

נובמבר
2015

דוח ביניים הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל



תוכן העניינים

1	פתח דבר	2
2	תקציר מנהלים	3
3	הקדמה	6
4	סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בעולם	7
5	סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בישראל	9
6	יתרונות השימוש באמצעי תשלום מתקדמים	16
7	האפשרויות לבצע עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים במערכות התשלומים הקיימות	17
8	החסמים לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים	21
9	הסיכונים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים	23
10	ההיבטים המשפטיים הנוגעים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים	28
11	סיכום והמלצות	30
12	מונחון	35
13	חברי הוועדה	37
38	נספח א' – הסדרת שוק התשלומים באיחוד האירופי	
40	נספח ב' – אמצעי תשלום מתקדמים: סקירה ראשונית של משפט משווה 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 במאוס 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.

דוח ביניים זה התגבש לאחר שהוועדה קיימה בחינה מעמיקה במטרה לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל. התייחסות הציבור לדוח זה מהווה נדבך חשוב בהצלחת הגשמת מטרותיו.

ברצוני להודות למי שהופיע בפני הוועדה ותרם מניסיונו. תודה מיוחדת לעמיתי, חברי הוועדה משרד ראש הממשלה, רשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, רשות המיסים, משרד המשפטים, רשות ההגבלים עסקיים, מטה הסייבר הלאומי, הרשות הממלכתית לאבטחת מידע, פרקליטות המדינה, משרתת ישראל ובנק ישראל – כולם השקיעו זמן ניכר ומאמצים מרובים על מנת לגבש דוח זה.

בברכה,

עירית מנדלסון – יו"ר הוועדה

מנהלת המחלקה לחשבות ומערכות תשלומים

בנק ישראל

2. תקציר מנהלים

המלצות הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי שמטרתם היתה צמצום את 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 צ'ק דיגיטלי, ארנק אלקטרוני, תשלומים סולרניים ותשלומים באינטרנט (עסק לעסק, עסק ללקוח, לקוח לעסק ולקוח ללקוח – B2B, B2P, P2B, P2P), 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 למערך התשלומים, 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 וניתן יהיה לזהותן במערכת הפיננסית ובמערכות התשלומים. על מנת להביא ליישום יתרונות אמצעי 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.

על מנת לאפשר את קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים 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 התשלום – לביצוע תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים; (ב) היבטים משפטיים: התאמת המסגרת המשפטית לפעילותם של אמצעי התשלום המתקדמים לרבות סטנדרטיים בינלאומיים מקובלים להלבנת הון ומימון 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.

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 ובמקביל להקים תשתית תקשורת מאובטחת לקידום השימוש באמצעי תשלום אלו. בהתאם לכך, תוקם ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות מטה הסייבר הלאומי והרשות הממלכתית לאבטחת מידע לצורך בחינה וגיבוש של המודל העסקי לפעילותה של מערכת התשלומים החדשה. ועדת המשנה תגיש את מסקנותיה בתוך שנה מיום פרסום דוח זה.

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 הלבנת הון ומימון טרור, לחובה לעמוד בסטנדרטים של אבטחת מידע ודרישות נוספות. האסדרה כאמור תבוצע במסגרת ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים עסקיים. ועדת המשנה תגבש את תזכיר החוק בתוך שנה מיום פרסום דוח זה.

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 לבחון תיקוני חקיקה שיתמכו באסדרת היבטי הלבנת הון ומימון טרור בפעילות נותני שירותי התשלומים, זאת בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים (FATF).

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.

5. **לבחון את שרשרת ביצוע עסקה בצ'ק הדיגיטלי.** הוועדה סבורה, שלאור השימוש הנרחב בצ'קים בישראל ולאור המטרה לצמצם את הכלכלה השחורה, יש לבחון כיצד להטמיע במערך התשלומים בישראל את הצ'ק הדיגיטלי כאמצעי תשלום. במסגרת זו, יש לבחון את שרשרת ביצוע העסקה באמצעי תשלום זה לרבות התאמת התשתית המשפטית לפעילותו ובחינת יצירת תשתית סליקה ייעודית חדשה.

6. **לקדם חינוך צרכני ויצירת אמון של הצרכנים באמצעי תשלום מתקדמים.** הוועדה סבורה שכדי לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יש צורך בתשתית צרכנית רחבה, הכוללת חינוך פיננסי והסברה לציבור הרחב על אמצעים אלה.

הוועדה תמשיך ליישם את מתווה ההמלצות של דוח הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי ("ועדת לוקר") ואת ההמלצות העולות מדוח זה. נוסף לכך, הוועדה תמשיך לעקוב אחר התפתחות אמצעי התשלום המתקדמים במערך התשלומים בישראל.

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 2014.¹

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 עסקיים, מטה הסייבר הלאומי, הרשות הממלכתית לאבטחת מידע, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ובנק ישראל.²

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 לצ'ק הדיגיטלי ולארנק האלקטרוני.³

הוועדה סיכמה את המלצותיה העיקריות בנוגע לצעדים הנדרשים על מנת לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, והיא מביאה אותן לעיון הציבור. ההמלצות 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 סוקר את האמצעים והפתרונות לתשלומים אלקטרוניים מתקדמים בישראל ובעולם, את יתרונות השימוש בהם, את האפשרויות לבצע עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים במערכות התשלומים הקיימות, את ההיבטים המשפטיים הנוגעים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, את הסיכונים הכרוכים בשימוש באמצעים אלה ואת החסמים לשימוש בהם.

¹ <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/govdec2115.aspx>

² שמותיהם של כל חברי הוועדה מופיעים בפרק 13.

³ <http://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Documents/הזמנה20%פומבית20%להברות.pdf>

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 חכמים ושעונים 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 הדיגיטלי⁴. את פיתוחו תנהל חברת הסליקה המרכזית HKICL – חברה שמבצעת את הסליקה בין כל הבנקים המסחריים ונמצאת בבעלותם של איגוד הבנקים ושל הבנק המרכזי (HKMA) בהונג קונג.

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.

⁴ יש להבהיר, כי פיתוח של הצ'ק הדיגיטלי בהונג-קונג מובא בדוח זה כדוגמה ואין בהכרח מאפייניו יהיו דומים למאפייניו של הצ'ק הדיגיטלי אשר יתפתח 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, פינלנד וארה"ב.

במהלך עבודתה של הוועדה נסקרה מערכת ה-Faster Payment⁵. 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-BACS⁶, 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, וסכום ההעברה המקסימלי עומד על 100 אלף אירו בלבד. נכון ל-2015 יש במערכת 10 בנקים ו-260 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 האירופי, והיא מובאת בדוח כדוגמה⁷. זה כעשור פועל הבנק המרכזי האירופאי (European Central Bank) להרמוניזציה ואינטגרציה של מערכות התשלומים באמצעות פרויקט ה-SEPA (Single Euro Payment Area). 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 – Payment Services Directive (PSD)⁸, ובנושא כסף אלקטרוני – E-money Directive (EMD)⁹.

⁵ 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.

⁶ מערכת לסליקה אוטומטית של הוראות תשלום.

