בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין לתחרות

ת"כ _____

1. **שירותי בנק אוטומטיים בע"מ**
2. **מרכז סליקה בנקאי בע"מ**

שניהם ע"י עו"ד מתן מרידור ו/או עו"ד אלומה צרניק ו/או עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות' שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא רח' יגאל אלון 98, ת"א 6789141 טל': 03-6078607 פקס: 03-6078666.

וע"י עו"ד ניבה ברג לבנת ו/או עו"ד עדי מרדכי ו/או עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טל': 03-6103100 פקס: 03-6103111.

המבקשות

- נ ג ד -

הממונה על התחרות

שכתובתה למסירת כתבי בי-דין היא רח' עם ועולמו 4, ירושלים 9134102 טל': 02-5458500 פקס: 02-5458555.

המשיבה

בקשה לאישור הסדר כובל

בבית הדין לתחרות
בבית המשפט המחוזי בירושלים
רחוב סאלח א-דין 40, ירושלים

ת"כ _____

בקשה לאישור הסדר כובל

בהתאם לסעיף 7 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח – 1988 (להלן – **החוק**) מוגשת בקשה לאישור הסדר כובל שפרטיו הם אלה:

א. הצד להסדר הכובל אשר מבקש החלטה:

1. שירותי בנק אוטומטיים בע"מ ח.פ 510792773 (להלן – **שב"א**)

מרח' הרוקמים 26, בניין A, חולון.

ע"י ב"כ עו"ד צבי אגמון, עו"ד מתן מרידור, עו"ד אלומה צרניק, עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות', שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' יגאל אלון 98 (מגדל אלקטרה) ת"א, מיקוד 6789141, טלפון מס': 03-6078607 פקסימיליה מס': 03-6078666.

וע"י ב"כ עו"ד ניבה ברג לבנת, עו"ד עדי מרדכי, עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טלפון מס': 03-6103100 פקסימיליה מס': 03-6103111.

2. מרכז סליקה בנקאי בע"מ ח.פ 520033960 (להלן – **מס"ב**)

מרח' הרוקמים 26, בניין A, חולון.

ע"י ב"כ עו"ד צבי אגמון, עו"ד מתן מרידור, עו"ד אלומה צרניק, עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות', שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' יגאל אלון 98 (מגדל אלקטרה) ת"א, מיקוד 6789141, טלפון מס': 03-6078607 פקסימיליה מס': 03-6078666.

וע"י ב"כ עו"ד ניבה ברג לבנת, עו"ד עדי מרדכי, עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טלפון מס': 03-6103100 פקסימיליה מס': 03-6103111.

ב. שמות הצדדים להסדר ומעניהם:

1. שב"א

מרח' הרוקמים 26, בניין A, חולון.

2. מס"ב

מרח' הרוקמים 26, בניין A, חולון.

ג. צורת ההסדר: שיתוף פעולה.

ד. תיאור המסמכים הקובעים את ההסדר והנוגעים לו: שיתוף הפעולה בין הצדדים מוסדר בפועל ובנוהג מזה 35 שנה ונוכח היקפו חוצה חלק ניכר מפעילות ומסמכי החברות.

ה. הנכס נשוא ההסדר: שירותים הדדיים הניתנים מחברה אחת למשנתה, ושירותים אותם החברות חולקות, ובכללם מנכ"ל ומטה משותפים; תשתית טכנולוגית ומתקני גיבוי משותפים; שירותי תקשורת, אבטחת מידע, ביקורת פנים, משאבי אנוש, ביטוח וניהול סיכונים משותפים; וצוותי עבודה משותפים ביניהם צוותי פיתוח ותחזוקת תוכנה, תחזוקת תשתיות, שרתים, אבטחת מידע, תקשורת טלפוניה ועוד.

ו. מהות הכבילה: **בהינתן פיתוחים טכנולוגיים עתידיים ושינויים רגולטוריים**, שיתוף הפעולה הקיים מזה 35 שנה בין שב"א למס"ב (להלן יחד – **החברות**), עשוי **בעתיד** להיחשב כהסדר כובל, נוכח השפעתו על תחרות בין לקוחותיהן של החברות.

ז. תקופת ההסדר הכובל: מבוקש אישור הסדר לתקופה של 10 שנים.

ח. עיקרי הטעמים המצדיקים אישור ההסדר בידי בית הדין:

פתח דבר

1. עסקינן בבקשה ייחודית ויוצאת דופן לאישורו של הסדר כובל, בנסיבות שנדמה שכמותן אין עוד במשק הישראלי.

2. **ראשית**, משום ששיתוף הפעולה בין החברות מתקיים מיום הקמתן, **ומזה כ-35 שנים**[1] והן פועלות הלכה למעשה, כחברה אחת. כפי שיפורט להלן, החברות מקיימות ביניהן זיקות משמעותיות: בין היתר, היום חולקות החברות מבנה ארגוני משותף; לרבות מטה והנהלה משותפים ובפרט מנוהלות על ידי אותו המנכ"ל; מתנהלות במשרדים משותפים ובצוותי עבודה משותפים; חולקות תשתיות טכנולוגיות ושירותי ניהול סיכונים; וכן רוכשות זו מזו שירותי ליבה לעסקיהן.

3. **שנית**, ממילא במועד זה **לא מתקיימים בין שב"א לבין מס"ב יחסי תחרות כלשהם**, ובהתאם לדיני התחרות הן אינן מתחרות בפועל או בכוח. מדובר בשיתוף פעולה עסקי לגיטימי בין גופים שאינם מתחרים זה בזה; לא גילו כוונה להתחרות ואף אין ביכולתם להתחרות נכון לעת הזו.

4. **שלישית**, משום שעסקינן בחברות הנתונות לפיקוח רגולטורי הדוק ביותר, ובכלל זאת לפיקוח אשר מחד, **מחייב את החברות לבצע פעילויות מסוימות** ופיתוחים טכנולוגיים מסוימים, בהתאם לדרישות הרגולטוריות, ומאידך, **אוסר על החברות לבצע פעילויות אחרות, החורגות מאלו שהותרו להן**. נוכח ההגבלה והפיקוח הענפים על החברות, יכולתן להרחיב את פעילותן בשווקים השונים ולהתחרות מוגבלת ביותר מלכתחילה.

בין היתר, פעילותן של כל אחת מהחברות מוסדרת, מזה שנים רבות, בתנאי פטורים שהוקנו לבעלי המניות של החברות על ידי הממונה על התחרות (להלן – **הממונה**), אשר גודרים לכל חברה בנפרד את תחומי הפעילות המותרים לה **השונים** מתחומי הפעולה של החברה האחרת.

5. **רביעית**, משום שככל שתהיה בפעילותן העתידית של החברות פגיעה תחרותית, הרי שמדובר בפגיעה עקיפה בלבד, שכן החברות פועלות בשווקים משלימים, ותחרות פוטנציאלית מתקיימת לכל היותר בין לקוחותיהן של החברות, הצפויים להציע לצרכנים אמצעי תשלום המהווים תחליפים רחוקים בלבד. בנסיבות אלה לא צפויה פגיעה של ממש בתחרות אף

---

[1] שב"א הוקמה בשנת 1979, ומס"ב הוקמה בשנת 1982.

בעתיד.

6. **חמישית**, מפני שאותה פגיעה תחרותית פוטנציאלית נשוא בקשה זו הינה עתידית. ואולם, זאת לא משום ששיתוף הפעולה בין החברות טרם החל (שכן, כאמור, שיתוף הפעולה מתקיים מזה עשורים רבים), אלא משום שהשפעתן של החברות על התחרות מותנית בקיומם של שינויים רגולטוריים בתנאים המחייבים את החברות ובהתפתחויות טכנולוגיות עתידיות. כלומר, לא מדובר בנסיבות אשר מקימות הסדר כובל נכון לעת הזו, אלא שצפויות, בתרחיש מסוים, לכל היותר להקים הסדר כובל **בעתיד**.

7. **לבסוף**, בקשה זו יוצאת דופן משום אופיין הייחודי של החברות וההיסטוריה המשותפת שלהן, כך ששינוי המצב הקיים (בו החברות שלובות זו בזו), עשוי להשליך על יכולותיהן הטכנולוגיות והעסקיות. משכך, המשך שיתוף הפעולה בין החברות יוביל, מלבד לתועלות **הלבר-תחרותיות** הנרחבות, גם לתועלות מובהקות דווקא בקידום **התחרות** אשר תלויה באותם פיתוחים טכנולוגיים. על כן, בקיומו של שיתוף הפעולה גלומה טובת הציבור.

8. על אף נסיבות ייחודיות אלו, ונוכח עמדתה של רשות התחרות כי כבר כיום קיים הסדר כובל בכוח או בפועל בין החברות, וכי על החברות לנתק את הזיקות המשותפות ביניהן, מוגשת בקשה זו.

מכתב מרשות התחרות בנושא הזיקות המשותפות של שב"א ומס"ב מיום 28 באוקטובר 2019 (להלן – **מכתב רשות התחרות**) מצורף **כנספח 1**.

9. הלך טיעוננו יהיה כדלקמן:

א. **נפתח בתיאור עובדתי של פעילות החברות ומבנה בעלותן.** נבהיר, כי בעוד שבעבר אחזקות הבנקים בשב"א ובמס"ב היו דומות (אך לא זהות), לאור חקיקת החוק להגברת התחרותיות וצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017 (להלן – **חוק הריכוזיות בבנקאות**), נמכרו בחודש יוני האחרון מניותיה של שב"א בבורסה, הצטרפו בעלי מניות נוספים ומבנה הבעלות של שב"א השתנה.

על כן, על אף שלא חל שינוי בפעילות החברות, שהיו כרוכות זו בזו מיום הקמתן,

שינוי הנסיבות הנובע מהעובדה שהמחזיקים בחברות אינם זהים ואינם דומים כבעבר בשילוב עם התפתחות טכנולוגיות בשווקי התשלומים, עלול להקים בעתיד יחסי תחרות בין החברות, כך לפחות אליבא דרשות התחרות.

נסביר את תפקידן הייחודי של שב"א ושל מס"ב בשווקי התשלומים בישראל; נפרט את הרגולציה הענפה החלה על החברות, ואת עיקרי שיתוף הפעולה המתקיים ביניהן.

ב. לאחר מכן, נפרט את **אופייה של התחרות בשווקי התשלומים**. נסביר את השלבים השונים של שרשרת התשלום במדינת ישראל, ומי הם השחקנים הרלוונטיים בכל שלב. בהקשר זה נסביר כי כיום, שב"א ומס"ב אינן מתחרות כלל (בפועל או בכח), שכן הן מצויות בשלבים אנכיים של שרשרת עיבודן של עסקאות, וכן נוכח קיומם של איסורים רגולטוריים ומגבלות טכניות שאינם מאפשרים את הרחבת פעילותן של החברות.

בהקשר זה, נתאר כיצד עשויה להראות מפת התחרות בעתיד, ונסביר מדוע בכל הנוגע לתחרות בין שב"א ומס"ב אין חשש לפגיעה משמעותית בתחרות. שב"א ומס"ב לכל היותר תוכלנה להציע תשתית למיתוג עסקאות תשלום בין גופים שונים: עסקאות בין חשבונות בנק (על ידי מס"ב) ועסקאות בין חשבונות כרטיסי חיוב (על ידי שב"א). גופים אלו הם אשר יוכלו לפתח ולהציע אמצעי תשלום וחשבונות תשלום תחליפיים זה לזה לצרכני הקצה, אולם גם הם אינם מציעים תחליפים קרובים, אלא אמצעי תשלום משלימים, הפועלים זה לצד זה.

ג. לבסוף, נבחן את התועלות שבהסדר. בכל הנוגע לתועלות **תחרותיות**, נסביר מדוע שימור המצב הקיים דווקא הכרחי על מנת לאפשר לשב"א ומס"ב להציע את אותם השירותים המשלימים, וכיצד המשך שיתוף הפעולה יאפשר לחברות לקדם את התחרות בין צדדים שלישיים בשלבים השונים של שרשרת התשלום.

במסגרת התועלות, נציג גם את התועלות **הלבר-תחרותיות**, ביניהן תועלות כלכליות יוצאות דופן בחסכון כספי לחברות ולציבור; מניעת העלאת מחירים ואבטחת יציבות וזמינות המערכות החיוניות לפעילות הפיננסית התקינה של כלל המשק בישראל.

10. בהתאם לסעיף 7(א) לחוק, גופים אשר מבקשים לעשות ביניהם הסדר כובל מתבקשים להגיש לבית הדין הנכבד בקשה לאשרו **בטרם** יפעלו על פיו.

11. מכאן, לאור עמדת רשות התחרות כי יש לשיתוף הפעולה השפעה על התחרות בשווקי התשלומים, ועל מנת שככל שבין הצדדים ייווצר בעתיד הסדר כובל, מוגשת בקשה זו. נציין, כי התועלות הרבות בהסדר בין החברות, אינן מצומצמות לבדיקת התועלות שבגדרי סמכות הממונה ליתן פטור מאישור הסדר כובל מכוח סעיף 14 לחוק התחרות ונופלות גם בגדרי סמכות בית הדין הנכבד ליתן אישור להסדר כובל מכוח סעיף 10 לחוק – גם משום כך, מוגשת בקשתנו זו לאישור הסדר כובל לבית הדין הנכבד.

12. ההדגשות שבמובאות בבקשה זו נוספו, אלא אם צוין אחרת.

13. בקשה זו נסמכת על תצהירו של מר משה וולף, מנכ"ל החברות.

14. כמו כן, בקשה זו נתמכת בחוות דעתו הכלכלית של מר מנחם פרלמן (להלן – **חוות הדעת הכלכלית**).

15. בנוסף, בקשה זו נתמכת בחוות דעתה הטכנולוגית של גב' מירב היכרי (להלן – **חוות הדעת הטכנולוגית**).

רקע עובדתי

16. נוכח אופיין הייחודי של החברות ושל ההסדר ארוך השנים ביניהן, בטרם נפנה לטיעונים המצדיקים את אישור ההסדר לגופם של דברים, נפתח בתיאור קצר של פעילותן של שב"א ומס"ב, מבנה החברות ותפקידן.

פעילותן של מס"ב ושב"א

17. מס"ב היא "מרכז סליקה בנקאי".

18. תפקידה של מס"ב הוא להעביר כסף בין חשבונות של לקוחות מבנקים שונים. מס"ב

מתפעלת את הוראות התשלום לביצוע חיובים וזיכויים בין בנקים ובין חשבונות הבנק של לקוחות הבנק. כחלק מפעילות הסילוקין, מס"ב מבצעת הוראות תשלום של חשבונות על בסיס הרשאה לחיוב או זיכוי.[2]

19. ביצוע הוראות התשלום בין הבנקים השונים מתבצעת ברובה המוחלט שלא בזמן אמת, פעמיים ביום.[3]

20. בנוסף, מס"ב מספקת שירותי מיתוג בין הבנקים, בין הבנקים ללקוחותיהם, ובין הבנקים למאגרי מידע. עד לאחרונה, סיפקה מס"ב גם שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל.

21. שב"א ("שירותי בנק אוטומטיים") מפעילה מערכת המאפשרת אישור בזמן אמת של עסקה בכרטיס חיוב בבית עסק מול סולקים ומנפיקים לרבות פעולות הנעשות באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים (Automatic Teller Machine ("ATM") הידועים גם בכינוי "כספומטים"). סליקת העסקאות שאושרו בשב"א להעברת הכספים בין חשבונותיהם של המנפיקים והסולקים השונים מבוצעת בסופו של התהליך, באמצעות מערכת מס"ב.

22. שב"א מקבלת מידע על כל עסקה מן המסופים בבתי העסק, מעבירה בקשות לאישורן של עסקאות אלו אל סולקי העסקאות ומנפיקי כרטיסי החיוב השונים, מעבירה תשובות מהם, מעבדת את העסקאות ומעבירה את האישורים לביצוען בבית העסק.

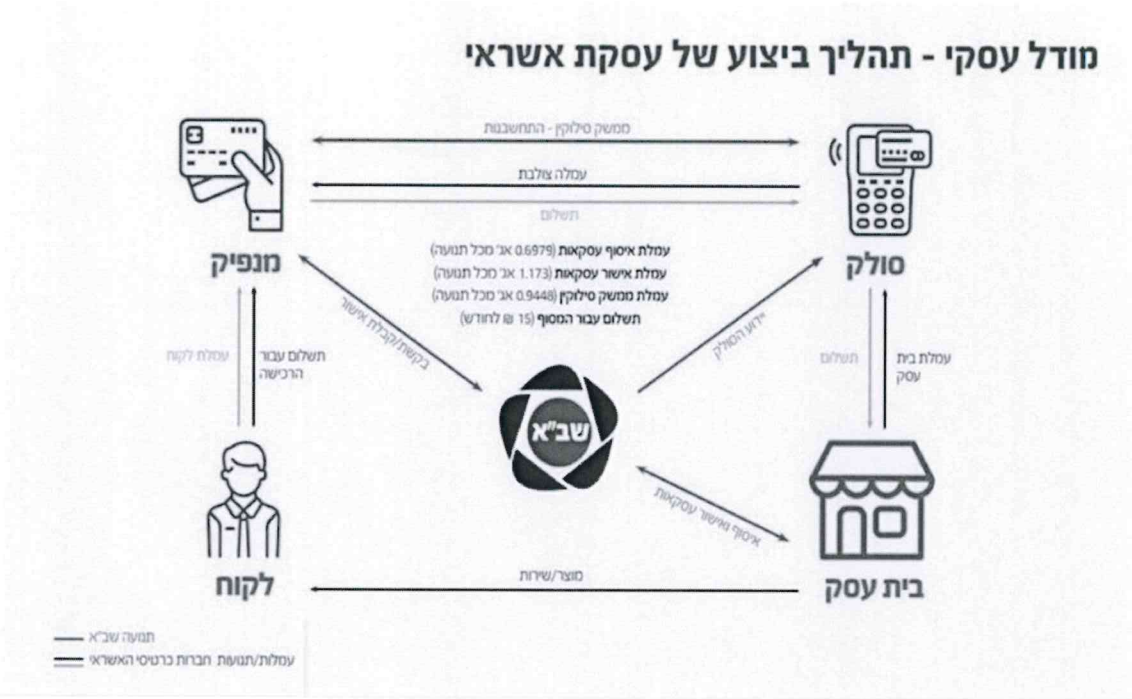
23. שב"א למעשה היא הגוף המקשר בין בתי העסק למנפיקים ולסולקים, מטפלת בכל עסקה שמתבצעת על בסיס כרטיס חיוב ומעניקה לבית העסק אישור בזמן אמת שהחיוב מאושר או מסורב ובהתאם האם יתקבל בגינו כסף מחברת החיוב (או מהבנק המנפיק). ראו תרשים המציג בבירור את כל ממשקי שב"א לאורך תהליך ביצוע עסקה בכרטיס חיוב:[4]

---

[2] הסליקה בפועל מבוצעת על ידי מערכת זה"ב ("זיכויים והעברות בזמן אמת") (להלן – **זה"ב**), מערכת RTGS, הנמצאת בבעלות בנק ישראל, נרחיב עליה בסעיף 80ה בהמשך.

[3] כמובן שהבנקים השונים גם יכולים להתקשר ישירות בינם לבין עצמם.

[4] התרשים לקוח מתוך עמ' 18 לדו"חותיה הכספיים של שב"א לשנת 2019, מצורף **כנספח 2**. כפי שעולה בבירור מן התרשים, שב"א אינה פועלת ישירות מול הלקוחות, אלא מול המנפיקים, הסולקים ובתי העסק. יצויין כי חוזית, שב"א מתקשרת רק מול המנפיקים והסולקים.



24. בסופו של דבר, את ההתחשבנות הסופית שב"א מעבירה למס"ב, אשר מטפלת בהעברת הכספים בין הגופים.

25. מדובר במערכת יחסים אנכית במהותה בה שב"א ומס"ב נמצאות בשלבים שונים של שרשרת התשלום בכרטיסי חיוב.[5]

26. כך לדוגמה, לקוח הנכנס לחנות בגדים לרכוש חולצה חדשה יכול לבחור לשלם בעבורה בכרטיס חיוב. לאחר "גיהוץ" כרטיס החיוב במסוף בחנות, נתוני העסקה עוברים לשב"א, ולאחר מכן תועבר על ידי שב"א בקשה לאישור המנפיק, בשם הסולק של בית העסק, וזאת כדי לבדוק מולם כי אכן בידי הלקוח יתרת אשראי לשלם עבור החולצה שהוא מעוניין לרכוש. בקבלת האישור ממנפיק כרטיס החיוב, שב"א תעביר את האישור לבית העסק, ובהמשך תטפל בהתחשבנות בין הסולק למנפיק.

בסופו של יום העסקים מס"ב תהיה זו שתתפעל את העברת את הכסף מחשבון המנפיק

---

[5] יובהר כי לכל אחת מהחברות יש גם יכולות ושירותים נוספים שהינם פחות מהותיים לענייננו, כפי שיורחב בהמשך.

לחשבון הבנק של הסולק, ובהמשך מחשבון הבנק של הסולק לחשבון הבנק של בית העסק.

27. נציין כי פרט למס"ב, ישנה מערכת נוספת – מערכת זה"ב, אשר נמצאת בבעלות בנק ישראל. מערכת זו מבצעת את הסליקה בפועל של ההתחשבנות נטו כתוצאה מפעילות מערכת מס"ב, והיא אף מבצעת בפועל סליקה של העברות מיידיות ("Online") בין חשבונות בסכומים גבוהים. נתייחס למערכת זו בהמשך.

מבנה הבעלות בחברות

28. מס"ב היא חברה פרטית המוחזקת על ידי חמשת הבנקים הגדולים. בנק הפועלים בע"מ (להלן – **הפועלים**) מחזיק ב-25%, בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן – **לאומי**) מחזיק ב-25%, בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן – **דיסקונט**) מחזיק ב-25%, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן – **הבינלאומי**) מחזיק ב-12.5% ובנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן – **מזרחי**) מחזיק ב-12.5%.

29. עד לאחרונה היתה שב"א גם היא חברה פרטית בבעלות ארבעה בנקים (לאומי החזיק ב-42.2%, פועלים ב-34.5%, דיסקונט ב-20% והבינלאומי ב-3.3%.[6]

30. לאורך שנות פעילותן, החברות עדכנו מעת לעת את תנאי שיתוף הפעולה ביניהן, בדגש על אופן נשיאת החברות בעלויות השונות.[7]

31. לאור מבנה הבעלות של החברות ואחזקותיהן על ידי הבנקים השונים, לכל אחת מהחברות ניתנו החל משנת 2002 פטורים מאישור האחזקה המשותפת של הבנקים כהסדר כובל על

---

[6] בשנת 1980 העביר מזרחי את מניות שב"א שהיו בבעלותו (3.2%) לבעלי המניות האחרים של החברה, תוך שימור זכות פאסיבית לזכויות הנובעות ממניות אלו והזכות למינוי משקיף מטעמו בדירקטוריון שב"א. ביום 20 בנובמבר 2017 פנה מזרחי לשב"א בדרישה להחזיר לידיו את מניותיו. דרישה זו הועברה לטיפולם של בעלי המניות בחברה, ולמיטב ידיעת החברה, ביום 27 באוגוסט 2019 נחתם הסכם בין לאומי, הפועלים, דיסקונט והבינלאומי לבין מזרחי אודות העברת המניות לידי מזרחי תמורת מחיר המהווה 33.34% ממחיר הסגירה של המניה ביום 14 ביולי 2014. ביום 4 בספטמבר 2019 עודכנה שב"א בדבר השלמת העסקה והעברת המניות למזרחי.

[7] ראו לדוגמה הסדר המסגרת בין החברות מיום 12 ביוני 2019 המצורף **כנספח 3**; הסכמים בין החברות מימים 28 לאפריל 2002 ו- 27 בדצמבר 2017 המסדירים את מתן השירותים, ההתחשבנות והעמסת העלויות בין החברות המצורפים **כנספחים 4 ו-5** בהתאמה.

ידי הממונה, מכוח סמכותה בהתאם לסעיף 14 לחוק (להלן – **הפטורים**).

32. במסגרת התנאים שהוטלו על כל אחת מהחברות בפטורים הוגדרה לכל חברה רשימה סגורה של פעילויות המותרות לה והשונות מן הפעילויות של החברה האחרת.

פטור בתנאים מיום 24 בספטמבר 2017 שניתן לאור אחזקתם המשותפת של הבנקים בשב"א מצורף **כנספח 6**;

פטור בתנאים מיום 20 בספטמבר 2018 שניתן לאור אחזקת המשותפת של הבנקים במס"ב מצורף **כנספח 7**. בימים אלו מס"ב מנהלת משא ומתן אל מול הממונה בדבר תנאי הפטור לקראת חידושו.[8]

לצורך השלמת התמונה, אך צמצום הסרבול, מצורפים כל הפטורים במסגרתם פועלות החברות החל משנת 2002. הפטורים שניתנו לשב"א לאורך השנים מצורפים **כנספח 8** והפטורים שניתנו למס"ב מצורפים **כנספח 9**.

33. רשות התחרות ראתה בשב"א ומס"ב כ"חברות אחיות", **על אף שלא היה זה התיאור המדויק למצב**.

34. כך, ניתן לראות בשקף מס' 7 מתוך המצגת שעסקה בפעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים, שהוצגה על ידי רשות התחרות בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015:[9]

---

[8] עם פקיעת תוקף הפטור שניתן ביום 20 בספטמבר 2018 ולאור משבר הקורונה, הודיעה רשות התחרות למס"ב ולבעלי מניותיה כי בכפוף להסכמתם לכך שהצדדים ימשיכו לפעול בהתאם לתנאי הפטור הקיים, רשות התחרות לא תנקוט צעדי אכיפה נגד הצדדים להסדר עד להודעה חדשה.

[9] ההתייחסות בשקף ל"כספומטים (בתהליך הפרדה)", כוונתה להפרדת הכספומטים מחברת שב"א (תהליך שהתרחש באותה תקופה בעקבות הנחיית רשות התחרות) ולא להפרדה בין החברות.

שב"א

- מונופול
- בעלות
  - בבעלות הבנקים (חברות האם של חברות כ"א)
  - מתפעל מתגים נוספים – ATM, מס"ב (חברה אחות), כספומטים (בתהליך הפרדה)
- גישה
  - אישור למתן שירותים לגופים בנקאיים בלבד ע"פ חוק בנקאות רישוי (עתידי – גם לסולק)
  - קשיים להתחבר (זמן ועלות)
- מאפיינים
  - נבנה היסטורית ע"פ צרכי הבעלים (הבנקים)
  - פרוטוקול מקומי (לא ע"פ סטנדרט טכנולוגי בינלאומי)
  - "עוקף סולק"

מצגת רשות התחרות בנושא פעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים כפי שהוצגה בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015 מצורפת **כנספח 10**.

35. כך או אחרת, לאורך השנים פעלו החברות כחברה אחת, ובמסגרת התנאים לפטורים השונים עד כה, לא הועלתה דרישה לניתוק הזיקות בין החברות.

36. בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק הריכוזיות בבנקאות, נוסף פרק ד'1 לחוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008 (להלן – **חוק מערכות תשלומים**), והבנקים נדרשו לצמצם את אחזקותיהם בשב"א כך שהן לא תעלנה על 10%.

37. לאור דרישה זו, בחודש יוני האחרון נמכרו מניותיה של שב"א בבורסה במסגרת הצעת מכר ומבנה הבעלות שלה השתנה. כיום, מוחזקת שב"א על ידי הגופים הבאים: לאומי, פועלים, דיסקונט, ויזה העולמית ו- MasterCard מחזיקים ב-10% כל אחד, הבנק הבינלאומי מחזיק ב-9.83%, הראל קופות גמל מחזיקה ב-7.46%, הראל השקעות מחזיקה ב-2.92%, הראל קרנות

נאמנות מחזיקה ב-0.44% ויתר המניות מוחזקות בידי הציבור (29.35%).[10]

38. בעניין זה נציין כי חוק הריכוזיות בבנקאות דרש אך ורק שינוי בעלות בחברת שב"א אך לא דרש במקביל שינוי במבנה בעלת מס"ב או הפרדה בין החברות וזאת, על אף שנושא ההפרדה עלה לדיון בשולחן הועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל אשר קדמה לחקיקתו ובפני המחוקק, כך שמבנה הפעילות המשותפת של החברות היה ידוע לחברי הועדה, והוחלט להותירו ללא שינוי.

39. הסוגיה אף הועלתה מפורשות בדו"ח הביניים של הועדה – אך הוחלט להסירה מהפרק בדו"ח הסופי. בדו"ח הביניים של הוועדה מחודש דצמבר 2015 הומלץ כי במסגרת שינוי מבנה הבעלות בשב"א יופרדו תשתיות מערכות ה-ATM, אשראית **ומס"ב** ואילו בדו"ח הסופי של הוועדה מחודש ספטמבר 2016 הושמטה כל דרישה להפרדת מס"ב משב"א.

העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מחודש דצמבר 2015 ומתוך הדו"ח הסופי מחודש ספטמבר 2016 מצורפים **כנספחים 12 ו-13**, בהתאמה.

40. נוכח שינויי האחזקות בשב"א החברות ביצעו הסדרה נוספת המבהירה אילו שירותים מוענקים מחברה אחת למשנתה; מהי חלוקת הבעלות והנשיאה בעלויות בתשתיות ובכוח האדם; ומהם המנגנונים האפשריים להפרדת כל אחד מהשירותים האמורים ומי מן החברות זכאית לדרוש הפרדה כאמור. בהתאם, ביום 12 ביוני 2019 חתמו החברות על הסכם המסגרת המהווה הסכם למתן שירותים בין החברות ומסדיר את מערכת היחסים ביניהן.

41. למעשה, ההסכם האמור היווה המשך ישיר להתנהלות ארוכת השנים של שיתוף המשאבים בין החברות, שנמשך מיום הקמתן ועד היום.

---

[10] בהתאם לדיווח מיידי מיום 31 במרץ 2020 בעניין החזקות בעלי עניין ונושאי משרה המצורף **כנספח 11**. יצוין, כי על אף שההנפקה בוצעה רק בחודש יוני 2019, הזכויות הניהוליות הצמודות לאחזקות הבנקים העולות על 10% מהון המניות המונפק של החברה הורדמו החל מחודש יוני 2017 וזאת בעקבות כניסתו לתוקף של חוק הריכוזיות בבנקאות ביום 31 בינואר 2017. בהתאם לחוק, הבנקים הורשו לעשות שימוש רק ב-10% מהזכויות הניהוליות שלהם בחברה כאמור.

מס"ב ושב"א נתונות לרגולציה הדוקה

42. שב"א ומס"ב אמונות על תפקודן התקין של מערכות התשלומים בישראל – בין אם באמצעות מיתוגן ואישורן של כל פעולות התשלומים המתבצעות באמצעות כרטיסי חיוב (על ידי שב"א) ובין אם באמצעות תפעולם של החיובים והזיכויים בין חשבונות בנקים (על ידי מס"ב).

43. על כן, שב"א ומס"ב נתונות לפיקוח רגולטורי מקיף ביותר, הנוגע לכל תחומי פעילותן – ביניהם ממשל תאגידי ומינוי נושא משרה, אבטחת מידע ותחזוקת השרתים והמחשבים, זמינות כוח האדם, תנאים פיננסיים ואף פיקוח על פעילותן העסקית ותנאי התקשרותן של החברות עם צדדים שלישיים.

44. כלומר, החברות נתונות לרגולציה כבדה ביותר, המשתרעת על עשרות הוראות דין והנחיות רגולטוריות, והנגזרת מסמכותם של מספר רב של רגולטורים ביניהם הפיקוח על הבנקים, מחלקת חשבות ומערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל (להלן – **חות"ם**), רשות ניירות ערך, ואף רשות התחרות.[11] בשל קוצר היריעה, נרחיב אודות שני תחומים מוסדרים הנוגעים לענייננו: (א) הסדרת תחומי הפעילות של כל אחת מן החברות ואופן התקשרות החברות עם צדדים שלישיים; (ב) יציבות, זמינות ואבטחת הסייבר.

א. <u>אסדרת תחומי הפעילות של החברות</u>

45. עד לשנת 2017, הוגבלה פעילות החברות בתנאים שנקבעו בחוק הבנקאות,[12] ולרישיונות

---

[11] כך, שב"א ומס"ב כפופות להוראות הדין הבאות: מס"ב כפופה ל**חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981** (להלן – **חוק הבנקאות**) ולתנאי הרישיון שהוצאו לה מכוח היותה תאגיד בנקאי וחברת שירותים משותפת (יצוין, כי גם שב"א הייתה כפופה לחוק ולרישיון, אולם עם הפחתת אחזקות הבנקים בה אל מתחת ל-50%, היא לא נדרשה יותר לרשיון והוא בוטל); **הוראות נוהל בנקאי תקין**, המסדירות באופן נרחב את פעילות החברות כפי שיפורט להלן; **פקודת הבנקאות, 1941**, הקובעת הנחיות לעניין הממשל התאגידי בחברות; **חוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008**, מכוחו הוגדרו החברות כמערכות מבוקרות והוצאו הנחיות שונות לאופן פעילותן; **הוראות יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים**, אשר בין היתר הוחלו מכוחן על שב"א ומס"ב **הוראות PFMI** (Principles for Financial Market Infrastructures) - אלו הנחיות שפורסמו על ידי ה-Bank for International Settlements וה-International Organization of Securities Commissions, המהוות סטנדרט בינלאומי הנחשב כהכרחי לשימור והגברת היציבות הפיננסית; **חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967**, מכוחו הוגדרו שתי החברות כשירות חיוני למשק הישראלי; **החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017**, אשר הסדיר אספקטים שונים בפעילותה של שב"א בהוראות הממשל התאגידי שלה ובבעלותה עליה; בנוסף, כפופות החברות **לתנאי הפטורים** אשר הוענקו לבעלי המניות בחברות ונקבעו על ידי רשות התחרות עצמה, ושב"א, בהיותה חברה ציבורית, אף כפופה לחובות שונות מכוח **דיני ניירות ערך**. כמו כן, לאחרונה הומלץ על הגדרת החברות כתשתיות מדינה קריטיות ועל הוספתן לתוספת החמישית ל**חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998**. באם יוגדרו כצפוי, החברות תוכפפנה לחוק זה ולהוראות מכוחו.

[12] סעיף 23 לחוק הבנקאות קבע כי חברת שירותים משותפת תעסוק רק במתן שירותים לגופים פיננסיים או ללקוחותיהם.

אשר ניתנו לחברות מכוחו, שבכל אחד מהם הוגדרה רשימה סגורה של פעילויות לחברות.[13]

רישיון מס"ב בהיותה חברת שירותים משותפת מצורף **כנספח 14**.

46. בנוסף לתנאי הרישיון, גם החלטות הפטור שניתנו על ידי רשות התחרות הגבילו את פעילותן של החברות לרשימה סגורה של פעילויות מותרת.[14] רשות התחרות עמדה לא פעם על חובת החברות לפנות לקבלת אישורה על כל פעילות החורגת מרשימה זו, כגון מתן גישה לקופות גמל; הוספת שירות העברת עמיתים; מתן גישה לשירותי המיתוג גם לחברות כרטיסי חיוב; ושירותי ניוד חשבון.

47. דוגמא לכך שבעת הקמת פעילות חדשה שלא מנויה בפטורים באופן מפורש, נדרשות החברות לפנות לקבלת אישור רשות התחרות לפעילות החריגה. ניתן לראות בכך שרשות התחרות דרשה ממס"ב להתדיין עימה בכל הנוגע לפיתוח השירות לניוד לקוחות בין בנקים וזאת על אף שמדובר בפרויקט שהוקם על-פי חוק בהנחיית בנק ישראל ובתמיכת רשות התחרות.

48. מלבד תנאי הרישיון ותנאי הפטור, מס"ב ושב"א אף נתונות להנחיות שונות הנוגעות ספציפית לעניין חיבורם של צדדים שלישיים לשירותי החברות. תנאים אלו נועדו להבטיח את יציבות מערכות התשלומים ולצמצם חשיפה של המערכת לסיכונים.

49. כך, בחודש יולי 2016 פרסם בנק ישראל מסמך המגדיר את תנאי הגישה למערכות שב"א ומס"ב.[15] בהתאם לתנאים אלו נקבע, בין היתר, כי יש להבחין בין חיבור טכני ישיר למס"ב, וחיבור טכני עקיף למס"ב, ובין חיבור של גופים שמשתתפים בסליקה, וחיבור של גופים

מגבלה זו השליכה על יכולתם של גופים שאינם פיננסיים להתקשר ישירות עם שב"א ומס"ב. מגבלה זו הוסרה בשנת 2017, עת התווסף סעיף 23(ב) לחוק אשר קבע כי שב"א ומס"ב תוכלנה לתת שירותים ל"כל אדם."

[13] סעיף 24(א) לחוק הבנקאות קובע כי מספר תאגידים בנקאים שאינם נשלטים בידי אדם אחד לא יחזיקו ביותר מ-50% מאמצעי השליטה בתאגיד העוסק במתן שירותים לחבריו או ללקוחותיהם ואין לו רישיון של חברת שירותים משותפת.שב"א ומס"ב החזיקו רישיון בהתאם. עם מכירת מניותיה של שב"א והפחתת אחזקות הבנקים בה, היא לא נדרשה יותר לרישיון כחברת שירותים משותפת ורישיונה בוטל; הודעה על ביטול רישיונה של שב"א כחברת שירותים משותפת מצורפת **כנספח 15**.

[14] נציין כי רשימת הפעולות המותרות לכל חברה מכוח הרישיון שניתן לה בעבר **לא זהה** לרשימת הפעולות המותרות לכל חברה מכוח הפטור שניתן לה על ידי הממונה.

[15] בנק ישראל, **תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות** (יולי 2016) (להלן – **תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות**), מצורף **כאסמכתא א'**.

שאינם משתתפים בסליקה:

א. רק גופים המחזיקים ב"קוד" אותו קיבלו מבנק ישראל יוכלו להתחבר כמשתתפים במס"ב. כפי שיפורט להלן, מסיבות טכניות עד כה בוצעה הקצאה מוגבלת של קודים כאמור.

ב. גוף שאינו מחזיק (בנוסף לקוד כאמור) גם בחשבון סליקה בזה"ב, לא יוכל להתחבר למס"ב כגוף "המשתתף בסליקה", ויהיה עליו להתחבר למס"ב דרך בנק המשתתף בסליקה. המשתתף בסליקה נושא באחריות מלאה ובלעדית לכל הסיכונים הנובעים מפעילותו או מפעילות גופים המתחברים דרכו. בהתאם, על גופים להגיע להסכמה עם הבנק דרכו יתחברו בדבר התממשקות דרכו.

50. הווה אומר, מבחינה מעשית, שב"א ומס"ב אינן יכולות להרחיב את פעילותן מבלי לקבל את אישורה של רשות התחרות, ומס"ב אף מוגבלת הן בשירותיה המוצעים מכוח הוראות רישיונה[16] והן ביכולתה להעניק שירותים לגופים שטרם הוקצה להם קוד או שאינם משתתפים בסליקה בזה"ב.

ב. אסדרת הנחיות לעניין יציבות, זמינות ואבטחת הסייבר בחברות

51. נוכח מרכזיותן וחשיבותן, שב"א ומס"ב גם נדרשות לעמוד בדרישות מחמירות ביותר של אבטחת מידע, זמינות ויציבות. כך, בין היתר:

א. החברות הוכרזו כמערכות תשלומים מבוקרות על ידי בנק ישראל[17] ופעילותן ומערכותיהן מבוקרות בכדי לוודא את יציבותן, יעילותן ופעילותן התקינה 24 שעות, 7 ימים בשבוע למשך כל ימות השנה. בהתאם, על החברות חלות חובות בדבר דאגה לשלמות ומהימנות המידע ואבטחתו, ביצוע פעולות למניעת פגיעה במערכות והטמעת

---

[16] רישיון מס"ב צורף **כנספח 14** לעיל.

[17] זאת מכוח סעיף 2 לחוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008. בנק ישראל, **"הכרזה על מערכות תשלומים מבוקרות"** (18.7.2013), מצורפת **כאסמכתא ב'**.

כלל הנחיות הבקרה והדיווח;

ב. החברות מוגדרות כמפעלים חיוניים, הכרזה זו מגדירה את פעילותן כשירות חיוני למשק הישראלי הנדרש להפעילו לצרכי המשק והמשך קיום שירותים הדרושים לציבור גם בשעת לחימה או אירוע לאומי אחר;[18]

ג. החברות נדרשות לעמוד בהוראות הנוגעות להסדרי גיבוי למערכותיהן, קיומו של אתר חלופי בשעת חירום, קיומן של מערכות מידע משוכפלות, מיגונים מפני מלחמה קונבנציונאלית ועמידות בפני רעידות אדמה. על החברות חלה חובת זמינות והסדרי גיבוי חמורים יותר מאלו החלים על יתר המערכת הבנקאית.[19] יתרה על כך, רק לפני כשנתיים השקיעו החברות **למעלה מ-17 מיליון שקלים** בכדי לעבור למשרדיהן המשותפים החדשים בשל דרישות הדין בכל הנוגע לזמינות ומיגון מערכות הליבה השונות;[20]

ד. החברות וחות"ם אף דנות בימים אלו על פרטיו של "נוהל הכשל" אשר יחול על מס"ב ועל שב"א, ביחס לכל אחת ממערכות התשלומים המופעלות על ידן, ומכוחו החברות תידרשנה לנהל את כשל הסליקה ולהבטיח את סליקת ההתחייבויות שנוצרו בשל השתתפות משתתפים שונים במערכותיהן.[21]

ה. כמו כן, בהתאם להחלטת וועדת ההיגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות, בראשות ראש מערך הסייבר הלאומי, מר יגאל אונא, הוחלט להמליץ על הגדרת החברות **כתשתיות מדינה קריטיות** ועל הוספתן לתוספת החמישית לחוק להסדרת

---

[18] סעיפים 1 ו-17(א) לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967; אישור מפעל חיוני למס"ב מצורף **כנספח 16**; אישור מפעל חיוני לשב"א מצורף **כנספח 17**. לא בכדי, הוחרגו החברות, הפועלות כמערכות תשלומים מבוקרות, מתקנות שעת חירום (הגבלת מספר העובדים במקום עבודה לשם צמצום התפשטות נגיף קורונה החדש), התש"ף-2020.

[19] בניגוד לבנקים, אשר מחויבים למגן אתר אחד בלבד, על החברות מוטלת חובה רגולטורית למגן את שני האתרים.

[20] הוראת ניהול בנקאי תקין 355 "**ניהול המשכיות עסקית**" (11.07.2010), המצורפת **כאסמכתא ג'**.

[21] נוהל המתמודד עם מצב של כשל פיננסי של אחד הגופים הפועלים באמצעות המתג, ונועד להבטיח את סופיות הסליקה אשר מתבצעת במערכת זה"ב כדי להבטיח את השלמת העסקה ומניעת השלכות מערכתיות של כשל אותו הגוף.

הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998 (להלן – **החלטת ועדת ההיגוי**).[22]

החלטת וועדת ההיגוי מיום 19 בנובמבר 2019 מצורפת **כנספח 18**.

ההמלצה להגדיר את שב"א ומס"ב כתשתיות מדינה קריטיות, מלבד עדותה על חשיבותן למשק הישראלי ולמגזר הפיננסי בפרט ומשמעותה עבור פעילות החברות, תטיל על החברות חובות רגולטוריות נוספות.[23] כמו כן, הגדרת החברות בהתאם להמלצת וועדת ההיגוי תאפשר פיקוח על פעילויותיהן על ידי מערך הסייבר של בנק ישראל ומערך הסייבר הלאומי.

ו. כל זאת, בנוסף לחובות החלות בכל הנוגע לממשל התאגידי בחברות, ולעמידה בדרישות בנק ישראל בהתאם לנוהל בנקאי תקין. חלק ניכר מן הפעילויות והפיתוחים השונים המבוצעים על ידי החברות מתבצעות בהתאם להנחיות אלו, כפי שיפורט בהמשך.

52. זאת, רק על קצה המזלג. טבלה מסודרת המפרטת את עיקרי החובות הרגולטוריות השונות והדינים החלים על החברות מצורפת **כנספח 19**.

דרישת רשות התחרות להפרדת הזיקות בין החברות

53. לא ניתן להתעלם מכך שהליך זה הוגש על רקע עמדת רשות התחרות לפיה שיתוף הפעולה בין החברות מהווה הסדר כובל שלא קיבל אישור לקיומו או פטור מאישורו ועל כן, יש להפריד את החברות ולהפסיק את שיתוף הפעולה לאלתר.

54. עם כל הכבוד, מדובר בעמדה בלתי סבירה.

---

[22] בחינת החברות נעשתה, בין היתר, לאור החלטת וועדה ב/84 מספטמבר 2017, לפעול לאיתור מערכות ממוחשבות חיוניות במגזר הפיננסי. יישומה של ההחלטה ממתין כעת לכינונה של ממשלה חדשה.

[23] כך לדוגמא, מכוח סעיף 2 לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998, תחויב כל חברה במינוי ממונה ביטחון בהתאם להוראות החוק. הוראות נוספות ניתן למצוא בסעיפים 22א ו-22ב לחוק זה.

55. **מיום הקמתן של החברות לפני כשלושים וחמש שנה** ועד היום, פעלו החברות בשיתוף פעולה הדוק, עד כדי בלתי ניתן להפרדה, משל היו חברה אחת.

56. שב"א ומס"ב מקיימות ביניהן זיקות משמעותיות המייצרות הלכה למעשה דריסת רגל (לכל הפחות) לאחת בפעילותה של השנייה: בין היתר חולקות החברות מבנה ארגוני משותף; לרבות מטה והנהלה משותפים ובפרט מנוהלות על ידי אותו המנכ"ל; מתנהלות במשרדים משותפים ובצוותי עבודה משותפים; חולקות תשתיות טכנולוגיות ושירותי ניהול סיכונים; וכן רוכשות זו מזו שירותי ליבה לעסקיהן.

57. נוכח הפעילות השלובה של החברות והיעילות הגלומה בשיתוף הפעולה ביניהן (כפי שיפורט ברחל בתך הקטנה להלן), החברות אף בחנו את האפשרות של מיזוג פעילותן באופן רשמי, מהלך אשר בסופו של דבר לא יצא לפועל בשל התנגדות חלק מבעלי המניות.

58. כפי שהראנו לעיל, רשות התחרות הכירה את הזיקות הרבות הקיימות בין שב"א למס"ב וכי הן פועלות למעשה כישות אחת וכאמור, הצורך בהפרדתן נדון על ידי הועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל אשר החליטה שלא לדרוש את הפרדת החברות.

59. **לפיכך, רצונה של רשות התחרות להביא להפרדת החברות, במסגרת הליך מנהלי, ללא מעורבות המחוקק, בית הדין הנכבד או רגולטורים נוספים אינה יכולה לעמוד.**

60. אין בכך שהחברות אינן מאוחדות פורמאלית כדי לשלול את המסקנה שמדובר בעניינו במיזוג "דה-פקטו" ובשתי חברות שהן למעשה חלק מישות כלכלית אחת. מבחינה מהותית, מיום היווסדה של מס"ב, החברות כבר ממוזגות בפועל בהתאם לדיני התחרות.[24]

61. מסקנה זו נובעת מהגדרת "מיזוג חברות" בחוק התחרות, ומהאופן שבו פירשו הפסיקה והממונה את הרובד הכללי הרחב הנכלל באותה הגדרה. כך, מתוך דו"ח הועדה למיזוגים

---

[24] לעניין זה נציין כי מערך הפיקוח על המיזוגים החל את פעילותו בחודש ינואר 1989.

וקונגלומרטים:

> "מאחר ומיזוג דה-פקטו יכול שייעשה במספר רב של דרכים, הרי לצורך הנושא הנדון, **אין כל חשיבות אם הגופים המתמזגים ממשיכים להתקיים בנפרד מבחינה משפטית או חדלו להתקיים**."[25]

ראה לעניין זה גם את דברי הממונה עצמו בהחלטה המכוננת שעסקה בסוגיה זו בעניין צובר-גולקל:

> "לא לחינם הגדיר חוק ההגבלים העסקיים "מיזוג חברות" באופן נרחב בהרבה מאשר "מיזוג חברות" כמשמעותו בדיני התאגידים. דיני התאגידים מגדירים מיזוג כשילוב מלא של מסגרות תאגידיות; דיני ההגבלים העסקיים מסתפקים בהרבה פחות מכך. עניין לדיני ההגבלים העסקיים בחשש מפני פגיעה בתחרות, וחשש כזה עלול לקום גם ברמות צנועות בהרבה של זיקה עסקית, מאלה הנדרשות בדיני התאגידים. חשש לפגיעה בתחרות עלול לקום מכוח קבלת החלטות בעסקים שונים בידי אותם אנשים או אלה הקשורים בהם, או עקב יצירת זיקה בין עסק אחד או בעליו לבין עסק אחר."[26]

62. עמד על כך הממונה גם בפרשת יעדים תיור:

> "האבחנה בין מיזוג למיזם משותף אינה תמיד עניין פשוט לענות בו, אולם כוכב הצפון אשר ינחנו בהתוויית קו פרשת המים שבין המיזוג למיזם המשותף הוא זה: עת מוקנית לחברה אחת דריסת רגל בהליך קבלת ההחלטות לגבי כלל או

---

[25] דו"ח הועדה למיזוגים וקונגלומרטים, **הפרקליט** לב (תשל"ח) 559, 560-561.

[26] קביעה לפי סעיף 43(א)(3) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח - 1988 בעניין: מיזוג בפועל של החברות גולקל 1992 בע"מ וצובר חברה למסחר בע"מ (1998) **רשות התחרות** 3001329 (להלן – **עניין צובר-גלוקל**), עמ' 7-8, המצורפת **כאסמכתא ד'**.

עיקר נכסיה של חברה אחרת שפעלה קודם לכן בנפרד - כי אז עסקינן במיזוג. "

ובהמשך:

"קו מבדיל זה יונק את חיותו מן המהות הכלכלית של המתכונת בה בחרו הצדדים לעצב את יחסיהם ובכוונת מכוון אין לו קשר לפלטפורמה או לצורה המשפטית בה בחרו."[27]

63. כפי שפורט, ועוד נפרט להלן, שיתוף הפעולה בין שב"א למס"ב אינו מגודר לתחומים מסוימים בפעילותן של שב"א או מס"ב, אלא ההיפך הוא הנכון – מדובר בשיתוף פעולה נרחב והדוק החולש למעשה על מרבית פעילותן של שתי החברות. קשה לטעון כי שב"א או מס"ב שומרות על פעילות "עצמאית" כלשהי כאשר הן חולקות מיום היווסדן מנכ"ל משותף.

64. ודוק היטב: אין מדובר במבחן בינארי אשר קובע כי רק מקום שבו שיתוף הפעולה הינו מלא לחלוטין עשוי להתקיים מיזוג, אלא קשת המצבים העשויים להיכלל בהגדרת "מיזוג" לפי חוק התחרות היא רחבה, והיא חותרת אחר היכולת לכוון את פעילות החברה ולהשפיע על קבלת החלטות בה.

65. כך, נקבעו בפסיקה ובהחלטות והנחיות הממונה הפרמטרים הבאים לעניין זה:

"מיזוג החברות יכול להתבצע במספר דרכים, כפי שעולה מהגדרת "מיזוג חברות" שבסעיף 1, הכוללת פעולות שונות שיש בהן כדי להביא לאיחוד למעשה של תהליך קבלת ההחלטות בחברות המתמזגות"[28]

66. וראו גם:

---

[27] קביעה בדבר הסדר כובל בין: הורן את ליבוביץ בע"מ, שיא סיורים בע"מ, א.נ. נתניה בע"מ, תור בוס בע"מ, ארגמן תורס בע"מ גרשון תורס בע"מ מטיילי עירון בע"מ ק.ה.ב. בע"מ (קבוצת המסיעים בע"מ), מובילי אשל בע"מ, מטיילי חדרה (1973) בע"מ (2001) **רשות התחרות** 3012980 (להלן – **עניין יעדים תיור**), עמ' 9-8, המצורפת **כאסמכתא ה'**.

[28] ראו דברי ההסבר לסעיף 17 בהצעת חוק ההגבלים העסקיים 1647, התשמ"ד – 1983 (7.11.1983), עמ' 50.

> "השאלה האם בפועל הועברה, באופן מלא או חלקי, היכולת לכוון את פעולותיו של התאגיד או להשפיע עליהן, למשל על דרך של העברת זכויות או על דרך של העברת סיכון כלכלי ובמילים אחרות המועד בו קמה זיקה בין תהליכי קבלת החלטות בחברות המתמזגות."[29]

67. למעשה, ברור כי אם שתי חברות היו מחליטות למנות מנכ"ל ומטה משותפים, לאחד תשתיות טכנולוגיות ושמרבית עובדי החברה יעניקו שירותים לשתי החברות, היתה רשות התחרות דורשת הגשת הודעות מיזוג בעניינן ולא דורשת את אישור שיתוף הפעולה כהסדר כובל. וכך אמנם גם נקבע בעניין צובר-גלוקל.[30]

68. מהכלל אל הפרט:

69. ראשית, רשות התחרות בעצמה מתייחסת לשב"א ומס"ב כמקיימות "זיקות משמעותיות" ביניהן:

> ".. שב"א ומס"ב **ממשיכות** לקיים **זיקות משמעותיות**, ובכלל זה: מטה והנהלה משותפים; משרדים משותפים תשתית טכנולוגית משותפת; מתקני גיבוי משותפים; שירותי תקשורת; שירותי אבטחת מידע; שירותי ביקורת פנים; שירותי ניהול סיכונים; שירותי ביטוח; וצוותי עבודה משותפים.[31]

70. שנית, על שיתוף פעולה העולה כדי האחדה של ממש של ניהול וקבלת החלטות בשתי החברות, ניתן ללמוד מעצם תהליך ההפרדה הארוך והמורכב ככזה שמחייב הערכות נרחבת ותשומות רבות, הכל כמפורט בחוות הדעת הטכנולוגית.

---

[29] ה"ע 49471-12-15 **יהודה ברמן בע"מ נגד הממונה על הגבלים עסקיים** (פורסם בנבו, 16.5.2016) (להלן – **מכלול ברמן**), פס' 29.

[30] עניין צובר-גלוקל, עמ' 8, מצורף **כאסמכתא ד'** לעיל.

[31] סעיף 2 למכתב רשות התחרות אשר צורף **כנספח 1** לעיל.

71. שלישית, נפרט בהרחבה להלן את אופי ומסגרת שיתוף הפעולה בין החברות, באופן שקל יהיה להסיק ממנו כי מדובר למעשה באיחוד יציב וקבוע בין החברות, העולה כדי מיזוג על פי דיני התחרות:

א. מבחינת כוח אדם –

1) כאמור, בשתי החברות עובדים בסך הכל כ- 150 עובדים אשר מנוהלים על ידי מנכ"ל משותף אשר משמש גם כמנהל מערכות המידע (מנמ"ר), כמו גם סמנכ"לית טכנולוגיות, CFO, מבקר פנים, ייעוץ משפטי ועוד, המשותפים כולם לשתי החברות.

2) לשב"א ומס"ב צוותי עבודה משותפים ובכלל זה צוותי פיתוח ותחזוקת תוכנה, תחזוקת תשתיות, שרתים, אבטחת מידע, תקשורת וטלפוניה.

ב. מבחינת תשתיות טכנולוגיות –

3) שב"א ומס"ב חולקות משרדים משותפים (אשר הועברו לחולון לפני שנתיים, נוכח דרישות בנק ישראל בנוגע לאופן אחסונם של שרתי המחשבים).

4) החברות חולקות חומרת מחשבים ואף אתרי גיבוי לשרתים, וזאת ליצירת זמינות.

5) מבחינת "החומרה", ישנן שלוש מערכות ליבה עליהן נסמכת פעילות החברות, בעלות של עשרות מיליוני שקלים המשמשות את שתי החברות: (1) מחשב IBM (לשימוש "mainframe"); (2) מחשבי "טנדם" (מחשב של HP – non stop) לטובת עיבודן של פעילויות ה-Online; ו-(3) מחשב BI – שבו מבוצעים ריכוז

וניהול הנתונים והמגמות. נוסף, יש עשרות שרתים וירטואליים ופיזיים.[32]

נדגיש כי לא מדובר רק ב"ברזלים" משותפים (ואתרים מאובטחים עם צורך משמעותי בשמירה על זמינות), אלא גם בצוות בעל מיומנות ספציפית, אשר עבר הכשרה ייעודית לעבודה עם מערכות המחשוב והתקשורת הייחודיות הללו. כפי שהוסבר בחוות הדעת הטכנולוגית, בדומה לגופים פיננסיים רבים, שב"א ומס"ב מסתמכות על מערכות "Legacy" – מערכות מחשוב ייחודיות וותיקות המחייבות היכרות וכישורים ייעודיים.

