

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: כ"ט כסלו, תשע"ז 29/12/2016

סומן: כ-16-15077

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבלויט, עו"ד

היועץ המשפטי לממשלה

משרד המשפטים

נכבדי שלום רב,

הנדון: מינוי נציגי ציבור לוועדה המוניטרית

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

1. הוועדה המוניטרית של בנק ישראל (להלן: "הוועדה") הוקמה מכוח סעיף 15 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן: "החוק"). בין תפקידיה השונים, הוועדה אמונה על קביעת המדיניות להשגת מטרות בנק ישראל,¹ מעקב אחר ביצוע המדיניות שנקבעה² והחלטה על הפעולות שיש לנקוט כדי להשיג את מטרות הבנק, לפי החוק, כגון החלטות על שיעור הריבית,³ קבלת פיקדונות ומתן אשראי, ניהול יתרת מטבע חוץ⁴ ופעולות נוספות.
2. הרכב הוועדה נקבע בסעיף 16 לחוק, ולפיו, אמורה היא למנות שישה חברים – כאשר שלושה מהם עובדי בנק ישראל ושלושה נציגי ציבור. ואולם, מפרסומיה האחרונים של הוועדה, כמו גם מעמוד הוועדה באתר האינטרנט של בנק ישראל, עולה כי בוועדה מכהנים כרגע **ארבעה חברים בלבד, ומתוכם, נציג ציבור יחיד** (פרופ' ראובן גרונאו). עיון בדוחות שמחברת הוועדה, המפורסמים באתר האינטרנט של בנק ישראל, מגלה כי הוועדה פועלת בהרכב חסר זה זמן רב – **החל מחודש אוקטובר 2014**.⁵
3. בעקבות האמור, ביום 7.6.2016 פנינו אל ראש הממשלה ואל נגידת בנק ישראל בעניין מינוי נציגי ציבור לכהונה בוועדה המוניטרית. במכתבנו, עמדנו על החשיבות בכך שהוועדה תפעל בהרכב שייעד לה המחוקק, אשר קובע בבירור כי מחצית מחבריה יהיו נציגי ציבור; הדגשנו, כי כל עוד הוועדה פועלת בהרכב חסר, הרי שאינה יכולה לייצג את האינטרס הציבורי ולקבל

¹ סעיף 15(1) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

² סעיף 15(2) לחוק.

³ סעיף 15(3) לחוק.

⁴ סעיף 15(4) לחוק.

⁵ בנק ישראל דוח המדיניות המוניטרית – המחצית הראשונה של 2016, 4, בה"ש 1 (2016)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



החלטות תוך איזון האינטרסים שנקבע לה בחוק. לפיכך, עמדנו על ההכרח במינוי נציגי ציבור לוועדה המוניטרית לאלתר. **מכתבנו מצורף כנספח א' למכתב זה.**

4. ביום 4.7.2016 קיבלנו תשובה מטעם הנגידה, בה נכתב שיש לאייש את הוועדה במלואה בהקדם ואף נעשתה פנייה לגורמים המוסמכים כדי לקדם את מינוי החברים בוועדה לאיתור מועמדים לכהונה כחברים בוועדה המוניטרית (להלן: **"ועדת האיתור"**), על מנת שאלו יוכלו למנות את הנציגים החסרים. עוד נכתב כי וועדת האיתור סיימה את כהונתה במרץ 2015, ויושב ראש חדש מונה ע"י היועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 2015, אולם טרם מונו שני החברים הנוספים ע"י הממשלה. **תשובת נגידת בנק ישראל מצורפת כנספח ב' למכתב זה.**

5. בעקבות זאת, פנינו ביום 5.7.2016 לשר האוצר במטרה שיפעל למינוי נציגי הציבור החסרים בוועדת האיתור. לשמחתנו, ביום 17.7.2016 השיב לנו שר האוצר כי העביר לממשלה את הצעתו למינוי נציגי ציבור לוועדת האיתור (**תשובת שר האוצר מצורף כנספח ג' למכתב זה**). ואכן, בתוך ימים ספורים נתקבלה החלטת ממשלה לפיה מונו לכהונה בוועדת האיתור שני החברים החסרים.⁶

6. אף על פי כן, מפרסומיה האחרונים של הוועדה עולה, כאמור, כי היא עדיין מכהנת בהרכב חסר ובהשתתפות נציג ציבור אחד בלבד. זאת, בחלוף כחמישה חודשים ממינוי הנציגים **בוועדת האיתור.**