⁷ ראו הרחבה בנספח א'.

⁸ [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)

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0110&from=EN>

5. סקירה של אמצעי התשלום המתקדמים בישראל¹⁰

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'ק תוך-בנקאי באמצעות הטלפון הנייד; תשלומים אינטרנטיים; ושימוש בארנקים סלולריים ובאפליקציות תשלום למחשבים ולטלפונים חכמים.

5.1. צ'קים

השימוש בצ'קים – ובפרט בצ'קים דחויים – נפוץ מאוד בישראל יחסית לעולם, וזאת 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 פרטי¹¹, תשלומים מאדם פרטי למוטב עסקי¹², תשלומים מאדם פרטי לגוף ציבורי¹³ ותשלומים מגופים עסקיים¹⁴. 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 עבודה; במקרה שאין מכבדים אותו ניתן לפנות במישרין להוצאה לפועל; במקרה של אובדן אפשר לממש את הנכס באמצעות

¹⁰ מידע מקיף ונרחב על פעילותן של מערכות התשלומים והסליקה העיקריות בישראל ניתן למצוא בספר האדום לשנת 2014. ראו: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/Pages/redb2014h.aspx>

¹¹ מטפלות, גני ילדים ומשפחתונים, עוזרות בית, טיפול רפואי פרטי, שיעורים פרטיים, שיפוצים, הלוואות פרטיות, שכר דירה, מתנות לאירועים, ותשלום לוועד הבית.

¹² תשלום שוברים וחשבונות בבנקים, תשלומים לחברות ביטוח, צ'ק ביטחון, תרומות לעמותות, צריכה שוטפת.

¹³ תשלומי מסים (מע"מ, ביטוח לאומי, מס הכנסה), תשלומים למוסדות לימוד (גנים, בתי ספר ואוניברסיטאות), הפקדה לקופות גמל ופנסיה.

¹⁴ מסים, משכורות, תשלומים מחברות ביטוח, תשלומים לספקים, הפקדות בקופות הגמל והפנסיה של העובדים, רכישות לצריכה שוטפת.

"כפל שטר"¹⁵; 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'ק¹⁶. שנית, ישנם סיכונים עקב כשלים בניהול הנזילות של הלקוח או של הבנק¹⁷. 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 DVP¹⁸. ההונאות אף עלולות לשרת מטרות של הלבנת הון ומימון טרור. רביעית, 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. יש לציין כי 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 בין השאר להגביל את סכומי הפעילות בצ'קים ולאסור להשתמש בצ'קים ששם המוטב אינו מצוין עליהם ("צ'ק על החלק" / "צ'קים פתוחים").

בהתאם לאמור לעיל, בנק ישראל בחן בשנים האחרונות את סוגיית השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר במסגרת תכנון הרפורמה להפחתת השימוש בצ'קים במערך התשלומים, העבודה על הטיטה לחוק הסליקה האלקטרונית, והשינויים בתהליכי הסליקה במסלוקת הנייר.

בחודש יוני 2015 אישרה ועדת השרים את טיוטת החוק לסליקה אלקטרונית. טיוטת החוק מתייחסת למעבר מסליקה פיזית של צ'קים לסליקה אלקטרונית באמצעות עצירת הצ'קים בבנק המציג (הבנק הגובה) ושליחה של קובצי תשלומים של הצ'קים לבנק הנמשך. כדי לאפשר את עיצור הצ'קים מבחינה משפטית ורגולטורית יש צורך בהליכי חקיקה שיאסדרו את הנושאים הבאים: א. סליקה אלקטרונית של צ'קים בלא הצגה פיזית; ב. אסדרה של החזרת צ'ק שסורב ללקוח; ג. אסדרת קבילותו של הצ'ק הממוחשב בהליך המשפטי.

כמה מדינות הטמיעו לאחרונה את עיצור הצ'קים, והן חוקקו חוקים המאסדרים את פעולתה של המערכת הבנקאית בסליקה אלקטרונית של צ'קים. הצעת החוק לסליקה אלקטרונית נועדה לאסדר את כללי המעבר מסליקה פיזית לסליקה אלקטרונית של צ'קים.

¹⁵ 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.

¹⁶ בנסיבות מיוחדות ניתן להחזיר צ'ק לאחר יותר מ-3 ימי עסקים, ובמקרים חריגים – תוך תקופה שמגיעה עד 60 יום.

¹⁷ סיכון הנזילות של הבנקים נובע, בין היתר, מהעובדה שהבנקים מזכים את הלקוחות ביום T, ואילו הסליקה הבין-בנקאית מתבצעת ביום T+1.

¹⁸ DVP (Delivery Versus Payment) – העברה בו-זמנית של הסחורה והתשלום כנגדה.

ועדת לוקר המליצה על מתווה להפחתת השימוש בצ'קים במערך התשלומים בישראל, והמלצה זו באה לידי ביטוי בין השאר בטיטת החוק לצמצום השימוש במזומן, בטיטת החוק לסליקה אלקטרונית, ובהמלצה לקדם את השימוש בצ'ק הדיגיטלי כאחת הדרכים להרחיב את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים במערך התשלומים בישראל.

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 נדחים¹⁹. 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 המידי (Debit Card) – במקרה זה מחייבים ומזכים, בהתאמה, את חשבונותיהם של המחזיק (הקונה) והמוכר מייד עם ביצוע העסקה²⁰. הכרטיס מספק את הנוחות הגלומה בכרטיס חיוב, ולצד זאת הוא מספק העברה (כמעט) מיידית של התשלום, בדומה למזומן, צ'ק (בלתי דחוי) והעברה בנקאית. עסקה בכרטיס חיוב מיידית עולה למנפיק פחות מעסקה בכרטיס חיוב נדחה, בלי קשר להיקף העסקה²¹. בעולם מקובל לבצע עסקאות בכרטיס חיוב מיידית. בהתאם להמלצות 'ועדת לוקר', יזם בנק ישראל שורה של שיפורים ללקוחות ולבתי העסק לשימוש בכרטיס זה ובכרטיס נטען מזהה²².

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.

כרטיס הנטען (Pre-Paid) – כרטיס תשלום, בש"ח או במט"ח, שהלקוח טוען מראש בסכום המרבי 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 מזהים

¹⁹ בכרטיסים בנקאיים החיוב משתקף בחשבון הלקוח.

²⁰ בדרך כלל עד 1–3 ימים מביצוע העסקה. בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, גם בישראל יזכו את בית העסק מייד, ולא יאוחר משלושה ימים מיום שידור העסקה. הוראה זו תיכנס לתוקף ביום 01/04/2016.

²¹ העלות ללקוח תלויה במגוון גורמים, והמרכזי שבהם – נוסחת העמלה הצולבת.

²² הדוח המסכם בנושא הגברת התחרות בתחום כרטיסי החיוב –

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

בשעה שהאחרים אנונימיים²³. את הכרטיסים מנפיקים החברות לכרטיסי אשראי 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 חיוב 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 מוגבל²⁴, 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. 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.