6) בכל הנוגע לתוכנה ולפעילות כוח האדם הטכנולוגי, מדובר בפעילות אשר מבוצעת על ידי שב"א עבור מס"ב ולהפך. כך, לדוגמא – ניהול פיתוח ותחזוקת חומרות ותכנות מחשב הטנדם ותחזוקת חומרות ניתנים בעיקר על ידי שב"א למס"ב; מס"ב מעניקה לשב"א שירותי תפעול לממשק הסליקה (שמס"ב אף פיתחה עבור שב"א) ועוד.

כפי שהוסבר בחוות הדעת הטכנולוגית, הארכיטקטורה הטכנולוגית של החברות בנויה במספר שכבות של חומרה ותוכנה הנסמכות זו על זו, ועל מערכות הליבה השונות של החברות. על כן, כל שינוי באחת השכבות משפיע על יתר השכבות במערכת.

72. שב"א ומס"ב חולקות שירותים משותפים גם בתחום התקשורת, אבטחת המידע, שירותי המטה, הכספים, משאבי האנוש, הייעוץ משפטי, ביקורת פנים, ניהול הסיכונים ושירותי הביטוח.

73. הנה כי כן, הגם שלכל אחת מן החברות תחומי פעילות שונים ומוגדרים היטב, כפי שתיארנו בפתח בקשה זאת, מאחר שהחברות חולקות משרדים, תשתיות, הנהלה ומנכ"ל; ולנוכח

---

[32] יצוין כי בעוד שיש שיתוף פעולה בחומרה הפיזית בה משתמשות החברות, ישנה הפרדה לוגית כמעט מלאה בין יישומי הליבה ובסיסי הנתונים של כל אחת מהחברות על גבי התשתיות האמורות. השימוש ביישומים אלו שונה לכל אחת מהחברות וביכולתן למלא באמצעותם, בנפרד, את משימותיהן.

העובדה שלמעשה, היכולת לכוון את פעולתן של שתי החברות, היתה נתונה מאז היווסדן ועד היום בידי אותו מנכ"ל – פשיטא כי אין לראות בשב"א ומס"ב משום חברות עצמאיות, אלא ישות כלכלית מהותית אחת. העובדה כי בעקבות הוראות חוק הריכוזיות בבנקאות שונה הרכב בעלי המניות בשב"א, אינה גורעת מכך שהחברות התנהלו ומתנהלות עדיין כישות כלכלית מהותית אחת.

74. על כן, הפרדת החברות אינה יכולה להיעשות באבחת חרבה של רשות התחרות במסגרת הליך מנהלי.

75. המחוקק לא העניק לממונה סמכות להורות על הפרדת חברות כך סתם. במסגרת החוק, מקרים בהם מבקשת רשות התחרות לבצע הפרדת חברות, עליה לפנות לבית הדין הנכבד בבקשה שכזו (למשל כתוצאה ממיזוג בלתי חוקי, או השלת נכסים של בעל מונופולין). לחילופין – הפרדה כזו יש לעשות בחקיקה (דוגמת חוק הריכוזיות בבנקאות).

76. כך או אחרת, בענייננו – הפרדת החברות הינה תוצאה לא רצויה נוכח התועלות הרבות של שיתוף הפעולה כפי שיפורט להלן.

התחרות הפוטנציאלית בין שב"א ומס"ב

77. כאמור, מערכת היחסים בין שב"א למס"ב כיום זהה לזו שמתקיימת עשורים רבים ומיום הקמתן של החברות ולאור כל האמור לעיל, המגבלות על הרחבה או שינוי של תחומי פעילותן שוללות הלכה למעשה כל אפשרות לתחרות ביניהן בהווה או בעתיד.

78. עם זאת, נוכח עמדתה של רשות התחרות לפיה שינוי מבנה הבעלות בשב"א בו המחזיקים בחברות אינם דומים כבעבר יצר שינוי נסיבות שעלול, בשילוב עם התפתחות טכנולוגיות עתידית בשווקי התשלומים, לקיים הסדר כובל, מתייחסת בקשה זו לסיכוי ששיתוף הפעולה האמור ישפיע בעתיד (באופן עקיף ומצומצם) על התחרות בשווקים אלו.

79. נוכח מורכבותה של שרשרת התשלומים מחד, והשינויים הטכנולוגיים והרגולטוריים הצפויים בעתיד מאידך, נציג תחילה את סדר טיעוננו בפרק זה:

א. **ראשית**, נסביר מהם הרכיבים השונים של שרשרת התשלום (בין אם הם מופעלים על ידי שב"א ומס"ב ובין אם על ידי שחקנים אחרים), ומה מאפיין את התחרות בכל שלב ושלב בשרשרת התשלום.

ב. **שנית**, נבחן את השווקים הרלוונטיים ובהתאם נבהיר (1) ששב"א ומס"ב אינן פועלות באותם השווקים ושהן פועלות מול לקוחות שונים; (2) שגם לקוחותיהן של שב"א ומס"ב מספקים למעשה שירותים משלימים בלבד (שאינם מהווים תחליפים קרובים זה לזה).

ג. **שלישית**, נתאר את (העדר) התחרות בין שב"א ומס"ב כיום נוכח העדר חפיפה בין פעילות החברות שכן לאור קיומם של איסורים רגולטוריים ומגבלות טכניות התרחבות פעילותן איננה אפשרית. מכאן, נראה כי שיתוף הפעולה ביניהן הוא שיתוף פעולה עסקי לגיטימי בין גופים שאינם מתחרים זה בזה ואינו מעלה חששות תחרותיים.

ד. **רביעית**, נפרט כיצד עשויה להראות מפת התחרות בעתיד, נוכח שינויים טכנולוגיים ורגולטוריים. בהקשר זה, נבחין בין החשש לפגיעה בתחרות הנובע מתחרות בין החברות עצמן לבין החשש הנוגע לפעילותם של צדדים שלישיים.

ה. **חמישית**, נסביר מדוע שימור המצב הקיים דווקא צפוי לחזק את התחרות בשווקי התשלומים בשנים הקרובות, ולא לפגוע בה. זאת, בשל יכולתן של החברות להפנות משאבים לפיתוחים האמורים.

בפרק הבא, נסביר גם מהן התועלות הלבר-תחרותיות המשמעותיות הנובעות מהסדר זה.

א. מבנה שרשרת התשלומים

80. עולם התשלומים והעברות הכספים הינו מורכב, וכולל סקאלה נרחבת של שחקנים אשר נותנים שירותי תשלום שונים. על כן, התיאור שלהלן אינו מתיימר להיות מקיף ומלא, אך הוא ממצה דיו לצורכנו.

א. **אמצעי התשלום:** בקצה שרשרת התשלומים, נמצא אמצעי התשלום המשמש את

הלקוח בהתקשרות שלו אל מול בית העסק (להלן – **אמצעי התשלום**).[33] מרבית הלקוחות מחזיקים יותר מאמצעי תשלום אחד: מזומן, צ'קים, כרטיסי אשראי, כרטיסי חיוב מיידי ("כרטיס דביט"), כרטיסי הסעדה (כדוגמת תן-ביס וסיבוס סודקסו), רב-קו, הרשאה לחיוב חשבון, PayPal ועוד.

ב. **חשבון התשלום** הוא החשבון של הלקוח שממנו מבוצעות פעולות התשלום של הלקוח.[34] כך, בצ'ק, בהוראה לחיוב חשבון או בכרטיס דביט (המהווים אמצעי תשלום שונים), חשבון התשלום הינו אחד – חשבון הבנק של הלקוח.

יתכן שבעתיד, אמצעי התשלום המרכזי של הלקוח יהיה ארנק דיגיטלי, אליו יתממשק חשבון תשלום אחד או יותר, שממנו יועברו כספי הלקוח.[35] בחלק מהמקרים ספק חשבון התשלום אף מספק את אמצעי התשלום (כגון חברות כרטיסי חיוב המספקות כרטיס חיוב פיזי), ובחלק מהמקרים אמצעי התשלום רק מתממשקים לחשבון התשלום (כגון ארנק Apple Pay דרכו מתבצע חיוב של חשבון כרטיס החיוב).

שב"א ומס"ב אינן מספקות אמצעי תשלום או חשבון תשלום.[36]

על מנת שאמצעי התשלום יהיה אטרקטיבי ללקוחות, עליו, בין היתר, להיות מסוגל להתממשק מול כמה שיותר בתי עסק, מצד אחד, ולקבל אישור מחשבון התשלום של הלקוח לביצוע החיוב, מצד שני.[37]

---

[33] חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 (להלן – **חוק שירותי תשלום**) מגדיר "אמצעי תשלום" – רצף פעולות שעל משלם לבצע לשם מתן הוראת תשלום, בין שהוא כולל שימוש בחפץ או בפרט אימות ובין שאינו כולל שימוש כאמור. למעשה עסקינן בדרך הפיזית שבאמצעותה מבצע הלקוח את פעולת התשלום.

[34] חוק שירותי תשלום מגדיר "חשבון תשלום" - חשבון המיועד, בין השאר, לביצוע פעולות תשלום.

[35] כאמור, חוק שירותי תשלום מבחין בין אמצעי התשלום, המשמש לביצוע הפעולה, לבין חשבון התשלום, שמולו מתבצע החיוב/הזיכוי. בעתיד, יהיו אמצעי תשלום אשר יוכלו להתממשק למספר חשבונות תשלום. כך, כרטיס חיוב מסוג "קומבו", יכול לשמש הן כרטיס דביט כנגד חשבון הבנק של הלקוח, או ככרטיס אשראי. ארנקים דיגיטליים יכולים להתממשק לחשבון התשלום ב- PayPal, לחשבון התשלום בבנק, לכרטיס החיוב או לכל חשבון תשלום אחר. ככל שהארנק מאפשר פונקציות רבות יותר ומתממשק לחשבונות תשלום רבים יותר, כך הוא צפוי להיות אטרקטיבי יותר בעבור הלקוח. גוף המספק אמצעי תשלום או חשבון תשלום נקרא נותן שירותי תשלום.

[36] תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (מתן שירותי תשלום), התשע"ח-2018 אף אוסר בנוסחו הנוכחי על שב"א ומס"ב – שהינן מפעילות מערכת תשלומים לעסוק במתן שירותי תשלום (להלן – **תזכיר החוק**). תזכיר החוק עומד על שולחנו של המחוקק, וממתין לכינונה של הממשלה לשם המשך הליך החקיקה.

[37] אם כי במקרים מסוימים, לא נדרש בהכרח לקבל את אישור חשבון התשלום מראש – לדוגמה כאשר מבוצע תשלום באמצעות צ'קים. באותם מקרים בית העסק נוטל על עצמו סיכון כי הצ'ק לא יכובד על ידי חשבון הבנק.

ג. **פריסה לבתי העסק:** ההתממשקות למסופי התשלום בבית העסק מחייבת פריסה של תשתית פיזית (או וירטואלית) מול כל בתי העסק מחד, והסכמים חוזיים עם כל אחד מבתי העסק מאידך או מי מטעמם (להלן – **הפריסה לבתי העסק**).[38] בתי העסק יכולים לקבל יותר מאמצעי תשלום אחד (ובמרבית המקרים אף מעוניינים לעשות כן כדי להקל על הלקוח לבצע תשלום).

כיום, שב"א מהווה מתג מרכזי המתממשק למסופים הפרוסים בבתי העסק (ולסולקים המפעילים את החשבון מטעם בית העסק).[39]

מלבד שב"א, קיימים עוד מספר גופים המאפשרים פריסה כאמור בין לבתי העסק, ביניהם Cibus-Sodexo, תן ביס, שוברי תשלום למיניהם ועוד. גופים אלו פרסו בעצמם מסופים בבתי העסק השונים והם אינם מסתמכים על שירותיה של שב"א. למס"ב אין תקשורת פרוסה לבית העסק והיא איננה משתתפת בשלב זה של מיתוג העסקה, כתוארו לעיל.[40]

ד. **אישור חשבון התשלום:** בעוד שהפריסה לבתי העסק נוגעת לקשר הפיזי והחוזי מול בתי העסק, הרי שהאישור מול חשבון התשלום נוגע לקשר פיזי וחוזי מול החשבון של הלקוח ממנו תחויב העסקה. במרבית בתי העסק נדרש כי האישור יתבצע בזמן אמת כך שבית העסק ידע שהחיוב מאושר ומובטח לו וניתן לבצעו בין הסולק למנפיק.

כיום שב"א מספקת <u>בזמן אמת</u> גם את הפריסה לבתי העסק וגם את האישור מול <u>חשבונות כרטיסי חיוב</u>.[41] נציין כי כיום מס"ב מבצעת הוראות תשלום שלא בזמן ביצוע

---

[38] חלף התקשרות עם בית העסק, ניתן גם להתקשר עם סולק או מפעיל חשבון מטעמו. אלו מוגדרים כ"שירותי תשלום למוטב" בחוק שירותי תשלום.

[39] בתי עסק מתממשקים חוזית לסולק (נותן שירות התשלום), והוא בתורו מתממשק חוזית לשב"א.

[40] נבהיר כי במקרים מסוימים יכולה מס"ב להתממשק עם בתי עסק ספציפיים באמצעות תוכנה לקבלת הוראות **שניתנות לבנקים** לשם ביצוע חיוב, זיכוי או העברה לארגונים שהוקמו הרשאות לטובתם (לדוגמא – חברת חשמל). הוראות אלו לא מועברות **במעמד ביצוע העסקה** ועל כן מקרים אלו פחות רלוונטיים לענייננו.

[41] בתי העסק רוכשים מסופים (המאושרים על ידי שב"א) מיצרנים שונים, ובאפשרותם גם לרכוש את תוכנת האשראית, המיוצרת גם על ידי שב"א (ויצרנים נוספים), המשלבת את התשלום בכרטיס החיוב בתוכנה של בית העסק.

העסקה בבית העסק, **ולחשבונות בנק בלבד**.[42]

ה. **סילוקין וסליקה:** לאחר קבלת אישור על ביצוע התשלום, יש לבצע איסוף ועיבוד של העסקאות השונות והתחשבנות בין הסולקים והמנפיקים. לאחר עיבוד זה, מבוצעות סילוקין וסליקה בין חשבון התשלום של הלקוח (אצל המנפיק), חשבון הסולק וחשבון בית העסק להעברת הכספים;[43]

שב"א אינה מבצעת את הסילוקין, אולם היא מספקת לסולקים ולמנפיקים המתממשקים אליה שירותים נלווים והתחשבנות. היא מעבירה את ההתחשבנות בין הסולקים למנפיקים **למס"ב**, אשר מבצעת את הסילוקין ותפעול העסקאות בין החשבונות, בעוד שהסליקה עצמה מתבצעת על ידי מערכת זה"ב שנמצאת בבעלות בנק ישראל.[44]

ב. הגדרת שוק המוצרים הרלוונטי

81. על מנת לבחון האם שב"א ומס"ב מתחרות, או אפילו האם, כפי שנסביר להלן, לקוחותיהן של שב"א ומס"ב מתחרים זה בזה, יש להגדיר את שוק המוצרים הרלוונטיים בו עסקינן.

82. הגדרת השוק הרלוונטי היא השלב הבסיסי לכל בחינה תחרותית ובלעדיה אין. כך, בהתאם לפסיקת בית דין נכבד זה, יש לבחון האם עסקינן בטובין שהם תחליפים ישירים ומשמעותיים, וזאת בעיני הצרכן הרלוונטי:

---

[42] כפי שיפורט בהמשך, בימים אלו מס"ב מפתחת שירותי תשלומים מיידים שבהם ינתנו אישורים בזמן אמת.

[43] סילוקין (Clearing) - חישוב של הפוזיציות הסופיות של היתרות בכל אחד מהחשבונות. סליקה (Settlement) - העברת הכספים מחשבון לחשבון. כאשר מבוצעות עסקאות בין הבנקים – לדוגמה בהעברה מחשבון לחשבון, או בכספומט, יתבצעו על ידי מס"ב וזה"ב סילוקין וסליקה בהתאם.

[44] מערכת זה"ב, שהושקה בישראל בסוף יולי 2007, היא מערכת מסוג RTGS (Real Time Gross Settlement) לסליקה של התשלומים השקלים במשק, בזמן אמת ובאופן סופי. כל הוראת תשלום המגיעה למערכת נסלקת בנפרד, ללא קיזוז בין תנועות החובה והזכות של הבנק השולח. המשתתפים במערכת הם כל התאגידים הבנקאיים בישראל, בנק הדואר, בנק ה- CLS, מס"ב, מסלקות הבורסה והצ'קים וחטיבות בנק ישראל ושעות הפעילות שלה מצומצמות (בימי עסקים רגילים המערכת פועלת מהשעה 7:45 ועד 18:30 ובימי שישי וערבי חג מהשעה 7:45 ועד 14:00). בנוסף, השימוש במערכת זה"ב כרוך בתשלום, על פי תעריפון העמלות של כל בנק אשר לרוב גובה עמלה גבוהה על כל הוראת תשלום (כך לדוגמא לקוח הפועלים ישלם עמלה בגין העברת זה"ב לבנק אחר בגובה של 37 ש"ח; לקוח לאומי ישלם 25.9 ש"ח אם יבצע את העברת הזה"ב באינטרנט ו-37 ש"ח באם יבחר לבצעה באמצעות פקיד; לקוח דיסקונט ישלם 35 ש"ח אם יבצע את העברת זה"ב באינטרנט ו-38 ש"ח אם יבצעה באמצעות פקיד).

> "הגדרת תחומיו וגבולותיו של השוק הרלוונטי היא צעד ראשון בבחינת קיומו או העדרו של כל הגבל עסקי...כאשר המונחים 'שוק' או 'הגדרת שוק' אינם מוזכרים או מוגדרים בחוק. כללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"ו-2006 (להלן: הכללים) קובעים כי "שוק מוצר" הוא "קבוצת הטובין התחליפיים". טובין תחליפיים מוגדרים כ"**קבוצה המצומצמת של טובין שהם תחליפים ישירים ומשמעותיים בעיני הצרכן.**"[45]

83. הבחינה של הגדרות שווקים מתמקדת, כאמור לעיל, בקבוצת המוצרים אשר **מכלול מאפייניהם** מציב אותם, מנקודת מבטם **של הלקוחות**, בתחרות ישירה ביחס למוצר הרלוונטי.

84. ראו גם בהנחיות הממונה לניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים:

> "...שוק המוצר הרלוונטי יכלול לפיכך רק את קבוצת המוצרים אשר מכלול מאפייניהם מציב אותם, מנקודת מבטם של הלקוחות, בתחרות ישירה מול מוצר נתון, אשר ביחס אליו מוגדר השוק." [46]

85. הווה אומר, הגדרת שוק רלוונטי מבוססת על (1) נקודת מבטו של הצרכן ו-(2) בחינה של תחליפיות הביקוש.

<u>ב.1. שב"א ומס"ב אינן משרתות את אותם הלקוחות</u>

86. כאמור לעיל, משיחות שניהלו באי כוח החברות עם רשות התחרות עולה, כי למעשה הרשות איננה טוענת ששב"א ומס"ב מספקות כיום שירותים תחליפיים זה לזה; טענת הרשות היא כי בין הלקוחות של שב"א מזה (חברות כרטיסי החיוב) ושל מס"ב מזה (הבנקים), עשויה להתקיים תחרות על לבם של הצרכנים בכל הנוגע לאופן בו הם מבצעים עסקאות בבתי

---

[45] ה"ע (י-פ) 506/04 **שטראוס עלית בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים**, (פורסם בנבו, 9.7.2007), עמ' 7.
[46] גילוי דעת 1/11 לגבי ניתוח תחרותי של מיזוגים אופקיים (2011) **רשות התחרות** 5001710, עמ' 6.

עסק: בכרטיסי אשראי או באפליקציות שונות שפיתחו הבנקים.

87. אם כך – הפוטנציאל התחרותי של החברות, לשיטת הרשות, אינו תוצאה של פעילותן הישירה של החברות, אלא תוצאה של תחרות שתתקיים בין לקוחות של שב"א או של מס"ב בינם ובין עצמם.

88. בכל הכבוד הראוי, התחרות בין לקוחותיהם של שב"א ומס"ב אינה שקולה לתחרות בין שב"א ומס"ב עצמן. בפרט, נכון הדבר, כאשר, ישנה הפרדה ברורה בין זהות וסוג לקוחותיהן של השתיים (חברות כרטיסי החיוב מזה, ובנקים מזה), כך שאין ביכולתה של חברה אחת להציע שירותים ללקוחות החברה השניה, וממילא לא נטען אחרת על ידי רשות התחרות.

89. נזכיר: שב"א ומס"ב אינן מציעות את שירותיהן ללקוחות הקצה, ואף אינן מתחרות מול בתי העסק. שב"א ומס"ב מספקות שירותי מיתוג מצד אחד – לאמצעי התשלום השונים, ומצד שני, לחשבונות התשלום השונים. מאחר שאמצעי תשלום המעוניינים להציע חיוב על בסיס כרטיסי חיוב יוכלו להתממשק לחשבון כרטיס החיוב <u>רק</u> באמצעות שב"א, ואמצעי תשלום המתבססים על חשבונות הבנק יוכלו להתממשק לחשבון הבנק <u>רק</u> באמצעות מס"ב (או לעקוף את שירותיהן לגמרי כמפורט לעיל), הרי שהן לא תוכלנה להתחרות זו בזו.

90. שב"א ומס"ב משמשות כ"פלטפורמה" שבצידה האחד: אמצעי התשלום (אשר יכול להיות מופעל על ידי הגופים המפעילים את חשבון התשלום, או צדדים שלישיים), ובצידה השני: חשבון תשלום – חשבון הבנק (אצל מס"ב) או חשבון החיוב (אצל שב"א). כפי שיוסבר להלן, גם בעבור לקוחות הקצה, חשבונות התשלום השונים הינם משלימים, ואינם מהווים תחליפים קרובים זה לזה.

91. ואולם, ממילא, די בכך שבעבור **אחד הצדדים** לפלטפורמה לא יהיה מדובר במוצר תחליפי, כדי לשלול את היותן של שב"א ומס"ב מתחרות באותו השוק. כך, בכל הנוגע לכרטיסי החיוב, נקבע כי מאחר שחברת החיוב פועלת הן כסולק בעבור בתי העסק, הן כאמצעי תשלום בעבור הלקוחות, אזי די בכך שאמצעי תשלום אינו תחליפי בעבור אחד הצדדים כדי לשלול את היותה חלק מאותו שוק מוצר:

"... המאפיינים של תעשיית כרטיסי האשראי כ"כלכלת רשת" לה שותפים גם בתי העסק וגם הלקוח – מחזיק הכרטיס, מוליכים למסקנה כי זיהוי אמצעי תשלום אחר כתחליפי מחייב כי אמצעי התשלום האחר יהיה תחליפי הן בעיני הצרכנים והן בעיני בתי העסק. די בכך שעבור אחד מאלה, לדוגמה בית העסק, אין מדובר באמצעי תשלום תחליפי על מנת לקבוע כי מדובר בשוק נפרד.."[47]

92. אם כן, שב"א ומס"ב מציעות את שירותי המיתוג שלהן ללקוחות שונים. התחרות על ליבו של הלקוח ובית העסק, וכוונתם להשתמש באמצעי תשלום כזה או אחר, אינה מתבצעת על ידי שב"א ומס"ב, אלא לכל היותר על ידי לקוחותיהם. ואולם, כפי שנסביר כעת, גם בעבור לקוחותיהם של שב"א ומס"ב, עסקינן לכל היותר בתחליפים רחוקים.

<u>ב.2. עסקינן בשירותי תשלום משלימים שאינם מהווים תחליף קרוב</u>

93. על פי פסיקתו של בית הדין הנכבד, מבחן התחליפיות הפונקציונאלית, אשר חותר לזיהוי קבוצת המוצרים שמשמשת עבור הצרכן לאותה מטרה ובאופן שימוש דומה, מהווה את אבן הבוחן העיקרית.[48]

94. מטרתה של בחינה כאמור, הינה לזהות את אותם המוצרים שהינם, או עשויים להיות, תחליפים משמעותיים בעיני הצרכן כשהתחליפיות בין מוצרים נמדדת בעזרת גמישות הביקוש הצולבת ביחס למחיר.

95. משמע, ככל ששיעור השינוי בביקוש למוצר א' בתגובה לעליית מחיר במוצר ב' יהיה גבוה יותר, כך נוכל לקבוע כי בין המוצרים מתקיימת רמה גבוהה של תחליפיות.[49] ובמילותיו של בית הדין הנכבד:

---

47 הכרזה בדבר קיום מונופולין: ישראכרט בע"מ (2005) **רשות התחרות** 5000034 (להלן – **הכרזת הממונה בעניין ישראכרט**) עמ' 9-8, מצורפת **כאסמכתא ו'**.

48 ראו לדוגמא: ה"ע 704/07 **הממונה על הגבלים עסקיים נ' פריניר (הדס 1987) בע"מ** (פורסם בנבו, 05.04.2009), פסקה 19; ה"ע 1/00 **פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים**, דינים מחוזיים לג(8), 694, פסקה 13.

49 מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן, **ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים** (תשס"ח), עמ' 177, מצורף **כאסמכתא ז'**.

"מידת החליפיות נקבעת, בין היתר, על-פי המבחן של גמישות הביקוש הצולבת של המוצר (Cross Elasticity Of Demandi). מבחן זה מודד את ההשפעה שיש לשינוי במחירו של מוצר אחד על הביקוש למוצר האחר. כאשר העלאה במחירו של מוצר א' תביא לתנועה גדולה של קונים ממוצר א' למוצר ב', משמעות הדבר הינה שגמישות הביקוש הצולבת של שני המוצרים הינה גבוהה, היינו, שמוצר ב' הוא מוצר תחליפי למוצר א'."[50]

96. הגדרה זו תואמת גם את תפיסתה של הממונה בנוגע לצורך להגדיר את השוק בצורה מצומצמת:

"המבחן הנוהג בדיני התחרות להגדרת השוק תר אחרי הקבוצה המצומצמת ביותר של מוצרים או שירותים בה ניתן להפעיל כוח שוק...המבחן להגדרת השוק ממוקד בקבוצת המוצרים הקטנה ביותר העשויה להקנות לשולט בה כוח שוק.

הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים בשוק אחד הוא מידת התחליפיות ביניהם בעיני הצרכנים. כלל הוא כי לא כל מידה של תחליפיות תביא להכללת מוצר בשוק הרלוונטי. כדי לכלול מוצרים בשוק אחד נדרשת **תחליפיות קרובה**..."[51]

97. לאמור: השוק הרלוונטי מאגד את קבוצת המוצרים הקטנה ביותר, הנתפסים בעיני הצרכן כתחליפים ישירים אלו לאלו.

---

[50] ערר (י-ם) 7/95 **בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים**, (פורסם בנבו, 8.5.1997), עמ' 33.

[51] ראו הכרזת הממונה בעניין ישראכרט, עמ' 7-8 אשר צורפה **כאסמכתא ו'** לעיל. נציין כי הכרזה זו בוטלה לאחר שהתקיימו התנאים המנויים בנספח ד' להסדר הסליקה הצולבת המתוקן שאושר על ידי בית הדין הנכבד בפסק הדין ה"ע 610/06 **בנק לאומי נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** (פורסם בנבו, 7.8.2011), אך אין הדבר גורע מהאמור לענייננו. ביטול הכרזת המונופולין מצורף **כאסמכתא ח'**.

98. בענייננו, אותם צדדים שלישיים אשר יציעו ללקוח ולבית העסק חשבון תשלום ואמצעי תשלום, מציעים שירותים **מקבילים ומשלימים, אשר אינם מהווים תחליפים קרובים**. כשם שכיום תשלום באמצעות הוראת קבע או הרשאה לחיוב חשבון אינו מתחרה בשוק כרטיסי החיוב,[52] כך בעתיד הרשאה מיידית לחיוב חשבון בנק לא תתחרה בכרטיסי החיוב.

99. לא זו בלבד, אף אם מדובר באמצעי תשלום המשמשים כתחליף **מסוים**, נוכח ההבדלים ביניהם, הם אינם תחליפים ישירים ומשמעותיים, ועל כן אינם חלק מאותו השוק:

> "כמובן, מטבע הדברים, כמעט לכל מוצר וכל שירות יש תחליפים. **אך השוק הרלבנטי כהגדרתו אינו משתרע על אותו מרחב אינסופי, אלא ענינו בתחום מוגדר שבו מידת התחליפיות משמעותית וישירה.**"[53]

100. יפים לעניין זה דבריו של בנק ישראל בקביעתו כי אמצעי התשלום השונים במשק מהווים אמצעים משלימים אשר הבחירה ביניהם מושפעת ממספר רב של שיקולים המייצרים אבחנה ביניהם:[54]

> "עם אמצעי התשלום העיקריים הזמינים לציבור הרחב בישראל נמנים כסף מזומן, תשלומים מבוססי נייר (צ'קים ושוברים), חיוב ישיר (במס"ב), זיכוי ישיר (בזה"ב ובמס"ב) וכרטיסי חיוב. כאשר צדדים בעסקה בוחרים באמצעי תשלום הם מבטאים הסכמה להשתמש בו. כדי לבחור אמצעי תשלום הצדדים מביאים בחשבון בעיקר את התכונות הבאות: נוחות – באיזו מידה נוח למחויב ולמוטב להשתמש באמצעי; זמינות – באילו תנאים ומתי יהיה התקבול/התשלום נגיש (המוטב מעוניין

---

[52] כשם שתשלום באמצעות מזומן, צ'ק או כרטיס דביט אינם מתחרים בשוק כרטיסי החיוב. כך לדוגמה, ניתן לשלם על חשבון החשמל או המים באמצעות כרטיס חיוב, הוראת קבע או תשלום בסניפי הבנקים או בבנק הדואר, אולם אין משמעות הדבר כי מדובר באמצעי תשלום מתחרים.

[53] אישור מיזוג בתנאים בין: מור-הר השקעות בע"מ, דקלה דקלה חברה לביטוח בע"מ (1993) **רשות התחרות** 3001298, עמ' 9, מצורף **כאסמכתא ט'**.

[54] בנק ישראל, **מערכות התשלומים והסליקה בישראל – הספר האדום לשנים 2016-2017**, עמ' 24; מצורף **כאסמכתא י'**.

לדעת מתי יהיה ההון זמין לשימוש); ביטחון – באיזו מידה אפשר לאמת את נתוניו של המחויב או המוטב ולהבטיח את קבלת התשלום, לשמור על סודיות, לסמוך על האמצעי (עד כמה הוא אמין), ולהוכיח כי התשלום בוצע; עלות – אילו עמלות נגבות מהמוטב ו/או מהמחויב ומהן עלויות הנזילות."

101. אם כך גם לשיטתו של בנק ישראל, בפני הצרכן עומדים אמצעי תשלום שונים, הנבדלים ביניהם במגוון פרמטרים. נוכח ההבדלים הרבים בין המוצרים השונים, ברור כי אין מדובר במוצרים שהינם תחליפים קרובים. זאת, על אחת כמה וכמה עת שבעידן המודרני אמצעי תשלום אחד יכול לשלב מספר חשבונות תשלום.

102. יתרה על כך, בסקר שנערך על ידי מחלקת חות"ם בנק ישראל בנושא "שימוש באמצעי תשלום בישראל" נמצא כי העדפת השימוש של הצרכן הישראלי באמצעי תשלום כזה או אחר נקבעת על פי סוג העסקה וסכום העסקה.[55] ניתן להסיק מכך שהצרכן הישראלי רואה לנגד עיניו את מגוון אמצעי התשלום שברשותו כאמצעים המשמשים אותו **בנסיבות שונות** כאמור, ובפרט כאשר חשבונות התשלום השונים אף מציעים רכיב מימוני שונה.[56]

ג. מבנה התחרות כיום

103. **נכון למועד זה לא מתקיימים בין שב"א לבין מס"ב יחסי תחרות כלשהם, בפועל או בכוח.** למעשה, גם מכתב רשות התחרות אשר צורף **כנספח 1** לעיל, אינו מבהיר באיזה תחום קיימת תחרות, בפועל או בכוח, בין החברות. על אף זאת, על מנת לסבר את האוזן, נעמוד בפירוט על הסיבות אשר בגינן שב"א ומס"ב אינן מתחרות בהווה, וכן על הסיבות אשר בגינן אין הן

---

[55] שם, שם; ראו גם בנק ישראל, **הדו"ח הסופי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל** (להלן – **דו"ח הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים**), עמ' 33; מצורף **כאסמכתא י"א.**

[56] וראו גם את שנאמר בעמ' 10 לדו"ח הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים: "השימוש בצ'קים – ובפרט בצ'קים דחויים – נפוץ מאוד בישראל יחסית לעולם, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי. הצ'קים הדחויים משמשים את הלקוחות במערכת הבנקאית כביטחונות כנגד קבלת אשראי לשם פעילותם העסקית, **ולמעשה משמשים כמסגרת אשראי נוספת.** כן הם משמשים לתשלומי מיסים תקופתיים ולפריסת תשלומים לספקים...**וכאמצעי תשלום חלופי בעת חירום**... כרטיס החיוב הנדחה **אינו מהווה תחליף מלא** למזומן מאחר שקיים בו רכיב של מימון, ומאחר שהוא נגיש רק לצרכנים שמנפיק הכרטיס קבע להם מסגרת אשראי."

מהוות מתחרות פוטנציאליות.

<u>כיום החברות אינן מתחרות</u>

104.כיום, שב"א ומס"ב פועלות בתחומי פעילות שונים לחלוטין והן אינן מספקות שירותים תחליפיים זו לזו או תשתיות תחליפיות כלשהן. בכל הנוגע לחשבון תשלום על בסיס <u>כרטיסי חיוב</u>, מדובר בחברות המספקות שירותים <u>אנכיים</u>, בשלבים שונים של שרשרת התשלום:[57]

א. חברות כרטיסי החיוב מספקות את אמצעי התשלום ואת חשבון התשלום;

ב. שב"א מספקת הן את הפריסה לבתי העסק והן את האישור מול חשבונות התשלום (של כרטיסי החיוב);

ג. מס"ב מבצעת את הסילוקין, וזה"ב מבצעת את הסליקה.

105.בכל הנוגע להרשאה לחיוב חשבון בנק, הרי ששב"א אינה מעורבת כלל – חשבון התשלום הוא של הבנק; וכל ההתממשקות בין הגופים הרלוונטיים, הבדיקה שאכן קיימת יתרה בחשבון והסילוקין מתבצעים על ידי מס"ב; והסליקה מתבצעת על ידי זה"ב.

106.כיום, שב"א ומס"ב מספקות שירותים לנותני שירותי תשלום בעלי תחליפיות מוגבלת ביותר. כמפורט לעיל, שב"א **פרוסה לכל בתי העסק**, עובדת במיתוג "**Online**", שעל בסיסו עוברים **אישורים** בזמן אמת לביצוע פעולות בכרטיס חיוב, והיא מבצעת בעבור הסולקים והמנפיקים שירותי איסוף ועיבוד ושירותים נלווים נוספים לעסקאות בכרטיסי חיוב.

107.מס"ב לעומתה, מתבססת כיום ברובה על שירותים **שאינם** בזמן אמת **להעברה של מידע ותפעול החיובים** רק על בסיס חשבון בנק.

---

[57] ע"פ 5823/14 **שופרסל בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 10.08.2015), פסקה ל"ז לפסק דינה של כב' המשנה לנשיאה דאז א' רובינשטיין במסגרתה ביסס בית המשפט העליון הנכבד את ההבחנה הנהוגה בתחום דיני התחרות בין הסדרים אופקיים לבין הסדרים אנכיים.

108.יובהר כי שב"א (כמו כל נותן שירותי פריסה ואישור אחרים) מצריכה שימוש בשירותי האישור והסילוקין של מס"ב לצורך ביצוע ההעברות בין החשבונות.[58] על כן בפועל, בסופה של שרשרת התשלום בכרטיסי החיוב, מס"ב מבצעת סילוקין לעסקאות העוברות דרך שב"א.

109.לאור האמור לעיל, ברי כי החברות מספקות שירותים אנכיים האחת לשניה אשר אינם תחליפיים זה לזה, ומשכך ברור כי הן אינן מתחרות ביניהן בפועל – לא כיום, ולא במהלך השנים שקדמו לבקשה זו.

<u>כיום – החברות אינן יכולות להתחרות האחת בשניה</u>

110.נוסף על כך ששב"א ומס"ב אינן מתחרות בפועל, הן גם אינן מהוות מתחרות בכוח (מתחרות פוטנציאליות), כהגדרתו של מונח זה בחוק ובכללים שהותקנו מכוחו, והכל כפי שיפורט להלן.

111.סעיף 1 לכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), תשס"א-2001, מגדיר מתחרה בכוח כמי שמתקיים לגביו אחד או יותר מאלה:

> (1) מסוגל לייצר טובין תחליפיים או לספקם, באופן מיידי;
>
> (2) מסוגל להתחיל לייצר טובין תחליפיים או להתחיל לספקם, בעלות סבירה ובאופן סדיר, בתוך שנה;
>
> (3) גילה דעתו, בביצוע הכנות לייצור או הספקה של טובין תחליפיים או בדרך אחרת, כי בכוונתו להתחיל בייצור או הספקה כאמור במועד קרוב.

112.הגדרה דומה לכך, מצויה גם בנוסחו המתוקן של סעיף 1(3) לכללי ההגבלים העסקיים (פטור

---

[58] כאמור, למעט מערכת זה"ב המבצעת את הסליקה אין חלופה של ביצוע העברות ישירות בין הגופים הפיננסיים. עם זאת, במקרים מסוימים, הסולק והמנפיק הינם אותו גוף, והסילוקין והסליקה מתבצעות פנימית בתוך הגוף הפיננסי (עסקאות "On-us").

סוג להסדרים שאינם אופקיים ואין בהם כבילות מחיר מסוימות) (הוראת שעה), תשע"ג-2013 (להלן – **פטור הסוג להסדרים אנכיים**), אשר לפיה מתחרים הם, בין היתר, מי שגילו דעתם בביצוע הכנות לייצור או להספקה של טובין שהם תחליפיים בעיני הצרכן או בדרך אחרת כי בדעתם להתחיל בייצור או בהספקה כאמור במועד קרוב או מי שסביר שיעשו כן.

113.בהתאם, דברי ההסבר לתיקון לפטור הסוג להסדרים אנכיים מסבירים כי הבחינה מיהו מתחרה פוטנציאלי היא בחינה עובדתית הבוחנת את השאלה, האם ההסדר משפיע על תמריצי צד להסדר להתחיל להתחרות, על מסוגלותו של צד להסדר להתחיל להתחרות באופן מיידי או על כוונתו של צד להסדר להתחיל להתחרות במועד קרוב – והכל בדרך של ייצור או אספקה של טובין או שירותים תחליפיים.

114.גם בית משפט נכבד זה, התייחס לשאלה מיהו מתחרה בכוח, וקבע כך:

> "יש להוכיח שלמתחרה ... יש יכולת כלכלית, עניין, מניע וכן אפשרות מעשית להיכנס לשוק שלא בדרך של מיזוג. יש להציג הוכחות אובייקטיביות לאפשרות כזו...".[59]

115.שב"א ומס"ב אינן מתחרות בכוח לפי אף אחת מההגדרות עליהן עמדנו לעיל – הן אינן מסוגלות לייצר טובין תחליפיים או להתחיל לספקם באופן מיידי והן אף לא יכולות לעשות זאת בעלות סבירה ובאופן סדיר תוך שנה (או בזמן סביר ורלוונטי אחר). כל זאת, מאחר שהן פעילות בתחומים שונים, מול חברות שונות וכניסתן לאפיקי פעילות שונים תצריך השקעת משאבים כלכליים ואנושיים רבים, אשר אין ביכולתן של החברות לשאת בהן בטווח הקצר (ועל אחת כמה וכמה אם החברות תופרדנה).

116.לא זו בלבד שהחברות מבצעות פונקציות שונות לגמרי, הרי שנוכח הרגולציה המשמעותית החלה עליהן, נכון לעת הזו אף **אסור** להן להתחרות זו בזו, אף אם הן היו מעוניינות בכך.

---

[59] ה"ע (י-ם) 8006/03 **יהודה פלדות בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** (פורסם בנבו, 11.04.2007), עמ' 27.

117.כפי שפורט בהרחבה לעיל, החברות לא יכולות לפעול בתחומים שלא הותרו להן במפורש בפטורים וברישיונות שניתנו להם. בנוסף, עד לתיקון סעיף 23 לחוק הבנקאות אסר החוק על מס"ב ושב"א לצרף למתג גופים שלא נמנו על הבנקים או לקוחותיהם. חיבור עקיף כאמור (של לקוח של הבנק) מחייב את אותו הגוף הפיננסי ליטול על עצמו אחריות לביצוען של הפעולות בחשבון, עובדה המעוררת קשיים מורכבים בצירופם של גופים פיננסיים.[60]

118.גם לאחר תיקון חוק הבנקאות, קיימות מגבלות רבות על התממשקותם של גופים נוספים למערכות מס"ב, הנובעות ממגבלות רגולטוריות וטכניות שונות. ראשית, לנוכח העובדה שסליקת התשלומים בפועל מתבצעת במערכת זה"ב ועל כן, גופים שאינם משתתפים במערכת זה"ב אינם יכולים להשתתף במערכת מס"ב. כאמור, זה"ב מגבילה חיבור של גופים חדשים. שנית, ניתן לצרף למס"ב רק גופים אשר קיבלו רשיון למתן שירותים פיננסיים.[61]

119.כמו כן, גם לאחר תיקון חוק הבנקאות והרחבת הגופים עימם מותר למס"ב להתקשר, באפשרותה של מס"ב לאפשר התממשקות רק לתאגידים אשר קיבלו מבנק ישראל קוד (כיום – קוד בן שתי ספרות) המאפשר ניתוב של כספים בין החשבונות. נוכח מגבלות טכניות במערכות המחשוב של הבנקים ומערכות התחשבנות בכלל המשק (תוכנות כגון "חילן", "מכפל" ועוד),[62] מדובר ברשימה מוגבלת של קודים (כיום ישנם 99 קודים בסך הכל).

120.כך, לדוגמה, חברות כרטיסי החיוב כ.א.ל, ישראכרט ומקס אינן יכולות להתממשק ישירות למס"ב מאחר שהן אינן משתתפות בסליקה בזה"ב,[63] אלא רק בחיבור דרך אחד הבנקים ובאישורם.

121.אם כן, כיום במרבית העסקאות בבתי העסק מדובר בחברות הפועלות **באופן אנכי** זו לזו. האחת, מקשרת וממתגת את אישורן של העסקאות באונליין, בין בתי העסק לבין חשבונות

---

[60] ראו לדוגמה, טיוטת הוראה של הנחיות הפיקוח על הבנקים הנוגעת להוספת הקלות לפתיחת חשבון לנותני אשראי חוץ בנקאי. טיוטת ההוראה מצורפת **כנספח 20.**

[61] סעיפים 15-16 ו-37 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016.

[62] "חילן" הינה חברה המספקת פתרונות תוכנה לניהול ההון האנושי בחברות לרבות שכר, משאבי אנוש, נוכחות וניהול פנסיוני; "מיכפל" הינה חברה המספקת תוכנת שכר ומערכת נוכחות.

[63] כך, לדוגמה, בנק ישראל הקצה קוד בנקאי לבנק הדיגיטלי החדש (בנק מס' 18) המשתתף גם בסליקה בזה"ב, אולם נכון לעת הזו חברות כרטיסי החיוב אינן משתתפות בסליקה.

כרטיסי החיוב, והשנייה מבצעת העברת מידע, תפעול וסילוקין של העסקאות בין חשבונות הבנק השונים. בהעדר פיתוחים טכנולוגיים (בקרב הבנקים ובתי העסק) ובהעדר שינויים רגולטוריים, החברות גם **אינן יכולות להתחרות**.

122.משכך, לאור הנטל הכלכלי, הרגולטורי והטכני, אשר מקבע את תחומי פעילותן של החברות כפי שהם כיום, ברי כי אין מדובר במתחרות בכוח.

123.על כן, בחינת הזיקות המשותפות בין שב"א ומס"ב לאור דיני התחרות, ובפרט בשים לב להוראות החוק והכללים שהותקנו מכוחו, שב"א ומס"ב אינן מתחרות, ומשכך ברי כי המשך פעילותן במשותף אינו מעלה חששות תחרותיים כלשהם.

ד. החשש לפגיעה עתידית בתחרות

ד.1 אישור הסדר כובל בכל הנוגע לפגיעה פוטנציאלית עתידית בתחרות

124.כאמור, ביום 28 באוקטובר 2019 התקבל מכתב רשות התחרות לפיו, לאור שינוי מבנה הבעלות של שב"א, הזיקות המשותפות בין שב"א למס"ב מהוות הסדר כובל שלא קיבל את אישורו של בית הדין הנכבד או פטור מאישורו כאמור ועל כן, נדרשו החברות לפעול לאלתר לסיום ההפרה ולניתוק הזיקות בין החברות.

125.דברים ברוח דומה נאמרו לחברות ולבאי כוחם גם בעל פה על ידי ב"כ הממונה.

126.ואולם, גם ממכתב רשות התחרות וגם מהשיחות שהתקיימו בין נציגי הממונה לנציגי החברות, עולה כי לשיטת רשות התחרות, התחרות בין החברות נוגעת, בעיקרה, לקיומם של פיתוחים טכנולוגיים פוטנציאלים עתידיים המותנים בכניסתן של טכנולוגיות וספקיות תשלומים חדשות לשווקי התשלומים.

127.למיטב הבנת החברות, התייחסה רשות התחרות לאפשרות שצדדים שלישיים אשר יפתחו אמצעי תשלום או יקימו חשבון תשלום בעתיד, יוכלו לבצע את אישורן של העסקאות על

בסיס שירותי המיתוג של שב"א, או על בסיס שירותי תשלומים מיידיים של מס"ב.[64]

128. נוכח עמדת רשות התחרות, מבקשות החברות את אישור בית הדין מראש להמשיך ולפעול באותה המתכונת בה הן פועלות מיום הקמתן, ולהימנע למעשה מהפרדת הפעילות ביניהן, שהיא מורכבת ביותר עד כדי מלאכותית בנסיבות העניין, כפי שיפורט להלן.

ד.2 שינויים בשווקי התשלומים

129. במשך שנים רבות שימשו כרטיסי החיוב אמצעי התשלום הנפוץ והמקובל ביותר לעריכת עסקאות בבתי עסק. מערכת המתג של שב"א, אשר חיברה את בתי העסק לחברות כרטיסי החיוב וסיפקה אישורי אונליין של עסקאות בבתי העסק העניקה יתרון משמעותי לחברות כרטיסי החיוב כאמצעי תשלום וכספקיות חשבון תשלום, שכן הן נסמכו על הפריסה הרחבה של שב"א לכל בתי העסק.

130. אף על פי כן, בשנים האחרונות, שחקנים בודדים ניסו לפרוס תשתית כאמור לבתי העסק שלא תתבסס על כרטיסי חיוב ולא תעבור דרך שב"א. זאת, באמצעות פריסת מסופים פיזיים הפועלים על בסיס העברת כרטיס (ביניהם Cibus-Sodexo ותן ביס) או הסבות תוכנה למסופים קיימים כך שיקבלו כרטיסים שאינן כרטיסי חיוב; באמצעות סליקה של שוברי תשלום, או באמצעות הצגת קוד שובר, ברקוד או קוד QR (לדוגמה, כפי שפועלות אפליקציות התשלום של הבנקים, bit, ו-PAY, בבתי העסק או שירותי Hopon בתחבורה הציבורית), או הצגת אישור לבית העסק באמצעות הקראת מספר שובר או הצגת אישור התשלום במסך הטלפון (כך לדוגמא פועלת אפליקציית התשלומים Colu הפעילה בת"א ובחיפה).

131. מלבד אותם אמצעי תשלום וחשבונות תשלום אשר כבר החלו לפעול בשוק כמפורט לעיל, בעידן הנוכחי ישנם מספר שינויים טכנולוגיים, אשר צפויים להוביל לכניסתם של אמצעי

---

[64] שירות התשלומים המיידיים מאפשר למעשה לבצע את אותן פעולות האישור המתבצעות כיום בסליקה בסוף היום ובאופן בלתי סופי, בזמן אמת. שירות התשלומים המיידיים סיים רק לאחרונה את שלב הפיילוט. השירותים מוענקים בשלב זה לשבעה בנקים, כאשר רק בנק אחד יוזם הוראות זיכוי בלבד במערכת וששת הבנקים האחרים מוכנים לקבל הוראות. בהתאם להנחיות בנק ישראל, כל הבנקים ידרשו לאפשר קבלת הוראות.

תשלום חדשניים ו"ארנקים דיגיטליים" על בסיס הטלפון החכם או ציוד לביש. אותם אמצעי תשלום יפעלו אל מול בתי העסק, מצד אחד, ומצד שני יוכלו לבצע את החיובים אל מול חשבונות התשלום של חברת כרטיסי החיוב, אל מול חשבונות הבנק, או אל מול חשבון אחר לגמרי, אותו יקימו מי מבין אמצעי התשלום הבאים:

א. אמצעי תשלום דיגיטליים המאפשרים חיוב של חשבון כרטיסי החיוב: ארנקים דיגיטליים כאמור מתבססים על טכנולוגיית ה-EMV אשר נמצאת בשלבי כניסה לשוק (באמצעות שב"א). טכנולוגיה ייחודית זו מאפשרת תשלום ללא מגע, על בסיס תקן אבטחת מידע ייחודי.

ב. אמצעי תשלום דיגיטליים המאפשרים חיוב של חשבון הבנק: כך, לדוגמה, שירותיהן של Bit, Pabox, Pay וכד' צפויים לאפשר תשלום בבתי עסק גם על בסיס חשבון הבנק. מדובר בחלופה שצפויה להתפתח באופן משמעותי בעתיד הקרוב.

ג. אמצעי תשלום דיגיטליים המאפשרים חיוב של חשבונות תשלום אחרים (לדוגמה – PayPal או החשבון הסלולרי).

אמצעי תשלום אחד, יכול לפעול מול כמה חשבונות. לדוגמא – הארנק הדיגיטלי של Google Pay הוא אמצעי תשלום דיגיטלי דרכו אפשר (במדינות אחרות בעולם) לבצע חיוב של חשבונות תשלום מכל הסוגים הללו יחד ועוד.[65]

132. אם כן, שינויים בשוק התשלומים עשויים לאפשר כניסתם של אמצעי תשלום וחשבונות תשלום רבים ומגוונים לשווקי התשלומים. ואולם, מדובר בתחרות בראש ובראשונה על אמצעי התשלום וחשבון התשלום, קרי – תחרות אל מול חברות כרטיסי החיוב על ליבו וארנקו של הלקוח, בין בתחרות על אמצעי התשלום, ובין אם בתחרות הקמתם של חשבונות

---

[65] כך, למיטב ידיעת החברות, אפליקציות התשלומים של הבנקים מאפשרות כיום חיוב של חשבון כרטיס החיוב בלבד, אולם, ייתכן שהן תאפשרנה בעתיד חיוב גם של חשבון הבנק; באופן דומה, גם אפליקציות התשלומים (העתידיות) של חברות כרטיסי החיוב או של גופים אחרים עשויות לאפשר גם חיוב של חשבון הבנק ולא רק חיוב של חשבון כרטיס החיוב. Google Pay לדוגמה מאפשרת חיבור חשבון כרטיס חיוב, חשבון כרטיס דביט, חשבון בנק, חשבון PayPal או שימוש ב-Visa Checkout. ראו לעניין זה את דף התמיכה הטכנית של Google Pay בקישור להלן: https://support.google.com/pay/answer/7625139?co=GENIE.Platform%3DAndroid&hl=en, מצורף **כנספח 21**.

תשלום מסוגים שונים.

133.על מנת ששחקנים אלו יוכלו להציע אמצעי תשלום וחשבון תשלום, הם נדרשים גם לפריסה מול בתי העסק וגם לביצוע האישור מול חשבונות התשלום.

134.בעבר, פנו שחקנים שונים הנסמכים על כרטיסי חיוב בבקשה להשתמש בשירותים של שב"א ולחסוך את השלמת הפריסה הפיזית לבתי העסק באופן עצמאי, אך נתקלו בחסם רגולטורי, ונאלצו לבצע פריסה זו באופן עצמאי.[66] עם הוספתם של פיתוחים טכנולוגיים (כגון תשתית EMV שעל בסיסה פותח המוצר CLC (Closed Loop Card), כמפורט בסעיף 183ד להלן),[67] אמצעי תשלום המתבססים על כרטיס חיוב צפויים אף הם לנצל את שירותיה של שב"א, חלף יצירת התקשרויות ופריסה לכל אחד מבתי העסק.

135.עם זאת, ככל שאמצעי תשלום מעוניין בכך, באפשרותו לבצע פריסה עצמאית כאמור.

136.חשוב להזכיר כי למס"ב אין כל פריסה עצמאית בבתי העסק.

ד.3 חלקן של שב"א ומס"ב בשינויים בשווקי התשלומים

137.אם כן, בעוד שטכנולוגיות חדשות מתפתחות להצעתם של שלל אמצעי תשלום וחשבונות תשלום חדשניים, נערכות שב"א ומס"ב למתן תמיכה טכנולוגית שתתמוך באמצעים אלו.

שב"א – לעסקאות המבוססות כרטיסי חיוב (על ידי פיתוח פרוטוקולים לתמיכה בטכנולוגיית EMV וטוקניזציה (הדרושה לשימוש בתשלומי Contactless בארנקים דיגיטליים); ומס"ב – לתמיכה באמצעי תשלום המתבססים על תשלום מיידי מחשבון בנק באמצעות תשלומים מיידיים. הכל כמפורט כדלקמן:

א. בכל הנוגע לאישורן של עסקאות <u>אל מול חשבונות כרטיסי החיוב</u>, אין חלופה רלוונטית

---

[66] סעיף 23 לחוק הבנקאות, בגרסתו טרם תיקונו כחלק מחוק הריכוזיות בבנקאות.

[67] על פי הפרוטוקול הישן רק חברות כרטיסי החיוב יכלו להתחבר למערכת (כך מתוך תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות אשר צורף **כאסמכתא א'** לעיל). שירות CLC יאפשר גם לכרטיסי חיוב אחרים לקבל שירותי מיתוג על ידי שב"א.

לפריסה מול בתי העסק ולאישור מול החשבונות של שב"א, למעט פריסה ואישור אפשריים על ידי תשתית מתחרה שתוקם (למשל על-ידי הסכמות הבינלאומיות).[68]

ב. יצוין, כי בכל הנוגע לאישורן של עסקאות אל מול חשבונות הבנק, מלבד פיתוח שירותי האישורים המיידיים על ידי מס"ב, בנק ישראל הורה לאחרונה לבנקים להיערך למתן אפשרות להתממשקותם של צדדים שלישיים ישירות לחשבון הבנק על בסיס תקני ה-API של בנקאות פתוחה: הן לצפייה במידע, הן לייזום חיובים בחשבון הבנק של הלקוח.[69]

בנוסף, כאמור, הבנקים יכולים להקים ממשקי אישור ישירים בינם לבין עצמם. כך ישנה אפשרות בעתיד ש- bit של הפועלים, Paybox של דיסקונט או PAY של לאומי יבצעו חיובים ישירות מחשבון הבנק, ולא על בסיס כרטיס החיוב, בין אם באמצעות מס"ב, בין אם באמצעות בנקאות פתוחה ובין אם בצורה עצמאית.

מלבד פתרונות אלו, הרי שגם לזה"ב המתבססת כבר היום על אישורן של עסקאות בזמן אמת, או לכל שדרוג עתידי שלה, ישנה את האפשרות לתמוך באישורן של עסקאות המבוססות על חשבון הבנק.

משכך, קיימות למס"ב מתחרות פוטנציאליות רבות על אישור ביצוע תשלומים מול חשבון הבנק, כך שעומד לה תמריץ לפתח את שירותיה שלה.

ג. לבסוף, כאמור, עשויים לקום שחקנים המאפשרים חיוב של חשבון לקוח שאינו בבנק

---

[68] כפי שמבוצע במדינות שונות בעולם, ביניהן לדוגמה בחלק מהעסקאות בארה"ב, בהן מיתוג העסקאות מתבצע על גבי הסכמות הבינלאומיות. כאמור, למיטב ידיעת החברות, רק Mastercard מבצעת את האישור מול חשבונות כרטיס החיוב בישראל, וזאת בדומה לאישור של עסקאות בכרטיסים בינ"ל המתבצעות בישראל דרך הסכמות הבינלאומיות. בכל מקרה, בעוד ש-Mastercard כיום מאפשרת את אישור העסקה אל מול המנפיקה, היא מסתייעת בשירותיה של שב"א להעברת אישורו של הסולק לעסקה, כך שלמעשה היא מציעה רק את האישור ללא הפריסה מול בתי העסק, באמצעות כרטיסים ייחודיים שהיא מספקת ללקוחותיה הישראליים. כניסתה של טכנולוגיית EMV המהווה תקן בינלאומי מוכר אף עשויה להקל על כניסתן של הסכמות הבינלאומיות לחלקים נוספים משרשרת המיתוג.

