

עמלות סליקה בעסקאות תייר

דצמבר 2024



מחקר שוק זה נערך על ידי יונה הקט וד"ר ענת אלכסנדרון.

מחקר שוק: עמלות סליקה בעסקאות תייר¹

בדיקה זו עוסקת בעסקאות המתבצעות בבתי עסק בישראל באמצעות כרטיסי חיוב שהונפקו מחוץ לישראל (להלן **עסקאות תייר**). עסקאות אלה נסלקות על ידי סולקים מקומיים² (להלן **הסולקים**) וכרטיסי החיוב המשמשים לתשלום מונפקים על ידי בנקים ומוסדות פיננסיים זרים (להלן **כרטיסי תייר**).

מחקר זה נועד לאמוד את העלות המוטלת על המשק הישראלי בשל גובה העמלות הנגבות בעסקאות תייר וכן לעמוד על הדינמיקה התחרותית השוררת בתחום ועל כשל השוק המאפיין אותו. והכול כפי שיפורט.

רקע

כרטיס חיוב הוא אמצעי תשלום המאפשר רכישת טובין או שירותים מאת בית עסק. ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב נעשה על ידי מערכת הסכמית (להלן **סכמת כרטיסי חיוב**), בין ארבעה גורמים: **מנפיק, סולק, בית עסק וצרכן**. לכל אחד משחקנים אלה תפקיד מוגדר: המנפיק מנפיק כרטיס חיוב לצרכן; הצרכן משתמש בכרטיס באמצעי תשלום בבית העסק ובית העסק מספק לצרכן טובין או שירותים; בית העסק מעביר לסולק את פרטי העסקה שבוצעה, והסולק, הקשור בהסכם עם המנפיק, מתחייב להעביר לבית העסק את הכסף בגין העסקה במועד שסוכם בינו לבין בית העסק. במקביל, מתחייב המנפיק להעביר לסולק את התמורה עבור העסקה, אשר נגבית מהצרכן במועד שסוכם עמו.

סכמות כרטיסי החיוב הבינלאומיות העיקריות הפעילות בישראל (להלן **מותגים**) הן ויזה, מאסטרקארד, אמריקן אקספרס ודיינרס.

קיימים שני מודלים עיקריים לפעילות של סכמות כרטיסי חיוב.

מודל ארבעה שחקנים (four-party scheme) (להלן **רשת תשלומים פתוחה או מותג פתוח**): במודל זה עשויים להתקיים שחקנים נפרדים לסליקה ולהנפקה. קיימת הבחנה בין מנפיק, לו יחסים חוזיים עם מחזיק הכרטיס, לבין הסולק, לו יחסים חוזיים עם בית העסק. ברשת תשלומים פתוחה, כל סולק יכול לסלוק כרטיסים שהונפקו על ידי כל מנפיק החבר בסכמה.

¹ מחקר שוק זה נערך על ידי יונה הקט וד"ר ענת אלכסנדרון.

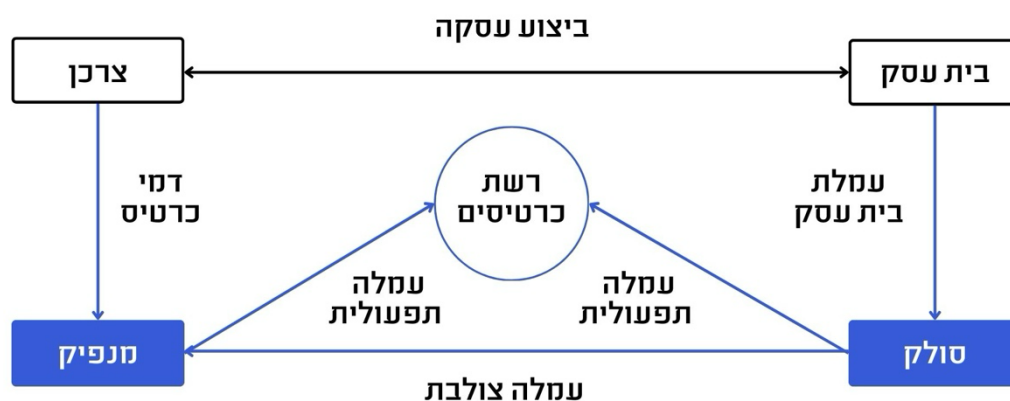
² הסולקים העיקריים במשק הישראלי הם שלוש חברות כרטיסי האשראי – ישראלכרט בע"מ (להלן **ישראלכרט**), כרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן **כאל**) ומקס איט פיננסים בע"מ (להלן **מקס**); להלן ביחד **חברות כרטיסי האשראי**). סולקים נוספים הפעילים בשוק כיום הם טרנזילה וקארדקום. ואולם, השניים האחרונים טרם החלו פעילותם במועדים הרלוונטיים לנתונים שבבסיס מחקר זה.

מודל שלושה שחקנים (three-party scheme) (להלן **רשת תשלומים סגורה** או **מותג סגור**): במודל זה אותו גורם משמש הן כמנפיק והן כסולק ויש לו יחסים חוזיים הן עם מחזיק הכרטיס והן עם בית העסק. ככלל, עבור מותג מסוים יתקיים מנפיק וסולק יחיד בלבד.³

מרבית העסקאות בכרטיסי חיוב בעולם נעשות במודל של ארבעה שחקנים במסגרת סכמות בינלאומיות כגון ויזה ומסטרקארד. סכמות שפועלות במודל שלושה שחקנים כוללות בין היתר את דיינרס ואמריקן אקספרס.

סכמות כרטיסי חיוב כוללות כללים הנוגעים למחויבויות העסקיות והטכנולוגיות של כל אחד מהשחקנים ובפרט ביחס לעמלות ולתשלומים נוספים הנהוגים במסגרתה. תרשים 1 להלן מתאר באופן סכמטי את אופן זרימת העמלות על פי המבנה החוזי של רשתות תשלומים פתוחות.⁴

תרשים 1: זרימת עמלות ברשת תשלומים פתוחה



נפרט. בגין שירותי הסליקה גובה הסולק מבית העסק עמלה (**עמלת בית עסק**). כמו כן, המנפיק גובה לעתים ממחזיק הכרטיס דמי כרטיס בגין השירות שניתן לו. כאשר הסולק והמנפיק הם גופים שונים, משלם הסולק למנפיק עמלה (להלן **עמלה צולבת**). בנוסף נדרש הסולק לשלם לרשת עמלות תפעוליות בגין ביצוע העסקה. היתרה הנותרת לאחר ניכוי העמלה הצולבת והתפעולית מעמלת בית העסק הינה חלקו של הסולק (להלן **מרווח הסולק**).

ככלל, ויזה ומסטרקארד, שהן סכמות של רשתות תשלומים פתוחות, קובעות את גובה העמלה הצולבת ברירת המחדל ואת העמלות התפעוליות שישולמו בגין כל עסקה. אם מנפיק וסולק ספציפיים הגיעו להסכמות ביניהם ביחס לגובה העמלה הצולבת שתשולם בעסקאות בהן הם שני הצדדים הרלוונטיים, או אם נקבעה רגולציה פרטנית לעסקאות מסוימות, היא גוברת על העמלה

³ במציאות, הזהות בין המנפיק לסולק ברשת תשלומים בינלאומית סגורה מוגבלת לטריטוריה מסוימת, כלומר קיימת חלוקה טריטוריאלית כך שבמסגרת כל אחת מהטריטוריות נשמרת הזהות בין המנפיק לסולק.

⁴ למען הסר ספק, התרשים מתאר את העמלות וההסכמים החוזיים הרלוונטיים למחקר זה, ואינו מתייחס לתהליך הטכנולוגי ולגורמים נוספים המצויים בתהליך ביצוע התשלום.

הצולבת ברירת המחדל. ניתן לחלק את העסקאות המתבצעות בבתי עסק בישראל בכרטיסי חיוב השייכים לרשתות התשלומים הפתוחות לשני סוגים עיקריים באופן המשליך על תמחור העמלה הצולבת והעמלות התפעוליות:

1. עסקאות בכרטיסים המונפקים על ידי מנפיקים מקומיים (להלן **עסקאות מקומיות**):

בעסקאות אלה, העמלה הצולבת נקבעה בעבר על ידי הסולקים והמנפיקים המקומיים (שהיו למעשה אותם גורמים שפועלים בשני הצדדים של השוק). קביעה משותפת של העמלה הצולבת היא הסדר כובל בין מתחרים הנוגע למחיר, ומשכך הובאה לאישור בית הדין לתחרות (בית הדין להגבלים עסקיים דאז), אשר התערב, בהמלצת הממונה על התחרות, בגובה העמלה הצולבת.⁵ במסגרת ההליך בבית הדין לתחרות נקבעה מתודולוגיה לקביעת העמלה הצולבת.⁶ כיום העמלה הצולבת בעסקאות מקומיות נקבעת על ידי בנק ישראל, וזאת מכוח צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות סליקה צולבת של עסקאות בכרטיס חיוב ושל עסקאות חיוב מיידיות), התשע"ט-2018.⁷ עסקאות אלה מתבצעות באמצעות המתג המקומי, המופעל על ידי שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן **שבא**), בכפוף לעמלות התפעוליות שנקבעות על ידי שבא, המתווספות לעמלות תפעוליות הנגבות על ידי הסכמה (העמלות התפעוליות שגובה הסכמה שונות בעסקאות תייר ועסקאות מקומיות).

2. עסקאות בכרטיסים המונפקים על ידי מנפיקים זרים: בעסקאות אלה, ההתקשרות בין

הסולקים המקומיים לבין המנפיקים הזרים נעשית באמצעות הסכמות הבינלאומיות ויזה ומאסטרקארד, וגם מתבצעות באמצעות המתג של אותה סכמה. כאמור, במסגרת כל סכמה נקבעות עמלות צולבות ברירת מחדל שישולמו למנפיקים הזרים והעמלות התפעוליות שיישולמו לסכמה. בנוסף, קיימות עמלות תפעוליות לשבא, בגין איתור העסקאות וניתובן.

