

ירושלים, ד' ניסן תשפ"ג
26 מרץ 2023

לכבוד

עמית גל

מ"מ הממונה

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

בדוא"ל: galitmiz@mof.gov.il

שלום רב,

הנדון: ייעוץ בנוגע למתן רישיון להפעלת מערכת סליקה פנסיונית מרכזית

סימוכין: מכתבנו מיום 17.11.2022

בהמשך למכתבנו שבסימוכין, אנו מתכבדים להציג את עמדתה של רשות התחרות בעניין הארכת הרישיון להפעלת מערכת סליקה פנסיונית מרכזית שניתנה לחברת סוויפטנס בע"מ (להלן סוויפטנס).

בתמצית, רשות התחרות סבורה כי אין מקום עוד להפעלת שירותי הסליקה הפנסיונית באמצעות ספק יחיד, באופן שמעניק לגורם יחיד מונופול סטטוטורי מוחלט. למודל זה הייתה תרומה חסרת תקדים להתפתחות השוק, אך הוא כבר אינו מתאים לצרכי השוק הנוכחיים והעתידיים, והמשכו עלול למנוע התפתחות של שוק פתוח, אשר במסגרתו מגוון רחב של גורמים יוכלו להציע שירותים חדשניים ומבודלים, בהתאם לצרכי השוק ובשילוב עם מידע שיתקבל ממקורות פיננסיים אחרים. נוכח האמור, אמנם איננו מתנגדים להארכת הרישיון לסוויפטנס לזמן קצוב (שלא יעלה על 4 שנים, כמפורט להלן), אך אנו סבורים כי אין מקום עוד לכך שהרישיון יוענק בדרך של מכרז עם זוכה יחיד וכי יש לפעול למעבר של השוק בטווח הארוך למודל שונה מיסודו, הן בפן הטכנולוגי והן בפן האסדרתי. כמו כן, עד להסדרת המודל הרצוי, יש לפעול ככל הניתן לפתיחת השוק לשחקנים נוספים גם בטווח הביניים.

רקע נורמטיבי

1. מערכת הסליקה הפנסיונית עוגנה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 (להלן חוק הייעוץ). המערכת נועדה, בין היתר, ליצור ממשק אחיד להעברת מידע ונתונים פנסיוניים, באופן שיאפשר לחוסך לבחון את כלל המידע הפנסיוני הרלוונטי בעניינו, ולקבל החלטות מושכלות על בסיסו.

2. חוק הייעוץ קובע תנאים למתן רישיון להפעלת מערכת סליקה פנסיונית מרכזית, כאשר ברירת המחדל היא סמכות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחשבון (להלן הממונה) להעניק רישיון כאמור לכל גורם שיבקש זאת ועומד בתנאים שנקבעו. בצד זאת, החוק מסמיך את הממונה להורות כי רישיון יוענק בדרך של מכרז, אם שוכנע כי זו הדרך המיטבית להענקתו. במקרה כאמור, יכללו תנאי המכרז, בין היתר, את מספר הזוכים במכרז ואת תנאי הרישיון. מכוח סמכות זו, נבחר עד כה מודל של הענקת רישיון בהליך מכרזי עם זוכה יחיד.
3. בשנת 2012 נבחרה סוויפטנס כזוכה יחיד במכרז שפורסם לקבלת רישיון להקמת מערכת סליקה פנסיונית מרכזית. הסכם ההתקשרות שנחתם עם החברה היה תקף לעשר שנים מיום חתימתו. המסלוקה הפנסיונית שהוקמה מאפשרת, בין היתר, העברת בקשות לקבלת מידע לגופים המוסדיים, והעברת המידע המתקבל בהתאם ללקוח (להלן שירותי מידע); העברת הוראות לביצוע פעולות שונות במוצרים פנסיונים מהלקוח לגופים המוסדיים, לרבות ניווד (להלן שירותי פעולות בחשבון); והעברת מידע הנוגע לסליקת הפרשות פנסיונית על-ידי מעסיקים (להלן ממשק מעסיקים).
4. במהלך השנים, ובין היתר מתוך רצון להבטיח את יכולתה של המסלוקה לבסס מודל עסקי רווחי, קבע הממונה בהתאם לסמכותו בחוק הייעוץ חובת שימוש במסלוקה לצורך שירותי פעולות בחשבון וכן לצורך שירותי מידע על החיסכון הפנסיוני של החוסך במחיר מפוקח. לעומת זאת, ביחס לשירותים אחרים שנותנת המסלוקה – ממשק המעסיקים – לא נקבעה חובת שימוש.
5. עם סיום תקופת המכרז, התקבלה החלטת ועדת הפטור של החשב הכללי להאריך את ההתקשרות הנוכחית עם סוויפטנס עד ליום 30.4.2023, בתוספת שנה אופציה, כאשר מימושה יהיה באישור סגן החשב הכללי ובכפוף להצגה בדבר התקדמות רפורמה שעניינה בחינת פתרונות חלופיים להמשך מתן שירותים לשוק באמצעות מערכת סליקה מרכזית יחידה.
6. על פי סעיף 11(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן חוק הריכוזיות), מאסדר המבקש להקצות זכות שהיא ברשימת הזכויות שקבעה הממונה על התחרות, לא יעשה כן אלא לאחר ששקל שיקולים של קידום התחרותיות הענפית בהתייעצות עם הממונה על התחרות. רישיון מסלוקה מנוי ברשימה זאת.¹ על פי סעיף 18 לחוק הריכוזיות, דין הארכת תוקפה של זכות כדין הקצאת זכות ובלבד שהמחזיק בזכות מחזיק בה תקופה העולה על עשר שנים ולא נבחנה ההקצאה לפי חוק הריכוזיות בעשר השנים שקדמו להארכה המבוקשת – בדומה למקרה שלפנינו.

