

## קידום הסוגיה האסטרטגית "תשתיות מימון" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית

### כלכלית- חברתית לממשלה

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס , בהמשך להחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.12 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" (להלן: החלטת ממשלה מספר 5208), ולהחלטת הממשלה לאמץ את הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית אשר הוצגה על-ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה בפני הממשלה (להלן: הערכת המצב האסטרטגית), הכוללת את פירוט המגמות והמאפיינים המרכזיים בארץ ובעולם ואת הסוגיות האסטרטגיות וכן את כיווני הפעולה אשר נגזרו מהסוגיות הללו, נועדו לתת מענה משמעותי למגמות והמאפיינים דלעיל, ואשר מפורטים בהחלטת הממשלה לאמץ את הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית (להלן: כיווני הפעולה), ועל מנת לשפר את הנגישות לאשראי ולהון בישראל לטובת עידוד הפעילות הכלכלית במשק:

- א. לקדם את יישום כיווני הפעולה באמצעות תכנית מתאר, שבמסגרתה יוטל על שר האוצר, בהסכמה עם נגידת בנק ישראל, לגבש ולהפיץ תזכיר חוק בנושא הקמת ועדה ליציבות פיננסית בתוך 180 יום ממועד קבלת החלטה זו.
- ב. להטיל על הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208, לדווח לממשלה או לוועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי), בהתאם לשיקול דעתו, על אודות התקדמות יישום תכנית המתאר.

## דברי הסבר

### רקע כללי

בעשור הקרוב צפוי שינוי מהותי בשיווי המשקל במערכת הפיננסית. רוב האשראי כיום ניתן באמצעות מוסדות פיננסיים המתמחים בכך - בהם הבנקים המסחריים, הגופים המוסדיים (כגון חברות הביטוח וקרנות הפנסיה) ואחרים. עד לא מכבר שימשו השחקנים המרכזיים בשוק האשראי בישראל הבנקים, אשר סיפקו את רובו המוחלט של האשראי העסקי והצרכני במשק.

עם זאת, שוק ההון הישראלי הושפע בעשור האחרון מכמה תמורות, שהביאו לגידול משמעותי בחלקם של הגופים המוסדיים באשראי לעומת קיטון בחלקה של המערכת הבנקאית. גידול זה צפוי להימשך בעשור הקרוב - בעוד שכיום נכסי הסיכון בבנקים עומדים על כ-900 מיליארד ש"ח לעומת 780 מיליארד ש"ח המנוהלים אצל הגופים המוסדיים, עד שנת 2020 יוכפל היקף הנכסים המנוהלים על-ידי הגופים המוסדיים ויגיע ל-1.6 טריליון ש"ח לעומת 1.1 טריליון ש"ח אצל הבנקים.

הגופים המוסדיים אינם מספקים כיום אשראי למשקי הבית ועסקים קטנים, ועל כן מגזרים אלו עדין תלויים כמעט לחלוטין במערכת הבנקאית. ריכוזיות המערכת הבנקאית, ויעילות תפעולית נמוכה מביאים לכך כי משקי הבית ועסקים קטנים (המגזר הקמעונאי) נושאים בעלויות עודפות. הגידול בהיקף הנכסים של הגופים המוסדיים מהווה הזדמנות להגברת התחרות גם במגזר הקמעונאי, ולאפשר גם למגזר אלטרנטיבות מימון רבות יותר. מלבד ההשפעות שתוארו על חלק מצרכני האשראי במשק, הגידול בחלקם של הגופים המוסדיים הוא גם בעל השפעה מכרעת על האיתנות הפיננסית. בעבר היוותה המערכת הבנקאית החלק הארי של המערכת הפיננסית, והמעקב אחר איתנותה הפיננסית של המערכת כולה נערך בעיקר על-ידי רגולטור יחיד - המפקח על הבנקים בבנק ישראל. כיום, מחצית הנכסים הפיננסיים מצויה בפיקוח אגף שוק ההון והביטוח במשרד האוצר ומחציתה השנייה בפיקוח של המפקח על הבנקים. בשל כך, יש קושי בראייה כוללת של המערכת ובסנכרון מהלכים רגולטוריים שיכולים להשפיע באופן כזה או אחר על הגופים המפוקחים השונים (לדוגמה, החלטה רגולטורית מסוימת של המפקח על הבנקים יכולה להשפיע באופן מסוים על הבנקים, אבל באופן אחר לגמרי על הגופים המוסדיים).

