



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

י"ח אייר, תשע"ד

18 במאי, 2014

לכבוד

מר יהודה וינשטיין

היועץ המשפטי לממשלה

הנדון: דיווח על החלטות מותבי הוועדה לפי סעיף 52מב לחוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968

1. אנו מתכבדים להעביר לעיוןך דיווח על החלטות מותבי ועדת האכיפה המנהלית בהתאם לסעיף 52מב לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968 (להלן "חוק ניירות ערך"), לשנת 2013, כדלהלן:

רקע

בראשית 2011 נכנס לתוקפו חוק ייעול הליכי אכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה) התשע"א-2011 (להלן: "חוק האכיפה המנהלית"), שבו נקבע מנגנון אכיפה מנהלית חדש, המתקיים במקביל לאכיפה הפלילית הקיימת בחוק ניירות ערך. על-פי החוק הוקמה ועדת אכיפה מנהלית, המונה שישה חברים ופועלת במותבים של שלושה. שני חברים משמשים כיושבי ראש המותב, והינם עובדי רשות. על-פי מדיניות יושב ראש הרשות נבחרו ליושבי ראש שופטים מחוזיים בדימוס, שאינם נמנים עם סגל עובדי הרשות הקיים, והם עוסקים במסגרת הרשות אך ורק בתפקידם כיושבי ראש המותבים. ארבעה חברים נוספים נבחרו על-פי החוק על-ידי שר המשפטים – שניים מתוכם משפטנים, ושניים אנשי שוק ההון והתחום הפיננסי.

ההליכים המנהליים כנגד מפריס נפתחים בהחלטת יושב ראש הרשות. לפיכך הוקמה מחלקת אכיפה מנהלית, המשמשת כתביעה מנהלית ברשות, ומגבשת כתבי טענות מנהליים לאחר בחינת חומר הברור המנהלי שמועבר אליה ממחלקת חקירות, מודיעין ובקרת מסחר. לאחר מכן מנהלת מחלקת אכיפה מנהלית את תיק התביעה בשם הרשות בפני מותבי ועדת האכיפה המנהלית. ההליכים בפני הוועדה כוללים הליכי אכיפה בשל הפרות מנהליות על הוראות חוק ניירות ערך, חוק הייעוץ וחוק השקעות משותפות בנאמנות. בנוסף לכך, נידונים בפני הוועדה גם הליכים של ביטול רישיון או התלייתו בשל פגם במהימנות של בעל רישיון יחיד על-פי חוק הייעוץ.

כמו כן, על-פי חוק האכיפה המנהלית, ליו"ר הרשות סמכות, באישור מותב הוועדה המנהלית, להתקשר עם חשוד בהפרה בהסדר אכיפה חלף ניהול חקירה פלילית, בירור מנהלי או הליך מנהלי בפני ועדת האכיפה המנהלית. מחלקת האכיפה המנהלית מגבשת את הסדרי האכיפה, ומייצגת את יו"ר הרשות



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

בניהול המשא ומתן עם הגורמים המפריס וכן מול מותב הוועדה המנהלית בבקשה לאישור הסדר אכיפה.

שנת 2013 הייתה שנת היישום השנייה של מנגנון האכיפה המנהלית.

פעילות האכיפה המנהלית בשנת 2013

במהלך שנת 2013, הגיעו לטיפול של מחלקת אכיפה מנהלית 8 תיקים מנהליים, מתוכם נפתחו הליכים בחמישה תיקים: ב- 3 תיקים הוגשו כתבי טענות בהפרות שונות למותבי ועדת האכיפה המנהלית, ב-2 תיקים הוגשה למותב הוועדה בקשה לאישור הסדר אכיפה בלוויית הסדר אכיפה, תיק אחד נסגר ו-2 תיקים נוספים הוגשו במהלך שנת 2014 עד למועד דיווח זה. כמו כן, נפתחו הליכים והוגשו בשנה זו כתבי טענות נוספים ב- 2 תיקים שהגיעו למחלקה בסוף שנת 2012. סך הכל הגישה מחלקת אכיפה מנהלית במהלך שנת 2013 7 תיקים מנהליים בפני ועדת האכיפה המנהלית.

התפלגות תיקים מנהליים שנפתחו בשנת 2013:

מס' תיקים	סוג ההפרה
3	דיווחים חסרים / מטעים
1	פרט מטעה במפרט הצעת רכש, שימוש במידע פנים ברשלנות והטעיית רשות
1	תרמית בניירות ערך (עסקאות עצמיות)
2	שימוש במידע פנים ברשלנות

ועדת האכיפה המנהלית נתנה במהלך שנת 2013 החלטה בשני תיקים מנהליים שהתנהלו במלואם, ופרסמה החלטות בחמישה הסדרי אכיפה.

