

יוני  
2017

# דוח סופי הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל



## תוכן העניינים

2.....	1. פתח דבר
3.....	2. תקציר מנהלים
6.....	3. הקדמה
8.....	4. סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בעולם
10.....	5. סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בישראל
17.....	6. יתרונות השימוש באמצעי תשלום מתקדמים
18.....	7. האפשרויות לבצע עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים במערכות התשלומים הקיימות
22.....	8. החסמים לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים
24.....	9. הסיכונים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים
29.....	10. ההיבטים המשפטיים הנוגעים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים
31.....	11. סיכום והמלצות
38.....	12. מונחון
40.....	13. חברי הוועדה
41.....	נספח א' – הסדרת שוק התשלומים באיחוד האירופאי
43.....	נספח ב' – אמצעי תשלום מתקדמים: המלצות ה-FATF בנוגע להלבנת הון

## 1. פתח דבר

מערך התשלומים בישראל נמצא בשנים האחרונות במצב של שינוי מתמיד כתוצאה מיישום רפורמות שונות, מהתפתחויות טכנולוגיות ומהתפתחויות גלובליות. שינוי זה מוביל בין היתר לקידום מיזמים בתחום אמצעי התשלום המתקדמים הן בידי המערכת הבנקאית בישראל והן בידי חברות פרטיות.

הוועדה הבין-משרדית לאמצעי תשלום מתקדמים הוקמה במארכ 2014 במטרה להסדיר את תחום אמצעי התשלום המתקדמים בהיבטים של אבטחת מידע, הלבנת הון ומימון טרור, המשכיות עסקית, תחרות, יציבות ויעילות, וזאת באופן שיעודד את הציבור בישראל להרחיב את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים. לאופן ההסדרה יש חשיבות רבה, ובהתאם לכך נדרשה הוועדה להתייחס לכמה היבטים מרכזיים: המתווה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, השינויים הטכנולוגיים התכופים שמשפיעים על הפעילות באמצעי התשלום המתקדמים, אבטחת הפעילות באמצעי תשלום מתקדמים תוך דגש על אבטחת מידע, סיכונים קיברנטיים והונאות, וההגנות הצרכניות.

הוועדה סבורה כי את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים במערך התשלומים בישראל יש לקדם במהלך משולב הכולל הסדרה של התשתית המשפטית, התשתית הטכנולוגית והתשתית הצרכנית. הדבר כולל, בין היתר, את הסדרת הבסיס המשפטי לפעילות בתחום אמצעי התשלום המתקדמים והקמה של מערכת תשלומים קמעונאית חדשה לסליקה מהירה של תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים הכוללת תשתית תקשורת לאומית מאובטחת.

בנובמבר 2015 פרסמה הוועדה דוח ביניים אשר גובש לאחר קיום בחינה מעמיקה במטרה לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל. החל ממועד פרסום דוח הביניים פעלה הוועדה לקידום עיקרי ההמלצות שפורסמו בדוח וכעת הוועדה מפרסמת דוח סופי לפעילותה. חלק מהמלצות הוועדה קודמו בהצלחה ואחרות נמצאות בשלבי יישום שונים. אני בטוחה כי העבודה המקיפה והיסודית של הוועדה תשמש בסיס לקידום מערך התשלומים בישראל בשנים הבאות.

ברצוני להודות לכל מי שהופיע בפני הוועדה ותרם מניסיונו. תודה מיוחדת לעמיתיי, חברי הוועדה ממשרד ראש הממשלה, רשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המיסים, משרד המשפטים, רשות ההגבלים העסקיים, מערך הסייבר הלאומי, הרשות הממלכתית לאבטחת מידע, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, משרד האוצר ובנק ישראל, על העבודה המקצועית – כולם השקיעו זמן ניכר ומאמצים מרובים בגיבוש ההמלצות הסופיות של הוועדה. תודה מיוחדת למזכיר הוועדה, ניר לוי, שעמל במסירות רבה לריכוז דיוני הוועדה וכן על תרומתו הרבה לכתיבת דוח סופי זה.

בברכה,

עירית מנדלסון – יו"ר הוועדה

מנהלת המחלקה לחשבות ומערכות תשלומים

בנק ישראל

## 2. תקציר מנהלים

המלצות הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי שמטרתן הייתה צמצום הכלכלה השחורה בישראל ("ועדת לוקר") הצביעו על כך שיש צורך בקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל, כדי שיוכלו להוות חלופה לאמצעי תשלום מבוססי נייר (מזומן וצ'קים).

הוועדה הבין-משרדית לאמצעי תשלום מתקדמים הוקמה במארכס 2014 במטרה להסדיר את תחום אמצעי התשלום המתקדמים (להלן: "הוועדה"). הוועדה התמקדה בבחינת קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים שיתרמו להגברת התחרות, היעילות והבטיחות של מערך התשלומים בישראל. הוועדה בחנה אמצעי תשלום מתקדמים בארץ ובעולם, לרבות הוראת חיוב דיגיטלית (המכונה לעיתים צ'ק דיגיטלי), ארנק אלקטרוני, תשלומים סלולריים ותשלומים באינטרנט (עסק לעסק, עסק ללקוח, לקוח לעסק ולקוח ללקוח – B2B, B2P, P2B, P2P, בהתאמה), בדגש על הסיכונים הכרוכים בשימוש בהם, האסדרה הנדרשת והתשתיות. יש לציין, כי אמצעי התשלום המתקדמים אינם מתקיימים בהכרח בנפרד מהעולם של אמצעי התשלום הוותיקים – טעינת מזומן, העברות בנקאיות, חיוב ישיר או כרטיסי חיוב – אלא במקרים רבים מתבססים עליהם ומשתמשים בתשתית ובמערכות התשלומים הקיימות בישראל. כיום רוב התשלומים המתקדמים בישראל מתבססים על כרטיסי חיוב, אולם הוועדה רואה לנגד עיניה התפתחות מגוון אפשרויות תשלום, כולל העברת הערך הכספי דרך גופים חדשים שיספקו שירותי תשלום, תשלומים שיבוצעו ישירות מחשבון בנק, וכן פיתוח של עוד פתרונות תשלום נוספים.

לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים יתרונות שונים, ביניהם: צמצום השימוש במזומן וצמצום הכלכלה השחורה בישראל, הגברת התחרות על ידי כניסת שחקנים חדשים אשר יספקו שירותי תשלום, יצירת מצב שבו לשחקן שפיתח אמצעי תשלום מתקדם יש יתרון תחרותי על פני יתר השחקנים במערך התשלומים, הפחתה של עלויות העסקה בהשוואה לאמצעי תשלום אחרים, תיעוד העסקאות שבוצעו באמצעי התשלום, נוחות השימוש ללקוח – המשלם ומקבל התשלום – וזמינותו ללקוח. כמו כן, השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יאפשר לנטר את העסקאות שבוצעו באופן דיגיטלי, ועסקאות אלו יהיו מתועדות במערכת הפיננסית ובמערכות התשלומים. על מנת להביא ליישום יתרונות השימוש באמצעי התשלום המתקדמים, הוועדה ממליצה, בין היתר, להקים תשתית סליקה לאומית מתקדמת הכוללת תקשורת מאובטחת לתשלומים קמעונאיים וכן לאסדר את אמצעי ושירותי תשלום אלו.

יש לציין, כי לצד היתרונות הקיימים שצוינו, אמצעי התשלום המתקדמים טומנים בחובם גם היבטים משפטיים שונים לרבות הגנות צרכניות וכן סיכונים שונים, עם המרכזיים שבהם נמנים הסיכונים הקיברנטיים, והסיכונים הנוגעים להלבנת הון ומימון טרור. הגמישות המאפיינת את אמצעי התשלום המתקדמים, והעבודה על פלטפורמות מחשוב מתקדמות, עלולות לחשוף את המשתמשים בהם להתחזות, ניצול לרעה, הונאות וכשל תמורה של גורמים שונים. נוסף לכך, ריבוי השיטות להעברת התשלומים, לצד התחרות על הלקוח, עלולים לפגוע ברמת האבטחה של הפעולה באמצעי תשלום אלו. בנק ישראל והגורמים הרלוונטיים נותנים את דעתם על סיכונים אלו, עוקבים אחר התפתחותם וערוכים להתמודדות עימם.

בנובמבר 2015 פרסמה הוועדה דוח ביניים אשר סקר את פעילותה<sup>1</sup> והדגיש שהוועדה התייחסה אליהם במהלך עבודתה, בין היתר, נדרשה הוועדה להתייחס למערכות התשלומים, לספקי שירותי התשלום וללקוחות (עסקיים ופרטיים) מהיבטים שונים, בין היתר: (א) היבטים טכנולוגיים: היעדר מערכת סליקה המרכזת את אישורי העסקאות שבוצעו באמצעי תשלום מתקדמים, מערכת שתאפשר סליקה של כלל אמצעי התשלום המתקדמים שפועלים ויפעלו בישראל. היעדר תשתית תקשורת מאובטחת – מלקוח הקצה ועד למערכת התשלומים – לביצוע תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים; (ב) היבטים משפטיים: התאמת המסגרת המשפטית לפעילותם של אמצעי התשלום המתקדמים לרבות החלת סטנדרטיים בינלאומיים מקובלים של איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, ההגנות הצרכניות, החובות ותחומי האחריות של כל השחקנים המעורבים בשרשרת הביצוע של עסקה באמצעי תשלום מתקדמים; (ג) היבטים של חינוך צרכני ויצירת אמון של הצרכנים לשם קידום שימוש בטכנולוגיה חדישה ומוכרת פחות מאמצעי התשלום המסורתיים. בנוסף, לאחר פרסום דוח הביניים הוקמו צוותי עבודה שונים לצורך יישום המלצות דוח הביניים וכן הוועדה קיימה מספר שימועים עם גורמים בעלי עניין במערך התשלומים, זאת מתוך ההכרה בחשיבות הדיאלוג עם השחקנים השונים והבנת צרכי השוק. תוצרי עבודת צוותי העבודה, הדיונים והשימועים שהתקיימו סייעו בגיבוש ההמלצות הסופית של הוועדה לקידום מערך התשלומים בישראל.

בהתאם לאמור לעיל הוועדה סבורה כי את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים במערך התשלומים בישראל יש לקדם במהלך משולב, הכולל אסדרה של התשתיות הטכנולוגיות, המשפטיות והצרכניות. לכן הוועדה ממליצה:

- 1. להקים תשתית סליקה מרכזית ותשתית תקשורת לאומית מאובטחת לביצוע תשלומים באמצעים מתקדמים.** הוועדה סבורה כי יש להקים מערכת תשלומים קמעונאית חדשה לסליקה מהירה של תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים בשיתוף עם תשתית תקשורת מאובטחת לקידום השימוש באמצעי תשלום אלו. בהמלצה זו מסמנת הוועדה את "קריאת הכיוון" העתידית למערך התשלומים בישראל. בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, הוקם בינואר 2016 צוות פנימי בבנק ישראל, אשר בחן את הנושא בדגש על לימוד וסקירה של מערכות תשלומים קמעונאיות מהירות בעולם, לימוד של צרכי השוק הישראלי ממערכת תשלומים קמעונאית מהירה בישראל ומיפוי החלופות השונות לקידום ההמלצה. במקביל מערך הסייבר הלאומי המשיך בקידום פרויקט "פעולה בטוחה" – תשתית לאומית לביצוע פעולות בטוחות על גבי רשת האינטרנט.
- 2. לגבש תזכיר חוק לאסדרת שירותי תשלום, חשבון תשלום ושירותי סליקה והנפקה.** הוועדה מציעה לגבש אסדרה רוחבית ואחידה של כלל השירותים שנותנים הגופים המספקים שירותים אלו. אסדרה זו תכלול ותתייחס, בין היתר, להיבטים צרכניים, חובתם של נותני שירותי התשלום לעמוד בהוראות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, לחובה לעמוד בסטנדרטים של אבטחת מידע ודרישות נוספות. בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, הוקמה במארכ 2016, ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים העסקיים. במהלך דיוני ועדת המשנה גובשו העקרונות לאסדרת שירותי התשלום, בין היתר, בהתבסס על האסדרה האירופאית בנושא שירותי תשלומים – Payment Services Directive

<sup>1</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/291115-ElectronicMeans.aspx>

(PSD), בהתאמות לשוק המקומי. מסמך העקרונות שגובש פורסם להערות הציבור באוקטובר 2016<sup>2</sup> והוא מהווה בסיס לכתובת טיוטת תזכיר חוק שירותי התשלום המנוסחת בימים אלו.

3. **להתאים את התשתית המשפטית הקיימת לפעילות באמצעי התשלום המתקדמים.** הוועדה סבורה כי נדרשת בחינה מתמדת והתאמה של החקיקה הקיימת בישראל, תוך התייחסות לשלושה רבדים מרכזיים: המשתמשים באמצעי התשלום המתקדמים, ספקי השירותים הפיננסיים ומערכות התשלומים. במסגרת זו, יש לפעול לקידום תיקוני חקיקה שיתמכו באסדרת היבטי הלבנת הון ומימון טרור בפעילות נותני שירותי התשלומים, זאת בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים שמפרסם ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force).

4. **לקדם במסופי התשלום (POS) תשתית שתאפשר לבצע עסקאות ללא מגע (Contactless).** הוועדה סבורה כי השינויים הצפויים במערך התשלומים בישראל כתוצאה מיישום מתווה מעבר השוק לתקן EMV פותחים הזדמנות לקידום השימוש באמצעי התשלום המתקדמים על ידי יצירת תשתית בנקודות המכירה לתמיכה בביצוע פעולות ללא מגע (Contactless) ובריבוי אפליקציות. בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, במאי 2016, פרסם הפיקוח על הבנקים הוראת ניהול בנקאי תקין 472 – סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב<sup>3</sup>, המתייחסת, בין היתר, לדרישה לתמיכה לעסקאות ללא מגע (Contactless) במסופים חדשים.

5. **ליעל את שרשרת ביצוע עסקה של הוראת חיוב דיגיטלית.** הוועדה סבורה, שלאור השימוש הנרחב בצ'קים בישראל ולאור המטרה לצמצם את הכלכלה השחורה, יש לבחון דרכי הטמעה עבור תחליף דיגיטלי לצ'ק המסורתי במערך התשלומים בישראל לרבות התאמת התשתית המשפטית והטכנולוגית. בהתאם להמלצת הוועדה, הוקם בינואר 2016 צוות פנימי בבנק ישראל, אשר ביצע בחינה ראשונית של נושא "הוראת חיוב דיגיטלית" לרבות התייחסות לשרשרת ביצוע העסקה באמצעי תשלום ובחינת צורכי השוק הישראלי, הצוות הפנימי המליץ לקדם את הוראת חיוב דיגיטלית במערך התשלומים בישראל. כמו כן, הוקם לאחרונה צוות משפטי בין-משרדי שמטרתו לבחון האם יש צורך ביצירת מסגרת משפטית מותאמת להוראת חיוב דיגיטלית.

6. **לקדם חינוך צרכני ויצירת אמון של הצרכנים באמצעי תשלום מתקדמים.** הוועדה סבורה שכדי לקדם באופן יעיל את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יש צורך בליווי ותמיכה של מהלכים אלו בחינוך פיננסי והסברה לציבור הרחב.

בנק ישראל והגופים הרלוונטיים ימשיכו לעקוב אחר ההתפתחות של אמצעי התשלום המתקדמים במערך התשלומים בישראל.

<sup>2</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/5-10-16.aspx>

<sup>3</sup> <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/HozSup/h2498.pdf>

### 3. הקדמה

בספטמבר 2013 החליטה הממשלה להקים ועדה – בראשות מר הראל לוקר, מנכ"ל משרד ראש הממשלה – לבחינת צמצום ההון השחור והלבנת ההון באמצעות הגבלה וצמצום של השימוש במזומן ובאמצעי תשלום אחרים, מתוך מטרה להרחיב את בסיס המס (להלן: "ועדת לוקר"). ועדה זו הוסמכה לגבש מתווה למדיניות שתצמצם בהדרגה את השימוש במזומן ובאמצעי תשלום מבוססי נייר אחרים, כולל הגבלה על סחירות צ'קים, וכן לנסח הצעה בעניין הענקת תמריצים והסרת חסמים כדי לעודד את השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים. דוח הוועדה קיבל את אישור הממשלה באוקטובר 2014.<sup>4</sup>

בהתאם להמלצותיה של ועדת לוקר הוקמה במארכ 2014 ועדה בין-משרדית לנושא אמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים בישראל (להלן: "הוועדה"). בראש הוועדה עומדת הגב' עירית מנדלסון, מנהלת המחלקה לחשבות ולמערכות תשלומים בבנק ישראל, ומשתתפים בה נציגים של משרד ראש הממשלה, רשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המיסים, משרד המשפטים, רשות ההגבלים העסקיים, מערך הסייבר הלאומי, הרשות הממלכתית לאבטחת מידע, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, משרד האוצר ובנק ישראל.<sup>5</sup>

הוועדה נועדה להסדיר את תחום אמצעי התשלום המתקדמים בהיבטים של אבטחת מידע, הלבנת הון ומימון טרור, המשכיות עסקית, תחרות, יציבות ויעילות, וזאת באופן שיעודד את הציבור להרחיב את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, תוך מתן מענה לסיכונים הקיימים בשימוש באמצעי תשלום אלו, לרבות הלבנת הון ומימון טרור, סיכונים קיברנטיים וסיכונים נוספים.

במהלך עבודת הוועדה שמעו חבריה סקירות בנושאים הקשורים לתחום אמצעי התשלום המתקדמים, ביניהן, סקירות על מערך התשלומים והסליקה בישראל; פתרונות תשלום מתקדמים בעולם; הסיכונים הנוגעים להלבנת הון ומימון טרור; מיפוי הרגולציה במערך התשלומים בישראל ובעולם; והצעות לפתרונות שיקדמו את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים. נוסף לכך הוועדה הזמינה בעלי עניין להציג בפניה פתרונות לשירותי תשלום מתקדמים, בטוחים ויעילים, בין השאר בנוגע להוראת חיוב דיגיטלית (צ'ק הדיגיטלי) ולארנק האלקטרוני.<sup>6</sup> בנובמבר 2015 פרסמה הוועדה דוח ביניים אשר סקר את פעילותה ואת הדגשים שהוועדה התייחסה אליהם במהלך עבודה. החל מפרסום דוח הביניים הוקמו צוותי עבודה שונים לצורך יישום המלצות דוח הביניים וכן קיימה הוועדה מספר שימועים עם גורמים בעלי עניין במערך התשלומים, זאת מתוך ההכרה בחשיבות הדיאלוג עם השחקנים השונים והבנת צרכי השוק.