לשם היערכות לשינויים המהותיים בתשתית המימון נדרשת בחינה של התפתחות כלל האשראי במשק ופיתוח של כלים להנגשת המימון לכלל השחקנים במשק.

על כן, נדרשת פעולה אסטרטגית- רוחבית ורציפה, לשם שיפור תשתיות המימון במשק הישראלי. במסגרת הערכת המצב המוצגת לממשלת ישראל ה-34, בהמשך להחלטת ממשלה 5208, אופיינה "תשתיות מימון" כסוגיה אסטרטגית ממנה נגזרים כיווני פעולה לטיפול מיידי. בהחלטת ממשלה זו מובאת תכנית מתאר ספציפית לקידום על ידי השר הרלוונטי.

זאת, לצד טיפול כלל ממשלתי ומתמשך בכיווני הפעולה שפורטו.

כמו כן מובהר כי במונח "תכנית מתאר" כפי שנכתב בהחלטה זו, מדובר בתכנית מתאר אסטרטגית בתחום הכלכלי-חברתי הנגזרות מהסוגיות האסטרטגיות וכיווני הפעולה בהערכת המצב האסטרטגית, ולא תכנית מתאר כהגדרתה בחוק תכנון ובנייה.

#### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

מימוש תכנית זו צפוי לקדם את המשק הישראלי לאורך זמן בראיה אסטרטגית.

#### **תקציב**

לא רלוונטי.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר מאשר את נוסח ההחלטה. טרם התקבלה עמדתם של שרים נוספים שאליהם הועברה הצעת ההחלטה.

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.12 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית".

החלטת ממשלה מספר 4028 מיום 25.12.11 בעניין "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה".

#### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

#### **סיווגים**

סיווג ראשי: 03 תהליך

תחום פעולה עיקרי: 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

ז' בתמוז התשע"ה  
24 ביוני 2015



היועצת המשפטית

ירושלים, ז' תמוז התשע"ה

24 ביוני 2015

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

נושא הצעת ההחלטה :

קידום הסוגיה האסטרטגית "תשתיות מימון" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים :

בהחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4 בנובמבר 2012 (להלן – החלטת ממשלה מספר 5208) נקבע כי יוקם פורום מקצועי בכיר (להלן – הפורום המקצועי) אשר בין תפקידיו :

"לגבש הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג לממשלה החדשה, עם כינונה, ולא יאוחר מ- 30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מדי שנה, לא יאוחר מ-1 במרץ כל שנה."

החלטת הממשלה קבעה שבראש הפורום המקצועי יכהן ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והחברים בו יהיו בעלי תפקידים בכירים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית מכל משרדי הממשלה, ראשי יחידות רלוונטיות במשרד ראש הממשלה, וכן נציגים מגופים ממשלתיים נוספים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, כפי שיחליט יו"ר הפורום.

בד בבד עם ההצעה כי הממשלה תאמץ את הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית הכוללת מגמות ומאפיינים מרכזיים בארץ ובעולם, סוגיות אסטרטגיות וכן כיווני פעולה הנגזרים מהסוגיות האסטרטגיות הללו (להלן : כיווני הפעולה), שגובשה על-ידי הפורום המקצועי תוך התייעצות עם גורמי מקצוע נוספים, ואשר הוצגה בפני הממשלה על-ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מוצע לקדם את יישום כיווני הפעולה באמצעות תכניות מתאר. לשם כך מוצע להטיל על שר האוצר, בהסכמה עם נגידת בנק ישראל, לגבש ולהפיץ תזכיר חוק בנושא הקמת ועדה ליציבות פיננסית.

בנוסף, מוצע להטיל על הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208 (להלן : הצוות לניהול אסטרטגיה) לדווח לממשלה או לוועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי), בהתאם לשיקול דעתו, על אודות התקדמות יישום תכנית המתאר. הצוות לניהול

אסטרטגיה הוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208, וכולל את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר משמש כיו"ר הצוות, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. סמכויות הצוות כוללות, בין היתר, הכנת תכניות מתאר אסטרטגיות ויישומן של תכניות שאושרו, תוך שיתוף פעולה כלל ממשלתי, מעקב אחר תכנון מפורט ויישום של תכניות מתאר וגיבוש הצעות לשינויים בתכניות מתאר.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים ביום 17 ביוני 2015 ובהמשך ביום 24 ביוני 2015. הלשכה המשפטית במשרד האוצר מסרה כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה. התייחסויות יתר הלשכות המשפטיות טרם התקבלו.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

  
\_\_\_\_\_  
שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית