

מחלקת חקיקה - רשות ניירות ערך

נוהל פנימי לייזום אסדרה על ידי רשות ניירות ערך

1. רקע

הרשות נוטלת חלק בייזום מוצרים חקיקתיים רבים ומגוונים. סוגו של המוצר החקיקתי הנבחר משליך על רכיבים שונים באסדרה ובאכיפתה: מידת החיוב של המוצר (האם מדובר בתקנה בעלת פועל תחיקתי), תוקף החיקוק (קבוע או זמני), תחולתו (רוחבית או פרטיקולארית) ואכיפתו (פלילי ומנהלי או רק מנהלי).

נוהל זה מתמקד בייזום אסדרה (רגולציה) בעלת פועל תחיקתי על ידי הרשות, בתחומים הנמצאים תחת אחריותה הישירה של הרשות (חוקים, תקנות, הנחיות והוראות)¹.

נוהל זה נועד להגביר את שיתוף הציבור תוך הבניית הממשק עמו, ובכלל זה ניהול הליך שימוע ציבורי ביחס לייזומי האסדרה של הרשות, איסוף הערות הציבור ודיון בהן והגעה למליאה לאישור תוך הצגת עיקרי הערות הציבור, הן אלה שהתקבלו והן אלה שלא התקבלו; בפרט, הוא כולל דרישה למתן הסברים ביחס להערות מרכזיות אותן מצאו סגל הרשות והיו"ר שלא לקבל. בדרך זו יובטח שהמליאה מאשרת את ההסדר המוצע לאחר שבחנה את ההסתייגויות הציבוריות המרכזיות. כמו כן, נוכח האמור בסעיף 7 להלן, אימוץ נוהל זה יביא לשיפור השקיפות הציבורית של מלאכת האסדרה ברשות ויאפשר בקרה וביקורת ציבורית על החלטות הרשות בעניינים אלה.

הנוהל הוא בבחינת כלי לעיצוב אסדרה המבקשת להגשים את מטרותיה תוך ניסיון לצמצום הנטל האסדרתי המושת על הגופים המפוקחים. שיתופו של הציבור בהליך החקיקה אף יתרום לעיצובה של אסדרה בהירה ובשלה ליישום, תוך הקטנת הסיכון ליצירת אי-בהירות הפוגעת בעילות האסדרה.

מובן כי טרם כניסה לבחינת האסדרה עצמה, בוחן סגל הרשות האם קיים בכלל כשל המצדיק התערבות בדרך של שינוי אסדרה. ואם אכן כך - נבחנות חלופות אסדרה שונות, תוך ניסיון למצוא את החלופה שמשיגה את יעדי האסדרה ללא הכבדה עודפת על הגופים המפוקחים. חשיבה שכזו מתקיימת אף לפני גיבושו של נוסח ההצעה. במקרים המתאימים, ובמיוחד כאשר מדובר בחקיקה משמעותית, הרשות תאפשר לציבור להגיב לייזומי אסדרה כבר בשלבים מוקדמים אלה, ועוד בטרם גובש נוסח סופי מוצע מאת הסגל. כך יוכל הציבור לקחת חלק פעיל בגיבוש האסדרה. כמו כן, ייתכנו מקרים בהם תמצא הרשות לנכון לפנות לגורמים המפוקחים באופן יזום לשם קבלת התייחסותם העקרונית למוצר אסדרה וחלופותיו, בכתב או בעל פה, לרבות בדרך של קיום שולחן עגול.

דרך כלל יפורסמו ההצעות להערות ציבור במספר מועדים קבועים וידועים מראש, במהלך כל שנה. וזאת, על מנת לאפשר לשוק היערכות במועדים ידועים בהם ניתן להגיב. המועדים הנזכרים

¹ הכוונה בעיקר לתיקונים לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995 ולחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994, וכן לאסדרת משנה מכוחם. למען הסר ספק יש לציין פרסומים אחרים שמוציאה הרשות (כגון: קבצי שאלות ותשובות, SLB ואחרים) אינם כפופים לנוהל זה.

מחלקת חקיקה - רשות ניירות ערך

בפסקה זו ייקבעו במסגרת נוהל נפרד העוסק באופן כללי בפרסומים של הרשות. ענין זה ישרת שתי תכליות עיקריות:

- א. ציבור המפוקחים לא יידרש לבחינת רגולציה חדשה באופן מתמיד ויורגל לחלונות זמן קבועים של הקצאת משאבים לענין זה.
- ב. הוצאת ייזומי החקיקה בעתות פנויות יחסית של ציבור המפוקחים, תאפשר בחינה מעמיקה ויסודית שלהם את ההסדר המוצע.

פרט לאלה, עוסק הנוהל בקביעת מרווח הזמן המומלץ שיינתן לציבור לשם העברת הערות לאסדרה מוצעת וכן בקביעת עקרון של תחילה נדחית או מדורגת לתיקוני אסדרה, כמו גם קביעת הוראות מעבר ביחס לפעילים קיימים ערב שינוי האסדרה, ככל שהדבר מתאפשר בנסיבות העניין.

2. הליך ייזום אסדרה על ידי רשות ניירות ערך

להלן יפורטו השלבים שיש לבצע בעת ייזום אסדרה על ידי הרשות ולפני קידומם להליך החקיקה החיצוני לרשות (ככל שנדרש):

(1) יציאה לדרך: החלטת סגל באישור יו"ר ועדכון מליאה

נושא שאסדרתו נדרשת יוצג ליו"ר על ידי הסגל, בישיבת הנהלה. נתקבל אישור יו"ר הרשות לפתיחה בהליך האסדרה המבוקש, תעודכן המליאה (בישיבה/ בדואר אלקטרוני, בהתאם להחלטת היו"ר), על סמך מתווה אסדרה קצר וענייני (שאורכו כשני עמודים).

