



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

1 ביולי 2013

778

כ"ג בתמוז התשע"ג

עמוד

הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה)
(תיקון מס' 2), התשע"ג-2013..... 972

הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה) (תיקון מס' 2), התשע"ג-2013

1. החלפת פרק ז' בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005¹, במקום פרק ז' יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

לצורכי קבוצות שונות בשווקים הפיננסיים, הגבירו את חשיבות היכולת של הצרכנים לקבל החלטות פיננסיות מורכבות באופן מושכל, באמצעות השגת הבנה מעמיקה ויכולת השוואה. בין התפתחויות אלה ניתן למנות: פיתוח מכשירים פיננסיים מורכבים, אפשרויות בחירה רבות יותר בין מכשירים פיננסיים שונים ובין גופים שונים המנהלים מכשירים אלה, העברת האחריות לבחירת החיסכון הפנסיוני מהממשלה ומהמעסיקים אל הצרכן, וכן התארכות תוחלת החיים ויצירת תלות גבוהה יותר בחיסכון לטווח ארוך. התפתחויות אלה אף מדיגשות את הצורך בסיוע של גורם מקצועי לעריכת תכנון פיננסי נכון והבטחת רמות חיסכון וביטוח נאותות.

כללי התפתחויות שונות בשווקים הפיננסיים, הגבירו את חשיבות היכולת של הצרכנים לקבל החלטות פיננסיות מורכבות באופן מושכל, באמצעות השגת הבנה מעמיקה ויכולת השוואה. בין התפתחויות אלה ניתן למנות: פיתוח מכשירים פיננסיים מורכבים, אפשרויות בחירה רבות יותר בין מכשירים פיננסיים שונים ובין גופים שונים המנהלים מכשירים אלה, העברת האחריות לבחירת החיסכון הפנסיוני מהממשלה ומהמעסיקים אל הצרכן, וכן התארכות תוחלת החיים ויצירת תלות גבוהה יותר בחיסכון לטווח ארוך. התפתחויות אלה אף מדיגשות את הצורך בסיוע של גורם מקצועי לעריכת תכנון פיננסי נכון והבטחת רמות חיסכון וביטוח נאותות.

בשנים האחרונות פעלו גורמים שונים בממשלה, במגזר העסקי ובמגזר השלישי להגברת האוריינות הפיננסית של הצרכנים, בכלים שונים. מפעילות זו נעדר גורם מתכלל, מכוון ומחבר אשר יפעל לניכוש מדיניות כוללת ברמה הלאומית בנושא, ליצירת תיאום ושיתופי פעולה בין הגורמים השונים, לאיגום המשאבים ולמדידה והערכה של תכניות חינוך פיננסי שונות.

המשרים הפיננסיים בשנים האחרונות וגלי המחאה הנוכחיים, אף ממחישים את חשיבות ההבנה הפיננסית של הצרכנים ביתר שאת, כדי לאפשר להם להגיע לרווחה כלכלית אישית ולהשיג ביטחון פיננסי. מנגד, גם בעתות שגשוג ופריחה יש חשיבות לעיסוק בחינוך פיננסי כדי לשתף בפירות הצמיחה את כל שכבות האוכלוסייה ולצמצם את האפשרות למשבר נוסף.

פרק ז' לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 (להלן – החוק), קובע כי תוקם קרן ממשלתית לחינוך פיננסי אשר מטרתה לקדם את החינוך הפיננסי בישראל. החוק לא התייחס לגוף אופרטיבי כלשהו שינהל את פעילות הקרן וכן לא התייחס לתקציבים הנדרשים לצורך מילוי תפקידה. במצב דברים זה הקרן הממשלתית שנקבעה בחוק לא יכולה לבצע את התפקידים שהוטלו עליה מכוח החוק, ובפועל לא הוקמה.

הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD) מגדיר חינוך פיננסי כתהליך שבו צרכנים משפרים את הבנתם לגבי מוצרים פיננסיים ולגבי העקרונות שלפיהם מתנהלים השווקים הפיננסיים, באמצעות מידע, הדרכה או ייעוץ אובייקטיבי ומפתחים מודעות להזדמנויות ולסיכונים פיננסיים. כל זאת, כדי שיהיו מסוגלים לקבל החלטות מושכלות, להכיר בצורך בסיוע מקצועי ולדעת לאן לפנות לשם כך, במטרה לנקוט פעולות אפקטיביות כדי לשפר את הרווחה הפיננסית האישית של כל צרכן.

