

## מדריך לח"כים הטריים: תיקוני חקיקה כלכליים הנדרשים בכנסת

אחרי הבחירות יידרשו הח"כים הנבחרים להפשיל שרוולים ולפצוח במרץ במלאכת החקיקה ■ עורכי דין בכירים מתחומים שונים ממליצים להם במה להתמקד  
חן מענית 20/1/13

בעוד כשבוע נלך רובנו לבחור את נציגינו לכנסת ה-19 של מדינת ישראל. תשדירי התעמולה של המפלגות מבליטים ומהללים את המתמודדים הרבים במפלגות השונות, שרובם שואפים להגיע לעמדה שלטונית ולכהן בממשלה הבאה או לפחות כחברי כנסת.

אולם חשוב לזכור כי רק מעטים מבין הנבחרים יכהנו כשרים ויהיו בעלי תפקידים ביצועיים. מרביתם של 120 הנבחרים החדשים יהיו חברי כנסת, שעיקר תפקידם הוא לקדם **מקצב** חדשה - ובאמצעותה לנסות ולשנות את דמותה של המדינה.

לקראת הבחירות, פנינו לעורכי דין בכירים העוסקים בתחומים שונים ושאלנו אותם מה הם לדעתם תיקוני החקיקה הנחוצים ביותר במושב הכנסת הקרוב.

### דיני חברות

#### עו"ד איתי גפן, שותף בכיר במשרד גורניצקי: לתקן את פקודת השותפויות

"בתחום של דיני חברות, אחד התיקונים ההכרחיים שמזקקים לו "כמו אוויר לנשימה", הוא תיקון פקודת השותפויות. פקודת השותפויות מנוסחת בצורה ארכאית עד כדי כך שהשימוש בכלי של שותפות מוגבל עד כדי אפס. לדוגמה, שותפות אינה יכולה ליצור שיעבוד צף. הרציונל שעמד מאחורי ניסוח הפקודה הוא כי שותפות מורכבת מאנשים (בשר ודם). לכן, כפי שמגבילים אדם לשעבד את כל רכושו, אזי לא ניתן לשותפות לשעבד את כל רכושה.

"אולם, מאז התקדמנו מעט, ושותפות היא גם שותפות עסקית ולא רק שותפות של בני-אדם. לדוגמה, שותפויות חיפוש גז ונפט ועוד רבות כמותן. מגבלות החקיקה הקיימת גורמות לכך שקשה מאוד לשותפות לקבל הון חוזר בבנקים, בעיה שמונעת מעסקים להתאגד כשותפויות. לכן, אחד התיקונים ההכרחיים ביותר מבחינת הכלכלה הוא חקיקתה מחדש של פקודת השותפויות".

### רגולציה

#### עו"ד נגה רובינשטיין, ראש מחלקת רגולציה ותחרות במשרד גולדפרב-זליגמן: להקים רשות תקשורת

"כהונתו המוצלחת של השר משה כחלון הפיחה חיים ברגולציית התקשורת. את המומנטום הזה צריך להמשיך בהשלמת היוזמה להקמת רשות תקשורת, שאותה חידש השר כחלון. זהו מהלך אפשרי ופשוט, באופן יחסי, לביצוע. רשות תקשורת תקום בישראל, כפי שכבר קמה ב-30 מדינות מתוך 33 מדינות ה-OECD. השאלה היא רק מתי. רשות תקשורת הוא 'שם קוד' לקיומו של רגולטור אחד, עצמאי, מקצועי - שאינו תלוי בחילופי ממשל - המסדיר את תחום התקשורת כולו, על כלל גווניו: תחום תשתיות ושירותי הטלקום, תחום השידורים, תחומי תוכן ועוד.

"הקונצנזוס בדבר הצורך כבר קיים - הרגולטורים השונים, חברות התשתית, ספקי התוכן

ואנשי האקדמיה - כולם משוכנעים שיש להקים רשות תקשורת, אך השנים חולפות ורשות תקשורת לא קמה. תעשיית התקשורת בישראל, שפעילותה השנתית מוערכת ב-30 מיליארד שקל ושהשפעתה על החברה גדולה אף יותר, משוועת לשינוי הזה. מחקרים של השנים האחרונות מצביעים על כך, שככל שהרגולטור עצמאי יותר, פועל בשקיפות ושוקל שיקולים רוחביים, כך מתרחבות ההשקעות בתשתיות".