¹ ראו רשימת הזכויות המפורסמת באתר רשות התחרות:

<https://www.gov.il/he/departments/legalinfo/concentrightlist2022>, פריט 44.

7. נוכח האמור, ככל שתשקלו להאריך לחברת סוויפטנס את הרישיון שניתן לה לפני עשר שנים להפעלת מסלקה, הארכה זאת כפופה להתייעצות עמנו. משכך, אנו מתכבדים להציג את עמדתנו בסוגיה מבעוד מועד, על-מנת לאפשר לכלכל את צעדיכם בצורה המיטבית.

המצב הנוכחי והקשיים שהוא יוצר

8. אין ספק כי הקמת המסלקה הפנסיונית ואימוץ פרוטוקול אחיד להתממשקות בין הלקוח לבין הגופים המוסדיים הייתה פורצת דרך, ותרמה תרומה חסרת תקדים לשוק החיסכון הפנסיוני וליכולת של לקוחות להיות מודעים לחסכונות שברשותם ולעבור בצורה נוחה בין ספק לספק. ואולם, כיום עולות שאלות ממשיות באשר להתאמת מודל פעילות זה לצרכי השוק מכאן ולהבא. בפרט, הגם שמחירי שירותי המסלקה מפוקחים, עולות טענות לכך שרמת השירות המוענקת על-ידי המסלקה בעיקר ביחס לשירותי פעולות בחשבון ושירותי המידע היא נמוכה, ומאופיינת בתקלות רבות ובאיטיות משמעותית. נוסף על כך, נוכח מבנה השוק הריכוזי שנוצר, נמנעת התפתחות של שירותים חדשניים רבים שיטיבו עם ציבור הלקוחות.

9. רשות התחרות סבורה כי הגורם הישיר לקשיים המתוארים לעיל הוא המונופול המוחלט והסטטוטורי שהוקנה למסלקה במתן שירותי פעולות בחשבון ושירותי המידע. כלל הוא בניתוח הכלכלי שמי שבידיו כוח שוק משמעותי כלפי לקוחותיו יכול לקבוע תנאי אספקה נחותים מן התנאים אשר היו נקבעים בשוק תחרותי, ובכלל זה מחיר, כמות, איכות ומגוון. נוכח האמור, רשות התחרות סבורה כי הגיעה העת לשנות את המבנה הרגולטורי של שוק שירותי הפעולות בחשבון והמידע הפנסיוני מיסודו, ולגבש מבנה יעיל יותר שישירת בצורה טובה יותר את ציבור החוסכים, כפי שיורחב להלן.

