



ארנקים ואמצעי תשלום דיגיטליים: הזדמנויות ואתגרים

כתיבה: רועי גולדשמידט | אישור: יובל וורגן | עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת
תאריך: י"ד בחשוון תשפ"ב, 20 באוקטובר 2021

סקירה

תוכן העניינים

1.....	תמצית.....	1
3.....	רקע.....	3
4.....	1.1 ארנקים דיגיטליים ואמצעי תשלום מתקדמים.....	4
5.....	1.1 ארנקים דיגיטליים ואפליקציות תשלום בישראל.....	5
7.....	1.1.1 תשלומי ממשלה באמצעות ארנקים ויישומי תשלום דיגיטלי.....	7
8.....	1.2 נתונים על השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל.....	8
13.....	1.3 טכנולוגיות מאפשרות.....	13
15.....	1.4 ארנקים דיגיטליים: תשתיות מאפשרות.....	15
18.....	2. אמצעי תשלום מתקדמים: הזדמנויות ואתגרים.....	18
18.....	2.1 הזדמנויות משקיות ורגולטוריות.....	18
18.....	2.1.1 הגדלת התחרותיות והקטנת הריכוזיות.....	18
19.....	2.1.2 צמצום השימוש במזומן וצמצום ההון השחור.....	19
19.....	2.2 הזדמנויות לצרכן.....	19
22.....	2.3 אתגרים.....	22
22.....	2.3.1 פרטיות הצרכנים.....	22
24.....	2.3.2 פער דיגיטלי.....	24
26.....	2.3.3 הגנת סייבר.....	26
27.....	2.4 כניסה של שחקנים רב-לאומיים השולטים בשוקי דאטה אחרים.....	27
29.....	3. אסדרת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים.....	29

תמצית

במסמך זה מוצגת בקצרה התפתחות שוק אמצעי התשלום המתקדמים, נדונות השפעותיו המשקיות הצפויות, השפעות והשלכות אפשריות על הצרכן ושאלת פעילות הרגולטורים בישראל להסדרתו.

ארנקים דיגיטליים הם, בהכללה, שכבת אפליקציה השומרת ומתווכת מידע פיננסי בין שני צדדים לעסקה (טרנסאקציה), כך שהמידע מוצפן ואין צורך לחלוק אותו ישירות עם גורם לא ידוע או כזה שיש ספק באשר לאמינותו. אף על פי ששירותי תשלום מתקדמים החלו להתפתח על רקע המסחר המקוון והצורך לפתור את בעיית האמון, הם הופכים כיום לאמצעי תשלום מרכזי גם בחנויות פיזיות ומייצגים עוד שלב במהפכת הדיגיטציה של תהליך המסחר.

יש המבחינים בין "ארנקים דיגיטליים", שנכללים בהם יישומים מגוונים כגון שמירה של כסף בארנק, תשלום לבתי עסק פיזיים או וירטואליים, העברת כספים לאחרים וכדומה, לבין "אפליקציות תשלום", שבהן יש רק חלק מן הפונקציות האמורות. הבחנה נוספת היא בין יישומי תשלום שעיקר פעילותם היא לאפשר העברת כספים בין יחידים (P2P – Person to Person) לכאלה המאפשרים גם תשלום מלקוחות לעסקים (P2B – Person to Business). דפוסי תשלום נוספים הם בין היתר תשלום בין עסקים (B2B) ותשלומים עבור שירותי ממשל (P2G).

בישראל, תחום אפליקציות התשלום החל להתפתח כשירות העברת תשלום בין יחידים – P2P, שהחברות המובילות בו היו Bit של בנק הפועלים, PayBox של בנק דיסקונט ו-Pay של בנק לאומי. השירות שמוצע בהן מתבסס כיום בעיקרו על כרטיסי חיוב. עם זאת, בשנה האחרונה החלו חברות אלה לפעול כדי לספק שירותי תשלום גם מלקוח לבית עסק – P2B, וחברות נוספות, ישראליות ורב-לאומיות, מצטרפות לשוק זה.

לפי מחקר שוק שפרסמה רשות התחרות ביולי 2021 בנושא "יישומי העברות P2P", ל"ביט" של בנק הפועלים יש בישראל "מעמד מוביל שהולך ומתחזק עם הזמן". לפי המחקר, ב-2020 ריכזה ביט את רוב פעולות התשלום ביישומים דנן, הן מבחינת מספר הפעולות והן מבחינת היקפן הפיננסי. בשל האמור, לפי הדוח יש לבחון חובת קישוריות (Interoperability) בין היישומים באמצעות קביעת חובה ליצור ממשק בין יישומי P2P שונים או באמצעות יצירת מאגר מידע.

לפי נתוני חברת שב"א, בין השנים 2020 ו-2021 ערך העסקאות בארנקים ואפליקציות גדל יותר מפי שניים: מכ-2.4 מיליארד ש"ח (כ-2.7% מכלל העסקאות) ברבעון הראשון של 2020 לכ-5.4 מיליארד ש"ח (יותר מ-5% מכלל העסקאות) ברבעון השלישי של 2021.

לפי נתוני בנק ישראל, בין השנים 2019 ו-2020 הוכפל מספר העסקאות שבוצעו באמצעות אפליקציות תשלום והוכפל הערך הכולל שלהן. ב-2020 היה ערך העסקאות הכולל כ-13.8 מיליארד שקלים, וערך עסקה ממוצעת היה 236 שקלים. רוב התשלומים באפליקציות בוצעו בין משתמשים פרטיים (88%). חלקן של עסקאות תשלום לבתי עסק היה בשנת 2020 כ-8% בלבד מכלל ערך העסקאות.

ביוני 2017 פורסם דוח בין-משרדי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל. לפי הדוח, **קיומה של תשתית תשלומים מיידיים בישראל תאפשר לסלוק עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים שאינם מבוססים על כרטיסי חיוב, והיא צפויה להגדיל את מגוון השירותים ולתרום לתחרות וליעילות באספקת**

שירותים. לפי החלטת פטור של רשות התחרות מיוני 2020, חברת מס"ב (מרכז סליקה בנקאי) אמורה להשיק את השירות האמור בהקדם.

יצוין כי בהחלטת האישור לפטור מהסדר כובל שניתן למס"ב ביוני 2020 על ידי הממונה על התחרות נקבעו בין השאר כללים האוסרים על חמשת הבנקים הגדולים לסרב סירוב בלתי סביר לייצג נותני שירותי תשלום (כלי המאפשר לגוף חוץ-בנקאי לקבל גישה למס"ב); וכן תנאי שלפיו בנק מחמשת הבנקים הגדולים לא יוכל להשתמש במערכת התשלומים המיידים לצורך תשלומים באפליקציות התשלום שלו (כגון Paybox, Pay-i Bit) בטרם ייצג נותן שירותי תשלום חוץ-בנקאי שיעשה שימוש בפועל במערכות הסליקה.

ארנקים דיגיטליים ואמצעי תשלום מתקדמים עשויים להשפיע על התנהגות השוק ועל רווחת הצרכנים:

הגדלת התחרות והקטנת הריכוזיות: בשוק שבו יש שחקנים שונים, פירוק של סל השירותים הבנקאי לרכיבים נפרדים (פרגמנטציה) צפוי לתרום להקטנת הריכוזיות של תחום הבנקאות, להגדיל את התחרותיות וכפועל יוצא לשפר את רווחת הצרכן.

צמצום השימוש במזומן וצמצום ההון השחור: המעבר לאמצעי תשלום מתקדמים כגון אפליקציות תשלום וארנקים דיגיטליים, בפרט אם ייעשה על בסיס תשתיות תשלום מיידיות, צפוי לתרום לצמצום השימוש במזומן ולכן הגדלת השימוש בהם נתפסת כאמצעי נוסף למימוש יעד ממשלתי זה.

הפחתת עלויות עסקה, עמלות ועוד: השימוש באמצעי תשלום מתקדמים עשוי לתרום להפחתת עמלות ולתרום לירידה בעלות ביצוע התשלומים הן בשל ביטול הצורך בהתחשבות מבוססת נייר והן בשל הפחתת השימוש במזומן – הדורש הפקדה, שינוע, ביטוח ועוד.

נוחות השימוש: תשלום ללא מגע וללא צורך בהעברה פיזית של כרטיס חיוב או העברתו למוכרן נחשב לאמצעי תשלום נוח. כמו כן, הוא פוטר את הצרכן מן הצורך להחזיק כרטיס חיוב בכל עת לשם תשלום.

התאמת שירותים, הנחות ומועדוני לקוחות: שובל המידע הזמין על אודות לקוחות כפועל יוצא מהמעבר לדיגיטציה מלאה של תהליכי התשלום, והצירוף שלו עם נתונים אחרים כגון מידע על מיקום המשתמש, יכולים לאפשר התאמת שירותים באופן שטרם זמין כיום.

פיתוח כלים להנגשת מידע ללקוח: הדיגיטציה של קניות ותשלומים יכולה לאפשר את פיתוחם של מוצרים או שירותים נלווים שישקפו ללקוחות בצורה מפורטת את דפוסי הקנייה שלהם, יעזרו להם לעשות "אופטימיזציה" של החלטות קנייה, ובאופן תיאורטי היא אף עשויה לסייע בעריכת השוואה של עלויות סל הקניות שלהם או חלקים ממנו בין חנויות שונות.

סוגיות כאלה ואחרות – ובהן הגנה על פרטיות הצרכנים, הגנה מפני תקיפות סייבר, פער דיגיטלי באימוץ של שירותים אלה וכניסה של שחקנים גלובליים – צפויות להציב אתגרים לצרכן וייתכן כי אף לשוק:

פרטיות הצרכנים: פועל יוצא של הדיגיטציה המלאה של תהליכי הקנייה והתשלום היא כי הם מותירים שובל של עקבות דיגיטליים אחרי הצרכנים. היכולת לנטר לעומק את המידע האישי של צרכנים ולצרף אותו לשלל התנהגויות במרחב הפיזי ובמרחב המקוון מציבה אתגרים חדשים לפרטיות המשתמשים. לפי דוח הרשות להגנת הפרטיות

בנושא פרטיות באמצעי תשלום מתקדמים, רצוי להבהיר בפירוט מה המידע הנאסף ומה ממנו הכרחי לשם קיום השירות, ולאפשר הסכמה אקטיבית ב-Opt In לרכיבים שאינם הכרחיים. נוסף על כך, רצוי לספק הסבר על קובצי העוגיות, ולבקש הסכמה נפרדת – גם היא ב-Opt In – לקובצי עוגיות שאינם הכרחיים.

פער דיגיטלי: מקובל להתייחס לפערים דיגיטליים בבעלות על חיבור לאינטרנט והתקני קצה, במיומנות השימוש ובעמדות ביחס לטכנולוגיה. לפי נתוני הלמ"ס, פערים דיגיטליים קיימים גם בתחום השימוש באפליקציות להעברת כספים – בחלוקה לפי גיל: 50% מבני 20–44 השתמשו באפליקציות להעברת כספים לעומת 13% מבני 65 ומעלה; בחלוקה לפי לאום: 46% מהיהודים לעומת 4% בלבד מהערבים; בחלוקה לפי הגדרה דתית (בקרוב יהודים): 58% מהחילונים, 43% מהמסורתיים, 48% מהדתיים ו-10% מהחרדים.

אף שבשלב זה יישומים פיננסיים או שירותי תשלום אינם הכרחיים, גידול בהיקפי השימוש בהם והיצע השירותים שהם יאפשרו עלול לגרום לכך שאוכלוסיות מסוימות לא יוכלו ליהנות מהם (מבחירה או בלית ברירה) ולפיכך יודרו משירותים מסוימים או יקבלו שירות נחות יחסית לחלופות המתקדמות יותר. לפי נציג בנק ישראל, למרות הגידול בנתח השוק של אמצעי תשלום מתקדמים, כרטיסי חיוב פשוטים וכסף מזומן ממשיכים להיות אמצעי תשלום שבתי העסק מכבדים.

הגנת סייבר: אמצעי תשלום חדשניים חשופים גם לסיכונים סייבר חדשים. במובן זה, לצד היתרונות של פתיחת השוק למגוון שחקנים, ובהם שחקנים קטנים יותר, ישנם גם סיכונים חדשים בהגדלת החשיפה של השוק לתקיפות סייבר ובתלות בתפקודן של תשתיות תקשורת. כמה מאיומי הסייבר הממשיים הם התחזות, זיוף או ניצול לרעה, מניעת שירות ועוד.

כניסה של שחקנים רב-לאומיים השולטים בשוקי דאטה אחרים: לענקיות הרשת יש זה כבר שליטה בחלק ניכר מאוד מהמידע של המשתמשים, מיומנות גבוהה בפיתוח ממשקי משתמש וחשיפה רחבה למשתמשים. כמו כן, יש להן משאבים ניכרים שיכולים לסייע בכניסה לשווקים חדשים או משיקים לתחומי פעילותם. נוסף על כך, נראה כי ארנקים דיגיטליים מהווים הזדמנות עבור ענקיות הרשת לקבל דריסת רגל גדולה יותר בתהליכי השלמת העסקה – הן במרחב הפיזי והן במרחב המקוון, ובכך – גם בהשלמת שרשרת המידע על המשתמש. אף שבשלב זה, לכניסה של שחקנים רב-לאומיים יש פוטנציאל חשוב בהגברת התחרותיות בשוק שירותי התשלום והארנקים, הנשלט בישראל כיום באופן כמעט בלעדי על ידי הבנקים וחברות האשראי, יש מקום לעקוב אחר התפתחות השוק ולבחון את מעורבותן של ענקיות הרשת.

