

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ 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

1. מבוא

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן החוק או חוק התחרות הכלכלית) להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ (להלן בנק הפועלים), בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן בנק לאומי), בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן בנק דיסקונט), בנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן בנק מזרחי) והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן בנק הבינלאומי) וביחד חמשת הבנקים הגדולים, שעניינו שיתוף הפעולה ביניהם במסגרת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן מס"ב) שבבעלותם המשותפת.

הפטור המקורי ניתן ביום 20 ביוני 2002¹ ומאז ניתנו מספר פטורים נוספים, האחרון שביניהם ביום 14 בפברואר 2019 (להלן החלטת הפטור משנת 2019).²

הבנקים בעלי המניות מחזיקים במשותף במס"ב, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מס"ב ובנק המזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% ממניות מס"ב. לפי תקנות ההתאגדות של מס"ב, כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה רשאי למנות חבר אחד בדירקטוריון.³

¹ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (20.06.2002) רשות התחרות 3014681.

² החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (14.02.2019) רשות התחרות 501647. מדובר בתיקון לפטור שניתן במסגרת החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (20.3.2016) רשות התחרות 500961 (להלן החלטת הפטור משנת 2016) ואשר תוקפו הוארך בהחלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (28.09.2017) רשות התחרות 10991 (להלן החלטת הפטור משנת 2017), ובהחלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (20.09.2018) רשות התחרות 501585 (להלן החלטת הפטור משנת 2018).

³ בקשת פטור מאישור הסדר כובל בהתאם לסעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית-1988 – מרכז סליקה בנקאי בע"מ, 23.12.19, עמ' 1.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת כמשמעות מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 וכן מערכת תשלומים מבוקרת על פי חוק מערכות התשלום, התשס"ח-2008, העוסקת בין היתר בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת ממסרים ועד לאחרונה גם במתן שירותי העברת תשלומים לקופות גמל.⁴ בהחלטת הפטור משנת 2019 הורחבו תחומי פעילותה של מס"ב כך שהותר לה לעסוק גם בהפעלת מערכת לניוד חשבונות בין בנקים.

תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטות הפטור הקודמות שניתנו לחברה. פטורים אלה ניתנו בכפוף לתנאים שנועדו להתמודד עם החששות התחרותיים העולים מפעילות מס"ב, הן במישור התחרות שבין הבנקים המחזיקים בה, שהם חמשת הבנקים הגדולים בישראל, והן במישור התחרות בינם לבין מתחריהם, אשר אינם בעלי מניות במס"ב ושנזקקים לשירותים הייחודיים אותם היא מספקת.⁵

2. שינויים בתחום התשלומים בתקופה האחרונה

בשנים האחרונות חלו בתחום התשלומים מספר שינויים משמעותיים, חלקם כתוצאה מהמלצות הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים ("וועדת שטרם"). ביום 1 בספטמבר 2016, פרסמה וועדת שטרם שורה של המלצות שתפקידן קידום התחרות כאמור.⁶

הוועדה המליצה על מגוון של צעדים אשר חלקם הגדול כבר יושמו בחקיקה:

הפרדת חברות כרטיסי האשראי ומכירת החזקות הבנקים בשב"א

על מנת להכניס שחקנים חדשים לתחום הפיננסי, וועדת שטרם המליצה על הפרדת שתי חברות כרטיסי אשראי מהבנקים וכן על הפרדת החברה שירותי בנק אוטומטיים (להלן שב"א), המתג המרכזי המשמש לעסקאות בכרטיסי חיוב, משליטת הבנקים. המלצות אלה יושמו במסגרת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז-2017 (להלן החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות).

החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות חייב את שני הבנקים הגדולים – בנק לאומי ובנק פועלים – למכור את אחזקותיהם בחברות כרטיסי חיוב אשר היו בבעלותם עובר לכניסת החוק לתוקף – לאומי קארד וישראכרט, בהתאמה. בעקבות כך, במהלך שנת 2019 מכר בנק

⁴ עד לאחרונה מס"ב עסקה במתן שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל. עם העלייה לאוויר של שירות זה במסלוקה הפנסיונית, מס"ב הפסיקה לתת שירות זה אך עדיין מספקת שירות של העברת כספים לקופות הגמל ומתפעלים, למשל במסגרת תכנית "חיסכון לכל ילד".

⁵ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (22.05.2012) רשות התחרות 5001954 וכן החלטת הפטור משנת 2016, לעיל ה"ש 2, החלטת פטור משנת 2017, החלטת פטור משנת 2018, החלטת הפטור משנת 2019, לעיל ה"ש 3.

⁶ https://www.gov.il/BlobFolder/unit/banks_services_competitiveness_committee/he/Vaadot_ahchu_d_BanksServicesCompetitivenessCommittee_SummarizingReport.pdf (להלן דו"ח ועדת שטרם).

לאומי את השליטה בחברת כרטיסי החיוב לאומי קארד (כיום "מקס") ובנק הפועלים מכר את השליטה בחברת כרטיסי החיוב "ישראכרט".

החוק גם חייב את חמשת הבנקים הגדולים לצמצם את אחזקותיהם בחברת שב"א, כך שהיא תפסיק להיות בשליטתם המשותפת. במהלך חודש יוני 2019 הונפקה שב"א לציבור כך שאחזקותיו של כל אחד מבעלי המניות אינה עולה על 7.10%.

אסדרת פעילותם של גופים חוץ-בנקאיים

שינוי נוסף שחל בתחום השירותים הבנקאיים נוגע לכניסתם של שחקנים חוץ-בנקאיים. בשנים האחרונות ובין היתר בעקבות המלצות ועדת שטרומ, קודמו הליכי חקיקה⁷ שנועדו לאסדר תחומים פיננסיים שונים. זאת, במטרה לקבוע דרישות אחידות לגופים חוץ בנקאיים חדשים המעוניינים להעניק שירותים פיננסיים שונים ולהקל על כניסת שחקנים חדשים לתחום השירותים הפיננסיים.⁸

בשנת 2016 נחקק חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016, שבמסגרתו הוגשו בקשות רבות לקבלת רישיון למתן אשראי, ורישיון לעסוק בפעילות P2P⁹ אך ברבות מהן טרם התקבלה החלטה בעניינן. גם פעילותם של נותני שירותי פיקדון ואשראי (אגודות אשראי) הוסדרה במסגרת חוק זה, אך טרם ניתנו רישיונות לגופים אלה.

באשר לאסדרת פעילותם של נותני שירותי תשלום, פורסם תזכיר חקיקה ביוני 2018.¹⁰ מטרת האסדרה לייצר תנאים המאפשרים את פעילותם של גופים נוספים בתחום התשלומים שיוכלו להתחרות בבנקים ובחברות כרטיסי האשראי בתחום שירותי התשלום וניהול חשבונות תשלום. למשל, גופים אלה יוכלו לנהל חשבון תשלום שלקוחותיהם יוכלו להעביר אליו משכורות, להכניס אליו כספי הלוואה ולבצע ממנו תשלומים. מדובר בצעד נוסף לשם הגברת התחרות בשירותים בנקאיים. זאת, בפרט לאור העובדה שחשבון התשלום משמש, בדרך כלל כ"עוגן" בסל השירותים שהלקוח מקבל מהבנק שלו.

