



המרכז הישראלי  
להעצמת האזרח (ע"ר)  
C I T I Z E N S '  
E M P O W E R M E N T  
C E N T E R I N I S R A E L

**דו"ח מעקב:**  
**יישום החלטת הממשלה**  
**להגברת התחרות והיעילות בכרטיסי חיוב**  
**על בסיס החלטת ממשלה 1551 (יקר/11)**  
**מיום 10.4.2014**

אפריל 2016



## אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם «המוניטור», הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. «המוניטור» מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת «המוניטור» היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

**דו"ח מעקב:**  
**יישום החלטת הממשלה**  
**להגברת התחרות והיעילות בכרטיסי חיוב**  
**על בסיס החלטת ממשלה 1551 (יקר/11) מיום 10.4.2014**

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח  
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה.

אפריל 2016

הדו"ח נכתב ע"י בר סיידה, תחקירן בפרויקט המוניטור ובהנחיית נועה רוזנפלד,  
מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח.



## רקע: המלחמה בהון השחור והטמעת דביט בשוק האשראי הישראלי

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 ולחץ ציבורי כבד בנושא יוקר המחייה הוקמה בכנסת ה-19 ועדת השרים לענייני יוקר המחיה בראשות שר הכלכלה דאז, נפתלי בנט. בתוך כך, מינה ראש הממשלה צוות בינמשרדי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הראל לוקר, אשר גיבש מתווה מדיניות לצמצום והגבלת השימוש במזומן כאמצעי תשלום במשק הישראלי. זאת, במטרה להילחם בהון השחור, בפשיעה הכלכלית ובהלבנת ההון, שכן השימוש במזומן הוכר בארץ ובעולם כ"דלק" המניע את הכלכלה השחורה. משמעותה של הכלכלה השחורה בישראל הינה אובדן הכנסות בהיקף של כ-40-50 מיליארדי שקלים מדי שנה. השימוש במזומן מקל על העלמות מס, הלבנת הון, ביצוע עבירות שונות ומימון טרור, מפני שהוא אנונימי, קל להסתרה מעיני הרשויות, וקל לבצע באמצעותו פעילות מסחרית ופינונסי. לפיכך, קבעה ועדת לוקר כי אבני היסוד של הרפורמה לצמצום השימוש במזומן הינם: הפחתת השימוש במזומן, הפחתת השימוש בצ'קים מוסבים והגדלת השימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים. לאור זאת, סוכם בדצמבר 2013 על שורה של צעדים להגברת התחרות והיעילות בכרטיסי חיוב.

בתאריך 10.4.2014 התקבלה החלטת ממשלה 1551 (יקר/11) על ידי ועדת השרים ליוקר המחייה של הממשלה ה-33. במסגרת ההחלטה נקבע לקדם הפצה והטמעה של כרטיסי חיוב מידי (דביט) בידי הבנקים על כל המשתמע מכך, תוך הסדרה רגולטורית של התנאים של אותם כרטיסים (עמלה צולבת, עמלת חיוב, משך זמן הסליקה עד למעבר התשלום לעסק אימוץ תקנים, תמריצים לצורך האימוץ וכו'). לצורך יישום ההחלטה נדרשו פעולות הן במשרד המפקח על הבנקים בבנק ישראל, והן בידי הממונה על ההגבלים עסקיים. בנוסף, נקבע כי על הממונה לגבש תזכיר חוק שיסמיכו לקבוע עמלה צולבת (מנפיק) בכרטיסי חיוב מידי ובכרטיסי אשראי רגילים.

משמעות ההחלטה היא מתן אלטרנטיבה נוחה יותר לניהול התשלומים השוטפים כאשר האזרח אינו מעוניין באשראי, כמו גם הוזלת עלויות של מגוון המוצרים הנמכרים בצורה קמעונית, בשל ירידה בעמלת הסליקה למשתמשים בדביט. נדבך נוסף בהחלטה הוא יצירת כלי חשוב להתמודדות בהון השחור שיסייע בהמשך הקטנת נטל המס על האזרח הישר.