אמצעי קצה חכמים, הפצה של טכנולוגיות תשלום ללא מגע בחנויות, דיגיטציה של שירותי בנקאות וכניסתם של שחקנים נוספים לתחום שירותי התשלום אמורים ליצור שוק מתוחכם ושוק יותר

רקע

בראשיתם היו שירותי תשלום מקוונים אמצעי שנועד לאפשר קנייה באינטרנט אך לצמצם את החשיפה של פרטי האשראי או חשבון הבנק ומידע אישי אחר, ולספק מנגנוני ביטוח קנייה. בעשור האחרון החלו להתפתח אמצעי תשלום או העברת כסף מקוונים נוספים, ונוצר מגוון גדול יותר של שירותי תשלום למטרות שונות. רוב הפתרונות כיום מבוססים על סביבת טלפון חכם ("מובייל") ועל חיבור עם כרטיס חיוב (כרטיס אשראי), ומאפשרים גם את ביצוען של עסקאות

בנקודות מכירה פיזיות ללא צורך בהעברת אמצעי תשלום (Contactless), לצד ביצוע עסקאות מקוונות או העברת כספים בין משתמשים. עם זאת, גם מוצרים אחרים שבהם יש שבב המכיל מידע עשויים לשמש לביצוע תשלומים, וצפוי כי גם היצע ההתקנים והתשתיות הפיננסיות שיאפשרו זאת יגדל.

השילוב של מאפיינים שונים, ובהם שיעורי שימוש גבוהים באמצעי קצה חכמים בקרב הציבור, התפתחות והפצה של טכנולוגיות תשלום ללא מגע – Contactless – בחנויות, דיגיטציה של שירותי בנקאות, כניסתן של ענקיות רשת ואפשרות של שחקנים קטנים יותר לקחת חלק בתיווך של תהליכי תשלום, אמורים ליצור שוק מתוחכם ושוקק יותר שבו משתתפים לא רק הבנקים וחברות האשראי אלא מגוון ספקי שירותים שינסו לקחת חלק בתהליך הקנייה או להחליף חלק מן השחקנים המסורתיים בה.

מקובל להתייחס לתחום התשלומים המתקדמים כאל חלק מתחום הטכנולוגיה הפיננסית – הפינטק (Fintech), מונח שהוא הלחם של פיננסים וטכנולוגיה – שאת עלייתו אפשר לקשור להתפתחות התחום של מידע עתק (Big Data) ובינה מלאכותית (AI), לחיבוריות רשת האינטרנט ולהשפעותיהן של טכנולוגיות בתחומים אלה על תחום הפיננסים.¹

במסמך זה מוצגת בקצרה התפתחות שוק אמצעי התשלום המתקדמים, נדונות השפעותיו הצפויות על המשק, השפעות והשלכות אפשריות על הצרכן ושאלת פעילות הרגולטורים בישראל להסדרתו.

1. ארנקים דיגיטליים ואמצעי תשלום מתקדמים

ארנקים דיגיטליים הם, בהכללה, שכבת אפליקציה השומרת ומתווכת מידע פיננסי בין שני צדדים לעסקה (טרנסאקציה), כך שהמידע מוצפן ואין צורך לחלוק אותו ישירות עם גורם לא ידוע או כזה שיש ספק באשר לאמינותו. בעיית האמון בעסקאות מקוונות נחשבת לאחד החסמים לקנייה מקוונת, ולכן שירותי תשלום מתקדמים וארנקים דיגיטליים נתפסים כגורם מאפשר (Enabler) לקנייה ברשת. **אף שירותי תשלום מתקדמים החלו להתפתח על רקע המסחר המקוון והצורך לפתור את בעיית האמון, הם הופכים כיום לאמצעי תשלום מרכזי גם בחנויות פיזיות ומייצגים עוד שלב במהפכת הדיגיטציה של תהליך המסחר.**²

¹ לפי דברי ההסבר לתזכיר חוק לעידוד פיתוח טכנולוגיה פיננסית בישראל, התש"ף-2020, "תחום הפינטק הוא אחד מהתחומים המתפתחים ביותר בתחום חברות ההזנק בישראל. לפי ההערכות, בשנת 2019 חברות הפינטק בישראל גייסו כ-1.8 מיליארד דולר ובתעשייה פועלות יותר מ-500 חברות. לפי הערכות אלה, ישראל היא בין המדינות המובילות בעולם בתחום".

² OECD, [Unpacking E-Commerce: Business Models, Trends and Policies](#), OECD Publishing, Paris, 2019, pp 90-92.

בסין שירותי תשלום דיגיטליים הם הכלי העיקרי לביצוע תשלומים – לא רק בקנייה ברשת אלא גם לשם תשלום לרשויות, תשלומי חשבונות עבור תשתיות ועוד, והם צמצמו מאוד את השימוש בכסף מזומן.³

לפי מסמך של ה-OECD, ארנקים דיגיטליים הם שם כולל למגוון שירותי תשלום מקוון ובהם ארנקים שבאמצעותם מבוצעת ישירות העברה של כסף בין מוכרים לקונים (כגון פייפאל); ארנקים שבהם מועבר מידע פיננסי בין העוסקים בעיבוד נתוני התשלום (payment processors) כמו ארנק גוגל (Google Wallet) ועוד. ארנקים דיגיטליים יכולים להכיל מטבעות שונים, בהם גם מטבעות קריפטוגרפיים, אך במסמך זה לא ידובר בנושא השימוש במטבעות קריפטו ויישומי העברת כספים או תשלום במטבעות כאלה.

כאמור, יש המבחינים בין "ארנקים דיגיטליים", שנכללים בהם יישומים מגוונים כגון שמירה של כסף בארנק, תשלום לבתי עסק פיזיים או וירטואליים, העברת כספים לאחרים וכדומה, לבין "אפליקציות תשלום", שבהן קיימות רק חלק מן הפונקציות האמורות. אחת ההבחנות המהותיות בין יישומים יכולה להיות סוג הרגולציה אשר לה הם יהיו כפופים – כלומר, בעוד שיישומים מסוימים לא יידרשו לרישוי ספציפי, כיוון שהם משמשים רק פתרון טכנולוגי להעברת פרטי אמצעי התשלום, יהיו יישומים אחרים שהכסף עובר דרכם, ושמספקים שירותי תשלום או שירותים פיננסיים אחרים, ולכן יידרשו לעמוד בתנאי רישוי מיוחדים לפעילותם.⁴

הבחנה דומה המתאימה גם לתיאור השוק הישראלי היא בין יישומי תשלום שעיקר פעילותם בהעברת כספים בין יחידים (Person to Person – P2P) ליישומים המאפשרים גם תשלום מלקוחות לעסקים (Person to Business – P2B).⁵ דפוסי תשלום נוספים הם תשלום בין עסקים (B2B) ותשלומים עבור שירותי ממשל – P2G.⁶

1.1 ארנקים דיגיטליים ואפליקציות תשלום בישראל

בישראל, תחום אפליקציות התשלום החל להתפתח כשירות העברת תשלום בין יחידים – P2P, והחברות המובילות בו היו Bit של בנק הפועלים, PayBox של בנק דיסקונט ו-Pay של בנק לאומי. כיום השירות שמוצע בהן מתבסס בעיקרו על כרטיסי חיוב. עם זאת, בשנה האחרונה החלו חברות אלה לפעול כדי לספק שירותי תשלום גם מלקוח לבית עסק – P2B.⁷ נוסף על חברות אלה החלו לפעול בתחום גופים נוספים מקומיים וגלובליים ובהם "רמי לוי – שיווק השקמה",

³ שם.

⁴ נתנאל טאובר, יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים וסליקה, בנק ישראל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בספטמבר 2021.

⁵ יש המשתמשים במונח C2B ix Consumer to business.

⁶ בנק ישראל, מחלקת חות"ם, סקירה בנושא קידום תשתית לתשלומים מיידיים במערך התשלומים בישראל, יולי 2020, עמ' 2.

⁷ ראו: בנק ישראל, עמדת בנק ישראל לנוכח ההתפתחויות בתחום התשלומים ופעילות ארנקים דיגיטליים, 14 בפברואר 2021.

אפשר להבחין בין יישומי תשלום להעברת כספים בין יחידים – P2P, לכאלה המאפשרים תשלום לעסקים – P2B, או בין עסקים – B2B

שהחל להפעיל ארנק דיגיטלי, ושופרסל, שיצרה שיתוף פעולה עם פייבוקס, שבבעלות דיסקונט, במטרה להציע ארנק דיגיטלי. חברת "אפל" מציעה ללקוחותיה בישראל אפשרות להשתמש בארנק שלה, "אפל-פיי", ועל פי פרסומים בנושא, חברות בין-לאומיות נוספות מתכוונות להתחיל לפעול בתחום זה בישראל בקרוב.

לפי מחקר שוק שפרסמה רשות התחרות ביולי 2021 בנושא "יישומוני העברות P2P", "לייביט" של בנק הפועלים יש בישראל "מעמד מוביל שהולך ומתחזק עם הזמן".⁸ מצב זה החל, לפי המחקר, כבר בשנת 2018, וב-2020 מעמדו של ביט התחזק עוד עד שרוב פעולות התשלום ביישומוני ההעברות נעשו דרכו, הן מבחינת מספר הפעולות והן מבחינת היקפן הפיננסי. למרות פלח השוק הגדול במובהק של ביט, בשל מאפייני השירות של פייבוקס, יש לו לפי הדוח נישא ייחודית בתחום של העברות או תשלומים קבוצתיים, הקשורה למאפיינים של דפוס הפעולה של היישום. עם זאת, רוב הצרכנים אינם משתמשים בכמה יישומונים לאותה מטרה (Multi homing), אלא עושים שימוש ביישומון מועדף. לפי הדוח, דומיננטיות זו קשורה ל"אפקט הרשת" שמקנה יתרון בשימושיות של מוצר ככל שיותר משתמשים צורכים אותו,⁹ ולכן עלולה להוביל למבנה שוק ריכוזי או כזה שבו יש "מנצח יחיד" – Winner takes all.

לפי הדוח, יישומון ביט כמעט השתלט על תחום ההעברות ליחידים (ולא לקבוצות), או לעסקים) ולכן יש לבחון דרכים להבטיח שוק תחרותי יותר. הדוח מציע לבחון חובת קישוריות (Interoperability) בין היישומונים. קישוריות זו יכולה להיות מושגת באמצעות קביעת חובה ליצור ממשק בין יישומוני P2P שונים¹⁰ או באמצעות יצירת מאגר שישייך מספר טלפון נייד לחשבון בנק או אמצעי תשלום וכך יאפשר לספק שירותי העברת כסף ללא תלות במספר המשתמשים וללא צורך בריבוי פרטי מידע. למרות חששות להשלכות מצננות על החדשנות בשל מהלך כזה, לפי הדוח, הרשות חוששת כי "אי-התערבות תקבע מבנה שוק שאינו תחרותי" וכי קיים חשש שכוח שוק בתחום יישומי העברות P2P יאפשר לגוף לבצר מעמד דומיננטי גם בתחום הארנקים הדיגיטליים – תחום שאינו במוקד המחקר של רשות התחרות.

למרות תיאור שוק ההעברות ליחידים כשוק ריכוזי, עמדת הרשות לפי הדוח היא כי אין בכך כדי להצדיק את הגבלת האפשרות של ביט או שחקנים אחרים להשתמש במידע הנאסף אגב שימוש בשירותי העברות P2P. לשיטתם, יש לפתוח את שוק ההעברות ליחידים למגוון שחקנים באמצעות שיפור הקישוריות – כאמור, וכך להגדיל את החשיפה למידע למגוון רחב יותר של מתחרים לצד יצירת מנגנוני שיתוף מידע.¹¹

⁸ ענת אלכסנדרון, אביתר גוטמן ופאטמה סייד אחמד, [מחקר שוק: יישומוני העברות P2P](#), רשות התחרות, יולי 2021.

⁹ לדוגמה, בתחום המסרים המידיים (Instant Messaging), ככל שיותר אנשי קשר משתמשים ביישום ווטסאפ, קל יותר לתקשר באמצעותו בהשוואה לסיגל, המותקן רק אצל מעט משתמשים, ולכן השימושיות שלו עולה ככל שיותר אנשים כבר משתמשים בו.

¹⁰ בדומה לקישוריות בתחום הטלפוניה, שמאפשרת לחייג מכל מספר טלפון לכל מספר טלפון ללא זיקה לחברה המפעילה.

¹¹ ענת אלכסנדרון, אביתר גוטמן ופאטמה סייד אחמד, [מחקר שוק: יישומוני העברות P2P](#), רשות התחרות, יולי 2021.

לפי דוח רשות
התחרות, "אפקט
הרשת" הקיים
באפליקציות P2P
מקנה יתרון
בשימושיות של מוצר
ככל שיותר
משתמשים צורכים
אותו ולכן עלול
להוביל למבנה שוק
ריכוזי או כזה שבו יש
"מנצח יחיד".

לפי רשות התחרות,
יש לבחון חובת
קישוריות
(Interoperability)
בין היישומונים
באמצעות קביעת
חובה ליצור ממשק
בין יישומוני P2P
שונים או באמצעות
יצירת מאגר מידע

כאמור, דוח הרשות אינו מתמקד בנושא הארנקים הדיגיטליים אך מתייחס אליו בקצרה. לפי הדוח, בעוד בשוק ה-P2P "אפקט הרשת" הנובע מריבוי משתמשים הוא משמעותי בביצור המעמד בשוק, בתחום הארנקים הדיגיטליים אפקט הרשת הוא פחות משמעותי שכן אלו מופעלים כיום בעיקר על בסיס תשתית כרטיסי חיוב (אשראי) ולכן מאפשרים קישוריות טובה ללא תלות בריבוי משתמשים. כמו כן, שוק ההעברות P2P כבר מפותח יחסית; שיעורי ההתקנה של יישומי העברות עומדים על כ-65% מקהל היעד ושיעורי השימוש בהם עומדים על כ-55% מהשוק הפוטנציאלי. לעומת זאת, שוק הארנקים הדיגיטליים עודנו בראשית דרכו. עוד צוין בדוח כי אומנם קיים חשש מהתפתחות של דומיננטיות בתחום הארנקים ומניצול יתרון זה לפגיעה בגורמים אחרים בשוק, אך מוקדם מדי לדעת אם פעילות בתחומי ה-P2P תוביל לצבירת כוח שוק בתחום הארנקים, ולכן יש להמשיך לעקוב אחר התפתחותו של שוק זה.