לשינויים שתוארו לעיל השפעה ישירה על התחרות בתחום השירותים הבנקאיים, אשר יש בהם גם להשפיע על פעילותה של מס"ב ובהתאם על התנאים שבהם ראוי להתנות את פעילותה. בפרק הבא נדון בכך בקצרה.

⁷ נכון למועד זה, 39.83% בידי הבנקים, 20% בידי בעלי המותגים הבינלאומיים ויזה ומאסטרקארד ויתר המניות בידי הציבור וגופים מוסדיים.

⁸ הצעת חוק שירותי תשלום, התשע"ח-2018.

⁹ דו"ח ועדת שטרומ, בעמ' 73-72.

¹⁰ ניהול מערכת לתיווך באשראי, במסגרתו יחידים יכולים לתת ולקחת הלוואות מגורמים פרטיים אחרים.

¹¹ הצד הצרכני כבר הוסדר במסגרת חוק שירותי תשלום. צד הרישוי טרם הוסדר, ראו תזכיר בכתובת: https://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/News/Pages/Payment_Service_Providers.aspx

ניוד חשבונות בנק

שינוי נוסף שחל בימים אלה בתחום הבנקאות נוגע לקשיי מעבר הלקוחות בין בנקים, שיוצרים חסם מעבר הפוגע בתחרות. על מנת להקל על קשיים אלה, תוקן חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 על מנת לחייב את הבנקים בהוראות שתכליתן הקלה על מעבר לקוחות בין בנקים. מכוח האמור, בנק ישראל פרסם את הוראת נב"ת 448¹² אשר מסדירה את הליך ניוד חשבונות בין בנקים – הליך המכונה "מעבר בקליק". הבנקים בחרו לקיים חובות אלה בדרך של הקמת מערכת על ידי מס"ב שתשתלב כחלק ממערכת בסליקה ותסייע בביצוע ה"מעבר בקליק". המערכת תאפשר לבנק שאליו עובר הלקוח ("הבנק הקולט") לתת הוראה על ביצוע המעבר, אשר תבוצע תוך 7 ימי עסקים. המערכת גם תאפשר לבנק הקולט לקבל מידע הדרוש לצורך ההעברה. בנוסף לכך, המערכת תיתן שירות של "עקוב אחרי" – ניתוח אוטומטי של הוראות מחשבון הבנק הישן בבנק המעביר אל החשבון החדש בבנק הקולט, על מנת לענות על החשש של לקוחות לאבדן חיובים או זיכויים כתוצאה מהמעבר.

במסגרת החלטת הפטור משנת 2019 תוקן הפטור כך שמש"ב תהא רשאית לעסוק בשירותי ניוד בין חשבונות בנק. נכון להיום מערכת זו עודנה בשלבי פיתוח במס"ב.

שב"א ומס"ב

כפי שצוין בהחלטת הממונה מיום 28 בספטמבר 2017,¹³ יציאתם של הבנקים משליטה בשב"א וירידת חלקם בשב"א הם בעלי השפעה גם על מערכת היחסים שבין שב"א למס"ב ועל מעמדה של הזיקות הרבות שהן מקיימות ביניהן בראי דיני התחרות. לאור התפתחויות שחלות בעולם התשלומים, תשתיות התשלומים שמופעלות על ידי החברות ומבנה האחזקות של שב"א, עשויים להתקיים בין שב"א למס"ב יחסי תחרות בפועל או בכוח. חרף זאת, נשאו שני תאגידים אלה כרוכים זה בזה וחבוקים זה בזה בדרך של הנהלות משותפות, חצרים משותפים, עובדים משותפים, נותני שירותים משותפים ומערכות טכנולוגיות משותפות. לפיכך הודעתי לשב"א ומס"ב ביום 28 באוקטובר 2019 כי שיתופי הפעולה ביניהם הם לכאורה הסדר כובל שלא כדין ועליהם לפעול באופן מידי לתיקון המצב. ביום 10 במאי 2020 הגישו שב"א ומס"ב לבית הדין לתחרות בקשת אישור הסדר כובל בנוגע לזיקות הקיימות ביניהן. סוגיה זאת נבחנת בנפרד על ידי הרשות ואין בכוונתי להתייחס אליה במסגרת החלטה זו. ברי כי אין בהחלטה זו משום מתן היתר לזיקות אלה או לכל שיתוף פעולה אחר בין מס"ב לבין שב"א.

¹² ניתן לצפות בהוראה בקישור הבא:

<https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/448.pdf>

¹³ החלטת הפטור משנת 2017, לעיל ה"ש 7.

3. תיאור הפעילות של מס"ב כיום

סליקת חיובים וזיכויים בין הבנקים ובעבור ארגונים שהם לקוחות הבנקים

ליבת הפעילות של מס"ב היא סליקת חיובים וזיכויים המועברים באמצעים אלקטרוניים בין הבנקים השונים. העברת הכספים בין חשבונות בנק מתבצעת באמצעות מסלוקת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת), המתופעלת על ידי בנק ישראל.

באופן עקרוני, כל בנק בעל חשבון במסלוקת זה"ב יכול היה להעביר כל הוראה להעברת כספים של לקוחותיו ללקוח בבנק אחר בעל חשבון ישירות למסלוקת זה"ב. אולם בכל יום מועברות בין הבנקים אלפי פעולות מסוג זה, ופעילות ישירה של הבנקים מול מערכת זה"ב היא מסורבלת ויקרה. חלופה נוספת למס"ב היא התקשרות של הבנקים במערכת הסכמים נרחבת שבה כל בנק מגיע להסכמות עם כל הבנקים האחרים באשר לסליקת חיובים וזיכויים ביניהם, אך גם חלופה כזאת הייתה מייקרת ומסורבלת את ההעברות בין חשבונות בנק. תפקידה של מס"ב, אם כן, הוא לייעל את תהליך העברת הכספים בין חשבונות הבנקים.

מערכת מס"ב עובדת בצורה הבאה: במהלך יום עסקים הבנקים המשתתפים במס"ב מעבירים למס"ב את הוראות התשלום שניתנו על ידי לקוחותיהם באמצעות קבצי אצווה (batch). עם קבלת הקבצים מתבצע במס"ב תהליך קדם-סליקה (Netting) – חישוב ההתחייבויות ההדדיות של הבנקים המשתתפים ויצירת קובץ הנטו המיועד לסליקה הסופית במערכת זה"ב. כך, מצומצם למינימום מספר הפעולות הנעשות במערכת זה"ב.

שירותי הסילוקין הניתנים על ידי מס"ב מאפשרים ללקוחות קצה בבנקים ולארגונים לקיים פעילות עסקית המושתתת על חיובים וזיכויים בין חשבונותיהם המתנהלים בבנקים שונים, ללא תלות בזהות הבנק שבו מתנהל חשבונם, באופן זול בהרבה בהשוואה לפעילות ישירה מול מסלוקת זה"ב. מדובר במיליוני תנועות מידי חודש, ובסכומים של עשרות מיליארדי שקלים.

מס"ב היא כיום הגוף היחיד המספק שירות זה, ויעילותה נגזרת מעצם חיבורה לכל הבנקים, כך שכל הפעולות המועברות דרכה באופן שמצמצם למינימום את מספר הפעולות המועברות ישירות למסלוקת זה"ב. נוכח מבנה וסביבת הפעילות שלה, מבנה האחזקות בה, נראה כי הסבירות שיקומו לה מתחרים ישירים בפעילות זאת נמוכה.