בתי העסק בישראל למעשה מחוייבים לכבד את הכרטיסים של הסכמות אשר מונפקים על ידי מנפיקים זרים, ולשלם עמלות סליקה בעסקאות תייר. זאת, נוכח הצורך העסקי שלהם לקבל כרטיסים מקומיים של אותה סכמה ובהינתן המדיניות של הסכמה המחייבת בית עסק המבקש

⁵ ה"ע 601/06 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הרשות להגבלים עסקיים (7.8.2011).

⁶ ה"ע 4630/01 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' סופר פארם (ישראל) בע"מ (31.8.2006).

⁷ ההודעה על שיעור העמלה הצולבת שאושר על ידי בית הדין לתחרות ([הודעה לעיתונות מטעם רשות התחרות מיום 8/3/2012](#)). העמלה הצולבת כיום עומדת בהתאם להחלטת בנק ישראל על 0.5%. [הודעת בנק ישראל על גובה העמלה הצולבת שתכנס לתוקף החל מיום 1/1/2019](#).

לקבל כרטיסים שלה לכבד את כל הכרטיסים של אותה הסכמה. כך, בית עסק המעוניין לכבד כרטיסים מקומיים מחויב לכבד גם כרטיסים זרים.

מחקר זה בוחן את עמלות הסליקה שמשלמים בתי העסק בעסקאות תייר וכן את הפער בין העמלה הצולבת הנקבעת על ידי הסכמות הבינלאומיות לבין עמלת הסליקה הצולבת המקומית שנקבעת על ידי בנק ישראל (להלן **העמלה הצולבת המקומית**). זאת, נוכח שיח ציבורי על הנטל העודף המוטל על המשק הישראלי בשל העמלה הצולבת בעסקאות תייר.

הסדרים של סליקה צולבת

ככלל, הסדרי הסליקה הצולבת מטיבים עם הציבור – הן האזרח שמעוניין לשלם בבתי עסק שונים באמצעות כרטיס חיוב בעבור רכישות שהוא מבצע, והן בתי העסק המעוניינים לקבל מגוון של אמצעי תשלום באופן פשוט וקל. הסדרי הסליקה הצולבת מאפשרים לסולקים לסלוק את כל העסקות המתבצעות בכרטיסים הכלולים בהסדר באופן בלתי תלוי בזהות הגוף שהנפיק אותם. במובן זה, הסדרים אלה מבטיחים קישוריות בין כל הסולקים מצד אחד לכל המנפיקים מהצד השני המשוויכים לרשת התשלומים.

ישנן יעילויות משמעותיות להסדרי סליקה צולבת. נפרט.

מנקודת ראות של בתי העסק, הסדרי סליקה צולבת מקנים לכל בית עסק את האפשרות לבחור באופן עצמאי את סולק כרטיסי החיוב עמו יתקשר, והם למעשה תנאי הברחי לקיומה של תחרות בסליקת כרטיסים אלו מול בתי העסק. אלמלא סליקה צולבת, בית העסק היה נדרש להתקשר עם כל אחד מהמנפיקים אותם היה מעוניין לכבד, על מנת שיוכל לכבד בבית העסק שלו את כרטיסי החיוב של אותו מנפיק. בכך הם מסייעים בהפחתת עלויות העסקה של בתי העסק.⁸

יתר על כן, קיימת יעילות בקיומם של הסדרים רוחביים של סליקה צולבת חלף הסדרים פרטניים. תיאורטית היו יכולים לכאורה להתקיים הסדרים בילטרליים של סליקה צולבת בין סולקים ומנפיקים. מעבר לחששות התחרותיים העולים ממערכת כזו של הסדרים,⁹ עלויות העסקה לקיום מערכת הסדרים כזו היא גדולה עבור עסקאות מקומיות ועצומה בעסקאות תייר. לשם המחשה,

⁸ ראו בהקשר זה גם: החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברות כרטיסי האשראי בנוגע להסדר סליקה צולבת: לאומי קארד בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, ישראלכרט בע"מ, 25.4.2018 **רשות ההגבלים העסקיים** 501497; החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בנוגע להסדר לסליקה צולבת בין: מקס איט פיננסים בע"מ, כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, ישראלכרט בע"מ, טרנזילה בע"מ, קארדקום סליקה בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, 15.5.2024 **רשות התחרות**, 501769 (להלן **פטור הסליקה הצולבת**).

⁹ לרבות, התמריץ של מנפיקים בעלי כוח שוק משמעותי לסגור את רשת התשלומים שלהם לסליקה צולבת, בין אם בדרך של סירוב ובין אם בדרך של העלאת מחיר.

ויזה מקשרת בין כ-14,500 מוסדות פיננסיים.¹⁰ כאמור, מספר ההסדרים הפרטניים הנדרשים להבטחת קישוריות במקרה זה בין שני צדי השוק הוא עצום. עוד יצוין, כי ללא הסדרי סליקה צולבת חסמי הכניסה של שחקנים לתחומי הסליקה וההנפקה יהיו משמעותיים ביותר, כך שהסדרים אלו תורמים לתחרות בתחומים האמורים.

רכיב עיקרי של הסדרי הסליקה הצולבת הוא גובה העמלה הצולבת הנקבעת במסגרתו. זהו גם רכיב שבו התמקדה עבודה רגולטורית רבה ברחבי העולם בגין החששות התחרותיים העולים ממנו.

העמלה הצולבת: היגיון כלכלי בצד חששות תחרותיים

כאמור, העמלה הצולבת היא עמלה שמעביר הסולק למנפיק בגין ביצוע עסקה. החל משנת 2019 קובע בנק ישראל את שיעור העמלה הצולבת בעסקאות מקומיות בכרטיסי חיוב וזה עומד ביום פרסום נייר זה על 0.5% מסכום העסקה בעסקאות בכרטיסי חיוב נדחה ו-0.25% מסכום העסקה בעסקאות חיוב מיידיות.¹¹

כאמור, במסגרת הסכמות הבינלאומיות נקבעת ברירת מחדל ביחס לשיעור העמלה הצולבת. ככל שלא קיים הסדר אחר שמסדיר את העמלה הצולבת בין סולק למנפיק או אסדרה רגולטורית, עמלת ברירת המחדל שקבעה הסכמה תהיה תקפה. עמלה זו נקראת multilateral interchange fee (MIF).

קיימים שני הסברים כלכליים תיאורטיים המצדיקים את קיומה של עמלה צולבת. הראשון מבוסס על הרעיון לפיו תשלום בכרטיס חיוב הוא בבחינת צריכה משותפת של בית העסק מקבל התשלום ושל הצרכן המשלם. השני מבוסס על היותה של רשת תשלומים שוק דו-צידית עם השפעות רשת עקיפות שאינן מופנמות באופן אופטימלי בהיעדר העמלה הצולבת. להלן נפרט:

1. צריכה משותפת:¹² כאמור, תשלום בכרטיס חיוב חלף מזומן מניב תועלות הן לצרכן המשלם והן לבית העסק מקבל התשלום. בצד זאת, קיימות עלויות הן בצד ההנפקה והן בצד הסליקה. כדי שביצוע עסקה בכרטיס חיוב יהיה יעיל מבחינה חברתית נדרש שסך התועלות מתשלום בכרטיס חיוב יהיה גדול מסך העלויות הכרוכות בכך עבור הסולק והמנפיק. בהיעדר עמלה צולבת, כל צד משלם עבור ביצוע העסקה בדיוק את העלות של

¹⁰ הדוחות הפיננסיים של ויזה לשנת 2023, ע"מ 5 (מספר מוסדות פיננסיים), ע"מ 15 (תמונה תחרותית גלובלית של רשתות כרטיסי החיוב).

¹¹ יצוין, כי בפועל שיעור העסקאות בחיוב מיידיות הוא זניח.

¹² Baxter, W. F. (1983). Bank interchange of transactional paper: Legal and economic perspectives. *The Journal of Law and economics*, 26(3), 541-588.

אספקת שירות התשלום עבורו, כך שבית העסק מבסה את עלות הסליקה והצרכן את עלות ההנפקה. בהינתן חלוקת עלויות זו, ייתכן בהחלט שהתועלת עבור הצרכן מתשלום בברטיס קטנה מעלות המנפיק לביצוע העסקה, למרות שבאשר שוקלים את סך התועלות שלו ושל בית העסק מול סך העלויות של המנפיק והסולק, צד התועלות גובר על צד העלויות. כלומר, עסקאות שיעיל חברתית לבצע בברטיס חיוב יבוצעו הלכה למעשה בתשלום במזומן. במקרים כאלה, עמלה צולבת העוברת מהסולק למנפיק ומהווה רצפה לעמלת בית העסק מאפשרת חלוקת עלויות נכונה בין שני הצדדים לעסקה ומובילה בכך לתוצאה יעילה.