נראה כי יש שיטילו ספק בהפרדה (סגמנטציה) של שוק ה-P2P משוק הארנקים הדיגיטליים בכללותו ובפרט מיישומי P2B, ולכן תהיה עמדתם שונה מעמדת הרשות באשר לצורך בהתערבות רגולטורית בשוק ה-P2P. השערה חלופית עשויה להיות למשל שתחום ההעברות מסוג P2P יתמזג אל תוך שוק הארנקים.

עם זאת, נראה כי אין להתעלם משייכותו של ביט, היישומון המוביל בשוק ה-P2P, לבנק הפועלים, שהוא הבנק הגדול בישראל, ומצעדים כמו הפרדתו מחברת האשראי שהייתה בבעלותו, שנעשתה במטרה לחזק את התחרות בשירותים הבנקאיים.¹²

1.1.1 תשלומי ממשלה באמצעות ארנקים ויישומי תשלום דיגיטלי

לפי נציג רשות התקשוב הממשלתי, שירות התשלומים הממשלתי משמש פלטפורמה לסליקה עבור כל משרדי הממשלה, ובמסגרת תוכנית העבודה של הרשות, מתוכנן לצרף אמצעי תשלום רבים ככל שניתן לטובת האזרחים והעסקים.¹³ במסגרת העבודה לצירוף אמצעי תשלום נוספים שנעשית יחד עם החשכ"ל במשרד האוצר, נעשו לאחרונה כמה פעולות לקידום הנושא:

אפליקציות תשלום – לפי נציג רשות התקשוב, לאחר פגישה עם נציגי הגופים המפעילים את היישומים ביט, פייבוקס ופיי, הגיעו אנשי רשות התקשוב למסקנה שלאפליקציות האלו אין מענה עסקי מתאים עבור פעילות בהיקף רחב כשל הממשלה, והדרישות הכרוכות בכך. לטענתם, נמצאו פערים בין הדרישות של גוף מורכב כמו הממשלה לבין מה שאפליקציות התשלום מציעות כפתרון.

PayPal – לאחרונה הוחלט שהשימוש ב-PayPal לא יבוצע במסגרת מרכזית של החשב הכללי בשל תעריף עמלה גבוה מאוד (ביחס לעמלה של תשלום באמצעות כרטיסי אשראי או באמצעות הבנקים, שבהם לא נגבית עמלה כלל). עם זאת, ההחלטה אם להכניס את PayPal כאמצעי

¹² שם, עמ' 24.

¹³ יוגב שמני, מנהל ממשל זמין, רשות התקשוב הממשלתי, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 8-20 ביולי 2021.

תשלום על אף העמלות הגבוהות תישאר בידי החשבים במשרדים שבהם יש שירותי תשלום, כיוון שאמצעי תשלום זה יאפשר גבייה רחבה יותר. הרשות פועלת עם משרדים אשר מעוניינים להשתמש באמצעי תשלום זה.

Apple Pay – רשות התקשוב חתמה על הסכם סודיות (NDA) עם חברת אפל ובוחנת את האפשרות להתחיל פעילות בקרוב.

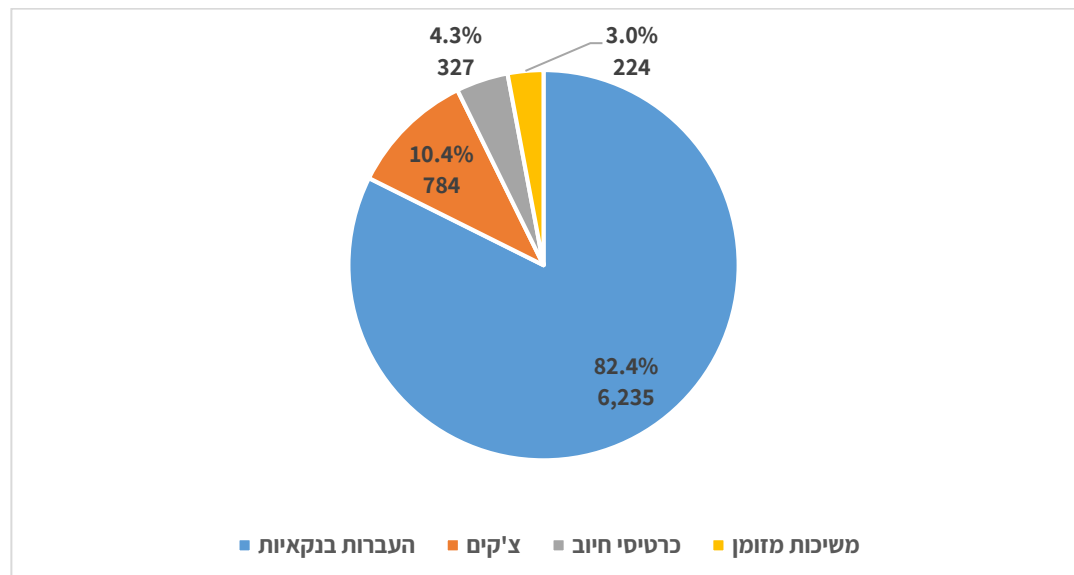
ארנקים דיגיטליים של חברות האשראי – רשות התקשוב עובדת עם שלוש חברות האשראי שחתומות על ההסכם עם החשב הכללי לתשלום בכרטיסי האשראי. עם חברת max pay הפעילות נמצאת כבר במישור הטכני והביצועי. עם AnyPay של חברת ישראכרט ועם Cal Pay הרשות נמצאת כעת בשלבי אפיון.

1.2 נתונים על השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל¹⁴

אמצעי התשלום הזמינים בישראל הם מזומן, צ'קים בנקאיים, כרטיסי חיוב (ובהם אשראי, דביט-Debit, ופרי-פייד – Pre-Paid) והעברות בנקאיות. באשר לכרטיסי חיוב נציין כי חלק ניכר מן התשלום בארנקים דיגיטליים כדוגמת ביט נעשה כיום בכרטיסי חיוב. העברות בנקאיות הן "זיכוי ישיר", כגון העברות חד-פעמיות או קבועות¹⁵; "חיוב ישיר", כגון הרשאה לחיוב חשבון; והעברות זה"ב, שהן העברות בנקאית מיידיות, ללא השיהוי המאפיין העברה רגילה.

בתרשים 1 להלן מוצגת התפלגות אמצעי התשלום בישראל נכון לשנת 2020.

תרשים 1: התפלגות השימוש באמצעי התשלום השונים (במיליארדי ש"ח, 2020)¹⁶



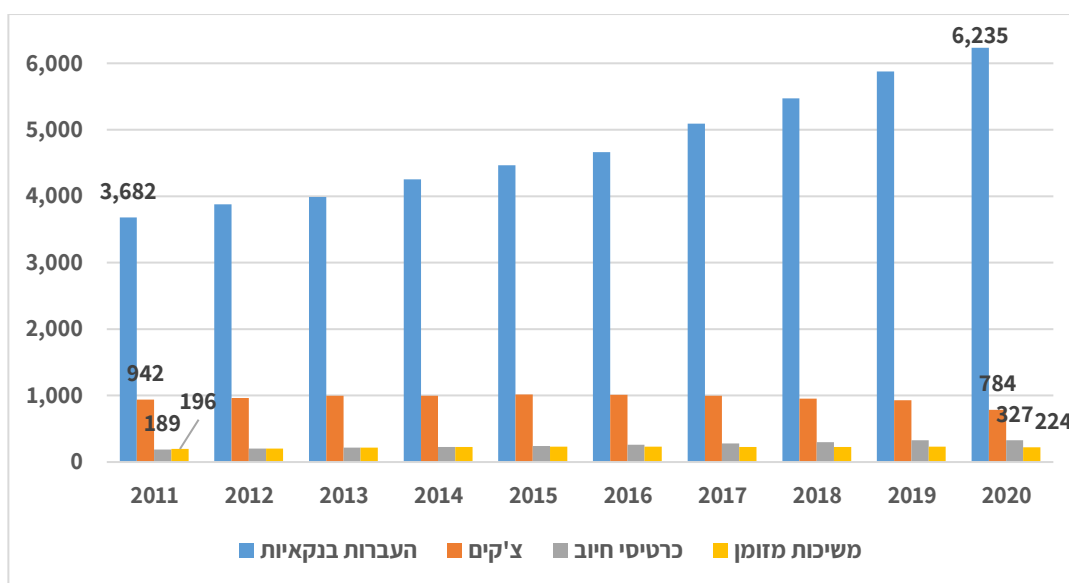
¹⁴ פרק זה (עמ' 10-8) נכתב בידי נעם בוטוש, המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

¹⁵ חלק מההעברות המבוצעות באמצעות אפליקציית פייבוקס יכולות להיעשות בדרך של העברה בנקאית ולא באמצעות כרטיס אשראי ולכן עשויות להופיע תחת הקטגוריה של "זיכוי ישיר".

¹⁶ תמר שטרצר פישר, בנק ישראל, דוא"ל, 19 בספטמבר 2021.

מהתרשים עולה כי בשנת 2020 היקף השימוש באמצעי התשלום בישראל היה **כ-7.6 טריליון ש"ח** והתפלג באופן הבא: העברות בנקאיות (הכוללות כאמור זיכוי ישיר, חיוב ישיר והעברות זה"ב) הן **82.4%** מסך אמצעי התשלום; צ'קים הם **10.4%** מסך אמצעי תשלום; תשלום בכרטיסי חיוב (שבו נכללות רוב העסקאות הנעשות בארנקים דיגיטליים) הוא **4.3%** ומשיכות מזומן הן **כ-3%**. בתרשים 2 להלן מוצג השינוי בהיקף אמצעי התשלום בישראל בשנים 2020-2011.

תרשים 2: היקף השימוש באמצעי התשלום השונים (במיליארדי ש"ח, 2020-2011)¹⁷

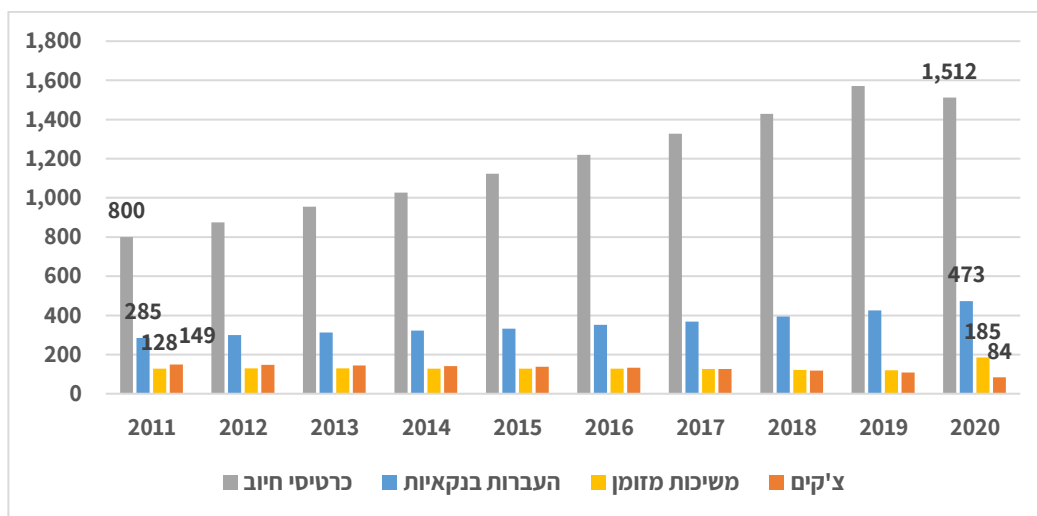


על פי התרשים, היקף השימוש בהעברות הבנקאיות בשנת 2020 היה **כ-6.23 טריליון ש"ח**, עלייה של **69.3%** בהשוואה לשנת 2011; היקף השימוש בצ'קים היה **כ-784 מיליארד ש"ח**, ירידה של **16.7%** בהשוואה לשנת 2011; היקף השימוש בכרטיסי חיוב בשנת 2020 היה **כ-327 מיליארד ש"ח**, עלייה של **כ-73%** בהשוואה לשנת 2011; והיקף השימוש במזומן היה **כ-224 מיליארד ש"ח**, עלייה של **כ-14%** בהשוואה לשנת 2011. ההיקף הכולל של העסקאות בישראל בשנים אלו גדל **ב-51.1%**, ועיקר הגידול היה בשימוש בהעברות בנקאיות וכרטיסי חיוב בהשוואה לשימוש במזומן וצ'קים.

בתרשים 3 להלן מוצג השינוי במספר **התנועות** שנעשו באמצעי התשלום בישראל בשנים 2020-2011.

¹⁷ ש.ם.

תרשים 3: מספר התנועות באמצעי התשלום השונים (באלפים, 2011-2020)¹⁸



כפי שמוצג בתרשים, סך התנועות בשימוש באמצעי תשלום גדל בשנים 2011-2020 ב-**65.4%**. בחלוקה לאמצעי התשלום השונים עולה כי מספר ההעברות הבנקאיות גדל ב-**65.7%**; מספר הצ'קים קטן ב-**43.8%**; מספר משיכות המזומן גדל ב-**44.4%** ומספר העסקאות בכרטיסי חיוב גדל ב-**89.1%**. כמו כן, מנתוני בנק ישראל עולה כי נכון לשנת 2020 סכום ממוצע של העברה בנקאית היה כ-13,100 ש"ח, סכום צ'ק ממוצע היה 9,300 ש"ח, סכום ממוצע של משיכת מזומן היה כ-1,200 ש"ח וסכום ממוצע של עסקה בכרטיס חיוב היה 216 ש"ח, ירידה בשיעור של **8.4%** בהשוואה לשנת 2011. מנתונים אלו עולה כי חל גידול משמעותי במספר העסקאות שנעשות בכרטיסי חיוב (בעיקר על חשבון השימוש בצ'קים ובמזומן), וחלק מעסקאות אלו נעשות באמצעות ארנקים דיגיטליים. על פי בנק ישראל, כ-70% מהעסקאות בכרטיסי חיוב שנעשו בשנים 2014-2017 היו בסכומים של פחות מ-200 ש"ח, דבר העשוי ללמד על הגידול שנעשה בשימוש בכרטיסי חיוב בעסקאות קטנות (micropayments).¹⁹

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל בנק ישראל, אל איגוד חברות האשראי, אל חברות האשראי כא"ל וישראלכרט ואל חברת שב"א בבקשה לנתונים על אודות מגמות בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים. חברות האשראי סירבו להעביר לנו נתונים. להלן יוצגו נתונים עיקריים שהתקבלו משב"א ומבנק ישראל.