תמצית החלטות מותבי ועדת האכיפה המנהלית

הליכי אכיפה מנהליים

תיק מנהלי 1/13 רשות ניירות ערך נ' אפריקה ישראל תעשיות בע"מ (להלן – "אפריקה תעשיות"), אברהם נובוגרוצקי, אברהם מוטולה ואלון הרפז;

ביום ה-18 בנובמבר 2013 פורסמה החלטת מותב של ועדת האכיפה המנהלית בתיק מנהלי 1/13 רשות ניירות ערך נ' אפריקה תעשיות ואח', שניתנה ביום ה-27 באוגוסט 2013, ובה קבע המותב, כי אפריקה תעשיות ומנכ"ל אברהם נובוגרוצקי ביצעו את ההפרות הבאות על חוקי ניירות ערך: שימוש במידע פנים ופרט מטעה במפרט הצעת הרכש. וכן קבע כי אפריקה תעשיות, נובוגרוצקי, מוטולה ואלון הרפז הפרו את הוראות חוקי ניירות ערך בדרך של הטעיית הרשות.



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

על-פי העובדות בתיק, ביום 24.5.12 נחתמה עסקה רחבת היקף בין חברת נגב קרמיקה בע"מ (להלן – "נגב") לחברה קנדית העוסקת בהפצה, אולימפיה טיילס אינטרנשיונל. כמו כן, ב-15.1.12 יצאה אפריקה תעשיות, בעלת השליטה בנגב, בהצעת רכש לציבור לרכישת מניות נגב על מנת להסב אותה מחברה ציבורית לחברה פרטית. על-פי כתב הטענות, באותה עת התנהל משא ומתן מתקדם בנוגע לעסקה הנזכרת לעיל בין נגב לאולימפיה, והמידע לגביה היה מידע מהותי, שהיה על חברת אפריקה תעשיות לדווח עליו במפרט הצעת הרכש. מעבר לכך, הצעת הרכש לציבור תוך כדי העלמת המידע ממנו הוא בגדר שימוש במידע פנים בידי אפריקה תעשיות.

הפרות אלה יוחסו בכתב הטענות המנהלי לאפריקה תעשיות ולמנכ"ל אפריקה תעשיות אברהם נובוגרוצקי. כמו כן, מנכ"ל נגב אבי מוטולה הועמד לדין בשל מסירת פרט מטעה במפרט הצעת הרכש.

פרשה שנייה שנוכרה בכתב הטענות המנהלי עסקה בהטעיית רשות ניירות ערך. במסגרת חילופי מכתבים בין אפריקה תעשיות לבין רשות ני"ע בעניין הדיווח המיידית על העסקה, שיגרה אפריקה תעשיות לרשות שני מכתבים מטעמה, אליהם צורפו מכתב של מנכ"ל נגב ומכתב של מנכ"ל אולימפיה, בהם נכללו פרטים מטעים לגבי תחילת המו"מ בין הצדדים ומשכו. בהפרה זו הועמדו לדין נובוגרוצקי, מוטולה, שמנכ"ל אפריקה תעשיות אלון הרפז וחברת אפריקה תעשיות.

מותב ועדת האכיפה קבע בהחלטתו, כי בעת שפרסמה אפריקה תעשיות את הצעת הרכש לציבור למניות נגב, נוהל מו"מ לעסקה מהותית בין נגב לאולימפיה. בשל כך, ואף שהמו"מ הסתיים רק חודשים אחדים לאחר הצעת הרכש, היה על אפריקה ומנכ"לה לגלות לציבור במסגרת הצעת הרכש על אודות המו"מ. כן נקבע, כי מידע חיובי זה היה עשוי לשנות את תמחור המניות בהצעת הרכש ולהעלות בה את מחירן.

בהחלטה ייחס המותב כאמור את הפרת השימוש במידע פנים ופרט מטעה במפרט הצעת הרכש לאפריקה תעשיות ולמנכ"לה נובוגרוצקי ואת הפרת הטעיית הרשות לאפריקה תעשיות, נובוגרוצקי, מוטולה ואלון הרפז.

אמצעי האכיפה שהוטלו על המשיבים הם עיצומים כספיים: על אפריקה תעשיות סך של 5 מיליון ש"ח; על נובוגרוצקי סך של 400 אלף ש"ח; על מוטולה סך של 150 אלף ש"ח; ועל הרפז סך של 75 אלף ש"ח. המותב קרא לרשות להחמיר את אמצעי האכיפה שהיא נוקטת כנגד מנהלים בחברות ציבוריות – הן בגובה העיצומים הכספיים והן בהגבלת כהונת נושאי משרה בגוף מפקח. המותב קבע, כי יש לאמץ את מגמת הענישה המחמירה של בית המשפט בפסקי הדין האחרונים בהליכים הפליליים בתחום עבירות ניירות ערך, בשינויים המחויבים בהליכים המנהליים.

ב-10 בספטמבר 2013 הגישו המשיבים בתיק זה בקשה למותב הוועדה המנהלית לדחיית פרסום ההחלטה ולעיכוב ביצוע אמצעי האכיפה עד תום הדיון בעתירה לבית המשפט המחוזי אשר בכוונתם להגיש. ב-30 בספטמבר דחה מותב הוועדה המנהלית את הבקשה בנימוק שאינו יכול להכריע בבקשה על שני חלקיה מבלי שהונחה בפניו עתירת המשיבים ובלי שצורף כל גיבוי לנטען בבקשה.

