסת הנאסד"ק. הכנסותיה בשנת 2024 הסתכמו בכ-245 מיליארד דולר. היא פועלת בשוק הבינה המלאכותית, מפתחת מודלים בסיסיים שונים ומשלבת אותם בשירותי הענן שלה ובמנוע החיפוש Bing OpenAI. נוסדה בשנת 2015 כחברה ללא כוונת רווח, למחקר ופיתוח בתחום הבינה המלאכותית. מטרתה המוצהרת של החברה היא להבטיח שבינה מלאכותית תשרת את טובת כלל האנושות. לצורך כך הקימה חברה בת שפיתחה את הצ'טבוט המוכר. הכנסות החברה הסתכמו בשנת 2024 בכ-3.5 מיליארד דולר.



רשות התחרות הבריטית הודיעה כי הקשר העיסקי בין מיקרוסופט לבין חב' OpenAI בחשד שמיקרוסופט הגדילה את שליטתה בחברה לשליטה בפועל, אינו עולה כדי "מיזוג חברות" המצריך אישור רגולטורי

בין השנים 2019 ו-2023 מייקרוסופט ו-OpenAI חתמו על שורת הסכמים. מיקרוסופט הפכה למשקיעה הגדולה ביותר ב-OpenAI. בתמורה להשקעה, מיקרוסופט קיבלה זכויות הצבעה בנושאים שונים אך ללא זכות למנות דירקטורים או חברי הנהלה וללא בעלות בחברה. הוסכם ש-OpenAI תרכוש מחשבים רק ממיקרוסופט בדגש על מחשבי על. בנוסף, מיקרוסופט הפכה לספקית שירותי הענן הבלעדית של החברה ונהנית מזכויות בקניין הרוחני של OpenAI ומשלבת את החידושים בתוכנות שלה.

החקירה נפתחה ביוזמת הרשות על רקע פיטוריו של סם אלטמן מתפקידו כמנכ"ל OpenAI על ידי דירקטוריון החברה, בנובמבר 2023, ומינויו מחדש בסמוך לפיטוריו בעקבות איומים מצד עובדים בחברה שיעברו לעבוד במיקרוסופט, והודעה של מיקרוסופט שתגייס את אלטמן על מנת להקים מחלקת בינה מלאכותית משל עצמה. הרשות סברה שהחקירה נדרשת על מנת לבדוק אם מיקרוסופט הגדילה את שליטתה בחברה, בניגוד לחוק המיזוגים הבריטי (Enterprise Act 2002/ 40 UK Public General Acts): באופן שעלול להשפיע לרעה על התחרות בשוק מערכות הבינה המלאכותיות.

הרשות ציינה ששוק הבינה המלאכותית נמצא בהתפתחות מהירה. הטכנולוגיה הפכה לפורצת דרך ובעלת פוטנציאל להשפיע על תחומים רבים במשק, להביא לצמיחה ולחדשנות, וליצירת מוצרים ושירותים חדשים תוך ייעול השירותים הקיימים. לפי הרשות, השותפות בין שתי החברות השתנתה לאורך הזמן, ולכן היא נדרשת לבחון לעומק את המציאות המסחרית, ולא להסתפק בתנאי ההסכמים הפורמליים. החשש של הרשות הוא שהשותפות בין שתי חברות הענק תביא לדיכוי התחרות בשוק.

על פי ה-Enterprise act ישנן שלוש רמות של "שליטה" לצורך הגדרת מיזוג. שליטה פורמלית: באמצעות רוב מזכויות ההצבעה; שליטה בפועל: כוח ממשי המאפשר להשפיע על מדיניות החברה על ידי אחזקה של מניות הצבעה באסיפה וייצוג בדירקטוריון; והשפעה מהותית: היכולת להשפיע באופן מהותי על מדיניות החברה ללא כוח פורמלי וזאת באמצעות הסכמים שונים. הרשות ציינה שלאורך הזמן ועם התפתחותה של מערכת יחסים מסחרית בין החברות, עשויה להתבצע העלאה ברמת השליטה מהשפעה מהותית לשליטה בפועל. הרשות מנתה רשימה לא ממצה של שלוש יכולות שלדעתה מקנות שליטה בפועל, ומאיימות על התחרות:

היכולת להשפיע או לשלוט במדיניות החברה באמצעות הצבעה באסיפת בעלי המניות – הרשות ציינה שאחזקה של מעל 25% מזכויות ההצבעה מספיקה על מנת לחסום ולקדם החלטות מסוימות באסיפה ולכן מהווה השפעה מהותית ברורה. אפילו אחזקה קטנה יותר של 15% עלולה להקנות יכולת השפעה מהותית בשילוב עם גורמים אחרים כמו חברה שהבעלות בה מבוצרת או שלגורם הנבחן יש זכויות וטו מיוחדות.

היכולת להשפיע או לשלוט בדירקטוריון באמצעות ייצוג בדירקטוריון – הרשות ציינה שייצוג בדירקטוריון מהווה אינדיקציה חזקה ליכולת לכוון את מדיניות החברה,

לפי הרשות, השותפות בין שתי החברות השתנתה לאורך הזמן, ולכן היא נדרשת לבחון לעומק את המציאות המסחרית, ולא להסתפק בתנאי ההסכמים הפורמליים. החשש של הרשות הוא שהשותפות בין שתי חברות הענק תביא לדיכוי התחרות בשוק



ובתוך זה היכולת למנות דירקטורים. לענין זה אין די לבחון מה כתוב בהסכם בין הצדדים אלא בבדיקה של מה שמתרחש בפועל.

מקורות השפעה או שליטה אחרים – כמו הסכמים פיננסיים כמו הסכמי בלעדיות במסגרת הקשר בין ספק ללקוח המאפשרים לספק להגן על השקעתו. הרשות ציינה שהסכמים יכולים להקנות השפעה מהותית באמצעות הענקת בלעדיות, הסכמים פיננסיים כמו הלוואות הכוללות תנאים מגבילים. תלות כלכלית יוצרת יכולת שליטה בפועל.

לפי סעיף 26 לחוק Enterprise act הבריטי, על מנת להוכיח שהתקיים מיזוג בפועל, יש להראות שאין נפרדות בין החברות, והן הופכות לישות משפטית אחת. החוק קובע שהפסקת הנפרדות בין החברות יכולה להתקיים בצורה של שליטה בפועל, ולא דווקא העברת הזכויות בצורה פורמלית; כלומר אין דרישה לקיום רוב בזכויות ההצבעה בחברה אלא שניתן להסתפק ביכולת בפועל לכוון את מדיניות החברה.

מיקרוסופט הודתה במסגרת ההליך שיש לה יכולת השפעה מהותית על החלטות המתקבלות ב-OpenAI אך הכחישה את היכולת לשלוט בפועל. נטען ש-OpenAI חתמה באופן עצמאי על הסכמים עם חב' Apple שהפחיתו את התלות של החברה במיקרוסופט, בין היתר על ידי גיוס הון ממשקיעים נוספים והודעה על כך שהחברה תעבור לפעול כחברה לתועלת הציבור, דבר שיאפשר לה לגייס הון בתנאים טובים יותר. הרשות מצאה שהיו מקרים בהם מיקרוסופט השפיעה על מדיניות המסחר של OpenAI, אך מנגד לא מנעה ממנה להיכנס לשיתופי פעולה עם חברות נוספות, בין היתר עם חב' Apple. בנוסף, נמצא שמיקרוסופט לא הייתה הגורם הבלעדי להחזרתו של סם אלטמן לתפקיד המנכ"ל, אלא שעצומה עליה חתמו מרבית העובדים, בכירים וזוטרים, היא זו שהביאה להחזרתו לתפקיד.

הרשות קבעה שמתקיימת השפעה מהותית מצד מיקרוסופט על חב' OpenAI אך אין מדובר בשליטה כפי שהחוק דורש; משכך החליטה לסיים את החקירה ללא פעולה אקטיבית. הרשות הדגישה שאין זה מתפקידה לקבוע מדיניות, אלא לבחון מצב קיים, לכן המשמעות של ההחלטה אינה כי שיתוף הפעולה נקי מחששות תחרותיים, אלא שמבחינה משפטית לא התקיים "מיזוג" כהגדרתו בחוק. הרשות תמשיך לעקוב אחרי שיתופי פעולה בענף הבינה המלאכותית, ותשתמש בסמכויותיה בכל מקרה שבו ייווצר מיזוג בפועל שצפויות לו השלכות מרחיקות לכת על מבנה השוק.

מעניין בהקשר זה לעיין בדו"ח של רשות הסחר הפדרלית של ארצות הברית (FTC) מיום 17 לינואר 2025, שעסק בשלוש שותפויות בין חברות דומיננטיות בתחום שירותי הענן לבין חברות מובילות בפיתוח הבינה המלאכותית. השותפות הראשונה: בין מיקרוסופט ל-OpenAI. מיקרוסופט היא חברה טכנולוגית מהמובילות בשוק שירותי הענן ו-OpenAI היא חברה המפתחת מודלים של בינה מלאכותית. השותפות השנייה: בין אמזון לחב' אנת'רופיק. אמזון היא חברת מסחר מקוון המובילה בעולם, ובין היתר פועלת בתחום שירותי הענן. אנת'רופיק היא חברת בינה מלאכותית המפתחת מודלי שיח בטוחים כדוגמת Claude המוכר. השותפות השלישית: בין גוגל לחב' Cohere. גוגל היא חברה מובילה בתחום החיפוש האינטרנטי, הפרסום והתשתיות הדיגיטליות, ומפעילה בין היתר את שירותי הענן שלה Google cloud. חברת Cohere הינה חברת בינה מלאכותית קנדית המתמחה בפיתוח מודלים לעסקים.

בדו"ח האמריקאי צוין שההסכמים בין חברות שירותי הענן לחברות הבינה המלאכותית כוללים הסכמי בלעדיות המגבילים את חברות הבינה המלאכותית מלהציע את הפיתוחים שלהם למשתמשים אחרים, או להציע אותם בתנאים טובים יותר ממה שהוצע לחברות שירותי הענן. ההסכמים מחייבים את חברות הבינה המלאכותית להשיק מודלים חדשים בפלטפורמות של חברות שירותי הענן, דבר המפחית את חופש הפעולה של חברות הבינה המלאכותית ומגביל את התחרות בשוק. צוין שחברות שירותי הענן מעניקות לחברות הבינה המלאכותית גישה מוזלת למשאבי מחשוב רבי עוצמה הכוללים גם מחשבי על ייעודיים הנחוצים להכשרה והפעלה של מודלים

הרשות מצאה שהיו מקרים בהם

מיקרוסופט השפיעה על מדיניות

המסחר של OpenAI, אך מנגד לא מנעה

ממנה להיכנס לשיתופי פעולה עם

חברות נוספות, בין היתר עם חב' Apple

הרשות קבעה שמתקיימת השפעה

מהותית מצד מיקרוסופט על חב'

OpenAI אך אין מדובר בשליטה כפי

שהחוק דורש; משכך החליטה לסיים

את החקירה ללא פעולה אקטיבית.

הרשות הדגישה שאין זה מתפקידה

לקבוע מדיניות, אלא לבחון מצב

קיים, לכן המשמעות של ההחלטה

אינה כי שיתוף הפעולה נקי מחששות

תחרותיים, אלא שמבחינה משפטית לא

התקיים "מיזוג"



מתקדמים. חברות הענן אף נהנות מגישה לידע טכנולוגי, שיטות פיתוח והכשרה של מודלים ונעזרות במהנדסים ועובדים בצוותי עבודה משותפים על מנת לפתח טכנולוגיות יחד. חברות הענן אף מקבלות גישה למידע פיננסי וביצועי של חברות הבינה המלאכותית, כולל מידע הנוגע לביצועי המודלים, נתוני לקוחות, הכנסות, כך מתאפשר לחברות שירותי הענן לבצע תכנון אסטרטגי לאורך זמן.

השותפויות בין חברות שירותי הענן (מיקרוסופט, גוגל, אמזון) לבין חברות הבינה המלאכותית (אנת'רופיק, OpenAI, Cohere), משפיעות על התחרות בשוק במספר דרכים: ראשית, הן משפיעות על הגישה למשאבי מחשוב הנחוצים לפיתוח מודלים, ומונעות מחברות אחרות לקבל גישה למשאבים הללו. שנית, ההסכמים מחייבים את חברות הבינה המלאכותית להשתמש רק בשירותי הענן של חברת הענן עמה הן בהתקשרות, דבר המקשה על שינוי ספק ועבודה עם ספקים שונים. הרשות ציינה כי קיים פוטנציאל ששותפויות אלה ישפיעו על כיוון התפתחות הטכנולוגיה, על רווחת העובדים ועל רווחת הצרכנים.

יש לשים לב שגם בדו"ח האמריקאי נבחנה השותפות שבין מיקרוסופט לבין OpenAI. צוין כי מיקרוסופט קיבלה רווחים של כ-92 מיליון דולר מ-OpenAI ועד שנת 2024 החזיקה דירקטור משקיף בדירקטוריון החברה, וגם היום מקבלת דיווח מהנעשה באספת בעלי המניות. צוין שמיקרוסופט היא הספקית הבלעדית של שירותי הענן ל-OpenAI ושהיא מפתחת ומייצרת מחשבי על לטובת החברה בלבד. בדו"ח צוטט מנכ"ל מיקרוסופט שאמר שיום אחד OpenAI תחדל מלהתקיים, יש להם את כל הזכויות על מנת להמשיך את הפעילות של החברה. הרשות ציינה כי המסקנה שלה היא שההתפתחות הטכנולוגית מספקת יתרונות עצומים לחברה בכלל ולאמצאות הברית להפוך למובילה בתחום בפרט. הבינה המלאכותית מהווה הבטחה גדולה לעסקים אך טמונים בה סיכונים פוטנציאליים לפגיעה בתחרות ובצרכנים על ידי ניסיונות של חברות טכנולוגיות גדולות לשמר את הדומיננטיות שלהן. הרשות הוסיפה שבינה מלאכותית דורשת משאבים נרחבים ומימון על מנת לפתח את המודלים, לשפר אותם, ולהאיץ את הפיתוח, ומסיבה הזו חלק מהחברות בחרו לכרות הסכמים עם חברות הטכנולוגיה הגדולות בעולם. אך קיימת חשיבות רבה שהרשות והציבור בכללותו יבין את ההשפעה שיש לשותפויות מעין אלה על התחרות. הרשות סיימה בכך, שבאמצעות ההליך הממוקד בו פתחה הצליחה להשיג מידע מהותי הנוגע לתנאי השותפויות ולזהות תחומים בהם יש לעקוב על מנת למנוע פגיעה בתחרות.

להחלטת רשות התחרות הבריטית [Microsoft Corporation's partnership with OpenAI, Inc](#)

להחלטת רשות הסחר הפדרלית של ארצות הברית [FTC Staff Report on AI Partnerships & investments 6\(b\) Study](#)

הבינה המלאכותית ממציאה פסקי דין

במאי האחרון דן בית המשפט המחוזי בת"א בבקשה לאשר הגשת תביעה ייצוגית כנגד קופות החולים בטענה למחסור בשירותי בריאות נפש בקהילה. במסגרת הבקשה, ב"כ העותרת הפנה לפסיקה שאינה קיימת. ביהמ"ש החליט למחוק על הסף את הבקשה ולחייב את ב"כ המבקשת בהוצאות אישיות.

בנובמבר 2024 הגישה עמותת מהל"ה – מטה המאבק למען הילדים, בקשה לתביעה ייצוגית ע"ס 3.4 מיליארד ₪ כנגד ארבע קופות החולים הפועלות בישראל. הטענה נסבה על כך שבין השנים 2014-2024 פנו מבוטחים לקבל שירותי בריאות נפש בקהילה, ונקלעו לעיכובים בלתי סבירים, למרות ששירותי בריאות נפש כלולים בסל הבריאות הציבורי. לטענת העמותה, מבוטחים רבים לא זכו לקבל שירותים כתוצאה משני גורמים עיקריים: ראשית, מצג מטעה מצד קופות החולים לפיו השירות נופל לתשלום

השותפויות בין חברות שירותי הענן (מיקרוסופט, גוגל, אמזון) לבין חברות הבינה המלאכותית (אנת'רופיק, OpenAI, Cohere), משפיעות על התחרות בשוק במספר דרכים: ראשית, הן משפיעות על הגישה למשאבי מחשוב הנחוצים לפיתוח מודלים, ומונעות מחברות אחרות לקבל גישה למשאבים הללו. שנית, ההסכמים מחייבים את חברות הבינה המלאכותית להשתמש רק בשירותי הענן של חברת הענן עמה הן בהתקשרות, דבר המקשה על שינוי ספק. הרשות ציינה כי קיים פוטנציאל ששותפויות אלה ישפיעו על כיוון התפתחות הטכנולוגיה, על רווחת העובדים ועל רווחת הצרכנים



**במאי האחרון דן בית המשפט המחוזי
בת"א בבקשה לאשר הגשת תביעה
ייצוגית כנגד קופות החולים בטענה
למחסור בשירותי בריאות נפש בקהילה.
במסגרת הבקשה, ב"כ העותרת הפנה
לפסיקה שאינה קיימת. ביהמ"ש החליט
למחוק על הסף את הבקשה ולחייב את
ב"כ המבקשת בהוצאות אישיות**

פרטי ואינו חלק מהסל הציבורי; שנית, העדר זמינות ממשית של השירותים בקהילה. העמותה טענה כי כתוצאה מהפרת חובת הזמינות בשירותים רפואיים אלה, נגרם למבוטחים נזק משמעותי ומתמשך שפגע בתפקודם באופן חמור, והוביל לפגיעה בלתי הפיכה בבריאותם הנפשית ואף בבריאותם הפיזית.

קופת החולים כללית הגישה בקשה לסילוק הבקשה על הסף בטענה כי אינה עומדת בתקנות התובענות הייצוגיות בשל חריגה ממגבלת העמודים הקבועים לבקשה – 98 עמודים, לעומת 30 עמודים מותרים. בתגובה נטען כי נספחי הבקשה אינם נמנים עם מספר העמודים משום שהם נספחים מקצועיים ולא מהווים הרחבת טיעון משפטי. נטען שיש להבחין בין "נספחים רעיוניים" המרחיבים טיעון משפטי לבין "נספחים מקצועיים" הכוללים חוות דעת, מתודולוגיה ומודלים. העמותה הפנתה לפסיקה רחבה בנושא זה.

בעקבות התגובה הוגשה על ידי קופות חולים כללית בקשה נוספת לסילוק על הסף. במסגרת הבקשה נטען כי העמותה ובא כוחה נסמכו באופן עיוור על תוכנות בינה מלאכותית ונמנעו מלערוך בדיקה ולו מינימלית של כתבי הטענות. לטענתם, במסגרת התגובה הופיעה שורה של פסקי דין והחלטות שיפוטיות שאינן קיימות. נטען כי אין מקום להשלים עם התנהלות בזיונית מסוג זה במסגרת ההליכים המשפטיים ועל כן יש למחוק את הבקשה להגיש תביעה ייצוגית ולקבוע כי בא כוח העמותה אינו כשיר לנהל הליך מסוג זה.

העמותה וב"כ השיבו שאינם מתחמקים מאחריות וכי הטעות תוקנה באופן מיד. הוסבר שהטעות נבעה מהסתמכות בתום לב על מאגר משפטי מבלי שעלה בדעתם כי עשויים להופיע בו מראי מקום משובשים. נטען כי הטעות אינה נוגעת לעובדות או טענות מהותיות משום שמדובר בתגובת ביניים ולא בכתב טענות מהותי. בא כוח העמותה הציע לשאת בתשלום הוצאות אישיות בסך 5,000 ₪ או כל סכום שיקבע בית המשפט.

בית המשפט המחוזי קיבל את בקשת קופות חולים כללית לסילוק הבקשה על הסף וקבע כי העמותה באמצעות בא כוחה הפנתה להחלטות ופסקי דין שגויים לרבות ציטוטים שכלל אינם קיימים. כך הפנתה לרע"א 6774/19 אפריר נ' עיריית ראש העין מבלי לציין שהוא בוטל, על אף שביטולו מופיע בבירור באתר נבו. בית המשפט קבע כי בתגובה הובאו ציטוטים ממוצאים מפסיקה שאינה קיימת או שאינה עוסקת כלל בנושא. בנוסף להפניות לפסיקות שגויות, העמותה הפנתה גם לתקנות שגויות של סדר הדין האזרחי ולסעיפים לא רלוונטיים בחוק תובענות ייצוגיות. בית המשפט קבע כי התנהלות זו מצדיקה את סילוק הבקשה וקביעה לפיה ב"כ המבקשת אינו כשיר לייצג בהליך דנן. בית המשפט המחוזי הורה למחוק את הבקשה לאישור תביעה ייצוגית והטיל הוצאות אישיות על בא כוח העמותה בסך 5,000 ₪ לידי קופות החולים והוצאות לטובת אוצר המדינה בסך של 5,000 ₪ נוספים.

לפסק הדין ראו: [ת"צ \(תל אביב-יפו\) 30537-11-24 עמותת מהל"ה מטה המאבק למען הילדים \(ע"ר\) נ' קופת חולים כללית מיום 26.5.2025](#).

נציין כי בג"ץ התייחס למקרה דומה: [בג"ץ 38379-12-24 פלונית נ' בית הדין השרעי לערעורים ירושלים מיום 23.2.2025](#). העתירה הוגשה כנגד פסק דינו של בית הדין השרעי בטענה לחריגה מסמכות. הנקודה המעניינת לענייננו היא התנהלות ב"כ העותרת: בג"ץ מצא כי עורכת הדין התבססה על מקורות משפטיים שאינם קיימים, ביניהם 36 פסקי דין לכאורה של בית המשפט העליון. בבדיקה של ההפניות בעתירה התגלו שגיאות חמורות: 5 הפניות לפסקי דין שאינם קיימים כלל, 14 הפניות עם אי-התאמה בין מספר התיק לפרטים האמיתיים, ו-24 הפניות עם ציטוטים מומצאים שאין להם כל קשר לפסקי הדין. ב"כ העותרת התגוננה בטענה ל"טעויות סופר", אך לבסוף הודתה שהסתמכה על "אתר שהומלץ לה על ידי קולגות" מבלי לוודא את נכונות המידע המשפטי. בית המשפט קבע שמדובר בשימוש פסול בכלי בינה מלאכותית



שיצר הפניות וציטוטים פיקטיביים. כב' השופטת ג' כנפי-שטייניץ ציינה כי בית המשפט מצויד בכלים משפטיים להתמודדות עם כתבי טענות מטעים, לרבות סילוק ההליך על הסף והטלת הוצאות אישיות על עורך הדין. הודגש כי שימוש לרעה בהליך שיפוטי עלול להיחשב לעבירת משמעת של עורך הדין המייצג. באותו מקרה, בית המשפט בחר להימנע מהפעלת סנקציות מכיוון שמדובר במקרה ראשון מסוגו שהגיע לדיון בבית המשפט העליון. נקבע כי בעתיד ראוי לעשות שימוש מושכל בכלים אלה לשמירה על תקינות ההליך המשפטי.

בינה מלאכותית איננה "יוצר" ולא "ממציא"

התפתחות הבינה המלאכותית מעלה שאלות משפטיות בנוגע להכרה בזכויות קניין רוחני על תוצרים שהיא מייצרת. אחת הסוגיות שהתעוררו בבתי המשפט היא, אם מכונה מבוססת בינה מלאכותית יכולה להיחשב "ממציאה" לצורך רישום פטנט או "יוצרת" לצורך זכויות יוצרים. פסק הדין בעניין *Thaler v. Perlmutter* שניתן בבית המשפט הפדרלי לערעורים של מחוז קולומביה בארצות-הברית במרץ 2025 קובע באופן חד כי לפי הדין האמריקאי, רק אדם יכול להיות מוכר כממציא ובעל זכויות יוצרים, ולפיכך לא ניתן לרשום מכונת בינה מלאכותית כבעלת זכויות יוצרים, או כממציאה של מוצרים חדשים לצורך הגנת הפטנט.

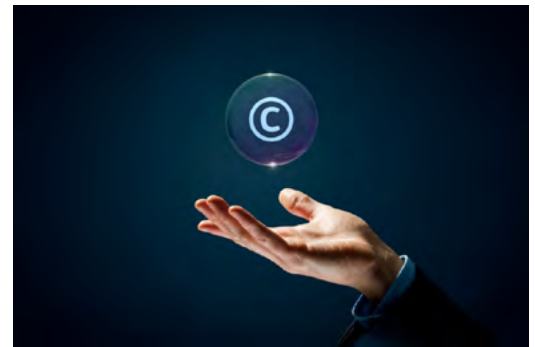
העתירה הוגשה על ידי ד"ר סטיבן ת'ילר, מהנדס ומדען אמריקני, שייסד מערכת בינה מלאכותית. בשנת 2018 הגיש בקשות לרשום זכויות יוצרים עבור תמונה בשם *"A Recent Entrance to Paradise"* שנוצרה לטענתו על ידי מערכת בינה מלאכותית ללא מעורבות אנושית ישירה. בבקשת הרישום הצהיר כי מערכת הבינה המלאכותית היא היוצרת, וכי הוא עצמו מגיש את הבקשה כבעלים של המערכת. משרד זכויות היוצרים דחה את הבקשה בנימוק שלא ניתן לרשום זכויות ללא זיהוי יוצר שהוא "אדם".

ת'ילר ערער לבית המשפט וטען שיצירה שנוצרה על ידי מערכת בינה מלאכותית זכאית להגנה לפי חוק זכויות היוצרים הפדרלי של ארצות הברית. בית המשפט דחה טענה זו וקבע כי רק בני אדם יכולים להיות מוכרים כ"יוצרים" על פי החוק. ת'ילר ערער על פסק הדין לבית המשפט הפדרלי לערעורים במחוז קולומביה, שדחה את הערעור פה אחד.

בערעור טען ת'ילר טען כי אין מניעה עקרונית לכך שמכונה תירשם כיוצרת היצירה וכי הפרשנות המצמצמת של החוק עלולה לפגוע בהתפתחות הטכנולוגית. לטענתו, ניתן לראות בו עצמו "מחבר עקיף" של היצירה, בהיותו מפתח ובעלים של מערכת ה-AI. הוא הדגיש את התכלית הכלכלית והחדשנית של דיני הקניין הרוחני כמו עידוד המצאת המצאות והגנתן, גם אם מקורן אינו אנושי.

מנגד טענה המדינה, כי לשון החוק כמו גם כוונת המחוקק מחייבים זיהוי ממציא אנושי. פסיקות קודמות כגון *Naruto v. Slater* קבעו כי יצירה של ישות לא אנושית אינה זכאית להגנה וכי קבלה של יצירה אוטונומית שנוצרה על ידי מכונה תקעקע את עקרונות דיני הקניין הרוחני. הודגש כי פרשנות מרחיבה שתכלול גם מערכות מלאכותיות עלולה לשנות את האיזון העדין שעליו מושתת הקניין הרוחני, בין אינטרס הפרט לאינטרס הציבורי, מה שמצריך צריך תיקון חקיקה ולא פרשנות שיפוטית.

בית המשפט פסק כי יצירת מכונה אינה זכאית להגנה, וזאת מהטעם שאין לראות במכונה "מחבר" כהגדרתו בדין – תואר השמור לאדם טבעי בלבד. בית המשפט הפנה לסעיף 102(a) לחוק זכויות יוצרים, הקובע כי זכויות יוצרים מתקיימות ביצירות שנוצרו על ידי "מחבר". "מחבר" "(a) Copyright protection subsists, in accordance with this title, in original works of authorship fixed in any tangible medium of expression, now known or later developed, from which they can be perceived, reproduced, or otherwise communicated, either directly or with the aid of a machine or device".



פסק הדין בעניין Thaler

Thaler v. Perlmutter קובע באופן חד כי לפי הדין האמריקאי, רק אדם יכול להיות מוכר כממציא ובעל זכויות יוצרים, ולפיכך לא ניתן לרשום מכונת בינה מלאכותית כבעלת זכויות יוצרים, או כממציאה של מוצרים חדשים לצורך הגנת הפטנט

בית המשפט פסק כי יצירת מכונה

אינה זכאית להגנה, וזאת מהטעם

שאין לראות במכונה "מחבר"

כהגדרתו בדין – תואר השמור לאדם

טבעי בלבד



בית המשפט הפנה לפסיקות קודמות, בהן נקבע כי יצירות שנוצרו בידי ישויות לא אנושיות אינן זכאיות להגנה בזכויות יוצרים. צוין כי אילו ת'אלר לא היה מתעקש על כך שהבינה המלאכותית היא היוצרת אלא שהוא היוצר תוך שימוש בה ככלי עזר בלבד, ייתכן שהתוצאה המשפטית הייתה שונה. זאת משום שלא קיימת מניעה להשתמש בכלי AI וטכנולוגיות שונות, כאשר היוצר האנושי הוא האדם שירשם כבעל הזכויות.

סוגיה דומה נדונה בבריטניה בפסק הדין *Thaler v Comptroller-General of Patents, Designs and Trademarks* מיום 20.12.2023. בשנת 2019 הגיש ד"ר ת'אלר בקשות לרישום פטנט בבריטניה עבור המצאות שלטענתו נוצרו באופן עצמאי על ידי הבינה המלאכותית DABUS ללא מעורבות אנושית ישירה. בבקשת רישום הפטנט הצהיר ת'אלר כי DABUS היא הממציאה, וכי הוא עצמו מגיש את הבקשות כבעלים של המכונה. נפסק, כי AI אינה יכולה להיות "ממציאה" לפי חוק הפטנטים האנגלי, גם אם ההמצאה הופקה על ידה, מאחר שאינה "אדם". בפסק הדין נקבע כי המונח "ממציא" בסעיפים 7 ו-13 לחוק הפטנטים האנגלי מתייחס אך ורק ל"אדם טבעי" כלומר, בן אנוש. כל פרשנות אחרת חורגת מהגיונה ותכליתה של החקיקה, ואינה עולה בקנה אחד עם דיני הקניין הרוחני. פסק הדין מדגיש כי בית המשפט אינו מוסמך לשנות את החוק כדי להתאימו לטכנולוגיה המודרנית וכי האחריות לכך נתונה למחוקק בלבד. השופט דיוויד קיצ'ין כתב כי משרד הפטנטים צדק בפסיקתו לפיה הבינה המלאכותית אינה ולא הייתה "ממציאה" של מוצר או תהליך חדש כלשהו שתואר בבקשה לרישום הפטנט.

פסקי הדין הנ"ל מציבים גבול ברור בין יצירה אנושית ליצירה מלאכותית, בדיני הפטנטים ובדיני זכויות היוצרים.

לעיון בפסק הדין: [Thaler v. Perlmutter, Case No. 23-5233, United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, 18 March 2025](#)

הסכם דו-קיום בסימני מסחר

באפריל האחרון נדרש בית המשפט העליון להכריע בהיקף סמכותו ושיקול דעתו של רשם הפטנטים וסימני המסחר לקבל או לסרב לרשום סימן מסחר זהה או דומה לסימן רשום, בנסיבות בהן נכרת הסכם דו-קיום בין בעל הסימן הרשום לבין מבקש הרישום (רע"א 5743/24 **רשם סימני המסחר נ' חברת שירותי כביסקל בע"מ**, מיום 10.4.2025). בית המשפט העליון (כב' השופטים נ' סולברג, א' שטיין ו-ח' כבוב) פסק כי על רשם סימני המסחר לכבד הסכמי דו-קיום, אלא במקרים בהם הוא נגוע באי-חוקיות או מעלה סיכון ממשי להטעיית צרכנים.

המקרה נסב על בקשתה של חב' שירותי כביסקל בע"מ, חברה ותיקה העוסקת בהשכרת מכונות כביסה ובמתן שירותי כביסה תעשייתיים משנת 1967, לרשום את סימן המסחר "כביסקל" ביחס לשלושה סוגי סחורות ושירותים, ובכלל זה סוגים 35 ו-37, וסוג 3 הכולל אבקת כביסה, סבון כביסה ומוצרים דומים. הרשם דחה את בקשת המשיבה בטענה כי הסימן המבוקש דומה עד כדי הטעיה, הן במראה והן בצליל, לסימן המסחר הרשום "כביסכל", שנרשם בשנת 2021 על שם חב' פרפיום קליין ביחס לסחורות מסוג 3 לשימוש ביתי. בעקבות דחיית הבקשה, נחתם ביום 2.7.2023 הסכם דו-קיום בין חב' כביסקל לבין בעלת הסימן הרשום. במסגרת ההסכם, הסכימה בעלת הסימן הקיים לרישום הסימן המבוקש, בעוד כביסקל התחייבה שלא לטעון לאי-כשירותו של הסימן הרשום (כביסכל). החברות התחייבו לפעול בתום לב למניעת הטעיית לקוחות. בהמשך הודיעה המשיבה לרשם על ההסכם וביקשה בשנית לרשום את הסימן.

