

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת ינון אזולאי

4811/25/פ

הצעת חוק להגברת הפיקוח על תהליכי אסדרה של מפוקחי רשות שוק ההון, התשפ"ד–2024

- מטרה .1 חוק זה מטרתו לייעל את תהליכי האסדרה ביחס למבטחים ולחברות מנהלות, לסוכני ביטוח, יועצים פנסיוניים וסוכנים פנסיוניים ולנותני שירותים פננסיים (להלן – גופים מפוקחים) על ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בהתייחס להוראות שעניינן בדרכי פעולתם וניהולם של הגופים המפוקחים.
- תיקון חוק הפיקוח על שירותים פננסיים (ביטוח) .2 בחוק הפיקוח על שירותים פננסיים (ביטוח), התשמ"א–1981¹, בסעיף 2(ב), במקום "ולאחר התייעצות עם הוועדה" יבוא "לאחר התייעצות עם הוועדה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת".
- תיקון חוק הפיקוח על שירותים פננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה–2005², בסעיף 31(ב)(1), במקום "ולאחר התייעצות עם הוועדה" יבוא "לאחר התייעצות עם הוועדה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת".
- תיקון חוק הפיקוח על שירותים פננסיים (קופות גמל) .4 בחוק הפיקוח על שירותים פננסיים (קופות גמל), התשס"ה–2005³, בסעיף 39(ב)(1), במקום "ולאחר התייעצות עם הוועדה" יבוא "לאחר התייעצות עם הוועדה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת".

¹ ס"ח התשמ"א, עמ' 208; התשפ"ב, עמ' 864
² ס"ח התשס"ה, עמ' 918; התשע"ט, עמ' 252
³ ס"ח התשס"ה, עמ' 889; התשפ"ב, עמ' 864

- תיקון חוק הפיקוח 5. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו – על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) 42016, בסעיף 4(א), במקום "ולאחר התייעצות עם הוועדה" יבוא "לאחר התייעצות עם הוועדה ובאישור ועדת הכספים של הכנסת".

דברי הסבר

במשך שנים פעלה רשות שוק ההון כאגף במשרד האוצר. בשנת 2016 היא הוקמה בחוק כרשות עצמאית. במהלך פעילותה כאגף וביתר שאת עם הקמתה כרשות עצמאית, חלה עליה בהנפקת הוראות רגולטוריות כלפי הגופים המפוקחים על ידי הרשות. בין הגופים המפוקחים: חברות ביטוח, קרנות פנסיה, קופות גמל ובעלי רישיון סוכן ביטוח, סוכן פנסיוני ויועץ פנסיוני.

בשנת 2011 החל אגף שוק ההון בתהליך בחינה וארגון של האסדרה. מטרת התהליך היתה, בין היתר, לייצר קודקס סדור ומקיף שיסייע בהתמצאות בהנחיות ויקל על עבודת הגופים המפוקחים. בדוח השנתי של הממונה על שוק ההון לשנת 2012 צוין כי המטרה היא להשלים את הקודקס עד סוף שנת 2013. בפועל, נכון למועד סיום ביקורת דו"ח מבקר המדינה (ינואר 2024), כ-12 שנים לאחר תחילת עבודת רשות שוק ההון על קודקס האסדרה, הוא עדיין לא הושלם. דו"ח מבקר המדינה האמור הצביע על כך שהרשות ממשיכה לפרסם חוזרים בנפרד מהקודקס ואינה מפרסמת תיקון לפרקי קודקס האסדרה כפי שהתחייבה לעשות. כך למעשה הגופים המוסדיים צריכים לציית הן להוראות הקודקס והן להוראות החוזרים שיוצאים במנותק ממנו.