מערכת התשלומים המידיים

כאמור, כיום המשתתפים מעבירים למס"ב את הוראות התשלום במהלך יום העסקים לצורך סילוקין, כאשר הסליקה עצמה מתבצעת בזה"ב. חלון הסליקה במערכת זה"ב לסליקה של חיובי מס"ב בין בנקים הוא בתחילת יום העסקים. כלומר, בנק מעביר עסקאות דרך מס"ב במהלך יום העסקים; בסוף היום מס"ב אוספת אותן, מבצעת תהליך קדם-סליקה ומעבירה אותן לזה"ב, אשר סולקת אותן בתחילת יום העסקים הבא. משמעות הדבר שבהעברות בין בנקים, הכספים יופיעו בחשבון המוטב רק ביום העסקים הבא, לכל המוקדם.

בשל כך, כיום האפשרות להשתמש במערכות של מס"ב לצורך ביצוע תשלומים לבתי עסק מוגבלת, מכיוון שהמערכת אינה מאפשרת לבית עסק את הוודאות המידית שללקוח קיימים אמצעים מספקים בחשבוננו המשמשים לצורך לרכישת המוצר או השירות מבית העסק וכן שהכספים בחשבון הלקוח ישמשו לביצוע התשלום בלבד. לפיכך התשלום בבתי עסק מבוסס היום בעיקרו על תשלום במזומן ועל תשלום המבוסס על כרטיסי חיוב והסליקה שלהם הנעשית באמצעות שב"א.

בימים אלה מתוכננת מערכת חדשה שתאפשר אישור מידי לביצוע תשלומים (המכונה "מערכת תשלומים מידיים"). במסגרתה, המערכת תוכל לתת אישור מידי לכך שיש כספים בחשבון יוזם התשלום ו"לצבוע" את הכספים כמיועדים להעברה כך שלא יהיה ניתן להוציא אותם לצרכים אחרים. לכן, למרות שמבחינה טכנית הסליקה בזה"ב עדיין מתבצעת רק בסוף יום העסקים או למחרת, האישור המידי מאפשר לבנק לחייב את יוזם התשלום מיד בסכום התשלום ולזכות את מקבל התשלום מיד.

בנק ישראל פרסם בנובמבר 2017 קול קורא להקמת תשתית לסליקת תשלומים מידיים בישראל.¹⁴ בהמשך לכך, הוחלט כי מס"ב תוסיף את אפשרות האישור המידי במסגרת המערכת שלה. מס"ב עוסקת בפיתוח המערכת כבר זמן מה וצפויה להשיק את השירות בתקופה הקרובה. מערכת זו תהפוך העברות לבנק או מבנק לאמצעי רלוונטי יותר לעסקאות רבות, ובפרט לעסקאות לבתי עסק, לרבות באמצעות אפליקציות תשלום, כפי שנרחיב בהמשך.

שירותי מיתוג למאגרי מידע

מס"ב מעניקה שירותי מיתוג המאפשרים גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי מידע שונים לשם קבלת מידע הנדרש לפעילותם של הבנקים ושל גופים אחרים הרשאים לגשת למאגרים לפי דין, כגון מאגרי מרשם האוכלוסין (המספקים מידע בנוגע לתעודת הזהות של פרט); מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי; ומאגר משרד הביטחון. מנגד, משמשת המערכת גם גופים ממשלתיים, כגון רשות המיסים ושירות המדינה.

שירותי פירוט תנועות

עד לאחרונה, מס"ב הפעילה מערכת ממוחשבת להעברת עמיתים בין קופות גמל. המערכת אפשרה העברת קבצי מידע, הנדרשים על פי נהלי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בעת מעבר עמיתים בין קופות הגמל, בצורה מאובטחת.

במאי 2015 פרסמה הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון חוזר המטיל על גופים מוסדיים, וביניהם קופות גמל, חובה להשתמש במסלוקה הפנסיונית בלבד בעת העברת מידע בין שני גופים מוסדיים בקשר לניוד כספים.¹⁵ בעקבות החוזר, לאחרונה הפסיקה מס"ב לספק שירותי

¹⁴ ניתן לצפות בקול הקורא בקישור הבא:

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/15-11-17.aspx>

¹⁵ חובת שימוש במערכת סליקה פנסיונית מרכזית, משרד האוצר – אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, 28.5.15

https://mof.gov.il/hon/documents/%D7%94%D7%A1%D7%93%D7%A8%D7%94-%D7%95%D7%97%D7%A7%D7%99%D7%A7%D7%94/agents/memos/h_2015-10-2.pdf

העברת עמיתים בין קופות גמל. יחד עם זאת, מס"ב ממשיכה לאפשר העברת מידע ותשלומים לקופות גמל ולגופים מתפעלים, למשל במסגרת תכנית "חיסכון לכל ילד".

בנוסף, כחלק מפתיחת מס"ב לגופים חוץ בנקאיים, מס"ב מתעתדת לספק שירותי פירוט תנועות גם לגופים חוץ בנקאיים ישירות וזאת במקום לבנק המייצג.

4. תחום התשלומים

אמצעי תשלום הם אמצעים להעברת כספים מגורם אחד לגורם אחר; סוגים עיקריים של תשלומים הם תשלומים בין יחידים (p2p), תשלומים מלקוחות לעסקים (c2b), ותשלומים מעסקים ללקוחות (b2c) או לעסקים אחרים (b2b). עם אמצעי התשלום העיקריים הזמינים לציבור הרחב בישראל נמנים כסף מזומן, תשלומים מבוססי נייר (צ'קים ושוברים), חיובים וזיכויים באמצעות מס"ב, זיכויים באמצעות זה"ב וכרטיסי חיוב.

כיום בתחום סליקת כרטיסי חיוב פועלות רק שלוש חברות כרטיסי האשראי, מקס איט פיננסים בע"מ (להלן מקס), ישראל כרטיס בע"מ (להלן ישראל) וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן באל). ישנן שתי חברות נוספות שעומדות בסיפוי של השוק, טרנזילה בע"מ (להלן טרנזילה) וקארדקום בע"מ (להלן קארדקום). חברות אלה קיבלו אמנם רישיון פעילות מאת בנק ישראל (טרנזילה בשנת 2017 וקארדקום בשנת 2018) אך טרם החלו בפעילות, עובדה המעידה על תקופת היערכות ממושכת הנדרשת לצורך כניסה לשוק.

אמצעי תשלום שכיום פחות נפוץ בישראל אך מקובל יותר בעולם הוא תשלום באמצעות אפליקציה (יישומון) בטלפון הנייד. אפליקציות מסוג זה יכולות לעבוד במגוון דרכים ולהתבסס על כרטיסי חיוב, חשבונות בנק או אמצעים אחרים. בעת האחרונה, הושקו מספר אפליקציות תשלום בישראל, ובראשן האפליקציות הבנקאיות: Pay, Bit ו-Paybox של בנק פועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט (בהתאמה). כיום האפליקציות הבנקאיות משתמשות בעיקר בכרטיסי חיוב לצורך העברת תשלומים דרכן. אפליקציות אלה ממוקדות היום בהעברת תשלום בין פרטים (P2P) אך בימים אלה הן מתחילות להיכנס לפעילות מתן שירותי תשלום גם בבתי עסק. כן הושקו אפליקציות של רשתות קמעונאיות נבחרות.

