



פרק ט

נותני שירותים פיננסיים מוסדרים



1. השתלשלות אירועים החל מהקמת צוות ליכט ועד לרפורמה מבנית בתחום נותני השירותים הפיננסיים ברשות שוק ההון - 2015-2019

בחודש פברואר 2015 פורסם דוח הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע¹ (להלן - **צוות ליכט**) אשר עסק בבחינה ארוכת טווח של הרגולציה בתחום השירותים הפיננסיים החוץ בנקאיים, המספקים מגוון רחב של שירותים פיננסיים. יש לציין כי עד למועד הגשת מסקנות צוות ליכט, הפעילות בתחום השירותים הפיננסיים החוץ בנקאיים כמעט שלא הייתה מוסדרת ומפוקחת, מלבד חובת הרישום של נותני שירותי מטבע לפי חוק לאיסור הלבנת הון. **צוות ליכט העריך בשנת 2015 כי היקף הפעילות בענף ובתחומים המשיקים לו מוערך בלמעלה מ-150 מיליארד ₪ בשנה, סכום אשר היווה מעל ל-10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל בשנה זו.** הדוח קבע כי הסדרת הפעילות תביא לתועלת משקית רבה ושללא רגולציה ופיקוח תואם נמנע משוק זה להתפתח ולהוות מנוע צמיחה משמעותי של המשק.

עוד קבע הצוות כי לשם השגת יעדי הרגולציה נדרש רגולטור ייעודי חדש אשר הנושא יהיה בראש מעייניו ויוכל להקדיש את התשומות הנדרשות ותשומת הלב הראויה על מנת ליצור את ההסדרה לשוק מבראשית. הצוות קבע כי לרגולטור החדש יוענקו בחוק סמכויות פיקוח משמעותיות וכן תקציב תקני כוח אדם מתאימים וזאת על מנת לאפשר לו לפקח באופן אפקטיבי על מכלול הפעילות ובכלל זה היבטים פיננסיים וצרכניים וכן מניעת הלבנת הון והעלמת מס.

להלן ציטוטים נבחרים מתוך הדוח בהקשר התקציבי:

"145. הצוות ממליץ לייסד רגולטור ייעודי לכלל הגופים המספקים שירותי מטבע ואשראי שאינם מוסדות בנקאיים או גופים מוסדיים: נותני שירותי מטבע, נותני שירותי אשראי ומוסדות לגמילות חסדים. **לרגולטור יוענקו סמכויות פיקוח משמעותיות, שיקול דעת נרחב, ותקציב ותקני כוח אדם מתאימים.**" (עמוד 30, ההדגשה אינה במקור).

"161. לכן ממליץ הצוות על הקמתו של רגולטור חדש שיפעל באופן עצמאי. הצוות ממליץ לבחון את האפשרות לפיה רגולטור זה יפעל כתאגיד ציבורי. **הוא ימומן מגביית אגרות מהגורמים המפוקחים, ולא יהיה סמוך על שולחן תקציב המדינה.**" (עמוד 32, ההדגשה אינה במקור).

בחודש מרץ 2015 הוקם צוות להסדרת הפעילות הפיננסית החוץ מוסדית (להלן - **צוות בריס**) שמטרתו הייתה ליישם את המלצות צוות ליכט ולהכין את החקיקה הנדרשת ליישומן. הצוות כלל תגמולי ביטוח, או לשנות תנאים בפוליסה באופן שיקיימו את הוראות הדין. לעתים הממונה דורש להחיל את תיקון הליקוי שהתגלה בתלונה מסוימת על כלל המבוטחים או העמיתים שבעניינם מתקיים ליקוי דומה.

את כל הרגולטורים הפיננסיים, נציגי משרד האוצר, משרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות המיסים, הרשות לאיסור הלבנת הון. בהמשך לדיונים ביצע צוות בריס, הוגשה הצעת חוק לפיקוח על נותני שירותים פיננסיים.