10. התייחסותנו תתחלק לשני חלקים: בחלק הראשון נתייחס למבנה השוק הרצוי בטווח הארוך; בכלל זה נתאר את השחקנים שרצוי שיפעלו בשוק וסוגי השירותים שיוכלו להציע. בחלק השני נתייחס לצעדים המוצעים ביחס לטווח הביניים, עד להגעה למצב הרצוי.

המצב הרצוי – טווח ארוך

11. ביום 18.11.2021 חוקק חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021 (להלן חוק מידע פיננסי). החוק מקדם מעבר ל"עולם פיננסי פתוח" (open finance) – אימוץ של פתרונות טכנולוגיים ואסדרתיים אשר יבטיחו ללקוחות גישה מלאה למידע הנוגע להתנהלותם הפיננסית. זאת, על סמך העיקרון כי המידע הפיננסי של אדם הוא בראש ובראשונה נכס שלו ועומדת לו הזכות לשלוט במידע, ובכלל זה להנגיש אותו לגורמים אחרים אשר יוכלו לסייע לו לקבל שירותים פיננסיים טובים יותר עבורו. כל זאת, בשונה

מהמצב כיום בתחום החסכון הפנסיוני, בו היחידים שיכולים לבצע שימוש במסלקה הם הלקוח עצמו וסוכן או יועץ פנסיוני, ואין ללקוח אפשרות להנגיש את המידע לגורמים נוספים בצורה קלה. בשים לב לכך, שקיפות ונגישות למידע הן אבני היסוד של שוק תחרותי משוכלל. לעמדתנו, עקרון זה הוא כוכב הצפון לכל דיון בעניין מידע פנסיוני: היעד ארוך-הטווח של האסדרה חייב להיות מתן שליטה מירבית לחוסכים באשר לגישה למידע ולשימוש שייעשה בו. על-מנת להגשים עקרון זה, יש לנקוט מספר צעדים שיובילו למודל הרצוי בטווח הארוך.

12. ראשית, יש לבטל את המונופולין שהוקנה למסלקה הפנסיונית ולפתוח את שוק שירותי פעולות בחשבון ושירותי המידע למגוון רחב של שחקנים אשר יוכלו להתחרות ביניהם על הצעת שירותים חדשניים אשר מתאימים לצרכי הלקוחות.

13. שנית, יש להסיר את המגבלה הקבועה על מי יכול לגשת למידע שבמסלקה, על-מנת לאפשר ללקוח להנגיש את המידע לכל מי שיחפוץ. מי שצריך לעמוד במרכז הדיון על המידע הוא הלקוח ולא המתווך הפנסיוני. כמובן שיש חשיבות רבה לכך שהחוסך יוכל להחליט להנגיש את המידע על אודותיו למתווכים אשר יפעלו לטובתו, ובפרט בשווקים שלהם מורכבות אשר מקשה על החוסך לקבל החלטות מושכלות באופן עצמאי. אך הגישה של הסוכן הפנסיוני למידע היא האמצעי, כאשר טובת החוסך היא המטרה. בהתאם, אין להגביל את היכולת של הלקוח להנגיש את המידע לגורמים נוספים מלבד המתווך הפנסיוני, והכול כמובן מבלי לגרוע מהאיסורים הקיימים בדין על מתן שירותי תיווך פנסיוני ללא רישיון כדין.

14. שלישית, יש להבטיח את יכולת החוסך והגורמים שפועלים בשמו להצליב בין המידע הפנסיוני שלו עם מידע אחר הנוגע להתנהלותו הפיננסית. בסופו של דבר, קיימים קשרים הדוקים בין תחומים פיננסיים שונים וקבלת החלטה מושכלת כרוכה ביכולת הלקוח והיועצים מטעמו לראות תמונה פיננסית מלאה.² משכך, יש לפעול בשיתוף פעולה עם רשות ניירות ערך, המפקחת על נותני שירותי מידע, ליצור הרמוניה בין עולמות הבנקאות הפתוחה לבין עולמות המידע הפנסיוני, ולהתאים את היקף הפיקוח הנדרש ביחס לנותני שירותי מידע לרמת הסיכון הנשקפת מהם.

