

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ו תמוז, תשע"ו 26/07/2016

סומן: כ-15-13942

לכבוד

ח"כ משה גפני, יו"ר ועדת הכספים

נכבדי,

## הנדון: קריאה דחופה לשינוי מועד הדיון בהצעת החוק

### לשינוי מבנה הבורסה

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה") הריני לפנות אליך כדלקמן: הצעת החוק לשינוי מבנה הבורסה במתכונתה הנוכחית סובלת מכשלים ועיוותים מהותיים. בראש ובראשונה, ההצעה צפויה להותיר 60% מהבעלות בבורסה בידי קבוצת חברי הבורסה הנוכחיים (ובראשם הבנקים) – ובכך להנציח את המונופול שלהם על הגישה למערכת המסחר, המנוצל מזה שנים לגביית עמלות מופרזות בסך של מיליארדי שקלים בשנה מציבור המשקיעים.

קביעת הדיון בהצעה ליום חמישי (בו רבים מחברי הוועדה אינם נוכחים) וקידומה במסלול מהיר לא יאפשרו לקיים את הדיון המעמיק ההכרחי הנדרש בסעיפיה, והלכה למעשה יאפשרו לרשות המבצעת – אשר כתבה את הצעת החוק – לחוקק לעצמה חוק בעל השלכות דרמטיות, ללא מעורבות מספקת וביקורת הכרחית של הרשות המחוקקת, ובלא שהאינטרס הציבורי נשמר.

בנוסף, ההצעה יוצאת מנקודת הנחה לפיה הציבור אינו זכאי לנכסי הבורסה, ומוענקים במסגרתה לחברי הבורסה נכסים בשווי מאות מיליוני שקלים; אלא ששאלת הבעלות בנכסי הבורסה תלויה ועומדת כיום בהליך משפטי, שפסק דין בו אמור להינתן בשבועות הקרובים – וגם מטעם זה ראוי לדחות את הדיון בהצעה ולמנוע פגיעה בלתי הפיכה בזכויות הציבור בנכסים.

1. אתמול בלילה, 25.7.16, אושרה בקריאה ראשונה הצעת חוק ניירות ערך (תיקון מס' 60) (שינוי מבנה הבורסה), התשע"ו-2016 ("הצעת החוק"). הצעת החוק אמורה להידון בוועדת הכספים בראשותך. מועד הדיון בוועדה נקבע להיום, אך אתמול אחר הצהריים נודע כי הוחלט לדחות את הדיון בוועדה ליום חמישי (28.7.16) – יום שכידוע לא מתקיימות בו ועדות, ועל כן יש להניח כי רבים מחברי הוועדה יאלצו להיעדר מן הדיון.

2. כמו כן, פורסם כי בכוונת אדוני לסיים את הדיונים בהצעת החוק בתוך שתי ישיבות בלבד<sup>1</sup>; משמע, ייתכן שהדיונים בה יסתיימו עוד במושב הכנסת הנוכחי – זאת כשמדובר בהצעת חוק ענפה ומורכבת, בעלת השלכות כלל-משקיות לאורך עשרות השנים הבאות, וכאשר נוסח

<sup>1</sup> צבי זרחיה, "החוק להפרטות הבורסה צפוי לעלות היום להצבעה", דה מרקד, 25.7.16.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



ההצעה הונת על שולחן הכנסת לפני מספר שבועות ספורים ואושר בקריאה ראשונה רק אתמול בלילה.

3. התנועה סבורה כי מן הנמנע לקיים דיון פורה ויעיל בהצעת חוק כה מורכבת ומפורטת, בעלת השלכות כה רחבות, במסגרת דיון מקוצר ומזוזר – כפי שמכתיב לוח הזמנים עד סיום מושב הכנסת הנוכחי. פעולה כזו משמעותה, הלכה למעשה, חקיקה על ידי הרשות המבצעת (אשר כתבה את הצעת החוק וערכה טיוטות שלה במשך שנתיים), בלא שיתקיים דיון ציבורי הולם במגרשו של המחוקק.

4. התנועה עוסקת בהצעת החוק (על גלגוליה השונים) מזה כשנתיים ימים. איננו חולקים על הצורך ברפורמה, ואיננו חולקים על חשיבות היעדים שהוגדרו בהצעת החוק כדוגמת התייעלות ותחרות; אך, למרבה הצער, יש פער עצום בין ההצהרות הכלולות בדברי ההסבר להצעה (ובדברי ההסבר של מנסחיה בפגישות שקיימו עם התנועה), לבין תוכנם של סעיפי ההצעה. הצעת החוק לא תביא להשגת היעדים עליה היא מצהירה, ונוסח ההצעה שאושר בקריאה ראשונה צפוי להביא לתוצאות קשות ובלתי הפיכות.

5. בראש ובראשונה, ההצעה מקבעת את אחיזתם של חברי הבורסה הנוכחיים, ובראשם הבנקים, במפתחות הכניסה למערכת המסחר, ותאפשר להם להמשיך לפעול באופן בלתי תחרותי ולעשוק מהציבור סכומי עתק. ה"הפרדה" או ה"ניתוק" בין הבעלות לחברות בבורסה, אשר ההצעה מתתדרת בהם – הם לא יותר ממס שפתיים.