לאור האמור לעיל, החליטה הממשלה ביום י"ב בכסלו התשע"ב (8 בדצמבר 2011), בהחלטה מס' 3926 בנושא הגברת החינוך הפיננסי, להנחות, בין השאר, את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן – הממונה) להכין תכנית מדיניות לאומית מקיפה לקידום החינוך הפיננסי, לקדם את המודעות לחשיבות החינוך הפיננסי, להוות גורם יעיל בהבניית שותפויות בין הממשלה, המגזר העסקי והמגזר השלישי לקידום החינוך הפיננסי וליצירת תכניות לחינוך פיננסי, וכן לבקר את אופן יישום המדיניות לקידום החינוך הפיננסי במטרה להבטיח את יישומה באופן יעיל. כמו כן הוחלט כי תמונה מועצה מייעצת לצדו של הממונה.

חינוך פיננסי מועיל לצרכנים בכל הגילאים ובכל רמות ההכנסה, המצויים בצומתי החלטה שונים לאורך מעגל החיים. אוריינות פיננסית גבוהה של הצרכנים מגבירה את היעילות, התחרות, החדשנות והאיכות של השווקים הפיננסיים, ובעלת השפעה חיובית על היקף ההשקעות והצמיחה הכלכלית. זהו כלי משלים לאסדרה (רגולציה) ולחקיקה להגנת הצרכן בתחום הפיננסי.

במסגרת החלטת הממשלה האמורה הוטל על משרד האוצר ליוזם תיקון של פרק ז' לחוק כך שיעוגן תפקידו של הממונה כאחראי על ריכוז וגיוון מדיניות לקידום החינוך הפיננסי בעבור ממשלת ישראל, על התוויית המדיניות

כדי לעורר את המודעות של ממשלות לחשיבות החינוך הפיננסי, ולעודד אותן לנקוט פעולות לקידום הנושא, פרסם OECD קווים מנחים להתוויית מדיניות בנושא. OECD קורא לממשלות ולבעלי עניין אחרים לפעול לקידום חינוך פיננסי אובייקטיבי והוגן, המותאם

¹ ס"ח התשס"ה, עמ' 850.

”פרק ז’: קידום החינוך הפיננסי בישראל והקמת מועצה

ציבורית לחינוך פיננסי

17. (א) מוקמת בזה מועצה ציבורית לחינוך פיננסי שתייעץ לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (בפרק זה – הממונה), לגבי קידום החינוך הפיננסי בישראל בהתחשב בתכליות חוק זה (בפרק זה – המועצה המייעצת).
- (ב) במועצה המייעצת יכהנו 12 חברים שימנה שר האוצר, והם:

ד ב ר י ה ס ב ר

קיום ותוקף

20. (א) חברי הנהלת הקרן ימונו לתקופה של שלוש שנים.
- (ב) קיום ההנהלה, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר בה או מחמת ליקוי במינויו או במשך כהונתו, ובלבד שמספר החברים בה לא יפחת מחמישה חברים ובהם היושב ראש.
- (ג) חבר הנהלה יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו באחד מאלה:

- (1) התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש הנהלת הקרן;
- (2) נתקיים בו סייגמן הסייגים המפורטים בסעיף 17(א) או 17(ב) לחוק החברות הממשלתיות;
- (3) נבצר ממנו דרך קבע למלא תפקידו ויושב ראש הנהלת הקרן, העבירו מכהונתו בהודעה בכתב;
- (ד) ראה שר האוצר שיושב ראש הנהלה אינו ממלא את תפקידו כראוי רשאי הוא, בהחלטה מנומקת, להעבירו מתפקידו לאחר שנתן לו הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו.

תקנות לביצוע

21. שר האוצר ממונה על ביצוע פרק זה והוא רשאי באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו של פרק זה.