ב-17 באוקטובר 2013 הגישו המשיבים למחלקה הכלכלית בבית המשפט המחוזי בתל אביב עתירה מנהלית כנגד החלטת המותב בתיק לפי סעיף 52סא לחוק ניירות ערך, בצירוף בקשה לדחיית פרסום



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

ההחלטה על הכרעה בעתירה ולאי פרסום העתירה. העותרים טוענים כנגד חיובם בביצוע ההפרות המנהליות, ובמסגרת זו חולקים הן על הקביעות העובדתיות של מותב הוועדה המנהלית והן על קביעותיו ומסקנותיו המשפטיות. לחלופין טוענים העותרים כנגד חומרת אמצעי האכיפה שהטיל עליהם המותב. נכון למועד דיווח זה, ההליך עדיין מתנהל בבית המשפט.

ב-18 בנובמבר 2013 החליט בית המשפט לדחות את בקשת המשיבים לדחיית פרסום ההחלטה ולאי פרסום העתירה. בעקבות החלטה זו פורסמה החלטת המותב. בית המשפט קבע, כי כאשר ניתנת החלטה של מותב ועדת האכיפה המנהלית, הכלל הוא פרסום – על הרשות לפרסם את ההחלטה בתום התקופה הקבועה בחוק ועל המפר לדווח עליה בדיווח מיידי.

תיק מנהלי 2/13 רשות ניירות ערך נ' איתן בר זאב

ב-3 בפברואר 2014 פורסמה החלטת מותב של ועדת האכיפה המנהלית בתיק מנהלי 2/13 רשות ניירות ערך נ' איתן בר זאב, שניתנה ביום ה-3 בדצמבר 2013. המותב קבע כי בר זאב, מנכ"ל חברת ביג מרכזי קניות בע"מ (להלן – "החברה"), ביצע הפרה מנהלית של שימוש במידע פנים ברשלנות, לפי ס"ק (9) לחלק ג' לתוספת השביעית לחוק ניירות ערך.

על-פי עובדות התיק, בר זאב רכש מניות החברה לחשבונו כעשרה ימים לפני פרסום דוחות כספיים רבעוניים של החברה, בעת שטיוטת הדוחות הייתה בידיעתו. בפעולה זו הקטין הלוואה שהיה אמור לקבל מן החברה במסגרת הקצאה פרטית שנערכה עבורו שבועות אחדים לאחר מכן כחלק מחוזה העסקתו. בכך מנע הפסד בגובה של כ-100 אלף ש"ח.

מותב הוועדה המנהלית קבע בהחלטה, כי מידע הכלול בדוחות כספיים הוא מטבעו מידע פנים, דהיינו מידע שיש בו כדי להביא לשינוי בשער נייר הערך ולהשפיע על החלטות המשקיע הסביר. זאת גם אם אין בנתוני הדוחות חידוש או הפתעה ביחס לנתוני דוח קודם. עוד קבע המותב, כי רווחי שערך בדוחות כספיים בחברת ביג, שהינה חברת נדל"ן מניב, הינם בפני עצמם מידע פנים, מעצם היותם כוללים מרכיב סובייקטיבי שהציבור אינו יכול לדעת אותו מראש.

המותב קבע, כי בר זאב פעל ברשלנות כאשר קיים התייעצות כבדרך אגב עם היועצת המשפטית הפנימית של החברה ואנשי הכספים. הייתה זו ישיבת התייעצות ספונטנית, שהתקיימה ללא הכנה מוקדמת וללא בדיקה מעמיקה, ובה הוא לא קיבל למעשה חוות דעת ברורה מהיועצת המשפטית הפנימית אם יש בידו מידע פנים. זאת, בעוד הוא קיבל הודעת דואר אלקטרוני שבה הזהירה אותו היועצת המשפטית החיצונית מפני ביצוע עסקאות בסמוך לפרסום הדוחות הכספיים בשל החשש משימוש במידע פנים.

המותב קבע, כי אין ספק ש"איש פנים" סביר חייב להיות מודע לבעייתיות הכרוכה בביצוע השקעה במניות החברה סמוך לפרסום הדוח הכספי, קל וחומר בנסיבות המקרה דנן, כאשר האזהרה שנשלחה מהיועצת המשפטית החיצונית הייתה צריכה להדליק נורה אדומה. האמצעים עליהם הצביע בר זאב כאמור לא היו מספקים ולא היו סבירים. המותב קבע, כי העובדה שחשד כי בידו מידע פנים, אך נמנע מלברר חשד זה באופן מעמיק ורציני – אם על-ידי התייעצות נוספת עם היועצת המשפטית החיצונית



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

ואם בדרך של קבלת חוות דעת משפטית כתובה ומנומקת בעניין – אלא הסתפק בהתייעצות לא פורמלית וחפוזה עם עובדי החברה הכפופים לו, מצביעה על התרשלות מצדו.

המותב השית על בר זאב אמצעי אכיפה של עיצום כספי בסך 100 אלף ש"ח וכן עיצום כספי על תנאי בסך 100 אלף ש"ח נוספים. המותב, בהשיתו אמצעים אלה, התחשב בכך שהוכח כי בר זאב פעל בתום לב, ולא פעל בעיתוי ההוא בגלל ידיעתו את מידע הפנים, אלא כדי למקסם את הרווחים מן הזכות שניתנה לו בחוזה ההעסקה שלו ומן ההקצאה הפרטית הצפויה על-ידי רכישה במחיר הנמוך שהיה בעת הרכישות. יחד עם זאת התרשל כאמור בפעולתו.

