



דוח הצוות הבין משרדי
לבחינת הקמתה
של סביבת ניסוי
לחברות טכנולוגיה פיננסיות



צוות בין-משרדי
לבחינת הקמת סביבת
ניסוי לחברות
טכנולוגיה פיננסיות

דוח סופי
ינואר 2019



4	רקע לעבודת הצוות
6	עיקרי המלצות הצוות
8	1. מבוא
10	2. שוק הפינטק - מגמות ונתונים
10	2.1. מגמות עולמיות
11	2.2. שוק הפינטק הישראלי
14	2.3. הפוטנציאל של חברות הפינטק בישראל
16	3. התפתחויות רגולטוריות בהסדרת פעילות חברות הפינטק ברחבי העולם - גישת ה-Regulatory Sandbox
16	3.1. מבוא
18	3.2. אנגליה
20	3.3. הונג קונג
21	3.4. הודו
22	3.5. סינגפור
22	3.6. אוסטרליה
24	4. צעדי מדיניות להסרת חסמים לפעילות חברות פינטק בישראל
24	4.1. אסדרת פעילותם של נותני שירותי תשלום
24	4.2. מתן מענה להגדרת חברות פינטק כמוסד כספי לעניין מע"מ
25	4.3. קשרי הגומלין מול המערכת הפיננסית - נוהל חדש של בנק ישראל לגבי נותני שירותים בנכס פיננסי
25	4.4. הקלות רגולטוריות לבנק דיגיטלי
26	4.5. צעדים נוספים לקידום טכנולוגיה וחדשנות בתחומי הבנקאות
26	4.6. הקלות למבטח חדש
26	4.7. קידום שירותי ייעוץ השקעות וניהול תיקים באמצעות תקשורת מקוונת
27	4.8. צעדי מדיניות נוספים של רשות ניירות ערך להסרת חסמים לפעילות חברות פינטק בישראל
27	4.9. הקמת מעבדה לחדשנות בתחום "פינטק-סייבר"
27	הצורך בסביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל
31	5. המתווה המוצע להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל
31	5.1. הקמת ועדה מיישמת, תפקידיה והרכבה

32	 5.2. הרגולטור המוביל
33	 5.3. מתווי פעולה אפשריים מול החברות במסגרת התכנית
41	 5.4. הקריטריונים בהן נדרשות לעמוד חברות המבקשות להשתתף בתכנית במתווה רגולציה מותאמת
43	 נספח א': כתב מינוי לצוות הבין משרדי להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות
44	 נספח ב': רשימת הגורמים שהגיבו לקול קורא שפורסם על ידי משרד האוצר

ביום 28 בינואר 2018 מינה שר האוצר משה כחלון צוות בין משרדי לבחינת הקמת סביבה רגולטורית מקלה ומותאמת לחברות שעושות שימוש בטכנולוגיה חדשה לצורך אספקת מוצרים ושירותים פיננסיים (להלן - "הצוות"), אשר בו חברים נציגים מטעם משרד המשפטים, רשות ניירות ערך, אגף תקציבים במשרד האוצר, הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, מחלקת מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הרשות לאיסור הלבנת הון ולמימון טרור ורשות המיסים. מינוי הצוות הוא פועל יוצא של החלטת ממשלה מספר 3441 מיום 11 בינואר 2018 בנושא הקמת סביבת ניסוי של חברות טכנולוגיה פיננסיות. את הצוות הובילו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי), עו"ד מאיר לוין וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יוגב גרדוס.

שוק הפינטק (שימוש בטכנולוגיה חדשה וחדשנית, באופן מלא או חלקי, לצורך אספקת מוצרים ושירותים פיננסיים) הישראלי, גדול באופן יחסי לגודלה של המדינה בהשוואה בין לאומית. יחד עם זאת, חלק ניכר מהחברות הפועלות בישראל לא מציעות את שירותיהן באופן נרחב לצרכן הישראלי. יש הנוטים ליחס זאת להיותה של ישראל שוק קטן, אשר מבחינת החברות אין בו כדאיות כלכלית מספקת להשקת מוצרים או שירותים. אולם, טענה זו נכונה בהקשר לכל חברות טכנולוגיה מתקדמת ולא דווקא לעולם הפיננסי, וניתן להיווכח כי בתחומים אחרים השוק הישראלי מאמץ במהירות טכנולוגיות חדשות וזוכה ליהנות ממגוון מוצרים מתקדמים רחב בהרבה בהשוואה לעולם הפיננסי.¹

בחינת הקשיים עימם מתמודדות חברות הפינטק בישראל מעלה כי קושי מרכזי שמאפיין את החדשנות בעולם הפיננסי ומקשה על קידומה, הוא הפעילות בסביבה שחלות בה דרישות רגולטוריות רבות ומורכבות. הסביבה הרגולטורית המורכבת בעולם הפיננסי אינה ייחודית רק לישראל ונובעת בין היתר מכשלי השוק והסיכונים המיוחדים לעולם הפיננסי ובראשם סיכוני הציות הייחודיים לפעילות זו, וכן מהצורך להבטיח את יציבות הגופים הפיננסיים והמערכת הפיננסית. אולם, בהיעדר מענה המותאם למאפייני חברות הפינטק בראשית דרכן, הרגולציה טומנת בחובה אתגרים מורכבים ומגוונים לחברות אלו, העלולים להוות חסם משמעותי לתחילת הפעילות ולהתפתחותן העסקית, וכן ליכולת להציע את המוצר או השירות בשוק בישראל. על כן, מוצע להקים פלטפורמה של סביבת ניסוי המאפשרת למידה, ניסוי וטעייה להתמודדות עם האתגרים הרגולטוריים המאפיינים את חברות הפינטק, הן מצד החברות והן מצד הרגולטורים.

הצוות התבקש להציג בפני השר המלצות למתווה להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות כדי שאלו יעמיקו את פעילותן בישראל וכן ישיקו את מוצריהן לצרכן הישראלי, בשים לב למודלים הקיימים בעולם ולצרכי ומאפייני השוק הישראלי.

במהלך החודשים מרץ - יולי קיים הצוות מספר ישיבות ובהן נסקרו ונדונו החלופות השונות הקיימות בעולם, המודל המתאים ליישום בישראל בשים לב למסגרת הנורמטיבית הקיימת ולמאפייני השוק הישראלי. בנוסף, בחודש מאי 2018 הופץ קול קורא לקבלת מידע בהקשר של הקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל (להלן - "קול קורא"). כמו כן, בוצע ניתוח שוק הפינטק הישראלי, לרבות תחומים בולטים, מגמות והשוואה לשוק הפינטק העולמי.²

ההמלצות המובאות בדוח גובשו לאחר בחינת הערות הציבור וכן שמיעת עמדות הציבור, ועל בסיס סקירה מקיפה של הניסיון במדינות שונות בעולם, תוך ניתוח המאפיינים המבניים של המערכת הפיננסית הישראלית ותוך אפיון הצרכים של החברות בישראל.

¹ המשרד לשוויון חברתי, המיום הלאומי ישראל דיגיטלית: התכנית הדיגיטלית הלאומית של ממשלת ישראל, 8-9 (2017)
² ניתוח זה בוצע באמצעות חברת מידטה Meidata לבקשת משרד האוצר (להלן - "ניתוח חברת מידטה").

חברי הצוות הבין משרדי הינם:

ד"ר חדווה בר, המפקחת על הבנקים, בנק ישראל
גב' ענת גואטה, יו"ר הרשות לניירות ערך
מר יוגב גרדוס, סגן הממונה על תקציבים במשרד האוצר
ד"ר שלומית ווגמן-רטנר, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ולמימון טרור
מר ערן יעקב, מנהל רשות המסים
עו"ד מאיר לוי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט כלכלי)
גב' עירית מנדלסון, מנהלת מחלקת חשבות, מערכות תשלומים וסליקה, בנק ישראל
ד"ר משה ברקת, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון

מרכזי הצוות הבין משרדי הינם:

עו"ד צליל לוי - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי), משרד המשפטים
איציק דניאל - רפרנט מאקרו באגף התקציבים, משרד האוצר
לכתב המינוי של הצוות, ר' נספח א' לדוח זה.
לכתיבת דוח זה ולעבודת הצוות תרמו אנשים רבים מלבד חברי הצוות הבין משרדי, ותודתנו נתונה להם: אביבה וייס, אודי מוריה, אייל בן ישעיה, אלעד אשר, אלעד כהן, ברוך לוברט, גיתית גור גרשגורן, דרור גולדשטיין, היבה ריזק, חמוטל דרקסלר, חן פליישר, יואב גפני, כפיר בטט, לירון מאוטנר, נדב שמשי, נעמה שואן, נתי טאובר, סימה שפיצר, עומר ברנדר, ענת גנור, רולנד עם-שלם, רוני טלמור, רוני נויבאואר, רונן ניסים, שרה קנדלר ודנה רוטשילד.

1. עיקרי תכנית הקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה בישראל

הצוות ממליץ על הפעלת תכנית שתכלול שני מסלולים, שיתנו מענה לקשיים ולאתגרים של חברות הפינטק, בין אם פעילותן טעונה רישוי ובין אם לאו.

א. מסלול רגולציה מותאמת:

הצוות ממליץ להקנות לרשויות הפיקוח הפיננסיות סמכות לקבוע הקלות והתאמות לחברות המשתתפות בתכנית בנוגע ליישום דרישות הדין, באופן שיתאימן למאפייני החברות ולאופי פעילותן. זאת, תוך התחשבות במסגרת הנורמטיבית בישראל ובמאפייני השוק ובשים לב לנושאים בהם הוחלט שיש הצדקה להקל בהם.

הצוות ממליץ כי הקלות והתאמות שיתנו במסגרת התכנית יהיו לתקופה מוגבלת, שלא תעלה על שנתיים, וכי הן יעוצבו מתוך שאיפה שהחברה תוכל לעמוד בדרישות הדין בתום התקופה האמורה.

במסגרת מסלול זה, ניתן יהיה לפעול בשני מתווים: (1) מתן רישיון מוגבל או פטור מותנה בתנאים כתנאי לקבלת רישיון - מתווה זה מיועד לחברות שיש להן קושי משמעותי לעמוד במלוא דרישות הרישוי, או שעמידה בכל דרישות הרישוי בשלב הראשוני לפעילותן תטיל עליהן נטל שאינו מידתי ביחס לפעילות שהן מבקשות לבצע והיקפה וביחס לתכלית החוק; (2) מתן התאמות והקלות ברישיון קיים - מתווה שיאפשר התאמות והקלות המיועדות לחברות בעלות רישיון, המבקשות לבצע פעילות חדשה (למשל, להציע מוצר או שירות חדשניים) או לעשות שימוש בטכנולוגיה חדשה לצורך ביצוע פעילות קיימת.

ב. מסלול ליווי המיועד לחברות שפעילותן אינה טעונה רישוי או כפופה לפיקוח:

הצוות ממליץ להקים מתווה ליווי ייעודי, שיאפשר לנצל את תפקיד הוועדה כפורום להתייעצות ושיתוף פעולה בין הרגולטורים על מנת לגבש פתרונות מתואמים לקשיים פרטניים בהן נתקלות חברות פינטק שפעילותן אינה כפופה למשטר רישוי או פיקוח של אחת מרשויות הפיקוח הפיננסיות, לרבות הקושי בהתנהלות מול המערכת הפיננסית בישראל.

הצוות זיהה כי קושי זה, המהווה חסם מרכזי מבחינת חברות הפינטק, מתעצם נוכח היעדר משטר פיקוח בתחום מניעת הלבנת הון על פעילות חברות אלו, שמעלה משמעותית את הסיכון שבפעילותן. על מנת שניתן יהיה לתת מענה אפקטיבי לחברות אלו, הצוות ממליץ כי חברות שיפנו לוועדה וישתתפו בתכנית יוכפפו לצו הלבנת הון ייעודי, שיחיל עליהן משטר אפקטיבי של איסור הלבנת הון, תוך התחשבות במאפייניהן הייחודיים. הכפפת החברות לפיקוח מלא ואפקטיבי בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור תפחית את רמת הסיכון המובנה בפעילותן ותאפשר לפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, לאחר התייעצות עם הגורמים הנוגעים בדבר ובעיקר עם רשות איסור הלבנת הון, לקבוע כללים ולהנחות את התאגידים הבנקאיים הפועלים מול חברות המשתתפות בתכנית כיצד לאפשר להן גישה למערכת הפיננסית הישראלית החיונית לפעילותן, לרבות בנושא פתיחת וניהול חשבונות בנק - הכל כמפורט בהרחבה בפרק 5.3.1.3 להלן.

ג. הקמת וועדה מיישמת:

הצוות ממליץ להקים סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל במתווה משולב, במסגרתו התכנית תופעל בידי וועדה מיישמת אשר תהווה כתובת ממשלתית אחת לחברות (one stop shop), אך זאת מבלי לגרוע מסמכויות רשויות הפיקוח הפיננסיות ושיוקל דעתן העצמאי.

הרכב הוועדה יכלול נציג שימונה על ידי שר האוצר, נציג שימונה על ידי המפקחת על הבנקים בבנק ישראל, נציג שימונה על ידי הממונה על רשות שוק ההון, נציג שימונה על ידי יו"ר רשות ניירות ערך ונציג שימונה על ידי ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. מוצע כי חברי הוועדה יהיו נציגים בדרג עבודה.

הוועדה תבחן ותעריך בקשות של חברות לפעול במסגרת התכנית, וכן תשמש מסגרת להתייעצות, שיתוף פעולה ודיון בין רשויות הפיקוח הפיננסיות השונות ביחס לחברות המשתתפות בתכנית. יצוין כי החלטת הוועדה על השתתפות חברה בתכנית תוכל להתקבל רק בהסכמת הרגולטור המוביל.

ד. רגולטור מוביל:

לגבי כל חברה אשר תגיש בקשה להשתתף בתכנית, תמונה רשות הפיקוח הפיננסית שתוביל את הטיפול בבקשה, בשים לב לתחומי הפעילות של החברה.

זהות רשות הפיקוח הפיננסית המובילה תיקבע בהתאם לסמכות הרישוי או הפיקוח לגבי הפעילות האמורה ובכפוף להסכמתה. במקרים בהם פעילות החברה אינה טעונה רישוי או אישור של מי מרשויות הפיקוח הפיננסיות, רשות הפיקוח הפיננסית המובילה תהיה רשות הפיקוח הפיננסית שתחום אחריותה הוא הרלוונטי ביותר לפעילות שמבצעת החברה.

הרגולטור המוביל ימנה נציג שיהיה איש הקשר מול החברה, והוא יתאם את פעילות החברה בתכנית מול גורמי הממשלה השונים. בנוסף, הרגולטור המוביל ימסור לוועדה עדכונים שוטפים לגבי התקדמות החברה בתכנית ועמידתה במדדים וביעדים שנקבעו.

על אף שחדשנות טכנולוגית אינה זרה לעולם הפיננסיים, מקובל לראות את 10 השנים האחרונות כשלב חדש בהתפתחות התעשייה המשלבת טכנולוגיה בתחום הפיננסיים, המכונה תעשיית הפינטק³. המונח "פינטק" זכה להגדרות רבות ונראה כי טרם גובשה הגדרה מוסכמת. ה-Financial Stability Board⁴ הגדיר את הפינטק בשנת 2017 כ"חדשנות טכנולוגית בתחום השירותים הפיננסיים, אשר באה לידי ביטוי במודל עסקי חדש, יישום חדש, תהליך או מוצר שיש לו השפעה משמעותית על אספקת שירותים פיננסיים"⁵. Douglas W. Arner, János Barberis, and Ross P. Buckley⁶ הגדירו פינטק כשימוש בטכנולוגיה לצורך הצעת פתרונות בתחום הפיננסי (financial solutions). Christophe Williams⁷ הגדיר פינטק באופן רחב יותר, כתעשייה המורכבת מחברות שמשמשות בטכנולוגיה כדי להפוך את המערכת הפיננסית ליעילה יותר.⁸ Chris Brummer & Yesha Yadav⁹ טבעו גם הם הגדרה רחבה: השימוש בטכנולוגיות דיגיטליות בתחום הפיננסיים.⁸ ההגדרה שנבחרה לצורך דו"ח זה שאובה מההגדרה שהציע ארגון ה- Financial Action Task Force (להלן: "FATF")⁹ במפגש פורום הפינטק והרגטק אשר התקיים בגרמניה, ברלין, הנסמכת בין היתר על ההגדרות לעיל:

"חברות העושות שימוש בטכנולוגיה חדשה וחדשנית, באופן מלא או חלקי,

לצורך אספקת מוצרים ושירותים פיננסיים"¹⁰

ניתן לומר שמאפייני ענף הפינטק שונים מהמאפיינים של השחקנים הפיננסיים הוותיקים בכמה אופנים, וזאת מעבר לשימוש שנעשה בטכנולוגיה על מנת להציע שירותים חדשים (להבדיל מייעול שירותים קיימים).¹¹ ראשית, ענף הפינטק מתאפיין בפרגמנטציה וביזור: השחקנים הפיננסיים הוותיקים הם לרוב גדולים ומבוססים, ומציעים מגוון רחב של שירותים פיננסיים. לעומתם, ענף הפינטק כולל, לצד השחקנים הפיננסיים הוותיקים, גם חברות רבות וקטנות יחסית, המציעות שירות מסוים ואותו בלבד.¹² המודל העסקי של אותן חברות - המסתמך בין היתר על טכנולוגיות חדשות, צמצום הגורם האנושי וצמצום עלויות העסקה - מאפשר להן להציע את אותם שירותים ביעילות שמתחרה בשחקנים הוותיקים.¹³ שנית, ענף הפינטק מתאפיין באוטומציה של תהליכים, לרבות של תהליכי קבלת החלטות.¹⁴ אוטומציה זו מאפשרת בין היתר התמקדות בפלחי שוק מסוימים, תוך שינוי היתרון לגודל, ומאפשרת תחרות יעילה יותר, גם מול שחקנים ותיקים ומבוססים.¹⁵ מאפיין נוסף הוא היכולת והגמישות של ענף הפינטק להגיב למידע חדש או נסיבות חדשות, והשינויים התכופים שבהם הוא מתאפיין כתוצאה מכך. שינויים אלו באים לידי ביטוי לא רק באופן התמחור אלא גם בשינוי המודל העסקי, אסטרטגיית שיווק ואף המוצר עצמו. מאפיין זה מקנה לחברות פינטק יתרון מסוים על פני שחקנים פיננסיים ותיקים, אשר בהם תהליכים כגון שינוי הנחות יסוד או מודל עסקי יהיו לרוב ארוכים יותר.¹⁶ מאפיין זה גם גורם לכך שענף

³ Douglas Arner, Janos Barberis & Ross Buckley, The Evolution of FinTech: A New Post-Crisis Paradigm, 2016 UNSWLRS 62, 15 (2016); Dirk [Smart Regulation"] (להלן: Zetzsche et al, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation, 2017 USNWLRLP 71, 7 (2017) Bromberg et al; Lev Bromberg et al, Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation 28 JBFLP טבעו [Fintech Sandboxes] (להלן: 4, 316, 316 available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3090844>

⁴ גוף בינלאומי הפועל משנת 2009 במטרה לקדם יציבות פיננסית בינלאומית, ואשר בין היתר קובע סטנדרטים בינלאומיים והמלצות בנוגע לעיצוב מדיניות ופיקוח על המערכת הפיננסית. ראו: <http://www.fsb.org/about>.

⁵ Financial Stability Board, Financial Stability Implications from FinTech: Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention (2017) (להלן: "technology-enabled innovation in financial services that could result in new business models, applications, and the future of financial services" [FSB: (להלן: "processes or products with an associated material effect on the provision of financial services" [FSB: (להלן: Douglas W. Arner, János Barberis & Ross P. Buckley, Fintech and Regtech in a Nutshell, and the Future in a Sandbox 2 (CFA, 2017) 6

[Sandbox in a nutshell] <https://ssrn.com/abstract=3088303>

⁷ Christophe Williams, What is Fintech?, Warton Fintech (2016), <http://www.whartonfintech.org/blog-archive/2016/2/16/what-is-fintech> ⁸ Chris Brummer & Yesha Yadav, Fintech and the Innovation Trilemma (Forthcoming, Georgetown Law Journal (2018) 8 <https://ssrn.com/abstract=3054770>, בעמ' 5 [להלן: Brummer & Yadav]; Fintech Sandboxes, לעיל ה"ש 2, בעמ' 1.

⁹ ארגון בינלאומי אשר הוקם בשנת 1989 על ידי ראשי שבע המדינות המתועשות (G7) והינו כוח משימה בינלאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית ושיתופי פעולה בינלאומיים במאבק בהלבנת הון ובמימון טרור.

¹⁰ "Fintech means the provision of financial services (wholly or partly) in a new and innovative, largely technology-driven way"

¹¹ Brummer & Yadav, לעיל ה"ש 6, בעמ' 5

¹² שם, בעמ' 6; Digitising G20 conference on "Digitising (finance, financial inclusion and financial literacy" (2017) 3, בעמ' 3.

¹³ William Magnuson, Financial Regulation in the Bitcoin Era (Forthcoming Stan.J.L.Bus.Fin 2018) 10, [להלן: Magnuson].

¹⁴ Brummer & Yadav, לעיל ה"ש 6, בעמ' 5, Magnuson, לעיל ה"ש 11, בעמ' 10-1.

¹⁵ Magnuson, לעיל ה"ש 11, בעמ' 13.

¹⁶ שם, בעמ' 16.

הפינטק, ככלל, נחשב לתנודתי יותר בהשוואה לענפים הוותיקים במערכת הפיננסית.¹⁷

מאפיין נוסף של ענף הפינטק הוא הצורך לתפקד בסביבה שחלות בה דרישות רגולטוריות רבות ומורכבות. מאפייני פעילותן של חברות אלו כרוכות לעיתים בחוסר ודאות רגולטורי לגבי אופן תחולת הרגולציה (אם בכלל) על פעילות פיננסית חדשה מסוימת או שירות מסוים, מה שמגדיל את הסיכון לחברות אלו ולמשקיעים בהן.

¹⁷ שם, בעמ' 17.

2. שוק הפינטק - מגמות ונתונים

2.1. מגמות עולמיות

¹⁸ שוק הפינטק העולמי צומח בקצב מהיר בשנים האחרונות והוא עובר תהליכים של התמחות ופיצול לתתי התמחויות, כך שמעבר לתחומים המסורתיים של תשלומים, שוק ההון, הלוואות, בשנים האחרונות חברות הפינטק פונות גם לתחומי התמחות חדשים כמו ביטוח, רגולציה, נדל"ן ועוד.

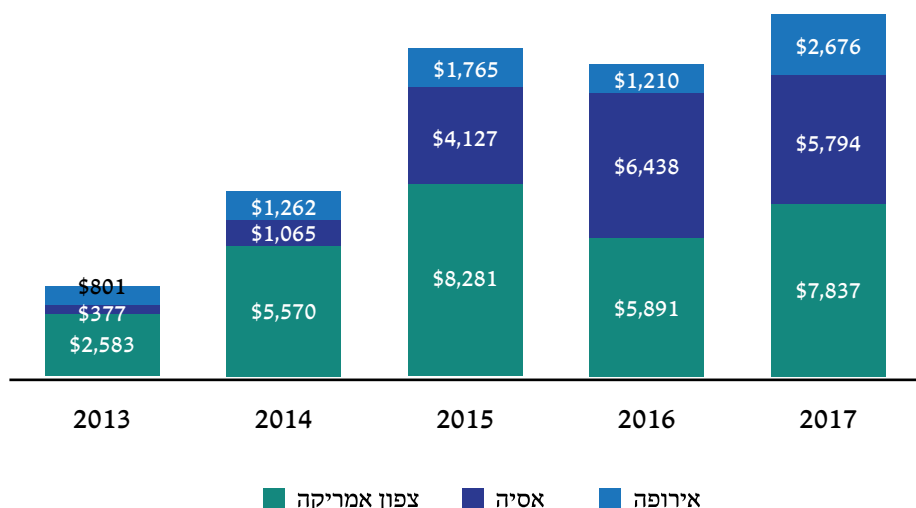
ישנם גורמים רבים להתפתחות השוק כאשר בין המרכזיים שבהם ניתן למנות סביבה רגולטורית תומכת בחלק ממדינות העולם (הסדרת כללי פיקוח, רישוי ורגולציה על חברות הפינטק, בנקאות פתוחה, רגולציה מותאמת סיכון וכו'), התפתחויות טכנולוגיות, הבשלת טכנולוגיות (למשל בלוקצ'יין) ועלייה בביקוש ובקבלה של טכנולוגיות חדשות בקרב הציבור.