בשנים האחרונות גדל בישראל מספר הכרטיסים שהיו בתוקף בסוף שנה (פעילים ובלתי פעילים). מספרם של כרטיסי החיוב המאפשרים משיכת מזומנים גדל ב-2014 בכ-8% – מכ-8 מיליונים לכ-8.7 מיליונים. משנת 2009 עלה מספרם בכ-46%. מספרם של כרטיסי החיוב המידי עמד בשנת 2014 על כ-664 אלף – עלייה של 19% משנת 2013 ושל כ-75% משנת 2009. מספר העסקאות (בארץ ובחו"ל) בכרטיסי חיוב שהונפקו בישראל גדל השנה בשיעור של כ-8.1%, ומשנת 2008 – בכ-63.6%. בשנים האחרונות גדל בישראל מספר הכרטיסים הפעילים²⁵, ובשנת 2014 הגיע שיעור גידולו לכ-7% – מ-6.7 מיליוני כרטיסים לכ-7.2 מיליונים.

היקף העסקאות בכרטיסי חיוב הולך ועולה, ובבתי העסק ניכרת נטייה להחדירם לשימוש גם בעסקאות קטנות (micropayments) – למשל במכונות למכר משקאות ובמכונות צילום. בין 2013 ל-2014 עלה היקף העסקאות בישראל ב-4.8%, מ-216.3 מיליארדי ש"ח לכ-226.8 מיליארדים. גובהן של רוב העסקאות שנעשו בשנים 2012–2014 (כ-70%) נמוך מ-200 ש"ח, ונתון זה עשוי ללמד שכרטיסי החיוב משמשים תחליף למזומן בעסקאות רכישה של מוצרים ושירותים במגזר הקמעונאי.

²³ בחלקם אפשר להשתמש גם כדי למשוך מזומן ממכשירי בנק אוטומטיים, ואילו באחרים אי-אפשר.

²⁴ בשנת 2014 עמד הסכום על 2,000 ש"ח.

²⁵ כרטיסים שנעשתה באמצעותם לפחות עסקה אחת במהלך הרבעון האחרון של השנה.

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.

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), סמאות 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 אשראי. 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 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 דיגיטלי 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 EMV²⁶ – 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 ומסופי התשלום (POS). על פי תכנית שהתווה הממונה על ההגבלים העסקיים – בשיתוף המפקח על הבנקים והפיקוח על מערכות התשלומים והסליקה בבנק ישראל – חברת שב"א אמורה להשלים את ההיערכות בסוף שנת 2015, והבנקים והחברות לכרטיסי אשראי יגבשו תכנית להסבת כרטיסי האשראי והתשתיות הנלוות לטכנולוגיה המתקדמת.

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 אפליקציות²⁷ 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 המשדר 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).

²⁶ EMV, Europay MasterCard and Visa – אוסף ספציפיקציות שפיתחו הארגונים הבין-לאומיים לכרטיסי אשראי במטרה לספק מתכונת אחידה ומאובטחת לתשלום בכרטיסי חיוב בעסקאות "כרטיס נוכח".

²⁷ 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.

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.

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 ססמה 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 – בשנת 2013 אושרה והחלה לפעול האפשרות להפקיד צ'ק תוך-בנקאי באמצעות הטלפון הנייד. בהתאם לכך, ניתן לצלם צ'ק תוך-בנקאי באמצעות הטלפון הנייד ולהפקידו ישירות בחשבון האישי; לא ניתן להפקיד צ'קים דחויים בחשבון המפקיד; להפקיד צ'ק שאיננו דחוי ונערך "למוטב בלבד" יכול להיעשות עד לסכום מוגבל.

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 לסטטיסטיקה²⁸ 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 וניתן יהיה לזהותן במערכת הפיננסית ובמערכות התשלומים.

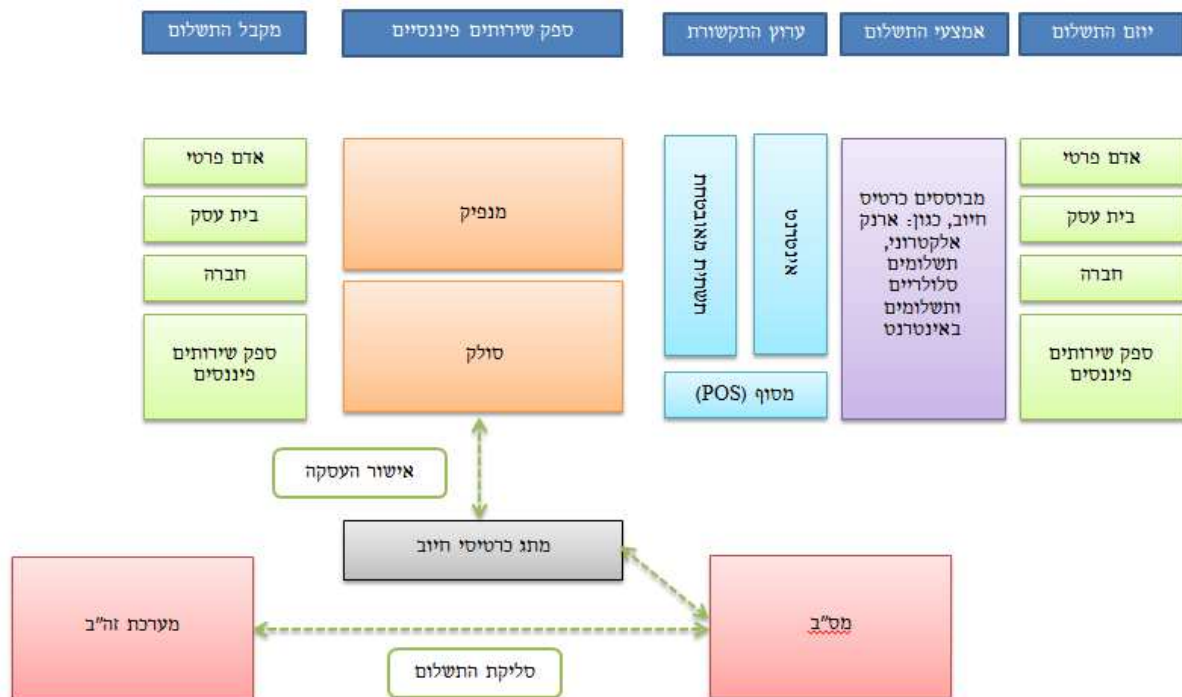
²⁸ סקר הוצאות משקי בית.

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 חיוב²⁹, מס"ב, מערכת זה"ב ומקבל התשלום.



יוזם התשלום – אדם פרטי/ בית עסק/ חברה שיוזמים 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

²⁹ 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 ביניהם³⁰. 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 תאגידיים בנקאיים³¹, 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 עסקיים. 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-In³² 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 עסקיים. 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.

נכון לדצמבר 2014 מחוברים למס"ב 26,109 ארגונים, בתוכם תאגידיים בנקאיים, בנק הדואר, משרדי הממשלה ומוסדות ציבור, וכן ארגוני סליקה אחרים, כדוגמת החברות לכרטיסי אשראי, אשר יכולים לשלוח למערכת הוראות תשלום באופן ישיר.

³⁰ ההסכם מבוסס על סעיף 7 בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986.

³¹ החל מינואר 2016.