¹ https://www.gov.il/BlobFolder/unit/currency_service_regulation_team_committee/he/Vaadot_ahchud_CurrencyServiceRegulationCommittee_KtavMinuy.pdf

בחדש אוגוסט 2016, פורסם בספר החוקים "חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016². חוק זה הסמיך את הממונה על רשות שוק ההון להיות המפקח על נותני השירותים הפיננסיים, פעילות הכוללת מלבד פיקוח ובקרה גם מתן רישיונות והיתרים לפי החוק וכל זאת תוך יצירת סביבה אמינה בטוחה ויציבה למתן שירותים פיננסיים, הגנה ושמירה על עניינם של הלקוחות, קידום התחרות ועידוד חדשנות טכנולוגית ועסקית.

בניגוד להערכות המוקדמות לפיהן עצם חקיקת החוק יביא לצמצום משמעותי בהיקף הגורמים שיגישו בקשות רישיון, כניסת החוק לתוקף הביאה לפתחה של רשות שוק ההון מעל ל- 2,500 בקשות רישיון מסוגים שונים, כאשר בקשות הרישיון נבדלות זו מזו בסוגן, במורכבותן וכן בסיכונים ובהזדמנויות הגלומים בהן. מדובר באוכלוסיית עסקים אשר טרם כניסת החוק לתוקף, לא הוטל על מרבית עיסוקיה משטר פיקוח רגולטורי כלשהו, או לחלופין חל משטר רגולטורי מצומצם בהרבה והדוק פחות (משטר רישוי נותני שירותי מטבע, לפי חוק איסור הלבנת הון והצווים שהותקנו מכוחו).

מכאן שטרם התפתחה אצל רבים ממבקשי הרישיון תרבות של ציות והבנה של אופן עבודה מול גורם מפקח. רשות שוק ההון אינה מכירה את אופיים וזהותם של רבים ממבקשי הרישיון, ומכאן שעליה לבצע למידה מהירה של הסיכונים והתועלות הגלומים במבקשי הרישיון השונים, והצעדים הנדרשים מולם בזירות הרישוי, ההסדרה והפיקוח, על מנת לוודא כי הפיקוח עליהם הינו אפקטיבי ומגשים את תכליות החוק (לרבות תכלית התחרות שנכללה בפירוש בנוסח החוק).

תחת סוגי הרישיונות המנויים כיום בחוק, קיימים עשרות מודלים עסקיים המקימים ללקוחותיהם ולצדדים שלישיים סיכונים ותועלות מסוגים שונים שאותם יש להעריך בצורה מדויקת.

חלק ניכר ממורכבות זו מקורו במודלים עסקיים המבוססים על יישומים טכנולוגיים חדשניים, הקוראים תיגר על תפיסות מתן שירותים פיננסיים וצרכנות פיננסית כפי שהוכרו על ידי הציבור ועל ידי המחוקק והרגולטור. כך למשל, חברות שירותים פיננסיים מבוססות טכנולוגיה, לרבות נותני שרות במטבעות וירטואליים (להלן: חברות פינטק), מחייבות את הרשות לביצוע למידה נוספת של תחומים אשר אינם בהכרח בליבת הסיכונים הפיננסיים, המוכרים לה, אלא לבחון סיכונים נוספים אשר יש להם השלכה ישירה על יכולת הרשות להגן על לקוחות חברות אלו.

בינואר 2017 הושג סיכום תקציבי בנושא כוח אדם לשנים 2017-2018 בין הרשות לבין אגף התקציבים. במסגרת הסיכום התקציבי נקבע כי לצורך פעולות האכיפה והפיקוח של השירותים הפיננסיים המוסדרים יוקצו 41 תקנים לכלכלנים זוטרים בכריסה לשלוש שנים (13 תקנים לשנת 2017, 12 תקנים לשנת 2018, ו-16 תקנים לשנת 2019) וכן תקנים ל-15 סטודנטים בכריסה לשלוש שנים (5 סטודנטים לכל שנה 2017-2019). תוספת תקנים זו שוות ערך לכ-4.5 מיליון ₪ בלבד וניתנה על סמך צפי של כמה עשרות בקשות רישוי בשנה ולא אלפי בקשות כפי שהונהג בפועל. בנוסף לכך, יודגש כי סיכום תקציבי זה לא כלל תקציבים לכלל הפעילות ההיקפית של מערך נותני השירותים הפיננסיים הנדרש כמו תקציב למערכות מידע ייעודיות, דיוור, מנהלים, יועצים משפטיים ושירותי אדמיניסטרציה ושטחי משרדים. כלומר, הסיכום התקציבי לא נעשה תוך שקלול מבנה אוטונומי ונפרד לפעילות וללא הבנת ההשלכות הארגוניות והמשאבים הנדרשים בניגוד להמלצת חברת ייעוץ חיצונית שנשכרה לצורך כך.