הוועדה סיכמה את המלצותיה העיקריות בנוגע לצעדים הנדרשים על מנת לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים. המלצות אלו נועדו לעודד את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, ולעודד פיתוח פתרונות שיקדמו את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, באמצעות הסדרת תשתית שתאפשר תחרות, יעילות, בטיחות, אמינות ונוחות. הדוח הסופי סוקר את האמצעים והפתרונות לתשלומים אלקטרוניים מתקדמים בישראל ובעולם, את יתרונות השימוש בהם, את האפשרויות לבצע עסקאות באמצעי תשלום

<sup>4</sup> <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/govdec2115.aspx>

<sup>5</sup> שמותיהם של כל חברי הוועדה מופיעים בפרק 13.

<sup>6</sup> <http://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Documents/הזמנה20%פומבית20%להברות.pdf>

## הדוח הסופי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל

מתקדמים במערכות התשלומים הקיימות, את ההיבטים המשפטיים הנוגעים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, את הסיכונים הכרוכים בשימוש באמצעים אלה ואת החסמים לשימוש בהם.



#### 4. סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בעולם

מערך התשלומים בעולם הולך וצובר תאוצה בשנים האחרונות, והתשלומים האלקטרוניים תופסים את מקומן של עסקאות באמצעים מבוססי נייר כגון: מזומן וצ'קים. ההתפתחות הטכנולוגית בתחום האינטרנט והטלפונים החכמים שינתה בעשור האחרון את האופן שבו אנשים מקבלים ומשלמים כסף עבור רכישותיהם ומכירותיהם. התפתחות זו הביאה ליצירת אמצעי תשלום שמאפשרים לצרכנים לשלם מרחוק בדרכים חדשות. כמו כן, היא מספקת שיטות תשלום חלופיות, למשל באמצעות טלפונים, שעונים וצמידים חכמים במקום בכרטיסי חיוב פיזיים. התנהגות הצרכנים בתחום התשלומים הקמעונאיים מושפעת מהביקוש לאמצעי תשלום בטוחים, יעילים ונוחים. ככל שטלפונים ניידים הופכים לאמצעי תשלום נפוצים יותר, כך מתרחבת הורדת היישומים לביצוע תשלומים סלולריים ותשלומים ללא מגע.

כאשר הצרכנים והסוחרים מזהים את התועלת בביצוע עסקאות אלה, הדבר מהווה ליזמים תמריץ לפתח אמצעי תשלום חדשניים. בפיתוח זה עוסקים לא רק התאגידים הבנקאיים והחברות הבין-לאומיות לכרטיסי אשראי, אלא גם גופים שאינם תאגידים בנקאיים, לרבות ענקיות הטכנולוגיה המובילות בתחומן, חברות פרטיות ויזמים פרטיים. בקרב החידושים ניתן למצוא, בין היתר, פתרונות חדשים לביצוע תשלומים מתקדמים, אפשרויות שונות לשימוש בהתקני גישה חדשים ובערוצי גישה חלופיים, אפשרויות לשפר את יעילות התשלום ורמת האבטחה, ומענה להתקפות קיברנטיות. עם הפיתוחים המוכרים ניתן למנות את שירות ה-"Apple pay", שירות ה-"Samsung pay", הארנק האלקטרוני של חברת Google, שירות PayPal ושירות Alipay לתשלומים מקוונים, ושירותי תשלומים באמצעות רשתות חברתיות כדוגמת Facebook. נוסף לכך אפשר לראות התפתחות של אמצעי תשלום הכוללים ארנק אלקטרוני, כרטיסי נטענים ושירותים המבוססים על קישור לחשבונות העו"ש או מקושרים לכרטיס החיוב של הלקוח. השימוש באמצעי תשלום אלו בידי צרכנים, סוחרים ותאגידים הולך ומתרחב במיוחד משום שהם עונים לצרכים של אותם משתמשים.

פיתוח חדשני בתחום אמצעי התשלום המתקדמים ניתן לראות בהונג-קונג, מדינה שמקדמת את הצ'ק הדיגיטלי<sup>7</sup>. את פיתוחו תנהל חברת הסליקה המרכזית HKICL – חברה שמבצעת את הסליקה בין כל הבנקים המסחריים ונמצאת בבעלותם של איגוד הבנקים ושל הבנק המרכזי בהונג קונג (HKMA).

הצ'ק הדיגיטלי של הונג-קונג מתאפיין, בין היתר, בתכונות הבאות: שני הצדדים המעורבים בעסקה, הצד המשלם והצד המקבל, נדרשים לחתום על הצ'ק הדיגיטלי באמצעות חתימה דיגיטלית שמפיקים גופים מורשים; לא ניתן להסב צ'קים דיגיטליים; על מנת להבטיח שהמסחר באמצעות צ'קים דיגיטליים יתנהל בצורה תקינה ומוגנת, יינקטו צעדים מתאימים – בין היתר הקמת תשתית מוצפנת ומקודדת; הצ'ק הדיגיטלי לא יאפשר להכניס כל שינוי בפרטים המופיעים על גביו – שם המוטב, הסכום, התאריך וכד'. כל ניסיון לערוך שינוי כזה יבטל את החתימה הדיגיטלית ואת תוקפו של הצ'ק; הצ'ק הדיגיטלי כולל היקף מינימלי של מידע רגיש, ואין צורך לחשוף בפני מקבל התשלום את פרטי החשבון של המשלם.

<sup>7</sup> יש להבהיר, כי פיתוח של הצ'ק הדיגיטלי בהונג-קונג מובא בדוח זה כדוגמה ואין בהכרח מאפייניו יהיו דומים למאפייניו של הוראת החיוב הדיגיטלית אשר תפתח בישראל.

גם במערכות התשלומים חלה בשנים האחרונות התפתחות רבה בעולם. לשם המחשה, מדינות שונות – ביניהן דרום אפריקה, מקסיקו, אנגליה, פולין שוודיה וסינגפור – הטמיעו מערכת תשלומים קמעונאית מהירה במערך התשלומים. מדינות אחרות נמצאות בתהליכי הטמעה של מערכת כזו, ועמן נמנות למשל אוסטרליה, ארה"ב וכן באיחוד האירופאי.

במהלך עבודתה של הוועדה נסקרה מערכת ה-Faster Payment<sup>8</sup>. מערכת תשלומים קמעונאית מהירה שחברת VocaLink בנתה והחלה לעבוד בשנת 2008, בהוראת הבנק המרכזי של אנגליה, במטרה להגדיל את התחרות בשוק, להחליף את הסליקה באמצעות מערכת ה-BACS<sup>9</sup>, ולקצר משלושה ימים לכמה שעות את משך הזמן הנחוץ להעברת תשלומים בין לקוחות של בנקים שונים. המערכת פועלת מסביב לשעון (24/7) ומשרתת לקוחות פרטיים ועסקיים, סכום ההעברה המקסימלי עומד על 250 אלף לירות שטרלינג בלבד. נכון לשנת 2016 חברים במערכת 11 בנקים ומאות משתתפים עקיפים (מתארחים).

נוסף לכך פועל על גבי המערכת שירות התשלומים PAYM (Mobile Payments), המשמש להעברת תשלומים בין חשבונות משתמשים. השירות מאפשר לשלוח ולקבל תשלומים באמצעות מספר הטלפון הסלולרי, מבלי להזדקק לפרטי חשבון הבנק (הוא מקשר את מספרי הטלפון למאגר נתונים של הבנק, הכולל את פרטי החשבון של משתמש). השירות מתבצע באמצעות שימוש באפליקציה של הבנק, והוא זמין לרוב לקוחותיהם של הבנקים החברים במערכת.

נוסף להתפתחות באמצעי התשלום ובמערכות התשלומים נראתה בעולם לאחרונה גם התפתחות בחקיקה בתחום מערכות התשלומים. אסדרה מתקדמת במיוחד אפשר לראות באיחוד האירופאי, והיא מובאת בדוח כדוגמה<sup>10</sup>. זה כעשור פועל הבנק המרכזי האירופאי (European Central Bank) להרמוניזציה ואינטגרציה של מערכות התשלומים באמצעות פרויקט ה-Single Euro Payment Area (SEPA). הפרויקט נועד ליצור הסדרים להעברה מהירה, יעילה ובטוחה של תשלומים בין מדינות האיחוד ולשפר את מערך אמצעי התשלום, בין היתר באמצעות תקנות, הסרת חסמים ופתיחת מערך אמצעי התשלום לתחרות דרך כניסת שחקנים חדשים. במסגרת זו נתייחס לשתי הוראות מרכזיות: בנושא שירותי תשלומים – PSD) Payment Services Directive<sup>11</sup>, ובנושא כסף אלקטרוני – E-money Directive (EMD)<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> באמצעות המערכת ניתן להעביר ארבעה סוגים של תשלומים:

- א. תשלום מיידי בודד (Single Immediate Payment) – העברה רגילה בין לקוח ללקוח, שנסלקת בטווח שמגיע עד כשעתיים.
- ב. תשלום עתידי (Forward Dated Payment) – תשלום שניתן לשלם מראש באמצעות המערכת, והוא נסלק בתאריך שקבע הלקוח השולח. בדרך כלל משמש לתשלום חשבונות חודשיים, שכר דירה, וכדומה.
- ג. הוראת קבע (Standing Order) – תשלום בסכום קבוע שהלקוח משלם כל חודש.
- ד. שירות תשלום ישיר עבור חברות (Direct Corporate Access Payments) – השירות זמין לחברות שיכולות לשלוח למערכת מספר גדול של תנועות בבת אחת.

<sup>9</sup> מערכת לסליקה אוטומטית של הוראות תשלום.

<sup>10</sup> ראו הרחבה בנספח א'.

<sup>11</sup> [Directive 2007/64/EC on payment services in the internal markets](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0110&from=EN)

<sup>12</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0110&from=EN>

## 5. סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בישראל<sup>13</sup>

מערך התשלומים בישראל נמצא בשנים האחרונות במצב של שינוי מתמיד כתוצאה מיישום רפורמות שונות, מהתפתחויות טכנולוגיות ומהתפתחויות גלובליות. שינויים אלו מובילים, בין היתר, לקידום מיזמים בתחום אמצעי התשלום המתקדמים הן בידי המערכת הבנקאית והן בידי חברות ויזמים שונים. החידושים והפיתוחים המובילים בישראל כוללים טכנולוגיות שמאפשרות תשלומים ללא מגע (Contactless); מסופי תשלום (POS) ניידים; אפשרות להפקיד צ'קים באמצעות הטלפון הנייד; תשלומים אינטרנטיים; ושימוש בארנקים אלקטרוניים ובאפליקציות תשלום למחשבים ולטלפונים חכמים.

### 5.1. צ'קים

השימוש בצ'קים – ובפרט בצ'קים דחויים – נפוץ מאוד בישראל יחסית לעולם, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי. הצ'קים הדחויים משמשים את הלקוחות במערכת הבנקאית כביטחונות כנגד קבלת אשראי לשם פעילותם העסקית, ולמעשה משמשים כמסגרת אשראי נוספת. כן הם משמשים לתשלומי מסים תקופתיים ולפריסת תשלומים לספקים.

לצ'ק מגוון רחב של שימושים: תשלומים מאדם פרטי למוטב פרטי<sup>14</sup>, תשלומים מאדם פרטי למוטב עסקי<sup>15</sup>, תשלומים מאדם פרטי לגוף ציבורי<sup>16</sup> ותשלומים מגופים עסקיים<sup>17</sup>. נוסף לכך ניתן להשתמש בצ'ק באופנים הבאים: תשלום לחיוב וזיכוי מיידי; פריסת תשלומים באמצעות צ'קים דחויים שכל אחד מהם יוצג במועד הכתוב עליו; צ'ק כבטוחה – אין כוונה לפדות את הצ'ק אלא להשתמש בו כבערובה לביצוע תשלום במועד מאוחר יותר. שימוש זה נפוץ למשל בהסכמי שכירות ובעסקאות מול ספקים שונים; צ'ק לביטחון – בדרך כלל משמש לפעילות מול הבנקים לשם קבלת אשראי; צ'ק מתנה – צ'קים המיועדים במיוחד למתנות, הן מתנות של אנשים פרטיים בשמחות והן מתנות של גופים עסקיים ללקוחותיהם ולעובדיהם; צ'ק בנקאי – צ'ק שהבנקים מנפיקים כדי לספק ערבות של הבנק לביצוע תשלום.

בישראל נעשה שימוש נרחב בצ'קים בין היתר משום שיש להם יתרונות רבים הן למושך הצ'ק (המשלם) והן למקבל (המוטב). עם היתרונות למושך אפשר למנות: הצ'ק זמין ונוח; ניתן להגביל את עבירותו ולבטלו במקרה של אובדן, גניבה או כשל תמורה; הוא משמש אסמכתה להעברת התשלום למוטב לאחר פירעונו; הוא מאפשר לפרוס תשלומים עתידיים ולא דווקא לתשלומים חודשיים שווים (ללא עמידה במסגרת האשראי שהבנק אישר, עד להצגתו); והוא משמש כאמצעי תשלום חלופי בעת חירום. היתרונות למקבל הצ'ק הם: הוא מהווה אסמכתה משפטית לביצוע העסקה ולקבלת תשלום עבורה; במקרה שאין מכבדים אותו ניתן לפנות במישרין להוצאה לפועל; במקרה של אובדן אפשר לממש את הנכס באמצעות

<sup>13</sup> מידע מקיף ונרחב על פעילותן של מערכות התשלומים והסליקה העיקריות בישראל ניתן למצוא בספר האדום לשנת 2015-16 ראו: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/22-1-17.aspx>

<sup>14</sup> מטפלות, גני ילדים ומשפחתונים, עוזרות בית, טיפול רפואי פרטי, שיעורים פרטיים, שיפוצים, הלוואות פרטיות, שכר דירה, מתנות לאירועים, ותשלום לוועד הבית.

<sup>15</sup> תשלום שוברים וחשבונות בבנקים, תשלומים לחברות ביטוח, צ'ק ביטחון, תרומות לעמותות, צריכה שוטפת.

<sup>16</sup> תשלומי מסים (מע"מ, ביטוח לאומי, מס הכנסה), תשלומים למוסדות לימוד (גנים, בתי ספר ואוניברסיטאות), הפקדה לקופות גמל ופנסיה.

<sup>17</sup> מסים, משכורות, תשלומים מחברות ביטוח, תשלומים לספקים, הפקדות בקופות הגמל והפנסיה של העובדים, רכישות לצריכה שוטפת.

"כפל שטר"<sup>18</sup>; ניתן לבדוק מראש אם חשבונו של המושך הוגבל ולא לקבל ממנו צ'ק; הצ'ק משמש כבטוחה לצורך קבלת אשראי.

השימוש בצ'קים חושף את הלקוח, המוטב, הבנק והמערכת כולה לסיכונים תפעוליים, לסיכוני נזילות ולסיכוני אשראי. התקבול בצ'ק אינו סופי ואינו ודאי. התשלום מופקד בחשבונו של המוטב בסטטוס "לא סופי" ("על תנאי") למשך שלושה ימי עסקים – משך הזמן שבו ניתן להחזיר את הצ'ק. שנית, ישנם סיכונים עקב כשלים בנייהול הנזילות של הלקוח או של הבנק<sup>19</sup>. שלישית, הגורמים המעורבים בעסקה חשופים להונאות – גניבה, זיוף, הסבת צ'קים, לרבות עסקאות ניכיון על סמך צ'ק שהוסב זאת מכיוון שתשלום בצ'ק כנגד סחורה חושף את המקבל לסיכון נזילות ולסיכון אשראי, משום שהסחורה נמסרת במועד קבלת הצ'ק ואילו התשלום אינו סופי ויכול לחזור, דהיינו אין DVP<sup>20</sup>. רביעית, השימוש בצ'קים, ובעיקר צ'קים סחירים, אף עלול לשרת מטרות של הלבנת הון ומימון טרור, זאת בעיקר בגלל האפשרות להסב את הצ'ק ללא תיעוד ובקרה. חמישית, השימוש בצ'קים אינו מאפשר לבנק לוודא שהלקוח עומד במגבלת האשראי שלו: הלקוח יכול לפזר צ'קים ללא מגבלה היות שלבנק אין יכולת לנהל מעקב מלא. צ'קים חסרי כיסוי גורמים סיכון כלל-משקי, שכן הפגיעה מקיפה רבדים רבים של החברה – בעלי עסקים, גופים חברתיים ומוטבים פרטיים. לבסוף, לשימוש בצ'קים מחיר סביבתי, משום שמדפיסים אותם על נייר ומשנעים אותם בין כמה תחנות.

יש לציין, כי ועדת לוקר החלה לטפל בסיכונים הכרוכים בשימוש בצ'קים והמליצה על מתווה להפחתת השימוש בצ'קים. הוועדה המליצה על מתווה להפחתת השימוש בצ'קים במערך התשלומים בישראל, המלצה זו באה לידי ביטוי בין השאר בטיטות החוק לצמצום השימוש במזומן, בחוק הסליקה האלקטרונית של צ'קים, בהמלצה להגביל את סכומי הפעילות בצ'קים ולאסור להשתמש בצ'קים ששם המוטב אינו מצוין עליהם ("צ'ק על החלק" / "צ'קים פתוחים") וכן בהמלצה לקדם את השימוש בצ'ק הדיגיטלי כאחת הדרכים להרחיב את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים במערך התשלומים בישראל.

בהתאם לאמור לעיל, בנק ישראל בחן בשנים האחרונות את סוגיית השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר במסגרת תכנון הרפורמה להפחתת השימוש בצ'קים במערך התשלומים לרבות חקיקתו של חוק הסליקה האלקטרונית של שיקים, התשע"ו-2016<sup>21</sup> והחלת שינויים בתהליכי הסליקה במסלוקת הנייר. חוק הסליקה האלקטרונית פורסם בספר החוקים ב-10 בפברואר 2016. החוק מאפשר מעבר מסליקה פיזית של צ'קים לסליקה אלקטרונית: כלומר עצירת הצ'קים בבנק בו מוצג הצ'ק לפירעון, צילום של הצ'ק הפיזי ושליחה של קובצי תצלומים של הצ'קים לבנק הנמשך, במקום את הצ'קים הפיזיים עצמם. כמו כן, החוק מקדם ומייעל באופן משמעותי את תהליך סליקת הצ'קים, מסדיר את קבילותו של הצ'ק הממוחשב בהליך המשפטי, תומך במהלכי ההתייעלות בהם נוקטת המערכת הבנקאית ומאפשר ללקוחות הבנקים להפקיד צ'ק בדרך אלקטרונית, מתקדמת, נוחה ויעילה. בשלב הראשון, החל מיום 08 בנובמבר 2016, מתאפשרת

<sup>18</sup> לפי סעיף 69 לפקודת השטרות (נוסח חדש), שטר שאבד לפני שעבר זמנו, יכול האדם שהיה או חזו לבקש את המושך שייתן לו שטר אחר ככתבו.

<sup>19</sup> סיכון הנזילות של הבנקים נובע, בין היתר, מהעובדה שהבנקים מזכים את הלקוחות ביום T, ואילו הסליקה הבין-בנקאית מתבצעת ביום T+1.