¹⁸ שם. יש לציין כי בשנת 2020 חל קיטון בשימוש בכרטיסי חיוב (הן מבחינת סכומים והן מבחינת כמות עסקאות) כנראה עקב משבר מגפת הקורונה והירידה בצריכה הפרטית בשנה זו.

¹⁹ בנק ישראל, מערכות התשלומים והסליקה בישראל, [הספר האדום לשנים 2016-2017](#), 26 ביולי 2018, עמ' 33.

לוח 1: מספר העסקאות בארנקים ואפליקציות תשלום מכלל הפעילות בשוק כרטיסי החיוב (מיליוני עסקאות), נתוני שב"א²⁰

2021			2020				
Q3	Q2	Q1	Q4	Q3	Q2	Q1	רבעון
490	470	400	396	424	356	400	סה"כ עסקאות
26	25	19	16	15	13	9	סה"כ ארנקים ואפליקציות
5.3%	5.3%	4.6%	4.2%	3.6%	3.6%	2.3%	שיעור

כפי שניתן לראות בלוח 1, שבו מוצגים נתוני חברת שב"א²¹, במהלך השנים 2020-2021 גדל מספר העסקאות בשוק כרטיסי החיוב בכללותו מכ-400 מיליון עסקאות ברבעון הראשון ב-2020 ל-490 מיליון עסקאות ברבעון השלישי ב-2021. חלקן של עסקאות שנעשו באמצעות אפליקציות וארנקים דיגיטליים²² גדל מ-2.3% מכלל העסקאות ברבעון הראשון של 2020, ליותר מ-5% מכלל העסקאות ברבעון השלישי של 2021. הנתונים מצביעים מצד אחד על גידול משמעותי בחלקן של עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים, ומצד אחר - על כך שעדיין מדובר בנתח שוק קטן. גם מנתוני הערך הפיננסי של העסקאות בלוח 2 מצטיירת תמונה דומה:

לוח 2: ערך העסקאות בארנקים ואפליקציות תשלום מתוך כלל הפעילות בשוק כרטיסי החיוב (מיליוני ש"ח), נתוני שב"א

2021			2020					
Q3	Q2	Q1	סה"כ	Q4	Q3	Q2	Q1	רבעון
105,147	100,014	90,258	350,608	88,689	93,441	78,805	89,672	סה"כ עסקאות
5,430	5,589	4,454	13,137	3,818	3,858	3,035	2,426	סה"כ ארנקים ואפליקציות
5.2%	5.6%	4.9%	3.7%	4.3%	4.1%	3.9%	2.7%	שיעור

כפי שמצוין בלוח 2, במהלך השנים 2020-2021 ערך העסקאות בארנקים הוכפל ואף יותר, מכ-2.4 מיליארד ש"ח ברבעון הראשון של 2020 לכ-5.4 מיליארד ש"ח ברבעון השלישי של 2021. שיעור ערכן של עסקאות שנעשו באמצעות אפליקציות וארנקים גדל מכ-2.7% מכלל העסקאות ברבעון הראשון של 2020, ליותר מ-5% מכלל העסקאות ברבעון השלישי של 2021.

²⁰ רונית טישלר-פיטי, מנהלת מחלקת פרויקטים, שב"א, דוא"ל, 18 באוקטובר 2021.

²¹ חברת שב"א מנהלת את ממשק הסליקה בין חברות כרטיסי האשראי ומפיקה דוחות קדם-סליקה שנשלחים אחר מכן למס"ב (ראו בהמשך המסמך הסבר מפורט יותר).

²² הנתונים מתייחסים לכרטיסי אשראי המונפקים בישראל ולעסקאות הנעשות מול סולק ישראלי ולכן עסקאות בין-לאומיות לא מיוצגות בנתונים. בנתוני האפליקציות נכללים אפליקציות התשלום והארנקים הפעילים בישראל, ובכלל זה גם העברות P2P. עסקאות Paypal לא מיוצגות כעסקאות ארנקים או אפליקציות. רונית טישלר-פיטי, מנהלת מחלקת פרויקטים, שב"א, שיחת טלפון, 20 באוקטובר 2021.

להלן יוצגו בקצרה נתוני בנק ישראל על השימוש באמצעי תשלום מתקדמים. יצוין כי אין שונות ניכרת בין נתוני בנק ישראל לנתוני שב"א על שימוש באפליקציות וארנקים בשנת 2020.

לוח 3: נתונים על השימוש באפליקציות תשלום, 2019-2020, נתוני בנק ישראל²³

ערך עסקאות כולל (במיליוני שקלים)	מספר עסקאות (מיליון)	ערך עסקה ממוצע (שקלים)	
6,862	26	264	2019
13,707	58	236	2020

כפי שמצוין בלוח, לפי נתוני בנק ישראל, בין שנת 2019 לשנת 2020 הוכפל מספר העסקאות שבוצעו באמצעות אפליקציות תשלום והוכפל הערך הכולל שלהן. בנוסף, חל קיטון מסוים בערך העסקה הממוצע – מ-264 ש"ח בשנת 2019 ל-236 ש"ח בשנת 2020.

לוח 4: פילוח העסקאות באפליקציות התשלום, 2020 (שיעור מכלל ערך העסקאות), נתוני בנק ישראל²⁴

ערך תשלומים כולל (במיליוני שקלים)	ערך תשלומים פרטי לפרטי (P2P)	ערך תשלומים פרטי לעסק (P2B)	ערך תשלומים עסק לפרטי (B2P)	
13,707	12,000 (88%)	1,100 (8%)	600 (4%)	2020

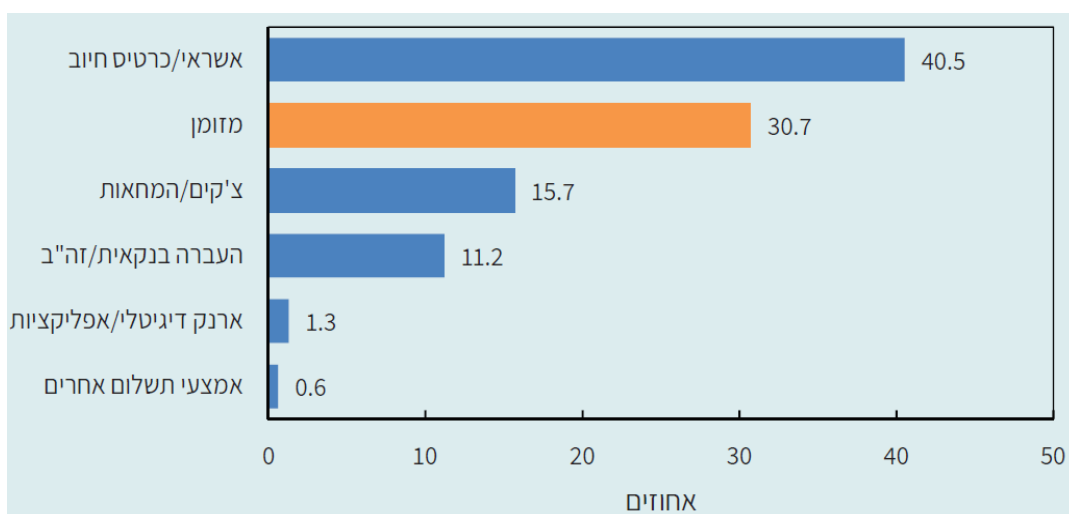
כפי שמוצג בלוח 4, רוב התשלומים באפליקציות בוצעו בין משתמשים פרטיים (88%). חלקן של עסקאות תשלום לבתי עסק היה בשנת 2020 כ-8% בלבד מערך העסקאות הכולל. כיוון שבשנת 2020 טרם החלו לפעול בישראל שירותי אפל-פיי או שירותי ארנק דיגיטלי אחרים, הנתונים האמורים משקפים בעיקר את פעילותם של היישומים ביט, פייבוקס ופיי. על פי המידע ממחקר השוק של רשות התחרות,²⁵ נראה כי חלק הארי של העסקאות המוצגות בלוח 2 נעשו באמצעות ביט.

²³ רונן שריקי, יחידת ניהול המידע, חטיבת הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 3 באוגוסט 2021.

²⁴ יואב סופר, יועץ למשנה לנגיד בנק ישראל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 באוגוסט 2021.

²⁵ ענת אלכסנדרון, אביתר גוטמן ופאטמה סייד אחמד, מחקר שוק: יישומי העברות P2P, רשות התחרות, יולי 2021.

תרשים 4: התפלגות ההוצאה היומית על פי אמצעי התשלום, דצמבר 2019, נתוני סקר בנק ישראל²⁶



על פי תרשים 4 לעיל, לפי סקר שערך בנק ישראל, בדצמבר 2019 כ-40% מההוצאות היומיות נעשו באמצעות כרטיסי חיוב; כ-31% נעשו במזומן וכ-16% נעשו באמצעות צ'קים. באותה עת חלקם של ארנקים דיגיטליים ואפליקציות תשלום היה קטן יחסית – 1.3% בלבד. לנוכח כניסתם של שחקנים חדשים מאז ביצוע הסקר, וכן לאור החדשנות של התחום, סביר כי חל מאז גידול בשימוש בארנקים ואפליקציות.

אף על פי ששיעורי השימוש בארנקים ואפליקציות עדיין נמוכים, מהסקר עלה כי בין יוני 2017 לבין דצמבר 2019 חלה ירידה בשיעורי השימוש היום-יומי במזומן ועלייה בשימוש באפליקציות תשלום.²⁷

1.3 טכנולוגיות מאפשרות

לצד תשתיות האינטרנט, תחום הבינה המלאכותית ונתוני העתק, ישנן טכנולוגיות ספציפיות וסטנדרטים המאפשרים את המעבר לתשלומים בארנקים דיגיטליים לא רק בקנייה באינטרנט, אלא גם בנקודות המכירה בחנויות. להלן נתייחס לשתי טכנולוגיות מרכזיות בקצרה: NFC וסטנדרט ה-EMV.

NFC – Near Field Communication, היא טכנולוגיה המאפשרת להתקנים שיש בהם שבב מתאים לתקשר עם התקנים אחרים באופן מאובטח, על בסיס קרבה אך ללא מגע.

EMV – ראשי התיבות של חברות האשראי VISA MasterCard Europay – הוא תקן לביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב שבהם מוטמע שבב אלקטרוני. מסוף התשלום בבית העסק קורא את

²⁶ בנק ישראל, מחלקת המטבע, [סקירה שנתית 2019](#), ספטמבר 2020, עמ' 21-16.

²⁷ שם.

השלב כאשר הוא מקורב אליו, והעסקה מאושרת באמצעות הקשת קוד סודי. השימוש בתקן זה מחליף את השימוש בפס המגנטי על הכרטיס.

תשלום באמצעי תשלום מתקדמים בבתי עסק נעשה על פי רוב באמצעות קירוב מכשיר הטלפון או התקן אחר כמו "שעון חכם" למערכת סליקת האשראי בבית העסק, ובדרך כלל נדרש אמצעי זיהוי כגון קוד אישי. עם השלמת הזיהוי, התשלום מתבצע באופן אוטומטי מהמכשיר החכם של הלקוח לחשבון של בית העסק. כדי לאפשר ביצוע עסקאות באופן המתואר, נפרסו בשנים האחרונות מסופים התומכים בסטנדרט EMV בבתי העסק.²⁸ כמו כן, כדי לבצע עסקאות כאמור נדרש שימוש בכרטיסי חיוב (אשראי, דביט וכדומה) התומכים בתקן ומכילים שבב מתאים. לפי הנחיות בנק ישראל, מאז מרץ 2020 מונפקים בישראל רק כרטיסי חיוב (אשראי ודביט אך לא כרטיסים נטענים) התומכים בתקני EMV-Contactless. כאמור לעיל, תקן ה-EMV מחליף את השימוש בפס המגנטי.

כדי לעודד את הצרכנים לאמץ את השימוש בכרטיסים התומכים בתקן EMV, בנק ישראל דרש מהבנקים וחברות האשראי לאפשר ללקוחות להחליף את הקוד הסודי בכרטיסים שברשותם באמצעות המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומן של הבנקים (ATM). נוסף על כך, התקן נועד לצמצם זיוף והונאות בכרטיסי חיוב, יאפשר לשלם בצורה חדשנית כמקובל בעולם ויעודד תחרות בתחום הסליקה והנפקת הכרטיסים בשל האפשרות של שחקנים חדשים להיכנס לשווקים אלה. יש לציין כי עסקים קטנים יכלו לפנות לסיוע במימון הטמעת טכנולוגיית ה-EMV.²⁹ לפי נתוני שב"א,³⁰ נכון לספטמבר 2021 -

- 72% מהמסופים בישראל הם מסופים במערכת ה-EMV החדשה, ובהם מתבצעות 62% מהעסקאות במערכת התשלומים בישראל.
- שיעור העסקאות החכמות מכלל העסקאות הוא 46%.
- 72% מהעסקאות החכמות מבוצעות ללא מגע (באמצעות כרטיס NFC או אפליקציית תשלום).

²⁸ [פרטיות באמצעי תשלום מתקדמים להעברת כספים ולתשלום בבתי עסק](#), הרשות להגנת הפרטיות, משרד המשפטים, 22 באפריל 2021, עמ' 2.

²⁹ לפי [פרסום](#) בנושא, הוצע החזר של 80% עבור הוצאות הקשורות ברכישת חומרה ו/או עלות טכנאי ו/או התקנת המסוף ועד לתקרה של 2,500 ש"ח כולל מע"מ למסוף. עסק זכאי לקבל סיוע עבור 20 מסופים לכל היותר.

