28/05/25

<u>פרוטוקול ישיבת הוועדה לבחינת קידום הנגשת נתונים פיננסיים לצורך מחקר וסטטיסטיקה רשמית תומכי מדיניות</u>

מועד הישיבה: 26 במאי 2025 (09:00 – 15:00)
מיקום הישיבה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

<u>משתתפים</u>:
פרופ׳ אורי חפץ, יו״ר המועצה הציבורית לסטטיסטיקה
פרופ׳ ירון פלוס, הסטטיסטיקן הלאומי ומנכ״ל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
עו״ד מיכל חורין, היועצת המשפטית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
עו״ד איה דביר, הייעוץ המשפטי, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
גב׳ ליאור דופז, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
גב׳ ורד שבו, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר עוז שמעוני, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
גב׳ סיגלית מזא״ה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
מר שי אלהרר, מנהל מחלקת מידע ודיווח, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון
עו״ד יעל צוקרמן בלאו, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון
גב׳ נועה גרנות-רייך, מנהלת המחלקה הכלכלית, הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל
עו״ד טידה שמיר, היועצת המשפטית, בנק ישראל
עו״ד רונן ניסים, הלשכה המשפטית, בנק ישראל
ד״ר אייל רוזן, מנהל חטיבת מידע וסטטיסטיקה, בנק ישראל
גב׳ שלי רייס, חטיבת מידע וסטטיסטיקה, בנק ישראל
עו״ד לירון מאוטנר, ראש אשכול פרטיות ומידע, ייעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי), משרד המשפטים
גב׳ מורן משה חנציס, סגנית הכלכלן הראשי והממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר
מר חובב אלסטר, מנהל תחום באגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר
מר יוסף מקרם, אגף הכלכלן הראשי, משרד האוצר
מר אילן גילדין, מנהל המחלקה הכלכלית, רשות ניירות ערך
מר גיא סבח, סגן מנהל המחלקה הכלכלית, רשות ניירות ערך
ד״ר אלון זילבורג, מדען נתונים ראשי במחלקה הכלכלית, רשות ניירות ערך
מר אוהד מרדכי, רפרנט פיננסים, אגף התקציבים במשרד האוצר
עו״ד לירון הופפלד, הלשכה המשפטית, הרשות להגנת הפרטיות
ד״ר אלכס בלכמן, ממונה טכנולוגיות, מחלקת חדשנות ופיתוח טכנולוגיות, הרשות להגנת הפרטיות
מר אורי אלטמן, יועץ למנכ״ל, משרד האוצר
ד״ר אורי גרופל, אגף מחקר ומדיניות, רשות המסים
עו״ד יראת דומנוביץ-פומסון, ייעוץ וחקיקה (כלכלי) במשרד המשפטים

רשם: חובב אלסטר

עיקרי הדיון:

1. יו״ר הוועדה פתח את הישיבה בהקדמה קצרה, בה הבהיר כי מטרת המפגש היא לקבל הבהרות והרחבות מהמציגים השונים, והציג את סדר הדיון ליום זה. יו״ר הוועדה התייחס לרציונל שבבחירת הגופים שהוזמנו להציג את עמדתם בפני הוועדה.