³² מתן תשובה בשם הסולק לבקשות לאישור.

מערכת זה"ב – זוהי 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 אובייקטיביים, 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: הוא גוף כפוף לפיקוח של רגולטור, והוא מקיים הסדרים שקשורים לפעילות במערכת, דרישות טכנולוגיות ותפעוליות, דרישות משפטיות, ודרישות שנוגעות לאבטחת מידע וניהול סיכונים.

עוד נציין, כי במהלך 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 ביניים ב-3 באוגוסט 2015. אלה הן עיקרי המלצותיו³³:

- **הרחבת את 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.
- **הקמת ועדה לכרטיסי חיוב**. 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 הפרוטוקול³⁴ 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.

³³ <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/03-08-2015-SwitchReport.aspx>

³⁴ המפרט הטכנולוגי ומבנה המסר המשמש להעברת עסקה בין הגורמים בשרשרת.

- **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, בין היתר, הורחבה פעילות המועצה הלאומית לתשלומים והחלה הקמתה של הוועדה לכרטיסי חיוב, ועדה שבאמצעותה ישפרו את שרשרת הביצוע של עסקה בכרטיסי חיוב. יישום ההמלצות יאפשר לשחקנים חדשים להיכנס לתחום כרטיסי החיוב, יגביר את התחרות תוך חיזוק יציבותו ויעילותו של מערך התשלומים, ויתמוך בתהליכים אלה. השינויים הצפויים כתוצאה מהמהלכים המומלצים גם יאפשרו לפתח אמצעי תשלום מתקדמים.

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. המערכת תאפשר לקבל אישור על ביצוע עסקה באמצעי תשלום מתקדמים שאינם מבוססים על כרטיס חיוב ועל סליקתה. כמו כן היא תאפשר לסלוק אמצעי תשלום מתקדמים שפועלים כיום במערכות סגורות בלבד³⁵.

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 אודות ביצוע העסקה ולהימנע מביצוע תשלומים באמצעים אלה, החל מהמידע השמור על גבי הטלפונים החכמים/ המחשב האישי, דרך תווך התקשורת המשמש להעברת המידע לספק השירותים הפיננסיים ועד לסליקתה של הוראת התשלום במערכת התשלומים.

³⁵ מערכת סגורה מאפשרת להעביר תשלומים בין חבריה בלבד, ולכן למשל אי-אפשר להעביר הוראות תשלום לאדם שאינו חבר במערכת.

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. 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 בשתי משפחות של איומים על פעולות האותנטיקציה והטרנזקציה המתבצעות ברשת:

- **התחזות:** שימוש במערכת לתשלום מתקדם בידי גורם שונה מהגורם שבשמו ובהותו 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 ססמאות; פריצה אל ו/או שחזור של מאגרים ובהם רשימות משתמש-ססמה, פרטים מזהים, מספרים של כרטיסי אשראי וכו'; גניבת cookies; ומתקפות דיוג (פישינג) 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. הדרכים לכך כוללות: מתקפות שעושות שימוש בכלי RAT (Remote Access Trojan); מתקפות בנוסח Man in the Middle על תווך ה-SSL (Secure Sockets Layer) תוך שימוש בסרטיפיקטים מזויפים בלתי מחשידים.
- **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 שמערכות 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 טרור³⁶

אמצעי תשלום מגוונים להעברת ערך בצורה דיגיטלית התפתחו ברחבי העולם זה מכבר, והתפתחות נמשכת במהירות. אמצעים אלה כוללים בין השאר ארנק אלקטרוני, שירותי תשלום באמצעות הטלפון הסלולרי וצ'ק דיגיטלי. 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 בחנה³⁷. 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

הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בשימוש בארנק האלקטרוני ובשירותי התשלום באמצעות הטלפון הסלולרי נובעים בגלל שמרבית מרבית הפעילות המתבצעת בישראל באמצעי התשלום המתקדמים אינה כפופה כיום לפיקוח בהתאם למשטר לאיסור הלבנת הון ומימון טרור. ככל שהפעילות באמצעים אלו תתרחב ותיוותר בלא פיקוח מתאים, יגדל בקרב העבריינים התמריץ להעביר באמצעותם כספים שמקורם בעבירות במקור. בהתאם לכך, אין מעבירים לרשות למודיעין פיננסי דיווחים על פעילות חשודה או בלתי רגילה, 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.

סיכונים אלו, מתייחסים, בין היתר להיבטים הבאים: אנונימיות; Fit and proper; גניבת זהות, גניבת מידע והונאות; בעיות שנוגעות לתחום השיפוט; זיהוי פנים מול פנים של לקוח בעת פתיחת חשבון ומהירות ביצוע פעולות באמצעי תשלום אלו.

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

³⁶ ראו סקירה ראשונית של משפט משווה בהיבטי הלבנת הון לגבי אמצעי תשלום מתקדמים בנספח ב'.
³⁷ יודגש כי בהתאם לדינוי הוועדה, בחינה זו לא כללה את הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בשימוש במטבעות וירטואליים.

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

הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בצ'ק דיגיטלי

השימוש בצ'ק הדיגיטלי צפוי להפחית את הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בצ'קים מנייר, בין היתר על ידי "הותרת עקבות" ובקרה על הסבות הצ'ק. מכיוון שהפעולות יבוצעו בצורה דיגיטלית, הרי שכל פעולה תותיר נתונים על התשלום ועל המעורבים בו. נתונים נוספים יכול שיכללו את כתובת ה-IP של המכשיר שממנו נעשתה הפעולה. בנוסף, המערכת יכולה לאפשר בקרה על הסבות צ'קים ורישום שלהן, ולכן יישמרו בה פרטים מינימליים גם לגבי הסבות, במידה שהמערכת תאפשר אותן. המערכת יכולה לתמוך ביישום ההגבלה על מספר ההסבות, ובמקרה הצורך לסייע לרשויות האכיפה לעקוב אחר מסלול הכספים. בהנחה שההסבה תיערך דרך חשבון בנק, במידת הצורך ניתן יהיה לקבל את פרטי הזיהוי של הגורמים הקשורים לפעילות. אולם, מערכת זו מתאפיינת בכמה תכונות שעשויות ליצור סיכונים להלבנת הון ו/או מימון טרור. אחד היתרונות של הצ'ק הדיגיטלי נעוץ במהירות: הצ'ק יאפשר להשלים במהירות כמה פעולות ולהעביר כספים בתוך זמן קצר. הדבר מקשה על רשויות האכיפה לעקוב אחר עסקאות ולחלט כספים, במיוחד כשמדובר בהעברות לחו"ל. כמו כן, וכפי שכבר צוין לעיל, במידה שהמערכת תאפשר הסבות אנונימיות בלי לשמור את פרטי הזיהוי של המוסבים, ייוותר הסיכון הקיים כיום בהסבה לצדדים שלישיים בלתי מזהים.

9.5 סיכונים 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 סיכונים 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 אשראי.

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 אשראי או העברה בנקאית, הקונה שומר על אנונימיות מול הסוחר, אך הבנק או חברת 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 המשטרה עולה כי בין 2012 ל-2014 נפתחו בממוצע כ-14,000 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 את 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 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, למשל³⁸: 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.