המותב דחה את בקשתו של בר זאב שלא לפרסם את ההחלטה בעניינו עקב פגיעה קשה בשמו הטוב, תוך הסתמכות על החלטת בית המשפט המחוזי בעניין אפריקה תעשיות (ראה לעיל בפרק זה), אשר קבעה כי פרסום ההחלטות בהליכים המנהליים הוא הכללי, ואי פרסום יהיה בנסיבות חריגות במיוחד. המותב קבע כי בר זאב לא הביא בפניו נסיבות כאמור.

הסדרי אכיפה

תיק מנהלי 4/12 – הסדר אכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין לירון אסא

ביום ה-18 בפברואר 2013 אישר מותב של ועדת האכיפה המנהלית את הסדר האכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין לירון אסא (להלן – "המשיב"), בעל רישיון לניהול תיקי השקעות, שנחתם ביום ה-12 בנובמבר 2012.

בתיק זה הוגש כנגד המשיב כתב טענות מנהלי. הסדר האכיפה נחתם חלף המשך ניהול הליך האכיפה המנהלי באופן מלא. במסגרת ההסדר הודה המשיב בעובדות ובהפרות הנזכרות בכתב הטענות שהוגש, והסכים ליטול על עצמו אמצעי אכיפה, כאמור בהסדר להלן.

הסדר האכיפה מייחס למשיב ביצוע הפרות מנהליות לפי חוק הייעוץ. הוא ביצע – 8 הפרות של ס"ק (15) לתוספת הרביעית בחוק הייעוץ – הפרת חובות האמון ללקוח כלפי 8 מלקוחותיו; 11 הפרות של ס"ק (26) לתוספת הרביעית בחוק הייעוץ כלפי 14 לקוחות – אי דיווח דוח רבעוני ללקוח כנדרש; והפרות של ס"ק (10) לתוספת הרביעית בחוק הייעוץ – ביצוע פעילות אסורה על בעל רישיון, בניגוד לסעיף 4(ב) לחוק הייעוץ. במסגרת ההסדר הוטלו על המשיב אמצעי אכיפה של ביטול רישיון ניהול התיקים לצמיתות ומניעת כהונה כנושא משרה בגופים מפוקחים למשך חמש שנים. שני אמצעי האכיפה האלה מחייבים – על-פי סעיפים 52 ו-52נז לחוק ניירות ערך – את אישור בית המשפט להחלטת המותב. עם זאת, לא הוטל על המשיב עיצום כספי נוכח מצבו הכלכלי הקשה, ובהתחשב בכך שכל עיצום שיוטל עליו יגרע מיכולתו לשלם את חובותיו לנושיו, שרובם לקוחותיו לשעבר.

על-פי עובדות התיק, במהלך התקופה הרלוונטית לביצוע ההפרות (מתחילת שנת 2008 ועד מחצית שנת 2010) ניהל המשיב במסגרת חברת מומנטום שוקי הון בע"מ, חברת ניהול התיקים שבשליטתו, את תיקי ההשקעות של לקוחות רבים, על בסיס הסכם ניהול תיקי השקעות ומכוח ייפוי כוח שמסרו לחברת



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

מומנטום. המשיב שלח דוחות מטעים לשמונה מלקוחותיו אודות הרכב ושווי תיק ההשקעות שניהל עבורם, במטרה להסתיר מהם הפסדים שנגרמו עקב עסקאות כושלות לתיק ההשקעות שנוהל על ידו וכדי למנוע את הפסקת התקשרותם עמו. בכך העדיף את עניינו האישי על פני טובת לקוחותיו. כמו כן, הפר את חובת הדיווח החלה על המשיב בהיותו בעל רישיון ניהול תיקים, לאחר שנמנע מלשלוח ל-11 מלקוחותיו דוחות רבעוניים על מצב השקעותיהם כנדרש בחוק, או ששלח להם דוחות מטעים. על-פי ההסדר, המשיב ביצע פעילות אסורה על בעל רישיון, בכך שסחר עבור חשבונות חברת מומנטום ב-45 מקרים שונים, בניגוד לאיסור הקבוע בסעיף 4(ב) לחוק הייעוץ.

מותב של ועדת האכיפה המנהלית אישר את הסדר האכיפה, וקבע כי אמנם אין טענה כי המשיב מעל בצורה חמורה באמון לקוחותיו, אך על אף שלא נטען כי לקח מכספיהם לכיסו, הוא פגע ביכולתם של הלקוחות להחליט בצורה מושכלת לגבי המשך הניהול של כספם על ידיו. המשיב פגע באינטרסים העומדים בבסיס חוק הייעוץ, ובהם הגנה על כספי לקוחות אשר מנוהלים על-ידי המתווכים הפיננסיים והגנה על אמון הציבור בפעילותם של אותם מתווכים. בשל מהות הפרות וחומרתן כאמור, הפגיעה בלקוחות, וכן לאור השלב המתקדם בהליך והודאת המשיב בבירור המנהלי, המותב סבר כי נכון עשתה הרשות בדרשה הודאה מלאה בעובדות ובהפרות במקרה זה.

ב-4 באפריל 2013 אישר בית המשפט המחוזי בתל אביב – המחלקה הכלכלית – את אמצעי האכיפה שהוטלו בהסדר על-פי סעיפים 52 ו-52 לחוק ניירות ערך, ובהתאם לסמכותו לפי סעיף 52סב לחוק ניירות ערך (ת"א 7675-03-13).