בהחלטתו ציין הרשם כי הסכמי דו-קיום אינם מחייבים אותו בהליך של קבלת סימן מסחר לרישום, וכי הוא נדרש להפעיל את שיקול דעתו המקצועי. לאחר שבחן את החשש להטעיה לפי סעיף 11(9) לפקודת סימני המסחר לפי "המבחן המשולש" (מראה וצליל, סוג הסחורות וכלל נסיבות המקרה), ולאחר שמצא כי קיים דמיון העולה כדי

נפסק, כי AI אינה יכולה להיות
"ממציאה" לפי חוק הפטנטים
האנגלי, גם אם ההמצאה הופקה על
ידה, מאחר שאינה "אדם"



הטעיה, קבע כי בכל הנוגע לסחורות מסוג 3, הסימן המבוקש יירשם בשני תנאים: הוספת ניקוד פתח לאות ק' ("כביסקל") והגבלת הסחורות לשימוש מוסדי בלבד. המשיבה מצידה קיבלה את התנאי הראשון ודחתה את התנאי השני.

המשיבה ערערה על החלטת הרשם לבית המשפט המחוזי בירושלים. בערעור טענה כי היה על הרשם לקבל את הסימן המבוקש לרישום בסוג 3 ללא הגבלה לשימוש מוסדי. בית המשפט (כב' השופט א' דורות) קיבל את הערעור, תוך שהבחין בין שני מצבים: "מקרה הבקשה המתחרה" – שבו מוגשת בקשה לרישום סימן מסחר לאחר שכבר קיים סימן רשום דומה, לבין "מקרה הבקשות המקבילות" – שבו שתי בקשות מוגשות במקביל ללא תיאום. בעוד שבמקרה הבקשות המקבילות, סעיף 29(א) לפקודה מקנה לרשם שיקול דעת מיוחד, הרי שבמקרה הבקשה המתחרה יש לצדדים תמריץ כלכלי משותף למנוע הטעיה, ולכן האינטרס הצרכני מגולם בהסכם דו-הקיום באופן מיטבי. מכאן, שהרשם חייב לקבל את ההסכם כמות שהוא ולרשום את הסימן המבוקש ללא הגבלות.

הפעם היה זה רשם הפטנטים סימני המסחר שהגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון. במסגרת הערעור טען כי פסיקת בית המשפט המחוזי מצמצמת את שיקול הדעת המקצועי ללא הצדקה. לטענתו, מסור לו שיקול דעת רחב בקבלת סימני מסחר זהים או דומים לרישום, הן במקרה של בקשה מתחרה והן במקרה של בקשות מקבילות. עוד טען, כי הגבלת שיקול דעתו עלולה לפגוע באינטרס הציבורי למנוע הטעיה צרכנים. המשיבה, לעומת זאת, טענה כי פסק דינו של בית המשפט המחוזי לא שלל את שיקול דעתו של הרשם באופן מוחלט, אלא קבע כי במקרה הספציפי יש ליתן בכורה להסכם דו-קיום. עוד טענה כי הגבלת רישום הסימן המבוקש לשימוש מוסדי פוגעת בזכויותיה הקנייניות מול צדדים שלישיים שיוכלו למכור מוצרים מסוג 3 תחת הסימן המבוקש.

כב' השופט א' שטיין ניתח את לשון הפקודה, תכליתה והפסיקה הקודמת. נפסק כי סעיף 30(א) לפקודת סימני המסחר מעניק לרשם סמכות משמעותית בעניין רישום סימנים דומים. אשר להסכמי דו-קיום, ככלל על הרשם לכבד הסכמים אלה ולא להתערב בתנאיהם, למעט במקרים חריגים בהם ההסכם נגוע באי-חוקיות או כשקיים סיכון אמיתי להטעיית צרכנים. בית המשפט דחה את ההבחנה שעשתה הערכאה קמא בין "מקרה הבקשה המתחרה" ל"מקרה הבקשות המקבילות", בקבעו כי סעיף 30(א) לפקודה אינו מבחין בין שני סוגי הבקשות.

בית המשפט העליון ציין שלושה טעמים התומכים במתן תוקף להסכמי דו-קיום: ראשית, הם חוסכים בעלויות משפטיות ועסקיות; שנית, ההסכמה בין הצדדים מעידה לרוב על היעדר הטעיה בפועל; ושלישית, גם ללא רישום הסימן, השימוש בו בפועל עשוי להימשך. עם זאת, הודגש כי טעמים אלה אינם חזות הכל, ובמקרים חריגים הרשם ידרש להתערב בתנאיו של הסכם דו-קיום ולסייגו בהגבלות. המבחן שקבע בית המשפט הוא שהרשם יעניק תוקף להסכם דו-קיום "אלא אם ההסכם, על-פניו, נגוע באי-חוקיות ברורה או גורם לפגיעה ודאית או מסתברת בצדדים שלישיים בשל קיומו של סיכון ממשי להטעיה". השופט שטיין הדגיש כי טובת ציבור הצרכנים היא זו שצריכה להנחות את הרשם בהחלטותיו, ולא טובת המתחרים העסקיים.

בית המשפט העליון פנה למשפט משווה. צוין, כי בעוד שבדין האנגלי הרשם מחויב לרשום סימני מסחר זהים או דומים כאשר קיימת הסכמה של בעלי סימני המסחר לרישום, הרי שבדין האמריקאי רואים בהסכם דו-קיום רק נסיבה אחת ממכלול הנסיבות הרלבנטיות לקיומה של אפשרות להטעיית ציבור הצרכנים. נקבע כי הדין הישראלי דומה יותר לגישה האמריקאית, שכן הרשם לא יעניק לקיומו של הסכם דו-קיום משקל מכריע, אלא יבחן את תנאי ההסכם ואת הסיכוי להטעיה.

במקרה הקונקרטי, בית המשפט פסק כי ההגבלות שהטיל הרשם על רישום הסימן "כביסקל" עולות מתוכו של הסכם הדו-קיום עצמו. ההסכם נעשה על רקע העובדה שהמשיבה ובעלת הסימן הרשום צברו מוניטין בתחומי פעילות שונים: המשיבה בקרב

**אשר להסכמי דו-קיום, ככלל על
הרשם לכבד הסכמים אלה ולא
להתערב בתנאיהם, למעט במקרים
חריגים בהם ההסכם נגוע באי-חוקיות
או כשקיים סיכון אמיתי להטעיית
צרכנים**

**בית המשפט העליון ציין שלושה
טעמים התומכים במתן תוקף להסכמי
דו-קיום: ראשית, הם חוסכים
בעלויות משפטיות ועסקיות; שנית,
ההסכמה בין הצדדים מעידה לרוב על
היעדר הטעיה בפועל; ושלישית, גם
ללא רישום הסימן, השימוש בו בפועל
עשוי להימשך**



לקוחות מוסדיים, ופרכיום קלין בשוק הביתי. לפיכך, הגבלת הרישום לשימוש מוסדי משקפת את המציאות המסחרית בשטח ומונעת הטעיה פוטנציאלית של צרכנים. בנוסף, כב' השופט כבוב העיר כי למרות שרישום הסימן הוגבל ל"שימוש מוסדי", ההגנה המשפטית שמעניק הרישום רחבה יותר מהטובין שלגביהם נרשם הסימן, כך שהיא חלה גם על "טובין מאותו הגדר". לפיכך, גם אם צד שלישי ינסה להשתמש בסימן "כביסקל" למוצרי כביסה לשימוש ביתי, המשיבה תוכל למנוע זאת משום שמדובר ב"טובין מאותו הגדר", למרות שהיא עצמה אינה רשאית לעשות בו שימוש בתחום הביתי.

אשר על כן, בית המשפט הנחה את רשם הפטנטים וסימני המסחר לקבל את סימן המסחר כביסקל לרישום ביחס לסחורות ושירותים מסוג 3 לשימוש מוסדי.

ראוי לדעתנו לציין, כי הסכם דו-קיום עלול ליצור חלוקת שוק פסולה בין מתחרים, בניגוד לסעיף 2(ב)(3) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. רישום סימן מסחר לפי קהל יעד (מוסדי או ביתי) עלול לקבע את חלוקת השוק המוסכמת בין המתחרים ולצמצם פוטנציאל תחרותי עתידי. בית המשפט העליון התייחס בקצרה לנושא זה בציינו כי הרשות המוסמכת לטפל בפגיעה בתחרות הוא רשות התחרות, ולא רשם סימני המסחר. ואולם, שעה שההסכם מהווה הפרה לכאורה של חוק התחרות, ספק אם נכון להנחות את רשם הפטנטים להתעלם מכך, שהרי רישום סימן המסחר לפי תנאי חלוקת השוק שבהסכם עלול להנציח השלכה אנטי-תחרותית. בהקשר זה מעניין לעיין במאמרה של Marianna Moss, "Trademark Coexistence Agreements: Legitimate Contracts or Tools of Consumer Deception" משנת 2005. מוס דנה בשאלה אם הסכמי דו-קיום הם חוזים לגיטימיים או כלי להטעיית צרכנים. היא מציעה גישה מדורגת להערכת תוקפם, המבוססת על "Sliding scale" (סולם החלקה), לפיו יש לבחון את ההסכם בהתאם למידת הפגיעה האפשרית באינטרס הציבורי. ככל שהפוטנציאל לפגיעה בציבור חמור יותר – למשל בתחום הבריאות, כך יש לבחון את ההסכם בקפדנות רבה יותר. מוס מתייחסת גם לשאלת ההפרה של דיני התחרות בהסכמי דו-קיום ומפנה לפסק הדין שניתן בעניין Clorox בשנת 1997, שם צוין כי סימן מסחר אינו מקנה מונופול על רעיון או מוצר, אלא על השם המסחרי בלבד. בהתאם לכך, חלוקת שוק הנעשית במסגרת הסכם דו-קיום לא תיחשב בדרך כלל כהפרה של דיני התחרות, אלא אם היא מונעת כניסת מתחרים חדשים לשוק באותו סוג מוצר.

לפסק הדין ראו: רע"א 5743/24 רשם סימני המסחר נ' חברת שירותי כביסקל בע"מ (מיום 10.4.2025).

למאמר ראו: Marianna Moss, "Trademark Coexistence Agreements: Legitimate Contracts or Tools of Consumer Deception?", Loyola Consumer Law Review, Vol. 18, No. 2, p. 197, 2005.

התבטאויות בתקשורת – הסדר כובל?

בפברואר 2025 קיבל בית המשפט העליון את ערעור רשות התחרות והורה על הרשעתו של תומר מור בעבירה של צד להסדר כובל. מור, שכיהן כמנכ"ל עמותת "מסעונים חזקים ביחד" בתקופת משבר הקורונה, הורשע בהכרעת הדין בעבירה של הסדר כובל בהתאם להודאתו. אולם, בגזר הדין, בית המשפט המחוזי קיבל את טיעון הנאשם וקבע כי יש להימנע מהרשעה פלילית. בערעור, בית המשפט העליון הפך את ההחלטה וקבע כי בעבירות על חוק התחרות הכלכלית אין מקום, ככלל, להימנע מהרשעה.

בנובמבר 2022 הגישה רשות התחרות כתב אישום נגד מור, בטענה להפרת סעיף 5 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988, בדרך של המלצה לקביעת קו פעולה בידי איגוד עסקי. מור שימש כמנכ"ל רשת מסעדות וכמנכ"ל עמותת "מסעונים חזקים ביחד" – עמותת הפועלת לקידום האינטרסים העסקיים בענף המסעדות, התראיין לאתר "כלכליסט" מתוקף תפקידו; שם הצהיר על עליית מחירים צפויה בענף



המסעדות בשיעור של בין 10%-5% במחירי התפריטים, זאת עקב עליית מחירים של 20%-10% בכל חומרי הגלם. כותרת הכתבה, במסגרתה פורסמו דבריו, הייתה "ענף המסעדות: דחינו ודחינו והגיע הרגע להעלות מחירים". לפי כתב האישום, באותו היום הפיץ מור את הכתבה בקבוצות וואטסאפ שונות ובדף הפייסבוק של העמותה וכן התראיין לתחנת רדיו באותו עניין.

על יסוד דברים אלה, ובהתאם להודאתו במסגרת הסדר הטיעון בין הצדדים, הורשע מור בהכרעת הדין בעבירה של המלצה לקביעת קו פעולה בידי איגוד עסקי לפי סעיף 5 לחוק התחרות הכלכלית: "קו פעולה שקבע איגוד עסקי לחבריו או חלקם העלול למנוע או להפחית תחרות בעסקים ביניהם, או קו פעולה כאמור שהמליץ עליו לפנייהם, יראו כהסדר כובל כאמור בסעיף 2, ואת האיגוד העסקי וכל אחד מחבריו הפועל על פיו כצד להסדר כובל" (להכרעת הדין בבית המשפט המחוזי ראו: ת"פ 29261-11-22 מדינת ישראל נ' מור ואח' מיום 17.07.2023 (<https://tinyurl.com/2s3fz2y4>)).

בגזר הדין, בית המשפט המחוזי אימץ את המלצת שירות המבחן בדבר אי הרשעה. צוינו העקרונות שההלכה הפסוקה התווה בסוגיית אי הרשעה, לפיהם בית המשפט נדרש לאזן בין חומרת העבירה לבין הנזק הצפוי לנאשם מעצם ההרשעה. בית המשפט המחוזי קבע כי על אף חומרת הרבה של עבירות לפי חוק התחרות, מדובר במעידה חד פעמית, ללא תכנון מוקדם או הכנה מראש. באשר לנזק הצפוי למור, נמצא כי הרשעתו עלולה להוביל לפגיעה בלתי מידתית בעתידו המקצועי והתעסוקתי. איזון בין שני השיקולים הוביל למסקנה כי יש להורות על אי הרשעתו של מור לצד הטלת צו של"צ (לגזר הדין בבית המשפט המחוזי ראו: ת"פ 29261-11-22 מדינת ישראל נ' מור ואח' מיום 04.02.2024 (<https://tinyurl.com/3facu797>)).

רשות התחרות הגישה ערעור בטענה שאי הרשעה מהווה חריג לכלל לפיו יש למצות את הדין עם מי שאשמתו הוכחה, וציינה כי ההצדקות לכלל זה מקבלות משנה תוקף כאשר מדובר בעבירות על חוק התחרות הכלכלית. נטען כי עבירות אלה הן חמורות ומובילות לפגיעה ממשית באינטרס הציבורי. המערער הדגישה כי אין תקדים לאי הרשעה בעבירות על חוק התחרות, וטענה שהנזק עליו הצביע בית המשפט המחוזי הוא נזק ספקולטיבי בלבד. בנוסף, טענה כי מעשיו של מור היו חמורים ולא היו בגדר מעידה חד פעמית. מור השיב כי הטענה לפיה בכל מקרה של עבירה על חוק התחרות הכלכלית נדרשת הרשעה – היא שגויה. נטען כי בנסיבות המקרה העבירה מצויה ברף הפילי הנמוך ביותר והודגשה המלצת שירות המבחן להימנע מהרשעה, תוך שצוין כי הנאשם נטל אחריות על מעשיו והביע חרטה.

בית המשפט העליון קבע כי בכל הנוגע לעבירות לפי חוק התחרות הכלכלית, מן הראוי לנקוט בגישה מחמירה ולהימנע מאי הרשעה. נקבע כי יש לבחון כל עבירה לגופה ולשלול אפשרות של אי הרשעה, תוך איזון ראוי בין הנזק שעלול להיגרם מהרשעה מול החשיבות של הרשעה בעבירות לפי חוק התחרות. התוצאה של אי הרשעה עשויה להימצא ראויה רק בהתקיימות שני תנאים מצטברים: האחד, שההרשעה תפגע בשיקום הנאשם; והשני, שסוג העבירה ונסיבות המקרה מאפשרים לוותר על ההרשעה מבלי לפגוע באופן משמעותי בשיקולי ענישה נוספים.

בית המשפט העליון הדגיש את חשיבות חוק התחרות הכלכלית בקידום תחרות הוגנת ומשוכללת, תוך יצירת תמריצים להתייעלות ולחדשנות. נקבע כי החוק נועד לשמור על התחרות בעסקים ולהצר צעדיהם של הסדרים שיועדו לפגוע בתחרות החופשית. כב' השופט כבוב ציין כי עבירות על חוק התחרות הכלכלית הן עבירות חמורות, אשר פוגעות באופן קשה בערכי יסוד כלכליים וחברתיים, וכי הימנעות מהרשעה במקרים כגון דא יש בה משום "איתות" שלילי לציבור בכלל, ולאנשי עסקים בפרט.

בעניינו של מור נקבע כי לא הוכח שייגרם לו נזק קונקרטי מעצם הרשעתו, קל וחומר נזק שאינו פרופורציונלי לאינטרס בדבר ההגנה על הערכים המוגנים שניצבים ביסוד חוק התחרות הכלכלית. נקבע כי מור לא הביא ראיות לכך שמעמדו החברתי, מצבו

בית המשפט המחוזי קבע כי על אף חומרת הרבה של עבירות לפי חוק התחרות, מדובר במעידה חד פעמית, ללא תכנון מוקדם או הכנה מראש. באשר לנזק הצפוי לנאשם, נמצא כי הרשעתו עלולה להוביל לפגיעה בלתי מידתית בעתידו המקצועי והתעסוקתי. איזון בין שני השיקולים הוביל למסקנה כי יש להורות על אי הרשעתו

בית המשפט העליון קבע כי בכל הנוגע לעבירות לפי חוק התחרות הכלכלית, מן הראוי לנקוט בגישה מחמירה ולהימנע מאי הרשעה. נקבע כי יש לבחון כל עבירה לגופה ולשלול אפשרות של אי הרשעה, תוך איזון ראוי בין הנזק שעלול להיגרם מהרשעה מול החשיבות של הרשעה בעבירות לפי חוק התחרות



**בית המשפט העליון ביקר את רשות
התחרות כשהכיר בכך שהמקרה אינו
מצוי ב"גרעין הקשה" של חוק התחרות
הכלכלית, ונסיבותיו אינן הולמות
באופן מלא את המקרה הפרדיגמטי
שעליו נועד לחול החוק. כמו כן, בשים
לב למשאבים המוגבלים של רשות
התחרות, מצופה ממנה להקצותם
בצורה יעילה, כך שיופנו לאותם
המקרים המצויים בליבת החוק ואשר
מאופיינים בפגיעה רוחבית, קשה
ועמוקה בתחרות החופשית**

התעסוקתי או מצבו הכלכלי ייפגעו בצורה אנושה מעצם ההליך הפלילי והרשעתו. בנסיבות אלה, נפסק כי יש לבטל את אי ההרשעה. בית המשפט העליון בחן מכלול של שיקולים לטובתו של מור: אורח חייו הנורמטיבי, פעילותו הענפה למען החברה, לרבות שירותו הפעיל במילואים, והעובדה שלא מדובר במעשים מתוחכמים הנמצאים בליבת האיסור הפלילי. למרות זאת, בבחינת האיזון בין כלל השיקולים, קבע בית המשפט כי ידה של המדינה על העליונה, ואין לסטות מהכלל המחייב הרשעה של נאשם שהודה בביצוע עבירה פלילית.

עם זאת, בהערת סיום, בית המשפט העליון ביקר את רשות התחרות כשהכיר בכך שהמקרה אינו מצוי ב"גרעין הקשה" של חוק התחרות הכלכלית, ונסיבותיו אינן הולמות באופן מלא את המקרה הפרדיגמטי שעליו נועד לחול החוק. כמו כן, בשים לב למשאבים המוגבלים של רשות התחרות, מצופה ממנה להקצותם בצורה יעילה, כך שיופנו לאותם המקרים המצויים בליבת החוק ואשר מאופיינים בפגיעה רוחבית, קשה ועמוקה בתחרות החופשית, ובהשפעה משמעותית על חיי היומיום של אזרחי המדינה, הנתונים לגזרות כלכליות ועליית מחירים גבוהה.

בסיכומי של דבר, התקבל ערעור רשות התחרות – בית המשפט העליון (כב' השופט כבוב, בהסכמת כב' השופטים אלרון ושטיין) ביטל את החלטת בית המשפט המחוזי בדבר אי הרשעת מור, והורה על הרשעתו בעבירה של צד להסדר כובל בדרך של המלצה לקביעת קו פעולה בידי איגוד עסקי, לפי חוק התחרות הכלכלית. יחד עם זאת, בית המשפט העליון הותיר על כנם את צו השל"צ בהיקף של 300 שעות בהתאם לתוכנית שיגבש שירות המבחן, והתחייבות בסך 50,000 ₪ שלא לעבור עבירה לפי חוק התחרות במשך שנה (שתיחתם תוך 30 ימים, אחרת יאסר המשיב למשך 7 ימים), אשר נקבעו בגזר הדין המקורי.

לפסק הדין ראו: ע"פ 2299/24 מדינת ישראל נ' תומר מור (מיום 04.02.2025)
(<https://tinyurl.com/ms7pwra>).

נציין כי רשות התחרות פועלת למיגור תופעות של קרטלים בענף המזון. ביום 19 בפברואר 2025 הגישה כתב אישום כנגד אייל רביד, מנכ"ל ובעלי רשת הקמעונאות ויקטורי, וכנגד מנהלים ברשתות יוחננוף וסופר ברקת, על רקע התבטאויות פומביות המהוות לפי הנטען ניסיון להסדר כובל. האישום מתייחס לשורה של התבטאויות פומביות שביצע רביד בין החודשים ספטמבר-אוקטובר 2021, שבהן הצהיר על עליות מחירים צפויות של 8%-10% העתידות להתרחש בחודשים נובמבר-דצמבר 2021. התביעה טוענת כי התבטאויות אלה במדיה החברתית, בראיונות טלוויזיה וברדיו, נועדו להעביר מסר לספקים ולקמעונאים אחרים על הזמנה מצד הנאשם להעלות מחירים באופן מתואם. לפי הנטען, בשיחות פרטיות עם ספקים, רביד הודה כי התבטאויותיו נועדו "לפתוח דלת" לעליית מחירים. לפי כתב האישום, התבטאויות אלה נעשו תוך מודעות לאופיין האסור ובמטרה לשכלל הסדר כובל להעלאת מחירים לצרכן, ללא שהתקבל אישור, היתר זמני או פטור כנדרש בחוק התחרות הכלכלית.

לכתב האישום ראו: ת"פ 49409-02-25 מדינת ישראל נ' איל פליקס רביד ואח' (מיום 19.02.2025)
(<https://tinyurl.com/3hd3n7wp>).

הסדר מותנה ככלי אכיפה

בג"צ עסק לאחרונה בהבנייתו של הסדר מותנה ככלי אכיפה בדיני ניירות ערך, לפי סעיף 54 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968 (בג"ץ 7956-23 משמרת חברה לנאמנות בע"מ נ' היועצת המשפטית לממשלה, מיום 29.7.2024). לפי הוראת החוק, המדינה רשאית להגיע להסדר עם חשוד בהפרת החוק כנגד התחייבות לקיים תנאים המפורטים בהסדר, בתמורה להתחייבות מצד התביעה להימנע מהגשת כתב אישום. פסק הדין עוסק בגבולות שיקול הדעת של התביעה, המחייב איזון בין האינטרס



הציבורי במיגור עבירות ניירות ערך והבטחת אמון המשקיעים בשוק ההון, לבין זכויות החשוד והצורך באכיפה יעילה.

העתירה הוגשה על ידי חברת משמרת חברה לנאמנות בע"מ שמונתה כנאמן למחזיקי אגרות חוב בחברת All Year Holdings Limited בבעלותו של יואל גולדמן, יו"ר דירקטוריון החברה. בעתירה נדרש לבטל את ההסדר שהושג עם גולדמן ולהורות לפרקליטות לקבל החלטה חדשה בעניינו, בטענה שהתביעה לא שקלה שיקולים רלבנטיים.

חברת All Year Holdings Limited עסקה במסחר בנדל"ן בניו-יורק והנפיקה אגרות חוב בבורסה לניירות ערך בתל-אביב. החברה נכנסה להליכי חדלות פירעון ובמהלך שנת 2023 גובש הסדר חוב לסילוק תביעות נושים. נגד גולדמן נפתחה חקירה פלילית בשורה של עבירות דיווח ומרמה בקשר לביצוע עסקאות ללא עדכון ציבור המשקיעים. לאחר בחינת חומר הראיות הגיעה הרשות לניירות ערך למסקנה כי ישנה תשתית ראייתית מספיקה להוכחה שגולדמן ביצע עבירות דיווח לפי [חוק ניירות ערך](#), ואולם קיים קושי ניכר להניח תשתית ראייתית להוכיח שביצע עבירות מרמה. זאת, בשים לב לקשיים הקשורים בהשגת חומרי חקירה המצויים בארצות הברית, ובחקירת נושאי משרה היושבים מחוץ לישראל, במגבלות הקשורות לסמכויות חיפוש מחוץ לישראל ובקשיים בהנחת תשתית ראייתית הנוגעת ליסוד הנפשי הנדרש.

משהוחלט שלא ניתן לבצע פעולות חקירה נוספות לבירור החשדות הנוגעים למרמה, ובהינתן המשאבים שיידרשו לצורך העמדה לדין בעבירות הדיווח, גובשה בפרקליטות המלצה להגיע עם גולדמן להסדר. ביום 15.5.2022 נחתם הסדר מותנה בין יו"ר הרשות לניירות ערך לבין גולדמן. במסגרתו פורטו המעשים המיוחסים לגולדמן ועמדת המדינה, שלפיה מעשים אלה מהווים עבירות דיווח לפי [סעיף 53\(א\)](#) [\(4\) לחוק ניירות ערך](#). על פי ההסדר, המדינה לא תגיש כתב אישום נגד גולדמן בכפוף להתחייבותו שלא לכהן כנושא משרה בגוף מפוקח לתקופה בת שנה, לא להציע כל הצעה או מכירה לציבור לגיוס הון בשוק הישראלי למשך 5 שנים והוטל עליו לשלם עיצום כספי בסך 9 מיליון ש"ח.

בעתירה, חב' משמרת טענה כי גולדמן השתמש לרעה במעמדו כיו"ר הדירקטוריון וכבעל זכויות חתימה בחברה ובחברות הבנות שלה, לקח לעצמו כספים של החברה, העמיד חלק מנכסיה כערובה לחובות אישיים שלו, ביצע העדפת נושים, העלים ושיבש ראיות, והמשיך במעשיו הפליליים למרות שידע כי החברה קורסת. המדינה השיבה כי ההסדר מצוי בליבת שיקול הדעת המקצועי של גורמי התביעה, כי ההסדר המותנה אינו חורג מהענישה הנהגת, עומד בתנאי ההנחיה הפנימית, ומגשים את תכליותיה בדבר הגברת ההרתעה ויעילות האכיפה.

השאלה שבג"צ הציב לדיון היא, אם ההסדר שנחתם עם מי שנחשד בעבירות ניירות ערך, ואשר גובש במצב בו מתעורר קושי להוכחת מרמה, עולה כדי חוסר סבירות קיצוני ומצריך התערבות שיפוטית. בית המשפט, מפי כב' השופטת יעל וילנר, דחה את העתירה וקבע כי ההחלטה לחתום על ההסדר הייתה סבירה ומוצדקת בנסיבות העניין. ההסדר נחתם לאחר שהתברר כי קיימת תשתית ראייתית מספיקה בעבירות דיווח ולא בעבירות מרמה, ומכיוון שמדובר בעבירת דיווח גרידא, הרי שההסדר שנחתם הוא ראוי. תכליתו של ההסדר המותנה הוא "להוסיף כלי אכיפה לארגז הכלים של רשויות האכיפה, כאשר יתרונו המשמעותי של כלי זה הוא החיסכון בזמןם של בתי המשפט והתביעה", בכך ש"אפשר טיפול בהפרות או בעבירות על חוקי ניירות ערך ביעילות רבה יותר ויביא לקיצור משך ההליך גם בעבור המפר, אשר התמשכות ההליכים גורמת לו נזק". החיסכון במשאבים "אפשר לטפל בתיקים ובסוגי עבירות שאינם נאכפים כיום" (מתוך דברי הסבר להצעת חוק יעול הליכי האכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התש"ע-2010). בית המשפט הכיר בכך שהליך משפטי דורש משאבים רבים מהמדינה, לצד סיכויי הרשעה נמוכים. נפסק כי שיקול הדעת של גורמי התביעה הוא רחב, כך שמרחב ההתערבות השיפוטית בהחלטותיה הוא

פסק הדין עוסק בגבולות שיקול

הדעת של התביעה, המחייב איזון

בין האינטרס הציבורי במיגור עבירות

ניירות ערך והבטחת אמון המשקיעים

בשוק ההון, לבין זכויות החשוד

והצורך באכיפה יעילה

תכליתו של ההסדר המותנה הוא

"להוסיף כלי אכיפה לארגז הכלים

של רשויות האכיפה, כאשר יתרונו

המשמעותי של כלי זה הוא החיסכון

בזמןם של בתי המשפט והתביעה",

בכך ש"אפשר טיפול בהפרות או

בעבירות על חוקי ניירות ערך ביעילות

רבה יותר ויביא לקיצור משך ההליך



צר ושמור למקרים חריגים. בית המשפט מצא שלא הוכח כי ההחלטה לגבש הסדר חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות, מכיוון ששיקול דעתם של גורמי האכיפה הביאם למסקנה שלא די בתשתית הקיימת על-מנת לבסס העמדה לדיון, והמשך הניסיונות למצות את ההליך הפלילי צפוי לדרוש משאבים ניכרים. כל זאת, על אף שהכרעה כזו עשויה לאכזב את המשקיעים שנפגעו.

נציין כי לפי הדו"ח שנתי של הרשות לניירות ערך לשנת 2023, מחלקת האכיפה של הרשות לניירות ערך בחנה 29 מקרים של הטלת עיצומים כספיים "פשוטים" ושני מקרים של הטלת עיצומים לפי חוק איסור הלבנת הון. בדו"ח צוין כי בשנת 2023 נחתמו כ-13 הסדרים בתיקים שונים. תואר כי הסדר מותנה כולל מאפיינים ייחודיים של שמירה על האינטרס הציבורי, הבטחת יעילות השוק ואמון המשקיעים. בדו"ח צוינה החשיבות של שקיפות ההסדרים המותנים והצגתם לציבור הרחב. הרשות מכירה בכך שהסדרים מותנים מעוררים ביקורת ציבורית, בטענה כי הם מקלים על עבריינים ומפחיתים את ההרתעה, וכן קיים חשש לאי-שוויון בטיפול בעבריינים. לכן, הסדרים מותנים מהווים אתגר במציאת איזון בין הצורך בקיצור הליכים לבין הצורך בהרתעה יעילה.

לעיון בדוח השנתי של הרשות לניירות ערך לשנת 2023: isareport2023 (1).pdf

לעיון בפסק הדין בג"ץ 7956/23 משמרת חברה לנאמנות בע"מ נ' היועצת המשפטית לממשלה, מיום 29.7.2024

תביעות השתקה

בית המשפט העליון נדרש לאחרונה להכריע בערעור על החלטה שלא לדחות על הסף תביעת דיבה כ"תביעת השתקה" (רע"א 1954/24 וקנין נ' קיבוץ ניר דוד, מיום 7.1.2025). תביעת השתקה מוכרת כתביעה בה נעשה שימוש בהליכים משפטיים (לרוב על ידי גורמים בעלי כוח וממון) שלא כדי לזכות בסעד המשפטי המבוקש, אלא במטרה למנוע ביקורת ודיון ציבוריים, באמצעות הטלת עלויות כבדות על נתבעים. הסוגיה מעוררת שאלה מורכבת, הנוגעת לאיזון הראוי בין ההגנה מפני שימוש לרעה בהליכי משפט לבין זכות הגישה לערכאות. בית המשפט העליון (כב' השופטים נ' סולברג, בהסכמת השופט א' שטיין, ונגד דעתו החולקת של מ"מ הנשיא א' עמית) כתאורו אז) קבע כי בשלב זה של ההליך לא ניתן לקבוע בבירור כי מדובר ב"תביעת השתקה". פסק הדין מהווה התפתחות משמעותית בסדר הדין האזרחי ודיני לשון הרע, בכך שהוא מעגן כלים מעשיים להתמודדות עם תופעה שלילית הולכת וגוברת, שטרם זכתה למענה משפטי מקיף.

ברקע הפרשה עמד סכסוך ציבורי הנגע לשימוש בנחל האסי העובר בשטח הקיבוץ ניר דוד, בצפון הארץ. בהליך המשפטי דנא, קיבוץ ניר דוד הגיש תביעת דיבה נרחבת נגד פעיל ציבורי בשם נתנאל וקנין, אשר הקים קבוצת פייסבוק בשם "משחררים את האסי". קבוצת הפייסבוק מנתה מעל עשרים אלף חברים ושימשה כבמה מרכזית לדיון ציבורי בנושא, כאשר חברי הקבוצה, ובהם וקנין עצמו, מתחו ביקורת נוקבת על התנהלות הקיבוץ. מחאה זו לא הצטמצמה למרחב הווירטואלי, אלא הורחבה גם לקיום פעולות מחאה בשטח הקיבוץ, כולל השמעת מוסיקה רועשת והפרעה לתנועת כלי רכב.

עובר להגשת תביעת הדיבה שלח הקיבוץ לוקנין מכתב התראה שכותרתו "ביצוע עוולות כנגד קיבוץ ניר דוד", ובו שורת דרישות מרחיקות לכת, וביניהן: מחיקת כל הפרסומים הנוגעים לקיבוץ, מחיקת הקבוצה, פרסום התנצלות פומבית, הפסקת "הפרובוקציות" ותשלום פיצוי בסך שניים וחצי מיליון שקלים. משלא נענו דרישות אלו, הגיש הקיבוץ תביעת דיבה נגד וקנין, המבוססת על שבעים ושבעה פרסומים שונים. מרבית הפרסומים (כ-70) נכתבו על ידי חברי הקבוצה השונים, ורק כשבעה נכתבו על ידי וקנין עצמו.