בהתאם למתווה שפורסם על ידי בנק ישראל¹⁶ ביום 09.07.19 (להלן מתווה האפליקציות) האפליקציות הבנקאיות יוכלו לפעול בתחום התשלומים בבתי עסק (P2B) בהיקף של 2-3 מיליארד ש"ח בשנה בשנים 2019-2021. בנוסף לכך, מתווה האפליקציות מציין כי בנק ישראל פועל לאפשר גישה למס"ב לגופים חוץ בנקאיים על מנת שיוכלו להתחרות במתן שירותי תשלום. וקובע כי:

"האפליקציות הבנקאיות לתשלום בבתי עסק לא יפעלו על בסיס שירות תשלום מיידי, אם מס"ב תפתח שירות כזה, אלא אם תהיה אפשרות גישה לשירות כאמור גם לגופים חוץ בנקאיים."

¹⁶ ניתן לעיין במדיניות באתר בנק ישראל בכתובת [בקישור זה](#).

בעתיד, לאחר שתושלם אסדרת נותני שירותי תשלום כפי שתואר לעיל, גם נותני שירותי תשלום עשויים לבקש להתחבר למערכת מס"ב לצורך ביצוע תשלומים באפליקציות שלהם או לצורך פעילות אחרת בתחום התשלומים.

5. ניתוח תחרותי

א. עיקרו של ההסדר ונחיצותו

כפי שהוסבר לעיל, שירותי הסילוקין הניתנים על ידי מס"ב מאפשרים ללקוחות הבנקים ולארגונים לבצע העברות מול לקוחות של כלל הבנקים באופן זול. יעילותה של מס"ב נגזרת מעצם חיבורה לכל הבנקים. ללא מס"ב כל בנק היה צריך להתקשר בהסכמי סילוקין עם כל הבנקים האחרים, דבר שהיה מגדיל באופן ניכר את עלויות הסליקה במערכת הפיננסית לעומת מערכת מרכזית. לחלופין, הבנקים היו מבצעים את פעילות הסילוקין באמצעות מערכת זה"ב בעלויות גבוהות משמעותית מאשר דרך מס"ב. כך קיומה של מס"ב מפחית באופן ניכר את עלויות הסליקה של הבנקים.

נוכח האמור, ברי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה.

יחד עם האמור ובדומה לכל מיזם משותף שבמסגרתו חוברים מתחרים בשוק מסוים, שיתוף הפעולה בין הבנקים במסגרת מס"ב עלול להעלות חששות תחרותיים, שהעיקריים מבינם הם:

- חשש מפני מניעת גישת מתחרים של חמשת הבנקים הגדולים למערכת או העלאת חסמים בפני הגישה כאמור באופן שפוגע ביכולתם להתחרות מול חמשת הבנקים הגדולים;
- חשש מפני פגיעה בתחרות בין חמשת הבנקים הגדולים, כתוצאה מצינון התחרות ביניהם עקב השולחן המשותף ועקב האינטרס המשותף שנוצר להם במיזם.

ב. החשש לפגיעה במתחרים של הורי המיזם: הגישה למס"ב

בין החששות העיקריים שעולים משיתוף הפעולה בין חמשת הבנקים הגדולים להקמתו ופעילותו של מס"ב הוא החשש מפני מניעת גישתם של המתחרים בהם למערכת או העלאת חסמים בפני הגישה כאמור, באופן שעלול למנוע מהם או למצער להקשות עליהם להתחרות בחמשת הבנקים הגדולים בתחום התשלומים.

שיתוף פעולה בין חלק מהמתחרים בשוק מסוים, שיוצר יעילות ממנה ייהנו רק הורי המיזם, מעלה חשש לפגיעה בתחרות בינם לבין יתר הגופים המתחרים בהם. דווקא יעילותה של מס"ב והיתרונות שלה בהשוואה לכל חלופה אחרת, כפי שהוזכרו לעיל, מחדדים את החשש לכך שאי מתן גישה למערכת לגופים חוץ-בנקאיים ישים גופים אלה בחסרון ניכר בהשוואה לחמשת הבנקים הגדולים. בהתחשב בקושי הכרוך בכל פתרון אחר, מתן גישה למס"ב הברחי כדי שבנקים אחרים וגופים חוץ בנקאיים יוכלו לבצע פעילות פיננסית בין חשבון של לקוח שלהם לבין חשבון אחר בבנק או בגוף חוץ בנקאי אחר. מתן אפשרות גישה לגופים נוספים

נדון גם בהחלטת הפטור משנת 2017 בעניינה של שב"א" וגם בהחלטה זו נקבעו תנאים רבים שמטרתם לפתוח את הגישה למערכת של שב"א לכלל הגופים הרלוונטיים.

הגישה למס"ב כיום

הגישה למס"ב מוסדרת באמצעות כללי מערכת חיובים, זיכויים והעברות תשלומים (להלן כללי מס"ב) שקובעת מס"ב.¹⁸ עד לאחרונה הגורמים היחידים שיכלו להשתתף במערכת מס"ב הם הבנקים שניהלו חשבון בבנק ישראל. גופים אחרים (בעיקר בנקים זרים) יכלו להשתתף במערכת רק באופן עקיף, דרך אחד הבנקים הישראליים.¹⁹

עם הפרדת חברות כרטיסי אשראי מהבנקים וכן עם הכניסה הצפויה של החוק אשר יסדיר פעילותם של נותני שירותי תשלום חוץ-בנקאיים נוספים, נפתח תחום התשלומים לרבות תחום התשלומים מבוססי העברות בנק לשחקנים חדשים. נוכח זאת ובהתאם להמלצות וועדת שטרומ, ²⁰ מס"ב תיקנה את כלליה ולאחרונה פרסמה אותם בפומבי,²¹ כך שכיום הם קובעים סוגים שונים של השתתפות במערכת, כדלקמן:

• משתתף בסליקה (בחיבור טכני ישיר או עקיף)

משתתף בסליקה הוא גוף בעל חשבון במערכת זה"ב (כיום רק לבנקים). משתתף בסליקה מבצע פעולות מחשבוניות לקוחותיו באופן ישיר מול חשבוניות בבנק אחר, אשר נסלקות מול חשבונות בזה"ב בסוף היום. בנוסף הוא חתום בהסכם מול מס"ב כך שחלים עליו כללי מס"ב והוא נושא באחריות מול מס"ב על כלל הסיכונים הכרוכים בפעילותו ובפעילות לקוחותיו.

האפשרות לפתיחת חשבוניות במערכת זה"ב לגופים שאינם בנקים נבחנת על ידי בנק ישראל בנפרד. רשות התחרות סבורה כי פתיחת חשבוניות כאמור תפחית את התלות של גופים שאינם בנקים בבנקים המתחרים בהם ותפחית את הפערים הרגולטוריים והמסחריים בין בנקים לבין נותני שירותי תשלום שאינם בנקים. בטווח הארוך, הרחבת מגוון השחקנים בתחום הפיננסי אף תחזק את יציבות המערכת הפיננסית. נוכח כך, אני סבורה שיש מקום לגיבוש מודל אשר יפתח את שערי החיבור למערכת זה"ב בפני גופים חוץ-בנקאיים תוך שמירה על יציבות

¹⁷ החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ; (24.09.2017) רשות התחרות 501301.

¹⁸ נציין כי בתור מערכת תשלומים מבוקרת לפי חוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008

¹⁹ מודל הגישה למס"ב כפי שפורסם בשנת 2016. ניתן לצפות בנוהל המלא בקישור הבא:

<https://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/LawsAndRegulations/Announcements%20Document/%D7%AA%D7%A0%D7%90%D7%99%20%D7%92%D7%99%D7%A9%D7%94%20%D7%9C%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%AA%20%D7%AA%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9E%D7%99%D7%9D%20%D7%9E%D7%91%D7%95%D7%A7%D7%A8%D7%95%D7%AA.pdf>

²⁰ דו"ח ועדת שטרומ, עמ' 73.