2. **שוק דו-צידי:** תחום כרטיסי החיוב פועל במתכונת של שוק דו-צידי בו מוצעים שירותים למחזיקי הכרטיסים מצד אחד ולבתי עסק מהצד השני וזאת באמצעות פלטפורמה מתווכת. שוק דו-צידי מאופיין, בין היתר, בהשפעות רשת עקיפות: התועלת שמפיק מחזיק הכרטיס בצד אחד של הפלטפורמה גדלה ככל שגדל מספר בתי העסק שמכבדים את כרטיסי חיוב בו הוא מחזיק בצידה השני, ולהיפך – התועלת שמפיקים בתי העסק גדלה ככל שגדל מספר הלקוחות המחזיקים בכרטיסי חיוב המכובדים על ידו. כך, כרטיס שמכובד על ידי מספר קטן של בתי עסק לא יהיה אטרקטיבי למחזיקי הכרטיס, ומצד שני בתי העסק לא יפיקו תועלת רבה מהיכולת לכבד כרטיס אשר נמצא בידי מספר קטן של משתמשים.¹³ כל אחד ממשתמשי הקצה, הצרכנים מצד אחד ובתי העסק מהצד השני, אינם מביאים בחשבון את ההשפעה שלהם על גודל הרשת ובכך את השפעת החלטותיהם על תועלות שאר המשתמשים ברשת. במצב כזה, על מנת למקסם את הרווחה החברתית מהרשת יש להפחית את התשלום הנגבה מהצד שגמישות הביקוש שלו גבוהה יותר (כך שמוכנותו לשלם עבור השימוש בכרטיס נמוכה יותר) ולהעלות את התשלום הנגבה מהצד שגמישות הביקוש שלו נמוכה יותר (מוכנותו לשלם עבור השימוש בכרטיס גבוהה יותר). סבסוד צולב כאמור יכול להביא להגדלת הרשת ומכאן להגדלת הרווחה החברתית ממנה. לפי הסבר זה, תפקיד העמלה הצולבת הוא לממש הלכה למעשה סבסוד צולב אופטימאלי.

בצד ההצדקות הכלכליות התיאורטיות לקיומה של עמלה צולבת, עלה בקרב רגולטורים רבים בעולם ובפרט רשויות תחרות חשש שכשלים תחרותיים בשוק מביאים לכך שהעמלה הצולבת שתקבע בתנאי השוק לא תהיה אופטימאלית אלא גבוהה מדי. העמלה הצולבת קובעת למעשה מחיר רצפה בצד הסליקה. כך, היא מתגלגלת לנטל על בתי העסק שמעבירים אותו בסופו של

¹³ טיוטת דוח הגברת היעילות והתחרות בתחום כרטיסי החיוב, רשות התחרות 2014.

דבר לצרכנים הסופיים. יתר על כן, התחרות בין מספר רשתות תשלומים אינה מסייעת בהכרח לפתרון הכשל.

בבסיס החשש עומדת ההבנה כי התרחבות השימוש בכרטיסי חיוב מובילה בתי העסק לקבל על עצמם לשלם עמלות סליקה גבוהות מאחר שסירוב לכבד כרטיסים של רשתות תשלומים מובילות יפגע ביכולתם למשוך אליהם לקוחות. בתי העסק מפנימים את ערך כיבוד הכרטיסים עבור הלקוחות ומוכנים עקב כך לשלם עמלה הגבוהה מהערך הישיר שהם מפיקים מתשלום בכרטיסי חיוב בהשוואה לאמצעי אחר. כלומר, מבחינת בתי העסק כרטיסי חיוב מסוימים הם בבחינת "must take cards".¹⁴ במצב כזה, יש לרשתות התשלומים תמריץ ויכולת לקבוע שיעור עמלה צולבת שהוא גבוה מהערך הישיר שמפיקים בתי העסק.¹⁵

התחרות בין רשתות התשלומים על לב המנפיקים עלולה להחמיר את הבעיה, שכן רשת שמבטיחה רווחים גבוהים יותר עבור המנפיק היא אטרקטיבית יותר מבחינתו. ככלל, רווחיות המנפיק עולה עם עלייה בעמלה הצולבת, וזאת עד לשלב בו לבתי העסק לא משתלם להמשיך ולכבד את הכרטיסים. יתרה מזו, העמלה הצולבת הגבוהה מאפשרת למנפיק להעביר הטבות רבות יותר לצרכן ובכך הכרטיס הופך אטרקטיבי יותר לצד הצרכנים. מנגנון ההיזון החוזר עלול לתרום להחמרה נוספת של הבעיה מנקודת הראות של בתי העסק.

לתופעה פן נוסף: העמלה הצולבת היא בגדר הסכמה בין מנפיקים לבין סולקים, ולכן בתיאוריה הייתה אמורה לאזן את האינטרסים של שני הצדדים לעסקה. ואולם, האינטרס של מנפיקים בעמלה גבוהה עלול להיות גדול מהאינטרס של סולקים בעמלה נמוכה. שכן עבור הסולקים מדובר בהוצאה משתנה שהיא אחידה להם ולמתחריהם המציעים לסלוק אותו כרטיס ומשכך הם יודעים שיוכלו לגלגל אותה לבית העסק. לאור זאת, הם עשויים להיות אדישים יחסית לגובה התשלום. בהקשר זה, יש לציין כי הביקוש של בתי העסק לכיבוד כרטיסי חיוב של הסכמות המשמעותיות והגדולות הוא קשיח באופן יחסי, שכן ככלל אין באפשרותם שלא לקבל כרטיסי חיוב מקובלים מבלי לאבד לקוחות.

עמלה צולבת גבוהה כאמור מתגלגלת לבתי עסק, אשר בתורם מגלגלים אותה לציבור הלקוחות כולו במחיר המוצרים (ולא רק לאותם לקוחות שבחרו לשלם באותו כרטיס חיוב). תוצאת הדברים היא עיוות בהקצאת משאבים, שכן צרכנים יעשו שימוש באמצעי תשלום המשיט עלויות גבוהות

¹⁴ Vickers, J. (2005). Public policy and the invisible price: Competition law, regulation and the
Rochet, J. C., & Tirole, J. (2011). Must-take cards: Merchant interchange fee. *Competition LJ*, 4, 5
discounts and avoided costs. *Journal of the European Economic Association*, 9(3), 462-495

¹⁵ Rochet, J. C., & Tirole, J. (2011). Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs. *Journal*
of the European Economic Association, 9(3), 462-495

על בית העסק באופן שהצרכן לא מפנים. בפועל נגרם עיוות ואובדן יעילות בשל שימוש יתר באמצעי תשלום יקר.

חששות אלה מפני עיוות שיעור העמלה הצולבת הביא רגולטורים ברחבי העולם להתערב בקביעתה. ניתן להצביע על שתי מתודולוגיות עיקריות המשמשות לקביעת שיעור העמלה הצולבת במסגרת רגולטורית:

1. גישת העלות: לפי גישה זו יש לקבוע את שיעור העמלה הצולבת לפי עלות המנפיק להספקת השירות שלו תועלת ישירה לבית העסק – שירות הבטחת התשלום.¹⁶ גישה זו אומצה על ידי בית הדין לתחרות בישראל ומיושמת היום על ידי בנק ישראל בקביעת העמלה הצולבת.¹⁷

2. מבחן האדישות (Merchants Indifference Test): לפי גישה זו יש לקבוע תקרה לשיעור העמלה הצולבת כך שלא תעלה על עלות השימוש של בית העסק באמצעי תשלום חלופי. עמלת בית העסק צריכה להיות מספיק נמוכה, כך שגם אם נכנס לקוח מזדמן לבית העסק שיש באפשרותו לשלם באמצעי תשלום חלופי, אין לבית העסק תמריץ להסיט אותו לשלם באמצעי תשלום זה.¹⁸ גישה זו אומצה על ידי הנציבות האירופית.¹⁹

כבילות

צעד משלים על מנת להבטיח את הקישוריות של רשת התשלומים בין המנפיקים לסולקים הוא התנאי של "honor all cards" שקובעות הסכמות. התנאי מחייב סולק לדרוש מבית עסק המעוניין לכבד כרטיסים השייכים לרשת תשלומים מסוימת, לכבד את כל הכרטיסים המשוויכים לאותה רשת. צעד זה מבטיח ודאות לצרכן המחזיק בכרטיס המשווין לרשת כי יוכל לשלם בכל בית עסק בעולם שמכבד את כרטיסי הרשת.²⁰

בצד התועלת מהחלת התנאי של "honor all cards" הן לבתי העסק והן לצרכנים, עולה גם חשש כי הקשירה בין כרטיסים שונים פוגעת בבתי עסק, שכן הם אינם יכולים לכבד רק את אותם

¹⁶ ה"ע (הגבלים עסקיים) 4630/01 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' סופר פארם (ישראל) בע"מ (נבו 31.8.2006).

¹⁷ [הודעת בנק ישראל על גובה העמלה הצולבת שנכנסה לתוקף החל מיום 1/1/2019](#).

¹⁸ רושה וטירול (2011) הראו שבתנאים מסוימים קביעת העמלה הצולבת על פי מבחן האדישות מביא למקסום הרווחת המשתמשים ברשת כרטיסי החיוב (צרכנים ובתי עסק), כאשר מתעלמים מרווחי המנפיקים. Rochet, J. C., & Tirole, J. (2011). Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs. *Journal of the European Economic Association*, 9(3), 462–495.

¹⁹ [Delloitt \(2013\). Survey of merchants' costs of processing cash and card payments: final report](#).

²⁰ לשם המחשה, ישנם כ-130 מיליון בתי עסק בעולם שמכבדים את כרטיסי ויזה. [הדוחות הפיננסיים של ויזה לשנת](#)

2023, ע"מ 5.

כרטיסים שמשתלם להם לכבד; זאת בשים לב לכך שהשוני בעמלה הצולבת שמשלם הסולק מתגלגל לעמלת בית העסק.

נציין כי בהיעדר רגולציה סותרת, העמלה הצולבת ברירת המחדל של הסכמות משתנה בהתאם לסוג הכרטיס שבו משלם הלקוח ובהתאם לאופן ביצוע העסקה. ככלל, העמלה הצולבת בגין תשלום בכרטיסים יוקרתיים שמבטיחים הטבות רבות ללקוח גבוהה יותר מאשר בכרטיסים אחרים. בנוסף, העמלה התפעולית משתנה בהתאם לאופן ביצוע העסקה.