תביעת השתקה מוכרת כתביעה בה נעשה שימוש בהליכים משפטיים (לרוב על ידי גורמים בעלי כוח וממון) שלא כדי לזכות בסעד המשפטי המבוקש, אלא במטרה למנוע ביקורת ודיון ציבוריים, באמצעות הטלת עלויות כבדות על נתבעים

וקנין הגיש בקשה לסילוק התביעה על הסף בטענה כי מדובר ב"תביעת השתקה" קלאסית – תביעה שתכליתה האמיתית אינה לזכות בסעד המשפטי המבוקש, אלא להרתיע מפני פעילות ציבורית ופוליטית לגיטימית. לטענתו, התביעה נועדה להטיל עליו עלויות כבדות של ניהול הליך משפטי ובכך להרתיע אותו ואחרים מלהמשיך בפעילות המחאה. בית משפט השלום דחה את בקשת הסילוק על הסף. נקבע כי בשלב מוקדם זה של ההליך לא ניתן לקבוע באופן חד-משמעי כי אכן מדובר בתביעת השתקה. וקנין הגיש לבית המשפט המחוזי בקשת רשות ערעור על ההחלטה, שנדחתה, תוך שצוין כי יש לנהוג בזירות רבה בזכות הגישה לערכאות. מכאן הגיעה הסוגיה לפתחו של בית המשפט העליון.

וקנין טען כי תביעת הקיבוץ מהווה תביעת השתקה מובהקת, המגלמת את כל המאפיינים של תביעה כזו: פערי כוחות משמעותיים בין הצדדים, סכום תביעה מופרז שאינו מגובה בהסבר או בנזק ממשי, ובחירת נתבע בעייתית, שכן הוא נתבע באופן אישי כמנהל הקבוצה בגין פרסומים שנעשו ברובם על ידי אחרים. לטענתו, מטרת התביעה היא להרתיע אותו ואחרים מפעילות ציבורית לגיטימית בנושא הגישה לנחל, וזאת באמצעות הטלת נטל כלכלי ונפשי כבד של ניהול הליך משפטי. וקנין הדגיש כי בחירת הקיבוץ לתבוע אותו בלבד, ולא את מפרסמי הדברים עצמם, מנוגדת להלכת ניידלי, לפיה ככלל יש לתבוע תחילה את המפרסם הישיר. (רע"א 1239/19 שאל נ' חברת ניידלי תקשורת בע"מ, מיום 8.1.2020).

מנגד, הקיבוץ טען כי מדובר בתביעה לגיטימית שנועדה להגן על שמו הטוב מפני השמצות והאשמות חריפות וחסרות בסיס. לטענתו, הפרסומים בקבוצה חרגו מגדר ביקורת לגיטימית, שכן הם כללו השוואות לנאצים, קריאות לפגיעה בקיבוץ ובחבריו, והאשמות חמורות בדבר זיהום מים ומכירת דגים מורעלים. הקיבוץ הדגיש כי קדמה לתביעה התראה לוקנין, וכי התביעה הוגשה רק לאחר שזה סירב להסיר את הפרסומים הפוגעניים. באשר לבחירה לתבוע את וקנין, טען הקיבוץ כי כמנהל הקבוצה, וקנין נושא באחריות לתכנים המתפרסמים בה, במיוחד כשהוא עצמו היה שותף פעיל בפרסומים ובפעולות מחאה שגרמו להפרעה ממשיית לפעילות הקיבוץ.

בפסק דין מקיף ותקדימי, הציג כב' השופט סולברג את המסגרת המשפטית להתמודדות עם תביעות השתקה, המבוססת על תקנה 42 לתקנות סדר הדין האזרחי. תקנה זו מאפשרת סילוק תביעה על הסף בשל שימוש לרעה בהליכי משפט, כמו גם על תקנה 151(ג), המאפשרת לחייב בעל דין בהוצאות משפט בגין שימוש לרעה בהליכי משפט. בפסק דינו סקר השופט סולברג את ההתפתחות בנושא תביעות ההשתקה, ונשען על שורת תקדימים משמעותיים, וביניהם רע"א 1688/18 יגאל סרנה נ' בנימין נתניהו (מיום 15.4.2018); באותו מקרה הכיר בית המשפט העליון בקיומה של תופעת תביעות ההשתקה ובצורך להתמודד עמה, אף שטרם פיתח כלים מעשיים לכך. אוזכרה פסיקה מוקדמת יותר: ת"א (מחוזי י-ם) 2376-08 הוועידה לתביעות חומריות של יהודים נ' גרמניה מרוז (מיום 30.6.2010), אשר הכירה באפשרות העקרונית לסלק תביעות השתקה על הסף. נסקר גם פסק הדין ברע"א 1239/19 יואל שאל נ' חברת ניידלי תקשורת בע"מ (מיום 8.1.2020), במסגרתו בית המשפט העליון התמודד עם סוגיית תביעות השתקה בהקשר של אחריות משתפי תוכן ברשתות חברתיות.

על בסיס תשתית נורמטיבית זו, פיתח בית המשפט העליון מספר מבחנים שיסייעו בזיהוי תביעות השתקה, ובכלל זה: פערי כוחות בין הצדדים, טיב עילת התביעה, היחס בין סכום התביעה לנזק הנתען, בחירת הנתבעים, וההקשר הציבורי של התביעה. אין מדובר במבחנים מצטברים, וככל שמתקיימים יותר מבחנים, כך תגבר ההצדקה לסווג את התביעה כתביעת השתקה. בית המשפט הציע מבחן דו-שלבי: בשלב הראשון יש לבחון אם מדובר באחד מהמקרים המובהקים, בהם ניכר כי מדובר בתביעת השתקה. במצב כזה יש לסלק את התביעה על הסף. כאשר מדובר במקרים מורכבים יותר, יש להמשיך בבירור התביעה, אך להבהיר לתובע כי אם יתברר בסוף ההליך שמדובר בתביעת השתקה, הוא עלול להיות מחויב בהוצאות משפט בשיעור משמעותי במיוחד, עד גובה סכום התביעה עצמו.

בפסק דין מקיף ותקדימי, הציג כב' השופט סולברג את המסגרת המשפטית להתמודדות עם תביעות השתקה, המבוססת על תקנה 42 לתקנות סדר הדין האזרחי

בית המשפט העליון פיתח מספר מבחנים שיסייעו בזיהוי תביעות השתקה, ובכלל זה: פערי כוחות בין הצדדים, טיב עילת התביעה, היחס בין סכום התביעה לנזק הנתען, בחירת הנתבעים, וההקשר הציבורי של התביעה



בענין וקנין בית המשפט העליון דחה את הערעור פה אחד. נפסק בדעת רוב (השופטים סולברג ושטיין) כי יש להותיר על כנה את ההחלטה שלא לסלק את התביעה על הסף, והובהר כי אם בתום ההליך יתברר שמדובר בתביעת השתקה, יישקל חיוב הקיבוץ בהוצאות משמעותיות. כב' השופט עמית, בדעת יחיד, התנגד לקביעה שיש לקשור את גובה ההוצאות לסכום התביעה. לשיטתו, מדובר בסנקציה חריפה מדי, העלולה ליצור "אפקט מצנן" מפני הגשת תביעות לגיטימיות.

פסק הדין בעניין וקנין מעורר שאלה מעניינת בדבר ניכוס משאבים ציבוריים או משותפים לשימוש פרטי. בהקשר זה, מעניין לעיין בבג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין נ' עיריית רעננה (מיום 19.10.2004), בו עלתה השאלה אם רשות מקומית רשאית לגבות דמי כניסה לפארק עירוני ממי שאינו תושב העיר, ובכך להגביל את גישת הציבור לפארק הציבורי. בית המשפט העליון (מפי כב' השופט עדיאל) פסק כי עיריית רעננה רשאית לגבות דמי כניסה ממי שאינו תושב העיר, תוך שהכיר בהבחנה שבין מי שהשתתף במימון הקמת הפארק (תושבי העיר) לבין מי שלא. נפסק כי ההבחנה לעניין גביית דמי כניסה אינה מהווה הפליה פסולה, משום שהשטח הציבורי הוקם מכספם של תושבי העיר. לצד זאת, בית המשפט הכיר בחשיבות של קיומם של שטחים ציבוריים פתוחים לרווחת כלל הציבור. פסק הדין ממחיש את האיזון העדין בין הגישה החופשית לשטחים ציבוריים לבין זכותה של רשות להעדיף את האינטרסים של תושביה. במסגרת איזון זה יש להתחשב בסוג המשאב ואופיו; מקור המימון להקמתו ולתחזוקתו; היקף ההגבלה; התכלית הראויה שמאחורי ההגבלה, וקיומן של חלופות לשימוש במשאב. דומה שניתן ליישם מבחנים אלה גם לגבי נחל האסי, וראוי כי עניין זה יוסדר בדרך מוסדית וכוללת.

לפסק הדין ראו: [רע"א 1954/24 וקנין נ' קיבוץ ניר דוד \(מיום 7.1.2025\)](#).

חוק הטיקטוק

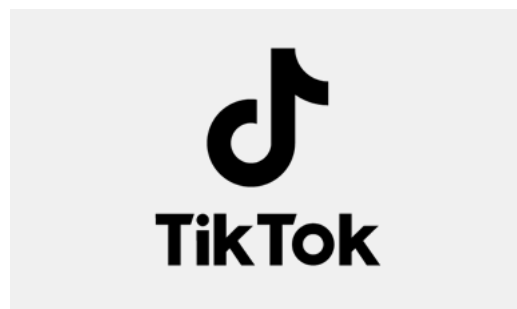
בינואר האחרון נדרש בית המשפט העליון האמריקאי להכריע בשאלת חוקתיות החוק להגנה על אמריקאים מפני יישומונים אינטרנטיים (אפליקציות) הנשלטים על ידי יריב זר, שזכה לכינוי חוק הטיקטוק: [Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act](#).

החוק נחקק באפריל 2024 ולפי פסיקת בית המשפט, נועד להגן על הביטחון הלאומי של ארצות הברית מפני האיום שבשליטת מדינות יריבות זרות על אפליקציות אינטרנטיות כטיקטוק, המוחזקת על ידי החברה הסינית בייטדאנס. לפי החוק, יישומון אינטרנטי המופעל בארצות-הברית ונשלט בידי יריב זר, יש למכור אותו בתוך 270 יום מחקיקת החוק, כך שלא ימצא בשליטת מדינה יריבה זרה ולא יהיה קשר תפעולי כלשהו בין פעילות היישומון בארצות-הברית לבין מדינה יריבה. ככל שהיישומון לא יימכר כפי שמצווה החוק, יחול איסור להפעילו בארצות-הברית, להפיצו, לתחזקו או לעדכו.

חב' טיקטוק וחב' האם בייטדאנס הגישו עתירה כנגד חוקתיות החוק לבית המשפט הפדרלי במחוז קולומביה. העותרות טענו כי החוק החדש מפר את התיקון הראשון לחוקת ארצות-הברית ביחס להגנה על חופש הביטוי. העותרות הציגו פסיקה בה הוכרו זכויות עריכה של תאגידים כחלק מהתיקון הראשון לחוקה. נטען שהחוק מחרים את עסקיהן ובכך מפר גם את התיקון החמישי לחוקה בשל יחס לא שוויוני, מאחר והוא מסמן אותן באופן ספציפי ויוצר "חוק סלקטיבי" תוך הבחנה לא ראויה בין טיקטוק לבין אפליקציות דומות שפועלות בארה"ב. עוד נטען כי החוק מפקיע מבייטדאנס רכוש פרטי ללא פיצוי הולם.

המדינה השיבה שקיים סיכון ביטחוני ממשי בהשגת יישומון הטיקטוק בשליטה סינית. לטענתה, יישומונים המנוהלים על ידי יריב זר של ארה"ב משמשים את המדינה

עיריית רעננה רשאית לגבות דמי
כניסה ממי שאינו תושב העיר, תוך
הבחנה שבין מי שהשתתף במימון
הקמת הפארק (תושבי העיר) לבין מי
שלא. נפסק כי ההבחנה לעניין גביית
דמי כניסה אינה מהווה הפליה פסולה,
משום שהשטח הציבורי הוקם מכספם
של תושבי העיר



בינואר האחרון נדרש בית המשפט
העליון האמריקאי להכריע בשאלת
חוקתיות החוק להגנה על אמריקאים
מפני יישומונים אינטרנטיים
(אפליקציות) הנשלטים על ידי יריב
זר, שזכה לכינוי חוק הטיקטוק



היישומון האינטרנטי אוסף כמויות עצומות של מידע כולל מיקום, הרגלי גלישה ומידע אישי. האיסוף מעורר חשש שהמידע ישמש לריגול ומעקב אחר אמריקאים

הזרה לאיסוף מידע רב ורגיש על אמריקאים. היישומון האינטרנטי אוסף כמויות עצומות של מידע כולל מיקום, הרגלי גלישה ומידע אישי. האיסוף מעורר חשש שהמידע ישמש לריגול ומעקב אחר אמריקאים. החשש מתחזק על רקע חוק סיני המאפשר לממשלת סין לדרוש מחברות שמרכזן בסין למסור למדינה מידע ולשתף פעולה עם שירותי המודיעין של המדינה, מה שהופך חברות אלה לכלי אסטרטגי בידי המדינה. המידע עלול להגיע לידי גורמים עוינים ולאפשר גישה למידע על תשתיות חיוניות של ארה"ב. בנוסף, מתעורר חשש מהשפעה של גורמים זרים על דעת הקהל האמריקאית דרך האפליקציה.

בית המשפט הפדרלי דחה את העתירה ואישר את חוקתיות החוק. העותרות ערערו על ההחלטה לבית המשפט העליון. נטען כי המטרה העיקרית של יישומון הטיקטוק היא לאפשר למשתמשים בו לפרסם מוצרים, ביקורות ומידע על אודות מוצרים ושירותים, בדגש על ביקורות עסקיות ללא כל מטרה להעביר מידע על תושבי ארה"ב. נטען שלא סביר ואף מופרך שסין תאלץ את חב' טיקטוק להעביר נתוני משתמשים למטרות מודיעין, שכן יש לה אמצעים יעילים יותר להשיג מידע רלוונטי. עוד טענו כי ישנן חלופות מידתיות יותר מהחוק האמור, כמו הסכם לביטחון לאומי. בהקשר זה, בית המשפט ציין שחב' בייטדאנס אמנם ניהלה משא ומתן להשגת הסכם על מנת לענות על החששות של ממשלת ארה"ב, אך ההסכם לא יצא לפועל.

בית המשפט העליון דחה את הערעור והבהיר כי אין הוא דן בתבונת החלטת הממשלה, אלא בוחן אם החוק מבוסס על אמצעים סבירים הנתמכים בראיות מהותיות. בית המשפט קבע שעל אף זמירות של שיטות רגולטוריות מגבילות פחות, החוק שאומץ הוא מידתי ונועד להגן על אינטרסים חיוניים של המדינה. התיקון הראשון לחוקה האמריקאית אמנם נועד להגן על חופש הביטוי, אך הגנה זו אינה מוחלטת. החוק לא פוגע בחופש הביטוי מעבר לנדרש; שכן אינו אוסר על הפעלת אפליקציית הטיקטוק, אלא נותן אפשרות סבירה להמשיך לפעול תחת בעלות שאינה בידי יריב זר. בית המשפט ציין כי התיקון הראשון לחוקה אמנם מעניק הגנה חוקתית על חופש הביטוי גם לתאגידים, אך ההגנה היא בעלת מגבלות טריטוריאליות ולא מוקנית לחברות זרות. נקבע כי הפגיעה הכלכלית והקניינית מוצדקת אף היא לאור הסיכונים הביטחוניים הפוטנציאליים.

בית המשפט ציין כי הפוטנציאל של המדינה היריבה למנף שליטה באפליקציית הטיקטוק ובנתונים האדירים שנאספים בה מצדיק את החוק, גם אם סין עדיין לא פעלה כך בפועל. קביעת מדיניות מחייבת את המחוקקים לחזות אירועים עתידיים ולצפות מראש את ההשפעות שעלולות להיווצר. בית המשפט ציין שאיסוף וניתוח נתונים הם נוהג נפוץ בעידן הדיגיטלי ואינו ייחודי רק לאפליקציית הטיקטוק, אולם קנה המידה של האפליקציה והרגישות לאפשרות שסין תנצל לרעה את המידע, הם אלה שמצדיקים את היחס השונה כלפי טיקטוק, על מנת לתת מענה לביטחון הלאומי של ארה"ב.

פסיקת בית המשפט העליון אפשרה את כניסת החוק לתוקפו, ובכך הוצבה בפני טיקטוק דרישה להתנתק מהבעלות הסינית כתנאי להמשך פעילותה בארצות-הברית. על פי דיווח של ה-BBC מיום 21 בינואר 2025, נשיא ארצות-הברית דונלד טראמפ חתם על צו נשיאותי המעניק לטיקטוק ארכה להשלים את מכירת הפלטפורמה, במטרה להבטיח כי זו לא תיוותר תחת שליטה סינית. באפריל 2025 הסתיימה הארכת הזמן האמורה וניתנה הארכה נוספת.

ובישראל: ביולי 2024 הונחה על שולחן הכנסת הצעת-חוק איסור ניהול חשבון ביישומון החשוף לשליטת מדינה זרה, התשפ"ד-2024, ביוזמת ח"כ אורית פרקש הכהן. הצעת החוק מצויה עדיין בקריאה טרומית. החוק המוצע נועד לאסור שימוש באפליקציות בשליטת מדינה זרה בטלפונים ממשלתיים להם זכאים עובדי מדינה בתפקידים רגישים. הצעת החוק מכילה תוספת המפרטת רשימה של יישומונים שהתקנתם תיאסר, ומצוין בה יישומון טיקטוק בלבד. בדברי ההסבר צוין שקיים חשש שבעתיד

בית המשפט קבע שעל אף זמירות של שיטות רגולטוריות מגבילות פחות, החוק שאומץ הוא מידתי ונועד להגן על אינטרסים חיוניים של המדינה

בית המשפט ציין כי הפוטנציאל של המדינה היריבה למנף שליטה באפליקציית הטיקטוק ובנתונים האדירים שנאספים בה מצדיק את החוק, גם אם עדיין לא פעלה כך בפועל



יתעוררו סכנות לביטחון הלאומי גם מיישומונים אחרים, ולפיכך הוחלט כי רשימת היישומונים תישאר פתוחה לעדכון. הצעת החוק נסמכת על חוות דעת מקצועיות ממומחים בתחום, המתריעות כי יישומון טיקטוק מסוגל לא רק לגשת למידע השמור במכשיר עצמו, אלא גם לשאוב מידע מכלל הכוננים המחוברים אליו, כולל התקני אחסון חיצוניים.

לפסק הדין האמריקאי [TikTok Inc and others. v. Garland, 656 U.S. 1 \(Jan. 17, 2025\)](#)

להצעת החוק בישראל [הצעת חוק איסור ניהול חשבון ביישומון החשופי לשליטת מדינה זרה, התשפ"ד-2024](#).

פרופיל מקוון אנונימי

פסק דינו של בית המשפט העליון בע"פ 3766/24 [מדינת ישראל נ' פלונית](#) ממרס 2025 עוסק באתגר עכשווי בעידן הדיגיטלי: כיצד ניתן להוכיח ברמה הנדרשת במשפט הפלילי את זהותו של גורם עוין הפועל מאחורי פרופיל מקוון אנונימי? המקרה נסב על נאשמת אזרחית ישראלית דוברת פרסית, שניהלה לאורך שנים קשר מתמשך עם דמות וירטואלית בשם "ראמבוד". האחרון הציג עצמו כתושב טהרן, בעל זיקה ליהדות, שפועל מתוך עניין ביהדות איראן ובישראל. על אף שגילתה חשד כי מדובר בגורם עוין, ביצעה הנאשמת עבורו שורת פעולות שתכליתן איסוף מידע מצולם וכתוב בישראל – לרבות תיעוד מבנים, מתקנים ואתרים ביטחוניים, העברת מידע על גורמים ישראליים, העברת כתובות מייל, וכן קבלת הצעות לפגישות במדינות שלישיות. עם זאת, היא סירבה למלא חלק מהבקשות. הנאשמת לא פגשה את ראמבוד מעולם, וכל התקשורת בין השניים התנהלה בערוצים מקוונים, דרך אפליקציות מסרים בטקסטים ובהודעות קוליות ולא פנים אל פנים.

בית המשפט המחוזי הרשיע את הנאשמת בעבירה של מגע עם סוכן חוץ לפי סעיף 114 לחוק העונשין, אך זיכה מהעבירה החמורה של מסירת ידיעה העלולה להיות לתועלת האויב לפי סעיף 111 לחוק. פסק הדין התבסס על כך שלא הוכח כי ראמבוד הוא "אויב" לפי הגדרת סעיף 111, ולא הוכח כי הנאשמת מסרה לו מידע מתוך ידיעה ברורה על זהותו. ערעור המדינה התמקד בשאלה, אם מארג ראיות נסיבתיות, הנתמך בחוות דעת מומחה, עשוי להספיק להוכחת זהות של "אויב מקוון" לצורך הרשעה בעבירת ביטחון חמורה.

המסגרת הנורמטיבית נסמכת על סעיף 111 לחוק העונשין, אשר דורש להוכיח ארבעה יסודות מצטברים: (1) מסירת ידיעה; (2) שהידיעה עשויה לתרום לאויב; (3) שהמסירה בוצעה ביוזעין; (4) שהנמען הוא אויב. לצורך קיום היסוד הרביעי, יש להוכיח כי מדובר בגורם הפועל מטעם מדינת אויב או למענה. לעומת זאת, סעיף 114 לחוק דורש רף נמוך יותר: די בכך שיש יסוד סביר לחשד שהגורם הוא "סוכן חוץ". סעיפים 25 ו-26 לחוק מאפשרים ענישה גם על ניסיון, אף אם לא הושלם, ולפיכך יש להם נפקות בכל הקשור לפעולות חלקיות שבוצעו לבקשת הגורם העוין.

בית המשפט העליון, ברוב דעות, קיבל את ערעור המדינה והפך את פסק דינו של בית המשפט המחוזי. נקבע כי ניתן להסיק מעבר לספק סביר שמאחורי הפרופיל "ראמבוד" עמד גורם הפועל מטעם המודיעין האיראני ולכן מתקיים רכיב ה"אויב". ההכרעה התבססה על מכלול ראיות נסיבתיות: דפוס פעולה עקבי, בחירת קורבנות בעלי מכנה משותף (נשים ישראליות דוברות פרסית), אופי המשימות (תיעוד אתרים רגישים), העברת כספים, שיח חתרני ארוך טווח, והצעות להיפגש במדינות שלישיות. טענת הנאשמת לפיה מדובר באדם פרטי או מתחזה נדחתה, משום שלא נתנה הסבר מספק להתמקדותו באתרים ביטחוניים ולאופי הפעולות שהתבקשו.

בית המשפט עמד על כך שמידע נסיבתי עשוי להספיק, אם מצטרפות אליו אינדיקציות עקביות המלמדות על מתווה מודיעיני ולא אישי. חוות דעתו של רפ"ק ל', ראש מדור



כיצד ניתן להוכיח ברמה הנדרשת במשפט הפלילי את זהותו של גורם עוין הפועל מאחורי פרופיל מקוון אנונימי?

בית המשפט המחוזי הרשיע את הנאשמת בעבירה של מגע עם סוכן חוץ לפי סעיף 114 לחוק העונשין, אך זיכה מהעבירה החמורה של מסירת ידיעה העלולה להיות לתועלת האויב



**די בכך שהנאשמת פעלה מתוך מודעות
לכך שהיא מוסרת מידע לבקשת גורם
שמציג עצמו בזהות עמומה, תוך
התעלמות מסימנים מטרימים למניעיו**

סייבר באגף החקירות בשב"כ, זיהתה את ראמבוד כ"סוכן מקדים" – פרופיל שמטרתו גיוס עתידי של סוכנים. חוות הדעת התבססה גם על מקורות חסויים, אך הוצגה במידה מספקת להגנה. ההגנה לא ביקשה גילוי נוסף, לא הגישה חוות דעת נגדית, ואף לא ערערה על מתווה ההפעלה שתיאר המומחה. השופטים הבהירו כי לא מדובר בראיה חסויה שאינה נתונה לביקורת, וכי נשמרה לנאשמת האפשרות להבין את מתווה הראיה ולהתגונן. פסק הדין מאמץ את הגישה לפיה גם בהיעדר מגע פיזי או קשר ישיר עם הסוכן, ניתן לייחס לנאשם אחריות פלילית כאשר מתקיימת קבלה מודעת של סיכון, או כאשר יש בידי הנאשם תשתית נסיבתית שמצמיחה חובה לברר, להטיל ספק, או לנתק מגע.

בית המשפט עמד על פרשנות המושג "ידיעה" במשפט הפלילי. נקבע כי אין צורך בהוכחת כוונה לפגוע בביטחון המדינה או בידע פוזיטיבי על זהותו של הנמען. די בכך שהנאשמת פעלה מתוך מודעות לכך שהיא מוסרת מידע לבקשת גורם שמציג עצמו בזהות עמומה, תוך התעלמות מסימנים מטרימים למניעיו. גם עצימת עיניים, התעלמות ממידע חשוב או קבלת סיכון מודע – עשויים להספיק לקיומו של היסוד הנפשי בעבירה לפי סעיף 111. לפיכך, היסוד הנפשי שיוחס לנאשמת אינו זדון במובנו הקלאסי, אלא קבלה מודעת של סיכון, שמשקפת רמה גבוהה של עצימת עיניים או הימנעות מלברר כאשר קיימות נורות אזהרה בולטות. בכך מתווה פסק הדין גבול ברור בין רשלנות תמימה לבין אחריות פלילית הנובעת מהתנהלות חוזרת ונשנית מול גורם מעורפל אך חשוב.

בית המשפט הרשיע את הנאשמת לא משום שהוכחה כוונה פלילית מובהקת, אלא משום שבחרה להמשיך בשיתוף פעולה חריג עם גורם שזהותו לוטה בערפל, תוך שהיא מתעלמת מהקשר הביטחוני של המשימות שהתבקשה לבצע ומהקשר המצטבר. האחריות הפלילית אינה תולדה של פעולה חד-פעמית, אלא של דפוס התנהגות מתמשך המלמד על חוסר תום לב.

המסר הציבורי הוא ברור: התעלמות מחשדות ממשיים בזהות מקוונת, וביצוע פעולות לבקשתו של גורם אנונימי, עלולים להוביל להטלת אחריות פלילית, גם כאשר לא מתקיים מגע פיזי, וגם כאשר המידע המועבר נראה תמים במבט ראשון. בכך, פסק הדין מחיל סטנדרט חדש של זהירות בזירה הדיגיטלית, תוך חידוד דרישת האחריות האישית של האזרחים להתנהל בזהירות נאותה, בעיקר כשמדובר באינטראקציה בזירה בינלאומית.

**התעלמות מחשדות ממשיים בזהות
מקוונת, וביצוע פעולות לבקשתו של
גורם אנונימי, עלולים להוביל להטלת
אחריות פלילית, גם כאשר לא מתקיים
מגע פיזי, וגם כאשר המידע המועבר
נראה תמים במבט ראשון**

גיא פיליפ גולדשטיין, במאמרו "[נשק סייבר ויציבות גיאופוליטית: איזמים חדשים על היציבות הבינלאומית נוכח סוגים חדשים של התקרבות אסטרטגית](#)", (2023) מציין כי בעשור האחרון הפך המרחב המקוון לזירת עימות בלתי-סימטרית מובהקת, שבה מדינות אויב פועלות באמצעות מנגנוני השפעה עקיפים, לעיתים תוך שימוש באזרחים שאינם מודעים למידת מעורבותם. דפוסים אלה כוללים שיח מתמשך במסווה אישי או אידיאולוגי, איסוף הדרגתי של מידע תמים לכאורה, והכוונה לפעולות קטנות המתבצעות על פני זמן. כל אלה יוצרים מארג סמוי של הפעלת סוכנים ללא קשר ישיר או מובהק למפעיל. בהקשר זה, גם פעולות פשוטות יחסית – כמו צילום של מבנים ציבוריים, העברת כתובות אימייל, או ניסיון יצירת קשר עם אישים – אינן נטולות משמעות ביטחונית. גולדשטיין מדגיש כי יכולת עיבוד מידע של מדינות עוינות הפכה את המידע האזרחי ביותר לנתון רגיש, בפרט כאשר הוא נאסף באופן שיטתי. בעיני המשפט הפלילי הקלאסי, אין מדובר בראיות מובהקות, אך בעיני מערכת ביטחון מודרנית – אלה צעדים ממשיים במסלול של גיוס והכנה לפעולה עוינת.

ראו: פ"ב 3766/24 [מדינת ישראל נ' פלונית](#) מיום 26.3.2025



טרנסג'נדרית – אישה?

באפריל האחרון פסק בית המשפט העליון של בריטניה בשאלת פרשנות המונחים "גבר", "אישה" ו"מין" בחוק השוויון הבריטי משנת 2010 (Equality Act 2010). שאלה זו התעוררה בקשר עם יישום חוק סקוטי (Gender Representation on Public Boards) Scotland Act 2018)) שמבטיח ייצוג נשי בשיעור 50% במועצות ציבוריות. בהליכים משפטיים קודמים, נפסלה הגדרת המונח "אישה" ככולל טרנסג'נדריות, בנימוק שתחום זה מסור לסמכות הבלעדית של הפרלמנט הבריטי. בעקבות פסילה זו, הוציאו השרים הסקוטים הנחיות מנהליות, הקובעות כי הגדרת "אישה" בחוק הסקוטי תהא זהה לזו שבחוק השוויון הבריטי, והבהירו שההגדרה כוללת נשים המחזיקות תעודת הכרה מגדרית. מהי תעודת הכרה מגדרית – Gender Recognition Certificate? זהו מסמך המאפשר לטרנסג'נדריות לשנות את מגדרם ברישום החוקי של המדינה. תעודה זו מוצאת לפי החוק להכרה מגדרית (Gender Recognition Act 2004). בגיר יכול לקבל תעודה כזו, אם הוא מספק ראיות לכך שיש לו או הייתה לו דיספוריה מגדרית, כלומר, פער בין הזהות המגדרית הפנימית לבין הגוף, חי במגדר הנרכש במשך שנתיים ומתכוון להמשיך לחיות כך עד מותו. הנפקת תעודה זו משנה באופן משפטי את מגדרו של האדם למגדר הנרכש.

ארגון פמיניסטי בשם For Women Scotland Ltd תקף את ההנחיות הסקוטיות ופנה לבית המשפט בבקשה להצהיר שהמונח "אישה" מתייחס למין ביולוגי בלבד. מנגד, השרים הסקוטים טענו כי המונח "אישה" בחוק השוויון הבריטי מתייחס גם ל"מין מאושר בתעודה", ולכן כולל גם נשים טרנסג'נדריות. העתירה נדחתה בערכאות הנמוכות, והארגון הגיש ערעור לבית המשפט העליון. פסק הדין, בהרכב של חמישה שופטים ובראשות הנשיא הלורד ריד, קבע פה אחד כי המונחים הנ"ל מתייחסים למין ביולוגי בלבד, ואינם כוללים נשים טרנסג'נדריות, אף אם הן מחזיקות בתעודת הכרה מגדרית.

בית המשפט העליון בבריטניה לא קיבל שניתן להשתמש בתעודת הכרה מגדרית כדי להחשב ל"אישה" לפי חוק השוויון הבריטי. נפסק כי המונחים "גבר" ו-"אישה" בחוק השוויון הם ביולוגיים, ולכן טרנסג'נדרית לא תוכר כ"אישה" לצורך מכסות הייצוג במשרות ציבוריות.

בית המשפט סקר את התפתחות החקיקה, החל מחוק האפליה המינית (Sex Discrimination Act 1975). חוק זה קבע כי אסור להפלות אישה על בסיס מינה (הפליה ישירה) או להחיל על נשים דרישה ששיעור הנשים שיכולות לעמוד בה הוא קטן בהשוואה לגברים (הפליה עקיפה). החקיקה הכירה בחריגים לכלל, למשל במקרים בהם אנשים מתפשטים יחד, גרים באותם מקומות או משתמשים במתקנים סניטריים משותפים. שיקולי צניעות ופרטיות דורשים לספק מתקנים נפרדים לגברים ולנשים במובן הביולוגי של המילה.

אוזכרו תקנות האפליה המינית (שינוי מגדר) Sex Discrimination (Gender Reassignment) Regulations 1999. תקנות אלה כללו איסור מפורש על הפליה על רקע שינוי מגדר. עם זאת, התקנות לא שינו את המשמעות הבסיסית של המונחים "גבר" או "אישה". חוק השוויון משנת 2010 ביטל והחליף את חוק האפליה המינית ואת התקנות משנת 1999; הוא חוקק כחוק מתקן ומאחד, שעיקר הגנות קבוצתיות מפני אפליה על בסיס מגוון מאפיינים מוגנים, לרבות מין ושינוי מגדר. אך אין אינדיקציה לכך שחוק השוויון שינה את משמעות המונחים "גבר" ו-"אישה" מהמשמעות שהייתה להם בחוק האפליה המינית משנת 1975. זהו נימוק מהותי בפסק הדין, שכן הוא מחזק את הפרשנות לפיה מונחים אלה ממשיכים להתייחס למין ביולוגי.