במסגרת החלטת ממשלה 4027 (מיום 25.12.2011) הוטל על ראש האגף לתכנן מדיניות במשרד ראש הממשלה לפעול לפיתוח תורת אסדרה ממשלתית הכוללת שיטות להערכת אסדרה. ההחלטה הובילה לגיבוש מדריך שנועד להנחות את משרדי הממשלה בדבר ביצוע הערכת השפעות אסדרה חדשה. ואולם, לשם שמירה על עצמאותה של רשות שוק ההון, החלטת ממשלה זו לא חלה עליה. בהמשך להחלטה זו, במסגרת החלטת ממשלה 708 (מיום 25.8.2013) על טיוב ושיפור של האסדרה הממשלתית נקבע כי על אף האמור בהחלטה 4027 תיבחן החלטת החובה גם על רשות שוק ההון. לימים, בהחלטת ממשלה 2118 (מיום 21.10.2014) בדבר חובת הערכות השפעות אסדרה על כלל המאסדרים, בה למעשה עוגנה חובת ה-RIA (Regulatory Impact Assessment), נקבע שהחלטה לא תחול על רשות שוק ההון, אך הממשלה רשמה בפניה את הודעת הממונה על רשות שוק ההון, לפיה, רשות שוק ההון תאמץ באופן וולונטרי את תהליך ה-RIA ברוח החלטת הממשלה. בפועל, למרות הודעת הממונה על רשות שוק ההון על אימוץ וולונטרי של הוראות ה-RIA, היקפי האסדרה של הרשות לא רק שלא פחתו, ההיפך מכך – היקפן עלה משמעותית. כך למשל, לפי נתוני מבקר המדינה, מספר האסדרות שיזמה רשות שוק ההון הוכפל מ-73 אסדרות בשנת 2019 ל-145 אסדרות בשנת 2022 (עמ' 393 לדוח מבקר המדינה, ינואר 2024). עוד במסגרת פעולת משרד מבקר המדינה, הופנו גופים מוסדיים להשיב לשאלות הקשורות בתהליכי האסדרה של רשות שוק ההון -

⁴ ס"ח התשס"ה, עמ' 889; התשפ"ב, עמ' 864

תוצאות השאלון העלו כי לדעת 82% (!) מהגופים המוסדיים שהשיבו לשאלון קיים עודף אסדרה במידה רבה או במידה רבה מאוד.

דרכי הפעולה מצד רשות שוק ההון כלפי הגופים המפוקחים מייצרות עודף רגולטורי מסוכן המוביל הן באופן ישיר והן באופן עקיף להשפעות שליליות על השוק עליו אמונה הרשות. כך למשל: העמסת עלויות המשאבים להם נדרשים הגופים המפוקחים על ציבור המבוטחים והעמיתים; ניתוב משאבי הגופים המפוקחים להתמודדות עם הטיפול ברגולציה ולא למטרות המיטיבות עם צרכי המבוטחים והעמיתים; היעדר ודאות מצד הגופים המפוקחים, לאור העומס הרגולטורי ההולך ומתעצם, עלול להוביל לשחיקה, לבלימת התחרות ויציאת שחקנים מהענפים השונים עליהם מפקחת רשות שוק ההון. עוד לצד ההשלכות השליליות, תופעת עודף הרגולציה הניכרת מצד רשות שוק ההון עלול לחשוף את הגופים המפוקחים לתובענות ייצוגיות כבדות שישפיעו באופן ישיר על תמחור הסיכון במתן המוצר או השירות לציבור הרחב.

תופעת ריבוי אסדרות מצד רשות שוק ההון כלפי הגופים המפוקחים בצורה הולכת וגוברת לאורך השנים האחרונות, לצד היעדר סדרי עבודה ראויים בכל הנוגע לתהליכי הנפקת הוראות רגולטוריות (כמתואר בפירוט בדוח מבקר המדינה, ינואר 2024) מדאיגה מאוד ומחייבת התערבות מצד המחוקק. לפיכך, במסגרת הצעת חוק זו, מוצע כי הוראות אסדרה הנוגעות לדרכי פעולתם וניהולם של הגופים המפוקחים על ידי רשות שוק ההון ייבחנו בשיח סביב שולחן הדיונים של ועדת הכספים של הכנסת ויפורסמו כהוראות מחייבות בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ח בתמוז התשפ"ד (24.07.2024)