

סקירה משפטית יולי 2022

“מי שרעב ימצא אצלנו פת של לחם

מי שעייף ימצא פה צל ומי באר

מי שסוכתו נופלת

חרש יכנס בדלת

ותמיד יוכל להישאר”

יורם טהרלב



פליטים אינם תיירים או מהגרי עבודה. פליטים הם עקורים המצויים תחת איום קיומי, משום שבמולדתם פרצה מלחמה ובתיהם נחרבו, או שהם נרדפים על רקע מוצא, גזע או דת. כך ארע עם פליטים מאפריקה שהתדפקו על שערי ישראל מדרום בעשור הקודם, וכך מתרחש עתה, עם התמשכות המלחמה של רוסיה באוקראינה. המלחמה נמשכת חדשים, זורעת חורבן, ופליטים נאלצים לבקש מקלט בארצות אחרות. לפי האו"ם, באפריל 2022 עמד מספר העוזבים את אוקראינה על כ-4.4 מיליון אנשים. האיחוד האירופי פותח את שעריו לפליטים. ישראל אינה מגרשת פליטים מאוקראינה, אך מכירה בזכויותיהם רק אם הם יהודים.

הכרה סלקטיבית בזכויות על רקע דת או לאום עומדת בניגוד לחוק הבינלאומי, ואין לה מקום במדינה ליברלית. המסגרת המשפטית המסדירה את הסוגיה היא האמנה בדבר מעמדם של פליטים משנת 1951. האמנה גובשה לאחר מלחמת העולם השנייה, ואולם גלי הפליטים לא נפסקו אז והם נמשכים כל העת מחמת סכסוכים אזוריים ורדיפות לאומיות. נציבות האו"ם לפליטים מדווחת על כ-26 מיליון פליטים בעולם, נכון ליולי 2021. "פליט", לפי האמנה, הוא מי ש"נמצא מחוץ לארץ אזרחותו בגלל סכנה מבוססת לרדיפה מטעמי גזע, דת, אזרחות, השתייכות לקיבוץ חברתי או להשקפה מדינית ואינו יכול להיזקק להגנתה של אותה ארץ או אינו רוצה בכך בגלל סכנה כאמור". ומהן זכויות הפליט? האמנה מכירה בזכויות אדם בסיסיות. חובה על המדינה הקולטת להימנע מגירוש; מתוך כך נגזרות החובות לאפשר לפליט לעבוד מבלי שהעסקתו תחשב לבלתי חוקית, לקבל שירותי בריאות ורווחה בסיסיים הנהוגים במדינה, ולשלוח את הילדים לחינוך יסודי. זוהי מעטפת כלכלית שמטרתה לאפשר קיום מינימלי בכבוד והיא נועדה להגן על אדם באשר הוא אדם. היא אינה כוללת זכויות אזרח כמו הזכות להצביע, וגם לא דיור אקסקלוסיבי, אלא רק את הבסיסי ביותר.

ישראל חתמה על אמנת הפליטים הוותיקה לצד עשרות מדינות נוספות. בהתאם, ישראל הודיעה על מדיניות של אי החזרת פליטים מאוקראינה. ואולם בד בבד, ישראל לא הכירה בזכות הפליטים לעבוד והודיעה שלא תשלב את ילדיהם במסגרות חינוכיות. נדרשה התערבות של בית המשפט המחוזי בתל-אביב (כב' השופטת מיכל אגמון גונן, מאי 2022) כדי לחייב את המדינה להעניק לפליטים רישיונות עבודה. ברקע הפסיקה עומד החשש שאחרת יאלצו לעבוד בעבודות מזדמנות שסכנות בטיחות לצידן, ללא זכויות סוציאליות, והן עלולות לבזות.

אמנת הפליטים היא חסרת שיניים. המחויבות הגלומה בה נטועה במישור היחסים הבינלאומיים. היא לא עוגנה בחוק מקומי, שכן בישראל לא חוקק חוק פליטים. ואולם בג"צ אמר את דברו, שמדינה מתוקנת אינה מדברת בשני קולות; שעה שישראל חתמה על אמנה מתוך מחויבות לקהילה הבינלאומית, יש לפרש את החקיקה המקומית באופן המתיישב עם חתימתה. לפיכך, אין לראות את הפליט כמסתנן או כמי שנכנס לארץ שלא כדין. ואולם בפועל המדינה גוררת רגליים. במקרה תקדימי של פליטים מדרכו, נדרשה התערבות של בית המשפט העליון כדי להעניק רישיון שהייה לכאלפיים חמש מאות פליטים, משום שהמדינה נמנעה מלהסדיר את מעמדם במשך לא פחות מעשר שנים (בג"צ 4630/17, מיום 25.4.2021).

מדינה רשאית לשלוט בשעריה ולקבוע מי ייקלט בארצה. אך סמכות זו צריכה להיות מופעלת בהיתן החובה המהותית לכבד זכויות אדם. חוק השבות וקליטת יהודים הם ענין נפרד, שלא שייך לפליטות. שעה שמדובר בפליטים, החוק הבינלאומי אוסר להבחין בין אנשים לפי גזע, דת או לאום. השאלה איננה רק משפטית. לא יגרע דבר מאופייה היהודי של המדינה אם נכבד כמות ראוייה של פליטים, ולהיפך: חוסנה הבינלאומי והמוסרי של המדינה יתחזק. ישראל אינה נדרשת לקלוט מיליוני אנשים, ואין ציפייה שתקלוט פליטים ללא גבול. אך לא מדובר ב"הכל או לא כלום". ראוי שהמדינה תידרש לתכנית מושכלת המתחשבת במגבלות התקציב ואשר תאפשר לקלוט כמות סבירה של פליטים. הענקת מעטפת הגנה בסיסית לפליטים לתקופת-מה היא אינטרס של ישראל, שחרטה על דגלה להיות מדינה יהודית ודמוקרטית: ערכים יהודיים מעודדים הושטת עזרה לנרדף, וערכים דמוקרטיים מחייבים להגן על זכויות אנושיות בסיסיות ללא אפליה.

לפניכם/ן הסקירה המשפטית הדו-שנתית של מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה. אני מודה לעמיתי המחקר הצעירים: רון מורד, ירון קריאף, אילון דהן, סער אלדד, מריל ברוקז ודניאל אביר. תודה לעו"ד בתיה כהן העוזרת המשפטית וכן למנהלת האדמיניסטרטיבית ענת הרמן. בברכה לקריאה פורייה וקיץ מהנה ובטוח.

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר



על הון ואי-שוויון

אי השוויון העולמי 2022

חוקרי מעבדת אי השוויון העולמי לקחו על עצמם "להציג את הנתונים האחרונים והשלמים ביותר של אי השוויון". זוהי קבוצת חוקרים חברתיים הפועלים מ-Paris School of Economics בצרפת ומ-University of Berkeley בקליפורניה, ארה"ב. היות ואין תמימות דעים בשאלה מהו שוויון ומהי חלוקת ההכנסות האופטימלית, מטרת החוקרים אינה להביא להסכמה בדבר המדיניות הסוציאלית הראויה, אלא להציג **עובדות** בנוגע לאי השוויון. להלן נסקור את הפרק הראשון בדו"ח האחרון שפורסם:

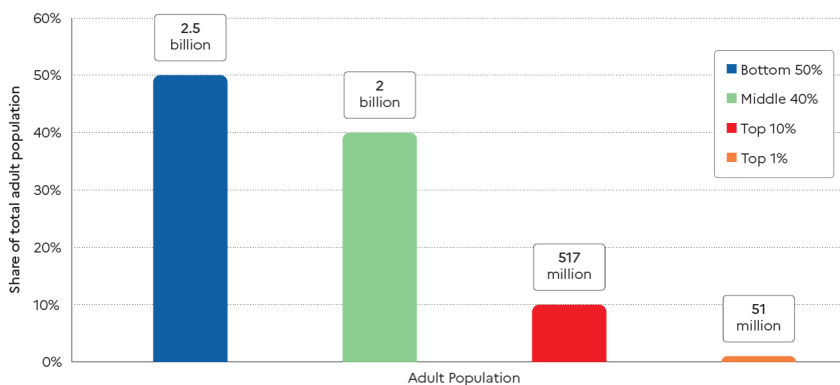
World Inequality Report 2022 (World Inequality Lab 2021), Chapter 1 - Global economic inequality: insights.

שני המדדים העיקריים המשמשים את החוקרים בהערכת אי שוויון הם: א. **הכנסה לאומית** (National Income) - סך ההכנסות של אזרחי מדינה מסוימת במשך שנה. ב. **עושר לאומי** (National Wealth) - שווי סך כל הנכסים בבעלות אזרחים במדינה מסוימת. נתונים אלו, בפני עצמם, לא מספרים דבר על אי שוויון בין מדינות או אנשים שונים באותה מדינה, אלא מתייחסים לאי שוויון בחתך בינלאומי. כמתואר בתרשים להלן, החוקרים עשו בנוסף שימוש גם בחלוקת אוכלוסיית העולם הבוגרת ל-4 קבוצות הבאות:

50% (המחצית הענייה ביותר באוכלוסייה); 40% (קבוצת הביניים); 10% (העשירון העשיר); ובהם - העשירים ביותר - 1% מאוכלוסיית העולם.

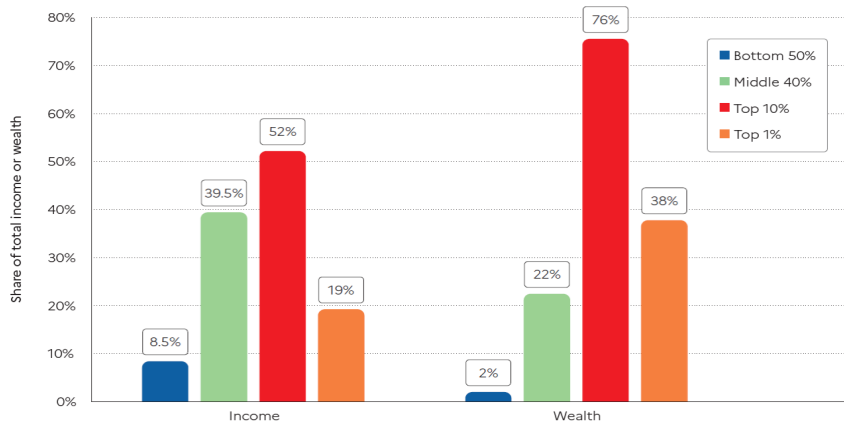


Figure 1.0 Adult population by group in 2021: Bottom 50%, middle 40%, top 10%, top 1%



במנעד שבין שוויון מוחלט לחוסר שוויון מוחלט, הקצה המסמל שוויון מוחלט מתקיים כאשר 50% מהאוכלוסייה הם בעלי 50% מהעושר העולמי. הקצה השני מסמל אי שוויון מוחלט, כאשר 50% מאוכלוסיית העולם הם בעלי 0% מהעושר העולמי. לפי איסוף הנתונים, החוקרים מתארים מצב בו הקבוצה הענייה ביותר בעולם מחזיקה בסך של כ-8% בלבד מסך ההכנסות הגלובלי וב-2% בלבד מסך העושר העולמי. 10% מאוכלוסיית העולם העשירה ביותר מרוויחים 52% מסך ההכנסות (בערך פי 5 מהממוצע העולמי) ומחזיקים ב-76% מסך העושר העולמי; מתוכם, ה-1% העשירים ביותר מחזיקים ב-38% מסך העושר העולמי. מצב זה קרוב יותר לקצה של אי השוויון המוחלט.

Figure 1.1 Global income and wealth inequality, 2021



החוקרים מבחינים בין אי שוויון בין מדינות (לדוגמא: הפרשי הכנסה ממוצעת בין גרמנים והודים), לבין אי שוויון בתוך מדינות (למשל: הבדלים בהכנסות בין הודים עשירים ועניים). אי שוויון בתוך מדינות נמצא כיום בשיא היסטורי ואי שוויון בין מדינות גם הוא גבוה, וזאת למרות התקדמות כלכלית ו"סגירת פערים" בין מדינות העולם בעשורים האחרונים.

הנתונים מראים פערים גדולים הן בהכנסות והן בעושר בין אוכלוסיות העולם. אזרחי מדינות אפריקה הדרומית מרוויחים את הסכומים הנמוכים ביותר: 31% מממוצע ההכנסות העולמי, בעוד שבצפון אמריקה מרוויחים בערך פי 3 מממוצע ההכנסות העולמי ופי 6 עד פי 10 מאשר באסיה ובמדינות אפריקה. החוקרים טוענים שהפער אף גדול יותר אם לוקחים בחשבון את ההכנסה לשעה, היות ובאסיה ובאפריקה העובדים נמצאים כ-30% יותר זמן בעבודה מאשר בצפון אמריקה ובאירופה. כאשר בוחנים את סך העושר הלאומי, נראה כי הפערים בין המדינות אף גדולים יותר.

ניתן לראות כי באפריקה, אזור המזרח התיכון, אמריקה הלטינית וכן דרום ודרום-מזרח אסיה, המחצית הענייה של האוכלוסייה מחזיקה בין 9%-12% בלבד מסך ההכנסה הלאומית. החוקרים מסבירים כי אזורים אלו מאופיינים באליטות פוליטיות וכלכליות הנהנות מעושר ושפע, לצד אנשים חיים בעוני משווע. באזורים אחרים בעולם, כגון באירופה, בצפון אמריקה, ברוסיה ובמרכז ומזרח אסיה, אי השוויון בין המחצית הענייה של האוכלוסייה לבין יתר האוכלוסייה הוא פחות קיצוני, אם כי גם שם המחצית הענייה לא מחזיקה ביותר מ-20% מההכנסות הלאומיות.

אחת מתובנות המחקר היא שלא מספיק להתבונן במדדים כלכליים כגון הכנסה לנפש או הכנסות לאומיות ממוצעות. זאת, משום שהכנסה ממוצעת גבוהה (הכנסה גבוהה לנפש) לא מבטיחה רמה גבוהה של שוויון. רמת אי השוויון נקבעת בעיקר על ידי הבחירות הפוליטיות המבוצעות על ידי אותה מדינה, או - כיצד המדינה מחליטה לארגן את כלכלתה (למשל: הענקה או שלילה של זכויות מהפרטים, חברות או שחקנים כלכליים אחרים באותה מדינה).

אינדיקטור נוסף המשמש למדידת אי שוויון הוא מדד ה-10T/50B (Top 10, Bottom 50). זהו אינדיקטור הבוחן את ההבדל בממוצע ההכנסה בין העשירון העשיר באוכלוסיה (Top 10) לבין המחצית הענייה של האוכלוסייה (Bottom 50). אינדיקטור זה עונה על השאלה: "פי כמה מרוויחים העשירים יותר מהעניים?" הממצאים מראים כי באזורים בהם אי השוויון הוא גדול עד קיצוני, ימדד אינדיקטור של 25-28, כלומר העשירון העליון מרוויח בממוצע פי 25-28 יותר מהמחצית הענייה באוכלוסיה. גם בתוך אזורים שבהם רמת אי-השוויון גבוהה, קיימת שונות גדולה בתוצאות הנמדדות על ידי אינדיקטור זה: למשל ביבשת אפריקה, במדינות כגון ניגריה ואתיופיה, האינדיקטור נע בין 13 ל-16 בעוד שבמדינות אחרות ביבשת כגון נמיביה ודרום אפריקה, האינדיקטור נע בין 40 ל-63. מעניין לציין כי לא נמצא קשר בין מידת התפתחות המדינה לבין השונות באינדיקטור זה של אי שוויון בתוך המדינות, כלומר: אי השוויון הנמדד על פי אינדיקטור זה קיים הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות.

אזרחי מדינות אפריקה הדרומית מרוויחים את הסכומים הנמוכים ביותר: 31% מממוצע ההכנסות העולמי, בעוד שבצפון אמריקה מרוויחים בערך פי 3 מממוצע ההכנסות העולמי ופי 6 עד פי 10 מאשר באסיה ובמדינות אפריקה

ניתן לראות כי באפריקה, אזור המזרח התיכון, אמריקה הלטינית וכן דרום ודרום-מזרח אסיה, המחצית הענייה של האוכלוסייה מחזיקה בין 9%-12% בלבד מסך ההכנסה הלאומית



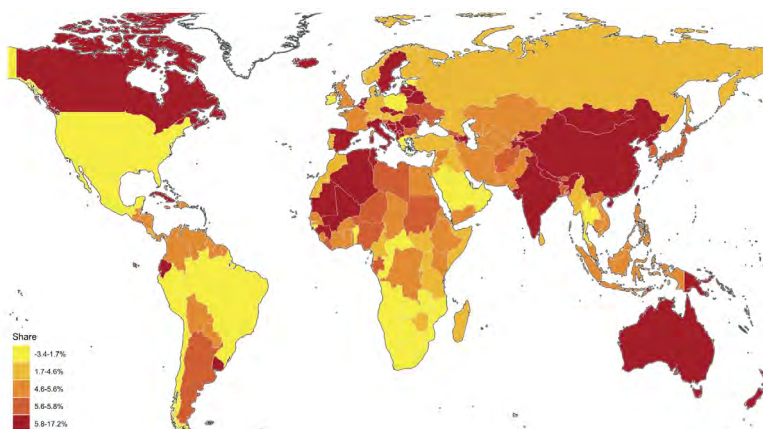
החוקרים מציגים דרכים להפחתת אי השוויון: מיסים (כגון: מס הכנסה, מיסים על צריכה, למשל מע"מ, ומיסי רכוש) והעברות (העברות סוציאליות) המשמשים ל"חלוקה מחדש" (Re-Distribution) של הכנסות (או עושר). דרכים נוספות להפחתת אי שוויון הם כלי מדיניות שונים כגון קביעת חוקי שכר מינימום, חינוך חינם, פיקוח על השכירות וחוקי הגבלים עסקיים (המכונים Pre-Distribution) אשר אף שהשפעתם פחות ישירה ומורגשת לעומת מיסים והעברות, הם חשובים לא פחות להפחתת אי שוויון.

במקומות מסוימים, בהם אי השוויון הוא מאוד גדול, גם לאחר חישוב השפעת המיסים וההעברות, אי השוויון יישאר יחסית רחב (באמריקה הלטינית ובמדינות מסוימות באפריקה). בנוסף, על פי החוקרים, כלי מדיניות ה-Pre-Distribution הם משמעותיים, ואף יותר משמעותיים מה-Re-Distribution בהפחתת אי השוויון. אחת הסיבות לכך היא כי במדינות עם ממוצע הכנסות גבוה, המיסים גבוהים; אך במדינות בעלות ממוצע הכנסות נמוך - המיסים כמעט ואינם קיימים. לפיכך למעשה למדינות עניות אין בפועל את היכולת הפיסקלית להפחית אי שוויון באמצעות "חלוקה מחדש".

תובנה נוספת של החוקרים היא, כי במדינות בהן מראש אי השוויון היה נמוך לפני מיסים, ה"חלוקה מחדש" תהיה גם היא גבוהה יותר. קשר זה מבטא את הכוחות החברתיים והפוליטיים הפועלים במדינות אלו, אשר דוחפים להפחתת אי שוויון קיים, כאשר ממילא במדינות אלו המנגנונים הקיימים פועלים להקטין את אי השוויון והוא נמוך מלכתחילה. במדינות אלו גם בדרך כלל קיים מנגנון משלים של Pre-Distribution, אשר בדרך כלל צועד יד ביד עם Re-Distribution. (דוגמאות למדינות אלה ניתן למצוא באירופה ובצפון אמריקה בעיקר).

בחינת אחוז מחזיקי ההון הפרטי באזורים שונים בעולם מעלה מספר מסקנות. ראשית, באופן מפתיע, בכל האזורים, העשירון העשיר באוכלוסיה מחזיק בין 60%-80% מההון הפרטי. הדבר מצביע על קיומן של מערכות היררכיות של הון פרטי בכל המדינות, מבלי להתחשב בשונות פוליטית, חברתית או רמת התפתחות כלכלית. לדוגמא, אזור צפון אמריקה, אחד האזורים המפותחים ביותר מבחינה כלכלית בעולם, הוא גם האזור בו קיים אי השוויון הגדול ביותר בכל הנוגע להחזקת הון פרטי. כאשר בוחנים את קבוצת ה-1% העשירים ביותר בכל מדינה מגלים אי שוויון אף גדול יותר, עם אחוז החזקת ההון הפרטי שנע בין 35%-46% בצפון אמריקה ובאמריקה הלטינית. לעומת זאת, המחצית הענייה באוכלוסיה בכל האזורים, מחזיקה בין 4%-5% מההון הפרטי (אירופה, מזרח אסיה) ל-7%-1% באמריקה הלטינית. ניתן לומר כי המחצית הענייה של האוכלוסייה כמעט בכל מדינה, משוללת אפשרות להחזקת הון פרטי. בתרשים להלן מוצגים שיעורי החזקת הון בידי המחצית הענייה של אוכלוסיית העולם.

ככל שהגוון בתמונה כהה יותר, שיעור החזקתה של ההון הפרטי גבוה יותר (אך אינו עולה בכל מקרה על 17.2%). בחלקים הבהירים, אפשר והקבוצה מחזיקה גם בשיעור ממוצע שלילי של הון פרטי, מצב המתאר יותר חוב מהון. למשל ביוון - שיעור החזקתה ממוצע הוא - 2%.



בכל האזורים, העשירון העשיר באוכלוסיה מחזיק 60%-80% מההון הפרטי

החוקרים מתייחסים גם להשפעות מגיפת הקורונה. נראה כי למרות שהמגיפה השפיעה באופן שונה על שכבות סוציו-אקונומיות שונות, הרי שתגובת הממשל (כגון: חלוקת שוברי מזון, מענקים מיוחדים למשקי בית, הטבות למובטלים ועוד) הצליחו בחלק מהמקומות (למשל בארה"ב ובאירופה) למתן את האפקט ולמנוע הרחבה של אי השוויון. עם זאת, במדינות בהן מנגנוני הרווחה והביטחון הסוציאלי אינם מפותחים דיים, הורגשו השפעות המגיפה בעיקר בקרב האוכלוסייה הענייה. לפי הערכות הבנק העולמי, מגיפת הקורונה הובילה כ-100 מיליון איש לעוני קיצוני.

מהו מצב אי השוויון בישראל? ישראל היא מדינה עם הכנסה גבוהה לנפש ועם רמת אי שוויון גבוהה. רמת אי השוויון מושווית לזו שבארה"ב, כאשר המחצית הענייה של האוכלוסייה מרוויחה 13% מסך ההכנסה הלאומית וחלקו של העשירון העליון בהכנסה הוא 49%. הפערים במדד ההחזקה בעושר אף גדולים יותר: המחצית הענייה מחזיקה רק ב-5% מסך העושר בעוד העשירון העליון מחזיק ב-62%. אי השוויון בישראל היה ונותר גבוה ב-30 שנים האחרונות למרות שמשנת 2012 פחת במעט. החוקרים מציגים גם את מצב אי השוויון המגדרי בישראל (שיעור הנשים בהכנסה מתעסוקה) ומשווים אותו לזה שבארה"ב (38%). יש לציין לחיוב שאי השוויון המגדרי ירד בישראל בשנים 1991-2019 באופן משמעותי.

עלייתם של המולטימיליונרים

דו"ח אי השוויון הבינלאומי 2022 כולל פרק הנקרא "The Rise of Multimillionaires" והוא עוסק בהעמקת הפערים בעולם בין עשירים לשאר האוכלוסייה הגלובלית.

לפי הדו"ח, הפערים הולכים וגדלים: בשנת 2021, האחוזון העליון המהווה 0.001% מהאוכלוסייה הגלובלית (51,700 אנשים מתוך כ-8 מיליארד החיים בעולם כולו) החזיק ב-6.4% מההון הגלובלי. מאידך, 50% מכלל האוכלוסייה הגלובלית (2.6 מיליארד אנשים) מחזיקים ב-2% בלבד מההון הגלובלי (!). במבט רחב יותר, 10% מעשירי העולם מחזיקים ב-285 טריליון יורו המהווים 76% מההון הגלובלי; מעמד הביניים שאחוזם באוכלוסייה הוא 40% מחזיק ב-85 טריליון יורו המהווים 22% מההון הגלובלי; והמעמד הנמוך שאחוזם הוא 50% מהאוכלוסייה מחזיקים רק ב-2% מההון הגלובלי (שהוא 8 טריליון יורו). פערים קיצוניים אלה הם מטרידים.