³⁸ 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 לוקר הוועדה התבקשה לחוות דעתה באופן פרטני לגבי תחליפי מזומן בדמות ארנק אלקטרוני וצ'ק דיגיטלי. במסגרת הבחינה עמדה הוועדה על המגוון הרחב של אמצעי תשלום מתקדמים הקיים בעולם ולכן 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 כחשבון 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 ושמציעים 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 בצ'ק הדיגיטלי, 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 הצ'ק הדיגיטלי כוללים, בין היתר, הסדרה של המסגרת המשפטית הולמת לפעילותו וכן יצירת תשתית טכנולוגית בין בנקאית לסליקתו. צ'ק דיגיטלי הינו צ'ק המונפק ללקוח באופן דיגיטלי וכתיבתו על ידי הלקוח מתבצעת בצורה דיגיטלית ויכולה להיעשות, 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.

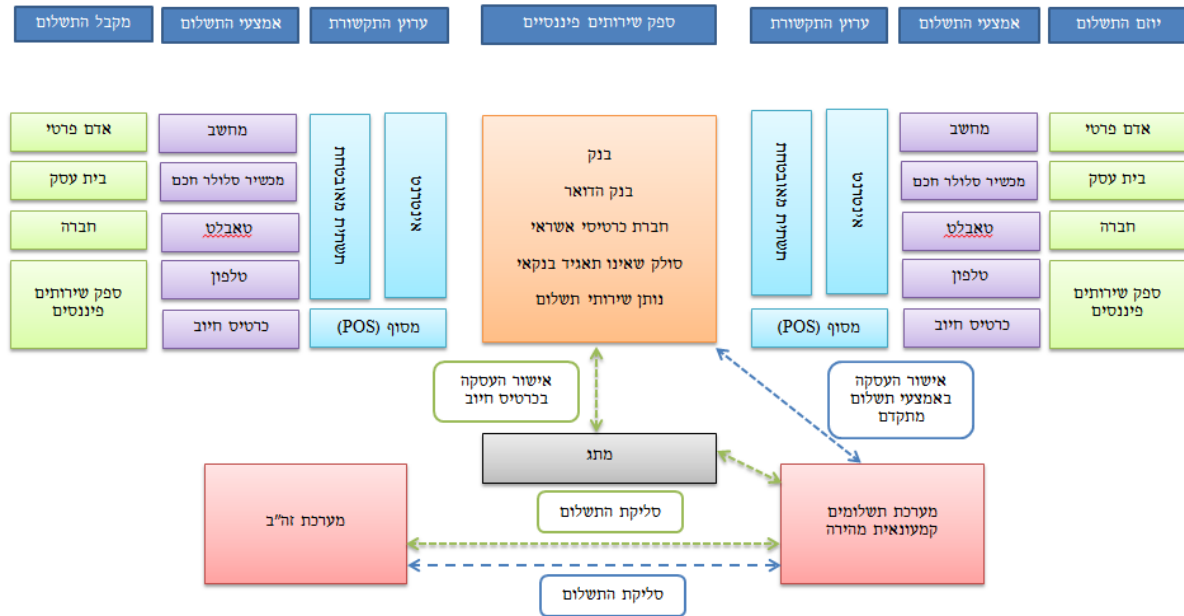
בהתאם לכך, הקווים המנחים לקידום הפיתוח של הצ'ק הדיגיטלי בישראל הינם מצד אחד שמירה על היתרונות והשימושים הייחודיים לצ'ק הפיזי ומצד שני צמצום הסיכונים והחסרונות הכרוכים בשימוש בצ'ק הפיזי, כפי שמתוארים בהרחבה בפרק 5. הוועדה סבורה כי אפשר לצמצם את הסיכונים והחסרונות הכרוכים בשימוש בצ'ק הפיזי, בין היתר, באמצעות קיצור משך זמן סליקתו וסופיותו.

בהתאם לאמור לעיל הוועדה סבורה כי את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים במערך התשלומים בישראל יש לקדם במהלך משולב, הכולל אסדרה של התשתיות הטכנולוגיות, המשפטית והצרפנית. 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). 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 תאגידים בנקאיים ועל ידי הרחבת סוגי הפעולות שניתן לבצע בלא שימוש בכרטיסי חיוב; הגברת היעילות של תהליך התשלומים בישראל; והגברת השרידות של מערכות התשלומים הקמעונאיות. יש לציין כי המערכת החדשה תאפשר לסלוק את הפעילות הקמעונאית, והיא אינה אמורה להחליף את מערכת זה"ב, המשמשת לסליקה של העברות תשלומים בסכומים גבוהים.

בהסתכלות עתידית של הוועדה על שרשרת הביצוע של עסקה באמצעי תשלום מתקדמים ניתן לזהות כמה חוליות: יוזם התשלום, אמצעי התשלום, ערוץ התקשורת, ספק השירותים הפיננסיים, מתג כרטיסי החיוב, מערכת תשלומים קמעונאית מהירה, מערכת זה"ב ומקבל התשלום. לעומת המצב הקיים, המתואר בפרק 7, השינויים העיקריים הצפויים כוללים, בין היתר, אפשרות לשלם באמצעי תשלום חדשניים שאינם מבוססים בהכרח על כרטיס חיוב, הרחבת סוגיהם ומספרם של ספקי השירותים הפיננסיים, אבטחת הפעולה באמצעות פיתוח הגנות לביצוע פעולה בטוחה וכן שיפורים בזמינות הביצוע של התשלומים, נוחותם ואמינותם.

דוח ביניים של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל



מסקירה בין-לאומית עלה כי מדינות שונות הטמיעו במערך התשלומים מערכת תשלומים מסוג Faster Payment³⁹, ועמן נמנות בין היתר דרום אפריקה (2006), מקסיקו (2006), אנגליה (2008), פולין (2012), שוודיה (2013) וסינגפור (2014). נוסף להן יש מדינות שנמצאות בתהליכי הטמעה של מערכת כזו, ועמן נמנות למשל אוסטרליה, פינלנד וארה"ב. מהסקירה עלה שלמערכת מסוג Faster Payment יש מודלים עסקיים שונים. מודלים אלו מתייחסים, בין היתר, ליצירת מתג לקבלת אישורים לעסקאות שבוצעו באמצעי תשלום מתקדמים, סופיות הסליקה של הוראות התשלום במערכת, הסכומים המקסימליים של הוראות התשלום שניתן להעביר באמצעות המערכת, סוגי ההוראות שניתן לסלוק באמצעות המערכת, סוגי ההשתתפות במערכת, והממשק למערכות התשלומים הנוספות הפועלות במערך התשלומים במדינה. מובהר כי לכל אחד מהמודלים העסקיים שנסקרו יש יתרונות, חסרונות, סיכונים וחסמים מבחינת התאמתם למערך התשלומים בישראל.

הקמתה של תשתית תקשורת לאומית מאובטחת לביצוע תשלומים מתקדמים 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 להקמת 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. בהתאם להצעה התשתית תוקם בידי המדינה ותימצא בבעלותה, והמשתמשים בה יוכלו לכלול, בין היתר, לקוחות פרטיים, בתי עסק ותאגידים בנקאיים. (3) מניעת שירות – פגיעה במערכת ו/או השבתת התשתית התומכת בביצוע העסקאות באמצעי תשלום מתקדמים.