³⁰ אתר חברת שב"א, [נתוני מערכת EMV](#), כניסה: 19 באוקטובר 2021.

שלא כמו טלפונים הפועלים באמצעות מערכת ההפעלה אנדרואיד של גוגל, שאפשר להתקין בהם ארנקים דיגיטליים שונים והגישה אל רכיב ה-NFC בהם פתוחה, אפל חוסמת את הגישה לרכיב ה-NFC במכשירי הטלפון הנייד שהיא מוכרת ומאפשרת גישה ל-NFC רק לשירות "אפל-פיי" שלה. רשויות תחרות בעולם בוחנות את האפשרות לפעול כנגד פרקטיקה זו, שהן רואות בה התנהגות אנטי-תחרותית שכן היא מגבילה את האפשרויות של צרכנים ומתעדפת את שירותיה של אפל על גבי מוצריה על פני מתחרים.³¹ מסמך זה אינו משפטי ולכן לא מוצג בו מידע משפטי משווה, אך נציין כי מסקירה בנושא עולה כי בגרמניה נחקקו תיקוני חקיקה שלפיהם מינואר 2020 נאסר על חברות להגביל את הגישה לרכיבים טכניים המשמשים לשם אספקת שירותי תשלום בנייד או באינטרנט, והן נדרשות לאפשר גישה אליהם בתנאים בלתי מפלים ותמורת עמלה סבירה.³²

לפי נציגת רשות התחרות הישראלית, נתחי השוק הנוכחיים של "אפל-פיי" בישראל מאפשרים לרשות להמשיך ולעקוב אחר הנעשה בעולם בסוגיית חסימת הגישה לרכיב ה-NFC, כאשר הטיפול בה מבחינה בין-לאומית עודנו בראשית דרכו. נוסף על כך, ככלל, נוכח מאפייני השוק הישראלי, הרשות רואה ערך באימוץ הסדרים ממקומות אחרים חלף יצירת רגולציה ייחודית לישראל. עוד ציינה נציגת רשות התחרות כי כניסתו של שירות "אפל-פיי" לשימוש בישראל בתקופה האחרונה היא בשורה לתחרות בתחום הארנקים הדיגיטליים בישראל, והתאפשרה בעקבות עבודה של הרגולטורים בישראל, בין היתר, להכנסת תקן ה-EMV.³³

1.4 ארנקים דיגיטליים: תשתיות מאפשרות

כאמור לעיל, כיום דפוס החיבור המקובל של הארנקים הפועלים בישראל מושתת על כרטיסי חיוב, ולעומת זאת, במדינות אחרות בחלק מן היישומים יש אפשרות לקשר את אפליקציית התשלום ישירות לחשבון הבנק כך שהתשלום יועבר ישירות וללא תלות בכרטיס חיוב.³⁴ אפשרות כזו צפויה לצמצם את העמלות על עסקאות ועשויה לתרום גם לגיוון השוק והשירותים בו, ככל שהאפשרות להעביר תשלומים באופן כזה לא תיוותר רק נחלתם של הבנקים עצמם.

**בעוד בישראל
אפליקציות התשלום
מבוססות בעיקר על
כרטיסי חיוב,
במדינות אחרות יש
אפשרות לקשר את
אפליקציית התשלום
ישירות לחשבון הבנק
כך שהתשלום יועבר
ישירות וללא תלות
בכרטיס חיוב**

³¹ למשל, הנציבות האירופית הודיעה ביוני 2020 כי היא פותחת בחקירה בתחום ההגבלים העסקיים בנוגע לפעילותה של אפל ביישום "אפל-פיי", ובדצמבר 2020 הודיעה רשות הצרכן והשווקים ההולנדית כי היא תחקור את "הבחירה החופשית של צרכנים ביישומי תשלום טלפונים חכמים".

European Commission, [Antitrust: Commission Opens Investigation Into Apple Practices Regarding Apple Pay](#), June 16th 2020.

The Netherlands Authority for Consumers and Markets, [ACM launches an investigation into users' freedom of choice regarding payment apps on smartphones](#), December 4th 2020.

³² Jens-Uwe Franck & Dimitrios Linardatos, "Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement", *Journal of European Competition Law & Practice* 12(2), February 2021, pp. 68-81.

³³ עו"ד זהר בוצר, צוות פיננסים, מחלקת שווקים, רשות התחרות, דוא"ל, 21 ביולי 2021.

³⁴ ענת אלכסנדרון, אביתר גוטמן ופאטמה סייד אחמד, [מחקר שוק: יישומי העברות P2P](#), רשות התחרות, יולי 2021, עמ' 6.

מערכות התשלומים הקיימות בישראל מבוססות על כמה תשתיות ארגוניות וטכנולוגיות עיקריות:

שב"א – שירותי בנק אוטומטיים: מנהלת את המתג לכרטיסי חיוב. החברה מנהלת את רשת התקשורת בין חברות כרטיסי האשראי לבין מסופי התשלום בבתי העסק. במסגרת זו שב"א מאשרת עסקאות ומנהלת את ממשק הסליקה בין חברות כרטיסי האשראי ומפיקה דוחות קדם-סליקה שנשלחים לאחר מכן למס"ב.

מס"ב – מרכז סליקה בנקאי, היא חברה בבעלות הבנקים והיא מרכזת את סליקת החיובים והזיכויים המועברים באמצעים אלקטרוניים בין הבנקים השונים, ובכך מייעלת את תהליך העברת הכספים בין חשבונות הבנקים ומצמצמת עבור לקוחות הקצה את מורכבות העברת הכספים – חיובים וזיכויים – בין חשבונות המנוהלים בבנקים שונים. העברת הכספים בין חשבונות הבנק מתבצעת באמצעות מערכת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת), המתופעלת על ידי בנק ישראל.

מערכת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת) היא מערכת סליקת התשלומים השקליים במשק הישראלי והיא הסולק הסופי של כלל מערכות התשלום בישראל, אשר כאמור מנהלת על ידי בנק ישראל. אף שהמערכת מעבירה הוראות תשלום בזמן אמת, היא איננה פועלת 24 שעות ביממה, ובמקרה של חיובי מס"ב בין הבנקים בשל הליכי הסליקה (מס"ב מבצעת קדם-סליקה בסוף יום עסקים ומעבירה אותו לזה"ב, אשר מבצעת את הסליקה ביום העסקים הבא) בהעברות בין בנקים הכסף יופיע בחשבון המוטב רק ביום העסקים הבא, לכל המוקדם.³⁵

בשל השיהוי שבין הוראת התשלום לביצועו באמצעות המערכות הקיימות, האפשרות להשתמש כיום במערכות מס"ב (למעט מערכת התשלומים המיידים שתידון להלן) לצורך ביצוע תשלומים לבתי עסק מוגבלת.³⁶ מגבלה נוספת היא היעדר תשתית מתאימה בהתקנים הנמצאים בנקודות המכירה (POS), כזו שתדע לפעול אל מול חשבון התשלום, כפי שפועלים כיום המסופים באמצעות כרטיסי חיוב.³⁷

תשתית תשלומים מיידים

ביוני 2017 פורסם דוח בין-משרדי של **הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל**. ההמלצה הראשונה בדוח היא "להקים תשתית סליקה מרכזית ותשתית תקשורת

³⁵ רשות התחרות, [החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ מס"ב בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ](#), מס' 501702, 18 ביוני 2020, עמ' 5.

³⁶ שם.

³⁷ נתנאל טאובר, יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים וסליקה, בנק ישראל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 בספטמבר 2021.

לאומית מאובטחת לביצוע תשלומים באמצעים מתקדמים". לפי הדוח, ב-18 מדינות בעולם קיימת מערכת תשלום לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות. עוד צוין בדוח כי **קיומה של תשתית תשלומים מיידיים בישראל תאפשר לסלוק עסקאות באמצעי תשלום מתקדמים שאינם מבוססים על כרטיסי חיוב, והיא צפויה להגדיל את מגוון השירותים ולתרום לתחרות וליעילות באספקת שירותים.**³⁸

בעקבות המלצות הוועדה פרסם בנק ישראל בנובמבר 2017 קול קורא להקמת תשתית סליקת תשלומים מיידיים. בשל עניין ומוכנות מצד מס"ב להקים תשתית כזו, על בסיס תשתיות שכבר קיימות ברשותה, הוחלט לאפשר למס"ב להקים את התשתית האמורה. לפי החלטת פטור של רשות התחרות מיוני 2020, מס"ב אמורה להשיק את השירות האמור בהקדם.

יובהר כי שלא כמו הדפוס הרווח של תשלום בכרטיס חיוב שהגבייה שלו נעשית במועד קבוע, התשלום באמצעות מערכת תשלום מיידיית אמור לעבור מייד, בדומה למזומן, כך שמקבל הכסף יראה אותו מייד בחשבון, והמשלם יראה יתרה עדכנית מייד לאחר ביצוע העסקה.

באוגוסט 2020 פרסם בנק ישראל הודעה בנושא קידום תשתית לתשלומים מיידיים, ובה צוין בין השאר כי **הבנק פועל בנחישות כדי לתת גישה למערכת מס"ב ובתוכה גם לשירות התשלומים המיידי גם לגופים חוץ-בנקאיים**. כמו כן, בנק ישראל הנחה את המשתתפים במס"ב לקבוע כללים להשתתפות במערכת ואיסור של סירוב בלתי סביר.³⁹

עם זאת, מדוח של רשות התחרות ממאי 2021, שבו נסקרו הקשיים של חברות הפינטק אל מול המערכת הבנקאית, עולה כי בשל נסיבות שונות הבנקים מטילים דרישות המקשות על חברות פינטק לפתוח ולנהל חשבון בנק. בדוח הומלץ בין השאר לאפשר חיבור ישיר למערכת זה"ב לגופים שאינם בנקים. לפי הדוח, **חברות הפינטק, ובהן גם חברות בתחום התשלומים, עשויות להוות איום תחרותי לבנקים**. לפי מחברי הדוח, הבעיה של שחקנים חדשים בשוק התשלומים נובעת דווקא מהיעדר רגולציה ספציפית עבורם. בהיעדר כללים ברורים המסדירים את החובות שלהם, הזכויות שלהם, הליכי הרישוי וכדומה, קשה להם לקבל גישה אל תשתיות בנקאיות שונות – ובהן תשתיות הסליקה דנן, ומשום כך קשה להם לפתח שירותים ולהיכנס לשוק הנשלט כיום ברובו על ידי הבנקים.

עוד יצוין כי בהחלטת האישור לפטור מהסדר כובל שניתן למס"ב ביוני 2020 על ידי הממונה על התחרות נקבעו בין השאר כללים האוסרים על חמשת הבנקים הגדולים לסרב סירוב בלתי סביר לייצג נותני שירותי תשלום (כלי המאפשר לגוף חוץ-בנקאי לקבל גישה למס"ב), וכן נקבע תנאי

³⁸ דוח סופי: הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, יוני 2017.

³⁹ בנק ישראל, הודעה לעיתונות בנושא סקירה בנושא קידום תשתית לתשלומים מיידיים במערכת התשלומים בישראל, 3 באוגוסט 2020; בנק ישראל, מחלקת חות"ם, סקירה בנושא קידום תשתית לתשלומים מיידיים במערכת התשלומים בישראל, יולי 2020.

בהיעדר רגולציה ספציפית המסדירה את החובות, הזכויות והליכי הרישוי קשה לשחקנים חדשים בשוק התשלומים לקבל גישה אל תשתיות בנקאיות שונות

שלפיו **בנק מחמשת הבנקים הגדולים לא יוכל להשתמש במערכת התשלומים המיידים לצורך תשלומים באפליקציות התשלום שלו (כגון Bit, Pay-I Paybox) בטרם ייצג נותן שירותי תשלום חוץ-בנקאי שישתמש בפועל במערכת הסליקה.**⁴⁰

2. אמצעי תשלום מתקדמים: הזדמנויות ואתגרים

ארנקים דיגיטליים ואמצעי תשלום מתקדמים יכולים להשפיע על התנהגות השוק ועל רווחת הצרכנים. כאמור לעיל, סביר כי כניסתם של שחקנים חדשים נוספים לתחום תגדיל את התחרותיות של השוק והיא עשויה להוביל להקטנת עמלות, לאפשר התאמה אישית של מוצרים ורכישות, לשפר את השקיפות בנוגע להוצאות, לתרום לצמצום השימוש במזומן ועוד. מצד אחר, סוגיות כגון הגנה על פרטיות הצרכנים, הגנה מפני תקיפות סייבר, פער דיגיטלי באימוץ של שירותים אלה וכניסה של שחקנים גלובליים דומיננטיים צפויות להוות אתגרים לצרכן וייתכן כי אף לשוק. להלן יוצגו בקצרה הזדמנויות ואתגרים בתחום.

2.1 הזדמנויות משקיות ורגולטוריות

להלן יוצגו בקצרה הזדמנויות משקיות ורגולטוריות שטמונות במעבר לתשלומים דיגיטליים והתפתחותו של שוק שירותי תשלום מתקדמים.

2.1.1 הגדלת התחרותיות והקטנת הריכוזיות

ההנחה המקובלת – הן בסקירות של בנק ישראל ורשות התחרות והן במחקרים בין-לאומיים – היא כי בשוק שבו יש שחקנים שונים, פירוק של סל השירותים הבנקאי לרכיבים נפרדים (פרגמנטציה) צפוי לתרום להקטנת הריכוזיות של תחום הבנקאות, להגדיל את התחרותיות וכפועל יוצא לשפר את רווחת הצרכן. אחת מהמלצות הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (ועדת שטרומ) הייתה לשפר את התחרות באמצעות הכנסת מתחרים חדשים שיוכלו להתחרות בבנקים על רכיבים מסוימים מתוך הסל.⁴¹

לתחום הפינטק בכלל ולפיתוחם של שירותי תשלום מתקדמים בפרט צפויה תרומה בגיוון השחקנים בשוק, ביצירת פתרונות ומוצרים חדשים יעילים ותחרותיים. עם זאת, כאמור לעיל כניסתן של חברות הפינטק ושירותי תשלום מתקדמים לשוק תדרוש התמודדות עם חסמי כניסה שונים, ובהם חסמים רגולטוריים וחסמים בגישה לתשתיות כגון תשתיות סליקה.