"שוק התקשורת בישראל נדרש לוודאות וליד מכוונת אחת, בעלת ראייה כוללת. בנוסף, הצורך בגוף הסדרתי אחד מתחזק בשנים האחרונות ביתר שאת לאור ההתלכדות הטכנולוגית והעסקית בין תחום תשתיות הטלקום לבין תחום התוכן המועבר על גבי התשתיות (convergence), שעה שחברות תקשורת מספקות הן את שירותי הטלקום והן את התוכן".

## שוק ההון

### עו"ד אהוד סול, שותף בכיר במשרד הרצוג, פוקס, נאמן: לאפשר חלוקת דיבידנד כשלחברה אין רווחים

"הכנסת הבאה לא תוכל להמשיך לגלגל לפתחם של בתי המשפט את השאלה כיצד ומתי ניתן לחלק דיבידנד כאשר לחברה אין רווחים. מצד אחד, קבע המחוקק כי חלוקת דיבידנד תיעשה בהתבסס על שני מבחנים מצטברים: "מבחן הרווח החשבונאי", המניח כי דיבידנד משקף תשואה על ההון, ולכן ניתן לבצע חלוקה רק מ"עודפים" המשתקפים בדוחותיה הכספיים של הפירמה, ו"מבחן יכולת הפירעון" האוסר חלוקה העלולה להביא לחדלות פירעון.

"מצד שני, בהינתן עליונותו הברורה של מבחן יכולת הפירעון מאפשר חוק החברות לפנות לבית המשפט ולשכנעו לאשר חלוקה גם בהיעדר רווח חשבונאי בדוחות. בד בבד, הותר המחוקק את בתי המשפט נעדרי "ארגז כלים" להתמודדות עם השאלה, האם חלוקה היא מותרת, שעה שהיא אינה מקיימת את מבחן הרווח, אך בית המשפט שוכנע כי מתקיים מבחן יכולת הפירעון. גלגול האחריות לחלוקה לפתחו של בית המשפט הוא בגדר תקלה מתמשכת שיש לבטלה. במיוחד בולטת התקלה, במקרים הרווחים ביותר, שבהם אין מוגשת לבית המשפט כל התנגדות לחלוקה שאינה מקיימת את מבחן הרווח. במקרים אלה, ניצב בית המשפט מול דילמה - האם עליו לאשר "אוטומטית" את בקשת החלוקה או שמא עליו לנהל חקירה עצמאית, כדי להשתכנע שהחלוקה לא תפגע בכושר הפירעון של החברה.

"בצר להם, נאלצים בתי המשפט לאלתר פתרונות אשר יוצרים חוסר אחידות משווע באופן הטיפול בסוגיה. לפיכך, הצעתנו היא לבטל כליל את הצורך בפנייה לבית המשפט לאישור חלוקה שאינה עומדת ב"מבחן הרווח", תוך הטלת האחריות הבלעדית לחלוקה כזו, על דירקטוריון החברה. במסגרת זו, יש לשקול מתן אפשרות לנושים להגיש התנגדות לחלוקה שאינה עומדת במבחן הרווח, בדומה לאפשרות הקיימת לנושים להתנגד למיזוג חברות, כאשר קיים חשש סביר שהמיזוג יגרום לחדלות פירעון של החברה שתיוותר לאחר המיזוג".

## מסים

### עו"ד טלי ירון-אלדר, לשעבר נציבת מס הכנסה: לבטל את חקיקת המס בתחום הדיור

"אחת הדרכים שבהן ניסתה הכנסת האחרונה להגדיל את היצע הדירות בארץ היא באמצעות חקיקת מס. חקיקת המס בתחום זה הייתה מורכבת: מצד אחד, העלאת שיעורי מס הרכישה על דירות להשקעה, ומצד שני, יותר פטורים במכירת דירות והקלות בשיעורי המס למי שמוכר קרקעות ישנות ובונה עליהן. הניסיון הזה לא הצליח ולא הביא תוצאות, ואף ייקר דירות להשקעה, ויחד איתן גם את שכר-הדירה ובעיקר - לא הביא להפחתה במחירי הדיור. לכן, על נבחרי הכנסת הבאה לבטל חקיקה זו.