²¹ להלן קישור לכללי מס"ב:

<https://www.masav.co.il/media/2233/%D7%9B%D7%9C%D7%99-%D7%9E%D7%A1%D7%91-%D7%92%D7%99%D7%A8%D7%A1%D7%94-1-o-%D7%9C%D7%94%D7%A4%D7%A6%D7%94-%D7%9C%D7%A6%D7%99%D7%91%D7%95%D7%A8.pdf>

המערכת. על פי הנמסר על ידי בנק ישראל, מודל כאמור בשלבי גיבוש מתקדמים כעת. המדובר במהלך מבורך. יחד עם זאת, טרם ברורים תנאי המודל ולוחות הזמנים ליישומו.

• משתתף שאינו בסליקה (בחיבור טכני ישיר או עקיף)

כללי מס"ב קובעים סוג השתתפות נוסף למי שאין לו חשבון במערכת זה"ב ("משתתף שאינו בסליקה"). כדי להיות משתתף שאינו בסליקה נדרש המבקש לחתום על הסכם ייצוג עם משתתף בסליקה (כלומר הסכם עם אחד הבנקים) ולהסתמך על שירותיו. הסכם הייצוג אמור לכלול את כל ההיבטים הכרוכים בניהול הפעילות של המשתתף שאינו בסליקה אצל הבנק ולרבות עלויות ייצוג, דרישות אבטחת מידע, ניהול סיכונים ועוד. כל זאת, מאחר שהבנק המייצג הוא זה בנושא באחריות מול מס"ב על פעילות המיוצג וכן נושא בסיכון עסקי הנובע מכך שהכספים נסלקים מחשבוננו.

בנוסף לדרישות אלה, משתתף מסוג זה נדרש גם להציג קוד מוסד שימש אותו בפעילותו במס"ב ושיוקצה על ידי בנק ישראל.²²

משתתף מסוג זה יכול להתחבר ישירות למערכות מס"ב ולהעביר קבצים אליה באופן שאינו שקוף לבנק המייצג באופן שוטף ("חיבור טכני ישיר"). לחלופין, הוא יכול להעביר את העסקאות דרך הבנק המייצג ("חיבור טכני עקיף").

החיבור למס"ב באחד מסוגי ההשתתפות אלה דורש היערכות טכנולוגית והתקשרות בהסכם בין הבנק המייצג לצד המיוצג.

כללי מס"ב מסדירים גם את ועד מס"ב שתפקידו לייעץ למס"ב בנושאים הקשורים לפעילותה כאשר החלטות מתקבלות על ידי מס"ב עצמה. בוועד מס"ב חברים כיום רק משתתפים בסליקה (קרי הבנקים הורי המיזם ובנקים אחרים). בכללי מס"ב נקבע שוועד מס"ב יהיה רשאי להקים ועדות נוספות שיהיו בהם חברים גם משתתפים אחרים שלא בסליקה. כללי מס"ב מסדירים גם את החובות השונות שחלות על המשתתפים בסליקה במערכת כגון: אבטחת מידע; המשכיות עסקית; ניהול סיכונים ועוד וכן חובות שחלות על הארגונים.

• ארגונים

בנוסף למשתתפים במערכת, לקוח של בנק יכול לקבל שירותים ממס"ב כ"ארגון" בכפוף לאישור הבנק שלו. ארגון מקיים ממשק טכנולוגי ישיר עם מס"ב המאפשר לו להעביר מספר גדול של קבצים בבת אחת. אולם, קיימים מספר הבדלים קריטיים בין אופן הפעילות של משתתף שאינו בסליקה לבין ארגון, לרבות העובדה שארגון יכול להעביר חיובים מחשבוננו לחשבונות אחרים (או לקבל זיכויים לחשבוננו) – אך אינו יכול לשייך את החיובים והזיכויים לחשבונות של לקוחותיו הסופיים (בניגוד למשתתף). משמעות הדבר כי פעילות כארגון אינה פתרון מלא עבור חלק מהגופים אשר ירצו לעסוק במתן שירותי תשלום.

²² ניתן לצפות בהודעת בנק ישראל לעניין הליך הקצאת קודי מוסד בקישור הבא:

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/7-08-19.aspx>

מכל האמור לעיל עולה כי נכון להיום, מס"ב פתוחה אך ורק לבנקים. אמנם בעקבות התערבות הרגולטור נוצרה אפשרות להשתתפות עבור מי שאינו בנק, אך גם אפשרות זאת תלויה בהתקשרות מול בנק אשר יאות לייצג את המשתתף וכן נדרש כי המשתתף יעמוד בדרישות הבנק המייצג. יש בכך כדי להעלות חשש שהבנקים הורי המיזם, יעשו שימוש במערכת שאותה הקימו במשותף ואשר מקנה להם יתרונות תחרותיים משמעותיים אך ימנעו גישתם של מתחריהם לאותם יתרונות באופן הפוגע בתחרות ביניהם. במצב הקיים, יכולת הגישה של גוף חוץ בנקאי למערכת תלויה בשני אישורים הנדרשים לו: מצד מס"ב ומצד בנק שיסכים לייצג אותו.

התלות במסב

כפי שהוצג, מס"ב חייבת לאשר הצטרפות של משתתף למערכת. לאור השליטה של חמשת הבנקים הגדולים במס"ב, עולה חשש שמס"ב תקשה על הצטרפות הגוף או על פעילותו השוטפת או תקבע כללים ששמים אותו בחסרון לעומת הבנקים. משכך מצאתי לנכון להתנות את הפטור בתנאים אשר יחייבו את מס"ב לפתוח את מערכתה גם בפני גופים חוץ-בנקאיים בעלי רישיון מתאים.

התנאים מחייבים את מס"ב לצרף למערכת כל בעל חשבון בזה"ב וכן כל נותן שירותי תשלום אשר התקשר עם בנק לצורך ייצוגו. כמו כן, הם מחייבים שכל משתתף במס"ב יהיה חבר בוועד מס"ב ובוועדות משנה רלוונטיות מתוך תפיסה שעצם חברותם בוועד תקבע את יכולתם להשמיע את קולם בפורום רשמי של מס"ב. כן חייבתי את מסב לפרסם באתר שלה מידע שיידרש למי שיבחן להיות משתתף וכן לציבור.

תנאים אלה מצטרפים לתנאים שנקבעו בפטורים קודמים המחייבים את מס"ב בגביית עמלה אחידה מכולם והאוסר על חלוקת דיבידנד לבעלי המניות בה. זאת, על מנת למנוע מצב שבו מס"ב מטילה על מתחרי חמשת הבנקים הגדולים עלויות גבוהות יותר (באופן ישיר או בדרך של קביעת עמלה גבוהה מכולם והחזרת הכספים לבנקים הגדולים בדרך של דיבידנד).

נוכח העובדה שמדובר בתחום פעילות חדש של מס"ב, שבו היא תגבה עמלות מגופים שמתחרים בהורי המיזם המשותף, בדעתי לעקוב אחר התפתחות עמלות אלה.