בהתייחסו לחוק להכרה מגדרית משנת 2004, בית המשפט בחן את השפעתו על פרשנות המונחים הנדונים. סעיף 9(1) לחוק זה קובע כי נשים טרנסג'נדריות המחזיקות בתעודת מגדר תחשבנה כבעלות המגדר "הנרכש", המצוין בתעודה. אולם, סעיף 9(3) מאפשר לבטל את הכלל שבסעיף 9(1) על ידי הוראה בחוק להכרה מגדרית עצמו או



**בית המשפט העליון בבריטניה לא
קיבל שניתן להשתמש בתעודת הכרה
מגדרית כדי להחשב ל"אישה" לפי חוק
השוויון הבריטי. נפסק כי המונחים
"גבר" ו-"אישה" בחוק השוויון הם
ביולוגיים, ולכן טרנסג'נדרית לא תוכר
כ"אישה" לצורך מכסות הייצוג במשרות
ציבוריות**



"בכל חקיקה אחרת או חקיקת משנה". בית המשפט פירש את סעיף 9(3) באופן רחב יחסית, וקבע כי הוא אינו דורש שחקיקה תבטל במפורש את הכלל שבסעיף 9(1). סעיף 9(3) יחול כאשר התנאים, ההקשר והמטרה של החקיקה הרלוונטית מראים שהוא חל, בשל העדר התאמה או מאחר שהוראותיו נעשות בלתי קוהרנטיות או בלתי ישימות. בית המשפט ציין כי אין הוראה בחוק השוויון המתייחסת במפורש להשפעת סעיף 9(1) לחוק להכרה מגדרית. לכן נדרש ניתוח מעמיק של הוראות חוק השוויון כדי להכריע אם הן מצביעות על משמעות ביולוגית של מין.

בניתוח מקיף של חוק השוויון, בית המשפט סבור שבשפת יומיום, "אישה" מתייחסת למין ביולוגי. דוגמה בולטת לכך הן הוראות הנוגעות להריון ולידה. מבחינה ביולוגית, רק נשים ביולוגיות יכולות להרות וללדת. לכן, הוראות החוק המתייחסות לכך אינן ישימות אלא במשמעות ביולוגית. לפיכך, פרשנות "מין" כמין מאושר בתעודה תיישם את הגדרות "גבר" ו"אישה" באופן בלתי קוהרנטי והדבר יוביל לקשיים פרקטיים במימוש החוק.

בית המשפט הצביע על הוראות נוספות הדורשות פרשנות ביולוגית של המונח "מין" כדי שחוק השוויון ייושם באופן קוהרנטי. אלה הן הוראות הנוגעות למרחבים נפרדים ושירותים חד-מיניים, כגון חדרי הלבשה, אכסניות ושירותים רפואיים. גם הוראות העוסקות במגורים משותפים ומוסדות להשכלה גבוהה חד-מיניים דורשות פרשנות ביולוגית כדי לישמן. בית המשפט מצא כי בעיות דומות של אי-ישימות עולות בהפעלת הוראות הנוגעות להתאגדויות וארגוני צדקה בעלי מאפיין חד-מיני, השתתפות הוגנת של נשים בספורט והפעלת חובת השוויון במגזר הציבורי. בית המשפט סבר כי הבעיות המעשיות מהוות מדדים ברורים לכך שפרשנות שאינה ביולוגית איננה נכונה. בית המשפט הוסיף ודחה את הפרשנות הדיפרנציאלית לפיה "אישה" ו"מין" יכולים להתייחס למין ביולוגי בחלק מסעיפי חוק השוויון, ולמין מאושר בתעודה בחוקים אחרים. משמעות המונחים הללו חייבת להיות עקבית כמרכיב חיוני ביכולת ליישם את החוק באופן ראוי.

בית המשפט הסיק כי המונחים "גבר" ו-"אישה" בחוק השוויון מתייחסים למין ביולוגי, מאחר שכל פרשנות אחרת תהפוך את החוק לבלתי ישים. נפסק כי אדם האוחז בתעודה GRC למגדר נקבה אינו נכלל בהגדרת "אישה" לפי חוק השוויון. בית המשפט הדגיש כי פסיקה זו אינה מסירה את הגנת הדין הכללי מנשים טרנסג'נדריות; ואולם הן אינן זכאיות לשריון ייצוגי כ"נשים" במועצות ציבוריות מכח החוק הסקוטי הנ"ל.

ובישראל: ראוי להכיר את ההסדר המשפטי הקיים בישראל בנוגע לשינוי רישום המין. נוהל 2.6.0001 של רשות האוכלוסין וההגירה, שעודכן בינואר 2018, מגדיר את התהליכים הרשמיים לשינוי או תיקון פרט המין במרשם האוכלוסין. הנוהל הישראלי מבחין בין שני הליכים: הראשון הוא "תיקון פרט רישום המין", המיועד למקרים של טעות ברישום המקורי, ומתבצע על סמך תעודת לידה, דרכון או פסק דין הצהרתי של בית המשפט. השני הוא "שינוי פרט המין", שמיועד למי שעברו הליך של שינוי מין, ומתבצע באחת משתי דרכים: באמצעות תעודה ציבורית מוועדה במשרד הבריאות (לאחר ניתוח לשינוי מין), או באמצעות תעודה ציבורית מהוועדה לבחינת שינוי מין ללא ניתוח. הנוהל הישראלי מתמקד בהיבטים המנהליים של שינוי הרישום ולא דן בהשלכות של שינוי זה על זכויות לפי חוק, כגון חוקי שוויון או שריון ייצוגי נשי במוסדות ציבור.

[For Women Scotland Ltd \(Appellant\) v The Scottish Ministers \(Respondent\)](#)

[רשות האוכלוסין וההגירה נוהל 2.6.0001 \(ינואר 2018\)](#)

בניתוח מקיף של חוק השוויון, בית המשפט סבור שבשפת יומיום, "אישה" מתייחסת למין ביולוגי. דוגמה בולטת לכך הן הוראות הנוגעות להריון ולידה. מבחינה ביולוגית, רק נשים ביולוגיות יכולות להרות וללדת

בית המשפט הסיק כי המונחים "גבר" ו-"אישה" בחוק השוויון מתייחסים למין ביולוגי, מאחר שכל פרשנות אחרת תהפוך את החוק לבלתי ישים



פיצוי לנפגעת הטרדה מינית

בית הדין הארצי לעבודה נדרש לאחרונה לסכום הפיצויים המגיע למתלוננת, פקחית ביחידת שיטור עירונית, בגין הטרדה מינית מצד מפקדה. פסק הדין הכפיל את סכום הפיצויים והדגיש את חומרת התופעה במקום העבודה והאופן בו היא מנציחה את מעמדן המוחלש של נשים. בית הדין התייחס לקושי המובנה בהוכחת הטרדות מיניות והזכיר את "המובלעת הראייתית" המקלה שנקבעה בפסיקה, שאינה מצפה מהנפגעת להיות "מכשיר דיוק אוטומטי" וכי בית המשפט יסתפק בגרעין הקשה של עדותה. בשל תדירות ההטרדות, חומרתן, והעובדה שהמתלוננת הושעתה ופוטרה מעבודתה, ראה בית הדין לנכון להכפיל את סכום הפיצוי ולהעמידו על סך 300,000 ₪.



**בית הדין הארצי לעבודה נדרש
לאחרונה לסכום הפיצויים המגיע
למתלוננת, פקחית ביחידת שיטור
עירונית, בגין הטרדה מינית מצד
מפקדה. פסק הדין הכפיל את סכום
הפיצויים והדגיש את חומרת התופעה
במקום העבודה והאופן בו היא
מנציחה את מעמדן המוחלש של נשים**

בשנת 2016 החלה פלונית לעבוד באגף הפיקוח ביחידת השיטור העירוני בתפקיד פקחית. מפקד השיטור העירוני של העירייה היה אלמוני, שוטר במשטרת ישראל. ביולי 2017 זומנה פלונית לראיון חתך במשרדו של אלמוני. בשיחה נכחו אלמוני ומר מיכאל אשר שימש כאחראי על הפקחים מטעם העירייה. עם סיום שיחת החתך, פנתה פלונית למיכאל וסיפרה לו על אירועי הטרדה מינית שחוותה לטענתה מאלמוני. מיכאל הודיע לפלונית כי אינה יכולה להמשיך בתפקידה כפקחית בשיטור העירוני. בהמשך, לאחר שימוע, פוטרה מעבודתה. אלמוני שוחרר לחופשה והושעה מתפקידו למשך מעל לשנתיים, ובנואר 2020 חזר לעבוד במשטרה. המחלקה לחקירות שוטרים החליטה שלא להעמידו לדין פלילי, ומחלקת המשמעת במשטרת ישראל החליטה לסגור את התיק בהיעדר ראיות.

ביולי 2020 הגישה פלונית תביעה לבית הדין האזורי לעבודה, כנגד העירייה, משטרת ישראל ואלמוני, בה תבעה פיצוי כספי ללא הוכחת נזק בגין הטרדה מינית מצד מפקדה הישיר. במסגרת גישור הגיעו הצדדים להסכמות בענין תשלום פיצוי. ההליך מול אלמוני נדון בבית הדין האזורי. על פי טענות פלונית, אלמוני, שהיה מפקדה ביחידת השיטור העירוני, ניצל את מרותו במשמרות משותפות בניידת ללא נוכחות אחרים כדי להטרידה מינית באופן שיטתי. ההטרדות כללו הערות על לבושה, כינויי גנאי, מגע פיזי לא רצוי, ואף איומים שירצח אותה ויתאבד אם תדווח על מעשיו. פלונית טענה שאלמוני הפגין שליטה אובססיבית כלפיה והענישה כשסירבה להוראותיו באמצעות מניעת הפסקות בסיסיות לצורכי שירותים, אוכל ועישון. מעשים אלו יצרו אצלה מציאות של פחד ולחץ מתמיד.

אלמוני טען כי האירועים המתוארים אינם מהווים הטרדה מינית וכי פלונית מעלילה האשמות שווא נגדו בשל פטוריה שנבעו מאירועי משמעת הכללו לטענתו הרמת קול על אלמוני כממונה עלייה, אי ציות להנחיות מקצועיות והתנהלות לא תקינה במהלך עבודה. עוד טען כי האשמותיה הן בגדר עלילות שווא ומעשה נקם. אלמוני כפר בקיומם של יחסי מרות בטענה שהוא שירת כשוטר במשטרת ישראל ואילו פלונית עבדה כפקחית בשיטור העירוני, ולכן לא התקיים יסוד של שליטה מצידו כלפי המתלוננת, באמצעות יכולת השפעה וסמכות.

בית הדין האזורי לעבודה פסק כי המתלוננת עמדה בנטל ההוכחה הנדרש וביססה תשעה מקרי הטרדה מינית ופסק פיצוי בסך 150,000 ₪. הוגש ערעור וערעור שכנגד לבית הדין הארצי לעבודה. המערער, אלמוני, ערער על סמכותו העניינית של בית הדין לעבודה לדון בתביעה, בטענה שלא היה בינו לבין פלונית יחסי מרות. בנוסף טען שבית הדין העדיף את גרסת פלונית למרות היעדר ראיות מספקות. עוד טען כי בית הדין האזורי התעלם מהפיצוי שקיבלה פלונית כתוצאה מהסדר הפשרה עם העירייה ומשטרת ישראל וביקש להפחית את הפיצוי ל-50,000 ₪.

בערעור שכנגד מיקדה פלונית את טענותיה לשני היבטים: ראשית, השיגה על גובה הפיצוי שנפסק בגין אירועי ההטרדה המינית שהוכחו, בטענה שהיה ראוי לפסוק סכום גבוה יותר; שנית, טענה כי הפיצוי בגין אובדן הכנסות אינו משקף נאמנה את מלוא הנזק שנגרם לה, שכן לא הביא בחשבון את אובדן ההכנסות בתקופה שלאחר השעייתה ופיטוריה מיחידת השיטור.



בית הדין ישם כללים פסיקתיים לעניין בחינת המיוחדת של ראיות כאשר מדובר בהטרדה מינית, זאת בשל הקושי המובנה בהוכחה: אלה הם אירועי "מילה כנגד מילה" ללא עדים; יש להתחשב בהשפעת הטרדומה על יכולת התיאור, וכן בדחיקת זיכרונות כמנגנון הגנה

בית המשפט הארצי לעבודה דחה את ערעורו של אלמוני וקיבל את ערעורה של פלונית בחלקו. נפסק כי התקיימו יחסי מרות בין אלמוני לפלונית; למרות שפקחים מועסקים על ידי העירייה, הם מופעלים על ידי המשטרה ואלמוני שימש כמפקד הישיר האחראי על ציוות למשמרות ושליטה על העבודה. בית הדין ישם כללים פסיקתיים לעניין בחינת המיוחדת של ראיות כאשר מדובר בהטרדה מינית, זאת בשל הקושי המובנה בהוכחה: אלה הם אירועי "מילה כנגד מילה" ללא עדים; יש להתחשב בהשפעת הטרדומה על יכולת התיאור, וכן בדחיקת זיכרונות כמנגנון הגנה. למרות אי-דיוקים לא מהותיים בעדותה, בית הדין מצא את פלונית מהימנה והסתפק בגרעין עדותה. יושם עקרון "המובלעת הראייתית" המיוחד לעבירות מין, לפיו בית המשפט אינו מצפה מנפגעים להיות "מכשיר דיוק אוטומטי" אלא מסתפק בגרעין האמת.

בית הדין הארצי העלה את גובה הפיצוי מ-150,000 ל-300,000 ש"ח. הפיצוי נקבע כסכום אחד המשקף את המסכת העובדתית במלואה. צוין כי על פי ההלכה הפסוקה ניתן לראות בכל אירוע הטרדה כאירוע נפרד המצדיק פיצוי עצמאי, או לחלופין לפסוק פיצוי אחד על כלל המסכת העובדתית, לפי שיקול דעתו של בית המשפט.

נוסיף כי לעניין פסיקת הפיצוי מוכרות שתי אפשרויות חישוב עליהן עמד בית הדין בע"ע (ארצי) 9834-05-16 ד"ר דורון זמיר – פלונית, מיום 22.8.2018: דרך המלך היא פסיקת פיצוי עצמאי לכל מעשה הטרדה מינית, אך בנסיבות חריגות מותר לפסוק פיצוי מאוחד כאשר מדובר באירועים נפרדים, ולכל אירוע משקל מיוחד בעצמו. השאלה אם לפסוק פיצוי לכל הטרדה בנפרד או סכום כולל לכלל ההתרחשויות נתונה לשיקול דעתו של בית המשפט בהתאם לנסיבות כל מקרה. עיקרון זה מאפשר גמישות שיפוטית במקרים של מסכת הטרדה מתמשכת.

לפסק הדין ראו: ע"ע (ארצי) 68858-02-24 אלמוני – פלונית מיום 26.3.2025

על רגולציה של רכבים אוטונומיים

בחודש מרץ האחרון פרסם משרד המשפטים דו"ח לקראת אסדרת המשטר הנזיקי והביטוחי בישראל לשימוש ברכבים עצמאיים. מטרת הדו"ח היא להבהיר את כללי האחריות והביטוח שיחולו בקשר עם שימוש ברכבים כאלה. נקודת המוצא היא ששילובם של רכבים עצמאיים ישיא תועלות חברתיות רבות כמו הגברת נגישות עבור אוכלוסיות שאינן נוהגות, יעילות, הפחתת זיהום והגברת בטיחות. אולם לצידן גולמים אתגרים – תחזוקה של משאבים משותפים, היבטי פרטיות וסייבר, שיקולי בטיחות ואחריות לנזקים, מדיניות חדשנות ושיקולי תחרות. הצוות שהוקם בשיתוף משרד המשפטים ורשות שוק ההון, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, עו"ד כרמית יוליס וסגן בכיר לממונה על שוק ההון, מר אוהד מעודי, מבקש לתת מענה לשתי סוגיות משפטיות שמתעוררות בעקבות הכניסה הצפויה לשוק של רכבים עצמאיים – דיני האחריות הנזיקית ודיני הביטוח, וזאת ביחס לנזקי גוף וביחס לנזקי רכוש. עבודת הצוות כללה בחינה של משטרי אחריות במדינות אחרות ועיון בעמדות שהתקבלו מגורמי אקדמיה ותעשייה ומאת הציבור בישראל.

הדו"ח בוחן את הצורך בשינוי משטרי האחריות והביטוח בשלב הניסוי בשימוש ברכב עצמאיים, לפי המתווה הקבוע בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 130) התשפ"ב-2022. בתיקון זה נקבע הסדר לקיום ניסויים בהפעלת כלי רכב עצמאיים ויישום טכנולוגיות רכב עצמאי בכבישי ישראל בסביבה מבוקרת ומוגבלת. לפי סעיף 16 לפקודת התעבורה, הניסוי מוגבל לשלוש שנים. הניסוי נועד לאפשר לשוק ולמאסדרים לצבור מידע, לבחון את ההשלכות של שימוש ברכבים מסוג זה, כולל היבטים נזיקיים וביטוחיים, ולהפיק לקחים שיאפשרו לחוקק הסדר קבוע. לפי הדו"ח, "טרם הוגשו בקשות לעריכת ניסוי לפי החוק", כך שהניסוי טרם החל. הדו"ח עומד על כך שבמהלך הניסוי יש לדווח על תאונות, תקלות, בעיות טכנולוגיות, ותקלות ביטחוניות, אם יתרחשו. הדבר מעוגן בסעיף 16 טו' לפקודה: "אירע אירוע בטיחותי, ידווח על כך בעל



היתר הפעלה של הרכב העצמאי המעורב באירוע, בכתב, למפקח הארצי על התעבורה ולראש אגף התנועה במשטרת ישראל, בתוך 24 שעות מקרות האירוע". דיווחים אלו יאפשרו למפקחים ולרגולטורים ללמוד ולהסיק מסקנות שיסייעו בהסדרת התחום.

לעניין אחריות לתאונות דרכים כתוצאה משימוש ברכב עצמאי, הדו"ח סוקר את המצב הרגולטורי הקיים, המבחין בין נזקי גוף לנזקי רכוש. במקרה של נזקי גוף, חל משטר משפטי של "אחריות מוחלטת" המוטלת על הנוהג ברכב מכוח חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975. תכליתה של חקיקה זו היא לדאוג לפיצוי הולם לנפגע, ללא תלות ביכולת הכלכלית של הפוגע או ברמת אחריות היחסית של הצדדים לאירוע. מנגנון זה, הכולל ביטוח חובה, מבטיח פיזור נזק ופיצוי מהיר. הדו"ח ממליץ להותיר את ההסדר המשפטי הקיים על כנו גם בהקשר של רכבים עצמאיים.

לפי הדו"ח, מומלץ להציב נהג בטיחות ברכבים עצמאיים בתקופת הניסוי. "נהג בטיחות" הוא נהג אנושי שיוכל להתערב במידת הצורך במקרה של תקלה או מצב חירום. עליו להיות ערני ומוכן לפעול באופן מיידי אם ידרש, כולל לקיחת שליטה על הרכב במקרה של תקלה טכנולוגית. לפי הדו"ח מוצע שלא להטיל אחריות לנזקי גוף על נהג הבטיחות ומי שיישא באחריות לנזק הוא בעל הרכב או בעל היתר להפעלת הרכב. מי שרשאי לתת היתר להפעלה של רכב עצמאי בלא נהג, הוא המפקח הארצי על התעבורה, למטרת ביצוע ניסוי ברכב, לרבות תוך הסעת נוסעים, והוא זה שיישא בחובת הביטוח.

גם בעניין זכות החזרה הומלץ להותיר את ההסדר הקיים על כנו. ככלל, מי ששילם פיצויים לפי חוק הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים איננו זכאי לחזור על האחראי לתאונה, למעט במקרים חריגים הקבועים בסעיף 9(א) לחוק. הדו"ח מציע לאפשר זכות חזרה כלפי יצרן הרכב העצמאי בהגבלה למקרים בהם ניתן להוכיח שהיצרן לא עמד בדרישות בטיחות או במקרה של כשל טכנולוגי ברור במערכת הרכב האוטונומי. ראש הטופס גם בעניין ייחוד העילה שלפי חוק הפיצויים הומלץ להותיר את המצב המשפטי הקיים על כנו: העיקרון שלפיו ניתן להגיש תביעה אחת בלבד בגין נזקי גוף שארעו בתאונת דרכים. הדו"ח מציין שבמקרה של תאונה בה מעורב רכב אוטונומי, על הנפגע להגיש את התביעה אך ורק למערכת הביטוחית, ולא למשתתפים השונים בתאונה. הסיבה לכך היא למנוע תביעות מרובות באופן שעלול להכביד על מערכת המשפט ולפגוע בנפגעים עצמם, שכן תהליכים מרובים עשויים להאריך את זמן קבלת הפיצויים.

באשר לנזקי רכוש הגרמים בתאונות דרכים, המשטר המשפטי הנוהג מבוסס על דיני הנזיקין הכלליים, וכאשר הרכב בוטח בביטוח רכוש – יחולו דיני הביטוח. לגישת הוועדה, החקיקה הקיימת מתאימה לחול גם על רכבים עצמאיים, ולא נדרש תיקון חקיקתי. יוזכר כי ההסדר הנזיקי מבוסס על עוולת הרשלנות, המטילה אחריות על מי שהתרשל וגרם לתאונה. הדו"ח מתייחס לאפשרות להטיל אחריות על יצרני הרכב בגין נזקי רכוש. השיקול המנחה כאן הוא שהטלת אחריות עלולה ליצור אפקט מצנן, מה שעלול לעכב את ישראל בפיתוח נהיגה עצמאית. שיקול נוסף הוא הקשיים המתעוררים בהטלת אחריות על יצרנים, הכרוכה בהליכים משפטיים מורכבים ויקרים. הוועדה העדיפה את פיזור הסיכון על כלל ציבור הנהגים באמצעות ביטוח חובה, במקום להטיל אחריות על היצרנים. מנגד עלתה הטענה, כי מתן פטור גורף מאחריות ליצרני הרכב לא יתמרץ תכנון וייצור בטיחותי כראוי. לאחר עיון במכלול השיקולים, הצוות המליץ להשאיר את חובת הביטוח על בעלי הרכבים העצמאיים, כפי שקיימת היום בקשר עם רכבים רגילים. הוועדה המליצה שלא לתת לחברות הביטוח הזדמנות להפנות את האחריות ליצרני הרכב מהסיבה שתאונות יכולות להיות מושפעות מגורמים שונים ומוצדק לפזר את הסיכון על הציבור.

לסיכום, נראה שהדו"ח מציג גישה זהירה, המעדיפה להסתמך על ההסדרים הקיימים ולא לבצע שינויים מהותיים בשלב הניסוי ברכבים עצמאיים. לתפיסת הוועדה, נהיגה עצמאית יוצרת גורם נוסף שמצטרף לגורמי סיכון קיימים הכרוכים בנסיעה ברכב. גם בטווח הארוך מוצע להותיר הסדרים אלה על כנם, בכפוף לבחינה מחדש של מספר נושאים בתום הניסוי. הדו"ח מכיר בחשיבות של איסוף נתונים במהלך תקופת הניסוי

נקודת המוצא היא ששילובם של

רכבים עצמאיים ישיא תועלות

חברתיות רבות כמו הגברת נגישות

עבור אוכלוסיות שאינן נוהגות, יעילות,

הפחתת זיהום והגברת בטיחות. אולם

לצידן גלומים אתגרים – תחזוקה של

משאבים משותפים, היבטי פרטיות

וסייבר, שיקולי בטיחות ואחריות

לנזקים, מדיניות חדשנות ושיקולי

תחרות

נראה שהדו"ח מציג גישה זהירה,

המעדיפה להסתמך על ההסדרים

הקיימים ולא לבצע שינויים מהותיים

בשלב הניסוי ברכבים עצמאיים.

לתפיסת הוועדה, נהיגה עצמאית

יוצרת גורם נוסף שמצטרף לגורמי

סיכון קיימים הכרוכים בנסיעה ברכב



על מנת לאפשר קבלת החלטות מושכלות לקראת גיבוש הסדר קבוע. המלצות הדו"ח מבקשות לאזן בין הצורך בהגנה על נפגעי תאונות דרכים לבין הרצון לעודד חדשנות טכנולוגית ולסייע לחדירת רכבים אוטונומיים לשוק הישראלי. כל זאת, בהנחה שהרכבים האוטונומיים יוכיחו שהם מאפשרים נסיעה בטוחה ליעד.

לעיון בדוח: משרד המשפטים, דו"ח לקראת אסדרת המשטר הנזיקי והביטוחי בישראל לשימוש ברכבים עצמאיים (משרד המשפטים, 2025) <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/self-driving-cars/he/self-driving-cars-report.pdf>

זהירות: מצלמת מהירות לפניך!

בית משפט השלום באשדוד הכריע לאחרונה באישום פלילי נגד תשעה נוהגים במהירות מופרזת, בהתבסס על ראיה יחידה: צילום ממערכת מצלמות מהירות. כב' השופטת ל' שמיר הירש קבעה כי אף שמדובר בראיה קבילה, ראוי להפחית את תוצאות המדידה מחשש לחוסר דיוק (תת"ע (אשד' 474-04-20 מדינת ישראל נ' אבו גויעד עודאי מיום 1.4.2025).

לפי הנסקר בפסק הדין, מצלמות מהירות נכנסו בהדרגה לשירות משנת 2013, ומאז הוצבו מעל 100 מצלמות בכבישי ישראל בהשקעה של מאות מיליוני שקלים. פסק הדין בוחן את תפקודה התקין של המערכת. המדינה העידה את נציג יצרן המצלמות, וכן את ראש המעבדה להנדסת רכב בטכניון. לטענת התביעה, מצלמות מסוג א3 הן אמצעי אכיפה מקובל שזכה לאישור מכון התקנים. נטען כי בתי המשפט כבר הכירו בעבר בכשרות הראיות שמפיקה מערכת זו ופסיקות קודמות חיזקו את מעמדה הראייתי. נטען שמדובר במכשיר שאינו דורש הוכחת אמינות פרטנית בכל תיק ותיק. נציג היצרן העיד כי במקרים של הפרעה מגנטית המערכת תפסול את המדידה ולא תייצר תוצאה.

באי-כוח ההגנה טענו כי מערכת א3 לא מסוגלת לייצר ראיה אובייקטיבית שכן אמינותה תלויה בפרמטרים רבים, כגון תנאי סביבה, תחזוקה, כיול ועוד. נטען שהמדינה לא הצליחה להוכיח את אמינות המערכת במישור הטכנולוגי והמשפטי, וכי מאחר שהמערכת מבוססת על חיישנים אלקטרומגנטיים, יש הכרח בבדיקת ההשפעה על רכבים חשמליים והיברידיים, שמאפייניהם האלקטרומגנטיים שונים מרכב רגיל. מומחה מטעם ההגנה העיד כי הפרעה כזו עלולה להשפיע לא רק על הרכב החשמלי עצמו, אלא גם על מדידה של רכב סמוך.

בהכרעה, בית המשפט ציין שקיים ספק באמינות המערכת לגבי מדידת רכבים חשמליים. ספק זה מעלה קושי של אכיפה בורנית, שעה שהמערכת מתפקדת טוב יותר ביחס לרכבים שאינם חשמליים. עם זאת, אין לאמר שהמצלמות אינן אמינות באופן מוחלט. למרות הספק בעניין איכות המדידה, בית המשפט הרשיע את הנוהגים תחת הקביעה כי מערכת א3 עומדת בדרישות התקן ולכן ניתן להסתמך עליה כראיה קבילה. על מנת למתן את הספק, בית המשפט חייב את המדינה להפחית 9 קמ"ש מכל תוצאה הנמדדת במצלמות. הפחתה זו מורכבת מ-3 קמ"ש סטיית יצרן ו-6 קמ"ש נוספים שבית המשפט מצא לנכון להפחית.

נציין כי חיזוק לחשש ביחס לאמינות מערכת הצילום מופיע בדוח מבקר המדינה לשנת 2024, "בטיחות בדרכים – דוח מיוחד". בדוח נמתחת ביקורת על פעולות האכיפה בישראל, ובמיוחד על המיקוד ההולך וגובר באמצעים טכנולוגיים תוך זניחה של פיקוח אנושי. המבקר ציין כי חרף ההשקעה הרבה בפרויקטים טכנולוגיים וביניהם מערכת מצלמות א3, לא חל שיפור במדדי הבטיחות, ואף נרשמה עלייה במספר ההרוגים בדרכים. הדוח מצביע על ירידה עקבית במספר התקנים של שוטרי תנועה, מחסור בתחזוקה שוטפת, וקושי באכיפה אחידה ומבוססת נתונים. ביקורת זו נקשרת להערת בית המשפט בעניין חשש לאכיפה בורנית ביחס לכלי רכב חשמליים, באופן העלול לפגוע בעיקרון השוויון.

לפסק הדין: תת"ע (אשד' 474-04-20 מדינת ישראל נ' אבו גויעד עודאי מיום 01.04.2025)



בית המשפט ציין שקיים ספק באמינות המערכת לגבי מדידת רכבים חשמליים. ספק זה מעלה קושי של אכיפה בורנית, שעה שהמערכת מתפקדת טוב יותר ביחס לרכבים שאינם חשמליים

דו"ח נמתחת ביקורת על פעולות האכיפה בישראל, ובמיוחד על המיקוד ההולך וגובר באמצעים טכנולוגיים תוך זניחה של פיקוח אנושי



דו"ח בנק ישראל לשנת 2024

המשק והמדיניות הכלכלית בשנת מלחמה

מלחמת "חרבות ברזל" הטביעה חותם משמעותי על המשק הישראלי ב-2024, עם האטה בצמיחה לשיעור של 0.9% בלבד (צמיחה שלילית לנפש של 0.4%). התוצר העסקי נפגע אף יותר עם ירידה של 0.8%, בעיקר עקב מגבלות היצע שהתבטאו באיסור כניסת פועלים פלסטינים וגיוס נרחב למילואים, אשר פגעו בהיצע העבודה במשק. הממשלה נקטה במדיניות פיסקלית מרחיבה, עם גירעון של 6.8% בתקציב המדינה ו-9.4% בממשלה הרחבה. החוב הציבורי זינק לכ-68% מהתוצר. במהלך השנה עודכן התקציב שלוש פעמים בתוספת מצטברת משמעותית של תקציב.

במישור המוניטרי, בנק ישראל הפחית את הריבית בראשית השנה ל-4.5%, ולאחר מכן שמר עליה ברמה זו בניגוד למגמה העולמית של הפחתות ריבית, על רקע אינפלציה של 3.2%, והחשש מפגיעה ביציבות הפיננסית. שוק העבודה שמר על יציבות יחסית מפגיעה, עם ירידת שיעור האבטלה ל-2.8%. המלחמה חידדה אתגרים מבניים במשק הישראלי, כולל פרוץ עבודה נמוך ושיעורי עוני גבוהים. המלצות ועדת נגל לתקציב הביטחון הדגישו את המתח בין צורכי הביטחון לבין היציבות הפיסקלית.

התוצר והתעסוקה

המשק הישראלי הושפע מהתפתחויות מלחמת "חרבות ברזל", שהובילו לצמצום יכולת הייצור עקב ירידה בהיצע העבודה. הגידול המהיר של הצריכה הציבורית יצר עודפי ביקוש במשק, בעיקר בשל גיוס משרתי מילואים שצמצם את כושר הייצור של המגזר העסקי. איסור כניסת פלסטינים לעבודה בישראל צמצם את היצע העבודה במגזר העסקי, והמעבר לשירות מילואים הוסיף לפגיעה זו. המשק הישראלי פעל בקרבת יכולת הייצור המרבית בהיתן מגבלת היצע כוח האדם. תוצר חברות ההזנק הצטמצם בחדות ותרם לירידה הכוללת בפעילות. הצריכה הפרטית נפגעה במידה מתונה, ורמתה הממוצעת הייתה גבוהה בהשוואה לתקופה המקבילה אשתקד. היצוא ירד השנה, גם בניכוי יצוא שירותי התיירות.

ההשקעה בנכסים קבועים הייתה נמוכה ב-12.7% מאשר בשנת 2023, בעיקר בשל ירידת ההשקעה בבנייה כתוצאה ממחסור בעובדים פלסטינים. הפעילות הכלכלית נפגעה באופן דיפרנציאלי לפי אזורים, כאשר אזורי העימות חוו פגיעה משמעותית. העודף בחשבון השוטף במאזן התשלומים ירד מעט השנה והסתכם ב-3.2% מהתוצר, כאשר הירידה בחשבון השוטף מבטאת ירידה חדה בחיסכון לצד ירידה מתונה יותר בהשקעה.

