

פרוטוקול מס. 101

מישיבת ועדת הכלכלה

יום ה', י"ג בשבט, תשל"ו - 15 בינואר 1976, שעה 10.00

נ כ ח ו

חברי הוועדה: היו"ר י. הורביץ
מ. דרובלס
א. זילברברג
א. לבני
נ. קצב
י. שערי

מוזמנים:
(א. יפה
(א. שומר
(נ. לירם

ח. פנחסוביץ - מטרת המשפטים

יועץ כלכלי לוועדה: ד. לב

ר ש מ ה: א. דגני

סדר-היום: חוק הליכות המסחר, תשל"ב-1972.

חוק הליכות המסחר, תשל"ב-1972

היו"ר י. הורביץ: אני פותח את הישיבה.

נקדיש את הישיבה לדיון בחוק הליכות המסחר. עד כה שמענו את הגורמים האינדיבידואליים השונים כמו: העתונאים, לשכת עורכי-הדין, המפקח על הבנקים - אמרנו שאולי יהיה בחוק פרק מיוחד לענין הבנקאות - גם את איגוד המפרסמים. שמענו דברי רקע, הערות, השגות הסתייגויות וכדומה. היום אנו יושבים עם נציגי הממשלה ונתחיל לדון בסעיפי החוק. הסעיף הראשון הוא סעיף הגדרות, והמונח הראשון בו הוא "מצרך". יש כאן הגדרה למונח "מצרך" האומרת: "מיטלטלין ומקרקעין ולרבות חלק מהם".

למרות שיושבים אתנו נציגי הממשלה, אני מציע לשקול אם להזמין לשיבות הוועדה שתוקדשנה לדיון בחוק כמסקיפים גם נציג אחד של מועצה הצרכנות ונציג של לשכת התיאום.

א. יפה: הזמנת מסקיפים תביא לכך שגם הסוחרים ירצו לשגר מסקיף.

היו"ר י. הורביץ: חשבתי שישב עמנו נציג של הצרכנות ונציג של המכירה אוהייצור.

ג. קצב: עימות כזה בין הגורמים בישיבות הוועדה לא יאפשר לנו להתקדם בדיונים ויגרם לעיכובים.

היו"ר י. הורביץ: לכאורה שמענו את כל הנוגעים בדבר, אולי נשמש מישהו מהרשימה, אריך לבדוק זאת. אני רוצה לתת עדיפות לדיון בחוק במסגרת סדרי העבודה של הוועדה. זהו חוק מורכב, אולי נזכה להביא אותו לקריאה שניה וקריאה שלישית בקדנציה הזו. לא הייתי רוצה שיטענו לעומתנו כי לא שמנו לב להערות של אגף שלם.

ד. לב: ריכזנו את הערות של כל הגופים שהופיע לפנינו גם בעל-פה וגם בכתב, לפי סעיפים. לכל סעיף בהצעת החוק יש פיירוט מה נאמר עליו על-ידי כל הגורמים. נוסף לכך לשלוח מכתבים לכל הגורמים האלה, להודיע להם שאנו חוזרים לדיון בחוק ולבקש מהם להעביר לנו את הערותיהם, במידה ויש להם הערות נוספות. נוכל לקרוא את ההערות האלה בעת הדיון בכל סעיף וסעיף.

ג. קצב: אני מבקשת שנקבע יום קבוע בשבוע שיוקדש לדיון בחוק. המטרה שלנו היא לסיים את הדיונים בכנסת השמינית. הזמנת אנשים נוספים לישיבות תאריך את הדיונים. לכך אני מציעה שולך בדרך שהציע מר לב. אם במהלך הדיונים נרגיש שחסרה לנו אינפורמציה, נזמין את האנשים המתאימים לפי הצורך, לא באופן קבוע.

היו"ר י. הורביץ: אני הושש להתחייב לישיבה אחת לשבוע. יש נושאים שיש להם דחיפות. הנהגנו מנהג טוב, לדעתי, שאיננו מחכים לנושא המועברים אלינו, אלא יוזמים בעצמנו דיון בנושאים אקטואליים. לדוגמה, נושאים כמו המצב באג"ד או במפעל בחמנע. המגמה היא לתת עדיפות לדיון בחוק. נשתדל לעשות זאת אחת לשבוע. אינני רוצה להתחייב טמא לא נוכל לעמוד בכך.