² https://www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2570.pdf

בחודש ינואר 2019 פרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת נייר בנושא "הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים"³ וקבע כי: "חלק מהביקורת של מבקר המדינה ושל ועדת ליכט שירותי מטבע, טרם חקיקת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, **הופנתה לסוגיית כוח האדם המצומצם של הרגולטור - שמנה כשישה עובדים - ויכולתו המצומצמת לפקח באופן אפקטיבי על בתי העסק הפועלים בתחום. ככל הנראה, ביקורת זו תקפה גם במצב העניינים כיום, כאשר היקף כוח האדם של הרגולטור ומספר הביקורות השנתי שביכולתו להוציא דומה מאוד להיקפם בעבר**" (עמוד 18, ההדגשה אינה במקור).

עוד קבע המחקר כי: "**מצבת כוח האדם במחלקות הרישוי והפיקוח על נותני שירותים פיננסיים מצומצמת, ומקשה על ביצוע משימות הרישוי והאכיפה.** החוק לא מגדיר מהי מצבת כוח האדם הרצויה או הנחוצה כדי לספק פיקוח ואכיפה אפקטיביים, והדבר אינו מוגדר מבחינה רשמית על ידי מקורות אחרים. יש סיכומים כלליים באשר לתוספת תקנים לעניין זה בין הרשות לבין אגף התקציבים באוצר, אך התקנים שעליהם הוסכם לא הוקצו לתפקידים ולמשימות, וגיוס כוח האדם הוא תהליך ממושך שאורך זמן רב. **נראה כי יש מקום לדון בעניין מצבת כוח האדם הרצויה של מחלקת הפיקוח, או היקף כוח האדם הנחוץ כדי לעמוד ברמה סבירה של פיקוח ואכיפה.** כדי לעמוד במשימה זו יש להגדיר מהם יעדי האכיפה הרצויים, וזאת כדי שניתן יהיה להתאים את תקני כוח האדם ואופן חלוקתם בין תפקידים שונים במחלקה, לאור יעדי הפיקוח והאכיפה" (עמוד 23, ההדגשה אינה במקור).

דברים ברוח זו הובעו על ידי רשות שוק ההון במספר רב של מקרים ופלטפורמות שונות.

2. רפורמה פנימית בעבודת מערך נותני השירותים הפיננסיים - מאי 2019

בחודש יוני 2019, הסתיימה תקופת מעבר בת שנתיים בחוק השירותים הפיננסיים, בה לא נקצבו כלל לוחות זמנים לפעילות מתן רישיון או דחייתו למבקש רישיון. החל מה-1 ביוני 2019 נכנס לתקפו סעיף 18 לחוק, לפיו על הרשות ליתן מענה בפרק זמן של 70 יום לפניית מבקש רישיון- על דרך של החלטה בבקשתו, או דרישת מידע נוסף הטעון לשם הכרעה בבקשה. כמו כן, באותה עת עזבו מספר מנהלים בכירים אשר עסקו בתחום את הרשות.

על שום כך, בחודש מאי 2019, עת הרשות לא קיבלה כל תוספת תקציב לביצוע הפעילות ותוך קבלת ביקורת ציבורית קשה על הנעשה בתחום, ביצעה הרשות רפורמה מבנית פנימית, לרבות שינוי מבנה ארגוני, בעבודתה של חטיבת נותני השירותים הפיננסיים במטרה לשפר את המצב הקיים תוך מגבלות התקציב הקשות בהן הפעילות נתונה.