[69] "בנקאות פתוחה" הינו התיאור של מדיניות רגולטורית הנפוצה בעולם, לפיה הבנקים **מחויבים** לאפשר גישה לצדדים שלישיים לחשבונות הבנק של הלקוחות: לשם צפייה במידע בחשבון, או לשם ייזום פעולות שונות. ראו בנק ישראל, "יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל", חוזר 2606 (24.2.2020) מצורף **כאסמכתא י"ב**; וראו גם מסמך ODI, Open Banking Preparing for lift off, July 2019, מצורף **כנספח 22**. נציין כי ביום 7 באפריל 2020, הודיע בנק ישראל על דחיית מועדי היישום של שירותי הבנקאות הפתוחה בבנקים נוכח משבר הקורונה.

<u>או בחברת כרטיס החיוב</u> (ככל ששחקנים כאמור יקבלו אישורים רגולטוריים ואף יעלה בידם לפרוס את הממשקים החוזיים והפיזיים לבתי העסק), כדוגמת Colu, Hopon, Cibus-Sodexo, או PayPal).

ד. בנוסף לחלופות אלו, קיימות מספר חלופות נוספות, תיאורטיות ועתידיות אף יותר, ביניהן פתרונות נוספים המתפתחים ברחבי העולם: אמצעי תשלום או אמצעי אישור מבוססי בלוקצ'יין, חוזים חכמים וטכנולוגיות מתקדמות. פתרונות אלו עודם בחיתוליהם, אולם הם מתבססים על אפשרות לביצוע סליקה וסילוקין באמצעות התקשרות חכמה בזמן אמת, **ללא צורך בשירותיהן של שב"א או של מס"ב.**[70]

ד.4 מדובר בחשש לא משמעותי לפגיעה בתחרות

138. להבנתנו, **אפשרות ההתממשקות לחשבון הבנק על שירותי התשלומים המיידיים של מס"ב היא העומדת בבסיס החשש של רשות התחרות בשל שיתוף הפעולה בין החברות.**

139. לחשש זה אין ממש. שב"א ומס"ב אינן מעניקות שירותי מיתוג דומים או תחליפיים לעסקאות המתבססות <u>על אותו סוג חשבון תשלום</u>.

140. על כן, שב"א ומס"ב אינן מספקות שירות לאותם גופים ובאותו השוק. הבחירה בין שב"א לבין מס"ב נגזרת למעשה מהבחירה של בית העסק אילו אמצעי תשלום לקבל ומבחירתו של הלקוח באילו אמצעי תשלום להשתמש.

141. לא זו אף זו, בהינתן שמרבית הלקוחות, בתי העסק והארנקים הדיגיטליים יבכרו לאפשר שימוש במספר אמצעי תשלום התומכים במספר חשבונות תשלום, הרי שגם לקוחותיהם הישירים של שב"א ומס"ב אינם צפויים להתחרות אלה באלה. למעשה, שב"א ומס"ב לכל היותר תתמוכנה, בעקיפין, באמצעי התשלום ובחשבונות התשלום השונים, אשר יציעו ללקוחותיהם אמצעי תשלום המהווים אמצעים משלימים ולא תחליפיים, או למצער

---

70 Bank For International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures – Distribute ledger technology in payment, clearing and settlements, February 2017; מצורף **כנספח 23**.

תחליפים רחוקים בלבד.

142.לא זו בלבד, אלא שבניגוד **לשב"א**, המאפשרת גם את הפריסה לבתי העסק (ובכך יכולה גם להקנות יתרון גם לאמצעי תשלום שאינם מבוססים כרטיסי חיוב או חשבון בנק), ברור כי אין **למס"ב** כל יתרון שהוא על פני שחקנים אחרים בשוק בפיתוח טכנולוגי שיציע את הפריסה לבתי העסק עצמם.

143.חוזקה של מס"ב נובע מהיותה חברת תשתית שאינה מספקת פתרונות קצה לבתי עסק. משכך, אין כל צפי שמס"ב תתחרה על מתן שירותי תשלום. זאת, לא בכל הנוגע לאמצעי תשלום המבוססים על חיוב חשבון הבנק ובוודאי שלא בכל הנוגע לאמצעי תשלום המבוססים על חיוב כרטיס החיוב.

144.אם כן, התחרות הצפויה בשווקי התשלומים מתבצעת בראש ובראשונה בתחרות על **אמצעי התשלום** על ידי **הארנקים הדיגיטליים**, ועל **חשבונות התשלום**. מדובר בתחרות המתבצעת על ידי **צדדים שלישיים**; אותם צדדים שלישיים מציעים אמצעי תשלום שהינם **תחליפים רחוקים**. השירותים שאותם מס"ב תוכל לספק מהווים רק תשתית של **אמצעי האישור** בעבור **חשבונות הבנק**, בעוד שהשירות ששב"א מספקת מהווה תשתית של אמצעי **הפריסה** לבתי העסק ואמצעי **האישור לחשבונות כרטיסי החיוב**.

145.הווה אומר, בעוד שפיתוחים עתידיים של שב"א ומס"ב עשויים לסייע לחשבונות התשלום השונים להיות אטרקטיביים יותר עבור הלקוחות, מדובר בתחרות עקיפה וחלקית לכל היותר.

ה. הפרדת החברות לא תצמצם את החשש התחרותי, אלא אך תחריף אותו ותייצר פגיעות נוספות בתחרות בשווקי התשלומים

<u>הפרדת החברות תפגע ביכולתה של מס"ב להתחרות על אישורן של עסקאות מול חשבון הבנק</u>

146.אם אכן תתממשנה כל הנסיבות אשר תאפשרנה למס"ב להתחרות על אישור עסקאות המתבססות על חשבון הבנק, הרי שנוכח העלויות והתשומות הרבות הנדרשות להפרדה, כפי

שיפורט בהמשך, הרי שההפרדה עצמה צפויה דווקא לפגוע ביכולתה של מס"ב להוות שחקן משמעותי באספקת שירותים אלו.

147. כיום מס"ב משקיעה משאבים נרחבים בפיתוח והטמעה של תשתית התשלומים המיידיים כדי לאפשר למשתתפיה לספק אמצעי תשלום מתקדמים ללקוחותיהם. כפי שהוסבר בחוות הדעת הטכנולוגית, עצם הליך ההפרדה הינו הליך מורכב ומשמעותי, המחייב הערכות נרחבת ותשומות רבות. הליך כאמור צפוי לארוך כארבע וחצי שנים בהינתן שמס"ב מפסיקה להשקיע תשומות בפיתוחים עתידיים נפרדים, ביניהם שירותי התשלום המיידי.

148. בנוסף, גם לאחר ביצוע הליך הפרדה כאמור, הרי שמס"ב עשויה להיתקל בקושי לגייס את כוח האדם הדרוש לתמיכה בפעילותה, וכמפורט בחוות הדעת הכלכלית, תידרש לממן בעצמה עלויות שהיום נחלקות בין החברות ולהעלות באופן משמעותי את מחירי השירותים שהיא מספקת. בהתאם, יכולתה של מס"ב להתחרות על אספקתם של שירותים ולהציע שירותים תחרותיים ואטרקטיביים (בין אם בעקיפין, ביחס לשב"א, ובין אם ביחס לחלופות אחרות בשוק בנוגע לחיובים המתבססים על חשבון הבנק) צפויה להיפגע באופן משמעותי.

149. במקביל, גם יכולתה של שב"א להציע פתרונות טכנולוגיים מתקדמים (ביניהם פיתוחים המתבססים על תשתית EMV וטוקניזציה) צפויה להיפגע, כך שכניסתם של אמצעי תשלום מתקדמים בתקנים בינלאומיים ושל אמצעים המתבססים על תשתית CLC צפויה להתעכב אף היא, ובכך גם צפויה להיפגע התחרות בין אמצעי התשלום המתבססים על ארנקים הדיגיטליים.

150. יתרה על כך, החברות התניעו בימים אלה עבודה על תוכנית מודרניזציה בשם "מחשוב 2030" לחידוש והחלפת מערכותיהן כך שיתאימו לפיתוחים הטכנולוגיים אותם שתי החברות מפתחות. הפרדת החברות וחוסר יכולתן של החברות לבצע הן את הליך ההפרדה והן את הליך המודרניזציה במקביל, תפגע בהליכי פיתוח ועדכון המערכות עד לכדי עצירתם.

כיום החברות משקיעות תשומות נרחבות בפיתוחים חדשניים שונים, בין היתר בהתאם לבקשות ודרישות רגולטוריות שונות. בחלקם, מדובר בפיתוחים התורמים לבטיחות וליציבות, ובחלקם הגדול מדובר בפיתוחים אשר תורמים לתחרות בשלבים השונים של השרשרת בשווקי

התשלומים. פיתוחים אלו צפויים אף הם להתעכב. והכל כפי שמפורט בפרק העוסק בדחיית רפורמות התורמות לציבור ולתחרות להלן.

ו. סיכום ביניים – אין מדובר בחשש תחרותי משמעותי

151.עסקינן באפשרות לקיומה של תחרות עתידית בין צרכניהן של שב"א ומס"ב, התלויה בפיתוחים טכנולוגיים ורגולטוריים (שאינם לפתחן של שב"א ומס"ב). עם זאת, החברות מניחות כי הפיתוחים הנמצאים על שולחנן בימים אלו עשויים להיות בעלי השפעה עקיפה כאמור על התחרות בין אמצעי התשלום וחשבונות התשלום המשלימים בעתיד, (ועל כן בקשה זו).

152.אף על פי כן, אין מדובר בחשש משמעותי:

א. התחרות הינה בין אמצעי התשלום וחשבונות התשלום השונים. כל אחת מן החברות תספק תשתית התומכת בחשבונות תשלום שונים, ואמצעי תשלום אשר יהיה מעוניין להתממשק לשני חשבונות תשלום, יסתייע בשירותי התשתית של שתי החברות (או שיבחר שלא להסתייע בהן). על כן החברות למעשה אינן מתחרות על אספקת השירותים התומכים באותו אמצעי התשלום. ממילא, מדובר באמצעי תשלום משלימים;

ב. קיימים שחקנים אחרים אשר ביכולתם להתחרות עם כל אחת מהחברות ולספק את שירותי האישור אותם כל אחת מספקת מול חשבון התשלום הרלוונטי לאותה החברה. בנוסף, מס"ב עצמה לא תוכל לספק את כל שרשרת החיוב הכוללת את הפריסה לבתי העסק, כך שהיא תהיה תלויה בצדדים שלישיים כאמור;

ג. קיומם של צדדים שלישיים אשר יכולים להתחרות עם שב"א או עם מס"ב מהווה מנוף לחץ תחרותי, המעודד את החברות לפתח כבר כיום את הטכנולוגיות הרלוונטיות (כל אחת בתחומה), כפי שהן אכן עושות בפועל;

ד. הפרדת החברות צפויה לפגוע ביכולתן של החברות להשקיע את המשאבים הדרושים

ולהוות שחקן משמעותי בשוקים הרלוונטיים. מכאן שההסדר הכובל לא רק שאינו מעצים את החשש התחרותי בשוק, אלא הוא אף מצמצם אותו.

153.כל זאת, בנוסף לתועלות התחרותיות והלבר-תחרותיות הנובעות משיתוף הפעולה בין שב"א ומס"ב, להן נפנה כעת.

התועלות בשיתוף הפעולה בין החברות

154.כפי שהוסבר לעיל, ה"נזק" הפוטנציאלי שעשוי להתפתח משיתוף הפעולה בין החברות הוא עתידי, תיאורטי ומצומצם. ואולם, מבחינת התועלות, הרי שהן מתקיימות בענייננו ביתר שאת ועל כן אישור ההסדר הוא לטובת הציבור.

155.העלויות שנחסכות, הן לאור השיתוף בכוח האדם והן לאור השיתוף בתשתיות, עצומות (ובהתאם, העלות הנמוכה ממנה נהנים המשתמשים נובעת מהחיסכון האמור).

156.שיתוף המשאבים של החברות מאפשר התמקצעות וצבירת ידע הנדרשים להתפתחות כל חברה לצד יעילות תפעולית המתורגמת לתעריפים נמוכים המאפשרים כניסת משתמשים חדשים ומעודדים תחרות בין לקוחות המערכת.

157.על כן, גם באם יתגבש בין שב"א למס"ב הסדר אשר עשוי להיחשב ככובל בעתיד, שיקול דעתו של בית הדין הנכבד באישורו רחב באופן משמעותי משיקול דעתה של הממונה על התחרות בבואה לפטור מאישורו.

158.כך, בעוד שסעיף 14(א) לחוק מגדיר כי פטור מאישור הסדר כובל יינתן על ידי הממונה שבסמכותו לשקול שיקולי תחרות ויעילות בלבד, סעיפים 9 ו- 10 לחוק קובעים כי בית הדין יכול לאשר הסדר כובל באם יקבע כי מדובר בהסדר שהוא לטובת הציבור ואת תרומתו יבחן בהתאם לשיקולים המנויים בסעיף 10.

159.וזהו נוסח סעיף 10:

"בעת שיבחן את טובת הציבור לענין פרק זה,

ישקול בית הדין, בין השאר, את תרומת ההסדר הכובל לענינים המפורטים להלן ואם התועלת הצפויה לציבור תעלה באופן ממשי על הנזק העלול להיגרם לציבור או לחלק ממנו או למי שאינו צד להסדר ואלה הענינים:

(1) יעול הייצור והשיווק של נכסים או שירותים, הבטחת איכותם או הורדת מחיריהם לצרכן;

(2) הבטחת היצע מספיק של נכסים או שירותים לציבור;

(3) מניעת תחרות בלתי הוגנת העלולה להביא להגבלת התחרות באספקת הנכסים או השירותים שבהם עוסקים הצדדים להסדר, מצד אדם שאינו צד להסדר;

(4) מתן אפשרות לצדדים להסדר להשיג אספקה של נכסים או שירותים בתנאים סבירים מידי אדם שבידיו חלק ניכר של האספקה, או לספק בתנאים סבירים נכסים או שירותים לאדם שבידיו חלק ניכר של הרכישה של אותם נכסים או שירותים;

(5) מניעת פגיעה חמורה בענף החשוב למשק המדינה;

[...]

160.והכיר בכך בית המשפט העליון באומרו:

"אין מקום לגזור גזרה שווה מהליכי אישור הסדר כובל להליכי פטור מקבלת אישור.[71]

161.כך גם נקבע במקרה אחר:

"ייתכנו מקרים לא מעטים שבהם מתקיימת בצד הפגיעה בתחרות, המונחת ביסוד ההסדר הכובל, גם תכלית חיובית כלשהי [...] ראיה לכך היא

---

[71] ע"א 6343/11 **הולנדיה המרכז להנדסת השינה בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** (פורסם בנבו, 24.12.2013), פסקה 81.

המנגנון הקבוע בסעיף 9 לחוק, שמכוחו בית הדין להגבלים עסקיים מוסמך לאשר גם כבילות מובהקות הבאות בגדר החזקות החלוטות שבסעיף 2(ב) לחוק, אם מצא כי יש בהן יתרונות לציבור העולים באופן ממשי על הנזק העלול להיגרם לו מן ההסדר, בין השאר באותם עניינים המנויים בסעיף 10 לחוק."[72]

162.נפרוט את השיקולים לענייננו –

א. ייעול הייצור והשיווק של נכסים או שירותים, הבטחת איכותם או הורדת מחיריהם לצרכן;

1) ההסדר מאפשר לצדדים חסכון משמעותי בעלויות, אשר למעשה אף מאפשר את קיומן הסדיר. כפי שמפורט בהרחבה בחוות הדעת הכלכלית, העלויות הכרוכות בפעילותן של החברות – החל בביטוחים ועבודת מטה וכלה במערכות הליבה נחסכות [redacted] נוכח שיתוף הפעולה בין החברות.

2) חסכון זה אף מאפשר ללקוחות החברות להנות ממחירים נמוכים ותחרותיים על אף גודלו המצומצם של השוק הישראלי.

3) בנוסף, השירותים ה"ישירים" המסופקים על ידי החברות זוכים לאיכות גבוהה יותר בזכות ההסדר, המאפשר לחברות להעניק שירות זמין ויציב. כל זאת, בין היתר, לנוכח התמודדות החברות עם אתגרי גיוס כוח האדם בסביבה עתירת טכנולוגיה (כמפורט בפרק 5.4.1 בחוות הדעת הטכנולוגית).

כמפורט בדוח מטעם רשות החדשנות משנת 2019, קיים קושי משמעותי בגיוס

---

[72] ע"פ 7829/03 **מדינת ישראל נ' אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ**, ס(2) 120 (2005), פסקה 1 לפסק דינה של כב' השופטת א' חיות.

כוח אדם טכנולוגי בכלל, וכוח אדם העוסק במערכות ליבה בפרט.[73]

4) שיתוף הפעולה גם מאפשר שיפור "עקיף" של איכות השירותים המוענקים לצרכן, על ידי הקצאתם היעילה של משאבים מספקים לביצוע פיתוחים הנדרשים על ידי הרגולטורים (המחייבים עלות ניכרת): פיתוחים כגון צירופם של בנקים וסולקים חדשים; הטמעת תקני EMV, שיפור הניוד בין הבנקים; הטמעת טוקניזציה ועוד.[74]

5) באמצעות שיתוף הפעולה ניתן לעמוד במלוא הדרישות הרגולטוריות, לרבות אבטחת מידע וסייבר, ביעילות סבירה.

6) כמו כן, החברות החלו לאחרונה בפרויקט מודרניזציה ("מחשוב 2030") שיתפרס על פני מספר שנים לשיפור תשתיות המחשוב של החברות כך שבשנת 2030 (או אף מוקדם יותר) תוכלנה החברות לעמוד ביעדים ובמשימות העסקיות בעשור הבא. מבנה הפרויקט הוא מודולרי וגמיש על מנת להתמודד עם שינויים באמצעי ומערכות המחשוב שיתפתחו עם הזמן והצרכים העסקיים שיתפתחו לחברות. הפרדת החברות לא תאפשר קיומו של הליך זה בשנים הקרובות, דבר שעשוי לפגוע בשרידות החברות בטווח הארוך.

ב. הבטחת היצע מספיק של נכסים או שירותים לציבור;

1) כפי שפורט בחוות הדעת הטכנולוגית, הפרדת החברות צפויה לפגום באספקת השירותים, הן הקיימים, הן המפותחים בימים אלו על ידי החברות על ידי הסטת משאביהן להליך ההפרדה ועיכובים בגיוס כוח האדם והטמעת

---

[73] דו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק לשנת 2019 של רשות החדשנות, Start-Up Nation Central וצבירן פתרונות שכר, הטבות ופנסיה, עמ' 9,11-13 (להלן – **דוח ההון האנושי בתעשיית ההייטק**); מצורף **כנספח 24**. וראו גם עדכון שנשלח בחודש ינואר 2020 למנויי סקר השכר בחברות הי-טק, טכנולוגיה ומערכות מידע מחברת "צבירן פתרונות שכר הטבות ופנסיה" (להלן - **עדכון צבירן מינואר 2020**), בעמ' 7. העדכון מצורף **כנספח 25**.

[74] בחלקם מדובר בפיתוחים המחייבים את שב"א ומס"ב על פי דין, ובחלקם בפיתוחים אשר מתועדפים על ידי הרגולטורים, כגון רפורמת הניוד בין בנקים החלה על הבנקים בלבד, אולם מובלת על-ידי מס"ב ונתמכת על ידי פיתוחים המבוצעים על ידה.

המערכות, וזאת משך שנים רבות.

2) בנוסף, וכפי שפורט בחוות הדעת הכלכלית, עצם ביצוע ההפרדה אף צפוי לחייב את מס"ב להעלות מחירים [redacted] לצורך מימון העלויות שיתווספו לפעילותה, [redacted]

ג. מניעת תחרות בלתי הוגנת העלולה להביא להגבלת התחרות באספקת הנכסים או השירותים שבהם עוסקים הצדדים להסדר, מצד אדם שאינו צד להסדר;

1) בעוד שבקשה זו בוחנת את פוטנציאל התחרות שבין שב"א ומס"ב, הרי ששב"א ומס"ב הינן חיוניות בכדי לאפשר יצירתה של תחרות בין גופים פיננסיים, באמצעות יצירת מיתוג מרכזי אשר מוריד את חסמי הכניסה לנותני שירותי תשלום חדשים המעוניינים להצטרף לשוק. בהעדר מיתוג מרכזי, כל שחקן חדש היה נדרש להגיע להסכמות חוזיות והתממשקות טכנולוגית ארוכה עם כל אחד מן הסולקים, המנפיקים ובתי העסק (בנוגע לשב"א) או כל אחד מן הבנקים (בנוגע למס"ב).

ואכן, הפיתוחים הטכנולוגיים שעל סדר יומן של החברות נועדו בחלקם הגדול לעודד תחרות בשלבים שונים של שרשרת התשלום: הטמעת EMV ופיתוח תשתית לטכנולוגיות תשלומים חדשניות צפויים לשפר את התחרות על אמצעי תשלום באמצעות שירותי ארנקים דיגיטליים; שב"א פועלות לצירופם של סולקים ומנפיקים חדשים; מס"ב פועלת לפיתוחם של פתרונות התממשקות לנותני שירותי תשלום; להקל על ניידות בין בנקים ואף לאפשר התממשקות של בנקים חדשים.

ד. מניעת פגיעה חמורה בענף החשוב למשק המדינה;

1) שב"א ומס"ב, כל אחת בתחומה, אמונות על תשתית התשלומים במדינת ישראל. שב"א מעבירה, בזמני הפעילות הרגילים, בין 5,000-10,000 פעולות

תשלום **בדקה**, מכל בתי העסק והכספומטים בארץ. מס"ב מבצעת כשני מיליון פעולות בכל יום עסקים, כולל העברתן של מרבית המשכורות ותשלומי הפנסיה והגמל במדינה, וחיובים המבוססים על הרשאות לחיוב חשבון.

2) השבתה של מי מהחברות או אפילו תקלות בפעילותן צפויות להיות קטסטרופליות להתנהלות הפיננסית של מדינת ישראל, ולא בכדי הוגדרו החברות כתשתיות חיוניות המחייבות פעילות תקינה בזמני חירום ואבטחת סייבר ייעודית, וכתשתית מדינה קריטית.[75] בהתאם, כל שינוי באופן פעילותן של החברות, בין אם מדובר במיקום הפיזי של השרתים השונים, בזמינותם של העובדים והכשרתם, או בתנאי הזמינות של המחשבים השונים מכיל בתוכו סיכונים משמעותיים ליציבות ואמינות המערכות ומחייב מעורבות, פיקוח וליווי רגולטורי צמוד. בעניין זה נעסוק בהרחבה בפרק הבא.

163. נסכם פרק זה. כאמור, מדובר בחברות המתנהלות במשותף מיום הקמתן ומזה עשרות שנים – **אי אישורו של הסדר זה יחייב הפרדה אשר טומנת בחובה עלויות וסיכונים משמעותיים שישפיעו על המשק כולו.**

164. זאת, כאשר בניגוד לחברות מסחריות רגילות, ברי כי לא ניתן לעצור, אף לא לשניה אחת, את עיבודן של עסקאות התשלומים במשק לצורך ביצועה של ההפרדה. כפי שהוסבר בחוות הדעת הטכנולוגית, מדובר בתהליך אשר מעמיד את החברות בסיכונים רבים, בייחוד אם יבוצע בפרקי זמנים קצרים, ללא מעורבות של הרגולטורים הרבים המפקחים על פעילות החברות וללא התחשבות בהשפעת הליך שכזה על תהליכים נוספים במשק – אשר בהכרח יעצרו ככל שנדרשת הפרדתן של החברות בארבע וחצי השנים הקרובות.

---

[75] דוגמא לחשיבות הזמינות והיציבות של החברות כחברות חיוניות ניתן לראות בהתמודדות הייחודית של החברות במהלך משבר הקורונה.

הסכנות שבהפרדה

165.להפרדת החברות משמעויות רבות ומגוונות, כלכליות, תחרותיות, ביטחוניות וכו'. לכולן, השלכות רבות על עתידן של החברות, על התחרות בשווקי התשלומים ועל הציבור כולו.

166.בפרק זה נפרט את עיקרי המשמעויות והשלכותיהן:

קושי בגיוס כוח אדם

167.גיוס כוח אדם איכותי למקצועות התוכנה והטכנולוגיה הוא אחת המשימות המורכבות ביותר של עולם העבודה החדש ומכאן, הצורך בגיוס עובדים בעלי ידע קודם ובקיאות בעולמות התוכן הרלוונטיים הופכת מיום ליום לאתגר משמעותי יותר עבור החברות.

168.בהתאם לדו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק,[76] הביקוש לעובדי הייטק, ובעיקר לעובדים הטכנולוגיים, נמצא במגמת עלייה. כמו כן, הביקוש הגבוה לתפקידים טכנולוגיים והגידול בכמות המשרות הפתוחות בשוק, לצד אינדיקציות נוספות (כגון שיעורים גבוהים של עזיבה מרצון, עליית השכר בענף והדרישה המקובלת לתשלום פרמיה גבוהה לעובדים חדשים והגידול בהעברת עבודות לעובדים חיצוניים), מלמדות על "מחסור חריף ואולי אף גדל בעובדים טכנולוגיים".

169.לפי עדכון צבירן מינואר 2020 – 85% מהחברות בתחום ההייטק מדווחות על קשיי גיוס בעיקר בתחומי התוכנה. לפי מחקר של IBM המחסור באנשים טכנולוגיים בתחום התשלומים הוא כלל-עולמי.[77]

170.כפי שצויין בחוות הדעת הטכנולוגית, שב"א ומס"ב כיום הן חברות מאד יעילות המעסיקות יחד כ-150 עובדים בלבד (שכמחצית מתוכם עובדים משותפים) ואין עודפי כח אדם במחלקות

---

[76] דו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק לשנת 2019 של רשות החדשנות, Start-Up Nation Central וצבירן פתרונות שכר, הטבות ופנסיה, עמ' 9,11-13; צורף **כנספח 24** לעיל.

[77] עדכון צבירן מינואר 2020, עמ' 2 צורף **כנספח 25** לעיל; IBM, **Mainframe Modernization and Skills: The Myth and the Reality**, 2014, מצורף **כנספח 26**.

השונות.

171.כבר כיום, שב"א ומס"ב מתמודדות באופן יומיומי עם אתגר זה והשלכותיו והן נאלצות להשקיע משאבים רבים על מנת להצליח לגייס ולשמר אנשי טכנולוגיה ייעודיים קרי מתכנתים, מהנדסים, מומחי ניתוח נתונים וכו'. נכון לשנת 2019, לא עמדו החברות ביעדי גיוס כוח האדם שהן הציבו לעצמן (וזאת מבלי להידרש להכפלת כוח האדם הדרושה בהפרדה).

172.האתגר המשמעותי ביותר העומד היום בפני החברות בסוגיה זו הוא בגיוס מפתחים במערכות ה-Legacy לטובת תפעול ופיתוח מערכות הליבה. לדוגמה, בכל הנוגע למפתחי Cobol מדובר בתחום ייחודי ו"ותיק" יחסית בעולם הטכנולוגי אשר אינו נמצא בראש רשימת התחומים "המבוקשים" כיום להתמקצעות בקרב המעוניינים להשתלב בעבודה בחברות טכנולוגיות. עיקר המועסקים בתחום מקצועי זה הם מפתחים מבוגרים ומכאן, הקושי בגיוסם ניכר עוד יותר. על אחת כמה וכמה אודות המפתחים ואנשי התשתיות של מערכת הטנדם שכמעט ואינה בשימוש בשוק הישראלי.

173.כבר כיום, עומדות החברות בקושי משמעותי לגייס עובדים בעלי הכשרת COBOL ולכן היא מקדמת פעילות עצמאית בה היא מכשירה בעצמה מועמדים בעלי כשירות לאייש משרות אלה, בתהליך שעשוי לקחת מס' שנים לטובת איתור והכשרה מקצועית וייעודית לתפקידים בחברות.

174.נוסיף כי גיוס העובדים לתחומי הפעילות של שב"א ומס"ב אינו מסתכם בהכשרה מקצועית שעימה מגיע העובד החדש. נדרשת הכשרה ספציפית לתחומי התוכן של החברות, למערכות הליבה ולעולם הבנקאות והתשלומים. על כן, גם עובד חדש המצטרף לחברה בתחומים הייחודיים לה לרוב עובר **הכשרה ארוכה שעשויה להמשך שנים** טרם שילובו בביצוע פעולות במערכות הליבה עצמן.

175.בביצוע הפרדה לא ניתן יהיה לחלק באופן חד את צוותי העבודה של החברות, אלא כפי שצוין בפרק 6.3.1 בחוות הדעת הטכנולוגית, יהיה צורך **להגדיל משמעותית את מרביתם**. לפיכך, על מנת לגייס עובדים חדשים, לשכפל ידע ולהכשיר צוותי עבודה חדשים, תאלצנה

החברות להשקיע משאבים רבים לאורך זמן. מלבד עלויות גיוס העובד, נדרשות החברות להשקיע סכומים רבים בהכשרתו על ידי עובדים קיימים ובהפעלת עובדים נוספים אשר יגבו את תהליך החפיפה ויוודאו כי המערכות תתוחזקנה כראוי ולא תיפגענה.

176.לא זו בלבד שקיימת סכנה שהחברות לא תצלחנה לגייס את כוח האדם הדרוש אלא כפי שהוסבר בהרחבה בפרק 5.5 בחוות הדעת הטכנולוגית עצם הליך ההפרדה עשוי להקשות על שימור כוח האדם הקיים, להוביל לפתיחתם של הסכמי עובדים קיבוציים ולהרתיע עובדים חדשים מלהיכנס לחברות שמבנן ועתידן לוטה בערפל.

177.בנוסף, נציין כי כמפורט בחוות הדעת הטכנולוגית, רוב הפרויקטים והרפורמות שמקדמות שב"א ומס"ב נסמכים על מערכות הליבה והידע שנצבר בידי העובדים המנוסים מבוסס ברובו על פיתוח תוכנות באופן עצמי. כמו כן מדובר במערכות ייחודיות כמו מערכת הטנדם (HP NON STOP) שהידע לגביהן כמעט ואינו בנמצא אצל גופים נוספים בארץ.

דחיית רפורמות התורמות לציבור ולתחרות

178.השלכה נוספת לאי אישור ההסדר ולהפרדה המתחייבת ממנו, היא שהרפורמות המקודמות על ידי בנק ישראל ומחייבות פיתוחים טכנולוגיים ועסקיים על ידי שב"א או מס"ב צפויות להיעצר. כפי שהוסבר בהרחבה בחוות הדעת הטכנולוגית, כדי לייצר הפרדה בלוחות זמנים קצרים העומדים על כ- 4.5 שנים (ואף יותר), החברות תאלצנה להסיט את כל המשאבים להליך ההפרדות (אשר טומן בחובו סיכונים תפעוליים רבים), **ועל כן לא תוכלנה להשקיע משאבים לקידומן של רפורמות שתועדפו על ידי הרגולטורים.**

179.רפורמות אלו הכרחיות הן על מנת לאפשר לחברות להתחרות עם צדדים שלישיים המספקים שירותי אישור ופריסה, הן על מנת לקדם תחרות בין צדדים שלישיים בשלבים אחרים בשרשרת התשלומים.

180.על כן, ככל שיש מקום לבצע שינוי באופן עבודתן של החברות, הרי שיש לבצעה בשיתוף עם הרגולטורים האחרים, האמונים על אינטרסים שונים במשק ומפקחים כבר כיום על פעילות החברות ומעורבים עד מאוד בפעילות החברות ובמשימותיהן לטובת שרשרת התשלומים

כולה (כך, בין היתר, בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, חות"ם, הרשות לניירות ערך).

181. להלן בקצרה עיקרי הפרויקטים שמקדמות כיום החברות וכן הרפורמות בקידומו של בנק ישראל שלהם שותפות היום שב"א ומס"ב:

א. <u>תשלומים מיידיים</u> – ישנם שני שלבים לפרויקט: בשלב הראשון, תתאפשרנה העברות זיכויים באופן מיידי אל מול חשבון הבנק של הלקוח. בשלב זה משתתפים כיום שבעה בנקים,[78] והבנקים הנוספים צפויים להצטרף במהלך השנה ומתקיים שיח מול חברות החיוב על הצטרפותן.[79] השלב השני של הפרויקט, העברת בקשת חיוב מיידי, הוצג לבנקים ולחברות כרטיסי החיוב ופיתוחו מתוכנן להסתיים עוד השנה (כתלות בבנקים ובעיכובים אפשריים כתוצאה ממשבר הקורונה).[80] מס"ב רואה פוטנציאל רב לפרויקט זה ומפתחת אותו בצורה רחבה על מנת שאמצעי תשלום מתקדמים (ארנקים אלקטרוניים, אפליקציות של בנקים, חברות כרטיסי אשראי ומיזמי פינטק אשר רגולטורית יתאפשר חיבורם) יוכלו להשתמש בתשתית זו ולהעביר כספים בין החשבונות השונים.[81] למעשה, פרויקט התשלומים המיידיים איננו סוג פעילות שחדש עבור מס"ב, שהרי הפרויקט עוסק בהעברת כספים בין חשבונות תשלום שונים – הפעילות העיקרית של מס"ב מזה שנים. אלא שאם עד כה העברת כספים בין חשבונות בוצעה על ידי מס"ב בסופו של כל יום, בפרויקט זה מדובר בהעברה בסופו של כל יום ובאישור **מיידי** של העברת הכספים, כך שהיא תהיה בלתי חוזרת. האישור המיידי והבלתי חוזר יאפשר לבתי עסק להסתמך על התשלום שהתקבל על מנת ליתן לצרכן את השירות או הטובין עבורם הוא שילם.

ב. <u>ניוד בין בנקים</u> – קידום פרויקט זה הוטל על <u>הבנקים</u> במסגרת תיקון מס' 27 לחוק

---

[78] ונכון לעת הזו, רק בנק אחד יוזם פעולות במערכת.

[79] כאמור, להבנתנו הצטרפות זו נועדה על מנת שחברות החיוב תוכלנה להציע אמצעי תשלום חדשניים (ארנקים דיגיטליים), אשר יציעו ללקוחותיהן חלופות שונות לחיובים וזיכויים – כולל ישירות אל מול חשבון הבנק.

[80] ביום 16 באפריל 2020 התקבל מכתב עדכון מחות"ם לפיו על כל המשתתפים במס"ב (לרבות משתתפים שאינם חלק משירות התשלום המידי בצד החיוב) להיערך לאפשר ללקוחותיהם לקבל תשלומים באמצעות שירות התשלום המידי, וזאת עד לחודש אוגוסט 2020. מכתב זה מצורף **כנספח 27**.

[81] גם בנק ישראל רואה פוטנציאל רב בפיתוחה של תשתית לביצועם של חיובים מיידיים. ראו בנק ישראל, **קול קורא לקבלת מידע בנושא הקמת תשתיות לסליקת תשלומים מיידיים בישראל** (15.11.2017), מצורף **כנספח 28**.

הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (אשר בוצע כחלק מחקיקת חוק התוכנית הכלכלית התשע"ח-2018) בלוח זמנים מאתגר. במסגרת תיקון החוק נקבע כי על כל בנק להקים מערכת מקוונת לניוד חשבונות בנק עד 2021.[82] מדובר בפרויקט מורכב מאד מבחינת תפעולית, שעלויותיו על מס"ב ועל הבנקים גבוהות מאוד ומוערכות על ידי בנק ישראל בכמה מאות מיליוני שקלים.[83] מס"ב מפתחת את חלקה בפרויקט כמערכת תשלומים ומרכזת את כולו עבור הבנקים;

ג. <u>הטמעת תקן ה- EMV</u> – עד היום כ-39% מהמסופים בארץ מותאמים לעבודה בתקן EMV ואחוז העסקאות החכמות מהוות כ-15% מכלל העסקאות. נדרשת עוד השקעה רבה על מנת לעמוד במתווה בנק ישראל לקידום הטמעת התקן, ביצוע פיתוחים טכנולוגיים נדרשים, בדיקות והסמכות לטובת נקודות מכירה ייחודיות;

ד. <u>קידום טכנולוגיות חדשות על גבי ה-EMV</u> – בעניין זה נצטט את דבריו של נגיד בנק ישראל מיום 27 בנובמבר 2019:

> "הטמעת תקן ה-EMV תאפשר כניסה של טכנולוגיות תשלום מתקדמות ושל שחקנים נוספים, מקומיים וגלובליים. המהלך ירחיב את מגוון האפשרויות העומד לרשות בתי העסק והצרכנים ויאיץ את הטמעת הארנקים האלקטרוניים ואפליקציות תשלום מתקדמות. מערכות תשלומים נוחות, יעילות, בטוחות ויציבות הן מרכיב חשוב בכל משק מתקדם. המשק הישראלי נמצא בפיגור ביחס למשקים אחרים מבחינת ההטמעה של אמצעי תשלום מתקדמים והצעד הנוכחי יסייע לגשר על חלק מהפער."[84]

---

[82] ביום 2 באפריל 2020 פורסמה טיוטת תקנות התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019) (דחיית תחילתו של פרק ב'), התש"ף-2020 לפיה צפויה להינתן ארכה ליישום הוראה זו.

[83] בנק ישראל, **הסקירה השנתית לשנת 2018** (22.5.2019), פרק ב', עמ' 89. מצורפת **כנספח 29**.

[84] מתוך הודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל ביום 27 בנובמבר 2019 שכותרתה "שלב נוסף בהטמעת תקן EMV במערך התשלומים בישראל. מצורף **כנספח 30**.

כך, לדוגמה, תשתית לכרטיסי CLC (Closed Loop Card) המתבססת על פיתוחי מסופי ה-EMV – פיתוח תשתית אשר צפויה לאפשר הצטרפות של מועדוני לקוחות, כרטיסי מתנה ועוד באמצעות העברת מסרים מכרטיסים שאינם כרטיסי חיוב על בסיס מסופי ה-EMV.

ה. תשתית לטוקניזציה – בעוד שתקן EMV מאפשר תשלום באמצעות כרטיסי חיוב בתקן אבטחה מתקדם, למיטב הבנת החברות, על מנת לאפשר כניסתם של ארנקים דיגיטליים ותשלומי Tap באמצעות הטלפון וללא מגע, נדרש תרגום של מספר כרטיסי החיוב ל"טוקן" זמני ומאובטח. פיתוח כאמור מחייב את תרגומם של מספרי הטוקן לכרטיס החיוב.

ו. ממשק התחשבנות במערכת ATM – בחודש דצמבר 2017 פנתה חות"ם לשב"א בבקשה לבצע אפיון של פתרון מרכזי לביצוע תהליכי ההתחשבנות והסליקה לעסקאות ה-ATM. שב"א העבירה לבנק ישראל את האפיון האמור ומצויה עמו בהתדיינות ביחס לפתרון המרכזי האמור ואופן יישומו.

ז. פיתוח גישה לשחקנים חדשים למערכות מס"ב ולמערכות שב"א – צירוף נותני שירותים נוספים לרשת מס"ב; צירוף של סולקים ומנפיקים נוספים לשב"א; הסדרי גישה למשתתפים חדשים (ובכללם הבנק הדיגיטלי, החברה הממשלתית לשירותי קורספונדנציה לטובת הבנקים הפלשתינים, גופים חוץ בנקאיים נוספים בחיבור ישיר ועקיף);

182. על אף רצון החברות לסייע לבנק ישראל והפיקוח על הבנקים לקידום עולם התשלומים והרפורמות שמקודמות בימים אלו, ועל אף שלגישתנו מדובר בתרומה משמעותית לתחרות בעולם התשלומים העולה על החששות שאותן הביעה רשות התחרות, ברי כי על החברות לעמוד בהוראות הממונה על התחרות ולהישמר מפני הפרת החוק וחשיפה לסנקציות הפליליות שבצידו ומכאן בקשה זו.

סיכוני זמינות ויציבות

183.האפשרות שהחברות תחויבנה בביצוע הפרדה מלאה, לא מבוקרת, בלוחות זמנים קצרים, עשויה להעמיד את החברות בסיכונים משמעותיים הן לאור הפגיעה שתיגרם לזמינות וליציבות של החברות והן נוכח קיומם של סיכוני סייבר משמעותיים.

184.הדרישות אשר מוחלות על שב"א ומס"ב, הן על ידי בנק ישראל והן על ידי דינים אחרים, הן רבות, וכך גם ההשפעות שלהן על החברות ועל תפקודם.

185.הפסקת שיתוף הפעולה בין החברות לאורך כל שלבי שיתוף הפעולה – מן התשתיות הפיזיות ועד לשדרת הניהול, עשוי לפגוע ביכולתן של החברות לשמור על יציבות, זמינות, וטיפול מהיר בתקלות ובכשלים ברשת התשלומים.

186.החברות שואבות את זמינותן ויציבותן מהסינרגיה והוורסטיליות בין העובדים המהוות ערך שלא יסולא בפז. יכולתה של כל חברה לעבוד על מספר פיתוחים במקביל, לשמור על זמינות ויציבות גם בזמני משבר במשק ולהמשיך ולתת שירות ברמה גבוהה נובעת מיכולתן של החברות לנתב את כוח האדם בהתאם לצרכי החברה.

187.כך למשל, העובדה שמספר לא מבוטל של עובדי החברות הם עובדים "וורסטיליים" מבחינה מקצועית (כך שלמעשה, ניתן להעבירם בהתאם לצרכי החברות בהיותם בעלי יכולת לעבוד במספר תחומים במקביל) מאפשרת גמישות משמעותית, תוך הסטת עובדים לפרויקטים ולצרכים שונים בין החברות בהתאם לדרישות הרגולטוריות או לצרכים המשתנים מעת לעת.

188.לא זו אף זו, החברות שומרות על יציבות וזמינות ברמה גבוהה ביותר, כמו החזקה של עותקי גיבוי שלישיים ורביעיים; עוצמות חישוב מאד גבוהות; וציוד תקשורת ומחשוב. הדבר אפשרי אך ורק בשל העלויות המתחלקות בין החברות.

189.כמובן, החברות יעשו כל שביכולתן לעמוד בדרישות החוקיות החלות עליהן גם בעתיד (בכל מבנה עתידי). אבל, כיום, השילוב הוא שמאפשר להן לעמוד בהן באופן אופטימלי.

190. ונדגיש – החברות כפופות לדרישות יציבות יוצאות דופן – בהתאם להוראות סעיפים 9(ח)85 ו-10(ב)(3)(ii)86 לנוהל בנקאי תקין מס' 355 שעניינו המשכיות עסקית ואשר בגינן העבירו החברות את משכנן מתל אביב לחולון תוך בניית DATA CENTER חדש, כל זאת בהוצאות של מיליוני שקלים רבים. יצוין כי מעבר האתר בוצע בלוחות זמנים סבירים (ללא לחץ) וללא שינוי הנובע מהפרדת תשתיות ומחשוב ועל אף זאת לאחר המעבר חוו החברות תקופת אי יציבות במערכות.

191. כמו כן, ההפרדה עלולה לגרום לפגיעה משמעותית גם ביכולת החברות לבצע בטווח הקרוב, כפי שתכננו, את תהליך המודרניזציה "מחשוב 2030" למערכות המחשוב הפועלות על ידן ולתשתיות שלהם.

סיכוני סייבר

192. כמפורט לעיל, לאחרונה הוחלט להמליץ להגדיר את שב"א ומס"ב כתשתיות מדינה קריטיות ולצרפן לתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998.

193. עם התפתחות הטכנולוגיה, סיכוני סייבר הפכו נרחבים ונפוצים בימינו. מדי יום מתבצעות מתקפות רבות ומגוונות כנגד גופים פרטיים וממשלתיים, תשתיות לאומיות, רשתות תקשורת ציבוריות ופרטיות ועוד. מלבד העובדה כי מתקפות סייבר יכולות להביא לנזק כלכלי עבור החברות, לפגיעה במוניטין שלהן ובאמון לקוחותיהן, מתקפות סייבר על תשתיות מדינה קריטיות הן מסוכנות ומשמעותיות פי כמה וכמה.

194. כך, מתוך החלטת ועדת ההיגוי:

> "המערכות המנוהלות על ידי שב"א ומס"ב מהוות תשתית טכנולוגית תומכת בפעילות עסקית של עשרות אלפי גופים במשק, יחידות מסוגן במגזר

---

[85] "תאגיד בנקאי שהוא חברת שירותים משותפת המהווה גורם מפתח בתפקוד המערכת הפיננסית, יקיים עבור שירותיו החיוניים, מערכות מידע משוכפלות בעלות זמינות גבוהה כדוגמת Active-Active, בין אתרו הראשי לאתרו החלופי."

[86] "בחברת שירותים משותפת המהווה גורם מפתח בתפקוד המערכת הפיננסית, כל אתר קריטי ימוגן בפני מלחמה קונבנציונלית ויהיה עמיד בפני רעידת אדמה."

הפיננסי, והחלופות להן חלקיות ביותר".[87]

195.יתר על כן, שב"א ומס"ב מעריכות כי סיכוני סייבר ואבטחת מידע הם סיכונים בעלי פוטנציאל גבוה לפגיעה בפעילותן והדבר מקבל משנה תוקף בהינתן שהמגזר הפיננסי כולו נתון תמידית לחשיפה משמעותית לסיכונים כאמור.

196.הכירה בכך גם המפקחת על הבנקים בסקירתה החצי שנתית שפורסמה בחודש נובמבר האחרון:

> **"סיכוני הסייבר בעולם, וגם בישראל, נמנים כיום עם הסיכונים הגבוהים ביותר במערכת הפיננסית.** הנזק מאירוע סייבר במערכת הבנקאית בעולם מתבטא בעיקר בגניבת כספים, זליגת מידע רגיש, פגיעה במוניטין ושיבוש השירות ללקוח (פגיעה בהמשכיות העסקית). מטרות המתקפה הפכו מגוונות יותר. בהן סחר במידע רגיש, מעילות והונאות, גניבת כספים (לדוגמה באמצעות מערכת תשלומים וכספומטים) ומטרות נוספות. רמת התחכום של גורמי התקיפה עלתה בשנים האחרונות, ומתבטאת בהתחזות לאתרים שונים וניסיונות פריצה ממוקדים לשרתים של ארגונים וחברות גדולות."[88]

עליית מחירים

197.כפי שפורט בחוות הדעת הכלכלית, קיים חשש ממשי שהפסקת שיתוף הפעולה בין החברות, בייחוד לאור עלויותיה הגבוהות של הפרדה, תוביל לעליית מחירים שתגולגל בצורה כזו או אחרת לצרכנים (במקרה הטוב), או לצמצום השימוש בשירותיה של מס"ב [redacted] . חלופה כאמור תפגע דווקא בגופים פיננסים קטנים הקטנים אשר לא יוכלו לפתח פתרונות ישירים עצמאיים כאמור, ובכך להפסקת כדאיות פעילותה של החברה

---

[87] החלטת וועדת ההיגוי אשר צורפה **כנספח 18** לעיל.

[88] בנק ישראל, **סקירת המערכת הבנקאית – מחצית ראשונה 2019** (2019), עמ' 14-15. מצורפת **כנספח 31**.

(במקרה הרע).

198.תחילה, נפרט בקצרה אודות אופן תמחור העמלות העיקריות של החברות.

199.שב"א גובה עמלה קבועה מכל תנועה בכרטיסי החיוב ללא תלות בהיקפי העסקאות[89] ותשלום חודשי קבוע על כל מסוף בבתי העסק שמחובר לחברה.[90]

200.מס"ב גובה עמלה קבועה עבור שירותיה בהתאם לסוג השירות.[91] חלק מהשירותים מתומחרים לפי תנועה וחלקם, כ"מנוי" שלם לחבילת שירותים.

201.מחירי שב"א ומס"ב היום אינם חריגים בהשוואה בינלאומית מהמחירים הנוהגים בחו"ל.

> "קיים קושי בהשוואת עלויות השימוש במתגים בעולם, לאור הבדלים בסל השירותים מצד אחד והפריסה הגיאוגרפית מאידך. עם זאת, מהאינדיקציות שקיבלנו בספרות המקצועית ובשיחות עם גורמים המספקים שירותי מיתוג דומים בחו"ל, נראה כי עלויות איסוף ומיתוג העסקה של שב"א אינן חריגות בהשוואה הבינלאומית."[92]

202.כאמור לעיל, וכפי שמתואר בפירוט בפרק ה.3 בחוות הדעת הכלכלית, משמעות הפרדת החברות היא גידול משמעותי מאוד בעלויות, וכתוצאה מכך – עליית מחירים משמעותית במס"ב.

203.לעניין זה נציין כי בשיחות אשר קדמו להגשת בקשה זו, נציגי רשות התחרות לא הופתעו מאמירה זו ואף הציעו בעצמם שהחברות תעלנה מחירים. בעוד שהעלאת מחירים עשויה

---

[89] עמלת איסוף עסקאות ממשתתף שהוא סולק (0.6979 אג' מכל תנועה); עמלת אישור עסקאות ממשתתף שהוא סולק (1.173 אג' מכל תנועה); עמלת ממשק סילוקין (0.4724 אג' מכל תנועה), תעריפון שב"א מצורף **כנספח 32.**

[90] סכום חודשי אשר עומד על 15 ש"ח ו-4 ש"ח נוספים עבור כל מסופון אשראי (מכשיר PINPAD).

[91] פירוט העמלות מפורסם בתעריפון מס"ב – זמין לצפייה בקישור: https://www.masav.co.il/taarifon

[92] בנק ישראל, **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב (דו"ח סופי)**, יולי 2016, עמ' 27, מצורף **כנספח 33.**

לפגוע ביכולת של מס"ב להתחרות (הן בשב"א, הן בשחקנים אחרים בשוק), הרי שברי כי "תחרות" כאמור אשר רק מובילה להעלאת מחירים אינה לטובת הציבור והמשק.

204. ואיננו יכולים להתעלם מניסיון העבר בו דרישת רשות התחרות הובילה למצב אבסורד בו מחירי השירותים המוצעים עלו באופן משמעותי – מחירים אשר התגלגלו באופן ישיר אל הצרכנים.

205. נזכיר בקצרה. בשנת 2012 הוגשה על ידי שב"א ובעליה בקשת פטור מאישור הסדר כובל לפעילות החברה. אחד מתנאי הממונה למתן הפטור היה כי שב"א תמכור את כל מכשירי ה-ATM שהיו ברשותה.[93] בעקבות עמידת שב"א בתנאי זה, אנו עדים להתממשות החשש שהביעה שב"א – נוצרה עלייה משמעותית בעמלות משיכת המזומן שגולגלה ישירות לצרכנים, ללא שום תועלת תחרותית.

אי כדאיות כלכלית של פעילות עצמאית

206. העלויות שנחסכות, הן לאור השיתוף בכוח האדם והן לאור השיתוף בתשתיות, עצומות, והחיסכון, בין השאר בשל המגבלות הפיננסיות המוטלות על הגורמים – משרת את המשתמשים אשר נהנים מעלויות נמוכות.

207. נזכיר, מדובר בשתי חברות יעילות מאוד המעסיקות יחד 150 עובדים בלבד תוך הבחנה ברורה בתחומי פעילותן.

208. גם רשות התחרות הכירה ביעילות שבשיתופי פעולה בין מתחרים (בכוח או בפוטנציה). כך תואר בגילוי דעת 1/18 בעניין פרשנות סעיפים 14(א)(2) וסעיף 15א(א)(2) לחוק (וסעיפים מקבילים בכללי פטור סוג) התנאי הראשון אשר נדרש לאישור הסדרים כובלים: "עיקרו של ההסדר הכובל אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש

---

[93] סעיף 14 להחלטת פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין: בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ שרותי בנק אוטומטיים בע"מ (שבא) (2012) **רשות התחרות** 500224. מצורפת כחלק **מנספח 8** לעיל.

עיקרו". בפרשנותו של תנאי זה נאמר:

> "דרוש שלהסדר יהיה "עיקר" שהוא עסקה של שיתוף-פעולה לגיטימי, לדוגמה מיזם משותף לייעול תהליכי ייצור.
>
> [...]
>
> הכוונה כאן לעסקה של שילוב כוחות עסקיים לשם ייעול, הגדלת תפוקה, פיתוח מוצרים חדשים וכדומה."[94]

209.וזה בדיוק המקרה שלפנינו.

210.בסוגית כוח האדם מדובר בחיסכון של כמעט [redacted] בכוח האדם הנדרש (כך, בהתאם לסעיף 5.4.2 בחוות הדעת הטכנולוגית). מדובר בצוותים קטנים שמשימותיהן ייעודיות וייחודיות להן שהחלוקה ביניהם לעיתים אינה אפשרית ולעיתים מצריכה השקעת משאבים אדירה ומיותרת.

211.העבודה בצוותים משותפים לחלוטין או בצוותים אשר נותנים שירותים לשתי החברות מייצרת יעילות משמעותית – בסופו של יום, מדובר בחברות טכנולוגיות קטנות במיוחד אשר לא צריכות, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה ארגונית, לשאת בעלויות של חלוקה מלאכותית שכזו או של הכפלת המועסקים (וכמובן במשאבים הדרושים כיום להשקעה לטובת גיוס והכשרת עובדים בעלי ידע וניסיון טכנולוגי, תהליך שיכול לקחת שנים רבות).

212.נדגיש שוב, כי גיוס כוח אדם טכנולוגי איכותי לעיסוק במערכות הליבה והתשתיות של החברות מהווה כבר היום אחד האתגרים המשמעותיים ביותר בעבור החברות.

213.כפי שפורט בהרחבה בחוות הדעת הטכנולוגית, עלויות נוספות אשר נחסכות לאור המבנה המשותף הן עלויות התשתיות הטכנולוגיות המשמשות את החברות (לרבות עלויות שרתים, רישיונות מחשב ותקשורת ועוד). כאמור, מדובר בתשתית משותפת לחלוטין שמלווה את

---

[94] גילוי דעת 1/18 בעניין פרשנות סעיפים 14(א)(2) וסעיף 15א(א)(2) לחוק וסעיפים מקבילים בכללי פטור סוג (2018) **רשות התחרות** 501593, עמ' 3.

החברות שנים רבות ומספקת את השתיים בהתאם לצרכיהם. כחלק מעלויות אלו ניתן לראות גם את עלויות החומרה והתוכנה, את חיבורי הרשתות ואת עלויות המבנה המשותף, תכולת המשרדים ואחזקתם.

מדובר בעלויות משמעותיות אשר הכפלתן, לטובת כל חברה בנפרד, הופכת את העלויות הקבועות של פעילות החברות להוצאה נרחבת שאין בה משום היעילות. ראה לעניין זה הרחבה בפרק 5.4.2 לחוות הדעת הטכנולוגית.

214.מבחינת התשתיות הטכנולוגיות, עיקר היעילות, הגדלת התפוקה והאפשרות לפתח מוצרים חדשים נובעת בעיקר משיתוף כוח האדם שעוסק בפיתוח תשתיות אלו.

215.כאמור, מדובר בתשתיות שהחברות מעניקות אחת לשנייה על בסיס תשתיות קיימות, והצורך לפתחן ולהתאימן לעולם המשתנה באמצעות בעלי ידע וניסיון טכנולוגי-מקצועי בתחומי הבנקאות והתשלומים גובר משמעותית בשנים האחרונות.

סיכום

216.כפי שהוסבר לעיל, עסקינן בבקשת אישור יוצאת דופן.

217.מחד, שיתוף הפעולה בין החברות קיים מיום היווסדן, והינו נרחב וחוצה את כל מבני החברות, מעובדי החברות הטכנולוגיים ותשתיות המחשוב ועד לשדרת הניהול שלהן. משכך, דחיית בקשת האישור משמעה הלכה למעשה הוראה להפרדתן של החברות.

218.מאידך, למרות שההסדר קיים מזה שנים רבות, האפשרות כי להסדר זה יהיו השלכות תחרותיות הינה עתידית, ותלויה, בין היתר, בנסיבות שאינן בשליטתן של החברות, ביניהם שינויים רגולטוריים ופיתוחים טכנולוגיים ועסקיים על ידי צדדים שלישיים.

219.לבסוף, עסקינן בבקשה ייחודית משום שגם בעתיד, החברות אינן צפויות להתחרות זו בזו באופן ישיר, אלא לכל היותר לפתח תשתית טכנולוגית אשר תתמוך ביכולתם של צדדים שלישיים, לקוחותיהם של החברות, להתחרות זה בזה. משכך, החברות אף תלויות באותם

צדדים שלישיים (אשר יוכלו, אם יבחרו בכך, להתחרות מבלי להסתייע בשב"א ומס"ב). לא זו בלבד, אלא שגם לקוחותיהם של החברות, צפויים להציע מוצרים משלימים, אשר אינם מהווים תחליפים קרובים באותו שוק.

