‏ג' תשרי, תשע"ז

 ‏05.10.2016

**אסדרת שירותי התשלום**

מסמך עקרונות

עקרונות לאסדרת שירותי התשלום בישראל אשר גובשו במסגרת עבודתה של תת-הוועדה לאסדרת שירותי התשלום, בהובלת בנק ישראל, שבה חברים נציגי הבנק, משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים העסקיים[[1]](#footnote-2)

תוכן

[1. רקע 3](#_Toc462823755)

[2. חברי הוועדה 3](#_Toc462823756)

[3. תכליות 4](#_Toc462823757)

[4. תחולה ורשיון 7](#_Toc462823758)

[4.1. שירותי תשלום 7](#_Toc462823759)

[4.2. הגדרות 7](#_Toc462823760)

[4.3. איסור עיסוק 9](#_Toc462823761)

[4.4. ספקי שירותי תשלום 9](#_Toc462823762)

[4.5. תחולה 10](#_Toc462823763)

[4.6. החרגות 10](#_Toc462823764)

[4.7. רשיון מוסד תשלומים 10](#_Toc462823765)

[4.8. הון עצמי למוסד תשלומים 11](#_Toc462823766)

[4.9. מתן אשראי על ידי מוסד תשלומים 12](#_Toc462823767)

[4.10. תהליך בקשת הרשיון 12](#_Toc462823768)

[4.11. מרשם 12](#_Toc462823769)

[4.12. סוכנים ושירותי מיקור חוץ 13](#_Toc462823770)

[4.13. בקרה על בעלי השליטה 13](#_Toc462823771)

[4.14. פטור מרשיון 13](#_Toc462823772)

[4.15. גישה למערכות התשלומים 13](#_Toc462823773)

[4.16. ספקי שירותי תשלום מחו"ל 14](#_Toc462823774)

[5. זכויות וחובות 14](#_Toc462823775)

# רקע

ביום 29 בנובמבר 2015 פרסמה הוועדה הבין-משרדית לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים דוח ביניים[[2]](#footnote-3), כחלק מהמהלך לקידום מערך התשלומים והסליקה בישראל. בין היתר, הומלץ בדוח להקים תת-ועדה בין משרדית שתגבש תזכיר חוק לאסדרת שירותי התשלום (ניהול חשבון תשלום, הנפקה וסליקה).

ב-3 ביוני 2015 מינו שר האוצר ונגידת בנק ישראל ועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים, בראשות הממונה על ההגבלים העסקיים לשעבר, דרור שטרום (להלן ועדת שטרום). במסגרת המלצות הדוח[[3]](#footnote-4) שפרסמה הוועדה הוצע לאמץ את החלטת הועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים ולהקים ועדת משנה משותפת, שתגבש תזכיר חוק לאסדרת שירותי התשלום.

שירותי התשלום שיוסדרו בתזכיר חוק זה הם: ניהול חשבון תשלום (חשבון עו"ש); ביצוע עסקות תשלומים מחשבון תשלום או לחשבון תשלום, כגון הפקדות, משיכות והעברות תשלומים; הנפקת אמצעי תשלום; סליקה של עסקות תשלום.

במארס 2016 הוקמה תת-הוועדה האמורה לאסדרת שירותי התשלום, בראשות נועה ששינסקי, מנהלת יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים בבנק ישראל. הוועדה, בהובלת בנק ישראל, מורכבת מנציגי הבנק, רשות ההגבלים העסקיים, משרד המשפטים ומשרד האוצר. במהלך דיוני הוועדה גובשו העקרונות לאסדרת שירותי התשלום, שהם בסיס לכתיבת טיוטת תזכיר לחוק שירותי התשלום. קביעת העקרונות התבססה על הדירקטיבה האירופית לשירותי תשלום, Payment Services Directive (להלן: "PSD"), על הדירקטיבה המעודכנת PSD2[[4]](#footnote-5), בהתאמות הנדרשות לשוק המקומי. מסמך זה מציג את העקרונות, כפי שנקבעו בוועדה, כדי לקבל את הערות הציבור. טיוטת התזכיר של חוק שירותי התשלום נמצאת בשלבי כתיבה ותפורסם לציבור עם השלמתה.

# חברי הוועדה

|  |  |
| --- | --- |
| **השם**  | **המשרד** |
| נועה ששינסקי | בנק ישראל |
| נתנאל טאובר | בנק ישראל |
| אליצור וייזר | בנק ישראל |
| אהוד מוריה | משרד האוצר |
| עמיהוד שמלצר | משרד האוצר |
| איציק דניאל | משרד האוצר |
| רני נויבואר | משרד המשפטים |
| לירון מאוטנר-לוגסי | משרד המשפטים |
| ד"ר דנה הלר | רשות ההגבלים העסקיים |
| עומר ברנדר | רשות ההגבלים העסקיים |
| דנה בר צור | רשות ההגבלים העסקיים |
| אלעד מקדסי | רשות ההגבלים העסקיים |

# תכליות

שוק התשלומים בישראל עובר תהליך של חדשנות. חדשנות זו מתבטאת בצמצום השימוש במזומן והתרחבות של היקף התשלומים האלקטרוניים, מעבר לתשלומים באמצעות הטלפון הסלולרי ושירותי תשלום חדשים נוספים. תהליך זה מאתגר את המסגרת הרגולטורית ומחייב את התאמת ההגדרות של שירותי התשלום לשינויים אלו. לכן נדרשת אסדרה עדכנית, שתחול על כל הגופים העוסקים בשירותי תשלום, תגשר על הפערים בין האסדרה הקיימת לטכנולוגיות המתפתחות, תחזק את הבהירות המשפטית לגבי שירותי התשלום ואת אמון הלקוחות בהם.