ראשית, אוחדו כל הפעולות הרגולטוריות של המפקח על שירותים פיננסיים תחת חטיבה אחת- רישוי, הסדרה, פיקוח וביקורת. שנית, בחטיבה החדשה, אשר הוקמה כיחידה עצמאית בתוך הרשות, נבנו מחלקות הסדרה, פיקוח וביקורת, ורישוי. היות והמשימה העיקרית אשר עמדה, ועדיין עומדת, בפני הרשות, הינה טיפול במלאי הרישיונות הקיים, אשר הגיע לפתחה של הרשות במהלך התקופה שמתחילת החוק ועומד כיום על מעל 2,700 גופים, מעל 80% מהמשאבים הופנו למחלקות הרישוי, כאשר פעילות ההסדרה ופעילות הפיקוח והביקורת על בעלי רישיון קיימים נאלצות להתקיים במשאב מזער.

³ https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/dc729bba-144e-e811-80e1-00155d0a9876/2_dc729bba-144e-e811-80e1-00155d0a9876_11_12385.pdf

מהות הרפורמה הייתה מתן קדימות בטיפול רישיונות לפי פרמטר של "מידת השפעה", קרי, גודל ההשפעה המשוקלל של מבקש רישיון מסוים על השוק בו הוא פועל, תוך שקלול תכליות החוק- בין אם מדובר בהשפעה חיובית, של הגדלת תחרות ונגישות לשירותים פיננסיים, או השפעה שלילית- פעילות גורמים אשר אינם עומדים בדרישות החוק לעניין יושר ויושרה.

ואלו המחלקות שהוקמו:

1. מחלקת אשראי מורחב: העוסקת ברישוי גופים המבקשים רישיון אשראי בהיקף פעילות נרחב כהגדרתו בחוק, להם יכולת לייצר תחרות משמעותית לבנקים.

2. מחלקת פינטק: העוסקת ברישוי גופים בעלי מודלים עסקיים חדשניים המבוססים על טכנולוגיה, ובכללם חברות P2P, ארנקים דיגיטליים, מטבעות וירטואלים, העברות מט"ח באמצעים אינטרנטיים ועוד. במהלך השנה פורסם קול קורא המאפשר לחברות אלו קבלת קדימות בתור הרישוי, וגמישות ביישום נוהל הרישוי, בהתאם לסיכונים הרלוונטיים להן. למחלקות אלו הוקצו כ-50% מכח האדם העוסק ברישוי, על אף שמספר הבקשות שלהן מהווה רק כ-10% מכלל מבקשי הרישוי. ואולם- רישוי שחקנים אלו הוא בעל אימפקט חיובי גבוה.

3. מחלקת דחיות: מחלקה זו קמה היות וכבר המועד היציאה לרפורמה, היה ידוע כי ביחס לכ-50% ממבקשי הרישוי קיימת עילת דחיה לבקשתם. תהליך הדחיה הינו ארוך, מורכב משפטית וטעון שיתופי פעולה עם גורמי אכיפה המחייבים התמחות מיוחדת.

4. מחלקת נכס פיננסי בסיסי: העוסקת ברישוי מבקשי רישיון מסוג נכס פיננסי בסיסי שאינם חברות פינטק- ועיקרם חלפנים.

בנוסף לפעילות הרישוי אשר התעצמה, פעילות ההסדרה ופעילות הביקורת התקדמו מעט, ובמידה שאינה מספקת, בשל העדר משאבים. תת הסדרה בתחום מביאה לעבודה של בעלי רישיון ללא קביעת סטנדרט איכות וממשל תאגידי מינימליים מחייבים. תת ביקורת בתחום מביאה לחשש לעמידתה של מדינת ישראל במחויבותיה כלפי ארגון ה- FATF (Financial Action Task Force) בכל הקשור בטיפול בהלבנת הון ומימון טרור, דבר העלול להגיע לידי פגיעה במעמדה של ישראל בארגון זה.