מ. דרובלס: החוק הוא בן 98 סעיפים והוא כולל סעיפים כבדים ומסובכים. הוועדה נתונה בלחץ של אירועים המחייבים דיון. במידת האפשר נקיים ישיבה בנושא אחת לשבוע, זאת לא - אחת לשבועיים. אני מציע שנתחיל לדון בסעיפי החוק, והיה אם יתברר ששכחנו להזמין גורם מסוים, לא נסחפק בהגשת ההערות בכתב אלא נזמין אותו. כל משלחת המופיעה בפנינו מגישה את הערותיה בכתב. לשכת התיאום תחליט מי הם נציגיה, ואם יש לגופים המרכיבים אותה דעות שונות, היא תאפשר להם להביע אותן.

15.1.76

- היו"ר י. הורביץ: אם במהלך הדיון ניתקל בנושא ייחייב לשמוע חוות דעת של גורם מסוים, נזמין אותו.
- מ. דרובלס: אני מציע לשלוח הזמנה רשמית ללשכת התיאום.
- היו"ר י. הורביץ: קודם נבדוק אם הם הופיעו בפנינו.
- א. יפה: כל הגופים המרכיבים את לשכת התיאום הופיעו בפני הוועדה.
- היו"ר י. הורביץ: נתחיל בדיון על סעיפי החוק. בסעיף 1 המונח הראשוני הוא "מצרך". נשמע על כך דברי הסבר.
- ד. לב: להגדרה זו אין הערות לגופים שהופיעו בפנינו.
- היו"ר י. הורביץ: האם היו הערות לחברי הוועדה?
- ת. פנחסוביץ: חבר-הכנסת מודעי חשב שצריך להסדיר את הבעיה של המקרקעין בחוק המקרקעין. הסברנו שחוק המקרקעין איננו מטפל בנושא אלא בזכויות במקרקעין, ברישום מקרקעין, בהעברה ובחלוקה של מקרקעין.
- היו"ר י. הורביץ: כיוון שבאחד מסעיפי החוק נאמר שאי-אפשר לסרב סירוב לא סביר למכור מצרך, ומאחר והמונח "מצרך" כולל גם מקרקעין, רצוני לשאול: אדם הוא בעל קרקעות, הוא מסרב למכור אותן היום כי הוא מצפה לעליית מחירים. מה זינו?
- א. שומר: ההוראה חלה על העוסקים בכך, על סוחר קרקעות שזהו העסק שלהם.
- היו"ר י. הורביץ: גם סוחר בקרקעות זכאי להחזיק בהן עד לעת מצוא. מדוע הוא חייב למכור את הקרקע שברשותו?
- ת. פנחסוביץ: זה כולל גם דירות. השאלה אם הסירוב הוא סביר. יש כאן ביקורת שיפוטית.
- א. שומר: יתכן שאפשר לעשות אבחנה בין דירה לבין קרקע. החוק בא למנוע ניצול תנאים מסוימים שהם מטבידים על המשק. מתי יש סירוב למכור מצרך? כאשר יש ביקוש ונשים נסיונות לצמצם באופן מלאכותי את ההיצע, שאם לא כן - אין סירוב. אם אין מחיר קבוע ואין סיבה שיהיה מחיר קבוע לשמן, לדוגמה, והסוחר רשאי להעלות את המחירים כרצונו - לא יהיה סירוב. הסירוב הוא תוצאה של גורם שבעצם טיבו פוגע ברובו של הציבור. אם אדם יקנה מגרשים, ורבים ילכו בדרכו, המדינה עלולה לעמוד בפני מצב שלא יהיו לה שטחים לבניה. אם יהיה סירוב למכור, תחסרנה קרקעות לבניה למגורים, לתעשייה וכדומה. אם העסקים מתנהלים באופן שוטף, אין סירוב למכור.
- היו"ר י. הורביץ: איננו דנים באפשרויות של הפקעה, זהו נושא אחר. לאדם יש 30 דונם קרקע. הוא איננו רוצה למכור את הקרקע במחירים השוק לאותו יום, הוא מאמין שבעוד כמה שנים יעלו המחירים של האדמות באותו אזור. איזה כוח בעולם - אם לא מדובר במדינת משטרה ולא בהפקעות - יכול לאלצו למכור? הקונה פונה לבית-משפט, טוען שהסוחר איננו מוכן למכור את הקרקע בעוד שלפי החוק הוא חייב, אלא אם כן יש לו סיבה סבירה לסירוב המכירה, והסוחר מפסיד במשפט. אני שואל אם זוהי המגמה.
- א. שומר: נראה לי שבאותה מידה אתה יכול להגיד זאת על סוחר שיש לו שמן או חטיף. לפי הכרתו את השווקים מחירי המוצרים האלה יעלו. הוא איננו רוצה למכור אותם היום.