תיק מנהלי 6/12 – הסדר אכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין יחזקאל קלפקה, בסט אינווסט ניהול תיקי השקעות בע"מ

ביום ה-30 במאי, 2013 אישר מותב של ועדת האכיפה המנהלית את הסדר האכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין בסט אינווסט ניהול תיקי השקעות בע"מ ויחזקאל קלפקה, בעל רישיון ניהול תיקי השקעות (להלן יחד – "המשיבים"), שנחתם ביום ה-25 באפריל 2013.

בתיק זה הוגש כנגד המשיבים כתב טענות מנהלי. הסדר האכיפה נחתם חלף המשך ניהול הליך האכיפה המנהלי באופן מלא, ובמסגרתו הודו המשיבים באופן חלקי בעובדות ובהפרות הנזכרות בכתב הטענות שהוגש בתיק. הסדר האכיפה מייחס למשיבים ביצוע הפרות מנהליות לפי חוק הייעוץ – 28 הפרות של ס"ק (26) לתוספת הרביעית בחוק הייעוץ כלפי 14 לקוחות – אי מסירת דוח רבעוני ללקוח במועד בשני רבעונים עוקבים; ו-14 הפרות של ס"ק (15) לתוספת הרביעית בחוק הייעוץ – הפרת חובות האמון ללקוח כלפי 14 לקוחות. המשיבים הודו במסגרת הסדר האכיפה בהפרות הדיווח בלבד.

הליך מנהלי זה נפתח בהמשך להליך מקדמי של ביטול רישיון מטעמי פגם במהימנות, שניהלה רשות ניירות ערך כנגד חברת בסט אינווסט טרם הגשת כתב הטענות המנהלי. במסגרת הליך זה בוטל רישיון החברה ביום 21.5.12.

במסגרת ההסדר הוטלו על קלפקה אמצעי אכיפה של ביטול רישיון ניהול התיקים לצמיתות וכן מניעת כהונה כנושא משרה בגופים מפוקחים למשך שלוש שנים וחצי. שני אמצעי האכיפה מחייבים – על-פי



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

סעיפים 52 ו-52נ לחוק ניירות ערך – את אישור בית המשפט להחלטת המותב. בשל מצבם הפיננסי הקשה של המשיבים – שכן קלפקה היה בהליך פשיטת רגל, בד בבד עם הפסקת פעילות החברה, ביטול רשיונה וערבותו לחובותיה – לא הוטלו עליהם עיצומים כספיים.

על-פי עובדות הסדר האכיפה, המשיבים נמנעו ברשלנותם מלשלוח דוחות רבעוניים ל-14 מלקוחותיהם שניהלו אצלם תיקי השקעות על מצב השקעותיהם ברבעון השני והשלישי של שנת 2011, כנדרש בחוק. כמו כן, בניגוד להסכם בין המשיבים ללקוחותיהם בחוזה ובעל-פה, כי האחרונים ימשכו כספים אך ורק מרווחים שיווצרו לאחר פקיעה, ולא מתוך סכום השקעתם הראשונית בתיק ההשקעות (להלן – "הקרן"), הורה קלפקה ללקוחות בשיחות טלפוניות שקיים עמם מדי חודש למשוך כספים, אף שתיקיהם צברו באותה עת הפסדים. קלפקה עשה זאת על-ידי הצגת מצג ללקוחות, כי הינם מושכים מתוך רווחים שנוצרו בתיקיהם, בעוד למעשה משכו הלקוחות כספים מתוך הקרן, שהלכה והצטמקה. המשיבים הודו חלקית בעובדות אלה. על בסיס מעשים אלה מצאה הרשות, כי המשיבים הפרו אמונים כלפי לקוחותיהם והעדיפו את עניינם האישי על פני טובת 14 מלקוחותיהם, בכך שבמצגים ללקוחות הסוו המשיבים מן הלקוחות את ההפסדים שנגרמו להם עקב עסקאות כושלות, וגרמו להם להאמין כי שווי הקרן נשמר על אף משיכות הכספים. בכך אף שללו מהם את האפשרות להפסיק את התקשרותם עם המשיבים לאור הפסדיהם.

מותב של ועדת האכיפה המנהלית אישר את הסדר האכיפה וקבע, כי אף שהמשיבים לא הודו במסגרת ההסדר בביצוע הפרות האמון, לאור העובדות בהן הודו במסגרת ההסדר ועל יסוד ראיות משמעותיות שחוצגו בדיון, טענת הרשות לגבי המצגים שהציגו בפני 14 הלקוחות הינה סבירה. המותב קבע שבהתנהלותם הם שללו מהלקוחות את האפשרות להפסיק ההתקשרות עמם ובכך התעלמו מטובת הלקוחות ודאגו לטובתם הם. ביחס להפרות הדיווח הזכיר המותב את החשיבות בקיום הוראות החוק, המחייבות את מנהל התיקים בדיווח מפורט ללקוחותיו.