התפתחות הטכנולוגיה הביאה עמה מִגוון אמצעי תשלום מתקדמים ופלטפורמות המאפשרות לספק שירותי תשלום מגוונים ובאופן יעיל. שינויים אלו הכניסו לתחום שירותי התשלום שחקנים חדשים. במקביל שב ועולה בשנים האחרונות הצורך בהגברת התחרות בשירותים הבנקאיים. כיום הרוב המוחלט של שירותי התשלום בישראל מסופק על ידי תאגידים בנקאיים שכולם משתתפים במערכות התשלומים, ואילו גופים חוץ-בנקאיים המעוניינים לספק שירותי תשלום פועלים באופן לא מוסדר ואינם משתתפים במערכות התשלומים – לא בעקיפין ולא במישרין. אסדרת שירות התשלום תגביר את אמון הציבור בנותני שירותי התשלום החוץ-בנקאיים ותאפשר להם לספק שירותים איכותיים ובטוחים.

כיום אין חקיקה ייעודית החלה על כל ספקי שירותי התשלום בישראל. החוק היחיד הכולל דרישת רשיון בגין אספקת שירות תשלום הוא חוק הבנקאות (רישוי) במסגרת אסדרת רשיון סולק בגין פעילות סליקה. לגבי יתר שירותי התשלום אין בחוק דרישה לרשיון. ישנם בישראל מספר חוקים הרלבנטיים להיבטים מסוימים של שירותי התשלום ומתייחסים לגופים מסוימים, לאמצעי תשלום ספציפיים או ליחסים שבין בית העסק ללקוח – בהם **חוק כרטיסי חיוב,** שענייניו היחסים החוזיים שבין מנפיק כרטיסי חיוב ללקוח וההגנות הצרכניות בשימוש בהם, **וחוק הבנקאות (רישוי)**, האוסר על קבלת פיקדונות ומתן אשראי בו- זמנית ללא רשיון כתאגיד בנקאי, אך אין בו איסור לספק שירותי תשלום ללא רשיון.

**חוק הבנקאות (שירות ללקוח)**, ומכוחו כללי הבנקאות וכן הוראות שונות בעניין ניהול בנקאי תקין שקבע הפיקוח על הבנקים, מסדירים את היחסים בין הבנק ללקוח גם במתן שירותי תשלום, וכוללים הגנות צרכניות רבות. ואולם הוראות אלו אינן חלות, כאמור, על גופים שמחוץ למערכת הבנקאית. כדי לשמור על סטנדרט אחיד ביחסים שבין ספקי שירותי התשלום ללקוחותיהם גם לאחר כניסת שחקנים חדשים לתחום זה נדרשת חקיקה שתחול על כל ספקי שירותי התשלום. חקיקה זו תקבע כללים קבועים בתחומים שבהם נדרשים כללים אחידים, שיחולו על כל ספקי שירותי התשלום. עם זאת, כל רגולטור יוסמך לקבוע הוראות נוספות לגופים שהוא מפקח עליהם בהתאם למאפייניהם.

שני תזכירי חוק חדשים, הנכתבים בימים אלו, עתידים להסדיר את פעילותם של גופים חוץ-בנקאיים בתחום השירותים הפיננסיים וצפויים גם לספק שירותי תשלום:

* הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותי אשראי ופיקדון), התשע"ו-2016. החוק יאסדר גופים נוספים שיוכלו לקבל פיקדונות כספיים ולתת אשראי בו זמנית – בתנאי שיקבלו רשיון לכך ובהתאם למגבלות המצוינות בחוק.
* חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן – "חוק שירותים פיננסיים") יאפשר לספק שירותי אשראי או שירותים בנכס פיננסי באופן מוסדר ולקבל רשיון לפעילות זו.

גופים אלו וגופים נוספים המעוניינים לספק שירותי תשלום, כגון ניהול חשבון תשלום או הנפקת אמצעי תשלום, יידרשו לרשיון המסדיר את פעילותם זו כדי ליהנות מאמון הציבור והמוסדות הפיננסיים ולהשתתף במערכות התשלומים. לכאורה, העדר דרישת רשיון היה עשוי להתפרש כעידוד התחרות, שכן כל גורם המעוניין לספק שירותי תשלום יכול לפעול בשוק בלי להידרש לעמוד בדרישות הרשיון, אולם בשוק שירותי התשלום העדר דרישת רשיון מקשה על כניסת שחקנים חדשים.

לעומת גופים המקבלים פיקדונות ומספקים אשראי, אשר נדרשים לנהל את הסיכונים בפעילות זו, לרבות סיכוני נזילות ואשראי, כדי להבטיח שיוכלו לעמוד בהתחייבויותיהם – במתן שירותי תשלום החשיפה לסיכונים נמוכה יותר, והסיכונים קלים יותר לניטור, בתנאי שהכספים[[5]](#footnote-6) המיועדים לביצוע תשלומים מוחזקים בנאמנות. לכן דרישות הרשיון ממוסד תשלומים תהיינה נמוכות מדרישות הרשיון מתאגיד בנקאי. רשיון זה יגביל את פעילותם של מוסדות התשלומים, אך ישמור על דרישות רגולטוריות ודרישות הון מבוססות-סיכון. כך, גופים בשוק הפיננסי יוכלו לבחור את הרשיון המתאים להם בהתאם לסוג פעילותם ולרמת הסיכון בה, וליהנות מדרישות רשיון המתאימות לרמת סיכון זו.