220.מכל זאת, נובע כי החשש התחרותי בענייננו הינו עתידי, ואינו משמעותי. לעומתו, התועלות שבהמשך שיתוף הפעולה בין החברות: בין אם בקידום התחרות בשווקי התשלומים ובין אם בקידום תועלות ציבוריות אחרות, הינן נרחבות ורבות.

221.נזכיר, כי עסקינן בחברות הנתונות לפיקוח רגולטורי מקיף, אשר משפיע ומגביל את יכולתן של החברות לפתח שירותים מסוימים, ובמקביל אף מנחה את החברות לקדם ולפתח שירותים אחרים. משכך, דרך המלך לביצוע שינויים מבניים כאלו או אחרים במבנה החברות, היא בחקיקה ובשיתוף כל הרגולטורים ולא בהחלטות של רשות התחרות העוקפות אותם.

222.פרטי ההסדר הכובל האמור נמסרו לרישום במרשם ההסדרים הכובלים ביום 10 במאי 2020.

223.בד בבד עם הגשת בקשה זו מוגשת בקשה להטלת חיסיון על בקשה זו על נספחיה, התצהיר וחוות הדעת שצורפו לה. על כן, בקשה זו, על צרופותיה, מוגשת באופן פיזי הן בגרסה מושחרת לעיון הציבור והן בגרסה מלאה לעיון בית הדין הנכבד והממונה על התחרות, הכל כמפורט בבקשת החיסיון.

מזכירות בית הדין הנכבד תתבקש להביא בקשה זו, על צרופותיה, לעיון כבוד בית הדין בלבד מבלי שתיסרק למערכת "נט המשפט".

224.לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית הדין הנכבד לאשר את ההסדר.

צבי אגמון, עו"ד	מתן מרידור, עו"ד	ניבה ברג לבנת, עו"ד
אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות'		מיתר ושות'

ב"כ שב"א ומס"ב

תל אביב, 10 במאי 2020.

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין לתחרות

ת"כ _____

1. **שירותי בנק אוטומטיים בע"מ**
2. **מרכז סליקה בנקאי בע"מ**

שניהם ע"י עו"ד מתן מרידור ו/או עו"ד אלומה צרניק ו/או עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות' שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא רח' יגאל אלון 98, ת"א 6789141 טל': 03-6078607 פקס: 03-6078666.

וע"י עו"ד ניבה ברג לבנת ו/או עו"ד עדי מרדכי ו/או עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טל': 03-6103100 פקס: 03-6103111.

המבקשות

- נ ג ד -

הממונה על התחרות

שכתובתה למסירת כתבי בי-דין היא רח' עם ועולמו 4, ירושלים 9134102 טל': 02-5458500 פקס: 02-5458555.

המשיבה

תצהיר

תצהיר

אני הח"מ, משה וולף, נושא ת.ז. שמספרה 054170899 לאחר שהוזהרתי כי עלי לומר את האמת וכי אהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק אם לא אעשה כן, מצהיר בזאת כדלקמן:

1. אני משמש כמנכ"ל ומנמ"ר שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן – **שב"א**) וכמנכ"ל ומנמ"ר מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן – **מס"ב** וביחד – **החברות**).

2. אני עושה תצהירי זה כתמיכה לבקשה אישור הסדר כובל שהוגשה לבית הדין הנכבד על ידי החברות ביום 10 במאי 2020 (להלן – **בקשת האישור**).

3. העובדות המפורטות בתצהיר זה ידועות לי לפי ידיעתי האישית, בהתאם למסמכים בהם עיינתי, משיחותיי עם עובדי החברות, או לפי מיטב אמונתי. הטיעונים המשפטיים המפורטים בתצהיר הינם לפי עצת באי כוחי.

פתח דבר

4. כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, בקשה זו מוגשת נוכח עמדתה של רשות התחרות כי קיים הסדר כובל בכוח או בפועל בין החברות, וכי לעמדת הרשות על החברות לנתק את הזיקות המשותפות ביניהן.

מכתב מרשות התחרות בנושא הזיקות המשותפות של שב"א ומס"ב מיום 28 באוקטובר 2019 (להלן – **מכתב רשות התחרות**) מצורף **כנספח 1**.

5. שיתוף הפעולה בין החברות מתקיים מיום הקמתן, **ומזה כ-35 שנים**[1] והן פועלות הלכה למעשה, כחברה אחת. כפי שיפורט להלן, החברות מקיימות ביניהן זיקות משמעותיות: בין היתר, היום חולקות החברות מבנה ארגוני משותף; לרבות מטה והנהלה משותפים ובפרט מנוהלות על ידי

---

[1] שב"א הוקמה בשנת 1979, ומס"ב הוקמה בשנת 1982.

אותו המנכ"ל; מתנהלות במשרדים משותפים ובצוותי עבודה משותפים; חולקות תשתיות טכנולוגיות ושירותי ניהול סיכונים; וכן רוכשות זו מזו שירותי ליבה לעסקיהן.

6. שינוי מהמצב הקיים (בו החברות שלובות זו בזו), עשוי להשליך על יכולותיהן הטכנולוגיות והעסקיות.

7. כמו כן, עסקינן בחברות הנתונות לפיקוח רגולטורי הדוק ביותר, ובכלל זאת לפיקוח אשר מחד, **מחייב את החברות לבצע פעילויות מסוימות** ופיתוחים טכנולוגיים מסוימים, בהתאם לדרישות הרגולטוריות, ומאידך, **אוסר על החברות לבצע פעילויות אחרות, החורגות מאלו שהותרו להן.**

בין היתר, פעילותן של כל אחת מהחברות מוסדרת, מזה שנים רבות, בתנאי פטורים שהוקנו לבעלי המניות של החברות על ידי הממונה על התחרות (להלן – **הממונה**).

רקע עובדתי

פעילותן של מס"ב ושב"א

8. מס"ב היא "מרכז סליקה בנקאי".

9. מס"ב עוסקת בעיקר במתן שירותי סילוקין (Clearing) לצורך סליקת חיובים על פי הרשאה וסליקת זיכויים בין הבנקים וללקוחותיהם. תפקידה של מס"ב הוא להעביר כסף בין חשבונות של לקוחות מבנקים שונים. מס"ב מתפעלת את הוראות התשלום לביצוע חיובים וזיכויים בין בנקים ובין חשבונות הבנק של לקוחות הבנק. כחלק מפעילות הסילוקין, מס"ב מבצעת הוראות תשלום של חשבונות על בסיס הרשאה לחיוב או זיכוי.[2]

---

[2] הסליקה בפועל מבוצעת על ידי מערכת זה"ב ("זיכויים והעברות בזמן אמת") (להלן – **זה"ב**), מערכת RTGS, הנמצאת בבעלות בנק ישראל.

10. ביצוע הוראות התשלום בין הבנקים השונים מתבצעת ברובה המוחלט שלא בזמן אמת, פעמיים ביום.[3]

11. בנוסף, מס"ב מספקת שירותים לתאגידים בנקאיים, שירותי מיתוג בין הבנקים, בין הבנקים ללקוחותיהם, ובין הבנקים למאגרי מידע. עד ליום 15 במרץ 2020, סיפקה מס"ב גם שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל.

12. שב"א ("שירותי בנק אוטומטיים") מפעילה מערכת המאפשרת אישור ואיסוף בזמן אמת של עסקה בכרטיס חיוב במסופים בבית העסק מול סולקים ומנפיקים של כרטיסי חיוב, ומספקת שירותי ממשק סילוקין (Clearing) בין האחרונים. שב"א גם אמונה על פיתוח תפעול והפצת תוכנת אשראית PC, תפעול פרוטוקול אשראית 96 והסמכת מסופים לאשראית EMV, והיא מבצעת מיתוג פעולות הנעשות באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים (Automatic Teller Machine ("ATM") הידועים גם בכינוי "כספומטים"). , סליקת העסקאות שאושרו בשב"א להעברת הכספים בין חשבונותיהם של המנפיקים והסולקים השונים מבוצעת בסופו של התהליך, באמצעות מערכת מס"ב.

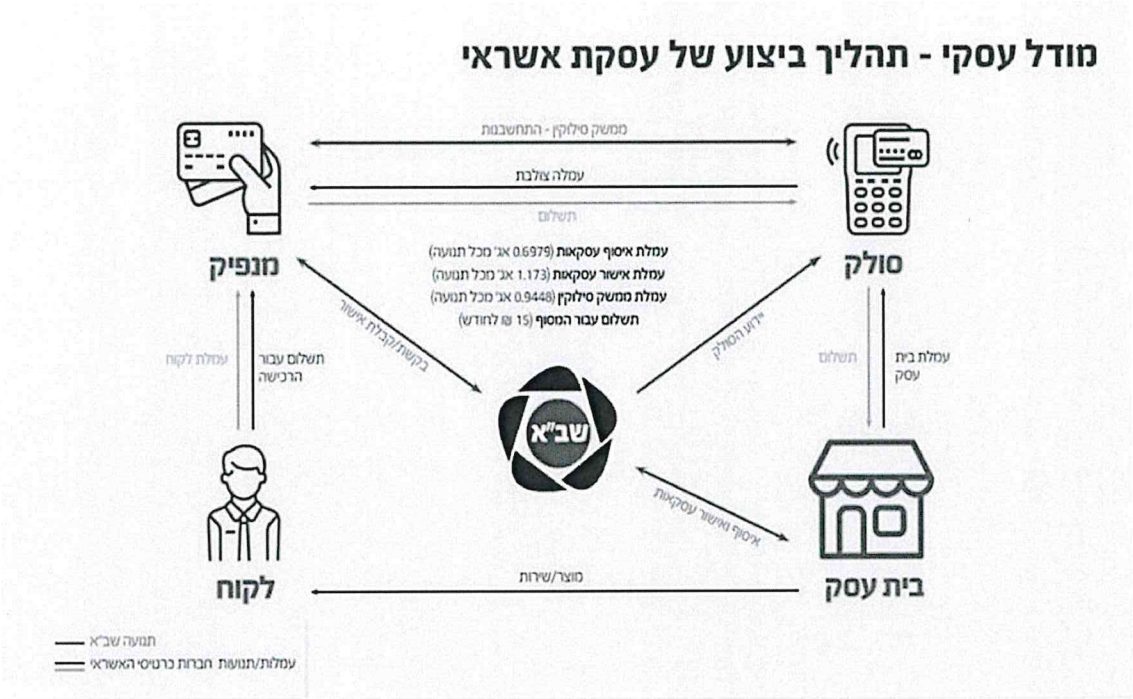
13. שב"א מקבלת מידע על כל עסקה מן המסופים בבתי העסק, מעבירה בקשות לאישורן של עסקאות אלו אל סולקי העסקאות ומנפיקי כרטיסי החיוב השונים, מעבירה תשובות מהם, מעבדת את העסקאות ומעבירה את האישורים לביצוען בבית העסק.

14. שב"א למעשה היא הגוף המקשר בין בתי העסק למנפיקים ולסולקים, מטפלת בכל עסקה שמתבצעת על בסיס כרטיס חיוב ומעניקה לבית העסק אישור בזמן אמת שהחיוב מאושר או מסורב ובהתאם האם יתקבל בגינו כסף מחברת כרטיסי החיוב (או מהבנק המנפיק). ראו תרשים המציג בבירור את כל ממשקי שב"א לאורך תהליך ביצוע עסקה בכרטיס חיוב:[4]

---

[3] כמובן שהבנקים השונים גם יכולים להתקשר ישירות בינם לבין עצמם.

[4] התרשים לקוח מתוך עמ' 18 לדו"חותיה הכספיים של שב"א לשנת 2019, מצורף **כנספח 2**. כפי שעולה בבירור מן התרשים, שב"א אינה פועלת ישירות מול הלקוחות, אלא מול המנפיקים, הסולקים ובתי העסק. יצויין כי חוזית, שב"א מתקשרת רק מול המנפיקים והסולקים.



15. בסופו של דבר, את ההתחשבנות הסופית שב"א מעבירה למס"ב, אשר מטפלת בהעברת הכספים בין הגופים. שב"א ומס"ב נמצאות בשלבים שונים של שרשרת התשלום בכרטיסי חיוב, כך שכפי שהוסבר לי על ידי באי כוחי, מדובר במערכת יחסים אנכית במהותה.[5]

16. כך לדוגמה, לקוח הנכנס לחנות בגדים לרכוש חולצה חדשה יכול לבחור לשלם בעבורה בכרטיס חיוב. לאחר "גיהוץ" כרטיס החיוב במסוף בחנות, נתוני העסקה עוברים לשב"א, ולאחר מכן תועבר על ידי שב"א בקשה לאישור המנפיק, בשם הסולק של בית העסק, וזאת כדי לבדוק מולם כי אכן בידי הלקוח יתרת אשראי לשלם עבור החולצה שהוא מעוניין לרכוש. בקבלת האישור ממנפיק כרטיס החיוב, שב"א תעביר את האישור לבית העסק, ובהמשך תטפל בהתחשבנות בין הסולק למנפיק.

---

[5] יובהר כי לכל אחת מהחברות יש גם יכולות ושירותים נוספים שהינם פחות מהותיים לענייננו.

17. בסופו של יום העסקים מס"ב תהיה זו שתתפעל את העברת את הכסף מחשבון המנפיק לחשבון הבנק של הסולק, ובהמשך מחשבון הבנק של הסולק לחשבון הבנק של בית העסק.

18. אציין כי פרט למס"ב, ישנה מערכת נוספת – מערכת זה"ב, אשר נמצאת בבעלות בנק ישראל. מערכת זו מבצעת את הסליקה בפועל של ההתחשבנות נטו כתוצאה מפעילות במערכת מס"ב, והיא אף מבצעת בפועל סליקה של העברות מיידיות ("Online") בין חשבונות בסכומים גבוהים.

מבנה הבעלות בחברות

19. מס"ב היא חברה פרטית המוחזקת על ידי חמשת הבנקים הגדולים. בנק הפועלים בע"מ (להלן – **הפועלים**) מחזיק ב-25%, בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן – **לאומי**) מחזיק ב-25%, בנק דיסקונט לישראל בע"מ (להלן – **דיסקונט**) מחזיק ב-25%, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן – **הבינלאומי**) מחזיק ב-12.5% ובנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן – **מזרחי**) מחזיק ב-12.5%.

20. עד לאחרונה היתה שב"א גם היא חברה פרטית בבעלות ארבעה בנקים (לאומי החזיק ב-42.2%, פועלים ב-34.5%, דיסקונט ב-20% והבינלאומי ב-3.3%.[6]

21. לאורך שנות פעילותן, החברות עדכנו מעת לעת את תנאי שיתוף הפעולה ביניהן, בדגש על אופן נשיאת החברות בעלויות השונות.[7]

---

[6] בשנת 1980 העביר מזרחי את מניות שב"א שהיו בבעלותו (3.2%) לבעלי המניות האחרים של החברה, תוך שימור זכות פאסיבית לזכויות הנובעות ממניות אלו והזכות למינוי משקיף מטעמו בדירקטוריון שב"א. ביום 20 בנובמבר 2017 פנה מזרחי לשב"א בדרישה להחזיר לידיו את מניותיו. דרישה זו הועברה לטיפולם של בעלי המניות בחברה, ולמיטב ידיעת החברה, ביום 27 באוגוסט 2019 נחתם הסכם בין לאומי, הפועלים, דיסקונט והבינלאומי לבין מזרחי אודות העברת המניות לידי מזרחי תמורת מחיר המהווה 33.34% ממחיר הסגירה של המניה ביום 14 ביולי 2014. ביום 4 בספטמבר 2019 עודכנה שב"א בדבר השלמת העסקה והעברת המניות למזרחי.

[7] ראו לדוגמה הסדר המסגרת בין החברות מיום 12 ביוני 2019 המצורף **כנספח 3**; הסכמים בין החברות מימים 28 לאפריל 2002 ו- 27 בדצמבר 2017 המסדירים את מתן השירותים, ההתחשבנות והעמסת העלויות בין החברות המצורפים **כנספחים 4 ו-5** בהתאמה.

22. לאור מבנה הבעלות של החברות ואחזקותיהן על ידי הבנקים השונים, לכל אחת מהחברות ניתנו החל משנת 2002 פטורים מאישור האחזקה המשותפת של הבנקים כהסדר כובל על ידי הממונה על התחרות, מכוח סמכותה בהתאם לסעיף 14 לחוק (להלן בהתאמה – **הממונה** ו- **הפטורים**).

23. במסגרת התנאים שהוטלו על כל אחת מהחברות בפטורים הוגדרה לכל חברה רשימה סגורה של פעילויות המותרות לה והשונות מן הפעילויות של החברה האחרת.

פטור בתנאים מיום 24 בספטמבר 2017 שניתן לאור אחזקתם המשותפת של הבנקים בשב"א מצורף **כנספח 6**;

פטור בתנאים מיום 20 בספטמבר 2018 שניתן לאור אחזקת המשותפת של הבנקים במס"ב מצורף **כנספח 7**. בימים אלו מס"ב מנהלת משא ומתן אל מול הממונה בדבר תנאי הפטור לקראת חידושו.[8]

24. לצורך השלמת התמונה, אך צמצום הסרבול, מצורפים כל הפטורים במסגרתם פועלות החברות החל משנת 2002. הפטורים שניתנו לשב"א לאורך השנים מצורפים **כנספח 8** והפטורים שניתנו למס"ב מצורפים **כנספח 9**.

25. רשות התחרות ראתה בשב"א ומס"ב כ"חברות אחיות", **על אף שלא היה זה התיאור המדויק למצב**.

26. כך, ניתן לראות בשקף מס' 7 מתוך המצגת שעסקה בפעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים, שהוצגה על ידי רשות התחרות בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015:[9]

---

[8] עם פקיעת תוקף הפטור שניתן ביום 20 בספטמבר 2018 ולאור משבר הקורונה, הודיעה רשות התחרות למס"ב ולבעלי מניותיה כי בכפוף להסכמתם לכך שהצדדים ימשיכו לפעול בהתאם לתנאי הפטור הקיים, רשות התחרות לא תנקוט צעדי אכיפה נגד הצדדים להסדר עד להודעה חדשה.

[9] למיטב הבנתי, ההתייחסות בשקף ל"כספומטים (בתהליך הפרדה)", כוונתה להפרדת הכספומטים מחברת שב"א (תהליך שהתרחש באותה תקופה בעקבות הנחיית רשות התחרות) ולא להפרדה בין החברות.

שב"א

- מונופול
- בעלות
  - בבעלות הבנקים (חברות האם של חברות כ"א)
  - מתפעל מתגים נוספים – ATM, מס"ב (חברה אחות), כספומטים (בתהליך הפרדה)
- גישה
  - אישור למתן שירותים לגופים בנקאיים בלבד ע"פ חוק בנקאות רישוי (עתידי – גם לסולק)
  - קשיים להתחבר (זמן ועלות)
- מאפיינים
  - נבנה היסטורית ע"פ צרכי הבעלים (הבנקים)
  - פרוטוקול מקומי (לא ע"פ סטנדרט טכנולוגי בינלאומי)
  - "עוקף סולק"

מצגת רשות התחרות בנושא פעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים כפי שהוצגה בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015 מצורפת **כנספח 10.**

27. כך או אחרת, לאורך השנים פעלו החברות כחברה אחת, וכפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, במסגרת התנאים לפטורים השונים עד כה, לא הועלתה דרישה לניתוק הזיקות בין החברות.

28. בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק הריכוזיות בבנקאות, נוסף פרק ד'1 לחוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008 (להלן – **חוק מערכות תשלומים**), והבנקים נדרשו לצמצם את אחזקותיהם בשב"א כך שהן לא תעלנה על 10%.

29. לאור דרישה זו, בחודש יוני האחרון נמכרו מניותיה של שב"א בבורסה במסגרת הצעת מכר ומבנה הבעלות שלה השתנה. כיום, מוחזקת שב"א על ידי הגופים הבאים: לאומי, פועלים, דיסקונט, ויזה העולמית ו- MasterCard מחזיקים ב-10% כל אחד, הבנק הבינלאומי מחזיק ב-9.83%, הראל קופות

גמל מחזיקה ב-7.46%, הראל השקעות מחזיקה ב-2.92%, הראל קרנות נאמנות מחזיקה ב-0.44% ויתר המניות מוחזקות בידי הציבור (29.35%).[10]

30. בעניין זה אציין כי חוק הריכוזיות בבנקאות דרש אך ורק שינוי בעלות בחברת שב"א אך לא דרש במקביל שינוי במבנה בעלת מס"ב או הפרדה בין החברות וזאת, על אף שנושא ההפרדה עלה לדיון בשולחן הועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל אשר קדמה לחקיקתו ובפני המחוקק, כך שמבנה הפעילות המשותפת של החברות היה ידוע לחברי הועדה, והוחלט להותירו ללא שינוי.

31. הסוגיה אף הועלתה מפורשות בדו"ח הביניים של הועדה – אך הוחלט להסירה מהפרק בדו"ח הסופי. בדו"ח הביניים של הוועדה מחודש דצמבר 2015 הומלץ כי במסגרת שינוי מבנה הבעלות בשב"א יופרדו תשתיות מערכות ה-ATM, אשראית **ומס"ב** ואילו בדו"ח הסופי של הוועדה מחודש ספטמבר 2016 הושמטה כל דרישה להפרדת מס"ב משב"א.

העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מחודש דצמבר 2015 ומתוך הדו"ח הסופי מחודש ספטמבר 2016 מצורפים **כנספחים 12 ו- 13**, בהתאמה.

32. נוכח שינויי האחזקות בשב"א החברות ביצעו הסדרה נוספת המבהירה אילו שירותים מוענקים מחברה אחת למשנתה; מהי חלוקת הבעלות והנשיאה בעלויות בתשתיות ובכוח האדם; ומהם המנגנונים האפשריים להפרדת כל אחד מהשירותים האמורים ומי מן החברות זכאית לדרוש הפרדה כאמור. בהתאם, ביום 12 ביוני 2019 חתמו החברות על הסכם המסגרת המהווה הסכם למתן שירותים בין החברות ומסדיר את מערכת היחסים ביניהן.

---

[10] בהתאם לדיווח מיידי מיום 31 במרץ 2020 בעניין החזקות בעלי עניין ונושאי משרה המצורף **כנספח 11**.יצוין, כי על אף שההנפקה בוצעה רק בחודש יוני 2019, הזכויות הניהוליות הצמודות לאחזקות הבנקים העולות על 10% מהון המניות המונפק של החברה הורדמו החל מחודש יוני 2017 וזאת, כפי שהוסבר לי על ידי באי כוחי, בעקבות כניסתו לתוקף של חוק הריכוזיות בבנקאות ביום 31 בינואר 2017. בהתאם לחוק, הבנקים הורשו לעשות שימוש רק ב-10% מהזכויות הניהוליות שלהם בחברה כאמור.

33. למעשה, ההסכם האמור היווה המשך ישיר להתנהלות ארוכת השנים של שיתוף המשאבים בין החברות, שנמשך מיום הקמתן ועד היום.

מס"ב ושב"א נתונות לרגולציה הדוקה

34. שב"א ומס"ב אמונות על תפקודן התקין של מערכות התשלומים בישראל – בין אם באמצעות מיתוגן ואישורן של כל פעולות התשלומים המתבצעות באמצעות כרטיסי חיוב (על ידי שב"א) ובין אם באמצעות תפעולם של החיובים והזיכויים בין חשבונות בנקים (על ידי מס"ב).

35. על כן, שב"א ומס"ב נתונות לפיקוח רגולטורי מקיף ביותר, הנוגע לכל תחומי פעילותן – ביניהם ממשל תאגידי ומינוי נושא משרה, אבטחת מידע ותחזוקת השרתים והמחשבים, זמינות כוח האדם, תנאים פיננסיים ואף פיקוח על פעילותן העסקית ותנאי התקשרותן של החברות עם צדדים שלישיים. רגולציה זו נגזרת מסמכותם של מספר רב של רגולטורים ביניהם הפיקוח על הבנקים, מחלקת חשבות ומערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל (להלן – **חות"ם**), רשות ניירות ערך, ואף רשות התחרות.

רישיון מס"ב בהיותה חברת שירותים משותפת מצורף **כנספח 14.**

הודעה על ביטול רישיונה של שב"א כחברת שירותים משותפת מצורפת **כנספח 15.**

אישור מפעל חיוני למס"ב מצורף **כנספח 16.**

אישור מפעל חיוני לשב"א מצורף **כנספח 17.**

36. כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, בנוסף לתנאי הרישיון, גם החלטות הפטור שניתנו על ידי רשות התחרות הגבילו את פעילותן של החברות לרשימה סגורה של פעילויות מותרת.

37. נמסר לי מהחברות כי רשות התחרות עמדה לא פעם על חובת החברות לפנות לקבלת אישורה על כל פעילות החורגת מרשימה זו, כגון מתן גישה לקופות גמל; הוספת שירות העברת עמיתים; מתן גישה לשירותי המיתוג גם לחברות כרטיסי החיוב; ושירותי ניוד חשבון.

38. כך נמסר לי כי דוגמא לכך שבעת הקמת פעילות חדשה שלא מנויה בפטורים באופן מפורש, נדרשות החברות לפנות לקבלת אישור רשות התחרות לפעילות החריגה, ניתן לראות בכך שרשות התחרות דרשה ממס"ב להתדיין עימה בכל הנוגע לפיתוח השירות לניוד לקוחות בין בנקים וזאת על אף שמדובר בפרויקט שהוקם על-פי חוק בהנחיית בנק ישראל ובתמיכת רשות התחרות.

39. מלבד תנאי הרישיון ותנאי הפטור, מס"ב ושב"א אף נתונות להנחיות שונות הנוגעות ספציפית לעניין חיבורם של צדדים שלישיים לשירותי החברות. בהתאם לתנאים אלו נקבע, בין היתר, כי יש להבחין בין חיבור טכני ישיר למס"ב, וחיבור טכני עקיף למס"ב, ובין חיבור של גופים שמשתתפים בסליקה, וחיבור של גופים שאינם משתתפים בסליקה:

(א) רק גופים המחזיקים ב"קוד" אותו קיבלו מבנק ישראל יוכלו להתחבר כמשתתפים במס"ב. כפי שיפורט להלן, מסיבות טכניות עד כה בוצעה הקצאה מוגבלת של קודים כאמור.

(ב) גוף שאינו מחזיק (בנוסף לקוד כאמור) גם בחשבון סליקה בזה"ב, לא יוכל להתחבר למס"ב כגוף "המשתתף בסליקה," ויהיה עליו להתחבר למס"ב דרך בנק המשתתף בסליקה. המשתתף בסליקה נושא באחריות מלאה ובלעדית לכל הסיכונים הנובעים מפעילותו או מפעילות גופים המתחברים דרכו. בהתאם, על גופים להגיע להסכמה עם הבנק דרכו יתחברו בדבר התממשקות דרכו.

40. נוכח מרכזיותן וחשיבותן, שב"א ומס"ב גם נדרשות לעמוד בדרישות רגולטוריות מחמירות ביותר של אבטחת מידע, יתירות זמינות ויציבות. בהתאם לדרישות אלו:

(א) רק לפני כשנתיים השקיעו החברות **למעלה מ-17 מיליון שקלים** בכדי לעבור למשרדיהן המשותפים החדשים.

(ג) החברות וחות"ם אף דנות בימים אלו על פרטיו של "נוהל הכשל" אשר יחול על מס"ב ועל שב"א, ביחס לכל אחת ממערכות התשלומים המופעלות על ידן, ומכוחו החברות תידרשנה

לנהל את כשל הסליקה ולהבטיח את סליקת ההתחייבויות שנוצרו בשל השתתפות משתתפים שונים במערכותיהן.[11]

(ד) כמו כן, בהתאם להחלטת וועדת ההיגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות, בראשות ראש מערך הסייבר הלאומי, מר יגאל אונא, הוחלט להמליץ על הגדרת החברות **כתשתיות מדינה קריטיות** ועל הוספתן לתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998 (להלן – **החלטת ועדת ההיגוי**).[12]

החלטת וועדת ההיגוי מיום 19 בנובמבר 2019 מצורפת **כנספח 18.**

41. טבלה מסודרת המפרטת את עיקרי החובות הרגולטוריות השונות והדינים החלים על החברות מצורפת **כנספח 19.**

שיתוף הפעולה בין החברות

42. **מיום הקמתן של החברות לפני כשלושים וחמש שנה** ועד היום, פעלו החברות בשיתוף פעולה הדוק, עד כדי בלתי ניתן להפרדה, משל היו חברה אחת.

43. שב"א ומס"ב מקיימות ביניהן זיקות משמעותיות המייצרות הלכה למעשה דריסת רגל (לכל הפחות) לאחת בפעילותה של השנייה: בין היתר חולקות החברות מבנה ארגוני משותף; לרבות מטה והנהלה משותפים ובפרט מנוהלות על ידי אותו המנכ"ל; מתנהלות במשרדים משותפים ובצוותי עבודה משותפים; חולקות תשתיות טכנולוגיות ושירותי ניהול סיכונים; וכן רוכשות זו מזו שירותי ליבה לעסקיהן.

---

[11] הוסבר לי כי נוהל המתמודד עם מצב של כשל פיננסי של אחד הגופים הפועלים באמצעות המתג, ונועד להבטיח את סופיות הסליקה אשר מתבצעת במערכת זה"ב כדי להבטיח את השלמת העסקה ומניעת השלכות מערכתיות של כשל אותו הגוף.

[12] כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, בחינת החברות נעשתה, בין היתר, לאור החלטת וועדה ב/84 מספטמבר 2017, לפעול לאיתור מערכות ממוחשבות חיוניות במגזר הפיננסי. למיטב ידיעתי, יישומה של ההחלטה ממתין כעת לכינונה של ממשלה חדשה.

44. נוכח הפעילות השלובה של החברות והיעילות הגלומה בשיתוף הפעולה ביניהן (כפי שיפורט ברחל בתך הקטנה להלן), החברות אף בחנו את האפשרות של מיזוג פעילותן באופן רשמי, מהלך אשר בסופו של דבר לא יצא לפועל בשל התנגדות חלק מבעלי המניות.

45. שיתוף הפעולה בין שב"א למס"ב אינו מגודר לתחומים מסוימים בפעילותן של שב"א או מס"ב, אלא ההיפך הוא הנכון – מדובר בשיתוף פעולה נרחב והדוק החולש למעשה על מרבית פעילותן של שתי החברות.

(א) מבחינת כוח אדם –

(1) בשתי החברות עובדים בסך הכל כ- 150 עובדים אשר מנוהלים על ידי מנכ"ל משותף אשר משמש גם כמנהל מערכות המידע (מנמ"ר), כמו גם סמנכ"לית טכנולוגיות, CFO, מבקר פנים, ייעוץ משפטי ועוד, המשותפים כולם לשתי החברות.

(2) לשב"א ומס"ב צוותי עבודה משותפים ובכלל זה צוותי פיתוח ותחזוקת תוכנה, תחזוקת תשתיות, שרתים, אבטחת מידע, תקשורת וטלפוניה.

(ב) מבחינת תשתיות טכנולוגיות –

(1) שב"א ומס"ב חולקות משרדים משותפים (אשר הועברו לחולון לפני שנתיים, נוכח דרישות בנק ישראל בנוגע לאופן אחסונם של שרתי המחשבים).

(2) החברות חולקות חומרת מחשבים ואף אתרי גיבוי לשרתים, וזאת ליצירת זמינות.

(3) מבחינת "החומרה", ישנן שלוש מערכות ליבה עליהן נסמכת פעילות החברות, בעלות של עשרות מיליוני שקלים המשמשות את שתי החברות: (1) מחשב IBM (לשימוש "mainframe"); (2) מחשבי "טנדם" (מחשב של HP – non stop) לטובת עיבודן של

פעילויות ה-Online; ו-(3) מחשב BI – שבו מבוצעים ריכוז וניהול הנתונים והמגמות. נוסף, יש עשרות שרתים וירטואליים ופיזיים.[13]

נדגיש כי לא מדובר רק ב"ברזלים" משותפים (ואתרים מאובטחים עם צורך משמעותי בשמירה על יתירות), אלא גם בצוות בעל מיומנות ספציפית, אשר עבר הכשרה ייעודית לעבודה עם מערכות המחשוב והתקשורת הייחודיות הללו. שב"א ומס"ב מסתמכות על מערכות "Legacy" – מערכות מחשוב ייחודיות וותיקות המחייבות היכרות וכישורים ייעודיים.

(4) בכל הנוגע לתוכנה ולפעילות כוח האדם הטכנולוגי, מדובר בפעילות אשר מבוצעת על ידי שב"א עבור מס"ב ולהפך. כך, לדוגמא – ניהול פיתוח ותחזוקת חומרות ותכנות מחשב הטנדם ותחזוקת חומרות ניתנים בעיקר על ידי שב"א למס"ב; מס"ב מעניקה לשב"א שירותי תפעול לממשק הסליקה (שמס"ב אף פיתחה עבור שב"א) ועוד.

הארכיטקטורה הטכנולוגית של החברות בנויה במספר שכבות של חומרה ותוכנה הנסמכות זו על זו, ועל מערכות הליבה השונות של החברות. על כן, כל שינוי באחת השכבות משפיע על יתר השכבות במערכת.

(ג) שב"א ומס"ב חולקות שירותים משותפים גם בתחום התקשורת, אבטחת המידע, שירותי המטה, הכספים, משאבי האנוש, הייעוץ משפטי, ביקורת פנים, ניהול הסיכונים ושירותי הביטוח.

מבנה שרשרת התשלומים

---

[13] יצוין כי בעוד שיש שיתוף פעולה בחומרה הפיזית בה משתמשות החברות, ישנה הפרדה לוגית כמעט מלאה בין יישומי הליבה ובסיסי הנתונים של כל אחת מהחברות על גבי התשתיות האמורות. השימוש ביישומים אלו שונה לכל אחת מהחברות וביכולתן למלא באמצעותם, בנפרד, את משימותיהן.

46. עולם התשלומים והעברות הכספים הינו מורכב, וכולל סקאלה נרחבת של שחקנים אשר נותנים שירותי תשלום שונים. על כן, התיאור שלהלן אינו מתיימר להיות מקיף ומלא, אך הוא ממצה דיו לצורכנו.

(א) **אמצעי התשלום:** בקצה שרשרת התשלומים, נמצא אמצעי התשלום המשמש את הלקוח בהתקשרות שלו אל מול בית העסק (להלן – **אמצעי התשלום**). למיטב ידיעתי, מרבית הלקוחות מחזיקים יותר מאמצעי תשלום אחד: מזומן, צ'קים, כרטיסי אשראי, כרטיסי חיוב מיידי ("כרטיס דביט"), כרטיסי הסעדה (כדוגמת תן-ביס וסיבוס סודקסו), רב-קו, הרשאה לחיוב חשבון, PayPal ועוד.

(ב) **חשבון התשלום** הוא החשבון של הלקוח שממנו מבוצעות פעולות התשלום של הלקוח. כך, בצ'ק, בהוראה לחיוב חשבון או בכרטיס דביט (המהווים אמצעי תשלום שונים), חשבון התשלום הינו אחד – חשבון הבנק של הלקוח.

למיטב הבנתי, יתכן שבעתיד, אמצעי התשלום המרכזי של הלקוח יהיה ארנק דיגיטלי, אליו יתממשק חשבון תשלום אחד או יותר, שממנו יועברו כספי הלקוח.[14] בחלק מהמקרים ספק חשבון התשלום אף מספק את אמצעי התשלום (כגון חברות כרטיסי חיוב המספקות כרטיס חיוב פיזי), ובחלק מהמקרים אמצעי התשלום רק מתממשקים לחשבון התשלום (כגון ארנק Apple Pay דרכו מתבצע חיוב של חשבון כרטיס החיוב).

שב"א ומס"ב אינן מספקות אמצעי תשלום או חשבון תשלום.[15]

---

[14] כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, החוק מבחין בין אמצעי התשלום, המשמש לביצוע הפעולה, לבין חשבון התשלום, שמולו מתבצע החיוב/הזיכוי. למיטב הבנתי, בעתיד, ייתכן שיהיו אמצעי תשלום אשר יוכלו להתממשק למספר חשבונות תשלום. כך, כרטיס חיוב מסוג "קומבו", יכול לשמש הן כרטיס דביט כנגד חשבון הבנק של הלקוח, או ככרטיס אשראי. ארנקים דיגיטליים יכולים להתממשק לחשבון התשלום ב- PayPal, לחשבון התשלום בבנק, לכרטיס החיוב או לכל חשבון תשלום אחר. למיטב הבנתי, ככל שהארנק מאפשר פונקציות רבות יותר ומתממשק לחשבונות תשלום רבים יותר, כך הוא צפוי להיות אטרקטיבי יותר בעבור הלקוח. גוף המספק אמצעי תשלום או חשבון תשלום נקרא נותן שירותי תשלום.

[15] כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, בהתאם לנוסח הנוכחי של תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (מתן שירותי תשלום), התשע"ח-2018 אסור לשב"א ומס"ב לעסוק במתן שירותי תשלום.

למיטב הבנתי, על מנת שאמצעי התשלום יהיה אטרקטיבי ללקוחות, עליו, בין היתר, להיות מסוגל להתממשק מול כמה שיותר בתי עסק, מצד אחד, ולקבל אישור מחשבון התשלום של הלקוח לביצוע החיוב, מצד שני.[16]

(ג) **פריסה לבתי העסק:** ההתממשקות למסופי התשלום בבית העסק מחייבת פריסה של תשתית פיזית (או וירטואלית) מול כל בתי העסק מחד, והסכמים חוזיים עם כל אחד מבתי העסק מאידך או מי מטעמם (להלן – **הפריסה לבתי העסק**).[17] בתי העסק יכולים לקבל יותר מאמצעי תשלום אחד (ולמיטב הבנתי במרבית המקרים אף מעוניינים לעשות כן כדי להקל על הלקוח לבצע תשלום).

כיום, שב"א מהווה מתג מרכזי המתממשק למסופים הפרוסים בבתי העסק (ולסולקים המפעילים את החשבון מטעם בית העסק).[18]

מלבד שב"א, קיימים עוד מספר גופים המאפשרים פריסה כאמור בין לבתי העסק, ביניהם Cibus-Sodexo, תן ביס, שוברי תשלום למיניהם ועוד. גופים אלו פרסו בעצמם מסופים בבתי העסק השונים והם אינם מסתמכים על שירותיה של שב"א. למס"ב אין תקשורת פרוסה לבית העסק והיא איננה משתתפת בשלב זה של מיתוג העסקה, כתוארו לעיל.[19]

(ד) **אישור חשבון התשלום:** בעוד שהפריסה לבתי העסק נוגעת לקשר הפיזי והחוזי מול בתי העסק, הרי שהאישור מול חשבון התשלום נוגע לקשר פיזי וחוזי מול החשבון של הלקוח ממנו תחויב העסקה. במרבית בתי העסק נדרש כי האישור יתבצע בזמן אמת כך שבית העסק ידע שהחיוב מאושר ומובטח לו וניתן לבצעו בין הסולק למנפיק.

---

[16] אם כי במקרים מסוימים, לא נדרש בהכרח לקבל את אישור חשבון התשלום מראש – לדוגמה כאשר מבוצע תשלום באמצעות צ'קים. באותם מקרים בית העסק נוטל על עצמו סיכון כי הצ'ק לא יכובד על ידי חשבון הבנק.

[17] חלף התקשרות עם בית העסק, ניתן גם להתקשר עם סולק או מפעיל חשבון מטעמו.

[18] בתי עסק מתממשקים חוזית לסולק (נותן שירות התשלום), והוא בתורו מתממשק חוזית לשב"א.

[19] אבהיר כי במקרים מסוימים יכולה מס"ב להתממשק עם בתי עסק ספציפיים באמצעות תוכנה לקבלת הוראות **שניתנות לבנקים** לשם ביצוע חיוב, זיכוי או העברה לארגונים שהוקמו הרשאות לטובתם (לדוגמא – חברת חשמל). הוראות אלו לא מועברות **במעמד ביצוע העסקה** ועל כן מקרים אלו פחות רלוונטיים לענייננו.

כיום שב"א מספקת בזמן אמת גם את הפריסה לבתי העסק וגם את האישור מול חשבונות כרטיסי חיוב.[20] אציין כי כיום מס"ב מבצעת הוראות תשלום שלא בזמן ביצוע העסקה בבית העסק, **ולחשבונות בנק בלבד.**[21]

(ה) **סילוקין וסליקה:** לאחר קבלת אישור על ביצוע התשלום, יש לבצע איסוף ועיבוד של העסקאות השונות והתחשבנות בין הסולקים והמנפיקים. לאחר עיבוד זה, מבוצעות סילוקין וסליקה בין חשבון התשלום של הלקוח (אצל המנפיק), חשבון הסולק וחשבון בית העסק להעברת הכספים;[22]

שב"א אינה מבצעת את הסילוקין, אולם היא מספקת לסולקים ולמנפיקים המתממשקים אליה שירותים נלווים והתחשבנות. היא מעבירה את ההתחשבנות בין הסולקים למנפיקים **למס"ב**, אשר מבצעת את הסילוקין ותפעול העסקאות בין החשבונות, בעוד שהסליקה עצמה מתבצעת על ידי מערכת זה"ב שנמצאת בבעלות בנק ישראל.[23]

פעילותן של שב"א ומס"ב בשווקי התשלומים השונים

47. שב"א ומס"ב אינן מציעות את שירותיהן ללקוחות הקצה, ואף אינן מתחרות מול בתי העסק. שב"א ומס"ב מספקות שירותי מיתוג: מצד אחד – לאמצעי התשלום השונים, ומצד שני, לחשבונות התשלום השונים. מאחר שאמצעי תשלום המעוניינים להציע חיוב על בסיס כרטיסי חיוב יוכלו להתממשק לחשבון כרטיס החיוב רק באמצעות שב"א, ואמצעי תשלום המתבססים על חשבונות

---

[20] בתי העסק רוכשים מסופים (המאושרים על ידי שב"א) מיצרנים שונים, ובאפשרותם גם לרכוש את תוכנת האשראית, המיוצרת גם על ידי שב"א (ויצרנים נוספים), המשלבת את התשלום בכרטיס החיוב בתוכנה של בית העסק.

[21] כפי שיפורט בהמשך, בימים אלו מס"ב מפתחת שירותי תשלומים מיידים שבהם ינתנו אישורים בזמן אמת.

[22] סילוקין (Clearing) - חישוב של הפוזיציות הסופיות של היתרות בכל אחד מהחשבונות. סליקה (Settlement) - העברת הכספים מחשבון לחשבון. כאשר מבוצעות עסקאות בין הבנקים – לדוגמה בהעברה מחשבון לחשבון, או בכספומט, יתבצעו על ידי מס"ב וזה"ב סילוקין וסליקה בהתאם.

[23] מערכת זה"ב, שהושקה בישראל בסוף יולי 2007, היא מערכת מסוג RTGS (Real Time Gross Settlement) לסליקה של התשלומים השקלים במשק, בזמן אמת ובאופן סופי. כל הוראת תשלום המגיעה למערכת נסלקת בנפרד, ללא קיזוז בין תנועות החובה והזכות של הבנק השולח. המשתתפים במערכת הם כל התאגידים הבנקאיים בישראל, בנק הדואר, בנק ה- CLS, מס"ב, מסלקות הבורסה והצ'קים וחטיבות בנק ישראל ושעות הפעילות שלה מצומצמות (בימי עסקים רגילים המערכת פועלת מהשעה 7:45 ועד 18:30 ובימי שישי וערבי חג מהשעה 7:45 ועד 14:00). בנוסף, השימוש במערכת זה"ב כרוך בתשלום, על פי תעריפון העמלות של כל בנק אשר לרוב גובה עמלה גבוהה על כל הוראת תשלום (כך לדוגמא לקוח הפועלים ישלם עמלה בגין העברת זה"ב לבנק אחר בגובה של 37 ש"ח; לקוח לאומי ישלם 25.9 ש"ח אם יבצע את העברת הזה"ב באינטרנט ו-37 ש"ח באם יבחר לבצעה באמצעות פקיד; לקוח דיסקונט ישלם 35 ש"ח אם יבצע את העברת זה"ב באינטרנט ו-38 ש"ח אם יבצעה באמצעות פקיד).

הבנק יוכלו להתממשק לחשבון הבנק רק באמצעות מס"ב (או לעקוף את שירותיהן לגמרי כמפורט לעיל), הרי שהן לא תוכלנה להתחרות זו בזו.

48. במילים אחרות, שב"א ומס"ב משמשות כ"פלטפורמה" שבצידה האחד: אמצעי התשלום (אשר יכול להיות מופעל על ידי הגופים המפעילים את חשבון התשלום, או צדדים שלישיים), ובצידה השני: חשבון תשלום – חשבון הבנק (אצל מס"ב) או חשבון החיוב (אצל שב"א).

מכאן ששב"א ומס"ב מציעות את שירותי המיתוג שלהן ללקוחות שונים. התחרות על ליבו של הלקוח ובית העסק, וכוונתם להשתמש באמצעי תשלום כזה או אחר, אינה מתבצעת על ידי שב"א ומס"ב, אלא לכל היותר על ידי לקוחותיהם.

49. לקוחותיהם של שב"א ומס"ב – אותם צדדים שלישיים אשר יציעו ללקוח ולבית העסק חשבון תשלום ואמצעי תשלום, מציעים שירותים **אשר אינם מהווים תחליפים קרובים**.

50. לא זו בלבד, אף אם מדובר באמצעי תשלום המשמשים כתחליף **מסוים**, נוכח ההבדלים ביניהם, הם אינם תחליפים ישירים ומשמעותיים, ועל כן אינם חלק מאותו השוק.

51. נוכח ההבדלים הרבים בין חשבונות התשלום השונים, ברור כי אין מדובר במוצרים שהינם תחליפים קרובים. זאת, על אחת כמה וכמה עת שבעידן המודרני אמצעי תשלום אחד יכול לשלב מספר חשבונות תשלום.

52. יתרה על כך, כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, בסקר שנערך על ידי מחלקת חות"ם בנק ישראל בנושא "שימוש באמצעי תשלום בישראל" נמצא כי העדפת השימוש של הצרכן הישראלי באמצעי תשלום כזה או אחר נקבעת על פי סוג העסקה וסכום העסקה.[24] ניתן להסיק מכך שהצרכן הישראלי

---

[24] שם, שם; ראו גם בנק ישראל, **הדו"ח הסופי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל** (להלן – **דו"ח הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים**), עמ' 33; מצורף **כאסמכתא י"א**.

רואה לנגד עיניו את מגוון אמצעי התשלום שברשותו כאמצעים המשמשים אותו **בנסיבות שונות** כאמור, ובפרט כאשר חשבונות התשלום השונים אף מציעים רכיב מימוני שונה.[25]

א. מבנה התחרות כיום

53. כיום, שב"א ומס"ב פועלות בתחומי פעילות שונים לחלוטין והן אינן מספקות שירותים תחליפיים זו לזו או תשתיות תחליפיות כלשהן. בכל הנוגע לחשבון תשלום על בסיס כרטיסי חיוב, מדובר בחברות המספקות שירותים בשלבים שונים של שרשרת התשלום, שכפי שהוסבר לי על ידי באי כוחי, נחשבים אנכיים:

(א) חברות כרטיסי החיוב מספקות את אמצעי התשלום ואת חשבון התשלום;

(ב) שב"א מספקת הן את הפריסה לבתי העסק והן את האישור מול חשבונות התשלום (של כרטיסי החיוב);

(ג) מס"ב מבצעת את הסילוקין, וזה"ב מבצעת את הסליקה.

54. בכל הנוגע להרשאה לחיוב חשבון בנק, הרי ששב"א אינה מעורבת כלל – חשבון התשלום הוא של הבנק; וכל ההתממשקות בין הגופים הרלוונטיים, הבדיקה שאכן קיימת יתרה בחשבון והסילוקין מתבצעים על ידי מס"ב; והסליקה מתבצעת על ידי זה"ב.

55. כיום, שב"א ומס"ב מספקות שירותים לנותני שירותי תשלום בעלי תחליפיות מוגבלת ביותר. כמפורט לעיל, שב"א **פרוסה לכל בתי העסק**, עובדת במיתוג "**Online**", שעל בסיסו עוברים

---

[25] וראו גם את שנאמר בעמ' 10 לדו"ח הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים: "השימוש בצ'קים – ובפרט בצ'קים דחויים – נפוץ מאוד בישראל יחסית לעולם, הן במגזר העסקי והן במגזר הציבורי. הצ'קים הדחויים משמשים את הלקוחות במערכת הבנקאית כביטחונות כנגד קבלת אשראי לשם פעילותם העסקית, **ולמעשה משמשים כמסגרת אשראי נוספת.** כן הם משמשים לתשלומי מיסים תקופתיים ולפריסת תשלומים לספקים...**וכאמצעי תשלום חלופי בעת חירום**... כרטיס החיוב הנדחה **אינו מהווה תחליף מלא** למזומן מאחר שקיים בו רכיב של מימון, ומאחר שהוא נגיש רק לצרכנים שמנפיק הכרטיס קבע להם מסגרת אשראי."

אישורים בזמן אמת לביצוע פעולות בכרטיס חיוב, והיא מבצעת בעבור הסולקים והמנפיקים שירותי איסוף ועיבוד ושירותים נלווים נוספים לעסקאות בכרטיסי חיוב.

56. מס"ב לעומתה, מתבססת כיום ברובה על שירותים **שאינם** בזמן אמת **להעברה של מידע ותפעול החיובים** רק על בסיס חשבון בנק.

57. יובהר כי שב"א (כמו כל נותן שירותי פריסה ואישור אחרים) מצריכה שימוש בשירותי האישור והסילוקין של מס"ב לצורך ביצוע ההעברות בין החשבונות.[26] על כן בפועל, בסופה של שרשרת התשלום בכרטיסי החיוב, מס"ב מבצעת סילוקין לעסקאות העוברות דרך שב"א.

58. לאור האמור לעיל, ברי כי החברות מספקות שירותים בשלבים שונים של שרשרת התשלום, אשר אינם תחליפים קרובים זה לזה, ומשכך ברור כי הן אינן מתחרות ביניהן בפועל – לא כיום, ולא במהלך השנים שקדמו לבקשה זו.

59. שב"א ומס"ב גם אינן מסוגלות לייצר טובין תחליפיים או להתחיל לספקם באופן מיידי והן אף לא יכולות לעשות זאת בעלות סבירה ובאופן סדיר תוך שנה (או בזמן סביר ורלוונטי אחר). כל זאת, מאחר שהן פעילות בתחומים שונים, מול חברות שונות וכניסתן לאפיקי פעילות שונים תצריך השקעת משאבים כלכליים ואנושיים רבים, אשר אין ביכולתן של החברות לשאת בהן בטווח הקצר (ועל אחת כמה וכמה אם החברות תופרדנה).

60. לא זו בלבד שהחברות מבצעות פונקציות שונות לגמרי, הרי שכפי שהוסבר לי על ידי באי כוחי, נוכח הרגולציה המשמעותית החלה עליהן, נכון לעת הזו אף **אסור** להן להתחרות זו בזו, אף אם הן היו מעוניינות בכך.

---

[26] כאמור, למעט מערכת זה"ב המבצעת את הסליקה אין חלופה של ביצוע העברות ישירות בין הגופים הפיננסיים. עם זאת, במקרים מסוימים, הסולק והמנפיק הינם אותו גוף, והסילוקין והסליקה מתבצעות פנימית בתוך הגוף הפיננסי (עסקאות "On-us").

61. בנוסף, כפי שפורט בהרחבה לעיל, הוסבר לי על ידי באי כוחי כי החברות לא יכולות לפעול בתחומים שלא הותרו להן במפורש בפטורים וברישיונות שניתנו להם, ואף מוגבלות ביכולתן לצרף למתג גופים בחיבור טכני ישיר. חיבור עקיף של לקוח של הבנק מחייב את הבנק ליטול על עצמו אחריות לביצוען של פעולות בחשבון, עובדה המעוררת קשיים מורכבים בצירופם של גופים פיננסיים.[27]

62. בנוסף, כפי שהוסבר לי, בשל מגבלות רגולטוריות וטכניות שונות, גופים שאינם משתתפים במערכת זה"ב אינם יכולים להשתתף במערכת מס"ב. כאמור, זה"ב מגבילה חיבור של גופים חדשים. שנית, כפי שהוסבר לי על ידי באי כוחי, ניתן לצרף למס"ב רק גופים אשר קיבלו רשיון למתן שירותים פיננסיים ושקיבלו מבנק ישראל קוד (כיום – קוד בן שתי ספרות) המאפשר ניתוב של כספים בין החשבונות. נוכח מגבלות טכניות במערכות המחשוב של הבנקים ומערכות התחשבנות בכלל המשק (תוכנות כגון "חילן", "מכפל" ועוד),[28] מדובר ברשימה מוגבלת של קודים (כיום ישנם 99 קודים בסך הכל).

63. כך, לדוגמה, חברות כרטיסי החיוב כ.א.ל, ישראכרט ומקס אינן יכולות להתממשק ישירות למס"ב מאחר שהן אינן משתתפות בסליקה בזה"ב,[29] אלא רק בחיבור דרך אחד הבנקים ובאישורם.

64. אם כן, כיום במרבית העסקאות בבתי העסק שב"א מקשרת וממתגת את אישורן של העסקאות באונליין, בין בתי העסק לבין חשבונות כרטיסי החיוב, ומס"ב מבצעת העברת מידע, תפעול וסילוקין של העסקאות בין חשבונות הבנק השונים. בהעדר פיתוחים טכנולוגיים (בקרב הבנקים ובתי העסק) ובהעדר שינויים רגולטוריים, החברות גם **אינן יכולות להתחרות**.

---

[27] ראו לדוגמה, טיוטת הוראה של הנחיות הפיקוח על הבנקים הנוגעת להוספת הקלות לפתיחת חשבון לנותני אשראי חוץ בנקאי. טיוטת ההוראה מצורפת **כנספח 20**.

[28] "חילן" הינה חברה המספקת פתרונות תוכנה לניהול ההון האנושי בחברות לרבות שכר, משאבי אנוש, נוכחות וניהול פנסיוני; "מיכפל" הינה חברה המספקת תוכנת שכר ומערכת נוכחות.

[29] למיטב ידיעתי, בנק ישראל הקצה קוד בנקאי לבנק הדיגיטלי החדש (בנק מס' 18) המשתתף גם בסליקה בזה"ב, אולם נכון לעת הזו חברות כרטיסי החיוב אינן משתתפות בסליקה.

ב. שינויים בפעילות החברות בעתיד

65. כפי שנמסר לי מבאי כוחי, במכתבה לחברות מיום 28 באוקטובר 2019, התייחסה רשות התחרות לאפשרות שצדדים שלישיים אשר יפתחו אמצעי תשלום או יקימו חשבון תשלום בעתיד, יוכלו לבצע את אישורן של העסקאות על בסיס שירותי המיתוג של שב"א, או על בסיס שירותי תשלומים מיידיים של מס"ב.[30] למיטב הבנתי, במשך שנים רבות שימשו כרטיסי החיוב אמצעי התשלום הנפוץ והמקובל ביותר לעריכת עסקאות בבתי עסק. מערכת המתג של שב"א, אשר חיברה את בתי העסק לחברות כרטיסי החיוב וסיפקה אישורי אונליין של עסקאות בבתי העסק העניקה יתרון משמעותי לחברות כרטיסי החיוב כאמצעי תשלום וכספקיות חשבון תשלום, שכן הן נסמכו על הפריסה הרחבה של שב"א לכל בתי העסק.

66. אף על פי כן, בשנים האחרונות, שחקנים בודדים ניסו לפרוס תשתית כאמור לבתי העסק שלא תתבסס על כרטיסי חיוב ולא תעבור דרך שב"א. זאת, באמצעות פריסת מסופים פיזיים הפועלים על בסיס העברת כרטיס (ביניהם Cibus-Sodexo ותן ביס) או הסבות תוכנה למסופים קיימים כך שיקבלו כרטיסים שאינן כרטיסי חיוב; באמצעות סליקה של שוברי תשלום, או באמצעות הצגת קוד שובר, ברקוד או קוד QR (לדוגמה, כפי שפועלות אפליקציות התשלום של הבנקים, bit, ו-PAY, בבתי העסק או שירותי Hopon בתחבורה הציבורית), או הצגת אישור לבית העסק באמצעות הקראת מספר שובר או הצגת אישור התשלום במסך הטלפון (כך לדוגמא פועלת אפליקציית התשלומים Colu הפעילה בת"א ובחיפה).

