|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **בנק ישראל**  דוברות והסברה כלכלית | C:\Users\u20m\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.Outlook\QG6DHDKN\60Y+bank_Color_CMYK_300DPI (2).jpg | ‏ירושלים, כ"ז באייר התשע"ד  ‏‏27 במאי 2014 |

**הרפורמה באמצעי התשלום בישראל**

מאת: **עירית מנדלסון, מנהלת מחלקת חשבות, מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל**

הכנס השנתי ה-14 של לשכת עורכי הדין בישראל

מושב בנושא: צמצום השימוש במזומן – גזירה שהציבור יכול לעמוד בה?

על פי החלטת ממשלה מיום 17.9.2013 הוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, עו"ד הראל לוקר, במטרה לצמצם את תופעת ההון השחור בישראל, להיאבק בהלבנת הון ולאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים (להלן: "ועדת לוקר"). **במסגרת הצוות הבין-משרדי הוקמה ועדת משנה** בראשותי, שמטרתה להציג "מהלך הדרגתי להפחתת כדאיות השימוש בכסף מזומן או מבוסס נייר אחר, כולל הגבלת סחירות צ'קים, וכן הצעה בעניין הענקת תמריצים והסרת חסמים במטרה לעודד שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים" (להלן: "ועדת המשנה").

**הכלכלה השחורה**, המוערכת בכ-22% מהתמ"ג בישראל[[1]](#footnote-1), פוגעת בהכנסות המדינה ממיסים. בתקופה האחרונה ראינו כיצד במדינות כמו יוון וקפריסין הועמק המשבר הכלכלי, בין היתר, כתוצאה מהצטמצמות הכלכלה המדווחת.

מדינות מפותחות רבות הטילו **מגבלות על ביצוע תשלום במזומן** בעסקאות כחלק ממלחמה בכלכלה השחורה, והמגמה במדינות אלו היא להקטין את הסכומים המותרים. במקביל, מתבצעות **רפורמות דומות באמצעי תשלום** במדינות רבות, כדי להגביר את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים ויעילים, שמאפשרים גם בקרה על ההכנסות החייבות במס.

שילוב המגבלות מצד אחד, ותכנון מהלך הדרגתי לרפורמה באמצעי התשלום מצד שני, ייצור את **התנאים המיטביים להצלחת המהלך**. בנייר רקע זה נסקור את תחום מערכות התשלומים והסליקה בישראל: חקיקה בתחום, תפקיד בנק ישראל לפי החוק, מערכות התשלומים והסליקה בישראל, מדיניות והסדרה, פיקוח על מערכות תשלומים וסליקה – עקרונות בינלאומיים, ועיקרי הרפורמה באמצעי התשלום.

כחלק מהרפורמה במערכות התשלומים והסליקה בישראל הוביל הבנק את חקיקתו של **חוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008**, שמטרתו להבטיח את יעילותן ויציבותן של מערכות התשלומים בישראל ולמזער את הסיכונים הכרוכים בהן. החוק מתייחס להסדרים הנחוצים לתפעולה התקין של מערכת תשלומים, והוא כולל בין השאר הגדרה של המונח "מערכת תשלומים", ניסוח של הקריטריונים לסופיות תשלומים במערכת, והתייחסות לפשיטת רגל של משתתף במערכת. כמו כן החוק מסמיך את בנק ישראל לפקח על מערכות התשלומים בישראל – הוא קובע באילו תנאים מערכת תשלומים תהיה נתונה לסמכות הפיקוח, אילו חובות חלות על מפעיל של מערכת הכפופה לסמכות הפיקוח, ומהם כלי הפיקוח העומדים לרשות בנק ישראל.

**חוק בנק ישראל קובע כי על הבנק המרכזי "להסדיר את מערכות התשלומים והסליקה במשק, במטרה להבטיח את יעילותן ויציבותן"**. לשם כך הבנק פועל לקידום הבטיחות, היעילות והאמינות של מערכות התשלומים והסליקה ונוקט אמצעים להפחתת הסיכונים הכרוכים בסליקה, בכלל זה: הפעלת מערכות תשלומים קריטיות ופיקוח על מערכות תשלומים.

התשתית הפיננסית בישראל כוללת מערכות תשלומים וסליקה בין-בנקאיות, המשמשות להעברה ולסליקה של תשלומים, אמצעים לביצוע תשלומים, משתתפים ומערכות תקשורת.

**מערכות התשלומים החשובות בישראל** כוללות את מערכת זה"ב, המיועדת להעברת סכומים גבוהים בזמן אמת ובאופן סופי, ומשמשת כסולק הסופי של כל מערכות התשלומים במשק; מסלקת הנייר (הצ'קים), המיועדת להעברת ממסרים מבוססי נייר; מס"ב (מרכז סליקה בנקאי) שבה נסלקות הוראות תשלום אלקטרוניות; מסלקות הבורסה לניירות ערך (מסלקת ניירות הערך ומסלקת מעו"ף); שב"א (שירותי בנק אוטומטיים), המשמשת, בין היתר, לסליקה של עסקות בכרטיסי חיוב והחברות לכרטיסי חיוב. מערכת ה-CLS (Continuous Link settlement) הפועלת מחוץ לישראל, היא חלק בלתי נפרד ממערכות התשלומים והסליקה בישראל מאז צורף השקל לסליקה ב-CLS, במאי 2008. המערכת סולקת את המטבע הישראלי כנגד המטבעות הזרים הנסלקים ב-CLS.



|  |  |
| --- | --- |
| **מערכות תשלומים** |  |
| **מערכות/יישומי תקשורת** |  |
| **אמצעי תשלום** |  |

**המשתתפים במערכות התשלומים** הם התאגידים הבנקאיים, בנק הדואר, בנק ישראל, גופים פיננסיים, הממשלה וכן הציבור הרחב, והם עושים שימוש באמצעי תשלום מגוונים, כגון מזומן, תשלומים אלקטרוניים (זיכויים/חיובים), צ'קים ושוברים מבוססי נייר, כרטיסי חיוב, תשלומים באינטרנט, העברות לחו"ל והמרות מט"ח-ש"ח.