מערכות התשלומים בישראל הן הגורם המאפשר לספקי שירותי תשלום להעניק ללקוחותיהם את האפשרות לבצע עסקאות תשלומים גם עם לקוחות של ספקי שירותי תשלום אחרים. בלעדיהן ספק שירותי תשלום יוכל לאפשר ללקוחותיו לבצע תשלומים רק בתוך הקבוצה הסגורה של לקוחותיו. על כן פתיחת הגישה למערכות התשלומים לספקי שירותי תשלום חוץ-בנקאיים תרחיב את פעילותם, תאפשר להם להיות מתחרה ראוי על שירותי התשלום שמספקים התאגידים הבנקאיים ולפתוח שוק זה לתחרות. יחד עם זאת, פעילות של גופים אלו במערכות התשלומים מחייבת לנקוט את הצעדים הדרושים כדי להבטיח כי השתתפותם לא תסכן את יציבותן של מערכות התשלומים שפעילותן קריטית לכלל מערך התשלומים במשק. העדר פיקוח ורגולציה על גופים חוץ-בנקאיים המספקים שירותי תשלום פוגע במוניטין של גופים אלו, באמון הציבור בהם וביכולתן של מערכות התשלומים לאפשר להם השתתפות במערכות בלי לסכן את יציבותן.

התפתחות הגלובליזציה בשירותי התשלום הביאה עמה ספקי שירותי תשלום בין-לאומיים הפועלים בישראל ונדרשים לאסדרה מתאימה. חוק שירותי התשלום יענה גם על צורך זה.

מהסיבות שנמנו לעיל מגבשת הוועדה את תזכיר חוק שירותי התשלום, שיסדיר את פעילותם של מוסדות התשלומים, יבטיח את כספי הלקוחות, יחזק את אמון הציבור בגופים אלו ויפחית את הסיכון בפעילותם של מוסדות אלו במערך התשלומים.

החוקים הקיימים בתחום זה אינם חלים על כל הגופים הפועלים בשוק שירותי התשלום, ובהתייחס לגופים חוץ-בנקאיים החוקים אינם מקיפים את כל ההיבטים ביחסים שבין ספק שירותי התשלום למקבל השירות. מלבד זאת, בהגנות הצרכניות הקיימות ישנם הבדלים בין אמצעי התשלום השונים וכן בין ספקי שירותי תשלום שהם תאגידים בנקאיים לאחרים. לפיכך, אחת המטרות של חוק שירותי התשלום היא התאמת ההגנות הצרכניות בתחום שירותי התשלום וקביעת תנאי שימוש והגנות צרכניות אחידים, ככל הניתן, בקבלת שירותי תשלום מספקי שירותי התשלום השונים ובאמצעות אמצעי התשלום השונים.

**בהתאם לאמור לעיל, התכליות העיקריות בקידומו של חוק שירותי התשלום הן:**

1. **תחרות** – שוק שירותי התשלום מתאפיין בקשרי גומלין בין הלקוחות (צרכנים ובתי עסק) לספקי שירותי התשלום ובין הספקים זה לזה. קשרים אלו מחייבים יצירת אמון בין השחקנים השונים בשוק זה וקביעת כללים לפעילותם; אחרת לא ניתן לפעול בתחום שירותי התשלום. החוק המוצע נועד לאפשר כניסה של גופים חוץ-בנקאיים לשוק שירותי התשלום. זאת באמצעות אסדרה מבוססת-סיכון, שתחזק את אמון הציבור בשירותי התשלום ובספקי שירותי התשלום החוץ-בנקאיים החדשים, ותאפשר לאחרונים להשתתף במערכות התשלומים. אחת הדרכים להשגת מטרה זו היא קביעת תנאים שיאפשרו לספקי שירותי תשלום ממדינות זרות לקבל רשיון ולפעול בישראל בדומה לתנאים המאפשרים זאת לספקי שירותי התשלום הישראליים.
2. **יציבות –** מערכות התשלומים הן התשתית המקשרת בין ספקי שירותי התשלום ומאפשרת ביצוע תשלומים בין לקוחותיהם. תשתית זו משמשת את כלל הציבור באמצעות הגופים המשתתפים בה. כשל במערכת תשלומים עלול לפגוע בפעילות המשק וביציבותו. לכן על מערכת התשלומים להיות יציבה, יעילה ובטוחה. חוק שירותי תשלום ישמור על יציבות מערך התשלומים, וזאת באמצעות קביעת דרישות שיאפשרו לספקי שירותי התשלום להשתתף במערכות התשלומים בלי לסכן אותן.
3. **הגנת הצרכן** – שמירה על האינטרסים של לקוחות (פרטיים ובתי עסק) של נותני שירותי התשלום כדי להבטיח את כספם וכן להבטיח קבלת שירות ברמה אחידה ככל הניתן, ובכלל זה:
* **אחידות בתנאי השימוש ובהגנות הצרכניות** – קביעת תנאי שימוש אחידים והגנות צרכניות זהות בקבלת שירותי תשלום מספקי שירותי התשלום השונים ובאמצעות אמצעי התשלום השונים.
* **הבטחת כספי הלקוחות –** קביעת תנאים שיבטיחו את כספי הלקוחות המופקדים בידי כל ספקי שירותי התשלום לצורך ביצוע תשלומים.
1. **חדשנות טכנולוגית ועסקית** – האסדרה תבטיח כי יהיה ניתן לספק שירותי תשלום באמצעי התשלום הוותיקים וכן באמצעי תשלום מתקדמים, תנוסח באופן הצופה פני עתיד ובהתאם למאפייני השירות, לא רק בהתאם לטכנולוגיה, שעתידה להשתנות.