⁴⁰ רשות התחרות, [החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ מס"ב בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ](#), מס' 501702, 18 ביוני 2020, עמ' 12.

⁴¹ [דוח סופי: הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים](#), יוני 2017, עמ' 17-18; רשות התחרות, [חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית](#), מאי 2021.

2.1.2 צמצום השימוש במזומן וצמצום ההון השחור

באוקטובר 2014 התקבלה החלטת ממשלה שעניינה אימוץ מסקנות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי. בהחלטת הממשלה נקבע כי יש להטיל הגבלות בעניין היקף השימוש במזומן וכן הגבלות בעניין אופן השימוש בצ'קים, על מנת לצמצם את תופעת ההון השחור בישראל ולהיאבק בפשיעה ובהלבנת הון.⁴²

בינואר 2019 נכנס לתוקף החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018, אשר נחקק כדי להקטין את היקפי ההון השחור ולסייע במאבק בפעילות פלילית, באמצעות הקטנת השימוש במזומנים. שינויים אלו הובילו להאטה בגידול בכמות המזומנים במשק, אולם גם כיום כסף מזומן הוא אמצעי התשלום העיקרי בקרב הציבור.⁴³ המעבר לאמצעי תשלום מתקדמים כגון אפליקציות תשלום וארנקים דיגיטליים, בפרט אם יעשה על בסיס תשתיות תשלום מיידיות, צפוי לתרום לצמצום השימוש במזומן ולכן הגדלת השימוש בהם נתפסת כאמצעי נוסף למימוש יעד ממשלתי זה.⁴⁴

יצוין כי בהצעת התקציב לשנים 2021 ו-2022 יש התייחסות לנושא צמצום השימוש במזומן וכן הצעה לתקן את התוספת לחוק כך שהסכום המזומן המרבי לעסקה שבה מעורב עוסק יהיה 6,000 ש"ח במקום 11,000 ש"ח כיום, ובעסקה בין אנשים פרטיים יהיה הסכום המרבי 15,000 ש"ח במקום 50,000 ש"ח (למעט ברכישת כלי רכב, שבה הסכום יוותר 50,000 ש"ח). בין הסיבות המצוינות בהצעה – השינויים הטכנולוגיים בשנים האחרונות ובכללם הגידול במגוון הפתרונות להעברת כספים באמצעים דיגיטליים.⁴⁵

2.2 הזדמנויות לצרכן

הפחתת עלויות עסקה, עמלות ועוד⁴⁶

לפי דוח הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, השימוש באמצעים אלה עשוי לתרום להפחתת העמלות הנגבות בתהליך ביצוע התשלום מכל השחקנים בשרשרת ביצוע העסקה. כמו כן, הוא יוכל לתרום לירידה בעלות ביצוע התשלומים הן בשל ביטול הצורך בהתחשבות מבוססת נייר והן בשל הפחתת השימוש במזומן – הדורש הפקדה, שינוע, ביטוח ועוד.⁴⁷ כאמור לעיל, בהיתן חיבור עתידי של אמצעי תשלום דיגיטליים לתשתית תשלום מיידית

⁴² נעם בוטוש, היערכות ליישום החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 19 בדצמבר 2018.

⁴³ מאיר אזנקוט, תיאור וניתוח שוק המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומן (עמדות ATM), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 10 בפברואר 2021.

⁴⁴ דוח סופי: הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, יוני 2017, עמ' 3.

⁴⁵ משרד האוצר, "הצעת תקציב המדינה לשנים 2021-2022", יולי, 2021, עמ' 56-58.

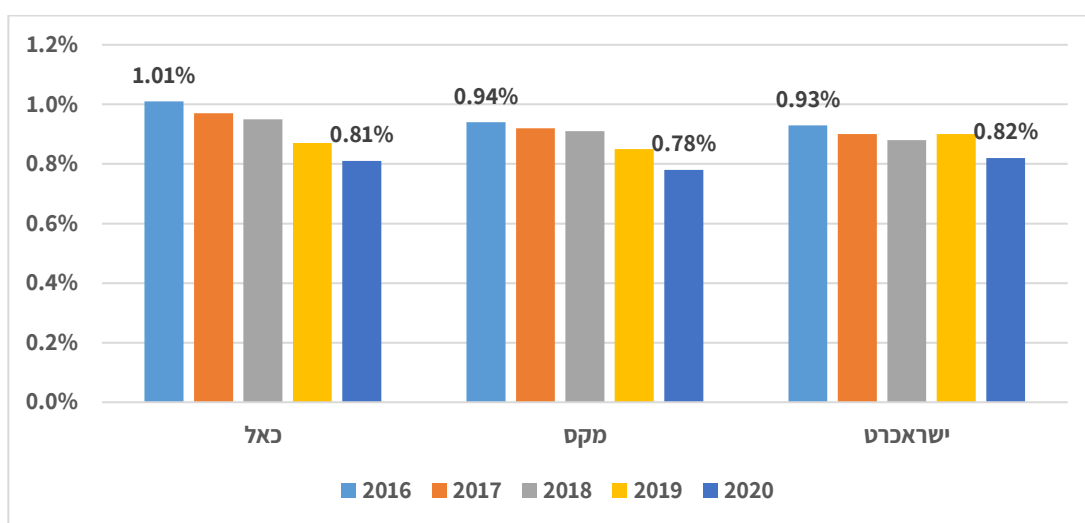
⁴⁶ תת-פרק זה (עמ' 19-20) נכתב על ידי נעם בוטוש, המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

⁴⁷ דוח סופי: הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, יוני 2017, עמ' 17.

(שאינה מבוססת על כרטיסי חיוב) צפוי גם צמצום העלויות הנובעות משימוש בכרטיס החיוב (שאותן סופגות כיום החברות המספקות שירותי תשלום מתקדמים).

חלק מעלויות כרטיסי החיוב הוא תשלום עמלות סליקה. ההכנסות מעמלות סליקה מורכבות משתי עמלות: **עמלת סליקה נטו**, שחברת כרטיסי האשראי גובה מבית העסק בעבור הסליקה שהיא עצמה מבצעת; **עמלת צולבת**, שחברת כרטיסי האשראי גובה מבית העסק ומעבירה למנפיק הכרטיס. בתרשים 5 להלן מוצגת עמלת הסליקה הממוצעת (המורכבת מעמלת סליקה נטו + עמלת צולבת) לפי חברות כרטיסי אשראי בשנים 2016-2020.

תרשים 5: עמלת סליקה ממוצעת לפי חברות כרטיסי אשראי (כשיעור מהעסקה, 2016-2020)⁴⁸



מהתרשים עולה כי העמלה הממוצעת של שלוש חברות כרטיסי האשראי בשנת 2020 הייתה **0.8%**, ולעומת **0.96%** בשנת 2016 זוהי ירידה של **כ-0.16 נקודות האחוז**. מכך עולה כי בשנים האחרונות חלה ירידה בשיעור עמלות הסליקה שגובות חברות כרטיסי האשראי. חלק מהירידה נובע מיישום מתווה הדרגתי של בנק ישראל להפחתת העמלה הצולבת (שכאמור, היא חלק מסך עמלת הסליקה) משיעור של 0.7% בשנת 2019 ל-0.5% בשנת 2023.⁴⁹ עם זאת, עלויות הסליקה כאמור מושגות על החברות המספקות שירותי תשלום מתקדמים ובכך מייקרות את השימוש באמצעי תשלום אלו. על פי מחקר של רשות התחרות, צורת מימוש זו של יישומים אלו (תשלום באמצעות כרטיסי חיוב) היא יקרה וחריגה ביחס למדינות שונות בעולם.⁵⁰

נוחות השימוש

תשלום ללא מגע וללא צורך בהעברה פיזית של כרטיס חיוב או מסירתו למוכרן נחשב לאמצעי תשלום נוח. בנוסף, הוא פוטר את הצרכן מן הצורך להחזיק כרטיס חיוב בכל עת לשם תשלום.

⁴⁸ הפיקוח על הבנקים, סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2020, **איור א-85: סה"כ עמלת סליקה ממוצעת בארץ, חברות כרטיסי האשראי**, מאי 2021.

⁴⁹ בנק ישראל, **מתווה ההפחתה של העמלה הצולבת**, פברואר 2018.

⁵⁰ ענת אלכסנדרון, אביתר גוטמן ופאטמה סייד אחמד, **מחקר שוק: יישומי העברות P2P**, רשות התחרות, יולי 2021.

בתרחישים של שימוש בחפציים (gadgets) שיש בהם שבב מתאים, כדוגמת שעונים חכמים או מוצרים אחרים שסביר כי יפותחו עם התפתחותם של שירותים ומוצרים בתחום, צפוי כי יהיו יתרונות נוחות מובנים נוספים. יצוין כי עקב מגפת הקורונה גדל הצורך ביישומים ללא מגע והביקוש להם, ומכאן שגם בהיבט זה צפוי כי המשתמשים יראו באפשרות זו יתרון המשפר את הנוחות והבטיחות בשימוש.

התאמת שירותים, הנוחות ומועדוני לקוחות

שובל המידע הזמין על אודות לקוחות כפועל יוצא מהמעבר לדיגיטציה מלאה של תהליכי התשלום, והצירוף שלו עם נתונים אחרים כגון מידע על מיקום המשתמש, יכולים לאפשר התאמת שירותים באופן שטרם זמין כיום. הסמיכות של הלקוח לחנויות שבהן הוא נוהג לקנות, מועדי הרכישה שלו (ככל שיש להם דפוס), סוגי המוצרים המועדפים עליו ועצם האפשרות לחבר את פרטי המידע הללו למידע נוסף על אודותיו (כגון חיפוי מוצרים באינטרנט) – יכולים לאפשר לחנויות להציע הטבות מותאמות אישית, קופונים וכדומה. הם יכולים גם לאפשר לחנויות לפתח מועדוני לקוחות בעלי ערך מוסף משמעותי יותר עבור הצרכנים ועבור הרשתות עצמן. עם זאת, מידע זה הוא בעל פוטנציאל גדול לפגיעה בפרטיות המשתמשים (נושא זה יידון בהמשך).

פיתוח כלים להנגשת מידע ללקוח

הדיגיטציה של הקניות והתשלומים עשויה לאפשר את פיתוחם של מוצרים או שירותים נלווים שישקפו ללקוחות בפירוט את דפוסי הקנייה שלהם, יעזרו להם לעשות אופטימיזציה של החלטות קנייה, ובאופן תיאורטי אף יאפשרו להשוות את עלויות סל הקניות שלהם או חלקים ממנו בין חנויות שונות.

יצוין כי ביוני 2020 פורסם תזכיר חוק מתן שירותי מידע פיננסי, התש"ף-2020, שנועד להסדיר את פעילותם של נותני שירותי מידע פיננסי; ריכוז מידע פיננסי ממקורות מידע פיננסי שונים; השוואת מחירים, עלויות ותשואות; ייעוץ בדבר התנהלות פיננסית ועוד. התזכיר נועד גם לקבוע כללים לרישוי של נותני שירותי מידע פיננסי, כללים בעניין גישה של ספקי שירותים למידע על לקוחות, וכן לקבוע את חובותיהם של הגופים המחזיקים במידע, ובהם בנקים וחברות כרטיסי אשראי והממונה על הפיקוח על התחום – רשות ניירות ערך.

לפי דברי ההסבר לתזכיר, מטרת ההסדרה הן לאפשר פריקות של סל השירותים הפיננסיים, להגביר את יכולת ההשוואה של לקוחות בין ספקים פיננסיים שונים, לצמצם את פערי המידע בין ספקים פיננסיים שונים בנוגע למאפיינים הייחודיים של לקוחות ולאפשר ללקוחות לקבל בלחיצת כפתור תמונה מלאה על מצבם הפיננסי בזמן אמת – ובכך להסיר חסמים לתחרות בענף ולייעל את השירותים הפיננסיים בישראל.⁵¹

⁵¹ [תזכיר חוק מתן שירותי מידע פיננסי](#), התש"ף-2020.

יצוין כי בימים אלה פועל צוות בין-משרדי (ובו, בין היתר, נציגים של בנק ישראל, אגף התקציבים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, רשות התחרות ומשרד המשפטים) שעוסק בתחום הכללת נושא מתן שירותי מידע פיננסי במסגרת חוק ההסדרים, לאחר הטמעת הערות הציבור.⁵²

2.3 אתגרים

2.3.1 פרטיות הצרכנים

כאמור לעיל, אחת ההשלכות של הדיגיטציה המלאה של תהליכי הקנייה והתשלום היא העובדה שהם מותירים מעין שובל של עקבות דיגיטליים אחרי הצרכנים. היכולת לנטר לעומק את המידע האישי של צרכנים ולצרף אותו לשלל התנהגויות במרחב הפיזי ובמרחב המקוון מציבה אתגרים חדשים ונוספים לפרטיות המשתמשים.

הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים פרסמה באפריל 2021 מסמך בסוגיית הפרטיות בהקשר של אמצעי תשלום מתקדמים, ולפיו ארנקים ואפליקציות תשלום מכילים מידע אישי רב בעל פוטנציאל לפגיעה בפרטיות.⁵³

הרשות בחנה את תנאי השימוש ומדיניות הפרטיות של רוב היישומים שהיו בשוק בישראל עד אוגוסט 2020, ומבחינתה עלה בין השאר כך:

- **ההסכמה להרשאת גישה לרכיבים ולמקורות מידע שונים בטלפונים ניידים ניתנת כברירת מחדל בעת הרישום לשירותים האמורים. הסכמה זו כוללת לא רק רכיבים ההכרחיים לקיום השירות כגון גישה אל רכיב ה-NFC, אלא גם למידע שאינו הכרחי כגון גלריית התמונות, נתוני מיקום, לוח שנה וכדומה** (כל ההדגשות בפרק זה אינן במקור). ההסכמה בנויה במתכונת Opt-Out ואינה נעשית כהסכמה אקטיבית באמצעות Opt-in כפי שהיה רצוי עבור רכיבים שאינם הכרחיים למימוש השירות.
- בחלק מהיישומים או השירותים נעשה שימוש בקובצי עוגיות (cookies) שמאפשרים אימות, מעקב ואגירת מידע על המשתמשים, וההסכמה לשימוש בעוגיות ניתנת גם היא כברירת מחדל, גם כאשר לא מדובר בעוגיות חיוניות, שהן בבחינת הכרח למימוש השירות, אלא למטרות של התאמת שירות, פרסום ממוקד ועוד.⁵⁴ לפי הרשות משמעות הדבר היא כי **מידע אישי רב נאסף, מעובד ומועבר לגורמים מסחריים לצורך פרסום ממוקד ללא הסכמה ספציפית לכך.**
- **לפי הרשות רצוי להבהיר במפורט מה המידע הנאסף, מה ממנו הכרחי לשם קיום השירות, ולאפשר הסכמה אקטיבית ב-Opt In לרכיבים שאינם הכרחיים. נוסף על**

⁵² זהר בוצר, עו"ד, צוות פיננסיים, מחלקת שווקים, רשות התחרות, דוא"ל, 7 ביולי 2021; פרק ט"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"א-2021, עוסק בנושא "שירותי מידע פיננסי" ועבר בקריאה ראשונה.

⁵³ משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, פרטיות באמצעי תשלום מתקדמים להעברת כספים ולתשלום בבתי עסק, 22 באפריל 2021.

⁵⁴ רועי גולדשמידט, במבט ראשון על עוגיות וטכנולוגיות זיהוי מקוון נוספות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מרץ 2021.

כך, רצוי לספק הסבר על קובצי העוגיות, ולבקש הסכמה נפרדת – גם היא ב-Opt In – לקובצי עוגיות שאינן הכרחיות.

- לפי דוח הרשות, תנאי השימוש ומדיניות הפרטיות של החברות אינם מתייחסים לשאלה מה קורה למידע האישי שנאסף במקרה של התנתקות מהשירות. **לפי הדוח מומלץ כי התנתקות משירות או סיום תקופת שירות ומחיקת יישום יובילו להפסקת השימוש במידע ועיבודו לצורכי מסחר.**

למרות ההמלצות המפורטות של הדוח, נכתב בו גם כי "אין בדברים לטעון ולו לכאורה כי אופן הפעלתם של אמצעים אלו אינו תקין או שאינו תואם למתחייב מהוראות הדין", אך ההמלצות המפורטות מבטאות את הדרך המיטבית ליישום הוראות החוק ולהגנה על פרטיות המשתמשים.

לפי מענה הרשות על פנייתנו, ההמלצות נועדו להציע "פרקטיקה מיטבית" (Best Practice) לחברות, אך אי-אפשר לחייבן בשינוי מדיניות כיוון שפעילותן איננה סותרת מפורשות את הוראות החוק. עוד נכתב כי המסמך נועד גם ליידע את הציבור ולתרום להיווצרותו של שיח ציבורי בנושא, וכי חיוב החברות לפעול בהתאם להמלצות עשוי להטיל עליהן נטל רגולטורי וכלכלי כבד שעלול להיות מגולגל אל המשתמשים.⁵⁵

לשאלתנו אם נדרש לתקן את החוק כדי שיהיה אפשר לחייב קבלת הסכמה באמצעות Opt In לצורך שימוש ביישומים כאלה, השיב נציג הרשות כי לשיטתם אין לקונה ספציפית בהוראות הדין הקיים המחייבת את תיקון בהקשר זה, אך יש צורך ברפורמה רוחבית בהוראות החוק, והרשות לוקחת חלק בגיבוש וקידום תיקונים לחוק.

לפי נציג הרשות, במרבית מסמכי המדיניות שנסקרו (עד אוגוסט 2020) צוין כי החברות מתחייבות שלא להעביר מידע על משתמשים לצד שלישי אלא בתנאים מסוימים שפורטו (כגון בהסכמת המשתמשים) ורק למטרות מסוימות (כגון השלמת רכישה, מניעת שימוש לא חוקי או מחלוקת משפטית).

באשר לשאלה בעניין ההשפעה האפשרית של כניסת חברות רב-לאומיות לפעילות בתחום על פרטיות המשתמשים, השיב נציג הרשות כי הדוח נכתב טרם כניסתן לשוק בישראל, אך ככלל, כניסתם של גורמים בין-לאומיים לשווקים מסוימים מציבה אתגר בהחלת הדין הישראלי עליהם. בהקשר דנן, מדובר בעמידה בכללי אבטחת מידע הקבועים בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, ובהקשרים של רישום מאגרי מידע וכדומה.

⁵⁵ עוז שנהב, מנהל מחלקת חדשנות ופיתוח מדיניות, הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביוני 2021.

2.3.2 פער דיגיטלי

מקובל להתייחס לפערים דיגיטליים מכמה היבטים: 1. בעלות על חיבור לאינטרנט והתקני קצה; 2. פערי מיומנות שימוש; 3. פערים הקשורים לעמדות ביחס לטכנולוגיה. יצוין כי פער דיגיטלי, או כפי שיש המכנים אותו "אי-שוויון דיגיטלי", משולב על פי החוקרים בדפוסי אי-שוויון אחרים בתחומים כדוגמת גזע, מעמד ומגדר – מה שמקובל לכנות "פער מרובה".⁵⁶

בהקשר של ישראל, מקובל לציין כמה פערים דיגיטליים בין קבוצות, ובהם **פער מבוסס גיל** – קשישים לעומת צעירים; **פער מבוסס לאום** – ערבים לעומת יהודים; **פער מבוסס דתיות** – חרדים לעומת אחרים; **פער מבוסס השכלה ופער סוציו-אקונומי** – המתבטאים בשונות בשיעורי השימוש והמיומנות בטכנולוגיות מידע במתאם עם מצב כלכלי-חברתי ועם רמת השכלה. להלן יוצגו כמה נתונים נבחרים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על הפער הדיגיטלי בהקשר של שירותי בנקאות דיגיטליים.

לוח 5: שיעור בני 20 ומעלה המשתמשים באינטרנט לשירותי בנקאות דיגיטליים וביצוע תשלומים (באחוזים), לפי גיל – נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, 2010–2020⁵⁷

2020	2019	2018	2015	2010	
75	59	55	47	27	20-44
63	47	44	35	16	45-64
39	29	25	20	11	+65

כפי שניתן לראות בלוח 5, ככל שעולה הגיל, יורד שיעור השימוש בשירותי בנקאות דיגיטליים. עם זאת, בעשור החולף עלה שיעור השימוש גם בקרב הקשישים (+65) מ-11% ל-39%.

לוח 6: שיעור בני 20 ומעלה המשתמשים באינטרנט לשירותי בנקאות דיגיטליים וביצוע תשלומים לפי קבוצת אוכלוסייה (באחוזים) – נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, 2010–2020⁵⁸

2020	2019	2018	2015	2010	
69	57	52	43	24	יהודים ואחרים
45	23	20	16	5	ערבים

כפי שעולה מלוח 6, שיעורי השימוש בבנקאות דיגיטלית בקרב ערבים נמוכים מאשר אצל יהודים. עם זאת, שיעור השימוש בבנקאות דיגיטלית בקרב ערבים גדל פי תשע בעשור האחרון.

⁵⁶ רועי גולדשמידט, "הפער הדיגיטלי ויישום המדיניות הממשלתית לצמצומו", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 בספטמבר 2020.

⁵⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 17: [לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא שימוש באינטרנט](#), 6 ביולי 2021.

⁵⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 16: [לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא שימוש באינטרנט](#), 6 ביולי 2021.

לוח 7: שיעור היהודים בני 20 ומעלה המשתמשים באינטרנט לשירותי בנקאות דיגיטליים וביצוע תשלומים (באחוזים), לפי רמת דתיות - נתוני הסקר החברתי של הלמ"ס, 2015-

2020⁵⁹

	2020	2019	2018	2015
חרדי	41	31	26	19
דתי	69	56	48	41
מסורתי	66	52	47	38
חילוני	78	67	64	54

כפי שניתן לראות בלוח 7, שיעורי השימוש בבנקאות דיגיטלית בקרב חרדים נמוכים לעומת שאר הקבוצות. עם זאת, שיעורי השימוש בבנקאות דיגיטלית בקרב חרדים הוכפלו בתוך חמש שנים.

לפי נתוני הלמ"ס, פערים דיגיטליים קיימים גם בתחום השימוש באפליקציות להעברת כספים: גיל: 50% מבני 20-44 השתמשו⁶⁰ באפליקציות להעברת כספים, לעומת 13% מבני 65 ומעלה; **לאום:** 46% מהיהודים לעומת 4% בלבד מהערבים; **שיוך דתי** (בקרב יהודים): 58% מהחילונים, 43% מהמסורתיים, 48% מהדתיים ו-10% מהחרדים.⁶¹

המעבר לסביבת שירות דיגיטלית ולשימוש נרחב בטכנולוגיות מידע הוא בבחינת חרב פיפיות: מחד גיסא, הטמעה של השימושים האפשריים הגלומים בכלי דיגיטציה מתקדמים, ובהם גם תשלומים מתקדמים וארנקים דיגיטליים, עשויה להשפיע לטובה: לאפשר נגישות לשירותים בנקאיים מסוימים מרחוק, לאפשר קנייה קלה ונוחה בחנויות או באינטרנט ועוד. מאידך גיסא, הדרה מן המרחב הדיגיטלי עקב היעדר תשתית, היעדר מכשיר קצה מתאים או מחסור במיומנות שימוש בטכנולוגיה עשויה להשפיע לרעה, להקשות ולפגוע באפשרות לקבל שירותים – בפרט ככל שהם עוברים לרשת והופכים את השירות הפרונטלי לנחלתן של קבוצות מוחלשות.⁶²

נראה כי אף שבשלב זה יישומים פיננסיים או שירותי תשלום אינם הכרח, גידול בהיקפי השימוש בהם ובהיצע השירותים שהם יאפשרו עלול ליצור מצב שבו אוכלוסיות שונות לא יוכלו ליהנות מהם (מבחירה או בליית ברירה) ובכך יודרו משירותים מסוימים או יקבלו שירות נחות יחסית לחלופות המתקדמות יותר.

⁵⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 18: [לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא שימוש באינטרנט](#), 6 ביולי 2021.

⁶⁰ ב-12 החודשים שטרם הריאיון לסקר (הסקר החברתי 2020).

⁶¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא מסחר ובנקאות ברשת](#), 27 ביולי 2021.

⁶² רועי גולדשמידט, [אינטרנט ושירותים דיגיטליים לאזרחים ותיקים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 בפברואר 2017.

בהקשר זה ראוי גם לציין כי כיום לא בכל מכשירי הטלפון החכמים מותקן שבב NFC ולכן לא כל מי שיש לו כרטיס חיוב תומך EMV יכול לממש את אפשרות התשלום נטול המגע באמצעות ארנק דיגיטלי.

במענה על פניית מרכז המחקר והמידע ציין נציג בנק ישראל⁶³ כי היתרונות ואתגרי המעבר לשירותים בדיגיטל אינם ייחודיים לתחום הבנקאות אלא מאפיינים מגוון רחב של שירותים, ובהם גם למשל שירותי רפואה מרחוק, ועל קובעי המדיניות לוודא כי רמת השירות למי ששירות דיגיטלי אינו נגיש עבורו לא תיפגע. לדבריו, הפיקוח על הבנקים נקט צעדים רבים על מנת לוודא שאזרחים ותיקים ואחרים אינם נפגעים מהמעבר המתמשך של מערכת הבנקאות למתן שירותים בדיגיטל. יצוין כי רוב ההפניות שצורפו למענה היו בנושא אוכלוסיית הקשישים ולא בנושא של פערים דיגיטליים אחרים (כפי שהוצגו לעיל).⁶⁴

באשר לאפליקציות התשלום ציין נציג בנק ישראל כי למרות הגידול בנתח השוק שלהן, כרטיסי חיוב "פשוטים" וכסף מזומן ממשיכים להיות אמצעי תשלום שבתי העסק מכבדים. כמו כן, לפי דוח שפרסם בנק ישראל בנושא "שקל דיגיטלי", היישום שלו יצטרך להיבנות על גבי תשתיות שלא בהכרח ידרשו טלפון חכם או חיבור לאינטרנט (כגון שעון או כרטיס חכם) ואף ללא תלות בקיומו של חשבון בנק, ובכך להקל על אוכלוסיות שונות ובהן כאלה המתקשות במעבר לסביבת דיגיטל.⁶⁵

2.3.3 הגנת סייבר

אמצעי תשלום חדשניים חשופים גם לסיכוני סייבר חדשים. במובן זה, לצד היתרונות של פתיחת השוק למגוון שחקנים, ובהם שחקנים קטנים יותר, יש גם סיכונים חדשים בהגדלת החשיפה של השוק לתקיפות סייבר ולתלות בתפקודן של תשתיות תקשורת, וככל שחלקן של עסקאות דיגיטליות מכלל העסקאות יגדל, כך גם החשיפה לסיכון תגדל.

להלן יוצגו בקצרה סיכוני סייבר עיקריים כפי שנסקרו בדוח הסופי של הוועדה לקידום אמצעי תשלום מתקדמים בישראל.⁶⁶

ברמת המקרו, לפי הדוח קיימים כמה כשלים פוטנציאליים בהגנת הסייבר של אמצעי תשלום מהסוג דגן: "תחרות על לקוחות במקום השקעה באבטחה" – צרכנים נוטים להתמקד בחוויית השימוש ולא באבטחה ולכן חברות נוטות להסתיר כשלי אבטחה; ו"הקצאה לא יעילה של משאבי אבטחה" – בשל ריבוי גורמים בשרשרת האספקה של השירות גובר החשש מפני הימצאותה של

⁶³ יואב סופר, יועץ למשנה לנגיד בנק ישראל, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 5 באוגוסט 2021.