## פירוט סעיפי החלטת הממשלה וסטטוס יישומם

החלטת הממשלה הורכה משלושה נדבכים: יצירת מוצר מדף בצורת כרטיס דביט ע"י הבנקים, אימון תקן חדש בכלל הכספומטים ומסופי החיוב לצורך חיוב דביט וקביעת עמלות לדביט.

### 1 יצירת מוצר מדף בצורת כרטיס חיוב מידי (דביט) בכלל הבנקים

החלטת הממשלה קבעה כי על בנק ישראל לבחון את קידום התנאים הדרושים להטמעת כרטיסי חיוב מידי כאמצעי תשלום. בחינה זו כוללת הנחייה למערכת הבנקאית שאותו הכרטיס יוכל למשוך מזומנים ויהיה מוצר מדף שמציעים הבנקים במחיר מפוקח. בנוסף נקבע לבחון את יישום הפיתרון כך שבכל כרטיס אשראי אפשר יהיה לבצע פעולות של חיוב מידי, גובה העמלות והסדרות אופן העברת הכספים לבתי עסק, ממנפיק לספק ומסולק לבית העסק.

סטטוס:

מרכיב זה בהחלטה יושם. התנאים לדביט קיימים: הכרטיס כולל עמלות – עסקה וצולבת, החלטה כי יופק כרטיס נפרד שאיננו כרטיס האשראי שנמצא בשימוש גבוה. ההנחיה לבנקים ניתנה ע"י המפקח



על הבנקים בתאריך ה-30.6.2015 לפיה חוייבו כל הבנקים לפנות לכל הלקוחות שלהם עד ה-31 בדצמבר 2016 בהצעה לקבל כרטיס חיוב מיידי ללא עלות (אם הלקוח מחזיק בכרטיס חיוב נוסף) או בעלות מופחתת (אם אין ברשות הלקוח כרטיס חיוב כלשהו).

נכון להיום רק בבנק פועלים קיים מוצר חיוב מיידי, כאשר יתר הבנקים נמצאים בתהליכי הטמעה והפצה.

## 2 אימוץ תקן EMV

תקן EMV הינו אוסף מפרטים שפותחו ע"י הארגונים הבינלאומיים לכרטיסי אשראי במטרה לספק מתכונת אחידה ומאובטחת לעסקאות תשלום בכרטיס חיוב בעל שבב (כרטיס חכם), באמצעות מכשיר למשיכת מזומן (ATM) או מסוף בנקודת המכירה (POS), התומכים בתקן. המפרטים מתייחסים לעסקאות כרטיס נוכח הן בעסקאות מגע (contact) והן בעסקאות ללא מגע (contactless). ה-EMV פותח במטרה להתמודד עם שימושים לרעה בעסקאות "כרטיס נוכח". בהתאם, נכללו בתקן מנגנוני אבטחה כנגד סוגי הונאה שונים כגון זיוף והעתקה, אובדן וגניבה וכד'. המפרטים פורסמו לראשונה בשנת 1996 ומאז אומצו בהדרגה במרבית השווקים המפותחים.

החלטת הממשלה קבעה כי יש לאמץ את התקן החדש בכלל הכספומטים ומסופי החיוב המחוברים לרשת הסליקה לצורך מתן פתרון לחיוב באמצעות כרטיס הדביט.

סטטוס:

מרכיב זה יושם. המפקח על הבנקים קבע הוראות מסדירות ביוני 2015 ובתוך כך נכללה המלצה לתת בעתיד תמריצים על מנת שאזרחים יעברו לתקן החדש.

## 3 קביעת עמלות לכרטיס דביט

החלטת הממשלה קבעה כי על הממונה על ההגבלים העסקיים לגבש תזכיר חוק שיסמך אותו לקבוע את העמלה בצולבת (עמלת מנפיק) לעסקאות בכרטיסי חיוב נדחה (אשראי), וכן מסמך אותו לקבוע באופן מיידי עמלות צולבות נפרדות לעסקאות המבוצעות בכרטיסי חיוב מיידי (דביט), המשקפות, בין היתר, את סיכון האשראי המופחת בחיוב מיידי ביחס לחיוב נדחה. על תזכיר החוק להתפרסם תוך 90 יום, דהיינו עד ליולי 2014.