המותב הדגיש, כי אמצעי ענישה של ביטול רישיון ומניעת כהונה כנושא משרה הינם אמצעים חמורים. לדעת המותב ראוי כי אמצעי האכיפה שמוטלים על מפר שפגע כספית בזולתו יכללו גם עיצום כספי כגורם מרתיע, פרט למקרים בהם הדבר חסר תוחלת, כבמקרה זה.

ב-3 באוקטובר 2013 אישר בית המשפט המחוזי בתל אביב – המחלקה הכלכלית – את אמצעי האכיפה שהוטלו בהסדר על-פי סעיפים 52 ו-52נ לחוק ניירות ערך, ובהתאם לסמכותו לפי סעיף 52סב לחוק ניירות ערך (ת"א 13-06-4294).

תיק מנהלי 8/12 – הסדר אכיפה בין יז"ר רשות ניירות ערך לבין אשר ויטנר

ב-26 ביוני 2013 אישר מותב של ועדת האכיפה המנהלית את הסדר האכיפה בין יז"ר רשות ניירות ערך לבין אשר ויטנר, שנחתם ביום ה-27 במאי 2013.

בפרשה זו הוגש כנגד ויטנר כתב טענות מנהלי בגין ביצוע הפרות מניפולציה לפי סעיף 54(א1)(2) לחוק ניירות ערך. הסדר האכיפה נחתם חלף המשך ניהול ההליך המנהלי באופן מלא, ובמסגרתו הודה ויטנר



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

בעובדות ובהפרות הנזכרות בכתב הטענות, והסכים ליטול על עצמו אמצעי אכיפה של עיצום כספי. במסגרת הסדר האכיפה הוטל על ויטנר עיצום כספי בסך 250 אלף ש"ח, שישולמו ב-16 תשלומים.

אשר ויטנר הינו משקיע בניירות ערך וסוחר יום. הסדר האכיפה מייחס לו ביצוע של 602 עסקאות עצמיות בהיקף של כ-3.8 מיליון ש"ח, אשר השפיעו על שערי המניה והאופציה של חברת די מדיקל אינדסטריס בע"מ. הפעילות המפרה נמשכה בתקופה 1/3/11 – 19/6/12. בעסקאות אלה מכר וקנה ויטנר בו-זמנית תוך שימוש בחשבונות בנק שהיו בשליטתו ובניהולו הבלעדי. בפעילותו ובדפוס פעילותו בימי המסחר פעל ויטנר על מנת לייצב את שערי המניה והאופציה, ובכך מנע את ירידתם. בחלק מן המקרים העלה את השער בפעילות הנ"ל. כן השפיע על מחזורי המסחר. בכך השפיע ויטנר על שערי המניה והאופציה של חברת די מדיקל.

מותב של ועדת האכיפה המנהלית אישר את הסדר האכיפה, וקיבל את עמדת הרשות כי מספרן והיקפן של ההפרות בתיק זה ביחס לתיקים המנהליים הקודמים בהפרה מסוג זה מחייבים הטלת עיצום כספי על ויטנר, העולה באופן משמעותי על זה שהוטל על-ידי מותבי הוועדה בשני התיקים הקודמים (תיק מנהלי 2/12 דהן ותיק מנהלי 3/12 חזוט).

לעניין אמצעי האכיפה, קבעה הוועדה כי הסכום עליו הוסכם במסגרת הסדר האכיפה הינו סביר, ואין לומר כי הרשות הקלה עם המשיב באופן חריג, על אף שניתן היה לצפות כי העיצום הכספי בגין ההפרות בהן הודה המשיב, בנסיבות התיק, יהיה גבוה יותר.

עוד הדגיש המותב, כי התיק שבפניה הוא האחרון מבין התיקים שנפתחו בשנת פעילותה הראשונה של הוועדה. בתקופה זו נקטה הרשות מדיניות זהירה בהיקף הענישה המתבקשת. תקופה זו חלפה, ומעתה על הוועדה להביא בחשבון את מלוא פוטנציאל האכיפה – וההרתעה – שהמחוקק נתן בידה.

תיק מנהלי 5/13 – הסדר אכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין חברת החשמל לישראל בע"מ

ב-28 בנובמבר 2013 אישר מותב של ועדת האכיפה המנהלית את הסדר האכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן – "חברת חשמל" או "החברה"), שנחתם ביום ה-30 בספטמבר 2013. במסגרת ההסדר הודתה החברה בעובדות מוסכמות המתעדות את האירועים אשר – לטעמה של הרשות – יוצרות את ההפרה המצוינת בהסדר. החברה לא הודתה כי מעשים אלה מהווים מעשי רשלנות וכי בעשייתם ביצעה את ההפרה, אך הסכימה ליטול על עצמה עיצום כספי מוסכם ועיצום כספי על תנאי, וכן לנקוט צעדים למניעת הישנות ההפרות.

בפרשה זו גילתה החברה מיוזמתה את דבר ההפרה לרשות ניירות ערך ולציבור, ונקטה מיידית בפעולות נרחבות לתיקון ומניעת הישנות ההפרה, ובהם מינוי בודק חיצוני מייד לאחר האירוע, שערך דוח ביקורת מקיף על ההפרה והציע המלצות לתיקונה. בשל כך, ובשל היות הכשל שאירע כשל מערכתי, וכן בשל הרצון לתת טיפול מהיר ומרתיע למקרה זה, לא ננקטו הליכי חקירה או בירור כנגד החברה. בהתבסס על דוח הבודק החיצוני וממצאיו נחתם עמה הסדר אכיפה, הכולל אמצעי אכיפה משמעותיים.