# תחולה ורשיון

## שירותי תשלום

שירותי התשלום כוללים: ניהול חשבון תשלום; ביצוע עסקות תשלום, לרבות הפקדה, משיכה או העברה, כאשר התשלום הוא מחשבון תשלום או לחשבון תשלום; הנפקת אמצעי תשלום; וסליקת עסקות תשלום.

## הגדרות

תחום שירותי התשלום המתפתח עובר שינויים רבים, הגורמים חוסר בהירות בהגדרות של שירותי התשלום השונים. כיום ההגדרות מתייחסות למוצרים השונים, המוגדרים לרוב בהתאם לאופן או לחפץ שבאמצעותם השירותים ניתנים, אולם בפועל המוצרים מתערבבים ביניהם. כך, לדוגמה, יישומים רבים מאפשרים לשלם בבתי עסק באמצעות העברת תשלום ולא באמצעות כרטיסי חיוב, וכן ניתן לטעון כסף על גבי כרטיס חיוב. עובדות אלה מקשות על יישום הרגולציה ומעלות שאלות רבות בעניין תחולת החקיקה על המוצרים החדשים.

חוק שירותי התשלום מגדיר את שירותי התשלום מחדש ומתמקד במהות השירות הניתן, במקום במוצר שבאמצעותו ניתן השירות. הוא אינו מבחין בין אמצעי התשלום – כרטיס פלסטיק, אתר אינטרנט, אפליקציה או זיהוי באמצעות טביעת אצבע; אמצעי תשלום הוא כל תהליך מוסכם בין ספק שירותי התשלום ללקוח המאפשר ללקוח ליזום ולבצע עסקת תשלום.

באופן דומה, ניהול כספי הלקוח בחשבון יכול להיעשות בחשבון עו"ש, כפי שהיה מקובל עד כה, אך גם באמצעות כרטיס או אפליקציה. לכן, כל כסף המוחזק בידי ספק שירותי תשלום וזמין ללקוח לצורך ביצוע תשלומים ייחשב כחשבון תשלום[[6]](#footnote-7). בהתאם לכך, חשבון שבו הכספים נמצאים בפיקדון ואינם זמינים ללקוח לא ייחשב כחשבון תשלום. לכן, הואיל ומוסד תשלומים יידרש להחזיק את הכספים המופקדים בחשבון התשלום בנאמנות, הכספים בחשבון לא ייחשבו כפיקדונות כספיים לעניין חובת רשיון כתאגיד בנקאי בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי).

שירות נוסף שיוסדר תחת חוק זה הוא העברות תשלומים. העברת תשלום היא העברה של כספים מחשבון התשלום של המשלם לזה של מקבל התשלום, בין אם התשלום הוא בגין רכישת מוצר או שירות ובין אם לאו. ספק שירותי תשלום יכול להיות מנהל החשבון של המשלם, מנהל החשבון של מקבל התשלום או מנהל החשבון של שני הצדדים. העברות תשלום המתבצעות במזומן (Money Remittance) לא יוסדרו תחת חוק זה[[7]](#footnote-8).

בתי עסק המוכרים מוצרים ושירותים, מעוניינים להבטיח את קבלת התמורה מהלקוח, אך לעתים נדרשים לספק את המוצר או השירות לפני כן. לא תמיד יש ללקוח אפשרות האפשרות להעביר תשלום מייד, ולכן בית העסק חשוף לסיכון שהלקוח לא ישלים את התחייבויותיו. לשם כך פועלות כיום חברות כרטיסי האשראי, המספקות לבתי העסק שירותים של סליקת כרטיסי חיוב. מלבד תפקידן להעביר את תמורת התשלום מהלקוח לבית העסק באמצעות מנפיק כרטיס החיוב, הן מבטיחות את התשלום לבית העסק, כך שגם אם הלקוח או המנפיק לא עמדו בהתחייבויותיהם, הן מזכות את בית העסק בתמורת התשלום. שירותי הסליקה שמספקות חברות כרטיסי האשראי לא מוכרחים להינתן על גבי כרטיס חיוב. יתירה מכך, הם גם לא מוכרחים להינתן אך ורק בעסקות חיוב[[8]](#footnote-9). חוק שירותי תשלום יסדיר את שירותי סליקת עסקת התשלום בכל מקרה שבו ספק שירותי התשלום מתחייב כלפי בית העסק להעביר לו את תמורת התשלום מאת הלקוח, בין אם זו עסקת חיוב ובין אם זו עסקת זיכוי, וללא הבדל בין אמצעי התשלום השונים. חברות תקשורת שיש להן הסכם עם ספקי שירותים – שבמסגרתו הן יתחייבו להעביר את התשלומים מהלקוח לספקים ולגבות את התשלומים עבורם באמצעות חשבון שירותי התקשורת שלו – יידרשו לרשיון סולק.

## איסור עיסוק

לא יהיה ניתן לבצע פעילות של מתן שירותי תשלום ללא רשיון של ספק שירותי תשלום. הרגולטור יוכל לקבוע, על פי שיקול דעתו, כי שירותים מסוימים לא ייחשבו לשירותי תשלום, הטעונים רשיון. דוגמה לכך היא אמצעי תשלום המשמשים לרשת מצומצמת של ספקים או לסוגי מוצרים או שירותים מסוימים. עם זאת, גופים אשר יספקו שירותים אלו בהיקף או בתנאים שיקבע הרגולטור יידרשו לדווח על פעילות זו לרגולטור כדי שהוא יאשר את החרגתם, או יקבע שאופן פעילותם אינו נכלל בהגדרת השירותים שהוחרגו.