הדו"ח מצביע על צמיחה בעושר הפרטי משנת 1990 ועד היום. הצמיחה בעושרם של עשירי העולם נעשית בקצב מהיר יותר ובאחוזים גדולים יותר מצמיחת עושרם של מעמד הביניים והמעמד הנמוך. ניתן לראות כי עשירי העולם נפגעים הרבה פחות ממשברים כלכליים גלובליים, בעוד שמעמד הביניים והמעמד הנמוך מתקשים הרבה יותר להתאושש ממשברים פיננסיים. כך, משבר הסב-פריים משנת 2008 ומשבר הקורונה של שנת 2020 פגעו קשות במעמד הביניים ובמעמד התחתון וכחות במעמד הגבוה.

לפי הדו"ח, החל משנת 1980 הונהגה במדינות המערב מדיניות כלכלית שמרנית, על ידי ראש ממשלת אנגליה באותה עת מרגרט ת'אצ'ר, נשיא ארה"ב רונלד רייגן ונשיא צרפת פרנסואה מיט'רן. תחת הנהגתם, המדינות העשירות התאפיינו במיעוט רגולציה פיננסית, הפרטות של מפעלים רבים וחסר במיסים פרוגרסיביים. נטען כי מדיניות זו העמיקה את הפערים בין עשירים לעניים במדינות המפותחות והעשירות. מנגד, משנת 1910 ועד לשנת 1970 המדיניות הכלכלית של מדינות עשירות אפשרה לצמצם פערים בין עשירים לעניים. בשנים אלו בוצעו פעולות כגון גביית מיסי ירושה ומיסים פרוגרסיביים, והלאמת תחומים בעקבות מלחמות העולם הראשונה והשנייה. המשבר הכלכלי של 1929 והכרזה על עצמאותן של הקולוניות המערביות, השפיעו גם כן על מגמה של צמצום פערים. כתוצאה מכך, עד לשנת 1970, ההון בו החזיקו עשירי העולם בהשוואה לשאר האוכלוסייה פחת ב-25%. ואולם, לפי הדו"ח, משנת 1980 ועד היום מורגשת העמקת פערים בין עשירים לעניים בארה"ב וגם באירופה, ובארה"ב



10% מעשירי העולם מחזיקים ב-285 טריליון יורו המהווים 76% מההון הגלובלי; מעמד הביניים שאחוזם באוכלוסייה הוא 40% מחזיק ב-85 טריליון יורו המהווים 22% מההון הגלובלי; והמעמד הנמוך שאחוזם הוא 50% מהאוכלוסייה מחזיקים רק ב-2% מההון הגלובלי (שהוא 8 טריליון יורו)



קצב העמקת הפערים הוא גדול יותר. אחת הסיבות המרכזיות לכך היא שבאירופה הצליחו לשמר מעמד ביניים חזק יותר, בעוד שבארה"ב מעמד הביניים קורס תחת החובות הכבדים בהם הוא מצוי (בעיקר חובות נדל"ן שתרמו גם ליצירת המשבר הכלכלי של 2008). מומחים צופים שהעמקת הפערים באירופה תתרחב עקב נתונים מהעשורים האחרונים המצביעים על צמיחה ברורה של אי השוויון בין מעמד הביניים לעשירון העליון.

המצב במדינות עם תמ"ג נמוך איננו שונה. במדינות אלה קשה יותר למדוד את הפערים ולקבל נתונים מדויקים כמו במדינות המפותחות. רובן של מדינות אלו, כמו רוסיה, סין, הודו וברזיל, היה מצוי עד שנת 1990 תחת שלטון קומוניסטי או לחלופין שלטון שהטיל רגולציה כבדה. לאחר מכן, הן עברו תהליך של ליברליזציה והפרטה לא מבוקרת שתרמו להעמקת הפערים באי השוויון, כגון היווצרות מעמד האוליגרכים ברוסיה שהתאפשר כתוצאה מרכישה מסיבית וזולה של נכסים שהוחזקו קודם לכן על ידי השלטון. בחלק מהמדינות, אי השוויון נובע מסיבות אחרות כמו ממשל האפרטהייד בדרום אפריקה, או השלטון הצבאי בברזיל שהסתיים רק בשנת 1985 והותיר פערים כלכליים עצומים, שהשפעתם מורגשת עד היום.

נתון נוסף ומעניין הוא סוגי הנכסים שאנשים מחזיקים במעמדות שונים. אנשים שנמנים על העשירון התחתון בדרך כלל מחזיקים את הונם ככסף מזומן בבנק, בעוד שמעמד הביניים בדרך כלל מחזיק את כספו באמצעות נדל"ן או קופות חיסכון להשקעה. ככל שההון גבוה יותר כך גדלות האחזקות בנכסים פיננסיים שונים כגון נכסים עסקיים, נכסי נדל"ן ועוד.

מהדו"ח עולה כי חוסר השוויון הגלובלי והעמקת הפערים בין עשירים לעניים נובעים גם מכוחות פנים מדינתיים, וגם מכוחות חוץ מדינתיים. עלייתו של ההון הפרטי ומחסור ברגולציה שתבלום אותו תרמה רבות לאי השוויון. גם הבדלי התשואה על השקעות מהווים סיבה לחיזוק הפערים. מדיניות כלכלית של מדינות יכולה להוות גורם מרכזי במאבק על צמצום הפערים: באמצעות מיסים פרוגרסיביים, הגבלות על היקף ההון הפרטי ורגולציה לפיזור ההון בין שכבות האוכלוסייה בצורה שוויונית יותר.

לסיכום, נראה כי עלייתו של ההון הפרטי והעמקת הפערים התחוללו בצורה מהירה מאוד ונפרסו על פני שלושת העשורים האחרונים, שהיו המשמעותיים ביותר מבחינת אי שוויון כלכלי. מדינות העולם והרגולטורים לא הדביקו את הפער שנוצר, וכתוצאה מכך אנו מצויים במצב המתואר היום. במידה ולא יתבצע שינוי משמעותי לטובת צמצום אי השוויון הגלובלי, וככל שקצב העמקת הפערים יימשך, צפוי שעד לשנת 2070 נגיע למצב שבו 0.1% מעשירי העולם יחזיקו ברבע מההון הגלובלי. ללא שינוי מדיניות משמעותי או משבר עולמי חדש (כמו מלחמת עולם שלישית, משבר כלכלי גלובלי, קטסטרופה עולמית) נראה שהעתיד מזהיר עבור המולטימיליונרים וצאצאיהם.

לדו"ח אי השוויון הבינלאומי לשנת 2022 ראו:

[Global wealth inequality: the rise of multimillionaires](https://www.colman.ac.il/heth_center)

ככל שקצב העמקת הפערים יימשך, צפוי שעד לשנת 2070 נגיע למצב שבו 0.1% מעשירי העולם יחזיקו ברבע מההון הגלובלי. ללא שינוי מדיניות משמעותי או משבר עולמי חדש (כמו מלחמת עולם שלישית, משבר כלכלי גלובלי, קטסטרופה עולמית) העמקת הפערים תלך ותחריף



המע"מ מגדיל פערים כלכליים

דו"ח הכלכלנית הראשית במשרד האוצר מפברואר 2022 מראה כי בשנים האחרונות חל גידול בהכנסות שהמדינה מפיקה ממיסים. בד בבד, בעשרים השנים האחרונות, נטל המס בישראל (סך המס השנתי חלקי התוצר המקומי הגולמי) נמצא במגמת ירידה. לפי התחזית, נטל המס בשנת 2021 צפוי לעלות בכ-2%.

הדו"ח נועד להציג את ההתפתחויות והמגמות המרכזיות במערכת המס בישראל ומשמש כלי לעיצוב מדיניות המס. הדו"ח המאפשר מבט פנימי-ביקורתי על מערכת המס הישראלית ומבט חיצוני-השוואתי למדדי ה-OECD.

לפי התחזית הכלכלית המוצגת בדו"ח, בשנת 2021 מדינת ישראל צפויה להכניס כ-496 מיליארד ש"ח ממיסים. מדובר בגידול של כ-22% בהכנסות ממיסים ביחס לשנת 2020, ובגידול של כ-20% בהכנסות ביחס לשנת 2019. ההערכה היא כי הגידול נובע מהתאוששות חלקית של המשק ממשבר הקורונה. ביחס למקורות המס, בשנת 2020 המקור המרכזי היה מס ערך מוסף (32% מסך המיסים שנגבו), והמקור השני בגודלו הוא מס הכנסה על יחידים (30%). נכון לשנת 2021, אוכלוסיית משלמי המיסים בישראל נאמדת בכ-4.5 מיליון יחידים, מתוכם כ-52% גברים ו-48% נשים. עם זאת, כמחצית מבעלי ההכנסה החייבת בישראל נמצאים מתחת לסף המס ופטורים משלום מס הכנסה, שהם כ-61% מהנשים לעומת כ-37% מהגברים. פער זה נובע, בין היתר, מפערי השכר בין גברים לנשים ומכך שנשים זכאיות ליותר נקודות זיכוי ממס הכנסה.

אחת המסקנות המרכזיות של הדו"ח היא, כי המיסים הישירים בישראל הם בעלי אופי פרוגרסיבי: הנתונים מצביעים על עלייה עקבית בשיעורי מס ההכנסה המשתלמים בעשירונים הגבוהים בהשוואה לעשירונים הנמוכים (40% בעשירון העליון לעומת 10% בעשירון התחתון). לעומת זאת, המיסים העקיפים בישראל נחשבים לרגרסיביים, מאחר ושיעור המיסים העקיפים המשתלמים מסך ההכנסה נמוך בהרבה בקרב העשירונים הגבוהים בהשוואה לעשירונים הנמוכים (8% בלבד בעשירון העליון לעומת 37% בעשירון התחתון). זאת ועוד, הדו"ח מראה כי ממוצע שיעור המס העקיף המוטל בישראל גבוה בהשוואה לממוצעי מדינות ה-OECD. זהו נתון בעייתי בהתחשב בכך שמש רגרסיבי נתפס כמס שמגדיל את אי-השוויון בחברה. הדו"ח מראה כי נכון לשנת 2020, רכיב המס שמשקלו הוא הגדול בישראל הוא מס ערך מוסף, המהווה כמעט שלישי (32%) מסך המיסים שגבתה ממשלת ישראל באותה שנה. מדובר בשיעור גבייה הגבוה בכ-12.7% מממוצע ה-OECD לאותה שנה. הדגש על מיסוי עקיף נחשב לבחירה נפוצה בקרב מדינות קטנות וכחות מפותחות, מאחר ומיסים עקיפים נחשבים לפשוטים יחסית לגבייה. בדו"ח מצוין כי מיסוי עקיף נתפס כפחות מזיק, שכן הוא מעכב פחות את הצמיחה הכלכלית בהשוואה למיסוי ישיר. בסופו של דבר, הדומיננטיות של המיסוי העקיף בישראל מגבילה באופן ניכר את יכולתה של מערכת המס לצמצם את אי-השוויון, לעומת מערך הקצבאות וההעברות שנמצא כיעיל יותר בצמצום הפערים לפי מדד ג'יני. מדד סטטיסטי זה מקובל למדידת אי-שוויון בין משקי בית במדינה. ערכי המדד נעים בין 0 ל-1, כאשר מקדם 0 מייצג שוויון מוחלט בין שכבות האוכלוסייה (כל ההכנסות מתחלקות באופן שווה בין כל משקי הבית במדינה) ואילו מקדם 1 מייצג אי-שוויון מוחלט בין שכבות האוכלוסייה (כל הכנסות המדינה מתרכזות במשק בית אחד בלבד). הדו"ח מצא כי מערכת המס כולה מצמצמת את אי-השוויון (כלומר, "מקרבת" את מדד ג'יני של ישראל למקדם 0) ב-0.024 נק' מדד ג'יני. מערך הקצבאות מצמצם את אי השוויון ב-0.063 נק', ובכך תורם בכפי 2.5 יותר לצמצום אי השוויון בישראל.

אשר להטבות מס: נתוני הדו"ח מראים כי בשנת 2020 המדינה העניקה הטבות מס שונות בשווי של כ-76.6 מיליארד ש"ח, המהווים כ-20% מהכנסות המדינה ממיסים באותה שנה. הטבות מס, המכונות גם "הוצאות מס", הן למעשה הפסד הכנסות הנובע מפטור, ניכוי, זיכוי, הפחתת שיעור מס או דחיית מועד תשלום, הניתנים לנישומים שונים (יחידים או תאגידים) או לסוגים שונים של פעילות כלכלית. מרבית הטבות המס שניתנו בישראל בשנת 2020 (כ-40%) נותבו לחיסכון ולהשקעה בשוק ההון (קרנות פנסיה וקרנות השתלמות), בעוד שכ-11% מסך ההטבות נותבו למטרות רווחה ולעידוד התיישבות



דו"ח הכלכלנית הראשית במשרד האוצר מפברואר 2022 מראה כי בשנים האחרונות חל גידול בהכנסות שהמדינה מפיקה ממיסים

לפי התחזית הכלכלית המוצגת בדו"ח, בשנת 2021 מדינת ישראל צפויה להכניס כ-496 מיליארד ש"ח ממיסים. מדובר בגידול של כ-22% בהכנסות ממיסים ביחס לשנת 2020, ובגידול של כ-20% בהכנסות ביחס לשנת 2019

אחת המסקנות המרכזיות של הדו"ח היא, כי המיסים הישירים בישראל הם בעלי אופי פרוגרסיבי. לעומת זאת, המיסים העקיפים בישראל נחשבים לרגרסיביים



בפריפריה, ועוד כ-11% סווגו כהטבות למשפחות. מבין כל סוגי ההטבות שניתנו, הטבות המס שנתבו לפנסיה (הפקדה, צבירה ותשואה) עלותן הייתה הגבוה ביותר באותה שנה (23.9 מיליארד ₪, המהווים כ-31% מסך כל ההטבות). לפי עמדתה של הכלכלנית הראשית המוצגת בדו"ח, נראה כי חלוקת הטבות המס שחולקו בישראל בשנת 2021 היתה ריכוזיות מדי, מאחר וכ-80% מסך עלות הטבות המס מרוכזת ב-10 סוגי הטבות בלבד.

פרק 5 של הדו"ח עוסק במס החברות בישראל, ומצביע על מגמה של גידול בגביית מס זה בשנים האחרונות. הפרק מתמקד בהשפעה הרבה של הפער בין שיעורי מס החברות לבין שיעורי מס ההכנסה ליחידים. נמצא כי ככל שהפער גדל והמס על רווחי החברות נמוך יותר מהמס על יחידים, כך מתפשטת תופעה של "חברות ארנק", ויותר יחידים פועלים באמצעות חברה כדי לשלם מס מופחת. למשל, בין השנים 2009-2011 שיעור המס על רווחי החברות היה נמוך בכ-6% משיעורי המס השולי שהוטל על יחידים, מה שהוביל לגידול משמעותי במספר החברות שנוצרו באותן שנים. נתוני הדו"ח מצביעים על ריכוזיות בקרב ההכנסות של חברות בישראל: התפלגות ההכנסות וחבות המס של חברות בישראל לפי עשירונים, מראה כי בשנת 2018 ההכנסה של חברות העשירון העליון תפסה כ-92% מסך כל ההכנסות של חברות בישראל, כשמתוכן 212 החברות המשתייכות לאלפיון העליון ריכזו כ-42% מההכנסות. הדו"ח מראה כי בשנת 2018, 13 חברות המשתייכות למאיון העליון (ומהוות כ-1% מכלל החברות בישראל), זכו בכ-56% מסך הטבות המס שחולקו בישראל באותה שנה.

הדוח מוסיף וסוקר את המגמות המרכזיות במס קניה בישראל, שרובו המוחלט מוטל על מוצרי צריכה בעלי השפעות חיצוניות שליליות, כגון מוצרי טבק, אלכוהול, דלקים וכלי רכב. מס הבלו המוטל בישראל על ליטר "בנזין 95" הוא השני בגובהו בעולם, וגדול בכ-50% מממוצעי מדד ה-OECD. בקשר למכס, הדו"ח מציין כי ההכנסה ממכס בישראל נמצאת במגמת ירידה, בין היתר בשל הרצון לעודד ייבוא, להגביר את התחרות במשק ולהיאבק ביוקר המחיה. עם זאת, בשנת 2020, מחצית מהכנסות המכס נבעו ממכסים על חקלאות ומזון ועל כלי רכב וחלקיהם. ביחס לאגרות, הדוח מצביע על מגמה כללית שראשיתה בתחילת שנות האלפיים, ולפיה גביית האגרות בישראל מצטמצמת עם השנים, כחלק ממדיניות של צמצום האגרות הממשלתיות והצמדת ערכן למדד המחירים לצרכן.

מדובר בדו"ח חשוב הפורש תמונה רחבה על אודות כספי המסים הנגבים מאזרחי המדינה. הגידול המרשים בהכנסות המדינה מהווה הזדמנות לעיין בנטל המס המוטל על יחידים בישראל ולשקול הפחתה בשיעורי מס הכנסה. בד בבד, ניתן לבחון הפחתה גם בשיעור המע"מ העשויה להקטין את השפעותיו של מס עקיף זה על הגידול באי-השוויון בין שכבות אוכלוסייה. נתוני אי-השוויון הם מטרידים: לא פחות ממחצית מבעלי ההכנסה מצויים מתחת לקו משלמי המיסים, כלומר – הכנסותיהם נמוכות במיוחד. כך גם ראוי לשים לב לפערי השכר המשמעותיים בין גברים לנשים, אשר אין להם מקום במדינה מתוקנת. הממצאים הללו מזמינים דיון רגולטורי לעיצוב מדיניות, בשאיפה לתקן את העיוותים.

ראו: [דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2019-2020, ונתונים ראשוניים לשנת 2021.](#)

בנק ישראל: התאוששות מרשימה ממשבר הקורונה

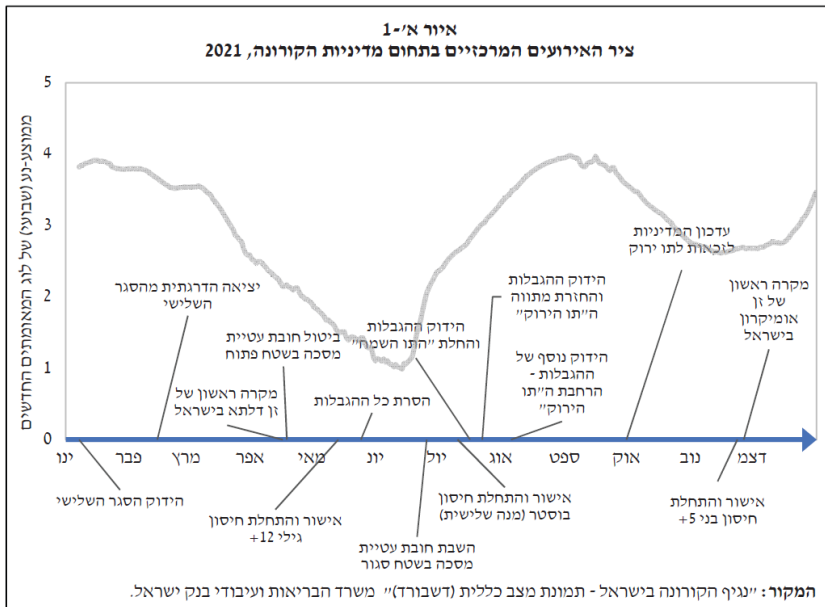
דו"ח בנק ישראל מתפרסם אחת לשנה משנת 1954. הדו"ח מוגש לוועדת הכספים של הכנסת בסוף מרץ מדי שנה, כקבוע בסעיף 54 לחוק בנק ישראל התש"ע-2010, והוא כולל דיווח על מגוון נושאים כלכליים וחברתיים המתייחסים לשנה החולפת. הדו"ח האחרון פורסם ביום 29 במרץ 2022, ומתייחס לשנת 2021. מטבע הדברים, הדו"ח התמקד בהיבטים של היציאה ממשבר הקורונה והשפעות המשבר על ענפים שונים במשק.

להלן נסקור בתמצית: דו"ח בנק ישראל 2021, פרק א (חלקים א ו-ב) - המשק והמדיניות הכלכלית בצד הקורונה ובהשפעתה; פרק ה - סוגיות בשוק העבודה (חלק א); פרק ח - סוגיות ברווחה (חלק 1).

הגידול המרשים בהכנסות המדינה מהווה הזדמנות לעיין בנטל המס המוטל על יחידים בישראל ולשקול הפחתה בשיעורי מס הכנסה

לא פחות ממחצית מבעלי ההכנסה מצויים מתחת לקו משלמי המיסים, כלומר – הכנסותיהם נמוכות במיוחד





למרות ההשפעה הניכרת של משבר הקורונה על הכלכלה, צמח התוצר ב-8.2% (לאחר ירידתו ב-2.2% עקב המשבר ב-2020) והתוצר לנפש צמח ב-6.4% (לאחר ירידה של 4% ב-2020). למעשה, הצמיחה במהלך השנה הייתה רחבת היקף: ייצוא הסחורות והשירותים גדל (10.8%), הצריכה הפרטית גדלה (11.7%) וההשקעה בנכסים קבועים גדלה (11.4%)

פרק א' בדו"ח עוסק בשינויים העיקריים במשק עקב המשבר. שנת 2021 התאפיינה בשלושה גלי תחלואה עיקריים: הגל השלישי של משבר הקורונה (ינואר-פברואר), הגל הרביעי (אוגוסט-ספטמבר) והגל החמישי (החל מדצמבר, אם כי עיקר התחלואה בו היה בינואר-פברואר 2022). הגלים היוו שיאים של חוסר וודאות והפרעה לפעילות הכלכלית, אם כי היו שונים זה מזה במידת חומרת ההגבלות, תגובות הציבור וכן ברמת ההתחסנות.

למרות ההשפעה הניכרת של משבר הקורונה על הכלכלה, צמח התוצר ב-8.2% (לאחר ירידתו ב-2.2% עקב המשבר ב-2020) והתוצר לנפש צמח ב-6.4% (לאחר ירידה של 4% ב-2020). למעשה, הצמיחה במהלך השנה הייתה רחבת היקף: ייצוא הסחורות והשירותים גדל (10.8%), הצריכה הפרטית גדלה (11.7%) וההשקעה בנכסים קבועים גדלה (11.4%). ייצוא הסחורות של מגזר ההייטק, המהווה למעלה ממחצית סך ייצוא הסחורות והשירותים של ישראל, היה דומיננטי מאוד בשנתיים האחרונות, כנראה הודות לכך שחלק ניכר מיצוא שירותי ההייטק המתקדמים מבוצע באופן אלקטרוני ללא תלות במערכת ההובלה הבינלאומית. ייצוא השירותים, שהמשיך מגמת עליה שהחלה עוד לפני שנת 2021, הושפע השנה במיוחד מהביקושים הגבוהים לשירותי הטכנולוגיה שמייצא המשק הישראלי, אשר צמחו מאוד בתקופת הקורונה.

צריכת השירותים על ידי ציבור הצרכנים השנה הייתה בהתאם להתרופפות המגבלות על פעילות המשק: הפגיעה העיקרית הייתה בצריכת "שירותי הקרבה": תחבורה, תיירות, מסעדות, בתי מלון ואמנות, בידור ופנאי. הצרכנים צמצמו פעילויות המצריכות קרבה פיזית ולכן צריכת שירותים הייתה נמוכה ב-13% ב-2021 מאשר ערב פרוץ המשבר. עם זאת, בשל החלפת צריכת חלק מהשירותים במוצרים והתפתחות סחר מקוון, פוצתה הירידה באופן חלקי בצריכת שירותים אלה.

הצמיחה במשק אפשרה את צמצום המדיניות שהונהגה על ידי הממשלה ב-2020 לתמיכה בפעילות שוק האשראי, עסקים, הכנסות משקי הבית, ואת החזרה לתקציב שעוסק בין השאר בנושאים מבניים ארוכי טווח. עם זאת, ההוצאות על בריאות הציבור נותרו גבוהות (מימון מבצעי החיסונים ומתחמי הבדיקות וכן תגבור תקציבי למערכת הבריאות להתמודדות עם עומס). בשל אי הוודאות שעדיין נותרה בשל המגיפה, התקציב שאושר כלל גם הקצאות רזרבה להוצאות קורונה. הודות לצמצום בהוצאות והגידול בהכנסות (ההכנסות ממסים גדלו השנה), הצטמצם בשנת 2021 גם הגירעון התקציבי.