2. נציגי איגוד בתי ההשקעות הציגו את עמדתם, וטענו כי בתי ההשקעות מהווים מחוללי תחרות משמעותיים במשק. הם ציינו כי קיימים פערי גודל ניכרים בינם לבין גורמים פיננסיים גדולים יותר, כמו חברות ביטוח ובנקים. הנציגים הדגישו כי מוטלות עליהם כיום דרישות דיווח רבות מצד הרגולטורים, בעיקר מרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון המפקחים על פעילות בתי ההשקעות. צוין כי רוב המידע שנמסר מתפרסם באופן פומבי, וצוין כי הקמת ממשקי דיווח ותחזוקתם כרוכים בעלויות גבוהות מאוד. הנציגים הביעו התנגדות נחרצת להקמת מאגרים או ממשקי דיווח נוספים, וביקשו שלא להטיל עליהם עלויות נוספות, ובמידה ובתי ההשקעות יצטרכו להעביר נונים נוספים, הם לא ירצו להעבירם לכל גורם אחר שאינו הרגולטור הישיר שלהם. בנוסף, הם טענו כי איסוף מידע כזה עלול לפגוע בתשואות של הציבור. עוד נטען כי הנגשת מידע על השקעות בלתי סחירות לציבור עלולה ליצור חשיפה משמעותית של סודות מסחריים, וכי יש בכך פגיעה אפשרית בגופים. בעקבות שאלה שעלתה בנדון, הדגיש יו"ר הוועדה כי אין בכוונת הוועדה להנגיש מידע שיחשוף גוף כזה או אחר. נציגי האיגוד ביקשו כי הוועדה תתייעץ עם השוק לפני קבלת כל החלטה גם בעתיד.
3. נציג המכון הישראלי לתכנון כלכלי הצביע על חסמים רבים העומדים בפני ביצוע מחקרים בתחום הפיננסי, החיוניים לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתיות. הוצגו שלושה סוגי נתונים שהיו מעוניינים להנגיש: נתוני אשראי של פרטים, נתוני זרם ומלאי, ונתונים פיננסיים על עסקים. בהתייחס לנתוני אשראי, צוין כי חלקם כבר הונגש במסגרת מאגר נתוני אשראי, אך הוא זמין רק לבנק ישראל, וחסרים נתונים על אשראי עסקי ועל סירובים לקבלת אשראי, לצורך כימות העלויות הכרוכות בכך. הוצע להעביר נתונים מותממים ללמ"ס, שיונגשו בחדר המחקר, ולהרחיב את הנתונים כך שיכללו גם הלוואות שלא אושרו. נטען כי מידע זה קיים כיום במאגר של בנק ישראל, אך לא ניתן להצליבו עם מאגרי נתונים אחרים. בנוגע לנתוני זרם ומלאי של מוצרי חיסכון, כגון קרנות השתלמות, גמל וחיסכון, נטען כי כיום לצרכנים אין אוריינות פיננסית גבוהה מספקת, וכי היעדר מידע קיים גם בקרב הרגולטורים וגם אצל הצרכנים. הוצע כי יפורסמו באופן תקופתי נתוני זרם ומלאי וחשבונות עו"ש מהרגולטורים השונים בהתפלגויות שונות, וכי המידע יעבור דרך הרגולטורים.. עוד הוזכר כי מידע על בעלות על עסקים, כולל עסקים פרטיים, אינו מונגש לצרכי מחקר, למרות שניתן לקבלו ממשרד המשפטים תמורת אגרה. בנוסף, הצביע הנציג על בעיות בהנגשת נתונים בחדר המחקר של הלמ"ס. לסיכום, נציגי המכון הדגישו כי מדיניות מוצלחת חייבת להיות מבוססת נתונים, וכי נדרשים נתונים ברמה גבוהה הנגישים לצרכי מחקר, ולא רק לממשלה. לשאלת נציגי הוועדה האם מדגם מספיק או שצריך את כלל הנתונים, טען הנציג כי מדגם אמור להספיק.
4. נציג מכון ברוקדייל הציג את פעילות המכון, וציין כי במכון ברוקדייל משתמשים רבות בחדר המחקר של הלמ"ס לצורכי מחקריהם. הם ציינו כי יש להם גישה לנתונים פנסיוניים, אך מדובר בנתוני זרם, וכי חסרים להם נתוני מלאי. נטען כי נתוני מלאי חשובים בשל חשיבות מדידת אי-השוויון והעוני בישראל, ובפרט כדי למדוד את החוסן הכלכלי של אנשים לאחר הפרישה. הנציגים הדגישו את חשיבות הנגשת כלל הנתונים ולא רק מדגם, שכן אחרת לא ניתן יהיה לנתח מהלכים על קבוצות מיקוד ספציפיות וקטנות במיוחד בישראל. בנוסף, במכון רואים ערך רב בפרסומים שונים, כגון פרסומים ייחודיים של הלמ"ס או במסגרת לוחות תקופתיים, שיאפשרו מעקב אחר מגמות.
5. יו"ר הוועדה הציג את מחשבותיו הראשוניות לקראת סוף הישיבה, והביע עניין בהנגשת נתונים בשיטת "אגרגציה ברזולוציה". המטרה היא יצירת פתרונות שיספקו מידע אגרגטיבי מקיף ואמין, אך בחיתוכים שונים ורבים מאוד. הוא פירט את שאלת הצורך לשני חלקים: (1) מאגר נתוני הון פיננסי, ברמת משק הבית. נתונים אלו אינם נאספים כרגע על-ידי הרגולטורים לצורכי פיקוח ואכיפה, אך נדרשים כלל המקורות הפיננסיים השונים לצורך זיווג רלוונטי. יו"ר הוועדה התייחס גם לדילמות שונות הקשורות