6. במה דברים אמורים? גם לאחר שינוי המבנה, וגם לאחר שיאלצו את החברים הנוכחיים למכור את האחזקות שמעל 5% מהון המניות – יהיה בידי חברי הבורסה הנוכחיים רוב של 60% באסיפה הכללית. המשמעות היא שקבוצת האינטרס הנוכחית, אשר קבעה עד כה תנאי סף בלתי אפשריים לכניסת חברים חדשים – תמשיך לשלוט בדירקטוריון, כפי שקורה היום, ולא יהיה לה כל אינטרס להסיר את חסמי הכניסה ולאפשר כניסת חברים חדשים.

7. התנועה סבורה שהצורך בנייתוק בין הבעלות לחברות – צורך שדברי ההסבר להצעה שבים ומעלים על נס – מחייב הפרדה מוחלטת בין השניים, כך שלא יתאפשר לחברי בורסה להחזיק במניות בה, ולא יתאפשר לבעלי מניות בה להיות חברים בה. ניתן וצריך לחייב מכירה כפויה של האחזקות במלואן, וכבר היו דברים מעולם (בין היתר במסגרת חוק הריכוזיות).

8. על מנת לקצר, נתכבד להפנות את אדוני לנייר עמדה קצר הקורא לתקן ארבעה כשלים בהצעת החוק, אשר נשלח לחברי ועדת הכספים בד בבד עם שליחת מכתבנו זה. נציין בקצרה את ארבעת הכשלים: ראשית, יש לבצע הפרדה מבנית מוחלטת בין האחזקה בבורסה לבין החברות בה, כאמור לעיל; שנית, כל עוד לא תיווצר תחרות אמיתית בין חברי הבורסה, יש לכלול ברפורמה פיקוח מיידי על גובה העמלות אשר גובים חברי הבורסה מהציבור, שאין לו

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



אח ורע בעולם; שלישית, יש לבצע הפרדה מבנית מוחלטת בין הבורסה לבין מסלוקת הבורסה, על מנת לאפשר לזירות מסחר מתחרות להתחבר למסלוקה ולהתחרות על לב המשקיעים; רביעית, אין לאפשר את הענקת מניות הבורסה במתנה לחברי הבורסה הקיימים ללא הצדקה, ובלא שהציבור, הזכאי לקבלן, יזכה לחלק בעוגה.

9. בעניין רביעי זה – שאלת הבעלות בנכסי הבורסה – חשוב לציין כי בית המשפט המחוזי אמור לתת בתוך ימים או שבועות ספורים פסק דין בעתירה מנהלית בה התבקש להכיר בבורסה כחברה לתועלת הציבור. הצעת החוק מבקשת להעניק לחברי הבורסה ללא תמורה את מניות ונכסי הבורסה, ולהפוך את הבורסה לחברה למטרות רווח; אך לו יכריע בית המשפט כי הבורסה היא חל"צ – יתברר כי נקודת המוצא של כותבי הצעת החוק הייתה שגויה מיסודה. חוק החברות אוסר על חלוקת נכסיה ורווחיה של חל"צ לבעלי מניותיה, כמו גם על שינוי מטרותיה ומסחר במניותיה – ועל כן ככל שהבורסה היא חל"צ, לא ניתן באמצעות תיקון לחוק נייע להתיר פעולות כאלה לחברי הבורסה. אלא שאם עובדת היותה של הבורסה חל"צ תתברר לאחר שהצעת החוק כבר תאושר – יהיה זה מאוחר מדי.

10. בנסיבות אלו מתחדד שבעתיים הצורך לדחות את הדיון בהצעת החוק, ולא לקדמו במסלול מהיר אשר עלול להביא לנזק בלתי הפיך לאינטרס הציבורי.

11. נכבדי, יו"ר ועדת הכספים: הצעת החוק לשינוי מבנה הבורסה היא הזדמנות פז לחולל שינוי בהתנהלות הבורסה בישראל. כשלים ועיוותים שיעוגנו בהצעת החוק – יונצחו, ויהיה קשה מאוד עד בלתי אפשרי לטפל בהם בשלב מאוחר יותר, לכשיתבררו תוצאותיהם הבעייתיות.

12. העברת הצעת חוק כה דרמטית במסלול מהיר – לא תאפשר לבצע הליך חקיקה נאות, והלכה למעשה תעניק את תפקיד המחוקק, אשר בידו הופקדה השמירה על האינטרס הציבורי, בידי קבוצת אנשים עלומה מן הרשות המבצעת, אשר כתבה את הצעת החוק.

13. הנושא שעל הפרק אינו אידיאולוגי או פוליטי, אלא נושא מקצועי במהותו, בעל חשיבות עליונה לציבור הרחב ובעל השלכות מהותיות לעשרות השנים הבאות. בנסיבות אלו, אנו מפצירים באדוני לעשות שימוש בסמכותו כיו"ר הוועדה ולקבוע סדרי דיון אשר יאפשרו דיון מקצועי ומעמיק בכלל סעיפי ההצעה.

14. נוכח חשיבות הדברים, נודה על דחיית הדיון בהצעת החוק, הקבוע נכון להיום ליום חמישי הקרוב; וכן לקביעת מספר דיונים בהיקף ההולם את אורכה, מורכבותה והשלכותיה.

בכבוד רב,

  
נילי אבן-חן, עו"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

  
איתמר שחף, עו"ד  
מחלקת כלכלה ומחקר