67. מלבד אותם אמצעי תשלום וחשבונות תשלום אשר כבר החלו לפעול בשוק כמפורט לעיל, בעידן הנוכחי ישנם מספר שינויים טכנולוגיים, אשר צפויים להוביל לכניסתם של אמצעי תשלום חדשניים ו"ארנקים דיגיטליים" על בסיס הטלפון החכם או ציוד לביש. אותם אמצעי תשלום יפעלו אל מול בתי העסק, מצד אחד, ומצד שני יוכלו לבצע את החיובים אל מול חשבונות התשלום של

---

[30] שירות התשלומים המיידיים מאפשר למעשה לבצע את אותן פעולות האישור המתבצעות כיום בסליקה בסוף היום ובאופן בלתי סופי, בזמן אמת. שירות התשלומים המיידיים סיים רק לאחרונה את שלב הפיילוט. השירותים מוענקים בשלב זה לשבעה בנקים, כאשר רק בנק אחד יוזם הוראות זיכוי בלבד במערכת וששת הבנקים האחרים מוכנים לקבל הוראות. בהתאם להנחיות בנק ישראל, כל הבנקים ידרשו לאפשר קבלת הוראות.

חברת כרטיסי החיוב, אל מול חשבונות הבנק, או אל מול חשבון אחר לגמרי, אותו יקימו מי מבין אמצעי התשלום הבאים:

(א) אמצעי תשלום דיגיטליים המאפשרים חיוב של חשבון כרטיסי החיוב: ארנקים דיגיטליים כאמור מתבססים על טכנולוגיית ה-EMV אשר נמצאת בשלבי כניסה לשוק (באמצעות שב"א). טכנולוגיה ייחודית זו מאפשרת תשלום ללא מגע, על בסיס תקן אבטחת מידע ייחודי.

(ב) אמצעי תשלום דיגיטליים המאפשרים חיוב של חשבון הבנק: כך, לדוגמה, שירותיהן של Bit, Pabox, Pay וכד' צפויים לאפשר תשלום בבתי עסק גם על בסיס חשבון הבנק. מדובר בחלופה שצפויה להתפתח באופן משמעותי בעתיד הקרוב.

(ג) אמצעי תשלום דיגיטליים המאפשרים חיוב של חשבונות תשלום אחרים (לדוגמה – PayPal או החשבון הסלולרי).

אמצעי תשלום אחד, יכול לפעול מול כמה חשבונות. לדוגמא – הארנק הדיגיטלי של Google Pay הוא אמצעי תשלום דיגיטלי דרכו אפשר (במדינות אחרות בעולם) לבצע חיוב של חשבונות תשלום מכל הסוגים הללו יחד ועוד.[31]

68. אם כן, למיטב הבנתי, שינויים בשוק התשלומים עשויים לאפשר כניסתם של אמצעי תשלום וחשבונות תשלום רבים ומגוונים לשווקי התשלומים. ואולם, מדובר בתחרות בראש ובראשונה על אמצעי התשלום וחשבון התשלום, קרי – תחרות אל מול חברות כרטיסי החיוב על ליבו וארנקו של הלקוח, בין בתחרות על אמצעי התשלום, ובין אם בתחרות הקמתם של חשבונות תשלום מסוגים שונים.

---

[31] כך, למיטב ידיעתי, אפליקציות התשלומים של הבנקים מאפשרות כיום חיוב של חשבון כרטיס החיוב בלבד, אולם ייתכן שהן תאפשרנה בעתיד חיוב גם של חשבון הבנק; באופן דומה, גם אפליקציות התשלומים (העתידיות) של חברות כרטיסי החיוב או של גופים אחרים עשויות לאפשר גם חיוב של חשבון הבנק ולא רק חיוב של חשבון כרטיס החיוב. Google Pay לדוגמה מאפשרת חיבור חשבון כרטיס חיוב, חשבון כרטיס דביט, חשבון בנק, חשבון PayPal או שימוש ב-Visa Checkout. ראו לעניין זה את דף התמיכה הטכנית של Google Pay בקישור להלן: https://support.google.com/pay/answer/7625139?co=GENIE.Platform%3DAndroid&hl=en, מצורף **כנספח 21**.

69. על מנת ששחקנים אלו יוכלו להציע אמצעי תשלום וחשבון תשלום, הם נדרשים גם לפריסה מול בתי העסק וגם לביצוע האישור מול חשבונות התשלום.

70. בעבר, פנו שחקנים שונים הנסמכים על כרטיסי חיוב בבקשה להשתמש בשירותים של שב"א ולחסוך את השלמת הפריסה הפיזית לבתי העסק באופן עצמאי, אך כפי שנמסר לי, נתקלו בחסם רגולטורי, ונאלצו לבצע פריסה זו באופן עצמאי. למיטב הבנתי, עם הוספתם של פיתוחים טכנולוגיים (כגון תשתית EMV שעל בסיסה פותח המוצר CLC (Closed Loop Card), כמפורט להלן),[32] אמצעי תשלום המתבססים על כרטיס חיוב צפויים אף הם לנצל את שירותיה של שב"א, חלף יצירת התקשרויות ופריסה לכל אחד מבתי העסק.

71. עם זאת, ככל שאמצעי תשלום מעוניין בכך, באפשרותו לבצע פריסה עצמאית כאמור.

72. חשוב להזכיר כי למס"ב אין כל פריסה עצמאית בבתי העסק.

73. אם כן, בעוד שטכנולוגיות חדשות מתפתחות להצעתם של שלל אמצעי תשלום וחשבונות תשלום חדשניים, נערכות שב"א ומס"ב למתן תמיכה טכנולוגית שתתמוך באמצעים אלו.

74. שב"א – לעסקאות המבוססות כרטיסי חיוב (על ידי פיתוח פרוטוקולים לתמיכה בטכנולוגיית EMV וטוקניזציה (הדרושה לשימוש בתשלומי Contactless בארנקים דיגיטליים); ומס"ב – לתמיכה באמצעי תשלום המתבססים על תשלום מיידי מחשבון בנק באמצעות תשלומים מיידיים. הכל כמפורט כדלקמן:

---

[32] כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, על פי הפרוטוקול הישן רק חברות כרטיסי החיוב יכלו להתחבר למערכת. שירות CLC יאפשר גם לכרטיסי חיוב אחרים לקבל שירותי מיתוג על ידי שב"א.

(א) בכל הנוגע לאישורן של עסקאות אל מול חשבונות כרטיסי החיוב, אין חלופה רלוונטית לפריסה מול בתי העסק ולאישור מול החשבונות של שב"א, למעט פריסה ואישור אפשריים על ידי תשתית מתחרה לשב"א שתוקם (למשל על ידי הסכמות הבינלאומיות).[33]

(ב) יצוין, כי בכל הנוגע לאישורן של עסקאות אל מול חשבונות הבנק, מלבד פיתוח שירותי האישורים המיידיים על ידי מס"ב, נמסר לי על ידי באי כוחי שבנק ישראל הורה לאחרונה לבנקים להיערך למתן אפשרות להתממשקותם של צדדים שלישיים ישירות לחשבון הבנק על בסיס תקני ה-API של בנקאות פתוחה: הן לצפייה במידע, הן לייזום חיובים בחשבון הבנק של הלקוח.[34]

בנוסף, כאמור, הבנקים יכולים להקים ממשקי אישור ישירים בינם לבין עצמם. כך ישנה אפשרות בעתיד ש- bit של הפועלים, Paybox של דיסקונט או PAY של לאומי יבצעו חיובים ישירות מחשבון הבנק, ולא על בסיס כרטיס החיוב, בין אם באמצעות מס"ב, בין אם באמצעות בנקאות פתוחה ובין אם בצורה עצמאית.

מלבד פתרונות אלו, הרי שלמיטב הבנתי, גם לזה"ב המתבססת כבר היום על אישורן של עסקאות בזמן אמת, או לכל שדרוג עתידי שלה, ישנה את האפשרות לתמוך באישורן של עסקאות המבוססות על חשבון הבנק.

---

[33] למיטב ידיעתי, זאת כפי שמבוצע במדינות שונות בעולם, ביניהן לדוגמה בחלק מהעסקאות בארה"ב, בהן מיתוג העסקאות מתבצע על גבי הסכמות הבינלאומיות. כאמור, למיטב ידיעת החברות, רק Mastercard מבצעת את האישור מול חשבונות כרטיס החיוב בישראל, וזאת בדומה לאישור של עסקאות בכרטיסים בינ"ל המתבצעות בישראל דרך הסכמות הבינלאומיות. בכל מקרה, בעוד ש-Mastercard כיום מאפשרת את אישור העסקה אל מול המנפיקה, היא מסתייעת בשירותיה של שב"א להעברת אישורו של הסולק לעסקה, כך שלמעשה היא מציעה רק את האישור ללא הפריסה מול בתי העסק, באמצעות כרטיסים ייחודיים שהיא מספקת ללקוחותיה הישראליים. כניסתה של טכנולוגיית EMV המהווה תקן בינלאומי מוכר אף עשויה להקל על כניסתן של הסכמות הבינלאומיות לחלקים נוספים משרשרת המיתוג.

[34] כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, "בנקאות פתוחה" הינו התיאור של מדיניות רגולטורית הנפוצה בעולם, לפיה הבנקים **מחויבים** לאפשר גישה לצדדים שלישיים לחשבונות הבנק של הלקוחות: לשם צפייה במידע בחשבון, או לשם ייזום פעולות שונות. ראו בנק ישראל, "יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל", חוזר 2606 (24.2.2020) מצורף **כאסמכתא י"ב;** וראו גם מסמך ODI, Open Banking Preparing for lift off, July 2019, מצורף **כנספח 22.** אציין כי ביום 7 באפריל 2020, הודיע בנק ישראל על דחיית מועדי היישום של שירותי הבנקאות הפתוחה בבנקים נוכח משבר הקורונה.

משכך, קיימות למס"ב מתחרות פוטנציאליות רבות על אישור ביצוע תשלומים מול חשבון הבנק, כך שעומד לה תמריץ לפתח את שירותיה שלה.

(ג) לבסוף, כאמור, עשויים לקום שחקנים המאפשרים חיוב של חשבון לקוח שאינו בבנק או בחברת כרטיס החיוב (ככל ששחקנים כאמור יקבלו אישורים רגולטוריים ואף יעלה בידם לפרוס את הממשקים החוזיים והפיזיים לבתי העסק), כדוגמת Colu, Hopon, Cibus-Sodexo, או PayPal).

(ד) למיטב ידיעתי, בנוסף לחלופות אלו, קיימות מספר חלופות נוספות, תיאורטיות ועתידיות אף יותר, ביניהן פתרונות נוספים המתפתחים ברחבי העולם: אמצעי תשלום או אמצעי אישור מבוססי בלוקצ'יין, חוזים חכמים וטכנולוגיות מתקדמות. פתרונות אלו עודם בחיתוליהם, אולם הם מתבססים על אפשרות לביצוע סליקה וסילוקין באמצעות התקשרות חכמה בזמן אמת, **ללא צורך בשירותיהן של שב"א או של מס"ב.**[35]

75. כפי שנמסר לי על ידי באי כוחי, להבנתם **אפשרות ההתממשקות לחשבון הבנק על שירותי התשלומים המיידיים של מס"ב היא העומדת בבסיס החשש של רשות התחרות בשל שיתוף הפעולה בין החברות.**

76. לחשש זה אין ממש. שב"א ומס"ב אינן מעניקות שירותי מיתוג דומים או תחליפיים לעסקאות המתבססות על אותו סוג חשבון תשלום.

77. על כן, שב"א ומס"ב אינן מספקות שירות לאותם גופים ובאותו השוק. הבחירה בין שב"א לבין מס"ב נגזרת למעשה מהבחירה של בית העסק אילו אמצעי תשלום לקבל ומבחירתו של הלקוח באילו אמצעי תשלום להשתמש.

---

[35] Bank For International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures – Distribute ledger technology in payment, clearing and settlements, February 2017.; מצורף כנספח 23.

78. לא זו בלבד, אלא שבניגוד **לשב"א**, המאפשרת גם את הפריסה לבתי העסק (ובכך יכולה גם להקנות יתרון גם לאמצעי תשלום שאינם מבוססים כרטיסי חיוב או חשבון בנק), ברור לי כי אין **למס"ב** כל יתרון שהוא על פני שחקנים אחרים בשוק בפיתוח טכנולוגי שיציע את הפריסה לבתי העסק עצמם.

79. חוזקה של מס"ב נובע מהיותה חברת תשתית שאינה מספקת פתרונות קצה לבתי עסק. משכך, אין כל צפי שמס"ב תתחרה על מתן שירותי תשלום. זאת, לא בכל הנוגע לאמצעי תשלום המבוססים על חיוב חשבון הבנק ובוודאי שלא בכל הנוגע לאמצעי תשלום המבוססים על חיוב כרטיס החיוב.

80. אם כן, התחרות הצפויה בשווקי התשלומים מתבצעת בראש ובראשונה בתחרות על **אמצעי התשלום** על ידי **הארנקים הדיגיטליים**, ועל **חשבונות התשלום**. מדובר בתחרות המתבצעת על ידי **צדדים שלישיים**; אותם צדדים שלישיים מציעים אמצעי תשלום שהינם **תחליפים רחוקים**. השירותים שאותם מס"ב תוכל לספק מהווים רק תשתית של **אמצעי האישור** בעבור **חשבונות הבנק**, בעוד שהשירות ששב"א מספקת מהווה תשתית של אמצעי **הפריסה** לבתי העסק ואמצעי **האישור לחשבונות כרטיסי החיוב**.

81. הווה אומר, בעוד שפיתוחים עתידיים של שב"א ומס"ב עשויים לסייע לחשבונות התשלום השונים להיות אטרקטיביים יותר עבור הלקוחות, מדובר בתחרות עקיפה וחלקית לכל היותר.

ג. הפרדת החברות תפגע בפיתוח הטכנולוגי והעסקי של החברות, ובתחרות בשווקי התשלומים

82. כיום החברות משקיעות תשומות נרחבות בפיתוחים חדשניים שונים, בין היתר בהתאם לבקשות ודרישות רגולטוריות שונות, ולצרכים העסקיים והטכנולוגיים של החברות ולקוחותיהן, והכל כפי שמפורט בפרק העוסק בדחיית רפורמות התורמות לציבור ולתחרות להלן.

83. בין פרוייקטים אלו, כיום מס"ב משקיעה משאבים נרחבים בפיתוח והטמעה של תשתית התשלומים המיידיים כדי לאפשר למשתתפיה לספק אמצעי תשלום מתקדמים ללקוחותיהם ושב"א משקיעה בפיתוחם של פתרונות טכנולוגיים מתקדמים (ביניהם פיתוחים המתבססים על

תשתית EMV וטוקניזציה), אשר אמורים לאפשר כניסתם של אמצעי תשלום מתקדמים בתקנים בינלאומיים ושל אמצעים המתבססים על תשתית CLC, ותחרות בין אמצעי התשלום המתבססים על ארנקים הדיגיטליים. יתרה על כך, החברות התניעו בימים אלה עבודה על תוכנית מודרניזציה בשם "מחשוב 2030" לחידוש והחלפת מערכותיהן כך שיתאימו לפיתוחים הטכנולוגיים אותם שתי החברות מפתחות.

84. בחוות הדעת הטכנולוגית מפורט כי הליך הפרדה הינו הליך מורכב, אשר צפוי להמשך מספר שנים, ובמסגרתו החברות לא תוכלנה להמשיך ולהשקיע את המשאבים והתשומות המושקעים בפרויקטים אלו. להערכתי עלויות הליך זה צפויות להיות משמעותיות ביותר. עוד מפורט בחוות הדעת הטכנולוגית כי אף לאחר הליך ההפרדה החברות עשויות להתקל בקשיים בגיוס כוח האדם, וכפי שהוסבר בחוות הדעת הכלכלית, מס"ב אף עשויה להדרש לשינויים בתמחור פעילותה.

85. בהתאם, הפרדת החברות וחוסר יכולתן של החברות לבצע הן את הליך ההפרדה והן את הפיתוחים העסקיים והטכנולוגיים האמורים במקביל, תפגע בפרוייקטים של החברות אלו עד לכדי עצירתם.

86. בנוסף, כפי שפורט בחוות הדעת הכלכלית, לאחר הפרדה כאמור מס"ב תידרש לממן בעצמה עלויות שהיום נחלקות בין החברות ולהעלות באופן משמעותי את מחירי השירותים שהיא מספקת. בהתאם, יכולתה של מס"ב להתחרות על אספקתם של שירותים ולהציע שירותים תחרותיים ואטרקטיביים (בין אם בעקיפין, ביחס לשב"א, ובין אם ביחס לחלופות אחרות בשוק בנוגע לחיובים המתבססים על חשבון הבנק) צפויה להיפגע באופן משמעותי.

ד. סיכום ביניים

87. עסקינן באפשרות לקיומה של תחרות עתידית בין צרכניהן של שב"א ומס"ב, התלויה בפיתוחים טכנולוגיים ורגולטוריים (שאינם לפתחן של שב"א ומס"ב). כך או אחרת, אין מדובר באפשרות ממשית לתחרות:

(א) התחרות הינה בין אמצעי התשלום וחשבונות התשלום השונים. כל אחת מן החברות תספק תשתית התומכת בחשבונות תשלום שונים, ואמצעי תשלום אשר יהיה מעוניין להתממשק

לשני חשבונות תשלום, יסתייע בשירותי התשתית של שתי החברות (או שיבחר שלא להסתייע בהן). על כן החברות למעשה אינן מתחרות על אספקת השירותים התומכים באותו אמצעי התשלום.

(ב) קיימים שחקנים אחרים אשר ביכולתם להתחרות עם כל אחת מהחברות ולספק את שירותי האישור אותם כל אחת מספקת מול חשבון התשלום הרלוונטי לאותה החברה. בנוסף, מס"ב עצמה לא תוכל לספק את כל שרשרת החיוב הכוללת את הפריסה לבתי העסק, כך שהיא תהיה תלויה בצדדים שלישיים כאמור;

(ג) קיומם של צדדים שלישיים אשר יכולים להתחרות עם שב"א או עם מס"ב מהווה מנוף לחץ תחרותי, המעודד את החברות לפתח כבר כיום את הטכנולוגיות הרלוונטיות (כל אחת בתחומה), כפי שהן אכן עושות בפועל;

(ד) הפרדת החברות צפויה לפגוע ביכולתן של החברות להשקיע את המשאבים הדרושים ולהוות שחקן משמעותי בשוקים הרלוונטיים. מכאן שההסדר הכובל לא רק שאינו מעצים את החשש התחרותי בשוק, אלא הוא אף מצמצם אותו.

התועלות בשיתוף הפעולה בין החברות

88. העלויות שנחסכות בשל שיתוף הפעולה בין החברות, הן לאור השיתוף בכוח האדם והן לאור השיתוף בתשתיות, עצומות (ובהתאם, העלות הנמוכה ממנה נהנים המשתמשים נובעת מהחיסכון האמור).

89. שיתוף המשאבים של החברות מאפשר התמקצעות וצבירת ידע הנדרשים להתפתחות כל חברה לצד יעילות תפעולית המתורגמת לתעריפים נמוכים המאפשרים כניסת משתמשים חדשים ומעודדים תחרות בין לקוחות המערכות.

90. ההסדר מאפשר לצדדים חסכון משמעותי בעלויות, אשר למעשה אף מאפשר את קיומן הסדיר. כפי שמפורט בהרחבה בחוות הדעת הכלכלית, העלויות הכרוכות בפעילותן של החברות – החל

בביטוחים ועבודת מטה וכלה במערכות הליבה נחסכות [redacted] נוכח שיתוף הפעולה בין החברות.

91. חסכון זה אף מאפשר ללקוחות החברות להנות ממחירים נמוכים ותחרותיים על אף גודלו המצומצם של השוק הישראלי.

92. בנוסף, השירותים ה"ישירים" המסופקים על ידי החברות זוכים לאיכות גבוהה יותר בזכות ההסדר, המאפשר לחברות להעניק שירות זמין ויציב. כל זאת, בין היתר, לנוכח התמודדות החברות עם אתגרי גיוס כוח האדם בסביבה עתירת טכנולוגיה (כמפורט בפרק 5.4.1 בחוות הדעת הטכנולוגית).

כמפורט בדוח מטעם רשות החדשנות משנת 2019, קיים קושי משמעותי בגיוס כוח אדם טכנולוגי בכלל, וכוח אדם העוסק במערכות ליבה בפרט.[36]

93. שיתוף הפעולה גם מאפשר שיפור "עקיף" של איכות השירותים המוענקים לצרכן, על ידי הקצאתם היעילה של משאבים מספקים לביצוע פיתוחים הנדרשים על ידי הרגולטורים (המחייבים עלות ניכרת): פיתוחים כגון צירופם של בנקים וסולקים חדשים; הטמעת תקני EMV, שיפור הניוד בין הבנקים; הטמעת טוקניזציה ועוד.[37]

94. באמצעות שיתוף הפעולה ניתן לעמוד במלוא הדרישות הרגולטוריות, לרבות אבטחת מידע וסייבר, ביעילות סבירה.

95. כמו כן, החברות החלו לאחרונה בפרויקט מודרניזציה ("מחשוב 2030") שיתפרס על פני מספר שנים לשיפור תשתיות המחשוב של החברות כך שבשנת 2030 (או אף מוקדם יותר) תוכלנה החברות לעמוד ביעדים ובמשימות העסקיות בעשור הבא. מבנה הפרויקט הוא מודולרי וגמיש על מנת

---

[36] דו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק לשנת 2019 של רשות החדשנות, Start-Up Nation Central וצבירן פתרונות שכר, הטבות ופנסיה, עמ' 9,11-13 (להלן – **דוח ההון האנושי בתעשיית ההייטק**); מצורף **כנספח 24**. וראו גם עדכון שנשלח בחודש ינואר 2020 למנויי סקר השכר בחברות הי-טק, טכנולוגיה ומערכות מידע מחברת "צבירן פתרונות שכר הטבות ופנסיה" (להלן - **עדכון צבירן מינואר 2020**), בעמ' 7. העדכון מצורף **כנספח 25**. IBM, Mainframe Modernization and Skills: The Myth and the Reality, 2014, מצורף **כנספח 26**.

[37] בחלקם מדובר בפיתוחים המחייבים את שב"א ומס"ב על פי דין, ובחלקם בפיתוחים אשר מתועדפים על ידי הרגולטורים, כגון רפורמת הניוד בין בנקים החלה על הבנקים בלבד, אולם מובלת על-ידי מס"ב ונתמכת על ידי פיתוחים המבוצעים על ידה.

להתמודד עם שינויים באמצעי ומערכות המחשוב שיתפתחו עם הזמן והצרכים העסקיים שיתפתחו לחברות. כמפורט בחוות הדעת הטכנולוגית, הפרדת החברות לא תאפשר קיומו של הליך זה בשנים הקרובות, דבר שעשוי לפגוע בשרידות החברות בטווח הארוך.

96. שב"א ומס"ב הינן חיוניות בכדי לאפשר יצירתה של תחרות בין גופים פיננסיים, באמצעות יצירת מיתוג מרכזי אשר מוריד את חסמי הכניסה לנותני שירותי תשלום חדשים המעוניינים להצטרף לשוק. בהעדר מיתוג מרכזי, כל שחקן חדש היה נדרש להגיע להסכמות חוזיות והתממשקות טכנולוגית ארוכה עם כל אחד מן הסולקים, המנפיקים ובתי העסק (בנוגע לשב"א) או כל אחד מן הבנקים (בנוגע למס"ב).

97. ואכן, הפיתוחים הטכנולוגיים שעל סדר יומן של החברות נועדו בחלקם הגדול לעודד תחרות בשלבים שונים של שרשרת התשלום: הטמעת EMV ופיתוח תשתית לטכנולוגיות תשלומים חדשניות צפויים לשפר את התחרות על אמצעי תשלום באמצעות שירותי ארנקים דיגיטליים; שב"א פועלות לצירופם של סולקים ומנפיקים חדשים; מס"ב פועלת לפיתוחם של פתרונות התממשקות לנותני שירותי תשלום; להקל על ניידות בין בנקים ואף לאפשר התממשקות של בנקים חדשים.

98. שב"א ומס"ב, כל אחת בתחומה, אמונות על תשתית התשלומים במדינת ישראל. שב"א מעבירה, בזמני הפעילות הרגילים, בין 5,000-10,000 פעולות תשלום **בדקה**, מכל בתי העסק והכספומטים בארץ. מס"ב מבצעת כשני מיליון פעולות בכל יום עסקים, כולל העברתן של מרבית המשכורות ותשלומי הפנסיה והגמל במדינה, וחיובים המבוססים על הרשאות לחיוב חשבון.

99. השבתה של מי מהחברות או אפילו תקלות בפעילותן צפויות להיות קטסטרופליות להתנהלות הפיננסית של מדינת ישראל.[38] בהתאם, כל שינוי באופן פעילותן של החברות, בין אם מדובר במיקום הפיזי של השרתים השונים, בזמינותם של העובדים והכשרתם, או בתנאי הזמינות של

---

[38] דוגמא לחשיבות הזמינות והיציבות של החברות כחברות חיוניות ניתן לראות בהתמודדות הייחודית של החברות במהלך משבר הקורונה.

המחשבים השונים מכיל בתוכו סיכונים משמעותיים ליציבות ואמינות המערכות ומחייב מעורבות, פיקוח וליווי רגולטורי צמוד. אציין, כי לא התרחשו בשנים האחרונות תקלות משמעותיות והחברות שמרו על אמינות ויציבות בשירותיהן.

100. נסכם פרק זה. כאמור, מדובר בחברות המתנהלות במשותף מיום הקמתן ומזה עשרות שנים – **אי אישורו של הסדר זה יחייב הפרדה אשר טומנת בחובה עלויות וסיכונים משמעותיים שישפיעו על המשק כולו.**

101. זאת, כאשר בניגוד לחברות מסחריות רגילות, ברי כי לא ניתן לעצור, אף לא לשניה אחת, את עיבודן של עסקאות התשלומים במשק לצורך ביצועה של ההפרדה. כפי שהוסבר בחוות הדעת הטכנולוגית, מדובר בתהליך אשר מעמיד את החברות בסיכונים רבים, בייחוד אם יבוצע בפרקי זמנים קצרים, ללא מעורבות של הרגולטורים הרבים המפקחים על פעילות החברות וללא התחשבות בהשפעת הליך שכזה על תהליכים נוספים במשק – אשר בהכרח יעצרו ככל שנדרשת הפרדתן של החברות בארבע וחצי השנים הקרובות.

הסכנות שבהפרדה

102. להפרדת החברות משמעויות רבות ומגוונות, כלכליות, תחרותיות, ביטחוניות וכו'. לכולן, השלכות רבות על עתידן של החברות, על התחרות בשווקי התשלומים ועל הציבור כולו, אשר פורטו בהרחבה בחוות הדעת הטכנולוגית והכלכלית.

קושי בגיוס כוח אדם

103. כיום שב"א ומס"ב מעסיקות יחד כ-150 עובדים בלבד (שכמחצית מתוכם עובדים משותפים) ואין עודפי כח אדם במחלקות השונות.

104. כבר כיום, שב"א ומס"ב מתמודדות באופן יומיומי עם אתגר גיוס כוח האדם והשלכותיו והן נאלצות להשקיע משאבים רבים על מנת להצליח לגייס ולשמר אנשי טכנולוגיה ייעודיים, קרי מתכנתים,

מהנדסים, מומחי ניתוח נתונים וכו'. נכון לשנת 2019, לא עמדו החברות ביעדי גיוס כוח האדם שהן הציבו לעצמן (וזאת מבלי להידרש להכפלת כוח האדם הדרושה בהפרדה).

105. האתגר המשמעותי ביותר העומד היום בפני החברות בסוגיה זו הוא בגיוס מפתחים במערכות ה-Legacy לטובת תפעול ופיתוח מערכות הליבה. לדוגמה, בכל הנוגע למפתחי Cobol מדובר בתחום ייחודי ו"ותיק" יחסית בעולם הטכנולוגי אשר אינו נמצא בראש רשימת התחומים "המבוקשים" כיום להתמקצעות בקרב המעוניינים להשתלב בעבודה בחברות טכנולוגיות. עיקר המועסקים בתחום מקצועי זה הם מפתחים מבוגרים ומכאן, הקושי בגיוסם ניכר עוד יותר. על אחת כמה וכמה אודות המפתחים ואנשי התשתיות של מערכת הטנדם שכמעט ואינה בשימוש בשוק הישראלי.

106. כבר כיום, עומדות החברות בקושי משמעותי לגייס עובדים בעלי הכשרת COBOL ולכן היא מקדמת פעילות עצמאית בה היא מכשירה בעצמה מועמדים בעלי כשירות לאייש משרות אלה, בתהליך שעשוי לקחת מס' שנים לטובת איתור והכשרה מקצועית וייעודית לתפקידים בחברות.

107. אוסיף כי גיוס העובדים לתחומי הפעילות של שב"א ומס"ב אינו מסתכם בהכשרה מקצועית שעימה מגיע העובד החדש. נדרשת הכשרה ספציפית לתחומי התוכן של החברות, למערכות הליבה ולעולם הבנקאות והתשלומים. על כן, גם עובד חדש המצטרף לחברה בתחומים הייחודיים לה לרוב עובר **הכשרה ארוכה שעשויה להמשך שנים** טרם שילובו בביצוע פעולות במערכות הליבה עצמן.

108. בביצוע הפרדה לא ניתן יהיה לחלק באופן חד את צוותי העבודה של החברות, אלא יהיה צורך **להגדיל משמעותית את מרביתם**. לפיכך, על מנת לגייס עובדים חדשים, לשכפל ידע ולהכשיר צוותי עבודה חדשים, וכפי שפורט בחוות הדעת הטכנולוגית, תאלצנה החברות להשקיע משאבים רבים לאורך זמן. מלבד עלויות גיוס העובד, נדרשות החברות להשקיע סכומים רבים בהכשרתו על ידי עובדים קיימים ובהפעלת עובדים נוספים אשר יגבו את תהליך החפיפה ויוודאו כי המערכות תתוחזקנה כראוי ולא תיפגענה.

109. לא זו בלבד שקיימת סכנה שהחברות לא תצלחנה לגייס את כוח האדם הדרוש אלא כפי שגם הוסבר בהרחבה בפרק 5.5 בחוות הדעת הטכנולוגית עצם הליך ההפרדה עשוי להקשות על שימור כוח האדם הקיים, להוביל לפתיחתם של הסכמי עובדים קיבוציים (מרבית עובדי החברות כפופים

להסכם עבודה קיבוצי כקבוצה אחת אשר רשומה בהסתדרות) ולהרתיע עובדים חדשים מלהיכנס לחברות שמבנן ועתידן לוטה בערפל.

110. בנוסף, אציין כי רוב הפרויקטים והרפורמות שמקדמות שב"א ומס"ב נסמכים על מערכות הליבה והידע שנצבר בידי העובדים המנוסים מבוסס ברובו על פיתוח תוכנות באופן עצמי. כמו כן מדובר במערכות ייחודיות כמו מערכת הטנדם (NON STOP HP).

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

סיכוני זמינות ויציבות

112. כפי שגם פורט בחוות הדעת הטכנולוגית, האפשרות שהחברות תחויבנה בביצוע הפרדה מלאה, לא מבוקרת, בלוחות זמנים קצרים, עשויה להעמיד את החברות בסיכונים משמעותיים הן לאור הפגיעה שתיגרם לזמינות וליציבות של החברות והן נוכח קיומם של סיכוני סייבר משמעותיים.

113. הדרישות אשר מוחלות על שב"א ומס"ב, הן על ידי בנק ישראל והן על ידי דינים אחרים, הן רבות, וכך גם ההשפעות שלהן על החברות ועל תפקודם.

114. הפסקת שיתוף הפעולה בין החברות לאורך כל שלבי שיתוף הפעולה – מן התשתיות הפיזיות ועד לשדרת הניהול, עשוי לפגוע ביכולתן של החברות לשמור על יציבות, זמינות, וטיפול מהיר בתקלות ובכשלים ברשת התשלומים.

115. החברות שואבות את זמינותן ויציבותן מהסינרגיה והוורסטיליות בין העובדים המהוות ערך שלא יסולא בפז. יכולתה של כל חברה לעבוד על מספר פיתוחים במקביל, לשמור על זמינות ויציבות גם בזמני משבר במשק ולהמשיך ולתת שירות ברמה גבוהה נובעת מיכולתן של החברות לנתב את כוח האדם בהתאם לצרכי החברה.

116. כך למשל, העובדה שמספר לא מבוטל של עובדי החברות הם עובדים "וורסטיליים" מבחינה מקצועית (כך שלמעשה, ניתן להעבירם בהתאם לצרכי החברות בהיותם בעלי יכולת לעבוד במספר תחומים במקביל) מאפשרת גמישות משמעותית, תוך הסטת עובדים לפרויקטים ולצרכים שונים בין החברות בהתאם לדרישות הרגולטוריות או לצרכים המשתנים מעת לעת.

117. לא זו אף זו, החברות שומרות על יציבות וזמינות ברמה גבוהה ביותר, כמו החזקה של עותקי גיבוי שלישיים ורביעיים; עוצמות חישוב מאד גבוהות; וציוד תקשורת ומחשוב. הדבר אפשרי אך ורק בשל העלויות המתחלקות בין החברות.

118. כמובן, החברות יעשו כל שביכולתן לעמוד בדרישות החוקיות החלות עליהן גם בעתיד (בכל מבנה עתידי). אבל, כיום, השילוב הוא שמאפשר להן לעמוד בהן באופן אופטימלי.

119. ואדגיש – החברות כפופות לדרישות יציבות יוצאות דופן. בהתאם לדרישות אלו, העבירו החברות את משכנן מתל אביב לחולון תוך בניית DATA CENTER חדש, כל זאת בהוצאות של מיליוני שקלים רבים. יצוין כי מעבר האתר בוצע בלוחות זמנים סבירים (ללא לחץ) וללא שינוי הנובע מהפרדת תשתיות ומחשוב ועל אף זאת לאחר המעבר חוו החברות תקופת אי יציבות במערכות.

120. כמו כן, ההפרדה עלולה לגרום לפגיעה משמעותית גם ביכולת החברות לבצע בטווח הקרוב, כפי שתכננו, את תהליך המודרניזציה "מחשוב 2030" למערכות המחשוב הפועלות על ידן ולתשתיות שלהם.

סיכוני סייבר

121. למיטב ידיעתי, עם התפתחות הטכנולוגיה, סיכוני סייבר הפכו נרחבים ונפוצים בימינו. מדי יום מתבצעות מתקפות רבות ומגוונות כנגד גופים פרטיים וממשלתיים, תשתיות לאומיות, רשתות תקשורת ציבוריות ופרטיות ועוד. מלבד העובדה כי מתקפות סייבר יכולות להביא לנזק כלכלי עבור החברות, לפגיעה במוניטין שלהן ובאמון לקוחותיהן, מתקפות סייבר על תשתיות מדינה קריטיות הן מסוכנות ומשמעותיות פי כמה וכמה.

122. כך, מתוך החלטת ועדת ההיגוי:

> "המערכות המנוהלות על ידי שב"א ומס"ב מהוות תשתית טכנולוגית תומכת בפעילות עסקית של עשרות אלפי גופים במשק, יחידות מסוגן במגזר הפיננסי, והחלופות להן חלקיות ביותר".[46]

123. להערכתי, סיכוני סייבר ואבטחת מידע הם סיכונים בעלי פוטנציאל גבוה לפגיעה בפעילותן של החברות והדבר מקבל משנה תוקף בהינתן שהמגזר הפיננסי כולו נתון תמידית לחשיפה משמעותית לסיכונים כאמור.

124. הכירה בכך גם המפקחת על הבנקים בסקירתה החצי שנתית שפורסמה בחודש נובמבר האחרון[47]

עליית מחירים

125. אפרט בקצרה אודות אופן תמחור העמלות העיקריות של החברות.

---

[46] החלטת וועדת ההיגוי אשר צורפה **כנספח 18** לעיל.

[47] בנק ישראל, **סקירת המערכת הבנקאית – מחצית ראשונה 2019** (2019), עמ' 14-15. מצורפת **כנספח 31.**

126. שב"א גובה עמלה קבועה מכל תנועה בכרטיסי החיוב ללא תלות בהיקפי העסקאות[48] ותשלום חודשי קבוע על כל מסוף בבתי העסק שמחובר לחברה.[49]

127. מס"ב גובה עמלה קבועה עבור שירותיה בהתאם לסוג השירות.[50] חלק מהשירותים מתומחרים לפי תנועה וחלקם, כ"מנוי" שלם לחבילת שירותים.

128. מחירי שב"א ומס"ב היום אינם חריגים בהשוואה בינלאומית מהמחירים הנוהגים בחו"ל.[51]

129. כפי שמתואר בפירוט בחוות הדעת הכלכלית, משמעות הפרדת החברות היא גידול משמעותי מאוד בעלויות, וכתוצאה מכך – עליית מחירים [redacted] במס"ב.[52]

130. אציין כי נמסר לי על ידי באי כוחי שבשיחות אשר קדמו להגשת בקשה זו, נציגי רשות התחרות לא הופתעו מהאפשרות שהפרדת החברות תוביל לעליית מחירים [redacted], ואף הציעו בעצמם שהחברות תעלנה מחירים.

131. אזכיר בקצרה. בשנת 2012 הוגשה על ידי שב"א ובעליה בקשת פטור מאישור הסדר כובל לפעילות החברה. אחד מתנאי הממונה למתן הפטור היה כי שב"א תמכור את כל מכשירי ה- ATM שהיו ברשותה.[53] בעקבות עמידת שב"א בתנאי זה, אנו עדים להתממשות החשש שהביעה שב"א – נוצרה עלייה [redacted] בעמלות משיכת המזומן שגולגלה ישירות לצרכנים, ללא שום תועלת תחרותית.

---

[48] עמלת איסוף עסקאות ממשתתף שהוא סולק (0.6979 אג' מכל תנועה); עמלת אישור עסקאות ממשתתף שהוא סולק (1.173 אג' מכל תנועה); עמלת ממשק סילוקין (0.4724 אג' מכל תנועה מהסולק ומהמנפיק), תעריפון שב"א מצורף **כנספח 32.**

[49] סכום חודשי אשר עומד על 15 ש"ח ו-4 ש"ח נוספים עבור כל מסופון אשראי (מכשיר PINPAD).

[50] פירוט העמלות מפורסם בתעריפון מס"ב – זמין לצפייה בקישור: https://www.masav.co.il/taarifon

[51] בנק ישראל, **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב (דו"ח סופי)**, יולי 2016, עמ' 27, מצורף **כנספח 33.**

[52] יצוין כי חוות הדעת התייחסה, מטעמי שמרנות, לרווח תפעולי אשר להערכתי הינו נמוך ביחס לצרכיה של מס"ב בפועל.

[53] סעיף 14 להחלטת פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין: בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ שרותי בנק אוטומטיים בע"מ (שבא) (2012) **רשות התחרות** 500224. מצורפת כחלק **מנספח 8** לעיל.

אי כדאיות כלכלית של פעילות עצמאית

132. העלויות שנחסכות, הן לאור השיתוף בכוח האדם והן לאור השיתוף בתשתיות, עצומות, והחיסכון, בין השאר בשל המגבלות הפיננסיות המוטלות על הגורמים – משרת את המשתמשים אשר נהנים מעלויות נמוכות.

133. אזכיר, מדובר בשתי חברות יעילות מאוד המעסיקות יחד 150 עובדים בלבד תוך הבחנה ברורה בתחומי פעילותן.

134. בסוגית כוח האדם מדובר בחיסכון של כמעט 30% בכוח האדם הנדרש. מדובר בצוותים קטנים שמשימותיהן ייעודיות וייחודיות להן, שהחלוקה ביניהם לעיתים אינה אפשרית ולעיתים מצריכה השקעת משאבים אדירה ומיותרת.

135. העבודה בצוותים משותפים לחלוטין או בצוותים אשר נותנים שירותים לשתי החברות מייצרת יעילות משמעותית – בסופו של יום, מדובר בחברות טכנולוגיות קטנות במיוחד אשר לא צריכות, לא מבחינה כלכלית ולא מבחינה ארגונית, לשאת בעלויות של חלוקה מלאכותית שכזו או של הכפלת המועסקים (וכמובן במשאבים הדרושים כיום להשקעה לטובת גיוס והכשרת עובדים בעלי ידע וניסיון טכנולוגי, תהליך שיכול לקחת שנים רבות). לדוגמה, בשתי החברות יחד מועסקים 28 תוכניתנים בסביבות השונות בלבד.

136. אדגיש שוב, כי גיוס כוח אדם טכנולוגי איכותי לעיסוק במערכות הליבה והתשתיות של החברות מהווה כבר היום אחד האתגרים המשמעותיים ביותר בעבור החברות.

137. כפי שפורט בהרחבה בחוות הדעת הטכנולוגית, עלויות נוספות אשר נחסכות לאור המבנה המשותף הן עלויות התשתיות הטכנולוגיות המשמשות את החברות (לרבות עלויות שרתים, רישיונות מחשב ותקשורת ועוד). כאמור, מדובר בתשתית משותפת לחלוטין שמלווה את החברות שנים רבות ומספקת את השתיים בהתאם לצרכיהם. כחלק מעלויות אלו ניתן לראות גם את עלויות החומרה והתוכנה, את חיבורי הרשתות ואת עלויות המבנה המשותף, תכולת המשרדים ואחזקתם.

מדובר בעלויות משמעותיות אשר הכפלתן, לטובת כל חברה בנפרד, הופכת את העלויות הקבועות של פעילות החברות להוצאה נרחבת שאין בה משום היעילות.

138. מבחינת התשתיות הטכנולוגיות, עיקר היעילות, הגדלת התפוקה והאפשרות לפתח מוצרים חדשים נובעת בעיקר משיתוף כוח האדם שעוסק בפיתוח תשתיות אלו.

139. כאמור, מדובר בתשתיות שהחברות מעניקות אחת לשנייה על בסיס תשתיות קיימות, והצורך לפתחן ולהתאימן לעולם המשתנה באמצעות בעלי ידע וניסיון טכנולוגי-מקצועי בתחומי הבנקאות והתשלומים גובר משמעותית בשנים האחרונות.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

מבנה העלויות הקיים בחברות

151. מבנה העלויות הקיימות ביחס להיבטים הטכנולוגיים כולל את עלויות כ"א של הגורמים הטכנולוגיים המשותפים בחברות כפי שתואר לעיל וכן את עלויות תחזוקת הסביבה הטכנולוגית אשר כוללת עלויות תחזוקה, רישיונות, ספקים ושירותים רלוונטיים.

<u>עלויות כוח אדם:</u>

152. סה"כ עלויות השכר השנתיות של כח האדם הטכנולוגי המשותף בחברות, לרבות עובדים חיצוניים קבועים לשנת 2019, הסתכמו בכ- [redacted] מיליון ש"ח. העמסת העלויות בין החברות מתבצעת באחד משני אופנים: (1) חלוקה קבועה כפי שנקבע בהסכם בין החברות (2) על פי חלוקת עבודה בפועל כפי שמוערך על ידי המנהלים השונים אחת לרבעון.

153. נכון לשנת 2019, 36% מעלויות כוח האדם הועמסו על מס"ב (סה"כ של כ- [redacted] מיליון ש"ח) ו- 64% הועמסו על שב"א (סה"כ של כ- [redacted] מיליון ש"ח). עלויות שכר אלו לא כוללות עלויות חד פעמיות ששולמו לעובדי ומנהלי החברות כגון מענק מכירה, ואינן כוללות אקטואריה.

154. על בסיס הסכמי השכר המוגדרים בחברות והסכם העבודה הקיבוצי מול חלק מעובדי החברות, צפויה עליית שכר שנתית של 3%, כאשר על פי ההסכם, העלאת השכר מתבצעת פעם בשנה החל מחודש יולי.

<u>עלויות סביבה טכנולוגיות:</u>

155. סה"כ העלויות הטכנולוגיות של החברות לשנת 2020 מוערכות בכ- [redacted] מיליון ש"ח - תכנון ההעמסה הוא 37% על מס"ב (סה"כ של כ- [redacted] מיליון ש"ח) ו-63% על שב"א (סה"כ של כ- [redacted] מיליון ש"ח). עלויות אלו משקפות עלויות שנתיות – עבור רכיבים מסוימים העלות מתפרשת על פני כמה שנים והחישוב מבוצע על בסיס העמסה שנתית לפי כללים חשבונאיים שהוגדרו בחברות.

156. עלויות אלו כוללות: תשתיות מבנה פיזי עבור Data Center ואתרי גיבוי, הוצאות תקשורת, תחזוקת שרתים, תחזוקה ורישיונות של מערכות הפעלה, תחזוקת בסיסי נתונים, תחזוקה של מערכות יישומיות וערוצים, מערכות ושירותי אבטחת מידע ועוד.

הפרדה של החברות

157. ככל שהחברות תידרשנה להפרדה מלאה והן לא תוכלנה לתת שירותים טכנולוגיים או אפליקטיביים אחת לשנייה, אזי החברות העריכו את צורכיהן מבחינת כוח אדם, שירותים ותשתיות לאחר ההפרדה:

(א) מסמך המפרט את חישוב העלויות השוטפות בגין הוצאות משותפות לשתי החברות לפני ההפרדה ולאחריה מצורף **כנספח 34**.

(ב) טבלה המפרטת את כלל עלויות הרכש הנדרשות להערכת ביצוע רכש חומרה ותוכנה בהליך ההפרדה כפי שהוערכו על ידי ועל ידי עובדי החברות מצורף **כנספח 35**.

(ג) טבלה המפרטת את עלויות שהושקעו לטובת מעבר החברות לאתר בחולון כפי שהוערך על ידי ועל ידי עובדי החברות מצורף **כנספח 36**.

(ד) מסמך המפרט את רכיבי החומרה, התוכנה ואבטחת המידע הקיימים בחברות ואת העלויות של רכיבים אלו כפי שהוערכו על ידי ועל ידי עובדי החברות מצורף **כנספח 37**.

(ה) טבלה המפרטת את כל הרכיבים הטכנולוגיים הקיימים בחברות כולל הפרטים הטכניים שלהם (פרטי הרכיב, נפח, זיכרון וכו') מצורף **כנספח 38**.

(ו) מסמך המפרט את עלויות השכירות, הביטוח והתקשורת של החברות כפי שהוערכו על ידי ועל ידי עובדי החברות מצורף **כנספח 39**.

(ז) מסמך המפרט את עלויות הפחת בגין הרכוש המשותף על בסיס עלויות היסטוריות תוך ביצוע התאמות כמפורט להלן, בהתאם לאורך השימוש הצפוי בו של רכוש זה מצורף **כנספח 40.**

(ח) מסמך המפרט את ניתוח השטחים הנוספים שידרשו לחברות לאחר ההפרדה מצורף **כנספח 41.**

(ט) תרשים המפרט את המבנה הארגוני המעודכן של החברות לשנת 2020 ואת אחוזי ההעמסה של הצוותים בין שתי החברות כפי שהוערכו על ידי ועל ידי עובדי החברות מצורף **כנספח 42.** עלויות ההעמסה מתבססות על עלויות ההעמסה הממוצעות במהלך שנת 2019. יתכן שחישוב ההעמסות על בסיס ההעמסות בשנת 2020 תהיינה שונות, בהתאם לפרויקטים שיתבצעו בפועל בשנה זו.

(י) רשימת העובדים המשותפים לשתי החברות לפי חלוקתם לצוותים השונים, פירוט אודות תפקידיהם, גיל העובדים וותק בחברות מצורף **כנספח 43.**

158. מסמכים אלו נסמכים על ההנחות הבאות:

(א) הליך ההפרדה יצריך הקמת Data Center חדש שכן על פי נתוני ה-Data Center הקיים. לא ניתן לפצל את ה-Data Center ל-2 מרכזים ביחס לשטח הנדרש וצפי הגידול בנפח האחסון.

(ב) ככלל, יידרש שכפול מלא של הארכיטקטורה הקיימת (קרי שכפול הסביבות על רכיביהן הקיימים לרבות Tandem, MF, סביבות פתוחות), גם אם בפועל ניצול ושימוש במערכות ובסביבות השונות אינו נאמד ב-100% עבור כל חברה בנפרד. זאת, למעט מקרים הכוללים רכישת מחשבי Tandem ו-MF חדשים אשר יידרשו בתוספת נפח נמוך מהקיים.

(ג) הליך ההפרדה יחייב המשך התפעול השוטף של החברות בזמן ההפרדה לצורך שמירה על יציבות מערכות התשלומים בישראל. לדוגמא – בימים 2, 10 ו-15 וכן ביום האחרון בכל

חודש בהם מבוצעים עיבודים קריטיים של סליקת כרטיסי חיוב הינם ימים בהם לא ניתן לבצע שינויים בסביבת הייצור של שב"א. באופן דומה ישנם ימים בכל חודש בהם לא ניתן לעשות שינויים בסביבת הייצור של מס"ב בעקבות רמת פעילות הארגונים והבנקים, כגון ימים 8 ו-9 בכל חודש בהן מבוצעות מרבית העברת המשכורות.

(ד) עלויות השכירות המתוארות לאחר ההפרדה אינן כוללות את עלויות המעבר עצמן, אשר הוערכו בנפרד על בסיס עלויות המעבר לחולון.

(ה) בנוסף לכל האמור בנספח 34, אבקש להוסיף מספר הבהרות נוספות בכל הנוגע לעלויות כוח האדם:

(1) במחלקת הכספים החברות הועסקו בשנת 2019 שמונה עובדים. אחת העובדות היא עובדת זמנית שהחליפה עובדת שיצאה לחופשת לידה. עלות השכר אינה כוללת את עלות השכר של העובדת הזמנית, אך כוללת התאמת עלות השכר של העובדת שיצאה לחופשת לידה לשנה מלאה.

(2) לאחר ההפרדה, שב"א תצטרך עובדים בהיקף של 5 משרות במחלקת כספים, אשר ימלאו את התפקידים הבאים: חשב בהיקף של משרה מלאה, מנהל חשבונות ראשי בהיקף של משרה מלאה, 2 מנהלי חשבונות בהיקף של משרה מלאה, חשב שכר בהיקף של חצי משרה ועובד נוסף בהיקף של חצי משרה לנושאי אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי והגילוי בדוחות (SOX SAS 70 ITGC) ולנושאים נוספים.

(3) לאחר ההפרדה, מס"ב תצטרך עובדים בהיקף של 4 משרות במחלקת כספים, אשר ימלאו את התפקידים הבאים: חשב בהיקף של משרה מלאה, 2 מנהלי חשבונות בהיקף של משרה מלאה, חשב שכר בהיקף של חצי משרה ועובד נוסף בהיקף של חצי משרה לנושאי גביה. עובדים אלה יבצעו גם את נושאי אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי והגילוי בדוחות (SOX SAS 70 ITGC) .

(4) לאחר ההפרדה, כל אחת משתי החברות תצטרך סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות נפרד; כאשר במס"ב סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות תמשיך לשמש גם סמנכ"ל תפעול. להערכתי, ללא הפרדה יימשך המצב הקיים בו סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות של שתי החברות תמשיך לשמש גם סמנכ"ל תפעול של מס"ב. סמנכ"ל תפעול שב"א מקדיש כ-50% מהזמן עבור טיפול בנושאים משותפים כגון אחריות על ה-Data Center, מתקני גיבוי, ניהול המשרדים ומשאבי אנוש, כך שלאחר ההפרדה מס"ב תצטרך להעסיק עובד אשר יעסוק בתחומים אלו.

(5) מחלקת קשרי שותפים וממשל מספקת שירותים משותפים הכוללים בחינת סיכונים, ציות ועמידה בהוראות רגולציה בניתוח סיכונים, המשכיות עסקית ויישום הוראות בנק ישראל. להערכתי, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך שני עובדים במחלקת קשרי שותפים וממשל; וזאת בשים לב לעומס הרגולטורי הקיים כבר כיום ומאחר שלאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לבצע את אותה העבודה.

(6) על פי הרגולציה הקיימת מנהל אבטחת מידע לא יכול למלא תפקיד של מיישם אבטחת מידע. לכן, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך במחלקת אבטחת מידע שני עובדים – מנהל אבטחת מידע ואיש אבטחת מידע.

(7) לאור ההיקף המצומצם כיום של עובדי התקשורת (2 עובדים) לא ניתן יהיה לצמצם את כוח האדם לאחר ההפרדה, בפרט כאשר כל אחת מהחברות תהיה חייבת בכל נקודת זמן עובד תקשורת לגיבוי.

(8) אחד העובדים בתחזוקת סיסטם MF מחלק את זמנו בין מתן שירותי תחזוקת סיסטם MF (37.5%) לבין מתן שירותי פיתוח MF (62.5%). עלות השכר חולקה בין השירותים בהתאם.

(9) לאחר ההפרדה, שב"א לא תוכל לקבל שירותי תפעול, פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה ממס"ב ותצטרך להפעיל את ממשק הסליקה בעצמה. לאור הצורך בשימור הידע בכל אחת מהחברות, כל חברה תצטרך שני עובדים לצורך זה. מכיוון שמדובר

כיום בעובדי מס"ב שנותנים שירותים לשב"א, לאחר ההפרדה שב"א היא זו שתצטרך לגייס עובדים חדשים. באופן דומה, שב"א אף תדרש לעובד נוסף שיהיה אחראי על תפעול ממשק הסליקה.

(10) בכל הנוגע לשירותי פיתוח סביבה פתוחה – מדובר בשירותי פיתוח מערכות שלא לממשק הטנדם או ה-MF, כגון פיתוח לטיפול במערכת האשראית ששב"א מעבירה למסופים. בכל הנוגע לשירותי ניהול פיתוח ותחזוקת שרת BI – מדובר בשירותי תחזוקת חומרות ותוכנות התומכות ב-BI, לרבות רכישה שוטפת של רישיונות למערכת ורטיקה ותחזוקה שוטפת, הנרכשים מספקים חיצוניים.

(11) בכל הנוגע לתפעול מאגרי מידע, להערכתי, ובשים לב להיקף העבודה הנמוך המוקדש לתפעול מאגרי מידע במס"ב, האחריות לביצוע עבודה זו תעבור לעובד האחראי על תפעול ה-Data Center, ולכן לא יהיה שינוי בעלויות לאחר ההפרדה.

(ו) בכל הנוגע לשירותים משותפים הנרכשים על ידי החברות בגין ייעוץ משפטי וכללי, בגין השתלמויות והדרכות מקצועיות ובגין אירועי גיבוש כלל חברתיים, על אף שההסכם בין החברות קובע כי עלויות אלו מועמסות 50% על שב"א ו-50% על מס"ב, בפועל עלויות אלה מועמסות על כל אחת מהחברות בהתאם לשימוש בפועל. להערכתי ההפרדה לא תביא לשינוי מהותי בהיקף הוצאות אלו.

159. כמו כן יש לציין כי אין תיעוד מלא של הפונקציונאליות הקיימת במערכות בסביבת ה-Legacy. עבור סביבת ה-MF תיעוד זה לא מלא.

160. בחישוב דרישות הליך ההפרדה נלקחה הנחה כי מס"ב תוכל להסתפק במחשב Tandem נוסף בנפח נמוך יותר מה-100% הקיימים. המחשב הקטן ביותר אותו אפשר לקנות יהיה בעלות של כ-80% מהמחשב האחרון שנרכש על ידי החברות.

161. אני מצהיר כי זה שמי זו חתימתי וכי תוכן תצהירי הינו אמת.

משה וולף

מנכ"ל שב"א ומס"ב

<u>אישור</u>

אני הח"מ, עירית פילים, עו"ד, מ.ר. 19173, מאשר/ת בזה כי ביום 10.5.20 הופיע בפני מר משה וולף, המוכר לי אישית / זיהיתיו לפי תעודת זהות שמספרה 054170899 ולאחר שהזהרתיו כי עליו להצהיר את האמת, וכי אם לא יעשה כן יהיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, אישר את נכונות הצהרתו דלעיל וחתם עליו בפני.

עירית פילים עו"ד
מ.ר. 19173

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין לתחרות

ת"כ _____

1. **שירותי בנק אוטומטיים בע"מ**
2. **מרכז סליקה בנקאי בע"מ**

שניהם ע"י עו"ד מתן מרידור ו/או עו"ד אלומה צרניק ו/או עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות' שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא רח' יגאל אלון 98, ת"א 6789141 טל': 03-6078607 פקס: 03-6078666.

וע"י עו"ד ניבה ברג לבנת ו/או עו"ד עדי מרדכי ו/או עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טל': 03-6103100 פקס: 03-6103111.

המבקשות

- נ ג ד -

הממונה על התחרות

שכתובתה למסירת כתבי בי-דין היא רח' עם ועולמו 4, ירושלים 9134102 טל': 02-5458500 פקס: 02-5458555.

