

הוועדה למתן היתרים לפי פרק ד' להודעה בדבר הכללים למניעת ניגוד עניינים
של שרים וסגני שרים, התשס"ג - 2003

עמדת הוועדה לעניין השקעה ב"פוליסת חיסכון" ו"קרן כספית"

1. בהתאם להחלטת הוועדה למתן היתרים (להלן - **הוועדה**) מיום 28.11.2010, שר רשאי לפנות לוועדה בהליך מקדמי לבירור עמדתה בנושא. בגדרו של הליך זה, הובאה בפנינו בקשת שר כי נחוה דעתנו לגבי סוגיית הפקדת כספים, מעבר לסכום הקובע בכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג - 2003 (להלן - **הכללים**), באפיקי השקעה מסוג "קרן כספית" ו"פוליסת חיסכון", שאינם כלולים, לפי לשון הכללים, בסוגי ההשקעה המותרים לאחזקה במישרין על-ידי שרים וסגני שרים (שהינם - תכניות חיסכון, קופות גמל וקרנות השתלמות).
2. בבקשה טען השר כי שתי החלופות נותנות מענה לחשש בדבר ניגוד עניינים אותו מבקשים הכללים למנוע, וכי הן עולות בקנה אחד עם מטרתם ותכליתם של הכללים, וכן עם החריגים להגדרת המונח "כספים" בכללים. עוד הוסיף השר כי להבנתו, שתי החלופות אף מקטינות את פוטנציאל ניגוד העניינים, לאור המאפיינים שלהן, לנוכח היעדר זיקה, קשר או יכולת השפעה של השר הלקוח לבין התשואה המתקבלת, ולאור הפיזור המשמעותי בהשקעה. עוד נטען כי בשתי החלופות קיים סיכון נמוך יותר, מבחינת הלקוח, וכי קיימת עדיפות כלכלית משמעותית על פני החלופה של נאמנות עיוורת. לגבי קרן כספית צוין כי יש לה יתרונות ביכולת לייצר תשואה עקב עמלות נמוכות, דמי ניהול נמוכים, היעדר עלויות ועקב היתרון לגודל בחלק מהמוצרים אותה היא קונה בהשוואה לנאמנות עיוורת במדיניות דומה. לגבי פוליסת חיסכון צוין כי המבנה שלה דומה מאוד לזה של קופות גמל או מוצרים פנסיוניים אחרים. עוד נטען כי פוליסת חיסכון ממוצעת מחזיקה בממוצע מאות רבות של ני"ע שונים, קרי, תיק מפורז משמעותית מני"ע, וכן בעלת יתרונות כלכליים ללקוח.
3. בנוסף לבקשה של השר, והנספח שצורף אליה ובה פירוט נתונים ויתרונות כלכליים נטענים אל מול נאמנות עיוורת, ביחס לכל אחת מהחלופות, עמדה בפני הוועדה, על פי בקשתה, חוות דעת של ד"ר רענן קופ, רו"ח, שותף מנהל מייסד בפירמה בן דוד שלוי-קופ ושות', רואי חשבון, לגבי אופי ההשקעות מסוג "קרן כספית" ו- "פוליסת חיסכון" אל מול ההשקעות שהוחרגו בכללים - תכנית חיסכון, קופות גמל וקרנות השתלמות (להלן - **חוות דעת רו"ח**).
4. לאחר שבחנו את הבקשה, ולמדנו את חוות דעת רו"ח, ולאחר ששמענו את חוות דעתנו של מבקר המדינה, החלטנו כדלקמן:

5. לגבי פוליסת חיסכון

5.1. אנו סבורים כי ככלל יש מקום לראות בהשקעה מסוג 'פוליסת חיסכון' משום השקעה המותרת לאחזקה במישרין על-ידי שרים וסגני שרים, ללא צורך בהעברה לנאמנות עיוורת לפי כלל 16(א) לכללים. זאת, בדומה ל'קופת גמל' או ל'תכנית חיסכון' שהוחרגה מפורשות בכללים.

נפרט :

סעיף 16 לכללים קובע כי "בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר השר את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובבעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של 'נאמנות עיוורת'".

מהות הוראה זו היא ניתוק מוחלט בין השר/סגן שר לבין ניהול השקעותיו והעברתן לניהול עצמאי ובלתי תלוי, וזאת במטרה למנוע כל אפשרות שהחלטותיו יושפעו, ולו למראית עין, מהשלכותיהן על השקעותיו הפרטיות.