7. לפי סעיף 85 לחוק, הממשלה היא הממונה על ביצועו. מתוקף כך, ומתוקף תפקידו של היועץ המשפטי לממשלה הממנה את יו"ר ועדת האיתור, **נבקש לקבל עדכון אודות ההתקדמות במינוי הנציגים החסרים בוועדה המוניטרית.** כמו כן, וככל שאלו טרם מונו, **נבקש לקבל עדכון נוסף כאשר אכן ימונו הנציגים החסרים.** כאמור, **נבקש להדגיש את הדחיפות שבמינוי זה, ואת חובת הממשלה לקדמו.**

8. נזכיר, כי הוועדה פועלת בהרכב חסר **מעל לשנתיים**, ובתוך פרק זמן זה, ממשיכה לפעול ולקבל החלטות המשפיעות על המשק הישראלי. זאת, תוך ייצוג חסר של האינטרס הציבורי ובאופן שאינו משקף את רצון המחוקק בייצוגו, עד כדי חשש ממשי להתקיימות פגיעה באינטרס הציבורי.

9. נודה לקבלת תגובתך המהירה.


נילי אבן-חן, ע"ד

מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר

בכבוד רב,


רומי קאראם

רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

⁶ החלטה 1701 של הממשלה ה-34 "מינוי חברים מקרב הציבור בוועדה לאיתור מועמדים לפי חוק בנק ישראל, התש"ע-2010" (21.7.2016)

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



תאריך: א' סיון, תשע"ו 07/06/2016

סומן: כ-16-15077

לכבוד
ד"ר קרנית פלוג
נגידת בנק ישראל
בנק ישראל

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה
משרד ראש הממשלה

נכבדיי שלום רב,

הנדון: מינוי נציגי ציבור לוועדה המוניטרית

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

1. הוועדה המוניטרית של בנק ישראל (להלן: "הוועדה") הוקמה מכוח סעיף 15 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן: "החוק"). בין תפקידיה השונים, הוועדה אמונה על קביעת המדיניות להשגת מטרות בנק ישראל,¹ מעקב אחר ביצוע המדיניות שנקבעה² והחלטה על הפעולות שיש לנקוט כדי להשיג את מטרות הבנק, לפי החוק, כגון החלטות על שיעור הריבית,³ קבלת פיקדונות ומתן אשראי, ניחול יתרת מטבע חוץ⁴ ופעולות נוספות.

2. הקמת הוועדה הייתה אחד השינויים המשמעותיים שהביא עמו חוק בנק ישראל, כאשר הוחלט שהמדיניות המוניטרית לא תיקבע בידי נגיד בנק ישראל לבדו, אלא בידי ועדה, בראשה יעמוד הנגיד, וזאת בהתאם לתפיסה המקובלת ברוב מדינות העולם. קבלת החלטות על ידי הוועדה, כפי שנכתב בדברי ההסבר לחוק זה, תאפשר ראייה רחבה יותר של השיקולים השונים לגבי החלטות המתקבלות, עמידה איתנה בלחצים חיצוניים, חיזוק אמינות החלטות הוועדה ועצמאות הבנק.⁵

¹ סעיף 15(1) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

² סעיף 215 לחוק.

³ סעיף 315 לחוק.

⁴ סעיף 415 לחוק.

⁵ דברי החסבר להצעת חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, ח"ח חממשלה 485, בעמ' 380-381.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



3. הרכב הוועדה נקבע בסעיף 16 לחוק, ולפיו, אמורה היא למנות שישה חברים – כאשר שלושה מהם עובדי בנק ישראל ושלושה נציגי ציבור. הקצאת החברים בוועדה כך שיכהנו בה עובדי הבנק ונציגי ציבור מקצועיים גם יחד, ובחלוקה שווה של מספר החברים בין שתי קבוצות אלו, מעידה על רצון המחוקק בשימור של איזון בביצוע תפקידי הוועדה וקבלת החלטותיה – בין עמדת בנק ישראל לבין האינטרס הציבורי.
4. נציגי ציבור המכהנים בוועדה, לפי החוק, יתמנו בידי הממשלה, על פי המלצת ועדה לאיתור מועמדים ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים.⁶
5. ואולם, עולה מפרסומיה האחרונים של הוועדה, כמו גם מעמוד הוועדה באתר האינטרנט של בנק ישראל, כי בוועדה מכהנים כרגע ארבעה חברים בלבד, ומתוכם, נציג ציבור יחיד (פרופ' ראובן גרונאו). עיון בסיכומי דיוני הוועדה, המפורסמים באתר האינטרנט של בנק ישראל, מעלה חשש כי הוועדה פועלת בהרכב חסר זה זמן רב – ככל הנראה, החל מחודש נובמבר 2015.
6. ככל שאכן כך פני הדברים, הרי שמזה כשבעה חודשים לפחות מתנהלת הוועדה בהרכב שאינו מאוזן, ללא הייצוג הנדרש בה לנציגי ציבור.
7. כאמור, לעמדת נציגי הציבור בוועדה ניתן משקל משמעותי, כאשר אלו אמורים להוות מחצית מחבריה. הדבר מעיד על רצון המחוקק בייצוג האינטרס הציבורי בהחלטות גוף זה; באמצעות קביעת הרכב הוועדה באופן זה, לייצוג אינטרס הציבורי, באמצעות נציגי הציבור, ניתן משקל שווה בחשיבותו לייצוג אינטרס הבנק.
8. ככל שהוועדה מתנהלת בהרכב חסר, הרי שאינה מסוגלת לייצג באופן מיטבי את האינטרס הציבורי וכך למעשה, מתנהלת בניגוד לרצון המחוקק. נוכח זאת, קיים חשש כי ההחלטות המתקבלות על ידי הוועדה אינן משקפות את איזון האינטרסים הקבוע בחוק, וכתוצאה מכך, נוצר חשש ממשי כי מתקיימת פגיעה באינטרס הציבורי.
9. חשיבות הדברים האמורים לעיל עולה ביתר שאת היות שמדובר באחד הגופים המרכזיים ביותר בבנק ישראל: גוף שניתנו לו סמכויות רבות, ואשר להחלטותיו השפעה מכרעת על המשק הישראלי.
10. ככל שאכן כך פני הדברים והוועדה מתנהלת בהרכב המנוגד לדרישות החוק, ללא מספר נציגי הציבור הנדרש, נבקש להדגיש כי יש לוודא מינוי נציגי ציבור לכהונה בוועדה המוניטרית לאחר, בהתאם להליך המינוי הקבוע בחוק.