המשיבה

חוות הדעת

חוות דעת מומחה

בנושא

בקשה לאישור הסדר כובל

בין שב"א ובין מס"ב

מנחם פרלמן

מאי 2020

פרלמן ושות'
Perlman & Co.

א. כללי

אני החתום מטה, מנחם פרלמן, ת"ז 059125971, התבקשתי על-ידי שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**") ומרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**"; להלן ביחד: "**החברות**") לחוות דעתי בעניין ייעול הייצור של שירותי החברות הנובע מהפעילות השלובה ושיתוף המשאבים שבין שב"א ומס"ב, הפגיעה בייצור היעיל של השירותים כתוצאה מהפרדת הפעילות ועליית המחירים הצפויה בעקבות כך. כן התבקשתי להתייחס לחשש של רשות התחרות (להלן: "**הרשות**") לפגיעה פוטנציאלית עתידית בתחרות שבין שב"א ומס"ב ולעוצמתו. כל זאת, בתמיכה בבקשה של החברות לקבל אישור להסדר כובל מבית הדין לתחרות.

אציין שבשנת 2012 הגשתי חוות דעת עבור שב"א והבעלים שלה במסגרת בקשת הפטור מאישור הסדר כובל לפעילות החברה בתחום של מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים (כספומטים), בה הראיתי שפעילות שב"א מביאה להורדת מחירים ומועילה לצרכנים בצורה משמעותית. הממונה דאז החליט שלא לתת לחברה פטור, ובעקבות כך הערכותיי בחוות הדעת התממשו והוכחו כנכונות, כאשר מחירי המשיכה ששילמו הצרכנים במכשירים אלה עלו משמעותית בעקבות הפסקת ההסדר, תוך גרימת נזק של עשרות מיליוני ₪ לצרכנים, ללא שום תועלת תחרותית מאזנת.

כפי שאראה בחוות דעת זו, הפסקת הפעילות המשותפת של שב"א ומס"ב צפויה להביא אף היא לפגיעה משמעותית ביעילות הכלכלית, ולהעלאת מחירים.

אני נותן חוות דעת זו במקום עדות בבית משפט ואני מצהיר בזאת כי ידוע לי היטב, שלעניין הוראות החוק הפלילי בדבר עדות שקר באזהרה בבית המשפט, דין חוות דעתי זו כשהיא חתומה על ידי כדין עדות באזהרה שנתתי בבית המשפט.

כל ההדגשות בציטוטים המופיעים בחוות הדעת אינן במקור, אלא אם נאמר אחרת. הציטוטים אינם כוללים את הערות השוליים.

ואלה פרטי השכלתי:

1992 M.A. כלכלה, אוניברסיטת תל-אביב.

1989 B.A. כלכלה, אוניברסיטת תל-אביב.

ואלה פרטי ניסיוני:

2010 – היום מנהל-שותף, פרלמן ושות' יעוץ כלכלי בע"מ.

2004 – 2009 מנהל-שותף, יצחק סוארי בע"מ.

2000 – 2002	כלכלן ראשי, רשות ההגבלים העסקיים, משנה לממונה על הגבלים עסקיים.
2002	יו"ר, וועדה בינלאומית לאופן בדיקת מיזוגים, International Competition Network.
2001 – 2002	חבר בקבוצה המייסדת ובוועדת ההיגוי של International Competition Network (I.C.N.).
1995 – 2000	מנכ"ל, חברת אפלייד לייעוץ כלכלי. התמחות בעבודות המשלבות תיאוריה כלכלית, עבודה אמפירית ומעשית וניתוח שווקים. התמחות בכלכלת הגבלים עסקיים.
1998 – 2000	דירקטור מטעם הציבור ויו"ר וועדת מניות, לאומי פיא ניהול קרנות נאמנות בע"מ.
1996 – 1998	דירקטור, אייל גמל בע"מ.
1989 – 1995	כלכלן ומנהל שותף, חברת מודלים כלכליים בע"מ. עריכת ניתוחים כלכליים, תחזיות והערכות בתחומי המאקרו והמיקרו.

ניסיוני המקצועי כולל עריכת ניתוחים כלכליים ומחקרים כלכליים, וביניהם (דוגמאות בלבד):

1. ייעוץ כלכלי בנושאי תחרות לרשויות ולחברות שונות, וביניהן: רשות ניירות ערך, הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, רשות המים; חברות תרופות – טבע, מרק-סרונו ולה רוש; יבואני רכב – צ'מפיון, לובינסקי, בטר פלייס, כלמוביל; חברות תקשורת – נטוויז'ן, הוט, פרטנר, בזק, פלאפון וסלקום; חברות היי טק – וריפון וולטיר; חברות מזון – תנובה, שטראוס, ויסוצקי, החברה המרכזית (קוקה קולה), מאפיית אנג'ל, טמפו, אסם, יוניליבר; מוסדות פיננסיים – בנק הפועלים, ישראכרט, בנק לאומי, פי.בי.; רשתות קמעונאות: שופרסל, סופרפארם; חברות אחזקה – אריסון השקעות.

2. ייעוץ כלכלי במיזוגים, לדוגמא: אסותא – בית חולים אושפן, אסותא – בית חולים אמריקן מדיקל סנטר, מכון מור – בית חולים הרצליה מדיקל סנטר, כנפיים – אל על, אגד – רכבת קלה בירושלים, מליסרון – בריטיש ישראל, משאב – הנסון, שקם אלקטריק – מחסני חשמל, שקם אלקטריק – אלמ, NMC – הד ארצי, NMC – בלוקבאסטר, הוט – מירס, ניופאן – בסט ביי, קו מנחה – אי אונליין, שופרסל – אורגניק מרקט, אינטרנט זהב - קווי זהב, UTI – ניולוג, פרוטרום – ריחן, תנובה – צ'אם.

3. ייעוץ כלכלי בתחומי פיקוח מחירים עבור החברות נשר (מלט), מאפיות (אנג'ל, ברמן ודוידוביץ), פז שירותי תעופה, דלק, חברת החשמל, סלקום, פלאפון, אמישראגז, מטרנה.

4. חוו"ד מומחה בבית הדין להגבלים עסקיים, לדוגמא: מומחה עבור שטראוס עלית בערר על הכרזתה כמונופול בקפה שחור, מומחה עבור שוברי בר במסגרת הליכי אישור הסדר כובל, מומחה עבור אורבונד בערר על הכרזתה כמונופול בלוחות גבס, מומחה עבור יס בעניין הסדר כובל ICP, מומחה עבור מליסרון בערר על החלטת הממונה במיזוג מליסרון - בריטיש ישראל, מומחה עבור אגד בערר על החלטת הממונה במיזוג אגד –רכבת קלה, מומחה עבור הפדרציה הישראלית לתקליטים במסגרת הליכי אישור הסדר כובל, מומחה עבור א.ל.ה. במסגרת הליכי אישור הסדר כובל, מומחה עבור תחנות דלק שונות (ביחד עם צבי אקשטיין) בעניין אישור הסדר כובל לתחנות חברת דלק, מומחה עבור ישראכרט בבקשה לאישור הסדר כובל, מומחה עבור נמל חיפה בעניין קבוצת ריכוז, מומחה עבור אל על בערר על תנאי מיזוג כנפיים, מומחה עבור עזריאלי בערר על החלטת הממונה בעניין One, מומחה עבור הסתדרות רופאי שיניים בערר בריאות כללית.

5. חוו"ד מומחה בבתי משפט ובוררויות, לדוגמא: מומחה עבור מקורות בתביעה בעניין מחיר מופרז, מומחה עבור כי"ל בבוררות בעניין מחיר האשלג היעיל בעסקאות בין מי"ה לבין חיפה כימיקלים בע"מ, מומחה עבור חברת חשמל בבוררות נגד אשקוגן, מומחה עבור איזוטופיה בתביעה נגד נחל שורק, מומחה עבור מדינת ישראל בתביעה כנגד כרמל התפלה, מומחה עבור חברות תעופה בתביעה כנגד חברות הדלק ושירותי תעופה, מומחה עבור כי"ל בתביעה ייצוגית בנושא שוק האשלג – ניירות ערך, מומחה עבור כי"ל בתביעה ייצוגית בנושא מחיר האשלג, מומחה עבור תנובה בתביעה ייצוגית בגין מחיר הקוטג', מומחה עבור תנובה בתביעה ייצוגית בגין מחיר גבינה לבנה ושמנת מתוקה, מומחה עבור תנובה בתביעה ייצוגית בגין מחיר גבינה צהובה, מומחה עבור שטראוס בתביעת נזיקין - כרמית תעשיות ממתקים בע"מ, מומחה עבור כלמוביל בתביעת נזיקין בגין הסדרים כובלים וניצול מעמד לרעה, מומחה עבור UMI בתביעת נזיקין בגין הסדרים כובלים וניצול מעמד לרעה, מומחה עבור הוט בתביעת נזיקין בגין ניצול מעמד לרעה, מומחה עבור פלאפון בתביעה ייצוגית בטענה למחיר מונופוליסטי מופרז של הודעות טקסט, מומחה עבור קק"ל - הערכת שווי נוכחי של כספים בחשבונות בנק בפולין, מומחה עבור מוטורולה בתביעה בגין הפרת הסכם, מומחה עבור החברה המרכזית למשקאות קלים בתביעה ייצוגית בגין הפליית מחירים, מומחה עבור כמיפל בתביעה בנושא עניין אישי שלילי, מומחה עבור המדינה בפרשת קרטל המרצפות, בודק מטעם בית המשפט בתביעות ייצוגיות בנושאי גז, קרטל המרצפות, ביטוח, טלוויזיה בכבלים.

6. הערכות שווי, בדיקות כדאיות, והערכות נזק של חברות גדולות במשק. דוגמאות: הערכת שווי בנק טפחות, הערכת שווי אלתא, רותם-אמפרט ופריקלאס, הערכת שווי סלקום, הערכת שווי פקר פלדה וידפז ועוד.

7. בניית מודלים אקונומטריים מורכבים כדוגמת מודל אקונומטרי לענפי התעשייה בישראל, הביקוש לדיור ותחזית מחירי דיור (עבור משרד הבינוי והשיכון), מודל תחזית למאזני האנרגיה

בישראל (עבור משרד התשתיות), פונקצית הייצור של ענף הבנייה ותיעוש הבנייה (עבור משרד הבינוי והשיכון), הערכת סיכון האשראי בענף הבנייה (עבור המפקח על הבנקים), מודל מחירים הדוניים של דירות (עבור משרד הבינוי והשיכון), מודל אקונומטרי לבחינת השפעת צירוף מקומונים לעיתון ידיעות אחרונות על התחרות (עבור ידיעות אחרונות, ביחד עם מנואל טרכטנברג), מודל מחירי דירות לפי אזורים (עבור מינהל מקרקעי ישראל ואגף התקציבים באוצר).

8. מאמרים ופרסומים יישומיים בנושאים כלכליים. כדוגמת: מונופולים בתנאי חשיפה - המקרה של עלית ותמ"י (הרבעון לכלכלה 1992, ביחד עם יעקב שיינין, אסף רזין ואפרים צדקא); המשק הפלשתיני וזיקתו למשק הישראלי (הרבעון לכלכלה מאי 1993 ביחד עם אלי שגיא ויעקב שיינין); תחרותיות והפרטת קרקע בישראל (הרבעון לכלכלה דצמבר 1997 ביחד עם צבי אקשטיין); השפעת החוזים בין חברות ותחנות דלק על טובת הציבור (הרבעון לכלכלה מאי 1999 ביחד עם צבי אקשטיין); ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים, מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן, הוצאת נבו 2008.

ב. מקורות מידע ומסמכים ששימשו אותי בהכנת חוות הדעת

1. מידע ונתונים שנמסרו לי משב"א ומס"ב המגובים בתצהירו של משה וולף ונספחיו
2. תצהיר משה וולף, מנכ"ל ומנמ"ר שב"א ומס"ב
3. אתר הבורסה לנ"ע בת"א, בכתובת: https://maya.tase.co.il/company/1774
4. שב"א, דוחות כספיים לשנת 2019
5. מס"ב, דוחות כספיים לשנת 2019
6. רשות התחרות, נימוקי ההתנגדות למיזוג בין בנק מזרחי טפחות בע"מ ובנק אגוד לישראל בע"מ, 21.6.2018
7. ת"כ 745-07-18 בנק מזרחי טפחות בעמ ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח', 28.11.2019

להלן חוות דעתי המלאה.

מ. פרלמן

מנחם פרלמן

תל אביב, 8 במאי 2020.

תוכן העניינים

עמוד

א. כללי 2

ב. מקורות מידע ומסמכים ששימשו אותי בהכנת חוות הדעת 5

ג. מבוא, רקע ועיקרי הדברים 7

ד. החברות אינן פועלות באותם שווקים רלוונטיים 10

ה. היעילות הנובעת מהזיקה המשותפת בין שב"א ומס"ב 12

ה.1. כללי 12

ה.2. אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים 13

ה.3. תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים תשפיע באופן דרמטי על מס"ב 15

ה.4. אין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות 16

ו. פירוט התחשיב הכלכלי 18

ו.1. הוצאות מטה 18

ו.2. דוברות, יחסי ציבור ולובינג וייעוץ תיקי השקעות 22

ו.3. שכירות משרדים, DC ומתקני גיבוי 23

ו.4. הוצאות ביטוח 26

ו.5. שירותי אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת 27

ו.6. שירותי ניהול, פיתוח ותחזוקת מערכות 31

ו.7. הוצאות פחת בגין רכוש משותף 38

ג. מבוא, רקע ועיקרי הדברים

8. שב"א היא חברה ציבורית שנסחרת בבורסה לניירות ערך בתל אביב החל מיום 12.6.2019. נכון למועד חוות הדעת שב"א מצויה בבעלות בנק הפועלים בע"מ (**"בנק הפועלים"**), בנק לאומי לישראל בע"מ (**"בנק לאומי"**), בנק דיסקונט בע"מ (**"בנק דיסקונט"**), הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (**"הבנק הבינלאומי"**), Visa International Service Association (**"ויזה העולמית"**), Mastercard Europe S.A. (**"מאסטרקרד"**), הראל קרן גמל, הראל השקעות והראל קרן נאמנות (**"הראל"**) והציבור.[1]

9. שב"א מפעילה מערכת המאפשרת אישור ואיסוף בזמן אמת של עסקה בכרטיס חיוב במסופים בבית העסק מול סולקים ומנפיקים של כרטיסי חיוב; ומספקת מתן שירותי ממשק סילוקין (Clearing) בין האחרונים. שב"א גם אמונה על פיתוח, תפעול והפצת תוכנת אשראית PC,תפעול פרוטוקול אשראית 96 והסמכת מסופים לאשראית EMV והיא מבצעת מיתוג פעולות הנעשות באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים (ATM, הידועים גם בכינוי "כספומטים"). סליקת העסקאות שאושרו בשב"א להעברת הכספים בין חשבונותיהם של המנפיקים והסולקים השונים מבוצעת בסופו של התהליך, באמצעות מערכת מס"ב. פעילות שב"א מוסדרת על ידי פטורים מאישור הסדר כובל שניתנו מרשות התחרות (להלן: **"הרשות"**) החל משנת 2002, כאשר הפטור האחרון ניתן ב-24.9.2017.

10. מס"ב היא חברה פרטית בבעלות בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, הבנק הבינלאומי ובנק מזרחי בע"מ (**"בנק מזרחי"**).[2] מס"ב עוסקת בעיקר במתן שירותי סילוקין (Clearing) לצורך סליקת חיובים על פי הרשאה וסליקת זיכויים בין הבנקים וללקוחותיהם.[3] בנוסף, כפי שנמסר לי, מס"ב מפתחת שירות שיאפשר אישור מיידי של אמצעי תשלום אל מול חשבון הבנק. פעילות מס"ב מוסדרת על ידי פטורים מאישור הסדר כובל שניתנו מהרשות החל משנת 2002, כאשר הפטור האחרון ניתן ב-20.9.2018.

11. שב"א ומס"ב מעניקות שירותים אחת לשנייה, משתמשות וחולקות בתשתית טכנולוגית משותפת, אשר מותקנת במתקן הראשי של החברה וכן משתמשות במתקני גיבוי משותפים; מיום הקמתן ומזה כ-35 שנים. בנוסף שב"א ומס"ב חולקות שירותים משותפים בתחום התקשורת, בתחום הניהול, שירותי אבטחת מידע, מנכ"ל, מטה, כספים, משאבי אנוש, יעוץ משפטי, ביקורת פנים וניהול סיכונים ושירותי ביטוח. לחברות צוותי עבודה משותפים,

---

[1] בנק הפועלים מחזיק בכ-10%, בנק לאומי מחזיק בכ-10%, בנק דיסקונט מחזיק בכ-10%, הבנק הבינלאומי מחזיק בכ-9.83%, ויזה העולמית מחזיקה בכ-,10% מאסטרקרד מחזיקה בכ-10%, הראל מחזיקה בכ-10.82%, והציבור מחזיק בכ-29.35%.
ר': אתר הבורסה לני"ע בת"א, בכתובת: https://maya.tase.co.il/company/1774. [תאריך גישה-5.5.2020]

[2] בנק הפועלים מחזיק בכ-25%, בנק לאומי מחזיק בכ-25%, בנק דיסקונט מחזיק בכ-25%, הבנק הבינלאומי מחזיק בכ-12.5% ובנק מזרחי מחזיק בכ-12.5%.

[3] יצוין, כי עד ליום 15.3.2020 עסקה מס"ב גם במתן שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל.

ובכלל זה צוותי פיתוח ותחזוקת תוכנה, תחזוקת תשתיות, שרתים, אבטחת מידע, תקשורת, טלפוניה, משרדים משותפים ועוד.

12. ביום 12.6.19 נחתם בין שב"א ומס"ב הסכם המסדיר את היחסים המשפטיים ביניהן בכל הנוגע לשירותים הדדיים הניתנים על ידי האחת לשנייה, לרבות תנאי ההתחשבנות באשר להענקת שירותים אלה, וכן שירותים משותפים הניתנים לשתי החברות יחדיו וחלוקת ההוצאות ביניהן (להלן: "**הסכם החיובים**"). נספח א' להסכם החיובים מפרט את רשימת ההתקשרויות הקיימות בין שב"א ומס"ב (להלן: "**רשימת השירותים המשותפים**"). כפי שנמסר לי מהחברות, הסכם החיובים היווה המשך ישיר להתנהלות ארוכת השנים של שיתוף המשאבים בין החברות.

13. ביום 28.10.2019 קיבלו החברות מכתב מהרשות לפיו, לאור שינוי מבנה הבעלות של שב"א עשויים להתקיים בין שב"א ומס"ב יחסי תחרות בפועל או בכוח; וכי הזיקה המשותפת בין שב"א למס"ב עלולה לעורר חששות תחרותיים, ומהווה לכאורה הסדר כובל שלא קיבל את אישור בין הדין או פטור מטעם הרשות; ועל כן, דורשת הרשות ניתוק מידי של הזיקה ביניהן.

14. כפי שנמסר לי, משיחות שהתקיימו בין נציגי הרשות לנציגי החברות, הרשות התייחסה לפיתוחים טכנולוגיים פוטנציאלים שהחברות תוכלנה לבצע, ובפרט לאפשרות שחברות שונות אשר תפתחנה אמצעי תשלום, תוכלנה לבצע את אישורן של העסקאות על בסיס שירותי המיתוג של שב"א (כפי שהם מבוצעים היום), או על בסיס שירותי חיובים מיידיים שמפתחת מס"ב; ולכן הרשות טוענת לחשש של פגיעה פוטנציאלית עתידית בתחרות שבין שב"א ומס"ב.

15. חשוב להדגיש כבר בפתח הדברים, כי שב"א מציעה שירות של אישור מיידי של אמצעי תשלום **בכרטיס אשראי**, ובעתיד גם על גבי אמצעי תשלום חדשניים (כגון ארנקים דיגיטליים). לעומת זאת, השירות שמס"ב מפתחת, ושלהבנת החברות הרשות מתייחסת אליו כתחרות לשירות האישור המיידי שמציעה שב"א, יאפשר אישור מיידי של אמצעי תשלום אל מול **חשבון הבנק**.

16. אין לראות באישור לחיוב מידי **בחשבון כרטיסי האשראי** כתחליף קרוב ומרסן לאישור לחיוב מידי **בחשבון הבנק**. למעשה, מדובר בשירותים שהם בבסיסם משלימים ולא בתחליפים קרובים או ישירים בעיני הלקוחות. דהיינו, החברות לא פועלות ולא צפויות לפעול באותו שוק רלוונטי, ולכן הן אינן מתחרות ישירות בפועל או בכוח לפי ההגדרה התחרותית המקובלת. בקשר לכך יש להוסיף, כי כפי שנמסר לי, צפויים לפעול עוד מתחרים למס"ב בפעילות של אישור חיובים מחשבון הבנק.

17. בחוות דעת זו אבחן את היעילות הנובעת מהזיקה המשותפת בין שב"א ומס"ב, בהתבסס על אומדן תוספת העלויות בגין השירותים **המשותפים**, הצפויה לחברות אם הן תידרשנה

להיפרדות. יצוין, כי לצד השירותים המשותפים קיימים עובדים, שירותים שנרכשים מספקים חיצוניים ורכוש קבוע שאינם משותפים לשתי החברות. הבחינה בחוות הדעת נערכת ביחס לשירותים המשותפים בלבד.

18. כפי שאראה להלן, תוספת העלויות **השנתית** בגין השירותים המשותפים צפויה להסתכם בכ-38.0 מיליון ₪, מהן תוספת עלויות של כ-15.3 מיליון ₪ לשב"א וכ-22.7 מיליון ₪ למס"ב. סכומים אלו מהווים אומדן ליעילות הנובעת מהזיקה המשותפת בין החברות. דהיינו הנזק שייגרם מההפרדה עומד על כמה מאות מיליוני ₪ בערך נוכחי (בשער היוון של 8% מדובר בעלות נוספת בסך של כ-475 מיליון ₪)[4].

19. מדובר בגידול משמעותי של העלויות, המהווה כ-30.7% מהעלויות התפעוליות[5] של שב"א וכ-74.3% מהעלויות התפעוליות של מס"ב[6], נכון לשנת 2019. כצפוי, ההשפעה הגדולה עוד יותר היא על מס"ב, שהיא החברה הקטנה יותר שנהנית יותר מהיתרונות לגודל הנובעים מהזיקה המשותפת בין החברות.

20. בהתבסס על נתוני שנת 2019, ואפילו אם מניחים שמס"ב תוכל לספוג חלק מהגידול בעלויות, הרי שעל מנת לכסות את תוספת העלויות ועל מנת שיישאר לה רווח תפעולי בשיעור מינימלי של 10% ממחזור ההכנסות (כ-4.3 מיליון ₪) יהיה עליה להעלות מחירים בכ-**32.3%**.

21. כלומר, על מנת שמס"ב תוכל להמשיך את פעילותה העסקית אחרי ההפרדה, יהיה עליה להעלות מחירים. המסקנה המתבקשת היא אחת משתיים: או שמס"ב תוכל להעלות מחירים, ואז אין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות בין החברות; או שמס"ב לא תוכל להעלות מחירים, ואז אחרי ההיפרדות לא יהיה לה קיום עסקי, כך שהציפייה של הרשות שבעתיד תתקיים תחרות בין מס"ב לשב"א תעלם.

22. ב**פרק ד'** אתייחס לתחומי הפעילות של החברות, ואסביר שמבחינה תחרותית החברות אינן פועלות באותם שווקים רלוונטיים; ב**פרק ה'** אציג את תוצאת התחשיב הכלכלי בדבר אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים, אנתח את המשמעויות והמסקנות התחרותיות העולות ממנו ואסביר מדוע עולה ממנו שאין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות; וב**פרק ו** אפרט את הנתונים שעומדים בבסיס התחשיב הכלכלי.

---

[4] פירוט החישוב: 475= 38.0/8%.
[5] הוצאות תפעוליות, הנהלה וכלליות.
[6] סך כל ההוצאות בנטרול הכנסות מימון שאינן מריבית, נטו.

ד. החברות אינן פועלות באותם שווקים רלוונטיים

23. כאמור, שב״א מפעילה מערכות המשמשות בעיקר לאיסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק, העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק סילוקין בין סולקים למנפיקים של **כרטיסי חיוב** וכן העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן.

24. מס״ב עוסקת בעיקר בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע[7], אספקת שירותים לתאגידים בנקאיים וכן בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה. בנוסף, נמסר לי שמס״ב מפתחת שירות שיאפשר אישור מיידי של אמצעי תשלום אל מול חשבון **הבנק**.

25. כלומר, תחומי הפעילות של שב״א ומס״ב אינם חופפים, כך ששב״א ומס״ב אינן מתחרות זו בזו, בוודאי לא תחרות ישירה.

26. המקום היחיד שיתכן וקיימת שאלה תחרותית לא ישירה, היא בנוגע ליחס ש**בין** השירות שמציעה שב״א של אישור מיידי של אמצעי תשלום בכרטיס אשראי, ובעתיד גם על גבי אמצעי תשלום חדשניים (כגון ארנקים דיגיטליים), ל**בין** השירות שמפתחת מס״ב שצפוי לאפשר אישור מיידי של אמצעי תשלום אל מול חשבון הבנק.

27. אפילו אם מבחינת הצרכן הסופי שמבקש לשלם בבית העסק מדובר בחלופות לתשלום, לא מדובר בתחליפים קרובים. כך למשל, מזומן, צ׳קים וכרטיסי אשראי יכולים לשמש לתשלום בבית העסק, אבל אין חולק שהם לא באותו שוק רלוונטי. באותו אופן אין לראות אישור לחיוב מיידי בכרטיס האשראי כתחליפי לאישור לחיוב מיידי בחשבון הבנק. כידוע, וכמפורט בסעיף 28 להלן, חשבונות כרטיסי אשראי וחשבונות עו״ש בבנק אינם נמצאים באותו שוק רלוונטי.

28. בהחלטה של הרשות להתנגד למיזוג בין בנק מזרחי טפחות בע״מ ובנק אגוד לישראל בע״מ, נכללו שירותי ניהול של חשבונות עו״ש כחלק משוק מקבץ של שירותי הבנקאות.[8] הרשות הסבירה שניהול חשבון עו״ש מהווה מוצר מוביל בשוק מקבץ של שירותי הבנקאות, ושאר המוצרים בו הם שירותים נלווים כגון אשראי, אמצעי תשלום, ניהול חשבון נ״ע, פיקדונות ועוד; כאשר השירותים הנלווים נמכרים גם על ידי הבנקים וגם על ידי גופים חוץ בנקאיים.[9] כלומר, גם לגישת הרשות כרטיסי אשראי וחשבונות עו״ש הם מוצרים אחרים.

29. ברור שמדובר בשני שווקים רלוונטיים נפרדים ואין מדובר בתחרות ישירה שמרסנת באופן משמעותי את המחיר.

---

[7] יצוין, כי עד ליום 15.3.2020 עסקה מס״ב גם במתן שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל.
[8] ר׳: נימוקי ההתנגדות למיזוג בין בנק מזרחי טפחות בע״מ ובנק אגוד לישראל בע״מ, עמ׳ 7.
ר׳ גם: ת״כ 745-07-18 בנק מזרחי טפחות בעמ ואח׳ נ׳ הממונה על ההגבלים העסקיים ואח׳, סעיף 30 לפסק הדין.
[9] ר׳: נימוקי ההתנגדות למיזוג בין בנק מזרחי טפחות בע״מ ובנק אגוד לישראל בע״מ, עמ׳ 6 - 8.

30. למעשה, ההנחה הסבירה לגבי מבנה עולם התשלומים העתידי היא שאמצעי תשלום עתידיים יבקשו בדרך כלל להשתמש בשני השירותים, כדי שיוכלו להציע ללקוחותיהם את שתי החלופות. דהיינו, מדובר בשירותים שהם בבסיסם משלימים ולא בתחליפים קרובים או ישירים בעיני הלקוחות.

31. המסקנה העולה, היא שהחברות לא פועלות ולא צפויות לפעול באותו שוק רלוונטי, ולכן הן אינן מתחרות לפי ההגדרה התחרותית המקובלת. חשוב להדגיש, שאפילו אם כרטיסי אשראי יתחרו בעתיד באפליקציות תשלום מיידי, אין בכך בכדי להפוך את שב"א ומס"ב למתחרות. כאמור, שב"א מציעה שירותים בעיקר לחברות כרטיסי אשראי ואילו מס"ב מציעה שירותים בעיקר לבנקים או למפתחי אפליקציות מסוימים ואין ביכולתן לספק שירות אחת ללקוחות השנייה. ממילא, כפי שהסברתי לעיל, כרטיסי אשראי וחשבונות עו"ש בבנק (בין אם החיוב מתבצע באמצעות אפליקציית חיוב מיידי ובין אם באמצעות העברה בנקאית) אינם באותו שוק רלוונטי, ולכן קל וחומר ששב"א ומס"ב לא מתחרות. בקשר לכך יש להוסיף, כי כפי שנמסר לי, צפויים לפעול עוד מתחרים למס"ב בפעילות של אישור חיובים מחשבון הבנק.

32. מהאמור לעיל עולה, כי מבחינה תחרותית שירות האישור המיידי אל מול חשבון כרטיס האשראי שמציעה שב"א, אינו באותו השוק הרלוונטי של שירות האישור המיידי אל מול חשבון הבנק שמפתחת מס"ב. כלומר, החשש שהרשות העלתה מתייחס לשירותים שאינם תחליפים קרובים ושאינם באותו שוק רלוונטי.

ה. היעילות הנובעת מהזיקה המשותפת בין שב"א ומס"ב

ה.1. כללי

33. בפרק זה אבחן את היעילות הנובעת מהזיקה בין שב"א ומס"ב.

34. הבחינה מבוססת על אומדן של העלויות בגין השירותים המשותפים, הצפויה לחברות אם הן תידרשנה להיפרדות בטווח הזמן הקרוב; כאשר הפער בין אומדן העלויות בגין השירותים המשותפים בהפרדה לבין העלויות בפועל בגין השירותים המשותפים (להלן: "**אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים**"), מהווה אומדן ליעילות הנובעת מהזיקה המשותפת.

35. לצורך חוות דעתי, נמסרו לי מהחברות לכל סעיף של שירות משותף סכומי העלויות המצרפיים וכן סכומי העלויות שהועמסו לכל חברה (כולל שיעורי העמסה). ככלל, ניתן לחלק את העלויות של השירותים הנוספים לשלוש קטגוריות:

35.1. עלויות שירותים שמספקות החברות אחת לשנייה נלקחו בהתבסס על עלות המעביד בגין העסקת העובדים (להלן: "**עלות השכר**") בשנת 2019 במחלקות הרלוונטיות.[10]

35.2. עלויות שירותים משותפים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים נלקחו בהתבסס על הערכות החברות בתקציב 2020.

35.3. עלויות הפחת בגין הרכוש הקבוע המשותף, המשקפות השקעות משותפות של החברות, נלקחו בהתבסס על נתוני שנת 2019.

36. בנוסף, נמסרו לי מהחברות אומדני עלויות של השירותים המשותפים עבור כל סעיף ולכל חברה, בהנחה שהן תידרשנה להיפרדות מיידית:

36.1. עבור כל סעיף המתייחס לשירותים שמספקות החברות אחת לשנייה, החברות העריכו את היקף העובדים שיידרש לכל חברה לאחר ההפרדה. עלויות השכר לאחר ההפרדה חושבו בהתבסס על היקף העובדים המוערך ובשים לב לעלויות השכר של החברות בפועל בשנת 2019.[11]

36.2. עבור כל סעיף המתייחס לשירותים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים, החברות העריכו את היקף השירותים שיידרש לכל חברה לאחר ההפרדה.

---

[10] כולל עובדים חיצוניים קבועים בחברות. יצוין, כי עלויות השכר לא כוללות מענקים חד פעמיים ואקטואריה.

[11] כפי שנמסר לי, עלויות השכר של העובדים שמספקים שירותים משותפים לשתי החברות התבססה על הנתונים המעודכנים ביותר נכון למועד חוות הדעת, ובהתבסס על תוכנית העבודה שהתבצעה בשנת 2019; אך יתכן שחישוב העלויות על בסיס ההעמסות בשנת 2020 תהיינה שונות, בהתאם לפרויקטים שיתבצעו בפועל בשנה זו.

36.3. עלויות הפחת בגין הרכוש המשותף נאמדו בהתבסס על העלות ההיסטורית של הרכוש המשותף, תוך כדי ביצוע התאמות (המפורטות בסעיף 141 להלן); ובהתאם לאורך השימוש הצפוי בו.

37. כאמור, הפער בין אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים בהפרדה לבין העלויות בפועל בגין השירותים המשותפים, מהווה אומדן ליעילות הנובעת מהזיקה המשותפת.

38. יש לציין, כי אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים אינו כולל את כלל העלויות הכרוכות בהפרדה. למשל, האומדן אינו כולל את עלויות הגיוס של כ-36 עובדים שלהערכת החברות יידרשו אחרי ההפרדה ועלויות מעבר משרדים.

39. בפרק זה אציג את תוצאת התחשיב הכלכלי בדבר אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים[12]; אנתח את המשמעויות והמסקנות התחרותיות העולות ממנו, ואסביר כי בהינתן התוצאות, אין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות.

ה.2. אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים

40. כפי שעולה מהלוח להלן, העלות הכוללת בגין השירותים המשותפים של שתי החברות מסתכמת בכ-**57.0 מיליון** ₪; כאשר אומדן העלויות בגין השירותים המשותפים בהפרדה לשתי החברות מסתכם בכ-**95.0 מיליון** ₪. כלומר, אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים לשתי החברות מסתכם בכ-**38.0 מיליון** ₪.

[12] **בפרק ו** להלן אפרט את הנתונים שעומדים בבסיס התחשיב הכלכלי.

לוח 1: אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים							
קבוצת שירותים	עלויות השירותים המשותפים לשתי החברות			אומדן העלויות בגין השירותים המשותפים בהפרדה מיידית			אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים
	עלויות כוללות[13]	עלות מועמסת לשב"א	עלות מועמסת למס"ב	אומדן עלויות כוללות	אומדן עלויות לשב"א בהפרדה	אומדן עלויות למס"ב בהפרדה	
	(אלפי ₪)			(אלפי ₪)			(אלפי ₪)
הוצאות מטה	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
דוברות, יחסי ציבור, ושירותי לובינג וייעוץ בתיקי השקעות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שכירות משרדים, DC ומתקני גיבוי	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
ביטוח	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
ניהול פיתוח ותחזוקת מערכות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
פחת	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ	**57,043**	[redacted]	[redacted]	**95,043**	[redacted]	[redacted]	**38,000**

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

41. מהלוח שלעיל עולה, כי תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים צפויה להסתכם בכ-38.0 מיליון ₪, מהן תוספת עלויות של כ-15.3 מיליון ₪ לשב"א וכ-22.7 מיליון ₪ למס"ב. סכומים אלו מהווים אומדן ליעילות הנובעת מהזיקה המשותפת בין החברות.

42. ב**פרק ו'** להלן אפרט את ההנחות העומדות בבסיס כל סעיף.

43. בלוח שלהלן מפורטים כמות העובדים שמספקים שירותים משותפים לשתי החברות; הערכות החברות בדבר כמות העובדים שיספקו שירותים אלו בכל חברה לאחר ההפרדה; וכן אומדן תוספת העובדים לאחר ההפרדה:

[13] כאמור, עלויות שירותים שמספקות החברות אחת לשנייה נלקחו בהתבסס על עלות השכר בשנת 2019 של העובדים במחלקות הרלוונטיות; עלויות שירותים משותפים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים נלקחו בהתבסס על הערכות החברות בתקציב 2020; ועלויות הפחת בגין הרכוש הקבוע המשותף, המשקפות השקעות משותפות של החברות, נלקחו בהתבסס על נתוני שנת 2019.

לוח 2: אומדן תוספת העובדים לאחר ההפרדה					
קבוצת שירותים	כמות עובדים שמספקים שירותים משותפים לשתי החברות	אומדן כמות העובדים שיספקו שירותים אלו בכל חברה לאחר ההפרדה			אומדן תוספת העובדים לאחר ההפרדה
		כמות עובדי עובדים	כמות עובדי שבא	כמות עובדי מס"ב	
מטה	20	31	16	15	11
שכירות משרדים, DC ומתקני גיבוי	1	2	1	1	1
שירותי אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת	9	18	9	9	9
ניהול פיתוח ותחזוקת מערכות	55	70	36	34	15
סה"כ	**85**	**121**	**62**	**59**	**36**

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

44. מהלוח לעיל עולה, כי כמות העובדים שמספקים שירותים משותפים לשתי החברות מסתכמת בכ-85 עובדים. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כמות העובדים שיספקו שיעורים אלו תסתכם בכ-121 עובדים, מהם 62 עובדים בשב"א ו-59 עובדים במס"ב.

ה.3. תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים תשפיע באופן דרמטי על מס"ב

45. כאמור, תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים צפויה להסתכם בכ-38.0 מיליון ₪, מהן תוספת עלויות של כ-15.3 מיליון ₪ לשב"א וכ-22.7 מיליון ₪ למס"ב. כמפורט בלוח להלן מדובר בגידול משמעותי של העלויות בהשוואה לשנת 2019:

לוח 3: אומדן תוספת העלויות ביחס להוצאות שב"א ומס"ב	
	2019
	(אלפי ₪)
שב"א	
אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים	15,327
הוצאות תפעוליות, הנהלה וכלליות	49,900
יחס	**30.7%**
מס"ב	
אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים	22,673
סך כל ההוצאות בנטרול הכנסות מימון (שאינן מריבית)	30,512
יחס	**74.3%**
שב"א + מס"ב	
אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים	38,000
הוצאות תפעוליות	80,412
יחס	**47.3%**

מקור: דוחות כספיים של שב"א ומס"ב לשנת 2019

46. מהלוח לעיל עולה, כי אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים המהווה כ- 30.7% מהעלויות התפעוליות של שב"א וכ-74.3% מהעלויות התפעוליות של מס"ב, נכון לשנת 2019, ובסה"כ כ-47.3% מסך העלויות התפעוליות של שתי החברות.

47. למעשה, ההשפעה הגדולה יותר של תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים היא על מס"ב, שכן מס"ב היא החברה הקטנה יותר שנהנית יותר מהיתרונות לגודל הנובעים מהזיקה המשותפת בין החברות.

48. בהתבסס על נתוני שנת 2019, אפילו אם מניחים שמס"ב תוכל לספוג חלק מהגידול בעלויות, הרי שעל מנת לכסות את תוספת העלויות ועל מנת שיישאר לה רווח תפעולי בשיעור מינימלי של 10% ממחזור ההכנסות (כ-4.3 מיליון ₪) יהיה עליה להעלות מחירים באופן משמעותי, כפי שמפורט בלוח להלן :

לוח 4: ניתוח ההשפעה של אומדן תוספת העלויות על מס"ב		
	2019	ביאור
	(אלפי ₪)	
סך כל ההכנסות בנטרול הכנסות ריבית	43,493	A
סך כל ההוצאות בנטרול הכנסות מימון (שאינן מריבית)	30,512	B
רווח תפעולי	12,981	C = A - B
גידול הוצאות מס"ב בגין השירותים המשותפים	22,673	D
הנחה: מס"ב תוכל לספוג חלק מהגידול בעלויות, ויישאר לה רווח תפעולי של 10%		
רווח תפעולי המהווה שיעור של 10% ביחס להכנסות	4,349	E = A * 10%
גידול עלויות שמניחים שמס"ב תוכל לספוג	8,632	F = C - E
גידול עלויות שיגולגל לעליית מחירים	14,041	G = D - F
שיעור עליית מחירים	32.3%	H = G / A

מקור: דוחות כספיים של מס"ב לשנת 2019

49. עולה, כי מס"ב צפויה להיפגע באופן משמעותי מההפרדה. כאמור, בהתבסס על נתוני 2019, אומדן תוספת העלויות בגין השירותים המשותפים המהווה כ-74.3% מהעלויות התפעוליות של מס"ב. אפילו אם מניחים שמס"ב תוכל לספוג חלק מהגידול בעלויות, הרי שעל מנת שהיא תישאר עם רווח תפעולי בשיעור מינימלי של כ-10%, היא תצטרך להעלות מחירים על מנת לכסות גידול בעלויות של כ-14.0 מיליון ₪, המהווים שיעור של כ-32.3% מההכנסות.

ה.4. אין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות

50. כאמור, הרשות טוענת לחשש של פגיעה פוטנציאלית עתידית בתחרות שבין שב"א ומס"ב, כאשר להבנת החברות, כוונת הרשות לאפשרות שחברות שונות אשר תפתחנה אמצעי תשלום שיתקשרו מול הלקוחות ובתי העסק, תוכלנה לבצע את אישורן של העסקאות על בסיס שירותי המיתוג של שב"א (כפי שהם מבוצעים היום), או על בסיס שירותי חיובים מיידיים שמפתחת מס"ב.

51. כפי שהסברתי לעיל, מדובר בשירותים שהם בבסיסם מוצרים משלימים, ולא במוצרים שהם תחליפיים קרובים. למעשה, החברות לא פועלות ולא צפויות לפעול באותו שוק רלוונטי, ולכן הן אינן מתחרות לפי ההגדרה התחרותית המקובלת.

52. יתרה מכך, **בפרק ה.3** לעיל, הראיתי שעל מנת שמס"ב תוכל להמשיך את פעילותה העסקית אחרי ההפרדה, יהיה עליה להעלות מחירים בשיעור של כ-32.3%. המסקנה המתבקשת מכך היא אחת משתיים:

52.1. או שמס"ב תוכל להעלות מחירים, ואז אין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות בין החברות. אם מס"ב תוכל להעלות מחירים אחרי ההפרדה, הרי שאין בשוק גורם שמרסן אותה, ובפרט שב"א אינה מרסנת את המחירים של מס"ב, כך שלדרישה של הרשות להיפרדות אין הצדקה תחרותית. במצב עולם זה, התוצאה של ההפרדה תהיה אובדן יעילות והעלאת מחירים.

52.2. או שמס"ב לא תוכל להעלות מחירים, ואז אחרי ההיפרדות לא יהיה לה קיום עסקי. במצב עולם זה, הציפייה של הרשות שבעתיד תתקיים תחרות בין מס"ב לשב"א תעלם.

53. בכל אחת משתי המסקנות האפשריות לעיל אין הצדקה תחרותית לדרישה של הרשות להיפרדות; ושתי התוצאות המתוארות לעיל הן שליליות מבחינה חברתית ופוגעות בצרכנים.

ו. פירוט התחשיב הכלכלי

54. בפרק זה אפרט את הנתונים וההנחות שעומדים בבסיס התחשיב הכלכלי לאמידת תוספת העלויות הצפויה לחברות בהנחה של הפרדה מיידית ביניהן, שתוצאותיו המוצגות ב**פרק ה.2** לעיל.

ו.1. הוצאות מטה

55. הוצאות המטה המשותפות כוללת עלויות שכר של המנכ"ל שמשמש גם כמנהל מערכות מידע ראשי (להלן: **"מנמ"ר"**); מנהל הכספים ועובדי מחלקת הכספים; עובדי מחלקת משאבי אנוש; יועץ משפטי; עובדי לשכת מנכ"ל; סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות; סמנכ"ל תפעול; מבקר פנים; ועובדי מחלקת קשרי שותפים וממשל.

56. בלוח שלהלן מפורטות הוצאות המטה המשותפות של החברות כיום; ואומדן העלויות בגין הוצאות המטה של החברות לאחר ההפרדה:

לוח 5: הוצאות מטה משותפות – כיום ולאחר ההפרדה							
סעיף ההוצאה	**הוצאות מטה משותפות לשתי החברות**			**אומדן עלויות בגין הוצאות מטה משותפות בהפרדה מיידית**			**אומדן תוספת העלויות בגין הוצאות מטה משותפות**
	עלויות כוללות[14]	**עלות מועמסת לשב"א**	**עלות מועמסת למס"ב**	**אומדן עלויות כוללות**	**אומדן עלויות לשב"א בהפרדה**	**אומדן עלויות למס"ב בהפרדה**	
	(אלפי ₪)			**(אלפי ₪)**			**(אלפי ₪)**
מנכ"ל / מנמ"ר	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
מנהל כספים, יועץ משפטי ושירותי ביקורת פנים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
מחלקת כספים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
משאבי אנוש	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
לשכת מנכ"ל	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
קשרי שותפים וממשל	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סמנכ"ל תפעול שב"א	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

[14] עלויות שכר בשנת 2019. יצוין, כי עלויות השכר לא כוללות מענקים חד פעמיים ואקטואריה.

57. בלוח שלהלן מפורטים כמות עובדי המטה המשותפים כיום; והערכות החברות בדבר כמות עובדי המטה לאחר ההפרדה:

לוח 6: אומדן תוספת עובדי המטה לאחר ההפרדה					
תפקיד / מחלקה	כמות עובדי מטה משותפים לשתי החברות	אומדן כמות עובדי המטה שיספקו שירותים בכל חברה לאחר ההפרדה			אומדן תוספת העובדים לאחר ההפרדה
		כמות עובדים	כמות עובדי שב"א	כמות עובדי מס"ב	
מנכ"ל / מנמ"ר	1	2	1	1	1
מנהל כספים	1	2	1	1	1
מחלקת כספים	7	9	5	4	2
משאבי אנוש	2	2	1	1	0
יועץ משפטי	1	2	1	1	1
לשכת מנכ"ל	3	4	2	2	1
שירותי סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות	1	2	1	1	1
שירותי ביקורת פנים	1	2	1	1	1
קשרי שותפים וממשל	2	4	2	2	2
סמנכ"ל תפעול שב"א	1	2	1	1	1
סה"כ	**20**	**31**	**16**	**15**	**11**

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

58. להלן אפרט על כל אחד מהסעיפים:

59. **מנכ"ל / מנמ"ר** – עלות השכר של המנכ"ל / מנמ"ר הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכר המנכ"ל / מנמ"ר הועמסו על שב"א; ו-35% הועמסו על מס"ב.

60. לאחר ההפרדה כל אחת משתי החברות תצטרך מנכ"ל ומנמ"ר נפרד. בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות מנכ"ל / מנמ"ר לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

61. **מנהל כספים (CFO), יועץ משפטי ושירותי ביקורת פנים** - עלות השכר הכוללת של מנהל הכספים, היועצת המשפטית ומבקרת פנים הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכרם של מנהל הכספים ושל היועצת המשפטית הועמסו על שב"א ו-35% הועמסו על מס"ב; וכן 50% מעלות שכר מבקרת הפנים הועמסו על שב"א ו-50% הועמסו על מס"ב.

62. לאחר ההפרדה כל אחת משתי החברות תצטרך מנהל כספים נפרד, יועץ משפטי נפרד ומבקר פנים נפרד. בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות תפקידים אלה לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

63. **עובדי מחלקת כספים** – עלות שכר של 7 עובדי מחלקת הכספים הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪.[15] בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכר עובדי מחלקת הכספים הועמסו על שב"א; ו-35% הועמסו על מס"ב.

64. להערכת החברות, לאחר ההפרדה שב"א תצטרך עובדים בהיקף של 5 משרות במחלקת כספים, שימלאו את התפקידים הבאים: חשב בהיקף של משרה מלאה, מנהל חשבונות ראשי בהיקף של משרה מלאה, 2 מנהלי חשבונות בהיקף של משרה מלאה, חשב שכר בהיקף של חצי משרה ועובד נוסף בהיקף של חצי משרה לנושאי אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי והגילוי בדוחות (SOX SAS 70 ITGC) ולנושאים נוספים.

65. כמו כן להערכת החברות, לאחר ההפרדה מס"ב תצטרך עובדים בהיקף של 4 משרות במחלקת כספים, שימלאו את התפקידים הבאים: חשב בהיקף של משרה מלאה, 2 מנהלי חשבונות בהיקף של משרה מלאה, חשב שכר בהיקף של חצי משרה ועובד נוסף בהיקף של חצי משרה לנושאי גביה. נמסר לי, כי עובדים אלה יבצעו גם את נושאי אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי והגילוי בדוחות (SOX SAS 70 ITGC).

66. אומדן עלויות השכר של עובדי מחלקת הכספים לאחר ההפרדה חושב כמכפלה בין עלות השכר הממוצעת לעובד בשנת 2019,[16] לבין מספר המשרות המוערכות שתצטרך כל חברה לאחר ההפרדה. מכאן, שעלות עובדי מחלקת הכספים לאחר ההפרדה בשב"א מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; עלות עובדי מחלקת הכספים לאחר ההפרדה במס"ב מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

67. **עובדי מחלקת משאבי אנוש** – עלות שכר של שתי עובדות מחלקת משאבי אנוש הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכר עובדי מחלקת משאבי אנוש הועמסו על שב"א; ו-35% הועמסו על מס"ב.

68. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תוכל להסתפק בעובדת אחת בכירה יותר (מנהלת) במחלקת משאבי אנוש. להערכת החברות עלות השכר של העובדת תסתכם ב-75% מעלות השכר הכוללת של שתי העובדות כיום במחלקה. מכאן, שעלות עובדי מחלקת משאבי אנוש בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

---

[15] יצוין, כי בהתאם למידע שנמסר לי, במחלקת כספים החברות העסיקו בשנת 2019 שמונה עובדים. נמסר לי, כי אחת העובדות היא עובדת זמנית שהחליפה עובדת שיצאה לחופשת לידה. עלות השכר אינה כוללת את עלות השכר של העובדת הזמנית, אך כוללת התאמת עלות השכר של העובדת שיצאה לחופשת לידה לשנה מלאה.

[16] כ-[redacted] אלפי ₪ לעובד. פירוט החישוב: [redacted]

69. **עובדי לשכת מנכ"ל** – עלות שכר של שלוש עובדות לשכת מנכ"ל (מנהלת לשכה, עובדת לשכה ופקידת קבלה) הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכר עובדי מחלקת משאבי אנוש הועמסו על שב"א; ו-35% הועמסו על מס"ב.

70. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תוכל להסתפק בשתי עובדות לשכה: מנהלת לשכה ועובדת לשכה, שימלאו את תפקיד פקידת הקבלה. בהתאם לעלות השכר בפועל בשנת 2019 של מנהלת הלשכה ועובדת הלשכה, עלות עובדי לשכת מנכ"ל לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-805 אלפי ₪.

71. **סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות (CTO)** - עלות השכר של סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 35% מעלות שכר סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות הועמסו על שב"א; ו-65% הועמסו על מס"ב. יש לציין, כפי שנמסר לי, שסמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות של החברות משמשת בפועל גם סמנכ"ל תפעול של מס"ב.

72. לאחר ההפרדה כל אחת משתי החברות תצטרך סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות נפרד; כאשר במס"ב סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות תמשיך לשמש גם סמנכ"ל תפעול. להערכת החברות, בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות לאחר ההפרדה תהיה כ-[redacted] אלפי ₪ בכל אחת מהחברות; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪. נמסר לי שללא הפרדה יימשך המצב הקיים בו סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות של שתי החברות תמשיך לשמש גם סמנכ"ל תפעול של מס"ב.

73. **סמנכ"ל תפעול שב"א** – עלות השכר של סמנכ"ל תפעול שב"א הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכר סמנכ"ל תפעול שב"א הועמסו על שב"א; ו-35% הועמסו על מס"ב. נמסר לי, כי סמנכ"ל תפעול שב"א מקדיש כ-50% מהזמן עבור טיפול בנושאים משותפים כגון אחריות על ה-Data Center, מתקני גיבוי, ניהול המשרדים ומשאבי אנוש.

74. להערכת החברות, לאחר ההפרדה מס"ב תצטרך להעסיק עובד שיעסוק בנושאים המשותפים שעליהם אחראי סמנכ"ל תפעול שב"א. בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות סמנכ"ל תפעול, הכולל אחריות על הנושאים המשותפים, לאחר ההפרדה בשב"א מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; עלות העסקת עובד במס"ב שיהיה אחראי על הנושאים המשותפים לאחר ההפרדה מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪;[17] והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

---

[17] 50% מעלות השכר. פירוט החישוב: [redacted]

75. **קשרי שותפים וממשל** – עלות השכר של שני עובדי מחלקת קשרי שותפים וממשל הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מעלות שכר מחלקת קשרי שותפים וממשל הועמסו על שב"א; ו-50% הועמסו על מס"ב. כפי שנמסר לי, מחלקת קשרי שותפים וממשל מספקים שירותים משותפים הכוללים בחינת סיכונים, ציות ועמידה בהוראות רגולציה בניתוח סיכונים, המשכיות עסקית ויישום הוראות בנק ישראל.

76. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך שני עובדים במחלקת קשרי שותפים וממשל; וזאת בשים לב לעומס הרגולטורי הקיים כבר כיום ומאחר שלאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לבצע את אותה העבודה.

77. בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות שכר של מחלקת קשרי שותפים וממשל לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

2.ו. דוברות, יחסי ציבור ולובינג וייעוץ תיקי השקעות

78. מדובר בהוצאות משותפות בגין שירותים מקצועיים המתקבלים מצדדים שלישיים. כאמור, עלויות שירותים משותפים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים נלקחו בהתבסס על הערכות החברות בתקציב 2020.

79. בלוח שלהלן מפורטות הוצאות דוברות, יחסי ציבור ולובינג וייעוץ תיקי השקעות משותפות של החברות כיום; ואומדן עלויות אלו לאחר ההפרדה:

לוח 7: דוברות ויחסי ציבור, ייעוץ בתיקי השקעות – כיום ולאחר ההפרדה						
סעיף ההוצאה	הוצאות לשתי החברות			אומדן עלויות בהפרדה מיידית		אומדן תוספת העלויות בגין הוצאות מצדדים שלישיים משותפות
	עלויות כוללות	עלות מועמסת לשב"א	עלות מועמסת למס"ב	אומדן עלויות כוללות	אומדן עלויות לשב"א בהפרדה	אומדן עלויות למס"ב בהפרדה	
	(אלפי ₪)			(אלפי ₪)			(אלפי ₪)
דוברות, יחסי ציבור ולובינג	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
ייעוץ תיקי השקעות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

80. להלן אפרט על כל אחד מהסעיפים:

81. **דוברות, יחסי ציבור ולובינג** – מדובר בשירותי ייעוץ אסטרטגיה, תקשורת ולובינג המשותפים לשתי החברות. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם

ב-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

82. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד שירותי דוברות, יחסי ציבור ולובינג. להערכת החברות, לאחר ההפרדה ההוצאה של כל חברה תהיה גבוהה מההוצאה שמועמסת עליה כיום; ותעמוד על שיעור של כ-83% מהעלות הכוללת כיום לשתי החברות.

83. בשים לב להוצאות הצפויות בתקציב 2020, עלויות רכישות שירותי דוברות, יחסי ציבור ולובינג מצדדים שלישיים לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪;[18] והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

84. **ייעוץ תיקי השקעות** – מדובר בשירותי ייעוץ בתחום ההשקעות, לרבות מעקב אחר מנהלי הקופות ובחינת עמידה במדיניות ההשקעה של כל אחת מהחברות. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם ב-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

85. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד שירות ייעוץ השקעות. להערכת החברות, לאחר ההפרדה ההוצאה של כל חברה תהיה גבוהה מהעלות המיוחסת לכל חברה לפי תקציב 2020, אך נמוכה מהעלות הכוללת לשתי החברות, ותעמוד על שיעור של כ-75% מהעלות הכוללת כיום לשתי החברות.

86. בשים לב להוצאות הצפויות בתקציב 2020, עלויות רכישות שירותי ייעוץ תיקי השקעות מצדדים שלישיים לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪;[19] והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

87. יש לציין, כי בהתאם לנספח א' בהסכם החיובים, שירותים משותפים שנרכשים מצדדים שלישיים בגין ייעוץ משפטי וכללי, בגין השתלמויות והדרכות מקצועיות ובגין אירועי גיבוש כלל חברתיים מועמסים 50% על שב"א ו-50% על מס"ב. מהחברות נמסר לי, כי בפועל עלויות אלה מועמסות על כל אחת מהחברות בהתאם לשימוש בפועל. להערכת החברות ההפרדה לא תביא לשינוי מהותי בהיקף הוצאות אלו.

3.1. שכירות משרדים, DC ומתקני גיבוי

88. מדובר בהוצאות משותפות בגין שכירות המשרדים וה-Data Center בחולון ותפעולם; שכירות אתרי הגיבוי ותפעולם; וכן עלות שכר עבודה של העובד האחראי על ה- Data Center ואתרי הגיבוי. כאמור, עלויות שירותים משותפים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים

---

[18] פירוט החישוב: [redacted]
[19] פירוט החישוב: [redacted]

נלקחו בהתבסס על הערכות החברות בתקציב 2020; ועלויות השכר לפי ההוצאה בפועל של המחלקה הרלוונטית בשנת 2019.