## ספקי שירותי תשלום

חוק שירותי תשלום יסדיר את התנאים לקבלת רשיון מוסד תשלומים הנדרשים כדי לספק שירותי תשלום, כפי שיתואר בהרחבה בהמשך ובכפיפות לסעיף 4.1. עם זאת, גופים נוספים מלבד מוסד תשלומים יוכלו לספק שירותי תשלום בלי להידרש לרשיון של מוסד תשלומים. כל הגופים שיוכלו לספק שירותי תשלום (מוסד תשלומים והגופים הנוספים) ייקראו "ספקי שירותי תשלום". ספקי שירותי התשלום שיוכלו לספק שירותי תשלום בלי להידרש לרשיון של מוסד תשלומים יהיו: בנק ישראל, משרדי ממשלה, תאגידים בנקאיים, תאגידי עזר בנקאיים, בנק הדואר וסולק שקיבל רשיון בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי). גופים אחרים שיהיו מעוניינים לספק שירותי תשלום יידרשו לקבל רשיון כמוסד תשלומים נוסף על רשיון אחר, המסדיר את פעילותם, ככל שנדרש. כך, לדוגמה, נותן שירותים פיננסיים שירצה לספק שירותי תשלום יידרש, נוסף על רישיונו כנותן שירותים פיננסיים, לקבל רשיון כמוסד תשלומים. אולם אם שירותי התשלום יינתנו רק אגב ולצורך מתן האשראי, נותן שירותי האשראי לא יידרש לרשיון של מוסד תשלומים.

לשר האוצר, בהסכמת הנגיד, תהיה הסמכות לגרוע/להוסיף גופים לרשימת ספקי שירותי התשלום הפטורים מחובת רשיון מוסד תשלומים, אם יראה כי דרישות הרשיון הנוסף שהם מחזיקים בו מכסות/חדלו לכסות את דרישות הרשיון של מוסד תשלומים.

ככלל, הסעיפים בחוק העוסקים בהגנות הצרכניות יחולו על כל ספקי שירותי התשלום, ואילו הסעיפים העוסקים ברשיון מוסד תשלומים יתייחסו למוסד תשלומים בלבד, אם לא צוין אחרת.

## תחולה

חוק שירותי תשלום יחול על כל שירות תשלום שניתן בישראל, בין במטבע השקל החדש ובין במטבע חוץ. במקרה של עסקת תשלום שבה אחד הצדדים מקבל שירות תשלום בישראל, והצד השני מקבל את שירות התשלום בחו"ל, יחול החוק רק על ספק שירותי התשלום שסיפק את השירות בישראל.

## החרגות

שירותים מסוימים עשויים להיחשב כשירותי תשלום, אך בשל אופיים הייחודי הם לא ייכללו בתחולת שירותי התשלום, ולכן לא תחול חובת רשיון כדי לספק אותם, ולא יחולו לגביהם ההגנות הצרכניות הכלולות בחוק זה. דוגמאות לשירותים שייתכן ויוחרגו מתחולת החוק:

* מתווך המייצג רק את אחד הצדדים בעסקת תשלום. במקרה זה התשלום למתווך ייחשב כתשלום למקבל התשלום מרגע העברת התשלום למתווך, וקבלת תשלום ממתווך תיחשב כקבלת התשלום מהמשלם מרגע קבלת התשלום מהמתווך.
* בית עסק המספק מזומן בתמורה לקבלת זיכוי באמצעות אמצעי תשלום אחר.
* עסקאות המתבצעות באמצעי תשלום מבוססי נייר, כגון מזומן, צ'קים, שטרות חוב, שוברים, המחאות נוסעים או בולים.
* עסקות תשלום ביחס לשירותים בניירות ערך, כגון תשלומי מכירה, דיבידנדים והפצה, המבוצעות על ידי חברות לניהול ניירות ערך.
* אמצעי תשלום המאפשרים רכישה ברשת מצומצמת של ספקי שירותים או סוגי סחורות ושירותים עד לסכום שייקבע השר. המפקח הרלוונטי קבע על פי שיקול דעתו, אם היקף הספקים או השירותים באמצעי התשלום אכן מצומצם.
* ספק שירותים המתקשר עם ספקי שירותים או מוצרים אחרים כדי לאפשר ללקוחותיו לרכוש את המוצרים או השירותים האלה ולכלול את החיוב בגינם יחד עם התשלום בגין השירותים שאותם הוא עצמו מספק, ומעביר את התשלום או חלקו לספקי השירותים או המוצרים האמורים, וכן מוסיף עליהם ערך מוסף ואינו בבחינת מתווך בלבד.

## רשיון מוסד תשלומים

כדי לפתוח את שוק שירותי התשלום לפעילות של גופים חוץ-בנקאיים יוסדר רשיון חדש של "מוסד תשלומים". מוסד זה יאופיין ברמת סיכון נמוכה ביחס לגופים המספקים אשראי ומקבלים פיקדונות בו זמנית, ובהתאם לכך הדרישות הרגולטוריות ממנו תהיינה נמוכות ביחס לדרישות מגופים אלו. על כן כל אדם פרטי או תאגיד שהתאגד בישראל יהיה רשאי להגיש בקשה לרשיון כמוסד תשלומים.

הואיל ומוסדות תשלומים מחזיקים את הכספים שקיבלו מלקוחותיהם בנאמנות, כדי לאפשר כניסת שחקנים שונים לתחום שירותי התשלום, יוכלו מוסדות תשלומים לספק את שירותי התשלום במקביל לכל פעילות עסקית אחרת. עם זאת, לרגולטור תהיה הסמכות לדרוש כי פעילות שירותי התשלום תתבצע תחת ישות משפטית נפרדת.