האינפלציה והמדיניות המוניטרית

בשנת 2024 עמדה האינפלציה השנתית בישראל על 3.2%, מעט מעל הגבול העליון של יעד האינפלציה (1%-3%). הוועדה המוניטרית פעלה לשמירה על יציבות השווקים הפיננסיים באמצעות מגוון כלים ייעודיים. הכוחות העיקריים שהשפיעו על האינפלציה בשנת 2024 היו קשורים למלחמה, ובראשם מגבלות היצע בשל מחסור בעובדים, פגיעה בפריון ושיבושים ביבוא, לצד התאוששות הביקוש בתמיכת המדיניות הפיסקלית ועליית פרמיית הסיכון. פרמיית הסיכון של ישראל עלתה משמעותית בעקבות המלחמה, כפי שבא לידי ביטוי בעליית התשואות על האג"ח הממשלתיות הדולריות, בעליית מחירי ה-CDS ובהורדת דירוגה של ישראל. לקראת סוף השנה חלה ירידה ניכרת בפרמיית הסיכון.

בתחילת 2024 הפחיתה הוועדה המוניטרית את הריבית ל-4.5%, אך בהמשך השנה הותירה אותה ללא שינוי נוכח ההתפתחויות הגיאו-פוליטיות. בניגוד להתפתחויות בישראל, שיעורי האינפלציה במרבית המדינות המפותחות התקרבו ליעדים במהלך 2024, והחלו להפחית את שיעורי הריבית.

התפתחויות במקורות המימון של המגזר הפרטי הלא-פיננסי

החוב של המגזר הפרטי הלא-פיננסי המשיך לצמוח בשנת 2024, תוך עלייה מתונה



המשק הישראלי הושפע מהתפתחויות
מלחמת "חרבות ברזל", שהובילו
לצמצום יכולת הייצור עקב ירידה
בהיצע העבודה



ביחס החוב לתוצר. בתחום האשראי העסקי, מרווחי איגרות החוב של המגזר העסקי ירדו בשנת 2024 אל מתחת לרמתם ערב מלחמת "חרבות ברזל", וזאת למרות עליית התשואות של האג"ח הממשלתיות. האשראי לענף הבינוי, המהווה כרבע מהאשראי העסקי הבנקאי, המשיך להיות רכיב מרכזי בהתרחבות האשראי הבנקאי. באשר למשקי הבית, שיעור הגידול של יתרת האשראי היה גבוה יותר מאשר בשנת 2023 (6.6% לעומת 2.3%), בהובלת האשראי לדיר.

בשנת 2024 חל גידול משמעותי בתיק הנכסים של הציבור, שעלה בשיעור של כ-15% והגיע לכ-6.2 טריליוני ש"ח. בתחום הרגולטורי, הונחה על שולחן הממשלה הצעת חוק האיגוח, השואבת השראה מהאסדרה האירופית.

שוק העבודה

מספר גורמים מרכזיים תרמו לחולשה בהיצע העבודה בשנת 2024: ירידה משמעותית במספר העובדים הלא-ישראלים, גיוס נרחב למילואים, ופינוי תושבים מאזורי הלחימה. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה ירד מ-63.9% בשלושת הרבעונים הראשונים של 2023 ל-62.7% ב-2024. הביקוש לעובדים במגזר העסקי ירד בחדות עם פרוץ המלחמה, אך התאושש בהדרגה ולקראת סוף השנה חזר לרמתו ערב המלחמה. השכר הנומינלי עלה בשנת 2024 בכ-5%. במגזר העסקי עלה השכר הריאלי מעבר לקו המגמה הרב-שנתי, בעוד שבמגזר הציבורי השכר הריאלי נותר ברמה הדומה לזו של שנת 2019. לצד ההשפעות הישירות של המלחמה, המגמה של אימוץ בינה מלאכותית יוצרת התחזקה השנה במשק הישראלי, כחלק ממגמה עולמית.

המגזר הציבורי ומימונו: השלכות מלחמת "חרבות ברזל" על התקציב והחוב הממשלתי

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה לעלייה חדה בהוצאות הממשלה. תקציב 2024 נפתח שלוש פעמים במהלך השנה לצורך תקצוב תוספות בסך כולל של כ-5 אחוזי תוצר. הגירעון התקציבי עמד על 6.8% אחוזי תוצר, וגירעון הממשלה הרחבה הסתכם ב-9.4% אחוזי תוצר. יחס החוב הציבורי לתוצר עלה בסוף 2024 ל-67.8%. בתגובה למצב התקציבי המחמיר, הממשלה נקטה צעדי התכנסות משמעותיים שנכנסו לתוקף בתחילת 2025, הכוללים בעיקר העלאת מסים. צעדים אלה צפויים להניב כ-30 מיליארדי ש"ח בשנה (כ-1.5 אחוזי תוצר). עם זאת, הגירעון המבני של הממשלה עומד על כ-3.6 אחוזי תוצר, שיעור הגבוה מהרמה הנדרשת להפחתת יחס החוב לתוצר.

התפתחות ההכנסה וההוצאה של משפחות צעירות עובדות

למלחמה נודעו השפעות שליליות ייחודיות על רווחתן של משפחות צעירות עובדות, בשל שירות מילואים, הכבדת נטל הטיפול בילדים ועבודה בצל המלחמה. בהשוואה בינלאומית, שיעור המשפחות הצעירות שבהן שני הורים עובדים גבוה בישראל מאשר במדינות OECD אחרות. מאז 2010 ההכנסה הכלכלית הריאלית של משפחות צעירות שבהן שני הורים עובדים עלתה בעקביות. בתחום הדיר, שיעור ההוצאה הכספית על שכר דירה עלה לאורך השנים, ושיעור המשפחות הצעירות הגרות בדיר בבעלותן ירד בעקביות.

שוק הדיר

ענף הבנייה חווה במהלך שנת 2024 אתגרים משמעותיים. המחסור בעובדים גרם לירידה ניכרת ביכולת הייצור של ענף הבנייה, עם השפעה משמעותית על היצע הדירות הזמינות. הממשלה פעלה להתמודדות עם המחסור בעובדים בשני אפיקים עיקריים: עידוד תעסוקת ישראלים בענף הבנייה והגדלת מכסת העובדים הזרים. אף על פי שהיקף התחלות הבנייה בשנת 2024 נותר יציב יחסית, נרשמה ירידה משמעותית בסיומי הבנייה. במקביל, פינוי יישובים מהדרום ומהצפון צמצם את המלאי האפקטיבי של הדירות, והגדיל את הביקוש לשירותי דיר באזורים האחרים. מחירי הדירות עלו בשנת 2024 עלייה מואצת והצטברו לשיעור שנתי של 7.3%, לאחר ירידה של 1.7% אשתקד, לצד עלייה של כ-30 אחוזים במספר העסקאות. למרות אתגרי המלחמה, אישרו מוסדות התכנון 204,000 יחידות דיר בשנת 2024, חלקן במסגרת תוכניות לשיקום הדרום והצפון.

מספר גורמים מרכזיים תרמו לחולשה

בהיצע העבודה בשנת 2024: ירידה

משמעותית במספר העובדים הלא-

ישראלים, גיוס נרחב למילואים, ופינוי

תושבים מאזורי הלחימה

מלחמת "חרבות ברזל" הביאה לעלייה

חדה בהוצאות הממשלה. תקציב 2024

נפתח שלוש פעמים במהלך השנה

לצורך תקצוב תוספות

המחסור בעובדים גרם לירידה ניכרת

ביכולת הייצור של ענף הבנייה, עם

השפעה משמעותית על היצע הדירות

הזמינות



דברי נגיד בנק ישראל

במכתבו המצורף לדו"ח השנתי, מדגיש נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון, את עוצמת האתגרים שהציבה המלחמה בפני המשק הישראלי ואת חוסנו של המשק בהתמודדות עמם. הנגיד מתייחס לאי-הוודאות הגבוהה שליוותה את כלכלת ישראל לאורך השנה, ולמורכבות הנובעת מריבוי החזיתות והאיומים. הוא מבליט במיוחד את תפקידם של "כריות הביטחון" שנבנו בשנים שקדמו למלחמה – רמה נמוכה של יחס החוב הציבורי לתוצר, עודף מתמשך בחשבון השוטף ומערכת פיננסית חסונה – כגורמים מכריעים שאפשרו למשק להתמודד עם הזעזוע הכלכלי. הנגיד מדגיש את חשיבות ההבחנה בין ההוצאות החד-פעמיות הקשורות למלחמה לבין הגידול הפרמננטי בצרכים הביטחוניים, ומזהיר כי השלכות המלחמה ארוכות הטווח צפויות ללוות את המשק עוד שנים רבות. בחלק הסיכום של מכתבו, מדגיש הנגיד את הצורך להמשיך ולהשקיע בהון האנושי ובתשתיות הפיזיות ולהתמודד עם האתגרים המבניים של המשק, במקביל לניהול האתגרים הביטחוניים החדשים. בראייתו, חיזוק התשתית הכלכלית ארוכת הטווח היא המפתח ליכולת המשק לצלוח את אתגרי התקופה.

בהקשר זה, בהשוואה בין דוח בנק ישראל לשנת 2023 לבין הדוח לשנת 2024, ניכרים הבדלים בין שתי התקופות. בעוד דוח 2023 מתמקד בהשפעות המיידיות של מלחמת "חרבות ברזל" על המשק הישראלי, המתבטאות בצמיחה מתונה של 2% בלבד ובפגיעה משמעותית בענפי הבנייה, החקלאות והתיירות, הדוח לשנת 2024 מציג תהליכי התאוששות הדרגתיים לצד התמודדות עם השלכות ארוכות טווח של המלחמה המתקיימת גם כיום. בתחום המוניטרי, דוח 2023 מתאר מעבר מדיניות חד מהעלאות ריבית לריסון אינפלציה להפחתה ראשונה בינואר 2024, בעוד שב-2024 מורגשת המשכיות של מגמת הפחתות הריבית לתמיכה בפעילות הכלכלית. האינפלציה, שירדה מ-5.4% בתחילת 2023 לכ-3% בסופה, ממשיכה להתמתן ב-2024 ומתקרבת ליעד. בהיבט הפיסקלי, דוח 2023 מציג את הזעזוע הראשוני של הוצאות המלחמה ותחילת עלייה ביחס החוב לתוצר, בעוד שב-2024 המוקד עובר לאתגר ארון הטווח של איזון בין צורכי הביטחון והשיקום לבין שמירה על יציבות פיסקלית בת-קיימא. שוק העבודה, שסבל מזעזועים ב-2023 עקב המחסור בעובדים פלסטינים, מציג ב-2024 סימני התייצבות הדרגתית אך עדיין מתמודד עם אתגרים מבניים בענפים מסוימים.

[דוח בנק ישראל לשנת 2024](#)

[דוח בנק ישראל לשנת 2023](#)

טיפול נפשי בעקבות המלחמה

בפברואר 2025 פרסם מבקר המדינה דו"ח ביקורת העוסק בהיערכות המדינה לטיפול באוכלוסייה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל. הביקורת מתמקדת בפעילות מערכות המדינה השונות במתן מענה טיפולי-נפשי ושיקומי לנפגעים, בהפעלת מרכזי החוסן ביישובי קווי העימות, בהסדרת הסיוע לנפגעי פעולות איבה ובתפקוד צוותי החירום היישוביים. הדו"ח כולל נתונים על היקף הנפגעים, זמני המתנה לטיפול, תקציבים שהוקצו למערכות השונות, והמסגרות החוקיות הקיימות. הממצאים מצביעים על גידול במספר נפגעי פעולות האיבה מכ-450 מקרים בממוצע שנתי בשנים 2009 עד 2022, לכ-61,100 נפגעים מוכרים בעקבות המלחמה, ולצפי תוספת הוצאה לתקציב המדינה הנעה בין מיליארד לכ-1.7 מיליארד שקל בשנה.

הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי 7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל

הדו"ח חושף כשלים משמעותיים בהיערכות המערכת הבריאותית למתן מענה נפשי לאוכלוסיות הנפגעות. הביקורת התבססה על סקר בקרב 1,010 משתתפים מהאוכלוסייה הבוגרת, נתוני קופות החולים ומרכזי החוסן, ובחינת הטיפול שניתן לאוכלוסיות מיוחדות כמו מפונים, ניצולי המסיבות ומתנדבי זק"א. הממצאים מעלים פער משמעותי בין היקף הצורך לבין המענה בפועל. 38% מהמשתתפים בסקר דיווחו על תסמיני פוסט-טראומה, דיכאון או חרדה או שילוב שלהם ברמה בינונית או חמורה,

הדוח לשנת 2024 מציג תהליכי

התאוששות הדרגתיים לצד התמודדות

עם השלכות ארוכות טווח של

המלחמה המתקיימת גם כיום

משרד הרווחה
והביטחון
החברתי



הדו"ח חושף כשלים משמעותיים

בהיערכות המערכת הבריאותית למתן

מענה נפשי לאוכלוסיות הנפגעות



מדובר באומדן של כ-3 מיליון איש מקרב האוכלוסייה הבוגרת, שמהם כ-580,000 איש עלולים לסבול מתסמין אחד לפחות ברמה חמורה. למרות זאת, רק פחות מ-1% מהאוכלוסייה נוספו כמטופלים בבריאות הנפש מאז 7 באוקטובר, ומשך ההמתנה הממוצע לקבלת טיפול נפשי עמד על כ-6.5 חודשים.

הביקורת מגלה כשלים מערכתיים במספר מישורים. משרד הבריאות לא נערך מראש למתן שירותי בריאות הנפש לאוכלוסיות מפונות, למרות שתרחיש הייחוס הענפי של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מתווה אפשרות של פינוי נרחב. המשרד לא עדכן את התרחיש מאז 2001 ולא גיבש תוכנית עבודה מתאימה. כתוצאה מכך, בשבוע הראשון למלחמה, הטיפול במפונים נעשה על ידי מתנדבים ללא פיקוח או תיעוד מתאים, כאשר למשרד הבריאות לא היה מידע על זהותם, הכשרתם והרקע המקצועי שלהם. בתקופה שבה בתי החולים הפסיכיאטריים קיבלו אחריות לטיפול במפונים, המטופלים לא יכלו לגשת לתיקים הרפואיים השמורים במערכות קופות החולים השונות, ולכן לא היה להם מידע על היסטוריה רפואית-נפשית. עבור מפונים רבים לא נוהל תיעוד מתאים של הטיפול שניתן, דבר שפגע ברצף הטיפול והעמיד בסימן שאלה את איכות הטיפול ויכולת המטופלים לממש את זכויותיהם.

הדו"ח מצביע על פערים חמורים בטיפול באוכלוסיות מיוחדות. בקרב המפונים, רק 11% קיבלו טיפול נפשי בחצי השנה שלאחר 7 באוקטובר, כאשר מתושבי עוטף עזה רק 8% קיבלו טיפול, ומילדי שדרות המפונים רק 4% טופלו למרות שמיפוי משרד החינוך הצביע על כך ש-39% מההורים סבורים שילדיהם זקוקים למענה טיפולי מיידי. בקרב ניצולי המסיבות, למרות החשיפה לטראומה קיצונית, רק 24% קיבלו וסיימו טיפול ויותר ממחצית לא קיבלו כלל טיפול נפשי. רק 1% ממתנדבי זק"א תל אביב ו-13% ממתנדבי זק"א ישראל שהתנדבו במהלך האירועים קיבלו טיפול מקופות החולים או ממרכז החוסן הארצי. מבחינה תקציבית, בינואר 2024 הוקצו כ-2.3 מיליארד ש"ח לתחום בריאות הנפש לשנים 2024-2025, אולם המבחנים לחלוקת הכספים לא כללו חובת דיווח על זמני המתנה ומשרד הבריאות לא ביצע מדידה ומעקב. נכון לינואר 2025 טרם נחתם הסכם שכר לפסיכולוגים בשירות הציבורי, על אף הצרכים הגדלים והסכמה עקרונית שהושגה באוגוסט 2024.

הדו"ח ממליץ על שיפור ההיערכות העתידית, לרבות עריכת סקרים תקופתיים בקרב האוכלוסייה, עדכון התרחיש הענפי וגיבוש מדיניות למתן שירותי בריאות הנפש בעיתות חירום. הדוח מדגיש כי מדובר בתופעה בעלת השלכות נרחבות הדורשת מענה רב-מערכתי, ומציע שקילה להקמת מנהלת שיקום נפשי בשיתוף משרד הבריאות, משרד הרווחה, משרד החינוך והביטוח הלאומי.

הפעלת מרכזי החוסן ביישובי קווי העימות מכרוץ מלחמת חרבות ברזל

הדו"ח בחן את תפקוד 14 מרכזי החוסן שהוקמו בישראל בין השנים 2008-2022 ומשרתים כמיליון מיליון תושבים. הביקורת מתמקדת בתקופה שלאחר אירועי 7 באוקטובר 2023, בה כ-210,000 איש פונו מבתיהם או התפנו מהם עד תחילת ינואר 2024. הדו"ח מעלה פערים משמעותיים בין היקף הטיפולים שהעניקו מרכזי החוסן לבין צורכי האוכלוסייה. בחודשים שחלפו מ-7 באוקטובר עד סוף שנת 2023, העניקו כלל מרכזי החוסן 50,734 טיפולים ל-15,750 מטופלים בלבד, המהווים כ-0.16% מכלל אוכלוסיית ישראל. נתון זה מעורר שאלות לגבי מידת ההלימה בין יכולת המענה הקיימת לבין הצורך שנוצר בעקבות המלחמה.

הביקורת מזהה בעיות מבניות בתקצוב מרכזי החוסן. במועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא גובשו הסכמים להרחבת המימון לשנת 2024, והועברו למרכזים מקדמות ללא הסדרת מדדי בקרה. ההעברות החלו להתבצע רק בחלוף כחודשיים מתחילת השנה, דבר שפגע ברציפות השירות למטופלים. בעיה מרכזית נוגעת לעיגון התקציבי של מרכזי החוסן. למרות הניסיונות לעגן את תקציבי מרכזי החוסן בבסיס התקציב של משרד הבריאות, אגף התקציבים במשרד האוצר לא קבע מסגרת תקציבית שנתית מעוגנת. כתוצאה מכך, עוגנו בתקציב משרד הבריאות לשנת 2024 רק 14.16 מיליון

משרד הבריאות לא נערך מראש למתן שירותי בריאות הנפש לאוכלוסיות מפונות, למרות שתרחיש הייחוס הענפי של רשות החירום הלאומית (רח"ל) מתווה אפשרות של פינוי נרחב

הביקורת מזהה בעיות מבניות

בתקצוב מרכזי החוסן. במועד סיום

הביקורת באפריל 2024 לא גובשו

הסכמים להרחבת המימון לשנת

2024, והועברו למרכזים מקדמות ללא

הסדרת מדדי בקרה



ש"ח מתוך 30.64 מיליון ש"ח שהוקצו למרכזי החוסן – כ-46.2% בלבד מכלל התקציב. שאר הסכום נשאר רשום בתקציבי משרדי ממשלה אחרים, דבר היוצר אי-ודאות תקציבית ובעיות תפעול.

הדו"ח מעלה ליקויים בבקרה המקצועית והתקציבית על פעילות מרכזי החוסן. בשנים 2021-2023 משרד הבריאות לא קיים הליכי בקרה סדורים במתכונת שנקבעה בנוהל הפעלתם, וביצע רק בקרה כספית אחת בארבע השנים שקדמו למועד סיום הביקורת. בנוסף, המשרד לא קבע מסגרת מוסדרת של מפגשי למידה בין מפעילי מרכזי החוסן, ולא נערך להעברת מידע חסוי על המטופלים בין הגופים המטפלים במצבי חירום. בתחום התפעול, הדוח מצביע על זמני המתנה ארוכים לטיפול – במרכז החוסן אשקלון המתינו בפברואר 2024 כ-450 איש לבחינה ראשונית. משרד הבריאות לא קבע הנחיות מותאמות למרכזי החוסן לגבי מתן שירותים מקוונים, כולל בהתייחס לשימוש ביישומים מסחריים ולנושאי הגנת הסייבר. בתחום כוח האדם, נוהל הפעלת מרכזי החוסן לא כלל התייחסות לנושא העסקת כוח אדם בשעת חירום ולהעסקת רכזים במקרה של פינוי אוכלוסייה. במועד סיום הביקורת משרד הבריאות לא גיבש תוכנית סדורה לסיוע ולתמיכה במטפלים בעתות משבר. הנוהל לא כלל התייחסות להנגשה שפתית ולהתאמה תרבותית של השירות.

נושא המיגון מהווה דאגה נוספת. במועד סיום הביקורת במרץ 2024, בחלוף כשנתיים מקבלת החלטת ממשלה למימון הקמת מבנה ממוגן למרכז החוסן באשקלון, טרם החלה הקמתו. לשלוחות מרכז החוסן הבדואי אין אישורי מיגון מפיקוד העורף, וחלק מהשלוחות של מרכזי החוסן בגליל ממוקמות במבנים ללא פתרונות מקלוט. הדוח ממליץ על קביעת מסגרת תקציבית שנתית לכל מרכזי החוסן שתענוג בבסיס התקציב של משרד הבריאות, גיבוש הסכמים להרחבת המימון, הקמת מנגנוני בקרה סדורים, הסדרת אופן העברת המידע על המטופלים בין הגופים המטפלים, קביעת הנחיות לטיפולים מקוונים, השלמת נושא המיגון, וקביעת תקינת כוח האדם המתאימה לצרכים בשעת חירום.

הסדרת הסיוע לנפגעי פעולות איבה מאירועי 7 באוקטובר

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, מסדיר זכויות של אזרחים וזרים שנפגעו בפעולות איבה ומשפחותיהם, בהקבלה לזכויות נכי צה"ל ומשפחות שכולות. המוסד לביטוח לאומי משמש כגוף המופקד על הטיפול בנפגעי פעולות איבה, כאשר לצורך ההכרה נדרש להוכיח קשר סיבתי ממשי וישיר בין הפגיעה לבין פעולת האיבה, ומוגבלת לנוכחות פיזית באירוע. הביקורת מבחינה בין נפגעי "המעגל הראשון" – אלה שנכחו פיזית באירוע ועומדים בתנאי החוק להכרה כנפגעי פעולות איבה, לבין נפגעי "המעגל השני" – אלה שנחשפו לאירוע ונפגעו נפשית אך אינם עומדים בכללים הקיימים לקבלת מעמד של נפגע פעולות איבה. עד מרץ 2024, הרשות המאשרת במשרד הביטחון אישרה כ-61,000 תביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה מאירועי 7 באוקטובר, לעומת ממוצע שנתי של 450 תביעות בשנים 2009-2022. תהליך ההכרה המרוכזת שיזמו הרשות המאשרת והביטוח הלאומי כלל הכרה אוטומטית בכ-54,700 תושבים ששהו באזורים שאליהם חדרו מחבלים או שהייתה בהם לחימה, וכן במשתתפי המסיבות, כאשר לכולם נקבעה פגיעה נפשית זמנית של הפרעת דחק חריפה ללא צורך בתמיכה במסמכים או בחינה פרטנית. עם זאת, בביקורת עלה כי הרשות המאשרת לא קיבלה מענה מהמשטרה וצה"ל לגבי המקומות המדויקים שבהם התרחשה לחימה או חדירת מחבלים, ולכן נאלצה להסתמך רק על הביטוח הלאומי שאין בידיו את המידע הזה. כתוצאה מכך, חלק מהתושבים שחיו באזורי לחימה לא זכו להכרה מרוכזת – במיוחד באופקים, שם הוכרו רק תושבי חלק מהרחובות בשכונת מישור הגפן.

הדין הקיים אינו מספק מסגרת משפטית לנפגעי המעגל השני, שאינם עומדים בתנאי החוק להכרה כנפגעי פעולות איבה חרף הקשר בין פגיעתם הנפשית לאירועי 7 באוקטובר. סוגיה זו נבחנה על ידי הגורמים המוסמכים ובוועדת הבריאות של הכנסת, ומונתה ועדה ציבורית שהמליצה ביולי 2024 על מתן סיוע כספי חד-פעמי וטיפולים

נושא המיגון מהווה דאגה נוספת.
במועד סיום הביקורת במרץ 2024,
בחלוף כשנתיים מקבלת החלטת
ממשלה למימון הקמת מבנה
ממוגן למרכז החוסן באשקלון,
טרם החלה הקמתו



קצרי טווח. ביטוח לאומי נקט בצעדים לסיוע לנפגעים, ובכלל זה תשלום מענקים ומקדמות בהיקף של כ-806 מיליון ש"ח והרחבת מסגרת הטיפוליים במסגרת נוהל טיפול בחרדה ל-36 מפגשים, המאפשרים קבלת סיוע ללא הליך הכרה פורמלי.

בהקשר זה נבקש להציג את הצעת החוק סיוע למשפחות נרצחי מאורעות 7 באוקטובר, התשפ"ה-2025, שהוגשה לכנסת ביום 20 בינואר 2025 על ידי חברי הכנסת יצחק קרויזר, אפרת רייטן מרום, אלמוג כהן ויצחק פינדרוס. הצעת החוק מתייחסת לסוגיית נפגעי "המעגל השני", ומציעה מסגרת חקיקתית למתן סיוע לקרובי משפחה של נספי האירועים. החוק המוצע מגדיר "קרוב משפחה של נספה" כהורה, בן או בת זוג, ילד, אח או אחות, וכן מקרים נוספים הקשורים לבני זוג לשעבר עם ילדים משותפים ולמי שילד של הנספה סמוך על שולחנו. הצעת החוק קובעת שני מסלולי סיוע עיקריים: מענק כספי חד-פעמי בסך 600,000 שקל שיינתן לכל קרוב משפחה ללא צורך בהוכחת פגיעה אישית, וכן מערכת מענקי עידוד חזרה לשגרה לאלו שהפסיקו את עבודתם או לימודיהם. הצעת החוק כוללת גם הקמת "ועדה לעידוד חזרה לשגרה" שתגבש המלצות לעניין דרכי הפעולה הנדרשות לעידוד קרובי משפחה לחזור לשגרת חייהם, ובכללן חזרה ללימודים ולעבודה. המענקים להמשך לימודים או עבודה מחולקים לאורך שלוש שנים: 15,000 שקל לאחר השנה הראשונה, 12,000 שקל לאחר השנה השנייה ו-10,000 שקל לאחר השנה השלישית. בדברי ההסבר לחוק מובא כי "מעגל הנפגעים המשניים הוא רחב היקף וחריג בסדר הגודל שלו" וכי "חוקי השיקום אינם נותנים מענה מספק לקרובי המשפחה של הנספים".

הסדרת צוותי החירום היישוביים לכני מלחמת חרבות ברזל והפעלתם בתחילת המלחמה

הדו"ח מציג את מצב מערך החירום הקהילתי בישראל, תוך התמקדות בתפקיד צוותי החירום והחוסן היישוביים (צח"י). הביקורת מצביעה על ליקויים משמעותיים באסדרה החוקית של מעמד הצח"י. אין חובה חוקית להקים צוותי צח"י, וב-9% מהיישובים המשתייכים למועצות אזוריות שחתמו על הסכמי שימור אין צוותי צח"י כלל, בעוד ש-24% מהמועצות האזוריות לא התקשרו כלל בהסכם עם משרד הרווחה לשנת 2024. התקצוב השנתי העומד על 8,250 ש"ח בלבד לכל יישוב אינו מבדיל בין רמות סיכון שונות ואינו מאפשר תגמול הולם לחברי הצח"י, בניגוד לחברי כיתות הכוננות המגויסים למילואים. 37% מהיישובים דיווחו שצוותי הצח"י שלהם לא השתתפו בשום תרגיל, ו-24% העריכו שרמת המוכנות שלהם אינה מספקת. במועצה האזורית שער הנגב, שהייתה במוקד האירועים, נמצא כי צוותי צח"י לא תורגלו לפינוי דחק ולא קיבלו הנחיות מפקד"ר לגבי תפקידיהם במצב כזה. למרות הליקויים, צוותי הצח"י הוכיחו את חיוניותם שכן היו הראשונים לתת הנחיות לתושבים, פעלו לצד כיתות הכוננות, וניהלו את תהליכי הפינוי תוך ריכוז מידע על המפונים וצרכיהם. הביקורת ממליצה על הסדרה חוקית של מעמד הצח"י ותפקידיו, גיבוש הנחיות ברורות לפעולה בפינוי דחק, הגדלת התקציב בהתאם לרמות סיכון, קביעת מסגרת הכשרות ותרגולים מחייבת, והסדרת מנגנון תגמול לחברי הצח"י בעיתות חירום ממושכות.

ראו:

[מבקר המדינה, מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל – הטיפול באוכלוסיה \(פברואר 2025\).](#)

[הצעת חוק סיוע למשפחות נפגעי מאורעות ה-7 באוקטובר, התשפ"ד-2024, פ/4365/25, 26.2.2024.](#)

הביקורת מצביעה על ליקויים משמעותיים באסדרה החוקית של מעמד הצח"י. אין חובה חוקית להקים צוותי צח"י

נמצא כי צוותי צח"י לא תורגלו לפינוי דחק ולא קיבלו הנחיות מפקד"ר לגבי תפקידיהם במצב כזה. למרות הליקויים, צוותי הצח"י הוכיחו את חיוניותם שכן היו הראשונים לתת הנחיות לתושבים, פעלו לצד כיתות הכוננות, וניהלו את תהליכי הפינוי תוך ריכוז מידע על המפונים וצרכיהם



זיכיון ים המלח

דוח מבקר המדינה המיוחד שפורסם במרץ 2025 מציג ממצאים בדבר ניהול זיכיון ים המלח והפיקוח עליו, בדגש על היבטי סביבה ומקרקעין. ים המלח, המקום היבשתי הנמוך ביותר בעולם, מהווה נכס לאומי בעל חשיבות עליונה ומאופיין בערכי טבע ייחודיים, תכונות מרפא ואתרי מורשת. בשנת 1961 העניקה המדינה לחברת מפעלי ים המלח (מ"ה) זכויות בלעדיות להפקה וניצול משאבי המינרלים בים המלח בתמורה לתשלום תמלוגים, באמצעות שטר זיכיון שעוגן בחוק זיכיון ים המלח, התשכ"א-1961. תוקף הזיכיון הוארך בתיקון לחוק משנת 1986 עד ליום 31.3.2030. בשנת 1995, לאחר תהליך הפרטה שהחל ב-1992, נמכר גרעין השליטה של החברה, ומאז מוחזק הזיכיון בידי חברה בבעלות פרטית.



שטח הזיכיון מתפרש על כ-652 קמ"ר (3% משטח מדינת ישראל) ומחולק לשלושה סוגי שטחים: קרקעות חכורות (לרבות קרקעות מסוג מפעל, רגילות ומתקני מים), קרקעות שמורות (בהן המדינה לא יכולה להעניק חזקה לגורם אחר ללא אישור מ"ה), ושטח ים המלח עצמו. השרים הממונים על ביצוע חוק הזיכיון הם שר האוצר ושר הכלכלה והתעשייה. פעילות מ"ה בתחום הזיכיון כוללת הפעלת שלושה מפעלים עיקריים (אשלג, ברום ומגנזיום), והיא מהווה שחקן עולמי משמעותי בתחומים אלה. מעבר לתרומתה הכלכלית דרך תמלוגים (כ-580 מיליון ש"ח בשנת 2023), מיסוי רווחי יתר ומיסים כלליים, הפעילות מספקת תעסוקה ליותר מ-1,800 עובדים באזור הנגב ותורמת לפיתוח התיירות באגן הדרומי של ים המלח. לפעילות התעשייתית השלכות סביבתיות שליליות ניכרות, ובהן: צריכת מים גדולה (כ-22% מסך המים המסופקים לתעשייה בישראל), פגיעה ביכולת הניקוז של נחלים, נזקים סביבתיים מכריעים וחציבה, קטיעת רצף של שטחים פתוחים, פגיעה נופית, המלחת בתי גידול ומי תהום, ופגיעה במערכות אקולוגיות.

הליקויים המרכזיים שהעלתה הביקורת

אסדרה חלקית של תנאים סביבתיים ברישיונות עסק

הדוח מצביע על כך שהמשרד להגנת הסביבה לא עדכן את התנאים הסביבתיים ברישיון העסק של מפעל הברום במשך כ-25 שנה ושל מפעל האשלג במשך כ-15 שנה. התנאים הסביבתיים שכן נקבעו היו חסרים ומצומצמים בהשוואה לתנאים שנקבעו למפעלים דומים אחרים. משנת 1995 ועד למועד סיום הביקורת (יוני 2024), לא הפעיל המשרד להגנת הסביבה את סמכותו לקביעת תנאים סביבתיים ייעודיים ברישיון העסק לפעילויות שביצעה מ"ה מחוץ לשטח המפעלים. כתוצאה מכך, כל הפעילויות התעשייתיות מחוץ לשטח המפעלים התבצעו ללא תנאים סביבתיים ייעודיים ברישיון העסק. היעדר התנאים הסביבתיים הביא לנזקים סביבתיים כגון זליגת אשלג ממסוע צפץ לשמורת הטבע מדבר יהודה, דליפות חומרים מזehמים מקווי הולכה, ונזק אקולוגי חמור למניפת הסחף של נחל צאלים. היעדר התנאים גם פגע ביכולת האכיפה לפי חוק רישוי עסקים.

