

נייר עמדה:

הצורך ברפורמה דחופה בפיקוח רשות שוק ההון בעקבות

פרשת סלייס

רקע:

1. בפרשת סלייס נעלמו כ-800 מיליון ש"ח מכספי הפנסיה של עשרות אלפי חוסכים, כתוצאה מניהול לקוי והשקעות מסוכנות בנכסי חוץ, שנעשו תוך ניצול פרצות בפיקוח הרגולטורי.
2. עמדת נייר זה היא כי יש להגן על כספי החוסכים באמצעות ביצוע רפורמה מקיפה ברשות שוק ההון וליישם באופן מיידי את המלצות מבקר המדינה מדו"ח ינואר 2024 כבר במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2025. זאת בכדי לתקן את הכשלים החמורים שנחשפו ברשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, העלולים לפגום באמון הציבור בגוף זה.
3. רשות שוק ההון מופקדת כיום על נכסים בהיקף של כ-2.5 טריליון ש"ח, ולכן נדרשת רפורמה מקיפה שתבטיח פיקוח הדוק יותר, הגנה על כספי החוסכים, ושיפור השקיפות במערכת הפיננסית.
4. דו"ח מבקר המדינה קבע בדו"ח שפורסם בנושא כי יש להגדיל את משאבי הרשות, לחזק את יכולות הפיקוח שלה ולהבטיח אכיפה רגולטורית אפקטיבית יותר. יישום המלצות אלו בחוק ההסדרים הוא הכרחי כדי להגן על כספי הפנסיה והגמל של הציבור ולמנוע משברים עתידיים.
5. הדו"ח קובע כי יש להגדיל את התקציבים והמשאבים המוקצים לרשות שוק ההון, לצד שדרוג הכלים הרגולטוריים המיושנים הנמצאים כיום ברשותה. רק כך תוכל הרשות לפקח בצורה אפקטיבית על נכסים בהיקף של כ-2.5 טריליון ש"ח מכספי הפנסיה והחסכון של הציבור. המלצות הדו"ח הן קריטיות למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד, והכנסתן לחוק ההסדרים תאפשר תיקון מהיר והכרחי של המערכת הפיננסית.

תמצית ההמלצות:

6. **הקמת ועדה ציבורית** שתבחן את הכשלים הרגולטוריים שהתגלו בפרשת סלייס ותציע רפורמות שיבטיחו את יציבות השוק והגנה על החוסכים.

7. **אימוץ המלצות מבקר המדינה** בנושא זה במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2025, שיבטיח את הפיקוח הנדרש ויחזיר את אמון הציבור במוסדות הפיננסיים.
8. **תמיכה בהקמת ועדת חקירה פרלמנטרית** ושיתוף פעולה מלא מצד משרד האוצר על כל אגפיו.
9. **תיקון הפרצות בהסדרי החקיקה והתקנות** שהובילו לפגיעה בחוסכים במסגרת "פרשת סלייס".

המלצות לרפורמה מקיפה בעקבות פרשת סלייס:

10. הגנה על כספי הפנסיה והבטחת פיקוח הדוק יותר על קופות גמל אישיות וקרנות-חוץ.
11. הגנה טובה יותר על משקיעים בקופות גמל בניהול אישי: המסקנות של הפרשה מראות כי יש צורך דחוף בהגברת הפיקוח על קופות גמל אישיות. תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (קופת גמל בניהול אישי), תש"ע-2009 שתוקנו בשנת 2017, איפשרו לעובדים שכירים מן השורה לעבור ל-IRA-(ניהול אישי של מוצר חיסכון לטווח הבינוני-ארוך – קופת גמל או קרן השתלמות), ולהנות מדמי ניהול נמוכים יותר. עם זאת, רבים מהעמיתים לא הבינו את הסיכונים הכרוכים בכך. יש לשקול הקשחת הדרישות ולהבטיח שהמוצר יוצע בעיקר למשקיעים מתוחכמים או עם סיוע של יועץ השקעות מורשה בלבד.