הודות לצמצום בהוצאות והגידול בהכנסות (ההכנסות ממסים גדלו השנה), הצטמצם בשנת 2021 גם הגירעון התקציבי



שוק העבודה התאושש גם הוא והתעסוקה גדלה באופן מרשים תוך סגירת מרבית הפער שנוצר במהלך המשבר

שוק העבודה התאושש גם הוא והתעסוקה גדלה באופן מרשים תוך סגירת מרבית הפער שנוצר במהלך המשבר (להלן בסקירת פרק ה). כמו כן, בחודש נובמבר נקבע כי שכר המינימום יועלה בהדרגה ל-6000 ש"ח עד לשנת 2026.

גם האפשרויות לגיוס אשראי חזרו לרמות שאפיינו את השוק ערב המשבר. עסקאות בשוק הדיור הואצו בשנת 2021, מחירי הדירות עלו (13%) וכן עלה שכר הדירה.

בשנת 2021 עלה מדד המחירים לצרכן בשיעור של 2.8%, הגבוה ביותר בעשור האחרון: עם זאת האינפלציה נותרה בתחום היעד ומשקפת תהליכים מקומיים ובינלאומיים הקשורים להתאוששות הכלכלה ממשבר הקורונה.

אחת האינדיקציות העיקריות לחותם שהשאירה תקופת הקורונה בשנת 2021 היא השימוש הנרחב בטכנולוגיות המקוונות. לא רק השימוש באמצעים הטכנולוגיים מיתן את הפגיעה בחלק מענפי המשק, באפשרו להמשיך את הפעילות הכלכלית והחברתית למרות המגבלות על ההתקהלות והתנועה, אלא שהוא גם קידם ועודד מקדם את החדשנות, הרווחה והצמיחה. למעשה, השימוש בטכנולוגיות מקוונות כבר היה רווח לפני המגיפה בתחומים מסויימים, אך המשבר האיץ את השימוש בתחומים נוספים: העבודה מרחוק; הרפואה מרחוק; וכן תחום השימוש הטכנולוגי מרחוק בכרטיסי אשראי ותחום הבנקאות.

פרק ה בדו"ח עוסק בחלקו הראשון בהתאוששות המהירה של שוק התעסוקה בישראל ממשבר הקורונה.

משבר הקורונה גרם לזעזוע עמוק בשוק העבודה ולעליה מיידית ומשמעותית בשיעור האבטלה ולירידה של שיעור המשרות הפנויות מכלל המשרות במגזר העסקי. עם זאת, ובניגוד לחששות כי יגרמו שינויים בהרכב הביקושים לעובדים (דבר אשר מניסיון העבר מתרחש עקב משברים גדולים) וכן להמשך עליה מתונה בהיקף האבטלה, בסוף 2021 ניכר כי שוק העבודה התאפיין בביקוש גבוה לעובדים: גידול ניכר של התעסוקה ומספר גבוה של משרות פנויות תוך ששיעור האבטלה חזר לשיעורו בזמני שגרה. התאוששות שוק העבודה היתה מהירה במיוחד לקראת סיומו של הגל השלישי ותחילת השפעתו של מבצע החיסונים. השוק אף התאפיין בשיעור קליטה גבוה של בלתי מועסקים מאשר לפני המשבר.

אחד הגורמים שנמצאו כבעלי השפעה רבה על שיעור הקליטה הגבוה בתום השנה הוא הפסקת ההארכה המיוחדת של דמי אבטלה לצעירים מתחת לגיל 45. הפסקת התשלום למובטלים מתחת לגיל 45 (שהתקבלה במהלך חודש יוני) היוותה זרז משמעותי לחזרתם לתעסוקה יחד עם הביטחון הבריאותי שסיפקו החיסונים, תרמה להתאוששות המהירה של שוק התעסוקה.

על פי תיאורית החיפוש וההתאמה בשוק העבודה וכן הרחבות למודלים הנסקרות בדו"ח (התאוריה והרחבותיה מהווים כלים נוספים לבדיקת התאוששות שוק העבודה), תהליך התאמה בין מעסיקים לעובדים כרוך בעלות אשר גדלה ככל שהחיפוש מתארך. לפיכך, ככל שהחיפוש מתארך, גם קטנה כדאיות המעסיקים לפתוח משרות חדשות וגם התמריץ של הבלתי מועסקים לחפש עבודה פוחת. הרחבות לתיאוריה מוסיפות התייחסות גם להטרונגניות של מחפשי העבודה (למשל משלחי יד שונים, שונות בין מחפשי העבודה עצמם כגון גיל, מקום מגורים ורמת השכלה) ומידת התאמתם למשרות פנויות. מספר שינויים הקשורים להטרונגניות מחפשי העבודה חלו במהלך השנה האחרונה. לדוגמא: חל גידול ביחס שבין מספר המשרות הפנויות לבין מספר מחפשי העבודה בעיקר בענפים בהם השכר נמוך, כמו כן היחס בין המשרות הפנויות לבין מספר מחפשי עבודה בענף ההיי טק היה גבוה יותר ובמידה רבה מאשר בשאר המשק, יחס אשר המשיך לעלות וגרר עימו עליות שכר ניכרות במהלך המשבר. בנוסף צוינו שינויים במאפייני הבלתי מועסקים במהלך המשבר - בסוף שנת 2021 יש יותר בלתי מועסקים מבוגרים, נשואים והורים לילדים צעירים מאשר בתקופה שלפני המשבר.



עם זאת ניתן לומר כי כאשר בודקים את השפעת המשתנים הקשורים להטרוגניות (כגון ההבדל בין ענפי המשק השונים, חוסר התאמה בין כישורי הבלתי מועסקים לכישורים הנדרשים לאיוש המשרות המוצעות, הרכב המשרות, מאפייני הבלתי מועסקים וכו') מגלים כי הם השפיעו באופן שלילי אך זניח על קצב ההתאוששות של שוק התעסוקה. באופן כללי נמצא כי יעילות החיפוש של בלתי מועסקים עלתה במהלך הגל הראשון של הקורונה ולאחר שוך הגל (נחזרה של מועסקים רבים לעבודה, לרוב לאותו מעסיק במסגרת הסדר החל"ת) ירדה באופן משמעותי. אותה דינמיקה נמצאה גם בגל השני והשלישי, אם כי בעוצמה פחותה. ממצא נוסף הוא כי בסוף השנה נוצר "מלאי" משמעותי של בלתי מועסקים, שתכונותיהם תרמו ליעילות חיפוש נמוכה ויחד עם תקופת אבטלה ממושכת בשל משבר הקורונה, נחלשה זיקתם לשוק העבודה עוד יותר. עם זאת לא נמצאה פגיעה משמעותית אשר צפויה, לטענת כותבי הדו"ח, להיות מתמשכת בתעסוקה ופער יעילות החיפוש במהלך המשבר לעומת היעילות הממוצעת לפני המשבר הצטמצם עם תהליך ההתאוששות.

יצויין בנוסף, כי שיעור הקליטה של עובדים מושפעים היתר גם מיעילות של טכנולוגיות התאמה - יעילות החיפוש אחר מועמדים מתאימים והתאמתם למשרות פנויות במשק. ממצא מעניין הוא שלמרות שמשבר הקורונה פגע במידה מסוימת ביעילות התהליך (בשל סיבות אפידמיולוגיות), נראה כי הפגיעה היתה זמנית בלבד ולמעשה המשבר האיץ הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים שישפרו את היעילות בעתיד, כגון קיום ראיונות ותהליכי מיונים למשרות באופן מקוון.

פרק ח בדו"ח עוסק בשלוש סוגיות שונות בנושא רווחה. הסעיף הראשון בדוח סוקר את שינוי דפוסי התעסוקה והפגיעה במשקי הבית עקב משבר הקורונה.

משבר הקורונה בשנת 2021 זעזע את השוק העבודה כשהחשש העיקרי היה לפגיעה ברווחת משקי בית בגילאי העבודה. הבדיקה של כותבי הדוח התמקדה בבדיקה, בכמה משקי בית הצטמצם מספר המפרנסים במהלך המשבר ובפרט בכמה משקי בית נותר מספר המפרנסים נמוך או אף אפסי. הממצאים מראים כי ברוב משקי הבית חזרה התעסוקה לממדיה לפני המשבר, למעט בחברה הערבית, בה במהלך התקופה עלה במידה ניכרת (ב-25% יותר גבוה מ-2019) שיעור משקי הבית ללא מפרנסים כלל (דבר שהושפע מכך שגם לפני המשבר שיעור גבוה של משקי בית בחברה הערבית נסמכו על מפרנס יחיד) וגם שיעור משקי הבית בעלי מפרנס יחיד. בחברה החרדית לעומת זאת חל שינוי חיובי - ירידה של שיעור משקי בית ללא מפרנסים ועליה של שיעור משקי הבית עם מפרנס יחיד.

הדו"ח בכללו מראה את מגמת ההתאוששות של המשק הישראלי. עם זאת יש לציין כי ההתאוששות לא הייתה אחידה בכל ענפי המשק וקיימים ענפים שהפגיעה בהם נותרה משמעותית (למשל ענף התחבורה, התיירות, האירוח ועוד).

חתונה שסוכלה בקורונה: חוק ייחודי

מתי זכאי מזמין להחזר מקדמה ששילם לאולם אירועים, אם האירוע לא התקיים בשל מגבלות הקורונה? שאלה זו חזרה ועלתה בתקופת הקורונה, וכמענה חוקקה הכנסת את חוק החזר מקדמה בשל ביטול אירוע (נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020, שנכנס לתוקפו בינואר 2021.

החוק יוצר הסדר מיוחד לחוזי אירועים שנכרתו בטרם הוטלו מגבלות הנוגעות לנגיף. עיקרו בסעיף 2, המטיל על הצדדים חובה לנהל משא ומתן בתום לב לקביעת מועד חלופי לאירוע שבוטל. אך היה והמועד החלופי בוטל אף הוא בשל מגבלות הקורונה, על מפעיל אולם האירועים להשיב למזמין את המקדמה ששילם, בניכוי "הוצאות מיוחדות". לפי סעיף 4(א) לחוק, "הוראות חוק זה יחולו על אף האמור בכל דין או חוזה לעניין מקדמה". ברם, סעיף 4(ב) לחוק מאפשר לצדדים להגיע להסכמה המתאימה



מתי זכאי מזמין להחזר מקדמה ששילם לאולם אירועים, אם האירוע לא התקיים בשל מגבלות הקורונה?

להם: "על אף האמור בסעיף קטן (א), הוראות חוק זה לא יחולו אם האירוע במועד המקורי בוטל כאמור בסעיף 2 והצדדים לחוזה הגיעו להסכמה אחרת ביניהם לעניין החזר מקדמה... ובלבד שההסכמה כאמור היתה מפורשת, בכתב ובנפרד מכל הסכמה אחרת בין אותם צדדים".

הוראת חוק זו זכתה לאחרונה לבירור בבית המשפט העליון, בפרשת **ברוך**. ה"ה ברוך וגליפוליטי התקשרו בחוזה להזמנת אולם לחתונה. החוזה כלל הוראה, לפיה במקרה של ביטול האירוע בשל כוח עליון, על המזמין לבחור מועד חדש לקיום האירוע. הסכסוך פרץ משהתברר כי לא ניתן לקיים את החתונה גם במועד חדש שתואם, שוב מחמת מגבלות הקורונה. המזמינים ביקשו לבטל את החוזה ולהשיב להם את המקדמה. מפעיל אולם האירועים סירב, בטענה שהחוזה מחייב את הצדדים למצוא מועד חלופי נוסף לאירוע. בית המשפט לתביעות קטנות סבר כי הצדק הוא עם אולם האירועים. בית המשפט המחוזי בתל-אביב אישר את החלטת בית המשפט קמא. ואולם בית המשפט העליון, מפי כב' השופטת ברק-ארז, הפך את התוצאה.

בית המשפט העליון נדרש לשאלה, אם השבת המקדמה למזמין מותנית בניסיון חוזר של הצדדים לתאם את מועד האירוע, בשלישית, לאחר שבוטל פעמיים. כב' השופטת ברק-ארז השיבה על כך בשלילה. לטעמה, ראוי להעניק פרשנות מצמצמת לתחולת החריג להשבת המקדמה המנוי בסעיף 4(ב) לחוק. הסעיף אמנם מתיר לצדדים להתנות על הסדר ההשבה, ואולם זאת רק בהסכמה מפורשת וממוקדת. רק אותם מקרים הממלאים בבירור את כל התנאים המנויים בסעיף 4(ב) יוכלו להשתחרר מחובת ההשבה שלפי החוק. בית המשפט עמד על כך שבמישור התכליתי, חוק החזר מקדמה הוא חוק צרכני; הוא נועד לחזק את כוחם של מזמיני האירוע מול מפעילי האולם. תנאי סעיף 4(ב) נועדו להבטיח שכל הסכמה הסוטה מברירת המחדל שבחוק, תינתן בהתבסס על רצון הדדי וללא כפייה או לחץ מצד מפעיל האולם.

הואיל ובמקרה דנן הסכמת הצדדים בנוגע להחזר המקדמה לא נכתבה בחוזה ברחל ביתן הקטנה, הרי שלא התקיימו התנאים הנדרשים בסעיף 4(ב) כדי לפטור את אולם האירועים מהחובה להשיב את המקדמה שקיבל. בית המשפט הבהיר כי ההסדר שבחוק המחייב את הצדדים לשאת ולתת לקביעת מועד חדש לאירוע לא כובל את הצדדים לנצח, אלא חל פעם אחת על כל אירוע. בנסיבות המקרה, היות ואירוע החתונה לא יכול היה לצאת אל הפועל ונדחה בשנית בנסיבות דומות – אין הצדדים נדרשים למצוא מועד שלישי. בית המשפט הורה להחזיר את הדיון לבית המשפט קמא לקביעת סכום המקדמה שיש להחזיר, לצד הפיצויים שיש לפסוק.

לחוק החזר מקדמה בשל ביטול אירוע (נגיף הקורונה החדש), התשפ"א-2020:
https://fs.knesset.gov.il/23/law/23_lsr_593576.pdf

לפסק הדין רע"א 1389/22 ברוך נ' ג.י. על הים אחזקות בע"מ (נבו 25.04.22):
https://www.themarker.com/embeds/pdf_upload/2022/20220426-212944.pdf

בית המשפט הבהיר, כי ההסדר שבחוק המחייב את הצדדים לשאת ולתת לקביעת מועד חדש לאירוע, לא כובל את הצדדים לנצח, אלא חל פעם אחת על כל אירוע



כלכלה דיגיטלית

להשמיד אלגוריתם פוגעני

אפליקציה להורדת משקל המיועדת לקטינים אספה מידע פרטי בדבר משתמשיה הצעירים מבלי לקבל את הסכמת הוריהם. משרד המשפטים האמריקאי ורשות הסחר הפדרלית בארה"ב התערבו. במסגרת הסדר פשרה עם מפעילי האפליקציה הושת על החברה המפעילה קנס של כ-1.5 מיליון דולר; החברה חויבה למחוק את המידע האישי שנאסף על הקטינים ללא הסכמת הוריהם. בהסדר הפשרה הוסכם עוד שהחברה תשמיד את האלגוריתם שפיתחה על-בסיס המידע הפרטי שאספה שלא כדין.

וביתר פירוט: חב' "WW International" מציעה מגוון שירותים ל"ניהול משקל" לקטינים. בשנת 2018, החברה רכשה בעלות באפליקציה בשם "Kurbo" המיועדת לסייע לילדים מגיל 8 לרדת במשקל, באמצעות בניית תפריטי תזונה וליווי מאמן אישי. ממשק האפליקציה ותכניה מעוצבים לקהל היעד הצעיר. האפליקציה אוספת את הנתונים שהמשתמשים מזינים במהלך ההרשמה, מנטרת מידע נוסף תוך כדי השימוש הרציף, ומציגה למשתמשים גרף התקדמות ותוכניות הרזיה בהתאם.

בפברואר 2022, נציבות הסחר הפדרלית של ארה"ב ("Federal Trade Commission" או "FTC") בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים האמריקאי, הגישה תביעה נגד מפעילי האפליקציה, בטענה שהפרו את הוראות חוק הסחר הפדרלי ("FTC Act") ואת חוק הגנת הפרטיות של ילדים ברשת האינטרנט ("Children's Online Privacy Protection Act" או "COPPA"). הוראות ה-FTC Act אוסרות על נקיטת פרקטיקה לא הוגנת או מטעה במסחר, והוראות ה-COPPA נועדו להגן על פרטיות ילדים ברשת, ואוסרות על איסוף מידע פרטי על ילדים המשתמשים ברשת אלא אם נמסרה להורים הודעה מוקדמת ובקשת אישור לאיסוף המידע.

הנציבות טענה שהחל משנת 2014, האפליקציה אספה מידע אישי על קטינים מבלי להודיע על כך להוריהם ומבלי לקבל את הסכמתם. ה-COPPA מגדיר "ילדים" כקטינים מתחת לגיל 13, ו"מידע אישי" כמידע מזהה הכולל שם פרטי ושם משפחה, כתובת מגורים, פרטי התקשורת, כתובת IP וכל מידע נוסף שנאסף על-ידי מפעיל הרשת ומקורו במידע פרטי של המשתמש. כדי שמפעיל יוכל לאסוף מידע אישי מילדים, ה-COPPA מציב דרישות שונות: המפעיל חייב להודיע על איסוף המידע להורי הילדים באופן מפורש עוד בטרם החל באיסוף, לגלות מהו המידע המדויק שנאסף ולאפשר להורים להסכים או לסרב. המפעיל רשאי להחזיק במידע למשך זמן מוגבל, שבו המידע דרוש באופן סביר כדי למלא אחר המטרה שלשמה הוא נאסף.

ממצאי החקירה הראו שהחברה לא עמדה בחובות החלות עליה מכוח ה-COPPA. נמצא שהאפליקציה לא הודיעה להורי הילדים על אודות איסוף המידע, טיבו והיקפו, ולא ביקשה לקבל את הסכמתם לאיסוף או לשימוש במידע האמור. בשנת 2019, הנציבות התריעה בפני החברה כי איסוף המידע נעשה בניגוד לחוק. בתגובה, החברה הוסיפה לאתר הודעה לאקונית בדבר איסוף המידע, אך לא סיפקה למשתמשים ולהוריהם הסבר מפורש על אודות טיב והיקף המידע שנאסף. בנוסף התברר כי משתמשי האפליקציה הצעירים יכלו לזייף בקלות את גילם ולהירשם לשירות גם ללא הסכמת ההורים. הסיבה לכך היא שהרישום לא היה כרוך בהזנת פרטי אשראי, וכל שנדרש הוא ללחוץ על תיבה שמאשרת כי הפונה הוא מעל גיל 13. בנוסף נמצא כי המידע שנאסף הוחזק ונשמר על-ידי האפליקציה במשך זמן רב, מעבר למה שהיה נחוץ להדרכת הילדים. למעשה, נמצא כי החברה כלל לא התכוונה למחוק את המידע, והייתה מוכנה לעשות זאת רק לאור בקשות ספציפיות מהורים מודאגים. אשר על כן, הרשויות ביקשו מבית-המשפט המחוזי בקליפורניה להוציא צו-מניעה קבוע אשר בין השאר מורה לחברה להיפטר מהמידע שאספה וכן להטיל עליה קנס כספי.

הפשרה בין הצדדים, שאושרה על-ידי בית-המשפט, כללה מספר הסכמות: ראשית, החברה חויבה לנקוט בכל האמצעים הסבירים, לרבות טכנולוגיים, כדי להבטיח שהורי



אפליקציה להורדת משקל המיועדת לקטינים אספה מידע פרטי בדבר משתמשיה הצעירים מבלי לקבל את הסכמת הוריהם

בהסדר הפשרה הוסכם עוד שהחברה תשמיד את האלגוריתם שפיתחה על-בסיס המידע הפרטי שאספה שלא כדין



הילדים יקבלו התראה הולמת בדבר איסוף וניטור מידע על אודות ילדיהם. בכל הנוגע לילדים מתחת לגיל 13, החברה חויבה לקבל את הסכמת הורים לאיסוף המידע האישי אגב שימוש באפליקציה. שנית, על החברה להימנע מלעשות שימוש במידע שכבר נאסף על-ידיה בדבר משתמשים באפליקציה ללא אישור ההורים, להשמיד אותו תוך 30 ימים ממועד כניסת הסדר הפשרה לתוקף, ולהודיע על כך לרשויות תוך 90 ימים ממועד זה. בנוסף, עליה להשמיד כל תוצר שהפיקה בהתבסס על המידע שכבר נאסף, לרבות האלגוריתם שנבנה על-בסיס המידע האמור. לבסוף, עליה לדווח על כל מידע חדש שנאסף ממשתמשים צעירים, מה המידע שנאסף, מה מטרת איסוף המידע ותוך כמה ימים יושמד. על החברה הושת קנס בגובה 1.5 מיליון דולר, שישולמו לקופת המדינה.

נראה כי העובדה שמדובר בקטינים הוסיפה חומרה לפרשה, וחייבה שילוב סעדים, מניעתיים וענישתיים, על מנת להרתיע ולמנוע הישנות ההפרה. חשוב הוא הסעד המורה על השמדת מידע שנאסף שלא כדין, במטרה למנוע מהמכר להפיק תועלת מההפרה. אנו נוסף, שבכל הקשור למידע פרטי ברשת, מצבם של משתמשים בגירים אינו נראה טוב בהרבה ממצבם של קטינים; שהרי גם רוב המשתמשים הבגירים אינם מודעים להיקף האיסוף והשימוש במידע הפרטי שהם מותירים בכל שימוש אינטרנטי. יש לקוות כי בתי המשפט יראו להקפיד על הגנת המשתמשים במקרים של שימוש לא מיועד במידע פרטי, וזאת גם כאשר המשתמשים הם בגירים.

לחוק ההגנה על פרטיות ילדים ברשת ראו: [U.S.C. 6501-6508 15](#)

קישור לאתר האפליקציה: www.kurbo.com

להסדר שנחתם בין הצדדים ראו: [Stipulated Order for Permanent Injunction, Civil Penalty, And Other Relief, United States v. Kurbo INC., No. 3:22-cv-00946-TSH \(N.D. Cal. Mar. 3, 2022\)](#)

לתלונה שהוגשה על ידי הנציבות ראו: [Complaint for Permanent Injunction, Civil Penalty, And Other Relief, United States v. Kurbo INC., No. 22-cv-946-TSH \(N.D. Cal. Feb. 6, 2022\)](#)

לעמוד הידיעה באתר הנציבות ראו: shorturl.at/uzAJV

מטבעות דיגיטליים: צו נשיאותי

במרס 2022 פורסם צו נשיאותי של הנשיא ג'ו ביידן המתייחס למהפכה הגלובלית בתחום הנכסים הדיגיטליים ושווי השוק שלהם, שהולך וגדל. על פי המוצג בצו, שווי שוק הנכסים הדיגיטליים הלא ממשלתיים עמד בנובמבר 2016 על 14 מיליארד דולר, ובנובמבר 2021 עלה ל-3 טריליון דולר. הצו מציין את רצון הממשל לגבש מדיניות ראויה ביחס לשוק מתפתח זה במספר נדבכים: יציבות פיננסית, מניעת פשיעה והונאות, ביטחון לאומי, שמירה על זכויות אדם, וכן צמצום הזיהום הסביבתי שנגרם בעקבות צריכת חשמל מוגברת לכריית המטבעות.

נקודה מרכזית בצו מצויה בהשוואה בין השוק הפיננסי המסורתי לבין שוק הנכסים הדיגיטליים. לפי הצו, על הגופים הפיננסיים ונותני השירות במטבעות דיגיטליים להימצא בפיקוח רגולטורי דומה ולפעול לפי אותם סטנדרטים החלים בשוק המסורתי. עם זאת, נדרשת התאמה מיוחדת לנכסים דיגיטליים, שכן הם יוצרים סיכונים חדשים.

הצו מעביר ביקורות על טיפול הממשל בתחום עד כה. ארצות-הברית מכוונת להיות מעצמה כלכלית מובילה בתחום הנכסים הדיגיטליים, ושואפת להוביל בפן הרגולטורי ובפן היזמי. על מנת שארה"ב לא תאבד מכוחה הכלכלי, יש לממשל אחריות ליצור רגולציה תומכת. הצו מדגיש: "מטבעות אלו מספקים הזדמנות לחדשנות אמריקנית

חשוב הוא הסעד המורה על השמדת מידע שנאסף שלא כדין, במטרה למנוע מהמכר להפיק תועלת מההפרה



וחדשנות פיננסית. החדשנות תייצר משרות והזדמנויות, תבנה תעשיות חדשות ותשמר את היתרון התחרותי וההובלה שלנו בעולם".