בשנתיים האחרונות ניתן לזהות שינוי בהתייחסות של הגופים הפיננסיים המסורתיים (תאגידים בנקאיים, חברות ביטוח גדולות וכו') אל חברות הפינטק. אם לפני מספר שנים היו שטענו שהיחס בין הגופים המסורתיים לחברות הפינטק היה כאל גורמים מתחרים משני צידי המתרס, הרי שכעת ניכר כי שני הצדדים דוחפים לשיתופי פעולה. המערכת המסורתית יכולה לספק לחברות הפינטק כלים רבים, כגון: הון כספי להשקעה, יכולת וניסיון להתמודד עם רגולציה ומידע לגבי לקוחות. במקביל, התאגידים המסורתיים זוכים לחדשנות במוצרים פיננסיים תוך השקעת משאבים מוגבלת בפיתוח עצמי.

בנוסף, הצפי הוא כי ענקיות הטכנולוגיה הגדולות (גוגל, אמזון וכו') יכנסו גם הן לתחום הפיננסיים ויחלו להציע שירותים מגוונים לצרכן.¹⁹ לחברות הטכנולוגיה הגדולות ממשקים יומיומיים רבים עם קהל משתמשים עצום, כך שהוספת שירותים פיננסיים תהדק את הקשר עם הלקוחות ותגדיל את כוחן בשוק הקמעונאי. בשלב זה חברות אלו מציעות בעיקר שירותי תשלומים, אך הצעת שירותים פיננסיים נוספים עשויה להפוך אותן לגורמים משמעותיים בעולם הבנקאות, לצד הכפפת לרגולציה מתאימה.

כאשר בוחנים את ההשקעות בפינטק העולמי ניתן לראות כי בשנת 2016 הייתה ירידה בסך ההשקעות, אך שנת 2017 הראתה התאוששות מסוימת.

השקעות הון סיכון בחברות פינטק לפי יבשות (במיליוני דולרים)



מקור: CB Insights, KPMG, פורבס

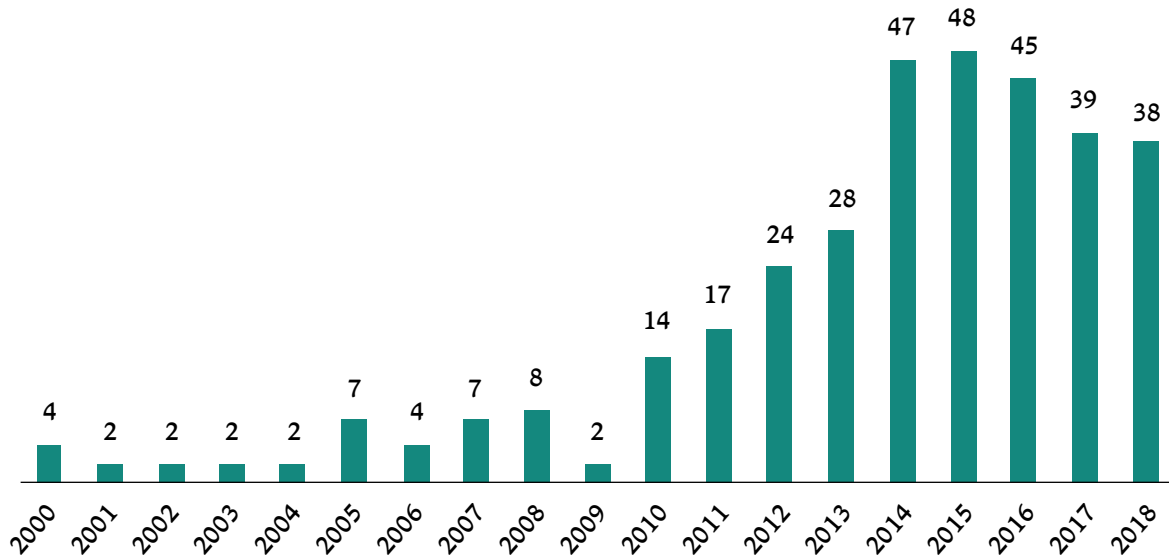
¹⁸ הנתונים בפרק זה מתבססים על ניתוח חברת מידאטה.

¹⁹ אמזון נמצאת במגעים להקמת בנק דיגיטלי עם ג'ייפי מורגן ועם Capital One להשקת חשבון עו"ש. בנוסף, לאחרונה נודע כי היא מנסה לגייס עובדים של חברת ה-insurtech הישראלית, lemonade. אמזון מפעילה גם את שירות התשלומים Amazon Pay ומציעה סוג של כרטיס דביט/ארנק דיגיטלי בשם Amazon Cash.

2.2. שוק הפינטק הישראלי

תעשיית הפינטק בישראל נמצאת בתהליך צמיחה ניכר מתחילת העשור, כאשר על פי הערכות ישנן מעל 320²⁰ חברות פינטק שפעילות הפיתוח שלהן נעשית בישראל או שיש להן לפחות מייסד אחד ישראלי (להלן - "חברות עם זיקה לישראל"). שיא בהקמת חברות עם זיקה לישראל נרשם בשנת 2015, אך מאז ניכרת ירידה הדרגתית מתונה במספר החברות החדשות.

מספר חברות הפינטק החדשות בעלות זיקה לישראל²¹

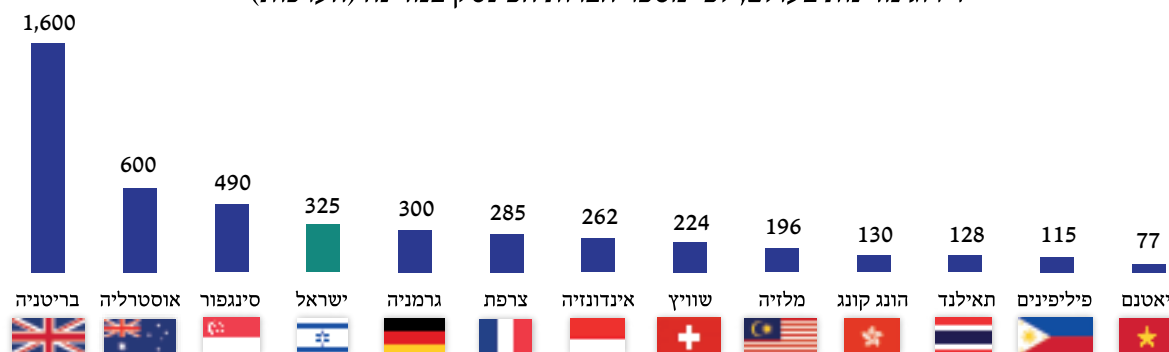


מקור: ניתוח חברת מידאטה

מרבית החברות עם זיקה לישראל מאוגדות בישראל (יותר מ-70%) והיתר מאוגדות במדינות שונות בארה"ב ובאירופה. חשוב לציין כי ייתכן ופעילות החברות האמורות מתבצעת באמצעות חברות שונות המיועדות לפעילות פיננסית ולפעילות פיתוח, כך שפעילות הפיתוח נעשית באמצעות החברה המאוגדת בישראל והפעילות הפיננסית נעשית באמצעות חברה המאוגדת במדינה שבה פועלים.

כאשר משווים את התעשייה הישראלית לתעשייה העולמית ניתן לראות כי לישראל שוק פינטק גדול יחסית לגודלה של המדינה, כפי שניתן לראות מהטבלה להלן. חשוב לציין כי ב-3 המדינות המובילות בריטניה, אוסטרליה וסינגפור פועלות תכנית sandbox regulatory, בנוסף לפעילות חממות של גורמים מוסדיים.

דירוג מדינות בעולם, לפי מספר חברות הפינטק במדינה (הערכות)



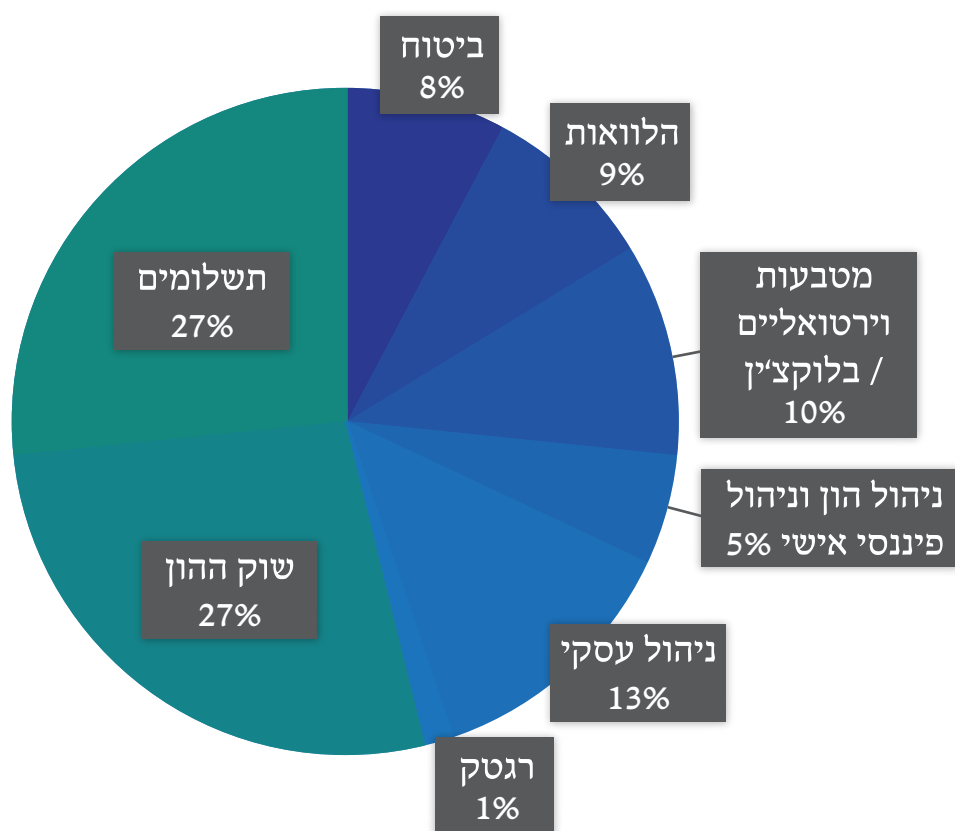
מקורות: ארנסט אנד יאנג, אקסטון, France Fintech, Europa group, ניתוח מידאטה

²⁰ מדובר בהערכה שמרנית, יש המעריכים כי בשוק הישראלי יש כ-450 חברות. הניתוח אינו כולל חברות סייבר (אמנם חלק מפתרונות הסייבר פונים למוסדות פיננסיים אך מרחב הפעילות שלהם רחב יותר).
²¹ הנתונים לשנת 2018 הם נתונים חלקיים בלבד.

כאשר בוחנים את תחום הפעילות של החברות בישראל, ניתן לראות כי מחצית מהחברות הישראליות עוסקות בתחומי שוק ההון ותשלומים, כאשר התחום השלישי בגודלו הוא כלי ניהול פיננסיים לעסקים. בשנים האחרונות התפתחו תחומים חדשים יחסית, כגון הלוואות ומטבעות וירטואליים. ישנם תחומים אשר מתפתחים מאוד בעולם, אך בישראל הם טרם הגיעו לנפח משמעותי כגון תחומי הביטוח ורגטק (שימוש בטכנולוגיה על מנת לייעל את הציות להוראות הדין).

בעוד שתחום התשלומים הוא תחום דומיננטי גם ברמה העולמית, הרי שנראה כי לישראל קיים ייצוג יתר לחברות בתחום שוק ההון ובתחום הניהול העסקי. חשוב לציין, כי הפעילות בתחומים מסוימים מושפעת גם מהמצב הייחודי הקיים באותה מדינה. כך, הסדרה ייעודית כגון PSD2 האירופאית בתחום התשלומים או צעדים רגולטוריים אחרים בעולם עודדו הקמת חברות מסוג מסוים במדינות מסוימות.

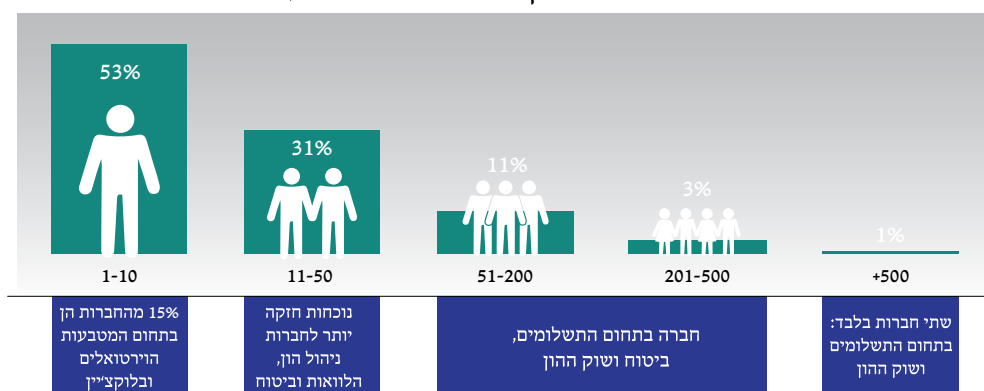
התפלגות חברות ישראליות על פי תחומים, 2018



מקור: ניתוח חברת מידאטה

תעשיית הפינטק בישראל היא ברובה תעשייה צעירה כאשר 53% מהחברות מעסיקות עד 10 עובדים ו-31% מעסיקות 11 עד 50 עובדים. החברות הוותיקות עוסקות בתחומי התשלומים ושוק ההון, בעוד החברות הצעירות עוסקות בתחומים שאין בהם נפח פעילות משמעותי בישראל - ביטוח ותחום המטבעות הווירטואליים.

התפלגות חברות פינטק בישראל לפי מספר עובדים

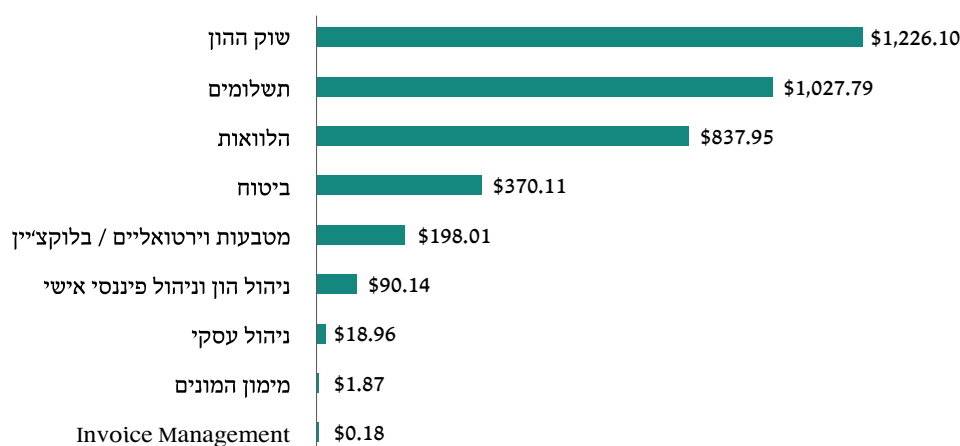


מקור: ניתוח מידטה

כאשר בוחנים את שיעור חברות הפינטק המציעות את שירותיהן לצרכן הפיננסי בישראל, באופן ישיר (B2C) או באופן עקיף (B2B2C)²² מצטיירת תמונה מאכזבת,²³ כאשר רק 25% מהחברות פעילות בשוק הישראלי. חברות אלו עוסקות בתחומים רכים יחסית מבחינה רגולטורית- הן אינן מציעות מוצרים פיננסיים ישירות לצרכן ובהתאם אינן נדרשות לאישורים מצד הרגולטור - כגון ניהול פיננסי וניהול עסקי. לעומתן, חברות העוסקות בכלים לשוק ההון, למסחר, לתחום המטבעות הווירטואליים, ביטוח ורגטק - מעדיפות לרוב לפעול בחו"ל, היכן שהרגולציה מקלה יותר בתחומי הפעילות שלהן, או היכן שיש ודאות רגולטורית או תשתית רגולטורית מפותחת.²⁴ גורם נוסף להעדפת פעילות בחו"ל הוא אופי פעילות המצריך עבודה בשווקים גלובליים.

כאשר בוחנים את ההשקעות בישראל, התחומים המובילים בגיוסים הם תשלומים ושוק ההון ולאחריהם תחום ההלוואות. תחומים בהם יש השקעות בהיקף מצומצם יותר הם ביטוח, מטבעות וירטואליים, ניהול הון וניהול עסקי ורגטק.

גיוסים על פי תחומי פעילות (מיליוני דולרים), בין השנים 2012-2017



רגטק

מקור: ניתוח חברת מידטה

²² B2C - חברות המציעות שירותים לצרכן הסופי; B2B2C - חברות הפועלות מול חברות מסחריות ואלה מציעות את המוצר לצרכנים הסופיים.
²³ לפי ניתוח חברת מידטה, כ-50% מהחברות פועלות B2B2C וכ-35% פועלות B2C. אף על פי שהצרכנים הישראליים נחשבים למאמצים מהירים של טכנולוגיה, ראו ה"ש 1 לעיל, השימוש בשירותי בנקאות באינטרנט נמוך ביחס לממוצע והחציון במדינות אירופה (סקירת המפקחת על הבנקים לשנת 2017, איור תיבה א'4-8 - (זמין ב: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib4/BankingSystemAnnualReport/skira17/figure1.4.8.pdf>); עם זאת, ניתן לראות כי בשנתיים האחרונות, עם התפתחות שוק התשלומים המתקדמים, מספר משמעותי של צרכנים ישראלים הורידו אפליקציות תשלומים מתקדמות כגון Bit, Pepper, Paybox (מעל 2 מיליון הורדות במצטבר).

²⁴ למשל, על פי ניתוח חברת מידטה, חברות בתחום הביטוח מעדיפות לפעול בארה"ב בגלל תנאי הרגולציה שם; באירופה פועלות חברות רבות בתחום התשלומים בשל ההסדרה הרגולטורית המפותחת שם; חברות מטבעות וירטואליים פונות לשווייץ בשל אופי ההסדרה ועוד.

2.3. הפוטנציאל של חברות הפינטק בישראל

התעשייה עתירת הידע הינה אחד ממנועי הצמיחה החשובים של מדינת ישראל. הודות להון האנושי, לתרבות היזמית בישראל ולמדיניות הממשלתית, התפתחה בישראל ב-30 השנים האחרונות תעשיית הייטק משגשגת ומובילה בקנה מידה בינלאומי. תעשייה זו מהווה כ-11.2% מהתמ"ג של מדינת ישראל, ואחוז השכירים בה עומד על כ-9% מסך השכירים במשק.²⁵ היא מתאפיינת בפריון גבוה, אשר משתקף בשכר גבוה וכן בפתוחות רבה לייבוא ולייצוא.²⁶ לענף הפינטק מאפיינים דומים, ובהתאם הצוות רואה בו פוטנציאל דומה.

יתרה מזאת, לתעשיית הפינטק פוטנציאל לסייע בעידוד החדשנות בסקטור הפיננסי, בשיפור הנוחות והתאמת השירותים הפיננסיים ללקוחות, בהתייעלות המערכת הפיננסית ובהגברת התחרות בסקטור הפיננסי בישראל. כיום, הצרכן הישראלי צורך באופן כמעט בלעדי את כל השירותים הפיננסיים שלו באמצעות מתווך פיננסי אחד - הבנק. כפועל יוצא מכך, רוב הצרכנים צורכים את כל השירותים הפיננסיים - עו"ש, נירות ערך, אשראי, כרטיסי חיוב וכו' - באמצעות התאגיד הבנקאי שמספק להם שירותי עו"ש.²⁷ בשנים האחרונות קודמו צעדים רבים להגברת התחרות בסקטור הפיננסי בישראל, כגון החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017 שבין היתר חייב את הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים וכן צעדים נוספים להסרת חסמים (ראו בפירוט בפרק 4). הצוות סבור כי חברות טכנולוגיה מתקדמות - המספקות שירותים או מוצרים פיננסיים תוך צמצום עלויות העסקה והגדלת הרווח לצרכן - יכולות לתרום גם הן להתפתחות תחרות בתחום הבנקאות ולשיפור השירות הפיננסי לאזרח.

במקביל, יש לזכור כי ההשקעה בחברות פינטק עשויה להיות מסוכנת יותר מהשקעה בחברות הייטק. התשואה בחברות טכנולוגיה משקפת בין היתר את הסיכון הקיים בהשקעה שכזאת בשל הקושי להעריך את היקפו ומאפייניו של שוק המוצר הפוטנציאלי, את רמת התחרות הפוטנציאלית, צרכי החברה להגן על הקניין הרוחני שלה ואי וודאות לגבי יכולת החברה לפתח את המוצר בהצלחה ולהגיע לשוק במהירות ולפני מתחריה. בתחום הפינטק מתווסף לסיכונים אלו ההיבט הרגולטורי, שכרוך לעיתים באי ודאות לגבי תחולת הרגולציה והוראותיה על פעילות החברה, סיכוני ציות והשאלה האם המוצר או השירות עומד בדרישות הדין.

לכן, הצלחת חברות פינטק תלויה בעיקר ביכולת לקדם במהירות תכנית עסקית אל מול רגולציה מותאמת לסיכונים והסיכויים בשוק המוצר, ביכולת הניהולית להוציא תכנית זו אל הפועל וביכולתה לציית לדרישות הרגולציה מיד עם תחילת פעילותה בשוק. כאמור, דרישות הרגולציה, בעיקר בשלבים הראשונים של יישום התכנית העסקית או בחינת המודל העסקי ותחילת הפעילות, מהוות חסם משמעותי בעבור חברות הפינטק, בשל מורכבות הוראות אלו ועלות הציות להן, אשר כאמור מאפיינת את הרגולציה הפיננסית במדינות רבות בעולם.

יכולתן של חברות הפינטק לקדם את התכנית העסקית שלהן תלויה גם ביכולתן הפרקטית לקיים קשרי גומלין תקינים עם המערכת הפיננסית. כיום, חברות פינטק רבות נתקלות בקשיים בפתירת חשבוניות בנק ובניהולם. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שחברות הפינטק נתפסות לא פעם כגורם סיכון בקרב התאגידים הבנקאיים, מכיוון שלרוב, באותם מקרים, הן אינן כפופות להסדרה ייעודית בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור. היעדר ההסדרה בתחום מעלה את החשש של הבנק להתממשות סיכון הלבנת הון באותן חברות, על כל המשתמע מכך מבחינת הבנק, וגורמת לבעיות רבות בפתירת וניהול חשבוניות של חברות אלו בישראל.

²⁵ תהליך המיסוי על התעשייה עתירת הידע בישראל: איומים והזדמנויות כתוצאה משינוי מדיניות המס בקרב המדינות המפותחות, 6 (משרד האוצר, 2016), <https://mof.gov.il/Committees/IntellectualPropertyTaxation/IntellectualPropertyTaxation-final20160822.pdf>

²⁶ אמנם כמות המועסקים במגזר ההיי-טק קטנה יחסית, אך יש לזכור כי גרעין פעילות ההיי-טק מפעיל סביבו מעגלי תעסוקה נוספים ולא מבוטלים בתחום קבלנות המשנה, מלונאות, שירותי פרסום, הסעה, טיסות, מסעדות וכד'.

²⁷ דוח הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, עמ' 20.

<http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/SummarizingReport.pdf>

על מנת לסייע לחברות להתמקד בשלבי פעילותן הראשונים בהיבטים הטכנולוגיים והעסקיים, הצוות סבור כי יש ליצור סביבה מותאמת לחברות הפינטק, במסגרתה יוסרו חסמים רגולטוריים להתפתחותן לתקופה מוגבלת, וכן יינתן מענה לקשיים ייחודיים אחרים בהם אותן חברות נתקלות, למשל בהתנהלות מול המערכת הפיננסית. זאת, כדי לאפשר להן לבחון מוצרים ושירותים חדשניים, ולהביא לכך שחברות רבות יותר יציעו את שירותיהן לצרכן הישראלי באופן שיעשיר את היצע השירותים הפיננסיים ויגביר את התחרות, תוך צמצום סיכוני הציות ועלויות הציות ותוך קיצור זמן השקת המוצר, והכל בתנאים שיבטיחו הגנה מספקת לצרכנים.