⁶ סעיף 16(ג) לחוק.

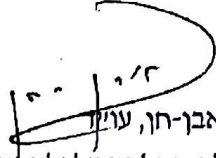
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

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



11. יתרה מכך, לעמדתנו, עד אשר יושלם הליך מינוי נציגי הציבור כאמור, אין לקיים ישיבות נוספות של הוועדה, וזאת במטרה להבטיח שהחלטות הוועדה ישקפו את רצון המחוקק במתן משקל חולם לאינטרס הציבורי.
12. נודה לקבלת תגובתכם המהירה.

בכבוד רב,


נילי אבן-חן, עוזרת
מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר


גל קויטי
רכזת מחלקת כלכלה ומחקר

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

2

כ"ח סיון תשע"ו
04 יולי 2016



בנק ישראל
ראש מטה הנגידה

לכבוד
עו"ד נילי אבן חן
גל קוייתי
התנועה לאיכות השלטון
באמצעות דוא"ל: economic@mqq.org.il

הנדון: מינוי נציג ציבור לוועדה המוניטרית

סימוכין: מכתבכם לנגידת בנק ישראל מיום 7.6.16

- נגידת בנק ישראל קיבלה את מכתבכם שבסימוכין, וביקשה ממני להשיבכם כדלקמן:
1. סעיף 15 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן – החוק) קובע כי לבנק ישראל תהיה ועדה מוניטרית, אשר תקבע את המדיניות להשגת מטרות הבנק, ובכלל זאת את המדיניות המוניטרית, תעקוב אחר ביצוע המדיניות, תחליט על הפעולות הנדרשות כדי להשיג את מטרות הבנק ותבצע כל תפקיד אחר שיוטל עליה.
 2. סעיף 16(א) לחוק קובע כי הוועדה תמנה ששה חברים, והם: הנגיד, המשנה לנגיד, עובד הבנק שמינה הנגיד ושלושה חברים מקרב הציבור, אשר הינם בעלי ידע ומומחיות בתחומי אחריות הוועדה. כפי שאזכרתם, בדברי ההסבר להצעת החוק צוין שברוב המדינות בעולם מקובלת הגישה הגורסת כי שאין להטיל את האחריות והסמכות לקביעת המדיניות של הבנק המרכזי, והבקרה על ביצוע המדיניות על כתפי אדם אחד בלבד, אלא על ועדה בעלת סמכויות החלטה. הליך קבלת החלטות בצוות, הכולל הן נציגים של הבנק והן נציגי ציבור, מאפשר ראייה רחבה של השיקולים השונים ועמידה איתנה יותר בלחצים חיצוניים, ומחזקת את אמינות ההחלטות ואת עצמאות הבנק.
 3. בהתאם לסעיף 16(ג) לחוק, החברים מקרב הציבור בוועדה המוניטרית מתמנים בידי הממשלה. כדי להבטיח את קיומו של הליך מינוי תקין של חברים מקרב הציבור, שיהיה מבוסס על שיקולים עניינים הקשורים לבנק והתאמתם של המועמדים לכהן בתפקידים אלה, בלא השפעה של מגמות פוליטיות ומחויבויות אישיות, נקבע בסעיף 33 לחוק כי תוקם ועדה לאיתור מועמדים לכהונה כחברים מקרב הציבור, אשר תורכב משלושה חברים. יושב ראש הוועדה לאיתור מועמדים, אשר ימונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ושני החברים האחרים ימונו על ידי הממשלה לפי הצעת שר האוצר, בהתייעצות עם יושב ראש הוועדה לאיתור מועמדים.