הצו מתייחס למטבעות דיגיטליים מבוזרים לא ממשלתיים וכן למטבעות דיגיטליים שיונפקו ע"י הבנקים המרכזיים. הצו מציין כי הממשל מצוי בפיגור ביחס למדינות רבות בהן נבחנת השקת מטבע דיגיטלי מדינתי. הצו מורה לרשויות ולמספר משרדי ממשלה להגיש דו"ח מקיף בנוגע לשילוב מטבע דיגיטלי ממשלתי בכלכלת ארה"ב. על הדו"ח לכלול את דרכי שילוב המטבע בכלכלה העולמית, את הסכנות האפשריות מעצם טבעו החדשני של התחום, ופתרונות רגולטוריים היכולים להתמודד עמן. הצו גם מחייב את משרד האוצר, משרד המדע, משרד האנרגיה והמשרד להגנת הסביבה להוציא דו"ח המתייחס לזיהום הסביבה שכריית מטבעות דיגיטליים יוצרת בעקבות צריכת חשמל מוגברת. הצו מוסיף ומתייחס למלחמה כנגד פעילות בלתי חוקית בנכסים דיגיטליים ופשעי סייבר, כדוגמת דרישות כופר, הלבנת כספים, מימון טרור, הונאה, גניבות ושחיתות. בצו מוסבר כי היעדר פיקוח על מסחר בנכסים דיגיטליים הוא כר פורה לפשעים מהסוג הנ"ל, ואחת ממטרותיו המרכזיות של הממשל היא לצמצם כמה שיותר את פשעי הסייבר ולהרחיב את הפיקוח לצרכי בטחון המשתמשים.

אין מדובר בצו רגולטורי אלא בהצהרת כוונות של הממשל. הנשיא בידן קורא לרשויות לבצע מחקר, להידרש לסכנות הטמונות במרחב הנכסים דיגיטליים ולמצוא דרכים רגולטוריות לצמצמן. הצו מפרט את חששות הממשל לגבי עתיד התחום, ואת רצונה של ארצות הברית להישאר מעצמה כלכלית גם בתחום חדשני זה.

יצוין כי בחודש אפריל 2022, כחודש לאחר פרסום הצו הנשיאותי, פרסם משרד האוצר של ממשלת בריטניה הצהרת כוונות משלו לגבי נכסים דיגיטליים. הצהרה זו מגיעה לאחר שבינואר 2021 כינסה ממשלת בריטניה ועידה ציבורית, בה קראה לכל משרדי הממשלה שיש להם עניין בנושא לגבש דעה ולחזור עם תשובות. בהצהרת הכוונות, ממשלת בריטניה מתייחסת בעיקר למטבעות דיגיטליים ולשילובם בכלכלה המודרנית באמצעות טכנולוגיות פיננסיות מתקדמות. גם ממשלת בריטניה מביעה את חששותיה מהסיכונים שהתחום החדשני מביא עמו, אך מבינה שמדובר בתעשייה שאי אפשר להתעלם ממנה עקב קצב גדילתה. ממשלת בריטניה הביעה את רצונה לתת לרגולטורים לבצע את ההתאמות הרגולטוריות הנדרשות, ומציינת כי כבר ננקטו צעדים כגון התקנת מערכות ממשלתיות מיוחדות המונעות הלבנת כספים ומימון טרור, פרסום אזהרות וחינוך ציבור המשקיעים כנגד הסכנות שבהשקעה בנכסים דיגיטליים.

לצו הנשיאותי בארצות הברית ראו:

[Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets](#)

להצהרת הכוונות של משרד האוצר הבריטי ראו:

[UK regulatory approach to cryptoassets, stablecoins, and DGL technology in financial markets](#)

על מטבעות וירטואלים והלבנת הון

סקירה זו עניינה בתיקון צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירותי אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור)(תיקון), התשפ"א-2021, שנכנס לתוקפו בנובמבר 2021. הצו מטיל זרקור על פעילותם של נותני השירותים הפיננסיים - אלו הן חברות שמספקות את הפלטפורמה לקנייה ומכירה של מטבעות וירטואליים. הצו מבקש לטפל באנונימיות הגבוהה המלווה את המסחר במטבעות אלה. להלן נציג את הצו, ועתירה שהוגשה כנגד תוקפו.

על פי דו"ח "הוועדה לבחינת אסדרה של מטבעות קריפטוגרפים לציבור", שהוצא על ידי הרשות לניירות ערך במרס 2019, מטבעות וירטואליים הם נכסים פיננסיים דיגיטליים

במרס 2022 פורסם צו נשיאותי של הנשיא ג'ו בידן המתייחס למהפכה הגלובלית בתחום הנכסים הדיגיטליים ושווי השוק שלהם, שהולך וגדל

הצו מורה לרשויות ולמספר משרדי ממשלה להגיש דו"ח מקיף בנוגע לשילוב מטבע דיגיטלי ממשלתי בכלכלת ארה"ב

בחודש אפריל 2022, כחודש לאחר פרסום הצו הנשיאותי, פרסם משרד האוצר של ממשלת בריטניה הצהרת כוונות משלו לגבי נכסים דיגיטליים



מבזרים, אשר נועדו לשמש כאמצעי חליפין להעברת ערך בין פרטים. מטבעות אלה מושתתים על טכנולוגיית בלוקצ'יין המשמשת כמסד נתונים מאובטח ומוצפן, ועל גביו נרשמות עסקאות פיננסיות של העברת מטבעות בין אדם לאדם. המטבעות מוגדרים כ"נכס פיננסי", לפי ס' 10א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016; ולכן נותני השירותים הפיננסיים מחויבים לעמוד בתנאי הרישיון הקבועים בחוק.

ייחודם של המטבעות הוירטואליים טמון בכך, שהם מאפשרים העברת ערך בין פרטים ללא צורך בגורם ריכוזי ממשלתי או בנקאי. ערכם של המטבעות נקבע על פי כוחות השוק. היצע המטבעות מוכתב לרוב לפי קצב הכרייה של מטבעות חדשים היוצאים לשוק. הפסיקה בישראל סיווגה את המטבעות הוירטואליים כ"נכס" לפי סעיף 88 לפקודת מס הכנסה (פסק-דין של בית המשפט העליון בעניין **ביטס אוף גולד** מפברואר 2018 ופסק-הדין של בית המשפט המחוזי מרכז בעניין **קופל** ממרס 2019). לפיכך, הרווחים הנצברים ממסחר במטבעות אלה חייבים בתשלום "מס רווח הון".

תכליתו המרכזית של התיקון לצו הנ"ל היא למנוע הלבנת הון ומימון טרור באמצעות מסחר במטבעות וירטואליים. הדו"ח מצוין, כי התיקון לצו נעשה הכרחי לאחר שנמצאו העברות כספיים בסך של עשרות מיליוני דולרים לארנק דיגיטלי המזוהה עם פעילות טרוריסטית, וזאת במסגרת פעילות של גוף פיננסי גדול בארה"ב, ובהיעדר רגולציה שתמנע העברה כזו.

הצו מחייב את נותני השירותים בדיווח לרשויות ובמעקב אחר לקוחותיהם. המטרה היא לאפשר פיקוח על העברת מטבעות וירטואליים בין כתובות שונות של ארנקים דיגיטליים. החובות המשמעותיות מנויות בסעיף 16, שכותרת השולים שלו היא: "ניהול רישומים ושמירתם". הסעיף מחיל את החובות העיקריות הבאות: "שמירה באורח נגיש פרטי כל פעולה כספית שבוצעה במסגרת מתן האשראי או השירות בנכס הפיננסי, סוג המטבע בו בוצעה הפעולה, כתובות הארנקים הדיגיטליים המעורבים בפעולה, פרטי המעביר והנעבר, כתובות ה-IP של הצדדים וכן את מסמך ההוראה לביצוע הפעולה וכל התכתבות עסקית הנלווית לה בין מקבל השירות לנותן השירות". על נותני השירות לשמור פרטים אלה למשך חמש שנים לפחות ממועד סיום החזר האשראי או מתן השירות בנכס הפיננסי.

בהתאם לסעיפים 10, 11 ו-12 לצו, נותני השירותים יעבירו את הפרטים הנדרשים לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור על פי דרישתה, וזאת לפי הסמכות הנתונה לה מכוח סעיף 29(ב) לחוק איסור הלבנת הון, תש"ס-2000. פעילות מנע זו תאפשר חשיפה של זהות הצדדים לעסקה במטבע וירטואלי ותקטין את האנונימיות המאפיינת את המסחר במטבעות אלה, ואשר עלולה להיות מנוצלת לפעילות בלתי חוקית.

נציין כי איגוד נותני השירותים הפיננסיים עתר לבג"צ כנגד תוקפו של התיקון לצו. העתירה נסבה על סעיפים 3(א) ו-3(א) לצו, אשר הגבירו את חובת הזיהוי המוטלת על נותני השירותים הפיננסיים והשוו אותה לחובה המוטלת על "נותני שירותי אשראי". הצו מחיל על שני הסוגים של נותני השירותים את החובה לשמור פרטים מזהים של לקוחות, ללא תלות בסכום העסקה ובאופן ביצועה. טענתה העיקרית של העותרת הייתה, שהשוואת הדין בין נותני השירותים הפיננסיים ונותני שירותי אשראי אינה מידתית ואיננה סבירה. זאת, משום שההוראות החדשות יוצרות הכבדות נוספת על החיובים הקיימים על נותני השירותים הפיננסיים. בנוסף נטען על ידי העותרים כי חובת זיהוי ביחס לסכומי עסקה נמוכים אינה יעילה במאבק כנגד הלבנת הון והיא מביאה לפגיעה יתרה הן בנותני השירות והן בלקוחותיהם. ואולם, בית המשפט הגבוה לצדק דחה את העתירה ופסק, שאין מדובר בחריגה מהותית ממתחם הסבירות, אלא ב"אי נוחות" גרידא. בית המשפט הדגיש את חשיבות האסדרה החדשה למניעת פרצות של הלבנת הון ומימון טרור.

עוד בתחום זה נזכיר את פס"ד **רועי ערב נ' בנק מרכנתיל דיסקונט** שניתן בבית

הצו מחייב את נותני השירותים בדיווח לרשויות ובמעקב אחר לקוחותיהם. המטרה היא לאפשר פיקוח על העברת מטבעות וירטואליים בין כתובות שונות של ארנקים דיגיטליים



המשפט המחוזי בתל-אביב בכברואר 2022. ביהמ"ש קיבל את תביעת התובעים כנגד הבנק ופסק שהבנק לא יוכל למנוע מהתובעים להפקיד בחשבונם כשני מיליון ש"ח שצברו ממכירת מטבעות וירטואליים מסוג ביטקוין. בית המשפט קבע כי מדובר בשירות שהבנק מחויב לספק לציבור, וכל עוד לא הוכח חשש קונקרטי לגבי מקור הכספים - סירובו של הבנק לתת את השירות איננו סביר. נראה כי הפעילות הגוברת בתחום המטבעות הוירטואליים תמשיך ותאגר את הרגולטורים ובתי המשפט בניסיון למצוא את האיזון הנכון בין החדשנות בתחום זה לבין הגנת הציבור מפני הונאה.

[ראו: צו איסור הלבנת הון \(חובת זיהוי, דיווח וניהול רישומים של נותני שירות אשראי למניעת הלבנת הון ומימון טרור \(תיקון\), התשפ"א-2021](#)

[לדו"ח הוועדה ראו: דוח הוועדה לבחינת אסדרה של הנפקת מטבעות קריפטוגפיים מבזרים לציבור, מרס 2019](#)

[לפסק הדין "קופל" ראו: ע"מ \(מחוזי מרכז\) 11503-05-16 נועם קופל נ' פקיד שומה רחובות \(נבו 19.05.2019\)](#)

[לפסק הדין "ביטס אוף גולד" ראו: ע"א 638917 ביטס אוף גולד בעמ נ' בנק לאומי לישראל בעמ \(נבו 25.02.2018\)](#)

[לפסק הדין "איגוד נותני השירותים הפיננסיים" ראו: בג"ץ 7198/21 איגוד נותני שירותים פיננסיים \(ע"ר\) נ' ממשלת ישראל ואח' \(נבו 17.11.21\)](#)

[לפסק הדין "רועי ערב" ראו: ת"א \(מחוזי ת"א\) 51757-08-18 רועי ערב נ' בנק מרכנתיל דיסקונט בעמ \(נבו 22.02.2021\)](#)

NFT: היבטים משפטיים

תחום הקריפטו וה-NFT בפרט הינו תחום חדש יחסית אשר קיבל פרסום משמעותי במיוחד לאחר מכירת יצירת האומנות הדיגיטלית של האומן Beeple תמורת למעלה מ-69 מיליון דולר במרץ 2021. למעשה כל שוק ה-NFT הפך לפופולרי במיוחד בשנת 2021 עם זינוק של מחזור ההכנסות היומי הממוצע מכ-183,000\$ ב-2020 לכ-38\$M ב-2021.

מהו NFT (Non-Fungible Token)? מדובר במעין תעודת בעלות לנכס קריפטוגרפי ייחודי אשר לא ניתן להחליפו בנכס אחר. ה-NFT מאפשר לסחור, למכור ולהיות בעלים של נכס דיגיטלי (לעומת מוחשי) כגון: תמונות, וידאו, אומנות דיגיטלית ועוד.

הספרות המחקרית בנושא NFT היא מעטה. אנו סוקרים כאן מאמר המעלה שאלות מעניינות לגבי היבטים משפטיים של NFT וחוזים חכמים, שפורסם ב-*Journal of Law, Market & Innovation*:

de Sousa, F. M. (2022). Token-Art System and the New International Art Market: The impacts of NFT technology and the legal aspects involved. *Journal of Law, Market & Innovation*, 1(1), 98-116.

על פי כותב המאמר, כל צורת ביטוי אנושית אשר מעבירה מסר משמעותי או בעל ערך לחברה יכולה להיחשב לאמנות. במשך שנים, נחשב שוק האומנות לאליטיסטי ואקסקלוסיבי רק לחברה הגבוהה ובעלת הממון. במהלך השנים, התפשט והתרחב שוק האומנות והגיע לכל שכבות החברה, עם ההקמה של עוד ועוד מוזיאונים והעלייה בשכיחותם של ארועי אמנות ותרבות ברמה הלאומית והבינלאומית. הודות למגיפת הקורונה העולמית, החל לצמוח שוק אומנות מקוון, אשר פרץ באופן משמעותי



שוק ה-NFT הפך לפופולרי במיוחד בשנת 2021 עם זינוק של מחזור ההכנסות היומי הממוצע מכ-183,000\$ ב-2020 לכ-38\$M ב-2021



בעיקר בעקבות השימוש הנרחב ברשתות החברתיות, אשר מצד אחד השפיע על חשיפת אומנים חדשים וצעירים ומצד שני, משך קהל פוטנציאלי חדש של לקוחות ומשקיעים.

טכנולוגיות חדשות, יישומים של בלוקצ'יין ויישומים של מטבעות קריפטו התגלו כבעלי השפעה משמעותית על שוק האומנות המקוון, כשלמעשה מהם התפתחו שני סוגים של נכסים דיגיטליים הכרוכים זה בזה ואשר הפכו בתקופה האחרונה לשכיחים מאוד: **NFT ו-חוזים חכמים**. נכסים דיגיטליים אלו הבטיחו למשתמשים אותנטיים, שמירה על פרטיות האספן ואפשרות מעקב אחר מכירות יצירות אמנות. עם זאת, המנגנונים החדשים הללו של ביצוע עסקאות, שונים בתכלית מהחוזים הקיימים כיום. הבדל מהותי אחד וברור הוא "השפה" של החוזים החכמים וה-NFT: שפה דיגיטלית - אלגוריתמים. "שפה" זו לא יכולה להיות נתונה לשיפוט ערכי המיושם כיום בבחינת חוזים ועסקאות. דוגמא בולטת אחת לכך היא שלא ניתן לכלול בחוזים חכמים פסקאות הנוגעות לתום לב הצדדים ולהגינות בביצוע העסקה.

שני היבטים משפטיים עיקריים יש לבחון בהקשר של NFT וחוזים חכמים: היבטים הקשורים לדיני חוזים ולזכויות קנייניות.

1. היבטים חוזיים: ראשית יש לציין בהקשר של סחר בינלאומי מקוון ביצירות אמנות, כי לכל מערכת משפטית מקומית דרישות משלה להיווצרות הקשר המשפטי החוזי המחייב בין הצדדים. עם זאת, קיימים אלמנטים משותפים, לגביהם מעלה כותב המאמר מספר קשיים משפטיים בקשר ל-NFT וחוזים חכמים:

א. בשל אופיו הדיגיטלי של מעמד יצירת החוזה החכם, אין עדות לכשירותם המשפטית של הצדדים, כמו כן קיים אלמנט של אנונימיות שלא קיים בחוזה המסורתי; **ב.** יש הסוברים כי קיים פגם ביסוד ההסכמה הדרוש להיווצרות קשר חוזי בחוזה חכם. עצם ההצעה, אשר כבר כוללת מראש את כל פרטי החוזה, שמראש טעונים במלואם לחוזה, אינה מייצגת את אלמנט ההסכמה בין שני הצדדים לתנאי החוזה. כמו כן, אין אפשרות למשא ומתן בין הצדדים - אין כל אפשרות לעצב את סעיפי החוזה בהתאם להסכמות של הצדדים ולמעשה החוזה החכם הוא חד-צדדי; **ג.** החוזה החכם הוא סופי ולא ניתן לשינוי, תכונה אשר עלולה ליצור בעיות משפטיות בהמשך, היות ולא ניתנה התייחסות בחוזה למצבים בלתי צפויים. כמו כן ובשל אותה תכונת סופיות החוזה החכם לא ניתן לביטול.

2. היבטים קנייניים: NFT וחוזים חכמים חוללו מהפיכה של ממש בכל הקשור לזכויות יוצרים של יצירות אמנות. בין היתר, התהליך הביורוקרטי של ההגנה על היצירה הפך לקל יותר, טכנולוגיית הבלוקצ'יין מאפשרת מעקב אחר העתקות או שימוש לרעה ביצירות מוגנות בזכויות יוצרים, האינפורמציה אודות היצירה שקופה יותר, ניתן להוסיף תנאים לזכויות השימוש ביצירה המוגנת, ועוד.

עם זאת, כותב המאמר מעלה קיומן של בעיות שונות כגון: הסתירה הקיימת בין תכונת סופיות החוזה החכם לבין הדינמיות של זכויות יוצרים, חוסר התאום בין הרגולציות המקומיות הרלוונטיות לזכויות יוצרים למול הצורך בהכרה ברגולציה בעלת אופי בינלאומי (לאור אופי הסחר המקוון הבינלאומי הקיים כיום ב-NFT) וכן בעיות של בעלות משותפת בזכויות יוצרים (מצב אשר מצריך הסכמה של כל הצדדים לשימוש ביצירה/נכס, שאינה קיימת כיום). סוגיה נוספת שמעלה כותב המאמר היא כי רישום אלקטרוני בפלטפורמת מסחר של NFT אינו מהווה הגנה מספקת לזכויות המשפטיות של היוצר ביצירתו וכי עליו לדאוג להגנה משפטית על ידי רישום הזכויות במוסדות המתאימים לכך בכל מדינה.

לסיכום, המציאות החדשה שצומחת מתוך יישום הבלוקצ'יין, NFT וטכנולוגיית החוזים החכמים אמנם מבטיחה הגינות, אותנטיות, בטחון וזריזות במסחר של יצירות אמנות אך גם יוצרת שאלות לא מעטות. היות והשימוש בטכנולוגיות אלו הולך וגובר בכל יום

בחוזה דיגיטלי, אין אפשרות למשא ומתן בין הצדדים לעיצוב סעיפי החוזה הוא למעשה חד-צדדי



בשוק האמנות המקוון, נראה כי הדוקטרינות המשפטיות המסורתיות אינן מותאמות למציאות המשתנה ויש לאמץ פרדיגמות חדשות בהתאם למציאות המשפטית, החברתית והטכנולוגית החדשה.

לעיון נוסף ראו:

[Pinto-Gutiérrez, C., Gaitán, S., Jaramillo, D., & Velasquez, S. \(2022\). The NFT Hype: What Draws Attention to Non-Fungible Tokens? Mathematics, 10\(3\), 335](#)

תאגידים דיגיטליים

אנו סוקרים כאן מאמר שפורסם ב-"Stanford journal of blockchain law&policy", כתב העת הדיגיטלי מטעם בית-הספר למשפטים של אוניברסיטת סטנפורד, העוסק בטכנולוגיית ה"בלוקצ'יין" (Blockchain) המהפכנית והשפעותיה על צורות של התאגדות.

המאמר דן בתופעה של "ארגונים אוטונומיים מבוזרים" (Decentralized Autonomous Organizations ובקיצור: DAO's) המבוססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, ובאפשרות שבעתיד הנראה לעין ארגונים אלה יחליפו את דרכי ההתאגדות ה"מסורתיות", וישמשו כמודל ההתאגדות עיקרי בעידן הדיגיטלי. המאמר סוקר את היתרונות המרכזיים של המעבר מהתאגדויות מבוססות-בירוקרטיה להתאגדויות מבוססות-בלוקצ'יין, ואת הקשיים שמעבר כזה מעורר. "ממעוף הציפור", נראה כי היתרון המרכזי של ה-DAO's נעוץ באפשרות של חבר בני-אדם לאחד משאבים, ולפעול יחד למען הגשמת מטרה כלכלית או חברתית באמצעות מנגנון טכנולוגי לקבלת החלטות, הממזער את "בעיית הנציג". מנגד, קשיים כמו היעדר אסדרה משפטית בתחום, כמו גם בעיית "הפעולה המשותפת" העשויה להתעורר בעקבות המבנה השיטופי, באים ללמד כי בכל הקשור לעתידם של ארגונים אלה – רב הנסתר על הגלוי.

התשתית הטכנולוגית של ה-DAO's מורכבת משלוש צלעות: הצלע הראשונה היא טכנולוגיית הבלוקצ'יין, המשמשת כ"שלד" של המבנה הארגוני. טכנולוגיית הבלוקצ'יין מאפשרת יצירת רשת שיתופית מאובטחת, שעל גביה ניתן לנהל מרשם זכויות דיגיטלי ומבוזר, המכיל פרטים וזכויות הנוגעים ליחסים שבין חברי הארגון ובין עצמם, וכן ליחסים שבין הארגון כישות אחת ובין גורמים חיצוניים. מרשם מבוזר עשוי להכיל מסד-נתונים שמגדיר את מטרות הארגון, דרכי קבלת החלטות בו, המדיניות המוניטרית שלו, כיצד ינוהל ועוד, באופן שמזכיר תקנון של תאגיד "מסורתי". הצלע השנייה היא טכנולוגיית ה"חוזים חכמים", באמצעותה אפשר להוציא לפועל החלטות שמתקבלות באופן שיתופי ומתועדות על רשת הבלוקצ'יין. חוזה חכם הוא הסכם שנכתב באמצעות קוד מחשב, ומגדיר תנאים אשר בהתקיימם תבוצע פעולה שהוגדרה מראש. לפי המאמר, טכנולוגיית החוזים החכמים משמשת כ"דבק" המחבר בין חברי ה-DAO, ומאפשרת להם להוציא אל הפועל את ההסדרים הקבועים בתקנון הארגון. כותב המאמר טוען כי השילוב של הבלוקצ'יין לבין החוזה החכם בכוחו ליצור ארגון המנוהל כרשת עמיתים שיתופית, המאפשרת לחברים בה לקבוע כללים והתניות לפעולתה, ולהוציאם אל הפועל באופן אוטומטי. במילים אחרות – "ארגון אוטונומי מבוזר".