מוצע להחליף את פרק ז’ האמור, כמפורט להלן:

לפרק ז’ המוצע

לסעיף 17

- מוצע להקים מועצה ציבורית לחינוך פיננסי שתייעץ לממונה לגבי קידום החינוך הפיננסי בישראל, בהתחשב בתכליות החוק (להלן – המועצה המייעצת).
- במועצה המייעצת יכהנו 12 חברים שימנה שר האוצר:

הלאומית לקידום החינוך הפיננסי, על תיאום יישום מדיניות זו ועל בקרה לגבי יישומה. כן הוחלט כי התיקון לחוק יכלול הסדרה של הנהלת הקרן כמועצה מייעצת לממונה בנושא החינוך הפיננסי והגברת האוריינות הפיננסית בקרב אוכלוסיית מדינת ישראל, וכי תתוקן רשימת חברי הנהלת הקרן.

נוסחו של פרק ז’ לחוק כיום, הוא כדלקמן:

”פרק ז’: הקמת קרן ציבורית לחינוך פיננסי

הקמת קרן

17. מוקמת בזאת קרן ממשלתית שמטרתה לקדם את החינוך הפיננסי בישראל בהתחשב בתכליות חוק זה.

תפקידי הקרן

18. אלה יהיו תפקידי הקרן:
- (1) הכשרת הציבור לפעול בשוק ההון הישראלי;
 - (2) הכנת תוכניות לימוד השתלמויות ותוכניות הכשרה בתחום הפעילות הפיננסית והביטוחית של האזרחים;
 - (3) הכנת חומרי הסברה בנושא קידום החינוך הפיננסי;
 - (4) הכנת מסע הסברה בנושא הניהול הפיננסי ובנושאי ביטוח.

הנהלת הקרן ויושב ראש הקרן

19. הנהלת הקרן תהיה בת 9 חברים והם:
- (1) שני עובדי מדינה שימנה שר האוצר, ומתוכם ימנה את יושב ראש הנהלת הקרן;
 - (2) נציג בנק ישראל שימנה נגיד בנק ישראל;
 - (3) נציג איגוד הבנקים;
 - (4) נציג איגוד חברות הביטוח;
 - (5) נציג איגוד הברוקרים;
 - (6) נציג איגוד סוכני הביטוח;
 - (7) שני נציגי אקדמיה המלמדים בפקולטות לכלכלה וחינוך שימנה שר המשפטים בהתאם להמלצותיהם של דיקני אותן פקולטות.

- (1) נציג ראש הממשלה העוסק בתחום הייעוץ הכלכלי לממשלה;
 - (2) עובד בנק ישראל, לפי המלצת נגיד בנק ישראל;
 - (3) עובד רשות ניירות ערך, לפי המלצת יושב ראש הרשות;
 - (4) נציג שר החינוך, מבין עובדי משרדו;
 - (5) שני עובדים של משרד ממשלתי, של תאגיד שהוקם בחוק או של חברה ממשלתית;
 - (6) שלושה נציגי גופים פיננסיים או מתווכים פיננסיים;
 - (7) שני נציגי ארגוני צרכנים או מלכ"רים העוסקים בתחומים הנוגעים לתפקידי המועצה;
 - (8) איש סגל במוסד להשכלה גבוהה, העוסק בתחומים הנוגעים לתפקידי המועצה; לענין זה, "מוסד להשכלה גבוהה" – מוסד שהוכר לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958.²
- (ג) שר האוצר ימנה אחד מחברי המועצה המייעצת שמונו לפי סעיף קטן (ב)(1) עד (5). ליושב ראש המועצה המייעצת.
- (ד) שר האוצר רשאי לקבוע שלחברי המועצה שאינם עובדי המדינה יוחזרו מאוצר המדינה הוצאות הכרוכות במילוי תפקידם.

ד ב ר י ה ס ב ר

השלישי-אזרחי. זאת כדי לתת ייצוג הולם לכל השותפים הפוטנציאליים לקידום החינוך הפיננסי ולכל האוכלוסיות שעתידות להיות צרכניות של החינוך הפיננסי. בשל ריבוי הגופים הרלוונטיים לנושא מבין שלושת המגזרים כאמור, מוצע לאפשר גמישות בקביעת הגופים שיהיו חברים במועצה המייעצת ולא לקבוע מראש את הגופים המסוימים שיהיו חברים במועצה, וכן לאפשר רוטציה בין החברים המכהנים בשם כל אחד מהגופים השונים. זאת כדי לאפשר שיתוף של נציגים וגופים רבים לאורך זמן ולאפשר שיתוף של הגופים הפעילים ביותר בנושא בכל עת. אין באמור כדי למצות את האפשרות של המועצה המייעצת לזמן נציגים וגופים שונים לדיוניה וכן את האפשרות של הממונה לקיים הליכים שונים של שיתוף מחוקקי עניין ושיתוף הציבור הרחב לשם מילוי תפקידי לפי חוק זה.