<sup>20</sup> DVP (Delivery Versus Payment) – העברה בו-זמנית של הסחורה והתשלום כנגדה.

<sup>21</sup> חוק הסליקה האלקטרונית: [http://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_isr\\_321435.pdf](http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_isr_321435.pdf)  
ההודעה לעיתונות של בנק ישראל לאחר פרסום חוק סליקה אלקטרונית של צ'קים:  
<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/02-02-2016-DigitalCheque.aspx>

סליקה בין-בנקאית של צ'קים שהלקוחות הפקידו באמצעות הסלולר (עד למועד זה הייתה אפשרות להפקיד באופן זה צ'קים אך ורק אם הם היו משוכים על אותו בנק)<sup>22</sup>. השלב השני, יחל ברבעון הרביעי של 2017, כאשר כלל הצ'קים ייסלקו בהתאם להוראות החוק החדש. יש לציין, כי לאחרונה מספר מדינות חוקקו חוקים המאסדרים את פעולתה של המערכת הבנקאית בסליקה אלקטרונית של צ'קים.

## 5.2 השימוש בכרטיסי חיוב בישראל

בישראל קיימים כמה סוגים של כרטיסי חיוב:

**כרטיס החיוב הנדחה (Deferred Debit Card)** – הכרטיס **השכיח** ביותר בישראל כיום. הלקוח רוכש באמצעותו סחורות ושירותים ומשלם עבורם אחת לחודש, לעתים בכמה תשלומים נדחים<sup>23</sup>. בית העסק מקבל זיכוי, בהתאם להסכם הסליקה, והוא מממן את ימי האשראי שחולפים בין חיוב הלקוח לזיכוי. לכרטיס זה מקושרת מסגרת האשראי של הלקוח, והוא מאפשר לו למשוך מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים – ו/או לשלם עבור סחורות ושירותים בבתי עסק – עד למסגרת האשראי שהקצה לו המנפיק. כאשר הלקוח פורס את התשלום עבור עסקה, החיוב הנדחה כרוך באחד משני סוגים של אשראי: א) אשראי על חשבון בית העסק – מעניק אותו בעל העסק לתקופה בת כמה ימים עד כמה חודשים, ו-ב) אשראי על חשבון הלקוח – מעניקות אותו החברות לכרטיסי אשראי לתקופה של כמה חודשים, ולעתים ליותר משנה, באמצעות תכניות "קרדיט".

כרטיס החיוב הנדחה אינו מהווה תחליף מלא למזומן מאחר שקיים בו רכיב של מימון, ומאחר שהוא נגיש רק לצרכנים שמנפיק הכרטיס קבע להם מסגרת אשראי.

**כרטיס החיוב המיידי (Debit Card)** – במקרה זה מחייבים ומזכים, בהתאמה, את חשבונותיהם של המחזיק (הקונה) והמוכר מייד עם ביצוע העסקה<sup>24</sup>. הכרטיס מספק את הנוחות הגלומה בכרטיס חיוב, ולצד זאת הוא מספק העברה (כמעט) מיידיית של התשלום, בדומה למזומן, צ'ק (בלתי דחוי) והעברה בנקאית. עסקה בכרטיס חיוב מיידי עולה למנפיק פחות מעסקה בכרטיס חיוב נדחה, בלי קשר להיקף העסקה<sup>25</sup>. בעולם מקובל לבצע עסקאות בכרטיס חיוב מיידי. בהתאם להמלצות 'ועדת לוקר', יזמו בנק ישראל ורשות ההגבלים העסקיים שורה של שיפורים ללקוחות ולבתי העסק לשימוש בכרטיס זה ובכרטיס נטען מזוהה<sup>26</sup>.

**כרטיס האשראי המתגלגל (Revolving Credit Card)** – המחזיק בכרטיס זה יכול לקבוע את התקרה לסכום החיוב החודשי, ויתרת החוב שנצברה בגין רכישות נוספות בכרטיס נדחית לחודשים הבאים וצוברת ריבית. את הכרטיסים בישראל מנפיקות כיום רק החברות לכרטיסי אשראי (בעיקר בהסדרי הנפקה עם קמעונאים ומועדוני צרכנים), אך אין מניעה שגם הבנקים ינפיקו אותם.

**הכרטיס הנטען (Pre-Paid)** – כרטיס תשלום, בש"ח או במט"ח, שהלקוח טוען מראש עד לסכום המרבי המותר לכרטיס, וכל תשלום מופחת מיתרת הכרטיס עד לאיפוס. עם סוג זה נמנים כרטיסים לרכישה ברשתות מזון, כרטיס חיוג, ועוד. כרטיסים אלה מאפשרים טעינה חוזרת, כלומר הם רב-פעמיים, וחלקם

<sup>22</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/8-11-16-ElectronicClearing.aspx>

<sup>23</sup> בכרטיסים בנקאיים החיוב משתקף בחשבון הלקוח.

<sup>24</sup> בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, סולק יעביר לבתי העסק את תמורת העסקה לכל היותר בתוך שלושה ימי עסקים ממועד שידור העסקה.

<sup>25</sup> העלות ללקוח תלויה במגוון גורמים, והמרכזי שבהם – נוסחת העמלה הצולבת.

<sup>26</sup> הדוח המסכם בנושא הגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב –

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/10-02-2015-Debit.aspx>

מזהים בשעה שהאחרים אנונימיים<sup>27</sup>. את הכרטיסים מנפיקות חברות כרטיסי האשראי ובנק הדואר, וניתן להשתמש בהם בכל בית עסק המכבד כרטיסי חיוב של המנפיק. הכרטיס הנטען מאפשר לבצע פעולות עד לגובה הסכום הטעון באותה עת בכרטיס, וגובה זה מתעדכן לאחר כל פעולה. את הכרטיס ניתן לטעון בכמה דרכים: ישירות מחשבון הבנק, באמצעות כרטיס חיוב (נדחה, מתגלגל או מידי), או באמצעות תשלום במזומן.

נוסף לכרטיסי התשלום קיימים גם כרטיסים נטענים חד-פעמיים, ואלה כוללים בין השאר כרטיסי מתנה וכרטיסי חיוב וירטואליים אנונימיים שמנפיקות החברות לכרטיסי אשראי. האחרונים מאפשרים לבצע רכישות ברשת האינטרנט מבלי לחשוף את פרטי הקנייה והרוכש. הם נושאים את פרטיו של כרטיס אשראי חלופי שניתן לטעון (חד-פעמית) עד לסכום מוגבל<sup>28</sup>, ואילו פרטיו של כרטיס החיוב שבאמצעותו טענו את הכרטיס הווירטואלי נשמרים במערכת מאובטחת ומוצפנת. אם נשאר יתרה בכרטיס הווירטואלי, אפשר לפרוק אותה. הכרטיסים הנטענים עשויים לשמש תחליף למזומן ללקוחות שאינם מנהלים חשבון בבנק.

בישראל פועלות שלוש חברות לכרטיסי אשראי – "ישראכרט", "לאומי קארד" ו"כ.א.ל" – והן מנפיקות חמישה מותגים מקומיים ובין-לאומיים: "ויזה", "מסטרקארד", "אמריקן אקספרס", "דיינרס" ו"ישראכרט". החברות מנפיקות וסולקות את הכרטיסים על פי רישיונות שקיבלו מהארגונים הבין-לאומיים הרלוונטיים. יש לציין, כי לאחרונה ניתן רישיון סולק חדש לחברת טרנזילה בע"מ<sup>29</sup>. החברה צפויה להתחיל לפעול כסולק הרביעי בשוק כרטיסי החיוב הישראלי בשנה הקרובה, ותתחרה מול החברות הקיימות.

הפעילות בתחום התרחבה בשנים האחרונות בקצב ניכר, בהשפעת כמה גורמים: גופים חוץ-בנקאיים (בדרך כלל מועדוני לקוחות) החלו להנפיק כרטיסי חיוב; החברות בתחום האשראי והמימון הרחיבו את מגוון השירותים באמצעות כלים המאפשרים למחזיקי הכרטיסים לקבוע את גובה החיוב ואת מועדיו בהתאם לצורכיהם וליכולותיהם; השימוש בכרטיסי החיוב בבתי עסק נוח וזמין; ההיצע של אתרי מסחר אלקטרוניים מתרחב.

### 5.3. הארנק אלקטרוני

בשנים האחרונות אנו עדים לשינויים טכנולוגיים שמובילים לשינויים גם באמצעי התשלום. רשת האינטרנט הרחיבה משמעותית את היכולת לבצע תשלומים ולהעביר כספים, והמסחר בה יצר צורך לפתח יכולות חדשות להעביר כספים ולבצע תשלומים בדרך מהירה, מאובטחת ונגישה יותר. אחד הפיתוחים הנפוצים כיום הוא הארנק הדיגיטלי (Digital Wallet) או האלקטרוני (E-Wallet) – השם תלוי בסוג הפעילות שהארנק מאפשר ובטכנולוגיה המצויה בו.

<sup>27</sup> בחלקם אפשר להשתמש גם כדי למשוך מזומן ממכשירי בנק אוטומטיים, ואילו באחרים אי-אפשר.

<sup>28</sup> בשנת 2014 עמד הסכום על 2,000 ש"ח.

<sup>29</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/4-4-17.aspx/>

הארנק האלקטרוני יכול לשמש אמצעי לביצוע כמה פעולות עיקריות:

1. ביצוע עסקאות של מסחר אלקטרוני (כגון: תשלומים בגין קנייה באינטרנט באמצעות המחשב האישי או הטלפון החכם, העברת כספים לאדם אחר ותשלום חשבונות);
2. החזקת כספים בחשבון וירטואלי (חשבון דיגיטלי) שמפקידים בו כספים בדרכים שונות, מבצעים באמצעותו תשלומים או מעבירים כספים באופן מקוון;
3. אחסון מידע על אמצעי תשלום (כגון: פרטים על כרטיסי חיוב שונים), פרטי מחזיק הארנק (כגון: כתובת למשלוח, לשם קנייה מהירה), סיסמאות לאתרי קנייה, פרטי רישיון הנהיגה, וכדומה.
4. מעקב אחר הרכישות המקוונות שבוצעו באמצעות האינטרנט או האפליקציה.

בשנים האחרונות חצה השימוש בארנק האלקטרוני את גבולות האינטרנט והגיע גם אל הטלפון הסלולרי: כיום יש ספקים שמציעים אפשרות להשתמש בארנק אלקטרוני גם דרך הטלפון החכם, באמצעות התקנת אפליקציה. התשלום מתבצע דרך ספק השירות בבתי העסק, בדומה לתשלום באמצעות כרטיס חיוב. הטכנולוגיה של הארנק האלקטרוני בטלפונים חכמים ("ארנק סלולרי") עושה לרוב שימוש בהתקן ה-NFC המשולב בטלפונים החכמים כדי להעביר מידע. בעת התשלום הלקוח מקרב את הטלפון החכם אל קורא הכרטיסים ומתחבר לאפליקציה כדי לאשר את התשלום. משלב זה חשבונו מחויב, וספק השירות מעביר את התשלום אל המוכר. יש לציין כי בשנים האחרונות פותחו לטלפונים חכמים גם פתרונות שאינם כוללים התקני חומרה של NFC, לרבות מדבקה מיוחדת או התקן חיצוני, הכוללים מידע על אמצעי התשלום (כגון: כרטיס חיוב).

בישראל, חברות רבות, ביניהן בנקים, חברות לכרטיסי אשראי, חברות תקשורת, יזמים וחברות פרטיות – ניסו בשנים האחרונות לפתח ולקדם את השימוש בארנקים אלקטרוניים, בין היתר בעקבות פיתוחם בעולם והתרחבות השימוש בטלפונים הסלולריים לביצוע מגוון רחב של פעולות פיננסיות. נוסף על תשלום על מוצרים הן כוללות: תשלום משכורות לעובדים זמניים/ זרים; תשלום למוניות; תשלום על חניה; אישור עסקאות לחברות ולאנשים פרטיים; קבלת מידע; העברת כספים ללקוחות של בנקים אחרים; העברת כספים בין לקוחות הבנק בהשקת שני המכשירים זה בזה; משיכת מזומן ממכשירי בנק אוטומטיים ללא כרטיס, ועוד. כיום יש בישראל כמה בנקים שמשווקים שירותים שונים של ארנק אלקטרוני המסונכרן ישירות עם חשבון הבנק, ושירותים אלה מאפשרים העברת כספים וביצוע תשלומים שונים ישירות מתוך האפליקציה. יש לציין, כי ישנם ארנקים אלקטרוניים המאפשרים אחסון של אמצעי תשלום שונים פועלים לרוב למערכות תשלומים סגורות המאפשרים רק לבעלי חשבון במערכת להעביר כספים בינם לבין עצמם.

#### 5.4. חדשנות בתחום אמצעי התשלום המתקדמים בישראל

בשנים האחרונות ישנה התפתחות וחדשנות בתחום אמצעי התשלום המתקדמים בישראל ולהלן מספר דוגמאות:

**כרטיס חיוב חכם (EMV)** – בישראל החלו להתאים את השוק לכרטיסי חיוב חכמים – כרטיסים שמשמשים בתקן האבטחה המתקדם EMV<sup>30</sup> – היות שהם יעניקו יתרונות חדשים. ראשית, כדי להשתמש בהם יש להקיש קוד במסוף שנמצא בבית העסק, והדבר מפחית את השימוש בכרטיסים גנובים או אבודים; המעבר לכרטיסים חכמים יצמצם אפוא את פוטנציאל ההונאות ויגביר את אמון הלקוחות וחברות הכרטיסים. שנית, המעבר ייצור התאמה בין המשק לבין העולם, וזו תרחיב את היכולת לשלם בחו"ל באמצעות כרטיסים ישראליים.

המעבר לכרטיסים חכמים דורש להתאים מערכות שונות, ביניהן מערכת שב"א (שירותי בנק אוטומטיים) ומסופי התשלום (POS). על פי תכנית שהתווה הממונה על ההגבלים העסקיים – בשיתוף המפקח על הבנקים והפיקוח על מערכות התשלומים והסליקה בבנק ישראל. בינואר 2016 השלימה חברת שב"א את ההיערכות וההקמה של התשתיות הטכנולוגיות לתמיכה בסליקה של כרטיס חיוב חכם (EMV).

**פיתוחים בתחום המסופים בבתי העסק (POS)** – בתחום מסופי התשלום פותחו טכנולוגיות והתקני חומרה שונים שיכולים לסייע בקידום השימוש באמצעי התשלום המתקדמים ובעידוד התחרות במערך התשלומים. פתרונות אלו כוללים, בין היתר, מסופי תשלום שתומכים בטכנולוגיית ה-EMV, תמיכה בביצוע תשלומים בתקשורת לטווח מזערי (Near Field Communication) NFC, תמיכה בריבוי אפליקציות<sup>31</sup> וביישום של אמצעי תשלום מתקדמים ברמת החומרה. פתרונות אלו מקלים על הוספת מסלולים חדשים לאישור עסקה, כניסה של שחקנים חדשים, ויישום פתרונות ואמצעי תשלום מתקדמים. נוסף לכך מסופים אלו מפחיתים את התלות במתג לצורך אישור העסקה וסליקתה משום שהם פותחים נתיבים חדשים לעיבוד העסקה ולניתוב. מאידך גיסא, הדבר מעביר את מרכז הכובד למערכות של הסולק או המעבד החדש.

**ביצוע עסקאות ללא-מגע (Contactless)** – פעולה ללא מגע (Contactless) היא פתרון טכנולוגי המאפשר העברת נתונים בצורה אלחוטית (ללא מגע בין ההתקן המסדר להתקן הקורא). הפעולה ללא מגע הינה שם רחב וכולל למגוון רחב של אמצעים לביצוע העברת נתונים בצורה אלחוטית, לדוגמה: ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב, תשלום בתחבורה ציבורית בכרטיס ייעודי, כרטיס לחתימת נוכחות במקום העבודה ועוד. פעולה ללא מגע יכולה להתבצע בטכניקות שונות, הנפוצה ביניהן היא NFC (Near Field Communication).

עסקאות בכרטיסי חיוב הפועלות בטכנולוגיית Contactless יכולות להתבצע באמצעות התקן על גבי כרטיס החיוב, התקן כמדבקה, התקן הצרוב בטלפון הסלולרי או התקן הצרוב בכרטיס SIM ייעודי בטלפון הסלולרי. ביצוע תשלום ללא מגע יתאפשר בבית העסק רק עם קורא ייעודי המוטמע ב-POS או מחובר אליו כהתקן חיצוני.

<sup>30</sup> EMV, Europay MasterCard and Visa – אוסף ספציפיקציות שפיתחו הארגונים הבין-לאומיים לכרטיסי אשראי במטרה לספק מתכונת אחידה ומאובטחת לתשלום בכרטיסי חיוב בעסקאות "כרטיס נוכח".

<sup>31</sup> מסוף שתומך בריבוי סולקים ומנפיקים מעודד תחרות בתחום הסליקה ומקל על מעבר בין סולקים. לעומת זאת, כאשר כל מסוף נמצא בבעלות של סולק ספציפי ותומך בעבודה מול אותו סולק בלבד, הדבר מאלץ את בית העסק להחליף מסוף עם החלפת הסולק.



**תשלומים מקוונים ומסחר אלקטרוני** – בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בסחר האלקטרוני (Electronic Commerce), היינו עסקאות מסחריות שמתבצעות באופן אלקטרוני, הודות להתרחבות הגישה לאינטרנט, התפתחות הטכנולוגיה בישראל ובעולם, והפרסום ברשתות החברתיות. כיום אפשר לרכוש מוצרים ושירותים רבים מבלי לצאת מהבית, גם אם הספק נמצא מעבר לים ואף אם הוא מחזיק בחנות וירטואלית ואינו פוגש בקונה. המסחר האלקטרוני מקיף כיום את כל סוגי העסקאות – עסקאות פרטיות, קמעונאיות וסיטונאיות, הן בתוך המדינה והן בין מדינות.

ההתפתחות שחלה בישראל בתחום התשלומים המקוונים מאפשרת לשלם דרך האינטרנט גם עבור מגוון רחב של שירותים ממשלתיים וציבוריים – ניתן לשלם למשל מסים, דוחות תעבורה וקנסות משטרה, אגרות על חידוש רישיון, דרכון ותעודת מעבר, וחשבונות מים, חשמל וארנונה. גם הבנקים בישראל מאפשרים ללקוחותיהם לבצע פעולות דרך האינטרנט ודרך יישומים ייעודיים בטלפונים ניידים חכמים. לאחר הנפקת סיסמה אישית וסודית הלקוחות יכולים לעקוב אחר חשבונם ולבצע בבטחה העברות בין חשבונות ותשלומים, אף כי ברוב המקרים מגבילים את גובהם. מאחר שהאינטרנט מאפשר לבצע פעולות גם מחוץ לשעות הפעילות של הסניפים, הבנקים מייעלים את השירות ללקוחותיהם וחוסכים זמן המתנה בסניפים.