התלות בבנק מייצג

כאמור מס"ב אמנם שינתה את כלליה, בהתאם לדרישת הרגולטור, כך שתתאפשר השתתפותם של גופים חוץ בנקאיים במערכת, אך לשם השתתפות במס"ב על הגוף החוץ בנקאי למצוא בנק שיסכים לייצגו מול מס"ב. מנגנון זה יוצר תלות מוחלטת של הגופים החוץ בנקאיים בבנקים, שמולם הם מבקשים להתחרות, באופן שיוצר ניגוד עניינים מובנה. זאת, בנוסף לתלות המובנית במס"ב, שבשליטתם המלאה של חמשת הבנקים הגדולים.

כיוון שלבנקים אין תמריץ לפתח מערכות שיעזרו למתחריהם להתחרות בהם, עולה החשש כי גם לאחר מציאת בנק מייצג, תנהג פרקטיקה שבה הבנקים יקבעו דרישות מחמירות

ומכבידות או יתעכבו בכל הנוגע להיערכות הנדרשת לצורך תחילת פעילות של גוף מיוצג במס"ב.

על מנת להפיג חשש זה, מצאתי לנכון להתנות את הפטור בתנאי שיאסור על חמשת הבנקים הגדולים לסרב סירוב בלתי סביר לייצג נותן שירותי תשלום. סירוב מסוג זה יכול לבוא לידי ביטוי בתצורת שונות, למשל – עיכוב בטיפול בבקשות, התניית השירותים בתנאים שאינם סבירים, גביית עמלות מופרזות ועוד.

בעקבות המגעים בין הרשות לבין בנק ישראל לקראת החלטה זאת, גם בנק ישראל דרש לאחרונה ממס"ב להכניס לכללי המערכת הוראות שנוגעות לחובת הייצוג של הבנקים. אני מברכת על אסדרה זאת, ורואה בה ובאסדרה מכוח דיני התחרות כמשלימות זו את זו.

חובת הייצוג המוטלת על הבנקים במסגרת סעיף 8 לתנאים היא שיוּרית – כלומר, סירוב לא ייחשב כבלתי סביר במקרה שבו קיימת למיוצג אפשרות להתקשר עם מס"ב בתנאים סבירים באותו עניין. כך, למשל, אם גוף יכול להתקשר עם מס"ב בתנאים סבירים על מנת לקבל חיבור טכני בהיבט מסוים, לא תהיה לבנק חובה לספק אותו היבט של חיבור. בדומה לכך, אם גוף יכול להתחייב בתנאים סבירים כלפי מס"ב לשאת באחריות ביחס לחלק מפעילותו או כולה, לא תהיה לבנק חובה לשאת באחריות כלפי מס"ב בשמו. זאת מכיוון שאינני רואה מקום להיכנס לחלוקת האחריות שבין מסב לבין בעלי מניותיה בעניין מתן גישה לגופים החוץ-בנקאיים – כל עוד שהגישה ניתנת בסופו של יום בצורה ראויה ושוויונית.

לצד האיסור על הבנקים לסרב סירוב בלתי סביר לייצג נותן שירותי תשלום, ראיתי לנכון לייצר מנגנון שיקנה לבנקים תמריץ לתת את שירותי הייצוג בצורה זריזה ואפקטיבית, ואף יביא לתחרות מסוימת ביניהם על קידום מתן שירותי ייצוג. זאת, בהתאם לעמדה הכללית של רשות התחרות בנוגע לקשיים המובנים שיש בתנאים התנהגותיים המבקשים להביא גוף לפעול בניגוד לתמריצים הכלכליים שלו.²³ משכך, אני מוצאת לנכון להטיל תנאי אשר אוסר על כל אחד מחמשת הבנקים הגדולים לעשות שימוש במערכת התשלומים המידיים לצורך תשלומים באמצעות יישומון התשלומים שלו (כגון האפליקציות Bit, Pay ו-Paybox), עד שהוא מייצג נותן שירותי תשלום חוץ-בנקאי ועד שאותו מיוצג עושה שימוש במערכות בסליקה בפועל. בכך, נוצר לבנקים תמריץ כלכלי להתחרות מול הבנקים האחרים על מתן שירותי ייצוג, לזרז את ההיערכות ולהשתדל להקל על המיוצג להגיע לשלב העברת העסקאות במערכת בפועל. על מנת שלא לעכב את ההתקדמות הטכנולוגית של הבנקים יתר על המידה וכן על מנת שלא לייצר תמריץ מצד מיוצגים פוטנציאליים להימנע מחיבור על מנת לעכב את התקדמות הבנקים, הגבלתי את תוקפו של איסור זה עד ליום 30.6.2022 או שנה מיום שהגוף החוץ-בנקאי הראשון יתחיל להעביר עסקאות, לפי המוקדם. למען הסר ספק, ברי שאין במנגנון זה כדי לגרוע מהאיסור הכללי לסירוב הבלתי סביר שחל על כל

²³ ראו גם גילוי דעת 2/11: הנחיות בדבר תרופות למיזוגים המעלים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות (18.7.2011) רשות התחרות 5001804.

חמשת הבנקים הגדולים או מכך שסירוב כאמור יהיה בגדר הפרת תנאי פטור והוא יהיה כפוף לסנקציות המתאימות לכך.

ברקע גיבושו של הסעיף עומד גם הניסיון של הרשות עם בדיקת יכולתן של חברות פינטק בישראל לפתוח ולנהל חשבונות בבנקים. ניסיון זה מלמד כי איסור על סירוב בלתי סביר מטבע הדברים משאיר לבנק מרחב שיקול דעת רחב אשר אופן הפעלתו תלוי מאוד בתמריץ של הבנק לסייע למבקש.

לעניין זה נמסר לי מבנק ישראל כי הוא מצוי בשלבים מתקדמים של גיבוש כללים בעניין מתן אפשרות לפתיחת חשבונות סליקה בבנק ישראל לגופים חוץ-בנקאיים, כך שיוכלו להשתתף במערכת מס"ב כמשתתפים בסליקה וללא צורך בקבלת שירותי ייצוג מאת אחד הבנקים. ככל שכללים אלה, לכשיתפרסמו, יהפכו אפשרות זאת לחלופה סבירה המתאימה לצורכיהם של נותני שירותי התשלום החוץ-בנקאיים, לרבות מבחינת התנאים לגישה, עלויות ולוחות הזמנים, אזי יהיה מדובר בשינוי נסיבות אשר יהיה בו להצדיק בחינה מחודשת של מנגנון זה, כולו או חלקו.

כן ראיתי לנכון לחייב את הבנקים בשקיפות כלפי נותני שירותי התשלום בנוגע למידע הנחוץ על מנת לבחון את ההתקשרות בהסכם לקבלת שירותי ייצוג. כמו כן וכדי לענות גם על החשש זה וגם על החשש הקודם, השארתי על כנם תנאים שנקבעו בפטורים הקודמים לפיו הבנקים ומס"ב יבצעו כל פעולה נדרשת על מנת לאפשר לכל גורם רלוונטי גישה לכל אחד משירותי מס"ב בתנאים שמס"ב מעניקה אותם לבנקים.

ג. החשש לצינון התחרות בין חמשת הבנקים הגדולים

חשש נוסף שעלול לעלות מההסדר הכולל הוא חשש לצינון התחרות בין הצדדים להסדר בתחומי הפעילות של הורי המיזם, שהם חמשת הבנקים הגדולים בישראל. חששות אלה נדונו בהחלטות הפטור הקודמות שניתנו למס"ב, ותנאים שונים הותנו בכדי להפיג חששות אלו. בכלל זה, הוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול על מנת למנוע זליגת שיתוף הפעולה לתחום אחרים. היקף הפעילות של מס"ב, על כל השירותים שהיא מעניקה, איננו היקף פעילות מהותי ביחס לפעילות הליבה של הצדדים להסדר, עובדה שגם היא מפחיתה את החשש לצינון התחרות ביניהם כתוצאה משיתוף הפעולה.