עוד מוצע כי שר האוצר יהיה רשאי לקבוע שלחברי המועצה שאינם עובדי המדינה יוחזרו מאוצר המדינה הוצאות הכרוכות במילוי תפקידם.

- (1) נציג ראש הממשלה העוסק בתחום הייעוץ הכלכלי לממשלה;
- (2) עובד בנק ישראל, לפי המלצת נגיד בנק ישראל;
- (3) עובד רשות ניירות ערך, לפי המלצת יושב ראש הרשות;
- (4) נציג שר החינוך, מבין עובדי משרדו;
- (5) שני עובדים של משרד ממשלתי, של תאגיד שהוקם בחוק או של חברה ממשלתית;
- (6) שלושה נציגי גופים פיננסיים או מתווכים פיננסיים;
- (7) שני נציגי ארגוני צרכנים או מלכ"רים העוסקים בתחומים הנוגעים לתפקידי המועצה;
- (8) איש סגל במוסד להשכלה גבוהה, העוסק בתחומים הנוגעים לתפקידי המועצה.

המועצה תכלול נציגים משלושת המגזרים במשק: המגזר הממשלתי-ציבורי, המגזר הפרטי-עסקי והמגזר

² ס"ח התשי"ח, עמ' 191.

- תפקיד המועצה המייעצת 18. המועצה המייעצת תייעץ לממונה מזמן לזמן, על פי פנייתו, לגבי אופן קידום החינוך הפיננסי בישראל בכלל, ולגבי קידום המטרות המנויות בסעיף 20א(א) בפרט.
- תקופת הכהונה של חברי המועצה המייעצת ופקיעת הכהונה 19. (א) חברי המועצה המייעצת ימונו לתקופה של שלוש שנים. (ב) חבר המועצה המייעצת יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, באחד מאלה:
- (1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש המועצה המייעצת;
- (2) התקיים בו סייג מן הסייגים המפורטים בסעיף 17(א) או (ב) לחוק החברות הממשלתיות;
- (3) נבצר ממנו דרך קבע למלא תפקידו ויושב ראש המועצה המייעצת, העבירו מכהונתו בהודעה בכתב.
- (ג) ראה שר האוצר שיושב ראש המועצה המייעצת אינו ממלא את תפקידו כראוי, רשאי הוא, בהחלטה מנומקת, להעבירו מתפקידו, לאחר שנתן לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו.
- קיום המועצה המייעצת ותוקף פעולותיה 20. קיום המועצה המייעצת, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו מחמת שהתפנה מקומו של חבר בה או מחמת ליקוי במינויו או במשך כהונתו, ובלבד שמספר החברים בה לא יפחת משבעה חברים ובהם היושב ראש.
- קידום החינוך הפיננסי והיועצות במועצה 20א. (א) הממונה יפעל לקידום המטרות האלה:
- (1) הנהגת תכנית מדיניות לאומית לקידום החינוך הפיננסי;

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 18

עוד מוצע לקבוע כי אם ראה שר האוצר שיושב ראש המועצה המייעצת אינו ממלא את תפקידו כראוי, רשאי הוא, בהחלטה מנומקת, להעבירו מתפקידו, לאחר שנתן לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו.

לסעיף 20

מוצע לקבוע כי קיום המועצה המייעצת, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו מחמת שהתפנה מקומו של חבר במועצה או מחמת ליקוי במינויו או במשך כהונתו, ובלבד שמספר החברים בה לא יפחת משבעה חברים ובהם היושב ראש, כדי שהיא שתוכל לפעול כראוי.