3. פרסום נוהל הרישוי אוג'-נוב' 2019

כתוצאה מהסקת מסקנות וניסיון נצבר של שנתיים במחלקת רישוי ברשות, ועל בסיס עבודת דין משווה במדינות מובילות, כמו גם היעזרות בעבודת חברת ייעוץ מובילה, הרשות פנתה בתחילת חודש אוגוסט 2019 למעל 2,000 גופים אשר המתונו באותה עת לקבלת רישיון, לאחר הגשת פרטים בסיסיים בלבד שנדרשו בנוהל הרישוי שהיה קיים דאז, בבקשה להשלמת פרטים לשם השלמת הליך קבלת הרישיון, ופרסמה במקביל נוהל רישוי מעודכן המשקף את אופן פעולת מחלקת הרישוי, בסטנדרט מקביל לרגולטורים אחרים בעולם, ובהתאמות הנדרשות על פי הניסיון הנצבר בישראל. הנוהל עודכן בחודש נובמבר, בהמשך להערות איגודים מקצועיים מובילים והערות ציבור. עת קצרה לאחר פרסומו, הוגשה עתירה כנגד הנוהל, אשר תוצאתה תפורט להלן.

מעבר לשיפור סטנדרט הרגולציה כשלעצמו, והתאמתו לסיכונים שיוצרים נותני שירותים פיננסיים, לפרסום הנוהל קיימים טעמים נוספים: **(1) יצירת ודאות אצל מבקש הרישיון** - לגבי כלל המידע והמסמכים אליהם עשוי מבקש הרישיון להידרש במסגרת הגשת בקשת הרישיון (לעומת מצב העבר בו לא הייתה צפיות או מסוגלות להתכונן כיאות לבקשה); **(2) קיצור משך הזמן לטיפול בבקשת רישיון** - היות וככל והמסמכים מוגשים בסטנדרט מספק וחתומים כנדרש, הדבר מהווה עדות לכך שמבקש הרישיון פועל בצורה תקינה ועומד בדרישות החוק; **(3) מעבר מתפיסה של רישוי על בסיס צר (וכינון משטר הסדרה רוחבית בנפרד)** - המתאימה לאוכלוסיית הגופים המוסדיים המונה מעט גופים אשר ביניהם שונות עסקית וניהולית קטנה - **לתפיסת רישוי מבוסס סיכון, המתאימה לאוכלוסייה גדולה** (2,500 גופים) העוסקת בפעילויות שונות, גם תחת אותו סוג רישיון, **ואשר לגביה יש קושי בפרסום הסדרה גנרית המתאימה לכולם**, וכן יש קושי באכיפה וביקורת, לאור כמות המשאבים הדרושים לכך.

הפרטים הנוספים אשר נדרשו ממבקשי הרישיון, בנוסף לאלו שנדרשו בעבר (אשר התייחסו בעיקר לדרישות הון עצמי ומהימנות) הינם בנושאים אלמנטריים לפעילות כל מוסד פיננסי, כגון - נהלי מניעת הלבנת הון ומימון טרור, מניעת מעילות והונאות, שמירה על פרטיות לקוחות וטיפול בהם, תיעוד ושמירת מסמכים, וכן היבטים ייעודיים למבקשים בתחומים שונים - כגון קריפטו, אשראי מורחב ו-P2P, להם רבדי סיכון ייחודיים נוספים.

במהלך השנה החולפת, טיפלה הרשות בלמעלה מ-150 בקשות רישיון על פי הנוהל החדש, בהצלחה ותוך עמידה בלוחות זמנים. ביניהן כ-10 חברות פינטק, מרביתן המכריע של חברות האשראי החוץ בנקאי הגדולות והציבוריות, וכן עשרות חלפנים. בד בבד קידמה הרשות מעל ל-200 דחיות מבקשי רישיון, וסה"כ אمدן הטיפול במלאי עמד על כ-400 פרטי רישוי או דחיה.

עם זאת, נוכחה הרשות, כי קיים מלאי גדול של מבקשי רישיון, אשר להם קיים אישור המשך עיסוק לפי החוק, המקנה למבקש רישיון ותיק יכולת לעבוד עד אשר תכריע הרשות בבקשתו, אשר לא ענו כלל לבקשת הפרטים שנשלחה בחודש אוגוסט 2019, ואף לא יצרו כל קשר עם הרשות, ונשארו כמלאי תלוי ועומד.