סקירה בינלאומית: התערבות רגולטורים בעולם בגובה העמלה הצולבת ובהיבטים

נוספים של פעילות רשתות התשלומים

האיחוד האירופי

באיחוד האירופי, שיעור העמלה הצולבת המקומית נקבע ברגולציה בשנת 2015.²¹ על פי הרגולציה, גובה העמלה הצולבת לא יעלה על 0.2% לכרטיסי חיוב מידי ולא יעלה על 0.3% לכרטיסי חיוב נדחה. הרגולציה כוללת גם הוראות נוספות אשר נוגעות לכבילות שתוארו לעיל. למשל, סעיף 10 לרגולציה קובע כי אסור לדרוש שבית עסק המבקש לקבל כרטיס חיוב של מנפיק אחד יידרש לקבל כרטיסי חיוב אחרים של אותה סכמה; חריג לאיסור זה הוא כרטיסי חיוב צרכניים של אותו מותג ואותה קטגוריה (אשראי/חיוב מידי/נטען) הכפופים לרגולציה על עמלה צולבת. כלומר, הרגולציה מתירה לסכמות להחיל את דרישת ה-Honor all cards רק ביחס לכרטיסים דומים שעל כולם נגבית אותה עמלה צולבת מפוקחת.²² סעיף 11 לרגולציה אוסר להתערב בצעדים של בתי עסק כדי להסיט לקוחות לאמצעי תשלום המועדף על בית העסק ("steering").²³

ואולם, הרגולציה האירופאית האמורה לא חלה על עמלות תייר (במינוח האירופאי-*inter-regional interchange fees* – עמלות חוצות-אזורים). משכך, הנציבות האירופאית פתחה בהליך מול מאסטרקארד בשנת 2015²⁴ ומול ויזה בשנת 2017,²⁵ לצורך בחינת החשש כי יש בכללים של מאסטרקארד וויזה כדי להפר את הוראות דיני התחרות האירופאים באופן המעלה את המחירים עבור בתי העסק ומתגלגל בסופו של דבר לקהל הלקוחות כולו. בהמשך אותו הליך, ב-2019 הגיעה הנציבות להסכמות עם ויזה ומאסטרקארד להקטנה משמעותית של עמלות הסליקה בעסקאות תייר לתקופה של 5 שנים (היינו עד נובמבר 2024), כך שיעמדו על הסכומים

²¹ Regulation (EU) 2015/751 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on interchange fees for card-based payment transactions. (קישור).

²² ה-PSR (המפקח על תשלומים הבריטים) בהנחיות שלו ליישום רגולציה דומה מסביר במפורש כי ההוראה אוסרת על קשירה בין כרטיס מקומי לבין כרטיס זר. (קישור).

²³ הוראות דומות חלות בישראל מכוח תנאי פטור הסליקה הצולבת. ראו הערת שוליים 8.

²⁴ הודעת הנציבות האירופית מיום 9.7.2015. (קישור).

²⁵ הודעת הנציבות האירופית מיום 3.8.2017. (קישור).

הבאים: 0.2% לעסקאות פיזיות בכרטיסי חיוב מיידי; 0.3% לעסקאות פיזיות בכרטיסי חיוב נדחה; 1.15% לעסקאות אונליין בכרטיסי חיוב מיידי; ו-1.50% לעסקאות אונליין בכרטיסי חיוב נדחה.

ביוני 2024, הודיעה הנציבות על כך שמאסטרקארד וויזה בחרו באופן וולונטרי להמשיך בהסכמות למשך 5 שנים נוספות.²⁶ הנציבות הבהירה שכעת אין בידיה אינדיקציות ששיעור העמלות כבר אינו ראוי, אך שמכל מקום אין בהתחייבות הוולונטרית של החברה כדי למנוע ממנה לנקוט בצעדים ככל שיהיו לה אינדיקציות כאמור.

בריטניה

עם יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי בסוף 2020, הרגולציה האירופאית אינה חלה על עסקאות המבוצעות בבריטניה. ביחס לעסקאות מקומיות, נקבעה רגולציה מקומית ייעודית (UK IFR), ואילו ביחס לעסקאות המבוצעות בבריטניה באמצעות כרטיסים שהונפקו באיחוד האירופי – בהיעדר רגולציה ויזה ומאסטרקארד העלו את גובה העמלות מ-0.2% בכרטיסי חיוב מיידי ו-0.3% בכרטיסי חיוב נדחה ל-1.15% ו-1.5%, בהתאמה.²⁷ בעקבות כך, המפקח על תחום התשלומים ב-UK (ה-PSR) פתח בבדיקה על מנת להבין את ההצדקה להעלאת העמלות. בדצמבר 2023, פורסם על ידו דו"ח ביניים אשר עמד על הנטל העודף המוטל על עסקים ב-UK בשל העלאת העמלות והציע להגביל את העמלות כקבוע ברגולציה האירופאית, וזאת באופן זמני, עד להשלמת בחינה של גובה העמלות האופטימאלי. ביום 13.12.2024 פורסם דו"ח סופי,²⁸ אשר על פי ממצאיו העמלות הגבוהות פוגעות בבתי עסק ובהתאם פורסם קול קורא לפתרון המוצע של קביעת עמלה מירבית לתקופת ביניים בשיעור העמלה הקבועה ברגולציה האירופאית.

אוסטרליה

באוקטובר 2024, פורסם דו"ח של הבנק המרכזי של אוסטרליה בנושא עמלות בכרטיסי חיוב.²⁹ הדו"ח נדרש, בין היתר, לסוגיית גובה העמלות הצולבות והעמלות של המתג בעסקאות בכרטיסים זרים.³⁰ סוגיה זאת נבחנה בעבר באוסטרליה והוחלט שאין מקום לפקח על עמלות אלה, בשים לב לחלקן הקטן של עסקאות אלה מתוך סך העסקאות. אולם, בדו"ח שפורסם לאחרונה, עלה כי העמלות הצולבות בכרטיסי תייר גבוהות עד פי 3 מהעמלה הצולבת בעסקאות מקומיות. כתוצאה מכך, עמלות בכרטיסי תייר מהוות כ-8% מסך העמלות הצולבות של בתי עסק

²⁶ הודעת הנציבות האירופית 5.7.2024 (קישור).

²⁷ Payment Services Regulator (2024). Market Review into Cross-Border Interchange Fees (קישור).

²⁸ הודעה מיום 13.12.2024 של מאסטרקארד שירותי התשלום בבריטניה על חששות תחרותיים בעסקאות תייר והצעה להכניס את העמלה הצולבת בעסקאות אלה לפיקוח. (קישור).

²⁹ Reserve Bank of Australia. (2024). Merchant Card Payment Costs and Surcharging – Issues Paper (קישור).

³⁰ עמ' 12 שם.

אוסטרלים, וזאת על אף שעסקאות תייר הן רק כ-3% מסך העסקאות. עוד הועלתה בדו"ח האפשרות שיש בכך כדי לייקר גם עסקאות בכרטיסים מקומיים, כתוצאה מתמחור אחיד של סולקים. משכך, הבנק המרכזי פנה לקבלת התייחסות הציבור לאפשרות של הטלת פיקוח על גובה העמלה הצולבת בכרטיסים זרים. כמו כן, הדו"ח בחן את העמלות התפעוליות והעלה את האפשרות להתערב בהן נוכח שיעורן.

יצוין, כי בחינה דומה נערכה גם על ידי ה-Commerce Commission בניו זילנד.³¹

ממצאי הבדיקה בישראל

הנתונים ששימשו לבדיקה

הנתונים לבדיקה נדרשו מישראכרט, מקס וכאל. נכון למועד אליו רלוונטיים הנתונים, חברות כרטיסי האשראי היו הסולקות היחידות הפעילות במשק הישראלי בהיקף שאינו זניח. במסגרת הדרישה התקבלו, בין היתר, הנתונים הבאים:

א. נתונים מפורטים על עסקאות שבוצעו בחלוקה לעסקאות תייר ועסקאות מקומיות, סכמת תשלומים, סיווג ענפי המקובל במערכת כרטיסי האשראי (Merchant Category Codes, ³²להלן MCC) וסיווגים נוספים עבור התקופה Q3-2019-2022 (להלן מענה מפורט).

ב. דיווחי החברות על פי הוראת דיווח לפיקוח על הבנקים, "דוח על כרטיסי חיוב" שמספרה 869, על הפעילות הרבעונית שלהם בסליקת כרטיסי אשראי עבור התקופה 2019-2022 (להלן הוראת דיווח 869).³³

ג. התשלומים השנתיים של חברות כרטיסי האשראי לסכמות הבינלאומיות בחלוקה לעסקאות מקומיות ועסקאות תייר עבור התקופה Q3-2019-2022 (להלן תשלומים לסכמות-נתונים שנתיים).

יצוין, כי חברות כרטיסי האשראי התקשו להעביר נתונים פרטניים על אודות תשלומי העמלה הצולבת והעמלה התפעולית לסכמות הבינלאומיות, שכן לטענתן הן לא מקבלות פירוט ברור ביחס לתשלומים שלהן לסכמות הבינלאומיות.

³¹ Commerce Commission New Zealand. (2024). Retail Payment Systems (קישור).

³² למפתח הסיווגים ראו: [visa-merchant-data-standards-manual.pdf](https://www.visa-merchant-data-standards-manual.pdf), עמ' 110-25.

³³ קישור להוראת דיווח 869.