יצוין כי בישראל יש קרקע פורה לביצוע הוכחות היתכנות לטכנולוגיות חדשניות בכלל ופיננסיות בפרט, בין היתר בשל נכונות אימוץ טכנולוגיות גבוהה בהשוואה לעולם.²⁸ הדבר בא לידי ביטוי גם במספר רב של חברות פינטק המפתחות את מוצריהן בישראל (אשר רובם אינם מיועדים לשוק בישראל). הקמת סביבת ניסוי פיננסית תעודד את הפיכת מדינת ישראל למוקד משיכה לאותן חברות, אשר גם אם קהל היעד העיקרי שלהן נמצא בחו"ל, יוכלו לראות בישראל כמקום ניסוי לפעילותן, ולבצע בה פרויקטי בטא-סייט (Beta site). מטרת הצוות היא שהתכנית תתמרץ חברות אלו להציע את מוצריהן לשוק הישראלי במסגרת הניסוי וגם לאחר מכן. בנוסף, התכנית תוכל להוות מוקד משיכה לגופים פיננסיים בינלאומיים, תוך מיצוב מעמדה של ישראל כמובילה עולמית בתחום. חברות אלו יזכו, בין היתר, לגישה לתשתיות מו"פ חדשניות ולגישה לידע ולטכנולוגיה הקיימים בישראל.

בנוסף, התכנית תוכל לתמרץ הקמתן של חברות נוספות או הותרת והרחבת הפעילות של חברות אחרות בישראל, באופן שיביא להגדלת הכנסות המדינה ממסים שמשלמות החברות.

²⁸ ראו ה"ש 1 לעיל.

3. התפתחויות רגולטוריות בהסדרת פעילות חברות הפינטק ברחבי העולם - גישה ה-Regulatory Sandbox



3.1. מבוא

הגם שמדינות שונות נוקטות גישות שונות ביחס להסדרת פעילות חברות פינטק, מרביתן מכירות בכך שתחום זה מצריך תגובה רגולטורית ייעודית.²⁹ ניתן לאפיין שלוש גישות מרכזיות להסדרת תחום הפינטק. הגישה האחת היא להשאיר את המצב החוקי כפי שהוא, ללא ביצוע התאמות לחברות הפינטק.³⁰ גישה זו יכולה לבוא לידי ביטוי בהצרה משמעותית של צעדיהן של חברות הפועלות בתחום, ככל שהן נכנסות לגדרי רגולציה קיימת,³¹ או להיפך - לאפשר פעילות המשוחררת מדרישות הרגולציה (כאשר הפעילות אינה נופלת להגדרות הקיימות).³² גישה שנייה היא קידום חקיקה חדשה המסדירה את פעילותם של שחקנים חדשים או תחומי פעילות חדשים. גישה זו נקט לדוגמה המחוקק הישראלי רק לאחרונה בשנת 2017 עם חקיקה תיקון מס' 4 לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים, אשר קבע מסגרת מיוחדת לפעילות חברות ה-P2P.³³ גישה דומה ננקטה גם באירופה ובארצות הברית.³⁴ דוגמה נוספת היא הסדרת תחום שירותי התשלום באירופה.³⁵ גישה זו תתאים בעיקר לתחומי פעילות מסוימים אשר עברו תהליך של התבססות, אשר מאפייני הפעילות שלהם והאתגרים הרגולטוריים שאלו מעוררים שונים באופן מהותי מאלו שעמדו בבסיס ההסדרה הקיימת,³⁶ וכן נצבר לגביהם ידע רגולטורי מספק המאפשר קידום חקיקה כאמור. הגישה השלישית היא גישה גמישה יותר, ובה נתמקד. היא כוללת הגמשה של הכללים הרגולטוריים הקיימים בנסיבות מסוימות או אימוץ של regulatory sandboxes או תכניות אחרות שיאפשרו תקופת ניסוי, מעין "פיילוט" למוצרים או שירותים חדשים במסגרת נוחה יותר גם לחברות וגם לרגולטורים.³⁷

גישה הסנדבוקס, או סביבת ניסוי רגולטורית, היא גישה רגולטורית חדשה שהתפתחה באנגליה בשנת 2015.³⁸ גישה זו אומצה במהירות במדינות נוספות³⁹ ומדינות רבות אחרות נמצאות בימים אלו בתהליך ליישומה.⁴⁰ עיקרה של גישה זו הוא פיתוח של "סביבה בטוחה" בה יוכלו לפעול חברות הבוחנות פיתוח או יישום של מוצר או שירות פיננסי חדש, מבלי שיצטרכו לעמוד בכל כללי הרגולציה שחלים עליהן ותוך צמצום משמעותי של חוסר הוודאות הרגולטורי.⁴¹ במקביל, הרגולטור מקבל גישה בלתי אמצעית לחברות אשר מאפשרת לו ללמוד את הענף וצרכיו תוך קיום דיאלוג עם השוק. גישה זו מושתתת על ההבנה כי הרגולטור אינו מחזיק בנקודת הזמן הנוכחית בידע הדרוש על מנת להסדיר באופן מקיף את פעילות התעשיות הטכנולוגיות החדשות בתחום הפיננסיים, וכי פעילות זו מתפתחת במהירות באופנים שאינם תואמים את עקרונות היסוד העסקיים והרגולטוריים של הענף; וכן על ההבנה כי הרגולציה הקיימת מהווה חסם מרכזי בהתפתחות מוצרים ושירותים חדשניים בתחום הפיננסיים בשל חוסר התאמתה למודל העסקי ולאופן הפעילות החדשני של חברות העוסקות בכך.

²⁹ FSB, לעיל ה"ש 3, בעמ' 24.

³⁰ Smart regulation, לעיל ה"ש 2, עמ' 11-12.

³¹ לדוגמה, עמדת ארה"ב בנוגע להסדרה של מטבעות וירטואליים (ראו עמדת רשות ניירות ערך בעניין ה-DAO כי מדובר בהפרה של דיני ניירות ערך: Securities and Exchange Commission Report of Investigation Pursuant to Section 21(a) of the Securities Exchange Act of 1934 (July 25, 2017), <https://www.sec.gov/litigation/investreport/34-81207.pdf>; וכן SEC v. W.J. Howey, Securities Act of 1933, Securities Exchange Act of 1934, 301 U.S. 293, 1946 (Co.).

³² יצוין כי גם גישה כזו עשויה להצר את צעדי החברות, משום שהיא עשויה לפגוע בלגיטימציה שלהן וביכולתן להתבסס.

³³ חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון מס' 4), התשע"ז-2017, ס"ח 2655. במקביל, ביום 15.8.2018 פורסם תזכיר פיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (תיקון), התשע"ז-2016 שנועד להסדיר את מסגרת הפעילות של נותני שירותי תשלום. להרחבה ראו בפרק 4.1.

³⁴ Smart Regulation, לעיל ה"ש 2, בעמ' 19; Fintech Sandboxes, לעיל ה"ש 2, בעמ' 13.

³⁵ Directive 2015/2366/EU of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC [להלן: PSD].

³⁶ Magnuson, לעיל ה"ש 11.

³⁷ למשל, תכנית הגישה שנקטה בארה"ב ע"י ה-OCC וה-SEC; בגרמניה ע"י Bafin והרגולטורים הצרפתים (AMF ו-APRI), ראו smart regulation בעמ' 20. גישה זו כוללת פטור מהרגולציה לצורך ביצוע ניסוי מוגדר שניתן לגופים בעלי רישיון.

³⁸ יש הטוענים שגישה זו יושמה לראשונה דווקא בארה"ב אף שלא נקראה כך, במסגרת Project Catalyst שיזם US Consumer Financial Protection Bureau. ראו: (2017) 3, Regulatory Sandboxes, [להלן: Toronto Center].

³⁹ קנדה, הולנד, אבו דאבי, מלזיה, הונג קונג, סינגפור, אוסטרליה, שווייץ, הודו ועוד. ראו: Deloitte, Regulatory Sandbox: Making India a Global Fintech Hub, (2017) 7 [exhibit] [להלן: דו"ח דלויט].

⁴⁰ ארה"ב, נורווגיה, רוסיה, דובאי, טיוואן, תאילנד, אידוניה ועוד.

⁴¹ FCA, Sandbox Regulatory, (2015) 3-1 [להלן: מסמך ה-FCA משנת 2015]; Smart Regulation, לעיל ה"ש 2, בעמ' 26.

הבחירה של מדינות ליישם דפוסי פעולה מסוימים מושפעת, מטבע הדברים, גם מהמסגרת הנורמטיבית במדינה וממבנה הרגולציה הפיננסית בה. מסיבה דומה, קיימים הבדלים בין המדינות גם ביישום דפוסי פעולה דומים. כמו כן, בחלק מהמדינות מופעלת התכנית באופן מרוכז לגבי רוב תחומי הפעילות הפיננסיים או כולם, בעוד במדינות אחרות, בעיקר כאלו בהן המבנה הרגולטורי מבוזר (כלומר, תחומים פיננסיים שונים מופקדים בידי רגולטורים שונים), תכנית הסנדבוקס פועלת באופן מבוזר גם היא, אצל כל רגולטור בנפרד, לרוב תוך הקמת ממשקים לשיתוף פעולה ותיאום בין הרגולטורים השונים. יצוין עוד כי בחודשים האחרונים ה-FCA הבריטי מקדם תכנית של סנדבוקס גלובלי,⁴⁶ במסגרתו תתאפשר פעילות בינלאומית למספר חברות נבחרות. התכנית עדיין מצויה בשלבי גיבוש וטרם נקבעו פרטי הפעילויות שהיא תאפשר, התנאים לביצוען והמדינות המשתתפות.

חרף ההבדלים באופן היישום של המסלולים השונים, ניתן לומר כי לרוב, התאמות או פטורים מהרגולציה לא ינתנו לגבי מידע סודי של לקוחות (הגנת הפרטיות), הוראות שתכליתן מניעת הלבנת הון או מימון טרור, אופן ניהול כספי לקוחות בידי מתווכים ודרישות מהימנות.⁴⁷ לעומת זאת, במדינות רבות ניתן לתת הקלות פרטניות לעניין הרכב הדיקטוריון ומומחיות ההנהלה, יציבות פיננסית, דרישות הלימות הון ונזילות, אגרות, דרישות מוניטין או ותק, דירוג אשראי, היקף פעילות ועוד.⁴⁸

3.2. אנגליה

אנגליה היא המדינה הראשונה שהוקמה בה סביבת ניסוי (Sandbox), הפועלת החל מאביב 2016. התכנית החלה לפעול בעקבות דו"ח שפרסמה FCA Financial Conduct Authority בנובמבר 2015,⁴⁹ אשר בחן את האפשרות לפתח סביבת ניסוי ייעודית, שתתמוך בתחרות בשוק ותסייע לפיתוח מרחב בטוח שבו עסקים יכולים לבחון מוצרים, שירותים, דרכי אספקה ומודלים עסקיים. תכנית זו היא חלק מתכנית רחבה יותר בשם Project Innovate שפועלת באנגליה מאוקטובר 2014.

על מנת להשתתף בתכנית חברות נדרשות להגיש בקשה הכוללת פרטים לגבי החברה, הפעילות שלה, האופן בו החברה עומדת בקריטריונים לקבלה לתכנית, המודל אותו מבקשים לבחון, אבני דרך מרכזיות בתהליך המבחן המוצע, סוג הלקוחות אליהם תפנה החברה, סיכונים עיקריים הכרוכים בפעילות, תכנון תהליך היציאה מהתכנית ועוד. הבקשות מוגשות בחלונות זמן המוגדרים מראש על ידי ה-FCA.

לכל חברה שמתקבלת לתכנית מוצמד case officer שמלווה אותה לאורך התהליך ומשמש איש הקשר שלה מול ה-FCA. לאחר הקבלה לתכנית ומינוי case officer, ה-FCA עובדת מול החברה על מנת לבחור בכלי הרגולטורי המתאים ביותר בשבילה, לקבוע את מאפייני הניסוי, מדדים להערכת התוצאות, דרישות דיווח וההגנות הצרכניות הנדרשות.

עם קבלת אישור ה-FCA החברה רשאית להתחיל בניסוי, והיא תהיה בקשר עם ה-FCA ותדווח בהתאם למה שסוכם מראש מול החברה. בסופו של הניסוי החברה נדרשת להגיש דו"ח סופי ל-FCA, וכן יכולה להחליט האם היא מרחיבה את השירות או המוצר מחוץ לגבולות התכנית.

הקריטריונים לבחירה לתכנית הסנדבוקס דומים לקריטריונים לקבלה לתכנית הליזוי הפועלת במסגרת Project Innovate:

- א. **התאמה לתכנית** - החברה נדרשת להציע מוצר או שירות חדש בתחום תעשיית השירותים הפיננסיים.
- ב. **חדשנות** - השירות או המוצר צריכים להיות חדשניים או שונים באופן מהותי מאלו הקיימים בשוק.
- ג. **תועלת לצרכנים** - המוצר או השירות חייב לטמון בחובו יתרון ברור לצרכנים. בקריטריון זה יש לעמוד לאורך כל תקופת הניסוי.
- ד. **הצורך בקבלה לתכנית לשם ביצוע הפעילות** - הניסוי צריך להיות כזה שלא ניתן לבצעו או שלא ניתן לבצעו באופן מעשי שלא במסגרת התכנית, למשל בשל חוסר התאמה של המודל העסקי לרגולציה הקיימת.

⁴⁶ <https://www.fca.org.uk/publications/consultation-papers/global-financial-innovation-network>

⁴⁷ דו"ח דלויט, לעיל ה"ש 39; Smart Regulation, לעיל ה"ש 2, בעמ' 36.

⁴⁸ דו"ח דלויט, לעיל ה"ש 39, בעמ' 18.

⁴⁹ מסמך ה-FCA משנת 2015, לעיל ה"ש 41, בעמ' 11.

ה. **מחקר רקע** - החברה נדרשת להוכיח כי השקיעה את המשאבים הראויים בפיתוח המוצר או השירות החדש, כי יש לה הבנה מספקת של הרגולציה הרלוונטית וכי ביצעה הערכת סיכונים ויש לה יכולת לנהל את הסיכון באופן ראוי. יצוין כי התכנית פתוחה גם לחברות מחוץ לאנגליה ואכן 25% מהחברות במחזור הראשון של התכנית ו-35% מהחברות במחזור השני היו חברות זרות (חלקן אף ישראליות).

ל-FCA מספר כלים רגולטוריים שניתן לעשות בהם שימוש בנפרד או במצטבר ביחס לחברות המבקשות לפעול במסגרת התכנית.

א. **רישיון מוגבל** - מסלול זה מיועד לחברות ללא רישיון המבקשות לבחון את המוצר או השירות שהן מבקשות להציע. חברות אלו יכולות לקבל רישיון מוגבל במסגרת התכנית אשר יאפשר להן לבצע את הניסוי מבלי לעמוד במלוא הדרישות הרגולטוריות אלא רק באלו שיהיו מידתיות בהתחשב בטיב הניסוי. מצד שני, רישיון כאמור לא יאפשר להן לבצע פעילויות מעבר לכך אלא אם יעמדו בתנאים לקבלת רישיון רגיל. יצוין כי היקף הוויתור על עמידה בדרישות הרגולטוריות כפוף לכללי הסף שקבועים ברגולציה האירופית. באותם מקרים בהם דרישות סף אלו מכבידות במיוחד, מציעה ה-FCA להשתמש במנגנון "מטריית הסנדבוקס" (ראה סעיף ה' להלן).

ב. **No Enforcement Action Letter** - חברות בעלות רישיון וחברות טכנולוגיה שמספקות להן שירותים מוטרדות בעיקר מהאופן בו הרגולטור יתייחס למוצר או השירות החדשני הן מציעות. לחברות כאלו מוצע כי FCA תתחייב שלא לנקוט פעולות אכיפה כל עוד הפעילות המבוצעת תהיה בהתאם לתנאים שנקבעו. מובן כי ככל שתנאים אלו מופרים, ה-FCA יכולה להפסיק את הניסוי. יצוין כי מסלול זה אמנם נותן מענה לחברות מפני סיכוני אכיפה, אולם הוא אינו פוטר אותן מהאחריות כלפי לקוחותיהן.

ג. **Individual Guidance** - כלי זה מאפשר ל-FCA להבהיר לחברה כיצד הרגולציה חלה עליה ומהי הפרשנות שניתנת לכללים ביחס לפעילות המבוצעת על ידיה. גם בכך יש כדי לספק לחברה ודאות שלא ינקטו מולה צעדי אכיפה כל עוד הפעילות תבוצע בהתאם לכללים הרלוונטיים, וכן אפשרות של ה-FCA לפרש את הדין באופן גמיש, במקומות המתאימים.

ד. **פטורים** - תחת ה-FSMA Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA) ל-FCA סמכות לפטור חברות מדרישות הרגולציה או לקבוע דרישות מותאמות בהתקיים תנאים מסוימים.⁵⁰ הפטור מאפשר לחברה לבצע פעילות שבנסיבות רגילות תהווה הפרה.⁵¹

ה. **Sandbox Umbrella Company** ללא מטרות רווח - מטרתו של מסלול זה להקל על חברות שאינן בעלות רישיון לבחון את המוצר או השירות החדשני שלהן במסגרת התכנית מבלי להידרש לרישיון מוגבל. בהתאם למסלול זה, תוקם חברת אם שתשמש כ"מטריה" ותקבל רישיון מה-FCA. חברה זו תאפשר לחברות שאינן בעלות רישיון לפעול תחת חסותה כנציגים מורשים (Authorized Representative) והיא זו שתפקח עליהן, להבדיל מפיקוח ישיר על ידי ה-FCA. יצוין כי אפשרות זו לא פתוחה בפני כל החברות; למשל, לצורך פעילות חיתום וניהול השקעות במסגרת ה-sandbox נדרש רישיון מוגבל. יתרונה של אפשרות זו מבחינת ה-FCA הוא שהיא פחות מוגבלת על ידי הרגולציה האירופית, ולכן מקנה ל-FCA גמישות רבה יותר בעיצוב פרטי הניסוי, ההגנות וההתאמות.

ככלל, הגישה שבחירה ה-FCA ביחס להגמשת המסגרת הרגולטורית היא בחינת כל מקרה לגופו, והתאמה של דרישות הגילוי, ההגנות הצרכניות והפיצוי למאפייני הפעילות שהחברה מבקשת לבצע. במסגרת זו, ה-FCA גילתה דעתה כי לא יאשרו ניסויים בהיקף שיגרום לסיכונים למערכת הפיננסית, או כאלו שאינם כוללים הגנה ראויה על אינטרס הצרכנים. מבחינת ההגנות הצרכניות, ללקוחות חברות שיפעלו במסגרת התכנית תעמוד ההגנה של Financial Services Compensation Scheme שמפצה לקוחות במקרה של קריסה של החברה או הפסד פיננסי וכן ההגנה של נציב תלונות הציבור הבריטי (FOS) שיש לו סמכות להכריע בסכסוכים בין לקוחות לחברה ולחייב את החברה לשלם במקרים המתאימים (עד סכום של 100,000 פאונד).

⁵⁰ למשל, אם הציות להוראה יטיל נטל לא סביר שלא יקדם את התכלית בבסיס הוראה זו; אם מתן הפטור או ההתאמה לא ישפיע באופן שלילי על קידום מטרות ה-FCA; וכן אם מתן הפטור נעשה בהתאם לדרישות הרגולציה האירופית. ראו סעיף 138(4)(A) ל-FSMA 2000. ⁵¹ יצוין כי הרגולציה האירופית מגבילה מאוד את האפשרות לתת פטור, ודורשת כי סוגים מסוימים של פעילות יתבצעו תחת רישיון. לדוגמה: אגודות אשראי, פעילות ביטוח ניהול השקעות משותפות או קרנות, ברוקרים, מוסדות תשלומים ועוד.

יצוין כי במהלך עיצוב תכנית מגרש המשחקים הייעודי נשקלה גם האפשרות לערוך תיקוני חקיקה, לרבות הכרה ברישיון ייעודי חדש לחברות הפועלות במסגרת ה-sandbox. אפשרות זו ירדה מהפרק על רקע ההסדרה האירופית, שמגבילה מאוד את היכולת של המחוקק באנגליה להגמיש את הכללים במקומות שבהן היא חלה. חיסרון נוסף של רישיון ייעודי הוא שחברות שפעילותן אינה מוסדרת תחת חקיקת FSMA אלא תחת חקיקה אחרת (למשל מוסדות תשלומים) לא יוכלו להשתתף בתכנית.

אפשרות נוספת שנבחנה היא הרחבת מבחן הפטור הנקודתי הקיים. גם אפשרות זו נפסלה, בין היתר נוכח תחולה מוגבלת של ההגנות הצרכניות הקבועות ב-FSCS ו-FOS שהביאה לחשש לפגיעה בצרכנים במצב בו הפיקוח של ה-FCA וסמכויותיה מוגבלות, וכן נוכח היעדר היכולת לפטור פעילויות שטעונות רישוי לפי ההסדרה האירופית.

לגבי חברות הנתונות לפיקוח מקביל של ה-Prudential Regulation Authority (PRA), ה-FCA יתייעץ עם ה-PRA בקביעת תנאי הפעילות של החברה במסגרת התכנית ובבחירת האמצעי הרגולטורי המתאים, ובמקרים מסוימים אף ידרש להסכמתה. שיתוף הפעולה בין הרשויות מוסדר במזכר הבנות (MOU) שנחתם ביניהן ובהתאם להוראות החוק העיקרי (FSMA).

3.3. הונג קונג

תכנית סביבת הניסוי בהונג קונג מורכבת ממספר סביבות ניסוי נפרדות, המתנהלות אצל כל אחד מהרגולטורים הפיננסיים. סביבת הניסוי הראשונה הוקמה בספטמבר 2016 ברשות המוניטרית (Hong Kong Monetary Authority) המפקחת על תאגידים בנקאיים. במסגרת התכנית יכולים תאגידים בנקאיים וחברות טכנולוגיה העובדות איתם לערוך ניסויים בסביבה מבוקרת ותחת מגבלות (למשל על מספר הלקוחות). התכנית עברה שדרוג בשנת 2017 ונוסף לה ערוץ תקשורת ייעודי (chatroom) במסגרתו יכולים הבנקים וחברות הטכנולוגיה לקבל משוב מהיר מהרגולטור. בספטמבר 2019 הוקמו תכניות מקבילות גם אצל המפקח על הביטוח (Insurance Authority) וברשות ניירות ערך (Securities and Futures Commission). חברות הפועלות במסגרת כל אחת מהתכניות ילוו בפיקוח צמוד על ידי הרגולטור. נכון לחודש דצמבר 2017, בסביבת הניסוי של הרשות המוניטרית נבחנו 28 פרויקטים.

על מנת לתת מענה למוצרים או שירותים שנופלים לפתחם של מספר רגולטורים, פותח ממשק של single point of entry שבמסגרתו פונה החברה לרגולטור הרלוונטי ביותר, אשר ישמש איש הקשר הראשי שלה ויסייע ביצירת הקשר עם הגורמים הרלוונטים אצל יתר הרגולטורים.