פיקוח קפדני יותר על קרנות-חוץ:

12. בעוד קרנות-חוץ נכנסו לתקנות במטרה לגוון את ההשקעות ולהפחית סיכונים, בפועל הן פעלו תחת פיקוח רופף מאוד, בעיקר כאשר הכספים נידו להשקעות בחו"ל. המלצה ברורה היא להחמיר את הפיקוח על קרנות אלו, במיוחד במקרה שהן נועדו למשקיעים שאינם מתוחכמים. ראוי לקבוע קריטריונים ברורים יותר ולהשאיר רק קרנות המפוקחות גם על ידי רשויות בינלאומיות מהימנות.

מניעת עקיפת האיסור על מתן הלוואות:

13. פרצה נוספת שהובילה להונאה היא שיטת הלוואות שהוצעו בתמורה להעברת כספים לקופות גמל בניהול אישי. למרות שהחוק אוסר על כך, התקנות לא הצליחו למנוע את העקיפה. יש להבהיר ולחדד את האיסור על הלוואות ולהבטיח שלא יתאפשרו פרצות נוספות דרך חברות קש או סוכני ביטוח חיצוניים.

כשלים רגולטוריים חמורים וצורך דחוף ברפורמה בפיקוח על שוק ההון:

14. רשות שוק ההון מתמודדת עם מחסור חמור בכוח אדם ובתקציב בהשוואה למאסדרים פיננסיים אחרים בישראל. נכון לשנת 2022, תקן כוח האדם ברשות עמד על 204.5 עובדים, אך בפועל אוישו רק 158, כלומר 77.3% מהתקנים. הפער באיוש פוגע ביכולת הרשות לעמוד במשימותיה, כאשר בנוסף לכך קיימים פערי שכר משמעותיים לעומת גופים כמו רשות ניירות ערך ובנק ישראל. השכר הממוצע ברשות שוק ההון עומד על כ-16,803 ש"ח בלבד, בעוד שבבנק ישראל הוא כ-35,771 ש"ח וברשות ניירות ערך כ-28,640 ש"ח. השכר הנמוך מקשה על גיוס ושימור עובדים מקצועיים בתחום הכלכלה, האקטואריה והחשבונאות, דבר שמעמיק את הפער בכוח האדם ומוביל לקשיים בביצוע משימות הרשות.

תקציב בלתי מנוצל ופערים בניצול משאבים:

15. תקציב רשות שוק ההון לשנת 2022 עמד על 73.68 מיליון ש"ח בתקציב המקורי, אך הוגדל ל-142.62 מיליון ש"ח בעקבות שינויים, כאשר בפועל הרשות ניצלה רק 38.39% מהתקציב הכולל (54.75 מיליון ש"ח). הפער הזה נובע, בין היתר, מהקושי בגיוס כוח אדם שיאפשר לממש את התקציבים שתוקצבו לפעולות כמו שדרוג מערכות מידע והשלמת פרויקטים טכנולוגיים חיוניים. בהשוואה למאסדרים אחרים, תקציב רשות שוק ההון נמוך משמעותית: בנק ישראל מתוקצב בכ-1.07 מיליארד ש"ח ורשות ניירות ערך בכ-192.34 מיליון ש"ח. התקציב לעובד ברשות שוק ההון עומד על כ-360 אלף ש"ח בלבד, לעומת 710 אלף ש"ח ברשות ניירות ערך ו-1.17 מיליון ש"ח בבנק ישראל. הפערים הללו מזגשים את הצורך הדחוף בהגדלת התקציב והתקנים של הרשות, במקביל לשיפור תנאי השכר על מנת להבטיח גיוס ושימור עובדים מקצועיים ולנצל את התקציב המוקצה במלואו.

שיפור ושדרוג מערכות מידע ויכולות טכנולוגיות:

16. הדו"ח מדגיש כי מערכות המידע של רשות שוק ההון אינן מעודכנות ואינן מאפשרות שליפת נתונים בזמן אמת, דבר המגביל את יכולת הרשות לנטר חריגות ולזהות מוקדי סיכון בגופים המוסדיים. חטיבת ההשקעות מתקשה לנתח נתונים מורכבים ולבצע בקרה על השקעות אלטרנטיביות, מה שעלול להוביל לסיכונים פיננסיים מבלי שתהיה לרשות אפשרות להתריע עליהם מראש. בנוסף, מחסור בכלים טכנולוגיים מתקדמים כגון מנגנוני "דגלים אדומים" פוגע ביכולת הרשות לפקח על ניהול הכספים הציבוריים.