היו"ר י. הורביץ: לכך יש הסבר. אתה יוצר מצוקה מלאכותית.

א. שומר: בענין איגרות-חוב - בשעתו התנהל ויכוח על השאלה האם ההגדרה של "מצרך" כוללת גם זכויות. במונח "מקרקעין" לא כלולות איגרות חוב. יש הגדרה של "מיטלטלין" שצריך לבדוק אותה. דומני שגם היא איננה כוללת זכויות.

היו"ר י. הורביץ: בנק או חברת השקעות עוסקות במכירה של איגרות חוב. במקרה מסוים נתקבלה שם החלטה לא למכור את האיגרות במשך תקופה של שלוש שנים.

ת. פנחסוביץ: אני מוכנה לחזור ולבדוק את הנושא ולהביא תשובה לישיבה הבאה.

זה ענין של השקפה ושל מדיניות אם רוצים לכלול קרקעות במסגרת זו. על דירות אין ויכוח. השאלה היא: לסוחר יש קרקע פנויה, האם מותר לו לסרב למכור אותה, או שיחול עליה אותו דין כמו לגבי מיטלטלין כאשר יש סירוב בלתי-סביר למכור אותם. ענין הסבירות מסור לשיקולו של בית-המשפט. אם באזור מסוים יש מחסור בקרקעות, השכונה מתפתחת, האנשים זקוקים לדיוור, אבל אי-אפשר לבנות כי יש סירוב למכור את הקרקע. הבעלים מחכים לעליית מחירים, וככל שהם יחכו יותר תלך מצוקת הדיוור ותגבר. כאן יכול להיווצר אותו מצב כמו לגבי מזון.

א. לבני: אני מתפלא שמקרקעין נכללו בהגדרה. ראשית, מרבית הקרקעות במדינה שייכות למדינה. שנית, אינני יודע מה ענין מקרקעין לחוק שממונה על ביצוע שר המסחר והתעשייה. נושא המקרקעין הוא תחום טיפולו של שר החקלאות או של שר השיכון. שלישית, זכותו של אדם להחזיק במקרקעין שהוא רכש לפני שנים רבות.

היו"ר י. הורביץ: מדובר באדם שעיסוקו בכך, סוחר קרקעות. זה יותר ענין אידיאולוגי מאשר ענין של צדק או אי-צדק מסחרי.

מר שומר אמר שהמשרד יהיה מוכן לשקול אבחנה בין דירות לבין קרקע.

א. שומר: דירות כולל לא רק דירות מגורים אלא גם מבני עסק, מבני תעשייה.

י. שערי: אם אנו מבחינים בין הנושא של סירוב מכירה לבין יתר ההוראות הקבועות בחוק, אז קלענו למטרה. יש בחוק הוראות שונות על תיאור כוזב וכדומה שצריכות לחול גם על מקרקעין. לעומת זאת, לא צריך להכריח למכור מקרקעין.

ת. פנחסוביץ: אולי לגבי סירוב מכירה יהיה סייג.

נ. קצב: מבחינת הצרכן חשוב לקבוע כללים לגבי המוצר. אשר לקרקעות, אני מחשיבה יותר את ענין הדיוור. אולי צריך לבדוק מחדש את ענין המקרקעין. אין לי עדיין דעה מגובשת בנוון. על מיטלטלין ודירה יש דעה אחידה. בענין הקרקעות יהיה בירור נוסף.

מה כולל המושג "מיטלטלין". האם מזון כלול במושג זה?