"הביטול יוביל לכך שהוראות החוק יהפכו לפשוטות יותר וכן יבוטלו הוראות שממילא לא השיגו את מטרותן. יחד עם זאת, במסגרת ביטול הפטורים, על המחוקק לבחון אפשרות לבטל את הפטור הקיים היום ממס על דירת מגורים, ובמקומו להעניק אפשרות להחלפת דירה בדירה אחרת ללא חיוב במס. הוראה כגון זו תשתלב במגמה שעליה אני ממליצה - להקטין או לבטל

פטורים לצורך הרחבת בסיס המס והפחתתו, או לפחות שלא להעלות אותו. בסופו של דבר, בעולם המס היעדר חקיקה בתקופה הקרובה והיעדר שינויים, יהיו עדיפים על כל דבר אחר".

## תשתיות

### עו"ד יהודה רוח, משרד יהודה רוח: לעודד רשויות ליישם את שיטת ה-B.O.T

"בשנים האחרונות השכיל הסקטור הציבורי בישראל להפנים את התועלות הטמונות במימון מיזמי תשתית לאומיים על-ידי שימוש במודלים כגון B.O.T ו-P.P.P, המבוצעים בשיטות המגזר הפרטי. כך נבנה כביש 6; כך תיבנה 'עיר הבה"דים' בנגב; כך מבצעים היום פרויקטים ענקיים בעולם. לשיטה זו יש יתרונות מרובים וידועים, יש ללמוד מהצלחות וליישמן גם בתחומים אחרים.

"אולם, בעוד שברחבי הארץ פרוסים עשרות פרויקטים שהמדינה בחרה להעביר לחברות פרטיות משום שלא היו לה את המשאבים להקים בעצמה, ברשויות המקומיות, טרם התנחלה לה התובנה כי באמצעות שימוש במודלים הללו, ניתן לבנות בתי עירייה, מרכזי קונגרסים, חניונים, ולשפר את השירות לאזרח. מישהו בכנסת צריך לאותת לראשי הערים כי בשנים הקרובות המימון לא יגיע מירושלים, וכי עדיף להם להתחיל להתקשר עם המגזר הפרטי המשוע להזדמנויות השקעה מניבות.

"השיטה נוסתה בהצלחה במספר עיריות וגופים ציבוריים, אשר העמידו שטח ותשתית וקיבלו מבנה או מתקן חדיש ומתקדם. והתמורה? מתן רישיון תפעול; זכות להשכרת חלקים מהמבנה, הכולל בהתאם לצורכי הרשות.

"כשם שהמשלה מכוונת ומחייבת הוצאת מכרזי תשתיות לאומיות בשיטת ה-B.O.T, כך צריכה הכנסת הבאה לעודד ולתמרץ את הרשויות המקומיות, המגזר השלישי וגופים ציבוריים נוספים ליישם את השיטה כדרך קבע בפרויקטים המתוכננים על-ידם, וזאת על-ידי חקיקה חדשה ומתקדמת. הפרויקט יעשה מחוץ לתקציב הרשות המקומית, ולה ישאר כסף להשקעה בתחומים אחרים לטובת העיר ותושביה".

## פלילי

### עו"ד מיכל רוזן-עוזר, בעלת משרד פרטי בתחום הצווארון הלבן: לפצות חשודים ונאשמים שנפגעו מרשויות התביעה

"באחרונה התקיים דיון בסוגיה של הקמת גוף ביקורת על הפרקליטות. בבסיס הדיון עמד הצורך להבטיח שימוש זהיר וראוי בסמכויות הרחבות שבידי רשויות האכיפה.

"דרך טובה להשגת מטרה זו, תהיה על-ידי חקיקה שתקבע כי שימוש בלת-סביר בסמכויות התביעה יזכה חשוד או נאשם בפיצוי קבוע ללא הוכחת נזק, אשר ישולם מתוך כספים שרשויות האכיפה מחלטות בהליכים פליליים.

"המסלולים הקיימים אינם יוצרים תמריץ כלכלי משמעותי לרשויות האכיפה להשתמש בכוח ובסמכויותיהן הנרחבות בסבירות ובזהירות. תמריץ כזה ייווצר אם הרשויות יידעו שהן יחויבו בפיצוי בגין שימוש בלת-סביר בסמכויותיהן, וזאת ללא תלות בתוצאות ההליך הפלילי. בדרך זו, יהיה תמריץ שירתיע מפני התנהלות שאין חולק על הצורך למנוע אותה.

"תמריץ כלכלי המכוון את התנהלות הרשויות הוא ראוי במיוחד בהתחשב בכך שמימון פעולות מסוימות של גורמי האכיפה נעשה מכספים המחולטים בהליכים פליליים. במובנים רבים, יצירת התמריץ הכלכלי אפילו עדיפה על הקמת מנגנון ביורוקרטי המיועד לפקח על הפרקליטות.