אסדרת פעילות הכרייה והחציבה של מ"ה

מאז העברת האחריות לתחום הכרייה והחציבה למשרד האנרגיה בשנת 1996, לא מילא המשרד את אחריותו בנוגע לאסדרת פעילות הכרייה רחבת ההיקף של מ"ה. עד שנת 2009, לא פיקח המשרד על פעולות החציבה ולא אסף מידע לגבי הכמויות והסוג של חומרי החציבה. גם לאחר מכן הפיקוח היה חלקי, ומשנת 2011 המשרד לא קיבל מידע על כמויות החומרים הנכרים. משרד האנרגיה לא דרש ממ"ה רישיון חציבה, כפי שהוא דורש מגורמים אחרים העוסקים בכרייה. כמו כן, משרד האנרגיה ורשות מקרקעי ישראל (רמ"י) לא גבו תשלום ממ"ה בגין פעילות הכרייה, בניגוד למקובל באתרי כרייה אחרים. לפי אומדן, מדובר בכ-120 מיליון ש"ח שלא נגבו בעשור האחרון. בנוסף, אתרי כרייה נטושים לא שוקמו, בניגוד לנדרש.

האסדרה והפיקוח של רמ"י על השימושים בשטח הזיכיון

רמ"י לא פיקחה כראוי על השימושים בשטח הזיכיון ולא פעלה לגביית תשלומים בגינם. שטח הקרקעות השמורות (כ-240,000 דונם) לא היה נתון לפיקוח, ולא בוצע

הדו"ח מצביע על כך שהמשרד

להגנת הסביבה לא עדכן את התנאים

הסביבתיים ברישיון העסק של מפעל

הברום במשך כ-25 שנה ושל מפעל

האשלג במשך כ-15 שנה. התנאים

הסביבתיים שכן נקבעו היו חסרים

ומצומצמים בהשוואה לתנאים

שנקבעו למפעלים דומים אחרים

מאז העברת האחריות לתחום הכרייה

והחציבה למשרד האנרגיה בשנת 1996,

לא מילא המשרד את אחריותו בנוגע

לאסדרת פעילות הכרייה רחבת ההיקף

של מ"ה



שינוי מעמד לקרקעות חכורות למרות שהוקמו בהן מתקנים. למרות שכ-250 קמ"ר משטח ים המלח התייבשו מאז חוקק חוק הזיכיון, רמ"י לא בחנה את מעמד הקרקע שנוצרה. רמ"י ידעה שחלק מהחשמל המיוצר בתחנת הכוח החדשה במפעל האשלג אינו משמש לצרכים עצמיים של מי"ה, בניגוד להצהרה שניתנה, אך לא פעלה להסדרת השימוש או לגביית תשלום. התשלום בגין הקרקעות נקבע לפי ערכים היסטוריים משנת 1975, ללא עדכון משמעותי.

הטיפול במפגעי פסולת בתחום הזיכיון

מי"ה מייצרת כמויות גדולות של פסולת תעשייתית, אך המשרד להגנת הסביבה לא קבע דרישות לטיפול בפסולת זו בתנאי רישיון העסק במשך עשרות שנים. בשנת 2023 החל המשרד לדרוש תוכנית אסדרה לפסולת הבוצה המלחית, אך ללא מעקב מספק אחר יישומה. המשרד להגנת הסביבה גם לא חייב את מי"ה בהיטל הטמנה בגין הפסולת, על אף שהחוק נכנס לתוקף כבר ב-2007. לפי אומדן, היטל ההטמנה לשנת 2023 יכול היה להגיע ל-135-90 מיליון ש"ח.

ממשקי עבודה והעברת מידע בין רגולטורים

דוח המבקר מצביע על פערי מידע ותיאום בין הגופים הרגולטוריים השונים. למשל, המועצה האזורית תמר מיפתה את שטח הזיכיון וריכזה מידע חשוב, אך מידע זה לא הועבר באופן מסודר לרמ"י ולמשרד להגנת הסביבה, וכתוצאה מכך לא הופעלו סמכויות רגולטוריות בהתאם.

המלצות הדוח וסיכום

הדוח כולל המלצות שונות לתיקון הליקויים: על המשרד להגנת הסביבה לפעול בהקדם לאסדרת תנאים סביבתיים ייעודיים ברשיון העסק של מי"ה לגבי כלל הפעילויות שהיא מבצעת בתחום הזיכיון, אלו אשר נמצאות בשטח המפעלים ואלו אשר נמצאות מחוץ לשטח המפעלים. על משרד האנרגיה להקפיד לבצע פיקוח על פעולות הכרייה המתקיימות בתחום הזיכיון, לדרוש קבלת דיווחים על כמויות חומרי הכרייה המופקים, ולקיים סיורי פיקוח בשטח. כמו כן, על המשרד לבחון את הצורך במתן רישיון חציבה לאתרי הכרייה בתחום הזיכיון. על משרד האנרגיה ורמ"י לפעול לבחינת סוגיית גביית התשלום ממי"ה בגין פעולות הכרייה שהיא ביצעה בעבר ומבצעת כיום בתחום הזיכיון. על הגורמים האחראים לפעול כדי להבטיח כי אתרי הכרייה הנטושים שבהם מי"ה השתמשה במשך השנים ישוקמו. בנוסף, על רמ"י לפקח על השימושים בקרקעות השמורות ולפעול להסדרת ההחכרה של קרקעות שבהן מי"ה מבצעת שימוש בפועל. על המשרד להגנת הסביבה לקבוע דרישות לגבי האופן שבו מי"ה צריכה לטפל בפסולת התעשייתית שהיא מייצרת, ולבחון את האפשרות לחייב בהיטל הטמנה על פסולת זו. כמו גם מומלץ להקים גוף ממשלתי מתכלל שירכז את כלל המידע והפעילות הרגולטורית בתחום הזיכיון.

דוח מבקר המדינה מציג ממצאים לגבי הניהול והפיקוח על זיכיון ים המלח בהיבטי סביבה ומקרקעין. הדוח מצביע על ליקויים משמעותיים באסדרה ובפיקוח מצד הגורמים המאסדרים, ובראשם המשרד להגנת הסביבה, משרד האנרגיה, רמ"י ומשרד האוצר. הדוח מדגיש כי לקראת תום תקופת הזיכיון הנוכחי ב-2030, ראוי ללמוד מהממצאים שעלו בדוח לשם גיבוש הסדר זיכיון עתידי.

ראוי להזכיר כי ליקויים באסדרה של ים המלח נדונו גם בדוח מבקר המדינה משנת 2009. דוח זה התמקד בירידת מפלס ים המלח ובתופעת הבולענים, והצביע על כך ש"טיפולם של משרדי הממשלה ושל הגופים הציבוריים בירידת מפלס ים המלח ובתופעת הבולענים מאופיין בחוסר מעש שנמשך שנים רבות". הדוח קבע כי הסיבות לירידת מפלס ים המלח הן "הטיית מקורות הירדן על ידי מדינת ישראל ועל ידי שכנותיה, הטיית ואדיות שהתנקזו בעבר לים המלח ושימוש במימיו לצורכי תעשיית הכימיקלים". בין היתר צוין כי הממשלה לא קבעה מדיניות בדבר המשך הפיתוח באזור ים המלח, וכי צוות מקצועי שמינתה הממשלה ב-2003 לא בחן את כל האפשרויות להתמודדות עם ירידת המפלס. הדוח הצביע על טיפול חלקי של מע"ץ

מי"ה מייצרת כמויות גדולות של

פסולת תעשייתית, אך המשרד להגנת

הסביבה לא קבע דרישות לטיפול

בפסולת זו בתנאי רישיון העסק במשך

עשרות שנים

הדו"ח קבע כי הסיבות לירידת מפלס

ים המלח הן "הטיית מקורות הירדן על

ידי מדינת ישראל ועל ידי שכנותיה,

הטיית ואדיות שהתנקזו בעבר לים

המלח ושימוש במימיו לצורכי תעשיית

הכימיקלים"



בהיווצרות בולענים בכביש 90, היעדר תכנית מתאר ארצית לאזור ים המלח, וחוסר קשר ותיאום בין הגופים הממשלתיים השונים העוסקים בנושא. הדוח קבע כי "עד מועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר החלטת הממשלה, הפעולות שנקט משרד התיירות לטיפול בסוגיית ירידת המפלס ובסוגיית הבולענים מעטות ובלתי-מספקות". הדוח הזהיר כי "אי-מציאת פתרון ממשי בתחומים אלו עלולה לגרום לסיכון לחיי אדם, לפגיעה באוצר טבע חשוב וייחודי ולהמשך הפגיעה החמורה בפיתוח ההתיישבות והתיירות המתוכננים באזור ים המלח".

שני הדוחות הנ"ל מצביעים על היעדר גוף מתאם ומתכלל ברמה הלאומית לאסדרת הטיפול בים המלח.

מבקר המדינה, ניהול זיכיון ים המלח והפיקוח עליו – היבטים בתחומי הסביבה והמקרקעין, דוח מיוחד (מרץ 2025)

מבקר המדינה, ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים, דוח שנתי 359 (מאי 2009)

מחקרים חדשים בכתב העת מחקרי רגולציה

אלימות כלכלית – נשים ערביות-פלסטיניות

פרופ' טל מלר, ד"ר רג'דה אלנאבולסי ועו"ד מירי ברנשטיין

ההכרה באלימות כלפי נשים הולכת ומתרחבת בעשורים האחרונים, וכוללת הבנה שהאלימות אינה מוגבלת לפגיעות פיזיות או נפשיות בלבד. ממציא המחקר החדש, המבוססים על שילוב של ניתוח מגדרי של ראיונות עומק וניתוח תוכן של מקרים משפטיים, מצביעים על כך שאלימות כלכלית מהווה רכיב מרכזי ובלתי נפרד ממעגלי האלימות כלפי נשים, ולעיתים אף נמשכת זמן רב לאחר סיומה של מערכת יחסים פוגענית. אף שתופעת האלימות הכלכלית מתחילה לחלחל לשיח הציבורי והמשפטי, היא טרם זכתה למעמד מוסדי של ממש. מאמרן של מלר, אלנאבולסי וברנשטיין מציע התבוננות חדה ומורכבת בזירה זו, תוך הדגשת ההקשר החברתי והתרבותי שבו מתקיימת התופעה, במיוחד בקרב נשים ערביות-פלסטיניות בישראל. המאמר מראה כיצד נשים רבות נקלעות לחובות שלא יצרו בעצמן, כחלק מדפוס מתמשך של שליטה מגדרית ואלימות זוגית או משפחתית.

"חובות כפויים" הוא מונח המתאר התחייבויות כלכליות שנוצרות מבלי שהאישה הייתה מעורבת ביצירתם או שותפה אמיתית להחלטות הכלכליות של משק הבית, ואשר ממשיכים לרדוף את האישה גם לאחר סיום מערכת היחסים. מצב זה פוגע ביכולתן להשתקם ולבנות עצמאות כלכלית. לעיתים, עצם קיומו של חוב מונע מהאישה לשכור דירה, לפתוח חשבון בנק או להחזיק כרטיס אשראי תקף, ובכך משמר את התלות ומנציח את החשיפה למעגל האלימות. הליכי הגבייה, אשר מוצגים לעיתים כשווייוניים, פועלים באופן אחיד מבלי להתחשב בהקשר המגדרי שבו נוצר החוב, ובכך עלולים להעמיק את הפגיעה. כך, מערכת האכיפה אינה מבחינה בין חובות שנוצרו ביזמת האישה לבין חובות שנכפו עליה, ואינה מציעה כל מנגנון מותאם או הבחנה טיפולית לנפגעות אלימות כלכלית.

באמצעות ראיונות עם נשים וניסיון יישומי מתוך עבודת שטח, המחברות מצביעות על שורה של חסמים מבניים שמעכבים את ההכרה וההתמודדות עם אלימות כלכלית בקרב נשים ערביות-פלסטיניות. בין היתר, המאמר מתאר היעדר הכרה משפטית רשמית באלימות כלכלית כחלק מאלימות במשפחה, מחסור בתרגום ובנגישות



ההכרה באלימות כלפי נשים הולכת ומתרחבת בעשורים האחרונים, וכוללת הבנה שהאלימות אינה מוגבלת לפגיעות פיזיות או נפשיות בלבד. ממציא המחקר החדש, המבוססים על שילוב של ניתוח מגדרי של ראיונות עומק וניתוח תוכן של מקרים משפטיים, מצביעים על כך שאלימות כלכלית מהווה רכיב מרכזי ובלתי נפרד ממעגלי האלימות כלפי נשים



לשירותים כלכליים ומשפטיים בשפה הערבית, אי־הבנה מצד גורמי רווחה וגורמי סיוע באשר למשמעויות החוב, ותלות במסגרת משפחתית או קהילתית אשר לעיתים מגבילה את אפשרויות הפנייה לסיוע ואף מפעילה שיפוטיות כלפי הנפגעות.

המאמר מדגיש את ההצטלבות בין מגדר, לאום ומעמד כלכלי. נשים ערביות־פלסטיניות הנמצאות בחובות כפויים חוות ריבוי הדרות. הן מנועות מגישה למידע חיוני, מתמודדות עם פערים דיגיטליים ותחבורתיים, ולעיתים אף נמנעות מפנייה לרשויות בשל חוסר אמון במוסדות המדינה או עקב תלות בקהילה הסובבת. כך נוצרת פגיעה כפולה – הן מצד הגבר הפוגע והן מצד המדינה, אשר ממשיכה לגבות את החוב תוך התעלמות מהנסיבות שהובילו להיווצרותו. לצד תיאור הפגיעה האישית, המאמר מפנה אצבע מאשימה כלפי המדינה עצמה. גופי גבייה רשמיים, כגון בנקים, רשויות ממשלתיות או חברות שירותים, פועלים לפי מדיניות אחידה שאינה בודקת את מקור החוב או את תנאיו. כתוצאה מכך, המדינה עצמה עלולה להפוך לגורם שמנציח את הפערים, כשהיא מפעילה לחץ כלכלי על נשים מבלי להבחין בין אחריות אותנטית לבין כפייה שנובעת מאלימות.

המאמר מציע שורת המלצות מעשיות. בראשן, קריאה להכרה מוסדית באלימות כלכלית כתופעה נפרדת, בעלת השלכות משפטיות על אופן יישום הליכי גבייה. לצידן, המחברות מציעות הכשרות ייעודיות לגורמי המקצוע קרי, עובדים סוציאליים; משפטנים; אנשי רווחה זאת במטרה לאפשר זיהוי, ליווי וטיפול רגיש מותאם תרבות. בנוסף, נדרשת הנגשה של מידע ושירותים בשפה הערבית, פיתוח מענים שיקומיים ברמה כלכלית, קהילתית וחינוכית, ועידוד של אוריינות פיננסית החל מגיל צעיר, כחלק מבניית חוסן כלכלי אישי.

מאמר זה אינו מסתפק באבחנה ביקורתית של כשלים מוסדיים, אלא מציע תשתית רעיונית ומעשית לשינוי. זהו ניסיון לגבש מדיניות אשר תחייב את המדינה ליטול אחריות כלפי נשים במצבי אלימות כלכלית, וליצור כלים שיאפשרו להן להשתחרר ממעגל החוב, לא כעונש, אלא מתוך הבנה, תיקון ומחויבות לצדק מגדרי.

המאמר פורסם בכתב העת **מחקרי רגולציה** כרך י', ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/g22pf4zj/tal-m.pdf>

כינון מערכת פיננסית מבוססת בנק בהובלת המדינה: המקרה הישראלי, 1973–1948 ד"ר אולג קומליק

מחקר חדש מאת ד"ר אולג קומליק בוחן את הדרך שבה עוצבה מערכת הבנקאות בישראל לא כתולדה של שוק חופשי, אלא כתוצאה של תהליך מוסדי פוליטי מובהק. בניגוד לדימוי של מערכת בנקאית שמתפתחת מעצמה לפי כוחות השוק, המחבר מציג את המערכת הפיננסית ככזאת שנוצרה "מלמעלה", במסגרת מדיניות לאומית רגולטורית של המדינה, בהתאם למודל המכונה "המדינה המפתחת".

המאמר סוקר את המצב בעת קום המדינה: מערכת בנקאית מבוזרת, פרוצה ומפולגת, שכללה מעל מאה מוסדות קטנים רבים מהם קואופרטיביים, פוליטיים או סקטוריאליים, שפעלו תחת מסגרת משפטית מנדטורית ישנה, וללא רגולציה אפקטיבית. מוסדות אלה לא סייעו ביישום המדיניות הלאומית, ולעיתים אף פעלו בניגוד לה, ובכך חיבלו ביכולת הממשלה להתמודד עם אתגרי הכלכלה הישראלית: גירעון בתקציב, גירעון במאזן התשלומים ולחץ אינפלציוני. לנוכח אתגרים אלה, נדרשה המדינה להתערבות מוסדית באופן יזום כדי לארגן את השוק הפיננסי כך שיתמוך בבניית הכלכלה והחברה הישראלית.

המאמר מציע שורת המלצות מעשיות.

בראשן, קריאה להכרה מוסדית

באלימות כלכלית כתופעה נפרדת,

בעלת השלכות משפטיות



מחקר חדש מאת ד"ר אולג קומליק

בוחן את הדרך שבה עוצבה מערכת

הבנקאות בישראל לא כתולדה של

שוק חופשי, אלא כתוצאה של תהליך

מוסדי פוליטי מובהק



כדי להתמודד עם אתגרים אלו נקטה המדינה במהלך ממושך של עיצוב המערכת הבנקאית. ד"ר קומליק טוען כי ישראל לא אימצה מדיניות כלכלית ליברלית והשוק הפיננסי לא התהווה מאליו, אלא מדובר בתוצר של תהליך עיצוב מוסדי, הדרגתי, מתמשך ומכוון, שנשען על שיקולים פוליטיים, חברתיים וכלכליים. כאשר הצטברות הפעולות לאורך השנים חוללה שינוי מהפכני בכל מאפייני המערכת. תהליך זה כלל אפליה מכוונת נגד בנקים קטנים וקואופרטיבים כך שבסופו התגבשה מערכת ריכוזית הנשלטת על ידי שלושה בנקים גדולים: הפועלים, לאומי ודיסקונט. בנקים אלה, לטענת המחבר, הפכו בפועל לשלוחות של המדיניות הכלכלית של המדינה.

הבסיס התאורטי לתהליך זה נשען על מודל "המדינה המפתחת", לפי מודל זה, מדינה הנהנית מאוטונומיה מוסדית ומעוצמה פוליטית גבוהה יכולה להוביל תהליכי תיעוש מואצים על ידי שליטה ישירה בכלי מימון, תוך גיוס הבנקים הפרטיים לפעולה כאמצעי מדיניות. כלומר, המדינה היא זאת שיוצרת את הכלכלה הלאומית. בנוסף, המאמר נשען על מסגרת תיאורית רחבה: תיאוריית השיזור של קרל פולאני, לפיה השוק הוא תוצר של מוסדות ולא ישות טבעית.

כדי להמחיש את ייחודיות המקרה הישראלי, מציג ד"ר קומליק הבחנה בין שלושה סוגים של מערכות פיננסיות: מבוססות שוק ההון (כמו בארה"ב) שבה השוק הפתוח ממלא את תפקיד הקצאת ההון, מבוססות אשראי (כמו בגרמניה) שבה בנקים פרטיים או קואופרטיביים הם שחקנים מרכזיים אך לא כפופים ישירות למדינה, ומבוססות בנק בהובלת המדינה, כפי שהתקיימה בישראל, שבה המדינה מפעילה בפועל את הבנקים המרכזיים כסוכניה הכלכליים. בישראל, המערכת עוצבה כך שבנקים היו מעורבים גם בקביעת מחירים, גם בהשקעות ארוכות טווח, וגם במימון פרויקטים ממשלתיים, כאשר במקרים רבים אובדן הרווחיות נתפס כמחיר סביר למען השגת מטרות לאומיות.

בנוסף, התעצבה בישראל דפוס בנקאות אוניברסלית ריכוזית. כלומר, בנקים שמעניקים גם שירותים קמעונאיים, גם אשראי תעשייתי וגם ניהול השקעות. כך נבנתה מערכת ריכוזית אך בעלת כיסוי רחב, שדרכה ניתן היה להפעיל מדיניות כלכלית מבלי להקים גופים נפרדים. הכפפתם של מוסדות פיננסיים כמו קופות גמל וקרנות נאמנות לשליטת הבנקים הגדולים, שהיו בתורם תחת השפעה ממשלתית, השלימה את התמונה של שליטה עקיפה אך מקיפה על כלל זרימת ההון במשק.

אחד מהיבטי המפתח שנידונים במאמר הוא הדרך שבה המדינה הביאה להיעלמותם של בנקים קטנים ואגודות אשראי, באמצעות אפליה רגולטורית, מניעת תמיכה מוסדית, והעדפה מבנית לבנקים גדולים ששיתפו פעולה עם מוסדות השלטון.

לסיכום, המאמר מציע לא רק תיאור היסטורי אלא גם תובנה רגולטורית נורמטיבית: בניגוד לדימוי השוקי של המערכת הפיננסית, מדינות ובמיוחד מדינת ישראל בראשית דרכה, היו הגורם המכוון, המווסת והמפעיל של המערכת עצמה. הבנת ההיסטוריה של רגולציית הבנקאות בישראל מגלה כי השוק איננו ישות נפרדת מהמדינה, אלא מעוצב, מכוון ותלוי בה, והתלות היא הדדית.

המאמר פורסם בכתב העת **מחקרי רגולציה**, כרך י', ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/as1nz1qi/oleg.pdf>

התעצבה בישראל בנקאות

אוניברסלית ריכוזית. כלומר, בנקים שמעניקים גם שירותים קמעונאיים, גם אשראי תעשייתי וגם ניהול השקעות. כך נבנתה מערכת ריכוזית אך בעלת כיסוי רחב, שדרכה ניתן היה להפעיל מדיניות כלכלית מבלי להקים גופים נפרדים



רגולציה של ביטוח ככלי להתמודדות עם משבר האקלים

יעל יוסילביץ'



בשנים האחרונות משבר האקלים הפך לאתגר גלובלי המאיים על יציבות כלכלית, סביבתית וחברתית. תדירותם ועוצמתם של אירועי האקלים הולכת וגוברת, ועמם גם הנזקים הכלכליים והאנושיים הנגרמים לאוכלוסיות שונות ברחבי העולם. אף שהשפעתם של אירועים אלו מורגשת בכל מדינה, הפערים בין מדינות מפותחות למדינות מתפתחות בולטים. המדינות המתפתחות נאלצות להתמודד עם ההשלכות הקשות ביותר למרות תרומתן המזערית למשבר האקלים, בעוד שהמדינות המפותחות שהינן האחראיות העיקריות להחרפת המשבר אינן מושפעות מהשפעות משבר האקלים באותה החרפות, ונהנות מאמצעים טובים יותר להתמודדות עמו.

פתרון אפשרי שעשוי לסייע לצמצום הפער וחיזוק יכולת ההתמודדות של מדינות מתפתחות הוא שימוש בענף הביטוח. המאמר מציע כי בעזרת "ביטוח אקלים" יהיה ניתן לבטח אסונות, דבר אשר יספק הגנה כלכלית במקרה של אסונות טבע חריגים. רעיון זה קיים כבר ביוזמות אקלים עצמאיות שונות, ואף עלה בוועדות האקלים הבינלאומיות בשנים האחרונות. אולם, לטובת יישום אפקטיבי של יוזמות אלו, יש צורך בשיתוף פעולה בינלאומי במסגרת המדינות המפותחות יסייעו במימון מנגנון זה. לטובת שיתוף פעולה שכזה, יש צורך בכלים שיאפשרו מחויבות ועמידה בהחלטה לשותף פעולה על ידי המדינות.

במאמרה עוסקת יעל יוסילביץ' בשאלה כיצד ניתן להתמודד עם הפערים המובנים במערך ההגנה בביטוח הקיים בין מדינות הצפון הגלובלי למדינות הדרום הגלובלי בהקשר למשבר האקלים. המאמר אינו טוען כי המערכת הבין-לאומית הנוכחית נטולת פתרונות אלא בוחן אם קיימת דרך פעולה אחרת שתאפשר לקדם סטנדרטים גלובליים אפקטיביים שיבטיחו אפקטיביות במעורבות מדינות הצפון במימון ביטוחי אקלים עבור מדינות הדרום. עד כה נעשה ניסיון להסדיר את הנושא באמצעות הסכמים מולטיטלרליים במסגרת של Hard law המתבסס על אמנות והסכמות פורמליות בין מדינות, אולם הסכמים אלה כשלו בעמידה בהתחייבויותיהם.

המאמר מציע כי ייתכן שדווקא תחום הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית, הפועל באמצעות מנגנוני Soft law יכול לשמש כפלטפורמה יעילה ליצירת סטנדרטים מחייבים בפועל. בהתאם לכך, המאמר דן בשאלת מחקר נורמטיבית הבוחנת אם וכיצד ניתן להיעזר במודל זה כדי לגבש מנגנונים שיגבירו את מחויבות מדינות הצפון במימון פתרונות ביטוחים למדינות הדרום לצורך התמודדות עם נזקי משבר האקלים.

המאמר מתאר את ההשלכות של משבר האקלים, ובפרט את התדירות והחומרה ההולכות וגוברות של אירועי אקלים קיצוניים כגון הצפות, שיטפונות, בצורת, עליית מפלס הים וגלי חום. הכותבת מדגישה כי הנזק אינו מפוזר באופן שוויוני: בעוד שהמדינות המפותחות אחראיות למרבית פליטות גזי החממה, המדינות המתפתחות הן אלו שסובלות מההשלכות הקשות ביותר, הן מבחינת אובדן חיי אדם והן מבחינת נזק כלכלי. מדינות אלה אינן מסוגלות לעמוד בהוצאות הכלכליות הכרוכות בשיקום וניהול סיכונים, וכתוצאה מכך פערי מכך פערי ההגנה הביטוחית במדינות הדרום הגלובלי עומדים על מעל 95% לעומת פערים מצומצמים יותר במדינות הצפון. הכותבת מדגישה כי מגבלות כלכליות, מוסדיות ותרבותיות מגבילות את חדירת הביטוח למדינות אלו ומונעות הקמת מערך ביטוח אפקטיבי להתמודדות עם אסונות אקלים.

המאמר מפרט את יתרונות הביטוח ככלי ניהולי-כלכלי להתמודדות עם משבר האקלים. ביטוח מאפשר הקלה מיידית באמצעות פיצוי כספי לנפגעים, המשמש לשיקום ולמניעת התמוטטות כלכלית, בעיקר במדינות שבהן אין מערכות תמיכה חברתיות אפקטיביות. כמו כן, הוא משמש אמצעי לעידוד אסטרטגיות הסתגלות והפחתת סיכון על ידי קביעת תמריצים, לדוגמה: הנחות בפרמיה למי שנוקט פעולות מפחיתות סיכון. לצד זאת, לביטוח יש פוטנציאל לשמש כלי בהקלה על ידי עידוד

פתרון אפשרי שעשוי לסייע לצמצום הפער וחיזוק יכולת ההתמודדות של מדינות מתפתחות הוא שימוש בענף הביטוח. המאמר מציע כי בעזרת "ביטוח אקלים" יהיה ניתן לבטח אסונות, דבר אשר יספק הגנה כלכלית במקרה של אסונות טבע חריגים

המאמר מפרט את יתרונות הביטוח ככלי ניהולי-כלכלי להתמודדות עם משבר האקלים. ביטוח מאפשר הקלה מיידית באמצעות פיצוי כספי לנפגעים, המשמש לשיקום ולמניעת התמוטטות כלכלית, בעיקר במדינות שבהן אין מערכות תמיכה חברתיות אפקטיביות



פעולות להפחתת פליטות גזי חממה. המאמר מציין כי בעוד שביטוח מסחרי במדינות מפותחות הוא אמצעי שגרתי, במדינות מתפתחות קיים קושי מובנה במימון ביטוחים פרטיים, וכי יוזמות קיימות למימון ביטוח אקלימי באמצעות שיתופי פעולה בין מדינות מפותחות לתאגידי ביטוח טרם הצליחו לספק מענה רחב מספיק. לטענתה, הכשל נובע מהיעדר מנגנוני אכיפה יעילים, מכך שהמשפט הסביבתי הבין-לאומי המנהגי סובל מעמימות וחוסר בהירות, ומהעדפת מדינות את האינטרסים הכלכליים המיידיים על פני עמידה ביעדים סביבתיים.

יוסילביץ' מפנה את המבט למודל הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית, הפועל באמצעות גופים כגון וועדת בזל, FATF-IAIS, אף כי מדובר במשפט רך, המלצות וסטנדרטים של גופים אלו מיושמים הלכה למעשה ברוב המדינות, בין היתר בשל שלושה מנגנונים:

הראשון, **מוניטין בין מדינות**. מוניטין של מדינה כמשתפת פעולה עם חקיקה גלובלית חשוב לצורך השתתפותה בקביעת החקיקה. מדובר במנגנון בו מדינות שומרות על עמידה בסטנדרטים פיננסיים כדי להבטיח מעמד בשווקים הגלובליים. כותבת המאמר מדגישה כי נכון לעכשיו, מודל המוניטין אינו ממלא תפקיד משמעותי בהבטחת עמידה בהסכמים סביבתיים, אולם במודל המוצע שבו האחריות תעבור לגופים פיננסיים בינלאומיים עשוי להתגבש לחץ אפקטיבי יותר.

השני, **תמרוץ שוקי**. מנגנון של סנקציות כלכליות, כגון העלאת דרישות ריבית או הגבלת גישה לשוק ההון. סנקציות בשוק ההון הן בעלות פוטנציאל להיות כלי עוצמתי במיוחד עבור הכפפת רגולציות.

השלישי, **סנקציות מוסדיות**. בין היתר, שלילת חברות מארגונים פיננסיים בין-לאומיים. המאמר מציין כי בעוד שבעבר השעיית מדינה מגופים פיננסיים הייתה נדירה, כיום ניכרת מגמה חדשה של הפעלת סנקציות מוסדיות מסיבות אידיאולוגיות, כדוגמת השעיית רוסיה מה-FATF בעקבות הפלישה לאוקראינה.

המאמר מדגים כיצד כלים אלו הביאו לאימוץ רגולציה אחידה בשוק הפיננסי הבינלאומי, ומציע לאמץ מודל דומה בתחום ביטוחי אסונות אקלים. כותבת המאמר מציעה מודל יישומי להטמיע מנגנון מחייב לניהול הביטוחים האקלימיים דרך IAIS שיקבע תקנים גלובליים למבנה ביטוחים, תמחור סיכונים, סיוע רגולטורי ושקיפות במדינות מתפתחות. כן מוצע להקים מחלקה ייעודית ב-IAIS שתפקח על קרנות Loss and Damage ותקבע מנגנונים המטילים סנקציות כלפי מדינות מפרות. לטענת הכותבת, מעבר מפיקוח מדינתי לפיקוח של גופים פיננסיים גלובליים יסייע להתגבר על בעיית חוסר המשילות והפערים בהטמעת ההסכמים הסביבתיים.

לסיכום, המאמר מציע הצעה ריאלית וחדשנית לשילוב הרגולציה הפיננסית הבין-לאומית כמודל לפתרון פער הביטוח במדינות המתפתחות. המאמר מדגיש כי בעוד הממשל הסביבתי נכשל ביצירת מערכת מחייבת, מערכת המשפט הרך בתחום הפיננסי הוכיחה עצמה כבעלת פוטנציאל גדול להיות אפקטיבית, ולכן מציע לאמץ את עקרונותיה וליצור דרכה מנגנוני סיוע שיאפשרו הקלה והסתגלות במדינות הפגיעות ביותר.

המאמר פורסם בכתב העת **מחקרי רגולציה**, כרך י', ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/cjflipua/yael.pdf>

המאמר מציין כי בעוד שבעבר השעיית מדינה מגופים פיננסיים הייתה נדירה, כיום ניכרת מגמה חדשה של הפעלת סנקציות מוסדיות מסיבות אידיאולוגיות, כדוגמת השעיית רוסיה מה-FATF בעקבות הפלישה לאוקראינה



הרהור בדבר מעמדם של דיני השטרות במאה ה-21

ד"ר דניאלה אסרף

בעשורים האחרונים גוברת הביקורת על המשך קיומם של דיני השטרות כתחום משפט עצמאי. מבקרים טוענים כי מדובר בדין מיושן, פורמליסטי, שאינו מותאם למציאות הכלכלית והחברתית המשתנה. נטען כי יש לראות בתחום השטרות מוסד שחל עליו הדין הכללי של דיני החוזים, ולא תחום נפרד. המאמר מבקש לבחון את תוקפן של טענות אלה לאור ניתוח תיאורטי לצד מחקר כמותי מקיף, במטרה להבין אם מדובר בביקורת מבוססת או בתפיסה שגויה שמקורה בהיעדר הבנה מלאה של תכליתו ויישומו של דין השטרות.