89. בלוח שלהלן מפורטות הוצאות שכירות משרדים, DC ומתקני גיבוי; ואומדן עלויות אלו לאחר ההפרדה[20]:

לוח 8: הוצאות שכירות - כיום ולאחר ההפרדה						
סעיף ההוצאה	הוצאות שכירות לשתי החברות			אומדן עלויות בגין הוצאות שכירות בהפרדה מיידית		אומדן תוספת העלויות בגין הוצאות שכירות משותפות
	עלויות כוללות	עלות מועמסת לשב"א	עלות מועמסת למס"ב	אומדן עלויות כוללות	אומדן עלויות לשב"א בהפרדה	אומדן עלויות למס"ב בהפרדה	
	(אלפי ₪)			(אלפי ₪)			(אלפי ₪)
שכירות חולון	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שכירות ותחזוקת אתרי גיבוי	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותים לאתרי הגיבוי	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

90. להלן אפרט על כל אחד מהסעיפים:

91. **הוצאות שכירות בחולון** – מדובר בהוצאות שכירות המשרדים וה-Data Center בחולון ותפעולם. הוצאות אלו כוללות שכירות, דמי ניהול, חנייה, ארנונה, חשמל ומיזוג, ניקיון, צרכי משרד ותיקונים שוטפים.

92. לפי הערכות החברה, בתקציב 2020 הוצאות השכירות צפויות להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪, כמפורט בלוח להלן:

לוח 9 – הוצאות שכירות בחולון, תקציב 2020 (אלפי ₪)	
שכירות	[redacted]
דמי ניהול	[redacted]
חניה	[redacted]
ארנונה	[redacted]
חשמל ומיזוג	[redacted]
ניקיון	[redacted]
צרכי משרד	[redacted]
תיקונים שוטפים	[redacted]
סה"כ	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 39 לתצהיר משה וולף)

93. בהתאם להסכם החיובים, 50% מהוצאות השכירות מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

94. להערכת החברות, לאחר ההפרדה החברות יצטרכו תוספת של כ-57% לשטח שמשמש אותן היום. דהיינו, להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך שטח בגודל של כ-79% מהשטח המשמש את שתיהן כיום. הערכה זו מבוססת על ניתוח של השטחים הנוספים

[20] יצוין, כי כפי שנמסר לנו, העלויות בסעיפים אלו אינן כוללות את עלויות המעבר עצמן.

שידרשו לאחר ההפרדה בשל הגידול במנהלים ועובדים, חדרי ישיבות, שטחים ציבוריים וכיו', כמפורט בלוח להלן:

לוח 10 – ניתוח השטחים הנוספים שידרשו לאחר ההפרדה				
חישוב גידול בשטח	**שטח**	**מ"ר**	**כמות**	**ביאור**
סה"כ שטח נוכחי	2,283			
<u>תוספת שטח נדרשת</u> :				
חדרי מנהלים / עובדים שנדרשים לחדר נפרד	132	12	11	חדרים נוספים: (1) מנהל טנדם, (2) מנהל רגולציה, (3) מנהל כספים, (4) יועץ משפטי, (5) מבקר פנים, (6) מנהל סביבה פתוחה, (7) מנהל QA, (8) מנהל מחלקת תשתיות, (9) מנהל אבטחת מידע, (10) מנהל משאבי אנוש, (11) מזכירת החברה
סמנכ"ל פיתוח וטכנולוגיות	16	16	1	
מנכ"ל	40	40	1	
עמדות עבודה 8 איש	300	100	3	עמדות open space ל-24 עובדים. כאמור לעיל, החברות מעריכות שלאחר ההפרדה מספר העובדים המועסקים יגדל ב-36 עובדים, מהם 13 מנהלים / עובדים שנדרשים לחדר נפרד, ו-23 עובדים ב-open space.
חדר ישיבות גדול	50	50	1	בהתאם למספר חדרי הישיבות היום
חדר ישיבות קטן	28	14	2	בהתאם למספר חדרי הישיבות היום
מטבחונים	50	50	1	
DC	100	100	1	
חדרים טכניים ומחסנים	100	100	1	
מוקד שירות + חדר הפעלה	60	60	1	
חדר תקשורת ו- IT	80	80	1	
יתירות שטח עבור ספקים ויועצים חיצוניים	342			כגון רו"ח, אנשי תמיכה ותחזוקה, וכיו'
סה"כ תוספת נדרשת	1,298			
יחס גידול בשטח נדרש ובהוצאה	56.9%			

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 41 לתצהיר משה וולף)

95. בשים לב להוצאות הצפויות בתקציב 2020, הוצאות השכירות בחולון לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪;[21] והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

96. **שכירות ותחזוקת אתרי גיבוי** - מדובר בהוצאות שכירות ותחזוקה של אתרי הגיבוי בפתח תקווה ובטירת הכרמל[22] המשמשים את שתי החברות, הכוללות הוצאות חשמל ותקשורת וכן הוצאות תחזוקה שוטפת.

97. לפי הערכות החברה, בתקציב 2020 הוצאות השכירות והתחזוקה של אתרי הגיבוי צפויה להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪, כמפורט בלוח להלן:

לוח 11 – הוצאות שכירות ותחזוקה של אתרי הגיבוי, תקציב 2020 (אלפי ₪)	
אתר הגיבוי מד-1 בפ"ת, כולל חשמל	[redacted]
אתר גיבוי שלישי בטירת הכרמל	[redacted]
תיקונים שוטפים	[redacted]
סה"כ	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 39 לתצהיר משה וולף)

[21] פירוט החישוב: [redacted]

[22] אתר הגיבוי הראשי נמצא ב-med-1 בפתח תקווה; ואתר גיבוי נוסף, בו מאוחסן עותק גיבוי שלישי, נמצא בטירת הכרמל.

98. בהתאם להסכם החיובים, 50% מההוצאות השכירות מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

99. לאחר ההפרדה, כל חברה תצטרך לשכור ולהפעיל אתרי גיבוי נפרדים. בשים לב להוצאות הצפויות בתקציב 2020, הוצאות שכירות ותחזוקה של אתרי הגיבוי לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

100. בנוסף, החברות מעסיקות עובד האחראי על ה-Data Center ואתרי הגיבוי, שמספק שירותים לשתי החברות. עלות השכר של עובד זה הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪, מהם 30% הועמסו על שב"א ו-70% הועמסו על מס"ב.

101. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל אחת משתי החברות תצטרך להעסיק עובד שיהיה אחראי על ה-Data Center ועל אתרי הגיבוי.[23] בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות עובד זה לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

4.1. הוצאות ביטוח

102. בלוח שלהלן מפורטות הוצאות הביטוח לפי הערכות החברות בתקציב 2020 ואומדן עלויות אלו לאחר ההפרדה:

לוח 12: הוצאות ביטוח משותפות – כיום ולאחר ההפרדה							
סעיף ההוצאה	הוצאות ביטוח משותפות לשתי החברות			אומדן עלויות בגין הוצאות ביטוח בהפרדה מיידית			אומדן תוספת העלויות בגין הוצאות ביטוח משותפות
	עלויות כוללות	עלות מועמסת לשב"א	עלות מועמסת למס"ב	אומדן עלויות כוללות	אומדן עלויות לשב"א בהפרדה	אומדן עלויות למס"ב בהפרדה	
	(אלפי ₪)			(אלפי ₪)			(אלפי ₪)
יעוץ ביטוח והוצאות ביטוח (למעט BBB וסייבר)	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
ביטוח BBB וביטוח סייבר	[redacted]		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ	[redacted]		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

103. להלן אפרט על כל אחד מהסעיפים:

104. **ייעוץ ביטוח והוצאות ביטוח** - מדובר בהוצאות שירותי ייעוץ ביטוחי וברכישת כיסויים ביטוחיים כגון ביטוח רכוש, ביטוח טרור, ביטוח ציוד אלקטרוני, ביטוח צד ג', ביטוח חבות מעבידים וביטוחים נוספים. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם

[23] כפי שיוסבר בסעיפים 136 ו-137 להלן, עובד זה במס"ב יקבל אחריות גם על תפעול מאגרי מידע.

ב-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

105. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד שירותים אלו. להערכת החברות, לאחר ההפרדה ההוצאה של כל חברה תהיה גבוהה מהעלות המיוחסת לכל חברה לפי תקציב 2020, אך נמוכה מהעלות הכוללת לשתי החברות, ותעמוד על שיעור של כ-80% מהעלות הכוללת כיום לשתי החברות.

106. בשים לב להערכת ההוצאות הצפויות בתקציב 2020, הוצאות ייעוץ ביטוח והוצאות ביטוח לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

107. **ביטוח BBB וביטוח סייבר-** מדובר ברכישת פוליסת ביטוח בנקאי וכן ברכישת פוליסת ביטוח מפני תקיפות סייבר. כפי שנמסר לי, לפי הערכות החברות בתקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם ב-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 70% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-30% מועמסים על מס"ב.

108. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש ביטוחים אלו בנפרד. להערכת החברות, לאחר ההפרדה ההוצאה של כל חברה תהיה שקולה להוצאה הכוללת של שתי החברות יחד. בשים לב להוצאות הצפויות בתקציב 2020, הוצאות ביטוח BBB וביטוח סייבר בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

5.1. שירותי אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת

109. מדובר בהוצאות משותפות בגין שירותי אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת. סעיפי הוצאות אלו כוללים עלויות שכר של עובדים ומנהלים משותפים במחלקות הרלוונטיות; וכן הוצאות משותפות בגין שירותים המתקבלים מצדדים שלישיים. כאמור, עלויות השכר לפי ההוצאה בפועל של המחלקה הרלוונטית בשנת 2019; ועלויות שירותים משותפים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים נלקחו בהתבסס על הערכות החברות בתקציב 2020.

110. בלוח שלהלן מפורטות ההוצאות המשותפות בגין שירותי אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת:

לוח 13: הוצאות אבטחת מידע, תשתיות ותקשורת משותפות – כיום ולאחר ההפרדה								
סעיף	שירות	הוצאות אבטחת מידע, תקשורת ותשתיות משותפות לשתי החברות			אומדן עלויות בגין הוצאות אבטחת מידע, תקשורת ותשתיות בהפרדה מיידית			אומדן תוספת העלויות בגין הוצאות אבטחת מידע, תקשורת ותשתיות משותפות
		עלויות כוללות	עלות מועמסת לשב"א	עלות מועמסת למס"ב	אומדן עלויות כוללות	אומדן עלויות לשב"א בהפרדה	אומדן עלויות למס"ב בהפרדה	
		(אלפי ₪)			(אלפי ₪)			(אלפי ₪)
שירותי אבטחת מידע	עובדי אבטחת מידע	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	יועצים חיצוניים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	תוכנות אבטחת מידע, אנטי וירוס ותחזוקה							
שירותי תשתיות	עובדי תשתיות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	שירותי תשתיות שנרכשים מספקים חיצוניים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי תקשורת	עובדי תקשורת	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	ציוד תקשורת ויועצי תקשורת חיצוניים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	שירותי תקשורת מספקים חיצוניים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

111. בלוח שלהלן מפורטים כמות העובדים והמנהלים המשותפים במחלקות הרלוונטיות כיום; והערכות החברות בדבר כמות העובדים לאחר ההפרדה:

לוח 14: אומדן תוספת עובדי אבטחת מידע תשתיות ותקשורת לאחר ההפרדה					
מחלקה	כמות עובדים שמספקים שירותים משותפים לשתי החברות	אומדן כמות העובדים שיספקו שירותים אלו בכל חברה לאחר ההפרדה			אומדן תוספת העובדים לאחר ההפרדה
		כמות עובדים	כמות עובדי שב"א	כמות עובדי מס"ב	
עובדי אבטחת מידע	2	4	2	2	2
עובדי תשתיות	5	10	5	5	5
עובדי תקשורת	2	4	2	2	2
סה"כ	9	18	9	9	9

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

112. להלן אפרט כל אחד מהסעיפים:

113. **שירותי אבטחת מידע** – מדובר בשירותי שמירה על אבטחת מידע וסייבר, הכוללים שני עובדי אבטחת מידע משותפים; וכן שירותי אבטחת מידע שנרכשים מספקים חיצוניים.

113.1. <u>עובדים משותפים במחלקת אבטחת מידע</u>: עלות השכר של שני עובדי אבטחת מידע משותפים (מנהל אבטחת מידע ואיש אבטחת מידע) הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מעלות שכר עובדי אבטחת המידע הועמסו על שב"א; ו-50% הועמסו על מס"ב.

113.2. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך מחלקת אבטחת מידע נפרדת. כפי שנמסר לי מהחברות, על פי הרגולציה הקיימת מנהל אבטחת מידע לא יכול למלא תפקיד של מיישם אבטחת מידע. לכן, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך במחלקת אבטחת מידע שני עובדים - מנהל אבטחת מידע ואיש אבטחת מידע.

113.3. להערכת החברות, בשים לב לעלות השכר בפועל בשנת 2019, עלות שכר של שני עובדי מחלקת אבטחת מידע לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

113.4. <u>שירותי אבטחת מידע משותפים הנרכשים מספקים חיצוניים</u>: מדובר בתוכנות אבטחת מידע, אנטי וירוס ותחזוקה וכן ביועצי אבטחת מידע חיצוניים, הנותנים שירות לשתי החברות. כפי שנמסר לי, לפי הערכות החברה בתקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם ב-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

113.5. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד שירותי אבטחת מידע. להערכת החברות, לאחר ההפרדה עלות שירותי אבטחת מידע שירכשו מספקים חיצוניים מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ במס"ב; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

113.6. הערכות אלו מבוססות על ניתוח טכנולוגי שערכו החברות לכל שירות משותף בתחום אבטחת המידע שצפוי להירכש מספקים חיצוניים לפי תקציב 2020. נמסר לי, כי ניתוח זה כלל הערכה לגבי כל שירות האם ובאיזה היקף הוא יידרש לכל אחת מהן לאחר ההפרדה.

114. **שירותי תשתיות** – מדובר בשירותי תשתיות משותפים, הכוללים חמישה עובדי תשתיות משותפים; וכן שירותי תשתיות שנרכשים מספקים חיצוניים, לרבות רשת התקשרות ותשתיות מחשוב.

114.1. <u>עובדי תשתיות משותפים</u>: עלות השכר של 5 עובדים משותפים במחלקת תשתיות (מנהל תשתיות ו-4 עובדי IT) הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מעלות שכר עובדי תשתיות הועמסו על שב"א; ו-35% הועמסו על מס"ב.

114.2. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך תשתית נפרדת, בגודל זהה לתשתית הקיימת כיום, וכוח אדם בהיקף זהה לכוח האדם כיום, קרי – 5 עובדים (מנהל תשתיות ו-4 עובדי IT). בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שכר של 5 עובדי תשתיות לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

114.3. <u>שירותי תשתיות משותפים שנרכשים מספקים חיצוניים</u>: מדובר בשירותים לרשת התקשורת ושירותי מחשוב ושירותי חומרה ותוכנה נוספים הנרכשים מספקים חיצוניים. כפי שנמסר לי, לפי הערכות החברות בתקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם ב-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 65% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-35% מועמסים על מס"ב.

114.4. כאמור, להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך תשתית נפרדת, בגודל זהה לתשתיות הקיימות היום. כפי שנמסר לי, כיום רוב השרתים משרתים את שתי החברות. להערכת החברות, לאחר ההפרדה עלות שירותי תשתיות שירכשו מספקים חיצוניים מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ במס"ב; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

114.5. הערכות אלו מבוססות על ניתוח טכנולוגי שערכו החברות לכל שירות משותף בתחום התשתיות שצפוי להירכש מספקים חיצוניים לפי תקציב 2020. נמסר לי, כי ניתוח זה כלל הערכה לגבי כל שירות האם ובאיזה היקף הוא יידרש לכל אחת מהן לאחר ההפרדה.

115. **שירותי תקשורת** – מדובר בשירותי תקשורת, הכוללים שני עובדי תקשורת משותפים; וכן ציוד תקשורת, שירותי תקשורת ושירותי ייעוץ משותפים בתחום התקשורת שנרכשים מספקים חיצוניים.

115.1. <u>עובדי תקשורת</u>: עלות השכר של שני עובדי תקשורת משותפים הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 70% מעלות שכר עובדי תקשורת הועמסו על שב"א; ו-30% הועמסו על מס"ב.

115.2. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך עובדי תקשורת נפרדים. נמסר לי מהחברות, כי לאור ההיקף המצומצם כיום של עובדי התקשורת (2 עובדים) לא ניתן יהיה לצמצם את כוח האדם לאחר ההפרדה, בפרט כאשר כל אחת מהחברות תהיה חייבת בכל נקודת זמן עובד תקשורת לגיבוי. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שכר של שני עובדי תקשורת לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

115.3. <u>ציוד ושירותי תקשורת שנרכשים מספקים חיצוניים</u>: מדובר בציוד תקשורת, שירותי תקשורת וכן ביועצי תקשורת חיצוניים לחברה. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 50% מההוצאות עבור שירותים אלו מועמסים על שב"א; ו-50% מועמסים על מס"ב.

115.4. להערכת החברות, לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד את מלוא הציוד ושירותי התקשורת. בשים לב להוצאות הצפויות בתקציב 2020, הוצאות ציוד ושירותי תקשורת מספקים חיצוניים בכל אחת משתי החברות מוערכת לאחר

ההפרדה בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

6.1. שירותי ניהול, פיתוח ותחזוקת מערכות

116. מדובר בהוצאות משותפות בגין שירותי ניהול, פיתוח ותחזוקת מערכות. סעיפי הוצאות אלו כוללים עלויות שכר של עובדים ומנהלים משותפים במחלקות הרלוונטיות; וכן בהוצאות משותפות בגין שירותים המתקבלים מצדדים שלישיים. כאמור, עלויות השכר לפי ההוצאה בפועל של המחלקה הרלוונטית בשנת 2019; ועלויות שירותים משותפים שהחברות רוכשות מצדדים שלישיים נלקחו בהתבסס על הערכות החברות בתקציב 2020.

117. בלוח שלהלן מפורטות ההוצאות המשותפות בגין שירותי ניהול, פיתוח ותחזוקת מערכות:

לוח 15: הוצאות ניהול פיתוח ותחזוקת מערכות משותפות - כיום ולאחר ההפרדה								
סעיף	**פירוט**	**הוצאות ניהול, פיתוח ותחזוקת מערכות לשתי החברות**			**אומדן עלויות בגין הוצאות ניהול, פיתוח ותחזוקה משותפות בהפרדה מיידית**			**אומדן תוספת העלויות בגין הוצאות ניהול פיתוח ותחזוקת מערכות משותפות**
		עלויות כוללות	**עלות מועמסת לשב"א**	**עלות מועמסת למס"ב**	**אומדן עלויות כוללות**	**אומדן עלויות לשב"א בהפרדה**	**אומדן עלויות למס"ב בהפרדה**	
		(אלפי ₪)			**(אלפי ₪)**			**(אלפי ₪)**
שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת סיסטם טנדם		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
חומרה ותוכנה – מחשב טנדם		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי פיתוח טנדם		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
HSM		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת סיסטם MF	שירותים מספקים חיצוניים	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	עובדים בתחזוקת סיסטם MF	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי פיתוח MF		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי תפעול פיתוח ותחזוקת ממשק צד ג'	תפעול, פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה צד ג' שמס"ב פיתחה עבור שב"א	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
	עובדי תפעול ממשק הסליקה	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי ניהול פרוייקטים ו-QA		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי פיתוח סביבה פתוחה		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת שרתי BI		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
שירותי פיתוח BI		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
תפעול מאגרי מידע		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]
סה"כ		[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

118. בלוח שלהלן מפורטים כמות העובדים והמנהלים במחלקות הרלוונטיות כיום; והערכות החברות בדבר כמות העובדים לאחר ההפרדה:

לוח 16: אומדן תוספת עובדי ניהול, פיתוח ותחזוקת מערכות לאחר ההפרדה					
סעיף	**פירוט**	**כמות עובדים שמספקים שירותים משותפים לשתי החברות**	**אומדן כמות העובדים שיספקו שירותים אלו בכל חברה לאחר ההפרדה**		**אומדן תוספת העובדים לאחר ההפרדה**
			כמות עובדים	**כמות עובדי שב"א**	**כמות עובדי מס"ב**	
ניהול פיתוח ותחזוקת סיסטם טנדם		1	2	1	1	1
שירותי פיתוח טנדם		7	11	7	4	4
שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת סיסטם MF		4	8	4	4	4
שירותי פיתוח MF		11	11	5	6	0
שירותי תפעול פיתוח ותחזוקת ממשק צד ג'	תפעול פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה צד ג' שמס"ב פיתחה עבור שב"א	2	4	2	2	2
	מפעילי מסב שמפעילים את ממשק הסליקה	3	4	1	3	1
שירותי ניהול פרויקטים ו-QA		16	16	8	8	0
שירותי פיתוח סביבה פתוחה		6	9	5	4	3
שירותי פיתוח BI		4	4	2	2	0
תפעול מאגרי מידע		1	1	1		0
סה"כ		**55**	**70**	**36**	**34**	**15**

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 34 לתצהיר משה וולף)

119. להלן אפרט כל אחד מהסעיפים:

120. **שירותי טנדם** – מחשב הטנדם הוא התשתית המרכזית המשמשת את שתי החברות. שירותי טנדם משותפים כוללים שירותי ניהול, פיתוח ותחזוקה של מערכת הטנדם על ידי מנהל הטנדם; שירותי תחזוקת חומרות ותוכנות של מחשב הטנדם שנרכשים מספקים חיצוניים; ושירותי פיתוח טנדם על ידי עובדי החברות.

120.1. <u>שירותי ניהול, פיתוח ותחזוקה של מערכת הטנדם</u>: מדובר בעלות השכר של מנהל תכנות טנדם, שהסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 80% מעלות שכר מנהל הטנדם הועמסו על שב"א; ו-20% הועמסו על מס"ב.

120.2. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך מנהל טנדם נפרד. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שכר מנהל טנדם לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

120.3. <u>חומרה ותוכנה מחשב טנדם</u>: מדובר בשירותי תחזוקה שוטפת של חומרות ותוכנות של מחשב הטנדם שנרכשים מספקים חיצוניים. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 80% מההוצאות מועמסים על שב"א, ו-20% על מס"ב.

120.4. לאחר ההפרדה, כל אחת מהחברות תצטרך לרכוש בנפרד את שירותי התחזוקה לטנדם. להערכת החברות, לאחר ההפרדה עלויות חומרה ותוכנה מחשב טנדם שירכשו מספקים חיצוניים מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ במס"ב; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

120.5. הערכות אלו מבוססות על ניתוח טכנולוגי שערכו החברות לכל שירות תחזוקה שוטפת של חומרות ותוכנות של מחשב הטנדם שצפוי להירכש מספקים חיצוניים לפי תקציב 2020. נמסר לי, כי ניתוח זה כלל הערכה לגבי כל שירות האם ובאיזה היקף הוא יידרש לכל אחת מהן לאחר ההפרדה.

120.6. <u>שירותי פיתוח טנדם</u>: מדובר בעלות השכר של 7 עובדי פיתוח משותפים, שהסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 81% על שב"א; ו-19% על מס"ב.

120.7. לאחר ההפרדה כל אחת מהחברות תצטרך עובדי פיתוח טנדם נפרדים. להערכת החברות, לאחר ההפרדה שב"א תצטרך את כל שבעת העובדים במחלקה; ואילו מס"ב תוכל להסתפק באיש סיסטם ובשלושה מפתחים. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שירותי פיתוח טנדם לאחר ההפרדה מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪[24] במס"ב; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

121. **HSM**-מדובר במערכת הכוללת תוכנה שמייצרת מפתחות הצפנה לקודים, מספרי כרטיסי אשראי וכיו', המחוברת למחשב הטנדם, והיא משמשת בעיקר את שב"א. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות אלו צפויות להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 95% מההוצאות מועמסים על שב"א, ו-5% על מס"ב.

122. להערכת החברות, לאחר ההפרדה מס"ב תפסיק את השימוש במערכת ה-HSM ותמצא חלופה אחרת, שנכון למועד חוות הדעת לא ניתן להעריך את העלות של חלופה זו. במילים אחרות, לאחר ההפרדה ההנחה היא שב"א תישא לבדה במלוא העלות של מערכת ה-HSM; ולא יהיה שינוי בעלות הכוללת לאחר ההפרדה.

123. **שירותי Main Frame ("MF")** - מדובר במחשב ה-IBM שמהווה תשתית מרכזית המשמשת את שתי החברות. שירותי MF כוללים שירותי ניהול ותחזוקה הנרכשים מספקים חיצוניים; וכן עבודת תחזוקה המבוצעת על ידי עובדי סיסטם של החברות.

---

[24] העלות לאחר הפרדה המוערכת במס"ב חושבה באופן הבא: עלות שכר שנתית של איש סיסטם כ-[redacted] אלפי ₪ בתוספת עלות ממוצעת לתוכניתן במחלקה של כ-[redacted] אלפי ₪. פירוט החישוב: [redacted]

123.1. <u>שירותי תחזוקת חומרה ותוכנה שנרכשים מספקים חיצוניים</u> - מדובר בתחזוקה שוטפת של חומרות ותוכנות של מערכות ה-IBM המשרתות את פעילות שתי החברות ונרכשות מספקים חיצוניים. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 עלות רכישת שירותי תחזוקת חומרה ותוכנה מספקים חיצוניים צפויה להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 80% מעלות שירותי אבטחת מידע מועמסים על שב"א; ו-20% מועמסים על מס"ב.

123.2. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד שירותי תחזוקת החומרה והתוכנה מספקים חיצוניים. להערכת החברות, לאחר ההפרדה עלויות אלו מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ במס"ב; והעלות הכוללות לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

123.3. הערכות אלו מבוססות על ניתוח טכנולוגי שערכו החברות לכל שירות תחזוקה שוטפת של חומרה ותוכנה חומרות ולמחשב ה-MF שצפוי להירכש מספקים חיצוניים לפי תקציב 2020. נמסר לי, כי ניתוח זה כלל הערכה לגבי כל שירות האם ובאיזה היקף הוא יידרש לכל אחת מהן לאחר ההפרדה.

123.4. <u>עובדים בתחזוקת סיסטם MF</u>: מדובר בעלות השכר של ארבעה עובדים שאחראים לתפעול השוטף ולתחזוקה של המערכת, שהסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪.[25] עלות זו הועמסה 80% על שב"א; ו-20% על מס"ב, בהתאם להיקף השירותים שניתנו בפועל לכל חברה.

123.5. לאחר ההפרדה, כל אחת מהחברות תצטרך עובדי תחזוקת סיסטם MF נפרדים. להערכת החברות, לאחר ההפרדה היקף העובדים שכל אחת משתי החברות תצטרך יעמוד על ארבעה עובדים, בהתאם לכמות העובדים כיום. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות עובדים בתחזוקת סיסטם MF לאחר ההפרדה מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בכל אחת משתי החברות; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

124. **שירותי פיתוח MF** - מדובר בשירותי פיתוח משותפים למחשב MF על ידי 11 עובדי החברות. עלות השכר של 11 עובדים אלו הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪.[26] בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 49% על שב"א; ו-51% על מס"ב.

---

[25] כפי שנמסר לי, אחד העובדים מחלק את זמנו בין מתן שירותי תחזוקת סיסטם MF (37.5%) לבין מתן שירותי פיתוח MF (62.5%). עלות השכר בסעיף זה כוללת 37.5% מעלות השכר של עובד זה.

[26] כאמור, כפי שנמסר לי, אחד העובדים מחלק את זמנו בין מתן שירותי תחזוקת סיסטם MF (37.5%) לבין מתן שירותי פיתוח MF (62.5%). עלות השכר בסעיף זה כוללת 62.5% מעלות השכר של עובד זה.

125. להערכת החברות, לאחר ההפרדה לא יהיה שינוי מהותי בהיקף העבודה שיידרש בכל אחת משתי החברות, ולא יהיה שינוי בעלויות לאחר ההפרדה.

126. **שירותי תפעול פיתוח ותחזוקת ממשק צד ג'-** מדובר בשירותים משותפים של תפעול, פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה צד ג', שמס"ב פיתחה עבור שב"א; וכן במפעילי מס"ב שמפעילים את הממשק .

126.1. <u>תפעול, פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה צד ג' שמס"ב פיתחה עבור שב"א</u>: עלות השכר של שני עובדי התפעול, הפיתוח ותחזוקת הממשק הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 51% על שב"א; ו-49% על מס"ב.

126.2. לאחר ההפרדה שב"א לא תוכל לקבל שירותים אלו ממס"ב ותצטרך להפעיל את ממשק הסליקה בעצמה. נמסר לי מהחברות, כי לאור הצורך בשימור הידע בכל אחת מהחברות, כל חברה תצטרך שני עובדים לצורך תפעול, פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה צד ג'. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שכר של שני עובדי תפעול, פיתוח ותחזוקת ממשק סליקה צד ג' לאחר ההפרדה בכל אחת משתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

126.3. <u>תפעול ממשק הסליקה</u>: מדובר בשלושה עובדים שמפעילים את ממשק הסליקה. עלות השכר של עובדים אלה הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 25% על שב"א; ו-75% על מס"ב.

126.4. כאמור, לאחר ההפרדה שב"א לא תוכל לקבל שירותים אלו ממס"ב ותצטרך להפעיל את ממשק הסליקה בעצמה. להערכת החברות, לאחר ההפרדה מס"ב תצטרך את שלושת העובדים; ושב"א תצטרך עובד שיהיה אחראי על תפעול ממשק הסליקה. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שכר עובדי תפעול ממשק הסליקה לאחר ההפרדה מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪[27] בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ במס"ב; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

127. **שירותי ניהול פרויקטים ו -QA-** מדובר בשירותי ניהול פרויקטים ואבטחת איכות על ידי 16 עובדים החברות. עלות השכר של 16 עובדים אלו הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות

[27] פירוט החישוב: [redacted]

של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 75% על שב"א; ו-25% על מס"ב.

128. להערכת החברות, לאחר ההפרדה לא יהיה שינוי מהותי בהיקף העבודה שיידרש בכל אחת משתי החברות, וכן לא יהיה שינוי בעלויות לאחר ההפרדה.

129. **שירותי פיתוח סביבה פתוחה-** מדובר בשירותי פיתוח מערכות שלא לממשק הטנדם או ה-MF על ידי שישה עובדי החברות (מנהל וחמישה עובדים), כגון פיתוח לטיפול במערכת האשראית ששב"א מעבירה למסופים. עלות השכר של שישה עובדים אלו הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 67% על שב"א; ו-33% על מס"ב.

130. להערכת החברות, לאחר ההפרדה יהיה צורך להגדיל בכל חברה את כוח האדם העוסק בשירותים אלו. להערכת החברות, לאחר ההפרדה שב"א תצטרך 5 עובדים שיעסקו בתחומים אלו; ומס"ב תצטרך 4 עובדים שיעסקו בתחומים אלו. בשים לב לעלות השכר בפועל, עלות שכר עובדי פיתוח סביבה פתוחה לאחר ההפרדה מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪[28] בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪[29] במס"ב; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

131. **שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת שרת BI-** מדובר בשירותי תחזוקת חומרות ותוכנות התומכות ב-BI, לרבות רכישה שוטפת של רישיונות למערכת ורטיקה ותחזוקה שוטפת, הנרכשים מספקים חיצוניים. כפי שנמסר לי, לפי תקציב 2020 הוצאות שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת שרתי BI צפויות להסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, 80% מעלות שירותי אבטחת מידע מועמסים על שב"א; ו-20% מועמסים על מס"ב.

132. לאחר ההפרדה כל חברה תצטרך לרכוש בנפרד שירותי ניהול פיתוח ותחזוקת שרתי BI מספקים חיצוניים. להערכת החברות, לאחר ההפרדה עלויות אלו מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪ בשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ במס"ב; והעלות הכוללת לאחר ההפרדה לשתי החברות מוערכת בכ-[redacted] אלפי ₪.

133. הערכות אלו מבוססות על ניתוח טכנולוגי שערכו החברות לכל שירות ניהול פיתוח ותחזוקה לשרתי BI שצפוי להירכש מספקים חיצוניים לפי תקציב 2020. נמסר לי, כי ניתוח זה כלל הערכה לגבי כל שירות האם ובאיזה היקף הוא יידרש לכל אחת מהן לאחר ההפרדה.

---

[28] פירוט החישוב: [redacted]
[29] פירוט החישוב:

134. **שירותי פיתוח BI-** מדובר בשירותי פיתוח BI של ארבעה עובדים שאחראים על פיתוח BI בחברות. עלות השכר של ארבעה עובדים אלו הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. בהתאם להסכם החיובים, עלות זו מועמסת בהתאם להיקף העבודה בפועל ולנתח הפעילות של כל חברה בקבלת השירותים. בהתאם לכך, עלות זו הועמסה 74% על שב"א; ו-26% על מס"ב.

135. להערכת החברות, לאחר ההפרדה לא יהיה שינוי מהותי בהיקף העבודה שיידרש בכל אחת משתי החברות, וכן לא יהיה שינוי בעלויות לאחר ההפרדה.

136. **תפעול מאגרי מידע** - מדובר בעובד שאחראי על תפעול מאגרי מידע. עלות השכר של עובד זה הסתכמה בשנת 2019 בכ-[redacted] אלפי ₪. עלות זו הועמסה 98% על שב"א; ו-2% על מס"ב, בהתאם להיקף השירותים שניתנו בפועל לכל חברה.

137. להערכת החברות, לאחר ההפרדה לא יהיה שינוי מהותי בהיקף העבודה שיידרש בכל אחת מהחברות. שב"א תמשיך להעסיק את אותו עובד; ובשים לב להיקף העבודה הנמוך המוקדש לנושאים הקשורים למס"ב, האחריות לביצוע עבודה זו תעבור לעובד האחראי על תפעול ה-Data Center (סעיפים 100 ו-101 לעיל); ולכן לא יהיה שינוי בעלויות לאחר ההפרדה.

7.ו. הוצאות פחת בגין רכוש משותף

138. שתי החברות משתמשות בפעילות ברכוש קבוע משותף. הרכוש הקבוע המשותף כולל, בין היתר, תשתיות, מחשבים, תוכנות ורישיונות, השקעות במושכר, ריהוט וציוד וכדומה. נכון לשנת 2019, הוצאות הפחת בגין הרכוש המשותף ששימש את שתי החברות הסתכמו בכ-[redacted] אלפי ₪, מהן כ-[redacted] אלפי ₪ מיוחסים לשב"א וכ-[redacted] אלפי ₪ מיוחסים למס"ב.[30,31]

139. לאחר ההפרדה החברות לא תוכלנה להשתמש ברכוש הקבוע המשותף, וכל אחת מהן תצטרך רכוש קבוע משלה. הוצאות הפחת בגין הרכוש המשותף לאחר ההפרדה הוערכו בהתבסס על העלות ההיסטורית, תוך כדי ביצוע התאמות כמפורט להלן; וחושבו כמכפלה בין העלות ההיסטורית המתואמת לבין שיעור הפחת שהוערך על ידי החברה, בהתאם לאורך השימוש הצפוי ברכוש בכל סעיף.

---

[30] יש לציין, כפי שנמסר לי, כי לחברות יש רכוש קבוע שאינו משותף: בשב"א - רכוש קבוע של פרויקט EMV ופיתוח תוכנה לשימוש עצמי; במס"ב – רכוש קבוע של מערכת גמל, מערכת תשלומים מתקדמים, מערכת גמל ילדים ומערכת הוצל"פ.

[31] בנוסף יצוין, כפי שנמסר לי, כי קיימים כ-200 מחשבים שמשמשים רק את עובדי שב"א או רק את עובדי מס"ב, שנרשמים כחלק מהרכוש המשותף. מאחר והתחשיב הכלכלי לאמידת תוספת העלויות הצפויה לחברות הוא תחשיב של הפרשים (דלתאות) הרי שאין בכך להשפיע על תוצאות החישוב.

140. להערכת להחברות, לאחר ההפרדה הוצאות הפחת בגין הרכוש המשותף תסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪ לשב"א ובכ-[redacted] אלפי ₪ למס"ב; והוצאות הפחת הכוללות בגין הרכוש המשותף לאחר ההפרדה תסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪, כמפורט בלוח להלן:

לוח 17: אומדן הוצאות פחת בגין הרכוש משותף לאחר ההפרדה (אלפי ₪)

קבוצה	שב"א עלות היסטורית	מס"ב עלות היסטורית	סה"כ עלות היסטורית	התאמות לעלות ההיסטורית	סה"כ עלות מותאמת	שיעור פחת	פחת שנתי לשב"א	פחת שנתי למס"ב	ביאור
פרויקט BI	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	
מחשבים ותשתיות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	A
טנדם חדש	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	A
אבטחת מידע	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	
השקעות במבנה	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	B
ריהוט וציוד משרדי	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	C
תוכנות ורישיונות	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	D
אתר גיבוי	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	E
מחשב IBM חדש + storage	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	F
סה"כ	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	[redacted]	

מקור: שב"א ומס"ב (ר' נספח 40 לתצהיר משה וולף)

141. להלן אסביר את ההתאמות בעלות ההיסטורית של הרכוש הקבוע המשותף:

141.1. **ביאור A** – ההתאמה בסעיפי מחשבים ותשתיות כוללת נטרול של העלות ההיסטורית של מחשב הטנדם הישן ([redacted] אלפי ₪), ומנגד הוספת עלות הרכישה של מחשב הטנדם החדש ([redacted] אלפי ₪). כאמור, מחשב הטנדם הוא התשתית המרכזית המשמשת את שתי החברות. באוקטובר 2019 רכשו החברות מחשב טנדם חדש כאשר השימוש בו צפוי להתחיל בסוף שנת 2020. יצוין, כפי שנמסר לי, כי הפער בעלויות בין מחשב הטנדם החדש לבין מחשב הטנדם הישן נובע מכך שהמחשב החדש הוא מתקדם יותר. כפי שנמסר לי, להערכת החברות, לאחר ההפרדה מס"ב תוכל להסתפק במחשב טנדם בנפח נמוך יותר, ובעלות של 80% מהעלות של מחשב הטנדם החדש שנרכש. לפיכך לאחר ההפרדה הוצאת הפחת המוערכת למס"ב בגין הטנדם תסתכם בכ-[redacted] אלפי ₪.[32]

141.2. כמו כן ההתאמה בסעיפי מחשבים ותשתיות כוללת נטרול של העלות ההיסטורית של מיחשוב ישן שנרכש לפני שנת 2014 ([redacted] אלפי ₪), שלהערכת החברות לא נעשה בו שימוש ממשי.

[32] פירוט החישוב: 7,753 * 80% * 20% = 1,240.

141.3. **ביאור B** – ההתאמה בסעיף השקעות במבנה (שיפורים במושכר של המשרדים בחולון) כוללת נטרול של 20% מהעלות ההיסטורית. התאמה זו נעשתה בהתאם להערכת החברות שלאחר ההפרדה כל חברה תצטרך שטח בגודל של 80% מהשטח המשמש את שתיהן כיום (ר' בסעיף 94 לעיל).

141.4. **ביאור C** - בסעיף ריהוט וציוד משרדי ההתאמה כוללת נטרול של 10% מהעלות ההיסטורית. התאמה זו נעשתה בהתאם להערכת החברות שלאחר ההפרדה כל חברה תצטרך שטח קטן יותר מהשטח המשמש את שתיהן כיום. החברות מעריכות שהריהוט החדש יהיה יקר יותר מכיוון שהוא ייועד בעיקר לחדרי הנהלה, חדרי ישיבות ושטחים ציבוריים (ר' בסעיף 94 לעיל); ולכן ההנחה שהעלות תקטן רק ב-10%.

141.5. **ביאור D** - בסעיף תוכנות ורישיונות ההתאמה כוללת נטרול של העלות ההיסטורית של תוכנות ורישיונות ישנים שנרכשו לפני שנת 2010 ([redacted] אלפי ₪), שלהערכת החברות לא נעשה בהם שימוש ממשי.

141.6. **ביאור E** – ההתאמה בסעיף אתר גיבוי כוללת נטרול של העלות ההיסטורית של מיחשוב ישן שנרכש לפני שנת 2014 ([redacted] אלפי ₪), שלהערכת החברות לא נעשה בו שימוש ממשי.

141.7. **ביאור F** – ההתאמה כוללת הוספה של עלות רכישת מחשב IBM ו-Storage, שנרכש בחודש פברואר 2020, בעלות של [redacted] אלפי ₪. מהחברות נמסר לי, שהמחשב החדש מיועד לשמש את החברות בנוסף למחשבים הקיימים, וזאת לאור ניסיון העבר בו נעשה שימוש בשני מחשבים במקביל לשם שמירה על יציבות המערכות; ולכן לא נגרעה עלות מחשב ה-IBM הישן.

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין לתחרות

ת"כ _____

1. **שירותי בנק אוטומטיים בע"מ**
2. **מרכז סליקה בנקאי בע"מ**

שניהם ע"י עו"ד מתן מרידור ו/או עו"ד אלומה צרניק ו/או עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות' שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא רח' יגאל אלון 98, ת"א 6789141 טל': 03-6078607 פקס: 03-6078666.

וע"י עו"ד ניבה ברג לבנת ו/או עו"ד עדי מרדכי ו/או עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טל': 03-6103100 פקס: 03-6103111.

המבקשות

- נ ג ד -

הממונה על התחרות

שכתובתה למסירת כתבי בי-דין היא רח' עם ועולמו 4, ירושלים 9134102 טל': 02-5458500 פקס: 02-5458555.

המשיבה

בקשה לאישור הסדר כובל – כרך נספחים א' – גרסה מושחרת

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	מכתב מרשות התחרות בנושא הזיקות המשותפות של שב"א ומס"ב מיום 28 באוקטובר 2019	5
2	העמודים הרלוונטיים מתוך הדו"ח התקופתי של שב"א לשנת 2019	8
3	חסוי	12
4	חסוי	25
5	חסוי	35
6	פטור בתנאים מיום 24 בספטמבר 2017 שניתן לאור אחזקתם המשותפת של הבנקים בשב"א	43
7	פטור בתנאים מיום 20 בספטמבר 2018 שניתן לאור אחזקת המשותפת של הבנקים במס"ב	73
8	מלוא הפטורים שניתנו לשב"א לאורך השנים	77
9	מלוא הפטורים שניתנו למס"ב לאורך השנים	237
10	מצגת רשות התחרות בנושא פעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים כפי שהוצגה בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015	349
11	דיווח מיידי של שב"א מיום 31 במרץ 2020 בעניין החזקות בעלי עניין ונושאי משרה	371
12	העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מיום 14 בדצמבר 2015	382
13	העמודים הרלוונטיים מתוך הדו"ח המסכם של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מיום 1 בספטמבר 2016	385
14	רישיון חברת שירותים משותפת שניתן למס"ב ביום 29 במאי 2018	389
15	הודעה על ביטול רישיונה של שב"א כחברת שירותים משותפת מיום 30 במאי 2019	392
16	אישור מפעל חיוני שניתן למס"ב ביום 19 בדצמבר 2017	396
17	אישור מפעל חיוני שניתן לשב"א ביום 19 בדצמבר 2017	398
18	החלטת וועדת היגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות מיום 19 בנובמבר 2019	400
19	עיקרי החובות הרגולטוריות השונות והדינים החלים על החברות	404

20	טיוטת הוראה של הנחיות הפיקוח על הבנקים מיום 10 בפברואר 2020 הנוגעת להוספת הקלות לפתיחת חשבון לנותני אשראי חוץ בנקאי	411
21	דף התמיכה הטכנית של Google Pay	443
22	ODI, Open Banking Preparing for lift off, July 2019	449
23	Bank For International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures, Distribute ledger technology in payment-clearing and settlements, February 2017	479
24	דו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק לשנת 2019 של רשות החדשנות, Start-Up Nation Central וצבירן פתרונות שכר, הטבות ופנסיה	509
25	עדכון חודש ינואר 2020 שנשלח למנויי סקר השכר בחברות הי-טק, טכנולוגיה ומערכות מידע מחברת "צבירן פתרונות שכר הטבות ופנסיה"	534
26	IBM, Mainframe Modernization and Skills The Myth and the Reality, 2014	554
27	מכתב עדכון שהתקבל מחות"ם ביום 16 באפריל 2020	561
28	קול קורא שפרסם בנק ישראל ביום 15 בנובמבר 2017 לקבלת מידע בנושא הקמת תשתית לסליקת תשלומים מיידיים	563
29	העמודים הרלוונטיים מתוך פרק ב' לסקירה השנתית לשנת 2018 של בנק ישראל כפי שפורסמה ביום 22 במאי 2019	569
30	הודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל ביום 27 בנובמבר 2019 שכותרתה שלב נוסף בהטמעת תקן EMV במערך התשלומים בישראל	598
31	העמודים הרלוונטיים מתוך סקירת המחצית הראשונה לשנת 2019 של המערכת הבנקאית כפי שפורסמה ביום 10 באוקטובר 2019	602
32	תעריפון שב"א	606
33	הדו"ח הסופי של בנק ישראל בעניין שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב כפי שפורסם בחודש יולי 2016	613
34	חסוי	618
35	חסוי	621
36	חסוי	624
37	חסוי	629
38	חסוי	635
39	חסוי	647
40	חסוי	649

652	חסוי	41
654	חסוי	42
656	חסוי	43

נספח 1

מכתב מרשות התחרות בנושא הזיקות המשותפות של שב"א ומס"ב מיום 28 באוקטובר 2019

עמ' 5

רשות
התחרות
מחלקת שווקים
ייעוץ משפטי

ירושלים, כ"ט תשרי תש"פ
28 אוקטובר 2019

לכבוד

שירותי בנק אוטומטיים בע"מ
הרוקמים 26, חולון

מרכז סליקה בנקאי בע"מ
הרוקמים 26, חולון

מר משה וולף, מנכ"ל
שירותי בנק אוטומטיים בע"מ;
מרכז סליקה בנקאי בע"מ

בדוא"ל: moshe@shva.co.il

שלום רב,

הנדון: **הזיקות המשותפות של שב"א ומס"ב**

הריני לפנות אליך בנושא שבנידון כדלקמן:

1. כידוע, שירותי בנק אוטומטיים (להלן **שב"א**) ומרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן **מס"ב**) נמצאו עד לאחרונה תחת שליטת הבנקים הגדולים. לאחרונה, וכחלק מיישום הוראות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017, השתנה מבנה האחזקות בשב"א, כך שכיום הבנקים הגדולים מחזיקים בפחות מ-50% ממניותיה. לעומת זאת, מלוא הון המניות של מס"ב עדיין מוחזקות בידי חמשת הבנקים הגדולים.
2. על פי המידע שנמסר לנו, למרות השינוי במבנה הבעלות, שב"א ומס"ב ממשיכות לקיים ביניהן זיקות משמעותיות, ובכלל זה: מטה והנהלה משותפים; משרדים משותפים; תשתית טכנולוגית משותפת; מתקני גיבוי משותפים; שירותי תקשורת; שירותי אבטחת מידע; שירותי ביקורת פנים; שירותי ניהול סיכונים; שירותי ביטוח; וצוותי עבודה משותפים.
3. על פני הדברים, עשויים להתקיים בין שב"א ומס"ב יחסי תחרות בפועל או בכוח, וזאת בפרט על רקע השינויים במבנה הבעלות של שב"א כאמור לעיל. שיתופי פעולה מהסוג המתואר בין מתחרים עלולים לעורר מגוון רחב של חששות תחרותיים, ובכלל זה צינון התחרות בין הצדדים לשיתוף הפעולה וזליגת שיתוף הפעולה לתחומים שבלב התחרות שבין הצדדים. זאת, במיוחד כאשר שיתוף הפעולה נוגע גם למערכי קבלת ההחלטות בתוך הצדדים.
4. נוכח כל האמור, מדובר לכאורה בהסדר כובל אשר לא זכה לאישור או היתר זמני מטעם בית הדין לתחרות או פטור מטעם הממונה על התחרות; יתר על כן ונוכח החששות

טלפון: 02-545850374 competition.gov.il
פקס: 02-5458555 כתובת: עם ועולמו 4, ת.ד 34281
ירושלים 9134102

התחרותיים שלכאורה מתעוררים, ספק רב אם ההסדר עומד בתנאי פטור סוג מפטורי הסוג שנקבעו לפי סעיף 15א לחוק התחרות הכלכלית, תשמ"ח-1988 (להלן **החוק**).

5. משכך ומבלי לגרוע מסמכויותיה של הממונה על פי החוק, עליכם לפעול לאלתר להביא לסיום ההפרה לכאורה ולתיקון המצב כפי שתואר לעיל.

אשמח לעמוד לרשותכם בכל שאלה או הבהרה, ככל שתידרש, בטלפון ישיר 02-5458602 ובדואר אלקטרוני: Tobiel@competition.gov.il.

בכבוד רב ובברכה,

טובי הריס, עו"ד
ראשת צוות פיננסיים, מחלקת שווקים
רשות התחרות

competition.gov.il
טלפון: 02-5458503/4
כתובת: עם ועולמו 4, ת.ד 34281
ירושלים 9134102
פקס: 02-5458555

נספח 2

העמודים הרלוונטיים מתוך הדו"ח התקופתי של שב"א לשנת 2019

עמ' 8

שירותי בנק אוטומטיים בע"מ

הדוח התקופתי
לשנה שנסתיימה ביום
31 בדצמבר 2019

חלק ג' – תיאור עסקי החברה לפי תחום פעילות

8. מגזר הפעילות של החברה – הסליקה

8.1 כללי

כאמור לעיל, החברה פועלת היום במגזר הסליקה, הכולל מספר פעילויות, כדלהלן: (1) חיבור מסופים למתג כרטיסי החיוב והסמכת מסופים לאשראית EMV; (2) שירותי אישור ואיסוף ושירותי ממשק סילוקין; (3) שירותי מתג ATM; (4) פיתוח והפצת תוכנות אשראית PC; (5) עיסוק בפעילות פרוטוקול התקשורת; והכל כמפורט להלן.

8.1.1 רקע כללי

לסוגים השונים של כרטיסי חיוב, ר' בסעיף 7.2 לעיל.

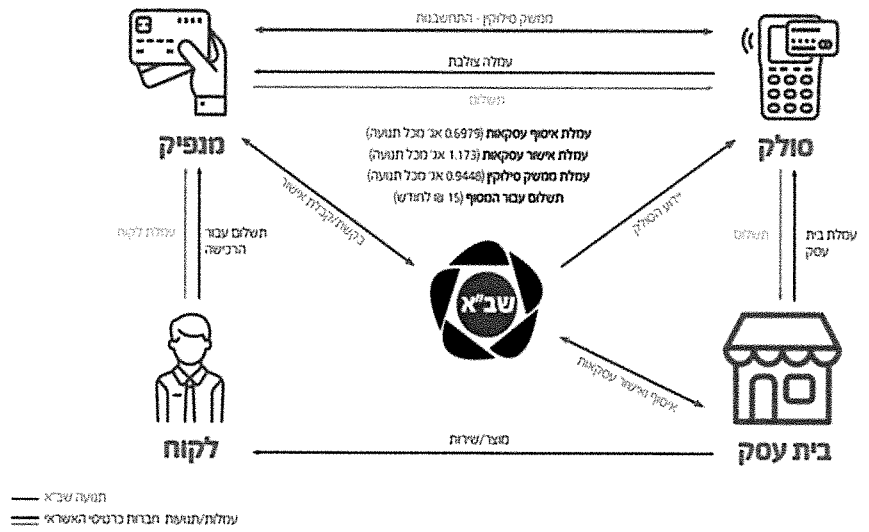
ביצוע התשלום בכרטיס חיוב יכול להתבצע במתכונת כרטיס נוכח בנקודת מכירה (נקודת קצה) (להלן: "**מכשיר POS**" (Point of Sale) מאוישת או לא מאוישת או במתכונת "כרטיס לא נוכח" (card not present) באמצעות אתר אינטרנט, יישומון (אפליקציה), מוקד טלפוני וכד'.

ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב נעשה על ידי מערכת הסכמית, בין הגורמים הבאים: מנפיק, סולק, בעל מותג/ ארגון בינלאומי (שהינו בעל מותג הכרטיס הרלבנטי) בית עסק וצרכן. כל אחד מהשחקנים נוהג על פי כללים מוגדרים: המנפיק מנפיק כרטיס חיוב לצרכן וזאת מכוח רישיון/מעמד של המנפיק בארגון הבינלאומי; הצרכן משתמש בכרטיס כאמצעי תשלום בבית העסק ובית העסק מספק לצרכן טובין או שירותים; בית העסק מעביר לסולק את פרטי העסקה שבוצעה (בדרך כלל באמצעות החברה, ובעסקאות המבוצעות מול סולק בחו"ל - באמצעות הארגון הבינלאומי הרלבנטי), והסולק, הקשור בהסכם עם המנפיק, מתחייב להעביר לבית העסק את התמורה עבור העסקה, במועד שסוכם בהתאם לסוג כרטיס החיוב. במקביל, מתחייב המנפיק להעביר לסולק את התמורה עבור העסקה, אשר נגבית מהצרכן במועד שסוכם עמו.

בגין שירות זה גובה הסולק מבית העסק עמלה. מעמלה זו משלם הסולק למנפיק, במידה שהסולק והמנפיק הם גופים שונים, עמלה (להלן: "**עמלת צולבת**" או "**עמלת המנפיק**") והיתרה הינה חלקו של הסולק. כמו כן, המנפיק גובה לעתים ממחזיק הכרטיס עמלת כרטיס בגין השירות שניתן לו.

כאמור לעיל, בישראל קיימות מספר חברות אשר מנפיקות וסולקות כרטיסי חיוב, כאשר העיקריות שביניהן הינן חברות כרטיסי האשראי ישראכרט, MAX וכאל. כמו כן, בנקים הינם מנפיקים של כרטיסי חיוב. בנוסף, ביום 4 באפריל, 2017, העניק בנק ישראל רישיון סולק גם לחברת טרנזילה, וביום 20 במרץ, 2018, העניק בנק ישראל רישיון סולק גם לחברת קארדקום. למיטב ידיעת החברה, שלוש חברות כרטיסי האשראי האמורות קשורות ביניהן בהסכמים לסליקה צולבת של כרטיסי חיוב, אשר מאפשרים לכל אחת מהן לסלוק את כרטיסי החיוב המונפקים על ידי החברות האחרות. חברות כרטיסי אשראי כפופות לפטור הממונה מיום 25 באפריל 2018.

מודל עסקי - תהליך ביצוע של עסקת אשראי



8.1.2. <u>חיבור מסופים למתג כרטיסי החיוב</u>

בגין כל מסוף המחובר למערכות החברה (ובכלל זה מסופים בבתי העסק ומאגדים) גובה החברה תשלום חודשי קבוע עבור ניהול ועדכון המסוף, נכון למועד הדוח בגובה 15 ש"ח מכל מסוף, המשולם על ידי כל הסולקים במסוף בחלוקה בהתאם לכמות העסקאות שהועברו מהמסוף לכל סולק במהלך אותו חודש, וביחס למסופים מחוברים שאינם מעבירים עסקאות - חלוקה בהתאם לכמות הסולקים במסוף באותו חודש (להלן: "**מסופים מחוברים**"). ממוצע מספר המסופים המחוברים הינו כ- 208 אלפי מסופים בשנת 2018 וכ- 217 אלפי מסופים בשנת 2019.

לצורך ביצוע עסקת EMV בכרטיס נוכח יש צורך במכשיר PinPad בנוסף למסוף. החל מיום 1 באפריל 2019 גובה החברה תשלום חודשי קבוע עבור ניהול ועדכון ה-PinPad בסך של 4 ש"ח בגין כל PinPad של המסוף שמחובר למערכת. החיוב מתחלק בין כל הסולקים במסוף בחלוקה שווה ובנפרד עבור כל PinPad המחובר למסוף, וכן במקרה שבו מדובר במסוף אחד הכולל בתוכו את ה- PinPad. למחלוקת החברה עם ישראכרט, ר' סעיף 8.12 להלן.

8.1.3. <u>שירותי אישור ואיסוף עסקאות וממשק הסילוקין</u>

במסגרת פעילות שירותי אישור ואיסוף, החברה פועלת כמעבד של עסקאות בכרטיסי חיוב. במסגרת זו, היא מקושרת לכלל המסופים בבתי העסק ומבצעת איסוף של כלל העסקאות בכל סוגי כרטיסי החיוב ועיבודן, לצורך העברתן למנפיקים לקבלת אישור והמשך הטיפול בעסקה, וכן מנתבת עסקאות ON US (כהגדרתן להלן) לסולק אשר מטפל בעסקה בעצמו. במסגרת פעילותה כמעבד, החברה גם מספקת לסולקים שירות ניהול מסופים בבתי העסק וכן מבצעת פעולות טכניות נוספות עבור הסולקים והמנפיקים.