**צ'ק סלולרי** – החל מה-08 בנובמבר 2016, מתאפשרת סליקה בין בנקאית של צ'קים שהופקדו באמצעות הסלולר (עד כה ניתן היה להפקיד צ'קים באמצעות הסלולר אך ורק אם הם משוכים על אותו בנק). שירות זה מתאפשר על-ידי מרבית הבנקים. הפקדה באמצעות הסלולר מתאפשרת עבור צ'קים משורטטים, "למוטב בלבד" ועד לסכום של 10,000 ₪ לצ'ק בודד. תהליך זה מייעל את תהליך סליקת הצ'קים בין חברי מסלקת הנייר, מאפשר ללקוחות הבנקים להפקיד צ'קים ללא הגעה פיזית לסניפים, מאפשר להגביר את השימוש בשירותים האלקטרוניים המתקדמים, באמצעות האפליקציות הבנקאיות המוצעות להם וכן מאפשר את הפחתת העלויות ללקוח בגין הפקדת הצ'ק (עלות הפקדת צ'ק בערוץ ישיר מול הפקדת צ'ק באמצעות פקיד).

## 6. יתרונות השימוש באמצעי תשלום מתקדמים

קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יתרום להגברת התחרות, היעילות והבטיחות של מערך התשלומים בישראל. לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים יתרונות שונים, והם יכולים לבוא לידי ביטוי בכמה מישורים, ביניהם יצירת מצב שבו לשחקן שפיתח אמצעי תשלום מתקדם יש יתרון תחרותי על פני יתר השחקנים במערך התשלומים, הפחתה של עלויות העסקה בהשוואה לאמצעי תשלום אלקטרוניים אחרים, תיעוד העסקאות שבוצעו באמצעי התשלום, נוחות השימוש ללקוח, וזמינותו ללקוח.

מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה<sup>32</sup> עולה כי בשנים האחרונות יש בישראל מגמת גידול עקבית בחיבור של בתי אב בישראל לרשת האינטרנט, בשימוש במחשבים ובשימוש בטלפונים חכמים. מגמה זו מסייעת בקידום השימוש באמצעי התשלום המתקדמים, שכן הקישוריות של הציבור הרחב לתשתיות תקשורת לצורך ביצוע הוראות תשלום התרחבה משמעותית בשנים האחרונות.

הגופים המציעים חידושים בתחום אמצעי התשלום עשויים ליהנות מיתרון תחרותי על פני מתחריהם, להציע שירות נוח יותר ללקוח, ואף ליצור הזדמנויות למכור שירותים נלווים כגון קופונים לרכישות שמומאמות לאופי פעילותו של הלקוח, קופונים למבצעים בבתי העסק, והצעות להנחות המבוססות על מיקום הלקוח. הצורך ליצור יתרון על פני מתחריהם גורם לספקי שירותים להציע דרכי תשלום חדשות ומתקדמות, ואלה יוצרות ערך ללקוח ומאפשרות להציע לו מוצרים נלווים הקשורים לעסקה. נוסף לכך, פיתוח של אמצעי תשלום מתקדמים מאפשר לספקי השירותים להרחיב את מעגל לקוחותיהם, היות שהם מאפשרים ללקוחות לרכוש מוצרים או שירותים באמצעות האינטרנט או באמצעות הטלפון החכם, והם מאפשרים להם לבצע רכישות מכל מקום בעולם. כמו כן, תקשורת מקוונת עשויה ליצור לפירמות הזדמנויות להגדיל את הכנסותיהן גם על ידי העברת מידע לצרכן על הצעות מיוחדות, מבצעים והנחות.

השימוש באמצעי תשלום מתקדמים עשוי להביא להפחתת העמלות הנגבות בתהליך ביצוע התשלום, מכל השחקנים בשרשרת ביצוע העסקה, בין היתר על ידי כניסה של שחקנים חדשים. נוסף לכך הוא עשוי להביא לירידה משמעותית בעלות ביצוע תשלומים בשל ביטול הצורך בהתחשבות מבוססת נייר. ירידה זו מתייחסת בין היתר להוזלת העלויות הכרוכות בשימוש במזומן – שימוש יקר יחסית לקמעונאים, היות שהוא כרוך בעלויות הפקדה, שינוע, ביטוח, החזקה, זיופים והפסד ריבית.

עוד ניתן לציין כי קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יסייע בצמצום הכלכלה השחורה בישראל. מדוח ועדת לוקר עלה שקיים קשר בין הכלכלה השחורה והלבנת ההון לבין היקף השימוש במזומן והסיחור בצ'קים. קשר זה נגזר מהקלות שבה השימוש באמצעי תשלום אלו מאפשר לבצע עסקאות "מתחת לרדאר" של רשויות המדינה ומחוץ למערכת הפיננסית ולמערכות התשלומים. השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יאפשר לנטר את העסקאות שבוצעו באופן דיגיטלי, ועסקאות אלו יהיו מתועדות במערכת הפיננסית ובמערכות התשלומים.

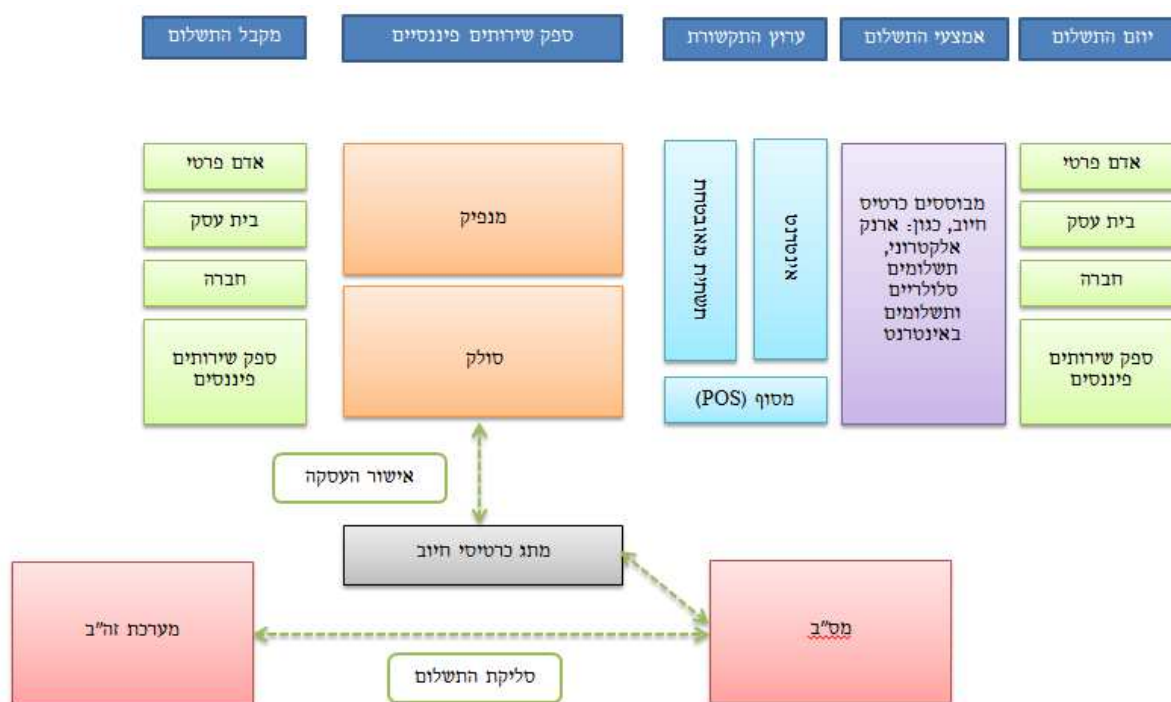
<sup>32</sup> סקר הוצאות משקי בית.

## 7. האפשרויות לבצע עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים במערכות התשלומים הקיימות

### 7.1 תיאור ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים

אמצעי התשלום המתקדמים אינם מתקיימים בהכרח בנפרד מהעולם של אמצעי התשלום הוותיקים – מזומן, העברות בנקאיות, חיוב ישיר או כרטיסי חיוב – אלא מתבססים עליהם ומשתמשים בתשתית ובמערכות התשלומים הקיימות בישראל. כיום רוב אמצעי התשלום המתקדמים בישראל מתבססים על כרטיסי חיוב.

כאשר מתבוננים בשרשרת הקיימת לביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים – כלומר בשרשרת המבוססת על כרטיס חיוב – ניתן לזהות כמה חוליות: יוזם התשלום, אמצעי התשלום, ערוץ התקשורת, ספק השירותים הפיננסיים, המתג לכרטיסי חיוב<sup>33</sup>, מס"ב, מערכת זה"ב ומקבל התשלום.



**יוזם התשלום** – אדם פרטי/ בית עסק/ חברה שבאמצעותה יוזמים עסקאות תשלומים, לדוגמה: באמצעות אפליקציה ייעודית או באמצעות אתר אינטרנט.

**אמצעי תשלום** – אמצעי תשלום שניתן לבצע בהם הוראות תשלום המבוססות כרטיס חיוב.

**ערוץ התקשורת** – את הוראות התשלום המתבצעות באמצעי תשלום מתקדמים יש לשדר באמצעות ערוץ תקשורת מאובטח, הכולל בין היתר אתרי אינטרנט מאובטחים בשיטות הצפנה מתקדמות, תשתית

<sup>33</sup> התשתית המקשרת את המנפיקים לסולקים (או מעבדים מטעמם) לצורך אישור העסקה וסליקתה מבצעת לעתים גם את ההתחשבות הכספית בין המנפיקים והסולקים. את שירותי המיתוג יכולים לתת סכמת כרטיסי חיוב, מעבד סולק או ישות ייעודית.

תקשורת ייעודית מאובטחת, ומסופי תשלום (POS) המאפשרים לקרוא בבית העסק את נתוני הכרטיס ולעבד את הבקשה לביצוע עסקה בכרטיס חיוב.

**המנפיק** – הגוף שמספק ללקוח את כרטיס החיוב על פי הסכם ביניהם<sup>34</sup>. זוהי הישות המנהלת את חשבוננו של מחזיק הכרטיס, כולל מסגרת האשראי (אם יש כזו בכרטיס). מנפיק הכרטיס רשאי לאשר את בקשות החיוב או לדחותן, והוא מבטיח כי הסולק יקבל תשלום עבור העסקאות שביצע המחזיק בכרטיס שהוא הנפיק. בדרך כלל המנפיקים הם בנקים או מוסדות פיננסיים.

**הסולק** – הישות המתקשרת עם בית העסק והמנפיק ומאפשרת לבית העסק לקבל תשלומים ממחזיק הכרטיס דרך המנפיק. הסולק אחראי להבטיח את התשלום לבית העסק ולהעבירו. נבחר כי חברות לכרטיסי אשראי, וכן סולקים שאינם תאגידים בנקאיים, יכולים להתחבר למתג לכרטיסי חיוב.

**המתג לכרטיסי חיוב** – את הרשת הארצית לכרטיסי האשראי – מערכת "אשראית" (עסקאות בכרטיסי חיוב) – מנהלת ומתפעלת החברה לשירותי בנק אוטומטיים (שב"א). זוהי חברה פרטית שהוקמה בשנת 1979, היא נמצאת בבעלותם של ארבעת הבנקים הגדולים ופועלת כחברת שירותים משותפת, כהגדרתה בסעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. החברה פועלת בהתאם לרישיון ולהיתרי פעילות שהעניק לה בנק ישראל ובהתאם לתנאי פטור מאישור להסדר כובל שהעניקה לה רשות ההגבלים העסקיים. החברה מספקת שירותים למוסדות פיננסיים שונים: בנקים, מוסדות כספיים, חברות לכרטיסי אשראי וכדומה.

החברה מנהלת את רשת התקשורת בין החברות לכרטיסי אשראי לבין מסופי התשלום בבתי העסק. רשת זו תומכת ברוב כרטיסי החיוב בעולם – "ויזה", "מסטרקרד", "אמריקן אקספרס", JCB, "דיסקבר" ("דיינרס") וכרטיסים פרטיים (Private Label) – והיא תומכת בכל סוגי העסקאות בכרטיסי חיוב. במסגרת תפעול המערכת הארצית לכרטיסי אשראי שב"א מספקת כמה שירותים: אישור עסקאות, איסוף עסקאות, שירות Stand-In<sup>35</sup> ושירותים נוספים.

נוסף לכך החברה מנהלת את ממשק הסליקה בין החברות לכרטיסי אשראי. ממשק הסליקה מרכז את הפעילות של כל סולק ומנפיק, ובתום התהליך מפיק דוחות קדם-סליקה (Clearing). דוחות אלה עוברים למס"ב ומשם נשלחים לסליקה (Settlement) במערכת זה"ב. תהליך זה מתנהל בהתאם לכללים מוגדרים ומוסכמים מראש. הממשק מנהל מאגר מידע מרכזי לצורכי בירורים ומאפשר לנהל מערכת לבקרה חשבונאית פשוטה.

**מרכז סליקה בנקאי בע"מ (מס"ב)** – חברה פרטית שהוקמה בשנת 1982 ופועלת כחברת שירותים משותפת, בהתאם לרישיון ולהיתרי פעילות שקיבלה מבנק ישראל ובהתאם לפטור מאישור הסדר כובל שקיבלה מרשות ההגבלים העסקיים. החברה מעניקה שירותי סליקה אלקטרונית של זיכויים וחיובים, מתפעלת את המערכת למעבר עמיתים בין קופות גמל ובין קרנות השתלמות, ומספקת שירותים להעברת מידע בין גופים ממשלתיים לבנקים.

במס"ב פועלים כ-28 אלף שחקנים ובהם: ארגונים, תאגידים בנקאיים, בנק הדואר, משרדי הממשלה ומוסדות ציבור, וכן ארגוני סליקה אחרים. מספר הארגונים הפועלים במס"ב גדל בין 2014 ל-2015 בכ-7.5 אחוזים.

<sup>34</sup> ההסכם מבוסס על סעיף 7 בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986.

<sup>35</sup> מתן תשובה בשם הסולק לבקשות לאישור.

**מערכת זה"ב** – מערכת מתקדמת לסליקה יעילה ואמינה של התשלומים השקליים במשק, בזמן אמת ובאופן סופי, והיא משמשת סולק סופי של כלל מערכות התשלומים בישראל. המערכת מבטיחה למשתמשים בה ביצוע מהיר ובטוח של תשלומים. פעולת הסליקה מתבצעת בתוך דקות ספורות; לאחר השלמתה אי-אפשר לבטלה, ומקבל התשלום יכול לעשות בכספי ההעברה שימוש מיידי, בלי להיחשף לסיכונים. המערכת החלה לפעול ביולי 2007, והיא מופעלת בידי בנק ישראל.

מערכת זה"ב מצמצמת במידה ניכרת את הסיכונים הכרוכים בפעילות של מערכות התשלומים – הן את סיכוני האשראי והנזילות והן את התלות של כל משתתף ביתר המשתתפים בסליקה – ובכך מפחיתה משמעותית את הסיכון המערכתי. מערכת זה"ב מאפשרת לבצע עסקאות בבטחה וללא סיכוני סליקה גם בתקופה של אי-ודאות פיננסית.

**מקבל התשלום** – אדם פרטי/ בית עסק/ חברה. מקבלי התשלום הם המוטבים בעסקה.

## 7.2. הגישה למערכות התשלומים הקיימות

כללי הגישה למערכות התשלומים הפועלות במערך התשלומים בישראל נקבעים בידי מפעיליהן, בשיתוף המשתתפים בהן ובאישור הפיקוח על מערכות התשלומים בבנק ישראל. מובהר, כי בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים על הקריטריונים לגישה למערכת להיות אובייקטיבים, מבוססי סיכון וידועים לציבור, והם מאפשרים גישה הוגנת ופתוחה להשתתפות במערכת והשעיה של ההשתתפות וביטולה. הגישה למערכת התשלומים תלויה בכך שהמשתתף עומד בדרישות הרגולטוריות, מתחייב לכלליה, ועומד בכל הדרישות העולות מכללי המערכת, בכלל זה: גוף הכפוף לפיקוח של רגולטור, הגוף מקיים הסדרים שקשורים לפעילות במערכת, דרישות טכנולוגיות ותפעוליות, דרישות משפטיות, ודרישות שנוגעות לאבטחת מידע וניהול סיכונים.

ביולי 2016 פרסם בנק ישראל לציבור הרחב את תנאי הגישה למערכות התשלומים המבוקרות – תנאי הסף להשתתפות בהן<sup>36</sup>. תנאי הגישה למערכות יוצרים את המסגרת שדרכה שחקנים חדשים יוכלו להתחבר אליהן ולפעול באמצעותן. מסגרת זו מאפשרת לגופים לפעול במערכת התשלומים גם כמשתתפים עקיפים – כלומר באמצעות הסתמכות על השירותים שמעניקים משתתפים ישירים במערכת, ובלי צורך לעמוד בדרישות שהמשתתפים הישירים נדרשים לעמוד בהן (כללי המערכות). הסדרי ההשתתפות העקיפה יאפשרו לשחקנים חדשים לספק שירותי תשלום<sup>37</sup> ללקוחותיהם ובכך להגביר את התחרות בתחום שירותי התשלום בישראל.

עוד נציין, כי במהלך שנת 2014 הקים בנק ישראל צוות פנימי לבחינת שרשרת הביצוע של עסקה בכרטיס חיוב במטרה לקדם את הקמתו של מתג נוסף לביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב. הצוות בחן באופן מקיף את כל החוליות בשרשרת ביצוע העסקה, בכללן המתג, והוא פרסם לציבור דוח סופי ואת העקרונות לפיתוח פרוטוקול לביצוע עסקה בכרטיס חיוב ולשימוש בו ביולי 2016. אלה הן עיקרי המלצותיו<sup>38</sup>:

- **הרחבת הפעילות וההשתתפות במועצה הלאומית לתשלומים** לעוד בעלי עניין רלוונטיים, בהתאם למודל של הבנק העולמי. המועצה משמשת גוף מייעץ לבנק ישראל, ומתקיים בה דיון על צורכי השוק ותכנון אסטרטגיית התשלומים.

<sup>36</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/31-07-2016.aspx>

<sup>37</sup> ניהול חשבונות תשלום, ביצוע עסקאות תשלום, הנפקת אמצעי תשלום וסליקת עסקאות תשלום.

<sup>38</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/18-07-2016.aspx>

- **הוקמה ועדה לכרטיסי חיוב** בראשות בנק ישראל וחברים בה נציגים שונים בשוק כרטיסי החיוב – בהם שב"א, בנקים, מפיצים, יצרנים, סולקים ומנפיקים. הוועדה תגדיר ותסדיר את דרך הפעילות וכללי ביצוע העסקאות בכרטיסי חיוב באופן שיאפשר להגביר את התחרות והיעילות תוך שמירה על היציבות והבטיחות.
- **הסדרת העקרונות והכללים לפיתוח הפרוטוקול<sup>39</sup> ולשימוש בו.** הוועדה לכרטיסי חיוב תסדיר את העקרונות והכללים לפיתוח ולשימוש בפרוטוקול תוך איזון בין צרכי המשתתפים לשיקולים מערכתיים ותבטיח את שקיפותו של הפרוטוקול ואת נגישותו לכל הגורמים הרלוונטיים.
- **יישום מודולרי של הפרוטוקול,** שיאפשר לבחור וליישם את שימושי המסוף בהתאם לצורכי המשתמשים בין אם במסוף ובין אם בשרת מרוחק.
- **תמיכה של המסופים בריבוי אפליקציות ובעסקאות ללא מגע** שיאפשרו דרכי ניתוב נוספות שיפתחו את השוק לתחרות והתפתחות של אמצעי תשלום מתקדמים.