הצלע השלישית בתשתית הטכנולוגית של ה-DAO's, שהופכת את הפעילות לכדאית מבחינה כלכלית, היא "הנכסים הדיגיטליים" (Digital assets), המייצגים ערך וידועים בכינויים כ"אסימונים דיגיטליים" או "מטבעות קריפטוגרפים". חלק מאותם נכסים דיגיטליים משמשים כמטבעות לסחר חליפין (למשל, המטבע "ביטקוין"), בעוד אחרים משמשים כזכות או אגד זכויות ביחס למשאב מסוים (למשל, המטבע "אית'ריום"). עלייתם של הנכסים הדיגיטליים, ויכולתם לסמל ערך דיגיטלי שניתן להמירו כנגד כסף ממוסד "רגיל", מאפשרת ל-DAO's לגייס הון בדמות נכסים דיגיטליים, ולהנפיק נכסים דיגיטליים משלו, המייצגים ערך מסוים. כך, ה-DAO's משמשים כמודל התארגנות חדש, דיגיטלי ומבוזר, המאפשר לחבר בני-אדם לצרוך גיוס הון, ולנהלו ביעילות ובשקיפות,



המאמר דן בתופעה של "ארגונים אוטונומיים מבוזרים" המבוססים על טכנולוגיית הבלוקצ'יין, ובאפשרות שבעתיד הנראה לעין ארגונים אלה יחליפו את דרכי ההתאגדות המסורתיות, וישמשו כמודל ההתאגדות העיקרי בעידן הדיגיטלי



כדי להגשים את המטרות הכלכליות והחברתיות הקולקטיביות של חבריו. למשל, DAO's יכולים להשקיע במשותף בניירות ערך של חברות, לרכוש יחד נכסים (דיגיטליים או מוחשיים), לפתח מוצר או שירות ולמוכרו לקהל הרחב.

המאמר עוסק ביתרונות ה-DAO's על פני צורות ההתארגנות "המסורתיות" המוכרות לנו, כגון חברה או תאגיד. אחד היתרונות המשמעותיים של DAO's על פני חברות "מסורתיות" הוא באפשרות לבצע פעולות בהון משותף מבלי להיזקק לדרג ניהולי, כגון דירקטוריון או מנכ"ל. השילוב בין טכנולוגיות הבלוקצ'יין והחוזים החכמים מאפשר לחברי הארגון לקחת חלק פעיל בניהול ענייניו, מכל מקום בעולם ובכל שעה, באמצעות המחשב האישי שלהם. המעורבות הישירה של החברים מייתרת את הצורך בדרג ניהולי, ומטבע הדברים חל צמצום בתופעה של "בעיית הנציג", הרווחת בקרב תאגידים "מסורתיים". בכך כרוך יתרון משמעותי נוסף, בדמות עידוד אנשים פרטיים להשתתף בניהול העסקים שבבעלותם. כמו כן, עצם השימוש במערכת אוטומטית כדי לנהל את עסקי הארגון יוצר חיסכון משמעותי בעלויות האופרטיביות הכרוכות בפעילות "מסורתית" דומה. כך למשל ניתן לחסוך בעלויות הבקרה הפנימית על טוהר המידות והממשל התקין בארגון, מכיוון שמירב פעילותו מתבצעת לפי פקודת מחשב שאינה חשופה להטיות ולשחיתויות.

היתרונות של ה-DAO's עולים בקנה אחד עם המגמה הכללית לפיה ארגונים מסחריים נשענים יותר על מנגנוני ניהול אוטונומיים ומתאמים אישית, המנסים לצפות ולמנוע תקלות מראש. המאמר מציין כי חברות "מסורתיות" אמריקאיות רבות בוחרות להסדיר את הממשל שלהן באמצעות תקנות-עזר מפורטות במיוחד, המנוסחות בלשון מפורשת ובכך מנסות לצפות מראש תרחישים אפשריים בחיי החברה, תוך הסתמכות הולכת ופוחתת על חובות נאמנות אמורפיות. מגמה זו נובעת, בין היתר, מהרצון לייצר וודאות ובהירות במרחב המסחרי, שתוביל ליציבות כלכלית.

אשר לחסרונות: הקושי הראשון עליו מצביע המאמר הוא הסיכונים הכרוכים בממשל ארגוני מבוצר, ובראשם "בעיית הפעולה המשותפת". כאמור, ה-DAO's דוחקים החוצה את הדרג הניהולי בארגון, ויוצרים מסגרת שיתופית שעל פי רוב לא מאורגנת בהיררכיה. היעדר מנגנון ריכוזי עשוי, לעתים קרובות, להוביל לסרבול ולהתייקרות בהליך קבלת החלטות של הארגון, ולהוביל לכך שהארגון יחמיץ הזדמנויות עסקיות משתלמות. כותב המאמר טוען שמשקיעים רבים לא מסוגלים להשקיע את הזמן והמאמץ הדרושים בקבלת החלטות עסקיות; לפיכך, במקרה הטוב אותם חברי ה-DAO's יוותרו על זכות ההצבעה שלהם, ובמקרה הפחות טוב יקבלו החלטה עסקית שגויה שתגרור הפסד כספי. קושי נוסף קשור בכך שתחום ה-DAO's נמצא "בחיוליו", ועוד לא אותר המודל האידיאלי לפיו יש לפעול. התחום גם טרם עבר הליך מקיף של אסדרה, ולכן חברי ה-DAO's לא נהנים מהגנות הקנייות למשקיעים "מסורתיים". למשל, חברים ב-DAO's לרוב לא ייהנו מעקרון האישיות המשפטית הנפרדת או מעקרון הגבלת האחריות, מהם נהנים רוב המשקיעים. כותב המאמר מציין כי נכון להיום השימוש בחוזים חכמים במסגרת ה-DAO's לא יכול להיעשות מבלי להשתמש בסטנדרטים משפטיים ובמושגי "שסתום" כמו חובת תום-הלב והחובה לנהוג בהוגנות וביושר. מעבר לקושי הטכני שבהטמעת המונחים הללו כקוד בשפת מחשב, עולה השאלה כיצד בית המשפט יוכל לפרשם שעה שמדובר בהסכם אוטומטי הכתוב כקוד בשפת מחשב.

כותב המאמר מציע להכיר ב-DAO's כאישיות משפטית הכשרה לבצע פעולות משפטיות, ולאפשר לחבריה להגן על עצמם באמצעות עקרון הגבלת האחריות.

[The Rise of Decentralized Autonomous Organizations: Opportunities and Challenges](#) – קישור למאמר

אחד היתרונות המשמעותיים של DAO's על פני חברות "מסורתיות" הוא באפשרות לבצע פעולות בהון משותף מבלי להיזקק לדרג ניהולי, כגון דירקטוריון או מנכ"ל

השימוש בחוזים חכמים במסגרת ה-DAO's לא יכול להיעשות מבלי להשתמש בסטנדרטים משפטיים ובמושגי "שסתום" כמו חובת תום-הלב והחובה לנהוג בהוגנות וביושר. מעבר לקושי הטכני שבהטמעת המונחים הללו כקוד בשפת מחשב, עולה השאלה כיצד בית המשפט יוכל לפרשם שעה שמדובר בהסכם אוטומטי הכתוב כקוד בשפת מחשב



על מונופולין, ריכוזיות ותחרות

חוק הריכוזיות: יישום והשפעה

קיומן של קבוצות עסקים מצומצמות השולטות במספר רב של ענפי משק היא תופעה נפוצה במשק הישראלי. נכון לשנת 2010 פעלו בישראל 24 קבוצות עסקים ששלטו ב-136 החברות הציבוריות בבורסה (כ-23%). שווי השוק של קבוצות אלו עמד על כ-68% משווי השוק של כלל החברות הציבוריות. הקבוצות אופיינו במבנה פירמידלי של חברות אחזקה שחלשו על מספר רב של שווקים מעוטי שחקנים. על הרקע זה חוקק חוק הריכוזיות, התשס"ד-2013, המבקש לטפל בריכוזיות באמצעות מספר כלים: הנחיה לרגולטור לשקול שיקולי ריכוזיות כלל-משקית בעת הקצאת רישיונות וזכאויות; איסור על מבנה חברה פירמידלי של יותר משתי שכבות; והפרדה בין תאגידים ריאליים משמעותיים לגופים פיננסיים משמעותיים; וכן, הוראות המאפשרות לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל להגביל את חשיפת האשראי של בנקים לקבוצות עסקים וללווה בודד.

סקירה שנערכה על ידי מחלקת המחקר והמידע של הכנסת מציגה תמונה של יישום חוק הריכוזיות והשפעותיו הכלכליות על המשק מעת שנחקק בשנת 2013 ועד שנת 2019:

פירוק פירמידות – סעיף 25 לחוק הריכוזיות מטיל מגבלה המחייבת את כלל החברות הציבוריות לעבור למבנה אחזקה של עד שתי שכבות, וזאת עד לדצמבר 2019. בעקבות כך, חלק ניכר מהחברות הנסחרות בבורסת תל אביב נאלצו לבצע "קיפול שכבה", ונכון לשנת 2018 נותרו שמונה חברות ציבוריות שעדיין נדרשו לעמוד בהוראות החוק. למשל, קבוצת עזריאלי, שהחזיקה במבנה פירמידה של שלוש שכבות, ביצעה רכישה עצמית של שתיים מחברות הבנות שלה: גרנית וטמבור. בדומה לה, קבוצת אפריקה ביצעה הצעת רכש לחברות דניה סיבוס ונגב קרמיקה, אשר הוחזקו תחתיה במבנה של שלוש שכבות.

איסור על החזקות צולבות – סעיף 39 לחוק הריכוזיות קובע כי מי ששולט בתאגיד ריאלי משמעותי לא יוכל להמשיך ולשלוט בגוף פיננסי משמעותי או להחזיק בו ביותר מ-10%, ובגוף פיננסי ללא גרעין שליטה עד 5% (החל מדצמבר 2019). הוראה זו הובילה לפירוק חלק ניכר מהקבוצות העסקיות במשק, אשר נאלצו לוותר על אחזקות צולבות של תאגידים ריאליים ופיננסיים. למשל, בתחום הריאלי – קבוצת צדיק בינו וקרן אייפקס מכרו את אחזקותיהם בתחום הריאלי בקבוצת פז ובחברת תנובה. בתחום הפיננסי – קבוצת דלק-תשובה מכרה את אחזקותיה בבית ההשקעות אקסלנס ובחברה להשאיר את אחזקותיה בתחום הנפט בקבוצת דלק.

הגבלת אשראי – סעיפים 26 ו-27 לחוק הריכוזיות מורים כי שר האוצר ונגיד בנק ישראל יקבעו הוראות לגופים פיננסיים בנושא מגבלות אשראי לקבוצות עסקים וללווה בודד. בעקבות זאת, באוקטובר 2019 תוקנה הוראה מס' 303 בדבר ניהול בנקאי תקין והיא כוללת הנחיות של המפקח על הבנקים בדבר חשיפת גופים פיננסיים ללווה בודד, לקבוצות לווים וללווים גדולים, הגבלה על מתן אשראי למימון עסקאות הוניות לרכישת שליטה ומגבלות הנוגעות להלוואה של גוף מוסדי ללווה יחיד ולקבוצת תאגידים.

לפי הסקירה, יישום החוק הוביל לתוצאות חיוביות:

חיזוק שוק ההון והגברת אמון הציבור בו: ממצאי הדו"ח עולה כי בין השנים 2013-2019 חלה ירידה של כ-33.3% במספר חברות האחזקה הגדולות וחל קיטון של כ-68.2% בהכנסותיהם. מצב זה הוביל לגידול באמון הציבור בשוק ההון, כמתבטא בעלייה בשיעור האחזקות במניות ובאגרות חוב ובעלייה בשווי הכולל של החברות הנסחרות בבורסה.

ההשפעה על שוק האשראי: חלה ירידה של 41% בחשיפת האשראי של הבנקים ל-20%



נכון לשנת 2010 פעלו בישראל 24 קבוצות עסקים ששלטו ב-136 החברות הציבוריות בבורסה (כ-23%). שווי השוק של קבוצות אלו עמד על כ-68% משווי השוק של כלל החברות הציבוריות. הקבוצות התאפיינו במבנה פירמידלי של חברות אחזקה שחלשו על מספר רב של שווקים מעוטי שחקנים

סקירה שנערכה על ידי מחלקת המחקר והמידע של הכנסת מציגה תמונה של יישום חוק הריכוזיות והשפעותיו הכלכליות על המשק מעת שנחקק בשנת 2013 ועד שנת 2019



מהקבוצות העסקיות וירידה של 24% ביתרת החוב של קבוצות אלו לבנקים. נמצא כי האיסור על אחזקות צולבות מנע את תופעת המנהור, דהיינו, העברת משאבים בין חברות מתחתית הפירמידה הקונצרנית לאלו שבראשה ואשר מצויות בשליטת בעלי הקבוצה. בנוסף, נראה כי הצעדים שננקטו להגבלת אשראי ללוויים גדולים גרמה למצב של הסתת אשראי מהקבוצות העסקיות הגדולות לעסקים קטנים ובינוניים: הנתונים מצביעים כי בין השנים 2011 ל-2018 חלה עליה של כ-55.3% במתן האשראי לעסקים קטנים על ידי הבנקים וכ-30.6% לעסקים בינוניים.

על אף השיפור בהקצאת האשראי במשק וחיזוק שוק ההון, ישנן סוגיות שטרם קיבלו מענה בחוק. כך, החוק חסר בסיס מתודולוגי מוסדר להערכת מצב הריכוזיות הכלל משקית מעת לעת. בנוסף, ישנן תשתיות חיוניות שטרם נכללו בחוק כגון: בנקאות, פנסיה, ביטוח, כלי תקשורת אלקטרונית, ורפואה. הסקירה מצביעה גם על תחולה חסרה של החוק בכל הנוגע לחברות ציבוריות זרות.

קישור לסקירת הכנסת בנושא יישום חוק הריכוזיות, התשס"ד-2013 – [לחץ כאן](#).

קישור להוראת המפקח על הבנקים בדבר המגבלות החלות על חוות של לווה וקבוצת לווים – [לחץ כאן](#).

על תמחור מונופוליסטי: אגב פרישתו של השופט סטיבן ברייר

בינואר 2022, כב' שופט בית המשפט העליון האמריקאי, סטיבן ברייר, הודיע על פרישתו. לאחר 28 שנות כהונה בבית המשפט העליון, זו הזדמנות לעיין בהלכותיו בתחום דיני המונופול.

ברייר כיהן בשנות ה-60 כעוזר לסגן התובע הכללי של ארצות-הברית לענייני אנטי-טרסט. משנת 1967 כיהן כפרופסור חבר בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד, שם עסק במשפט ציבורי ומנהלי ולימד דיני אנטי-טרסט, רגולציה ומנהל שלטוני. הוא מונה בשנת 1980 לשיפוט בבית המשפט הפדרלי הראשון לערעורים, ובשנת 1994 מונה לכהונת שופט בבית המשפט העליון על ידי הנשיא ביל קלינטון. ברייר זוהה כמשויך למחנה הדמוקרטי. למרות זאת, נטייתו הייתה כנגד מדיניות של התערבות מכח דיני האנטי-טרסט.

בתחילת שנות ה-2000, בית המשפט העליון בארצות-הברית, בהרכב שכלל את ברייר, קבע הלכה מנחה המבטאת את גישתו בדיני המונופולין בעניין Trinko. דובר בחברת טלפוניה גדולה בשם Verizon Communications, שהיוותה מונופול בענף הכבלים המחברים את בתי הלקוחות אל רשת הטלפון. חוק משנת 1996 ביקש לעודד תחרות בשירותים אלה, וחייב את החברה לחבר את מתחריה לקוים, כדי שיוכלו להתחרות בה על מכירת שירותי טלפון. בעקבות תקלות בחיבור שאירעו ללקוחות חברה מתחרה, הגושה תובענה ייצוגית בעילה של מונופולזציה לפי חוק שרמן משנת 1890. בית המשפט פסק כי החברה רשאית להשתמש בכוחה המונופוליסטי לגביית מחירים, וכי מחירים מונופוליסטיים אינם בלתי חוקיים:

The mere possession of monopoly power, and the concomitant charging of monopoly prices, is not only not unlawful; it is an important element of the free-market system. The opportunity to charge monopoly prices - at least for a short period - is what attracts "business acumen" in the first place; it induces risk-taking that produces innovation and economic growth

פסק-הדין נכתב על ידי כב' השופט סקאליה, והצטרף אליו כב' השופט ברייר שישב באותו הרכב. ההלכה מבטאת את הגישה המשפטית הרווחת בארצות-הברית בנוגע לגביית מחיר מונופוליסטי. בעקבותיה, ניתנו החלטות שצמצמו את יישומו של חוק

על אף השיפור בהקצאת האשראי במשק וחיזוק שוק ההון, ישנן סוגיות שטרם קיבלו מענה בחוק. כך, החוק חסר בסיס מתודולוגי מוסדר להערכת מצב הריכוזיות הכלל משקית מעת לעת. בנוסף, ישנן תשתיות חיוניות שטרם נכללו בחוק כגון: בנקאות, פנסיה, ביטוח, כלי תקשורת אלקטרונית, ורפואה. הסקירה מצביעה גם על תחולה חסרה של החוק בכל הנוגע לחברות ציבוריות זרות



בית המשפט העליון בארצות הברית פסק כי החברה רשאית להשתמש בכוחה המונופוליסטי לגביית מחירים, וכי מחירים מונופוליסטיים אינם בלתי חוקיים



שרמן כלפי פרקטיקות תמחירות. למשל, בעניין *Weyerhaeuser v. Ross-Simmons* משנת 2007, דובר בחברה מונופוליסטית שהייתה מוכנה לשלם מחירי רכישה גבוהים במיוחד על מנת לייקר את המחיר של חומר הגלם, ובכך להקשות על חברה מתחרה. הפרשה עסקה בחב' *Ross-Simmons* העוסקת בניסור עצים; היא תבעה את חב' *Weyerhaeuser* בטענה שזו דחקה אותה מהשוק, באמצעות העלאת המחיר שבו היא רוכשת בולי עץ לרמה שמנעה מהתובעת להישאר רווחית. בית המשפט פסק פה אחד כי תובע הטוען טענה של תמחור טורפני צריך להראות שמדובר במחירי הפסד מצד הנתבע, וכי היה סיכוי שהוא יפוצה על הפסד זה לאחר שמתחריו יידחקו מהשוק. הדין הוחזר אל הערכאות הנמוכות לצורך יישום המבחן.

ומה בישראל? כידוע, המשפט הישראלי מצוי כיום בשלב של גיבוש ביחס לעילת המחיר המופרז. בתביעת הקוטג' המפורסמת כנגד תנובה, בית המשפט המחוזי-מרכז קיבל לראשונה תובענה ייצוגית כנגד מונופול, בעילה משפטית זו. הדבר נעשה תוך שימוש בסעיף 29א לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 שכותרתו "ניצול מעמד לרעה", ונקבע שהוא כולל גם גביית מחיר מופרז. ערעור על פסק הדין תלוי ועומד בבית המשפט העליון. מקרה נוסף המתברר בימים אלה בבית המשפט העליון נסב על החלטה לאשר תובענה ייצוגית כנגד החברה המרכזית למשקאות, בטענה לתמחור מופרז של המשקה המפורסם קוקה-קולה. בהליך זה הגיש היועץ המשפטי לממשלה את חוות דעתו, התומכת בהכרה בעילת התמחור המופרז תוך הפעלתה במשורה: "רק כאשר קיימות אינדיקציות ברורות לכך שהמחיר הנגבה הוא גם גבוה וגם בלתי הוגן". עמדתו המאופקת של היועץ המשפטי לממשלה מבוטאת במבחן דו-שלבי, אשר לצורך עמידה בו נדרש, בנוסף לקביעה כי המחיר הוא "גבוה", לקבוע כי המחיר הוא "בלתי הוגן".

אשר לעמדת רשות התחרות: בגילוי דעת 1/17 מיום 28.2.2017, שהוציאה הממונה על התחרות דאז, עו"ד מיכל הלפרין, הוכרה העילה המשפטית בדבר תמחור מופרז אך הובהר שהיא תיושם באופן מדוד ומתון: במקרים שבהם לא נמצא פתרון אחר ליצירת תחרות, ומופרזות המחיר "דוקרת את העין". גישה שמרנית פחות הובעה בגילוי דעת קודם, 1/14, שהוציאה הממונה על התחרות דאז, פרופ' דיייד גילה. גילוי דעת זה בוטל בגדרו של גילוי הדעת החדש, ואולם לא מיותר להתבונן בתוכנו: לפי העמדה המוצגת בו, הרשות מוסמכת להתערב במחירים מופרזים של מונופול, אך היא לא תעשה כן אם הפער המוערך בין המחיר הגבוה למחיר התחרותי אינו עולה על 20%. כמו כן, בהתאם לגילוי הדעת הישן די היה ליישם מבחן חד-שלבי לגבי מופרזות המחיר; ואילו לפי גילוי הדעת החדש יש לעמוד במבחן דו-שלבי הכולל "מופרזות" ו"אי הגינות". גילוי דעת 1/17 נוטה לגישת הפסיקה האמריקאית, ובכך מקטין את היקף ההתערבות מצד הרשות.

נציין כי בנובמבר 2021 פרסמה רשות התחרות הודעה תקדימית, בה ציינה כי לראשונה היא מתכוונת לנקוט בהליכי אכיפה נגד חברת MBI פארמה בגין גביית מחיר גבוה ובלתי הוגן. בכוונתה להטיל (בכפוף לשימוע) עיצום כספי בסך של 8 מיליון ₪ על החברה, וכן גם להטיל עיצומים אישיים בגובה 614,450 ₪ על שני נושאי משרה בה. זאת, היות שהחברה העלתה את המחיר של תרופה מצילת חיים לחולי מחלת CTX במאות אחוזים – מסכום של 8,000 ₪ עד לסכום שיא של 50,000 ₪ לחפיסה. טרם פורסמו ממצאים או החלטות חדשות בפרשה זו. ראו [הודעה לתקשורת](#).

להלכת *Trinko* ראו: *Verizon Communications Inc. v. Law Offices of Curtis V.* (2004) 540 U.S. 398, 124 S. Ct. 872, 157 L. Ed. 2d 823. (*Trinko, LLP*)

לפסק-הדין בעניין תנובה ראו: ת"צ (מחוזי מר') 46010-07-11 אופיר נאור נ' תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ (נבו 22.6.2020).

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין החברה לייצור משקאות ראו: עמדת היועץ המשפטי לממשלה ברע"א 1248/19 החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ נ' רונן גפניאל (נבו 8.6.2020).

המשפט הישראלי מצוי כיום בשלב של גיבוש ביחס לעילת המחיר המופרז. בתביעת הקוטג' המפורסמת כנגד תנובה, בית המשפט המחוזי-מרכז קיבל לראשונה תובענה ייצוגית כנגד מונופול, בעילה משפטית זו

בנובמבר 2021 פרסמה רשות התחרות הודעה תקדימית, בה ציינה כי לראשונה היא מתכוונת לנקוט בהליכי אכיפה נגד חברת MBI פארמה בגין גביית מחיר גבוה ובלתי הוגן



לגילוי דעת 1/14 של רשות התחרות ראו:

[גילוי דעת 1/14 של הממונה על רשות התחרות "האיסור על גביית מחיר מופרז על ידי בעל מונופולין" \(9.4.2014\) רשות התחרות 500603.](#)

לגילוי דעת 1/17 של רשות התחרות ראו:

[גילוי דעת 1/17 של הממונה על רשות התחרות "שיקולי הממונה על הגבלים עסקיים באכיפת האיסור על גביית מחיר בלתי הוגן גבוה" \(28.2.2017\) רשות התחרות 501194.](#)

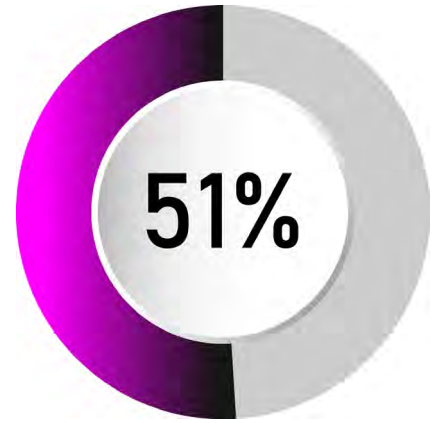
כיצד נגדיר מונופול?

