



ח' תמוז, תשע"ח 21.06.18

כ-09-15986

לכבוד

ח"כ איילת שקד, שרת המשפטים ויו"ר ועדת השרים לענייני חקיקה

חברי ועדת השרים לענייני חקיקה

שלום רב,

הנדון: דרישה להימנע מריקון סמכויות הממונה על שוק ההון, ביטוח

וחיסכון, על ידי הכפפתו לאישור ועדת הכספים של הכנסת

קשה להפריז בחשיבות הפיקוח על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הרגולטור האמון על סקטור המנהל את כספי הפנסיה והביטוח של כלל הציבור הישראלי, בהיקף של למעלה מ-1.4 טריליון ש"ח.

לאחרונה אנו עדים למתקפה שלוחת רסן על הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מצד הגופים המפוקחים על ידה ובעלי עניין. במקום שנבחרי הציבור, האמונים על שמירה על אינטרס הציבור הרחב, יגנו מתקפה זו ויעמדו איתן לצד הרגולטור; נראה חלקם ביכרו את האינטרסים הצרים של בעלי העניין - הצטרפו למתקפה התקשורתית, וגיבו אותה בקידום הצעות חוק המבקשות לרוקן את סמכות הממונה מתוקף, על ידי התניית הפעלת סמכויותיו באישור ועדת הכספים של הכנסת.

לשיטתנו, אסור לקדם חקיקה זו, ממספר סיבות:

ראשית, כלל הגופים הפיננסיים המקצועיים - בארץ ובחו"ל - תמימי דעים באשר לחשיבות שבהתנהלות רגולטורית עצמאית בכלל, ושל הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ובפרט. תפיסה זו, היא שהביאה למיסוד רשות שוק ההון כרשות עצמאית ב-2016. הצעת החוק המקודמת בימים אלו מנוגדת להמלצות ה-OECD, קרן המטבע העולמי (IMF), ואף להמלצות הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר שהדגישה במסגרת המלצותיה, רק לפני שישה חודשים, את החשיבות שבשמירת עצמאות שיקול הדעת של הממונה.

שנית, סמכויותיו של הממונה אינן בבחינת "פירצה בחוק" כנטען בדברי ההסבר לחוק. להיפך - לממונה סמכויות דומות לסמכויות של רגולטורים מקבילים בארץ, כעולה מבחינת סמכויות בנק ישראל כמקרה בוחן. סמכויות לתת הוראות לגופים המפוקחים על ידם ולקדם אסדרה של השוק הרלוונטי בהתאם לאינטרס הציבורי אינם "פירצה", כי אם תנאי הכרחי ליכולת לבצע פעילות אסדרתית אפקטיבית.

שלישית, הפעילות האסדרתית באחריות הממונה רחבה ומגוונת, ומצריכה מומחיות פיננסית ומשפטית רבה. קבלת אישור מועדת הכנסת על כל צעד ושעל בפעילות הממונה - תביא לסרבול בירוקרטי לריק, לפגיעה באפקטיביות הרגולטורית בתחום צעיר הדורש גמישות ומהירות תגובה רגולטורית, ואגב כך לפגיעה בציבור החוסכים הישראלי, הוא כלל הציבור היצרני במשק.

יש להימנע מקידום הצעות חוק, השקולות להצהרה בכיכר העיר, כי חברי הכנסת בישראל מעדיפים את האינטרס של בעלי הממון על פני האינטרס של הציבורי הישראלי הרחב, בנושאים החשובים ביותר ל"אזרח הקטן" בישראל - קבלת שיפוי נאות מחברת הביטוח בעת הצורך, ושמירה על הביטחון הפיננסי של ציבור העובדים בישראל בזקנתם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הרינו לפנות לכבודכם כדלקמן:

1. קשה להפריז בחשיבות ההתנהלות התקינה בשוקי ההון, הביטוח והחיסכון בישראל. החיסכון הפנסיוני לבדו, מורכב מסכום מצטבר של למעלה מ-1.4 טריליון שקלים.¹ שווקים אלו ממלאים פונקציות ציבוריות קריטיות – שיפוי במקרה של אסון, והבטחת האיתנות הפיננסית של אזרחי ישראל בגיל זקנה. העובדה כי הפרשות לחסכון פנסיוני מחויבת על פי חוק ואיננה נעשית לפי רצונו החופשי של המפריש;² כמו גם הפונקציה הציבורית של ביטוח כמפזר נזק ומאפשר שיפוי בגין נזקים משמעותיים – מחייבת את נבחרי ועובדי הציבור לוודא כי האינטרס הציבורי בשוק זה מקבל מענה ראוי ומספק.