בעשורים האחרונים גוברת הביקורת על המשך קיומם של דיני השטרות כתחום משפט עצמאי

המאמר סוקר את הרקע ההיסטורי של תחום דיני השטרות ואת המאפיינים הפורמליסטים הבולטים שלו. דינים אלה מאופיינים בגישה שמעדיפה את צורת המסמך על פני מהותו, מטעמים של ודאות משפטית והגנה על צדדים שלישיים בתהליך הסחר. עם זאת, כותבת המאמר מצביעה על כך שתפיסה זו שנויה במחלוקת גם מבחינה עקרונית וגם מבחינה פרקטית: דבקות צורנית עלולה לפגוע בעקרונות של צדק, שוויון ומהות משפטית. במהלך העשורים האחרונים מסתמנת מגמה של התרחקות מהפורמליזם במערכת המשפט הישראלית, שבאה לידי ביטוי גם בתחום דיני השטרות. בין היתר, עולה בפסיקה הרחבה גמישות פרשנית המתירה החלת טענות הגנה חוזיות בתובענות שטריות (כגון טענת קיזוז, תום לב והפחתת פיצוי מוסכם), מה שמעיד על טשטוש הגבולות בין דיני השטרות לדיני החוזים.

ליבת המאמר היא מחקר כמותי שנועד לבחון אמפירית את רמת הפורמליזם בפסיקת בתי המשפט בתחום דיני השטרות ובהשוואה לתחומים אחרים במשפט האזרחי. השערת המחקר היא כי תהליכי השינוי המאפיינים את הכתיבה המשפטית ואת תופעת "האנטי פורמליזם" באים לידי ביטוי אף בתחום דיני השטרות. טענת הכותבת היא שתחום דיני השטרות אינו חריג בהשוואה לתחומי משפט אחרים מבחינת מיקומו על הציר פורמליזם-אנטי פורמליזם. המדגם של המחקר הכמותי כלל 221 פסקי דין מבתי המשפט השלום שניתנו בשנת 2015, ו-92 פסקי דין מבתי המשפט המחוזיים שניתנו בשנים 2006-2015. הפסיקה נבחרה לפי שאלון קידוד המבוסס על 29 משתנים בינריים, שנבנו בהתאם לעשרה פרמטרים שונים של פורמליזם, ביניהם: אופן ההצגה והניסוח של הסוגייה המשפטית, אופן תיאור עובדות המקרה, שמירה על הבחנות מסורתיות של המשפט (הפרדה ברורה בין תחומי משפט שונים כגון: דיני שטרות, דיני חוזים, דיני נזיקין כך שכל תחום נשפט לפי עקרונותיו וכללי הייחודיים), הסתמכות על טיעונים חוץ-משפטיים, הסתמכות על עיקרי מדיניות, מגמות ועקרונות משפטיים או חברתיים, סובייקטיביות ולא אישי, שיקול הדעת השיפוטי, הרטוריקה המשפטית המקצועית, רציונליות והלוגיקה הפנימית וגבולות מוסדיים.

ממצאי המחקר מעלים כי על אף שפורמליזם הוא מאפיין מרכזי ברטוריקה המשפטית בפסקי הדין בתחום דיני השטרות, הרי שגם בתוכו משתלבים אלמנטים אנטי-פורמליסטים. בבחינה פרטנית נמצאו ביטויים לשיקולי צדק, תום לב, פרשנות גמישה, ושילוב טענות מתחומי משפט נוספים. במיוחד בלטו פרמטרים אנטי פורמליסטים כמו שפת הפתיחה של פסק הדין, הפעלת שיקול דעת שיפוטי והצגת ההכרעה באופן סובייקטיבי. ממצאים אלו מערערים את ההנחה הרווחת כי דיני השטרות הם פורמליסטים יותר מענפים משפטיים אחרים, ומציעים כי תפיסה זו נובעת ככל הנראה מפערי ידע ולא מהבדלים מהותיים בפסיקה. להמחשה, ביטויים פורמליסטיים כוללים למשל "בהתאם ללשון החוק" או "המסמך עומד בדרישות הפורמליות" ומשקפים גישה דקדקנית לפרשנות המשפט. לעומתם, ביטויים כגון "יש לתת משקל לכוונת הצדדים" או "שיקולי מדיניות משפטית מצדיקים סטייה מההלכה" מבטאים גישה גמישה יותר המתמקדת בשיקול דעת שיפוטי ובשיקולי צדק מהותי.

המאמר מקדיש חלק נרחב לבחינת טיעונים פרקטיים המועלים נגד המשך קיומם של דיני השטרות כתחום עצמאי. הטיעון הראשון עוסק בהתנגשות בין עקרונות דיני

ליבת המאמר היא מחקר כמותי שנועד לבחון אמפירית את רמת הפורמליזם בפסיקת בתי המשפט בתחום דיני השטרות ובהשוואה לתחומים אחרים במשפט האזרחי



השטרות לבין המגמה הצרכנית שהולכת ותופסת מקום מרכזי בשיח המשפטי. דיני השטרות בפורמליזם המובנה שבהם נוטים להעדיף את האוחז בשטר על פני הצרכן. מצב זה יוצר אפליה מהותית כאשר מדובר בצרכנים שנפגעו בעסקה אך נאלצים לשלם שיק שסוחר לצד שלישי תמים. עם זאת, אסרף מראה כי תמונת המצב מורכבת יותר: רק ב-7.2% מהתביעות בבית משפט השלום ו-16.3% בבית המשפט המחוזי האוחז היה בנק, ובכחצית מהמקרים הנתבע היה האוחז גוף עסקי ולא צרכן. עוד נמצא כי ב-50% מהמקרים מדובר בצד קרוב לשטר – נתון הסותר את הרושם המקובל שלפיו דיני השטרות חלים בעיקר על סכסוכים בין צדדים רחוקים. הפסיקה אף משקפת מגמה של קבלת טענות צרכניות, לרבות החלת עקרונות חוק הגנת הצרכן, וביטול הלכות ותיקות בשים לב לשיקולים של צדק חברתי.

הטיעון השני נוגע לירידת קרנם של השטרות לנוכח הופעתם של אמצעי תשלום דיגיטליים, אך גם כאן הנתונים מפתיעים: בשנת 2022, צ'קים היוו 31% מסכומי התשלומים במשק – שיעור גבוה יותר מכרטיסי אשראי (17%) או מזומן (10%). גם בבחינת פעילות רשות האכיפה והגבייה נמצא כי שטרות ממשיכים לתפוס נתח משמעותי: 17% מהתיקים החדשים ו-34.6% מהתיקים הפתוחים הם תיקים שטריים.

לבסוף, הטענה בדבר היעדר חידושים בפסיקה, אסרף מבירה כי העובדה שמספר פסקי הדין שניתנים בבית המשפט העליון בדיני שטרות הוא נמוך יחסית (שישה בלבד מאז תחילת המאה ה-21) נובעת ממאפיינים פרוצדורליים: סמכותם העניינית של בתי משפט השלום, סכומי תביעה נמוכים ונדירות הענקת רשות ערעור "בגלגול שלישי". מכאן, שלא מדובר בהיעדר עניין מהותי של בית המשפט העליון בתחום אלא בתוצאה של מבנה ההליך המשפטי בישראל. אסרף מסכמת כי לאור ממצאי המחקר הכמותי, דיני השטרות ממשיכים למלא תפקיד מסחרי, חברתי ומשפטי חשוב והאתגר הוא עידונם והתאמתם למציאות המשתנה; לא ביטולם.

המאמר עוסק גם בהשפעת החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018, שמטיל מגבלות על עסקאות במזומן ובשימוש בצ'קים. אף שנראה כי החוק עשוי לצמצם את השימוש בצ'קים כאמצעי תשלום, בפועל הממצאים מצביעים על כך שהצ'ק ממשיך למלא תפקיד משמעותי במשק ככלי תשלום, במיוחד במגזר העסקי והבנקאי.

לסיכום, הכותבת מציעה שהקריאות לביטול דיני השטרות מבוססות לעיתים קרובות על תפיסות מוטעות או לא מעודכנות. המחקר האמפירי מוכיח כי דיני השטרות אינם נוקשים או פורמליסטים באופן מובהק יותר מתחומים אחרים. אף על פי שתחום זה עבר שינויים מועטים בחקיקה מאז ימי המנדט, הפסיקה מראה סימני הסתגלות לעידן החדש. לכן, אין הצדקה לבטל את התחום או למזגו עם דינים אחרים אלא יש לעדכנו ולהמשיך להכיר בו כתחום עצמאי שמציע כלים ייחודיים ומועילים למשפט המסחרי בישראל.

המאמר פורסם בכתב העת מחקרי רגולציה כרך י' ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/zyhfjggk/daniella.pdf>

אתגרי האיגוד המקצועי בסקטור הפיננסי בעידן הניהול הדיגיטלי

פרופ' הדרה בר-מור ועו"ד מאיר אסרף

מאמר חדש של פרופ' הדרה בר-מור ועו"ד מאיר אסרף עוסק בהשפעת הבינה המלאכותית והניהול האלגוריתמי על יחסי העבודה במגזר הפיננסי, ובמיוחד בתפקידים המשתנה של ארגוני העובדים. המאמר מתמקד באתגרים החדשים הנובעים מהמעבר לשימוש בבינה מלאכותית במוסדות פיננסיים, ובהשלכותיהם על זכויות העובדים, תנאי עבודתם ודרכי הייצוג שלהם.



הכותבת מציעה שהקריאה לביטול
דיני השטרות מבוססת על תפיסות
מוטעות או לא מעודכנות

מאמר חדש של פרופ' הדרה בר-מור ועו"ד מאיר אסרף עוסק בהשפעת הבינה המלאכותית והניהול האלגוריתמי על יחסי העבודה במגזר הפיננסי

המגזר הפיננסי נהנה מיתרון טבעי בהטמעת מערכות ניהול אלגוריתמיות, הודות לאופיו הדיגיטלי המבוסס על נתונים מובנים וכמותיים. מערכות אלו משנות באופן מהותי את הקשר בין המוסדות הפיננסיים ללקוחותיהם וכן את הניהול הפנימי של העובדים. המערכות האלגוריתמיות מביאות לשיפורים משמעותיים: הפחתת שגיאות הנובעות מהטיות אנושיות, שיפור חוויית הלקוח, ייעול תהליכים תפעוליים, וקבלת החלטות מבוססות נתונים לצד יכולות זיהוי הונאות מתקדמות. במקביל, האתגרים הייחודיים של המגזר הפיננסי – רגולציה מחמירה, דרישות אמן גבוהות מצד הלקוחות, וטיפול במידע רגיש – מחייבים רמות פיקוח ובקרה מתקדמות. מערכות הניהול האלגוריתמיות עונות על אתגרים אלו באמצעות ניטור רציף של ביצועי עובדים ומדדי איכות שירות בזמן אמת, ובכך מפחיתות באופן משמעותי סיכונים רגולטוריים ותפעוליים.

לצד היתרונות שבהטמעת מערכות בינה מלאכותית בעבודה השוטפת ובניהול העובדים, נדרש להתמודד עם האתגרים שטמונים בכלים מבוססי בינה מלאכותית במקום העבודה, וזאת בשני מישורים: **במישור הרגולטורי-חוקי**: המאמר בוחן את האופן שבו השינוי בעבודה המאורגנת, כתוצאה מהטמעת מערכות בינה מלאכותית בארגונים מטופל באירופה, ארצות הברית, ובישראל. האיחוד האירופי אישר במרץ 2024 את חוק ה-EU AI Act המחיל רגולציה מבוססת רמות סיכון, כאשר מערכות "בסיכון גבוה", כמו מערכות להערכת עובדים, כפופות לפיקוח הדוק. במקביל, אושרה אמנה אירופית לבינה מלאכותית (שגם ישראל חתומה עליה) המחייבת את המדינות החתומות עליה לאמץ חקיקה שתשקף עקרונות של פרטיות, שקיפות ואי אפליה. בארה"ב אין חקיקה מחייבת, אלא בעיקר המלצות אתיות. בישראל אומצה החלטת ממשלה 73, המעודדת רגולציה עצמית וניסיונית, אך טרם נחקקה מסגרת משפטית מחייבת.

המאמר מדגיש שבהיעדר חקיקה ייעודית, גובר הצורך במנגנוני ההגנה של העבודה המאורגנת, מה שמוביל למישור השני שעניינו – **חתימה על הסכמים קיבוציים במקומות עבודה מאורגנים**. פרופ' קוכן שעסק בהשלכות הבינה המלאכותית במקום העבודה סבר שאחת מהדרכים להתמודד עם אתגרים מסוג זה היא מעורבות של העובדים ונציגיהם בקבלת ההחלטות הטכנולוגיות. על רקע זה, ארגוני העובדים נדרשים לרה-קונספטואליזציה במסגרת פועלם כגוף מייצג במספר מישורים:

הראשון הוא הפיכת משימות מסורתיות לאוטומטיות וביצוען באמצעות מערכות בינה מלאכותית מציב אתגרים תעסוקתיים לעובדי "הצווארון הלבן". משכך, גובר הצורך בעובדים בעלי מיומנויות טכנולוגיות מתקדמות וחשיבה יצירתית. על כן, ארגוני העובדים צריכים לדרוש הפעלת תוכניות להכשרת עובדים כדי שיוכלו להתאים את עצמם לסביבת העבודה המשתנה.

המישור השני מתמקד בתוצאות הנובעות מהדילמה בין הדרישה הלגיטימית של לקוחות לאבטחת מידע ואמינות שירות מרבית, לבין הזכות הבסיסית של עובדים לפרטיות ותנאי עבודה מכבדים.

על הארגונים לאזן בין אינטרסים אלה, להגדיר גבולות ברורים למעקב (ניטור) אחר העובדים. כמו כן, עליהם לפעול כמתווכים בין הצרכים של העובדים לאלו של הלקוחות ובמסגרת זו, להבטיח שהמאמצים לשפר את השירות ללקוח לא יבואו על חשבון תנאי העבודה.

המישור השלישי דן בהשלכות עידן הטכנולוגיה המתקדמת על החלטות ניהוליות רבות שהפכו לאוטומטיות ולבלתי שקופות. לכן, ההמלצה במאמר היא לדרוש קיום משא ומתן על אופן יישום המערכות במקום העבודה, לחשוף קריטריונים להערכת עובדים, ולשלב את האיגודים בדיונים אתיים ברמה הארגונית. כמו כן, על הארגונים לפעול ברמה הלאומית והבינלאומית לקידום מדיניות ורגולציה שיגנו על זכויות העובדים בעידן הדיגיטלי. על מנת שארגוני העובדים יוכלו להשפיע בפועל בדיונים טכניים ומורכבים על יישום טכנולוגיות חדשות הם נדרשים לפתח מומחיות פנימית בנושא טכנולוגיה ומדיניות דיגיטלית.



נוסף על אלה, השימוש במערכות בינה מלאכותית על ידי מנהלים כלפי עובדים משפיע על אופן ניהול העובדים בעידן הדיגיטלי ומעורר בעיות שמדגישות את הצורך בארגוני העובדים:

ראשית, המאמר מציג מגוון פרקטיקות טכנולוגיות של פיקוח על עובדים, ובוחן את הלגיטימיות המשפטית והאתית של כל אחת מהן: ניטור פעולות עובדים לצורכי אבטחת מידע או ניתוח דפוסי עבודה הכפופים להסכמת העובד ולמגבלות של שימוש עסקי לגיטימי בלבד; מעקב אחר מיקום באמצעות רכבי חברה מותר כאשר למעסיק יש צורך לגיטימי בפיקוח על עובדיו, במיוחד בעבודות ניידות, וכשמדובר בניטור בדיעבד; שימוש באמצעי אבטחה כמו זיהוי ביומטרי ובמצלמות כפוף להוראות רגולטוריות של הרשות להגנת הפרטיות ולהוראות של רשם מאגרי המידע. לעומת זאת, ניטור של רשתות חברתיות לשם איסוף מידע אישי שאינו רלוונטי לעבודה נתפס כפוגעני ולא לגיטימי. ניטור רשתות חברתיות של עובדים לצורכי איסוף מידע אישי שאינו רלוונטי לעבודה נחשב לפוגעני ולחסר הצדקה משפטית או אתית. פעולות ניטור כאלה חושפות מידע פרטי על חיי האישיים של העובד, ועלולות לפגוע בצנעת הפרט.

המאמר מדגיש כי פגיעה בפרטיות העובד ללא הסכמתו מהווה הפרה אסורה, אך מציין כי גם כאשר ניתנת הסכמה, יש להטיל ספק ברצונה החופשי בשל יחסי התלות הכלכלית שבין העובד למעסיק. בהתאם לכך, המחברים מציעים שהחלת מערכות בינה מלאכותית תותנה בהיוועצות מוקדמת עם ארגוני העובדים במסגרת חובת ההיוועצות וניהול משא ומתן עם ארגוני העובדים. זאת ועוד, שהעובד יידרש לתת הסכמה ספציפית ומודעת לכל שימוש שנעשה במידע הנאסף עליו תוך עיגון הדברים בחוזה העבודה. נוסף על כך, על ארגוני העובדים לפעול להגבלת היקף המידע שנאסף ולהימנע ממדיניות של ניטור מוגזם הפוגעת בזכויות העובדים.

שנית, החלטות שמתקבלות על ידי אלגוריתמים עלולות להיות לא שוויוניות ומפלות, וזאת משתי סיבות עיקריות: קבלת החלטות אלגוריתמיות שמבוססות על נתונים יבשים (הישגים, ותק, שהות בעבודה) ללא התחשבות בקריטריונים רלוונטיים אחרים (שירות מילואים, חופשת לידה, מגבלות פיזית) עלולה להוביל לתוצאה מפלה שאסורה לפי חוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988; אלגוריתמים לניהול משאבי אנוש שמבוססים על פרקטיקות ישנות מפלות או בלתי הוגנות ועל הטיות חברתיות היסטוריות מובילים לקבלת החלטות מפלות בעניין פיטורין, קידום וגיוס עובדים.

השימוש במערכות ניהול אלגוריתמיות-אוטומטיות מעורר קשיים נוספים: חלוקת משימות בהתבסס על נתונים היסטוריים מוטעים; אובדן האינטראקציה האנושית בין מנהלים לעובדים ופגיעה ביחסי העבודה; ניטור מתמיד וקפדני שיוצר סביבת עבודה לחוצה ולא בריאה והתעלמות מנתונים איכותיים והתמקדות בנתונים כמותיים בהערכת ביצועי עובדים. על ארגוני העובדים לפעול להבטחת שקיפות בקבלת החלטות על ידי בינה מלאכותית, לחשיפת הקריטריונים שמשמשים לקבלת החלטות ולהחלת מדדי גיוון ושוויון כדי למנוע תוצאות מוטות. כמו כן, עליהם לדרוש שבהסכמים הקיבוציים יוגדר כיצר הבינה המלאכותית יכולה לשמש מנגנון לקבלת החלטות בנוגע לעובדים.

בסופו של דבר, המאמר מציע גישה מאוזנת וזהירה כלפי שילוב טכנולוגיות מתקדמות במקום העבודה, תוך שימת דגש על מעורבות ארגוני העובדים בין קדמה טכנולוגית לבין שמירה על זכויות העובדים בעידן דיגיטלי.

המאמר פורסם בכתב העת מחקרי רגולציה כרך י' ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/afhdsu10/hadara-meir.pdf>

המאמר מציג מגוון פרקטיקות טכנולוגיות של פיקוח על עובדים, ובוחן את הלגיטימיות המשפטית והאתית של כל אחת מהן: ניטור פעולות עובדים לצורכי אבטחת מידע; מעקב אחר מיקום באמצעות רכבי חברה מותר כאשר למעסיק יש צורך לגיטימי בפיקוח על עובדיו; שימוש באמצעי אבטחה כמו זיהוי ביומטרי כפוף להוראות רגולטוריות של הרשות להגנת הפרטיות ולהוראות של רשם מאגרי המידע



על הקשר בין שימוש במזומן לכלכלה שחורה

ד"ר קרנית מלכא טיב וד"ר דניאלה אסרף



מאמרן של ד"ר דניאלה אסרף וד"ר קרנית טיב מלכא מציע ניתוח של הקשר בין השימוש במזומן לבין התרחבות הכלכלה השחורה, תוך התמקדות ביישומים ובהשפעתו של החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018. המאמר מציע בחינה רחבה ומשולבת, הכוללת סקירה תיאורטית של הספרות האקדמית וכן מחקר אמפירי עצמאי שביצעו המחברות לצורך איסוף נתונים ובחינת עמדות הציבור בשאלת יעילות החוק ככלי לצמצום פעילות כלכלית בלתי מדווחת. הניתוח מתבסס על שילוב דיסציפלינות כלכליות ומשפטיות, מתוך טיעון שלפיו הכלכלה השחורה היא תופעה מורכבת ורב ממדי.

המאמר יוצא מתוך הנחה לפיה הכלכלה השחורה מהווה איום ממשי על המשטר הכלכלי החוקי במדינה מודרנית. המחברות מציינות, כי היקפה של הכלכלה השחורה בישראל מוערך בכעשרים אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי, נתון חמור במונחים השוואתיים. תופעה זו מובילה לירידה בהכנסות המדינה ממסים, להכבדה על ציבור הנישומים שומרי החוק ולעיוותי תחרות חמורים בשוק החופשי. פגיעה זו מחלישה את יכולת המדינה להעניק שירותים ציבוריים, פוגעת בלגיטימציה של מוסדות החוק והמשפט ומרחיבה פערים חברתיים. בתקופות של אי יציבות כלכלית, כדוגמת משבר הקורונה, הסיכון להתרחבות הפעילות הבלתי מדווחת גובר, נוכח החמרת מצוקות כלכליות אישיות והיחלשות מנגנוני הפיקוח, בעיה הרלוונטית גם כיום נוכח מלחמת "חרבות ברזל".

המחברות מציינות את השאלה, האם לצמצום השימוש במזומן יש פוטנציאל ממשי למזער את תופעת הכלכלה השחורה. הדיון נפתח בהצגת ההנחה הרווחת, לפיה המזומן משמש כאמצעי תשלום המאפשר ביצוע עסקאות באופן שאינו מתועד, ועל כן נתפס ככלי מרכזי להוצאה לפועל של פעילות כלכלית לא מדווחת ושל עבירות פיננסיות דוגמת העלמות מס, הלבנת הון ותשלומי שוחד. מאפיינים כגון אנונימיות, ניידות ונגישות הופכים את המזומן לאמצעי מועדף לביצוע עסקאות שאינן עוברות דרך מערכות הבקרה של הרשויות.

המחברות אינן מקבלות הנחה זו כמובנת מאליה, אלא מציינות מנעד רחב של גישות מחקריות אמפיריות ותיאורטיות השמות סימן שאלה על מידת הקשר הישיר בין השימוש במזומן לבין היקפה של הכלכלה השחורה. מובאות דוגמאות ממחקרים השוואתיים במדינות שונות באירופה, המלמדות שגם כאשר מדינות נקטו במדיניות רגולטורית נוקשה שצמצמה באופן משמעותי את אפשרות השימוש במזומן, דוגמת איטליה וספרד, לא נרשמה ירידה מהותית בהיקף הפעילות הבלתי מדווחת. גישות אלו מציעות כי צמצום המזומן הוא לכל היותר תנאי מסייע, אך אינו גורם מכריע או בלעדי בהפחתת הכלכלה השחורה.

חלק מהספרות המחקרית המובאת במאמר גורסת, כי תופעת ההון השחור מושפעת מגורמים מבניים וחברתיים רחבים יותר, כגון תרבות ציית, אמון הציבור ברשויות, אפקטיביות מערכת האכיפה ומידת השקיפות של המערכת הפיננסית. בנסיבות אלו, טוענות המחברות, צמצום השימוש במזומן הוא לכל היותר רכיב אחד מתוך מארג רחב של צעדים רגולטוריים, אשר יש לשלבם באופן מערכתי על מנת להשיג השפעה מהותית על היקף הכלכלה הבלתי מדווחת.

בהתבסס על ממצאים אלה, המחברות פונות לבחינה ישירה של הכלי המרכזי שבחר בו המחוקק בישראל. המאמר מנתח בהרחבה את הוראות החוק לצמצום השימוש במזומן תוך הדגשה כי מדובר בחוק מורכב המבקש לאזן בין צורכי האכיפה לבין חופש הפעולה הכלכלי של האזרחים. עיקרי החוק כוללים קביעת תקרות תשלום שונות: במקור אחת עשרה אלף שקלים לעסקאות בין עוסקים וחמישים אלף שקלים לעסקאות בין פרטיים, תקרה שהופחתה החל מה-1 באוגוסט 2022 ל-6,000 ש"ח לעסקאות עם עוסקים ו-15,000 ש"ח בעסקאות בין פרטיים. בנוסף, נקבעו מגבלות על השימוש בצ'קים, לרבות חובת רישום שמות המוטבים ואיסור על סיחורם. לצורך

המאמר מנתח בהרחבה את הוראות החוק לצמצום השימוש במזומן תוך הדגשה כי מדובר בחוק מורכב המבקש לאזן בין צורכי האכיפה לבין חופש הפעולה הכלכלי של האזרחים



המחברות מדגישות את ההחרגה

המהותית של גופים פיננסיים

מפוקחים מהחוק, לרבות חברות

אשראי חוץ בנקאיות, אשר יכולות

לשמש כנתיב עוקף לעסקאות במזומן

או להעברת כספים ללא תיעוד מספק

אכיפת הוראות החוק הוסמכו רשות המיסים ומשטרת ישראל להטיל קנסות מנהליים בגובה של עד שלושים אחוזים מסכום העסקה האסורה, ולהגיש כתבי אישום פליליים במקרים חמורים. המחברות מציינות כי אף שהחוק הישראלי הושפע מהמודלים האירופיים, הוא נותר מתון יחסית, בין היתר בשל לחצים שהופעלו על המחוקק מצד גופים עסקיים שונים.

המחברות מנתחות את הכשלים שלדעתן מקשים על יישומו המוצלח של החוק. ראשית, התקרות שנקבעו לתשלום במזומן נחשבות גבוהות ביחס לסטנדרטים המקובלים במדינות אחרות. לדוגמה, בצרפת עומדת התקרה על אלף אירו בלבד, דבר שמשקף גישה רגולטורית תקיפה יותר. לעומת זאת, בישראל התקרות הרחבות מותרות פתח לביצוע עסקאות במזומן גם בהיקפים לא מבוטלים, באופן שמחליש את ההשפעה המצופה מהחוק. שנית, המחברות מדגישות את ההחרגה המהותית של גופים פיננסיים מפוקחים מהחוק, לרבות חברות אשראי חוץ בנקאיות, אשר יכולות לשמש כנתיב עוקף לעסקאות במזומן או להעברת כספים ללא תיעוד מספק. שלישית, נטען כי החוק מחמיץ את ההתמודדות עם מגזרים רגישים באוכלוסייה. למשל, קשישים, אנשים נטולי נגישות לחשבון בנק או בעלי אוריינות דיגיטלית מוגבלת, נאלצים להתמודד עם מגבלות החוק מבלי שנקבעו עבורם הסדרים ייעודיים. במקום ליצור מנגנונים מדורגים או מענים מותאמים, החוק מופעל באופן אחיד וגורף, מה שעלול להוביל להדרה של קבוצות מוחלשות ממעגל הפעילות הכלכלית החוקית. טענה נוספת היא שאכיפת החוק עלולה להיות לא שוויונית, שכן אוכלוסיות מוחלשות חשופות יותר לביקורת מנהלית ואכיפה, בעוד גופים מתוחכמים יודעים להשתמש בערוצים חוקיים לעקיפתו. רביעית, החוק מתמקד אך ורק במזומן המסורתי ואינו חל על תשלומים המתבצעים באמצעות מטבעות קריפטוגרפיים, כדוגמת ביטקוין, המאופיינים אף הם באנונימיות גבוהה ובכך מתעלם מהשפעתם האפשרית על היקף הפעילות הבלתי מדווחת. מכלול כשלים אלה מוביל את המחברות לקבוע כי קיים פער מהותי בין תכלית החוק לבין אופן יישומו.

המחברות ערכו סקר כמותי, שנועד לבחון את היענות הציבור להוראות החוק. ממצאי המחקר עולה, כי כשמונים אחוזים מהציבור מודעים לקיומו של החוק, אך שישים וארבעה אחוזים דיווחו כי הם ממשיכים לבצע עסקאות במזומן מעבר לתקרה שנקבעה. פילוח התשובות לפי קבוצות מגלה כי עצמאים עושים שימוש רב יותר במזומן מאשר שכירים, וכי בקרב מגזרים מסוימים כמו בעלי עסקים קטנים, ההיענות לחוק נמוכה במיוחד. המחקר מצביע על הבדל משמעותי במודעות ובהיענות לחוק גם לפי אזור מגורים, רמת השכלה ורמת הכנסה.

המחברות בוחנות גם את היישום המערכתי של החוק. צוין כי אף שרשות המיסים מפרסמת מדי פעם דיווחים על אכיפה, בפועל אין בקרה מספקת או פרסום עקבי של נתונים. דוח מבקר המדינה לשנת 2021 מצביע על כשלים באיסוף נתונים ועל היעדר פרסומים סדירים, דבר המקשה על בחינה אפקטיבית של השפעות החוק. מעבר לכך, מצוין כי חלק מהירידה בשימוש במזומן יוחסה לתהליכים כלליים של דיגיטציה ולא דווקא ליעילות החוק עצמו.

בהקשר רחב יותר, בוחנות המחברות את מגמות הרגולציה הבינלאומיות בנוגע לשימוש במזומן. בהתייחס למגמות עולמיות, הן מזכירות כי מדינות שונות פועלות לצמצם את השימוש במזומן כחלק ממאבקן בכלכלה השחורה, אך מדגישות כי ישנה שונות ניכרת בגישות. בעוד מדינות כגרמניה נוקטות במדיניות מתונה, מדינות כמו איטליה וצרפת מיישמות מגבלות חמורות בהרבה. האזכור הבינלאומי במאמר נועד להמחיש כי הצלחת הצעדים תלויה לא רק בהחמרת ההגבלות אלא גם בעיצוב כולל של מדיניות פיסקלית ואכיפה.

נוכח ממצאים אלה, טוענות המחברות כי החוק הישראלי, על אף חשיבותו הסמלית והרגולטורית, אינו מהווה מענה שלם ומספק לתופעת הכלכלה השחורה. הן מדגישות כי צמצום השימוש במזומן עשוי לשמש אמצעי תומך, אך אינו מסוגל לבדו לחולל שינוי מבני עמוק בהתנהגות הכלכלית של יחידים ושל גופים הפועלים מחוץ למערכת

החוק הישראלי, על אף חשיבותו

הסמלית והרגולטורית, אינו מהווה

מענה שלם ומספק לתופעת הכלכלה

השחורה. צמצום השימוש במזומן

עשוי לשמש אמצעי תומך, אך אינו

מסוגל לבדו לחולל שינוי מבני עמוק

בהתנהגות הכלכלית של יחידים

ושל גופים הפועלים מחוץ למערכת

החוקית



החוקית. החוק, לטענתו, הוא מהלך נקודתי מדי, שאינו נותן מענה להיבטים המורכבים והרב שכבתיים של התופעה, ובפרט לאותם מרכיבים תרבותיים, חברתיים וטכנולוגיים המחזקים את הנטייה לפעילות בלתי מדווחת. על הרקע הזה, המחברות מציעות להתייחס לחוק החדש לא ככלי עצמאי אלא כחלק ממערך רחב של צעדים רגולטוריים משלימים. הן ממליצות על אימוץ מדיניות רב מערכתית, הנשענת על תמהיל מאוזן של הסדרה, הסברה, השקעה בתשתיות דיגיטליות, והגברת אכיפה אפקטיבית. מושם דגש על הצורך בהנגשה רחבה של אמצעי תשלום דיגיטליים, תוך הקטנת הפערים הקיימים ומתן מענים מותאמים לאוכלוסיות מודרות, במיוחד מבוגרים, חסרי חשבון בנק ואוכלוסיות עם אוריינות טכנולוגית נמוכה. בד בבד, מוצע לחזק את האמון הציבורי ברשויות המדינה על ידי הגברת השקיפות, טיפוח תרבות של ציות מרצון, והטמעת תודעה ציבורית עמוקה באשר להשלכות המזיקות של הכלכלה השחורה על איכות החיים, שוויון הזדמנויות וקיום מערכות רווחה. לשם כך נדרש להשקיע בחינוך פיננסי מתמשך, לעודד אחריות אזרחית ולשפר את הנגישות למידע בנוגע לזכויות וחובות כלכליות. מעל לכל, המחברות מדגישות את חשיבות האיזון בין צרכי האכיפה לבין הגנה על זכויות היסוד של הפרט, ובראשן הזכות לפרטיות, חופש הפעולה הכלכלי והבחירה החופשית באמצעי התשלום. ההתמודדות עם הכלכלה השחורה בישראל מחייבת גישה רגולטורית זהירה, כוללת ורב תחומית, אשר אינה מסתפקת בצעדים טכניים אלא שואפת ליצירת שינוי תודעתי, מוסרי ומערכתי כאחד.