מחוות דעת רו"ח עולה כי 'פוליסת חיסכון' היא מכשיר פיננסי הדומה במהותו ל'קופת גמל', כי היא משווקת ומנוהלת על ידי חברת ביטוח, אשר נכללת בהגדרת 'גוף מוסדי' בהתאם לחקיקת הפיקוח הרלוונטית (חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 ותקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על גופים מוסדיים), התשע"ב-2012). בכך, היא מספקת למשקיעים מסגרת מוסדית של ניהול מקצועי והגנה על האינטרסים שלהם. עוד צוין כי 'פוליסת חיסכון' אינה רק מוצר פיננסי מנוהל, אלא היא מצויה תחת פיקוח רגולטורי שמטיל חובות ניהול, השקעה, גילוי ושקיפות כלפי החוסכים, באופן שמבטיח את הגנתם ועמידתן בתקני רגולציה. עוד הובהר בחוות הדעת כי הן 'פוליסות חיסכון' והן 'קופות גמל' כפופות לאותם כללי פיזור סיכונים, הגבלות השקעה ודרישות ממשל תאגידי, ובמרכז שני אפיקי השקעה אלה עומד הניתוק המוחלט בין המבוטח לניהול ההשקעות.

5.2. נוכח הדמיון הרב הקיים כאמור במאפיינים של שני מכשירים פיננסיים אלה, הן במבנה המוסדי המפוקח והן בניהול המקצועי של ההשקעות, ונוכח הניתוק בין השר/סגן שר לבין ניהול השקעותיו שמתאפשר ב'פוליסת חיסכון', הרי שאנו סבורים שיש לראות בהשקעה מסוג 'פוליסת חיסכון' משום השקעה מותרת בדומה ל'קופת גמל' או ל'תכנית חיסכון'.

5.3. לצד האמור, יובהר כי ככל ששר או סגן שר יחליט לעבור אפיק השקעה, יהיה עליו לדווח על כך למבקר המדינה בהקדם האפשרי, ובמידת הצורך, בעת שינוי אפיק, הוא יופנה לוועדה, לצורך קבלת היתר אישי.

5.4. עוד יובהר כי כפועל יוצא מההכרה ב"פוליסת חיסכון" כהשקעה המותרת לאחזקה במישרין, הרי שכלל 9(ב) לכללים, המחייב דיווח למבקר המדינה בעת משיכת כספים בתוך חודש ימים, יחול גם לגבי משיכת כספים מ"פוליסת חיסכון".

6. לגבי קרן כספית

בכל הנוגע להשקעה ב'קרן כספית' הובהר בחוות דעת רו"ח כי מדובר במכשיר פיננסי המקביל במהותו לפק"מ או מק"מ, הן מבחינת רמת הסיכון הנמוכה והן במבנה המוסדי המפוקח. אי לכך, ומאחר שההגדרה של "כספים" בכללים כוללת מפורשות 'פיקדונות לסוגיהם השונים', הרי שהשקעה ב'קרן כספית', בסכום העולה על הסכום הקובע, תחייב העברת הכספים לנאמנות עיוורת בהתאם לכלל 16(א) לכללים. לחלופין, יוכל השר/סגן השר לפנות בבקשה מנומקת לקבלת היתר אישי לאי קיום כלל מהכללים.

7. נוסף על האמור נציין כי נוכח השינויים המשמעותיים בשוק ההון הישראלי, יש לדעתנו מקום לבחון את הרחבת אפיקי ההשקעה בהם יכולים השרים וסגני השרים להשקיע את הכספים שמעבר לסכום הקבוע בכללים, שלא באמצעות נאמנות עיוורת. זאת, בכפוף לכך שיתקיימו התנאים המהותיים הנדרשים להפרדה מלאה בין השר/סגן השר לבין השקעותיו.

8. על דעת מבקר המדינה, הוחלט להעביר את חוות הדעת לראש הממשלה, באמצעות מזכיר הממשלה, הן כדי שיעבירה לידיעת כלל השרים וסגני השרים והן כדי שהממשלה תבחן עדכון הוראות הכללים בסוגיה זו.

העתק ההחלטה נמסר למבקר המדינה.

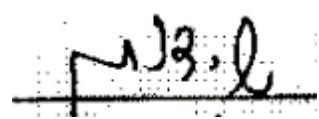
ניתנה היום, 12.3.2025



מרדכי כהן
חבר הוועדה



ישראל תיק
חבר הוועדה



שולמית דותן (שופטת בדימוס)
יו"ר הוועדה