ת. פנחסוביץ: בשבוע הבא אביא את פקודת הפרשנות.

א. לבני: יש הבדל בין אדם הקונה קופסת סיגריות או אפילו מכונת כביסה, לבין אדם הקונה קרקע. אדם העומד לקנות קרקע חוקר ודורש, הוא פונה לעו"ד, הוא מקבל נסח רישום. אינני מבין מדוע כרכו כאן יחד קרקע עם כל מצרך אחר, כאשר מדובר על פרסום, הונאה וכדומה.

ת. פנחסוביץ: סוחר יפרסם שקרקע מיועדת למגורים בעוד שהיא קרקע חקלאית. הפרק על מתן תיאור כוזב יחול על קרקע בעוד שהנושא של סירוב מכירה אולי לא יחול עליה. הענין טעון בדיקה. אני רוצה לבקש שהות להתייעצות עם שר המשפטים אם להחיל את ההוראות האלה גם על הקרקע. ודאי יש לו עמדה בענין.

היו"ר י. הרביץ: יצאנו מהנחה שמוכן מאליו שיש להחיל הוראות אלה על דירה, בעוד שלגבי קרקע יש מקום למחשבה. אני רוצה להציג שאלה בענין דירות ולהראות עד כמה בדרך זו יכולה המדינה להתערב בשיקוליו של הפרט ולפגוע באדם שהמוטיבציה שלו היא רווח - וגם הנושא של רווח סביר נחון לפירושים שונים. אם מותר להרוויח והמוטיבציה הזו היא חיובית, אנ מצייג שאלה אידיאולוגיות: כאשר המדינה קובעת את המחיר ואת שיעור הרווח, זה בסדר. אבל אם לא נקבע מחיר לשמן או לדירה, מדוע אסור לאדם לבנות בתים עם דירות ולא למכור אותם? אם המסחר הוא חפשי, יש לו מוטיבציה למכור. מדוע אסור לו לעשות את השבונן, שלמרות שהריבית היא כה גבוהה, ירידת ערך הכסף היא בשיעור יותר גדול ולכן הוא מבכר לא למכור בשלב זה את הדירות שבנה?

אנו עוסקים בענין שלכאורה איננו דומה לנושא זה, אבל הוא דומה. טוענים שיש רווח לא סביר בשיווק ובמכירה של מצרך כה חיוני כמו ירקות ולכאורה שודדים את הצרכן. כאשר אתה מנסה לפרק את הדברים - ואינני מדבר על אימים וסחשות - אתה רואה שיש אלפי חנויות פרטיות ויש רשת מסועפת מאד של אגודת הצרכנים, גם רשת פרטית. מה ענין רווח סביר לכאן? יש התחרות. אם הם עשו מונופול, תיאבק נגדם; אבל אם אין מונופול ויש התחרות - צריך לעמוד בהתחרות. יש גוף קובע את המחירים, וזוהי "תנובה", שהיא גם ייצרנית. יש אגודת יצרנים הקובעת את המחירים הקמעונאים, והיא מהווה את המשקל הגדול ביותר בתיווך. הטיטונאי חייב להתישב כלפי "תנובה", והחנויות מחיישות לפי מה שקובעת אגודת הצרכנים. אבל אינני נכנס לנושא של פער התיווך. מדוע אסור לאדם להרוויח כאשר המוטיבציה הלאומית היא לדעתי לתת לאנשים להרוויח במסגרת של התחרות חפשית?

ת. פנחסוביץ: קיימת התחרות גם בין הקמעונאים.

היו"ר י. הרביץ: בדירה יש התחרות חפשית.

ת. פנחסוביץ: יש גיקוש יותר גדול מההיצע.

היו"ר י. הרביץ: האם לבונה מבטיחים רווח סביר? ואם הוא מפסיד?
כנראה שהחלטנו כי להרוויח זו עבירה.
קבלן בנה עשר דירות ואיננו רוצה למכור אותן. מדוע אתה רוצה לחייבו למכור?

א. שומר: החוק איננו דן ברווח. יש חוקים הדנים במחירים.

היו"ר י. הרביץ: הוא עוסק בחובה למכור ולא להרוויח רווח לא סביר.