לצורך זה – היכן יש להקימו? כמה שדות יהיה אפשר להנגיש? ועוד שאלות רבות. הודגש כי בסיס הנתונים הזה רגיש מאוד, וצריך לשים אותו ב"בונקר" שממנו לא ניתן יהיה להוציא מידע פרטני. בנוסף, הוצג כי יש צורך בנתוני מלאי הון, אך גם בנתונים נוספים כגון סירובי אשראי או עלויות תיווך פיננס. (החלק השני הוצג בהמשך הצגת היו"ר לקראת סיום הישיבה).

6. נציגי הוועדה הממשלתית שעסקה בשנת 2023 בנושא איסוף והנגשת נתונים הייטק הציגו את פעילות הוועדה. הם ציינו כי כיום, בתחום ההייטק, קיימות הגדרות שונות לאוספי מידע שונים, לדוגמה פער עצום בין הלמ"ס לבין מידע המגיע ממאגר IVC. חוסר אחידות הנתונים וחוסר הנגשתם, לטענתם, פוגעים ביכולת לזהות מגמות שעשויות לסייע לקבלת החלטות, כגון עובדים ויזמים שעוזבים את ישראל, או חברות שעוברות לחו"ל. הם ציינו כי בארה"ב, הנתונים מונגשים בצורה טובה יותר, גם בתחום ההייטק וגם בתחומים נוספים, וכי זה מסייע למחקרי מדיניות, וכי אין סיבה שישראל לא תפעל באופן דומה. לטענתם, הוועדה צריכה להיות שאפתנית אך גם ישימה, הן בתחום ההייטק והן בתחום הפיננסי. לבסוף, הוצגו ההמלצות לגבי איסוף הנתונים, ואת הקושי של הלמ"ס באיסוף הנתונים. הם הציעו לייצר תמריצים וכן חובה למשרדים להעביר את כלל הנתונים המנהליים הקיימים ללמ"ס תוך טיוב משותף, והציעו לאמץ את התובנות של הוועדה שלהם, תוך התאמתם לעולמות הפיננסים.

7. נציגי איגוד הבנקים הציגו את האיגוד, והביעו תמיכה במחקר כלכלי מבוסס נתונים, אך הדגישו את חשיבות שימור האמון הבסיסי של האזרחים במערכת הבנקאית, לא רק ביציבות המערכת אלא גם בפרטיות המידע של ציבור הלקוחות. הם ציינו כי קשה להבין את כוונת הוועדה המדויקת מנוסח הקול-קורא, אך הניחו כי הוועדה מעוניינת לקחת מידע ישירות מהגופים הפיננסיים, וכי הדבר מדאיג אותם מאוד. נציגי האיגוד טענו כי הבנקים כבר מדווחים כיום לגופי ממשל רבים, וכי קיימת סמכות חוקית ללמ"ס לדרוש כל מידע שהם אוספים. לדעתם, המדינה צריכה לעשות מאמץ לאסוף ולאגד את כל מה שהם כבר אוספים, ולא לאסוף דברים שאינם נאספים כיום. הנציגים הביעו התנגדות להנגשת המידע למי שאינו גורם ממשלתי, והעדיפו כי הפיקוח על הבנקים יאסוף את המידע, במידה וייאסף משהו נוסף. עוד הזכירו נציגי האיגוד כי פקודת הסטטיסטיקה כפופה לחוקי היסוד בישראל, לרבות חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, על כלל המשמעויות החוקתיות הנגזרות מכך. במידה ויוחלט על הנגשת נתונים, הם לא ידעו להגיד מהי הדרך הנכונה לעשות זאת, אך היו מעוניינים לעשות זאת דרך בנק ישראל. בנוסף, צוין כי שינוי שדות של מידע ודיווח כרוכות בעלות גבוהה מאוד, וכי לא היו רוצים שהממשלה תהיה זו שיש לה סמכות לדרוש את הנתונים. לבסוף, הודגש כי ככל שהוועדה תתקדם לכיוון המלצה קונקרטית, הם מבקשים זכות להופיע שנית בפני הוועדה.