מהו המעמד המוקנה לנתח השוק של גופים עסקיים בבחינת הערכת כוח השוק שלהם? מאמרם של יוסף גדליהו ונילי אבן-חן "מונופולין תוצרת הארץ: נתח שוק וכוח שוק בחוק התחרות הכלכלית", חוקים (253) טז 2022, בוחן את הגדרת המונופולין במשפט הישראלי. המאמר טוען כי בישראל התעצבה הגדרה חריגה ובת כלאיים. הממצאים ההיסטוריים מראים כי המחוקק התכוון לראות בנתח שוק העולה על 50% כמקום חזקה חלוטה לקיומו של כוח שוק. ואולם בתי המשפט הכירו בנתח שוק כחזקה שבעובדה בלבד, ויצרו מבחן דו שלבי המטיל נטל כבד על רשויות האכיפה, להוכיח קיומו של כוח שוק לצורך החלת דיני המונופול.

חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 מגדיר מי הוא בעל מונופולין, ואת הפרקטיקות המהוות שימוש לרעה בכוח שוק, ואשר מצדיקות הפעלת סמכויות ריסון מצד הממונה על התחרות. סעיף 26(א) לחוק קובע שני מבחנים חלופיים להגדרת מונופולין. המבחן הראשון הוא מבחן נתח השוק (Market Share), המגדיר בעל מונופולין כמי שמחזיק בחלק יחסי העולה על 50% מהשוק בו הוא פועל. המבחן השני הוא מבחן כוח השוק (Market Power), לפיו יוגדר בעל מונופולין רק מי שמחזיק בכוח שוק משמעותי בשוק בו הוא פועל, במכירת מוצרים ואספקת שירותים או בצריכתם. כוח שוק הוא התופעה הכלכלית הניצבת במוקד הפיקוח על המונופולין. משמעות המונח כוח שוק בשדה הכלכלי היא יכולתו של המונופול לקבוע מחיר גבוה משמעותית מעלות הייצור, ולהרוויח לאורך זמן מבלי לחשוש לאבד לקוחות. שעה שמדובר במונופול ובפרקטיקה מונופוליסטית פוגענית, הממונה על התחרות מוסמך לנקוט בפעולות אכיפה באמצעות צווי איסור וצווי עשה, עיצומים כספיים, הפרדת נכסים, פיצול המונופולין ואף עונשי מאסר לנושאי משרה. במישור האזרחי, הפרת הוראות החוק עשויה לגרום תביעות נזיקות, פרטיות או ייצוגיות, שביניהם אף ניתן לבטל הסכמי התקשרות של המונופול.

הכותבים טוענים שקיים קשר ישיר בין נתח שוק לכוח שוק. דברי ההסבר להצעת חוק התחרות הכלכלית מצביעים כי המחוקק ביקש לראות בהחזקת נתח של מעל 50% בידי גורם אחד כתופעה בעייתית שיש לרסנה. ואולם חרף כוונת המחוקק, בתי המשפט יצרו דין עמום בנוגע למעמדו של נתח השוק, דבר המקשה על פעולת אכיפה. שורה של פסקי דין ריכזו את מבחן נתח השוק באמצעות שימוש במנגנון דו שלבי: בשלב הראשון, שלב ההגדרה, יוגדר מונופול לפי מבחן נתח השוק כל אימת שהוא מחזיק מעל ל-50% מהשוק. בשלב השני, שלב האכיפה, יוכל הממונה לנקוט בפעולות אכיפה רק לאחר שיוכיח שהמונופול ניצל את כוחו בשוק לרעה או שקיומו מעורר חשש לפגיעה תחרות. יסוד ראייתי זה שהוגדר תחת השם "יסוד העלילות", הטיל נטל ראייתי על גורמי האכיפה. למעשה, בתי המשפט הכירו במבחן נתח השוק כהסדר משפטי מסוג "חזקה שבעובדה", הרואה בנתח שוק ראייה נסיבתית ולא מכרעת לכוח שוק. ההשלכות המעשיות הן חוסר וודאות בנוגע למעמדו של נתח השוק לצורך קביעת כוח השוק, וייקור עלויות האכיפה בקרב הממונה על התחרות, וכן בקרב התובעים האזרחיים.

המאמר מציע לקבוע הסדר משפטי המשתמש בכלים הלקוחים מתורת ההחלטות הכלכלית. לשם כך יש להתחשב בשלושה קריטריונים מרכזיים: עלות האכיפה; ההסתברות לטעות; ועלותה של הטעות.



מהו המעמד המוקנה לנתח השוק של גופים עסקיים בבחינת הערכת כוח השוק שלהם? מאמרם של יוסף גדליהו ונילי אבן-חן בוחן את הגדרת המונופולין במשפט הישראלי. המאמר טוען כי בישראל התעצבה הגדרה חריגה ובת כלאיים



המאמר מציע לקבוע הסדר משפטי המשתמש בכלים הלקוחים מתורת ההחלטות הכלכלית. לשם כך יש להתחשב בשלושה קריטריונים מרכזיים: עלות האכיפה; ההסתברות לטעות; ועלותה של הטעות

תחת הסדר של חזקה חלוטה, ניתן לראות במי שמחזיק מעל מחצית נתח השוק כבעל כוח שוק, מבלי שניתן לערער על כך. עלות האכיפה תהא נמוכה, הואיל והיא תפחית את כמות המידע הנדרש לקביעת כוח שוק מצד רשויות האכיפה, בתי המשפט, והתובעים האזרחיים. לצד זאת, ההסתברות לטעות מסוג תחולת יתר עלולה להוביל לטעות קטגורית ולאכיפה מיותרת. הטעות עלולה לדכא התנהגות יעילה.

חזקה שבעבודה – הסדר זה מאמץ את המצב הקיים היום: הנטל הראייתי להוכיח כוח שוק רובץ על גורמי אכיפה. ההסתברות לטעות היא גבוהה, מאחר וגורמי האכיפה נאלצים לאסוף מידע רב כדי להוכיח קיומו של כוח שוק. מחיר הטעות יהא אף הוא גבוה. הטלת נטל ראייתי כבד על רשויות האכיפה ועל תובעים אזרחיים תגרום לכך שמונופולים יוכלו לנקוט בהתנהגות אסורה מבלי לשלם את מחיר האכיפה. המשמעות היא עליית מחירים שתגולגל על ציבור הצרכנים.

חזקה ניתנת לסתירה – לטענת הכותבים, הסדר זה הוא היעיל ביותר. תחת הסדר של חזקה ניתנת לסתירה, גוף המחזיק מעל למחצית נתח השוק יוכר כבעל כוח שוק, אך יהיה ביכולתו לסתור זאת, תוך שהנטל הראייתי רובץ על כתפיו. במצב זה, עלות האכיפה תהיה בינונית. ייחסך הנטל הכבד של איסוף המידע וניתוח כוח השוק מצד גורמי האכיפה. אמנם, במישור האזרחי, התובע האזרחי עלול להירתע מלהגיש תביעות בשל החשש שהנתבע יצליח להוכיח העדר כוח שוק. לצד זאת, הסיכוי לתחולת יתר או לתחולת חסר יהיה יחסית נמוך. הסדר כזה ייצור הרתעה כללית ויעלה את הוודאות בקרב הגורמים המפוקחים.

לסיכום, בישראל התעצבה הגדרת מונופולין המובילה להכבדה אכיפתית ולחוסר וודאות. מוצע לעגן בחוק ובהלכה הסדר חדש של חזקה הניתנת לסתירה, לפיו מי שמחזיק נתח שוק מעל 50% הוא בעל כוח שוק, אלא אם יוכיח אחרת.

למאמר (סעיף 9) – [יוסף גדליהו ונילי אבן חן "מונופולין תוצרת הארץ: נתח שוק וכוך שוק בחוק התחרות הכלכלית" חוקים \(253\) טז 2022.](#)

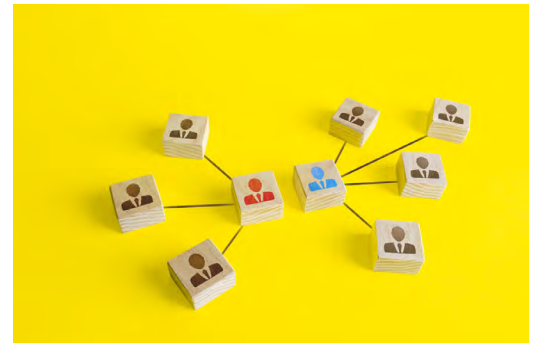
האם יש לאסור על אחזקות צולבות בחברות מתחרות?

אנו סוקרים כאן מאמר שפורסם לאחרונה בכתב העת לרגולציה של אוניברסיטת ייל:

Merrit B. Fox and Menesh S. Patel et al, *Common Ownership: Do Managers Really Compete Less?*, 656 *Yale Journal on Regulation* 139 (2021).

המאמר בוחן את השאלה, האם אחזקות של גופים מוסדיים במספר חברות מתחרות הפועלות באותו ענף עלולות לפגוע בתחרות בין החברות המוחזקות. השאלה מתעוררת משום שבשנים האחרונות מסתמנת מגמה של גידול באחזקות של הגופים המוסדיים בחברות הציבוריות; הנתונים מצביעים על כך ששלושת המשקיעים המוסדיים הגדולים בארצות הברית מחזיקים ב-21% ממניות החברות הנסחרות במדד ה-S&P 500. התופעה באה לידי ביטוי בכך שבעל מניות אחד מחזיק במספר חברות הפועלות באותו ענף. בעלות צולבת בחברות מתחרות מעלה חשש שהמתחרות תפעלנה לצמצום התחרות ביניהן. על רקע זה עולה קריאה להגביל את האפשרות לאחזקות צולבות של גופים מוסדיים בחברות מתחרות.

הנחת היסוד היא שמי שמשקיע במספר חברות ישאף להשיא את רווחיו מכלל החברות. קיים חשש שיפעל לתיאום מהלכי החברות ולצמצום רמת הייצור שלהן, כדי לצמצם חשיפה לתחרות. תפיסה זו עולה בקנה אחד עם מודל קורנו המפורסם, לפיו חברה הפועלת בשוק אוליגופולי, תקבע את רמת הייצור שלה באופן סימולטני למתחרותיה. ואולם המאמר מבקש להפריך חשש זה. הטיעון העיקרי הוא, שמנהלי החברה הם הגורם הקובע את רמת הייצור בחברה, מאחר והם פועלים מתוך מגוון רחב



של תמריצים, הרי שאחזקות מבזרות מצד המשקיעים המוסדיים לא צפויה להשפיע על התנהלות החברה. לביסוס הטענה, המאמר מנתח את תמריצי המנהלים בחברה באמצעות חלוקתם לשני סוגים: "מקלות" (Sticks) ו"גזרים" (Carrots).

"מקלות" - תמריצים מסוג זה מניעים את מנהלי החברה לפעול מתוך חשש שמא יוחלפו או ייתבעו בתביעות נגזרות או ייצוגיות. דוגמא אחת היא החשש מהשתלטות עוינת, מצב בו החברה נרכשת בידי גורם זר שמטרתו לבצע שינויים מבניים הכוללים את החלפת ההנהלה. "גזרים" - אלו התמריצים שמניעים את המנהלים למקסם את ביצועי החברה תוך ציפייה לקבלת בונוסים כספיים. נוכח תמריצים מסוג זה, החשש מפני פגיעה בתחרות נראה קטן; ראשית, הגופים המוסדיים נוקטים באסטרטגיית השקעה פסיבית, הכוללת פיזור של ההשקעות ושמירה על אחזקות מינוריות בכל חברה, ולכן אינם צפויים לבצע פעולה אקטיבית כמו השתלטות עוינת. שנית, דיני התאגידים מכפיפים את מנהלי החברה לחובת אמונים וזהירות. הסיכון שמנהלי החברה יסתכנו בתביעות כדי לרצות בעל מניות שאינו בעל השפעה ממשית - נראה קטן. שלישית, תמריצי המנהלים נגזרים מרווחי החברה אותה הם מנהלים ללא קשר לרווחי החברות המתחרות. הואיל והפחתת רמת הייצור עשויה לפגוע ברווחיות החברה, למנהלי החברה אין אינטרס לצמצם אותה ולפגוע לעצמם בשכר.

לסיכום: אחזקה צולבת בחברות מתחרות מקימה חשש להתנהגות אנטי-תחרותית. ואולם, בכל הנוגע לגופים המוסדיים, נראה כי חשש זה אינו משמעותי; שכן, מנהלי החברה הם מקבל ההחלטות הרלבנטיות להתנהלות החברה, ואלה פועלים מתוך תמריצים למקסם את רווחיה. בנוסף, הגופים המוסדיים הם משקיעים פסיביים ובעלי אחזקות מינוריות, מה שמקטין עוד יותר את הסיכון להתנהלות בלתי תחרותית. על הרקע הזה, כותבי המאמר מציעים שלא למנוע אחזקות צולבות של הגופים המוסדיים בחברות מתחרות.

למאמר ראו: [Merri B. Fox and Menesh S.Patel et al, Common Ownership: Do Managers Really Compete Less?, 656 Yale Journal on Regulation 139 \(2021\)](#)

מקורות שולטת במשק המים

דו"ח שפרסמה רשות התחרות בדצמבר 2021 מראה כי חברת מקורות אינה חשופה לתחרות משמעותית במשק המים בישראל, בפרט בנוגע לייזום פרויקטים של תשתיות. נמצא שחברת מקורות נבחרת פעם אחר פעם לבצע פרויקטים, על אף שביצועיה יקרים בהרבה בהשוואה למתחרים ומתאפיינים בקצב איטי. הנפגעים העיקריים מכך הם כמובן הצרכנים.

לבקשת רשות המים, רשות התחרות התייחסה למציאת דרכים לקידום התחרות במשק המים ובייזום פרויקטים של תשתיות. השחקנית המרכזית במשק זה היא חברת מקורות, המהווה מונופול בתחום הולכת מים ארצית. לצדה פועלים גורמים מוניציפליים שונים אשר מרכז עיסוקם הוא חלוקת מים, אותם הם מפיקים בעצמם או מקבלים ממקורות. במשק המים פועלות גם אגודות מים שחלקן מפיקות, מוליכות ומספקות מים בעצמן, ועיקר עיסוקן הוא צורכי חקלאות. אגודות אלו מתאפיינות בלוקאליזם (בהשוואה למקורות), ובהיכרות עם השטח ועם צורכי חבריהן.

שרשרת אספקת המים כוללת מספר מקטעים: הפקה, הולכה וחלוקת מים, טיפול בשפכים והשבת קולחין. קיימת פעילות תומכת לכלל המקטעים, שעיקרה ביצוע והקמת פרויקטים בתחום תשתיות המים, כגון הנחת קווי צנרת, הקמת תחנות שאיבה וכדומה.

אופן האסדרה במשק המים קשור לעובדה כי התחרות בו אינה מיטבית. לפי הדו"ח, הוא מנוהל לפי שלושה עקרונות משולבים: ראשית, אחידות תעריפים. ככלל, צרכני מים רוכשים מים בתעריף ארצי אחיד, ללא תלות באספקה בפועל לכל צרכן. תעריפי המים נקבעים לפי סוג ואיכות המים, וסיווג השימוש בהם (חקלאי או ביתי). הספקים, תאגידי

המאמר בוחן את השאלה, האם אחזקות של גופים מוסדיים במספר חברות מתחרות הפועלות באותו ענף עלולות לפגוע בתחרות בין החברות המוחזקות. השאלה מתעוררת משום שבשנים האחרונות מסתמנת מגמה של גידול באחזקות של הגופים המוסדיים בחברות הציבוריות



דו"ח שפרסמה רשות התחרות בדצמבר 2021 מראה כי חברת מקורות אינה חשופה לתחרות משמעותית במשק המים בישראל, בפרט בנוגע לייזום פרויקטים של תשתיות



המים, רוכשים את המים מחברת מקורות או מפיקים אותם בעצמם. במקרה האחרון, הם משלמים בגין כך דמי מים (היטלי הפקה) לאוצר המדינה, בהתאם למאפיינים הייחודיים של כל תאגיד, כקבוע בחוק המים, התשי"ט-1959. שנית, מדובר במשק כספי סגור. במרבית המקרים, תעריפי המים נקבעים כך שתשלום הצרכנים בעד המים יכסה את עלות אספקת המים הכוללת מצד הספקים ("אמבטיה ארצית"). שלישית, בשנת 2017 נקבעה בחוק המים עלות הפקת מים מוכרת למפיקים פרטיים המפיקים מים לחקלאות, הכוללת השקעות הון שביצעו בעבר. השקעות של מפיקי מים פרטיים אשר הוכרו על-ידי רשות המים, מפחיתות את דמי המים שהמפיקים משלמים לאוצר המדינה. הדבר מוביל להקטנת כמות הכסף הנכנסת ל"אמבטיה הארצית", ועלול לגרום לעליית התעריף הארצי. לפיכך, משק המים כולו מממן באופן עקיף את ההשקעות המבוצעות על-ידי מפיקים פרטיים.

פרויקטים במשק המים מוקצים על-ידי רשות המים באמצעות מתן רישיונות ואישורים. הרשות פועלת בהתאם לתוכנית אב ארצית ארוכת טווח שפורסמה בשנת 2012. מקורות מבצעת חלק מהפרויקטים, בהיותה הזרוע המבצעת של הממשלה בתחום המים. חלק אחר מתבצע על-ידי גורמים פרטיים, כגון אגודות מים. כל הגופים נדרשים להגיש לרשות המים תכנית פיתוח תלת שנתית בהתבסס על תכנית האב, ומגישים תכניות לפרויקטים ספציפיים. הרשות בוחנת את התוכניות בהתאם להיבטים כמו נחיצות הפרויקט, תקציב ולוחות זמנים. הבעיה מתעוררת משום שפרויקטים של מקורות נאמדים בעלויות גבוהות יותר בהשוואה למתחריה במשק המים. הסיבה המרכזית לכך היא חוסר יעילות של מקורות: לפי דו"ח ועדת בלינקוב משנת 2014, ההכרה בהשקעות הפיתוח של מקורות נעשית לפי הסכום שאישרה לה רשות המים לפני הביצוע, או לפי עלות ההקמה בפועל, לפי הנמוך מבניהם. מנגנון זה לא מעודד התייעלות, משום שמקורות לא חשופה ללחצים תחרותיים בעת שהיא מקבלת היתר לביצוע פרויקט.

בעוד שבתחום הפקת מי השתייה ניכרת תחרות הולכת וגוברת ביחס למקורות, התחרות מוגבלת יותר בתחום החקלאות ומי הקולחין. יש לכך שתי השלכות עיקריות: ביצוע פרויקט על ידי מבצע יקר יותר ובאופן איטי יותר פוגע בצרכנים, משום שעלויות הפרויקטים מגולגלות לתעריף המים הארצי לחקלאות. היות שמים מהווים תשומה משמעותית לחקלאות, יש לכך השפעה מכרעת על ההתכנות הכלכלית של משקים חקלאיים רבים.

קיימים מספר הסברים נוספים העשויים לשפוך אור על הפערים בין מקורות למתחריה. כחברה ממשלתית, מקורות מחויבת לסטנדרטים גבוהים ביותר. היא עוסקת בהפקה והולכה של מי שתייה לצריכה ביתית, והדבר מחייב איכות וזמינות, ללא הפרעות ברציפות האספקה. לעומת זאת, אגודות המים לרוב לא מספקות מי שתייה, אלא מים לצריכה חקלאית. מאידך, הסבר זה אינו רלוונטי לאספקת מי קולחין, שכן כמעט כל מי הקולחין משמשים לצריכה חקלאית. אך גם בפרויקטים אלה, מקורות יקרה יותר. יתר על כן, כחברה ממשלתית, מקורות מקיימת את הוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. החובה לקיים מכרזים, אשר לא חלה על אגודות מים כגופים פרטיים, מובילה לתוצאות יקרות יותר. הסבר נוסף ליוקר המחיר הוא שבעוד שמקורות נוהגת לפרסם מכרז לקבלן-יזם, אגודות מים נוהגות לנהל פרויקטים באופן עצמאי, ובכך לחסוך בעלויות.

המלצת רשות התחרות היא להגביר באופן משמעותי את התחרות בביצוע פרויקטים במשק המים. הדרך העדיפה היא שימוש בהליכים תחרותיים, אשר צפויים ליצור לחץ על המתמודדים ולאפשר השוואה בין הצעות שונות על סמך פרמטרים של מחיר, זמני ביצוע וסטנדרט ביצוע. דרך נוספת להגביר את התחרות היא הגדלת מגוון והיקף הפעילות של גורמים פרטיים אשר ביכולתם לבצע פרויקטים בסדרי גודל שמקורות נוהגת לבצע. הגדלת המגוון תפחית את הריכוזיות של מקורות, ותאפשר ליצור אמות מידה השוואתיות בהיבטי עלויות ואיכות.

לדוח רשות התחרות ראו: [רשות התחרות ניתוח תחרותי – גיוון וחלופות במשק המים \(2021\)](#).



פערי תיווך בענף הפירות והירקות

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 213 מאוגוסט 2021 בעניין "תכנית להגברת התחרות בחקלאות" הוגש זה עתה דו"ח ביניים של הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות וירקות (הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות וירקות דוח ביניים" מרץ 2022). בראש הוועדה עמד מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה, ד"ר רון מלכא, וחברים בה מנכ"לית משרד החקלאות ופיתוח הכפר עו"ד נעמה קאופמן-פס, הממונה על התחרות עו"ד מיכל כהן וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר איליה כץ.

ירקות ופירות מהווים מרכיב חשוב ובסיסי בסל המזון של משקי בית בישראל. היקף הצריכה הכולל של פירות וירקות עמד נכון לשנת 2020 על 29.1 מיליארד ₪ בשנה, מזה כ-24.7 מיליארד ₪ לפירות וירקות טריים. המחיר המשוקלל של פירות וירקות עלה בכ-70% בעשרים השנים האחרונות. לשם ההשוואה, מדד מחירי המזון ללא פירות וירקות עלה באותה תקופה בכ-50% בלבד, ומדד המחירים לצרכן ללא פירות, ירקות ודיוור עלה באותה התקופה ב-21% בלבד.

הוועדה נדרשה לערוך מספר בדיקות: לנתח את שרשרת האספקה של פירות וירקות; לבחון חסמים וכשלי שוק שעלולים להביא לפגיעה בצרכן, לרבות פערי תיווך בהפצת תוצרת חקלאית של פירות וירקות או רווחיות חריגה לאורך שרשרת האספקה שלהם; ככל שיימצאו כשלי שוק או חסמים או רווחים חריגים בכל אחת מחוליות שרשרת האספקה, הוועדה תמליץ לשרים על פעולות נדרשות לשיפור התחרות במקטעים אלה; לתת המלצות אחרות בנושא הורדת יוקר המחיה של פירות וירקות.

הועדה בחנה את תרומתם של שלושת המקטעים המרכזיים (החקלאי, הסיטונאי והקמעונאי) למחיר לצרכן. מדובר בבחינה חשובה, בפרט תרומתו של המקטע החקלאי למחיר לצרכן, שכן החלטה להפחית מכסים על יבוא פירות וירקות צפויה לחשוף את המקטע החקלאי לתחרות מוגברת.

בהקשר זה, ניתן להיווכח, על פי דוח ניתוח השפעת הפחתת מכסי יבוא על מדדי המחירים לצרכן (מרכז המחקר והמידע של הכנסת) ממרץ 2022, כי קיים מתאם חיובי בין משקל גבוה יחסית של יבוא בצריכה הפרטית של משקי בית לבין ירידת מחירים בשיעור גבוה יחסית. לא זו בלבד, אלא שאף נמצא כי קיים מתאם חיובי בין משקל גבוה יחסית של יבוא בענף לפיריון (תוצר לשעת עבודה) עבודה גבוהה. את התרחבות פערי הפיריון בענפים בעלי פיריון נמוך מסבירים שיעור התחרותיות והחשיפה לייבוא. במקרה כזה, ענפים שאינם סחירים או ענפים שמוגנים מיבוא מאופיינים בצמיחה איטית של פיריון העבודה בהשוואה למדינות אחרות. כמו כן, נמצא כי חסמי יבוא מכסיים ובלתי מכסיים (למשל תקנים ייחודיים) יש בהם כדי להוביל לירידה ברווחה החברתית, בתוצר ובפיריון. כך, משקל היבוא של פירות טריים עמד בשנת 2019 על כ-15.2%, ומדד מחירי פירות טריים עלה בכ-41.1%.