⁶⁴ בין השאר ציין נציג בנק ישראל את הפרסומים האלה: [העצמה דיגיטלית לאזרחים ותיקים; הסדרת המעבר מעולם הבנקאות המסורתית לבנקאות ישירה](#), ונושאים נוספים כגון קדימות במתן שירות במוקדים טלפוניים, ליווי ומענה אגב סגירת סניפים והגברת המודעות הפיננסית הדיגיטלית של אזרחים ותיקים. ראו: בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, "סקירת פניות הציבור וצעדים להגנה על הלקוח", אוקטובר 2020, עמ' 41-42.

⁶⁵ בנק ישראל, [שקל דיגיטלי של בנק ישראל: תועלות אפשריות, טיוטת מודל וסוגיות לבחינה](#), מאי 2021, עמ' 25, 29.

⁶⁶ [דוח סופי: הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים](#), יוני 2017, עמ' 24-25.

**אמצעי תשלום
חדשניים חשופים גם
לסיכוני סייבר
חדשים. במובן זה,
לצד היתרונות של
פתיחת השוק למגוון
שחקנים, יש גם
סיכונים חדשים
בהגדלת החשיפה של
השוק לתקיפות סייבר**

חוליה חלשה מבחינת אבטחה בשרשרת זו. התפיסה הרווחת בהקשר זה היא כי חוזקה של האבטחה כחוזקה של החוליה החלשה ביותר – לכן גם הקצאה נרחבת של משאבים עלולה לרדת לטמיון בהיעדר השקעה בחוליה החלשה.

באשר לסוגי איומי הסייבר הקונקרטיים, לפי הדוח אפשר להגדיר שלושה סוגים של איומים על שלבי אימות הזהות והעסקה עצמה:

התחזות – באמצעות גנבת פרטים, השגתם במרמה, העתקה ועוד, גורמים שאינם הבעלים או מורשי הגישה יכולים לבצע תשלום. כלים אפשריים הם פריצה או שחזור מאגרים, מתקפות דיג (Phishing), גנבת מידע הנמצא בעוגיות (cookies) ועוד.

זיוף וניצול לרעה – התערבות בתהליך ההתקשרות בין ספק השירות ללקוח או באמצעי הקצה בכלים שונים עשוי לאפשר לשנות את הטרנסאקציה ולהעביר כסף לגורם אחר ללא ידיעת בעל החשבון, בעת שזה משתמש ביישום.

מניעת שירות – ניתן לפגוע במערכת או להשבית תשתיות תומכות וכך לפגוע באפשרות להשתמש בשירות – למשל באמצעות יצירת עומס גדול על המערכת עם בקשות גישה פיקטיביות.

לפי תשובת מערך הסייבר הלאומי על פנייתנו,⁶⁷ לצד סיכונים אלה, אפשר לאפיין עוד כמה סיכונים מרכזיים:

זהות היצרן של הארנק או האפליקציה – במקרים של שימוש בארנק ממקור לא ידוע או לא מהימן קיים חשש שתוקף יפרסם ארנק עם חולשות או הטמנות (החדרה של רכיב "זדוני" למערכת).

מקור הורדה לא לגיטימי – הורדה של תוכנות או יישומים ממקור לא לגיטימי שלא בודק את אבטחת המידע והגנת הסייבר של ארנק או אפליקציה חושף את המשתמש לתקיפה.

מידע אישי – בחלק מהיישומים יכול להימצא מידע אישי נרחב מלבד פרטי אמצעי תשלום, ולכן לפריצה או גישה לא מבוקרת ליישום יכולות להיות השלכות נרחבות מעבר לאובדן כסף.

אחריות ושירות – לפי תשובת מערך הסייבר, יש לבחון גם מהן ההגנות הצרכניות הקיימות כיום במקרה של דליפת מידע, שימוש לרעה בחולשה של ארנק או גנבה.⁶⁸

2.4 כניסה של שחקנים רב-לאומיים השולטים בשוקי דאטה אחרים

בשנים האחרונות החל דיון נרחב בנוגע לדומיננטיות של מספר מצומצם של תאגידים רב-לאומיים בשוקי המידע. דומיננטיות זו באה לידי ביטוי בקיומם של שוקים מסוימים שבהם

⁶⁷ עדי טאיטו פרנקל, ראש אגף קשרי ממשל, אגף בכיר מדיניות, מערך הסייבר הלאומי, משרד ראש הממשלה, "מידע בנושא הגנת סייבר באמצעי תשלום מתקדמים ובארנקים דיגיטליים", מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 ביולי 2021.

⁶⁸ מערך הסייבר הלאומי, משרד ראש הממשלה, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דא"ל, 7 ביולי 2021.

פועלים שחקן אחד או שניים שיש להם שליטה בחלק הארי של השוק, וכן בהתרחבות אנכית של חברות אלה, כך שבתחומים מסוימים הם שולטים לא רק על שכבת המידע אלא על שכבות נוספות כגון תוכנה או חומרה. כך לדוגמה, לפי מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2018, נתח השוק של גוגל בשוק מנועי החיפוש היה באותה שנה כ-97% (לעומת 90% בעולם). בשוק הדפדפנים, 73% מהגולשים בישראל השתמשו ב"כרום" של גוגל (60% בעולם). בשוק הרשתות החברתיות, היו שיעורי השימוש של פייסבוק 85% לעומת 68% בעולם, בפער ניכר מול יישומים אחרים, אם כי בתחום זה קיימת נטייה להשתמש ביותר משירות אחד (multi-homing).⁶⁹

אף שבשלב זה, לכניסה של שחקנים רב-לאומיים יש פוטנציאל חשוב בהגברת התחרותיות בשוק שירותי התשלום והארנקים, הנשלט בישראל כרגע באופן כמעט בלעדי על ידי הבנקים וחברות האשראי, נראה כי יש מקום לעקוב אחר התפתחות השוק ולבחון את מעורבותן של ענקיות הרשת בהמשך.

לענקיות הרשת יש זה
כבר שליטה בחלק
ניכר מאוד מהמידע
של המשתמשים,
מיומנות גבוהה
בפיתוח ממשקי
משתמש וחשיפה
רחבה למשתמשים

לענקיות הרשת יש זה כבר שליטה בחלק ניכר מאוד מהמידע של המשתמשים, מיומנות גבוהה בפיתוח ממשקי משתמש וחשיפה רחבה למשתמשים – שבאה לידי ביטוי למשל בכך שששתמשים רבים כבר רשומים לשירותים מסוימים של חברות אלה, שמציעים נקודת גישה אחת לכלל השירותים. כמו כן, יש להן משאבים ניכרים שיכולים לסייע בכניסה לשווקים חדשים או משיקים לתחומי פעילותם. נוסף על כך, נראה כי ארנקים דיגיטליים הם בבחינת הזדמנות עבור ענקיות הרשת לקבל דריסת רגל גדולה יותר בתהליכי השלמת העסקה – הן במרחב הפיזי והן במרחב המקוון, ובכך בהשלמת שרשרת המידע על המשתמש (למשל: החיבור בין מידע על תחומי העניין של המשתמש, על דפוסי החיפוש שלו ועל פרטי ביצוע קנייה מקוונת או קנייה פיזית).

לצד החששות מדומיננטיות של שחקנים בשוקי המידע נדונו על ידי רגולטורים בעולם טענות בדבר תיעדוף מוצרים, דחיקת מתחרים, מיזוג אנכי והתנניית שימוש במוצר אחד כדי לקבל מוצר אחר (התליית מוצרים).⁷⁰ לפי דוח של ה-OECD בנושא, לא מופרך לחשוב שבאמצעות טכנולוגיה ובסיס צרכנים רחב יוכלו ענקיות הטכנולוגיה להפוך למונופולין על הממשקים עם לקוחות כך שהבנקים יספקו שירותים ואילו ענקיות הטכנולוגיה ישלטו בממשק עם הלקוחות. לפי הדוח, בתרחיש כזה רמת התחרותיות עלולה לשוב ולצנוח ולגרום לאפקט הפוך מזה הנגרם מעצם כניסתן של הענקיות לתחום הפיננסי-בנקאי.⁷¹

⁶⁹ נעם בוטוש, בת חן רוטנברג ומאיר אזנקוט, [אתגרים והזדמנויות בפעילות ענקיות האינטרנט בישראל](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 9 בדצמבר 2018.

⁷⁰ שם.

⁷¹ OECD, [Digital Disruption in Banking and its Impact on Competition](#), OECD Publishing, Paris, 2000, pp. 21–24.

3. אסדרת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים

בינואר 2019 הושלמה חקיקתו של חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019. לפי דברי ההסבר להצעת החוק, התפתחויות טכנולוגיות כגון האינטרנט והטלפונים החכמים גרמו לעלייה חדה בהיקפי המסחר האלקטרוני ולהתפתחותם של אמצעי תשלום חדשים ומשוכללים. החוק נועד להתאים את התשתית המשפטית הקיימת לפעילות באמצעי תשלום מתקדמים תוך שמירה על "ניטרליות טכנולוגית" כך שלא יידרש לשנותו תדיר בעקבות שינויים במגוון היישומים לביצוע תשלומים.

עוד צוין בדברי ההסבר כי נדרשת הסדרה בשני רבדים עיקריים של התחום: "היבטי רישוי ופיקוח של הגופים הנותנים שירותי תשלום (שכן על חלקם לא חל כיום משטר פיקוח)", ו"אסדרת היחסים החוזיים וההגנות הצרכניות שיחולו במסגרת מתן שירותי תשלום". החוק מסדיר את הרובד השני, אך אינו עוסק בסוגיית הרישוי של נותני שירותי תשלום – אשר כאמור, אינו מוסדר במלואו כיום.

באוגוסט 2018 פרסם משרד האוצר את "תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים)(תיקון מס'...)(מתן שירותי תשלום), התשע"ח-2018", שנועד להסדיר את פעילותם של נותני שירותי תשלום.

לפי פרסום של משרד המשפטים בנושא⁷² עיקרי התזכיר הם אלה:

קביעת רגולטור וסמכויות הפיקוח – הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון יוסמך לפקח גם על פעילות של מתן שירותי תשלום (להלן: "המפקח"). בעל רישיון למתן שירותי תשלום יהיה "נותן שירותים פיננסיים" כהגדרתו בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים.

חובת רישוי וקבלת היתרי שליטה והחזקה בבעל הרישיון – עיסוק במתן שירותי תשלום יותנה בקבלת רישיון בסיסי או מורחב מהמפקח, שייקבע בהתאם להיקף הפעילות השנתית של נותן שירותי התשלום. כמו כן, מוצע לקבוע במסגרת חובת הרישוי דרישות סף ושיקולים נוספים שהמפקח רשאי לשקול במתן רישיון.

הגבלות מיוחדות על בעל רישיון למתן שירותי תשלום – נוסף על המגבלות הכלליות החלות לפי הוראות החוק על כל נותני השירותים הפיננסיים, יחולו על בעל רישיון למתן שירותי תשלום גם הגבלות ייחודיות, האופייניות לעיסוקו כנותן שירותי תשלום: חובה לשמור כספים בנאמנות, הוראות בעניין ייחוד העיסוק, הוראות לעניין הצגת עלויות השירותים הניתנים על ידי בעל הרישיון ועוד.

⁷² משרד המשפטים, הרשות לאיסור הלבנת הון, [פורסם תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים המסדיר את פעילות נותני שירותי תשלום](#), 22 באוגוסט 2018.

תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות – בתזכיר מוצע לאפשר לבעלי רישיון למתן שירותי תשלום להשתתף, כמשתתפים ישירים או עקיפים, במערכות התשלומים המבוקרות (לרבות מס"ב ושב"א), אשר נמצאות בבעלותם של הבנקים הגדולים בישראל. בהוראה זו נכלל גיבוס כללים לדרישות חיבור הוגנות שיאפשרו השתתפות של בעלי רישיון למתן שירותי תשלום במערכת התשלומים המופעלת על ידיו. אותן דרישות לא יטילו הגבלות שאינן נחוצות או יפלו בין המשתתפים לבין המבקשים להשתתף במערכות תשלומים מבוקרות, ומפעיל מערכת מבוקרת לא יוכל לסרב לאפשר חיבור של נותן שירותי תשלום למערכת מטעמים בלתי סבירים.

לפי המידע שברשותנו, תזכיר החוק האמור לא קודם עד כה ועל כן טרם הוסדר נושא הרישוי של ספקי שירותי תשלום, זאת, בין השאר, נוכח מחלוקת באשר לגורם שיפקח על הרישוי של ספקי שירותי תשלום. לפי התזכיר, הרגולטור היה אמור להיות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ואולם בהמשך הכריע שר האוצר לשעבר חבר הכנסת ישראל כץ על העברת הפיקוח על התחום לרשות ניירות ערך.

לפי החלטת ממשלה מאוגוסט 2021 בנושא "קידום שוק התשלומים בישראל – הסדרת העיסוק בשירותי תשלום", הפיקוח והאסדה בנושא יתבצעו על ידי רשות ניירות ערך, אך שר האוצר רשאי למנות במקום הרשות עובד משרד האוצר למפקח. כמו כן, שר האוצר רשאי להורות כי גופים מסוימים יידרשו לקבל רישיון מבנק ישראל אם הדבר נדרש לצורך שמירה על יציבות המערכת הפיננסית.⁷³

כמו כן, לפי החלטת הממשלה יש להטיל על שר האוצר ושר המשפטים לקדם תוך 150 ימים ממועד ההחלטה תזכיר חוק להסדרת מתן שירותי תשלום ותזכיר חוק נוסף שיאפשר שירותי ייזום תשלומים.⁷⁴

⁷³ יצוין כי נושא זה הופיע בטיטת התוכנית הכלכלית – משרד האוצר, התוכנית הכלכלית לשנים 2021-2022, "קידום שוק התשלומים בישראל – הסדרת העיסוק בשירותי תשלום", יולי 2021, עמ' 165-168 - אך לא נכלל בהצעת חוק ההסדרים שהונחה על שולחן הכנסת. החלטה 215 של הממשלה ה-36, קידום שוק התשלומים בישראל: הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, 1 באוגוסט 2021.

⁷⁴ שם.