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

במסגרת הסדר האכיפה הוטל על החברה עיצום כספי בסך של 5 מיליון ש"ח, שהוא העיצום הכספי המקסימלי שניתן להטיל בגין ההפרה האמורה, וכן עיצום כספי על תנאי בסך 5 מיליון ש"ח, שישולם במידה ובשלוש השנים מיום אישור ההסדר, תבצע החברה הפרה לפי אותו סעיף. בנוסף לתשלום העיצום הכספי האמור, החברה התחייבה לנקוט צעדים למניעת הישנות ההפרה, הכוללים גמר גיבוש ואימוץ של תוכנית אכיפה פנימית מקיפה תוך תשעה חודשים מאישור ההסדר, התחייבות ליישם באורח אפקטיבי את תוכנית האכיפה ומינוי של מפקח חיצוני, שיוודא את השלמת תוכנית האכיפה הפנימית ואת יישומה האפקטיבי במשך שנתיים מיום אישור ההסדר, תוך הגשת דיווחים רבעוניים לגבי בדיקותיו לרשות ניירות ערך.

עניינו של ההליך בפער תזרימי בגובה של כ-1.82 מיליארד ש"ח בין הסכום שנקב בתזרים החזוי שצורף לדוח הרבעון השני ובין הסכום שהיה צריך להיכתב בו, וזאת בשל גידול בהוצאות הדלקים וכן בהוצאות בסעיף ספקים עד לסוף שנת 2012, הוצאות שלא נכללו בתזרים החזוי. חברת החשמל מינתה צוות בדיקה חיצוני לבחון את גודל הפער בתזרים המזומנים ואת הסיבות להיווצרותו, ונקבע כי יפורסם בחודש דצמבר 2012. הרשות מצאה, כי העובדות העולות מממצאי דוח הבודק החיצוני מבטאות רשלנות של החברה בקיום חובת הגילוי בחוק ניירות ערך בקשר לתזרים החזוי. לעמדת הרשות, בהסתמך על העובדות העולות מדוח הבודק החיצוני, נמצאו טעויות רשלניות בתזרים החזוי בסך של כמיליארד ש"ח (כולל מע"מ), שמקורם בעיקר בליקויים בתהליכים של העברת מידע בחברת החשמל בין המחלקות השונות ובתקשורת הפנים-ארגונית בה, העדר בקורות מספקות על הליך הכנת דוח תזרים המזומנים החזוי, והעדר נהלים הנוגעים למשוב על התזרים מאגפי החברה. בהקשר לכך נמצאה התנהגות רשלנית של עובדים בחברה.

עמדת הרשות בהסדר היא, כי חברת החשמל כללה בתזרים החזוי פרטים שגויים ומטעים, בעוד היה עליה לדעת שיש בכך כדי להטעות משקיע סביר.

מותב של ועדת האכיפה המנהלית אישר את הסדר האכיפה, וקיבל את עמדת הרשות כי בתיק זה היה מקום להעדיף את עריכת ההסדר במתכונתו, גם ללא הודאת החברה בביצוע ההפרה, על פני בירור מנהלי וקיום הליך מלא, על כל המשאבים שהיו נדרשים מדרך הטבע לצורך כך. המותב סבר, כי הראיות שעליהן נסמכה הרשות בבואה לקשור את ההסדר עם חברת החשמל נראות על פניהן מוצקות וחד-משמעיות. דעתו הייתה, שהחקלה הגלומה באי ההודאה של החברה בביצוע ההפרה (תוך הודאה בחלק ניכר של העובדות) מוצדקת בתיק זה, במיוחד לאור האינטרס הציבורי, כמו גם האינטרס של הרשות ככלל, לעודד תאגידיים מדווחים לפנות ביוזמתם אל הרשות, לדווח על הפרות, ולעשות ככל שאפשר לתיקון עיוותים ומציאת דרכי ניהול שימנעו מחדלים בעתיד.

לגבי אמצעי האכיפה קבע המותב, כי על אף השיקולים לקולא לאור התנהגות החברה בגילוי ההפרה, היה מקום להטיל אמצעי אכיפה משמעותיים על החברה לאור חומרת ומחויבות האירוע. המותב מצא, שאמצעי האכיפה שהוטלו במסגרת ההסדר הינם סבירים.

תיק מנהלי 6/13 – הסדר אכיפה בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין יואב ליפשיץ



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

ביום ה-29 בדצמבר, 2013, אישר מותב של ועדת האכיפה המנהלית את הסדר האכיפה המתוקן בין יו"ר רשות ניירות ערך לבין יואב ליפשיץ, שנחתם ביום ה-5 בדצמבר 2013.

במסגרת ההסדר, הודה ליפשיץ בעובדות ובביצוע הפרות מניפולציה לפי סעיף 54(א1)(2) לחוק ניירות ערך. הסדר האכיפה נחתם חלף נקיטה של הליך אכיפה מנהלי מלא בגין ביצוע הפרות אלה.