בנק ישראל החל ביישום ההמלצות אשר יגבירו את התחרות, היציבות והיעילות של מערך התשלומים בישראל. בהתאם לכך, פורסם במאי 2017 עדכון בנוגע לתוצאות הצעדים האופרטיביים שננקטו עד כה ליישום עקרונות הפרוטוקול לרבות מסמך "רכיבי החובה והרשות בפרוטוקול", המתווה את המדיניות ליישום הפרוטוקול בשוק כרטיסי החיוב<sup>40</sup>. השינויים הצפויים כתוצאה מהמהלכים אלו יאפשרו גם פיתוח של אמצעי תשלום מתקדמים.

---

<sup>39</sup> המפרט הטכנולוגי ומבנה המסר המשמש להעברת עסקה בין הגורמים בשרשרת.  
<sup>40</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/09-05-2017.aspx>

## 8. החסמים לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים

במסגרת עבודת הוועדה מופו חסמים שיכולים להשפיע על קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל. המיפוי נערך בהתייחס לחסמים טכנולוגיים ועסקיים, וכן בהתייחס לשרשרת ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים.

**מסגרת משפטית שאינה מתאימה לאופי הפעילות באמצעי התשלום המתקדמים** עשויה לצמצם את השימוש באמצעי תשלום אלו הן מצד ספקי השירותים הפיננסיים והיזמים הפרטיים המפתחים אותם, והן מצד הלקוחות המשתמשים בהם. מסגרת משפטית שאינה מסדירה את הזכויות, החובות ותחומי האחריות של כל השחקנים המעורבים בשרשרת ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים – עלול לגרום לחוסר ודאות ולהקשות על (או אף למנוע את) התפתחותם של אמצעי התשלום המתקדמים במערך התשלומים. עוד ניתן לציין בהקשר זה את **היעדרה של הגנה צרכנית מספקת** ואת השפעתה על השימוש באמצעי התשלום המתקדמים. לכן נדרשת חקיקה ברורה, וידועה לצרכן, המטילה אחריות על הגורם הרלוונטי במקרים שבהם אין מספקים את המוצר במועדים ובתנאים שנקבעו, במקרים שבהם נעשה שימוש לרעה באמצעי התשלום, במצב בו בוצעה טעות הקלדה של סכום העסקה על ידי נותן השירות ונושא פריקת כספים בלתי מנוצלים בכרטיסי חיוב צוברי ערך.

**היעדר סטנדרטים וכללים אחידים לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים** משפיע על השימוש באמצעי תשלום אלו. ישנה חשיבות רבה ליצירת סטנדרטים אחידים בתחום אבטחת המידע וההגנות הקיברנטיות, וכן ליצירת כללים אחידים לכלל ספקי השירותים הפיננסיים המציעים שירותים באמצעי תשלום מתקדמים. היעדר סטנדרטים כאלה עלול להגביל את השוק ולספק תנאים תת-אופטימליים לפיתוח החדשנות בתחום. נוסף לכך קיים צורך בסטנדרטים אחידים להעברת הוראות תשלום באמצעי תשלום מתקדמים באופן טכנולוגי בין הספקים השונים של שירותי התשלום, כדי למנוע מצב שבו ספקי השירותים הפיננסיים יפתחו ממשקים ייחודיים לתקשורת בינם לבין עצמם.

**היעדר מערכת סליקה מרכזית לביצוע תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים**, מערכת אשר תרכז – מסביב לשעון (24/7) – את מתג האישורים והסליקה של כלל אמצעי התשלום המתקדמים בישראל. מערכת המאפשרת לקבל אישור על ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים שאינם מבוססים על כרטיס חיוב ועל סליקתה. וכן מערכת מאפשרת לסלוק אמצעי תשלום מתקדמים שפועלים כיום במערכות סגורות בלבד.<sup>41</sup>

**היעדר תשתית תקשורת מאובטחת לביצוע תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים**, מלקוח הקצה ועד למערכת התשלומים, עשוי לעכב את התפתחותם של אמצעי תשלום מתקדמים. כל השחקנים בשרשרת של ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים עשויים לחשוש מחשיפת מידע, שיבושו וגניבת זהות ולהימנע מביצוע תשלומים באמצעים אלה, החל מהמידע השמור על גבי הטלפונים החכמים/ המחשב

<sup>41</sup> מערכת סגורה מאפשרת להעביר תשלומים בין חבריה בלבד, ולכן למשל אי-אפשר להעביר הוראות תשלום לאדם שאינו חבר במערכת.

האישי, דרך תווך התקשורת המשמש להעברת המידע לספק השירותים הפיננסיים ועד לסליקתה של הוראת התשלום במערכת התשלומים.

**הפעילות באמצעי תשלום מתקדמים היא דו-צדית**, ובעת ביצוע התשלום מעורבים בו שני משתמשי קצה (המשלם ומקבל התשלום). על מנת שהתשלום יתבצע בהצלחה, יוזם התשלום צריך להחזיק באמצעי תשלום מתקדם ומקבלו צריך להחזיק ביכולת לקבל את אמצעי התשלום. לדוגמה, השימוש בארנק אלקטרוני דורש כי גם הצרכנים וגם הסוחרים יאמצו אותו, כלומר נדרש כי שני הצדדים יאמצו אותו אמצעי תשלום חדשני. כדי להתגבר על חסם זה נדרש שיתוף פעולה של בעלי עניין רבים.

**עלויות השקעה, פיתוח, התאמה למערכות ולמודלים עסקיים ושיווק של אמצעי תשלום מתקדמים** משפיעים על הטמעתם של אמצעי תשלום אלו. ההשקעה בפיתוח של אמצעי תשלום חדשניים – לרבות פיתוח מודלים עסקיים, פיתוחים טכנולוגיים, והתאמות למערכות ולמודלים עסקיים אחרים שמקבלים את אמצעי התשלום הזה – כרוכה בעלויות כספיות, ואלה אינן מבטיחות הצלחה בהטמעה של אמצעי התשלום במערך התשלומים ובכך שהלקוח יקבלם כאמצעי תשלום לגיטימי. כמו כן, מנפיק אמצעי התשלום המתקדם צריך להשקיע כספים בשיווק אמצעי תשלום לצורך הרחבת השימוש בו.

**היעדר תפוצה רחבה של מסופים שתומכים בעסקאות ללא מגע (Contactless) בבתי העסק עשוי לעכב** את התפתחות השימוש באמצעי תשלום מתקדמים ולהשפיע בין היתר על פיתוח של אמצעי תשלום המבוססים על טכנולוגיה זו (כגון ארנק אלקטרוני). אמצעי תשלום מתקדמים המבוססים, בין היתר, על אפשרויות תשלום התומכים גם בטכנולוגיית ללא מגע, כגון: Bluetooth, WI-FI, NFC. ביצוע עסקה ללא מגע מצריך התקנת מסוף (POS) ייעודי התומך בטכנולוגיה זו בבית העסק. מסופים כאלה פעילים היום במספר קטן יחסית של בתי עסק בישראל. נוסף לכך יש לציין כי מגוון הפתרונות השונים לביצוע עסקאות ללא מגע יוצר מצב של חוסר ודאות לגבי הטכנולוגיה המובילה. כיום ענקיות הטכנולוגיה Samsung ו-Apple הטמיעו בטלפונים החכמים שלהן רכיבי חומרה NFC, התומכים בעסקאות ללא מגע.

**אימוץ אמצעי תשלום חדש בקרב המשלמים ומקבלי תשלום**, קיים חשש טבעי בקרב המשתמשים הפוטנציאליים לגבי השימוש באמצעי תשלום חדש ובלתי מוכר. חשש זה נובע בין היתר מחוסר בהירות לגבי ההגנות הצרכניות הניתנות למשלם באמצעי התשלום, העלויות הצפויות, ואופן התמחור של העמלות. גם אצל מקבל התשלום יש חששות, שכן אמצעי התשלום נתפס ככר פורה להונאות ואין בהירות לגבי העלויות הכרוכות בקבלת התשלום באמצעותו. **משך הזמן הנחוץ כדי לשנות את הרגלי הציבור ביחס לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים** מהווה אף הוא חסם, וחינוך הציבור ושינוי הרגליו צפויים להימשך שנים אחדות. בהקשר זה ניתן להתייחס גם לחשש מטכנולוגיה חדישה בקרב מגזרים שונים באוכלוסייה, חשש שעשוי להאט את המעבר לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים. לשם המחשה, אזרחים מבוגרים חוששים לבצע עסקאות המבוססות על טכנולוגיה מתקדמת יותר מהאוכלוסייה הצעירה; זו האחרונה עושה שימוש נרחב יותר במכשירים מתקדמים.



## 9. הסיכונים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים

### 9.1. הסיכונים הקיברנטיים

אמנם אמצעי תשלום מתקדמים נהנים ממגוון אפשרויות בתחום האבטחה, אך הם גם חשופים לסיכונים הקיברנטיים החדשים. קיים פוטנציאל לנזק בליקויי האבטחה המאפיינים פלטפורמות מחשוב מתקדמות (כגון טלפונים חכמים ואפליקציות), היות שאפשר לפרוץ אליהם ולנצלם לרעה בשימושים שונים ומגוונים, החל משיבוש/זיוף המידע, דרך גניבת זהות וגניבת סכומי כסף גדולים וכלה במניעת שירות העברת תשלום. הנזק יכול להתבטא בהיקפי פשיעה נרחבים, אך בטווח הארוך הוא עלול להתרגם לרמה הלאומית, למשל דרך שיבושים כבדים בפעילות העסקית ובשגרת החיים וכן בזמינות התשתית לביצוע פעילות פיננסית (אי זמינות התשתית למתן השירות – Denial of Service).

ריבוי השיטות הקיימות מקטין משמעותית את מידת האבטחה באופן ישיר ועקיף. להלן נבהיר טענה זו תוך שאנו מתייחסים בין השאר לתחרות על לקוחות במקום השקעה באבטחה, ריבוי ממשקים פגיעים, היעדר גורם שאחראי על כשלי אבטחה או גורם מבטח, הקצאה בלתי יעילה של משאבי אבטחה, היעדר יכולת אפקטיבית לפתח טכנולוגיות הגנה זולות ומהימנות, היעדר רגולציה מתאימה, וקושי הולך וגובר לשנות נורמות ופרקטיקות משתרשות.

**תחרות על לקוחות במקום השקעה באבטחה:** הפתרונות מתמקדים בהרחבת התועלת למשתמש (נוחות השימוש, תמיכה ברשתות) ולא באבטחה. רוב הצרכנים אינם מודדים את האבטחה אלא רק את התועלת הישירה מהשימוש במוצר. לכן חברות אף נוטות להסתיר כשלי אבטחה.

**הקצאה בלתי יעילה של משאבי אבטחה:** משום שגורמים רבים מעורבים בשרשרת, עלולה להיווצר הקצאה בלתי יעילה של משאבי אבטחה. זאת משום שהחוליה החלשה בשרשרת קובעת את מידת האבטחה הכוללת, והיעדר השקעה בה מייצר השקעה יתרה בגורמים אחרים.

**אין הגנה מספקת בין ספק השירות למערכת:** רוב פתרונות ההגנה כיום נותנים מענה למרחב שבין הלקוח לספק השירות, דרך האפליקציה. יש פער משמעותי בהגנה על התקשורת הישירה בין ספק השירות למערכת עצמה, וכיום אין מטפלים בו.

שגרת העבודה בין המשתמשים לנותני השירותים במרחב הקיברנטי ובתחום התשלומים המתקדמים מורכבת בפועל מאוסף פעולות שהלקוח מבצע במרחב הקיברנטי מול אפליקציית התשלום המתקדם. לשם ביצוע הפעולה נדרש המשתמש להוכיח את זהותו ו/או להוכיח שיש לו הרשאה לבצע את הפעולה המבוקשת, בהתאם להקשר שבו מדובר. את הדרישה הזו ממלאים באמצעות אותנטיקציה (אימות הזהות), כשלב מקדים לטרנזקציה.

ניתן להבחין בשלוש משפחות של איומים על פעולות האותנטיקציה והטרנזקציה המתבצעות ברשת:

- **התחזות:** שימוש במערכת לביצוע תשלום בידי גורם השונה מהגורם שבשמו ובזהותו נעשתה הפעולה, ללא ידיעתו ורצונו, ובאמצעות שימוש בפרטים מזהים חוקיים. הסיבות הנפוצות להתחזות כוללות: גניבת פרטים מזהים, העתקתם, הוצאתם במרמה או ייצורם בלא רשות תוך ניצול חולשה בהם, בתהליכי ההזדהות או בקרב משתמשים בלתי זהירים ו/או נטולי כלים. עם הדרכים לכך אפשר למנות: ניחוש ו/או פיצוח סיסמאות; פריצה אל ו/או שחזור של מאגרים ובהם רשימות משתמש-

סיסמה, פרטים מזהים, מספרים של כרטיסי חיוב וכו'; גניבת cookies; ומתקפות דיוג (פשינג) למיניהן.

- **זיוף/ ניצול לרעה:** ביצוע תשלום – או שינוי בפרטיו או בפרטי הלקוח – בידי גורם שונה מהגורם האותנטי, וללא ידיעתו ורצונו, באמצעות התערבות בתווך (או במחשב המשתמש) במהלך "שיחה אותנטית" וניצול הזיהוי ההדדי שהצדדים הלגיטימיים ערכו זה לזה מבעוד מועד. במילים אחרות, מדובר ב"רכיבה" על שיחה מאומתת. באמצעות פעילות זו, עלולה להיות פגיעה בשלמות הנתונים או באמינות הנתונים. הדרכים לכך כוללות: מתקפות שעושות שימוש בכלי RAT (Remote Access Trojan); מתקפות בנוסח Man in the Middle על תוך ה-SSL (Secure Sockets Layer) תוך שימוש בתעודות דיגיטליות מזויפות ללא העלאת חשד כלשהו.
- **מניעת שירות:** פגיעה במערכת ו/או השבתת התשתית התומכת בביצוע העסקאות באמצעי תשלום מתקדמים

## 9.2. הסיכונים התפעוליים

"סיכון תפעולי" מציין סיכון למכשול בתהליכים פנימיים, אנשים ומערכות, כגון: טעויות אנוש, כשל טכני בחומרה או בתוכנה ותקלות בתקשורת או כתוצאה מאירועים חיצוניים. הסיכון התפעולי מובנה בכל שרשרת התהליכים של ספקי השירותים הפיננסיים המספקים שירותים באמצעי תשלום מתקדמים. עקב כך נדרש ספק השירותים הפיננסיים לנקוט צעדים שיבטיחו את הטיפול בסיכון זה, בהתאם לפרופיל הסיכון של השירותים שהוא מספק. ספק של שירותים פיננסיים צריך להיערך לאפשרות שמערכת תפעוליות מרכזיות יקרסו, וזאת באמצעות תכנית חירום שתאפשר לפעילותו המשכיות רציפה. ההיערכות להתמודדות עם הסיכונים התפעוליים הכרוכים בשימוש באמצעי התשלום מתקדמים שונה מן ההיערכות לסיכונים הכרוכים בשאר אמצעי התשלום שנמצאים בשימוש במערך התשלומים בישראל. לכן יש חשיבות לכך שספק השירותים הפיננסיים ינהל את הסיכון בהתאם למאפיינים הייחודיים של אמצעי התשלום המתקדם.

## 9.3. סיכוני סליקה

"סיכון סליקה" מציין את הסיכון שהסליקה לא תבצע כמתוכנן במערכת התשלומים. סיכון זה כולל הן סיכון אשראי והן סיכון נזילות. "סיכון נזילות" מתייחס לסיכון שספק השירותים הפיננסיים לא יעמוד, במועד שנקבע, במלוא התחייבויותיו הכספיות כלפי ספק השירותים הפיננסיים שמנגד. "סיכון אשראי" מתייחס לסיכון שספק השירותים הפיננסיים לא יוכל לעמוד במלוא התחייבויותיו הכספיות במועד פירעונן או בכל זמן אחר בעתיד.

סיכון מסוג זה מתממש אצל ספק שירותים פיננסיים כאשר הוא אינו יכול לעמוד בהתחייבותו להעביר כספים. לשם המחשה, כאשר לקוח מבצע רכישה מקוונת, העסק שבו התבצעה הרכישה פונה, באמצעות ספק השירותים הפיננסיים שלו, לספק השירותים של הלקוח כדי לקבל אישור לחיוב הלקוח. סיכון הסליקה מתממש כאשר יש פער בין שלב האישורים ובין שלב העברת הכספים בין ספקי שירותי התשלום (הסליקה), ובשלב האחרון לספק השירותים של הלקוח אין די כסף בחשבוננו במערכת. התממשותו של

סיכון זה עלולה ליצור אפקט דומינו: ספק השירותים הפיננסיים של הלקוח המזוכה אינו מקבל את הזיכוי ובשל כך אינו יכול לעמוד בהתחייבותו שלו.

#### 9.4. סיכוני הלבנת הון ומימון טרור<sup>42</sup>

אמצעי תשלום מגוונים להעברת ערך בצורה דיגיטלית התפתחו ברחבי העולם זה מכבר, והתפתחותם נמשכת במהירות. אמצעים אלה כוללים בין השאר ארנק אלקטרוני ושירותי תשלום באמצעות הטלפון הסלולרי. מהלכים לצמצום השימוש במזומן, כמו גם מהלכים לעידוד השימוש באמצעי תשלום מתקדמים שהוועדה רואה לנגד עיניה, צפויים להרחיב את השימוש באמצעי תשלום אלו בישראל, וכתוצאה מכך להגדיל משמעותית את היקפי הכספים המועברים באמצעותם.

אמצעי תשלום מתקדמים מספקים כלים פיננסיים פשוטים להפעלה ונגישים לכל. בדומה לכלים פיננסיים אחרים, ניתן לעשות בהם שימוש לרעה כדי להלבין הון שמקורו בעבירה וכדי לממן טרור. עידוד השימוש באמצעים תשלום מתקדמים טומן אפוא בחובו סיכונים להלבנת הון ומימון טרור שיש לתת עליהם את הדעת.