2. במכתב זה, תחילה, נציג את החשיבות שבמתן עצמאות רבה לרגולטור פיננסי בכלל, ולזה האמון על שוק ההון, ביטוח וחיסכון בפרט, כעולה מעמדת הוועדות הציבוריות שעסקו בנושא בישראל והגופים הפיננסיים החשובים בעולם. בהמשך, נתאר את סמכויות הרגולטור האמון על שוק ההון ביטוח וחיסכון, תוך התייחסות לעצמאות של המפקח על הבנקים בבנק ישראל, כמקרה בוחן המדגים את הדמיון הרב בין עצמאות סמכויותיהם של רגולטורים פיננסיים אחרים בישראל. בסיום, נציג את הצעות החוק שהועלו לפתחכם בתקופה האחרונה, ונסביר מדוע יש להימנע מלקדמן.

על החשיבות שבמתן עצמאות לרגולטור האמון על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

3. רגולטורים כלכליים הינם סוכנויות ממשלתיות האמונות על קידום התחרות, הגנה על הצרכנים ופיקוח על התנהלות המתחרים בשוק מסוים. סוגיית עצמאותם של הרגולטורים הכלכליים נבחנה בישראל במסגרת עבודת הוועדה ליעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק (להלן: "ועדת הרגולציה"), שהוקמה כחלק ממסקנות הוועדה לשינוי כלכלי וחברתי (להלן: "ועדת טרכטנברג"), ובהתאם להחלטה 4027 של הממשלה ה-32 "יעול ושיפור הרגולציה הממשלתית - המשך הדיון" (25.12.2011). צוות הוועדה הורכב מבכירי המגזר הציבורי – אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי), יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, פרופ' יוג'ין קנדל, והממונה על התקציבים, גל הרשקוביץ.

¹ רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון "דוח הממונה לשנת 2016" (2017).

² הפרשות פנסיוניות מחויבות מתוקף צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק לפי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957.

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



4. ועדת הרגולציה, שהגישה את הדו"ח המסכם מטעמה במארכס 2013, קבעה **חד-משמעית** כי יש חשיבות מכרעת בשימור וטיפוח **עצמאותם** של רגולטורים.³
5. עמדה זו תוקפה בשנית לאחרונה, בדצמבר 2017, במסגרת המלצות הועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר, בה היו חברים בין היתר שלושה מנכ"לים של משרד האוצר לשעבר – אחד מהם כיהן אף כממונה על התקציבים במשרד, הממונה לשעבר על שוק ההון והביטוח, והממונה על הגבלים עסקיים לשעבר (להלן: **"הועדה"**).
6. הועדה בחנה קשיים מבניים בפעילות משרד האוצר ויחידות הסמך הכפופות לו, לרבות רשות ההון, ביטוח וחיסכון. לאחר עבודת מטה מקצועית ורצינית, הועדה הדגישה את החשיבות בשמירת שיקול הדעת - וממילא העצמאות - של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בכל הקשור ל: **"סמכויות אכיפה, רישוי ומתן היתרים, ביקורות, מתן אישורי קופות גמל, אישור תכניות ביטוח ותקנוני קופות גמל, אקטואריה, והוצאת חוזרים בעניינים המסורים לממונה על שוק ההון"**.⁴ עמדה זו הושמעה גם על ידי הכלכלן הראשי במשרד האוצר במסגרת ראיון שנערך עימו ופורסם לפני חודש בלבד.⁵
7. על החשיבות בעצמאות הרגולטורית ככלי להבטחת רגולציה המונעת משיקולים מקצועיים בלבד המקדמים את האינטרס הציבורי, וניתוקה מהשפעה של לחצים פוליטיים וקבוצות עניין, עמדו גם הגופים הפיננסיים החשובים בעולם, דוגמת הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) שישראל חברה בו וקרן המטבע העולמי (IMF).⁶
8. עמדה זו, נתמכת ומגובה בספרות האקדמית, המשכיילה להסביר מדוע רגולטור, מעצם תפקידו, מצוי תחת סד תמריצים ולחצים המעודדים אותו לנקוט ריסון בקידום האינטרס הציבורי, כזוה מתנגד עם האינטרסים של הגופים המפוקחים.⁷

³ ראו למשל עמ' 14, עמ' 45 בו ציינה הועדה כי בישראל הרגולציה נתונה באופן יחסי להשפעה רבה של הדרג הפוליטי, מה שמביא לירידה בדירוג האפקטיביות הרגולטורית בישראל, ועמ' 48-49 העוסקים ספציפית במנגנונים להבטחת עצמאות הרגולטור.