³⁹ בסוגריים – שנת ההקמה של המערכת או השנה שבה היא צפויה להיכנס לשימוש.

בהתאם לכך, תוקם ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות מטה הסייבר הלאומי והרשות הממלכתית לאבטחת מידע לצורך בחינה וגיבוש של המודל העסקי לפעילותה של מערכת התשלומים החדשה. ועדת המשנה תגיש את מסקנותיה בתוך שנה מיום פרסום דוח זה.

■ **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 ארביטראז' רגולטורי⁴⁰ 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 האירופית (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. האסדרה כאמור תבוצע במסגרת ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים עסקיים. ועדת המשנה תגבש את תזכיר החוק בתוך שנה מיום פרסום דוח זה.

■ **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 צ'קים ללא כיסוי, תשמ"א-1981 ואת פקודת השטרות [נוסח חדש]. נוסף לכך, ניתן לציין את טיוטת החוק לסליקה האלקטרונית.

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 לבחון תיקוני חקיקה שיתמכו באסדרת היבטי הלבנת הון ומימון

טרור בפעילות נותני שירותי התשלומים, זאת בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים מקובלים (FATF).

בחינה זו מתבצעת באופן שוטף ובמקביל לאסדרה שנידונה לעיל וללביחנת ההקמה של תשתית חדשה לסליקה מרכזית של עסקאות באמצעי התשלום המתקדמים. בנוגע לצ'ק הדיגיטלי ככל שימצא שיש צורך בהסדרתו, תיבחן השאלה אם יש צורך להתאים את החקיקה הקיימת בישראל או להכין חקיקה נפרדת.

■ **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

⁴⁰ פערים בין הוראות שפרסמו רגולטורים שונים בנושאים דומים.

והתפתחות אמצעי תשלום מתקדמים ואפשרויות ניתוב חדשות, על המסופים המהווים את התשתית לביצוע העסקה בכרטיס חיוב לתמוך בריבוי אפליקציות ובעסקאות ללא מגע⁴¹.

יישום 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.

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 באירופה יצטרכו לתמוך בפונקציית Contactless⁴² החל מינואר 2016. נוסף לכך, קבעה החברה כי כל המסופים באירופה יצטרכו לתמוך בפונקציה עד 2020.

▪ **לבחון את שרשרת ביצוע עסקה בצ'ק הדיגיטלי.** הוועדה סבורה, שלאור השימוש הנרחב בצ'קים בישראל ולאור המטרה לצמצם את הכלכלה השחורה, יש לבחון כיצד להטמיע במערך התשלומים בישראל את הצ'ק הדיגיטלי כאמצעי תשלום. במסגרת זו, יש לבחון את שרשרת ביצוע העסקה באמצעי תשלום זה לרבות התאמת התשתית המשפטית לפעילותו ובחינת יצירת תשתית סליקה ייעודית חדשה.

▪ **לקדם חינוך צרכני ויצירת אמון של הצרכנים באמצעי תשלום מתקדמים.** הוועדה סבורה שכדי לקדם את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים יש להקים תשתית צרכנית רחבה ומוסדרת. תשתית זו כוללת בתוכה גם חינוך פיננסי והסברה לציבור הרחב, במטרה להגביר את אמונו באמצעי תשלום אלו. את החינוך הפיננסי לציבור הרחב יש לקיים תוך דגש על היתרונות, ההגנות הצרכניות והאתגרים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים, והוא יוכל לסייע לקדם את השימוש בהם. רצוי לקיים את תהליך החינוך הפיננסי בהתאם למאפיינים הייחודיים של המגזרים השונים באוכלוסייה. נוסף לכך, סקר בנוגע לאמצעי התשלום – שבנק ישראל יערוך, בהתאם להמלצות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי (ועדת לוקר) – יכול לסייע לזהות את הצרכים והחסמים הקשורים באמצעי התשלום המתקדמים ולהשפיע במידה ניכרת על קידום השימוש בהם. כמו כן, הכנת מסמך ובו שאלות ותשובות בנוגע לשימוש באמצעי התשלום המתקדמים ופרסומו באתרי האינטרנט של בנק ישראל ומשרדי הממשלה החברים בוועדה, יוכל לסייע בקידום השימוש באמצעי תשלום אלו.

הוועדה תמשיך ליישם את מתווה ההמלצות של דוח הוועדה לצמצום השימוש במזומן במשק הישראלי ("ועדת לוקר") ואת ההמלצות העולות מדוח זה. נוסף לכך, הוועדה תמשיך לעקוב אחר התפתחות אמצעי התשלום המתקדמים במערך התשלומים בישראל.

⁴¹ ראו הרחבה בנושא בעמודים 32-34 בדוח שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב.

⁴² <http://newsroom.mastercard.com/press-releases/mastercard-fast-tracks-mobile-payment-acceptance-europe-helping-europeans-tap-everywhere-2020>

12. מונחון⁴³

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.
חשבון תשלום	חשבון המוחזק בשם של לקוח והמשמש לביצוע עסקאות תשלום בלבד.
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 שעות.
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 – 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

⁴³ ההגדרות הבאות הוכנו רק לצרכיו של דוח זה.

דוח ביניים של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל

המונח (א"ב)	הגדרה
	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.
צ'ק דיגיטלי	אמצעי תשלום שמחקה את המאפיינים המרכזיים של הצ'ק המסורתי (הפיזי), אך ההנפקה, המשלוח וההצגה נעשים באמצעים אלקטרוניים.
שירות תשלום	שירותים שמעניקים נותני שירותים פיננסיים. 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 להלבנת הון ומימון טרור
איילת מינסטר-שר	רשות המיסים
רני נויבואר	משרד המשפטים
רעות אופק	משרד המשפטים
דנה הלר	רשות ההגבלים העסקים
אלעד מקדסי	רשות ההגבלים העסקים
טל גולדשטיין	מטה הסייבר הלאומי
טל שטיינהרץ	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
יעל רשתי	בנק ישראל
גיל פולק	בנק ישראל
רון ניסים	בנק ישראל
גיר לוי	מזכיר הוועדה – בנק ישראל

נספח א' – הסדרת שוק התשלומים באיחוד האירופי

בנובמבר 2007 פורסמה דירקטיבת (PSD) Payment Services Directive, שמטרתה ליצור שוק תשלומים אחיד באיחוד האירופי. הדירקטיבה מסדירה באמצעות סט הוראות, רישיון אחיד לכלל נותני שירותי התשלום (Payment Service Provider) באיחוד האירופי 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 תאגידי תשלומים (payment institutions) חוץ-בנקאיים, כגון מנפיקים וסולקים של כרטיסי אשראי ומפעילים סולריים המספקים שירותי תשלום. כמו כן, הדירקטיבה מסדירה בתוכה את דרישות ההון, דרישות הגנה על כספי לקוחות, דרישות דיווח וכללי התנהלות עסקית (conduct of business). דרישות PSD מיושמות במדינות האיחוד מאז נובמבר 2009, באמצעות חקיקה או רגולציה מקומית.