ככל שהפיקוח על אמצעי התשלום המתקדמים יתרחב, בהתאם לרמת הסיכון הנשקף מהם, השימוש בהם יוכל לצמצם את הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור יחסית לשימוש במזומן, היות שזה האחרון אנונימי לחלוטין. מאידך גיסא, מכיוון שמדובר באמצעי תשלום חדשים יחסית, ובאמצעים בעלי מאפיינים שעלולים לאפשר הלבנת הון ו/או מימון טרור, גובר הסיכון הקיים כיום שייעשה בהם שימוש לרעה. להלן יפורטו הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בשימוש באמצעי התשלום המתקדמים שהוועדה בחנה<sup>43</sup>. אולם בהקשר זה חשוב לציין כי אמצעי תשלום אלו ניחנים גם במאפיינים שמצמצמים את הסיכונים הכרוכים בשימוש במזומן, וכי חלק מן הסיכונים המפורטים להלן אינם בלעדיים לאמצעי התשלום המתקדמים.

הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בשימוש בארנק האלקטרוני ובשירותי התשלום באמצעות הטלפון הסלולרי נובעים, בין היתר, מכך שמרבית הפעילות המתבצעת בישראל באמצעי התשלום המתקדמים אינה כפופה כיום לפיקוח בהתאם למשטר לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. לפיכך, הלקוחות המבצעים פעילות פיננסית באמצעים אלו לא נדרשים להזדהות והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור לא מקבלת דיווחים על פעילות פיננסית המתבצעת באמצעי תשלום מתקדמים, וכתוצאה מכך אין בנמצא מידע חיוני לצורך איתור וחקירה של הלבנת הון או מימון טרור. בנוסף, ספקים של אמצעי תשלום מתקדמים אינם חייבים לשמור רשומות של הפעולות המבוצעות באמצעותם למשך פרק זמן משמעותי. ככול שהפעילות באמצעים אלו תתרחב ותיוותר בלא פיקוח מתאים, יגדל בקרב העבריינים התמריץ להעביר באמצעותם כספים שמקורם בעבירות במקור.

אולם, יש להדגיש, כי ישנם גורמים שמפחיתים סיכון להלבנת הון ומימון טרור. גורמים אלו כוללים הותרת עקבות של הפעולות, בשעה שתשלום במזומן אינו מותיר כל עקבות, ההעברות המבוצעות באמצעי תשלום מתקדמים מותירות על פי רוב עקבות כלשהן – כתובת IP או שם המקום שבו בוצעו הפקדות הכספים או משיכותיהם. מידע זה יכול להקל על רשויות האכיפה לחשוף את מיקום המשתמש

<sup>42</sup> ראו הרחבה בנספח ב' – אמצעי תשלום מתקדמים: המלצות ה-FATF בנוגע להלבנת הון.

<sup>43</sup> יודגש כי בהתאם לדינוי הוועדה, בחינה זו לא כללה את הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בשימוש במטבעות וירטואליים.

או את זהותו, במידה שהמידע נשמר לאורך זמן. בנוסף, שירותי התשלום המתקדמים ניתנים באמצעות מערכות מחשוב, ועל כן ספק השירות יכול לנטר ביעילות את העסקאות שהמשתמשים מבצעים.

### 9.5. סיכוני העלמות מס

המלצות הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי ("ועדת לוקר") מצביעות על כך שהשימוש במזומן נמנה עם הגורמים המקלים על העלמות מס מפני שהוא אנונימי וקל להסתירו מהרשויות, ומפני שקל לבצע באמצעותו פעילות מסחרית ופיננסית. אם תחול עלייה בזמינותם ובהיקפם של אמצעי תשלום מתקדמים בעלי מאפיינים דומים למזומן וצ'קים והעסקאות שיבוצעו באמצעי תשלום אלו תהיה ללא תיעוד ולא יהיה זיהוי וניתור של המשתמשים, אזי – יחד עם החוק לצמצום השימוש במזומן – היא עשויה להוביל לכך שפעילות כלכלית תעבור מכלכלת המזומן "הקלאסית" לאמצעי תשלום מתקדמים שמאפשרים להעלים מס.

בסקר שערך OECD (2012) הצביעו רשויות המס במדינות שונות על כך שאמצעי התשלום המתקדמים מאפשרים להעביר הכנסות לחשבונות בנק זרים ומקלים על העלמת הכנסות במדינה. המדינות השונות הזכירו כלים שמאפשרים להן להתמודד עם סיכוני המס הכרוכים באמצעי תשלום מתקדמים. הן המליצו בעיקר להבטיח גישה נאותה למידע מפורט על העברות ותשלומים שנעשו על גבי כל פלטפורמה ולהשוות מידע זה לדיווחי הנישומים לרשויות המס. המעקב מתאפשר בעזרת חובת דיווח או הסכם לשיתוף מידע בין רשות המס לבין ספקי פלטפורמות תשלומים (eBay, PayPal וכדומה). אולם הפתרונות הללו אינם מספקים מענה כאשר אמצעי התשלום אנונימיים, ובפרט אם הם מאפשרים לצבור על גביהם סכומי כסף בלי להעבירם דרך פלטפורמות בעלות פרטים מזהים של הצדדים, כגון: חשבון בנק או כרטיס חיוב.

### 9.6. סיכונים נוספים

בעידן המסחר האלקטרוני הפך האינטרנט לזירה משמעותית שבה מתבצעות עסקאות פיננסיות. זירות פיננסיות אלה, העושות שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים, יוצרות מצד אחד, פוטנציאל לעבירה ומקלות על יכולתם של העבריינים לבצע הונאות באינטרנט, להלבין הון ולממן טרור, ומצד שני, מאפשרות פיתוח מנגנוני אבטחה, בקרה וגילוי להתמודדות עם סיכונים אלו. הטכנולוגיה המקוונת מאפשרת, בראש ובראשונה, להעתיק שיטות מסחר מהעולם הממשי לעולם הווירטואלי. לאמצעי התשלום המסורתיים נוספו פיתוחים חדשים – כגון: תשלום באמצעות ארנקים אלקטרוניים, מסחר מקוון ותשלומים סלולריים – ואלה מאפשרים, בין היתר, לבצע רכישות ברשת. עם התפתחות אמצעי התשלום ושינוע הכספים במרחב הקיברנטי גדלה יכולתו של העבריין לשרשר פעולות במהירות רבה באמצעות ריבוי של אתרים ורשתות בעלי שרתים במדינות שונות. פעולות אלו מציבות אתגר בפני רשויות האכיפה, והן מקשות עליהן להצליב מידע על פעילות באתרים ורשתות ברחבי העולם ולהתחקות אחרי נתיב הכסף.

במקרים שבהם העברת התשלום לארנק האלקטרוני נעשית באמצעות כרטיס חיוב או העברה בנקאית, הקונה שומר על אנונימיות מול הסוחר, אך הבנק או חברת כרטיסי האשראי רואים כי נעשתה עסקה באמצעי תשלום זה. עובדה זו מקשה על איתור פעילות הלבנה ברשת, אך כאשר מתנהלת חקירה

קונקרטיה היא מסייעת לרשויות האכיפה להתחקות אחר עסקאות שנעשו בארנק אלקטרוני. מבדיקת נתוני משטרת ישראל עולה כי בין 2012 ל-2016 נפתחו במוצע כ-20,000 תיקי חקירה בשנה בשל גניבת מכשירים חכמים (טלפונים וטאבלטים). גניבת המכשירים לרוב מאפשרת לעבריין לבצע מהם פעולות פיננסיות ולאחר מכן להשמידם, ולכן לרשויות האכיפה אין יכולת ממשית לאתרם.

## 10. ההיבטים המשפטיים הנוגעים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים

### שירותי תשלום מתקדמים

שוק שירותי התשלום המתקדמים מתאפיין בדינמיות ובחדשנות, והוא כולל מוצרים ושירותים מגוונים בעלי מאפיינים שונים, שהמשותף להם הוא היכולת לבצע תשלומים. במסגרת עבודתה הוועדה בוחנת אם אפשר להסתפק באסדרה הקיימת לשוק זה או שיש לגבש אסדרה מסוג אחר באמצעות מסגרת משפטית שתתאים לכלל אמצעי התשלום ותייחר את הצורך באסדרה פרטנית של כל אחד מהם. את המסגרת יש לקבוע, בין השאר, בהתאם למאפייניהם של שירותי התשלום ואמצעי התשלום המתקדמים ולסיכונים הטמונים בשימוש בהם.

יצוין כי חלק מההסדרים בדין הקיים חלים כבר כיום על סוגים מסוימים של אמצעי תשלום מתקדמים. כך, למשל, חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986 (להלן: "חוק כרטיסי חיוב"), מאסדר מוצר – כרטיס חיוב – שמוגדר באופן מהותי וצופה פני עתיד, ומבחינה פרשנית הוא מאפשר לכלול בתחולתו מוצרים שונים, ביניהם גם אמצעי תשלום מתקדמים. כרטיס אשראי, אחד מכרטיסי החיוב לפי החוק, מוגדר כ"לוחית או חפץ לשימוש חוזר, המיועד לרכישת נכסים מאת ספק ללא תשלום מיידי של התמורה". לפי עמדתו של משרד המשפטים, על הגדרה זו עונה, לדוגמה, הטלפון הסלולרי, במידה שהוא משמש פלטפורמה להעברת תשלומים מהלקוח לספקים באמצעות חברת הסלולר של הלקוח, במקרים שבהם היא סולקת את התשלומים ומהווה מנפיקה של כרטיס החיוב לפי החוק. לעניין זה מדובר "בחפץ המיועד לשימוש חוזר" שמיועד לרכישת נכסים המוגדרים בחוק כרטיסי חיוב כ"מקרקעין, מיטלטלין, כסף, שירותים או זכויות". כן מדובר בתשלום נדחה, כדוגמת התשלום בכרטיס חיוב נדחה (deferred debit card), היות שמחייבים את חשבונו של הלקוח פעם בחודש במועד שסוכם עליו עם המנפיק.

אף שחוק כרטיסי חיוב מעניק ל"כרטיס חיוב" הגדרה מהותית ורחבה, כפי שהוסבר לעיל, הגדרה זו עשויה, במצבים מסוימים, להיות צרה מכדי לחול על כל אמצעי התשלום המתקדמים. לשם המחשה, היא עשויה להיות צרה מכדי לכלול אמצעי תשלום מתקדמים שאינם כוללים רכיב פיזי ("לוחית" או "חפץ"). על כן יש צורך להתאים את המסגרת המשפטית לשינויים בשוק אמצעי התשלום, כדי שתחול על כלל אמצעי התשלום המתקדמים, על שלל מאפייניהם הקיימים והעתידים.

נוסף, כי במסגרת הסדרת התחום יש לקבוע את ההסדרים שיחולו על נותני שירותי התשלום המתקדמים בתחום איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור וכן יש לבחון אילו הגנות צרכניות נדרשות ועל מי הן יחולו. בהקשר זה יש להתייחס בין היתר להיבטים הבאים: ההתקשרות החוזית בין המשתמש בשירות התשלום לנותן השירות, הסכמת המשתמש להתקשרות וזכותו לסיימה; חובות הגילוי של נותן השירות; הסכמת המשתמש לעסקת היסוד; חלוקת האחריות במקרה שנעשה שימוש לרעה באמצעי התשלום; אחריותו של נותן השירות לעסקת היסוד בין המשתמשים; חלוקת הסיכונים בין המשתמש בשירות התשלום לנותן השירות; מנגנון ליישוב סכסוכים; קביעת עבירות פליליות ייחודיות לתחום; טעות הקלדה של סכום העסקה על ידי נותן השירות; פריקת כספים בלתי מנוצלים בכרטיסי חיוב צוברי ערך.

מערכות תשלום לעידוד התפתחותם של שירותי תשלום ואמצעי תשלום מתקדמים חדשים ולעידוד כניסה של נותני שירותי תשלום חדשים (אישורי עסקאות וסליקה)

ענייננו בקידום יצירתה של מערכת קמעונאית מרכזית להעברת תשלומים, מערכת מאובטחת ואמינה לתשלומים בסכומים נמוכים, שתאפשר סליקה מיידית ותבטיח סופיות של העסקה שבוצעה באמצעי התשלום המתקדמים ותאפשר גישה רחבה – הן ישירה והן עקיפה. השימוש במערכת תשלומים טומן בחובו סיכונים מעשיים שדוח זה מפרט. נמנים עמם סיכוני אשראי ונזילות, סיכונים קיברנטיים, ועוד. על יסוד אפיון המערכת ומשתתפיה, ועל יסוד ניתוח הסיכונים השונים הכרוכים בשימוש בה, ניתן לגבש פתרונות משפטיים להתמודדות אתם.

בתוך כך ניתן להידרש, בין היתר, לתנאים שעל המערכת לעמוד בהם, למשל<sup>44</sup>: גיבוש כללים שיבטיחו את יציבותה של המערכת ואת יעילותה ותפקודה התקין; קיומם של אמצעים לניהול סיכונים ושל הסדרי גיבוי למקרה חירום. נוסף לכך ניתן לשקול לקבוע כללים שיצמצמו את סיכוני האבטחה, לרבות כללים בנוגע לזיהוי המשתמשים במערכת.

לצד הפיקוח על המערכת ניתן לבחון כיצד יש לפקח על נותני שירותי התשלום ואילו הוראות צריכות לחול עליהם. המודל וההוראות הרצויות, כמו גם התשובות לשאלות אם יש לקבוע דרישות סף לעיסוק במתן שירותי תשלום ומהן הדרישות הרצויות, יכול שייקבעו בהתאם למאפייניהם של נותני שירותי התשלום ואופי פעילותם.

מטבע הדברים פעילותו של נותן שירותי התשלום כרוכה בסיכונים שונים. יש לשקול את האפשרות לקבוע הסדרים שיצמצמו את הסיכונים השונים – למשל להגביל את משך מתן האשראי לתקופות קצרות, להקצות ללקוח אשראי מכספיו (ולא מכספי הפיקדונות של לקוחות אחרים), להבטיח את הכסף שנמצא אצל נותן השירות (באמצעות חשבון נאמנות או ערבות בנקאית), ועוד. הסדרים אלה יכול שייקבעו בידי הרגולטורים הרלוונטיים מתוקף סמכויותיהם. כמו כן ניתן לדון בשאלה אם בהקשר זה יש מקום להבחין בין נותני השירותים המתחברים למערכת התשלומים באופן ישיר לבין נותני השירותים המתחברים באופן עקיף, באמצעות נותני שירותים אחרים.

<sup>44</sup> ראה לעניין זה ס' 50 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

## 11. סיכום והמלצות

בהסתכלות עתידית על הפעילות באמצעי התשלום המתקדמים הוועדה רואה לנגד עיניה מצב שבו פיתוח מתאפשר והשימוש בהם מתרחב. זאת בעזרת (א) אמצעי התשלום הקיימים, למשל דרך הטענה של אמצעי תשלום מתקדם בכסף מזומן, קישורו לכרטיס חיוב או קישורו ישירות לחשבון הבנק. (ב) פיתוח של פתרונות תשלום שישמשו אכסניה לביצוע תשלומים, בין היתר, באמצעות גופים חדשים שיספקו שירותי תשלום. (ג) יצירת ממשק סליקה מרכזי שיאפשר לסלוק עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים שאינם מבוססים על כרטיסי חיוב; יצירה של תשתית נוספת צפויה להגדיל את מגוון השירותים המוצעים ולתרום לתחרות והיעילות באספקת השירותים.

במסגרת דוח הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי ("ועדת לוקר") הוועדה התבקשה לחוות דעתה באופן פרטני לגבי תחליפי מזומן בדמות ארנק אלקטרוני וצ'ק דיגיטלי (הוועדה בחנה את אמצעי התשלום צ'ק דיגיטלי תחת ההגדרה של "הוראת חיוב דיגיטלית"). במסגרת הבחינה עמדה הוועדה על המגוון הרחב של אמצעי תשלום מתקדמים הקיים בעולם וכן על הצורך באסדרה רחבה, מאפשרת וצופת פני עתיד שתאפשר התפתחות של מגוון שירותים רחב, תוך מענה לחסמים ולסיכונים שזוהו.

בנושא קידום השימוש בארנק האלקטרוני, הוועדה סבורה כי אמצעי תשלום זה יכול להוות בעתיד חלופה לשימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר, במיוחד כאשר מדובר בסכומים נמוכים – סכומים שמקובל לשלם בכסף מזומן. הארנק האלקטרוני ישפר את הנוחות בביצוע תשלומים קמעונאיים בסכומים נמוכים.

בהתאם לכך, להלן הקווים המנחים לקידום השימוש בארנק אלקטרוני בישראל:

- הארנק האלקטרוני יאפשר לאחסן או לצבור אמצעי תשלום אחרים. כך הוא יוכל לשמש גם להעברת תשלומים מקוונים וגם כ"חשבון תשלום" שהמשתמש יוכל להחזיק בו כספים ולהשתמש בו בעת רכישות עתידיות באמצעות הארנק.
- הארנקים האלקטרוניים שמציעים ספקי שירותים שונים צריכים לדעת לתקשר אחד עם השני ולהוות חלק ממערכות תשלומים פתוחות ש"מדברות" אחת עם השנייה. נוכל לאפשר זאת על ידי מערכת מהירה לתשלומים קמעונאיים שתאפשר גישה גם לגופים מפוקחים שאינם תאגידים בנקאיים המציעים שירותי תשלום שונים, בין השאר באמצעות ארנק אלקטרוני.
- הפעילות בארנק האלקטרוני צריכה להיות מבוקרת ומפוקחת ולהתנהל בהתאם לחקיקה הקיימת ולסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים בתחום, כדי שלא תערער את יציבותו של מערך התשלום ותהווה פרצה שתאפשר הלבנת הון ומימון טרור, העלמות מס ופגיעה בלקוחות המשתמשים באמצעי תשלום זה.

בנושא קידום השימוש בהוראת חיוב דיגיטלית, הוועדה סבורה כי אמצעי תשלום זה יכול להוות בעתיד תחליף לצ'ק המסורתי ובכך לסייע בצמצום הפעילות הבלתי מדווחת לרשויות המס ובצמצום הכלכלה השחורה על ידי רישום הגורמים המעורבים בעסקה. אולם, התנאים להתפתחות הוראת חיוב דיגיטלית כוללים, בין היתר, בחינת הצורך בהסדרה של המסגרת המשפטית הולמת לפעילותו וכן יצירת תשתית טכנולוגית בין בנקאית לסליקתו.



הוראת חיוב דיגיטלית הינה הוראה המשמרת את היתרונות המרכזיים של הצ'ק המסורתי (הפיזי), אך ההנפקה, המשלוח וההצגה נעשים באמצעים אלקטרוניים, בין היתר, באמצעות אתר האינטרנט של הבנק או אתר ייעודי באינטרנט; הורדת אפליקציה ייעודית למכשיר הטלפון החכם או למכשיר הטאבלט; ושימוש בעמדות אוטומטיות ייעודיות בסניפי הבנק.

בהתאם לכך, הקווים המנחים לקידום הפיתוח של הוראת החיוב הדיגיטלית בישראל הינם מצד אחד שמירה, ככול הניתן, על היתרונות והשימושים הייחודיים לצ'ק המסורתי (הפיזי) ומצד שני צמצום הסיכונים והחסרונות הכרוכים בשימוש בצ'ק המסורתי, כפי שמתוארים בהרחבה בפרק 5 בדוח.