הקריטריונים לבחירת חברות לתכניות השונות דומים ברובם, וכוללים התייחסות לגבולות הניסוי, הגנות צרכניות ומנגנוני ניהול סיכונים, בשלות הניסוי ועוד.⁵²

⁵² הרשות המוניטרית תאשר ניסויים שיעמדו במספר קריטריונים: גבולות הניסוי - נדרשת הגדרה ברורה של היקף הניסוי ושלבי הניסוי (אם ישנם), משך הניסוי ואופן סיום הניסוי, וכן פרטים לגבי סוג וכמות הלקוחות המיועדים, סוג הטכנולוגיה וסוג השירות או המוצר; הגנות צרכניות - נדרש להראות כי קיימים מנגנוני הגנה מספקים על אינטרס הצרכנים במהלך הניסוי, לרבות תהליך בחירה תקין של הלקוחות המשתתפים בניסוי (על מנת לוודא שהם מבינים את הסיכונים הכרוכים בו ובחורים להשתתף בו מרצונם), הליך לטיפול בתלונות, מנגנון פיצוי ללקוחות שיספגו הפסדים כספיים כתוצאה מכישלון הניסוי, וכן תכנית לאופן עזיבת לקוח את הניסוי; ניהול סיכונים - נדרש להראות מנגנון ניהול סיכונים הנותן מענה לסיכון המוגבר כתוצאה מהיעדר ציות מלא לדרישות הרגולציה, וכן התמודדות עם הסיכון שיוצר הניסוי למוסד הפיננסי (לרבות סיכונים תפעוליים וסיכונים סייבר), על מנת להגן על מערכות המוסד הפיננסי ועל לקוחותיו שלא משתתפים בניסוי; בשלות ובקרה - נדרש שהניסוי יהיה מוכן לביצוע (לאחר בדיקה מקדמית טכנית) וכן שביצועו יהיה כפוף לפיקוח צמוד של המוסד הפיננסי על מנת לוודא שהוא יכול לזהות ולטפל בבעיות משמעותיות שעשויות להתרחש;

רשות ניירות ערך דורשת עמידה בהימנות (fit and proper) ובדרישות כשירות פיננסית (הון עצמי); ניצול טכנולוגיה חדשנית ומחויבות לביצוע פעילות מוסדרת באמצעות השימוש בפינטק; כי השירות או המוצר ירחיבו את המגוון הקיים ללקוחות במדינה או ישפרו את איכותו; קיומם של מנגנוני הגנת משקיעים, יידוע המשקיעים על הסיכונים הכרוכים בפעילות ועל קיומם של הסדרי פיצוי. בנוסף, רשות ניירות ערך יכולה לקבוע תנאים ברישיון (רישיון מותנה) על מנת לאשר את הניסוי, למשל הגבלת החשיפה הכספית המקסימלית של לקוחות והגבלות אחרות על היקף וגבולות הפעילות של החברה. כמו כן, בחלק מהמקרים חברות ידרשו להקים תכנית ייעודית לפיצוי משקיעים וכן להגיש דיווחים מיוחדים לרגולטור. ניתן להקל בחלק מתנאים אלו גם בהמשך אם החברה הצליחה להוכיח שהטכנולוגיה אמينة ומתאימה לתכלית המבוקשת, וכי קיימים מנגנוני בקרה פנימיים מספקים הנותנים מענה לסיכונים הכרוכים בביצוע הפעילות.

המפקח על הביטוח יאשר ניסויים העומדים בקריטריונים הבאים: גבולות הניסוי - נדרשת הגדרה ברורה של זמן הניסוי או מועד מתוכנן ליציאה לשוק; סוג והיקף הפעילות הביטוחית; סוג הלקוחות הפוטנציאליים; הטכנולוגיה בה נעשה שימוש; תוצאות משוערות וקריטריונים להצלחה של הניסוי; ניהול סיכונים - נדרש מנגנון ניהול סיכונים שמקיים את תכליות הרגולציה החלה על מבטחים; הגנות צרכניות - נדרש להבטיח מנגנונים ראויים להגנה על אינטרס הצרכנים במהלך הניסוי. בחלק מהמקרים נדרש יהיה להבטיח כי הצרכנים מודעים לכך שהם חלק מניסוי, וכי יתכן שלא כל הדרישות הרגולטוריות יחולו במלואן. בנוסף, בחלק מהמקרים נדרש יהיה להבטיח תכנית לאופן עזיבת לקוח את הניסוי, וכן מנגנוני פיצוי לצרכנים עקב הפסדים כספיים שיגרמו להם במהלך הניסוי; בשלות ובקרה - נדרש להוכיח שקיימת בשלות לביצוע הניסוי לרבות המשאבים הכספיים הכרוכים בכך; נקודת יציאה - המבטח נדרש להציג את אסטרטגיית היציאה מהתכנית במקרה של כישלון הניסוי. יצוין כי במקביל לתכנית מגרש המשחקים הייעודי, המפקח על הביטוח ייסד פיילוט לבחינה מהירה של בקשות לרישיון חדש לביצוע פעילות ביטוח (מסלול מואץ), במסגרתו מבטחים שפועלים באופן חדשני ושיש להם מודל עסקי מבוסס יכולים לקבל רישיון במהירות רבה יותר. המסלול פתוח רק בפני חברות שלפחות אחד מבעלי השליטה שלהם הוא מבטח או חברת בת של מבטח קיים, אשר יש לו רישיון לביצוע פעילות ביטוח במדינה.

במסגרת התכניות הייעודיות בהונג קונג לא נקבעו כללים ברורים לגבי סוג ההקלות וההתאמות שניתן לקבל או משך הזמן לקבלתן, ואלו ייקבעו באופן פרטני בין הרגולטור לחברה, על בסיס הדין הקיים והסמכויות המוקנות בו לרגולטורים השונים.

3.4. הודו

בניגוד למודלים שהוצעו במדינות אחרות, בהודו, אשר המבנה הרגולטורי שלה מבוסס⁵³ הוצע להקים סביבת ניסוי ייעודית בשיתוף ארבעת הרגולטורים הפיננסיים. הסיבות לבחירה בהסדרה פונקציונלית (function based approach) על פני הסדרה לפי סוג המוצר, היו, בין היתר, העובדה שמשקי הבית אינם יודעים בהכרח להבחין בין התחומים עליהם אחראי כל רגולטור, וכן על מנת לפתח גישה אחידה לשקלול היתרונות והסיכונים של מוצרים ושירותים חדשים מנקודת מבטו של הצרכן, נקודת מבט אשר לשיטת ועדת המימון של משקי הבית (Household Finance Committee) חסרה בתהליך קבלת ההחלטות הרגולטוריות.⁵⁴ במסגרת התכנית יפתחו הרגולטורים מדדים וקריטריונים קבועים מראש לבחינת והערכת ההצלחה של כל ניסוי, על מנת שההחלטות שיתקבלו יהיו אחידות ככל שניתן.

בשונה ממדינות אחרות, את סביבת הניסוי המליצה הוועדה להקים במסגרת חברה ייעודית, אשר בעלי מניותיה יהיו הרגולטורים השונים בחלקים שווים והנהלתה תשלב גם היא את הרגולטורים הפיננסיים. המטרה הייתה מצד אחד לא לפגוע ולא לגרוע מסמכויות הרגולטורים, ומצד שני ליצור מסגרת ייחודית, עצמאית ומוכוונת חדשנות שבמסגרתה ניתן יהיה להשיג גמישות, יעילות וזריזות במתן מענה לצרכי חברות הפינטק. הוצע כי סמכויות החברה ייגזרו מסמכויות הרגולטורים. כלומר, החברה לא תוכל ליצור חקיקה חדשה, אולם היא תוכל להתאים את ההסדרים בחוק ובתקנות אשר המחוקק העניק לגביהם גמישות, להתאים את הכללים הרגולטוריים ולתת פטורים - בדומה להסמכה הקיימת לכל רגולטור. סמכויות החברה יופעלו בהתאם לסעיפי חוק שיוגדרו במפורש במסמכי ההתאגדות שלה. במקביל, הוועדה הציעה לשקול גם תיקוני חקיקה נדרשים שיאפשרו לרגולטורים להקל בדרישות הדין לתקופת זמן מוגבלת, על מנת להגביר את הגמישות שתוקנה לחברה.

על אף שלתכנית סביבת הניסוי הייעודי חזון רחב בהרבה ממימון משקי בית, המליצה הוועדה לנקוט בגישה "תכנן בגדול והתחל בקטן" ("Plan big, start small") ולהתחיל בהתמקדות בתחום מסוים זה (מימון משקי בית), על מנת לאפשר התפתחות טובה יותר של המודל וקידום אפקטיבי יותר של מטרותיו.

ההשתתפות בתכנית היא למשך 24 שבועות (אלא אם נקבעה תקופת זמן ארוכה יותר). חברות המשתתפות בתכנית נדרשות לעמוד במטרותיה, להראות פוטנציאל לתועלת לצרכנים או לשוק, וכן קיומו של פער רגולטורי, חוסר ודאות רגולטורי או חסם רגולטורי אחר שמקשה על הצעת המוצר או השירות בהיקף מלא ללא התכנית. בנוסף, נדרש להראות את בשלות המוצר או השירות, מנגנון לניהול סיכונים, אסטרטגיית יציאה מוגדרת ועוד. בהתאם לדו"ח הבנק המרכזי, במסגרת סביבת הניסוי לא יינתנו הקלות בעניינים הבאים: מידע סודי של לקוחות, מהימנות, שמירת כספי לקוחות והוראות למניעת איסור הלבנת הון ומימון טרור. בנוסף נדרש לקבוע הוראות לגבי מספר וסוג הלקוחות האפשריים, היקף הפעילות והגילוי ללקוחות.⁵⁵

בדומה לתכניות מקבילות בעולם, לכל חברה מוצמד case officer, המלווה אותה בתהליך ומשמש איש הקשר שלה מול החברה הייעודית ונציגי הרגולטורים. הוא גם מסייע לחברה בגיבוש פרטי הניסוי באופן שיענה לדרישות התכנית, ולאחר מכן מקבל דיווחים עיתיים מהחברה. החברה הייעודית (ולא החברה המבצעת את הניסוי) יגיש את המלצותיו לרגולטורים הרלוונטיים בהתאם לתוצאות הניסוי. המלצות אלו יכול שיהיו המלצות לשינוי הרגולציה הקיימת, השארתה על כנה, או המלצה לערוך ניסויים נוספים על מנת להגיע למסקנה מגובשת. המלצות החברה הייעודית יפורסמו לציבור בכפוף להשמטת מידע סודי.

⁵³ בדומה לשוק בישראל, בהודו קיימים רגולטורים עצמאיים נפרדים לתחומים פיננסיים שונים: שוק החיסכון הפנסיוני, שוק הביטוח, תחום ניירות הערך ותחום הבנקאות.

⁵⁴ בהתאם לדו"ח שפרסמה בחודש יולי האחרון: (Household Finance Committee, Indian Household Finance (July 2017); הוועדה הוקמה על ידי הבנק המרכזי בהמשך לדיונים שהתקיימו בוועדת המשנה של ועדת היציבות והפיתוח (Financial Stability and Development Council).

⁵⁵ (Report of the Working Group on FinTech and Digital Banking, sec 4.2.3.7 (2018).

3.5. סינגפור

סביבת הניסוי בסינגפור מוצעת על ידי הרשות המוניטרית הסינגפורית (MAS), המפקחת על כל המוסדות הפיננסיים במדינה. מטרת התכנית לתמרץ חדשנות וטכנולוגיה במגזר הפיננסי על מנת להפוך את סינגפור למרכז פיננסי חדשני. הרשות המוניטרית הסינגפורית מקווה כי התכנית תצליח להגביר את יעילות הסקטור הפיננסי, להביא לניהול טוב יותר של הסיכונים הפיננסיים, ליצור הזדמנויות חדשות ולשפר את חיי הצרכנים באופן כללי.⁵⁶

עד לנובמבר 2017 התקבלו למעלה מ-30 בקשות לתכנית, אשר לגבי כמחצית מהן התברר כי הן אינן מצריכות הקלות רגולטוריות כלשהן, ולכן ניתן לחברות אלו אור ירוק להשיק את המוצרים והשירותים שלהן במסלול הרגיל.⁵⁷ באוגוסט 2017 החברה הראשונה סיימה את פעילותה בתכנית והחלה לפעול באופן מלא בסינגפור.⁵⁸ נכון לחודש אפריל 2018 מתקיימים במסגרת התכנית 3 ניסויים פעילים.

הקריטריונים לבחירת חברות לתכנית דומים לקריטריונים שנקבעו על ידי ה-FCA באנגליה, במספר שינויים.⁵⁹ למשל, החברה נדרשת להוכיח קשר לסינגפור, קרי כוונה ויכולת להמשיך להציע את השירות בסינגפור בהיקף רחב יותר לאחר היציאה מהתכנית. בנסיבות חריגות בהן לא ניתן להציע את השירות בסינגפור, למשל כי אין לו היתכנות עסקית, על החברה להראות כי היא מוכנה לתרום לסינגפור בדרכים אחרות, כמו למשל המשך הפיתוח במדינה.

הכלי המרכזי העומד לרשות הרשות המוניטרית במסגרת התכנית הוא הקלה בדרישות הרגולציה החלות על חברות. במסגרת זו, פרסמה הרשות המוניטרית רשימת דרישות בהן ככלל לא תיתנה הקלות (מידע סודי של לקוחות, דרישות מהימנות, דרישות הנוגעות לאופן ניהול כספי או נכסי לקוחות ע"י מתווכים ודרישות איסור הלבנת הון), וכן דרישות רגולטוריות לגביהן הרשות המוניטרית נכונה להקל. דרישות אלו כוללות בין היתר דרישות הנוגעות להלימות הון, דירוג אשראי, כשירות פיננסית, אגרות, ניסיון מקצועי, מוניטין, ממשל תאגידי ועוד. שתי הרשימות אינן ממצות ויתכן כי יתרחבו בהמשך.

כלי נוסף שיתכן והרשות המוניטרית תבחר לעשות בו שימוש במקרים המתאימים הוא מכתבי no action/no enforcement.

3.6. אוסטרליה

תכנית מגרש המשחקים באוסטרליה החלה לפעול בדצמבר 2016, תחת ASIC. המודל האוסטרלי שונה מהמודלים שאימצו מדינות אחרות, וניתן במסגרתו לקבל פטור גורף ואוטומטי מדרישות הרגולציה, בכפוף להודעה מראש לרגולטור ועמידה בתנאי התכנית. הצעת חוק חדשה במסגרת תקציב 2017-2018 מרחיבה את התכנית, ומאפשרת לקבל גם פטור המותנה בעמידה בדרישות מסוימות. היקף התכנית עדיין מצומצם, ונכון לפברואר 2018, 4 חברות פועלות במסגרת הפטור.

התכנית כוללת שלושה מסלולים:

א. פטור גורף מרישוי ל"פעילות פינטק" - מסלול זה מקנה פטור אוטומטי מרישוי לחברות פינטק העונות לדרישות הכשירות, בכפוף להודעה מראש ל-ASIC על הכוונה להשתמש בפטור (ומבלי שידרשו להגיש בקשה מיוחדת לקבלתו). מסלול זה אינו פתוח בפני חברות שכבר קיבלו רישיון, וחברות שפועלות בהסתמך על הפטור לא רשאיות להציג עצמן כבעלות רישיון. הפטור לפי מסלול זה ניתן לתקופה של 12 חודשים (בהצעת החוק מוצע להאריך תקופה זו ל-24 חודשים).

⁵⁶ (2016) FINTECH REGULATORY SANDBOX GUIDELINES (November), בעמ' 5.

⁵⁷ נאום שר החינוך הסינגפורי ב-Singapore Fintech Festival, Ong Ye Kung, Building a Smart Financial Centre for the Future Singapore FinTech Festival(2017). (<http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Speeches-and-Monetary-Policy-Statements/Speeches/2017/Speech-by-Mr-Ong-Ye-Kung-at-the-welcome-dinner-for-ITAP-Members-and-Conference-Speakers.aspx>)

⁵⁸ חברת PolicyPal סיימה את תקופת התכנית באוגוסט 2017 והחלה לפעול באופן מלא בסינגפור.

⁵⁹ הקריטריונים הם חדשנות - החברה נדרשת להראות כי השירות אותו היא מציעה כולל שימוש בטכנולוגיה חדשה, או מיישם טכנולוגיה קיימת באופן חדשני. ניתן להראות זאת, למשל, אם לא קיימים מוצרים דומים או אם קיימים מוצרים דומים בודדים בלבד בשוק הסינגפורי; תועלת לצרכנים - על השירות להציע פיתרון לבעיה קיימת או להביא תועלת אחרת לצרכנים או לתעשייה; קשר לסינגפור; מדדים ברורים להצלחה ולזמן של הניסוי; הגדרה של גבולות ותנאי הניסוי באופן שיספק הגנה ראויה לצרכנים וישמר את יציבות המערכת הפיננסית; מיפוי הסיכונים המשמעותיים הכרוכים בפעילות החברה ונקיטת אמצעים למזעורם; אסטרטגית יציאה ברורה ומוגדרת במקרה בו החברה תפסיק את השירות או במקרה בו השירות ינתן היקף רחב יותר לאחר היציאה מהתכנית.

ב. התאמות והקלות ברישיונות בהתבסס על אפשרות לפטורים או לגמישות בחקיקה הקיימת - רלוונטי לגופים אשר יש להם רישיון, או לחילופין, גופים המבקשים לבצע פעילות שאינה דורשת רישיון. מסלול זה מאפשר ל-ASIC לפטור חברה או סוג של חברות מדרישות הרישוי הקבועות בחקיקה, כולן או חלקן, ככל שיש לה הסמכה כזו בחקיקה, וכן לערוך התאמות בחקיקה שבסמכותה.⁶⁰

ג. הקלות פרטניות ומותאמות אישית - מסלול הדומה לתכניות הקיימות במדינות אחרות, המאפשרות ל-ASIC להעניק פטור מותאם אישית לחברות מסוימות, בתנאים שייקבעו.

החברות המבקשות ליהנות ממסלול הפטור הייעודי נדרשות לשלוח הודעה ל-ASIC, הכוללת פרטים לגבי הישות המשפטית המבקשת ליהנות מהפטור; האם מדובר בחברה מקומית או זרה; פרטי הדירקטורים ובעלי השליטה, תיאור קצר של המודל העסקי והחדשנות שבמוצר או שירות ועוד. בנוסף, החברות נדרשות לעמוד במגבלות החשיפה שנקבעו בתכנית, הכוללות הגבלה על מספר הלקוחות הפרטיים⁶¹ ועל החשיפה המקסימלית,⁶² וכן לעסוק באחד מהעיסוקים המותרים.⁶³

בנוסף, החברות נדרשות לעמוד בדרישות נוספות שתכליתן הגנה על צרכנים, הכוללות יידוע הצרכנים על כך שנותן השירות אינו בעל רישיון⁶⁴; שהשירות נמצא בהליך בחינה במסגרת הפטור מרישוי לפעילות פינטק; ושחלק מההגנות הניתנות למקבלי שירותים מגופים בעלי רישיון לא יחולו. בנוסף, החברות נדרשות למסור ללקוח פרטים אודות נותן השירות, קיומה של תכנית פיצוי ללקוחות במקרה של הפסדים או נזק,⁶⁵ ועוד.

במקביל למסלול הפטור הייעודי, ניתן לבקש הקלה או פטור מהחקיקה שתחת הפיקוח של ASIC.⁶⁶ הבקשה תועבר ל-nominated officer, שיחליט בבקשה.

באופן כללי, הבקשות להקלות נבחנות בהתאם לבסיס העובדתי ולנסיבות כל מקרה לגופו.⁶⁷ בחינת ההקלות נעשית מתוך נקודת מוצא של קידום אחידות ובהירות. הקלה תינתן כאשר התועלת עולה על הנזק באופן ברור, וכל עוד הפגיעה הצפויה היא מינימלית. ככלל, לא תינתן הקלה שתחטיא את המטרה המקורית של הוראות הדין.⁶⁸ ככל ש-ASIC תמצא שהדבר נחוץ, ובמקרים בהם לא נדרשת בחינה פרטנית של הנסיבות על מנת להעניק את ההקלה, היא רשאית להוציא הוראה כללית שתחול על סוג חברות.⁶⁹

⁶⁰ חקיקה תחת אחריות ASIC:

Australian Securities and Investments Commission Act 2001
Corporations Act 2001

Business Names Registration Act 2011

Business Names Registration (Transitional and Consequential Provisions) Act 2011

Insurance Contracts Act 1984

Superannuation (Resolution of Complaints) Act 1993

Superannuation Industry (Supervision) Act 1993

Retirement Savings Accounts Act 1997

Life Insurance Act 1995

National Consumer Credit Protection Act 2009, and

.Medical Indemnity (Prudential Supervision and Product Standards) Act 2003

⁶¹ שלא יעלה על 100 לקוחות בהתאם ל-Reg. 257.82.

⁶² החשיפה של כל לקוח פרטי בתחום הפקדונות, simple managed investment schemes, נ"ע או מוצרי תשלומים אינה עולה על \$10,000; מתן אשראי (בכפוף לתנאים) לא יעלה על סכום של \$25,000; בחוזה ביטוח, שווי הביטוח לא יעלה על \$50,000. סך החשיפה הכוללת של הלקוחות (לרבות העסקיים) לא יעלה על 5 מליון דולר (על מנת שלא לגרום לסיכונים מערכתיים).

⁶³ ייעוץ פיננסי; מסחר בניירות ערך מסוימים; קבלת פקדונות עד \$100,000; מוצרי ביטוח מסוימים; תיווך באשראי או מתן אשראי עד \$25,000 ועוד.

⁶⁴ Reg. 257.88.

⁶⁵ Reg. 257.96; לפירוט אודות תכנית הפיצוי ראו Reg. 257.96-102.

⁶⁶ Corporations Act 2001; Superannuation Industry (supervision) Act 1993; National Consumer Credit Protection Act (2009); National Consumer Credit Protection (Transitional and Consequential Provisions) Act 2009; בהתאם להוראת רגולציה מס' 51, קיימים שלושה סוגים של בקשות להקלה או פטור: (1) בקשות סטנדרטיות המוגשות על בסיס מדיניות מוצהרת של ASIC; (2) בקשות הנוגעות ליישום של מדיניות קיימת בנסיבות חדשות או עקב התפתחויות שלא נצפו בעת גיבוש המדיניות המקורית; (3) בקשות למדיניות חדשה שנדרשת עקב הצפת שיקולי מדיניות חדשים או בקשות שדורשות שינוי מהותי ואף הפיכה של מדיניות קיימת.

⁶⁷ Reg. 51.

⁶⁸ Reg. 51.62.

⁶⁹ Reg. 51.63.

4. צעדי מדיניות להסרת חסמים לפעילות חברות פינטק בישראל



בפרק הזה נפרט צעדים רוחביים שיוזמת הממשלה או רשויות הפיקוח הפיננסיות, אשר תומכים בפעילות חברות הפינטק בישראל. צעדים אלו אינם מוגבלים לתכנית מגרש המשחקים הרגולטורי אשר הצוות ממליץ כי תופעל לצידם.

4.1. אסדרת פעילותם של נותני שירותי תשלום

במרץ 2016 הוקם צוות הכולל את נציגי משרד האוצר, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד המשפטים, בנק ישראל ורשות ההגבלים העסקיים, אשר עוסק בגיבוש טיוטת הצעת החוק לפיקוח ואסדרה של תחום שירותי התשלום. מטרת הצוות הייתה לגבש אסדרה רוחבית ואחידה של כלל שירותי התשלום (הנפקה של אמצעי תשלום, סליקה של אמצעי תשלום וניהול חשבונות תשלום), באופן שיתאים להתפתחות הטכנולוגית בתחום שירותי התשלום, יעניק הגנה צרכנית מלאה ורחבה ויאפשר תחרות בין נותני שירותי התשלום השונים. מטרת האסדרה היא לעודד את הציבור בישראל להרחיב את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, במטרה להילחם בכלכלה השחורה ולהגביר את התחרותיות, היעילות והבטיחות של מערך התשלומים בישראל.

עבודת הצוות מתבססת גם על האסדרה האירופית בהתאם לעקרונות שנקבעו בדירקטיבה האירופית לנותני שירותי תשלום.⁷⁰ הצוות גיבש שני תזכירי חוק המשלימים זה את זה: האחד עוסק בהיבטי הרישוי והפיקוח והשני בהוראות המהותיות וההגנות הצרכניות בתחום שירותי התשלום. התזכיר העוסק בהגנות הצרכניות פורסם על ידי משרד המשפטים בחודש יולי 2017 והונח בכנסת לקריאה ראשונה ביולי 2018. התזכיר השני בנושא הרישוי, הפיקוח וגישה נאותה לתשתיות התשלומים, פורסם להערות הציבור ביום 13 באוגוסט, 2018 על ידי משרד האוצר. בהמשך יוסדרו גם היבטי איסור הלבנת הון ומימון טרור.