15. יישום ההמלצות האמורות מצריך, בין היתר, שינוי הן בפן האסדרתי והן בפן הטכנולוגי. נפרט.

16. בפן האסדרתי, יש להפחית במידה ניכרת את עומק הפיקוח על המסלקות הפנסיוניות. במסגרת הבנקאות הפתוחה, קיים פיקוח הדוק על מקורות המידע, ובכלל זה חלה עליהם

² למשל, ייעוץ ללקוח באשר להיקף החיסכון הפנסיוני המתאים לו עשוי להשתנות בהתאם לחסכונות האחרים שיש ללקוח בבנק או בשוק ההון; ואילו ייעוץ בעניין אפיקי ההשקעה המתאימים ללקוח בשוק ההון עשוי להשתנות בהתאם למצב החיסכון הפנסיוני שלו.

חובה להנגיש מידע בהתאם לסטנדרט שקובע המאסדר של מקור המידע. בנוסף, גורם עסקי שעושה שימוש במידע על-מנת לספק שירות שאספקתו מפוקחת על-פי דין או מותנית בחובת רישוי (ראו סעיף 25(ו) לחוק מידע פיננסי) הינו כפוף לחובות האמורות. כך שנשמר הפיקוח הקיים בדין על הסוכנים והמייעצים. לעומת זאת, הפיקוח על מתן שירותי המידע כשלעצמם – ובכלל זה תיווך בין מקורות מידע לבין הלקוח או סוכן/מייעץ מטעמו – הוא מצומצם יותר, ומתמקד בעיקר בשמירה על המידע הרב שנמצא ברשותו מבחינת אבטחת מידע, שמירה על הפרטיות וכדומה.

17. לעמדתנו, יש לאמץ גישה דומה בתחום הפנסיוני: להותיר על כנו את החובות החלות על גופים פנסיוניים להנגיש מידע לחוסכים ולאפשר ניווד פשוט ביניהם, ואף להסדיר את הדרכים שבהן גופים יקיימו את החובות האלה; להותיר על כנו את הפיקוח על סוכנים ומייעצים, אשר יחול ללא קשר לאופן שבו קיבלו מידע על החוסך ועל התנהלותו הפיננסית; אך להקטין את הפיקוח על החוליה המקשרת של נותני שירותי המידע ולצמצם אותו לסוגיות אבטחת מידע ופרטיות בעיקר.

18. הקטנת היקף הפיקוח על חוליית נותני שירותי המידע תאפשר לפתוח חוליה זו לתחרות מצד מגוון רחב יותר של מתווכים, חלף מסלקה יחידה; הגברת התחרות, בתורה, תקטין את החששות לפגיעה בציבור כתוצאה מכוח השוק שבידי המסלקה ובהתאם תייתר את הצורך בחלק מהפיקוח. כך, למשל, ספק שיש מקום למגבלות שהוטלו על תחומי הפעילות שבהן רשאית מסלקה לפעול (סעיף 31 לחוק הייעוץ) או לחובה שהוטלה עליה לתת שירות לכל משתמש (סעיף 32 לחוק הייעוץ).

19. דוגמה טובה למודל המתואר היא שירות ממשק המעסיקים, שהתפתח במקביל לשירותי המידע ושירותי פעולות בחשבון. בשירות זה, שבו המסלקה הפנסיונית אינה נהנית ממעמד מונופוליסטי סטטוטורי, התפתחו נותני שירותים מתחרים אחרים המעמידים תחרות אחד לשני ולמסלקה עצמה.