דו"ח הביניים מצא כי התרומה של המקטע החקלאי למחיר לצרכן של כלל הפירות והירקות הטריים בשנת 2020 הייתה בממוצע 64%. שרשרת התיווך מהחקלאי לצרכן תורמת 36% בממוצע מהמחיר לצרכן, כאשר השיווק לצרכן נעשה במספר ערוצים; במקרה של תיווך סיטונאי התרומה הממוצעת למחיר לצרכן של המקטע החקלאי בשנת 2020 עמדה על 57% מהמחיר לצרכן (המקטע הסיטונאי תרם בממוצע 18% והמקטע הקמעונאי תרם בממוצע את 25% הנותרים). הממצאים מלמדים כי קיימת תועלת פוטנציאלית להורדת מחירי הפירות והירקות כתוצאה מהפחתת מכסים על יבואם.

שיעור הרווח הגולמי הממוצע של המקטע הסיטונאי עמד בשנת 2020 על כ-25% ואילו הרווח התפעולי הממוצע עמד על כ-5% (גידול ביחס לשנים קודמות בהן נע בין 3%-4%). שיעור הרווח הגולמי הממוצע של המקטע הקמעונאי תלוי בסוג קמעונאי. שיעור הרווח הגולמי הממוצע של קמעונאים עם מרלוג (מרכז לוגיסטי שמטרתו אחסון ושינוע סחורות במקום ממוקד) בשנת 2020 עמד על כ-33% ושל קמעונאים ללא מרלוג על כ-26% (יצויין כי השונות ברווח הגולמי במחלקת הפירות והירקות בין קמעונאים שונים



בהתאם להחלטת הממשלה מס' 213 מאוגוסט 2021 בעניין "תכנית להגברת התחרות בחקלאות" הוגש זה עתה דו"ח ביניים של הוועדה לבחינת פערי תיווך בפירות וירקות

הועדה בחנה את תרומתם של שלושת המקטעים המרכזיים (החקלאי, הסיטונאי והקמעונאי) למחיר לצרכן. מדובר בבחינה חשובה, בפרט תרומתו של המקטע החקלאי למחיר לצרכן, שכן החלטה להפחית מכסים על יבוא פירות וירקות צפויה לחשוף את המקטע החקלאי לתחרות מוגברת

דו"ח הביניים מצא כי התרומה של המקטע החקלאי למחיר לצרכן של כלל הפירות והירקות הטריים בשנת 2020 הייתה בממוצע 64%



בתוך אותה קבוצה (עם או בלי מרלו"ג) גבוהה יחסית). שיעור הרווח התפעולי הממוצע של קמעונאים משתי הקבוצות עמד בשנת 2020 על כ-6%.

ניתוח המקטע הקמעונאי העלה כי שלושה שחקנים גדולים שולטים בכ-54% משוק הפירות והירקות (והם: שופרסל, רמי לוי שיווק השקמה ומרב-מזון כל ("אושר עד")), ואילו ארבעת הגדולים שולטים בכ-62% (והם: שופרסל, רמי לוי שיווק השקמה, מרב-מזון כל ("אושר עד") ויוחננוף). דו"ח הביניים מתאר מספר מאפיינים, מנגנונים ותהליכים בשרשרת התיווך העשויים להעיד, אף טרם בדיקתם לעומק, על כשלים תחרותיים. בעיקר ראוי לציון בהקשר זה כי התחרות בין רשתות המזון בעלת היבטים ארציים ומקומיים. מבנה התחרות ברמה הארצית מתאפיין בריבוי שחקנים, כשבישראל פועלות למעלה מ-20 רשתות שיווק מובילות שהיקף מכירותיהן הסתכם בשנת 2019 בכ-42 מיליארד שקלים. רמת הריכוזיות, שהיא חלק מניתוח מידת התחרות במקטע הקמעונאי, נמצאת במגמת ירידה משנת 2014. אף נתחי השוק של שלושת השחקניות הגדולות מצביע על ירידה בשיעור הריכוזיות (ירידה של כ-7% משנת 2014). לעומת זאת, מבנה התחרות ברמה המקומית – בו הצרכנים בוחרים את מקום ביצוע הקנייה לפי שיקוליהם השונים, לרבות קרבה למקום המגורים – מצביע על אזורים בהם קיימת רמות ריכוזיות גבוהות ותחרות נמוכה.

במסגרת עבודת הוועדה נערכה השוואה בינלאומית של תרומת המקטעים השונים (תוך מיקוד במקטע החקלאי והמקטע הקמעונאי) למחיר לצרכן ביחס למדינות שונות בעולם (והן: צרפת, ספרד, ארה"ב, גרמניה מדינות האיחוד האירופי ואוסטרליה). מטרת השוואה הייתה לבחון האם ביחס למדינות אלו תרומת המקטעים השונים למחיר לצרכן בישראל היא סבירה. נתוני השוואה הבינלאומית העלו כי ישראל נמצאת ברף הגבוה ביחס למדינות השוואה, עם ממוצע של כ-60%-50% לנתח של המקטע החקלאי מהמחיר לצרכן; זאת לעומת ממוצע של כ-30%-20% בספרד וארה"ב וממוצע של כ-40%-55% בצרפת, גרמניה, ממוצע מדינות האיחוד האירופי ואוסטרליה.

עם זאת, ככלל, מדדי הרווחיות של חברות קמעונאות המזון בישראל בין השנים 2017-2020 בהשוואה ל-11 חברות מקבילות ב-7 מדינות השוואה דומים לאלה שבמדינות השוואה ולא אותרה חריגה ברווחיות בחברות הקמעונאות בישראל.

לדו"ח הביניים ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/news/report_price_gap_140322/he/report_price_gap.pdf

לדו"ח ניתוח השפעת הפחתת מכסי יבוא על מדדי המחירים לצרכן של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ראו: <https://bit.ly/3J0icD7>

תחבורה ציבורית בירושלים

בנובמבר 2021 פורסמה חוות הדעת של הממונה בפועל על התחרות (עו"ד מיכל כהן), שבחנה את המרכז להקצאת זכאות בהקמה ותפעול של "הקו הכחול" של הרכבת הקלה בירושלים. הרשות בדקה את התחרותיות ביחס להליך המכרז ונתנה את המלצותיה לפי סעיף 11 לחוק לקידום התחרות וצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013.

הקו הכחול צפוי לחבר למערך הרכבות בירושלים את שכונה גאולה, רמת אשכול, רמות (צפון העיר) ואת תחנת החאן (מרכז העיר) לשכונת גילה ומלחה שבדרום העיר. המערך צפוי להתפרש על פני 31 ק"מ בירושלים, לכלול 53 תחנות ומעל מאה קרונות. המועד המשוער לתחילת הפרויקט במתכונת חלקית הוא בשנת 2028, ובמתכונת מלאה בשנת 2030. מודל התמורה יהיה מבוסס בעיקרו על הכנסות מנסיעות בפועל, שמחירן כמו בכל ענף התחבורה הציבורי, נקבע ומפוקח על ידי הממשלה. המפעיל יישא בסיכונים ההקמה והתפעול, בעוד שהמדינה שמכתיבה את תכנית ההפעלה ואוכפת אותה, נושאת בסיכונים הביקוש.

ניתוח המקטע הקמעונאי העלה כי שלושה שחקנים גדולים שולטים בכ-54% משוק הפירות והירקות ואילו ארבעת הגדולים שולטים בכ-62%

ישראל נמצאת ברף הגבוה ביחס למדינות השוואה, עם ממוצע של כ-60%-50% לנתח של המקטע החקלאי מהמחיר לצרכן; זאת לעומת ממוצע של כ-30%-20% בספרד וארה"ב וממוצע של כ-40%-55% בצרפת, גרמניה, ממוצע מדינות האיחוד האירופי ואוסטרליה



לפי חוות הדעת, אין לאפשר החזקה של שני אמצעי תחבורה (אוטובוס ורכבת קלה) על ידי גורם יחיד. התחרות בתחום התחבורה הציבורית במרחב ירושלים מושפעת משני גורמים עיקריים: חפיפה בין קווי אוטובוס לקווי הרכבת הקלה, לצד תוספות שירות. כאשר מפעיל תחבורה ציבורית מוסיף שירותים שונים מעבר להסכם שאליו הוא מחויב, הוא מתוגמל על ידי משרד התחבורה; דוגמה לכך היא תגמול כספי למפעילי אוטובוסים עבור כל נוסע נוסף מעבר לרמת הבסיס שנקבעה בהסכם.

החשש מתפעול שני אמצעי תחבורה תחליפיים בידי גורם יחיד התעורר ביחס לחב' אגד החזקות בע"מ, אף כי חוות הדעת מתייחסת לכל מפעיל שיחזיק בשני אמצעי תחבורה ציבוריים. אם אחת החברות המפעילות של מערך האוטובוסים תזכה במכרז הקו הכחול, היא צפויה להחזיק בשני אמצעי תחבורה. בתרחיש כזה, נפגע התמריץ התחרותי של הגורם היחידני לשמור על לקוחות ולמנוע מעבר של נוסעים לשימוש באמצעי התחבורה האחר. מצב שונה הוא שעה שמדובר בשני גורמים נפרדים המתחרים על לקוחות, ולכן פועלים מתוך תמריץ לשפר את השירות וליזום תוספות שירות.

גיוון אמצעי התחבורה (אוטובוסים ורכבות) יוצר תחרות בין מפעילים, ומעניק לציבור חלופות המאפשרות בחירה בנותן השירות הטוב ביותר. לצורך בחינת היקף התחרות בין שני אמצעי תחבורה (אוטובוס ורכבת), צוות תכנית אב – גורם מתכנן ומייעץ לרשות הארצית לתחבורה ציבורית ולעיריית ירושלים, ערך בדיקה לגבי זיהוי קווי אוטובוס חופפים לרכבת ובחינת התחליפיות בין שני אמצעי התחבורה בחלקים החופפים. יחס ההסטה של נוסעים בין אמצעי התחבורה נבחן לפי ביקוש והיצע: במדד הביקוש נבחנו תרחישים של האטה בתחבורה הציבורית, גם של אוטובוסים וגם של רכבות; כאשר מתרחשת האטה של קווי האוטובוס, הרכבת הקלה היא תחליפית לאוטובוס. כאשר יש האטה ברכבת הקלה, נמצאה ירידה במספר הנוסעים גם ברכבת הקלה וגם באוטובוסים, זאת בהתאם לכך ששימוש באוטובוסים נעשה פעמים רבות כפעולת "השלמה" לנסיעה ברכבת, כך שאם הרכבת אינה פועלת מתייחר הצורך בקווים המשלימים.

במדד ההיצע, נבחן משך הנסיעה באוטובוס לעומת משך הנסיעה ברכבת. נמצא כי עבור 20%-40% מהנוסעים בירושלים, כאשר מתרחשת סטייה של 10%-20% בזמנים, נוסעים ישתמשו באוטובוס או ברכבת, כלומר – בין שני אמצעי התחבורה קיימת מידה גבוהה של תחליפיות. בהתאם לממצא התחליפיות, פגיעה ברמת השירות של אמצעי תחבורה אחד עשויה להוביל למעבר נוסעים לאמצעי התחבורה השני. על הרקע הזה, הממונה על התחרות סבורה כי הפעלת שני אמצעי תחבורה בחפיפה על ידי גורם אחד תפגע בתמריץ התחרותי לשיפור השירות, להתחדשות, וליצירת תוספות שירות. תמריץ נוסף שנפגע במצב כזה הוא מניעת ההפסד שעלול להיגרם למפעיל אמצעי התחבורה ממעבר לקוחות, מכיוון שהמפעיל יפוצה על מעבר הנוסעים דרך אחזקותיו באמצעי התחבורה החלופי. ייתכן אמנם כי גורם שיפעיל שני אמצעי תחבורה ישפר את השירות בשני אמצעי התחבורה – אך התמריץ לכך הוא מצומצם ולא מפצה על הפגיעה הצפויה בתחרות.

חוות הדעת מתייחסת גם לשאלה, כיצד מפעילי תחבורה ציבורית עלולים לפגוע בתחרות הפוטנציאלית, שעה שתנאי השירות נקבעים ומפוקחים על ידי משרד התחבורה. למפעילים אמנם אין השפעה על מחיר הנסיעה לצרכן, על מסלול הקו או על תדירותו; זאת משום שהם כפופים לאסדרה מפורטת בעניינים אלה. עם זאת, יש בכוחם של מפעילי התחבורה הציבורית להציע לנוסעים תוספות שירות. הממונה ציינה כי כללים לאסדרת התנהגות של מפעיל תחבורה ציבורית לא יוכלו לחקות שוק תחרותי, ועל כן ראוי ככל הניתן להעדיף פתרונות מבניים שיעוצבו מראש, קרי: ראוי שלא לאפשר אחזקות צולבות בשני אמצעי תחבורה חלופיים.

למסמך ייעוץ ענפי בעניין מכרז "הקו הכחול" של הרכבת הקלה בירושלים מאת הממונה על התחרות, 18.11.2021 <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/> [consultation-trainblue](https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/consultation-trainblue)

בנובמבר 2021 פורסמה חוות הדעת של הממונה בפועל על התחרות (עו"ד מיכל כהן), שבחנה את המכרז להקצאת זכאות בהקמה ותפעול של "הקו הכחול" של הרכבת הקלה בירושלים. הרשות בדקה את התחרותיות ביחס להליך המכרז ונתנה את המלצותיה

גיוון אמצעי התחבורה (אוטובוסים ורכבות) יוצר תחרות בין מפעילים, ומעניק לציבור חלופות המאפשרות בחירה בנותן השירות הטוב ביותר

בהתאם לממצא התחליפיות, פגיעה ברמת השירות של אמצעי תחבורה אחד עשויה להוביל למעבר נוסעים לאמצעי התחבורה השני. על הרקע הזה, הממונה על התחרות סבורה כי הפעלת שני אמצעי תחבורה בחפיפה על ידי גורם אחד תפגע בתמריץ התחרותי לשיפור השירות, להתחדשות, וליצירת תוספות שירות





חופש ביטוי: גולדרייך חתן פרס ישראל

במרץ 2022, בג"צ פסק ברוב דעות, כי יש להעניק את פרס ישראל בתחום חקר המתמטיקה ומדעי המחשב לפרופ' עודד גולדרייך. זו העתירה השנייה שהוגשה בעניין. זאת, לאחר ששר החינוך הקודם, יואב גלנט, וגם שרת החינוך הנוכחית, יפעת שאשא-ביטון, לא אישרו את המלצת הוועדה להעניק לו את הפרס, עקב עמדות שהביע בקשר עם חרם אקדמי בינלאומי נגד מוסדות השכלה גבוהה בשטחים.

עודד גולדרייך הוא מדען מחשב ישראלי, כרופסור מן המניין למתמטיקה ומדעי המחשב. ועדת השופטים להענקת פרס ישראל מצאה כי הוא ראוי לקבל את הפרס, בגין תרומתו המשמעותית לביסוס מעמדה של מדינת ישראל ככוח עולמי מוביל בתיאוריה של מדעי המחשב. במוקד הסירוב של שרת החינוך לא עמדו שיקולי מקצועיות, אלא חתימתו של פרופ' גולדרייך על עצומה: בעצומה התבקש האיחוד האירופי ליישם את מדיניותו, שעניינה הימנעות משיתוף פעולה עם מוסדות אקדמיים ישראליים הפועלים באזור יהודה ושומרון, וביניהם אוניברסיטת אריאל. לשיטת השרה, חתימתו על העצומה, לצד אמירותיו של פרופ' גולדרייך במהלך השנים, מובילות למסקנה כי מדובר בקריאה לחרם על מוסד אקדמי ישראלי.

מאז היווסדו, פרס ישראל מוסדר בתקנון פרסי ישראל. מדובר בהנחיה פנימית של משרד החינוך, שנועדה להבטיח את עצמאות ועדות השופטים ולהגן על הפרס מפני השפעות פוליטיות. הזוכים נבחרים על-ידי ועדת שופטים ציבורית, המתמנת בידי שר החינוך ולאחר התייעצות עם מומחים בתחום. סמכות שר החינוך נועדה לאפשר פיקוח על פגמים ארגוניים בפעולת הוועדה, ולאשררה מבחינה פורמלית, ללא התערבות בתוכן המקצועי.

בג"צ פסק כי שיקול דעתו של שר החינוך אם לאשר את המלצות הוועדה או לדחותן הוא מצומצם ביותר. ככלל, הוא לא יכול להתבסס על שיקולים "חיצוניים" כגון שיקולים חברתיים, ערכיים או מוסריים, הנוגעים לאופיו של המועמד, לעמדותיו ולהתבטאויותיו בהקשרים כלליים. שיקולים כאלה חורגים מהמסגרת המקצועית ומעוררים חשש לפגיעה בחופש הביטוי של המועמדים. חופש הביטוי כולל גם את זכותם של המועמדים להביע עמדות חריגות, ואף מכעיסות. לכלל זה נקבע חריג מצומצם, המאפשר להביא בחשבון שיקולים חיצוניים במקרים נדירים. הפסיקה לא הגדירה מקרים אלו, אולם נקבע כי המלצת הוועדה כמעט חסינה מפני התערבותו של השר.

כב' השופטת וילנר, אשר הובילה את דעת הרוב, קבעה כי חתימתו של פרופ' גולדרייך על העצומה אינה מגעת כדי נסיבה חיצונית קיצונית ונדירה, אשר ניתן להביאה בחשבון כשיקול לבר-מקצועי לסרב להעניק את פרס ישראל. זאת, משום שמדיניות האיחוד האירופי שלא לתמוך במוסדות אקדמיים בשטחים הכבושים עוגנה במפורש בהסכם שיתוף פעולה בין האיחוד לבין ממשלת ישראל. כב' השופט סולברג, שנתר בדעת מיעוט, סבר כי השאלה שעל בית-המשפט לשאול היא, אם קמה עילה משפטית להתערבות בהחלטת השרה. השופט הסכים כי פרס ישראל ניתן על בסיס שיקולים מקצועיים מובהקים, וכי שיקול דעתה של שרת החינוך בהיבט המוסרי-ערכי הוא מצומצם מאוד. עם זאת, לדידו, החלטת השרה לסרב להענקת הפרס מטעם ערכי מצויה במתחם הסבירות.

בעתירה קודמת שנדונה בפני הרכב שופטים זהה, נפסק פה אחד כי יש לבטל את החלטת שר החינוך דאז, יואב גלנט, שלא להעניק את פרס ישראל לפרופ' גולדרייך, והנושא הוחזר לבחינה חוזרת של השר. כב' השופט סולברג הסביר כי השר גלנט לא שקל את השיקולים המתאימים: הוא נתן משקל רב לשיקול הערכי, ולמעשה הפך את החריג לכלל. במקרה של השרה שאשא-ביטון, החלטתה ניתנה תוך מודעות

במרץ 2022, בג"צ פסק ברוב דעות, כי יש להעניק את פרס ישראל בתחום חקר המתמטיקה ומדעי המחשב לפרופ' עודד גולדרייך

בג"צ פסק כי שיקול דעתו של שר החינוך אם לאשר את המלצות הוועדה או לדחותן הוא מצומצם ביותר. ככלל, הוא לא יכול להתבסס על שיקולים "חיצוניים" כגון שיקולים חברתיים, ערכיים או מוסריים, הנוגעים לאופיו של המועמד, לעמדותיו ולהתבטאויותיו בהקשרים כלליים



מלאה להחלטה הקודמת של בית המשפט, ולמרות זאת השרה ביכרה להניח בצד את השיקול המקצועי לטובת שיקול שאופיו פוליטי.

ואנחנו נאמר: החופש האקדמי הוא מקור חשוב מאין כמותו לחשיבה מאתגרת וביקורתית במדינה דמוקרטית. אקדמיה אינה רק מקור לידע; אקדמיה היא בעיקר מקום לעורר שאלות ולהביע דעות, גם אם הן מקוממות ומתנגדות לשלטון. קשה להלום מצב בו אקדמאי בכיר מפעיל את חירות הביטוי, המשמעותית כל כך, והשלטון משתמש בכוחו כדי לשלול ממנו פרס מקצועי אשר הוא זכה בו בדיון.

לפסק הדין ראו: [בג"ץ 8076/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשכ"א בתחום חקר המתמטיקה, חקר מדעי המחשב נ' שרת החינוך \(29.3.2022\)](#).

לפסק הדין בעתירה קודמת כנגד שר החינוך גלנט ראו: [בג"ץ 2199/21 ועדת השופטים להענקת פרס ישראל לשנת תשכ"א בתחום חקר המתמטיקה, חקר מדעי המחשב נ' שר החינוך \(נבו 12.8.2021\)](#).

הזכות להפסיק הריון

שנת 1973 נחשבת לשנה היסטורית בארה"ב. אחד הנושאים השנויים ביותר במחלוקת בחברה האמריקאית - הזכות לבצע הפלות - הוכרע בפסק הדין המונומנטלי בענין Roe v. Wade בו נפסק כי מדובר בזכות חוקתית המוגנת ברמה הפדרלית, וכל חוק מדינתי האוסר על כך - סותר את חוקת ארה"ב. כיובל שנים חלף מאז, והשאלה עומדת כיום לעיון מחודש בבית המשפט העליון בארצות הברית. לאחרונה, באופן חסר תקדים, הודלפה לתקשורת טיוטת עמדת הרוב של בית המשפט, אשר עומדת להפוך את הפסיקה ההיסטורית ולהחזיר ל"נבחרי העם" (כלשון הטייטה) את ההחלטה על חקיקת חוקים המאפשרים או אוסרים לבצע הפלות.



עניינו של פסק הדין Roe vs. Wade בגב' נורמה מקורווי, אישה צעירה בהריון עם ילדה שלישי. נורמה ביקשה לבצע הפלה אך התגוררה בטקסס, מדינה בה הפלות נאסרו מכח חוק, אלא אם מטרתן היא הצלת חיי האם. מקורווי הגישה תביעה נגד פרקליט המחוז - הנרי וייד, בטענה לפיה חוקי טקסס האוסרים על הפלות מנוגדים לחוקה. בית המשפט המחוזי קיבל את תביעתה, אך מדינת טקסס ערערה לבית המשפט העליון.

בינואר 1973, בפסק דין תקדימי ומכונן, בית המשפט העליון קבע כי תיקון 14 לחוקה האמריקאית, המעגן את הזכות לפרטיות, מגן על זכותה של האם לבחור אם לבצע הפלה. בית המשפט העליון סייג את בחירת האם בקובעו כי זכותה אינה מוחלטת וכי יש לאזנה עם אינטרסים חברתיים להגנה על חיי העובר. המבחן שאומץ קשר בין חוקיות ההפלה לבין שלושה שלבים במהלך ההריון, באופן שהזכות להפסיק הריון הותלתה בשלב ההריון: בשליש הראשון, האישה ההרה נהנתה מבחירה עצמאית לבצע הפלה; בשליש השני - בחירתה הוכפפה לשיקולים של צורך, כגון צורך בריאותי, גיל האישה ההרה או הריון שמקורו באונס או גילוי עריות; ואילו בשליש השלישי של ההריון, בהיות העובר בעל פוטנציאל ממשי לחיים - ההפלה נאסרה.

בשנת 1992 בחן בית המשפט העליון את המקרה של Planned Parenthood v. Casey ושוב נפסק, כי לאישה זכות חוקתית מוגנת לביצוע הפלה; עם זאת, המבחן הקושר את הזכות לשלב ההריון עודן במבחן יכולתו של העובר לשרוד מחוץ לרחם (fetal viability). ככלל, הלכה זו מאפשרת לנשים הרות לבצע הפלות במסגרת 24 השבועות הראשונים של ההריון, קרי: עד לסוף השליש השני.

המקרה המתין כיום לפסיקת בית המשפט העליון, Dobbs vs. Jackson Women's health Organization, עוסק בחוק משנת 2018 במדינת מיסיסיפי, האוסר על ביצוע הפלות לאחר שבוע 15 להריון. בערכאות הנמוכות בהן נדון המקרה עד כה, אושרו צווים

אחד הנושאים השנויים ביותר במחלוקת בחברה האמריקאית - הזכות לבצע הפלות - הוכרע בפסק הדין המונומנטלי בענין Roe v. Wade בו נפסק כי מדובר בזכות חוקתית המוגנת ברמה הפדרלית, וכל חוק מדינתי האוסר על כך - סותר את חוקת ארה"ב. כיובל שנים חלף מאז, והשאלה עומדת כיום לעיון מחודש בבית המשפט העליון בארצות הברית



כנגד אכיפת החוק בטענה שהחוק המדינתי נוגד את חוקת ארה"ב ואת פסיקת בית המשפט העליון. ואולם נראה כי הגישה השיפוטית השתנתה בבית המשפט העליון. אין זה סוד שבית המשפט העליון בארה"ב נשלט כיום על ידי רוב של שישה שופטים שמרניים (מאז חילופי שופטים בשנת 2020 לאחר מותה של השופטת רות גינזבורג). שינוי פרסונלי זה עלול להטות את הכף לטובת שינוי ההלכה הנתפסת בעיני רבים כליברלית יתר על המידה.