4.2. מתן מענה להגדרת חברות פינטק כמוסד כספי לעניין מע"מ

על פי חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מע"מ) ניתן לסווג גוף לעניין מע"מ כעוסק או כמוסד כספי. משמעות הסיווג כמוסד כספי היא חבות במס שכר ורווח בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק מע"מ.

פעילותן של חברות פינטק יכולה להיות מסווגת כמוסד כספי, בדומה לגופים פיננסיים אחרים כדוגמת בנקים וחברות ביטוח. זאת, על פי חוק מע"מ וצו מס ערך מוסף (קביעת מוסד כספי) התשל"ו-1976 (להלן - "הצו") מכוחו, ולחילופין על פי סעיף 58 לחוק מע"מ לפיו רשאי המנהל לסווג פעילות או עסקים אם ראה כי מהותם קרובה לפעילות אחרת.

בתנאי שוק אידאליים, הערך המוסף אצל עוסק אמור להיות שקול להכנסה החייבת בתוספת השכר במוסד כספי. אולם, מאחר וחוק מע"מ קובע מנגנון מיסוי שונה לכל סוג של חייב במס, תוצאת המס יכולה להטיב או להרע עם אחד מהצדדים. כך למשל, בחישוב החבות במס במוסד כספי לוקחים בחשבון את ההוצאות המותרות לניכוי לפי הדין מההכנסה החייבת על פי הפקודה אשר שונה מזכאותו של עוסק לנכות מס תשומות רק כנגד חשבונית מס שהוצאה לו כדין. הווה אומר, כי לצורך תשלום מס השכר והרווח המוסד כספי מביא בחשבון למשל הוצאות ביטוח, תשלומי ארנונה והוצאות מימון בעוד שאלו אינן בגדר מס תשומות המותר בניכוי אצל העוסק.

⁷⁰ דירקטיבה ה-PSD, לעיל ה"ש 35.

בכל הקשור לחברות פינטק, סיווגן כ"מוסד כספי" יוצר פער מיסויי בחבות המס בהשוואה שבין חברת היי טק רגילה המסווגת כ"עוסק" לבין חברת פינטק המסווגת כאמור כ"מוסד כספי". הפער בא לידי ביטוי בשלבים השונים של חיי החברות, כמפורט להלן:

- בתחילת דרכן, חברות היי טק מאופיינות בצבירה של הפסדים רבים כתוצאה מפעילות מו"פ ענפה. כאשר הן מסווגות כעוסק הן רשאיות לנכות את מס התשומות המשמשות אותן לעסקותיהן ולקבל בחזרה את מס התשומות העודף על מס עסקאותיהן; לעומתן, חברות פינטק שמוגדרות כמוסד כספי אינן רשאיות לקזז את הפסדיהן השוטפים אל מול הכנסותיהן העתידיות מכוח הגדרת "רווח" בחוק מע"מ.
 - פעילותן של חברות היי טק, במקרים רבים, היא פעילות חובקת עולם גם כשמרכז פעילות החברה נמצא בישראל. בשונה מהעיקרון הטריטוריאלי שאומץ במסגרת פרק ד' שבחוק מע"מ לפיו יראו "עסקה" (של מכר, שירות ופעילות) כמבוצעת בישראל, מיסוי של מוסד כספי נעשה על בסיס שונה. כך למשל, פעילות המנוהלת בחו"ל ע"י מי שיעקר פעילותו בישראל תהא חייבת במס רווח בישראל בעוד שפעילות כזו על ידי "עוסק" לא ממוסה אפקטיבית (שיעור אפס או לא נחשבת בגדר עסקה). כמו כן, דיבידנדים המתקבלים מחברות בנות בחו"ל חייבים במס רווח בישראל.
 - בשלב ה"אקזיט" - כאשר חברת היי טק מוכרת את קניינה הרוחני לתושב חוץ, אצל העוסק המכירה תהיה חייבת במס בשיעור אפס, בשונה מהמוסד הכספי שישלם מס רווח בגין אותה עסקה.
- עבור חברות פינטק רבות, קשיים אלו יוצרים חסם כניסה משמעותי בבואן לבחור בישראל כמקום פעילות.
- לפיכך, בימים אלה משרד האוצר ורשות המסים מגבשים המלצות בדבר אופן סיווגן של חברות פינטק כמוסד כספי אשר מבוססות על הצורך להגדיר באופן ברור ומדויק אילו גופים יוגדרו כמוסד כספי ואילו יוגדרו כעוסק.

4.3. קשרי הגומלין מול המערכת הפיננסית נוהל חדש של בנק ישראל לגבי נותני שירותים בנכס פיננסי

ביום 15 באפריל 2018 פרסמה המפקחת על הבנקים מכתב בנושא - "פעילות התאגידים הבנקאיים מול לקוחות מסוג נותני שירותים פיננסיים מוסדרים ורכזי הצעה". מטרת המכתב הייתה לקבוע הנחיות שיאפשרו לבנקים לתת שירות ולנהל סיכונים בפעילות מול גופים אלו, אשר צפויים להיות מפקחים על ידי רשות שוק ההון (נותני שירותים פיננסיים מוסדרים) ועל ידי רשות ניירות ערך (רכזי הצעה). על פי המכתב, הבנקים נדרשים לקבוע מדיניות לפתיחת וניהול חשבונות לגופים אלו, תוך התייחסות לסיכונים, ובמקביל לקבוע עילות סירוב לפתיחת חשבון. בנוסף, המכתב מדגיש את חובת הלקוחות במסירת מידע הנחוץ לבנק לצורך ניהול הסיכונים. להערכת בנק ישראל, המכתב יתרום להפחתת החיכוך בין הבנקים לבין נותני שירותים בנכס פיננסי ורכזי הצעה, באופן שיקל על הבנק לנהל את סיכוניו, ומאידך יאפשר לגופים אלו לנהל חשבון, בוודאי לאחר מתן רישיונות על ידי רשות שוק ההון בטוח וחסכון ועל ידי רשות ניירות ערך והחלת משטר פיקוח אפקטיבי, בדגש על נושאי איסור הלבנת הון וכן הגנת כספי לקוחות.

4.4. הקלות רגולטוריות לבנק דיגיטלי

ביום 3 ביוני 2018 פרסם בנק ישראל מסמך שכותרתו "תהליך הקמת בנק חדש והנחיות למבקש רישיון בנק". מטרת המסמך היא ליצור ודאות ושקיפות לגבי התהליך והדרישות המרכזיות להקמת בנק, בכדי להקל על יזמים המעוניינים להקים בנק חדש. המסמך מציג את מדיניות הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל להסדרת תהליך הרישוי והקמת בנקים חדשים בישראל, וכן מפרט את שלבי התהליך של הקמת בנק חדש, ואת הפעולות הנדרשות מהפיקוח על הבנקים ומיזמים המעוניינים להקים בנק חדש.

התהליך של הקמת בנק חדש אינו פשוט ומחייב השקעת משאבים רבים. על מנת לקצר, לפשט ולהסיר חסמי כניסה למערכת הבנקאית, ועל מנת לחזק את הודאות הרגולטורית ליום שמעוניין להקים בנק, הרגולציה שתחול על בנק חדש הוקלה באופן משמעותי. בנוסף, הליך קבלת הרישיון פושט וקוצר על מנת להקנות ודאות רגולטורית רבה יותר כבר בשלב מוקדם של התהליך.

במסגרת ההקלות הרגולטוריות לבנקים חדשים, נקבע כי הוראות ניהול בנקאי תקין והוראות הדיווח לפיקוח החלות על הבנקים בישראל, יותאמו לכל בנק חדש ויקבעו על פי ההיקף ומורכבות פעילותו הצפויה בשלבים השונים, הסיכונים שיהיו גלומים בפעילותו ואיכות הבקורות שלו, באופן שיתקיים פיקוח מותאם סיכון.⁷¹

4.5. צעדים נוספים לקידום טכנולוגיה וחדשנות בתחומי הבנקאות

בימים אלו ננקטים צעדים רבים שמטרתם קידום הטכנולוגיה והחדשנות בתחום הבנקאות. בין היתר פרסם הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל מדיניות חדשה במסגרת נהל בנקאי תקין בנושא "בנקאות בתקשורת",⁷² שמסירה חסמים רגולטוריים לפיתוח חדשנות טכנולוגית בשירותים ובתהליכים הבנקאיים, בין היתר באמצעות ממשק ופעילות משותפת עם חברות פינטק.

בנוסף, בימים אלה מקודם פרויקט "בנקאות פתוחה" (open banking, open API). מטרת הפרויקט לאפשר ללקוח לנייד את המידע הפיננסי שלו לגורמים שלישיים שיתנו לו שירותים מסוימים (למשל שירות השוואת עלויות). היכולת להעביר מידע כאמור תקל על התפתחות חברות פינטק שמציעות שירותים שונים לציבור, וכן על שיתופי פעולה בין בנקים לחברות אלו באופן שמעודד חדשנות.

לצד אלה פועל בנק ישראל להקמה של מאגר נתוני אשראי, שצפוי להתחיל לפעול בשנת 2019, ויקל על התפתחות פינטקים שעוסקים בתחום האשראי הקמעונאי, תוך אבטחת ניהול הולם של סיכון האשראי.

4.6. הקלות למבטח חדש

הקמת מבטח חדש דורשת השקעת משאבים רבים וכן גיוס והפעלת צוות מומחים מתחומים שונים הקשורים לעסקיה של חברת הביטוח כגון הסכמי ביטוח משנה, ניהול הון, קביעת מחירי הביטוח ועוד. חלק משמעותי מעלויות ההקמה של מבטח חדש נובע מהצרכים העסקיים של חברת הביטוח, ועליהם נוספות עלויות הנובעות מהדרישות הרגולטוריות החלות על מבטחים.

במחצית הראשונה של 2018 קמו לראשונה מזה עשר שנים, שתי חברות ביטוח חדשות בישראל. כניסת חברות הביטוח החדשות התאפשרה לאחר שרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הקלה את תנאי הסף לקבלת רישיון מבטח וקיצרה וייעלה את תהליך הרישוי. לאור הניסיון הנצבר, נראה כי ניתן להמשיך ולהתאים את הסביבה הרגולטורית לפעילותן של חברות חדשות וחדשניות בתחום הביטוח, וזאת לשם הגברת התחרות, אשר צפויה לשפר את חווית השירות ולהפחית בעלויות הביטוח וביוקר המחיה לטובת הציבור.

4.7. קידום שירותי ייעוץ השקעות וניהול תיקים באמצעות תקשורת מקוונת

על מנת לאפשר מתן שירותים מקוונים בתחום ייעוץ השקעות וניהול תיקי השקעות פרסמה רשות ניירות ערך באוגוסט 2016 הוראה שמטרתה לאפשר שירותי ייעוץ השקעות וניהול תיקים באמצעות תקשורת מקוונת. בכך נפתח בפני בעלי הרישיון תחום פעילות חדש, המאפשר להם לפנות לקהלי יעד חדשים, לרבות ללקוחות שביכולתם להשקיע סכומים נמוכים מאלה המהווים היום תנאי סף לקבלת שירותי ייעוץ השקעות וניהול תיקים. ההוראה מסדירה גם פעילויות פיננסיות נוספות שבמסגרתן נעשה שימוש באמצעים טכנולוגיים, כדוגמת שירותי איתותים ומסחר חברתי.

⁷¹ כחלק מההקלות הרגולטוריות, בנק חדש שצפוי לנהל פעילות שאינה מורכבת (כגון פעילות קמעונאית) יזכה להקלות משמעותיות בהון ויידרש, בשנים הראשונות לפעילותו, להון התחלתי בהיקף של 50 מיליון ש"ח בלבד. בהמשך, כשנכסי סיכון האשראי שלו יגיעו ל-600 מיליון ש"ח, הוא יידרש לעמוד ביחס הון עצמי רובד 1 של 8.0% וביחס הון כולל של 11.5% בלבד - יחסים הנמוכים מהדרישות הקיימות היום מכלל הבנקים במערכת הבנקאית. הבנק החדש יוכל לגייס את ההון ההתחלתי במתווה מדורג בהתאם להיקף פעילותו, למורכבות מוצריו, לפרופיל הסיכונים שלו ולחוסן הפיננסי של בעליו. ככל שהבנק ירחיב את פעילותו ויגדיל את מספר השירותים והמוצרים שהוא מספק, חלק מההקלות יצומצמו בהדרגה ובמקביל חלק מההגבלות המופיעות ברישיונו יוסרו. תהליך זה יבוצע בתאום עם היוזמים והנהלת הבנק ובשקיפות; בנוסף במסגרת המדיניות, ובמטרה ליצור ודאות רגולטורית ליזמים שמעוניינים להקים בנק חדש, יינתן בשלב הראשון רישיון בנק מוגבל בפעילות ובזמן. הרישיון המוגבל יתן לאחר שהפיקוח השלים את בדיקות היושר והיושרה והחוסן הפיננסי של הבעלים ובחינת התכנית העסקית וההיתכנות להקמת הבנק. הרישיון המוגבל יתיר למבקש הרישיון לקיים פעילות מצומצמת של מתן אשראי וקבלת פיקדונות, לפני שכלל ההיערכות הנדרשת מהיום הסתיימה. בכך, הרישיון המוגבל יקנה למבקש הרישיון ודאות בשלב מוקדם של התהליך, ואפשר לו להשלים את ההיערכות הכרוכה בעלויות רבות לאחר קבלת הרישיון המוגבל ולצורך קבלת רישיון קבע. כך יוכל מבקש הרישיון להשלים ביתר קלות את גיוס ההון, גיוס כח האדם, ההשקעה בתשתיות ובמערכות טכנולוגיות וההתקשרות עם ספקי שירות.

⁷² <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/367.pdf>

4.8. צעדי מדיניות נוספים של רשות ניירות ערך להסרת חסמים לפעילות חברות פינטק בישראל

בחודש יולי 2018 הקימה יושבת ראש רשות ניירות ערך innovation hub רגולטורי בתחום הפינטק. יוזמה זו נועדה לקדם את השיח ולייצר שפה משותפת בין הרשות לבין הגורמים הרלוונטיים העוסקים בתחום. הרשות פרסמה קול קורא בעניין זה והזמינה חברות ויזמי פינטק לפנות אליה במטרה להכיר את המסגרת הרגולטורית הרלוונטית, להתאים את פעילותם לרגולציה ולקבל מסגל הרשות ליווי בתהליך. בחודשים שחלפו מאז, נפגש הצוות של הרשות עם מספר חברות ומיזמים בתחום.

בנוסף, בחודש ספטמבר 2017 החלה הוועדה לבחינת אסדרה של הנפקות מטבעות קריפטוגרפיים מבוזרים לציבור את עבודתה ובמרץ 2018 פרסמה דו"ח ביניים להערכת הציבור. הוועדה שמה לה למטרה להגביר את הוודאות בכל הנוגע לתחולת חוק ניירות ערך על התחום, מתוך הבנה כי ודאות זו חיונית הן להתפתחות התעשייה בישראל והן לשמירה על אמון המשקיעים בשוק ההון. מטרה נוספת שהציבה הוועדה היא לבחון המלצות לעתיד ככל שידרשו לעניין החלת חוק ניירות ערך בכל הקשור לתחום זה. זאת מתוך ראייה כי תחום חדש זה מאתגר את כללי האסדרה הקיימים וכי יתכן שיש צורך להתאימם בהמשך. בימים אלה פועלת הוועדה להטמעת הערות הציבור והכנת הדוח הסופי לפרסום.

4.9. הקמת מעבדה לחדשנות בתחום "פינטק-סייבר"

משרד האוצר באמצעות מערך סייבר חירום ובטחון, מערך הסייבר הלאומי ורשות החדשנות מובילים מיזם פינטק משולב סייבר (מעבדה לחדשנות בתחום "פינטק-סייבר"), שיעדיו הינם עידוד השקעות זרות בישראל בתחומי הפינטק והסייבר, עידוד הצמיחה והתחרות בשוק הפיננסי המקומי ובתעשיית הסייבר, הגברת חוסן השוק הפיננסי בהיבטי סייבר וקידום שילוב מוצרי פינטק במדינת ישראל. מעבדה זו תזכה למענקים כספיים ולתמיכת ייחודית מהמדינה לרבות חיבור ישיר ל-CERT הפיננסי (Computer Emergency Response Team - מרכז תיאום אירועי אבטחת מידע).

המעבדה תארח מוסדות פיננסיים בינלאומיים ומקומיים, אשר יעבדו יחד עם רגולטורים, ספקים במערכת הפיננסית, אקדמיה וסוכנויות ממשלתיות, ויפעלו בשיתוף פעולה עם השוק הפרטי בכדי לפתח את הדור הבא של שירותי ומוצרי פינטק תוך מתן מענה משתנה לאיומים וחולשות סייבר במערכת הפיננסית.

ליבת הפרויקט הינה מעבדת ה-FinSEC בה חברות פינטק יוכלו לפתח, לבדוק ולהציג את מוצריהן, תוך קבלת תמיכה מקצועית צמודה, מידע, הדרכה והכוונה מה-CERT הפיננסי. המעבדה תכיל מערכות ותהליכים פיננסיים בכדי לתמוך בפיתוח והטמעת מוצרי פינטק וסייבר למען האצת חברות הסייבר. המעבדה תוקם באמצעות מסלול מעבדה לחדשנות של רשות החדשנות.

הצורך בסביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל

כאמור לעיל, ענף הפינטק טומן בחובו יתרונות רבים לצרכנים ולמערכת הפיננסית. מעבר לקידום החדשנות, התחרות והרחבת היצע השירותים והמוצרים הפיננסיים, לחברות הפינטק פוטנציאל לייעל את פעילות השווקים תוך הוזלה משמעותית של עלויות עסקה (לרבות עלות גיוס ההון, עלות השימוש בהון) וייתור או צמצום הצורך במתווכים בתחומים מסוימים. חברות הפינטק מאפשרות גם להרחיב את הנגישות לשירותים ומוצרים פיננסיים לקהלים חדשים, בין היתר בשל יכולתן להוזיל את המחירים לצרכן. זאת, תוך הגברת התחרות בשוק ואתגור השחקנים הקיימים. בנוסף, לשימוש בטכנולוגיות חדשות פוטנציאל לצמצם את בעיית הנציג, לשפר את איכות ההחלטות ולהפחית את עלויות הציות.⁷³

הצוות אפיין מספר קשיים מרכזיים המקשים על פעילות חברות הפינטק בישראל. קשיים אלו דומים לקשיים בהם נתקלות חברות פינטק במקומות אחרים בעולם: חסמים רגולטוריים⁷⁴; חוסר ודאות רגולטורית⁷⁵; וקשרי הגומלין עם המערכת הבנקאית.

⁷³ Smart Regulation, לעיל ה"ש 2, בעמ' 6, Manguson, לעיל ה"ש 11, בעמ' 18; Simone di Castri and Ariadne Plaitakis, Going Beyond Regulatory, Fintech Sandboxes, לעיל ה"ש 43; Jenik & Lauer (להלן: BFA), Sandboxes to Enable FinTech Innovation in Emerging Markets 3, 6 (BFA, 2017), לעיל ה"ש 1.

⁷⁴ שם, בעמ' 5.

⁷⁵ BFA, לעיל ה"ש 81, בעמ' 4.

בישראל, בדומה ליתר מדינות העולם, על מנת לעסוק במרבית הפעילויות הפיננסיות נדרש לקבל אישור מראש מהרשויות הרלוונטיות, בין אם מדובר ברישיון או באישור פעולה. קבלת האישור, מותנית לעיתים, באיתנות הפיננסית של הגוף המבקש, בהשקעות הוניות משמעותיות, בקיומם של הסדרים לעניין ממשל תאגידי, בקיומם של הסדרי הגנה על לקוחות ועוד. ברוב החקיקה הפיננסית בישראל לא קיים מדרג רגולציה, באופן שמתחשב באופן פרטני במאפייני גופים חדשים או קטנים. הצבת דרישות הון או ציות גבוהות יחסית כלפי גוף שנמצא בראשית דרכו או מעוניין לפעול תחילה בהיקף מצומצם, עשויה להוות חסם כניסה לפעילות בענפים השונים. רוב חברות הפינטק הן חברות קטנות יחסית בעלות מבנה עלויות רזה. דרישות סף מחמירות (כגון הון עצמי גבוה או הסדרי ממשל תאגידי מורכבים שאינם בהלימה למאפייני פעילות החברות) יכולות להוות חסם של כניסתן לשוק מלכתחילה. לכן יש לשקול לאפשר עמידה בדרישות הרגולטוריות באופן מדורג או הקלות לתקופה מוגבלת וזאת בהתאם להיקפי פעילות החברות וכדי להסיר חסמי כניסה בהן נתקלות חברות הפינטק.

בנוסף, חברות פינטק לעיתים פועלות בתחומים חדשניים שאינם נכנסים להגדרות הקיימות בחוק, או מתאימים להן רק באופן חלקי. חברות הפינטק נדרשות אם כן להתמודד גם עם חוסר ודאות באשר לאופן בו יוסדרו (אם בכלל) פעילויות חדשניות מסוימות בהמשך. במקרים אחרים, גם כאשר מדובר בשירות או מוצר חדשניים שקיימת לגביהם הסדרה בדין הקיים, עשויות להתעורר שאלות לגבי אופן תחולת הדין על אותה פעילות חדשנית ויתכנו מקרים בהם היבטים מסוימים בפעילות החברה יכנסו לגדרי הפיקוח של יותר מרשות פיקוח פיננסית אחת.

נוסף על קשיים רגולטוריים אלו, חברות פינטק רבות מדווחות על קשיים בפתירת חשבונות בנק, בניהולם ובביצוע פעולות. יש לציין, כי בניגוד למצב בחלק מהמדינות בעולם, בישראל טרם אוסדרה פעילותן של חברות פינטק מסוימות, ולכן פעילותן גם אינה כפופה למשטר למניעת הלבנת הון ומימון טרור. בשל העדר האסדרה והפיקוח, הבנקים נוקטים מול חברות אלו במדיניות ניהול סיכונים מחמירה שמקשה, כאמור, על ניהול החשבון וביצוע פעילות, וזאת מכיוון שכשל של חברת הפינטק עשוי להביא לחשיפה משפטית של התאגיד הבנקאי בו מנוהל החשבון, על כל המשתמע מכך, לרבות לפגיעה במוניטין שלו (וכן לפגיעה ביכולתו לפעול בזירה הבינלאומית). בנוסף, חברות אלו נתפסות מסוכנות יותר בשל סיכון גבוה יותר לכשל תפעולי, מעילות, הונאות וכו'. מבחינת חברות הפינטק, מדובר במכשול משמעותי לפעילותן התקינה בישראל.

החדשנות שבאופן הפעילות של חברות הפינטק ובמוצרים והשירותים שהן מציעות מציבה סיכונים חדשים בפני השוק והמערכת הפיננסית. ניתן למנות מספר סיכונים מרכזיים:

1. פגיעה ביעילות הקצאת המשאבים בשוק - פגיעה כאמור עלולה להתרחש במצב של ריבוי שחקנים בענף הפינטק. ריבוי שחקנים קטנים עשוי להקשות על התפתחות סטנדרטים לפעילות או קוד התנהגות מוסכם.⁷⁶ יעילות הקצאת המשאבים עשויה להיפגע גם בשל הגברת עוצמת ההשפעות והנזק של טעות במודל או בהנחת יסוד נוכח האוטומציה וקבלת החלטות מבוססות אלגוריתמים (שהופכות את תהליך יישום הטעות למהיר בהרבה).⁷⁷
2. בעיית א-סימטריה במידע חמורה במיוחד נוכח השינויים התכופים בענף, שמקשים על איסוף וניתוח המידע, לצד התנודתיות הרבה בה מתאפיינת הפעילות. פערי המידע עשויים גם להביא להתנהגות עדר ולהתפתחות של בועות כאשר מחיר המוצר או השירות עולה בהרבה על שווי האמיתי.⁷⁸

⁷⁶ למשל, אחד החששות הוא היעדר מסגרת תיאום מתאימה לקידום best practice בתעשייה (שם, בעמ' 20-21).
⁷⁷ Manguson, לעיל ה"ש 11, בעמ' 21, אחת הדוגמאות לכך היא הנזק שנגרם עקב high frequency trading בשנת 2012 על ידי חברת Knight Capital Group, שהביא להפסד של 440 מיליון דולר 45 דקות בשל טעות בקוד.
⁷⁸ Manguson, לעיל ה"ש 11, בעמ' 36.