20. בפן הטכנולוגי, יש לבצע מעבר מהמודל הטכנולוגי הקיים היום אשר מבוסס על תקשורת בילאטרלית וא-סינכרונית של העברת קבצים מגוף פנסיוני למסלקה באמצעות בספות, לתקשורת מבוססת API (application programming interface). במודל הנוכחי יש מגבלה על יכולתם של הגופים הפנסיוניים להתממשק עם מספר גדול של מקבלי מידע, שכן כל התממשקות כזאת מחייבת הקמת ממשק בילאטרלי חדש. לעומת זאת, במסגרת מודל של API כלל הגופים יוכלו לדבר בשפה אחידה, כך שמקורות המידע יוכלו להנגיש את המידע שבידיהם לכל בעלי הרשאה באמצעות ממשק אחד, מבלי שעלויות הממשק תלויות בכמות מקבלי הגישה. לכך יש להוסיף, כי גם הבנקאות הפתוחה פועלת בטכנולוגיה דומה, ולפיכך אימוץ המודל הטכנולוגי האמור יאפשר סינכרון בין המידעים הפיננסיים של הלקוח באמצעות נותן שירות מידע שיבחר.

21. לשמחתנו, בזכות המאמצים הרבים והפורים של רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון במהלך השנים האחרונות, כבר חלה התקדמות רבה בגיבוש פרוטוקול תקשורת אחיד אשר משמש את השוק כולו. פרוטוקול זה יכול לשמש כבסיס חזק לסטנדרט API, באופן המצמצם בצורה דרמטית את הזמן והמשאבים, הן מצד הרשות והן מצד השוק, אשר צפויים להיות כרוכים במעבר ל-API. עם זאת, עדיין צפויה להידרש תקופת מעבר לא מבוטלת של מספר שנים. משכך, בחלק הבא נתייחס לצעדים בהם יש לנקוט לצורך שיפור התחרות בתחומי שירותי הניוד והמידע בתקופת הביניים.

שווק בינוני

22. כאמור, לצורך השלמת האסדרה והתהליכים הטכנולוגיים הנדרשים לשם המעבר לטכנולוגיית API נדרשת תקופת מעבר של שנים בודדות. גם במהלך תקופה זאת, לעמדת רשות התחרות אין מקום להותיר את המצב התחרותי על כנו וראוי לנקוט מספר צעדים אשר יגבירו את התחרות שמשמשים יראו לנגד עיניהם כבר בתקופת הביניים (באופן שאף יסייע לגופים להיערך לקראת פתיחת השוק):

- ביטול תנאי הזוכה היחיד במכרז לרישיון המסלקה: שאלה עובדתית קשה להערכה היא האם יהיה כדאי לגוף להיכנס לתחום הפעלת המסלקות על סמך הטכנולוגיה הקיימת, בודעו כי השוק נמצא בתהליך של מעבר למודל טכנולוגי חדש. על פני הדברים, קיימים גופים שפועלים בתחומים משיקים למסלקה, כגון ממשק המעסיקים, שפועלים בטכנולוגיה הקיימת ושעלות ההתרחבות שלהם לתחומים מתחומי הפעילות של המסלקה צפויה להיות נמוכה יחסית. בשיחות שקיימה רשות התחרות, חלקם אף הביעו עניין לבחון את אפשרות הכניסה. אך בסופו של יום, הדרך היחידה לקבל תשובה לשאלה זו היא להעמיד אותה למבחן המציאות: לבטל את תנאי הזוכה היחיד במכרז לרישיון להפעלת מערכת סליקה ולקיים הליך שאינו מגביל מראש את מספר הזוכים. בדרך הזאת, נוכל לתת לכוחות השוק להכריע.
- ביטול המגבלות שהוטלו על פעילות מסלקות: במקביל להצעה הקודמת, מוצע לבטל את המגבלות אשר נקבעו על תחומי העיסוק של המסלקות, וזאת על-מנת לפתוח את שוק הפעלת המסלקות לגורמים שכבר פועלים בשווקים משיקים, וכן לאפשר לכלל הגורמים שפועלים בתחום לפתח מודלים עסקיים מגוונים. כל זאת כמובן מבלי לגרוע מהפיקוח של הממונה בסוגיית מניעת ניגודי עניינים אשר יפגעו בטובת המשתמשים או הציבור.
- ביטול הפיקוח על עמלות: לפיקוח על מחירים חסרונות רבים, לרבות הקושי להתחקות באופן מדויק אחר התנאים אשר היו נקבעים בשוק תחרותי; הצורך בפיקוח על מחירים מתעורר כאשר קיים גוף מונופוליסטי, אשר בהיעדר פיקוח היה בידי לקבוע מחירים גבוהים. נוכח האמור, אם בעקבות הליך המכרז ייכנסו שחקנים

נוספים לתחומי הפעילות של המסלקה, כולם או מקצתם, מוצע לבחון את האפשרות לבטל את הפיקוח על גובה העמלות שהמסלקות יגבו. ביטול הפיקוח גם יאפשר לשחקנים להתאים את המחירים ואת המודלים העסקיים לצרכי השוק, באופן משוכלל יותר ממה שהפיקוח מסוגל לעשות.