"בדרך זו, התביעה תשקלל בעצמה את סיכוייה להידרש לתשלום פיצוי בגין פעולותיה ותכוון את התנהלותה כדי להימנע ממצב זה".

## חדלות פירעון והסדרי חוב

## עו"ד עופר שפירא, שותף-מנהל במשרד שפירא: להסדיר בקוד חקיקתי את דיני חדלות הפירעון

"אחד התחומים המשפטיים המשפיעים ביותר על חיי המסחר בישראל ועל חסכונות הציבור הוא דיני חדלות פירעון, או ליתר דיוק: האופן שבו יכולים בעלי חוב לגבות את חובותיהם מעסקים שאינם מקיימים את התחייבויותיהם. חשיבות הנושא עלתה בשנים האחרונות עם עליית המשמעותית של שיעור האשראי החוץ-בנקאי הניתן לעסקים על-ידי גופים מוסדיים המנהלים כספי ציבור. והנה, למרות חשיבות העניין, החקיקה בתחום זה היא חלקית ביותר ושאלות רבות וחשובות נותרות ללא הסדר חוקי - שאותו מחליפה "חקיקה שיפוטית" אקראית.

"בהיעדר קוד חקיקתי ברור ומקיף לניהול הליכי חדלות פירעון, אין בדין הישראלי גם כל טיפול הולם בתאגידים המגייסים כסף בישראל, אך מנהלים עסקים במדינות אחרות - עסקים אשר בעלי החוב הישראליים שלהם עשויים להידרש לנקוט הליכי חדלות פירעון בינלאומיים כדי לגבות את החוב ולהחזיר למשקיעים את כספם. נושים אלה עשויים להיתקל במערכת משפטית סבוכה ביותר המנצלת על-ידי חייבים רבים ולא תמיד מטופלת באופן נאות.

"היעדר הסדר חקיקתי הולם בדיני חדלות הפירעון גורם לכך שנושאים רבים מדיי מובאים להכרעה של בתי המשפט. יתרה מכך, עסקים מסוימים מתקשים לגייס אשראי בשל חוסר יעילות של הליכי הגבייה, והשקעות זרות בישראל נפגעות בשל חוסר היכולת של משקיעים זרים לצפות את גורל ההשקעה ביחס לבהירות הקיימת במקומות אחרים בעולם. קידום הכלכלה הישראלית והרצון לקרב את המשק הישראלי לכלכלה הגלובלית דורשים טיפול מיידי בקודיפיקציה של דיני חדלות הפירעון."

## נדל"ן

### עו"ד אלי אשל, משרד יורם ל. כהן, אשלגי, אשל: לערוך רפורמה בתחום התכנון והבנייה

"אחד מהנושאים המרכזיים שיידרש לטיפול הכנסת החדשה צריך להיות הורדת מחירי הדיור בישראל. לשם כך, אין מנוס מעריכת רפורמה מקיפה בתחום התכנון והבנייה. ברפורמה כזו יש להוציא את הוועדות לתכנון ולבנייה מהגופים הפוליטיים ולהופכן לוועדות מקצועיות, ליצור מספר ועדות תכנון בכל מחוז ובכל רשות גדולה, ולהגדיל את התקנים המקצועיים בוועדות, כלומר, את מספר המהנדסים והאדריכלים.

"רפורמה כזו, תגדיל את היצע הקרקעות לבנייה ותגרום להפחתת מחירי הדיור באופן משמעותי. הרפורמה תביא ליותר תוכניות בניין-עיר, ליותר קרקעות זמינות לבנייה וליותר היתרים לבנייה - והכול בפחות זמן, באופן מקצועי יותר ובראייה מקצועית וכוללת ולא אינטרסנטית-פוליטית. הגדלת כמות הקרקעות הזמינות תביא לירידת מחירי הדיור באופן ישיר. גם קיצור משך הבנייה (התכנון) והירידה בעלויות התכנון והמימון לבנייה יגרמו באופן עקיף לירידה במחירים. כנסת אמיצה הרואה למול עיניה את מחירי הדיור המאמרים, חייבת לעשות מהלך זה."

## דיני עבודה

### עו"ד אריאל שמר, משרד אריאל שמר: להסדיר את כללי המשחק בסוגיית התארגנויות עובדים

"הגיע הזמן שהמחוקק ייתן דעתו סוף-סוף לבחינת כללי המשחק בנוגע להתארגנויות עובדים במקומות העבודה, הכרה בוועדים וביציגותם והחלפתם.