3. סיכונים צרכניים - ניתן לזהות מספר סיכונים מרכזיים. ראשית, סיכון לפגיעה בפרטיות הלקוחות, אשר חושפים בפני החברות מידע פיננסי רגיש.⁷⁹ מעבר לכך, בשל אופי הפעילות והנגשתה לקהלים רחבים יותר, קיים חשש שאנשים יקבלו החלטות פיננסיות משמעותיות בלחיצת כפתור מבלי שהבינו לעומק את העסקה. סיכונים אלו מתעצמים מאחר וחלק גדול מהחברות מבקש לדלג על המתווכים הקלאסיים - כגון בנקים או בתי השקעות אשר יש להם תמריץ, בשל שיקולי מוניטין, לשמור על רמה מסוימת של מוצרים או שירותים ולהימנע מלספק שירותים או מוצרים "נצלניים".⁸⁰ סיכון מסוג אחר הוא הפליה סמויה שתבוא לידי ביטוי בקוד או אלגוריתם שהחברות מפעילות, באופן שיקשה על זיהוי ההפליה וטיפול בה. מצב כזה יכול לקרות למשל, אם קיים מתאם גבוה בין ההשתייכות לקבוצה מוחלטת לבין מאפייני שהאלגוריתם מזהה כמגביר סיכון אשראי.⁸¹

4. סיכונים הלבנת הון ומימון טרור - פעילותן של חברות פינטק טומנת בחובה סיכונים ייחודיים ושונים, בחלקם, מאלה הקיימים במוסדות פיננסיים אחרים.⁸² בין היתר, היכולת של לקוחות חברות הפינטק להשתמש בהן על מנת לבצע פעולות פיננסיות בזהות אנונימית עשויה למשוך גורמים המבקשים לנצל את החברות לצורך הלבנת הון, מימון טרור או מימון פשיעה.⁸³

5. סיכונים מערכתיים - ענף הפינטק עשוי לאתגר את היציבות הפיננסית באופנים שונים משהמערכת הפיננסית ידעה בעבר. הידע הקיים היום לשם ניתוח סיכונים אלו מוגבל.⁸⁴ ככל שיתעצם השילוב של ענף הפינטק במערכת הפיננסית כך צפוי לגדול פוטנציאל ההדבקה במערכת הפיננסית,⁸⁵ והסיכון המערכתי צפוי לגדול.⁸⁶ מעבר לכך, חברות הפינטק, בשל מאפייניהן, חשופות יותר לפגיעה באירועי קיצון⁸⁷ וההסתברות שיצליחו להתמודד עם אירועים כאלו נמוכה יותר בהשוואה לבנקים למשל.⁸⁸

6. סיכונים סייבר - הפעילות במרחב הדיגיטלי, כפי שבאה לידי ביטוי בגופים הפיננסיים הקיימים ובחברות הפינטק, מביאה עמה גם סיכונים חדשים אשר עלולים להביא לפגיעה בארגונים ובשירותים ואף במערכת הפיננסית. חברות הפינטק, בשל מאפייניהן, עשויות להיות חשופות יותר לפגיעות סייבר, והתממשות סיכון סייבר כאמור, בנסיבות מסוימות, עשויה להשפיע על המערכת הפיננסית כולה.

הקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל תאפשר לאזן בין יתרונות ענף הפינטק וקידום החדשנות לבין הסיכונים הכרוכים בביצוע פעילות זו. ראשית, תכנית כזו תהווה איתות לחברות בענף על גישה חיובית של המדינה כלפי חדשנות ותחרות, ועל פתיחותה לשיח בונה ומפרה עם השוק;⁸⁹ מעבר לכך, במסגרת התכנית ניתן יהיה להביא לפיתוח מהיר ויעיל יותר של הרגולציה, בקצב ההולם יותר את ההתפתחויות בשוק, תוך התבססות על מידע מקיף יותר ועל הבנה טובה יותר של הסיכונים הכרוכים בביצוע הפעילות.⁹⁰ זאת להבדיל ממתן פטורים גורפים בהיעדר מומחיות והבנה מספקת. פטורים אלו עשויים להיות לא מתאימים ובכך עשויים לפגוע בשוק ובצרכנים. בנוסף, התכנית תאפשר לרגולטורים להישאר מעודכנים בהתפתחויות בתחום ולקבל מידע איכותי שיסייע בגיבוש מדיניות והסדרה מתאימה,⁹¹ שתהיה רלוונטית ודינמית; ולבסוף, היא תאפשר את פתיחת השוק לשחקנים חדשים שהרגולציה הקיימת מהווה עבורם חסם כניסה לשוק ואף תאפשר לשחקנים חדשים להכפיף את עצמם לרגולציה באופן וולנטרי, על מנת להגביר את האמון בהם מצד משקיעים, לקוחות ושחקנים אחרים במערכת הפיננסית.

⁷⁹ שם, בעמ' 25.

⁸⁰ שם.

⁸¹ שם, בעמ' 28; Fintech Sandboxes, לעיל ה"ש 2 בעמ' 3; Toronto Center, לעיל ה"ש 38, בעמ' 10.

⁸² FATF, "Prepaid cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services: Guidance for a Risk-Based Approach," June 2013. Can be found at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-RBA-NPPS.pdf>

Emerging Terrorist Financing Risks, FATF, October 2015

⁸³ Fintech Sandboxes, לעיל ה"ש 2, בעמ' 3.

⁸⁴ FSB, לעיל ה"ש 3, בעמ' 16.

⁸⁵ הכוונה לפוטנציאל ההדבקה בערוצים השונים הוא הפוטנציאל שזעזועים יתפשטו במערכת הפיננסית, באמצעות הקשרים בין המוסדות הפיננסיים, השווקים, והתשתיות הפיננסיות.

⁸⁶ Manguson, לעיל ה"ש 11, בעמ' 32.

⁸⁷ למשל אירועי סייבר, מעילות והונאות.

⁸⁸ שם, בעמ' 31.

⁸⁹ Smart regulation, לעיל ה"ש 2, בעמ' 38; Jenik & Lauer, לעיל ה"ש 43, בעמ' 4; Toronto Center, לעיל ה"ש 81, בעמ' 10; Fintech Sandboxes, לעיל ה"ש

2, בעמ' 16.

⁹⁰ Smart regulation לעיל ה"ש 2, בעמ' 39; Toronto Center, לעיל ה"ש 81, בעמ' 10; fintech sandboxes, לעיל ה"ש 2, בעמ' 15.

⁹¹ Wulf A. Kaal & Erik P.M. Vermeulen, How to Regulate Disruptive Innovation: From Facts to Data, 57 Jurimetrics 2, 23 (Forthcoming, 2017); ¹⁶ fintech sandboxes, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16.

אימוץ התכנית בישראל מחייב התמודדות עם מספר אתגרים מרכזיים. ראשית, מדובר בגישה חדשנית גם ברמה עולמית וטרם גובשו נתונים באשר לאפקטיביות שלה וליתרונותיה. שנית, קיים חשש כי טעויות בשיקול הדעת הרגולטורי יביאו לפגיעה בתחרות או לעיוותים בשוק.⁹² אתגר נוסף הוא חשש להתממשות סיכונים לפגיעה בצרכנים או במערכת הפיננסית. אתגר אחר הנגזר מאופיה של התכנית הוא ההיקף שלה - התכנית אינה מתאימה להסדרה בהיקף רחב, אלא לבחינת פעילויות מסוימות ומוגדרות היטב. לפיכך, היא מתאימה כפיתרון ביניים לזמן קצוב ובהיקף מוגבל, עד לגיבוש ידע מספק אצל הרגולטור שיהווה בסיס להסדרה רוחבית מתאימה ומידתית.⁹³

הצוות סבור כי ניתן לתת מענה לחלק ניכר מאתגרים וקשיים אלו באמצעות גיבוש מודל מתאים, שפרטיו יפורטו להלן. במסגרת יישום התכנית, רשויות הפיקוח הפיננסיות יאפשרו לחברות שיעמדו בתנאים שייקבעו לפעול בישראל על אף שלא היו יכולות לפעול בישראל במצב הדברים הרגיל. אמנם, פעילות החברות תוגבל ותותאם בהתאם להערכת הסיכונים שתערוך רשות הפיקוח הפיננסית הרלוונטית, לרבות מתן מענה להגנות הצרכניות המתאימות בנסיבות העניין, אך יחד עם זאת ברור כי פעילותן של חברות אלו כרוכה בסיכונים גם לאחר מגבלות והתאמות אלו. הצוות מודע לכך שמטבע הדברים, הערכת הסיכונים וניהולם לא ימנעו בכל המקרים את התממשות הסיכון, ובמקרים מסוימים - פעילות של חברות במסגרת התכנית עשויה גם להיכשל, על כל המשתמע מכך.

⁹² Jenik & Lauer, לעיל ה"ש 43, בעמ' 4; Toronto Center, לעיל ה"ש 81, בעמ' 10.
⁹³ Smart regulation, לעיל ה"ש 2, בעמ' 14, 25.

5. המתווה המוצע להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל



הצוות סבור כי המתווה המיטבי להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות בישראל בשלב הנוכחי הוא שילוב של שני דפוסי הפעולה העיקריים בעולם - מתווה "רגולציה מותאמת", במסגרתו יותאמו ככל האפשר הוראות הדין לפעילות החברות ומאפייניה, תוך התחשבות במסגרת הנורמטיבית בישראל ובמאפייני השוק והכלל כפי שיפורט להלן; וכן מתווה ליווי שמטרתו תהיה לתת מענה לקשיים בהן נתקלות חברות פינטק שפעילותן אינה כפופה למשטר רישוי או פיקוח של אחת מרשויות הפיקוח הפיננסיות.

בשל המבנה המבוזר של הרגולציה בישראל, הצוות התלבט בשאלה כיצד נכון ליישם את שני המתווים האמורים, והאם נכון שיופעלו בנפרד על ידי כל אחת מרשויות הפיקוח הפיננסיות (רשות שוק ההון, רשות ניירות ערך והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל) או שהפעלתם תיעשה באופן מרוכז, באמצעות גוף מתכלל שיהווה כתובת ממשלתית אחת לכלל החברות שיבקשו לפעול במסגרת התכנית. כפי שיפורט להלן, הצוות ממליץ על מודל ביניים, במסגרתו תוקם וועדה מיישמת שתרכז את הטיפול בכלל החברות במסגרת התכנית, אולם לא ייפגעו הסמכויות המוקנות לרשויות הפיקוח הפיננסיות על פי דין ויישמר שיקול הדעת העצמאי שלהן.

במקביל, ומתוך ההבנה כי השוק בישראל הוא שוק קטן יחסית בעוד שפעילות חברות הפינטק היא פעמים רבות גלובלית, משרד האוצר יפעל, בשיתוף רשויות הפיקוח הפיננסיות, לקדם הסכמי שיתוף פעולה עם מדינות בעולם, כך שחברות שמשותפות בתכנית בישראל יוכלו לפעול גם במדינות נוספות. זאת, במסגרת הסכמים לשיתוף פעולה בתחום הפינטק או הסכמי שיתוף פעולה כלליים ו/או במסגרת שיתופי פעולה פרטניים עם תכניות מקבילות של מדינות מפותחות אחרות (ובכפוף לקיומו של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור הולם באותן מדינות).

5.1. הקמת ועדה מיישמת, תפקידיה והרכבה

5.1.1. הוועדה המיישמת

הצוות ממליץ על הקמת ועדה מיישמת, שתהווה כתובת ממשלתית אחת לחברות המעוניינות לפעול במסגרת התכנית. הרכב הוועדה יכלול נציג שימונה על ידי שר האוצר, נציג שימונה על ידי המפקחת על הבנקים בבנק ישראל, נציג שימונה על ידי הממונה על רשות שוק ההון, נציג שימונה על ידי יו"ר רשות ניירות ערך ונציג שימונה על ידי ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. מוצע כי חברי הוועדה יהיו נציגים בדרג עבודה וכי נציגי רשויות הפיקוח הפיננסיות ישמשו כיו"ר הוועדה ברוטציה. בנוסף, הגורמים הבאים יהיו יועצים לוועדה, ויזומו לפגישות על פי צרכיה: מחלקת מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה, רשות ההגבלים העסקיים, הרשות לחדשנות, משרד האוצר - מערך סייבר חירום ובטחון, רשות המיסים. בדומה למתווים מקבילים בעולם, המלצת הצוות היא כי הוועדה לא תפעיל סמכויות המוקנות לרגולטורים הפיננסיים ולא תמלא תפקידים המוקנים להם בדין.

הוועדה תמלא שני תפקידים מרכזיים. ראשית, הוועדה תבחן ותעריך בקשות של חברות לפעול במסגרת התכנית, בהתאם לעמידתן בקריטריונים שיפורטו להלן, ותעניק אישור השתתפות בתכנית לחברות שיעמדו בתנאים אלו. אישור השתתפות זה לא יגרע מהצורך לקבל רישיון או היתר כאשר הדבר נדרש על פי דין. לצורך הערכת הבקשות, הוועדה תהיה רשאית להתייעץ עם היועצים לוועדה, עם משרדי הממשלה הרלוונטיים וכן עם מומחים חיצוניים שישכרו על ידה, ועמדתם תובא בפני הוועדה.

החלטה לגבי קבלת בקשת השתתפות בתכנית תתקבל ברוב קולות החברים ובלבד שרשות הפיקוח הפיננסית שיש לה סמכות פיקוח לגבי הפעילות מושא הבקשה הסכימה להחלטה.

תפקידה הנוסף של הוועדה יהיה לשמש מעין "שולחן עגול", במסגרתו יתקיימו התייעצות ודיון בין רשויות הפיקוח הפיננסיות השונות. במסגרת זאת, הוועדה תלמד את פעילות רשויות הפיקוח הפיננסיות במסגרת התכנית, ואת האופן בו הופעלו סמכויותיהן, וכן תשמש כפורום להתייעצות בין הרגולטורים בנושאים הקשורים לפעילות בתכנית. על מנת

לאפשר עבודה אפקטיבית של הוועדה, מוצע לקבוע הסדרים שיאפשרו העברת המידע הנדרש לצורך עבודת הוועדה. הוועדה גם תערוך מידי שנה דו"ח לגבי אופן יישום התכנית.

הצוות סבור כי לדיון בין רשויות הפיקוח הפיננסיות השונות במסגרת הוועדה תהיה תרומה בפרט באותם מקרים בהם פעילות של חברה רלוונטית לתחום האחריות של יותר מרשות פיקוח פיננסית אחת. בנוסף, הקמת מסגרת לשיתוף ולתיאום ככל שניתן כאמור תסייע לגיבוש המדיניות הרגולטורית בהמשך ולמניעת ארביטראז' רגולטורי. הוועדה גם תקל על צבירת הניסיון הרגולטורי באופן מערכתי ורוחבי, וזאת מתוך הנחה שטכנולוגיות דומות או דפוסי פעולה דומים יכולים להיות רלוונטיים ליותר מתחום פעילות פיננסי אחד. כמו כן, הוועדה תוכל לדון ביתרונות והסיכונים שבפעילות החברות באופן רוחבי, למשל בהיבטים של תחרות והגנות צרכניות.

ההחלטה ליצור כתובת סטטוטורית אחת לחברות המבקשות לפעול במסגרת התכנית איננה טריוויאלית. למתווה מבוזר, קרי הקמת סביבת ניסוי נפרדת אצל כל רשות פיקוח פיננסית, עשוי להיות יתרון בכך שכל רשות פיקוח פיננסית יכולה להפעיל את סמכויותיה באופן מהיר יותר, ומותאם לפעילות המפוקחת. מבנה זה גם אומץ במדינות נוספות. עם זאת, הצוות סבור כי ליצירת כתובת ממשלתית אחת במודל הביניים המוצע יתרונות רבים, וכי ניתן לעצבו כך שלוח הזמנים להפעלת הסמכויות הרגולטוריות לא יוארך באופן משמעותי. בראש ובראשונה, כתובת ממשלתית אחת תקל על חברות המבקשות לפעול במסגרת התכנית, בפרט כאשר תחום פעילותן אינו משויך באופן ברור לתחום הפיקוח של אחת מרשויות הפיקוח הפיננסיות. חברות כאלו תוכלנה להגיש את הבקשה לכתובת אחת ויחסך מהן הצורך לפנות בנפרד לרגולטורים שונים על כל המשתמע מכך (one stop shop). בהקשר זה, הצוות סבור כי תיאום בין רשויות הפיקוח הפיננסיות לצורך פעילות החברה בתכנית הוא בעל חשיבות עליונה מנקודת מבטן של החברות.

סיבה נוספת לבחירת הצוות במודל זה היא שמדובר ביישום גישה רגולטורית חדשנית ברמה העולמית, אשר עודה מצויה בשלבי התהוות, ואשר מעטים המחקרים האקדמיים אשר בחנו את השלכותיה ואופן יישומה הרצוי. הצוות סבור כי הפעלת התכנית במתווה שהוצע היא יישום זהיר ומתואם יותר של גישה זו בישראל שתאפשר למידה משותפת של הרגולטורים והתייעצות, כך שסך הניסיון הנצבר אצל כל רשות פיקוח פיננסית יהיה רחב יותר בהשוואה למצב בו הייתה נחשפת רק לחברות בתחום הפיקוח שלה. עם זאת, בשים לב לכך שמדובר בתחום המתפתח ומשתנה במהירות, הצוות ממליץ לבחון את המתווה המוצע בחלוף הזמן ולעדכנו במידת הצורך, למשל אם יתברר כי לגבי מספר משמעותי של חברות אין יתרון בקיום התכנית באופן זה משום שתחום פעילותן נוגע לרשות פיננסית אחת בלבד.

על מנת שהתכנית תהיה אפקטיבית ותאפשר מענה רגולטורי מתאים ויעיל, מוצע להסמיך את הוועדה להגביל את מספר החברות שיוכלו להשתתף בתכנית בכל שנה. בנוסף, בהתאם להיקף הבקשות שתוגשנה בסבבים הראשונים, ייתכן והגשת בקשה לתכנית תלווה בתשלום אגרה סמלית, אשר תהווה כיסוי הוצאות לבחינת הבקשות להשתתפות בתכנית.

הצוות גם רואה חשיבות רבה בכך שלוועדה יהיה גורם מטה ייעודי שיסייע לעבודתה. תפקידו של גורם מטה זה, שימלא תפקיד של רכז בהיקף משרה מתאים, יהיה לתאם את דיוני הוועדה, לרכז ולהפיץ חומרים מקצועיים מהרגולטורים שישמשו כמצע לדיון, שישקפו את התשתית העובדתית והמקצועית הדרושה לקבלת החלטותיה ולתעד את דיוני הוועדה.

5.2. הרגולטור המוביל

הוועדה תקבע, לגבי כל חברה אשר תגיש בקשה להשתתף בתכנית, את זהות רשות הפיקוח הפיננסית (הפיקוח על הבנקים, רשות שוק ההון או רשות ניירות ערך) שתוביל את הטיפול בבקשה, בשים לב לתחומי הפעילות של החברה. רשות הפיקוח הפיננסית תהיה הגורם המוסמך לתת רישיון לפעילות שמבצעת החברה או רשות הפיקוח הפיננסית שלה סמכות הפיקוח לגבי הפעילות האמורה.

במקרים בהם פעילות החברה אינה טעונה רישוי ואינה כפופה לפיקוח של מי מרשויות הפיקוח הפיננסיות, רשות הפיקוח הפיננסית המובילה תהיה רשות הפיקוח הפיננסית שתחום אחריותה הוא הרלוונטי ביותר לפעילות שמבצעת החברה, ואם

הוועדה סברה כי קיים קושי בהגדרת תחום כאמור, מסיבה אחרת שתנמק הוועדה (להלן - "הרגולטור המוביל").⁹⁴ במקרים בהם לחברה פעילות הטעונה רישיונות שונים מרשויות פיקוח פיננסיות שונות, הוועדה תוכל לקבוע יותר מרגולטור מוביל אחד. כמו כן, רשות פיקוח פיננסית שלה סמכות פיקוח על הפעילות מושא הבקשה תוכל להתמנות כרגולטור מוביל או לסרב להתמנות ככזה.

הרגולטור המוביל יהיה אחראי להכין את הדיון בוועדה לגבי עמידת החברה בקריטריונים המצריכים מומחיות מקצועית שבתחום הפיקוח שלו (ראה פירוט להלן בפרק 5.4). כאמור לעיל, כיוון שהחלטת הוועדה על השתתפות חברה בתכנית תוכל להתקבל רק בהסכמת הרגולטור המוביל, הוועדה תדון רק בבקשות השתתפות של חברות שהשתתפותן לא נפסלה על ידי הרגולטור המוביל בשל אי עמידה בקריטריונים.

כמו כן, בשל שיקולי מומחיות ויעילות ועל מנת שלא לפגוע בעצמאות רשויות הפיקוח הפיננסיות, הצוות סבור כי הרגולטור המוביל הוא הגורם המתאים לקבוע את המתווה ההולם לטיפול בבקשת החברה. לפיכך, לאחר קביעת הוועדה כי חברה עומדת בקריטריונים הנדרשים על מנת להשתתף בתכנית, הרגולטור יגבש מול החברה את פרטי פעילותה במסגרת התכנית, או פרטי קבלת רישיון מוגבל או את התנאים ברישיון - לפי העניין. פרטים אלו יכול שכללו את אופן הדיווח לרגולטור, הגילוי הנדרש ללקוחות או המשקיעים לפי העניין וכיו"ב. הרגולטור המוביל גם יקבע את ההתאמות הנדרשות ברגולציה והמגבלות המתאימות. הרגולטור המוביל יעדכן את הוועדה על המתווה שגיבש, והוועדה תוכל לבקש לקיים לגביו דיון.

הרגולטור המוביל ימסור לוועדה עדכונים שוטפים לגבי התקדמות החברה בתכנית ועמידתה במדדים וביעדים שנקבעו, וכן ידווח על סיום השתתפות חברה בתכנית. ככל שיידרשו עדכונים במתווה לאחר אישורו, למשל בשל שינויים במודל העסקי שיידרשו לאור התקדמות הניסוי והמסקנות שיוסקו ממנו, הרגולטור המוביל יהיה רשאי לערוך בו שינויים, וימסור על כך עדכון לוועדה.

הרגולטור המוביל ימנה נציג ייעודי מטעמו לצורך ליווי החברה במשך ההשתתפות בתכנית, אשר פרטיו ימסרו לחברה עם אישור השתתפותה בתכנית. הנציג ישמש איש הקשר של החברה מול כל הגורמים המיוצגים בוועדה ויסייע בתיאום מולם. הוועדה רואה בכך חשיבות רבה, משום שהקושי בתיאום מול נציגי הרגולטורים השונים תואר על ידי גורמים בשוק כחסם לפעילותם בישראל. מובן כי נוכח אופי הפעילות של החברות, יש חשיבות לכך שזמני המענה לפניות החברה של איש הקשר, או של הגורמים האחרים אליהם תיעשה פניה בהקשר זה, יהיו סבירים ומותאמים למאפייני הפעילות.

5.3. מתווי פעולה אפשריים מול החברות במסגרת התכנית

המתווים עליהם ממליץ הצוות נועדו להקנות לרשויות הפיקוח הפיננסיות גמישות שתאפשר מתן מענה לצרכי החברות. מתווים אלו נועדו גם על מנת להקל על חברות לעבור למשטר של רישוי מלא עם סיום פעילותן בתכנית - אחד מיעדי התכנית בטווח הארוך. יישום המתווים עליהם ממליץ הצוות מצריך תיקוני חקיקה מסוימים, שיתנו מענה, בין היתר, לפער הקיים היום בין סמכויות הרגולטורים השונים.

למען הסר ספק, המתווים עליהם ממליץ הצוות אינם גורעים מסמכויותיהן של רשויות הפיקוח הפיננסיות השונות ואינם מונעים מהן או מגבילים אותן מלעשות שימוש בסמכויותיהן שלא במסגרת התכנית.