בעיות באיסוף מידע, הצלבת נתונים, וניהול ביקורות:

17. מערכות המידע הקיימות אינן מקושרות זו לזו, מה שמוביל לבעיה בהצלבת מידע בין יחידות שונות ברשות, ובמיוחד בתחום המודיעין הפיננסי. הדו"ח מתריע כי חוסר האינטגרציה

במערכות המידע מקשה על זיהוי סיכונים מערכתיים בזמן אמת, כמו גם על ניהול אפקטיבי של ביקורות. יתר על כן, מחלקת המודיעין ברשות סובלת ממגבלות טכנולוגיות חמורות שמונעות איסוף מידע על פעולות חשודות בשוק ההון.

רשות שוק ההון היא הרגולטור החלש ביותר:

18. בהשוואה לרשות ניירות ערך ובנק ישראל, רשות שוק ההון נחשבת לרגולטור החלש ביותר מבחינת יכולות אכיפה, סמכויות פיקוח והמשאבים העומדים לרשותה. למרות האחריות הרבה המוטלת עליה, הכוללת פיקוח על חסכונות ציבור בהיקף של כ-2.5 טריליון ש"ח, היא אינה נהנית מסמכויות חקירתיות כמו רשות ניירות ערך. במקרים רבים היא נחשבת על ידי השחקנים בענף כגוף רגולטורי שאין לו יכולת אכיפה חזקה, בניגוד למאסדרים אחרים.

הגדלת המשאבים והפיקוח:

19. כפי שקבע דו"ח מבקר המדינה, הרשות זקוקה למשאבים נוספים כדי לפקח על נכסים בהיקף עצום זה. יש לפעול מיידית להגדלת התקציבים וכוח האדם של רשות שוק ההון, על מנת שתוכל למלא את משימותיה כראוי ולמנוע מקרים נוספים של הונאות פיננסיות בהיקפים כאלו.

הפערים בפיקוח הרגולטורי:

20. בישראל פועלים מספר גופי פיקוח – רשות שוק ההון, רשות ניירות ערך והמפקח על הבנקים, והסנכרון ביניהם הוא נמוך כשלעיתים לא קיים כלל. רשות שוק ההון מסדירה את פעילות היצרנים – חברות ביטוח, חברות מנהלות והמפיצים בתחום (סוכני ביטוח, משווקים ויועצים פנסיוניים), בעוד שהרשות לניירות ערך אמונה על פעילות הגופים הפיננסיים בתחומים שאינם פנסיוניים כמו חברות ניהול תיקים, יועצי השקעות וקרנות השקעה. חוסר התיאום בין הרשויות הללו עלול ליצור מרחב לפעילות לא כשרה, ניצול פיננסי של משקיעים וזמן תגובה ארוך מדי לניטור ועצירת פעולות חשודות.

לסיכום:

פרשת סלייס היא לא רק פרשת הונאה פיננסית חמורה, אלא גם איום מהותי על המערכת הכלכלית והפנסיונית של ישראל, הדומה במשמעותה למשבר בנק המסחר בשנת 2002. עם אובדן של כ-800 מיליון ש"ח והסיכון הפוטנציאלי לכ-2.1 טריליון ש"ח של כספי ציבור, המקרה מדגיש את הצורך הדחוף ברפורמה מקיפה בפיקוח על הגופים המוסדיים וברשות שוק ההון.

הכשל הרגולטורי הנרחב בפרשה זו מחייב חקיקה מחמירה, עדכון תקנות, והגדלת המשאבים וכוח האדם ברשות, על מנת להבטיח שהונאות כאלה לא יקרו שוב. יש לפעול מידית לשיקום אמון הציבור ולהבטחת יציבותה של מערכת הפנסיה והחיסכון בישראל.