8. נציגי המכון הישראלי לדמוקרטיה התייחסו למוטיבציה של המכון, בדגש על הנגשת נתונים בתחום הפיננסי, ולאחר מכן דנו בהיבטי הפרטיות בהקשר זה. הם הציגו מחקרים שנעשו באגף הכלכלן הראשי באוצר וברשות המסים, והציגו ניתוחים רבים על מוביליות בין-דורית ועל ההבדל שבין נתונים מסקרים ונתונים מנהליים. בין הנתונים הנדרשים הוזכרו הכנסות מכון, בעלות על נכסים פיננסיים, בדגש על נתוני חיסכון ארוך טווח. בנוסף, נטען כי יש לתת פרספקטיבה למחקרים על מצוקה כלכלית, וכי חסרים נתוני חוב לצורך השלמת התמונה, וכפי שהודגם ממחקר של אגף הכלכלן הראשי. עוד צוין כי לנתוני סקרים יש קושי בהשלמת התמונה, וכי חסר להם הכוח הסטטיסטי והגישה לאוכלוסיות החלשות ביותר. כדוגמא נוספת הוזכרו מחקרי עומק על החברה החרדית, הן בשוק העבודה והן בצבא, ועל תפקידם של הגמ"חים בחברה החרדית. בהתייחס לשיקולי פרטיות, נקודת המוצא של המכון היא שהם תומכים בהנגשת נתונים, וכי שיקולי פרטיות לא אמורים לשמש חסם. עם זאת, בעקבות התיקון האחרון לחוק הגנת הפרטיות

והרחבה של הגדרת מידע אישי, הם ממליצים לעשות שימוש בחדר המחקר של הלמ״ס ובהנגשת הנתונים דרכו.

9. יו״ר הוועדה סיכם את הדיון בהצגת הצורך השני, שהוא הצורך בנתונים פיננסיים אד-הוק, כלומר גישה לנתונים לצורך סטטיסטיקה ומדיניות, שייתכן ונמצאים כבר אצל גוף מסוים, וייתכן ולגוף זה כבר יש יכולת לבצע אגרגציה או ממוצע לצורך החיתוך הספציפי הנדרש. הוזכר המושג ״אגרגציה ברזולוציה נמוכה״, וצוין כי יש לייצר תשתית חוקית וטכנית לתהליכים שייתכן שקיימים כבר כיום. בכל מקרה, ייתכן שניתן להעביר מידע אגרגטיבי כבר היום, אך המנגנון אינו פועל בצורה מיטבית. יו״ר הוועדה הציג את הצורך של הלמ״ס בסטטיסטיקה רשמית, ובמסגרתו ישראל אינה עומדת בהנחיות והדרישות של ה-OECD וכל של ה-UN. בנוסף, צוין כי עברה החלטת ממשלה בשנת 2015, שבעקבותיה קמה ועדת מומחים שהמליצה על מדידת הון כלכלי (פיזי, ידע, פיננסי) וכן סוגי הון אחרים, אשר בין היתר, הגדירה הון פיננסי. יו״ר הוועדה הדגיש כי מידע חלקי אינו מספק, וכי יש לדון כיצד להגיע גם למידע שקשה להשיגו, כמו מלאי הון של האלפיון העליון בחו״ל. לעניין הסקרים, צוינה הבעייתיות הרבה שאמינות המידע שנאסף מסקרים, בפרט בתחום הפיננסי. בהתייחס לנתונים מנהליים, עלתה השאלה האם דיווח אפשרי לצורך הנגשת נתונים יהיה מהגופים או מהמסלקה הפנסיונית, ומה תהיה מעורבות הרגולטור, שזו שאלה הרלוונטית לגופים המוסדיים, לבנקים ולגופי הממשל המחזיקים נתונים פיננסיים. יו״ר הוועדה הציג שאלות לדיון שיידונו בעוד כשבועיים, לרבות האם והיכן לאגם את המידע, מה מידת מעורבות הרגולטורים באיסוף המידע, למי תהיה גישה ל״בונקר״ של המידע, כיצד להסתיר זהות של גופים פיננסיים ועוד. יו״ר הוועדה סיכם את הישיבה בהצגת סדר הישיבות הבאות, וביקש מחברי הוועדה להכין מחשבות ראשוניות לקראת הצגה של כל אחד מהגופים בישיבה הבאה.