"דוח הוועדה לייעול מנגנוני רגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק" (2013).
זמין בכתובת: hazan.kibbutz.org.il/hafрата/doh_veeda_liieol_mngnoni_rgoltzia_-_april_2013.PDF
⁴ ראו התייחסות תחת פרק 5. ב ("חידוד עצמאותם של האגפים במקומות הנדרשים"), בדוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר (2017).

⁵ וראו למשל התבטאות עדכנית של הכלכלן הראשי באוצר על אודות החשיבות שבשמירה על עצמאות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון: מירב ארלוזורוב, אבי וקסמן "מי שבוחר להיות עני – המדינה לא צריכה להציל אותו; זה עניין תרבותי" דה-מרקר (30.05.2018).

⁶ על החשיבות שב עצמאות רגולטורית, ראו למשל:

The Governance of Regulators – Being an Independent Regulator OECD (19.07.2016)

read.oecd-ilibrary.org/governance/being-an-independent-regulator_9789264255401-en#page2

⁷ ראו למשל: Michael E. Levine & Jennifer L. Forrence, "Regulatory Capture, Public Interest and the Public Agenda: Toward a Synthesis", *6 J. L. Econ & Org.* (2009).

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 * פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 * فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



9. הנה כי כן, נראה כי קיימת תמימות דעים בקרב כלל הגורמים המקצועיים האמונים על רגולציה פיננסית – בארץ ובעולם; כמו גם בקרב מלומדים באקדמיה - באשר לחשיבות עצמאות הרגולטורים הפיננסיים.

סמכויות הרגולטור האמון על שוק ההון, ביטוח וחיסכון – במשרד האוצר וכרשות עצמאית

10. עוד כשהרגולטור האמון על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון פעל כאגף הכפוף ישירות למשרד האוצר, היה לו סמכות ליתן הוראות והנחיות לגופים המפוקחים, ללא צורך בהליכי אישור מורכבים ברשות המבצעת, לא כל שכן ברשות המחוקקת.

11. כך למשל, ס' 23(ב) לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 מסמיך את המפקח ליתן הוראות למי שרישיונו בוטל בדבר ניהול עסקיו "ככל שהדבר נראה לו נחוץ". ס' 17 לחוק, הסמיך את המפקח לשקול, במסגרת ההחלטה אם להעניק רישיון כזה, טעמים שבטובת הציבור (ס"ק 8); שיקולי תחרות ורמת השירות בשוק הביטוח (ס"ק 6); מידת התאמתם של הדירקטורים והנהלת התאגיד המבקש לתפקידם (ס"ק 2); הרקע העסקי של בעל השליטה בתאגיד המבקש (ס"ק 4); ועוד. ס' 16 הסמיך את המפקח על הביטוח לדרוש נתונים ומסמכים לפי שיקול דעתו ממי שביקש לקבל רישיון לעסוק בביטוח. ס' 22 לאותו החוק הסמיך את המפקח, בהתייעצות עם הועדה, לבטל רישיון של מבטח, בשל טעמים שבטובת הציבור (ס"ק 7), משום שבראיית המפקח המבטח לא מנהל פעילות בהיקף מספק (ס"ק 6), עקב הפרת תנאי ברישיון (ס"ק 4) – שלכתחילה מגובש וניתן לשיקול דעת המפקח בהתאם לסעיפים 15-16 לחוק - ועוד. סעיף 29, מסמיך את המפקח לבטל רישיון לביטוח, לפי שיקול דעתו (ס"ק ג'). זאת ועוד, סעיף 32 לאותו החוק אוסר על החזקת גרעין שליטה – אלא לפי היתר שנתן המפקח.

12. ואולם, על רקע חשש כי הכפיפות הארגונית והתקציבית של הרגולטור למשרד האוצר תחשוף אותו ללחצים פוליטיים; במטרה להבטיח שהרגולציה הפיננסית מונעת משיקולים מקצועיים בלבד; בהמשך לסטנדרטים שנקבעו על ידי הגופים הפיננסיים החשובים בעולם באשר למידת העצמאות הרצויה של המפקח על שוק הביטוח והחיסכון במדינות השונות, כמפורט בדברי ההסבר לתיקון החוק;⁸ ונוכח המלצות ספציפיות להגביר את עצמאות הרגולטור הישראלי מצד הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) וקרן המטבע הבינלאומית (IMF)⁹ – הוחלט

⁸ ראו תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016.