ההתפתחויות המסחריות והטכנולוגיות באיחוד האירופי, החל מאימוץ ה-PSD, העלו שוב על סדר היום הציבורי את נושא התשלומים בכלל ואת התשלומים האלקטרוניים בפרט. לפיכך, ביולי 2013 התקבלה החלטה באיחוד האירופי להסדיר מחדש את שירותי התשלום וסוגית העמלות הצולבות, בשתי הצעות חקיקה אשר משפיעות על תחום, כצעדים משלים לצורך הגברת התחרות בשוק התשלומים האירופאי על ידי הרחבת מספר השחקנים והפחתת עלויות העסקה⁴⁴.

א. הצעה לתיקון הדירקטיבה – PSD2, הצעה לתיקון ה-PSD מתייחסת, בין היתר, שיפור התחרות בשוק התשלומים האירופאי על ידי הגדלת מספר השחקנים, צעדים לעידוד הגדלת העברות התשלומים בין המדינות, התאמתה לצרכי הלקוחות, הגנות צרכניות, אבטחת אופן ביצוע התשלום, הפחתת עלויות עסקה, שקיפות בעמלות ושיפור PSD1.

ב. הצעת הרגולציה בדבר עמלות צולבות – Proposal for Regulation on Interchange Fees, מבקשת לקבוע תקרה לעמלה הצולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב מיידי וכרטיס אשראי.

בספטמבר 2009 פורסמה דירקטיבת (EMD) E-money Directive, מטרת הדירקטיבה היא 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.

ההגדרה של כסף אלקטרוני כוללת גם כסף אלקטרוני שמופקן על מכשיר או התקן ייעודי וגם כסף אלקטרוני מאוחסן מרחוק על גבי שרת ומנוהל על ידי מחזיק כסף אלקטרוני שמשמש בחשבון ייעודי לכך.

ההגדרה צריכה להיות רחבה מספיק כדי למנוע מלעצור יוזמות טכנולוגיות ולכסות לא רק את מוצרי הכסף האלקטרוני הזמינים כיום בשוק אלא גם מוצרים מסוג זה שיכולים להיות מפותחים בעתיד. מוסד כסף אלקטרוני מוגדר כגוף חוקי שקיבל אישור כמפורט בדירקטיבה לנפק כסף אלקטרוני.

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-730_en.htm?locale=en

הדירקטיבה מציינת שמטבע הדברים ומתוך זהירות, רק מוסדות כספיים ומוסדות אשראי שקיבלו היתר רשאים להנפיק כסף אלקטרוני. 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: סקירה ראשונית של משפט משווה בנוגע להלבנת הון

מטרתה של סקירה זו היא לבחון מהי הרגולציה החלה על אמצעי תשלום מתקדמים במדינות שונות. במסגרת זו, תוצג עמדת ארגון ה-FATF בנוגע לשימוש באמצעי תשלום מתקדמים, תיבחן ההגדרה שניתנה לפעילות הפיננסית שמבוצעות באמצעות אמצעי תשלום מתקדמים בכל מדינה וכן החובות המוטלות על פעילות שכזו בהתאם למשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור באותה מדינה, בדגש על החובה לקיים הליך הכרת הלקוח, חובת שמירת מסמכים וחובת דיווח לרשות ה-FIU המקומית.

FATF - מסמך בנושא גישה מבוססת סיכון בנוגע לאמצעי תשלום מתקדמים:

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 פריפייד, 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 אחר⁴⁵.

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 הסלולריים 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 Products קשורים לעיתים לחשבונות פריפאייד, 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 בקרות 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

⁴⁵ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-rba-npps.pdf> בעמ' 33.

כגון שבב על כרטיס פריפייד, טלפונים ניידים או על גבי מערכות מחשב כחשבון בלתי מסורתי עם בנקאי או ישות שאינה בנקאית⁴⁶.

קבוצת וולפסברג - מסמך הדרכה בנושא תשלומים באמצעות טלפון סלולרי ואינטרנט:

קבוצת וולפסברג של מוסדות פיננסיים בינלאומיים, המורכבת מנציגי 11 הבנקים הגדולים בעולם, פרסמה בשנת 2014 מסמך על סיכוני הלבנת הון בתחום התשלומים באמצעות הטלפון סלולרי והאינטרנט (MIPS - Mobile and Internet Payment Services).

המסמך פורסם בהמשך להצהרות הקודמות של הקבוצה לעניין סיכוני הלבנת הון בפעילות מסחר ובשימוש בכרטיסי אשראי וכרטיסים נטענים. מטרת המסמך להנחות את הבנקים כיצד להתמודד עם סיכוני הלבנת הון הנובעים משימוש ב-MIPS. המסמך קובע כי מקום בו יש קושי לפקח ולנטר אחר הפעולות הפיננסיות ולבצע זיהוי לקוחות, קיימים סיכוני הלבנת הון, אך עם זאת, חשוב לציין כי ניתן למזער את הסיכונים על ידי שימוש בכלים שונים ממשטר איסור הלבנת הון, כדוגמת זיהוי הלקוח.

המסמך סוקר מגוון מאפיינים אשר בשקלולם הכולל תיקבע מידת הסיכון שספק השירות משקף. בין המאפיינים ניתן למצוא את הפריסה הגיאוגרפית של השירות; היקף השירות אותו מציע ספק השירות; מידת זיהוי הלקוח על ידי ספק השירות; מקור המימון של ספק השירות; שימוש במזומן; קביעת מגבלות על היקף העסקאות; שימוש בכספומטים וגישה למזומנים באמצעות אמצעי התשלום; וכן מידת החלת מדיניות 'הכר את הלקוח'.

המסמך ממליץ, בין היתר, להכפיף את כל ספקי השירותים החוץ-בנקאיים לרגולציה של איסור הלבנת הון או, לכל הפחות, לפיקוח מתאים; לראות בספקי שירותים חוץ-בנקאיים כגורמי סיכון; לשקול מדיניות של ביצוע פעולות להעברת כספים בהן מעורבים ספקי שירותים חוץ-בנקאיים שאינם נתונים לרגולציה של איסור הלבנת הון; לקבוע טרמינולוגיה אחידה למונחים הקשורים לאינטרנט, כרטיסים נטענים ואמצעי תשלום סלולריים, שתסייע בדיונים עתידיים ובניסוח הנחיות. כמו כן, יש לפתח תכניות מבוססות סיכון המתחשבות במאפייני ספקי השירות לקביעת מידת הסיכון, ובמסגרתן להטיל על ספקי השירותים חובות דיווח, שמירת מסמכים ויישום מדיניות 'הכר את הלקוח'⁴⁷.

הרגולציה הקיימת:

1. ארצות הברית

משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור הנהוג בארצות הברית מתייחס לכל טכנולוגיות התשלום המתקדמות בצורה שווה מבלי להבחין בין הטכנולוגיות השונות. ארצות הברית דורשת מכל הספקים של שירותי מטבע, לא משנה היכן הם ממוקמים בעולם, לקבל רישיון ולהיות רשומים בארצות הברית במידה ונותן שירותי המטבע מספק שירותים בתוך ארצות הברית⁴⁸.