בהתאם לאמור לעיל הוועדה סבורה כי את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים במערך התשלומים בישראל יש לקדם במהלך משולב, הכולל אסדרה של התשתיות הטכנולוגיות, המשפטית והצרכנית. בהתאם לכך הוועדה ממליצה:

▪ **להקים תשתית סליקה מרכזית ותשתית תקשורת לאומית מאובטחת לביצוע תשלומים באמצעים**

**מתקדמים.** הקמתה של מערכת תשלומים קמעונאית חדשה, מהירה ומאובטחת (להלן: "המערכת"), אשר תאפשר לסלוק עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים שמהווים תחליף למזומן (למשל: ארנק אלקטרוני, תשלומים סלולריים ותשלומים באינטרנט לרבות מסחר מקוון) הן בעסקאות שיבוצעו בתי העסק והן בהוראות תשלום שבין אדם לאדם. בהמלצה זו מסמנת הוועדה את "קריאת הכיוון" העתידית למערך התשלומים בישראל.

הקמתה של המערכת החדשה נועדה להשיג כמה מטרות מרכזיות, ביניהן: זמינות גבוהה לביצוע תשלומים מתקדמים (במידת האפשר, 24/7); הגברת התחרות במערך התשלומים על ידי כך שהגישה למערכות התשלומים בישראל תורחב לגופים שאינם תאגידיים בנקאיים ועל ידי הרחבת סוגי הפעולות שניתן לבצע בלא שימוש בכרטיסי חיוב; הגברת היעילות של תהליך התשלומים בישראל; הגברת היתירות של מערכות התשלומים הקמעונאיות.

יש לציין, כי המערכת תאפשר לסלוק את הפעילות הקמעונאית, והיא אינה אמורה להחליף את מערכת זה"ב, המשמשת לסליקה של העברות תשלומים בסכומים גבוהים וכן היא אינה אמורה להחליף את מתג כרטיס חיוב המשמש לסליקה של תשלומים שבוצעו בכרטיסי חיוב.

מסקירה בין-לאומית עולה כי ב-18 מדינות בעולם קיימת מערכת תשלומים/ פתרון לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות<sup>45</sup>. בנוסף, ישנן מספר מדינות הנמצאות בתהליך בחינה/ תכנון/ הקמה של מערכת תשלומים/ פתרון לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות שהבולטות ביניהן, הן אוסטרליה, ארה"ב וכן האיחוד האירופאי המקדם הקמה של מערכת תשלומים "פאן אירופאית" לסליקת תשלומים מיידיים.

התשלום המיידי (Immediate Payment) הינו אמצעי תשלום חדש להעברת תשלומים באופן מיידי. בשיטה זו יוזם התשלום מחוייב בסכום התשלום באופן מיידי והמוטב מזוכה בסכום התשלום באופן מיידי, שכך שהמוטב יכול לעשות שימוש בסכום הכסף אשר זוכה בחשבוננו מיידי, בדומה לכסף מזומן.

<sup>45</sup> אנגליה, איסלנד, פולין, שוודיה, הודו, סין, יפן, ניגריה, דרום אפריקה, מקסיקו, ברזיל, שווייץ, דרום קוריאה, סינגפור, דנמרק, טאיוואן, טורקיה וצ'ילה.

מאפייניו של תשלום זה, הינם: מבוסס חשבון בנק, זמינות של 24/7 לביצוע תשלום, אישור מידי על ביצוע התשלום, לאחר אישור התשלום הוא אינו ניתן לביטול, נוחות השימוש וכן התשלום מתבצע באופן אוטומטי (ללא מגע יד אדם). ניתן לבצע תשלומים מיידים באמצעות הוראה טלפונית, ארנקים אלקטרוניים, תשלומים סלולריים וכן באמצעות דף החשבון האינטרנטי של הלקוח. בהתאם למאפיינים אלו נראה כי לתשלום מידי פוטנציאל גבוה להוות תחליף לאמצעי תשלום מבוססי נייר (מזומן וצ'קים).

בעולם, ישנן שתי גישות עיקריות להקמה של תשתית לסליקה של הוראות תשלומים מיידים:

1. הקמה של מערכת תשלומים חדשה וייעודית לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות.
  2. שיפור ושדרוג מערכות תשלומים קמעונאיות קיימות במערך התשלומים.
- הבחירה נעשית לרוב בהתאם למדיניות של הבנק המרכזי (לדוגמא: קידום תחרות במערך התשלומים, המשכיות עסקית, קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים וצמצום השימוש במזומן) ובהתייחס לצרכים של בעלי העניין במערך התשלומים.
- עוד עלה בסקירה, כי מערכות תשלומים המפותחות בשנים האחרונות, מפותחות בתקן הבינלאומי ISO20022.

בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, הוקם בינואר 2016 צוות פנימי בבנק ישראל, אשר בחן את הנושא בדגש על לימוד וסקירה של מערכות תשלומים קמעונאיות מהירות בעולם, לימוד של צרכי השוק הישראלי ממערכת תשלומים קמעונאית מהירה בישראל ועריכת סקר בנושא "שימוש באמצעי תשלום בישראל".

הצוות מיפה 7 קבוצות של בעלי עניין להם צרכים שונים ממערכת תשלומים לסליקת תשלומים מיידים: בנק ישראל, רשויות ומשרדי ממשלה; בנקים ובנק הדואר; חברות כרטיסי אשראי; יזמים פרטיים; מערכות תשלומים קמעונאיות; בתי עסק; לקוחות פרטיים.

במסגרת עבודת הצוות נערך סקר בנושא "שימוש באמצעי תשלום בישראל" שמטרתו הייתה הבנה, זיהוי הצרכים והתנאים בהם הציבור עושה שימוש במגוון אמצעי התשלום, זיהוי השימושים במגוון אמצעי התשלום לפי סוגי עסקאות וסכומן וכן קבלת מידע על המוכנות למעבר לשימוש באמצעי תשלום דיגיטליים מתקדמים. בסקר עלו מספר ממצאים מרכזיים בנוגע לשימוש באמצעי התשלום בישראל לרבות העדפות השימוש באמצעי התשלום לפי סוג העסקה, העדפות השימוש לפי סכומים ועניין בשימוש במערכת תשלומים חדשה.

הצוות מיפה את החלופות השונות לקידום תשלומים מיידים בישראל והציע לאמץ את הגישה העולמית הגורסת כי ניתן לקדם תשלומים מיידים באמצעות הקמה של מערכת תשלומים חדשה וייעודית לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות או באמצעות שיפור ושדרוג מערכות תשלומים קמעונאיות קיימות במערך התשלומים.

הצוות הציע לפרסם מסמך ובו עקרונות המודל העסקי של התשתית לסליקת תשלומים מיידים לציבור הרחב אשר יציג את עבודת הצוות ובכלל זה, יסקור את מערכות התשלומים לסליקת תשלומים מיידים בעולם, את צרכי השוק הישראלי ואת פירוט העקרונות המוצעים למודל העסקי של מערכת התשלומים.

מערך הסייבר הלאומי המשיך לקדם ולבחון את פרויקט "פעולה בטוחה" – תשתית לאומית לביצוע פעולות בטוחות על גבי רשת האינטרנט. תשתית אשר תספק מענה לכל השרשרת של ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים, דהיינו מנקודת הקצה ועד לסליקת הוראת התשלום במערכת התשלומים. הקמה של תשתית זו הינה צעד מקביל לקידום הקמת מערכת התשלומים החדשה. התשתית המאובטחת אמורה לספק מענה לשלושה איזומים קיברנטיים עיקריים שאליהם יש להתייחס בעת ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים: (1) התחזות – השתלטות על המחשב של הלקוח וביצוע פעולות בשמו. (2) זיוף/ שימוש לרעה – גניבה וזיוף של המידע הנמצא בתווך. (3) מניעת שירות – פגיעה במערכת ו/או השבתת התשתית התומכת בביצוע העסקאות באמצעי תשלום מתקדמים. בהתאם להצעה התשתית תוקם בידי המדינה ותימצא בבעלותה, והמשתמשים בה יוכלו לכלול, בין היתר, לקוחות פרטיים, בתי עסק ותאגידים בנקאיים.

■ **לגבש תזכיר חוק לאסדרת שירותי תשלום, חשבון תשלום ושירותי סליקה והנפקה.** הוועדה מציעה אסדרה רוחבית ואחידה של כלל השירותים שמעניקים הגופים המספקים שירותים אלו, על מנת למנוע, ככול שאפשר, ארביטראז' רגולטורי<sup>46</sup> וליצור תנאים אחידים למתן השירותים. מהלך זה יאפשר כניסה של שחקנים חדשים ויתרום להגברת התחרות במערך התשלומים בישראל. האסדרה הרוחבית תחול על כלל הגופים המספקים שירותי תשלום, והיא תתבסס על אסדרה בין-לאומית תוך דגש על האסדרה האירופאית (Payment Services Directive) והתאמות לשוק המקומי, ותתייחס, בין היתר, להיבטים צרכניים, לחובתם של נותני שירותי התשלום לעמוד בהוראות הלבנת הון ומימון טרור, לחובה לעמוד בסטנדרטים של אבטחת מידע ודרישות נוספות. בהתאם לאסדרה זו, כל רגולטור יודא כי נותן שירותי התשלום שהוא מפקח עליו ממלא את הדרישות.

בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, הוקמה במארכ 2016, ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים העסקיים. במהלך דיוני ועדת המשנה גובשו העקרונות לאסדרת שירותי התשלום אשר מטרותיהם הם:

1. הגברת התחרות בשוק שירותי התשלום על ידי פתיחת השוק לשחקנים חוץ בנקאיים.
2. שמירה על יציבות מערך התשלומים.
3. מתן הגנות צרכניות ללקוחות של נותני שירותי התשלום.
4. קידום חדשנות טכנולוגית ועסקית.

עקרונות אלו פורסמו להערות הציבור באוקטובר 2016<sup>47</sup> ומהווים בסיס לכתיבת טיוטת תזכיר חוק שירותי התשלום המנוסח בימים אלו. תזכיר החוק יכלול את אסדרת הרישיון למוסד תשלומים, וכן, פרק בנושא הגנות צרכניות אשר יתבסס על חוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986 והאסדרה האירופאית בנושא שירותי תשלומים – Payment Services Directive (PSD). הפרק האמור יעסוק בהתאמת ביצוע עסקה לקידמה הטכנולוגית וייתן מענה ליחסים השונים הקשורים בביצוע עסקה, בין היתר, היחסים שבין הלקוח לנותן שירותי התשלום, היחסים שבין הלקוח לבית העסק והיחסים שבין נותני שירותי התשלום השונים. כמו כן, החוק ייתן מענה לסיכונים הכרוכים בקידום השימוש בשירותי התשלום המתקדמים ויאפשר לגופים אשר יקבלו רישיון גישה למערכות התשלומים ובכך הדבר יסייע,

<sup>46</sup> פערים בין הוראות שפרסמו רגולטורים שונים בנושאים דומים.

<sup>47</sup> <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/5-10-16.aspx>

בין היתר, להרחבת פעילותם של גופים אלו וכן יאפשר לגופים אלו להיות מתחרה ראוי על שירותי התשלום שמספקים התאגידים הבנקאיים ובכך לפתוח שוק זה לתחרות.

■ **להתאים את התשתית המשפטית הקיימת לפעילות באמצעי התשלום המתקדמים.** קיומה של מסגרת משפטית הולמת תסייע בקידום הטמעתם של אמצעי התשלום המתקדמים. המסגרת המשפטית כוללת, בין היתר, את הבסיס המשפטי והחוקי לפעילותם של אמצעי התשלום המתקדמים, את הסמכות לאכוף את החוקים וההסכמים בכל המצבים הרלוונטיים, את מערך הכללים לפעילותם של אמצעי התשלום המתקדמים ואת ההגנות הצרכניות שניתנות למשתמשים בהם. המסגרת המשפטית העיקרית המסדירה את הפעילות באמצעי התשלום במערך התשלומים בישראל כוללת כיום את חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, חוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981, חוק הסליקה האלקטרונית של שיקים, התשע"ו-2016 ואת פקודת השטרות [נוסח חדש]. הוועדה סבורה כי בחינה והתאמה של החקיקה הקיימת בישראל צריכה להיעשות על מנת לתמוך ברפורמות ובשינויים המתרחשים במערך התשלומים, בחינה זו תבצע על ידי משרד המשפטים והגורמים הרלוונטיים תוך התייחסות לשלושה רבדים מרכזיים: המשתמשים באמצעי התשלום המתקדמים, ספקי השירותים הפיננסיים ומערכות התשלומים. במסגרת זו, יש לפעול לקידום תיקוני חקיקה שיתמכו באסדרת היבטי איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בפעילות נותני שירותי התשלומים, זאת בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים של ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force).

■ **לקדם בנקודות המכירה (POS) תשתית שתאפשר לבצע עסקאות ללא מגע (Contactless).** הוועדה סבורה שעסקאות ללא מגע יכולות לאפשר ולקדם את כניסתם של אמצעי תשלום מתקדמים למערך התשלומים בישראל. ליעילות השימוש, לנוחותו ולמהירותו יש השפעה מרכזית על השימוש באמצעי התשלום המתקדמים, אולם יש לשקול את ההיבטים האלה אל מול השמירה על יציבותו של מערך התשלומים בישראל ובכפוף אליה. עוד ניתן לציין בהקשר זה, כי המלצות הצוות בבנק ישראל אשר בחן את שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, כללו בתוכן המלצה שכדי לאפשר כניסת שחקנים חדשים והתפתחות אמצעי תשלום מתקדמים ואפשרויות ניתוב חדשות, על המסופים המהווים את התשתית לביצוע העסקה בכרטיס חיוב לתמוך בריבוי אפליקציות ובעסקאות ללא מגע<sup>48</sup>.

יישום מתווה מעבר השוק לתקן EMV פותח הזדמנות לקידום השימוש באמצעי התשלום המתקדמים על ידי יצירת תשתית בנקודות המכירה לתמיכה בביצוע פעולות ללא מגע (Contactless) ובריבוי אפליקציות. תמיכה בפעולות כאמור על ידי התשתית בנקודות המכירה תאפשר, בין היתר, קידום פתרונות לביצוע עסקאות תשלומים של לקוחות בבתי העסק אל מול מערכת התשלומים הקמעונאית המהירה הנבחנת בימים אלו (ראה המלצה 1).

עסקאות ללא מגע בכלל – ועסקאות בתקשורת לטווח מזערי (Near Field Communication) NFC בפרט – הופכות בשנים האחרונות לסטנדרט המקובל במדינות שונות בעולם (ביניהן אנגליה, צרפת, פולין, טורקיה, קנדה). כמו כן, התקשורת לטווח מזערי הופכת בשנים האחרונות לסטנדרט המקובל באירופה. חברת MasterCard פרסמה ביולי 2014 הוראה שקובעת כי כל המסופים החדשים שיוטמעו

<sup>48</sup> ראו הרחבה בנושא בעמודים 32-34 בדוח שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב.

באירופה יצטרכו לתמוך בפונקציית Contactless<sup>49</sup> החל מינואר 2016. נוסף לכך, קבעה החברה כי כל המסופים באירופה יצטרכו לתמוך בפונקציה עד 2020.

בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, במאי 2016, פרסם הפיקוח על הבנקים הוראת ניהול בנקאי תקין 472 – סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב<sup>50</sup>, המתייחסת, בין היתר, לדרישה לתמיכה לעסקאות ללא מגע (Contactless) במסופים חדשים.

■ **ליעל את שרשרת ביצוע עסקה בהוראת חיוב דיגיטלית.** הוועדה סבורה, שלאור השימוש הנרחב בצ'קים בישראל ולאור המטרה לצמצם את הכלכלה השחורה, יש לבחון כיצד להטמיע במערך התשלומים בישראל את החלופה הדיגיטלית לצ'ק המסורתי (הפיזי), היא הוראת חיוב דיגיטלית. במסגרת זו, יש להעמיק את בחינת שרשרת ביצוע העסקה באמצעי תשלום זה לרבות בחינת התאמת התשתית המשפטית והתשתית הטכנולוגית לפעילותו. ככל שימצא שיש צורך בהסדרתו, תיבחן השאלה אם יש צורך להתאים את החקיקה הקיימת בישראל או לקדם חקיקה נפרדת.

בהתאם להמלצת הוועדה, הוקם בינואר 2016 צוות פנימי בבנק ישראל, אשר ביצע בחינה ראשונית של נושא "הוראת חיוב דיגיטלית" לרבות התייחסות לשרשרת ביצוע העסקה באמצעי תשלום זה ובחינת צורכי השוק הישראלי. המסקנה של הצוות שעלתה מבחינה זו הייתה שיש צורך בקידום השימוש בהוראת חיוב דיגיטלית בצורה נוחה, זמינה וקלה ללקוח. מסקנה נוספת העלתה כי יש לשמר, ככל שניתן, את יתרונותיו של הצ'ק המסורתי וצמצום החסרונות הטמונים בו, בין היתר, שימור היכולת לנהל נזילות באמצעות הסבה וניכיון מבוקרים; בקרות דיגיטליות שיסייעו בצמצום ההחזרות הטכניות וכן ניהול נזילות אקטיבי על ידי הלקוח, שיסייע בצמצום ההחזרות מסיבת אכ"מ (אין כיסוי מספיק בחשבון העובר ושב של הלקוח).

בנק ישראל פועל בימים אלו בשיתוף עם המערכת הבנקאית ליישום חוק הסליקה האלקטרונית של הצ'קים ובמקביל מקדם רפורמה בפעילותה של מסלקת הנייר ובכלל זה סליקה של צ'ק סולרי, ביטול המושב הסליקה הידני ועיצור שוברי הגבייה. המטרה המרכזית של צעדים אלו היא מעבר לדיגיטציה מלאה של כלל הוראות תשלום החיובים מבוססי הנייר בישראל. בנוסף, המועצה הלאומית לתשלומים וסליקה עתידה לדון בדרכים לקידום הוראת חיוב דיגיטלית בישראל לרבות התייחסות לפן הטכנולוגי והעסקי. כמן כן, הוקם לאחרונה צוות משפטי בין משרדי שמטרתו לבחון האם יש צורך ביצירת מסגרת משפטית מותאמת להוראת חיוב דיגיטלית.

■ **לקדם חינוך צרכני ויצירת אמון של הצרכנים באמצעי תשלום מתקדמים.** הוועדה סבורה שהמהלכים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, צריכים להיעשות בליווי ותמיכה של חינוך פיננסי והסברה לציבור הרחב.

החינוך הפיננסי לציבור הרחב צריך לשים דגש על היתרונות, ההגנות הצרכניות והאתגרים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים וכן רצוי לקיים את תהליך זה בהתאם למאפיינים הייחודיים של המגזרים השונים באוכלוסייה.