לסעיף 20א

מוצע לקבוע כי הממונה יפעל לקידום המטרות האלה:

- (1) הנהגת תכנית מדיניות לאומית לקידום החינוך הפיננסי;

תפקיד המועצה המייעצת יהיה לייעץ לממונה, מזמן לזמן, על פי פנייתו, לגבי אופן קידום החינוך הפיננסי בישראל בכלל, ולגבי קידום המטרות המנויות בסעיף 20א(א) המוצע בפרט.

לסעיף 19

מוצע כי חברי המועצה המייעצת ימונו לתקופה של שלוש שנים, וכי חבר המועצה המייעצת יחדל לכהן לפני תום תקופת כהונתו, בהתקיים אחד מאלה:

- (1) הוא התפטר במסירת כתב התפטרות ליושב ראש המועצה המייעצת;
- (2) התקיים בו סייג מן הסייגים המפורטים בסעיף 17(א) או (ב) לחוק החברות הממשלתיות;
- (3) נבצר ממנו דרך קבע למלא תפקידו ויושב ראש המועצה המייעצת, העבירו מכהונתו בהודעה בכתב.

(2) פרסום מידע מהימן וברור בנושאים צרכניים ופיננסיים ובנושאי ביטוח, המותאם לקהלי יעד שונים ולהחלטות הפיננסיות השונות של האזרחים במעגל החיים, לרבות באמצעות אתר אינטרנט ייעודי והכנת מסע הסברה בנושאים האמורים;

(3) הכשרת הציבור להכרת שוקי ההון, הבנקאות, הביטוח והחיסכון הפנסיוני;

(4) הנהגת תכניות לימוד, השתלמויות ותכניות הכשרה בתחום הפעילות הפיננסית והביטוחית של האזרחים, בהתאם לשלבים השונים במעגל החיים.

(ב) הממונה ייוועץ במועצה המייעצת מזמן לזמן, ואחת לרבעון לפחות, בהתאם לאמור בסעיף 18, וכן ידווח למועצה המייעצת, אחת לשנה לפחות, על הפעולות שבוצעו בנוגע לקידום החינוך הפיננסי.

ביצוע ותקנות 21. שר האוצר ממונה על ביצוע פרק זה והוא רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

ד ב ר י ה ס ב ר

יישום המדיניות הלאומית יתבצע על ידי גורמים שונים במסגרת פעילותם השוטפת או כחלק מתכניות לקידום החינוך הפיננסי. תפקיד הממונה יהיה לתכלל, לרכז ולכוון את מדיניות הממשלה בנושא ולקדמה. כמו כן, מוצע להגדיר חובת התייעצות של הממונה במועצה המייעצת: אחת לרבעון לפחות – בנושאים הקשורים לקידום החינוך הפיננסי בכלל ובמטרות הנזכרות לעיל בפרט, ואחת לשנה לפחות – על הפעולות שבוצעו בנוגע לקידום החינוך הפיננסי.

לסעיף 21

מוצע כי שר האוצר יהיה ממונה על ביצוע פרק זה, וכי הוא יהיה רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו.

הצעת החוק פורסמה בהצעות חוק הממשלה – 728, מיום כ"ט בתשרי התשע"ג (15 באוקטובר 2012) והיא מתפרסמת כעת בשנית.

(2) פרסום מידע מהימן וברור בנושאים צרכניים ופיננסיים ובנושאי ביטוח, המותאם לקהלי יעד שונים ולהחלטות הפיננסיות השונות של האזרחים במעגל החיים, לרבות באמצעות אתר אינטרנט ייעודי והכנת מסע הסברה בנושאים האמורים;

(3) הכשרת הציבור להכרת שוקי ההון, הבנקאות, הביטוח והחיסכון הפנסיוני;

(4) הנהגת תכניות לימוד, השתלמויות ותכניות הכשרה בתחום הפעילות הפיננסית והביטוחית של האזרחים, בהתאם לשלבים השונים במעגל החיים.

דגש מיוחד יינתן לחינוך פיננסי בצומתי חיים בהם מתקבלות החלטות פיננסיות משמעותיות כגון: התחלת החיים הבוגרים כפרט עצמאי שאינו תלוי כלכלית בהוריו, כניסה לשוק העבודה, נישואים והקמת משפחה, רכישת דירה, היערכות לגיל הפרישה מעבודה והתנהלות כלכלית לאחר גיל הפרישה, גירושים ופירוק התא המשפחתי ועוד.