הנושא כולו נמצא בשטח אפור למדי שאיננו מוסדר, שטח שבהיעדר רגולציה - נמצא בתחום ההכרעה היחיד והבלעדי של בתי הדין לעבודה. בתי הדין אמנם עושים כמיטב יכולתם לנוכח מבול הפניות, אך הותרתם כגורם היחיד העוסק ברגולציה של התחום מביאה לעיתים להחלטות שאינן נקיות מקשיים ומבעיות. במסגרת הדיון ברגולציה של הנושא יש לתת את הדעת הן על העובדות כפי שהן מצטיירות בשטח, והן על תפיסות היסוד המנחות. מצד אחד, ריבוי

התארגנויות חדשות, שאינן מסתיימות בהסכמים קיבוציים או אפילו בארגונים יציגים. מצד שני, שירת הכללים הדמוקרטיים הנוהגים, כמו תחרות בלתי הוגנת בין הארגונים כאשר אחד גובה דמי-חבר והאחר נמנע מכך, או ארגונים הפוטרים מדמי-חבר חלק מחבריהם המקבלים שפע של שירותים, לעומת אחרים המשלמים ואינם מקבלים שירותים כלל.

"פן נוסף שיש לשקול הוא - עד כמה בכלל חשובה התפיסה המסורתית על חשיבות תפקידי ארגוני עובדים? ישנה נסיגה קשה במעמדם ובכוחם של רוב העובדים המאורגנים, במקומות המאורגנים המסורתיים כמו שירות המדינה, רשויות מקומיות, מערכות החינוך והרפואה. ובעיקר: הגיע הזמן לבדיקה ולשקילה של מודלים חדשים שתהיה בהם תשובה למקומות העבודה 'המודרניים' המקדמים את העובדים הטובים והמצליחים - ולא רק את הנכשלים והחלשים".

## קניין רוחני

### עו"ד ברי לבנפלד, שותף בכיר במשרד יגאל ארנון: להבהיר את סוגיית זכויות העובד באמצאה

"כשם שאדם הרוכש רכב מעוניין לדעת כי הוא נקי מכל שעבוד, כך חברה זרה הרוכשת טכנולוגיה בישראל מעוניינת לדעת שהיא נקייה מכל תביעה של צד ג'. במצב המשפטי הנוכחי בישראל, לא כך הדבר. חוק הפטנטים קובע כי אמצאה שאליה הגיע עובד עקב שירותו ובתקופת עבודתו תהיה בבעלות מעבידו. עם זאת, בהיעדר הסכם בין עובד למעבידו, מוסמך משרד המשפטים לקבוע אם הנסיבות מצדיקות תשלום לעובד בגין האמצאה שפיתח.

"עד לאחרונה, הסתמכו תעשיות ההיי-טק והביו-טק על הסכמי ויתור חוזיים עם הממציאים. כך, כאשר הגיעה לישראל חברה אשר התעניינה ברכישת טכנולוגיה מסוימת, ידעה היא שזו תירכש נקייה מזכויות של גורמים שלישיים, הממציאים. בהתאם לפרקטיקה זו, עובדים לא יכלו לערער על ההסדרים החוזיים הללו בדרך של פניה לוועדה. אולם, לפני חודשים מספר מסר בית המשפט העליון את פסק הדין בעניין 'באייר נגד פלורליטי' ובו קבע כי גם במקרה שבו היה קיים הסכם שבו מוותר העובד על זכויותיו באמצאה, יהיה הוא זכאי לפנות לוועדה בבקשה לקבלת פיצוי בגין המצאותיו.

"לאי-הבהירות ולא-הוודאות העולות מהחלטה יהיו השפעות מרחיקות-לכת על תעשיות ההיי-טק והביו-טק בישראל, שכן הקניין הרוחני הוא הנכס המרכזי של כל חברת טכנולוגיה, ובהחלטתו העמיד אותו בית המשפט העליון במחלוקת.

"על המחוקק להתערב ולהבהיר את הנושא בהקדם. אם אמצאות שירות מקנות לממציאיהן תמורה, על תמורה זו, ועל הכללים לקביעתה, להיות ברורים, קבועים וידועים לצדדים מראש. אחרת, כל הנוגעים בדבר - חברות, עובדים והכלכלה בישראל כולה - יפסידו".