א. שומר: החוק לא דן במחירים. הוא אומר שיש לתת לצרכן

ידיעה מתאימה, הוא לא אומר דבר על שיעור הרווח.

(היו"ר י. הרביץ: הוא מחייב למכור.) קראנו לחוק: חוק הליכות

המסחר. הסוחרים מכנים זאת: הגינות מסחר. אם מסרביט למכור, זה יוצר

בהלה בקרב צרכנים, גורם לאגירה ולהפקעת מחירים. החוק איננו קובע לא

מחיר ולא רווח. מצרך בר-פיקוח אין למכור ברווח לא סביר, וזה נאמר

בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

היו"ר י. הרביץ: אתה מחייב אדם למכור דירות בעוד שהוא רוצה לשמור

אותן לילדיו או לנכדיו.

ת. פנחסוביץ: זהו סירוב סביר.

15.1.76

א. לבני:

אנו עוסקים בחוק יסוד. אולי יסבירו לנו היועצים המשפטיים כיצד הגיעו להגדרה כזו של המושג "מצרך". עד היום ידעתי מהו מצרך; מכאן ואילך עלי להבין שמצרך זה מקרקעין או מיטלטלין. מה אומר המילון על מילה זו?

ת. פנחסוביץ:

מה שמוגדר בחוק חל לענין אותו חוק.

א. לבני:

אולי נשתמש במילה אחרת? השאלה אם להכניס לכאן נכסי דלא נידיי מחייבת מחשבה. אולי נמצא הגדרה

אחרת למושג "מצרך".

ת. פנחסוביץ:

אפשר להציע להשתמש במילה אחרת, לא "מצרך" כי לדעת המציע היא איננה הולמת את הענין. מה שקובע

הוא כיצד מגדירים.

מ. דרובלס:

ככל שאנו מתעמקים בענין כן אני משתכנע שהמילה "מצרך" היא מיותרת. ההגדרה של "מצרך" איננה מתאימה

לרעיון של הגינות המסחר.

נ. קצב:

תאמר שאינך רוצה שנאשר את החוק.

מ. דרובלס:

הממשלה בנתה דירות במחירים קבועים ולא הצליחה למכור אוהן. האם היא מכרה דירות לפי "קוסט-פלוס"?

הממשלה היתה הראשונה שלא נהגה לפי כללים של מסחר הוגן. חברות בניה ציבוריות בנו דירות לזוגות צעירים. חתמו אתם חוזים על רכישת דירות במחירים מסוימים. לאחר מכן ביקשו מהם תוספת למחיר למרות שהם השתמשו לבניה בחמרים שנקנו לפי המחירים הישנים.

י. שערי:

אני מציע שהחוק יחול גם על הממשלה.

היו"ר י. הורביץ:

האם הממשלה כלולה כאן? האם גם על הממשלה חלים כללים אלה?

ת. פנחסוביץ: אם ייאמר במפורש חל על המדינה, זה יחול עליה. לפי ההצעה - זה לא חל.

מ. דרובלס:

הממשלה הגישה את הצעת החוק, בלי להחיל אותה עליה.

אני מציע שנדון בכל ענין לגופו ונשקול את הדברים היטב. ההתחייבות שלנו כלפי הציבור להביא לאישור הכנסת את החוק הטוב ביותר.

היו"ר י. הורביץ:

נניח שהחוק לא חל על הממשלה, האם הוא חל על חברה ממשלתית?

ת. פנחסוביץ:

מינהל מקרקעי ישראל איננו חברה ממשלתית.

היו"ר י. הורביץ:

אני נוטה לקבל את ההצעה שנדלג על הסעיפים שבהם לא הגענו לשורש הפתרון או שהם מעוררים קשיים.

אני מבקש הבהרה: קבלן בנין שאיננו רוצה למכור את הדירות שבנה בתקופת שפל, כי אם הוא ימכור בתקופה זו הוא יפסיד, והוא רוצה לחכות לימים יותר טובים. יבוא קונה בימים שהמחירים של הדירות הם בשפל ויציע לשלם במזומנים. האם הקבלן חייב למכור לו את הדירה?

ת. פנחסוביץ:

שופט צריך להחליט אם הסירוב הוא סביר או לא.