בנק ישראל פועל לייעול ולשיפור של התהליכים התפעוליים והמעטפת הרגולטורית באמצעות קידום רפורמות בתחום התשלומים ובפעילות שוטפת. במסגרת זו מוביל הבנק את הרפורמה באמצעי התשלום במטרה להגביר את יעילות המערכות ולצמצם את הכלכלה השחורה. ***הפחתת השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר*** – צמצום השימוש במזומן כחלק מעבודת ועדת המשנה וכן הפחתת השימוש בצ'קים מוסבים בהתאם למקובל בעולם. השימוש בצ'קים בישראל נרחב יחסית למקובל באירופה. רמת הסיכונים הכרוכה בשימוש בצ'קים גבוהה משמעותית מאשר באמצעי התשלום האחרים (סיכון חוסר כיסוי, זיוף ועוד), וכן עלות הטיפול בצ'ק גבוהה מעלות הטיפול בממסר אלקטרוני. בנק ישראל פועל לשפר את תהליך הסליקה במסלקת הנייר (כולל צ'קים) ולצמצם את הסליקה הידנית, מתוך כוונה להגיע בסוף התהליך לביטולה המלא. ***קידום השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים -*** בנק ישראל יזם, תכנן והטמיע את מערכת זה"ב, לצד יתר מערכות התשלומים הפועלות בישראל. בשנת 2010 יצא בנק ישראל במסע פרסום להטמעת השימוש במערכת זה"ב, וכן פרסם הוראה על פיה כל הוראת תשלום שסכומה עולה על מיליון ש"ח – חייבת להיסלק במערכת זה"ב. לאחרונה, הוקמה ועדה בין-משרדית בראשות בנק ישראל לנושא אמצעי תשלום מתקדמים, כולל היבטי סייבר.

חוק מערכות התשלומים מעגן את **סמכותו של בנק ישראל לפקח על מערכות התשלומים**. הוראות החוק קובעות בין היתר את התנאים והשיקולים להכרזה על מערכת תשלומים כמערכת מבוקרת, או כמערכת מבוקרת מיועדת, שתהיה כפופה לסמכות הפיקוח; את הכלים העומדים לרשות בנק ישראל ליישום סמכותו זו; ואת החובות החלות על מפעיל מערכת. על פי החוק, בנק ישראל רשאי לדרוש מידע ממפעילי מערכות התשלומים וממשתתפים בהן. כמו כן, רשאי בנק ישראל להורות למערכות לשנות את אופן פעילותן. עד כה הכריז/ה הנגיד/ה על מערכת זה"ב, בנק ה-CLS, מס"ב ושב"א (שרותי בנק אוטומטיים) כמערכות תשלומים מבוקרות/מבוקרות מיועדות הכפופות לסמכות הפיקוח של בנק ישראל. תפקיד זה כולל, בין היתר, בחינת עמידת מערכות התשלומים ב- 24 העקרונות הבין-לאומיים לפיקוח על פעילותן של התשתיות הפיננסיות שקבע ה-BIS בשיתוף עם IOSCO בשנת 2012. עקרונות אלו כוללים התייחסות להיבטים כגון בסיס משפטי וממשל תאגידי (governance); ניהול סיכוני אשראי וסליקה; סיכוני נזילות; התנהלות המערכת במצב של כשל; סיכון עסקי; סיכון תפעולי; נגישות המערכת; יעילות ושקיפות.

**עיקרי הרפורמה באמצעי תשלום במסגרת ועדת לוקר**: המזומן הוא אמצעי תשלום בסיסי במשק ומשמש אוכלוסיות שומרות חוק, המהוות את חלק הארי של הציבור. עם זאת, השימוש במזומן הוכר בארץ ובעולם כגורם משמעותי בהגדלת היקף הכלכלה השחורה. יש ל**פעול לצמצום השימוש במזומן, אך לא לבטל את השימוש בו.**

השימוש בצ'קים בישראל גדול יחסית למקובל בעולם, ובמיוחד השימוש בצ'קים מוסבים, דבר המגדיל גם הוא את היקפי הכלכלה השחורה. יש **לפעול על מנת להגביל את השימוש בצ'קים מוסבים ולהטמיע שינויים שיפחיתו את הסיכונים הקיימים בשימוש בצ'קים. אין כוונה לבטל את השימוש בצ'קים.**

**כמהלך משלים לצמצום השימוש במזומן ובצ'קים מוסבים, יש לקדם את השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים מתקדמים** (המאופיינים בעמלות נמוכות בהתאם לסוג אמצעי התשלום), ובכלל זה, **להרחיב את השימוש בכרטיס חיוב מיידי ובכרטיס נטען מזוהה.** באופן זה, הרפורמה תשיג את מטרתה בצורה יעילה.

1. Friedrich Schneider, "Shadow economies all over the world", The World Bank, 7/2010.. המחקר בחן את הכלכלה השחורה ב- 151 מדינות. [↑](#footnote-ref-1)