⁹ על הקריאות להגביר את העצמאות הרגולטורית של הרגולטור האחראי על שוק ההון, ביטוח וחיסכון בישראל, שבעקבותיהם נוסדה רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון כרשות עצמאית, ראו למשל:

1. (2011) 57 OECD, Review of The Insurance System Israel – www.oecd.org/finance/insurance/49498074.pdf

2. IMF Country Report No. 08/62, Israel: 2007 Article IV Consultation (22.01.2008) www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0862.pdf

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



בשנת 2016 להגביר את עצמאות הרגולטור, על ידי הקמת רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, כרשות עצמאית ממשרד האוצר, ואיחוד סמכויותיו ליתן הוראות לגופים המפוקחים תחת סעיף כללי ועקרוני – הוא סעיף 2 לחוק.¹⁰

13. בהקשר זה, יובא כדוגמה ציטוט מדוח ה-OECD משנת 2011 שסקר את שוק הביטוח בישראל – עת שהרשות הייתה כפופה למשרד האוצר אולם נהנתה מסמכויות תחקיקתיות דומות:

“.. the IMF recommended that CMISD (הביטוח) be made independent from the Ministry of Finance, in line with international practice: the insurance supervisor needs independence to set solvency standards, enforce managerial changes in companies and resolve failing institutions ... It also recommended that the CMISD be granted enhanced powers, e.g. to perform group-wide supervision.”

(Israel – Review of The Insurance System OECD (2011) – p.57)

14. יתרה מכך, כאמור, אך לאחרונה, בדצמבר 2017, הועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר הדגישה בהמלצותיה את החשיבות שבשמירת שיקול הדעת - וממילא העצמאות - של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, בין היתר, ביחס ל: **“ הוצאת חוזרים בעניינים המסורים לממונה על שוק ההון”**.¹¹

כעולה מניתוח סמכויות הפיקוח על הבנקים, בפועל, לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, סמכויות דומות לאלו של רגולטורים פיננסיים מקבילים

15. לאחרונה נשמעו טענות, לפיהן המהלך למיסוד רשות ההון, ביטוח וחסכון כרשות עצמאית, הביאה ליצירת “עודף” עצמאות רגולטורית, שנטען לגביה שהיא בבחינת “פירצה” בחוק.¹² בפועל, נראה שמהלך זה השווה את מעמדה וסמכויותיה לאלו של רגולטורים פיננסיים מקבילים, כעולה מניתוח סמכויות ועצמאות המפקח על הבנקים בבנק ישראל, כמקרה בוחן לעצמאות של רגולטור פיננסי בישראל.

¹⁰ ראו חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע”ו-2016.
¹¹ ראו התייחסות תחת פרק 5 ב. (“חידוד עצמאותם של האגפים במקומות הנדרשים”), בדוח הוועדה לבחינת סמכויות הנהלת משרד האוצר (2017).

¹² ראו למשל דברי ההסבר להצעת החוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תיקון – מתן הוראות מטעם הממונה באישור ועדת הכספים של הכנסת), התשע”ח-2018 – בהם סמכויותיה של הממונה תוארו כ”פירצה בחוק”.

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



16. סקירת סמכויות המפקח על הבנקים בנק ישראל, הרגולטור הפיננסי הדומה ביותר לרשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, שכן הוא אחראי על פיקוח ואסדרת סוגיות פיננסיות מורכבות וכבדות משקל, בעלות השלכות כבדות משקל על הציבור והתאגידים הבנקאיים המפוקחים על ידה – מלמדת כי הגברת העצמאות של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, למעשה הביאה להשוואת מעמדם.

17. כך, סעיף 5 לפקודת הבנקאות 1941, המקביל לסעיף 2 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-2016, מסמיך את בנק ישראל לתת הוראות לתאגידים בנקאיים. כך, לשון החוק קובע כי: "המפקח רשאי, לצורך הפיקוח כאמור בסעיף קטן (א), לאחר התייעצות עם הוועדה ובאישור הנגיד, ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, של נושא משרה בו ושל כל מי שמועסק על ידיו, והכל כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינים של לקוחותיו...".