מאז מאי 2021, עת המקרה הגיע לדיון בבית המשפט העליון, נחקקו חוקים והוצעו הצעות חוק כנגד הפלות בלא פחות מ-22 מדינות בארה"ב, רובן בעלות רוב רפובליקני. האפשרות לאכוף חוקים אלה תלויה בהכרעה שתתקבל בפסק הדין בעליון. ל-8 מדינות (אלבמה, אריזונה, ארקנסו, מישיגן, מיסיסיפי, אוקלהומה, ויסקונסין ווירג'יניה המערבית) עדיין קיימים חוקים אשר אוסרים או מגבילים הפלות ואשר יכנסו לתוקף אם פסיקת בית המשפט העליון תהפוך את הפסיקה הקודמת. ב-13 מדינות (ביניהן קנטאקי, איידהו, מיזורי, טנסי ועוד) קיימים Trigger laws (חוקים שיכנסו לתוקף בשינוי נסיבות) האוסרים על ביצוע הפלות גם בשליש הראשון והשני של ההיריון.

אחד החוקים הידועים כנגד הפלות אשר עלה לכותרות הוא Texas Heartbeat Act. על פי חוק זה, שנחתם על ידי מושל טקסס במאי 2021, ניתן לתבוע בתביעה כספית את מבצעי ההפלות ועוזריהם, אם ביצעו הפלה לאחר שאותרה בעובר פעילות לבבית. סביב תוקפו של חוק זה לפי הלכת Roe v. Wade פרץ דיון ציבורי סוער. בטקסס עברה בהמשך השנה הצעת חוק נוספת - The Human Life Protection Act - האוסרת על הפלות למעט לצורך הצלת חיי האם.

הפסיקה החדשה של בית המשפט העליון, אם תתקבל, צפויה לפגוע פגיעה קשה באוטונומיה של הפרט, וביתר דיוק: בזכותן של נשים לקבל החלטות על גופן ועל חייהן. איסור על הפלות מפקיע את הרחם הנשי משליטתה של האישה ומכפיפו לשיקולים חיצוניים לה, דתיים וחברתיים. הפסיקה היא בעלת השלכות משמעותיות גם בחתך חברתי רחב: ראשית, הגבלת הפלות צפויה להגדיל פערים חברתיים: לפי הסטטיסטיקה, נשים עניות ושחורות עוברות יותר הפלות מקבוצות אחרות באוכלוסייה ולפיכך הפיכת ההלכה צפויה לפגוע בהן יותר מאשר בקבוצות אחרות. בנוסף, צפויה התפתחות של שוק שחור להפלות לא חוקיות, אשר מעבר לאתגרי האכיפה הוא מהווה סכנה ממשית לבריאותן של נשים. כמו כן, הפסיקה צפויה להוביל לשינויים פוליטיים בחלק מהמדינות; וכן להגדיל את הפערים בין מדינות "רפובליקניות" למדינות "דמוקרטיות" בתוך ארצות-הברית.

למרות מחאה שפרצה לאחר שהטיטה הודלפה, דעת הקהל האמריקאית אמנם חלוקה בנושא ההפלות: סקרים מראים כי כשני שלישים מהאמריקאים תומכים בהלכה הליברלית המשתקפת בפרשת Roe v. Wade, אך בד בבד רבים תומכים באיסור הפלות כבר בשליש השני להריון, וכ-55% מהאמריקאים תומכים באיסור הפלות בכל המקרים. נטען כי חלקים רחבים של הציבור עונים באופן לא עקבי על שאלות בסקרים בנושא ההפלות והנושא ידוע כקשה למדידה והערכה. הנשיא ביידן כינה את טיוטת פסק הדין "קיצונית", וקרא לגבש חוק פדרלי שיגן על הזכות להפסיק היריון.³

נושא טעון זה מעורר רגשות עזים ודעות מנוגדות. הזכות להפסיק היריון נוגעת בשורשי זכויות הפרט, שהרי מדובר בזכות של אישה על גופה ובבחירה שהיא הרת גורל להמשך חייה. אין מדובר באחת מן הזכויות אשר עשויה להיחשב למותרות או שניתן להסיגה בקלות מול ערכים מתנגשים, שכן בגוף האישה ובגורלה מדובר. אכן, כנגד חירות האישה נשמעות דעות - שמקורן בדרך כלל דתי, לפיהן אסור לבן-אנוש לאבד עובר; זאת משום היותו בעל פוטנציאל של חיים. ואולם השקפה קיצונית המחייבת את הלידה

עם סגירת גיליון זה, בית המשפט העליון בארה"ב הכריע: הזכות להפסיק היריון לא תזכה להגנה חוקתית; המדינות רשאיות לחוקק חוקים האוסרים לבצע הפלה. זוהי פסיקה שנויה במחלוקת משום פגיעתה באוטונומיה של האישה

מאז מאי 2021, עת המקרה הגיע לדיון בבית המשפט העליון, נחקקו חוקים והוצעו הצעות חוק כנגד הפלות בלא פחות מ-22 מדינות בארה"ב

1 BBC News, 4/5/22, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-61302740>
2 The New York times, 4/5/22, <https://www.nytimes.com/2022/05/04/upshot/polling-abortion-states.html>
3 Time, 3/5/22, <https://time.com/6173002/joe-biden-abortion-fundamental-right/>



כמעט בכל מחיר אינה מתחשבת בהשלכות הנפשיות, החברתיות והכלכליות, של אם שחויבה ללדת באונס ושל תינוק שנולד בכפייה. כרגיל, נשים עשירות עשויות למצוא פתרון ברכישת השירות במקומות מותרים; ואולם קבוצת האוכלוסייה המוחלשת, שידה אינה משגת, תסתבך בפעילות לא חוקית או בלידה בלתי רצויה, אשר צפויה לאמלל את התינוק ואת אמו ולהעמיס נטל כלכלי על המשפחה והחברה בכללותה. בית המשפט העליון האמריקאי צריך להיזהר מאוד בשינוי ההלכה; הלכותיו נודעות בעולם כולו והן בעלות השלכה רוחבית על רמת ההגנה שניתנת לזכויות נשים ולזכויות אדם בכלל. אל לו לבית המשפט העליון להסס: עליו להכיר בכך שאישה איננה מכונת הולדה חברתית. אין לרתום את הגוף הנשי לצרכים חברתיים הזרים לרווחה האישית שלה. עדיפה הפסקת היריון בזמן, מאשר לידה אומללה.

צבא! נדרש הליך הגון

ביוני 2021 הוציא בית המשפט הגבוה לצדק פסק דין שלא זכה לתהודה תקשורתית. ואולם פסק-הדין הוא אחד מהחשובים שניתנו בעת האחרונה בעניין זכויות חיילים. מדובר בבג"ץ 2294/20 רס"ן מ.פ. נ. סגן הפרקליט הצבאי הראשי; בג"ץ 5149/20 טוראי א. נ' הפרקליט הצבאי הראשי ואח' (17.6.2021). בפסק הדין נמחקה העתירה, לאחר שהצדדים קיבלו את הצעת בית המשפט, לפיה הפרקליטות הצבאית תבצע עבודת מטה בשאלה: האם יש מקום ליתן זכות ייצוג לחייל בהליך משמעותי בצבא, ואם כן, באילו מקרים, ומה תהא מתכונת הייצוג והיקפה. פסק דין זה מאפשר הצצה לעולם הדין המשמעותי הצבאי.



חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955 מסדיר את הדין המשמעותי בצה"ל. הוראות הפיקוד העליון בנושא "משמעת – אחריות מפקדים ואחריות מטה" מעגנות את המשמעת כבעלת חשיבות מרבית להבטחת פעילות התקינה של צה"ל. ההוראות קובעות כי המפקד הוא האחראי לאכיפת המשמעת על פקודיו, ובין היתר, עליו לנקוט ללא דיחוי בתגובה משמעתית במקרה שנעברה עבירה. הליכי הדין המשמעותי מתקיימים בכל רגע נתון, בכל יחידות צה"ל ובהיקפים נרחבים ביותר. בשנת 2000 בלבד התקיימו כ-200,000 הליכי דין משמעותי, ובשנת 2010 בלבד התקיימו בצה"ל כ-170,000 הליכים (מנחם פינקלשטיין "המשפט בתקופת לחימה" משפט וצבא 16 (2002); מבקר המדינה דין וחשבון שנתי 163 פרק שני – צבא ההגנה לישראל (2013))

במסגרת הליך הדין המשמעותי, עומד החייל ה"נאשם" בפני מפקדו; המפקד ברוב המוחלט של המקרים נעדר השכלה משפטית. הוא משמש כ"קצין שיפוט" ומוסמך לגזור את דינו של חייל שמצא אשם, בהתאם לסמכויות המוקנות לו בחוק השיפוט הצבאי. לקצין השיפוט מוקנות סמכויות ענישה נרחבות, עד כדי שלילת חירותו של החייל ושליחתו למחבוש (כליאה בפועל) לתקופה ניכרת (התקופה המקסימלית שלה מוסמך המפקד-קצין השיפוט לשלול חירותו של חייל, עשויה להגיע לשבעים ימי מחבוש (!) ועל תקופה זו מוסמך הוא להטיל מחבוש נוסף בשל קנס שלא שולם).

האם הסמכויות הנרחבות שמקנה חוק השיפוט הצבאי לקצין השיפוט, עד כדי שלילת חירותו של החייל, עומדות במבחנים שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו? שאלה זו נשאלת בפרט לגבי טיבו של ההליך המשמעותי, ובתוך כך שאלת הייצוג של החייל בידי סגור. כידוע, הזכות להליך הגון נתפסת בשיטת המשפט הדמוקרטית כזכות יסוד (ראו למשל: עדיאל זימן "מגמות במשפט החוקתי-פלילי בישראל לאור ניתוח מושגי של "כבוד האדם" משפטים מט 383, 402 (תשע"ט)).

בבחינת ראוייתו של ההליך המשמעותי, מוצע להתחשב בנקודות הבאות:

זהות הנאשמים – ה"נאשמים" בהליך הם חיילים שגויסו מכוח חובה עם סיום לימודיהם ובהגיעם לגיל 18. מדובר בבחורים צעירים, המגיעים ממסגרת אזרחית שונה בתכלית מהמסגרת הצבאית. הנאשמים אינם "עבריינים" במובן הפלילי של מילה זו,

ביוני 2021 הוציא בית המשפט הגבוה לצדק פסק דין שלא זכה לתהודה תקשורתית. ואולם פסק-הדין הוא אחד מהחשובים שניתנו בעת האחרונה בעניין זכויות חיילים

הליכי הדין המשמעותי מתקיימים בכל רגע נתון, בכל יחידות צה"ל ובהיקפים נרחבים ביותר. בשנת 2000 בלבד התקיימו כ-200,000 הליכי דין משמעותי, ובשנת 2010 בלבד התקיימו בצה"ל כ-170,000 הליכים



ובדרך כלל מדובר במי שלא השכילו להתמודד כנדרש עם המסגרת הצבאית. הצבא מלכד תחתיו מגוון אנושי רחב ויש לזכור כי כל חייל מגיע מרקע חיים שונה ונסיבות חיים שונות ובעיות ייחודיות לו. במקרים רבים המקור לבעיות המשמעת טמון ברקע האישי של החייל.

חומרת ההליך – ההליך המשמעתני מהווה את האמצעי החמור ביותר העומד לרשות המפקד על מנת לאכוף משמעת במסגרת היחידה. יש בידו מגוון רחב של אמצעים חלופיים חמורים פחות, כגון: שיחה וייעוץ (במסגרתה ניתן להפנות את החייל לפתרון מקור הבעיה ע"י הפניה לגורם מוסמך, למשל קב"ן או קצינת ת"ש), נזיפה פיקודית, מניעת חופשה או תרגול נוסף. למרות זאת, על רקע היקף ההליכים המשמעתיים המתקיימים בכל שנה, נראה כי השימוש בכלי הדין המשמעתני מתקיים כדבר שבשגרה.

אופייה של המערכת הצבאית – המערכת הצבאית מאופיינת בהיררכיה נוקשה, שמביאה לא אחת לפחד של חיילים המשרתים ביחידות שונות מפני מפקדיהם. יש להתחשב בכך שהמפקדים עצמם הם אנשים צעירים אשר עלולים להתנהל בשכרון כוח. בהעדר פומביות של ההליך, קיים חשש שהמערכת תפלה מקורבים ובעלי קשרים או בעלי דרגה גבוהה, שיזכו לעונש מקל או כלל לא ייענשו. כן יש להתחשב ב"תסמונת הש"ג", לפיה האחריות מוטלת על הדרג הזוטר במקום על שרשרת הפיקוד הבכירה.

השיפוט המשמעתני הצבאי במתכונתו הנוכחי פוגע בזכויות יסוד, בראש ובראשונה בזכות חירות. ההוראות בחוק השיפוט הצבאי כוללות סמכות לשלול חירותו של החייל הנאשם, וזהו העונש הכבד ביותר שהמדינה מטילה על עבריינים. שעה שהסמכות כוללת שלילת חירות, יש להבטיח מנגנון של הליך הוגן.

סימן מסחר פוגעני – החוק והמוסר

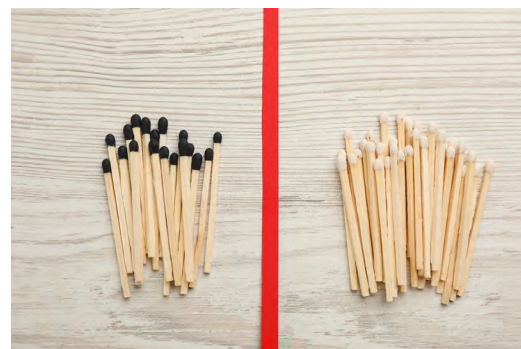
אנו סוקרים כאן מאמר שפורסם בחודש פברואר האחרון באתר "SSRN" (Social Science Research Network):

Naman Anand & Dikshi Arora, *The "Dark" Reality of a "Fair" Market: A Case Against "Racist" Trademarks and the Pernicious Precipices of Public Policy*, 7 BAKU St. U.L. REV. 129 (2021).

המאמר מבקש להשיב לשאלה משפטית – האם ניתן לסרב לרישום סימן מסחר, או למחוק אותו, בשל היותו "גזעני" (Casteism) או "מעודד שנאת זרים" (Xenophobia)? הכותבים מחזיקים בדעה לפיה הגישה הכלכלית "Laissez Faire" מהווה קרקע פורה להחייאת הגזענות. כידוע, "לסה פר", גישה התומכת בכלכלת שוק חופשית, עצמאית ונטולת התערבות ממשלתית. יישום עקרונותיה של גישה זו על רישום סימני מסחר יוביל לכך שאין לאסור על סימן מסחר בשל היותו גזעני או מעודד שנאת זרים, שכן זו התערבות עודפת במהלך של השוק. השוק יעניש את יצרן המוצר בכך שיסרב לקנות אותו, וכך – באמצעות השוק – סימן המסחר ייאסר. האם בתי המשפט בארצות הברית אמצו גישה זו?

בשנת 1992 הגישו שבעה אינדיאנים תביעה בפני משרד הפטנטים ה-USPTO (להלן: United States Patent and Trademark Office), למחיקת סימן המסחר של קבוצת הפוטבול "Redskins" (*כינוי גנאי לאינדיאנים). העותרים טענו שהסימן פוגעני ומנוגד לסעיף 2 (א) לחוק Lanham, הידוע גם בשם Trademark Act 1946 האוסר על רישום סימן מסחר שערורייתי ("Scandalous"). עתירתם התקבלה על ידי הרשות, ברם בית המשפט המחוזי של קולומביה הפך את החלטת משרד הפטנטים בנימוק שאין ראיות מספקות להוכחת זלזול. בשנת 2013 הוגשה עתירה חדשה ע"י קבוצה נוספת של אינדיאנים למשרד הפטנטים, שהורה שוב על מחיקת הסימן, אולם העתירה שוב נדחתה בערעור בביהמ"ש העליון. ההמשך הוא מפתיע: במאי 2020 התרחש כידוע

האם הסמכויות הנרחבות שמקנה חוק השיפוט הצבאי לקצין השיפוט, עד כדי שלילת חירותו של החייל, עומדות במבחנים שנקבעו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו?



האם ניתן לסרב לרישום סימן מסחר, או למחוק אותו, בשל היותו "גזעני" (Casteism) או "מעודד שנאת זרים" (Xenophobia)?



מותו הטראגי של ג'ורג' פלויד – אזרח אפרו-אמריקאי שנהרג ע"י שוטרי שלחץ את ברכו על צווארו עד שאיבד את הכרתו והביא למותו. בעקבות מחאות על מותו, תנועת ה-"Black Lives Matter" ביקשה לשים זרקור על הנושא של שנאת זרים וגזענות. הלחץ הציבורי הוביל בסופו של דבר לשינוי סימן המסחר של קבוצת הפוטבול "Redskins" ל-"Washington Football Team" בשנת 2021, והחל משנת 2022 נקראת "Washington Commanders".

המקרה מצביע על כך שלשוק יש כח להתוות את המותר והאסור בקשר עם סימן המסחר. כמעט עשור לפני מותו של ג'ורג' פלויד, בדצמבר 2012, אירעה "פרשת Nirbhaya": סטודנטית לפיזיותרפיה בת 23 מתה מפצעיה לאחר שנאנסה באכזריות ע"י שישה גברים באוטובוס בדלהי. התקרית הובילה להפגנות המוניות נגד תרבות האונס ומעמד האישה בהודו. זמן קצר לאחר מכן, פרסמה "Ford" – יצרנית רכב אמריקאית בינלאומית מהגדולות בעולם, מודעה מודפסת בה מאוירות שלוש נשים בלבוש זעיר קשורות בתא מטען, ברכב מסוג "Figo". לאחר הפגנות ציבוריות ברחבי הודו, ראש השיווק הגלובלי של פורד דאז, ג'ים פארלי, הביע את התנצלותו, מחק את המודעה ויצא בהצהרה כי לא היתה בכוונתם לפגוע, אלא רק לפרסם את תא המטען המרווח של המכונית בצורה יצירתית (!).

מקרה אחר: בשנת 2011, Tam וחבריו הקימו להקת רוק בשם "The Slants" (*כינוי גנאי לאסייתיים), והגישו בקשה לרישום סימן מסחר. על אף שהלהקה מורכבת מאמריקאים ממוצא אסייתי, הבקשה נדחתה הן ב-USPTO והן ב-TTAB (להלן: Trademark Trial and Appeal Board), לאור סעיף 2(a) לחוק Lanham. "The Slants", בתרגום: "האלכסונים", ערערו לביהמ"ש הפדרלי בטענה שדחיית הסימן מהווה הפרה של התיקון הראשון לחוקה המעגן את חופש הביטוי. המקרה הגיע לביהמ"ש העליון אשר הצביע פה אחד (8-0) בשנת 2017, כי סעיף 2(a) לחוק Lanham האוסר רישום סימן מסחר פוגעני מפר את חופש הביטוי! כב' הש' סמואל אליטו נימק כי הטלת איסור על מונחים מזלזלים מפר את עיקרון הסלע החוקתי ואת מהותו של התיקון הראשון לחוקה האמריקאית.

בכך, בית המשפט העליון של ארה"ב קבע מסמרות – לא ניתן לאסור רישום של סימנים מזלזלים, לא מוסריים או שערורייתיים בטענה לפגיעה סובייקטיבית. פגיעה מסימן מסחר היא פגיעה יחסית, היות שיתכן שחלק מסוים מהציבור ייפגע בעוד שמרביתו כלל לא. מסתמן אפוא כי ביהמ"ש אוחד בעקרונות התאוריה "Laissez Faire", ובמערך האיזונים, כך המאזניים השיפוטי נוטה לטובת הזכות החוקתית לחופש הביטוי.

מקרה נוסף: בשנת 2011, אריק ברונטי (Brunetti) הגיש בקשה למשרד הפטנטים לרישום מותג הבגדים "FUCT" כסימן מסחרי, אולם בקשתו נדחתה הן ב-USPTO והן ב-TTAB, לנוכח זהות פונטית לסלנג הוולגרי "FUCK". בשנת 2019, ביהמ"ש הפדרלי העליון ביטל את האיסור, והמותג קיים ורשום כסימן מסחרי עד היום. כותבי המאמר מבקשים לציין כי בהודו, תחום שיפוט אחר במשפט המקובל, "FUCT" לא אושרה לרישום כסימן מסחרי לאור התנגדות ציבורית.

ובישראל: סעיף 11(5) לפקודת סימני המסחר [נוסח חדש], התשל"ב-1972, מקנה סמכות לרשם הפטנטים וסימני המסחר לסרב לרשום סימן מסחר "הפוגע או עלול לפגוע בתקנת הציבור או במוסר". ברם, עיון בהחלטות רשם סימני המסחר מלמד כי במקרים חריגים בלבד ימנע רישומו של סימן מסחר בהתבסס על סעיף זה. (בעניין זה ראו, החלטה לרישום סימן מסחר מס' "Medics Care" 317370 מיום 3.11.2021 בפס' 56, החלטה מס' "IRON ANNIE" 303603 מיום 3.8.2021 בפס' 65, החלטה מס' 288035 מיום 27.7.2021 בפס' 88 והחלטה מס' "BIGDEAL" 234855 מיום 7.12.2016 בפס' 66). המשותף להחלטות הוא שכולן מאזכרות את דבריו של סגן הרשם דאז, נח שלו שלומוביץ, בהחלטה מס' "LENOPLAST" 146483 מיום 4.12.2005, בה הורה על רישומו של סימן בפנקס סימני המסחר חרף בקשת התנגדות לרישום מטעם המבקשת בהחלטה: "השימוש בטיעון של תקנת הציבור, נועד הוא להביא בפנינו מקרים אשר

בעקבות מחאות על מותו, תנועת ה-"Black Lives Matter" ביקשה לשים זרקור על הנושא של שנאת זרים וגזענות. הלחץ הציבורי הוביל בסופו של דבר לשינוי סימן המסחר של קבוצת הפוטבול "Redskins"

המקרה מצביע על כך שלשוק יש כח להתוות את המותר והאסור בקשר עם סימן המסחר

בית המשפט העליון של ארה"ב קבע מסמרות – לא ניתן לאסור רישום של סימנים מזלזלים, לא מוסריים או שערורייתיים בטענה לפגיעה סובייקטיבית



האפשרות לפסול שם פוגעני מתייחסת לא רק לסימני מסחר אלא גם לשמות חברות אצל רשם החברות ושמות של אנשים במרשם האוכלוסין

יהיה בהם משום פגיעה בציבור הרחב, שלא בדרך השיקול המסחרי הרגיל... פגיעה אשר לפי מוסכמות חברתיות הציבור לא יכול לעמוד בהן. כך למשל: סימנים המביעים אלימות קיצונית.. סימן המעודד שוביניזם, גזענות או פגיעה ברגשות דת". (להחלטה, [לחצו כאן](#)). נוסף, האפשרות לפסול שם פוגעני מתייחסת לא רק לסימני מסחר אלא גם לשמות חברות אצל רשם החברות (סעיף 28 לחוק החברות, התשנ"ט-1999), ושמות של אנשים במרשם האוכלוסין: שר הפנים רשאי לפסול רישום שם אם הוא סבור כי "השם עלול להטעות או לפגוע בתקנת הציבור או ברגשותיו" (סעיף 16 לחוק השמות, התשט"ז-1956).

השאלה העומדת על הפרק היא שאלה של איזון, בין חופש הביטוי לבין ערכים ציבוריים השוללים גזענות והחפצה של בני אדם. למילים יש כוח להשפיע. למרות קדושתו של חופש הביטוי במדינה דמוקרטית, ראוי למצוא נקודת איזון. במקרים מרחיקי לכת יש לאפשר לרשות לפסול סימן מסחר קיצוני בפוגעניותו, לא כצנזורה, אלא כהגנה על ערכים אנושיים בסיסיים.

למאמר ראו:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4030031

* * *