היו"ר י. הורביץ:

אם כן, אפשר להשאיר הכל לבית-המשפט.

א. שומר:

החוק בא להסדיר הליכות מסחר הגונות והוא קיים במדינות רבות הנחשבות לדמוקרטיות ולליברליות.

אין לו שום קשר לנסיון להיכנס כביכול לחייו הפרטיים של האדם. הכלל אומר שגם עסקים פרטיים צריכים להתנהל לפי כללי ההגינות. ארצות-הברית

היא מדינה דמוקרטית ושם מפעילים את החוק בצורה החמורה ביותר עם עונשים כבדים ביותר. החוק קיים שם שנים רבות. הוא קיים גם בגרמניה, באנגליה ובמדינות אחרות.

ענין סירוב מכירה מופיע בחוק, אבל זה לא החוק כולו. בין המעשים הסותרים את מידות המסחר ההוגן מונה החוק: מתן תיאור כוזב בעסקה; פגיעה בסימן מסחר; פגיעה בסוד מסחרי - וזה נוגע ליחסים בין יצרן לייצרן, בין בנק לבנק; הוצאת דיבה מסחרית - זה נוגע לייצרן ולסוחר; שידול עובד בעסק למעול בתפקידו כדי להשיג טובת הנאה למשדל או לאדם אחר - זה בא להגן על בעלי העסקים. החוק בא לקבוע כללים הקיימים במדינות אחרות, שאנו בפיגור רב אחריהן.

אם נשאיר את ההגדרה של מצרך לתקנות, באישור ועדת הכלכלה, פירוש הדבר שבכל מקרה שתהיה אגירה של מצרך מסוים, נצטרך להתקין תקנות ולהביאן לאישור לוועדת הכלכלה, ובאותו פרק זמן תגיע האגירה לשיא. לשם כך יש רשות מבצעת שהיא פועלת במועד המתאים, והביקורת היא עליה.

היו"ר י. הורביץ: אנו משאירים את ההגדרה של "מצרך" פתוחה ועוברים להגדרה של "ייצור". אני רוצה להתנגד לנוסח המוצע. מה זה אומר מבחינתו של איש השדה? אם הוא ירצה לקיים את האמור כאן, עליו יהיה למסור על כל הרכב של מוצר או על דרכי השבחתו.

ת. פנחסוביץ: לא אומרים כאן מה צריך לעשות, אלא שבכל פעם שמופיע בחוק המילה "ייצור" זהו הפירוש שלה. גם הרכבה זהו ייצור לפי החוק.

א. שומר: כאשר נגיע להוראות הסובסטנטיביות תוכל לומר אם אתה רוצה להחילן על ייצור. כאן זוהי רק הגדרה.

א. לבני: מה פירוש "השבחה"?

א. שומר: השבחה בלבד איננה עדיין ייצור; זו צריכה לפי הגדרה זו להיות השבחה מהותית.

היו"ר י. הורביץ: אני עושה תיקון במוצר. עלי לפרסם זאת?

א. שומר: ההגדרה איננה אוסרת ואיננה מטילה חובה.

ת. פנחסוביץ: ייצור קונה מצרך והוא מוסיף עליו. השאלה אם הוא חרם או שהוא רק מתוור.

היו"ר י. הורביץ: אנו עוברים להגדרה של "שירות".

ד. לב: יש הצעה להוסיף מכוני הוראה.

ת. פנחסוביץ: הבנקים ביקשו להוציא אותם. לשכת עורכי-הדין ביקשו להבהיר שזה לא כולל אותם. גם שר המשפטים ביקש.

שנדאג להביא את דעתו שהוא מבקש להוציא את כל השירותים המקצועיים הניתנים מכוח דין, ואלה רופאים שלגביהם קיימת פקודת המתעסקים ברפואה, או עורכי-הדין שלגביהם קיים חוק לשכת עורכי-הדין. את הבנקים תכסה פקודת הבנקאות.

נ. קצב: המועצה הישראלית לצרכנות ביקשו לכלול כאן מכוני הוראה או הדרכה בשכר, מכוני יופי וכדומה.

היו"ר י. הורביץ: נפסיק עכשיו את הדיון ונמשוך אותו בישיבה הבאה. להבא נתקדם בקצב יותר מהיר.