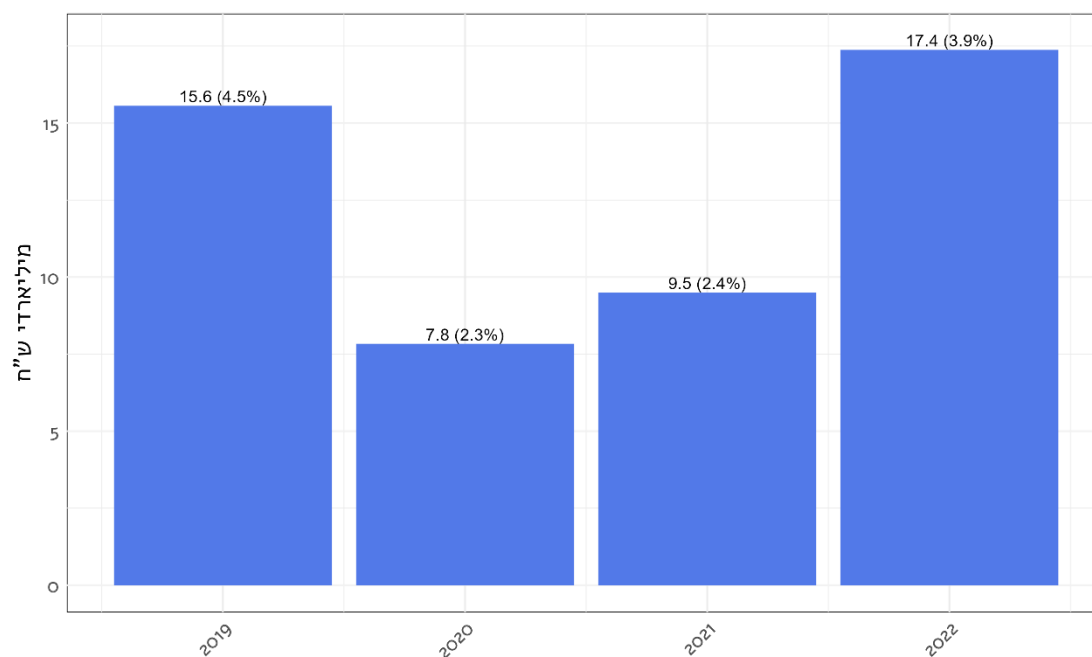
נוכח האמור, הסכמות הבינלאומיות העבירו לידינו את תעריפוני העמלות שלהן בישראל. על בסיס התעריפון ונתוני העסקאות בוצעה על ידי רשות התחרות הערכה לגבי העמלה הצולבת והעמלה התפעולית לפי סיווג המנפיק והעסקה.

נציין שתהליך הפקת הנתונים מביא לכך שישנם פערים מסוימים בין נתוני המענה המפורט לבין אלה המתקבלים מהוראת דיווח 869.

היקף עסקאות התייר והתפלגות העסקאות בין ענפי המשק

בשנת 2022 סך העסקאות בכרטיסי תייר הגיע לכ-17.4 מיליארד ש"ח, שהם כ-3.9 אחוזים מסך הערך של העסקאות שנשלקו באותה שנה בישראל באמצעות כרטיסי חיוב, כפי שניתן לראות בתרשים 1. כפי שניתן גם להבחין, היקף עסקאות התייר היה נמוך יחסית בשנים 2020 ו-2021, ככל הנראה כתוצאה ממגפת הקורונה אשר הגבילה את היקף התיירות הנכנסת לישראל.

תרשים 1: סך ערך עסקאות התייר בשנים 2019–2022³⁴
(שיעור מסך העסקאות שנשלקו בסוגריים)

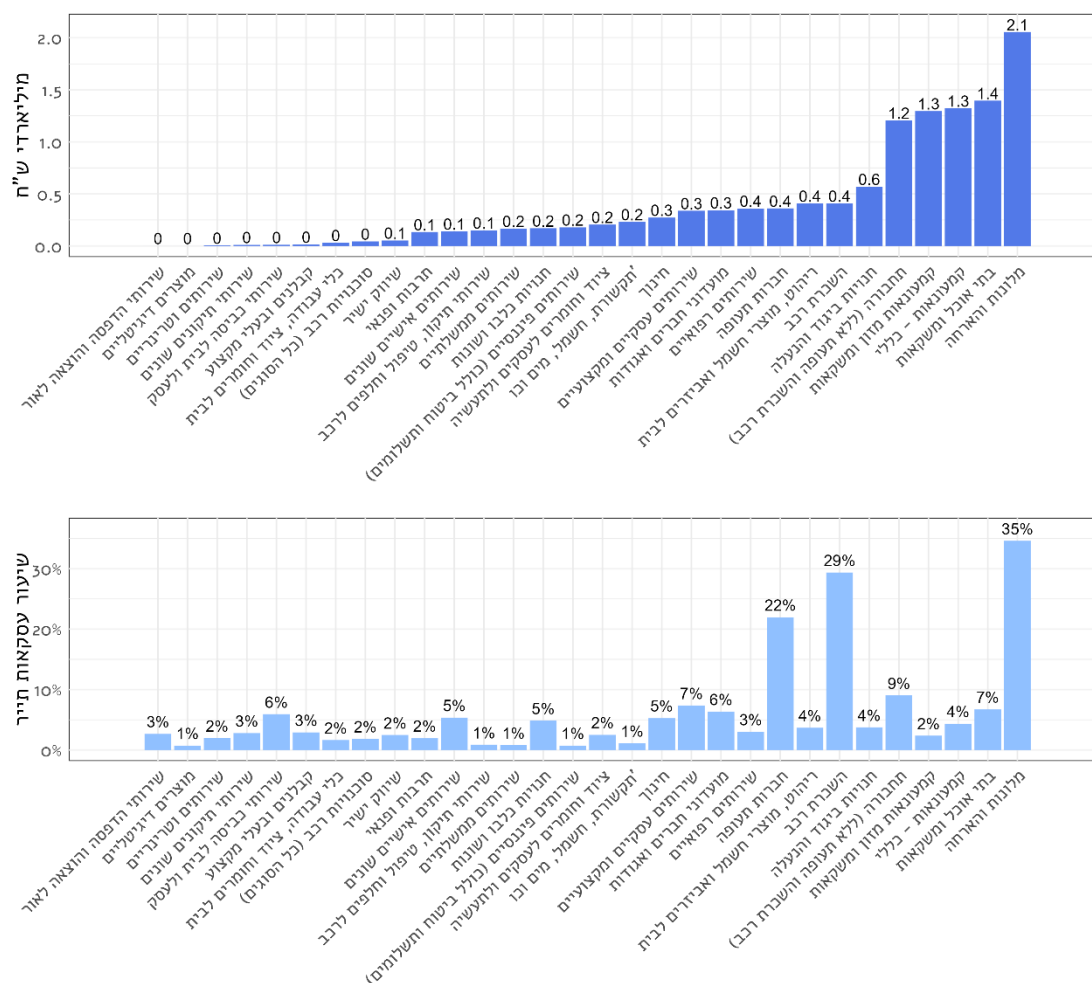


מקור: נתוני חברות כרטיסי האשראי-הוראת דיווח 869; עיבודי המחלקה הכלכלית ברשות התחרות.

חלקן היחסי של עסקאות התייר בסך העסקאות בתוך כל תחום פעילות וכן התפלגות סך עסקאות התייר על פני תחומי פעילות במשק אינו אחיד, כפי שניתן לראות בתרשים 2. באופן טבעי, חלקן של עסקאות תייר בתחומי פעילות המתבססים על תירות הוא גבוה יחסית: מלונות והארכה 35%, השכרת רכב 29% ותעופה 22%. תרשים 2 מציג את סך עסקאות התייר בתחומי פעילות שונים במהלך שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2022 ואת חלק עסקאות התייר מסך העסקאות בכרטיסי חיוב בכל תחום פעילות.

³⁴ ההערכה היא כי הירידה המשמעותית בעסקאות תייר בשנים 2020–2021 נובעת ממגפת הקורונה.

תרשים 2: סך ערך עסקאות תייר לפי סקטור פעילות וחלק עסקאות התייר מסך העסקאות בברטיסי חיוב בסקטור, 2022Q1-Q3³⁵



מקור: חברות כרטיסי האשראי-מענה מפורט; עיבודי המחלקה הכלכלית ברשות התחרות.

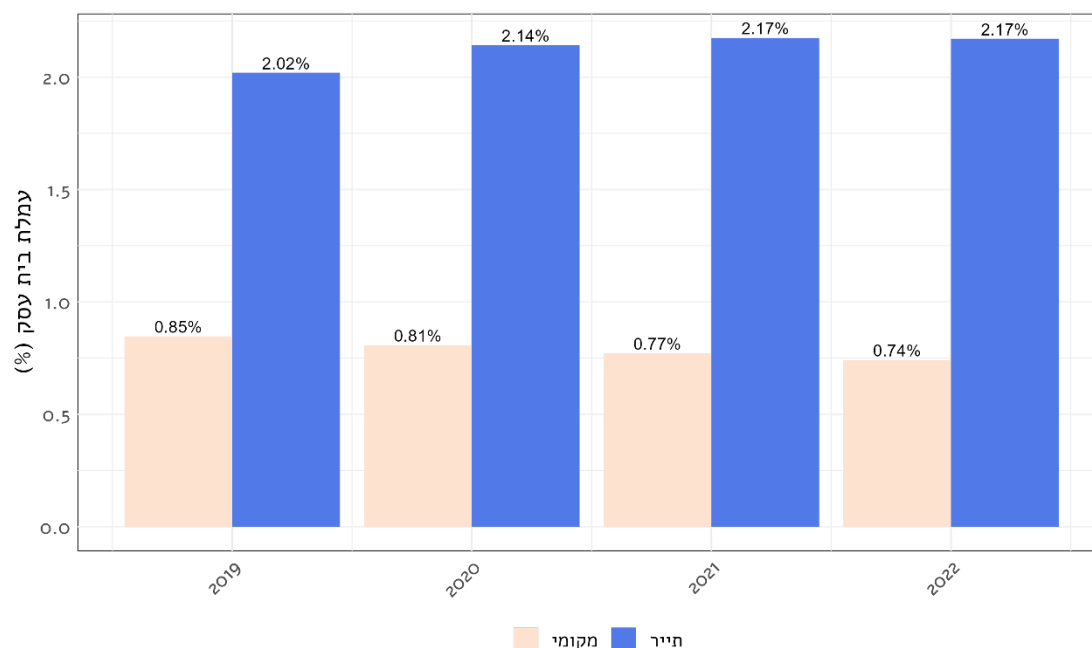
עמלת בית העסק בעסקאות תייר לעומת עסקאות מקומיות

הבדיקה מעלה כי עמלות הסליקה שמשלמים בתי עסק בגין עסקאות תייר גבוהות משמעותית מעמלות הסליקה בגין עסקאות מקומיות, כפי שניתן לראות בתרשים 3. למעשה עמלת הסליקה שמשלמים בתי עסק בגין עסקאות תייר גבוהה כמעט פי שלוש מזו שהם משלמים בגין עסקאות מקומיות.