בעבר הוטלו גם תנאים התנהגותיים, לרבות איסור על הבנקים להעביר כל מידע העלול להפחית את התחרות ביניהם; חובה לקיים את המגעים במסגרת מס"ב אך ורק באמצעות בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מס"ב (בכפוף לסייג המבהיר שאין איסור שמנכ"ל יתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור מטעמו). מאחר שהעברות מידע בין מתחרים באופן הפוגע בתחרות ממילא אסורות על פי דין,²⁴ לא נראה שיש צורך בהטלת התנאים בעניין זה במסגרת הפטור הנוכחי. בהתאם תנאים אלה נמחקו.²⁵

²⁴ ראו בין היתר בגילוי דעת 2/14 בעניין חשיפת מידע טרם עסקה בין מתחרים (19.5.2014) רשות התחרות 500618.
²⁵ ובהתאם התייחס הצורך גם בסעיף שהבהיר שאין בהם כדי למנוע עדכון מנכ"ל על פעילות דירקטור מטעמו.

באופן דומה לחששות שתוארו לעיל, בחירת חמשת הבנקים הגדולים לקיים את פעילות ניוד החשבונות במסגרת מס"ב, גוף שנמצא בבעלותם ובשליטתם המשותפת, מעלה חשש למתן יתרון לבנקים על פני גופים אחרים שעשויים לנהל חשבונות תשלום בעתיד ושאינם עשויים להיות גופים קולטים. זאת, בדומה לחששות שתוארו לעיל כתוצאה מחסימת גישתם של מתחרי הבנקים בעלי המניות לשירותים של מסב.

משכך, החלטתי להתיר על כנו את התנאי שהטלתי בהחלטת הפטור משנת 2019 המחייב את מס"ב מתן גישה שוויונית לשירות זה לכל משתתף במס"ב החפץ זאת, לרבות מי שאינו בנק, בתנאים זהים לתנאים שמקבלים הבנקים. כפי שצינתי גם אז, חלק מפרטי המנגנונים של המערכת טרם נסגרו, ביניהם פרטים שעשויים להשפיע על יכולתם של גופים אחרים לעשות שימוש במערכת, כגון חלוקת העלויות השוטפות בין המשתתפים. ברי שככל שיש בפרטים שייקבעו בהמשך משום שינוי מהותי להסדר שהובא בפניי כעת, תהיה חובה להביאם בפניי לבחינה מחודשת, בהתאם להוראות סעיף 16 לחוק.

ה. שירותי נוספים שמעניקה מסב

כפי שהורחב לעיל, בנוסף לשירותי סליקת חיובים וזיכויים, מס"ב מספקת שירותים נוספים לבנקים ולגורמים אחרים: שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי פירוט תנועות.

בדומה לחשש שתואר לעיל, גם סוגי פעילות אלה עלולים לעורר חשש להגבלת הגישה לשירות עבור גופים אחרים הזקוקים לו, באופן שיקנה לבנקים הצדדים להסדר הכובל יתרון תחרותי שמקורו בשיתוף הפעולה ביניהם. משכך, בפטורים הקודמים נקבעו תנאים המחייבים את הבנקים ומס"ב לבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר גישה לשירותי המיתוג בעלות זהה לזו של הבנקים עבור כל גוף שרשאי על פי דין לגשת למאגרים אלה וכן עבור כל קופות הגמל. בפטור זה החלטתי לאפשר למס"ב להעניק שירותי מיתוג עבור מאגרי מידע אף אם אינם לפי דין ובלבד שהם משמשים לפעילות השוטפת של המשתתפים וקבעתי שמס"ב צריכה לאפשר גישה גם למאגרים אלה לכל מי שרשאי לגשת אליהם לפי דין.

החלטתי לבצע התאמות נוספות בנוסח התנאים, כגון מחיקת חובת נושאי משרה לחתום על כתבי התחייבות לשמירה על הסודיות.

לפני שאסיים, אציין שכפי שהוזכר לעיל בנוגע לאיסור סירוב בלתי סביר של בנק לייצג, חלק מההוראות שבתנאים הכלולים בהחלטתי דומות להוראות המוטלות על מס"ב ועל הבנקים מכוח דברי אסדרה של בנק ישראל. כאמור, אני רואה את שני הסטים של ההוראות כמשלימים זה את זה וכחיים בהרמוניה זה עם זה. משכך, ברי כי במסגרת בחינת תחולת התנאים, פרשנותם או דרך יישומם, אביא בחשבון עמידת הבנק בכללים שקבע בנק ישראל ועמדתו של בנק ישראל בנוגע להתנהלות הבנק הרלוונטי או מס"ב ואתן לכך משקל ראוי. כך, למשל, הימנעות בנק לנמק את הסיבות לסירובו או היערכות שמתמשכת מעבר לתקופה שנקבעה לכך על פי דרישות בנק ישראל – עשויות לחזק מסקנה כי עסקינן בסירוב שאינו סביר.

מכל האמור לעיל ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית ולתת את הפטור למשך 5 שנים מהיום ובכפוף לתנאים שלהלן.

בהתאם להוראות סעיף 15(א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בפני בית הדין לתחרות על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

להלן התנאים:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

- "אדם קשור" - מי ששולט בגוף, תאגיד שנשלט על ידו או תאגיד שנשלט בידי מי מהם;
- "בנק דיסקונט" - בנק דיסקונט לישראל בע"מ, לרבות אדם קשור;
- "בנק הפועלים" - בנק הפועלים בע"מ, לרבות אדם קשור;
- "בנק מזרחי" - בנק מזרחי טפחות בע"מ, לרבות אדם קשור;
- "בנק לאומי" - בנק לאומי לישראל בע"מ, לרבות אדם קשור;
- "הבנק הבינלאומי" - הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, לרבות אדם קשור;
- "הבנקים" או "בנק" - אחד או יותר מאלה: הבנק הבינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;
- "וועדת משתתפי מסב" - הוועדה המייעצת למפעיל מערכת מסב כדי לסייע לו בקבלת החלטות בנוגע למערכת התשלומים;
- "ייצוג משתתף" - מתן כל השירותים על ידי משתתף בסליקה למי שאינו משתתף בסליקה, הנדרשים כדי לאפשר לו להיות משתתף במסב ולהעביר זיכויים וחובים באמצעות מסב באופן סדור ושוטף;
- "יישומון" - אמצעי תשלום דיגיטלי באמצעות אפליקציה המותקן על גבי טלפון החכם;
- "מסב" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;
- "מערכת תשלומים מידיים" - תשתית המאפשרת העברת חיובים וזיכויים מידיים (immediate payments/faster payments);

"משתתף" – מי שפועל במערכת סליקת החיובים והזיכויים של מסב, לרבות קבלת קבצי קדם סליקה;

"משתתף בסליקה" – מי שמנהל חשבון במערכת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת);
"נותן שירותי תשלום" – מי שבידיו רישיון על פי דין שלפיו רשאי לעסוק במתן שירותי תשלום;

קופת גמל" – כהגדרתה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005;

"שירותי העברת ממסרים" – שירותי העברת ממסרים ונתונים בין משתתפים ולקוחות וכן למנויים לשירות ובינם לבין עצמם, לרבות באמצעות מערכת תשלומים מידיים;