⁴⁶ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/guidance-rba-npps.pdf> בעמ' 7-9.

⁴⁷ <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/home/Wolfsberg-Group-MIPS-Paper-2014.pdf>

⁴⁸ http://www.fincen.gov/news_room/testimony/html/20120629.html

שימוש באמצעי תשלום מתקדמים במסגרתם מבוצעת קבלה והעברה של מטבעות, כספים או ערכים אחרים מאדם אחד והעברתם לאדם או מקום אחר בכל אמצעי, מהווה Money Transmission. כל גורם המספק שירותים אלו בארצות הברית נחשב ל-Money Services Business, נותן שירותי מטבע⁴⁹. על נותני שירותי מטבע להירשם ברשות לאיסור הלבנת הון בארה"ב (FinCEN) ולפעול לפי חוק איסור הלבנת הון האמריקאי, הכולל חובות זיהוי, דיווח ושמירת מסמכים.

2. קנדה

נותן שירותי מטבע Money Services Business מוגדר בחוק איסור הלבנת הון בקנדה (*Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*) כיחיד או ישות משפטית בעל בסיס עסקי בקנדה המבצע את אחת או יותר מהפעולות הבאות:

1. המרת מטבע זר.
2. שירותי העברת כספים: העברת כספים מיחיד או ישות משפטית אחת לאחרת באמצעות שימוש ברשת העברת כספים אלקטרונית (electronic funds transfer network) או כל שיטה אחרת.
3. הנפקה או פדיון של הוראות תשלום, המחאות נוסעים או אמצעים דומים למוכ"ז (לא כולל פדיון שיקים הרשומים לפקודת יחיד או ישות משפטית מסוימת)⁵⁰.

להבנתנו, ההגדרה רחבה מספיק בשביל לכלול מגוון רחב של שירותים הניתנים גם באמצעות תשלום במכשיר סלולרי או ארנק אלקטרוני. שינויים נוספים בחוק שטרם נכנסו לתוקף מכסים גם מטבעות וירטואליים וכן יחיד או ישות משפטית שאין להם בסיס עסקי בקנדה.

במידה והשירותים המוצעים עולים כדי מתן שירותי מטבע, נותן שירותי המטבע נדרש לעמוד בחובות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור לרבות רישום כנותן שירותי מטבע ב-FINTRAC, היחידה לאיסור הלבנת הון בקנדה, דיווח על פעולות במזומן או העברת כספים אלקטרונית בסכום מעל 10,000 דולר, דיווח על פעולות חשודות, שמירת מסמכים, הליכי הכרת לקוח וקיום חובות בקרה וציות⁵¹.

3. אוסטרליה

בבחינה האם משטר איסור הלבנת הון חל על השירות שניתן יש לבחון האם מדובר ב" Designated Service" כפי שמוגדר בחוק איסור הלבנת הון באוסטרליה (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Act 2006 (Cth))⁵². במידה והשירות שניתן הוא "Designated Service" ספק השירות ייחשב

⁴⁹ 31 C.F.R § 1010.100(ff)(5), available at: <http://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/8000-1400.html#fdic8000fra1010.100>

⁵⁰ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-24.501/section-5-20140619.html>

⁵¹ <http://www.fintrac-canafe.gc.ca/publications/brochure/2012-06/1-eng.asp>

⁵² <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2006A00169/Html/Text#param6>

לישות מדווחת ויחולו עליו חובות מכוח החוק לרבות חובות רישום, הכרת לקוח, שמירת מסמכים ודיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור באוסטרליה (AUSTRAC) על עסקאות חשודות⁵³.

סעיף 6 לחוק איסור הלבנת הון האוסטרלי מונה קטגוריה של מוסדות פיננסיים המספקים רשת של מוצרים ושירותים פיננסיים ופועלים מחוץ למערכת הבנקאות הפורמאלית. תת סעיפים 31–32 מגדירים שירות פיננסי של "Remittance Activities". תחת קטגוריה זו נמצאות 3 פעולות הנכללות תחת משטר איסור הלבנת הון:

1. קבלת הוראה להעביר כסף או רכוש במסגרת הסדר העברת כספים (Remittance) ספציפי (ללא קשר לשאלה האם הכסף או הרכוש התקבל בפועל).
2. העמדת כסף או נכסים עבור נמען מסוים או אדם המאפשר פעולה מסוג זה, כתוצאה מהסדר העברת כספים ספציפי.
3. הפעלת רשת המספקת פלטפורמה או מערכת הפעלה המאפשרת העברת כספים או רכוש במסגרת הסדר העברת כספים ספציפי⁵⁴.

4. האיחוד האירופי

הדירקטיבה הרביעית בנושא הלבנת הון ומימון טרור (Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing), נכנסה לתוקף ביום 26.6.2015 ועל המדינות החברות באיחוד ליישמה בחוק המדינתי תוך שנתיים מיום זה. הדירקטיבה מכירה בכך שטכנולוגיה חדשה יכולה לספק פתרונות עסקיים זולים ומהירים יותר, אך קוראת לרשויות ולגופים המפוקחים לקחת בחשבון התפתחויות טכנולוגיות במסגרת הערכת הסיכונים להלבנת הון ומימון טרור וכן להיות פרואקטיביים כלפי ניצול טכנולוגיות חדשות לצורך הלבנת הון. הדירקטיבה קובעת בסעיף 2 כי יש חובה על כל המדינות החברות להחיל את משטר האיסור הלבנת הון ומימון טרור על מוסדות פיננסיים (Financial Institution)⁵⁵ ⁵⁶ בתוספת הראשונה מוגדרות הפעולות שעם ביצוען נחשב גוף למוסד פיננסי, וביניהן: סעיף 4 מתן שירותי תשלום (Payment Service) כפי שמוגדרים בדירקטיבה 2007/64/EC (PSD - Payment Services Directive); סעיף 15 הנפקת כסף אלקטרוני (Issuing Electronic Money) (שהינו דרישה חדשה בדירקטיבה הרביעית לעומת השלישית). סעיף 42.8 קובע כי מדינות חברות יכולות לדרוש מגוף שמנפיק כסף אלקטרוני (Electronic Money Issuers), שמוגדר בדירקטיבה 2009/110/EC (E-money Directive)⁵⁷ ומספקי תשלום (Payment Service Providers) שמוגדרים בדירקטיבה העוסקת בשירותי תשלום (PSD) שהוקמו בשטחה והמשרד הראשי שלהם נמצא במדינה אחרת, למנות גוף (Central Contact Point) בשטח המדינה שיפקח על הציות לחוקי הלבנת הון ומימון טרור.

⁵³ <http://www.austrac.gov.au/businesses/obligations-and-compliance/austrac-compliance-guide>

⁵⁴ <http://www.austrac.gov.au/definitions-and-examples-common-designated-services>

⁵⁵ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_141_R_0003&from=EN

⁵⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:En:PDF>

⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:267:0007:0017:EN:PDF>

משטר איסור הלבנת הון לפי הדירקטיבה כולל הליך הכרת וזיהוי לקוח, חובת דיווח על עסקאות חשודות ושמירת מסמכים.