³⁵ נציין כי חלק מהסיווגים הגולמיים שהתקבלו (MCC) אוגדו לצורך התרשים.

תרשים 3: שיעור עמלת בית העסק הממוצעת בחלוקה לעסקאות תייר ועסקאות מקומיות (עבור עסקאות תייר העסקאות כוללות רק את ויזה ומאסטרקארד)

2019–2022Q3



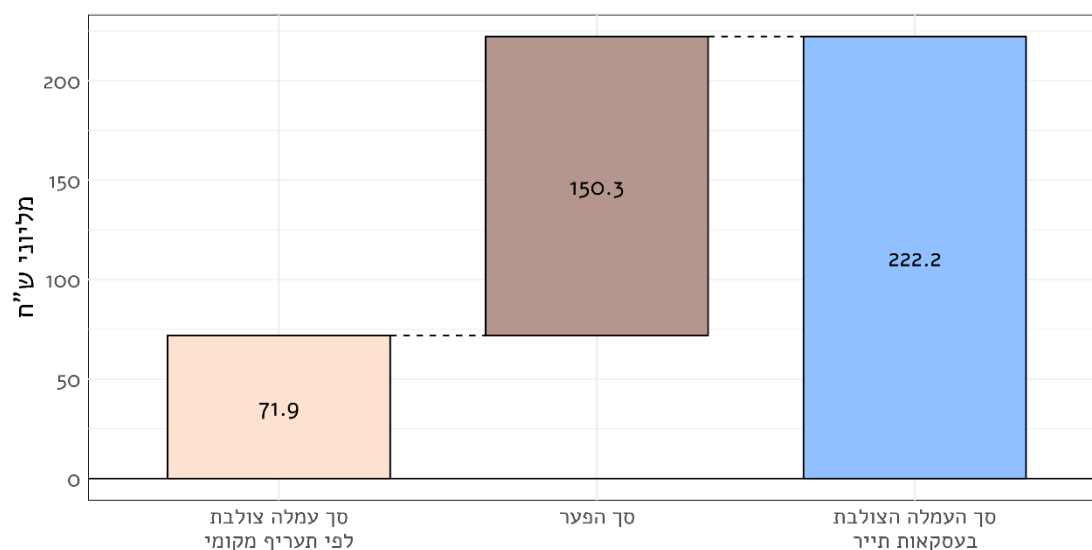
מקור: נתוני חברות כרטיסי האשראי-מענה מפורט; עיבודי המחלקה הכלכלית ברשות התחרות.

הגורם העיקרי לפערים אלו הוא ההבדל בעלויות הסולקים בביצוע העסקאות. כאמור, עלויות הסליקה בעסקאות מקומיות מורכבות בעיקרן מתשלום עמלה צולבת בשיעור קבוע הנקבע על ידי בנק ישראל (למעט בעסקאות בהן ישנה זהות בין מנפיק הכרטיס והסולק); מתשלומי עמלה תפעולית לשבא; ומתשלומי עמלות שונות לסכמות הבינלאומיות בגין סליקת כרטיסים המשויכים להם.³⁶ לעומת זאת, העמלות הצולבות בעסקאות תייר נקבעות ונגבות עבור המנפיק על ידי הסכמות הבינלאומיות. עמלות אלה מצויות, בממוצע, בטווח של 1.4%-1.8% מערך העסקה. מדובר בלמעלה מנקודת אחוז יותר מהעמלה הצולבת המקומית. משמעות הפער בין העמלה הצולבת המקומית לעמלה הצולבת בעסקאות תייר במונחים כספיים מתואר בתרשימים

5-14.

³⁶ עמלת שבא בעסקאות מקומיות עומדת, בממוצע, על כ-2 אג' לעסקה. עם זאת, ישנה שונות משמעותית בעמלת שב"א בין עסקאות שונות, כתלות בגורמים שונים המאפיינים את העסקה. כמו כן ישנן עמלות הנגבות על החזקת המסופים ונגבות על ידי חישוב החלק היחסי של כל סולק בסליקת העסקאות וכן עמלות נפח שונות. האומדן הנ"ל מתאר את חלוקת סך התשלומים לשבא על ידי הסולקים במספר העסקאות.

תרשים 4: הפער במונחים כספיים בין העמלה הצולבת בעסקאות תייר (בפועל) לעמלה בשיעור הזהה לעמלה המקומית בשנת 2022 (ויזה ומאסטרקארד בלבד)



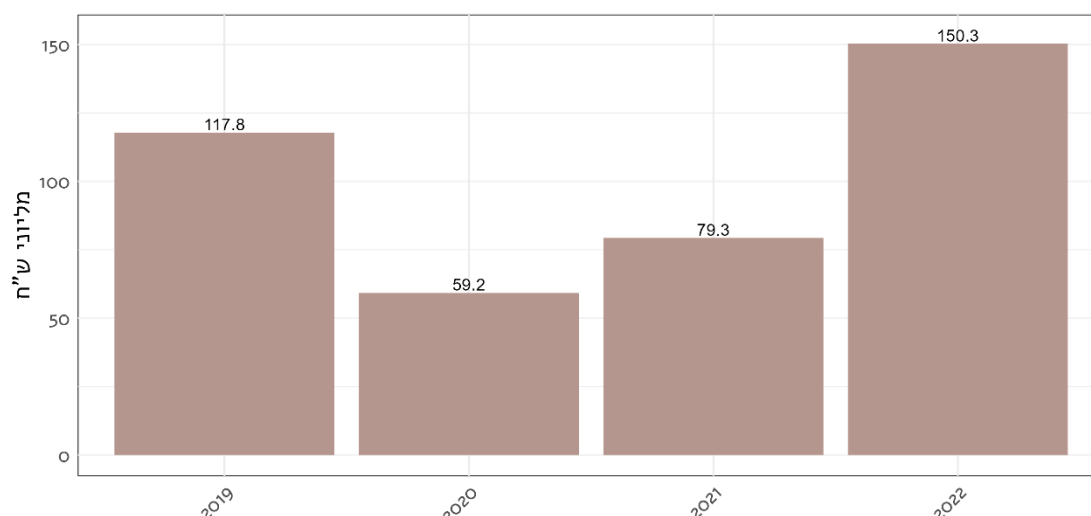
מקור: נתוני חברות כרטיסי האשראי-הוראת דיווח 869; עיבודי המחלקה הכלכלית ברשות התחרות.

בתרשים 4 מוצג סך הערך של העמלה הצולבת ששילמו בפועל הסולקים המקומיים בסכמות הבינלאומיות ויזה ומאסטרקארד בשנת 2022 (222.2 מיליון ש"ח), סך העמלות הצולבות שהסולקים היו משלמים לו העמלה הצולבת בעסקאות תייר הייתה זהה לעמלה הצולבת המקומית (71.9 מיליון ש"ח) וכן את ההפרש בין שני הערכים הנ"ל (150.3 מיליון ש"ח).

בתרשים 5 מוצג ההפרש בין העמלה הצולבת ששולמה על ידי הסולקים בגין עסקאות תייר, לעומת העמלה שהיתה משולמת על ידם לו העמלה הצולבת בעסקאות אלו היתה זהה לעמלה המקומית עבור כל אחת מהשנים 2019-2022. בשנת 2019 מגיע הפרש זה לכ-118 מיליון ש"ח. אמנם בשנים בהם הייתה התפרצות של מגפת הקורונה, 2020-2021, הפרש זה פוחת ועומד על כמחצית מכך, אך ניתן לראות שבשנת 2022 המצב חוזר לקדמותו וההפרש גדל אף מעבר לערכו קודם לתקופת המגפה. זאת, הן בשל הגידול בהיקף העסקאות בכרטיסי תייר עם חזרת התיירות הנכנסת לישראל, והן בשל הקטנת העמלה הצולבת המקומית מ-0.6% בשנת 2019 ל-0.525% בשנת 2022.³⁷

³⁷ צו הבנקאות (שירות ללקוח) (פיקוח על שירות סליקה צולבת של עסקאות בכרטיס חיוב ושל עסקאות חיוב מיידיות), תשע"ט-2018 ([קישור](#)).

תרשים 5: הפער במונחים כספיים בין העמלה הצולבת בעסקאות תייר (בפועל) לעמלה בשיעור הזהה לעמלה המקומית בשנת 2019-2022 (ויזה ומאסטרקארד בלבד)³⁸



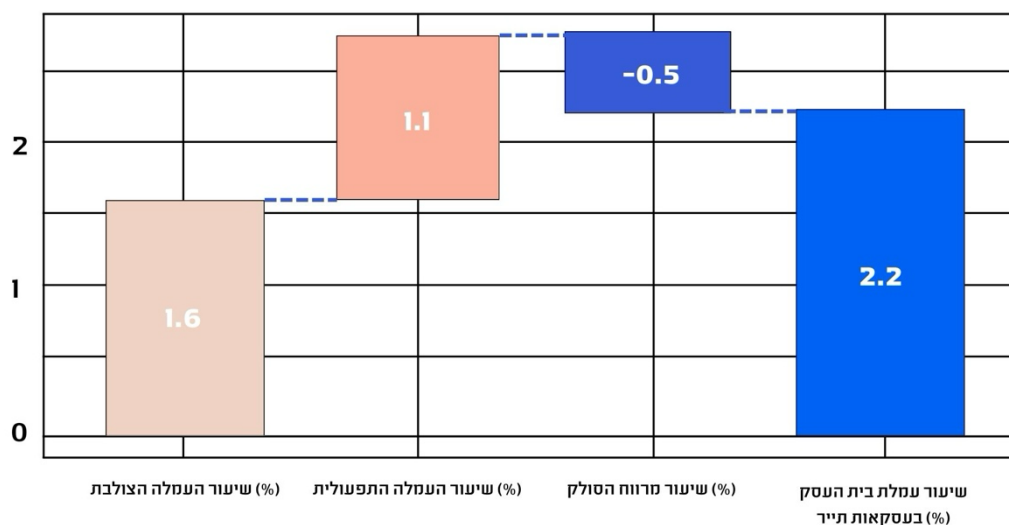
מקור: נתוני חברות כרטיסי האשראי-הוראת דיווח 869; עיבודי המחלקה הכלכלית ברשות התחרות.