18. כלומר, המפקח על הבנקים רשאי ליתן הוראות ללא כל אישור מצד ועדות הכנסת. ואכן, לאורך השנים פרסם המפקח על הבנקים הוראות שונות הנוגעות לדרך ההתנהלות המחייבת תאגידים בנקאיים, לרבות הוראות ממשל תאגידי,¹³ הוראות גילוי ודיווח לציבור,¹⁴ הוראות הנוגעות לניהול סיכונים והקצאות אשראי,¹⁵ ועוד.¹⁶

19. אשר ליחסים בין המפקח על הבנקים לוועדת הכספים של הכנסת, הרי שסעיף 278 לפקודת הבנקאות אמנם מטיל על המפקח חובת דיווח שנתית לוועדת הכספים באשר לעבודתו – אולם חובה זו זהה במהותה ובאופיה לחובת הדיווח המוטלת על הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון בסעיף 1 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

20. כלומר, גם סמכויות המפקח, בדומה לאלו של הממונה, לא מותנות באישור ועדת הכספים של הכנסת, כי אם בדיווח חד שנתי בלבד.

21. בחינה מדוקדקת של הוראות החוק מלמדת כי הסמכויות אשר מותנות באישור ועדת הכספים של הכנסת, הינן סמכויות הנתונות לנגיד בנק ישראל או לשר האוצר, ונוגעות להיבטים עקרוניים או חשובים ביותר – ואין מדובר בהוראות רגולטוריות שהמפקח על הבנקים רשאי

¹³ ראו למשל הגבלות הנוגעות לממשל התאגידי של תאגידים בנקאיים: המפקח על הבנקים, "הוראות הדיווח לציבור (1) (15/4)" בנק ישראל. זמין בכתובת:

www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/2015/640.pdf

¹⁴ ראו למשל: המפקח על הבנקים, "הוראות הדיווח לציבור (החל מ-31.12.2015)" בנק ישראל, זמין בכתובת:

www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/Pages/FinStatmntFstructure.aspx

¹⁵ ראו למשל: המפקח על הבנקים, "ניהול בנקאי תקין [19] [8/98]" בנק ישראל. זמין בכתובת:

www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/mavo.pdf

¹⁶ להרחבה ראו פירוט חוזרי המפקח על הבנקים בכתובת:

www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/Pages/Circulars.aspx

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076

شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076

208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076

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

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



- לקבוע באופן עצמאי.¹⁷ זאת, בדומה לסמכויות תחיקתיות בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, הנתונות לשר האוצר וכפופות לאישור ועדות הכנסת.¹⁸
22. כמו כן, בנק ישראל, שנוסד על פי סעיף 2 לחוק בנק ישראל, התשי"ד-1954, זוכה אף הוא לעצמאות ארגונית, תקציבית, ורגולטורית.
23. הנה כי כן, נראה כי המפקח על הבנקים בבנק ישראל, שהוסמך ליתן הוראות מחייבות לתאגידים בנקאיים בדומה לממונה על שוק ההון, איננו נדרש לקבל את אישור ועדת הכספים - או כל גוף חיצוני אחר - למתן הוראות שוטפות, ורק סוגיות ספציפיות בעלות חשיבות עקרונית מצריכות את אישור הועדה. זאת, באופן המקביל לגמרי לסמכויות ומעמד הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בתצורתן הנוכחית.

אין לקדם את הצעות החוק המבקשות לפגוע בעצמאות הממונה, שכפי הנראה הוגשו לועדת השרים לעניינים חקיקה בשל לחץ מהגופים המפוקחים על ידו

24. למרות הקונצנזוס בקרב הגופים המקצועיים, בארץ ובעולם, והעובדה כי מעמדה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דומה למעמדם של רגולטורים פיננסיים מקבילים - אנו עדים בחודשים האחרונים למהלכי חקיקה המבקשים להצר באופן גורף וחריף את סמכויות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון; אשר לא נתמכים בבסיס מחקרי עיוני או אחר.
25. כך, תחילה, הוגשה על ידי ח"כ יואב קיש הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תיקון – חוות דעת של הממונה), התשע"ח-2017, שביקשה לתקן את סעיף 2(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, כך שייקבע מפורשות בסיפא שלו כי "לא יראו חוות דעת של הממונה כהוראות לעניין סעיף זה", ובמטרה לפגוע במעמדה ובעצמאותה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון. נראה כי הצעה זו נדחתה לעת עתה, ואנו מברכים על כך.
26. באפריל 2018, בכנס לשכת סוכני הביטוח, איים ליאור רוזנפלד, נשיא לשכת סוכני הביטוח, כי: "מהלכים חד צדדיים ייענו בחקיקה שתגן על המקצוע".¹⁹ חודש אחר כך, ובסמוך לדחיית הצעת החוק שיזם ח"כ קיש בוועדת השרים לעניינים חקיקה; צוטט בשנית ליאור רוזנפלד, באומרו:

¹⁷ ראו למשל סעיפים: 12(1), 13(א)(2), 13(ב)(ג) ו-14(ד) לפקודת הבנקאות 1941; וכן סעיפים 7(ב), 11(ד), 19(ג)(2), 19(ה) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

¹⁸ ראו למשל סעיפים: 25(ד), 35(א), 37, 76(ב), 78(ב), 92(ב) ו-92(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981

¹⁹ אסא ששון "נשיא לשכת סוכני הביטוח לסלינגר: 'תם העידן שבו אתם תשלחו חוזרים ואנחנו נתישר'" דה מרקר (23.04.2018).