קרית המדע 3, ירושלים 9777603 טל: 02-6552418 פקס: 02-6669418

4. ועדת האיתור שהוקמה בספטמבר 2010 סיימה את כהונתה במרץ 2015. יושב ראש חדש לוועדת האיתור מונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 2015, אולם טרם מונו על ידי הממשלה שני החברים הנוספים בוועדת האיתור. במהלך התקופה סיימו שני חברים מקרב הציבור בוועדה המונית את תקופת כהונתם הקבועה בחוק, ובהעדר וועדת איתור לא מונו אחרים תחתם.
5. כאמור במכתבכם, גם אנו סבורים כי ראוי שהוועדה המונית תאויש במלואה בהקדם, ועל כן פנינו וחזרנו ופנינו לאורך כל התקופה לגורמים המוסמכים על פי החוק על מנת שיקדמו את מינוי החברים בוועדת האיתור.
6. עם זאת, המחוקק, אשר היה מודע לאפשרות כי יתפנה מקומו של חבר בוועדה המונית, והכיר בחשיבותה הרבה של הפעילות השוטפת של הוועדה, ביקש לאפשר לה להמשיך לפעול. כך, עוגנה בסעיף 27 לחוק הוראה בדבר "שמירת תוקף החלטות", אשר קובעת כי החלטות הוועדה לא יפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר בהן או מחמת פגם במינויו או בהמשך כהונתו. מכוח הוראה זו פועלת הוועדה המונית גם בעת הזו.
7. עוד נפנה אל סעיף 18(ב) לחוק, אשר קובע את הקוורום לשיבות הוועדה המונית, ולפיו רוב חברי הוועדה, וביניהם הנגיד, ובהעדרו והסכמתו – המשנה לנגיד, יהיה מניין חוקי בשיבותיה ובהחלטותיה. הווה אומר, המחוקק עצמו קבע כי גם המצב הקיים, בו מתכנסים ארבעה מבין ששת חברי הוועדה, מהווה הרכב ראוי לשיבותיה.
8. לאור חשיבות פעילותה של הוועדה המונית וחיוניותה למשק, אנו סבורים כי אין לאמץ הסדר חוקי או פרשנות אחרת אשר יהיה בהם כדי "לשתק" את פעילות הוועדה בהיעדר מינוי על ידי הגורם המוסמך. פרשנות כזו עשויה לפגוע בעצמאותו של בנק ישראל ובפעילותו לטובת הציבור.

בברכה,



דניאל חחיאשוילי

העתק: נגידת בנק ישראל



שר האוצר

י"א בתמוז התשע"ו

17 ביולי 2016

י.מ. 2016-7216

אל:

עוזר נילי אבן-חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר
גבי גל קיריטי - רכזת מחלקת כלכלה ומנהל
התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

שלום רב,

הנדון: מינוי נציגים מקרב הציבור לוועדה המוניתרית

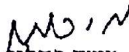
סימוכין: מכתבכם מיום 5.7.2016

להלן התייחסתי לפנייתכם שבסימוכין:

בימים אלו הועברה לממשלה הצעתי למינוי שני נציגי ציבור לוועדה לאיתור מועמדים, שהוקמה לפי סעיף 33 לחוק
בנק ישראל, התש"ע-2010. תפקידה של ועדת האיתור היא להציע מועמדים לוועדה המוניתרית של בנק ישראל
ולמועצה המנהלית של הבנק.

לאחר שהממשלה חמנה את נציגי הציבור בוועדת האיתור, יושלם הרכבה והיא תוכל להתחיל בעבודתה לאיתור
מועמדים מקרב הציבור לוועדה המוניתרית של בנק ישראל.

בברכה,


משה כחלון
שר האוצר

העתק:

מר בנימין נתניהו - ראש הממשלה
מר משה כחלון - שר האוצר, משרד האוצר
עוזר אסי מסינג - היועץ המשפטי (בפועל), משרד האוצר
ד"ר אביחי מגדלבלויט - היועץ המשפטי לממשלה
ד"ר קרנית פלוג, נגידת בנק ישראל
מר אריה זוהר, ממלא מקום מזכיר הממשלה
עוזר ברוך לוברט - סגן בכיר ליועץ המשפטי, משרד האוצר

רח' קפלן 1 ירושלים 9103002 ת.ד. 3100 טל': 5317525 - 02 פקס': 5695340 - 02

שער הממשלה: www.gov.il

gov

אוצר ברשת: www.mof.gov.il