אל הפער בעמלה הצולבת מתווסף פער משמעותי לא פחות בעמלות התפעוליות. בעוד שבגין עסקאות מקומיות משלמות חברות כרטיסי האשראי עמלות תפעוליות לשבא המגיעות לשיעור של פחות מ-0.02% מערך העסקאות, העמלות התפעוליות הנגבות מהן על ידי הסכמות הבינלאומיות בגין עסקאות תייר עומדות על למעלה מ-1%.

חשוב להדגיש כי הבדיקה מעלה שהסולקים אינם מגלמים באופן מלא את העלויות הנוספות בגין עסקאות תייר בעמלת הסליקה הנגבית בגינן. יתרה מכך, משקלול ההכנסות של הסולקים המקומיים מעסקאות תייר מול ההוצאות בגין אותן עסקאות עולה כי ככלל הסולקים למעשה נושאים בהפסדים בגין אותן עסקאות, כאשר עסקאות אלו נבחנות במבודד ממכלול השירותים שרוכשים בתי העסק מהסולקים. תרשים 6 מציג את פירוק שיעור עמלת בית העסק הממוצעת בעסקאות תייר בין שלושה רכיבים: (1) העמלה הצולבת; (2) העמלה התפעולית ו-(3) מרווח הסולק. כפי שניתן לראות, מרווח הסולק הממוצע הוא שלילי.

³⁸ עבור כל שנה הפער חושב על פי שיעור העמלה הצולבת המקומית באותה שנה.

תרשים 6: פירוק עמלת בית העסק בעסקאות תייר בברטיסי ויזה ומאסטרקארד
נתוני רבעון ראשון-רבעון שלישי 2022³⁹



מקור: חברות כרטיסי האשראי-מענה מפורט; עיבודי המחלקה הכלכלית ברשות התחרות.

יובהר כי תרשים 6 אינו מבחין בין סולקים שונים ובין ויזה ומאסטרקארד. יובהר שממצא זה תקף לא רק באופן מצרפי.

בבואנו לבחון האם ובאיזו מידה שיעור הסבסוד הצולב של עסקאות תייר על ידי חברות הסליקה באמצעות עמלת הסליקה בעסקאות מקומיות משתנה בהתאם לחלק עסקאות התייר מכלל פעילות בית העסק, אנו נשער שככל ששיעור עסקאות התייר גבוה יותר עבור יחידת תצפית מובחנת, עמלת הסליקה בעסקאות מקומיות לאותה יחידת תצפית אף היא תגדל. קשר חיובי, משמעותי כלכלית ומובהק סטטיסטית, בין החלק היחסי של עסקאות תייר בנפח העסקאות של יחידת תצפית לעמלת הסליקה הנגבית ממנה בגין עסקאות מקומיות, יאפשר לנו להעריך את גודל הסבסוד של עמלת הסליקה בגין עסקאות התייר המתגלגל לבתי העסק דרך הגדלת עמלת הסליקה על עסקאות מקומיות. בנוסף, אנו גם משערים כי היכן שעסקאות תייר תופסות נתח משמעותי מנפח העסקאות, ככל הנראה חברות הסליקה לא תהיינה מוכנות לספוג הפסדים גבוהים מדי ולכן עמלת הסליקה בעסקאות תייר אף היא תגדל באופן מתואם עם שיעור עסקאות התייר ליחידת תצפית מובחנת.

שתי ההשערות לעיל נבחנו באמצעות מודל רגרסיה לינארית, כאשר שיעור עסקאות התייר ליחידת התצפית (בנק' אחוז) משמש כמשתנה מסביר ועמלת הסליקה (בנק' אחוז) משמשת

³⁹ יודגש כי נתוני העמלות התפעוליות המוצגות בתרשים מתייחסות רק לעמלות ששילמו חברות הסליקה לסכמות הבינלאומיות ולא, למשל, לעמלות תפעוליות המשולמות לחברת שבא המפעילה את מסופי התשלום. עם זאת, העלויות שהושמשו מהתרשים זניחות ביחס לעמלות המוצגות בתרשים, המייצגות מעל ל-99 אחוזים מעלויות העסקה עבור חברות הסליקה המקומיות.

כמשתנה מוסבר – פעם עמלת הסליקה בעסקאות מקומיות ופעם עמלת הסליקה בעסקאות תייר. יחידת התצפית הינה כלל העסקאות בברטיסי חיוב בשנה בסקטור עסקי (לפי שיטת הסיווג של MCC) לכל סולק בנפרד⁴⁰. משתני בקרה שנכללו במודל הינם שיעור העסקאות במסמך חסר ליחידת תצפית (בנק' אחוז),⁴¹ אפקטים קבועים ברמת סולק ואפקט שנה. התקופה שנכללה בניתוח היא 2019–2022. לוח 1 מסכם את תוצאות הניתוח.

לוח 1: ממצאי ניתוח הקשר בין שיעור עסקאות תייר בסקטור עסקי לעמלת הסליקה הממוצעת

משתנה מוסבר: עמלת בית העסק ⁴²		
עסקאות מקומיות	עסקאות תייר	
0.008*** (0.001)	0.013*** (0.002)	השינוי (בנק' אחוז) בעמלת הסליקה לכל נק' אחוז נוספת בשיעור עסקאות התייר
0.834*** (0.01)	1.742*** (0.032)	חותך
שיעור עסקאות במסמך חסר, אפקטים קבועים ברמת סולק ואפקט שנה		משתני בקרה נוספים
1,638	1,639	מספר תצפיות
0.264	0.213	R ²
0.261	0.209	Adjusted R ²

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

ממצאי הניתוח מלמדים כי ישנו קשר חיובי, מובהק סטטיסטית, בין שיעור עסקאות התייר בסקטור מסוים בשנה מסוימת ובין עמלת הסליקה שנגבתה על ידי החברה הסולקת מאותו סקטור באותה שנה, הן בעסקאות מקומיות ובאופן מודגש יותר גם בעסקאות תייר.

אומדי הרגרסיה מצביעים על כך שלכל 10 נקודות אחוז נוספים בשיעור עסקאות התייר בסקטור עסקי מסוים עבור סולק מסוים, אנו נצפה לעלייה של כ-8 נקודות בסיס⁴³ בעמלת הסליקה לעסקאות מקומיות, המבטאת גידול של כ-11 אחוזים בעמלת הסליקה. כמו כן אנו נצפה לעלייה של 13 נקודות בסיס בעמלת הסליקה בעסקאות התייר באותו סקטור, המבטאת גידול של כ-6 אחוזים בעמלת הסליקה בעסקאות אלו.

⁴⁰ בדומה לניתוחים אחרים בנייר, הנתונים עבור שנת 2022 מגיעים עד סוף הרבעון השלישי של אותה שנה. חלוקת יחידות התצפית ברמת הסולק נעשתה משום שההחלטה על גובה עמלת הסליקה מתקבלת בנפרד לכל סולק ובבדי לאפשר למודל לבטא את השונות הפוטנציאלית בין חברות הסליקה השונות.

⁴¹ עסקה במסמך חסר בהגדרתה בסעיף 29 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019. ככלל, העמלה הצולבת בעסקאות במסמך חסר גבוהות יותר מהעמלה הצולבת בעסקאות בנקודת מכירה, כך שצפוי שעלייה בשיעור העסקאות במסמך חסר בסקטור תהיה מתואמת עם עליה בעמלת בית העסק.

⁴² הערך בסוגריים הוא שגיאת התקן של האומדים.

⁴³ נקודת בסיס היא מאית נקודת אחוז.

במילים אחרות, אם עבור בית עסק א', עסקאות תייר הן 20% מהעסקאות שלו ובבית עסק ב', עסקאות תייר הן 40% מהעסקאות שלו, בית עסק ב' צפוי לשלם עמלת סליקה בגין עסקאות מקומיות הגבוהה ב-16 נקודות בסיס מבית עסק א'. בנוסף, שיעור עמלת הסליקה שמשלם בית עסק ב' בגין עסקאות תייר צפויה להיות גדול בכ-26 נקודות בסיס מזו של בית עסק א'.

אף שבמבט ראשון ייתכן ששינויים אלה עלולים להיתפס כקטנים מכדי להיות בעלי משמעות, המרת אומדנים אלה למונחים כספיים ממחישה כי ממצאים אלו הינם משמעותיים ביותר. המרה זו ניתנת לחישוב באופן הבא:

$$\beta_X * X_i * V_i^{local} = CrossSubsidy_i$$

האומדן לקשר בין שיעור עסקאות התייר לעמלה הצולבת בעסקאות מקומיות (β_X) מוכפל בערך של המשתנה המסביר (שיעור עסקאות התייר X_i) עבור כל יחידת תצפית i כדי לתת אומדן לייקור עמלת הסליקה לאותה יחידת תצפית הנובע מערכו של המשתנה המסביר. ערך זה מוכפל בסך ערך העסקאות לאותה יחידת תצפית (V_i) כדי לקבל אומדן לסך הערך הכספי של הייקור בעמלת הסליקה לעסקאות אלו. לוח 2 מציג את הסכום של ערכים אלו עבור כל הסקטורים וחברות הסליקה לפי שנה. סכומים אלו מבטאים אומדן לסך העלות השנתית לבעלי העסקים המקומיים בגין הסבסוד הצולב של עסקאות התייר דרך עמלת הסליקה של העסקאות המקומיות.