כדי לשמור על רמת סיכון נמוכה של מוסד התשלומים ייקבעו תנאים מגבילים לפעילותו. בין היתר הוא יידרש לשמור על הכספים מפעילות שירותי התשלום בנפרד מכספי הפעילויות האחרות, וכן לשמור על כספים אלו לפחות בנאמנות קבוצתית ומוגנים משפטית למקרה של פשיטת רגל, או לבטח אותם עבור לקוחותיו. לגבי סולקים ההגנה על הכספים צריכה להתבצע מרגע קבלת הכספים מספק שירותי התשלום של המשלם.

לעתים גופים המספקים ללקוחותיהם שירותי תשלום, אך אינם מחויבים בקבלת רשיון, יהיו מעוניינים לקבל רשיון של מוסד תשלומים, שיאפשר להם לבקש להשתתף במערכות התשלומים, ליהנות, מול לקוחותיהם, מהמוניטין של גוף מפוקח או לעמוד בדרישת של ארגונים בין-לאומיים. גופים אלו יוכלו לבקש מהרגולטור רשיון. זה יבחן את בקשתם, ואם הם יעמדו בתנאים הנדרשים יעניק להם את הרשיון, בתנאים שייקבעו.

## הון עצמי למוסד תשלומים

הואיל וכספי הלקוחות שמורים בנאמנות ומוגנים משפטית, חובת ההון העצמי נובעת בעיקר מסיכונים תפעוליים. על כן ההון הראשוני של מוסד התשלומים יעמוד על סך של 500,000 ש"ח. ההון השוטף של מוסד התשלומים יעמוד על 1% מהכספים המופקדים בחשבונות התשלום, ונוסף על כך יוכל הרגולטור לבחור לגבי כל סוג שירות, את המודל לקביעת ההון העצמי השוטף מבין שלושת המודלים ב-PSD. מודלים אלו הם:

מודל A

10% מההוצאות הקבועות של מוסד התשלומים בשנה החולפת, ואם לא מלאה לו שנה – בהתאם להוצאות הקבועות בתכנית העסקית.

מודל B

סכום התשלומים הוא ממוצע חודשי של סכום עסקות התשלומים שמוסד התשלומים ביצע בשנה החולפת. ההון העצמי ייקבע כסכום הרכיבים הבאים:

* 4% מסכום התשלומים שעד 25 מיליון ש"ח
* 2.5% מסכום התשלומים שבין 25–50 מיליון ש"ח
* 1% מסכום התשלומים שבין 50–500 מיליון ש"ח
* 0.5% מסכום התשלומים שבין 500–1,000 מיליון ש"ח
* 0.25% מסכום התשלומים שמעל 1 מיליארד ש"ח

מודל C

הרווח הגולמי יחושב כסכום ההכנסות מריבית, עמלות והכנסות תפעוליות אחרות בניכוי ההוצאות מריבית בשנה בחולפת.

ההון יחושב כסכום הרכיבים הבאים:

* 10% מהרווח הגולמי שעד 12.5 מיליון ש"ח
* 8% מהרווח הגולמי שבין 12.5–25 מיליון ש"ח
* 6% מהרווח הגולמי שבין 25–125 מיליון ש"ח
* 3% מהרווח הגולמי שבין 125–250 מיליון ש"ח
* 1.5% מהרווח הגולמי שמעל 250 מיליון ש"ח

לרגולטור תהיה סמכות לקבוע הון עצמי גבוה יותר מההון המחושב או נמוך יותר בשיעור שעד 20%. זאת בהתאם לסיכונים נוספים בפעילותו של מוסד התשלומים – או בהתאם לנסיבות המבטיחות רמת סיכון נמוכה יותר בפעילותו.

## מתן אשראי על ידי מוסד תשלומים

חוק שירותי תשלום יסדיר את שירותי התשלום ולא יסדיר את מתן האשראי ללקוחות. על כן מוסד תשלומים שיספק אשראי ללקוחותיו, בין כמתן הלוואה ובין בדרך של מסגרת אשראי באמצעי התשלום או בחשבון התשלום, יידרש, נוסף על רשיון של מוסד תשלומים, גם לרשיון כנותן אשראי בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים. אולם אם אשראי זה יהיה משני לשירותי התשלום, ויעמוד בקריטריונים שייקבעו (לדוגמה – לא יישא ריבית), מוסד התשלומים לא יידרש לרשיון של נותן אשראי, ויוכל לספק אשראי זה במסגרת רישיונו כמוסד תשלומים. מכל מקום, האשראי לא יינתן מכספי הלקוחות של מוסד התשלומים.

## תהליך בקשת הרשיון

כיוון שפעילות שירותי התשלום על ידי מוסד תשלומים מצריכה ניהול סיכונים תפעוליים הדוק, בקשת הרשיון למוסד תשלומים נדרשת לכלול, נוסף על התכנית העסקית וההון העצמי, גם מסמכים המעידים על רמה גבוהה של אבטחת מידע, עקרונות לאיסוף מידע סטטיסטי, תכנית המשכיות עסקית, תכנית תפעולית ופירוט של סוגי השירותים שיסופקו, אופן ההגנה על כספי הלקוחות, תיאור מבנה הממשל התאגידי וזהות בעלי השליטה, תיאור המבנה הארגוני לרבות פירוט סניפים וסוכנים, תיאור מנגנוני שמירת מסמכים, תיאור מנגנוני הבקרה על הלבנת הון ומימון טרור והצהרה על מקורות המימון. למפקח תוקנה סמכות לדרוש ממבקש הרשיון נתונים ומסמכים נוספים הדרושים לדעתו לבחינת הבקשה. מוסד התשלומים יידרש לעמוד בתנאים לקבלת הרשיון במשך כל תקופת פעילותו, ולמפקח תינתן הסמכות לבטל את רישיונו אם יראה כי הוא חדל לעמוד בתנאים אלו.