"שירותי ניווד חשבון" – העברת פעילות פיננסית מחשבון לקוח אצל גוף מעביר שהוא משתתף אל חשבון של אותו לקוח אצל גוף אחר קולט שהוא משתתף וכן העברת מידע לצורך ההעברה כאמור;

"שירותי מיתוג למאגרי מידע" – שירותי גישה למאגרי מידע שונים שבהם מידע הנדרש לצורך הפעילות השוטפת של המשתתפים ולקוחותיהם;

"שירותי פירוט תנועות" – שליחת פירוט תנועות שביחס אליהן ניתנו שירותי סליקת חיובים וזיכויים ללקוח במקום למשתתף נותן השירותים ללקוח;

"שירותי סליקת חיובים וזיכויים" – שירותי קדם סליקה (סילוקין) לצורך סליקת זיכויים, החזרת זיכויים או סליקת חיובים על פי הרשאה והחזרת חיובים, בין משתתפים ולקוחותיהם, לרבות באמצעות מערכת תשלומים מידיים;

"שירותי תשלום" – כהגדרתם בחוק שירותי תשלום התשע"ט-2019;

"שליטה" – כהגדרתה בכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"ו-2006;

"דירקטור", "נושא משרה" – כהגדרתם בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

למונחים אחרים שבתנאים אלה תהא ההגדרה הנודעת להם בכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"ו-2006.

הבעלות במסב ותחומי פעילותה

1. מסב תעסוק במתן השירותים שלהלן ובהם בלבד (להלן השירותים):

א. שירותי סליקת חיובים וזיכויים;

ב. שירותי העברת ממסרים;

- ג. שירותי ניווד חשבונות;
 - ד. שירותי מיתוג למאגרי מידע;
 - ה. שירותי פירוט תנועות;
 - ו. שירותים נלווים לשירותים המנויים לעיל, הנחוצים לשם ייעול מתן השירותים המנויים לעיל;
 - ז. פעילות נלוות אחרת שאישרה הממונה.
2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא למי שמחזיק בה, לרבות אדם קשור (להלן מחזיק). מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, מסב לא תעניק למחזיק דיבידנד, דמי ניהול, ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית או כל הטבה אחרת, במישרין או בעקיפין, וכן לא תעניק הנחה אשר הנהנים ממנה יהיו בפועל רק מחזיקים.
 3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.
 4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון מסב אדם שהוא בעל עניין בבנק, חבר הנהלת הבנק, או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבונות או הקמעונאות בבנק; יובהר כי בנק רשאי למנות לדירקטוריון חבר הנהלה בבנק בתחום הטכני.
 5. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב בסמוך לאחר קבלתן; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

השתתפות במסב

6. מסב תצרך כמשתתף, בתנאים שאינם מפלים ושיפורסמו לפי סעיפים 14 ו-15 להלן, כל גוף מהגופים הבאים שביקש זאת ובלבד שאין מניעה לכך לפי דין:
 - א. כל משתתף בסליקה;
 - ב. נותן שירותי תשלום שקיבל קוד זיהוי מבנק ישראל ואת אישורו של משתתף בסליקה למתן שירותי ייצוג משתתף.
7. כל משתתף יהיה זכאי להצטרף כחבר בוועדת משתתפי מסב או בוועדות משנה של וועדת משתתפי מסב שנדונים בהן נושאים הנוגעים לענייניו של המשתתף, ובכלל זה, נושאים הנוגעים לפיתוחים טכנולוגיים שיש בהם כדי להשפיע על המשתתף.
8. בנק לא יסרב סירוב בלתי סביר לספק לנותן שירותי תשלום שירותי ייצוג משתתף לצורך גישה ביחס לאחת או יותר מהשירותים של מסב בנוגע לסליקת חיובים וזיכויים; לא ייחשב כבלתי סביר סירוב לספק שירות שנותן שירותי התשלום יכול, בתנאים סבירים, לקבל מאת מסב.
9. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף 8, הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת באופן סביר כדי לעשות את הבאים:

- א. לאפשר גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים לכל משתתף ולקוחותיו, בתנאים הזהים לתנאים שמעניקה מסב לבנקים ולקוחותיהם. בכלל זה, כל אחד מהבנקים יקבל הוראות תשלום המועברות באמצעות מסב מכל משתתף אחר.
- ב. לאפשר גישה לשירותי העברת ממסרים לכל משתתף ולקוחותיו, בתנאים הזהים לתנאים שמעניקה מסב לבנקים ולקוחותיהם;
- ג. לאפשר גישה לשירותי ניווד חשבונות לכל משתתף, בתנאים הזהים לתנאים שמעניקה מסב לבנקים;
- ד. לאפשר לכל משתתף ולקוחותיו גישה לשירותי מיתוג למאגרי מידע הנדרשים לצורך הפעילות השוטפת שלו בתנאים הזהים לתנאים שמעניקה מסב לבנקים, ובלבד שאין איסור על המבקש לגשת למאגרים אלה על פי דין;
- ה. לאפשר גישה לשירותי פירוט תנועות לכל אחד מהבאים:
1. קופת גמל;
 2. נותן שירותי תשלום;
 3. לקוח אחר שהבנק שלו אישר לו גישה כאמור.
10. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף 8, כל אחד מהבנקים לא יהיה רשאי להעביר הוראת תשלום במערכת התשלומים המידיים אם מקורה ביישומון שבשליטתו, אלא אם הבנק מספק שירותי ייצוג משתתף לנותן שירותי תשלום שאינו משתתף בסליקה אחד לפחות שמעביר הוראות בפועל באמצעות המערכת באופן שוטף וסדור. תוקפו של סעיף זה הוא עד יום 30.6.2022 או עד חלוף שנה מהיום שבו התחיל נותן שירותי תשלום ראשון להעביר עסקאות כאמור באופן שוטף וסדור, לפי המוקדם.
11. העמלות בגין שירותים שתגבה מסב תהיינה זהות לכל מקבלי אותו שירות, בהתאם להיקף השימוש בשירות, אלא אם כן קיים הבדל בעלויות השירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד.
12. מסב אינה רשאית לגבות עלויות שנשאה בהן בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או להתקבל כמשתתף.
13. על אף האמור בסעיף 12 לעיל, מסב תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירות מהשירותים או להצטרף כמשתתף, את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא מעוניין לקבל או הכרוכות בהשתתפותו במסב, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות או הבדיקות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו או לשם השתתפותו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש.

מידע

14. הדרישות להצטרפות למסב, כללי מערכת מסב, הדו"חות הכספיים של מסב ותעריפוני השירותים השונים שמספקת מסב יפורסמו באתר המרשתת שלה, מלבד מידע שיש מניעה לפרסם על פי דין.
15. ככל שהמידע כאמור אינו פומבי, מסב תעמיד לרשות כל נותן שירותי תשלום כל מידע הנחוץ לו באופן סביר על מנת לבחון את השתתפותו במסב ולהיערך לשם כך והבנקים

יעמידו לרשות כל נותן שירותי תשלום מידע הנחוץ לו בנוגע לדרישות הבנק לצורך הייצוג, והכול מלבד מידע שיש מניעה למסור כאמור על פי דין.
16. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם – יובא להכרעת הממונה.

מיכל הלפרין

מיכל הלפרין
הממונה על התחרות

ירושלים, כ"ו סיון תש"ף

18 יוני 2020