המאמר פורסם בכתב העת מחקרי רגולציה, כרך י' ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/v24f1z3x/karnit.pdf>

בחינה ביקורתית של החוק לצמצום השימוש במזומן במלאת חמש שנים להפעלתו ד"ר מיכל עופר צפוני ופרופ' רות פלאטו-שנער

מאמר חדש מאת ד"ר מיכל עופר צפוני ופרופ' רות פלאטו-שנער עוסק בהערכת החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח–2018, חמש שנים לאחר כניסתו לתוקף. המאמר בוחן חוק זה על רקע מגמות השימוש במזומן בישראל ובעולם. מוצג המתח שבין מגמת הירידה הגלובלית בשימוש במזומן, הנובעת מהתפתחות אמצעי תשלום דיגיטליים, לבין המשך חשיבותו של המזומן עבור אוכלוסיות מוחלשות, וכן בתקופות משבר. תוך ניתוח מטרות החוק, דרכי יישומו והמורכבויות שהוא יוצר, בוחנות הכותבות אם יש מקום להגביל את השימוש במזומן ומהו המנגנון הראוי לכך, ומציעות תיקונים שיביטחו איזון בין יעדים רגולטוריים לבין שמירה על זכויות הציבור.

המאמר מציג מגמות בשימוש במזומן בישראל ובעולם: מחד גיסא, ניכרת ירידה בשימוש במזומן בשל התחזקות אמצעי תשלום דיגיטליים. מאידך גיסא, מזומן מוסיף להיות אמצעי חשוב לאוכלוסיות מוחלשות וכן בזמני משבר, בהם הוא משמש אמצעי ביטחון כלכלי נגיש. אולם, המזומן משמש כנדבך מרכזי בפעילות עבריינית. מכאן נובעת מורכבות היחס למזומן: הוא אינו רק אמצעי לפעילות פלילית, אלא גם צורך חברתי.

המאמר בוחן את השאלה המרכזית: האם יש להגביל את השימוש במזומן, ואם כן, באיזה אופן. המזומן מוצג ככלי המקל על העלמות מס, פשיעה, הלבנת הון ומימון טרור, בשל האנונימיות הטבועה בו והיעדר תיעוד לשימוש בו. יחד עם זאת, קיימים יתרונות בשימוש במזומן: שליטה יעילה בהוצאות, זמינות לאוכלוסיות ללא נגישות דיגיטלית, הגנה על פרטיות המשתמש, הבטחת סוכיות התשלום, וכן אמצעי תשלום חשוב בעתות משבר. מכאן נובעת המסקנה והיא כי אין מקום לאסור לחלוטין על שימוש במזומן, אלא יש להגביל אותו בצורה מאוזנת. המאמר סוקר מגוון דרכים להגבלת השימוש במזומן בעולם, ובוחר להעדיף את המודל הישראלי – הגבלת הסכום המותר לתשלום במזומן – כמנגנון מתון, מאוזן ומעודף על פני איסורים גורפים אחרים כגון הגבלת החזקה או חובת דיווח. על בסיס הבחירה הזו, מוקדש ניתוח להוראותיו של החוק הישראלי.



**המאמר מציג מגמות בשימוש במזומן
בישראל ובעולם: מחד גיסא, ניכרת
ירידה בשימוש במזומן בשל התחזקות
אמצעי תשלום דיגיטליים. מאידך
גיסא, מזומן מוסיף להיות אמצעי
חשוב לאוכלוסיות מוחלשות וכן
בזמני משבר, בהם הוא משמש אמצעי
ביטחון כלכלי נגיש**



סיכויי הצלחתו של החוק לצמצום השימוש במזומן יורדים ושיתוף הפעולה האפשרי של הציבור מצטמצם

הכותבות טוענות כי האופן שבו החוק מיישם את מנגנון הגבלת הסכום המותר לתשלום במזומן הוא בעייתי. במקום לקבוע תקרה אחידה וברורה, החוק קובע שתי חלופות לתקרה המותרת – תקרה מספרית קבועה (6,000 ש"ח או 15,000 ש"ח, בהתאם לסוג העסקה והצדדים המעורבים), או סכום השווה ל-10% ממחיר העסקה, ומחיל את הנמוך מבין שניהם. המשמעות היא שבכל עסקה שבה מתקיים תשלום במזומן, יש לחשב הן את התקרה הקבועה הרלוונטית והן 10% ממחיר העסקה, ולוודא כי סכום המזומן המשולם אינו עולה על הנמוך מבין השניים. רק אם סכום העסקה נמוך משתי החלופות, ניתן לשלם את כולו במזומן. כך למשל, בעסקה שמחירה 200,000 ש"ח, 10% מהמחיר הוא 20,000 ש"ח – אך מכיוון שהתקרה הקבועה היא 6,000 ש"ח, רק סכום זה מותר לתשלום במזומן. לעומת זאת, בעסקה שמחירה 20,000 ש"ח, תקרת ה-10% עומדת על 2,000 ש"ח, סכום הנמוך מהתקרה הקבועה של 6,000 ש"ח, ולכן רק 2,000 ש"ח מותרים במזומן. שילוב זה של שתי החלופות, בצירוף הבחנות נוספות בין סוגי עסקאות (עסקה מסחרית, עסקה פרטית, תשלום שכר עבודה, הלוואה, תרומה או מתנה), יוצר בלבול וחוסר בהירות הפוגעים ביכולת הציבור והעוסקים להבין את החובות החלות עליהם ואת מגבלות החוק בפועל.

המחברות מצביעות על בעיות נוספות: מונחים בסיסיים כמו "מחיר עסקה" או "עוסק" מוגדרים בצורה סבוכה ולעיתים לא אינטואיטיבית. בנוסף, ישנם חריגים מרובים הפוגעים בעקביות החוק והסדרי האכיפה והענישה נראים בלתי אפקטיביים ואף בעייתיים מבחינה מעשית. לאור זאת, סיכויי הצלחתו של החוק לצמצום השימוש במזומן יורדים ושיתוף הפעולה האפשרי של הציבור מצטמצם.

נוכח בעיות אלו, המחברות מציעות שורת שיפורים לחוק, ובראשם: פישוט מבנה החקיקה באמצעות קביעת תקרה אחידה של 6,000 ש"ח לתשלום במזומן, על כלל סוגי התשלום, ללא קשר לסכום העסקה או התשלום. אמנם, ההצעה לא תפתור לחלוטין את כל הבעיות הקיימות בחוק, אך היא עשויה לצמצם את חוסר הבהירות, להגדיל את סיכויי הטמעתו בקרב הציבור ולהקל על האכיפה. כמו כן, מציעות המחברות לשקול הפחתה עתידית של תקרות המזומן.

המחברות קוראות לאמץ צעדים נוספים להפחתת הכלכלה השחורה, ובהם הנגשה של אמצעי תשלום וסליקה חלופיים, במיוחד עבור אוכלוסיות מוחלשות. הן מדגישות את הצורך בהגברת הזמינות והנגישות של אמצעים אלו, למשל באמצעות הגדלת סכומי התשלום המותרים באפליקציות תשלום שונות, ומתן אפשרות לאישור מיידי של העברה בנקאית באמצעות מנגנון פשוט וזול. המחברות סבורות כי חשוב שהשימוש באמצעים אלו יהיה בעלות זניחה, אם בכלל, כדי שלא לפגוע בשכבות החלשות, ויש להבטיח פתרונות גם למי שאינם מחזיקים בחשבון בנק. כדוגמה, הן מציינות את דנמרק, שסיפקה חשבונות בנק וקרטיסי חיוב חנם למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, כדי לאפשר להם להשתלב במערך התשלומים האלקטרוני. לצד צעדים אלה, הן מציעות ללמוד מהניסיון של מדינות אירופה, שהפחיתו את ממדי הכלכלה השחורה באמצעות שיפור יעילות מוסדות המדינה, הפחתת רגולציה מסורבלת, שיפור במדיניות המס והגברת השקיפות, לעיתים גם ללא הגבלות על תשלום במזומן.

לסיכום, המאמר מציע בחינה ביקורתית ומאוזנת של החוק לצמצום השימוש במזומן, חמש שנים לאחר כניסתו לתוקף. המחברות מצביעות על פערים בין מטרות החוק לבין האופן המסורבל שבו החוק מיישם את מנגנון התקרה ומדגישות את הצורך באיזון בין המאבק בהון השחור ובפשע הכלכלית לבין שמירה על זכויות יסוד כגון פרטיות וקניין. מוצעים תיקונים שנועדו להבטיח בהירות, מידתיות והגינות באכיפה, תוך חיזוק הלגיטימציה הציבורית של החוק והפיכתו לכלי רגולטורי יעיל ומוצדק.

המאמר פורסם בכתב העת מחקרי רגולציה כרך י' ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/0yebref5/michal-ruth.pdf>

המחברות מציעות שורת שיפורים לחוק, ובראשם: פישוט מבנה החקיקה באמצעות קביעת תקרה אחידה של 6,000 ש"ח לתשלום במזומן, על כלל סוגי התשלום, ללא קשר לסכום העסקה או התשלום



הגורם הסמוי לצמיחת שוק הפינטק

עו"ד דקלה פלג

במאמרה החדש, "תפקידה של הרגולציה - הגורם הסמוי לצמיחת שוק הפינטק", מציעה דקלה פלג ניתוח הבוחן את השפעות הרגולציה על התפתחות שווקים חדשים. פלג מציבה תזה לפיה צמיחתו המואצת של שוק הפינטק לא הייתה מתרחשת באותה עוצמה אלמלא הרגולציה המחמירה שהוטלה על המוסדות הבנקאיים בעקבות המשבר הכלכלי של 2008.



**פלג מציבה תזה לפיה צמיחתו
המואצת של שוק הפינטק לא הייתה
מתרחשת באותה עוצמה אלמלא
הרגולציה המחמירה שהוטלה על
המוסדות הבנקאיים בעקבות המשבר
הכלכלי של 2008**

בשנת 2008 התחולל בארצות הברית משבר כלכלי חסר תקדים אשר ערער את יסודות המערכת הפיננסית הגלובלית. נהוג להציע כי המשבר נבע מהתפתחות בלתי מבוקרת של שוק המשכנתאות בסיכון גבוה, מהישענות יתר על דירוגי אשראי מפוקפקים, משימוש מופרז במכשירים פיננסיים מורכבים ומכשלי פיקוח מהותיים מצד הרשויות הרגולטוריות. מוסדות פיננסיים מרכזיים קרסו או ניצבו בפני קריסה בלתי נמנעת, בראשם בנק ההשקעות ליהמן ברדרס. התמוטטותם עוררה תגובת שרשרת שגררה גל רחב של חוסר יציבות ואי ודאות ברחבי העולם. בתגובה לטלטלה הפיננסית, חוקקו הרגולטורים בארצות הברית את חוק "דוד פרנק", שנועד לשקם את אמון הציבור במערכת הפיננסית ולמנוע הישנותם של כשלי העבר הנובעים מסיכונים סיסטמיים (Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act). החוק החמיר את דרישות ההון, אסר על סוגי פעילויות מסוימות, הרחיב סמכויות פיקוח של רשויות רגולטוריות והקים גופים חדשים שתפקידם לפקח על הפעילות הפיננסית בשוק. בזירה הבינלאומית, אומצו כללי באזל III, שמטרתם להסדיר את נושא ההון הבנקאי, ניהול הסיכונים והיציבות הפיננסית במערכת הבנקאית הגלובלית.

הרגולציה החדשה הטילה נטל כבד על פעילות הבנקים, בייחוד בתחום מתן האשראי. הדרישות המחמירות להגדלת עתודות ההון, דרישות הנזילות והפחתת החשיפה לסיכונים אשראי, הובילו לכך שבנקים החמירו את הקריטריונים למתן אשראי והעדיפו להימנע מהענקת אשראי ללקוחות שסווגו כבעלי סיכון גבוה או כאלה אשר עלויות הפיקוח עליהם נחשבו כגבוהות מדי. תוצאה ישירה של מהלכים אלו הייתה יצירת חלל פיננסי, בעיקר בתחום ההלוואות הקמעונאיות והאשראי לעסקים קטנים ובינוניים. חלל זה יצר פתח לשחקנים חדשים שביקשו למלא תפקיד בזירה הפיננסית. אל החלל הרגולטורי שנוצר בעקבות ההגבלות שהוטלו על המערכת הבנקאית, נכנסו חברות הפינטק. שחקנים אלו, אשר אינם כפופים למגבלות המחמירות החלות על הבנקים, זיהו את ההזדמנות שנוצרה והחלו להציע פתרונות אשראי חדשניים המבוססים על טכנולוגיות מתקדמות. בין הפלטפורמות החלוצות בתחום ניתן למנות את Funding Circle, Lending Club, Prosper, Zopa אשר פעלו במודל peer to peer והציעו מתן הלוואות ישירות בין לווים למלווים. פלטפורמות אלה לא נדרשו לרישיון בנקאי מסורתי ופעלו תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים ובמיוחד שימוש באלגוריתם על מנת לקבוע את הסיכון של הלווה. החדשנות שהובילו חברות אלו לא התמצתה בהיבטים טכנולוגיים, אלא הביאה לערעור מבני של השוק הפיננסי, באופן אשר הציב את הבנקים המסורתיים בפני אתגר אסטרטגי כמוסדות מתווכים מרכזיים.

במאמרה מציעה פלג ניתוח לתופעה זו. לטענתה, אין מדובר בתוצאה אקראית של קדמה טכנולוגית גרידא, אלא בפרי ישר של הרגולציה עצמה. הרגולציה אשר הגבילה את פעולת הבנקים לא חיסלה את הביקוש לשירותים פיננסיים, אלא דחקה את הפעילות החוץ בנקאית אל מחוץ לגבולות המערכת הפיננסית המסורתית. בכך, יצרה הרגולציה תמריצים מבניים אשר אפשרו לשחקנים חוץ בנקאיים להיכנס לשוק ולהציע פתרונות חלופיים. במובן זה, הרגולציה לא רק יצרה שוק חדש, אלא אף אפשרה לשחקנים החדשים לבסס את מעמדם כמובילי חדשנות טכנולוגית ולשנות את אופני צריכת השירותים הפיננסיים בעולם הדיגיטלי. מדובר במקרה בולט של תוצאה רגולטורית בלתי מכוונת, כאשר מטרתה המוצהרת של החקיקה הייתה למנוע סיכון מערכתי ולהגן על היציבות הפיננסית, אולם בפועל היא תרמה להולדתו של אקוסיסטם

**אל החלל הרגולטורי שנוצר בעקבות
ההגבלות שהוטלו על המערכת
הבנקאית, נכנסו חברות הפינטק**



חדש של פתרונות חוץ בנקאיים, אשר פרצו את גבולות השוק הפיננסי המסורתי והכתיבו מציאות כלכלית חדשה.

פלג מתייחסת לתופעת ה"ארביטראז' הרגולטורי", בו שחקנים פיננסיים מנצלים חללים רגולטוריים לטובתם. מדובר בתרחיש בו הרגולציה אינה חלה על שחקנים חדשים באותו אופן בו היא חלה על שחקנים ותיקים, עובדה היוצרת פער רגולטורי המעניק יתרון תחרותי משמעותי לשחקנים מסוימים. חברות הפינטק לא חרגו מגבולות החוק, אלא היטיבו לנצל את העובדה שהמחוקק לא צפה את התפתחותן המהירה ולא הסדיר את פעילותן באופן ספציפי. באופן זה נהנו החברות מחופש פעולה נרחב, ובמקרים מסוימים אף הצליחו לחמוק מביקורת ציבורית ופוליטית שהופנתה כלפי הבנקים המסורתיים.

תוצאה רגולטורית בלתי מכוונת נוספת שנולדה מהמהלך היא צמיחתו של תחום הרגטק. חברות רגולציה טכנולוגית התפתחו במטרה לסייע לבנקים ולגופים פיננסיים לעמוד בדרישות הרגולטוריות החדשות. חברות אלו פיתחו פתרונות לצרכי ניהול סיכונים, ציות, ודיווח אוטומטי לרשויות הפיקוח. באופן זה, הרגולציה הפכה לא רק לגורם מדכא עבור השחקנים המסורתיים, אלא גם למנוע צמיחה לשוק חדש של פתרונות טכנולוגיים. הבנקים עצמם, אשר נאבקו לעמוד בדרישות הרגולטוריות המכבידות, הפכו ללקוחות מרכזיים של חברות הרגטק והחלו לאמץ את פתרונותיהן לצורך עמידה בדרישות הפיקוח המחמירות.

פלג מעלה את השאלה אם מוצדק להותיר את חברות הפינטק מחוץ למסגרת הרגולציה המחמירה. מחד גיסא, הכפפתן של חברות צעירות, דינמיות ודיגיטליות למשטר רגולטורי מחמיר עלולה להכביד על חדשנותן ולבלום את פיתוחן של פתרונות נחוצים. מאידך גיסא, ככל שפעילותן של חברות אלו הולכת ומתקרבת באופייה למתן שירותים בנקאיים, עולה השאלה האם יש הצדקה להשאירן מחוץ למעטפת הפיקוח. לגישתה, יש לאמץ מודל רגולטורי דיפרנציאלי המתמקד באופי הפעילות הפיננסית במקום להישען על ההבחנה המסורתית בין סוגי השחקנים על פי זהותם המשפטית. לשיטתה, כאשר חברת פינטק מספקת שירותים בעלי אופי בנקאי, ראוי להחיל עליה כללים רגולטורים, אך יש להתחשב במאפיינים המיוחדים של חברה זו ובסיכונים הפוטנציאליים הנובעים מהם. פלג מציעה רגולציה חכמה המתבססת על ניתוח סיכונים ממוקד, בדגש על גורמים העלולים להביא לידי סיכון סיסטמי, תוך עשיית שימוש בטכנולוגיה עצמה העומדת בבסיס פעילות שחקני הפינטק.

פלג מציעה לבחון את המקרה הישראלי כמקרה מבחן ליישום תפיסה זו. בניגוד לארצות הברית ובריטניה, בהן צמיחת שוק הפינטק נבעה מהחלל הרגולטורי שנוצר עם נסיגת הבנקים, צמיחת התחום בישראל נבעה ממדיניות יזומה של רשויות הפיקוח. ועדת שטרומ, שהוקמה לטיפול בריכוזיות הפיננסית, המליצה על כניסת גופים חוץ בנקאיים, הסרת חסמים רגולטוריים והגברת התחרות בשוק. בעקבות המלצות הוועדה, נחקק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016, וננקטו רפורמות שנועדו להרחיב את הגישה למידע בנקאי. עם זאת, פלג מציינת כי על אף המאמצים להגביר את התחרות בשוק המקומי, חברות הפינטק הישראליות עדיין נוטות לפעול בזירה הבינלאומית, בעיקר בשל מגבלות רגולטוריות, והיותו של השוק מצומצם.

פלג מדגישה את החשיבות באימוץ תפיסה רגולטורית רחבה ופרואקטיבית. לשיטתה, רגולציה אינה רק כלי לריסון סיכונים אלא גם מנגנון לעיצוב שווקים עתידיים. כל חקיקה כלכלית יוצרת תמריצים, משנה את מפת המשאבים ולעיתים אף מובילה לתופעות לוואי לא צפויות. לכן, על הרגולטור לפעול בגישה רפלקטיבית, ולבחון את תוצאות החקיקה לא רק במישור המיידי אלא גם במישור המערכתי, לבחון אילו תופעות חדשות היא יוצרת, מה היא מונעת, ואיזה שינויים מבניים היא מחוללת. רגולציה אפקטיבית, לשיטתה, חייבת להיות גמישה ומתעדכנת בהתאם לשינויים המתרחשים בשוק.

המאמר פורסם בכתב העת מחקרי רגולציה כרך י' ספר מאיר חת (מאי 2025).
<https://www.colman.ac.il/media/yesfuab3/dikla.pdf>

פלג מתייחסת לתופעת ה"ארביטראז'

הרגולטורי", בו שחקנים פיננסיים

מנצלים חללים רגולטוריים לטובתם.

מדובר בתרחיש בו הרגולציה אינה חלה

על שחקנים חדשים באותו אופן בו

היא חלה על שחקנים ותיקים, עובדה

היוצרת פער רגולטורי המעניק יתרון

תחרותי משמעותי לשחקנים מסוימים

בניגוד לארצות הברית ובריטניה, בהן

צמיחת שוק הפינטק נבעה מהחלל

הרגולטורי שנוצר עם נסיגת הבנקים,

צמיחת התחום בישראל נבעה

ממדיניות יזומה של רשויות הפיקוח



רגולציה של יחסי עבודה בעת מלחמה

ד"ר לילך לוריא

מחקר חדש של ד"ר לילך לוריא מנתח את הרגולציה החלה על צדדים ליחסי העבודה בתקופת מלחמת "חברות ברזל" ועומד על מידת ההגנה שסופקה לקבוצות שונות של עובדים. ד"ר לוריא פורשת הצעות נורמטיביות על מנת לספק הגנה טובה יותר לעובדים במשברים מדינתיים עתידיים.

מאז פרוץ המלחמה והגבלה ואף נמנעה היכולת של עובדים שונים להמשיך בעבודתם במתכונת הרגילה. כך ארע לגבי עובדים שנקראו לשירות מילואים, עובדים שנאלצו לטפל בבני משפחה, מכונים, חטופים ובני משפחותיהם, עובדים ששיתפו השקפה פוליטית מגוונת, ועובדים זרים לרבות מהרשות הפלסטינית. בתקופת המלחמה עלה הצורך בהרחבת הרגולציה באמצעות הסדרים חדשים שיספקו מענה ראוי לצרכים של קבוצות העובדים השונות. בהתאם לכך, המאמר עוסק בשאלות, מהי מידת ההגנה שסופקה לקבוצות שונות של עובדים שעבודתם נפגעה בעקבות המלחמה וכיצד ראוי לעצב הסדרים משפטיים כך שיספקו הגנה למשברים עתידיים. המאמר מציג ארבע דילמות מרכזיות בעיצוב רגולציה של יחסי עבודה – תחולה אוניברסאלית או סלקטיבית; השאלה על מי תוטל האחריות (המדינה, המעסיק, ארגוני עובדים או הפרט); צורת הרגולציה (חקיקה או הסכם קיבוצי); ותחולת הרגולציה בזמן (הסדר קבוע או זמני) – ומנתח לאורן את ההסדרים השונים ששימשו להסדרת יחסי העבודה של עובדים שעבודתם נפגעה בשנה הראשונה של מלחמת חרבות ברזל.

עובדים שנקראו לשירות מילואים: עובדים שנקראו למילואים, במיוחד לתקופות ארוכות, לא תמיד יכלו לשוב לעבודה כרגיל או שזכויותיהם נפגעו. ההגנה על עובדים במילואים ניתנת באמצעות אלה: חוק חיילים משוחררים (החזרה לעבודה), התש"ט-1949, אוסר על פיטורי עובד שנקרא למילואים ללא היתר וועדת התעסוקה, ולפגיעה בתנאי עבודתו לתקופה של 30 ימים מהיום ששב לעבודתו. סעיף 2 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988 אוסר על אפליה בעבודה מחמת שירות מילואים של עובד או של בן זוגו, והסכמים קיבוציים שהרחיבו הוראות אלה. במהלך המלחמה נצפו בעיות בהיקף ההגנה: לקח זמן עד שתקופת האיסור על פיטורין הורחבה ל-60 ימים, וגם אז זה נעשה באופן זמני; המעסיקים חויבו להפריש לקרנות פנסיה הפרשות עבור עובדים במילואים כאשר לקח זמן עד שהמדינה התקינה הסדר בדבר סבסוד של ההפרשות, וגם הסדר זה נקבע כהסדר זמני. עם הזמן, הנטל על המעסיקים הלך והחמיר. הכותבת מציעה להרחיב את תקופת ההגנה על משרתי מילואים ל-60 ימים במקום 30 ימים באופן קבוע. נוסף על כך, מוצע להקים מנגנונים ברורים ויעילים יותר להגנה על משרתי מילואים, כך שהנטל הכלכלי ייפול בעיקרו על המדינה ולא על המעסיקים, זאת, באמצעות עיגון זכויות רווחה.

עובדים המטפלים בבני משפחתם: עובדים שנאלצו להיעדר מעבודתם כדי לטפל בילדיהם עקב סגירת מוסדות חינוך או בשל הצורך לטפל בבני משפחה נתקלו בקשיים בשמירה על זכויותיהם. ההגנה על עובדים אלו הוסדרה במידה מסוימת על ידי חוקים קיימים: סעיף 2 לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה אוסר על אפליית הורים המטפלים בילדיהם, והוא הורחב במלחמה גם לבנות זוג של משרתי מילואים. סעיף 2(ב)(1) לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006, מגן מפוטורין על הורים לילדים עד גיל 14 הנעדרים מעבודתם בשל סגירת מוסדות החינוך. בתקופת המלחמה הוראה זו הורחבה למקרים של סגירה בהחלטת הרשויות המקומיות או המוסדות החינוכיים. כמו כן, ההוראה בסעיף 7(ג)(6) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, שמאפשרת לעובדות במשרה מלאה לעבוד שעה פחות כאשר בן זוג המשרת במילואים, הורחבה בצו הרחבה גם לבנות זוג המועסקות במספר מקומות עבודה. בהתאם לצווי הרחבה ותקנות שהותקנו במהלך המלחמה הורים מאזורים מוגדרים שלא יכולים להגיע לעבודתם מאחר שמוסדות החינוך היו סגורים – זכאים לפיצוי מהמדינה.



מחקר חדש של ד"ר לילך לוריא מנתח את הרגולציה החלה על צדדים ליחסי העבודה בתקופת מלחמת "חברות ברזל" ועומד על מידת ההגנה שסופקה לקבוצות שונות של עובדים. ד"ר לוריא פורשת הצעות נורמטיביות על מנת לספק הגנה טובה יותר לעובדים במשברים מדינתיים עתידיים



לטענת הכותבת, ההסדרים הקיימים לא סיפקו מענה מלא לעובדים המטפלים בבני משפחה, במיוחד לא בתקופת מלחמה. הכותבת ממליצה לעגן באופן קבוע את הזכאות של בנות זוג של חיילי מילואים שעובדות במספר מקומות לשעות עבודה מופחתות. מוצע גם שיקבע הסדר שייתן מענה מראש לתשלום שכר לעובדים שלא יכלו להגיע לעבודתם מאחר שמוסדות החינוך של ילדיהם היו סגורים. ככלל מוצע להבטיח מעורבות גוברת של המדינה באמצעות עיגון זכויות רווחה כדי להקל את הנטל הכלכלי על המעסיקים.

חטופים ומשפחותיהם ומפונים: עובדים אלו לא יכלו להמשיך לעבוד כרגיל והיו חשופים לפיטורין או לקשיים כלכליים. ההגנה עליהם הוסדרה לראשונה בחוק הגנה על עובדים בשעת חירום (הוראת שעה-חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, שקובע הוראת שעה האוסרת על מעסיק לפטר עובדים אלה בשל היעדרותם או אי ביצוע עבודתם. סעיף 2(ב1)(א) לחוק קובע הוראה שאוסרת על פיטורי עובד שפונה ממקום מגוריו שנמצא ביישוב המנוי בתוספת. חוק ביטוח לאומי קובע כי מעסיקים חייבים להפריש כספים לפנסיה עבור עובדים שהוכרזו כחטופים. הסדרים אלו נחקקו כהוראות שעה, דבר שיצר חוסר ודאות לגבי העתיד. פעמים רבות היה צורך בהארכות חוזרות של ההגנות המשפטיות, דבר שגרם לעיכובים. נוסף על כך, ההסדרים לא תמיד היו בהירים, במיוחד לגבי משך זמן ההגנה והזכויות הסוציאליות. משכך, מומלץ להחיל הסדרים קבועים.

עובדים בעלי השקפה פוליטית מגוונת: עובדים אלו נפגעו בעבודתם בתקופת המלחמה, בעיקר בשל הבעת עמדות פוליטיות. חופש הביטוי בישראל מוגן אך מוגבל, במיוחד כשמדובר בהסתה לטרור או גזענות. בתי הדין לעבודה קבעו במקרים מסוימים שיש להשיב את העובד לעבודתו ובמקרים אחרים אישרו את פיטורי העובד. בסע"ש (תל אביב-יפו) 40668-11-23 ד"ר מאיר בורכין נ' עיריית פתח תקווה (נבו - 2.4.2024) בית הדין האזורי לעבודה קבע שיש להחזיר לעבודה מורה להיסטוריה בבית ספר בפתח תקווה שפוטר בשל התבטאויות ביחס לפלסטינאים ביהודה ושומרון ובעזה, תוך הבעת ביקורת על צה"ל. בסע"ש (תל אביב-יפו) 66739-11-23 מונתסר עבאסי נ' כללית הנדסה ופואית בע"מ (נבו - 30.4.2024), בית הדין האזורי לעבודה אישר את הפיטורים של מהנדס בקופת חולים כללית לאחר שקבע שפסוקים שונים מהקוראן שפרסם בסטטוס הוואטסאפ עשויים להתפרש כתמיכה בטרור. הכותבת ממליצה להחיל הגנה על חופש הביטוי של עובדים גם במצבי מלחמה, תוך שמירה על האיזון עם חוקים נגד הסתה ו אלימות.

עובדים זרים ועובדים מהרשות הפלסטינית: עבודתם נפגעה במידה ניכרת ולא עמדה לרשותם הגנה מספקת, אם בכלל, באשר לתנאי עבודתם. האיסור על כניסת עובדים פלסטינים הוביל לשיעורי אבטלה גבוהים מאוד ברשות הפלסטינית ולמחסור גדול של עובדים בישראל בענף הבניה והחקלאות.

המלחמה חשפה בעייתיות בכך שההסדרים המשפטיים הקיימים, ביחס לכל אחת מהקבוצות, הם חלקיים ולא מספקים מענה וודאי למצבי משבר. ד"ר לוריא מציעה מתווים לעיצוב רגולציה יחסי עבודה בעת מלחמה, לצורך גיבוש הגנה טובה יותר לעובדים במשברים מדינתיים ותוך חלוקת נטל הוגנת בין המדינה למעסיקים. בתוך כך המאמר פורס מספר הצעות לעיצוב דיני עבודה ורווחה שיתכנו מעלה למשברים עתידיים: **הכנסה בסיסית שוטפת (Universal Basic Income)** – כלל אזרחי המדינה יקבלו סכום כסף חודשי מהמדינה ללא תלות בתנאים מסוימים, והם יהיו רשאים לעשות בסכום זה כרצונם, לרבות הגנה מפני משברים עתידיים; **מענק חד פעמי לאדם בוגר** – המדינה תעניק לכל אזרח שמגיע לבגרות סכום כסף שיוכל לשמש אותו למטרות שונות, כגון: רכישת השכלה, הקמת עסק, חסכון מפני סיכונים עתידיים – כמו מצבי מלחמה ומצבים בלתי צפויים אחרים. המטרה היא לאפשר לאדם שהגיע לבגרות נקודת פתיחה בדמות חסכון כספי שניתן לעשות בו שימושים שונים; **שוברים חברתיים** – המדינה או המעסיקים יעניקו לכל פרט שוברים בעלי ערך כספי שאותם יוכלו למשוך בעת הצורך למטרות שונות. למשל, לצורך הכשרה מקצועית, גידול ילדים,

לטענת הכותבת, ההסדרים הקיימים לא סיפקו מענה מלא לעובדים המטפלים בבני משפחה, במיוחד לא בתקופת מלחמה. הכותבת ממליצה לעגן באופן קבוע את הזכאות של בנות זוג של חיילי מילואים שעובדות במספר מקומות לשעות עבודה מופחתות

המלחמה חשפה בעייתיות בכך שההסדרים המשפטיים הקיימים, ביחס לכל אחת מהקבוצות, הם חלקיים ולא מספקים מענה וודאי למצבי משבר



תקופת אבטלה והגנה בעת משברים עתידיים. הפרטים שולטים במועד המשיכה וככה ניתן לזהם מענה של הכנסה בעת משבר כמו מלחמה. כמו כן, היא מציעה **לוחות זמנים גמישים של עבודה** – למשל, עובדים יוכלו לקחת הפסקות מהעבודה בתשלום, להחליט האם לעבוד יותר שעות או פחות – בכפוף להסכמת המעסיק; **גמישות במקום העבודה** – עבודה מהבית, בקביעות או בצורה היברידית, פתרון שיוכל לסייע לעובדים בזמני מלחמה או במשברים לא צפויים אחרים.

המאמר צפוי להתפרסם בכתב העת מחקרי רגולציה.

כינת הוידאוקאסטים

- ד"ר גלית ולנר בשיחה על מחקרה "פלטפורמיזציה של מערכות פינטק" –
<https://www.youtube.com/watch?v=IRqL-e6VTU8>
- פרופ' רות פלאטו-שנער וד"ר מיכל עופר צפוני בשיחה על מחקרן "צמצום השימוש במזומן בעולם של תשלומים דיגיטליים – בחינה ביקורתית של החוק לצמצום השימוש במזומן בישראל" –
<https://www.youtube.com/watch?v=gQQ4ejQtkmc>
- ד"ר דלית פליישהקר בשיחה על מחקרה "שקל דיגיטלי – חדש?" –
<https://www.youtube.com/watch?v=exldjR4lfk8>
- עו"ד דקלה פלג בשיחה על מחקרה "הגורם הסמוי לצמיחת שוק הפינטק-תפקידה של הרגולציה בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 ביצירת שוק חדש" –
<https://youtu.be/ZYkpHhVPxWY>
- ד"ר קרנית מלכא טיב בשיחה על מחקרה "על הקשר בין שימוש במזומן לכלכלה שחורה – חוק המזומן בישראל כמקרה בוחן" –
<https://youtu.be/QzqiieQ6D14>