(2) פרסום מתווה ונוסח להערות הציבור

א. לאחר עדכון המליאה כאמור, ייבחן הנושא לעומק ויגובש **מסמך אסדרה** מוצעת שיכלול:

- דברי הסבר לאסדרה המוצעת לרבות הצורך באסדרה והחלופות שנסקלו;
 - בחינת דין משווה, ככל שנעשתה;
 - נוסח החקיקה המוצע או מתווה העקרונות המוצעים.
 - ניסוח שאלות המופנות לציבור, ככל שנדרש.
- מסמך האסדרה המוצעת יפורסם להערות הציבור באתר הרשות, באחד מהמועדים כפי שייקבעו בנוהל פרסומי הרשות. הפרסום להערות הציבור יבוצע במוקדים אלה:
- אתר הרשות – "טיוטה להערות הציבור" תחת המחלקה הרלוונטית; באתר הראשי תחת "הצעות חקיקה", וכן במבזקים – באתר הראשי ובאתר המחלקה הרלוונטית.
 - רשימת תפוצה – "עדכוני חקיקה". לרשימת התפוצה ניתן להירשם דרך אתר הרשות. הרישום מבטיח כי יישלחו לדואר האלקטרוני של הנרשם יוזמות חקיקה, טיוטות להערות הציבור ומסמכים נוספים שהרשות מפרסמת בנושאי אסדרה.

(3) תחילה, תחולה והוראות מעבר

מחלקת חקיקה - רשות ניירות ערך

עיצוב האסדרה ייעשה תוך הגשמת עיקרון של ריווח מועדי כניסתם לתוקף של הסדרים חדשים (אם בדרך של כניסה לתוקף פרק זמן מאוחר למועד פרסום האסדרה שאושרה, אם בדרך של החלה מדורגת ואם בדרך של קביעת הוראות מעבר). דרך כלל, תשאף הרשות לקבוע מועד כניסה לתוקף שאינו מוקדם מחלוף 90 ימים ממועד פרסום האסדרה, בכפוף לחריגים של דחיפות מיוחדת מחד או מורכבות אסדרה (לרבות מידת החידוש שיש בהוראות) מאידך, שיביאו להקדמת או עיכוב מועד התחילה, בהתאמה.

(4) שימוע ציבורי – 45 ימים

ככלל, מסמך האסדרה יפורסם במשך 45 ימים להערות ציבור, בכפוף לחריגים של דחיפות מיוחדת מחד או מורכבות אסדרה מאידך, שיביאו לקיצור או הארכת משך הזמן שיוקצה להערות ציבור, בהתאמה.

יובהר, כי אין בקיומו של שימוע ציבורי כאמור כדי לגרוע מאפשרות סגל הרשות לפנות לגורמים שונים בכל שלב שהוא של ההליך, ואף בטרם גובש נוסח האסדרה המוצעת. פניה כאמור עשויה להתבצע באמצעות פניות יזומות לעידוד התייחסותם לנושא האסדרה, משלוח שאלונים, קיום שולחן עגול וכיו"ב.

(5) סגירת נוסח – יו"ר וסגל

תיקון והתאמת האסדרה בהתאם להערות הציבור שנתקבלו, לרבות הנמקה ביחס להערות העיקריות שהוחלט שלא לקבלן.

(6) אישור מליאה

בפני המליאה יונח מסמך המרכז את נוסח האסדרה שגובש בשיתוף הציבור, וכן את ההערות המרכזיות של הציבור; בחר סגל הרשות להציע שלא לקבל הערה מרכזית-יפורטו הנימוקים לכך.

(7) עדכון אתר הרשות

המסמך המרכז האמור בסעיף 6 לעיל יפורסם באתר הרשות, בכפוף, כמובן, לאישור המליאה והטמעת הערותיה, ככל שיהיו. לפי בקשת הגוף הפונה ומנימוקים מיוחדים, רשאי סגל הרשות להיעתר לבקשה שלא לכלול את שם הגוף המעיר במסגרת הפרסום כאמור או להימנע מפרסומה של הערה מסוימת אשר עצם פרסומה מעיד על זהות הגוף הפונה.

(8) קידום החקיקה – ההליך החיצוני לרשות

עם סיום השלבים דלעיל נפתח הליך החקיקה המוסדר, בהתאם לאסדרה המוצעת. הצעות חוק נדרשות להפצת תזכיר על ידי משרד האוצר, אישור ועדת השרים לענייני חקיקה ואישור במליאת הכנסת ובוועדותיה. תקנות נדרשות בדר"כ לפניית שר האוצר, לעיתים בהיוועצות שר המשפטים, לוועדה הרלוונטית בכנסת (על פי רוב- וועדת כספים) לשם אישורן ופרסומן ברשומות. גם בשלבי החקיקה הללו – החיצוניים להליך המבוצע ברשות – ניתן פומבי לנוסח האסדרה המתגבש וניתנת במה נוספת לציבור להשמיע עמדותיו, לרבות במסגרת הדיונים בוועדות הכנסת.

מחלקת חקיקה - רשות ניירות ערך

תרשים זרימה