סטטוס:

סעיף זה יושם. פורסם תזכיר החוק והעמלה הצולבת לעסק נקבעה ע"י נגידת בנק ישראל, קרנית פלוג, בגובה של 0.3% – זאת לעומת עמלה צולבת ממוצעת של 0.7% הנהוגה כיום בעסקאות בחיוב רגיל. העמלה הנמוכה נקבעה לתקופה של שנה ובכדי לאפשר, לטענת בנק ישראל, הערכות לקביעת העמלה על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים, כשהעמלה המופחתת תכנס לתוקף החל מ-1 באפריל 2016.

## טבלה מסכמת – סטטוס ביצוע מרכיבי החלטה

יישום	סטטוס	הוחלט
<input checked="" type="checkbox"/>	התנאים ליצירת מוצר מדף קיימים. נקבע כי עד תם 2016 צריכים כל הבנקים להציע ללקוחות כרטיסי דביט.	יצירת מוצר מדף בצורת כרטיס חיוב מידי (דביט) בכלל הבנקים תחת אכיפת המפקח על הבנקים.
<input checked="" type="checkbox"/>	נקבעו הוראות מסדירות כולל ישנה המלצה לתת בעתיד תמריצים על מנת לעודד אזרחים לעבור לתקן החדש.	אימוץ תקן EMV לצורך מתן פתרון לחיוב באמצעות כרטיס הדביט.
<input checked="" type="checkbox"/>	פורסם תזכיר חוק ונקבעה עמלה צולבת נמוכה יותר מהעמלה הצולבת הממוצעת.	הוצאת תזכיר חוק לצורך הסמכת הממונה על ההגבלים העסקיים לקבוע עמלות סליקה ועמלות צולבות עבור כרטיסי חיוב מידי.

## תובנות ומסקנות

בחינה של יישום החלטת הממשלה להגברת התחרות והיעילות בכרטיסי חיוב מעלה שני מסקנות עיקריות. למרות שבסופו של יום יושמה החלטה, מידת האפקטיביות שלה תימדד בעתיד הקרוב ותראה את השפעות המהלך הממשלתי.

### 1 אפקטיביות המהלך הממשלתי

בדו"ח הסופי בנושא הגברת היעילות והתחרות בתחום כרטיסי החיוב שהוציאה הרשות להגבלים עסקיים בתאריך 9.9.2014, המליצה הרשות כי עד תם שנת 2015, יחייבו הבנקים להציע ל-70% מהלקוחות כרטיסי דביט. אך מדובר בהמלצות לא מחייבות, ונכון למרץ 2016, רק לבנק הפועלים יש כרטיס דביט, בעוד הבנקים האחרים פועלים להפיקו. עד תם 2016 מחויבים כל הבנקים להציע ללקוחותיהם את הכרטיס. בשנת 2017, ניתן יהיה לבחון את אפקטיביות החלטת הממשלה ותוצריה לאור המלצות ועדת המזומן: האם הציבור אכן יאמץ את הדביט ויפחית את השימוש במזומן? והאם יגדלו ההכנסות ממיסים בעוד עלות עמלת הסליקה תישאר נמוכה ביחד לכרטיסי האשראי?

### 2 לוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה

הממשלה לא עמדה בלוחות הזמנים שהוגדרו בהחלטה ובפועל יישומה לקח מספר חודשים מעבר למתוכנן. משהחלטה יושמה, והונחה התשתית הסטטוטורית להטמעת דביט בשוק כרטיסי החיוב, נשאלת השאלה עד כמה יאמצו לקוחות את הכרטיס החדש והאם הבנקים יפעלו לשם כך כנדרש.