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



"לצערנו ההצעה של ח"כ קיש לא עברה את ועדת השרים לענייני חקיקה.
בקרב, באמצעות חבר כנסת אחר מטעמנו, אנחנו מתכוונים להגיש הצעה
דומה בצורה קצת אחרת".²⁰

27. ואכן, כמובטח על ידי נשיא לשכת סוכני הביטוח, זמן קצר אחר כך, הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תיקון – מתן הוראות מטעם הממונה באישור ועדת הכספים של הכנסת), התשע"ח–2018 (להלן: "הצעת החוק הנוכחית"), העונה להגדרה "הצעה דומה בצורה קצת אחרת", הוגשה לוועדת השרים לענייני חקיקה על ידי ח"כ נורית קורן.

28. קשה להתעלם מהרושם העולה, ולפיו התכלית האמתית בבסיס הצעת חוק שתוארה כמו גם הצעת החוק הנוכחית, היא שידור מסר לרגולטורים, ולפיו פעולה בניגוד לאינטרס התאגידים המפוקחים תיענה בחקיקה שתגביל את סמכותם – גם אם הפעולה מבקשת לקדם את האינטרס הציבורי.

29. הצעת החוק העדכנית מבקשת להתנות את כל הסמכויות (!) שניתנו לממונה בסעיף 2(ב) לחוק פיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981,²¹ באישור ועדת הכספים. כל הוראה – בין אם היא נוגעת לדרכי פעילותם וניהולם של מבטחים וסוכני הביטוח; בין אם עוסקת בנושאי משרה או מי שמועסק על ידם; בין אם תכליתה למנוע פגיעה ביכולתו של מבטח לקיים את התחייבויותיו – תידרש לעבור אישור בכנסת, גוף ייצוגי ולא מקצועי בהגדרה. זאת, בניגוד חריף ובוטה לסטנדרטים הבינלאומיים באשר לחשיבות עצמאות הרגולציה על שווקים פיננסיים מודרניים, כדרך להבטחת מקצועיותה.

30. יובהר, ככל שהועדה מעוניינת לפקח על אודות תחומי פעילות ספציפיים, נראה שעדיף להגדיר במפורש אילו תחומים הועדה מעוניינת שיגיעו לפתחה; ככל שהועדה מחזיקה בעמדה המנוגדת להוראה ספציפית שפורסמה, בכוחה להסדיר את הנושא מפורשות בחקיקה. לא ברור מהו הרציונל בהתניה גורפת, של כל צעד ושעל בעבודת הממונה רחבת ההיקף, תעשה באישור ועדת הכנסת.

²⁰ רונית מורגנטרן "הוגשה הצעת חוק לקיצוץ סמכויות הממונה על שוק ההון" ביטוח ופיננסים (22.05.2018).
זמין בכתובת: <http://inf.org.il/הוגשה-הצעת-חוק-לקיצוץ-סמכויות-הממונה-ע/>
²¹ סעיף 2(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, קובע: "הממונה רשאי, לצורך ביצוע תפקידו, ולאחר התייעצות עם הועדה, ליתן הוראות הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם של מבטחים ושל סוכני ביטוח, של נושאי משרה בהם ושל כל מי שמועסק על ידם, והכל כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על עניינם של המבוטחים או של הלקוחות, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו של מבטח לקיים את התחייבויותיו; הוראות כאמור יכול שיינתנו לכלל המבטחים או סוכני הביטוח או לסוג מסוים מהם".

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 • العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



אישור הצעת החוק - או הצעות דומות - תפגום באורח משמעותי באפקטיביות הרגולטורית, ואיננה מתיישבת עם האינטרס הציבורי

31. ראשית, ההצדקות שהוצגו להצעת החוק, ולפיהן היא מבקשת לפתור רגולציות יתר מצד הממונה, מוקשה. תחילה, מן הטעם שעל הכנסת והממשלה להימנע מחקיקה פרסונאלית – וברי שרגולטור פעלתן במיוחד לא מנביע שמחליפו בתפקיד יהיה כזה ויש מראש להצר את צעדיו. המדובר בסוגיה עקרונית הנוגעת למבנה הרגולציה הפיננסית בישראל, והצעות החוק לא מנמקות מדוע דווקא את סמכויות רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון - שמעמדה כאמור דומה למעמדם של רגולטורים פיננסיים אחרים - יש להתנות באישור הכנסת.