## מרשם

כניסת שחקנים חדשים לשוק שירותי התשלום מצריכה הקמת מרשם של הגופים הרשאים לספק שירותים אלו. זאת כדי שלקוח יוכל לדעת אם הגוף המציע לו את שירותיו הוא ספק שירותי תשלום מורשה. על כן הרגולטור המפקח על מוסדות התשלומים ינהל מרשם, הכולל את כל ספקי שירותי התשלום, בין אם הם מוסדות תשלומים או מוסדות שקיבלו פטור מרשיון כמוסד תשלומים ובין אם הם תאגידים בנקאיים או גופים אחרים. המרשם יפורסם לציבור ויכלול, לגבי כל ספק של שירותי תשלום, את שירותי התשלום שמותר לו לספק ואת סוג רישיונו. מוסד תשלומים שיספק את שירותיו באמצעות סוכנים יפרסם את פירוט הסוכנים.

## סוכנים ושירותי מיקור חוץ

כדי שגופים חדשים יוכלו לפעול בשוק בלי להידרש להקים תשתיות יקרות ומערכי שיווק גדולים, יוּתר להם להפיץ את שירותי התשלום באמצעות סוכנים ולהסתייע בשירותי מיקור חוץ לצורך תפעול השירותים. אולם כדי להבטיח כי תנאי הרשיון וההגנות הצרכניות נשמרים גם באופן פעילות זה תוטל על מוסד התשלומים האחריות להבטיח שפעילותם באמצעות סוכנים ושירותי מיקור חוץ לא תפגע בעמידתם בדרישות החוק. אם הרגולטור יראה שפעילות מוסד התשלומים המתבצעת באמצעות סוכן או באמצעות שירותי מיקור חוץ פוגעת בעמידתו של המוסד בדרישות החוק, או ביכולתו לפקח עליו, הוא יוכל להורות לו לתקן את הליקויים, ובמידת הצורך – אף להפסיק את פעילותו באמצעות הסוכן או שירותי מיקור החוץ.

## בקרה על בעלי השליטה

כדי להבטיח ניהול תקין של מוסד התשלומים חשוב כי תיערך בקרה על בעלי השליטה של מוסדות התשלומים. על כן, כל בעל עניין במוסד תשלומים יידרש לדווח לרגולטור על זכויות ההצבעה שלו במוסד התשלומים ועל כל שינוי באחוזי זכויות ההצבעה כשהוא עובר בין המדרגות של 30,20 ו-50 אחוזי הצבעה. לרגולטור תהיה סמכות להגביל או להשעות זכויות הצבעה של בעל עניין אם יראה כי הצבעתו עלולה לפגוע בניהול התקין של מוסד התשלומים.

## פטור מרשיון

כדי להקל על גופים חדשים שיקומו ולאפשר להם להיכנס לשוק, וכיוון שהסיכון בפעילותם מצומצם להיקפים נמוכים, יינתן פטור מרשיון לגופים אשר סך עסקאות התשלום המתבצעות על ידם נמוך מ-30 מיליון ש"ח בשנה. גופים אלו יידרשו להוכיח את יושרת בעלי השליטה והממשל התאגידי שלהם, וכן יוכל הרגולטור לדרוש מהם להציג הוכחות לקיומו של הון עצמי, כפי שיראה לנכון. הון זה לא יהיה גבוה מההון שנקבע ברשיון מוסד תשלומים.

## גישה למערכות התשלומים

ספקי שירותי תשלום יכולים לפעול כמערכת סגורה, המאפשרת ללקוחותיהם לבצע תשלומים רק בין לקוחותיו של אותו ספק שירותי תשלום. כדי לאפשר תשלומים בין לקוחותיו של ספק שירותי התשלום לאלה של ספקי שירותי תשלום אחרים, עליו להתחבר למערכות התשלומים. לכן יקבע חוק זה כי תנאי הגישה למערכות התשלומים יהיו אובייקטיביים, לא מפלים ופרופורציונליים, ולא יגבילו את הגישה למערכות מעבר לדרוש לשם השמירה על יציבותן, יעילותן ותפקודן התקין.

כדי שספקי שירותי תשלום חדשים יוכלו להשתתף באופן ישיר במערכות התשלומים הם נדרשים להקים תשתיות, מנגנוני אבטחת מידע והמשכיות עסקית המצריכים ידע ומיומנות נרחבים וכרוכים בעלויות גבוהות. דרישות אלו עשויות למנוע את כניסתם של שחקנים רבים לשוק שירותי התשלום. פעילותם של ספקי שירותי התשלום באופן עקיף במערכות התשלומים, תוך הסתמכות על המשתתפים הישירים במערכות אלו, היא קריטית לשחקנים קטנים, ולעתים גם לשחקנים גדולים בתחילת דרכם. כדי להבטיח שספקי שירותי התשלום החדשים יוכלו להשתתף לפחות באופן עקיף במערכות התשלומים, יחייב חוק שירותי התשלום ספק שירותי תשלום המשתתף באופן ישיר במערכת תשלומים לאפשר לכל ספק של שירותי תשלום השתתפות עקיפה, וזאת באופן אובייקטיבי ולא מפלה.

כיוון שמערכות התשלומים מתבססות על זיכוי וחיוב של חשבונות המשתתפים במערכת, יחויבו התאגידים הבנקאיים לנהל את חשבונו של כל ספק שירותי תשלום, בעל רשיון או פטור, באופן שיאפשר לו לספק ללקוחותיו את שירותי התשלום. גם במקרה זה, תינתן למפקח על הבנקים הסמכות לקבוע כי סירוב של בנק לניהול חשבון למשתתף עקיף הוא סירוב בלתי סביר.