במסגרת הסדר האכיפה, הוטלו על ליפשיץ אמצעי אכיפה של עיצום כספי על סך 180 אלף ש"ח, אשר ישולמו בעשרים תשלומים שווים, ועיצום כספי על תנאי בגובה 180 אלף ש"ח. כמו כן, הוטל על ליפשיץ אמצעי אכיפה של נקיטת צעדים למניעת הישנות ההפרה, לפיו התחייב ליפשיץ להימנע ממסחר בניירות ערך בבורסה לפי שיקול דעתו באמצעות תשבונוות שבבעלותו או כל חשבון אחר במשך 12 חודשים מיום חתימת ההסדר.

יואב ליפשיץ הינו משקיע בניירות ערך וסוחר יום. הסדר האכיפה מייחס לליפשיץ ביצוע 447 עסקאות עצמיות בניירות ערך שונים, על פני 390 ימי מסחר בתקופה 1/3/11 – 31/12/12, בהיקף כספי של כ-7.9 מיליון ש"ח. בעסקאות אלה מכר וקנה ליפשיץ בו-זמנית באמצעות שמונה חשבונות – שני חשבונות בבעלותו ויתר התשבונוות בבעלות מקורביו – כאשר בכולם הוא מיופה כוח, והוא היחיד שפעל והעביר בהם הוראות. בפעילותו השפיע ליפשיץ על שערי ניירות הערך במהלך המסחר בבורסה, כאשר רוב עסקאותיו העצמיות העלו את שער ניירות הערך, וחלקן הורידו את השער. מאחר שהמשיב נהג לסחור בניירות ערך דלי סחירות, גם לעסקאות בודדות היה משקל משמעותי בחשפעה על שערי ניירות הערך במהלך יום המסחר ואף על שער הנעילה שלהם.

ביום 30 בספטמבר 2013 נכרת הסדר ראשוני עם המשיב, שבמסגרתו הוטל עליו לשלם עיצום כספי בגובה של 125 אלף ש"ח וכן עיצום על תנאי באותו סכום, בנוסף להתחייבותו להימנע ממסחר כאמור לעיל (להלן – "ההסדר המקורי"). המותב קיים דיון עם הצדדים בנדון, לאחר שסבר כי העיצום הכספי בהסדר המקורי מקל מדי. לאחר הדיון הגיעו הצדדים להסדר מתוקן, שכלל עיצום כספי גבוה יותר, כמפורט לעיל.

מותב של ועדת האכיפה המנהלית אישר את הסדר האכיפה המתוקן, והדגיש את מאפייני הפרת המניפולציה המנהלית ובפרט עסקאות עצמיות, שהינן עסקאות מלאכותיות, המאיינות זו את זו, וקשה עד מאוד להוכיח כי אינן בגדר תרמית. המותב הזכיר, כי הוועדה אימצה את קביעות הפסיקה בעניין מאפייני ותכלית עבירת המניפולציה הפלילית לעניין ההפרה המנהלית, אשר נועדה אף היא למנוע פגיעה באמון הציבור בשוק ניירות הערך ולשמור על שוק הון יעיל והוגן.

המותב סבר, כי מאחר שהמשיב ניהל גם חשבונות של אחרים, פרט לחשבונותיו וחשבונות ילדיו, וביצע חלק מהעסקאות העצמיות גם בחשבונות אלו, יש לבחון מעשי המשיב גם לאור החובות המוטלות על מי שמנהל תיקי השקעות של אחרים, אף אם אינו חייב ברישיון ניהול תיקים, על-פי ס' 3(א1) לחוק הייעוץ, לרבות חובות אמון וזהירות.

המותב סבר, כי אמצעי האכיפה עליהם הוסכם במסגרת הסדר האכיפה המתוקן הינם סבירים בנסיבות העניין, תוך שהוא מביא בחשבון, כשיקול מרכזי, את נסיבותיו הבריאותיות הקשות של המשיב,



רשות ניירות ערך מחלקת אכיפה מינהלית

המצדיקות במקרה זה סיום ההליך בהסדר ובהקלה בגובה העיצום הכספי בהשוואה לעיצום הכספי שהוטל בתיק מנהלי 8/12 בעניין אשר ויטנר, שעניינו דומה.

המותב הביא בחשבון גם שיקולים נוספים לקולא, והם בין היתר העובדה שהמשיב הוא סוחר יום ואינו נושא משרה, הודאתו בבירור המנהלי והחרטה שהביע, לרבות הפסקת פעילותו בניירות ערך וסגירת החברה שבבעלותו. כמו כן, המותב ייחס חשיבות לסנקציה הנוספת של מגבלות המסחר בבורסה שנטל על עצמו המשיב במסגרת ההסדר.

2. בהתאם לסעיף 52מב לחוק ניירות ערך, הרשות תפרסם דיווח זה באתר האינטרנט שלה.

3. נשמח לסייע בכל שאלה או הבהרה. כן, במידה ותמצא לנכון להנחותינו לשנות ממתכונת דיווח זו, נעדכן את הדיווח בהתאם.

בכבוד רב,

ד"ר אלנה מודעי

מנהלת מחלקת אכיפה מינהלית

רשות ניירות ערך

העתק:

מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים פליליים

גבי ענת אסיף, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי)

פרופ' שמואל האוזר, יו"ר רשות ניירות ערך

מר אמיר וסרמן, יועץ משפטי – רשות ניירות ערך