<sup>49</sup> <http://newsroom.mastercard.com/press-releases/mastercard-fast-tracks-mobile-payment-acceptance-europe-helping-europeans-tap-everywhere-2020>  
<sup>50</sup> <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/LettersAndCircularsSupervisorOfBanks/HozSup/h2498.pdf>

בנק ישראל והגופים הרלוונטיים ימשיכו לעקוב אחר ההתפתחות של אמצעי התשלום המתקדמים במערך התשלומים בישראל.

12. מונחון<sup>51</sup>

המונח (א"ב)	הגדרה
אמצעי תשלום	כל מכשיר פיננסי המאפשר לאוחז בו להעביר כספים או לשלם עבור שירותים ונכסים. אמצעי התשלום הנפוצים הם: מזומן, צ'ק, חיוב ישיר, זיכוי ישיר וכרטיס חיוב.
אמצעי תשלום מתקדם	מכשיר פיננסי אלקטרוני המאפשר לאוחז בו להעביר כספים או לשלם עבור שירותים ונכסים באופן מאובטח.
ארנק אלקטרוני	אמצעי תשלום אלקטרוני המאפשר לאחסן או לצבור אמצעי תשלום אחרים, והמיועד להעברות תשלום ולרכישת שירותים ונכסים בין שני צדדים.
הוראת חיוב דיגיטלית	אמצעי תשלום דיגיטלי, יעיל ומתקדם עבור תנועות חיוב ישיר (למעט הרשאות לחיוב חשבון אשר מתבצעות במערכת "זיכויים חיובים והעברות תשלומים", המופעלת בידי מס"ב), המהווה תחליף לצ'ק המסורתי בישראל.
חשבון תשלום	חשבון המנוהל לטובת לקוח, ומשמש לביצוע עסקאות תשלום.
כרטיס חיוב	אמצעי תשלום שבו המידע על חשבון המשלם מוטבע בפס המגנטי ו/ או בשבב וניתן לגשת אליו דרך מכשיר או ממשק מתאים של מקבל התשלום. ההגדרה אינה כוללת כרטיסים שמנפיקים בתי עסק והם משמשים במספר מצומצם של נקודות מכירה.
מנפיק	ישות המספקת ללקוחותיה אמצעי תשלום, מאשרת עסקאות תשלום, ומבטיחה את התשלומים שהיא אישרה לנותן השירות או הנכס.
מסחר מקוון	ביצוע עסקאות באופן אלקטרוני, בדרך כלל באמצעות תקשורת מקוונת באמצעים שונים, ללא צורך במפגש בין המוכר והקונה.
מסלקה	מקום מרכזי – או מנגנון עיבוד מרכזי – שבאמצעותו מוסדות פיננסיים מסכימים להחליף ביניהם הוראות תשלום או התחייבויות פיננסיות אחרות. המוסדות סולקים ביניהם את הפריטים המוחלפים במועד שנקבע.
מערכת תשלומים	מערכת שבה מתקבלות, מועברות או מבוצעות הוראות תשלום בין משתתפי המערכת, לרבות אמצעי התשלום שבאמצעותם מועברות או מבוצעות הוראות התשלום.
מערכת תשלומים קמעונאית מהירה ומאובטחת	מערכת המשמשת לפעילות קמעונאית, ובה הוראות התשלום בין המשתתפים מתקבלות, מועברות או מבוצעות בדרך מהירה ומאובטחת, לרוב תוך מספר מצומצם של שניות.
מתג	ישות שמשמשת את המוסדות המשתתפים (סולקים ומנפיקים) כדי לנתב מסרים הקשורים לאישור ואימות, ויכולה לייצר ולהפיץ קובצי סליקה וקדם-סליקה.
נותן שירותים פיננסיים	ספק שירותים פיננסיים מציע ללקוחות מגוון שירותים בהתאם לרישיון שניתן לו. שירותים אלו יכולים לכלול, בין היתר, ביצוע העברות תשלומים –

<sup>51</sup> ההגדרות הבאות הוכנו לצרכיו של דוח זה בלבד.

הדוח הסופי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל

המונח (א"ב)	הגדרה
	לרבות חיוב ישיר, זיכוי ישיר, עסקה באמצעות כרטיס חיוב והוראות קבע – והנפקה וסליקה של כרטיס חיוב.
סליקה	פעולה שמשחררת בין שני צדדים או יותר התחייבויות הנוגעות להעברות כספים, ניירות ערך או נכסים פיננסיים אחרים.
עסקאות ללא מגע	עסקאות תשלומים ללא מגע מתבצעות באמצעות רכיב ייעודי שמוטמע באמצעי התשלום, ובאמצעות קורא ייעודי שמאפשר לקלוט את שידור הוראת התשלום אליו.
ערוץ תקשורת	ערוץ שמאפשר לשדר מידע, לרבות הוראות תשלום, בין יוזם התשלום למתג או למערכת התשלומים.
שירות תשלום	שירותים שמעניקים נותני שירותים פיננסיים. שירותים אלה כוללים, בין היתר, ביצוע העברות תשלומים – לרבות חיוב ישיר, זיכוי ישיר, עסקה באמצעות כרטיס חיוב והוראות קבע – והנפקה וסליקה של כרטיס חיוב.
תשלומים סלולריים	תשלומים באמצעות טלפון סלולרי או טלפון סלולרי חכם, לרבות תשלומים באמצעות שימוש באפליקציות המותקנות בטלפון החכם או באמצעות גישה לחשבון של יוזם התשלום.



### 13. חברי הוועדה

שם	המשרד
עיריית מנדלסון	י"ר הוועדה – בנק ישראל
בתיא הררי	משרד ראש הממשלה
גיל ברקת	רשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור
איילת מינסטר-שר	רשות המיסים
רני נויבואר	משרד המשפטים
לירון מאוטנר לוגסי	משרד המשפטים
דנה הלר	רשות ההגבלים העסקיים
אלעד מקדסי	רשות ההגבלים העסקיים
טל גולדשטיין	מטה הסייבר הלאומי
מירית קגרליצקי	מטה הסייבר הלאומי
רון מ.	הרשות הממלכתית לאבטחת מידע
לירן חיים	פרקליטות המדינה
שמעון בן-שושן	משטרת ישראל
רונית ציטיאט	בנק ישראל
נועה ששינסקי	בנק ישראל
גיל פולק	בנק ישראל
רחל יעקבי	בנק ישראל
רון ניסים	בנק ישראל
גיר לוי	מזכיר הוועדה – בנק ישראל

הוועדה מבקשת להודות לכל מי שהיה שותף לדיוני הוועדה ולגיבוש הדוח הסופי ובכלל זה לאמיר ברקן, רון אייפר ממשרד ראש הממשלה; ארז חג'בי מהרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור; רעות אופק ממשרד המשפטים; דנה בר-צור, אורי שרף, עומר ברנדר ונועם פרלסון מהרשות ההגבלים העסקיים; טל שטיינהרץ ממטה הסייבר הלאומי; אלי פטל מהרשות הלאומית להגנה בסייבר; גילה ב. מהרשות הממלכתית לאבטחת מידע; יהודה שפר מפרקליטות המדינה; קובי כהן ממשטרת ישראל; אהוד מוריה, עמיהוד שמלצר, איציק דניאל ממשרד האוצר; יעל רשתי, נתנאל טאובר, סטיב לב, אורי אלטלט, ילנה גוטקין, שי עינב, איילון בנימין, אליצור ויזר, חן פליישר מבנק ישראל.

## נספח א' – הסדרת שוק התשלומים באיחוד האירופאי

בנובמבר 2007 פורסמה דירקטיבת (PSD) Payment Services Directive, שמטרתה ליצור בסיס משפטי אחיד לפעילות שוק תשלומים באיחוד האירופאי, זאת על מנת לאפשר ביצוע של תשלומים חוצי גבולות באופן יעיל ובטוח. הדירקטיבה מסדירה באמצעות סט הוראות, רישיון אחיד לכלל נותני שירותי התשלום (Payment Service Provider) באיחוד האירופאי ומתייחסת לשלושה תחומים מרכזיים:

- אחידות בדרישות הכניסה לתחום, בעיקר בדרישות המוצבות לגופים פיננסיים שאינם בנקים.
- שקיפות המידע שמעבירים הגופים המספקים את שירותי התשלום בכל מדינות האיחוד.
- אחידות בזכויות ובחובות של ספקי השירותים ושל המשתמשים בגוש האירו.

הדירקטיבה מחילה דרישות רגולטוריות על כל מוסדות תשלומים (payment institutions) בנקאיים וחוץ-בנקאיים, כגון מנפיקים של אמצעי תשלום וסולקים של עסקאות תשלום ומפעילים סלולריים המספקים שירותי תשלום. כמו כן, הדירקטיבה מסדירה בתוכה את דרישות ההון, דרישות הגנה על כספי לקוחות, דרישות דיווח וכללי התנהלות עסקית. דרישות PSD מיושמות במדינות האיחוד מאז נובמבר 2009, באמצעות חקיקה או רגולציה מקומית.

ההתפתחויות המסחריות והטכנולוגיות באיחוד האירופאי, החל מאימוץ ה-PSD, העלו שוב על סדר היום הציבורי את נושא התשלומים בכלל ואת התשלומים האלקטרוניים בפרט. לפיכך, ביולי 2013 התקבלה החלטה באיחוד האירופאי להסדיר מחדש את שירותי התשלום וסוגית העמלות הצולבות, בשתי הצעות חקיקה אשר משפיעות על תחום, כצעדים משלימים לצורך הגברת התחרות בשוק התשלומים האירופאי על ידי הרחבת מספר השחקנים והפחתת עלויות העסקה.

א. תיקון הדירקטיבה ופרסום PSD<sup>52</sup>, המתייחס, בין היתר, להוספת שירותי תשלום מסוג שירותי מידע וייזום פעולות, התאמתה לצרכים החדשים של הלקוחות, הגנות צרכניות מעודכנות, הגברת דרישות אבטחת המידע לאופן ביצוע התשלום, הפחתת עלויות עסקה, שקיפות בעמלות ועדכונים נוספים. בנובמבר 2015 פורסם התיקון האמור וניתנה תקופה של שנתיים לחקיקת התיקונים הנדרשים במדינות האיחוד האירופאי.

ב. באפריל 2015 פורסמה דירקטיבה המסדירה הוראות לעניין העמלה הצולבת של עסקאות תשלום מבוססות כרטיס<sup>53</sup>.

בספטמבר 2009 פורסם התיקון לדירקטיבה E-money Directive (EMD)<sup>54</sup>, מטרת התיקון הוא עידוד גידול השוק של כסף אלקטרוני כאשר עיקר השינויים המפורטים הם בתחום הצרכני ומטרתם להקל על מנפיקי כסף אלקטרוני. הדירקטיבה מציגה דרישות סף לכל מנפיקי הכסף האלקטרוני, לרבות אישורם ורישומם על ידי הרשויות, והגדרת סטנדרטים מתאימים למוסדות המנפיקים כסף אלקטרוני.

בין העדכונים המרכזיים של הדירקטיבה ניתן למצוא את תיקון ההגדרה של כסף אלקטרוני כך שתכלול גם כסף אלקטרוני שמותקן על מכשיר או התקן ייעודי וגם כסף אלקטרוני שמאוחסן מרחוק על גבי שרת

<sup>52</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN>

<sup>53</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0751&from=EN>

<sup>54</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:267:0007:0017:EN:PDF>

ומנוהל על ידי מחזיק כסף אלקטרוני שמשמש בחשבון ייעודי לכך. ההגדרה האמורה הינה רחבה על מנת לאפשר יוזמות טכנולוגיות שיכולות להיות מפותחות בעתיד.

הדירקטיבה מציינת שמטבע הדברים ומתוך זהירות, רק מוסדות אשראי (Credit Institution) וגופים אחרים שקיבלו רישיון להנפקת כסף אלקטרוני רשאים להנפיק אמצעי תשלום זה. הדירקטיבה מדגישה שמנפיק כסף אלקטרוני נדרש לשמור על ערכו, ללא קביעת תוקף להחזקתו. הדירקטיבה מציינת שהמחזיק בכסף האלקטרוני יכול לפדותו בכל עת בהתאם לערכו, כאשר ניתן לגבות עמלה בגין הפדיון בנסיבות מסוימות.

הדירקטיבה אוסרת על מחזיק הכסף האלקטרוני לדרוש מהמנפיק ריבית או כל רווח אחר המתייחס לאורך התקופה שהכסף האלקטרוני הוחזק על ידי המחזיק.

החוזה בין מנפיק הכסף האלקטרוני לבין המחזיק יכול את תנאי הפדיון, לרבות התייחסות לעמלות, כאשר תנאים אלו יובהרו למחזיק בטרם ייקשר בעסקה/חוזה עם המנפיק. בכך מקפידה הדירקטיבה על דרישה לשקיפות.

## נספח ב' – אמצעי תשלום מתקדמים: המלצות ה-FATF בנוגע להלבנת הון

ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force) הינו כוח משימה בינלאומי שמטרתו לפתח ולקדם מדיניות עולמית למאבק בהלבנת הון ובמימון טרור. מאז הקמתו מוביל הארגון את המאמץ הבינלאומי על ידי קביעת סטנדרטים בתחום, אותם מחויבות המדינות לאמץ וליישם. בשנת 2013 פרסם הארגון מסמך העוסק באמצעי תשלום מתקדמים לרבות כרטיסי תשלום נטענים, תשלומים באמצעות הסלולר ושירותי תשלום המבוססים על האינטרנט בהתאם לגישה מבוססת סיכון. המסמך נכתב נוכח ההתפתחויות המהירות בתחום אמצעי התשלום המתקדמים ומתוך החשש כי יעשה בהם שימוש למטרת הלבנת הון או מימון טרור. במסמך, הארגון מספק המלצות למדינות בנוגע לנושאים שעליהן לקחת בחשבון כאשר הן מחליטות על איזה גוף יחול משטר איסור הלבנת הון בהקשר לאמצעי התשלום המתקדמים.

### רמת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור פרופורציונאלית לרמת הסיכון:

רמת האמצעים שבהם על המדינה לנקוט במסגרת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור צריכה להיות פרופורציונאלית לרמת הסיכון הנשקפת מאמצעי התשלום המתקדמים. לדוגמה: ככל שאמצעי התשלום מתפקד בצורה דומה יותר לאופן תפקודו של חשבון בנק, יש לנקוט רגולציה דומה יותר לזו המוטלת על בנקים, כולל החלת חובות של הכרת הלקוח. בפרט, כאשר אמצעי התשלום המתקדמים מתפקדים יותר ויותר כמערכת יחסים מתמשכת באופי של שירותי פיקדון נדרש כי יחולו חובות איסור הלבנת הון ומימון טרור דומות לאלו החלות על המוסדות הפיננסיים ה"קלאסיים".

### הסממנים שהופכים אמצעי תשלום מתקדמים לדומים לחשבון בנק:

- 1.1 ניתן לטעון את אמצעי התשלום מספר בלתי מוגבל של פעמים.
- 1.2 אין מגבלות על קיומם של כספים רבים בחשבון או מעטים, טעינתם או הוצאתם.
- 1.3 ניתן לבצע או לקבל העברות כספים חוצות גבולות ובתוך המדינה בה המוצר הונפק.
- 1.4 אמצעי התשלום המתקדם יכול להיות ממומן באמצעות מזומן וניתן למשוך מזומן באמצעות רשת הכספומט (ATM network).
- 1.5 היכולת להוסיף או למשוך כספים לחשבון באמצעות מזומן או שווה מזומן בין במישרין ובין באמצעות ספק או מתווך אחר<sup>55</sup>.

### תשלומים באמצעות הסלולר – Mobile Payments:

תשלומים באמצעות הטלפון הסלולרי כפי שהם מוצעים כיום הם תוצאה של תהליך אבולוציוני שהחל עם התפשטות השימוש בטלפונים סלולריים ברחבי העולם החל משנות ה-90. בשלב הראשון, בנקים עשו שימוש בטכנולוגיה החדשה בשימוש המכונה "Mobile Banking". השלב השני הגיע בעקבות התפתחות נוספת של הטלפונים הסלולאריים ושימוש במוצרים של כסף אלקטרוני (Electronic Money Products). התפתחות זו הביאה גופים שונים לנסות לעשות שימוש במוצרים אלו במסגרת עסקאות המבוצעות דרך הטלפונים הסלולריים. לאור העובדה ש-Mobile Money

<sup>55</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-rba-npps.pdf>, בעמ' 33.

Products קשורים לעיתים לחשבונות תשלום נטענים, גופים חוץ בנקאיים היו פעילים מאוד בתחום. למעשה, ספקי תקשורת הפכו למנפיקים מוצלחים של כסף נייד. בשלב זה, מדינות שונות התמודדו עם התפתחויות אלו. חלקן, אפשרו את השימוש באמצעים אלו ללא הסדרה ספציפית, אחרות הסדירו את השימוש תוך הטלת דרישות רישוי או רישום מיוחדות וחלקן אסרו את השימוש לחלוטין. כיום, המוסדות הפיננסיים המאפשרים תשלומים באמצעות הסלולר יכולים להיות נותני שירותי מטבע מסורתיים, בנקים או מוסדות פיננסיים המספקים שירותי פיקדונות (Depository Institutions) או נותני שירותים פיננסיים שאינם בנקים המוגדרים בהמלצות ה-FATF כנותני שירותי מטבע (Money or Value Transfer Services).

גופים רבים יכולים להיות מעורבים במתן שירותי תשלום סלולריים. התפקיד של הגורמים השונים משתנה בהתאם למודל העסקי בו נעשה שימוש. תפקידים שונים יכולים להתבצע על ידי גוף אחד או באמצעות סוכנים. עובדה זו עשויה ליצור קושי רגולטורי בהחלטה היכן המיקום הראוי לאחריות על בקורת משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור.

הגורמים שעשויים להיות מעורבים במתן תשלומים סלולריים עשויים להיות אחד משלושה:

1. **MNO (Mobile Network Operators):** הישות שמספקת את הפלטפורמה הטכנית המאפשרת גישה לכספים באמצעות הטלפון הנייד.
2. **המפיץ - Distributor (כולל קמעונאי):** הישות שמוכרת, או מארגנת את הנפקת הכספים מטעם המנפיק לצרכנים, במידה וכספים אלה יכולים לשמש לתשלומים. מפיצים עשויים להציע גם מגוון רחב של שירותים ללקוחות שלהם, כגון תמיכה טכנית.
3. **מנפיק הכסף האלקטרוני (Electronic money issuer):** הישות שמנפיקה את הכסף האלקטרוני. לעניין זה, כסף אלקטרוני הוא רישום של כספים או ערך הזמין לצרכן ומאוחסן במכשיר תשלום כגון שבב על כרטיס פריפייד, טלפונים ניידים או על גבי מערכות מחשב כחשבון בלתי מסורתי עם בנקאי או ישות שאינה בנקאית<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-rba-npps.pdf> בעמ' 7-9.