## ספקי שירותי תשלום מחו"ל

כיוון שאין אחידות באסדרת שירותי התשלום במדינות השונות, גופים שיש להם רשיון לספק שירותי תשלום במדינה זרה יידרשו לקבל רשיון של מוסד תשלומים גם בישראל כדי לספק שירותים אלו בשוק המקומי. אולם עבור גוף שקיבל רשיון ממדינה זרה ויבקש רשיון בישראל יוכל הרגולטור להסתמך על רשיון זה, אם ימצא שהוא ממלא את דרישות הרשיון של מוסד תשלומים בישראל. הסתמכות זו יכולה להיות מלאה, או מותנית בהשלמה – עמידה בדרישות נוספות, בהתאם לפערים בין הרגולציה החלה על ספק שירותי התשלום בחו"ל לזו החלה בישראל.

# זכויות וחובות

התפתחות אמצעי התשלום המתקדמים וכניסתם של שחקנים חדשים לשוק שירותי התשלום מחייבות את הרחבת תחולת ההסדרים העוסקים בזכויות והחובות בתחום כרטיסי החיוב לכלל שירותי התשלום, לצד קביעת הסדרים נוספים. כחלק מתהליך זה יסדיר חוק שירותי התשלום את היחסים שבין ספקי שירותים אלו ללקוחותיהם, הן בצד המשלם והן בצד של מקבל התשלום. כן ייקבעו הוראות שיסדירו את היחסים בין צדדים אחרים הרלבנטיים לשירותי תשלום. כך, למשל, ביחסים שבין ספק שירותי התשלום של המשלם לזה של מקבל התשלום ייקבעו הוראות לעניין חלוקת האחריות.

כחלק מהאסדרה של שירותי תשלום מתקדמים יבוטל חוק כרטיסי חיוב, התשמ"א-1981 ויוטמע בחוק שירותי התשלום, בהתאמות והשינויים שיתייחסו לאמצעי התשלום המתקדמים ולדרישות הקבועות ב-PSD.

הסדרת הזכויות והחובות תכלול כללים והוראות – בין היתר, בנושאים הבאים:

* כריתת חוזה שירותי תשלום וסיומו – חובות גילוי, איסור הטעיה, זכות עיון, דרכי סיום חוזה;
* היחס לעסקת היסוד;
* הזכויות והחובות של הלקוח ושל ספק שירותי התשלום בשימוש באמצעי תשלום;
* חלוקת האחריות במקרי כשל בביצוע הוראת תשלום או שימוש לרעה באמצעי תשלום;
* הוראות לעניין קיום חוזה-חסימת אמצעי התשלום וסירוב לביצוע הוראת תשלום;
* אופן הביצוע של הוראות התשלום.

כמו כן ייקבעו הוראות פליליות ועיצומים כספיים לגבי הפרה של הוראות החוק.

1. תת-ועדה של הוועדה לאמצעי תשלום מתקדמים. [↑](#footnote-ref-2)
2. [דוח הביניים של הוועדה לאמצעי תשלום מתקדמים](https://e.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%9D%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94%20%D7%9C%D7%90%D7%9E%D7%A6%D7%A2%D7%99%20%D7%AA%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9D%20%D7%9E%D7%AA%D7%A7%D7%93%D7%9E%D7%99%D7%9D.pdf). [↑](#footnote-ref-3)
3. http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/CommitteeRecommends.pdf [↑](#footnote-ref-4)
4. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN [↑](#footnote-ref-5)
5. כספים הם כל מטבע רשמי (הילך חוקי), אך לא מטבעות וירטואליים או נקודות מועדון. [↑](#footnote-ref-6)
6. בדירקטיבות של האיחוד האירופי יש הפרדה בין כסף אלקטרוני לחשבון תשלום. כסף אלקטרוני מוגדר כערך צבור על גבי חפץ או ברישומי המנפיק, ואילו חשבון תשלום מוגדר כחשבון המשמש לביצוע עסקות תשלום. במדינות מסוימות באיחוד הבדילו ביניהם: חשבון תשלום מוגדר ככזה רק כאשר יחד עם להפקדת הכספים ניתנת הוראת התשלום, ולכן החשבון משמש כחשבון "צל" בלבד עד לביצוע הוראת התשלום; לעומת זאת כסף אלקטרוני יכול להיות מוחזק ללא הוראת תשלום עומדת, ולכן הוא דומה יותר לחשבון עו"ש. מדינות אחרות בחרו להסדיר את שתי הדירקטיבות יחד, שכן חשבון תשלום וכסף אלקטרוני משמשים שניהם להחזקת כספי הלקוח. מבחינת הנושא מול הרגולטורים באיחוד האירופי נראה כי הסיבה לחלוקה בין הדירקטיבות היא אילוצים הנובעים ממבנה האיחוד והצורך להתאים את הדירקטיבות לכל מדינות האיחוד. לכן החליטה הוועדה לאחד את שתי הדירקטיבות לחוק אחד תחת הגדרה רחבה של חשבון תשלום. [↑](#footnote-ref-7)
7. שירות מסוג זה נכלל במסגרת חוק שירותים פיננסיים. [↑](#footnote-ref-8)
8. עסקת חיוב היא עסקה שיוזם אותה מקבל התשלום לחיוב חשבון המשלם. זאת לעומת עסקת זיכוי ,שיוזם אותה המשלם בהוראה לחייב את חשבונו ולזכות את חשבון מקבל התשלום. [↑](#footnote-ref-9)