כפי שיוצג להלן, הצוות ממליץ על יישום התכנית בשני מתווים: מתווה רגולציה מותאמת, שמיועד לחברות שפעילותן טעונה רישוי או כפופה לפיקוח של רשות פיקוח פיננסית; ומתווה ליווי שמיועד לחברות שפעילותן אינה טעונה רישוי או כפופה לפיקוח כאמור.

⁹⁴ למען הסר ספק, קביעת הוועדה לגבי זהות הרגולטור המוביל לא תגרע מסמכויות יתר רשויות הפיקוח הפיננסיות.

5.3.1. מתווה "רגולציה מותאמת"

מסלול הרגולציה המותאמת מיועד לחברות שפעילותן טעונה רישוי או כפופה לפיקוח של רשות פיקוח פיננסית, אשר עומדות בקריטריונים שיפורטו בפרק 5.4 להלן.

הצוות סבור כי במקרים מתאימים יש להקנות לרשויות הפיקוח הפיננסיות סמכות לקבוע הקלות והתאמות, ככל שאלו לא מוקנות, באופן שיתאים את יישום דרישות הדין למאפייני החברות המשתתפות בתכנית ואופי פעילותן, בשים לב לנושאים בהם הוחלט שיש הצדקה להקל בהן. הקלות והתאמות כאמור יינתנו בשים לב לסיכונים שתוארו לעיל, ותוך שמירת עניינם של הצרכנים או המשקיעים, לפי העניין, לרבות שמירה על כספי לקוחות, סודיות המידע וגילוי מספק לצרכנים על אופי הפעילות ומאפייניה; לאחר שננקטו אמצעים מספקים להתמודדות ומזעור הסיכונים הכרוכים בפעילות, לרבות סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, סיכוני סייבר, סיכונים לחשיפת מידע סודי של לקוחות וסיכונים לצדדים שלישיים; ולאחר שנחה דעתו של הרגולטור המוביל כי הפעילות איננה מסכנת באופן משמעותי את המערכת הפיננסית. על הרגולטור המוביל לוודא כי ההתאמות וההקלות יוצרות איזון ראוי בין הסיכונים והתועלות שבפעילות. הצוות ממליץ כי הקלות והתאמות שינתנו במסגרת התכנית יהיו לתקופה מוגבלת, שלא תעלה על שנתיים, וכי הן יעוצבו מתוך שאיפה שהחברה תוכל לעמוד בדרישות הדין בתום התקופה האמורה. כמו כן, תישקל האפשרות להאריך תקופה זו במקרים חריגים.

במסגרת מתווה זה, ניתן יהיה לפעול בשני אופנים מרכזיים:

- א. **מתן רישיון מוגבל או פטור מותנה בתנאים מתנאי לקבלת רישיון** - רישיון מסוג זה מיועד לחברות שפעילותן טעונה רישוי, אך יש להן קושי משמעותי לעמוד במלוא דרישות הרישוי, או שעמידה בכל דרישות הרישוי בשלב הראשוני לפעילותן תטיל עליהן נטל שאינו מידתי ביחס לפעילות שהן מבקשות לבצע והיקפה וביחס לתכלית החוק. במסגרת זאת, ניתן יהיה להקל בחלק מתנאי הסף לקבלת רישיון בכפוף להטלת מגבלות שונות על פעילות החברה. למשל, ניתן יהיה להקל בדרישות ההון העצמי של חברה, לצד הגבלות שיוטלו על היקף הפעילות שלה, מספר הלקוחות אליהם היא רשאית לפנות או החשיפה המקסימלית של כל לקוח.
- ב. **מתן התאמות והקלות ברישיון קיים** - התאמות והקלות כאמור מיועדות לחברות בעלות רישיון, המבקשות לבצע פעילות חדשה (למשל, להציע מוצר או שירות חדשניים) או לעשות שימוש בטכנולוגיה חדשה לצורך ביצוע פעילות קיימת. במסגרת זאת, יוכל הרגולטור המוביל לעשות שימוש בסמכותו לבצע התאמות והקלות בתנאי הרישיון (וכן להטיל מגבלות, ככל שידרש), שיאפשרו את ביצוע הפעילות, תוך גידור הסיכונים העשויים לנבוע מפעילות זו. למשל, ניתן יהיה להקל בדרישות הלימות הון לצורך ביצוע פעילות מסוימת, או להקל בדרישות ממשל תאגידי מסוימות, אך להגביל את היקף הפעילות.

5.3.1.1. תחומים מרכזיים בהם ניתן לשקול מתן הקלות או התאמות לחברות המשתתפות בתכנית

הצוות מיפה מספר תחומים בהם ניתן לשקול הקלות או התאמות בדין הקיים לחברות המשתתפות בתכנית, וכן תחומים בהם ככלל לא ינתנו הקלות כאמור. מובן כי אין מדובר ברשימה סגורה של תחומים, וכי מאפייני פעילות החברות עשויים להצדיק מתן הקלות או התאמות בתחומים נוספים.

1. דרישות הון

ככלל, כדי להבטיח את התנהלותו התקינה של נותן שירותים פיננסיים כלשהו ואת יציבותו, הוא נדרש להעמיד סכום מינימאלי (הון עצמי) למקרה של ספיגת הפסדים בלתי צפויים, כגון: בעיה תפעולית, סיכוני אשראי וכו' ולהבטחת ענייני לקוחותיו. על כן, ברישיונות השונים נקבע כי הגוף הפיננסי נדרש להעמיד הון עצמי מינימאלי טרם תחילת פעילותו. בחלק מהגופים הפיננסיים קיימות דרישות נוספות לגבי הרכב ההון העצמי, סוגי נכסים שניתן להחזיק ועוד.

לרוב, לחברות פינטק בתחילת דרכן משאבים כספיים מוגבלים, המופנים בעיקר לפיתוח המוצר. במקרים מסוימים, דרישת ההון העצמי מהווה עבורן חסם כניסה משמעותי. לכן, מוצע לאפשר לרשויות הפיקוח

הפיננסיות להקל בשיעור ההון העצמי ולהתאימו להיקפי הפעילות של החברות השונות או לחלופין לאפשר את העמידה בו בשלבים בהתאם לתקופת הפעילות בתכנית. כמו כן, מוצע לאפשר מתן הקלות נוספות הנוגעות להון העצמי, לרבות לעניין הרכבו וסוגי הנכסים שניתן להחזיק.

רציונלים אלו חלים גם ביחס למבטחים, אשר ככלל חלות עליהם דרישות הון מורכבות ומכבידות יותר. בשנת 2018 הופחתה דרישת ההון לשם קבלת רישיון מבטח, וכיום היא דומה לנדרש באירופה. עם זאת, הניסיון הנצבר ברשות שוק ההון, ביטוח וחסכון מראה כי מבטחים חדשים נתקלים בקשיים גם בשל הרכב ההון הנדרש מהם ולא רק בשל היקפו. הרכב ההון בהוראות הקיימות הותאם למבטחים בעלי היקף פעילות גדול ובעלי נכסים רבים ומגוונים. הוראות אלו פחות מתאימות לחברת פינטק בתחילת דרכה הפועלת בתחום הביטוח. חברות אלו עשויות להיות בעלות היקף נכסים נמוך משמעותית ומכאן גם רמת הגיוון של נכסים אלה נמוכה יותר. בנוסף, היקף פעילותן נמוך יחסית ולפיכך רמת הסיכון שבפעילות עשויה להיות נמוכה יותר.

לפיכך, מוצע לעדכן את דרישות ההון ממבטח כך שדרישות הרכב ההון יותאמו לפעילות של מבטח חדש שעושה שימוש בטכנולוגיה חדשה, באופן מלא או חלקי, לצורך אספקת המוצרים והשירותים בתחום הביטוח ואשר פועל במסגרת התכנית. לשם כך מוצע לתקן את סעיף 35(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) ולקבוע כי הממונה יהיה רשאי לתת למבטח, במשך שנתיים מאז קיבל רישיון לראשונה, הוראות בדבר הרכב ההון העצמי של המבטח.

II. דרישות מומחיות - ותק פעילות וניסיון קודם

חלק מהרשיונות בישראל דורשים עמידה בתנאי סף הנוגעים למומחיות וניסיון קודם של נושאי משרה בה כחלק מהתאמתם לתפקיד. מכיוון שחלק ניכר מחברות הפינטק בארץ הן חברות חדשות יחסית, עם מספר עובדים מצומצם, ניתן להניח כי לפחות חלק מהן יתקשו לעמוד בדרישות החוק כבר עם תחילת פעילותן. לכן, בדומה למצב בעולם, מוצע לאפשר לרשויות הפיקוח הפיננסיות להקל, במקרים המתאימים, בדרישות אלו, או להסתפק בהתקיימותן אצל חלק מנושאי המשרה בלבד, כאשר הקלה כאמור תינתן לחברות המשתתפות בתכנית ולתקופה מוגבלת.

III. דרישות גילוי ודיווח

עיקרון הגילוי הנאות הוא עקרון על בדיני ניירות ערך בישראל, ויישומו הוא אבן יסוד הן בשוק הראשוני, בו מבקשת החברה לגייס הון מהציבור באמצעות הצעת ניירות ערך שלה, והן בשוק המשני בו ניירות הערך של החברה מוחזקים בידי הציבור ונסחרים בדרך כלל בבורסה. בבסיס עיקרון הגילוי הנאות עומדת ההבנה כי קיומו של מידע מקיף ומעודכן, הנגיש באופן שווה למשקיעים בשוק ההון, הוא רכיב הכרחי לקיום שוק יעיל והוגן.

על אף האמור, בדיני ניירות ערך קיימת הכרה בכך שיש להתאים את דרישות הגילוי למאפייני התאגידים המבקשים, ושגילוי מקיף ורחב יתר על המידה עשוי לפגוע בתאגיד, בין היתר בשל העלויות הכרוכות בגילוי המידע. על מנת להימנע מפגיעה שאינה נדרשת, יש להתאים את חובות הגילוי והדיווח באופן שיאזן בין עלות הגילוי ובין תועלתו.

דרישות הגילוי והדיווח עשויות להשית על חברות הפינטק עלויות שיכבידו על פעילותן, יסיטו את תשומת לב ההנהלה ממרכז הפעילות, יפגעו ביתרון התחרותי שלהן ויביאו בסופו של דבר לכך ששוק ההון לא יהיה אפיק יעיל להשגת מימון לפעילותן.

כדי להימנע ממצב זה ניתן להתאים ו/או להקל את דרישות הגילוי לתאגידים אלה או לחלופין ליצר מבנים או מנגנונים מפצים על האסימטריה הפוטנציאלית במידע בהיעדר משטר גילוי מלא כדוגמת גורם מתווך (למשל המודל למימון המונים תחת חוק ניירות ערך)⁹⁵.

⁹⁵ ראו סעיף 15(4)(א) לחוק ניירות ערך.

מוצע אם כן להקנות לרשות ניירות ערך סמכות לפטור, להקל או להחיל בשינויים את דרישות הגילוי והדיווח לתאגידים המשתתפים בתכנית והמבקשים להציע את ניירות הערך שלהם לציבור. הקלות כאמור יינתנו לתקופה מוגבלת ויתכן שיונתנו גם בתנאים נוספים, כגון עד להיקף פעילות שייקבע.

IV. הוראות הנוגעות לדרכי פעולה

כחלק מהסדרת פעילותם של גורמים שונים בשווקים הפיננסיים, רשויות הפיקוח הפיננסיות מפקחות על תקינות פעילותם של הגופים המפוקחים ועל עמידתם בהוראות הדין, על מנת לשמור על ענייניו של ציבור המשקיעים וכספי הציבור והן מוסמכות כחלק מכך לתת הוראות הנוגעות לדרכי הפעולה של אותם גופים.

מטבע הדברים, עמידה בהוראות האסדרה כרוכה בעלויות שאינן מבוטלות ולעיתים מהווה חסם כניסה המונע מגורמים שאינם כשירים או שאין בידם את המשאבים הנדרשים, מלפעול בשוק ההון.

הוראות הדין נגזרות בראש ובראשונה מהמטרה להגן על ענייניו של ציבור המשקיעים והלקוחות, בעוד שהתחשבות ביכולתם של גורמים מפוקחים מסוגים שונים לעמוד בדרישות הדין מהווה שיקול משני בלבד. קביעת כללים מקלים בהתאם למאפייני הגורם המפוקח עלולה לפגוע מטבע הדברים באיכות הרגולציה ובהגנה על ציבור המשקיעים או הלקוחות. חשש זה מתעצם ככל שמספר הגורמים המפוקחים הזכאים להקלות מהווה שיעור גדול יותר מסך הגורמים המפוקחים בשוק ההון וההקלות הניתנות להם משמעותיות יותר.

על אף האמור, אין חולק כי על האסדרה בשוק ההון להיות מידתית ומאוזנת וכחלק מתפיסה זו, כבר כיום היא כוללת הוראות שונות המותאמות לגודל הגופים המפוקחים ומאפייני פעילותם. עם זאת, בשל טבען החדשני של חברות הפינטק, דפוסי ההתנהלות המתקדמים שלהן לא בהכרח זוכים להתייחסות בחוק הקיים. אסדרה שאינה מותאמת למאפייני הגופים המפוקחים עלולה להסב להם עלויות כספיות ניכרות; לחייב השקעת תשומות זמן רבות, לעתים קרובות בדרגי ההנהלה הבכירים ולגרור יישום טכני של הוראות הדין, תוך התעלמות מהמהות שהן נועדו לשקף. במקרי קיצון, אסדרה שאינה מותאמת אף עלולה לגרום לירידה בהיקף הפעילות בשוק ההון, בין היתר משום שגורמים הפועלים בשוק, או שוקלים כניסה אליו, עלולים להדיר רגליהם ממנו. בנוסף, אסדרה שאינה מותאמת למאפיינים הייחודיים של חברות הפינטק גם אינה מביאה בחשבון סיכונים ייחודיים העלולים לנבוע מפעילותן (לרבות העובדה כי דווקא בהיבטי שוק ההון, הסיכון המצרפי הגלום בחברות הפינטק בראשית פעילותן בשוק ההון, הוא קטן יחסית). אסדרה כזו אף עלולה לייצר יתרונות שאינם מוצדקים לגודל, כיוון שהיא כרוכה בעלויות קבועות שאינן משתנות מגורם לגורם, ולהוות חסם כניסה לגורמים שפעילותם נמצאת בראשית דרכם.

לפיכך, דומה כי יש לאפשר לרשויות הפיקוח הפיננסיות להתאים את הוראות הדין במקרים הנדרשים באופן שיתחשב במאפיינים הייחודיים של חברות הפינטק ובסיכונים הייחודיים שנובעים מפעילותן וזאת למשך התקופה המוגבלת במסגרתה החברות פועלות במסגרת התכנית.

V. נגישות לשירותי בנקאות

אחד הקשיים המרכזיים המאפיינים את פעילות חברות הפינטק בארץ ובחו"ל הוא הנגישות לשירותי בנקאות - הן בשלב פתיחת החשבון והן בניהול החשבון.⁹⁶ המחקר המשווה מראה כי לא מדובר בבעיה ייחודית לישראל. באנגליה, חברות קטנות יחסית, הנתפסות על ידי הבנקים כבעלות סיכון גבוה יותר, הן הסובלות בעיקר מקשיים אלו,⁹⁷ בפרט חברות שפעילותן כוללת היבטים בין לאומיים, היוצרים סיכונים חוצי גבולות.⁹⁸ ניתוח ה-FCA מעלה כי להתנהלות הבנקים באנגליה סיבות שונות, ובהן הרצון להפחית את הסיכון הכולל בו הם נושאים, לרבות סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, את עלויות הציות שלהם, ההון הרגולטורי הנדרש מהם ועוד.⁹⁹

הקשיים הנובעים מקשרי הגומלין של פעילות חברות הפינטק לבנקים מאפיינת גם את פעילות חברות הפינטק בישראל. בין היתר, חברות תיארו קשיים בפתיחת חשבונות ובניהול השוטף שלהם, קשיים בביצוע פעולות מסוימות, בניהול חשבונות נאמנות ועוד. יעילות הטיפול בקשיים אלו באמצעות רגולציה מקומית היא מוגבלת, נוכח החשיפה הקיימת למערכת הבנקאית עקב הפעילות בשווקים זרים.

על אף האמור, הצוות סבור כי השתתפות בתכנית, שכוללת הגבלות על אופי הפעילות (למשל מספר הלקוחות, היקף הפעילות, אזור הפעילות, חיוב בביטוח לביצוע הפעילות וכו'), אשר נלווה לה פיקוח רגולטורי צמוד יותר, וכן הטלת חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור תסייע בהפחתת חלק מהסיכונים הכרוכים בפעילות חברות הפינטק ובכך תקל על קשרי הגומלין ביניהן לבין המערכת הבנקאית.

בנוסף, הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל ירחיב את פעילות "הקו החם" אשר מופעל על ידי, על מנת לאפשר מענה מהיר ואפקטיבי לקשיים ושאלות פרטניות שיתעוררו אגב הפעילות של תאגידים בנקאיים מול חברות המשתתפות בתכנית. במסגרת זאת, יוכלו תאגידים בנקאיים וחברות המשתתפות בתכנית לפנות לנציג ייעודי בבנק ישראל בנושאים אלו.

VI. ממשל תאגידי

הרכב הדירקטוריון והסדרים בדבר סדרי עבודתו הם מאבני היסוד בממשל התאגידי של גופים מפקחים. הסדרים אלו נועדו להבטיח כי הדירקטוריון יוכל למלא באופן נאות את תפקידו להתוות את מדיניות החברה ולפקח על הנהלתה. עם זאת, בחברות קטנות או חדשות בתחילת דרכן, הסדרים אלו עשויים להיות יקרים ומסורבלים. לפיכך, הצוות ממליץ לאפשר, במקרים המתאימים, הקלות בעניינים הקשורים למבנה הדירקטוריון וועדותיו.

לגבי מבטחים, סעיף 41ב לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), תשמ"א - 1981 קובע כי בדירקטוריון של מבטח יכהנו לא פחות משבעה דירקטורים (ולא יותר מחמישה עשר). הצוות סבור כי דרישה זו עשויה לעורר קושי לגבי מבטחים בתחילת דרכם, ולפיכך מוצע כי לתקן את הסעיף ולקבוע כי בדירקטוריון של מבטח שפועל במסגרת התכנית ניתן שיכהנו פחות דירקטורים, וזאת למשך תקופה שלא תעלה על שנתיים ובתנאי שהיקף פעילותו לא יעלה על סכום שתקבע הממונה על רשות שוק ההון.

הקלה נוספת אשר ניתן לשקול ביחס לחברות כאלו נוגעת לכהונה של אדם אחד או אדם וקרובו בתפקיד המנכ"ל ויו"ר הדירקטוריון, או כפל כהונה בתפקידים נוספים אשר הדין דורש את הפרדתם. בחברות כאמור, היזם שהקים את החברה ממלא פעמים רבות תפקיד מרכזי בניהולה ועשויים להיות לכפל כהונה זה גם יתרונות. לפיכך, הצוות מציע להסמיך את הרגולטור המוביל לאפשר כפל כהונה כאמור באותם מקרים בהם החיסכון בעלויות והתועלות לחברה ממבנה זה מתאזנים מול מנגנוני הבקרה האחרים בחברה או אופי פעילותה, וזאת באופן זמני למשך תקופת השתתפות החברה בתכנית.

⁹⁶ מחקר שנערך לבקשת ה-FCA באנגליה מצא כי קיימים סקטורים נוספים הסובלים מבעיות דומות, ובהם שירותי קורספונדנציה, המגזר השלישי ועוד. ראו Drivers (2016) and Impacts of Derisking, a study of representative views and data in the UK by John Howell & Co. Ltd. for the FCA.

⁹⁷ הסיכון שמייחסים הבנקים לפעילות חברות קטנות יותר נובע ככל הנראה מכך שבנקים מתייחסים להיקף הפעילות כפרוקסי לאיכות הציות או כי ההון העומד לרשות חברות גדולות יותר מאזן במידת מה חלק מעלויות הציות. סיבה נוספת היא ניהול סיכון משפטי, שכן הבנק מעריך כי במצב של כשל סביר יותר שהאחריות תוטל על הבנק, שהוא הכיס העמוק, ולא על החברה שלא בהכרח תוכל לשאת בעלות. ראו שם, בעמ' 8.

⁹⁸ הכוונה היא לא רק לפעילות מול לקוחות זרים, אלא גם שימוש במטבע זר וכדומה. ראו שם, בעמ' 9.

⁹⁹ ראו פירוט שם, בעמ' 19-7.

לגבי מבטחים, מוצע לאפשר לממונה לפטור דירקטוריון של מבטח חדש הפועל במסגרת התכנית מהדרישה למנות ועדות השקעה (בסעיף 41 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח)) וכן לאפשר לדירקטוריון ליטול לעצמו מסמכויות ועדת ההשקעות. זאת, מאחר ומבטח בתחילת דרכו מתאפיין לרוב בהיקף פעילות נמוך יחסית למבטחים, ובהתאם לכך, בשל היקף הכספים המנוהלים ניתן לשקול וותר על הדרישה להקים ועדת השקעות נפרדת.

בדומה לכך, מבטח בתחילת דרכו חשוף לרוב לסיכון נמוך יותר, ולגיבוי משמעותי יותר של מבטחי משנה. לכן, מוצע לקבוע גם כי הממונה יוכל לפטור מבטח חדש הפועל במסגרת התכנית מהדרישה למנות מנהל סיכונים (סעיף 41דג) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) למשך תקופת פעילותו בתכנית, וכי הוא יהיה רשאי להאציל את תפקידיו של מנהל סיכונים לבעלי תפקידים אחרים במבטח חלף מינוי מנהל סיכונים. זאת, בתנאי שהיקף פעילותו של המבטח לא יעלה על סכום שיקבע הממונה.

5.3.1.2. חשיבות ההגנות הצרכניות בתכנית

המהפכה הטכנולוגית שינתה את האופן בו אנשים צורכים את השירותים הפיננסיים שלהם, גם בתחומים שנחשבו בעבר כתחומים בהם לקוחות נוהגים באופן שמרני - בנקאות, ביטוח, ניהול השקעות, העברות תשלומים ועוד. עם זאת, גבולות השימוש במוצרים הפיננסיים המתקדמים נקבעים בהתאם למידת האמון שציבור הלקוחות רוכש ביחס לטכנולוגיה ולשירות המוצע. כדי לעודד קידום ופיתוח של טכנולוגיות פיננסיות שונות, חשוב לשמור על סטנדרטים גבוהים של איכות, אמינות ומהימנות. בכלל אלה נכללים גם הגינות צרכנית, שקיפות, ושירותיות וכן מתן מענה ובטחון ללקוח בכל הנוגע לסיכונים אבטחת מידע וחשש מפני הונאות ושימושים לרעה בכספי לקוחות או מפני אובדן כספי לקוחות המוחזקים אצל נותני השירות.

כפי שעלה בסקירה ההשוואתית, במקומות בהם מיושמת התוכנית, לרוב ההקלות ברגולציה לא ניתנות בעניינים הנוגעים באופן ישיר לשמירה על עניינם של לקוחות (כמו חובות גילוי או אופן ניהול כספי הלקוחות). יתרה מזאת, אף ביחס להקלות שניתנות בהקשרים אחרים (כמו לעניין הממשל תאגידי, הקטנת ההון העצמי ועוד) שיכולות להיות להן השפעה באופן עקיף על עניינם של לקוחות, המדינות השונות ביקשו להתמודד עם הסיכונים שעלולים להיווצר ללקוחות ולכן לרוב הגבילו את היקף הלקוחות או את היקף הפעילות של הלקוחות בחברה. בהתאם נקבעו הוראות שונות שנועדו להבטיח כי כספי לקוחות יוחזרו אליהם במקרה של כשל בניסוי. כך למשל באנגליה נקבע כי ללקוחות חברות שיפעלו במסגרת התכנית תעמוד ההגנה של Financial Services Compensation Scheme שמפצה לקוחות במקרה של קריסה של החברה או הפסד פיננסי וכן ההגנה של נציב תלונות הציבור הבריטי (FOS) שיש לו סמכות להכריע בסכסוכים בין לקוחות לחברה ולחייב את החברה לשלם במקרים המתאימים (עד סכום של 100,000 פאונד). גם באוסטרליה וסינגפור קיים מנגנון פיצוי ללקוחות שיספגו הפסדים כספיים כתוצאה מכישלון הניסוי. יצוין כי מנגנונים אלו קיימים באותן מדינות ללא קשר לתכנית.