32. ואכן, ידין ענתבי, שכהן כממונה על שוק ההון בשנים 2005 עד 2010, פרסם 97 חוזרים; עודד שריג, שכהן כממונה על שוק ההון בשנים 2010 עד 2013, פרסם 61 חוזרים; והממונה הנוכחית, דורית סלינגר, פרסמה 251 חוזרים בתקופת כהונתה (ולא 350 כפי שנטען בכלי התקשורת).²²

33. ועוד: דווקא סלינגר, על אף ריבוי פעילותה הרגולטורית מקבלת רוח גבית מהציבור, התופס אותה כלוחמת לטובת האינטרס הציבורי;²³ בעוד קודמה לתפקיד, אשר נקט ריסון בהיקף הרגולציה, בוקר באופן חריף כרגולטור שהתנהלותו מעדיפה את טובת הגופים המפוקחים על פני טובת הציבור הרחב. זאת, בין היתר, משום שנתן היתר שליטה לשלמה אליהו בחברת "מגדל" למרות שהאחרון הודה והואשם בהוצאת כספים אל מחוץ למדינה תוך הפרת חובת הדיווח שבדין, וביקש להתמנות לתפקיד יו"ר חברת "מגדל" בתום כהונתו ולפני תום פקיעת תקופת הצינון.²⁴

34. יתרה מכך, ההקשר והרקע לקידום החקיקה – פעילות רגולטורית אמיצה ונמרצת, שתכליתה קידום האינטרס הציבורי הרחב למרות הקשיים המבניים והמחיר האישי שנגבה ממנה – בהשמצות, בחסימה צפויה של אפשרויות תעסוקה, ובביזויה בפומבי – משדרת מסר ולפיו רגולטור שהצליח לגבור על ה"שבי הרגולטורי", לא יקבל חיזוק וגיבוי מנבחרי הציבור. להיפך, אלו דווקא יבכרו להצטרף למשמיעים, ולקבוצות האינטרס המבקשות להצר את צעדיו.

35. בהקשר זה יוער, כי אין ממש בטענה הנשמעת תכופות בכלי התקשורת, ולפיה כמות החוזרים המפורסמים מעידה על נטל רגולטורי כבד. ברי כי כמות החוזרים – כשלעצמה – לא מעידה דבר על היקף הרגולציה, שהרי חלק מהחוזרים עוסקים דווקא בהקלה על הרגולציה; חלקם בהגנה

²² מבוסס על בדיקת המחברים במנוע חיפוש הרגולציה של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, הזמין בכתובת: www.mof.gov.il/hon/Regulations/Pages/RegulationAndLegislation.aspx (נבדק ביום 18.06.2018).

²³ ראו למשל רחלי בינדמן "במבחן התוצאה, סלינגר היא רגולטורית טובה או לא? כלכליסט (26.04.18).

²⁴ ראו למשל רחלי בינדמן "תהיות על מינוי עודד שריג למנכ"ל מגדל החזקות" כלכליסט (26.01.15); רחלי בינדמן "סלינגר: 'אשתמש בסמכויותי כדי להתנגד למינוי שריג' כלכליסט (10.09.14).

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



על הציבור תוך הכבדה מסוימת ומוצדקת של הרגולציה; וחלקם לא מורידות ולא מעלות את הנטל הרגולטורי החל על הגופים המפוקחים.

36. כך למשל, קביעת הממונה כי בעל השליטה בגוף מוסדי לא יוכל לכהן כיו"ר הדירקטוריון – למעשה מסדירה את כללי המשחק, ולא צפויה להעמיס על הרגולציה בעתיד. למעשה, הוראה זו, שזכתה לקיתונות ביקורת, מחילה מגבלה הקיימת שנים רבות על תאגידים בנקאיים, גם על תאגידים פיננסיים.