- הבניית הליך המעבר ל-API לפי צרכי השוק: כאמור הליך המעבר ל-API צפוי להיות הליך הדרגתי אשר עשוי להתרחש במספר שלבים. משכך, מוצע לתת את הדעת לתעדוף בין התחומים השונים גם בשים לב למצב התחרותי בכל מקטע וחשיבותו למשתמשים. כך, למשל, ניתן לבחור לתעדף את מקטע שירותי המידע על פני מקטע שירותי הפעולות בחשבון (או להיפך), ככל שיתברר שבתחום מסוים הבעיות הנובעות מקיומו של מונופולין חמורות יותר או החסמים שעומדים בפני כניסת מסלקות נוספות בתקופת הביניים גבוהים יותר.
- הצלבה עם תחום הבנקאות הפתוחה: על-מנת לאפשר הצלבה בין עולמות המידע הפנסיוני לבין עולמות מידע פיננסי אחר, ועד שתושלם הבחינה האסדרתית בעניין הדרך ליצור הרמוניזציה בין הרישוי של נותני שירותי מידע לבין הרישוי של מסלקות, מוצע להגיע להסכמות עם רשות ניירות ערך בעניין הקלות שיינתנו לבעלי רישיון בתחום אחד אשר מבקשים להיכנס לתחום השני. כלומר: לקבוע הקלות במתן רישיון מסלקה לבעל רישיון שירותי מידע מרשות ניירות ערך ובאופן דומה, הקלות במתן רישיון נותן שירותי מידע לבעל רישיון מסלקה. במסגרת זאת אף מוצע להגיע להסכמות לצורך הקטנת כפל הפיקוח על גופים שיהיו בפיקוח המקביל (למשל, קביעת סטנדרטים אחידים לעניין אופן שמירת מידע).

לסיכום, רשות התחרות סבורה כי הקמת המסלקה הפנסיונית תרמה תרומה אדירה להתפתחות שוק החיסכון הפנסיוני והתחרות בו. אך הפתרון אשר התאים לשוק לפני עשור אינו בהכרח הפתרון שמתאים לצרכי השוק היום ובעתיד והגיעה השעה לשנות את המודל של מסלקה פנסיונית יחידה ולפתוח את שוק המסלקות לתחרות. בטווח הארוך, מומלץ לפעול למעבר של השוק למודל המבוסס על התפיסה כי המידע הוא נכס של החוסך והמקנה לו את החופש להנגיש את המידע למגוון רחב של גורמים, באמצעות מגוון רחב של נותני שירותי מידע, תוך הצלבתו עם מידע פיננסי אחר שלו. בטווח הקצר, מומלץ לבטל את תנאי הזוכה היחיד במכרז המסלקה, לבטל את המגבלות על פעילות נוספת של המסלקה וכן לבחון ביטול של הפיקוח על עמלות המסלקה וחובת השימוש. כל זאת, במקביל להבניית הליך המעבר של השוק לפתרון המתאים לטווח הארוך. אנו סבורים כי יישום צעדים אלה יבטיח שוק תחרותי למתן שירותי מסלקה חדשניים ומבודלים, אשר אף יתרום להמשך קידום התחרות בתחום החיסכון הפנסיוני בפרט ובתחום הפיננסי ככלל.

אנו מבינים שיישום המודל שהוצג במסגרת ייעוץ זה הוא מורכב וכרוך בהתייחסות מעמיקה
למגוון פרטים. לפיכך, נשמח להמשיך ולקיים שיח בנושא.

בכבוד רב ובברכה,

מיכל כהן
הממונה על התחרות