לאור האמור, ובכדי להתמודד עם הסיכונים השונים המתעוררים במסגרת ההשתתפות בתוכנית בשל ההקלות השונות הניתנות לחברות המשתתפות בה, הצוות סבור כי יש חשיבות רבה בשמירה על עניינם של לקוחות ועל הוועדה המיישמת והרגולטור המוביל יהיה לבחון האם נדרש לקבוע מנגנונים מיוחדים להגשמת תכלית זו, מעבר או חלף הדרישות באסדרה הקיימת ובנוסף למגבלות שיוטלו על היקף פעילות החברה, כדוגמת ביטוח, ניהול כספים בנאמנות ומנגנון ברור תלונות. מעבר לאינטרס הציבורי הברור בשמירה על ההגינות הצרכנית, הרי שיש לכך גם תפקיד חשוב בפיתוח האמון של הציבור באותם מוצרים פיננסיים מתקדמים. אמון זה הוא הכרחי בכדי להביא להמשך פיתוח ושגשוג של תעשיית הפינטק.

5.3.1.3. דרישות בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור

חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור הוחלו על הסקטור הפיננסי והעסקי מתוך שאיפה ורצון של המדינה להיאבק בתופעות פשיעה חמורה, הלבנת הון ומימון טרור אשר פוגעות, בין היתר, ביציבות הכלכלית של המדינה ומאפשרות ניצול המערכת הפיננסית על ידי גורמים עבריינים להלבנת הון שמקורו בפשיעה חמורה וכן למימון טרור. לכן, עם ההתקדמות הטכנולוגית והתפתחות של חברות פינטק במגוון תחומים חדשניים, יש צורך לוודא כי פעילות זו, ככל פעילות פיננסית אחרת, מנוטרת מבחינת סיכונים הלבנת הון ומימון טרור. גם בהיבט הבינלאומי, ארגון ה-FATF דורש מכל המדינות בעולם להחיל על כלל הסקטור הפיננסי חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור,¹⁰⁰ הכוללים חובות זיהוי, הכרת לקוח ודיווח לרשות המודיעין הפיננסי המקומית; בישראל, הדיווח מועבר לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

בהתאם, הסקטור הפיננסי בכללותו, לרבות חברות הפינטק, נדרש הן בארץ והן בחו"ל ליישם חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור על מנת לפעול בסקטור הפיננסי המקומי והבינלאומי בצורה אפקטיבית. פעילות של גופים פיננסיים ללא אסדרה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור מביאה לכך שהם מסווגים כפעילות בסיכון גבוה על ידי יתר המוסדות הפיננסיים המפוקחים, מה שמוביל לחשש לשיתוף פעולה איתם ובנקיטת אמצעי בקרה מוגברים לרבות דרישת מסמכים נוספים, ניטור פעילות מוגבר, קביעת מגבלות על פעילות בחשבון, לרבות בחשבונות המתנהלים בתאגידים הבנקאיים, ואף לסגירת החשבון במקרים מסוימים.

משכך, על מנת שיוכלו חברות הפינטק המשתתפות בתכנית לפעול, להתנסות ולהציע בצורה אפקטיבית את השירותים או המוצרים הפיננסיים החדשים והחדשניים (new & innovative), יש להחיל על חברות אלה אסדרה רגולטורית מסוימת ולחייבן בחובות איסור הלבנת הון ומימון טרור בצורה מלאה ואפקטיבית. ככל שאותן חברות יעשו כן, רמת הסיכון המובנה בפעילותן תפחת. בהתאם, רשויות הפיקוח הפיננסיות הרלוונטיות יקבעו כללים אשר ינחו את המוסדות הפיננסיים הפועלים מול חברות המשתתפות בתכנית כיצד לאפשר להן גישה למערכת הפיננסית הישראלית החיונית לפעילותן, לרבות פתיחת חשבונות בנק וניהול החשבון.

הצוות סבור כי במסגרת התכנית נכון להחיל חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור על חברות הפינטק המשתתפות בתכנית, בין אם יפעלו תחת מתווה רגולציה מותאמת או תחת ליווי של הרגולטור המוביל, כמפורט להלן. בהקשר זה, הצוות התחשב גם בכך שבמסגרת תכניות מקבילות בעולם, כגון בסינגפור ובאנגליה, חברות הפינטק מחויבות בחובות איסור הלבנת הון ומימון טרור ולא ניתנו התאמות או הקלות בתחום זה, למעט התאמות לעניין יישום חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור בכלים טכנולוגיים מתקדמים.

לאור האמור, חברת פינטק אשר תתקבל לתכנית תחויב לעמוד בחובות איסור הלבנת הון ומימון טרור לפי הצו הרלוונטי לתחום פעילותה, תוך מתן אפשרות לעמוד בחובות אלה באמצעים טכנולוגיים מתקדמים. ככל שלא קיימת אסדרה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור על פעילות פיננסית ייחודית מסוימת, יוחלו חובות אלה מכוח צו ייעודי שיחייב אותן כל עוד הן פועלות במסגרת התכנית, אשר יתבסס על העקרונות הכלליים של משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור. זאת, מתוך הנחה, כי עם עזיבת חברת הפינטק את התכנית ועם התחלת פעילותה המלאה בסקטור הפיננסי הישראלי, כבר יבוצעו תיקוני החקיקה הרלוונטיים ועל פעילות החברה יחול, בין היתר, משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור מתאים.

¹⁰⁰ הסטנדרטים הבינלאומיים של ארגון FATF בלינק הבא:

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

5.3.2. מסלול ליווי לחברות שפעילותן אינה טעונה רישוי

הערות הציבור שהתקבלו במענה לקול הקורא וכן במהלך השימועים שקיים הצוות חשפו כי גם חברות פינטק שפעילותן אינה כפופה לרישוי או פיקוח של מי מרשויות הפיקוח הפיננסיות נתקלות בקשיים משמעותיים בפעילותן בישראל. קשיים אלו נובעים, בין השאר מהקושי להתנהל מול המערכת הבנקאית בישראל. קושי זה נובע בעיקר כתוצאה מהיעדר משטר פיקוח בתחום מניעת הלבנת הון ומימון טרור על פעילות חברות אלו, שמעלה משמעותית את הסיכון שבפעילותן מנקודת מבטה של המערכת הבנקאית. במקרים אחרים, פעילות חברות פינטק מסוימות נמצאת מחוץ למשטר הפיקוח בשל חוסר התאמה של ההגדרות הקיימות, שלא התייחסו לאופי הפעילות החדשנית. בחלקם של מקרים אלו, חברות הפינטק נתקלות בחסמים משמעותיים לקידום פעילותן, וכן יכולת רשויות הפיקוח הפיננסית ללמוד את מאפייני הפעילות מוגבלת.

כאמור לעיל, הצוות רואה חשיבות רבה בפיתוח תחום הפינטק בישראל, וסבור כי יש לתת מענה גם לקשיים בהם נתקלות חברות הפועלות בתחומים שלא הוחל עליהם משטר רישוי או פיקוח. בהקשר לחברות אלו, מתעצם תפקיד הוועדה כמעין "שולחן עגול" שיאפשר לרשויות הפיקוח הפיננסיות הרלוונטיות למצוא פתרונות מתואמים לקשיים בהן נתקלות חברות פינטק העומדות בקריטריונים שייקבעו.

לפיכך, מוצע להקים מסלול ליווי ייעודי במסגרת תכנית, לחברות שפעילותן אינה טעונה רישוי.¹⁰¹ מתוך רצון לתת מענה אפקטיבי לחברות אלו, הצוות מציע כי גם חברות אלה שיפנו לוועדה וישתתפו בתכנית יוכפפו למשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור באמצעות צו איסור הלבנת הון ייעודי, שיחיל עליהן משטר אפקטיבי של איסור הלבנת הון ומימון טרור, שיתחשב במאפייניהן הייחודיים (כגון אופי פעילותן). החלת משטר דיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור על חברות אלו תאפשר לוועדה להציע פתרונות יעילים יותר לקשיים בהן נתקלות, בין היתר בשים לב לכך שמשטר דיווח כאמור יפחית את הסיכון שבפעילות החברות הללו. הדבר יאפשר לבנק ישראל, לאחר התייעצות עם הגורמים הנוגעים בדבר ובעיקר עם רשות איסור הלבנת הון, לקבוע כללים אשר ינחו את התאגידים הבנקאיים הפועלים מול חברות המשתתפות בתכנית כיצד לאפשר להן גישה למערכת הפיננסית הישראלית החיונית לפעילותן.

עוד יצוין כי במסגרת השימועים עלה כי חברות רבות מחילות על עצמן דרישות למניעת הלבנת הון גם אם חלקן לא באופן מלא ואף שלא חל עליהן צו ייעודי (וזאת באופן וולונטרי שאינו ניתן לאכיפה בישראל), וזאת בין היתר בשל הדינים החלים עליהן מכוח פעילותן במדינות זרות, ולפיכך הנטל על חברות אלו לא צפוי להיות גדול.

מסלול זה גם יאפשר לרשויות פיקוח פיננסיות ללוות מקרוב פעילות פיננסית חדשנית שלא נמצאת כיום תחת פיקוחן, על מנת ללמוד את אופי הפעילות וטיבה. המלצת הצוות היא כי יגובש נוהל טיפול בבקשות ליווי על ידי כל אחד מהרגולטורים, אשר יסדיר, בין היתר, את אופן מתן הליווי, פרק הזמן בו יינתן הליווי, הדיווחים לרגולטור - ככל שידרשו, קביעת נציג הרגולטור שיהיה הכתובת לפניות החברה, לוח הזמנים לטיפול בפניות ועקרונות כלליים לפיהם הפעילות אותה מלווים צריכה להתנהל (למשל, הבטחת גילוי נאות ללקוחות, הבטחת כספי לקוחות, שמירת סודיות מידע של לקוחות, קיומם של מנגנונים נאותים להתמודדות עם סיכונים הלבנת הון ומימון טרור).

מתווה הליווי שיינתן לחברה ופרטיו יוסדרו על ידי הרגולטור המוביל באישור שיינתן לה עובר לתחילת פעילותה בתכנית. אישור זה יסדיר, את אופן מתן הליווי, פרק הזמן בו יינתן הליווי, הדיווחים לרגולטור המוביל - ככל שידרשו, קביעת נציג הרגולטור שיהיה הכתובת לפניות החברה, וכן תנאים נוספים שהרגולטור המוביל ימצא לנכון לקבוע, למשל הבטחת גילוי נאות ללקוחות, הבטחת כספי לקוחות, הגנת הפרטיות ועוד (וכאמור לעיל, ניתן שיתמנה יותר מרגולטור מוביל אחד). בחינת קיומם של מנגנונים נאותים להתמודדות עם סיכונים הלבנת הון ומימון טרור, והפיקוח על קיומם במהלך פעילות החברה בתכנית, ייעשו באמצעות הממונה, בהתאם לפרק 2 לחוק איסור הלבנת הון, לשם כך, יוסדרו התיקונים הנדרשים בחקיקה, כך שהממונה יהיה אחד מרשויות הפיקוח הפיננסיות כפי שתקבע הוועדה.

¹⁰¹ יובהר כי אין מניעה שמסלולים מקבילים, הרלוונטיים גם לחברות שפעילותן טעונה רישוי, יופעלו על ידי רשויות הפיקוח הפיננסיות במסגרת סמכויותיהן וללא קשר לתכנית. מסלולים כאמור יכולים להיות רחבים יותר בהיקפם מהמוצע בתכנית, ולכלול למשל ליווי בתהליך בקשת הרישוי ולאחריו.

כמו כן, ייקבעו מנגנוני אכיפה מתאימים במקרה של הפרה של תנאי האישור, וכן הרגולטור המוביל יהיה רשאי לבטל את אישור הליווי ואת השתתפותה של החברה בתכנית, וידווח על כך לוועדה המיישמת. בנוסף, הפרה של חובות בתחום איסור הלבנת הון יכולה להוביל גם להטלת עיצומים כספיים לפי הוראות חוק איסור הלבנת הון.

5.4. הקריטריונים בהן נדרשות לעמוד חברות המבקשות להשתתף בתכנית במתווה רגולציה מותאמת

המלצת הצוות היא כי חברה שתצה לפעול במסגרת מסלול "רגולציה מותאמת" תידרש לעמוד בקריטריונים הבאים:

- א. **חדשנות בתחום הפיננסי** - נדרש להראות כי המוצר או השירות כולל שימוש בטכנולוגיה חדשה, או משתמש בטכנולוגיה קיימת באופן חדשני או מציג גישה חדשה ליישום הטכנולוגיה בבסיס המוצר או השירות. קריטריון זה ייבחן למשל, באמצעות השוואה למוצרים או שירותים הקיימים בשוק, ממנה ניתן ללמוד כי אין מוצרים או שירותים דומים או שקיימים מעטים כאלו בלבד; או אם מדובר בהרחבה משמעותית של שירות או מוצר קיים.
- ב. **תועלת לצרכנים בישראל** - נדרש להראות כי המוצר או השירות מיועדים לצרכנים בישראל, ולהצביע על היתרונות שיקנו לצרכנים בישראל, בדגש על יתרונות הניתנים לכימות. תיבחן למשל, שיפור השירות או הוזלתו; קידום תחרות; מתן פיתרון לבעיה קיימת או מענה לצורך קיים וכו'. בנסיבות חריגות בהן לא ניתן להציע את השירות בישראל, על החברה להראות כי היא תתרום למדינת ישראל בדרכים אחרות, לדוגמה: פוטנציאל ייצוא גדול במיוחד או תחום שיש בו אתגר מדינתי.
- ג. **הוכחת הצורך של החברה לפעול במסגרת התכנית** - החברה תידרש להצביע על צורך ברור בתכנית על מנת לבצע את הניסוי ולהוכיח את היתכנות המוצר או השירות. נדרש להראות מדוע נדרש לבחון את השירות/המוצר חדשני על לקוחות אמיתיים; לחילופין, להראות כי השירות או המוצר לא מתאים בקלות למסגרת הרגולטורית הקיימת באופן שמקשה או מייקר באופן משמעותי את ההגעה לשוק (יובהר כי לא תתקבל לתכנית חברה אך ורק בשל קשיים בפתיחה או ניהול של חשבון בנק, ללא הוכחת צורך לפעול במסגרת התכנית). תיבחן גם השאלה האם קיימת חלופה אחרת להשגת התוצאה, והאם הליך קבלת רישיון מלא יטיל נטל לא מידתי ביחס לצורך בתקופה קצרה לבחינת ההיתכנות של המוצר/שירות.
- ד. **בשלות טכנולוגית, תפעולית ומשפטית** - החברה נדרשת להראות כי ביצעה מחקר רקע לרבות הבנת הסביבה הרגולטורית בה היא פועלת, כי ביצעה בדיקות מקדימות, לרבות בדיקות טכנולוגיות וכי עומדים לרשותה המשאבים והכלים הנדרשים כדי להתחיל לפעול במסגרת התכנית ולשווק את המוצר/שירות לצרכנים בשלב ההרצה. בנוסף, החברה נדרשת להראות תכנית סדורה הכוללת מטרות ברורות ומוגדרות, פרמטרים לבחינה וקריטריונים להצלחה בתקופת פעילותה בתכנית.
- ה. **שמירה על ענייני הלקוחות והתמודדות עם סיכונים** - החברה צריכה להראות כי מיפתה את הסיכונים הכרוכים בפעילותה, לרבות הסיכונים ללקוחותיה, סיכוני סייבר וסיכוני הלבנת הון ומימון טרור והסיכוי להתממשות סיכון מערכתי משמעותי ליציבות הפיננסית, והציעה אמצעים מתאימים כדי להתמודד איתם ולמזער אותם. החברה תראה כי הבטיחה אמצעי בקרה הולמים כדי להגן על לקוחותיה והיא מסוגלת לספק פיצוי ללקוחות שייפגעו במקרים בהם יימצא כי הדבר נדרש; כמו כן, החברה תציג תכנית פעולה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, לפי גישה מבוססת סיכון, אשר תאפשר לחברה לנהל ולהפחית את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בפעילותה.¹⁰²

¹⁰² ראה את הנחיות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור בנושא "הנחיות ליישום גישה מבוססת סיכון בגופים פיננסיים ועסקיים".

1. **אסטרטגית יציאה מוגדרת** - החברה תציין את פרק הזמן הנדרש לפעילותה במסגרת התכנית, ותציג תכנית פעולה לאחר סיום תקופה זו בחלוקה לשני מקרים - מקרה בו החברה תעמוד בדרישות הדין המלאות לביצוע הפעילות מחוץ למסגרת התוכנית, ומקרה בו החברה לא תעמוד בדרישות אלו ותפסיק את הפעילות. כמו כן, החברה תציג תכנית למקרה בו היא מפסיקה את פעילותה במסגרת התכנית מוקדם מהצפוי, או לחילופין, מרחיבה את היקף פעילותה. החברה נדרשת להציג תכנית פעולה סדורה גם לגבי מצב בו הלקוח מבקש להפסיק את קבלת המוצר או השירות.

2. **מהימנות** - ככלל, חברות ידרשו להציג את עמידתן בדרישות מהימנות כפי שנדרשות בעת בקשת רישיון. עמידה בדרישות אלה היא תנאי סף לכניסה לתוכנית, והיא תיבחן על ידי הרגולטור המוביל בלבד בשל הצורך במומחיות פרטנית לעריכת בדיקות מהימנות.

כיוון שחלק מהקריטריונים הינם קריטריונים בהם המומחיות נמצאת בראש ובראשונה אצל הרגולטור המוביל, מוצע כי הוועדה תבחן את התקיימות שני הקריטריונים הראשונים (חדשנות פיננסית ותועלת לצרכנים), המצריכים ראייה רוחבית יותר, וכי הרגולטור המוביל יגבש את עמדתו ביחס לעמידת החברה ביתר הקריטריונים, ויציג את עמדתו בפני הוועדה. החלטת הוועדה לגבי עמידה בקריטריונים לא תתקבל אלא בהסכמת הרגולטור המוביל. קבלת חברות לתכנית במסלול הליווי תיעשה על בסיס קריטריונים דומים לקריטריונים אלו, בשינויים המחויבים כפי שהוועדה המיישמת תמצא לנכון (למשל, חברות אלו אינן נדרשות מטבע הדברים לאסטרטגית יציאה מהתכנית, משום שפעילותן ממילא אינה טעונה רישוי).

הרגולטור המוביל, כגורם המקצועי המוביל את הטיפול בחברה, יהיה אחראי, בין היתר, על הכנת הדיון בוועדה לגבי עמידת חברה בקריטריונים הנדרשים להשתתפות בתכנית. באופן זה גם יתייתרו דיונים בוועדה לגבי בקשות השתתפות שיוגשו על ידי חברות שהרגולטור המוביל סבור כי אינן עומדות בקריטריונים שנקבעו. יודגש כי הגם שעמדת הרגולטור המוביל תהווה את הבסיס לדיון בוועדה, הוועדה אינה מחויבת לקבל את עמדתו לעניין עמידת החברה בקריטריונים כאמור למעט לעניין בדיקת מהימנות.

הצוות התלבט האם לפתוח את התכנית לחברות ישראליות בלבד או גם לחברות זרות שפועלות בשוק הישראלי או שמעוניינות לפעול בו. הצוות סבור כי נכון יותר, בשלב זה, לפתוח את התכנית גם לחברות זרות, כל עוד יוכיחו שבפעילותן במסגרת התכנית יש תועלת ברורה לצרכנים בישראל וכי החברה הזרה הינה ממדינה שבה חל על פעילותה משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור הולם. מעבר לכך שגישה זו היא שוויונית יותר, פתיחת התכנית גם לחברות זרות יכולה לסייע להגברת התחרות וכן לעידוד חברות שבעלי השליטה או היזמים שהקימו אותן ישראלים, אולם הן פועלות מחוץ לישראל, לפעול בשוק הישראלי.

התלבטות נוספת הייתה בשאלה האם נכון לפתוח את התכנית לשחקנים חדשים בלבד, או שיש לאפשר גם לחברות קיימות אשר כבר פועלות בארץ להשתתף בה. המלצת הצוות היא לאפשר השתתפות בתכנית לכל חברה העומדת בקריטריונים, ללא קשר לגודלה או לוותק הפעילות שלה. זאת, גם על מנת לשמור על שוויון בין החברות, וכן משום שהצוות סבור כי חדשנות בתחום הפיננסי אינה נחלת חברות חדשות בלבד, ויש לעודד אותה גם בקרב השחקנים הותיקים בשוק. לכן, נכון לאפשר גם לחברות בעלות רישיון לבחון במסגרת התכנית שירותים או מוצרים חדשניים אשר יעמדו בקריטריונים.

נספח א': כתב מינוי לצוות הבין משרדי להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות



שר האוצר

י"ב בשבט התשע"ח
28 בינואר 2018
מא, 1043-2018

לכבוד

ב"ר משה אפרת, מנהל רשות המיסים
ר"ר הרווח בר, האגף לתכנון על הכנסות, בנק ישראל
ב"ר שנת גוגסה, ר"ר רישית למידות ערך
ר"ר שלומית גנמן-רשור, ראש הרשות לאיסור הלבנת הון ולמימון סחר
עו"ד מאיר לוי, הממונה לתוכן המספטי למס סלה (משפט כלכלי), משרד המשפטים
ב"ר עירית קרולסון, מנהלת מחלקת חשבונות, מערכת משלוחים וסליקה, בנק ישראל
מר עיזאל מריווה, הממונה על התקציבים, משרד האוצר
גב' דרית אלוני, הממונה על שוק ההון, משרד הרישון

הצוין סעיף סיני - צוות להקמת סביבת ניסוי לחברות טכנולוגיה פיננסיות

בתאם להחלטת הממשלה מס' 3441 מיום 11.01.2018 (להלן: "החלטת הממשלה"), יבואם בנק ישראל, הבנק המרכזי למערכת הצוות שיתכן יצירה סביבת הטכנולוגיה מקלה ומחאסם לרבותה שיעורית שימוש בטכנולוגיה חדשה, באופן שלא אז תלקי, לצורך אפיקת מידעם ושירותים פיננסיים במסגרת חסימה, כגון אגרווי, השלמות, סליקה ואסמעי חסלות, ויד"ל הקקעות, ניהול פיננסי, שירותים בנקאיים ודרכות, על מנת להקל על נגרות אלו להציע את המידע שלהן בטובק וישראל, כחאסם להחלטת הממשלה.

מבחי הצוות הנו עו"ד צליל לוי, מחלקת יעוץ החקיקה (משפט כלכלי), מניח סעיף המספטים ומר אפרת ומא, מנכ"ל האקד, וצ"ח אפרת הקציבים במשרד האוצר.

הצוות יישא את המלצותיו עד ליום 28 במאי, 2018.

סגן יו"ר
משה אפרת
שר האוצר

הצ"ח:

- ד"ר קרית סלוג - ניהול בנק ישראל, בנק ישראל
- עו"ד אפרת מסינג - היעץ המספטי, משרד האוצר
- מר אפרת מריווה - מנכ"ל האקד, משרד האוצר
- עו"ד צליל לוי - מחלקת יעוץ החקיקה (משפט כלכלי), משרד המשפטים

נספח ב': רשימת הגורמים שהגיבו לקול קורא שפורסם על ידי משרד האוצר

1. Currenge
2. Creditech
3. CyberTeam360
4. CreditPlace
5. Colu
6. COVERCY
7. פריזבי
8. מר איל דושנסקי
9. מימון ישיר
10. IFLA
11. סומך חייקין KMPG
12. הראל חברה לביטוח
13. מר גיל יניב
14. בנק לאומי
15. משרד עו"ד ברכה ושות'
16. בנק הפועלים
17. איגוד הביטקוין הישראלי (ע"ר)
18. חברת PIXI