לוח 2: סך עלות הסבסוד הצולב של עסקאות התייר דרך ייקור עמלת הסליקה בעסקאות מקומיות, 2019–רבעון שלישי 2022

שנה	עלות הסבסוד הצולב (מיליוני ש"ח)
2019	98.1
2020	54.4
2021	67.1
2022Q1–Q3	82.7

ממצאים אלה ממחישים כי על פניו גובה העמלות הנגבות על עסקאות תייר, העמלה הצולבת והעמלות התפעוליות, אינו משפיע רק על אותן עסקאות והעמלות בגינן, אלא מביא לייקור העמלות הנגבות בעסקאות מקומיות.

כפי שמראה תרשים 2, עסקאות תייר מייצגות שיעור גבוה מהעסקאות המתבצעות בתחום המלונאות, התעופה והשכרת הרכב. בשל כך, ניתן להעריך כי בענפים אלו גובה עמלות התייר

יתבטא באופן מודגש יותר במחירי הסליקה של העסקאות המקומיות. ללא תלות בשיטת התמחור המדויקת, ניתן להעריך כי עמלות הסליקה הגבוהות בגין עסקאות תייר יתגלגלו גם למחירי השירותים שמשלמים צרכנים מקומיים.

מותגים סגורים

כאמור, אמריקן אקספרס ודיינרס הן רשתות תשלומים סגורות ומשום כך אינן נמצאות במוקד הבדיקה הנוכחית.⁴⁴ נמצא כי שיעור עסקאות התייר בדיינרס נמוך ומשכך, אין בו כדי להשליך על הבדיקה, אך שונים הם פני הדברים ביחס למותג אמריקן אקספרס. מותג תשלומים זה מונפק בישראל ונסלק בלעדית על ידי חברת פרימיום אקספרס בע"מ הנמצאת בבעלות מלאה של ישראלכרט; יצוין, כי גם בעולם ההנפקה והסליקה של המותג אמריקן אקספרס בכל מדינה מבוצעת בדרך כלל באמצעות גורם יחיד שבחר המותג הבינלאומי.

בשולי הבדיקה נציין כי חלק אמריקן אקספרס בעסקאות תייר גדול משמעותית מחלקה בקרב עסקאות המתבצעות בכרטיסים המונפקים על ידי מנפיקים מקומיים, והגיע בשנת 2022 לטווח שבין 15% ל-25%. למעלה מכך, כאשר בוחנים את שלושת הענפים בהם שיעור עסקאות התייר מסך הפעילות הוא הגבוה ביותר, אף מתקבל היקף משמעותי יותר של עסקאות המבוצעות באמצעות כרטיסי חיוב זר של המותג אמריקן אקספרס – המגיע לטווח שבין 25%-35% מסך העסקאות התייר.

כאמור, עסקאות תייר של הסכמות הבינלאומיות הפתוחות ויזה ומאסטרקארד מסובסדות על ידי הסולקים. יחד עם זאת ממצאי בדיקה זו מגלים כי בעסקאות התייר המתבצעות בכרטיסי אמריקן אקספרס עמלת הסליקה שגובה ישראלכרט גבוהה דיה בכדי לבסות על הפסדי החברה בשאר עסקאות התייר.

⁴⁴ על פי סעיף 32 לחוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלום, התשפ"ג-2023 (להלן **חוק שירותי תשלום**) וסעיף 36טז לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן **חוק הבנקאות**), קיימת לשר האוצר, בהיוועצות עם רשות התחרות והמאסדר הייעודי, להורות כי כרטיסי אמריקן אקספרס ודיינרס יהיו כפופים לחובת הסליקה הצולבת, כל עוד שחברת פרמיום אקספרס נמצאת בקשרי בעלות עם ישראלכרט וחברת דיינרס קלוב ישראל בע"מ נמצאת בקשרי בעלות עם כאל.עד היום השר לא הפעיל סמכות זו. אולם, בעקבות מתווה שקבע משרד האוצר באוגוסט 2022, אמריקן אקספרס ודיינרס התקשרו עם סולקים על מנת לאפשר להם לפעול כמאגדים לרכז חיובים וזיכויים המבוצעים בכרטיסי חיוב שהונפקו על ידם. משמעות הדבר כי כל הסולקים יכולים להציע לבתי עסק לסלוק את כל המותגים המובילים, כולל הסגורים, בין בסליקה מקומית ובין בסליקה של עסקאות תייר. ואולם, המתווה שהונהג על ידי משרד האוצר אינו מתייחס למחירים שיוצעו על ידי המותגים האמורים לאותם המאגדים. נתוני המחקר אינם רלוונטים למועדים שלאחר הטמעת השינוי האמור, ולכן אין באפשרותנו לבחון את השפעתו.

סיכום והמלצות

במסגרת הבדיקה, נבחנו היבטים שונים בעסקאות אשראי הנסקות בישראל ומתבצעות בכרטיסי חיוב זרים. נמצא כי ישנם פערים משמעותיים בעמלות הסליקה שמשלמים בתי עסק מקומיים בגין עסקאות אלו בהשוואה לעסקאות המתבצעות בכרטיסי חיוב מקומיים. כמו כן, בדיקה זו הראתה כי הגורמים המרכזיים לפערים אלו הם שיעור העמלה הצולבת שקבעו הסכמות הבינלאומית בגין עסקאות אלה וגובה העמלות התפעוליות שהן גובות בעצמן, ששתיהן גבוהות משמעותית מהמקבילות להן עבור העסקאות המקומיות. בדיקה זו העלתה כי עסקאות התייר אינן מפוזרות באופן אחיד על פני מגזרי הפעילות העסקית, אלא מרוכזות במספר ענפים ספציפיים, בפרט בענפי המלונאות, התעופה והשכרת הרכב. ענפים אלו, שעסקאות תייר מייצגות נתח ניכר מפעילותם, מושפעים משמעותית מגובה העמלות הנגבות בעסקאות תייר.

בנוסף, עלה בבדיקה כי אף שעסקאות התייר כשלעצמן הינן הפסדיות עבור הסולקים, עלויות הסולקים בעסקאות תייר מושתות, לפחות בחלקן, על עמלות הסליקה הנגבות בגין עסקאות אשראי המתבצעות בכרטיסים מקומיים. נציין כי העמלות הגבוהות שנדרשים לשלם בתי העסק בגין עסקאות תייר צפויות להתגלגל אל כל הצרכנים, בכלל זה הצרכנים הישראלים (כולל אלו שאינם משתמשים בכרטיסי חיוב כלל), ללא תלות בחלוקה המדויקת של נטל התשלום העודף בין עסקאות מקומיות לבין עסקאות תייר.⁴⁵

הבדיקה העלתה כי העלות העודפת המוטלת על המשק הישראלי בגין הפער בין העמלה הצולבת הזרה לבין העמלה הצולבת המקומית עמדה על כ-150 מיליון ש"ח. כאמור, עמלה זאת אינה מתחלקת באופן שוויוני בין המגזרים, ומגזרים מוטי תיירות נשאו בנטל עודף של עשרות מיליוני שקלים.

חשוב לזכור כי עלות זאת אינה "מתקזזת" עם הכנסה של מנפיקים מקומיים על רכישות של ישראלים בחו"ל, שכן בכל מדינה העמלה הצולבת בכרטיסי תייר משתנה בהתאם לרגולציה המקומית. למשל, כאשר ישראלי רוכש טובין באירופה – המנפיק המקומי מקבל עמלה צולבת הכפופה להסכמות בין ויזה ומאסטרקארד לבין הנציבות האירופאית, הנמוכות משמעותית מהעמלות שהסולקים המקומיים ישלמו למנפיקים אירופאים.

כפי שהוסבר לעיל, בתי העסק בישראל, אשר מעוניינים לכבד כרטיסים מקומיים של המותגים הבינלאומיים המובילים, מחויבים על ידי הסכמות לכבד כל כרטיס של הסכמות, בין שהוא מקומי ובין שהוא זר, מה שמאפשר את גביית העמלה הגבוהה.

⁴⁵ בהנחה שבית העסק אינו נוקט באפליית מחירים בין צרכנים מקומיים לבין תיירים.

בשים לב לאמור, המחקר הנוכחי מדגים את הפגיעה בציבור שנגרמה כתוצאה מכשל שוק זה.

פתרון אחד אפשרי הוא לאמץ את הרגולציה האירופאית, האוסרת על קשירה בין כרטיסים מקומיים לבין כרטיסים זרים, כך שבתי עסק יוכלו לוותר על קבלת כרטיסים זרים יקרים. אולם, פתרון זה אינו מסייע לעסקים שעבורם שיעור הכרטיסים הזרים גבוה ואף עלול לפגוע באופן כללי בתיירות הנכנסת לישראל.

משכן, נראה כי הפתרון הראוי ביותר הוא הרחבת הפיקוח הקיים כיום על ידי המאסדר על העמלה הצולבת כדי שתחול גם על כרטיסי תייר, צעד שננקט באירופה גם כן כמפורט לעיל. בכך אין אמנם פתרון מבני לכשל השוק שתואר, אולם מדובר בפתרון שהמאסדר הישראלי ראה אותו כנכון לבעיה דומה בכרטיסים המקומיים והוא צפוי למנוע את הפגיעה הנגרמת לציבור כתוצאה מכשל השוק. בצד זאת, ייתכן שיש גם מקום לבחון בהמשך התערבות בשיעור העמלות התפעוליות של הסכמה.

מטרת פרסום זה הוא להעלות ממצאים אלה לדיון הציבורי ולספק מצע עובדתי בנושא לקובעי מדיניות בבואם לנסח פתרונות לסוגיות שהועלו במסגרת המחקר. איננו סבורים כי ממצאים אלה ממצים את הנושא, אולם תקוותנו כי מסמך זה ישמש כנקודת פתיחה להמשך דיון ציבורי ולתהליך למציאת פתרונות לטובת המשק הישראלי.