37. דוגמה נוספת, בקביעת הממונה כי לדירקטוריון חובה גם ביחס לציבור המבוטחים ולא רק לבעלי המניות. אמנם מדובר בקביעה מהפכנית באופיה, אולם אין היא מעמיסה על הנטל הרגולטורי שהגופים המוסדיים פועלים במסגרתו, והיא מעוגנת בהגדרה של תכלית החברה, כפי שנקבעה על ידי המחוקק בסעיף 11 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 – ועל כן לכאורה דווקא מגשימה את רצון המחוקק ומקיימת את המדיניות שהותוותה על ידו.²⁵

38. יתר על כן, לעיתים יש חשיבות בהגברת הרגולציה, משום שהתועלת שתצמח ממנה לציבור, גבוהה מהעלות של הנטל הרגולטורי. כך למשל, קידום מוסד בוררות חובה, שאמנם יקשה על חברות הביטוח בפעילותם, צפוי להגביר באורח משמעותי את כמות המבוטחים המקבלים שיפוי – כלשהו – מחברות הביטוח. זאת, בשונה מהמצב הנוכחי בו עלות ההתדיינות היקרה מביאה מבוטחים, ובפרט כאלו בעלי הכנסה נמוכה, לוותר על תביעתם המוצדקת.²⁶

39. בשולי הדברים יוער, כי אין להתעלם ממנגנוני הביקורת הקיימים בחוק. הפעלת סמכות הממונה לתת הוראות לגופים המחויבים, כפופה לחובת היועצות מנדטורית עם ועדה, המורכבת משבעה חברים בהם: רגולטורים פיננסיים מקבילים (רשות ני"ע והמפקח על הבנקים); אנשי משק וכלכלה בעלי השכלה אקדמית רלוונטית; עובד מדינה בכיר; ויועץ משפטי.²⁷ ראוי להשתמש, ובמידת הצורך לשפר, מנגנונים אלו – במקום להחיל מנגנון ביקורת גורף, המנוגד לחוות הדעת המקצועיות, כאמור.

לסיכום

40. אין אנו מתנגדים להצגת ביקורת עניינית כנגד פעולה רגולטורית כזו או אחרת; להיפך – ליבון מחלוקות ענייניות עשוי לטייב את התוצאה הרגולטורית ולתת מענה לכשלים שונים שייתכן שלא נתנו עליהם את הדעת. אולם, הצעות החוק המדוברות מדיפות ריח של "ניגוח" הרגולטור

²⁵ וראו למשל מאמרו של פרופ' אוריאל פרוקציה, ולפיו המהפכה למעשה מגשימה את רצון המחוקק: אוריאל פרוקציה "המהפכה של סלינגר מובנת מאליה" דה-מרקר (21.03.2018)

²⁶ וראו למשל מירב ארלוזורוב "עורכי הדין וסוכני הביטוח חוששים לאבד פרנסה – והורגים את המהפכה הצרכנית הבאה" דה-מרקר (29.01.2018)

²⁷ סעיף 2(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 * هاتف: 02-5000073 فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



על בסיס ביקורת ערטילאית בדבר "ריבוי רגולציה", המבוססת בעיקרה על כמות החוזרים שהופצו, ולא על כך שזהו המבנה הרגולטורי המיטבי.

41. אשר על כן, אנו מבקשים להתנגד למצב בו ציבור המפוקחים מהלך אימים על הרגולטור האחראי עליו על ידי איומים בקידום חקיקה שתשנה את המבנה הרגולטורי בישראל; באופן המנוגד להמלצות של הגופים הבינלאומיים שישראל חברה בהם, שהפקידות הפיננסית הבכירה בארץ שותפה להן, ומנוגדת לאינטרס הציבורי.

42. בשולי הדברים יודגש, כי ככל שהמחוקק מעוניין בשינוי המודל הרגולטורי החל בארץ, עליו להתבסס על תשתית עיונית ומחקרית מבוססת, נוכח השלכות רחבות ההיקף של המהלך על הביטחון הפיננסי של כלל הציבור הישראלי. תשתית מסוג זה, איננה בנמצא ביחס למהלכים המקודמים בימים אלו.

בכבוד רב,

נילי אבן-חן, עו"ד
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

יוני ז'ורנו
רכז מחלקת כלכלה ומחקר

העתק:

הגב' דורית סלינגר, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון
ד"ר חדוה בר, המפקחת על הבנקים, בנק ישראל

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

רח' יפו 208, ירושלים 94383 * מען למכתבים: ת.ד. 4207, ירושלים 91043 * טל: 02-5000073 פקס: 02-5000076
شارع يافا 208، القدس 94383 * العنوان للرسائل: ص.ب. 4207، القدس 91043 • هاتف: 02-5000073 • فاكس: 02-5000076
208 Jaffa St., Jerusalem * Mailing Address: P.O.B.4207 Jerusalem 91043 * Tel: 02-5000073 * Fax: 02-5000076
E-mail: economic@mqg.org.il * Web Site: www.mqg.org.il