העסקאות בבתי העסק מבוצעות באמצעות מסופים המותקנים בהם. במסופים אלו מצוי רכיב תוכנה, המחבר בין בית העסק לבין מתג כרטיסי חיוב, ורכיב חומרה, קורא כרטיסי חיוב. על מנת להתחבר לממשק האישורים והאיסוף, החברה מבצעת בדיקות לתוכנות המסופים על מנת לוודא את התאמתן לפרוטוקול התקשורת ואת החיבור לממשק האישורים והאיסוף.

נספח 3

חסוי

עמ' 12

נספח 4

חסוי

עמ' 25

נספח 5

חסוי

עמ' 35

נספח 6

פטור בתנאים מיום 24 בספטמבר 2017 שניתן לאור אחזקתם המשותפת של הבנקים בשב"א

עמ' 43

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין:

<u>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</u>

א. פתח דבר

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו 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 (להלן בהתאמה: "**בנק הפועלים**", "**בנק לאומי**", "**בנק דיסקונט**", "**הבנק הבינלאומי**" ו- "**בנק מזרחי**", וביחד: "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**"), שעניינו בעלות משותפת של הבנקים בשב"א. החלטת הפטור הראשונה בעניין שב"א ניתנה ביום 18.6.2002 ומאז ניתנו מספר החלטות פטור נוספות, שהאחרונה שבהן ניתנה ביום 26.8.2013[1] (להלן: "**הפטור הראשון**" ו- "**הפטור האחרון**", בהתאמה) והוארכה לאחר מכן במספר תקופות.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המופיעים בסיפא של החלטתי זו, אין בכבילות שבהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים; כמו כן, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו, ראוי ההסדר לפטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

ב. הבעלות בשב"א

שב"א היא חברה פרטית המפעילה מערכות המאפשרות, בין היתר, איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק, העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק סליקה בין סולקים למנפיקים של כרטיסי חיוב וכן העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן.

בעלי המניות בשב"א הם בנק לאומי המחזיק 42.2% ממניות שב"א, בנק הפועלים המחזיק 34.5% ממניות שב"א, בנק דיסקונט המחזיק 20% ממניות שב"א והבנק הבינלאומי המחזיק 3.3%

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

ממניות שב"א.[2] בעלי המניות בשב"א עוסקים בפעילות בתחום כרטיסי החיוב על ידי החזקה בשלוש חברות כרטיסי האשראי היחידות הפועלות בישראל – ישראכרט בע"מ, אשר בבעלות בנק הפועלים (להלן: "**ישראכרט**"), לאומי קארד בע"מ, אשר בבעלות בנק לאומי (להלן: "**לאומי קארד**") וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ, המוחזקת על ידי בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי (להלן: "**כאל**").

במהלך בדיקת בקשת הפטור, ישבה על המדוכה הועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**"), במסגרתה נבחנו דרכים אפשריות להגברת התחרות בענף הבנקאות והפיננסיים. בעקבות המלצותיה, חוקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה) התשע"ז-2017 (להלן: "**החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות**"), אשר כולל מספר הוראות המשפיעות על תחום כרטיסי החיוב ועל מבנה הבעלות בשב"א.

ראשית, נקבעו הוראות האוסרות על החזקה של יותר מ-10% מאמצעי השליטה בשב"א בידי בעל מניות יחיד ומטילות חובה על בעלי המניות של שב"א למכור את ההחזקות העודפות שלהם בשב"א. כמו כן נקבע שלמשך תקופת הביניים, עד למכירה של ההחזקות העודפות של הבנקים בשב"א, החזקות אלו לא יקנו לבעלי המניות זכויות שליטה בשב"א. הוראות אלה נועדו לאפשר לגופים נוספים, אשר משתתפים או עתידים להשתתף במערכות המופעלות על ידי שב"א, לקחת חלק בקבלת ההחלטות בשב"א. כמו כן, נקבע כי מבנה הדירקטוריון של שב"א ישתנה כך שרוב הדירקטורים לא יהיו קשורים לבעלי המניות בה, וזאת כל זמן שמחצית או יותר ממניות שב"א מוחזקות על ידי משתתפים במערכת או לא פועל מתג כרטיסי חיוב מתחרה לשב"א.

שנית, החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות קובע כי בנק בעל היקף פעילות רחב לא יעסוק ולא יחזיק באמצעי שליטה בתאגיד העוסק בתפעול הנפקה של כרטיסי חיוב ובסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב. הלכה למעשה, החוק מחייב את בנק לאומי ובנק הפועלים למכור את אמצעי השליטה שלהם בלאומי קארד ובישראכרט. ככל שלאומי קארד וישרכארט לא ירכשו מניות בשב"א באופן ישיר, לאחר הפרדתן מהבנקים הן יחדלו להיות קשורות לבעלות בשב"א.

שינוי משמעותי נוסף שהתבצע הוא תיקונו של סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981, באופן שמאפשר גם לגופים חוץ בנקאיים להתחבר למערכות שב"א ולקבל ממנה שירותים. בעבר קבע סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי) כי שב"א תוכל לספק שירותים רק לתאגידים בנקאיים וללקוחותיהם, אולם לאחר התיקון, רשאית שב"א לספק שירותים גם לגופים חוץ בנקאיים.

[2] לבנק מזרחי, אשר העביר את כל מניותיו בשב"א לבעלי המניות האחרים בה, נותרו עדיין זכויות מסוימות בשב"א.

ג. פעילות שב"א בתחום כרטיסי חיוב

ג.1. ענף כרטיסי חיוב – רקע כללי

כרטיס חיוב הוא אמצעי תשלום המאפשר רכישת טובין או שירותים מאת ספק. קיימים שלושה סוגים בסיסיים של כרטיסי חיוב, הנבדלים מבחינת מועד חיוב חשבון מחזיק הכרטיס: **כרטיס נטען** (prepaid card) בו החיוב מבוצע לפני השימוש בכרטיס; **כרטיס חיוב מיידי** בו החיוב מבוצע בסמוך לאחר מועד השימוש; **וכרטיס אשראי** בו החיוב מבוצע בשלב מאוחר יותר, כאשר מקובל להבחין בין שני סוגים של כרטיס אשראי – **כרטיס חיוב נדחה** בו יתרת החוב משולמת במלואה במועד קבוע מדי תקופה **וכרטיס מתגלגל** בו קיימת אפשרות לדחיית תשלום חלק מיתרת החוב לתקופות הבאות, תוך תשלום ריבית.

ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב נעשה על ידי מערכת הסכמית, בין ארבעה גורמים: **מנפיק, סולק, בית עסק וצרכן**. כל אחד מהשחקנים נוהג על פי כללים מוגדרים: המנפיק מנפיק כרטיס חיוב לצרכן; הצרכן משתמש בכרטיס כאמצעי 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 בהתאם לסוג כרטיס החיוב. במקביל, מתחייב המנפיק להעביר לסולק את התמורה עבור העסקה, אשר נגבית מהצרכן במועד שסוכם עמו.

בגין שירות זה גובה הסולק מבית העסק עמלה (**"עמלת בית עסק"**). מעמלה זו משלם הסולק למנפיק, במידה שהסולק והמנפיק הם גופים שונים, עמלה (**"עמלה צולבת"** או **"עמלת המנפיק"**) והיתרה הינה חלקו של הסולק (**"עמלת הסולק"**). כמו כן, המנפיק גובה לעתים ממחזיק הכרטיס עמלת כרטיס בגין השירות שניתן לו.

בישראל קיימות שלוש חברות אשר מנפיקות וסולקות כרטיסי חיוב והן חברות כרטיסי האשראי ישראכרט, לאומי קארד וכאל, אשר כאמור לעיל מוחזקות על ידי בנקים. בנוסף, ביום 4.4.2017 העניק בנק ישראל רישיון סולק גם לחברת טרנזילה בע"מ.[3] שלוש חברות כרטיסי האשראי קשורות ביניהן בהסכמים לסליקה צולבת של הכרטיסים המונפקים על ידם, אשר מאפשרים לכל אחת מהן לסלוק את כרטיסי החיוב המונפקים על ידי החברות האחרות. כפי שיוסבר להלן, לשב"א תפקיד משמעותי בביצוע הסליקה הצולבת בין הסולקים והמנפיקים.

ג.2. ביצוע עסקה בכרטיס חיוב

כפי שצוין לעיל, עסקה בכרטיס חיוב מתבצעת על ידי המנפיק המייצג את מחזיק הכרטיס, מהצד האחד, ועל ידי הסולק המספק שירותי סליקה לבית העסק, מהצד שני. קיימים שני סוגי עסקאות

---

[3] ר' הודעה לעיתונות באתר בנק ישראל - http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/4-4-17.aspx

– כאשר העסקה מבוצעת בבית עסק שהגוף שמספק לו שירותי סליקה הוא גם מנפיק הכרטיס בו בוצעה העסקה (**"עסקת ON US"**) וכאשר העסקה מבוצעת בבית עסק שהגוף המספק לו שירותי סליקה אינו מנפיק הכרטיס בו בוצעה העסקה (**"עסקת סליקה צולבת"**).

עסקת סליקה צולבת מחייבת קישוריות בין הסולק והמנפיק, במספר היבטים – הסולק נדרש לקבל את אישור המנפיק לביצוע העסקה; הסולק נדרש להעביר את המידע אודות העסקאות שהתבצעו בכרטיסי המנפיק בבית העסק; וכן, נדרש להעביר את הכספים ביניהם. לצורך כך, מפעילה שב"א מתג המאפשר העברה של בקשות לאישור עסקאות בכרטיסי חיוב ומתן תשובה להן וכן מהווה ממשק סליקה מרכזי של עסקאות הנעשות בכרטיסי חיוב, המאפשר ביצוע ההתחשבנות בין הסולקים והמנפיקים והעברת המידע אודות העסקאות. ביצוע הסילוקין, קרי העברות הכספים בין החברות, מתבצע על ידי הסולקים והמנפיקים באמצעות מערכת העברות הכספים של מרכז סליקה בנקאי בע"מ.[4]

כמו כן, שב"א פועלת גם כ**מעבד** של עסקאות בכרטיסי חיוב. במסגרת זו, היא מקושרת לכלל המסופים בבתי העסק ומבצעת איסוף של כלל העסקאות בכל סוגי כרטיסי החיוב ועיבודן, לצורך העברתן למנפיקים לקבלת אישור והמשך הטיפול בעסקה, וכן מנתבת עסקאות ON US לסולק אשר מטפל בעסקה בעצמו. במסגרת פעילותה כמעבד שב"א גם מספקת לסולקים שירות ניהול מסופים בבתי העסק וכן מבצעת פעולות טכניות נוספות עבור הסולקים והמנפיקים.

העסקאות בבתי העסק מבוצעות באמצעות מסופים המותקנים בהם. מסופים אלו מורכבים מרכיב תוכנה, המחבר בין בית העסק לבין המתג של שב"א, ומרכיב חומרה, קורא כרטיסי חיוב.[5] על מנת להתחבר למערכת איסוף העסקאות, שב"א מבצעת בדיקות לתוכנות המסופים על מנת לוודא את התאמתן לפרוטוקול ואת החיבור למערכת.

בנוסף לפעילותה כמתג וכמעבד שב"א פועלת גם כיצרנית של רכיב תוכנה בשם אשראית PC. תוכנה זו משווקת על ידי מספר רב של מפיצים, מרביתם יצרני קופות ניהול לבתי העסק המשלבים את תוכנת אשראית PC בתוך תוכנת הניהול ומוסיפים רכיב חומרה לקריאת הכרטיסים המתחבר לתוכנת אשראית PC. כמו כן, המסוף בבית העסק יכול להיות מסוף אחוד המשלב את רכיב התוכנה בתוך קורא הכרטיסים.

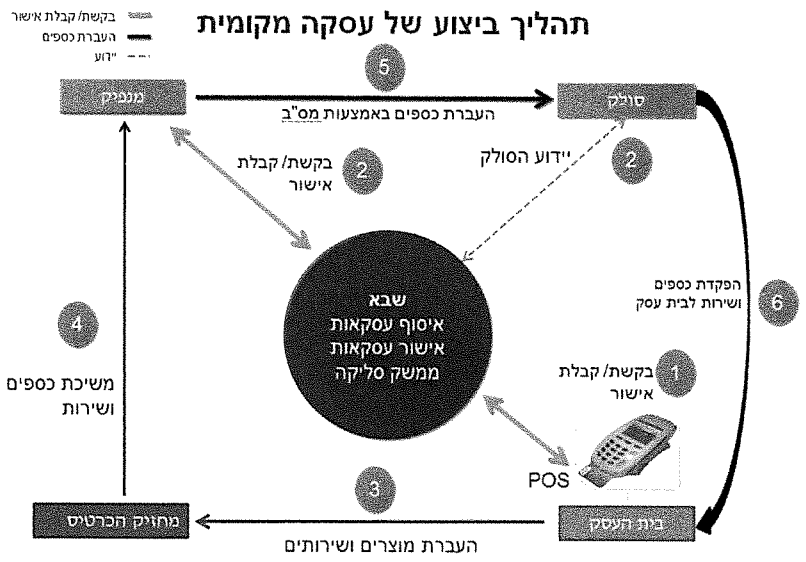
ניתן להתרשם מתהליך ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, באמצעות התרשים הבא.

---

[4] החלטה 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 לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (20.3.2016) **הגבלים עסקיים** 500961.

[5] חריג לכך הן עסקאות בכרטיס חסר, כמו עסקאות המתבצעות על גבי רשת האינטרנט או בטלפון, באמצעות מסירת פרטים על כרטיס האשראי של הצרכן. עסקאות אלו דורשות רכיב תוכנה בלבד.

תרשים 1 : תהליך ביצוע של עסקה בישראל



מהאמור לעיל עולה, כי ביצוע עסקה בכרטיס חיוב מחייב תקשורת בין גורמים שונים בשרשרת ביצוע עסקה – שב"א, סולקים, מנפיקים, מסופים בבתי העסק ו- payment gateways[6]. התקשורת בין גורמים אלה נעשית באמצעות **פרוטוקול התקשורת**, המאפשר לכל הגורמים לתקשר ביניהם באותה "שפה".

בעבר, שב"א פיתחה פרוטוקול תקשורת הנקרא פרוטוקול אשראית 96, פרוטוקול זה עודכן במהלך השנים על מנת להתאים לצרכי השוק המתפתח – כגון פתיחת מותגי VISA ו-MasterCard לסליקה צולבת בהתאם להסדר הסליקה הצולבת שאושר בבית הדין להגבלים עסקיים[7] ולאחר מכן לסליקה צולבת של המותג "ישראכרט". מאחר שהפרוטוקול התגבש במהלך השנים כ"טלאי על טלאי", נוצר פרוטוקול מורכב ליישום וייחודי במידה רבה, אשר נתפר למידותיהן של חברות כרטיסי האשראי הקיימות ואשר אינו דומה לסטנדרט בינלאומי קיים בתחום מערכות התשלומים. מצב דברים זה הביא לכך שהיה קושי טכנולוגי רב לחבר מנפיק או סולק חדש למערכות שב"א וכן, חסרה אינפורמציה בדבר מאפייניו של הממשק הטכנולוגי עבור גורמים המבקשים להתחרות בשחקנים הקיימים בענף כרטיסי האשראי.

במסגרת הפטור האחרון, נדרשה שב"א לפתח פרוטוקול חדש, אשר יותאם לסטנדרטים הבינלאומיים, יגביר את האבטחה בביצוע עסקה בכרטיס חיוב ויאפשר כניסה של שחקנים

---

[6] גופים המספקים שירותי העברת עסקה בין בית העסק לסולק או למעבד מטעמו. השירות ניתן בעיקר לבתי עסק שמבצעים עסקאות בכרטיסי חיוב על גבי רשת האינטרנט.

[7] ה"ע 610/06 **בנק לאומי לישראל בע"מ ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים** (7.3.2012) הגבלים עסקיים 5001910.

נוספים לתחום, ובעיקר של סולקים ומנפיקים חדשים. שב"א החלה בפיתוח הפרוטוקול החדש, שנקרא פרוטוקול אשראית EMV.

בדצמבר 2015 החלה לפעול בבנק ישראל ועדת כרטיסי חיוב, המורכבת מנציגי שחקנים שונים בענף כרטיסי החיוב ומנציגי בנק ישראל, ומטרתה לדון בנושאים מקצועיים וטכנולוגיים הנוגעים לדרך הפעילות וכללי ביצוע העסקאות במערכת כרטיסי החיוב. ועדת כרטיסי חיוב הגדירה עקרונות וכללים לפיתוח הפרוטוקול ולשימוש בו (להלן: "**עקרונות הפרוטוקול**"), אשר מטרתם ליצור בשוק את התנאים שיאפשרו כניסה של שחקנים חדשים לכל אורך שרשרת ביצוע העסקה.[8] על פי עקרונות הפרוטוקול קבלת ההחלטות בנוגע לפרוטוקול תתבצע בוועדת כרטיסי חיוב, אך תפעול הפרוטוקול יתבצע על ידי שב"א והזכויות בו ייוותרו בידה; הפרוטוקול יהיה פומבי ותינתן לכל שחקן האפשרות לעשות בו שימוש; הפרוטוקול יותאם לסטנדרטים הבינלאומיים ככל שניתן, יהיה פריק ויכלול רכיבי רשות וחובה, כך שתינתן למשתמשים אפשרות ליישם את הפרוטוקול באופן חלקי.

ג.3. <u>השפעת ההסדר על התחרות</u>

שב"א הינה, למעשה, מיזם משותף בין מתחרים בתחום התחרות. כאמור, הבנקים מחזיקים כיום בשלוש חברות כרטיסי האשראי היחידות בישראל, העוסקות הן בסליקה והן בהנפקה של כרטיסי חיוב.

מטרתה העיקרית של שב"א היא יצירת קישוריות בין הסולקים והמנפיקים. קישוריות זו מאפשרת לבצע סליקה צולבת בכרטיסי חיוב, המיטיבה עם התחרות שכן היא מאפשרת לבית עסק להתקשר בהסכם עם סולק אחד אשר יסלוק את כלל כרטיסי החיוב, להבדיל ממצב בו כל סולק מבצע סליקה רק של כרטיסים שהונפקו על ידו.[9]

חשיבותה של שב"א כשדרה המרכזית באמצעותה מתבצעות עסקאות בכרטיסי חיוב בישראל יוצרת גם תלות רבה בה מצד הגופים השונים הפועלים בתחום כרטיסי החיוב. כך, תלויים בשב"א גופים שמבקשים להתחרות בה באופן ישיר, באחד או יותר מהמקטעים בהם היא פועלת כגון מיתוג עסקאות, איסוף ועיבוד של עסקאות וייצור תכנת מסופים. וכך, תלויים בשב"א גם גופים שמבקשים להתחרות בבעלי מניותיה, בתחום הסליקה או בתחום ההנפקה.

כפי שצוין לעיל, הבעייתיות במבנה הבעלות הנוכחי בשב"א נדונה במסגרת וועדת שטרום, ועל פי הוראות החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות הוא צפוי להשתנות כך שהבעלות בשב"א תהיה מבוזרת יותר ואף בעל מניות לא יחזיק ביותר מ-10% ממניותיה. אמנם, גם לאחר רכישת מניות על ידי גופים נוספים ודילולם של בעלי המניות הקיימים, צפויה שב"א להמשיך להיות מיזם

---

[8] בנק ישראל **עקרונות וצעדים נלווים לפיתוח פרוטוקול לביצוע עסקה בכרטיס חיוב והשימוש בו** (2016).

[9] ה"ע 4630/01 **בנק לאומי לישראל ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** 2006 **הגבלים עסקיים** 5000592, פס' 8.

משותף בין מתחרים, אך שינוי זה במבנה הבעלות והאפשרות שנפתחה לגופים נוספים לרכוש את מניותיה, צפוי להשפיע על החששות התחרותיים העולים מפעילותה של שב"א שיפורטו להלן.

החשש המרכזי העולה מפעילות שב"א כהסדר כובל בין מתחרים, ושייבחן להלן, הוא החשש מפני מניעת כניסה או העלאת חסמי הכניסה העומדים בפני מתחרים חדשים בענף כרטיסי החיוב, בכל אחד מהמקטעים בהם שב"א פועלת- מיתוג, עיבוד ופיתוח תוכנת מסופים, וכן בפעילויות בהן פועלים בעלי המניות בשב"א קרי, סליקה והנפקה. החשש האמור מתבטא בשתי דרכים עיקריות, אליהן מתייחסים תנאי החלטות פטור זו. הדרך הראשונה, שימוש בפרוטוקול תקשורת אשר מקשה על כניסה של גופים חדשים, והדרך השניה היא הערמת קשיים על חיבור של גופים חדשים למערכות שב"א ועל פעילותם של גופים אלו.

<u>פרוטוקול התקשורת</u>

פעילות בשרשרת ביצוע עסקה בכרטיסי חיוב מחייבת תקשורת עם גורמים שונים בשרשרת ביצוע עסקה. פרוטוקול תקשורת בין גופים משול ל"שפה", כשם שבני אדם צריכים לדעת לדבר את שפתו של אדם אחר על מנת לתקשר, כך הגורמים הפועלים בתחום צריכים לדעת את השפה של שאר הגורמים הפעילים בתחום ולתקשר איתם בשפה זו. וכשם ששפה אנושית אחידה מקלה על יכולת התקשורת בין בני אדם כך גם פרוטוקול תקשורת אחיד מקל על יכולת התקשורת בין הגופים, ויתירה מכך, מקל על יכולתו של גוף חדש להיכנס לתחום, שכן הוא אינו נדרש ללמוד שפות רבות אלא שפה אחת אחידה.

ההכרה של פרוטוקול התקשורת ויכולת היישום שלו על ידי גופים חדשים מהווה את שער הכניסה לגופים אלו, הנדרשים לפתח את מערכותיהם בהתאם לפרוטוקול התקשורת. ככל שפרוטוקול התקשורת קשה יותר ליישום, כך גופים חדשים יתקשו יותר להיכנס לענף כרטיסי החיוב.

ואכן, כפי שתואר לעיל, אפיון, פיתוח ותפעול הפרוטוקול על ידי בעלי המניות הנוכחיים של שב"א בלבד, המחזיקים בשלושת חברות כרטיסי האשראי, הביא ליצירת פרוטוקול מורכב וקשה ליישום, באופן שמקשה על כניסה של גופים חדשים בשרשרת ביצוע העסקה בכרטיסי חיוב לענף כרטיסי החיוב. חלק מגופים אלו ובהם מתגים, מעבדים ויצרני תוכנת מסופים, עשויים להתחרות ישירות בשב"א, וחלקם עשויים להתחרות בבעלי המניות שלה, כיום, סולקים ומנפיקים. בנוסף, הפרוטוקול שפותח בעבר אינו מותאם לסטנדרטים בינלאומיים, באופן שמקשה על כניסה של גופים בינלאומיים העוסקים בתחום כרטיסי החיוב לשוק הישראלי.

כאמור לעיל, במסגרת הפטור האחרון, נדרשה שב"א לפתח פרוטוקול חדש (אשראית EMV), אשר יותאם לסטנדרטים הבינלאומיים ויאפשר כניסה של שחקנים נוספים לתחום. ברם, הבעייתיות המבנית הנובעת משליטתה של שב"א בשער הכניסה לתחום עבור מתחרים שלה ושל בעלי מניותיה, נותרה בעינה.

מצב בעייתי זה הוצג גם על ידי בנק ישראל, אשר צוות מטעמו בחן את התחרות בשוק כרטיסי החיוב ואת פעילות שב"א, וציין כי *"פעילות שב"א כקובעת ומנהלת הפרוטוקול עלולה להעמיד אותה בניגוד עניינים ובתחרות לא הוגנת עם מתחרים"*.[10] לדוגמה, שב"א משפיעה, באמצעות הפרוטוקול, על כללי הפעילות של יצרני התוכנה ואף מספקת רישיונות לגופים העומדים בכללים אלו. במקביל, שב"א פעולת אף היא כיצרנית של תוכנת מסופים, ולמעשה מתחרה בגופים התלויים בה לפעילותם ובמידה רבה מפוקחים על ידה, באופן המעלה חשש מפני דחיקתם מתחום יצור תוכנת המסופים.

הקמת ועדת כרטיסי חיוב על ידי אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל נועדה לשפר את המצב הקיים ולאפשר יצירה של פרוטוקול פשוט ליישום אשר לוקח בחשבון את צרכי כלל המשתמשים בו. אולם, פתרון זה הינו פתרון התנהגותי, כלומר, פתרון הכולל הוראות שנועדו להכווין את הגוף המפוקח לפעול באופן מסוים, בעוד התמריץ של הגוף המפוקח הוא לפעול בניגוד להוראות אלה, וזאת להבדיל מפתרון מבני, אשר יוצר שינוי במערך התמריצים של הגוף המפוקח לפעול באופן מסוים, לדוגמה על ידי שינוי במבנה הבעלות או הפעילות של הגוף המפוקח. פתרון מבני משיג תוצאות ראויות יותר בהכוונת פעילות הגוף המפוקח מפתרון התנהגותי, שכן הטיפול הוא בשורש הבעיה ולא בתופעות הלוואי שלה. כמו כן, פתרון התנהגותי מצריך פיקוח הדוק ומתמשך יותר על הגוף המפוקח, כאשר מידת היעילות של פיקוח רגולטורי זה מוטלת בספק. דברים אלה יפים גם למקרה שבפנינו.

הרי כי כן, הקמת וועדת כרטיסי חיוב והפעילות בה אמנם הביאה לשיפור בפיתוח הפרוטוקול, אולם היא מהווה פתרון חלקי וזאת מכמה סיבות: ראשית, הזכות לקחת חלק בקבלת ההחלטות במסגרת ועדת כרטיסי חיוב ניתנה רק לסולקים ולמנפיקים (כאשר לבנק ישראל זכות וטו), ואילו שאר הגופים משתתפים בוועדה כמשקיפים. בנוסף, תפעול הפרוטוקול, קרי היישום הטכני שלו, ממשיך להתבצע על ידי שב"א; ולבסוף, שב"א ממשיכה להחזיק בזכויות הקנייניות בפרוטוקול, כך שעולה חשש מגביית תשלום על זכות השימוש בפרוטוקול, באופן שיקשה על גופים חדשים להיכנס. כך, לדוגמה, מתג עתידי שיעשה שימוש בפרוטוקול עלול להידרש לשלם לשב"א על זכות השימוש בו.

נוכח האמור, גובש, במהלך משותף עם בנק ישראל, מתווה להוצאת הפרוטוקול מידי שב"א, שבא לידי ביטוי בתנאי החלטה זו (להלן: "**מתווה הפרוטוקול**"). מתווה זה מפיג את החששות הנובעים מבעלות שב"א בפרוטוקול ופעילותה וצפוי להקל על כניסה של גופים חדשים לענף כרטיסי החיוב. על פי מתווה הפרוטוקול תוקם עמותה, שאליה תעביר שב"א את כלל זכויותיה בפרוטוקול התקשורת ללא תמורה. לאחר מכן, תחדל שב"א מפעילות בתחום הפרוטוקול, ופעילות זו תתבצע על ידי העמותה; העמותה תפוקח כמערכת מבוקרת על ידי אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל; התקנון הראשוני של העמותה ייקבע במסגרת שתאפשר השמעת עמדות כלל המשתמשים, כאשר

[10] בנק ישראל **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב – דו"ח סופי** (2016), עמ' 31-30.

מסגרת מתאימה לדיון בתקנון תהיה בדיוני הוועדה לכרטיסי חיוב בניהול אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל, לאחר ששב"א תשלח את הצעתה לתקנון לגופים המשתתפים בדיונים אלו; התקנון יעמוד במספר עקרונות שהעיקריים שבהם היא שהעמותה תאפשר לכל משתמש בפרוטוקול להצטרף אליה ללא עלות וזכויות ההצבעה בה ייקבעו באופן שנותן ייצוג הולם לכלל המשתמשים. לאחר שיח שקיימנו בעניין זה עם שב"א ועם בעלי המניות בשב"א: בנק לאומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי, הם הודיעו כי הם אינם מתנגדים למתווה זה.

בשלב זה, התנאים אינם מחייבים את שב"א להעביר את זכויותיה בפרוטוקול אשראית 96, הפרוטוקול הישן, מתוך הבנה כי השימוש בפרוטוקול זה ילך ויפחת בעתיד הקרוב ומרבית העסקאות יתבצעו על פי פרוטוקול אשראית EMV, כך שהשפעתו של הפרוטוקול הישן על התחרות בענף כרטיסי החיוב לא צפויה להיות משמעותית. אולם, ככל שתמונת המצב במהלך תקופת פטור זה לא תתאם לאמור, רשות ההגבלים העסקיים עשויה לשקול לחייב את שב"א להעביר גם את זכויותיה בפרוטוקול אשראית 96 לעמותה.

<u>חיבור למערכות שב"א</u>

כיום, שב"א היא המתג ומעבד העסקאות בכרטיסי חיוב היחיד בישראל. על כן, הגישה למערכותיה מהווה רכיב הכרחי עבור גופים לצורך פעילותם בענף כרטיסי החיוב. נוכח היותה של שב"א מיזם משותף בין מתחרים, עולה חשש מפני דחיקת גופים המתחרים בבעלי המניות בשב"א. כמו כן, עולה חשש מדחיקה של גופים המתחרים בפעילות שב"א כגון מתגים, מעבדים ויצרני תכנת מסופים, וזאת על ידי מניעת גישה לאחת או יותר ממערכות שב"א או עיכוב במתן גישה למערכות אלו, בדרכים שונות ומגוונות.

החשש מפני דחיקת גופים המתחרים בבעלי המניות בשב"א בא לידי ביטוי מובהק באופן בו נתפרה המערכת שפותחה על ידי שב"א בעבר למידותיהן של חברות כרטיסי האשראי הקיימות, כך שהיא לא אפשרה לסולק או מנפיק אחר להתחבר אליה. חשש זה עשוי לפחות בעתיד, נוכח הוראות החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות האוסרות על החזקה של מעל 10% מאמצעי השליטה בשב"א. הוראות אלו צפויות להקטין את ההשפעה של בעלי המניות בשב"א, ובפרט, להקטין את השפעתן של חברות כרטיסי האשראי הקיימות על שב"א, וכן צפויות לאפשר כניסה של גופים נוספים הפועלים בשוק כבעלי מניות בשב"א, ובכלל זה סולקים ומנפיקים אחרים.[11] יחד עם זאת, על אף ביזור האחזקות ודילולם של בעלי המניות הקיימים, כל עוד שב"א מוחזקת על ידי מתחרים חשש זה לא יופג לחלוטין.

לעומת זאת, החשש מפני דחיקת גופים המתחרים, או מבקשים להתחרות, באחד או יותר מהמקטעים בהם פועלת שב"א באופן ישיר, צפוי לעמוד בעינו בתקופה הנראית לעין. כך, לדוגמה,

[11] דברי הסבר להצעת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, ה"ח 1080.

פעילותה של שב"א הן כמתג והן כמעבד מעלה חשש כי היא תמנע או תקשה על פעילותו של גוף המבקש לפעול כמעבד (לרבות באופן חלקי, למשל בקשר עם סוגים מסוימים של עסקאות). גוף זה נדרש להתחבר למתג של שב"א ולעתים גם לקבל שירותים משלימים משב"א, ולשב"א יש את היכולת להקשות עליו להתחרות בה בתחום העיבוד.

על מנת להתמודד עם החשש האמור מפני דחיקת מתחרים של שב"א ושל בעלי מניותיה, קבעתי תנאים מפורטים בסיפא להחלטתי זו, אשר מחייבים את שב"א לאפשר חיבור של כל גוף למערכותיה באופן שוויוני, בזמן סביר וללא השתת עלויות עבר. כמו כן, קבעתי כי על שב"א להתאים את מערכותיה כך שיתאפשר חיבור של גופים רבים, לרבות גופים המעוניינים לספק שירותים מצומצמים יותר מאלו הניתנים כיום, כגון מנפיקים או סולקים המעוניינים לספק שירותים עבור סוגים מסוימים בלבד של כרטיסי חיוב או יצרנים המעוניינים לפתח תכנת מסופים שמותאמת לעסקאות אונליין בלבד. מטרתן של הוראות אלו היא להבטיח ששחקנים חדשים יוכלו להתחבר למערכות שב"א השונות, לאפשר לגופים מעין אלו להתחרות בשב"א או בבעלי מניותיה במקטע אחד או יותר של שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, ובכלל זה לאפשר גם לגופים שמעוניינים לספק שירותים חלקיים ללקוחות לפעול בתחום.

אציין, כי תנאים אלו חלים לעת עתה על חיבור למתג כרטיסי חיוב ולמערכת איסוף ועיבוד עסקאות של שב"א רק ככל שמדובר בעסקאות בכרטיסי חיוב בתקן EMV. בדומה לדברים שצוינו לעיל לעניין הפרוטוקול, הצפי הנוכחי הוא שהשימוש במערכת הישנה של שב"א, שמלכתחילה פותחה באופן המקשה טכנית על חיבור של גופים נוספים, ילך ויפחת בעתיד הקרוב ומרבית העסקאות יתבצעו על גבי המערכת החדשה. במקביל, הצפי הוא שגופים המבקשים להתחבר למערכות שב"א יבקשו שהחיבור יהיה למערכות החדשות התומכות בתקן EMV. ככל שתמונת המצב במהלך תקופת פטור זה לא תתאם לאמור, רשות ההגבלים העסקיים עשויה להחיל את ההוראה גם על המערכת הישנה, ובכל מקרה חלות לעניין החיבור למערכות שב"א, החדשות והישנות, הוראות חוק ההגבלים העסקיים.

<u>תוכנת אשראית PC</u>

כאמור, שב"א מפתחת כיום תוכנת מסופים הנקראת תכנת אשראית PC המשווקת על ידי מפיצים מורשים של שב"א לבתי העסק; במקביל, פועלים בשוק יצרני תכנת מסופים נוספים. בדומה למתואר בפרק הקודם, גם בתחום זה עולה חשש מפני דחיקתם של היצרנים, המתחרים בשב"א ובמקביל נזקקים לשירותיה. כפי שיפורט להלן, החלטתי להטיל לעניין פעילותה של שב"א מול יצרנים מספר תנאים נוספים מעבר לאלו שפורטו בפרק הקודם ושחלים באופן כללי לעניין חיבור למערכות שב"א.

יצרני תכנת המסופים תלויים באופן משמעותי בפעילות שב"א: ראשית, היצרנים נדרשים להתאים את מערכותיהם לפרוטוקול התקשורת המוחזק כיום על ידי שב"א; שנית, על מנת לפעול

כיצרן מסופים יש לעמוד בבדיקות שנעשות על ידי שב"א לצורך התאמת תוכנת המסופים של היצרן לפרוטוקול התקשורת וכן לוודא את החיבור של תוכנות המסופים למערכות שב"א; ולבסוף, תכנת המסופים צריכה להתחבר למערכת איסוף העסקאות של שב"א.

המבנה האנכי שהוצג לעיל, מעלה חשש מפני הגבהת חסמי כניסה ואף דחיקת יצרני תוכנה על ידי שב"א, שכן מצד אחד שב"א קובעת את כללי הפעילות ומספקת רישיונות לגופים העומדים בכללים אלו, ומצד שני היא מתחרה בהם, שכן היא משווקת את תוכנת אשראית PC שפותחה על ידה.

נוכח חששות אלו, שקלתי להורות לשב"א להפסיק את פעילותה בתחום פיתוח, תפעול והפצה של תכנת אשראית PC ולמכור את הפעילות האמורה לגורם שלישי. אולם, מתווה הפרוטוקול שפורט לעיל צפוי להפחית את החשש מפני דחיקת יצרני התוכנה: פרוטוקול התקשורת יעבור לידי העמותה וליצרני תוכנות מסופים תהיה אפשרות לקחת חלק באפיון שלו, וכן, כחלק מפעילותה העמותה היא זו שתבחן את ההתאמה של תוכנות המסופים לפרוטוקול ותאשר זאת, כך ששב"א תפסיק לספק רישיונות יצרן ותבצע רק בדיקות המוודאות את החיבור של תוכנות המסופים למערכות שב"א. נוכח האמור, החלטתי להתיר לשב"א להמשיך לעת הזו את פעילותה בתחום תכנת אשראית PC, בכפוף לתנאים האוסרים על שב"א למנוע או לעכב את פעילותו של כל גוף שיאושר לפעול כיצרן על ידי העמותה ועומד בבדיקות החיבור למערכות שב"א, מחייבים אותה להעביר מידע העשוי להיות רלוונטי ליצרנים וקובעים כי שינויים במערכותיה יתבצעו באופן המצמצם ככל שניתן את הפגיעה ביצרנים.

ד. ד. פעילות שב"א בתחום ה- ATM

ד.1. <u>מכשירי בנק אוטומטיים – רקע</u>

מכשירי בנק אוטומטיים (ATM) הן מכונות המאפשרות משיכת מזומן מחשבון העו"ש של לקוח הבנק, באמצעות כרטיס המונפק על ידי הבנק שבו מתנהל חשבון הלקוח, אשר בדרך כלל משמש גם לצורך קבלת מידע וביצוע פעולות נוספות בחשבון הבנק של הלקוח. כיום, הנפקת כרטיסים אלו מתבצעת רק על ידי תאגידים בנקאיים, אולם לאור שינויים הצפויים ברגולציה בנוגע לנותני שירותי תשלום ונותני שירותי אשראי, קיימת אפשרות כי יקומו גופים נוספים שינפיקו כרטיסים בעלי פונקציונליות דומה, המקושרים לחשבון לקוח שאינו מנוהל על ידי תאגיד בנקאי.

תפעול מכשירי בנק אוטומטיים נעשה כיום הן על ידי בנקים והן על ידי גופים פרטיים אחרים המתפעלים מכשירים אלו. עד שנת 2005 תפעול מכשירי בנק אוטומטיים נעשה על ידי בנקים בלבד, שכן עד אז חל איסור על תאגיד בנקאי לגבות עמלה בגין משיכת מזומן במכשירי בנק אוטומטיים שברשותו, למעט גביית עמלת ערוץ ישיר הנגבית על ביצוע פעולה בחשבון הבנק של הלקוח. במטרה להרחיב את תפוצת ה- ATM בישראל ובכלל זה במקומות מרוחקים בארץ, הוסר

הפיקוח על גובה העמלה למשיכת מזומן ב-ATM מרוחקי סניף,[12] כך שהאיסור על גביית עמלה נותר רק בנוגע ל- ATM צמודי סניף. בנוסף, חויב כל בנק להציב מכשיר בנק אוטומטי בקיר החיצוני של כל אחד מסניפיו.[13] נוכח הוראות אלו, חל גידול בכמות מכשירי הבנק האוטומטיים בישראל, הן כתוצאה מהגדלת מספר המכשירים שהציבו הבנקים והן כתוצאה מכניסת מתחרים חדשים, מתפעלי ATM שאינם תאגידים בנקאיים, לתחום זה, שהפך רווחי.

ד.2. <u>פעילות שב"א והסכם ההכרה ההדדית</u>

עד לפני שנים ספורות, הופעלו מכשירי ATM גם על ידי שב"א, וזאת בנוסף לכספומטים המופעלים על ידי הבנקים המחזיקים בה. במסגרת החלטה מיום 20.9.2012 הורה הממונה על הגבלים עסקיים לשב"א למכור את כל מכשירי ה- ATM שברשותה תוך 8 חודשים מיום ההחלטה.[14] מבנה ענף הכספומטים והחששות שהובילו להוראה האמורה מתוארים בהרחבה בהחלטה זו. כיום, שב"א אינה מפעילה כספומטים בעצמה ופעילותה בתחום מתמקדת בהפעלת מערכות המאפשרות קישוריות בין הצדדים להסכם ההכרה ההדדית, כפי שיוסבר להלן.

הסכם ההכרה ההדדית הוא הסכם בו קשורים בנקים בינם לבין עצמם, ומאפשר ללקוחות הבנקים שהם צד להסכם לעשות שימוש בכל מכשירי הבנק האוטומטיים של שאר הבנקים שהם צד להסכם. בין היתר, קובע הסכם ההכרה ההדדית עמלת משיכת מזומן בגובה 20 סנט ארה"ב, אותה נדרש לשלם בנק שלקוחו ביצע משיכת מזומן במכשיר בנק אוטומטי של בנק אחר. הסכם ההכרה ההדדית נבחן על ידי באופן נפרד, והחלטה לגביו צפויה להינתן בקרוב.

על מנת ליישם את הוראות הסכם ההכרה ההדדית, נדרשת קישוריות בין כלל הצדדים, בשני היבטים – הראשון, לצורך קבלת אישור בזמן ביצוע פעולת משיכת מזומן מהבנק בו מתנהל החשבון למתפעל ה- ATM (להלן: "**מיתוג ATM**"), פעילות המתבצעת כיום באמצעות מתג ה-ATM שהוקם ומתופעל על ידי שב"א; השני, לצורך העברת המידע והכספים בין הצדדים (להלן: "**סליקת ATM**"), פעילות המתבצעת כיום, בהתאם להוראות הסכם ההכרה ההדדית, בחיבור בילטראלי בין כל שני בנקים.

---

[12] צו פיקוח על מחירי שירותים ומוצרים (הסרה חלקית של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ה-2005. כספומטים מרוחקי סניף מוגדרים ככספומטים של תאגיד בנקאי המצויים במרחק של 500 מטרים או יותר מסניף של אותו תאגיד בנקאי.

[13] הוראות ניהול בנקאי תקין 442 "משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים" (18.12.2015) http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/442.pdf.

[14] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224.

למתג ה- ATM מחוברים כיום הבנקים, בנק יהב ובנק ירושלים; בנוסף, מחוברים למתג ה- ATM גם כספומטים בודדים של חברת סמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ, אשר נרכשו בעבר משב"א. מספר תאגידים בנקאיים ומתפעלי כספומטים מחוברים למתג ה-ATM באופן עקיף באמצעות חיבורם לאחד הבנקים.

שב"א אינה מבצעת כיום פעילות סליקת ATM, אך מבדיקת הרשות עלה כי שב"א מתעתדת לפתח בעתיד מערכת מרכזית שתשמש לפעילות זו.

ד.3. <u>השפעה על התחרות</u>

לפעילות שב"א בתחום מיתוג ה-ATM תועלת לצרכנים והשפעה חיובית על התחרות, שכן ההכרה ההדדית והקישוריות בין הבנקים מספקת לצרכנים מערכת ATM רחבת היקף ובכך מיטיבה עם לקוחות כל הבנקים ועם לקוחות כלל המתפעלים של מכשירי בנק אוטומטיים. בפרט, מערכת זו מיטיבה עם לקוחות הבנקים הקטנים, אשר מתפעלים מספר נמוך יחסית של מכשירי בנק אוטומטיים בפרישה מוגבלת. בהיעדרה, תיפגע יכולת התחרות של הבנקים הללו בתחום הבנקאות הקמעונאית, שכן הם לא יהיו מסוגלים להעניק ללקוחותיהם שירות דומה לזה הניתן ללקוחות הבנקים הגדולים. באופן דומה, גם מתפעלים של מכשירי בנק אוטומטיים, וביתר שאת הקטנים מביניהם, זקוקים לקישוריות עם מנפיקים, על מנת לספק ללקוחות בעלי חשבונות בבנקים שונים שירותי משיכת מזומן ממכשירי הבנק האוטומטיים שהם מתפעלים.

אולם, נוכח פעילות בעלי מניותיה הנוכחיים של שב"א כמנפיקים וכמתפעלים של מכשירי בנק אוטומטיים, פעילות שב"א בתחום מעלה גם חשש מפני מניעת גישה של מתפעלי מכשירי בנק אוטומטיים, מן הצד האחד, ושל מנפיקים, מן הצד השני, למתג ה-ATM, באופן שיגרום לפגיעה ביכולתם להתחרות כל אחד בתחומו. בנוסף, מניעת גישה מתאגידים בנקאיים למתג ה-ATM עשויה לפגוע לא רק ביכולתם להתחרות בתחום מכשירי הבנק האוטומטיים אלא גם ביכולתם להתחרות בתחום הבנקאות הקמעונאית, שכן סל השירותים שיוכלו לספק ללקוחותיהם יהיה נחות.

באופן דומה לדברים שצוינו לעניין פעילות שב"א בתחום כרטיסי החיוב, הוראות החוק להגברת התחרות צפויות להקטין את ההשפעה של בעלי המניות בשב"א ולאפשר כניסה של גופים נוספים הפועלים בשוק כבעלי מניות בשב"א, ובכך הן עשויות להפחית את עוצמתו של חשש זה. יחד עם זאת, מאחר שמתעורר עדיין, גם ביחס למערכת זו, חשש מפני דחיקה, מצאתי לנכון להחיל גם עליה את התנאים שפורטו בפרק הקודם לעניין חיבור גופים למערכות שב"א בתחום כרטיסי החיוב (מתג כרטיסי חיוב ומערכת איסוף ועיבוד עסקאות), בשינויים קלים.

לבסוף, אציין כי היעדרה של מערכת מרכזית לביצוע סליקת ATM מקשה כיום על כניסה של מתפעלי מכשירי בנק אוטומטיים ומנפיקים, שכן היא מחייבת אותם לבצע חיבור לכל אחד מהבנקים, שעלותו גבוהה ואף צפויה לגדול ככל שייכנסו שחקנים נוספים לתחום, או להתחבר באמצעות בנק מארח, דבר היוצר תלות של מבקש החיבור במתחרה שלו. לעומת זאת, מערכת סליקה מרכזית מאפשרת חיבור לנקודה אחת, ובכך מקטינה את עלות הכניסה של שחקנים חדשים. עמדה זו הוצגה גם על ידי אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל שתומך בהקמה של מערכת סליקה מרכזית,[15] ובדיקת הרשות העלתה כי ייתכן ושב"א תקים מערכת סליקה מעין זו מרכזית לעסקאות ATM. לאור האמור, החלטתי לקבוע בתנאים להחלטתי זו, כי שב"א רשאית לעסוק גם בפעילות סליקת ATM וכי לכשתוקם מערכת סליקת ATM מרכזית, יחולו לגביה אותן הוראות המאפשרות לגופים להתחבר למערכת באופן שוויוני ובעלות ובזמן סבירים.

ה. חלוקת רווחים בשב"א

בשנת 2002, במסגרת החלטת הפטור הראשון שניתנה לפעילות שב"א, נקבעה הוראה האוסרת על שב"א לחלק רווחים. מאז נותרה הוראה זו על כנה, למעט היתר שניתן לחלוקת כספי התמורה ממכירת מכשירי בנק אוטומטיים בהתאם להוראות החלטת הפטור מיום 20.9.2012.[16]

איסור חלוקת הרווחים נקבע משתי סיבות עיקריות: האחת, חשש מפני הפחתת התחרות בין בעלי המניות בשב"א על ידי יצירת תיאום ביניהם, וכן חשש מפני קביעת מחירים מונופוליסטיים על ידי שב"א.[17]

לאחר בחינת הנושא החלטתי לאפשר לשב"א לחלק רווחים, לאחר ביצוע התנאים הבאים: **ראשית**, יישום מלא של הוראות החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות בנוגע למכירת מניות שב"א. **שנית**, יישום מתווה הפרוטוקול.

שוכנעתי, כי ביצועם של התנאים האמורים יצמצם את החששות שהביאו לקביעת איסור חלוקת הרווחים. באשר לחשש הראשון, לאור שינוי מבנה הבעלות בשב"א, צפויה הבעלות להיות מבוזרת והחשש מפני הפחתת התחרות בין בעלי המניות יקטן. גם עצמתו של החשש השני תקטן – זאת, מאחר שמבין הפעילויות ששב"א עוסקת בהן, פעילות הפרוטוקול היא זו שבה הסבירות לכניסת

---

[15] בנק ישראל **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב – דו"ח סופי** (2016), עמ' 46.

[16] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224.

[17] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנק אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (18.6.2002) **הגבלים עסקיים** 4804.

מתחרה היא הנמוכה ביותר, שכן הפרוטוקול, כסטנדרט אחיד לשוק, הינו מעין "מונופול טבעי". פעילות זו, כאמור, תצא מידיה של שב"א.

בנוסף, במהלך השנים נצברו בקופת שב"א רווחים רבים. לאור חובת המכירה של מניות הבנקים בשב"א שהוטלה בחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות ובשים לב לצורך לעודד מכירה מהירה ככל האפשר של מניות שב"א לגורמים הפועלים בתחום כרטיסי החיוב ולקדם את ביזור המניות, אני סבור כי קיימת הצדקה לאפשר לשב"א לחלק בטווח הזמן הקרוב דיבידנד מהרווחים שהצטברו בקופתה עד מועד מתן החלטה זו (להלן: "**רווחי העבר**"). על פי התנאים שקבעתי לעניין זה, המפורטים בסיפא להחלטה זו, קבלת רווחי העבר תתאפשר בצמוד למכירה של אמצעי השליטה בשב"א והסכום שיועבר לבעל המניות יהיה תלוי במועד מכירת אמצעי השליטה בשב"א. דהיינו, ככל שמכירת אמצעי השליטה תתבצע בשלב מוקדם יותר, גובה התקבולים של בעל המניות יהיה גבוה יותר.

ו. דירקטוריון שב"א

בהחלטות הפטור הקודמות, נקבעו תנאים נוספים המתייחסים לקשר בין בעלי המניות בשב"א, כגון תנאים האוסרים על העברת מידע העלול לפגוע בתחרות או על יצירת מגעים בין הבנקים שלא לצורך. בהחלטה זו, לא מצאתי צורך לחזור ולקבוע תנאים דומים, שהרי אין בהחלטה זו כדי לאשר חריגה ממה שאושר בה במפורש, ובכלל זה אין בה כדי לאשר העברת מידע בין הבנקים או מגעים ביניהם, אשר אינם הכרחיים לצורך פעילות שב"א, ועשויים, כלשעצמם, לעלות כדי הסדר כובל.

כמו כן, נקבעו בהחלטות הפטור הקודמות הוראות שנועדו להקטין את הקשר בין שב"א ובעלי מניותיה כגון הוראות האוסרות על מינוי דירקטורים שהם בעלי עניין בבנקים ואיסור על מתן שכר לדירקטורים אלה. גם לעניין זה, לא מצאתי צורך לחזור ולקבוע תנאים דומים, וזאת בשים לב לפיקוח ההדוק של בנק ישראל על שב"א ולהוראות המפורשות שנקבעו לעניין מבנה הדירקטוריון של שב"א בחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות, לפיהן על רוב הדירקטורים להיות בלתי קשורים לבעלי המניות בשב"א.

ז. הסמכות קצה לקצה לתקן EMV

התנאים הקבועים בסיפא להחלטתי זו מאפשרים לשב"א לבצע גם הסמכות קצה לקצה לסולקים ומסופים לצורך עמידה בתקן EMV שנקבע על ידי הסכמות הבינלאומיות, וזאת לאחר שפעילות זו אושרה לשב"א בהחלטת פטור מיום 21 אפריל 2016.[18] לצד היתרונות בביצוע הסמכות קצה לקצה

[18] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות

לתקן EMV על ידי שב"א עלו חששות מפעילות זו, שפורטו בהחלטה האמורה, ובעיקר חשש מפני תעדוף של חלק מהסולקים בתהליך ההסמכה, ובפרט אלו הנמצאים בקשרי בעלות עם שב"א, וחשש מכך ששב"א תקשה על הסמכה של מסופים של יצרנים המתחרים בשב"א. לאור האמור, נקבעו תנאים שנועדו להתמודד עם החששות האמורים, אשר מחייבים את שב"א להתנהל בשקיפות בתהליך ההסמכה ואוסרים עליה למנוע ביצוע תהליך הסמכה על ידי גופים אחרים.

ח. סוף דבר

מכל האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולהעניק את הפטור המבוקש עד ליום **24.9.2022**, בכפוף לתנאים שיפורטו להלן.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

<u>ואלו הם התנאים למתן הפטור:</u>

הגדרות:

"אמצעי שליטה" - כל אחת מאלה:

(1) זכות ההצבעה באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל של תאגיד אחר;

(2) הזכות למנות דירקטור בתאגיד, ולענין זה –

א. יראו את מי שמינה דירקטור בתאגיד כבעל הזכות למנותו;

ב. חזקה על תאגיד שנושא משרה בו נתמנה לדירקטור בתאגיד אחר, ועל מי ששולט באותו תאגיד, שהם בעלי הזכות למנותו;

(3) הזכות להשתתף ברווחי התאגיד;

(4) הזכות ליתרת נכסי התאגיד בעת חיסולו לאחר סילוק חבויותיו;

ולרבות אמצעי שליטה מורדמים;

בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (21.4.2016) **הגבלים עסקיים** 500970.

"אמצעי שליטה מורדמים" – אמצעי שליטה בשיעור שמעל 10%, אשר המחזיק בהם מחויב למכרם בשל הוראות סעיפים 7 ו- 13(א) לחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות יחד עם סעיף 15ב(א) לחוק מערכות תשלומים;

"אפיון פרוטוקול" – הגדרת ההיגיון העסקי והטכנולוגי שלפיו פרוטוקול פועל;

"בעלי המניות" – אחד או יותר מאלה: הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, וכל גוף שיצטרף להסדר, וכל אדם השולט במי מהם וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"דיבידנד" – רווחים, תקבולים או כל הטבה אחרת לרבות, דמי ניהול או ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית;

"חברת כרטיסי אשראי מופרדת" – תאגיד שבעל מניות מחזיק בו אמצעי שליטה, ועל בעל המניות למכור אמצעי שליטה אלו בשל הוראות סעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי) יחד עם סעיפים 7(א) ו-7(ג) לחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות;

"חוק הבנקאות (רישוי)" – חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981;

"חוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות" – חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017;

"חוק מערכות תשלומים" – חוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008;

"חיבור" - לרבות חיבור עקיף;

"חיבור עקיף" – חיבור לאחת או יותר ממערכות שב"א באמצעות גוף המחובר למערכות אלה ישירות;

"יצרן" - חברה המספקת תוכנה לסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב המותקנת בבית עסק או פועלת בשירות בית עסק.

"כרטיס חיוב" – לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים למשיכת כסף באמצעות מכשירים ממוכנים או לרכישת נכסים מאת ספק, לרבות בדרך של חיוב חשבונו של לקוח בתאגיד בנקאי וזיכוי אדם אחר על ידי שימוש בכרטיס במכשיר המיועד לכך במקום עסקו של הספק, אך למעט לוחית או חפץ הניתנים לטעינה בכסף מזומן בלבד כאשר לא ניתן באמצעותם לחייב את חשבון הלקוח;

"כרטיס חיוב מיידי" – לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק, בתשלום מיידי של התמורה בידי הלקוח והעברתה באופן מיידי לספק;

"מאגד" – תאגיד המרכז חיובים וזיכויים של ספקים המבוצעים באמצעות כרטיסי חיוב;

"הממונה" – הממונה על הגבלים עסקיים;

"ממשק מועדונים" – מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים ומנפיקים בנוגע להטבות לחברי מועדונים של המנפיק ובתי העסק, בעת ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב;

"ממשק סליקה" – מערכת המאפשרת העברת מידע בין גופים לצורך העברת כספים ביניהם;

"מנפיק" – אדם שמתקשר בחוזה לשימוש בכרטיס חיוב עם לקוחות שהונפק להם כרטיס חיוב לשימושם;

"מעבד (Processor)" - גוף המבצע את הפעולות הטכניות הנדרשות לטיפול בעסקה עבור סולק או עבור מנפיק;

"מערכות שב"א" – אחד או יותר מאלה: מתג ATM, מתג כרטיסי חיוב ומערכת איסוף ועיבוד עסקאות;

"מפעיל מתג" - מפעיל של תשתית המקשרת בין מנפיקים לבין סולקים לצורך אישור וסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב;

"מערכת איסוף ועיבוד עסקאות" – איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק לצורך סליקתן, ניהול המסופים בבתי עסק, וכן ביצוע פעולות טכניות הנדרשות לטיפול בעסקה בכרטיס חיוב;

"משתמש" – גוף הפועל לאורך שרשרת ביצוע העסקה בכרטיסי חיוב לרבות מאגד, סולק, מנפיק, מתפעל הנפקה, מעבד, מפעיל מתג, ספקי שירותי Payment Gateway או יצרן אשר נדרש להשתמש בפרוטוקול לצורך פעילותו;

"משתמש זעיר" – משתמש שהיקף פעילותו בתחום הרלוונטי קטן מאוד ואינו עולה על רף שיוגדר בתקנון העמותה וכן משתמש בשנה הראשונה לפעילותו כמשתמש;

"משתתף" – סולק, מנפיק, מתפעל הנפקה ומפעיל מתג;

"**מתג כרטיסי חיוב**" – מערכת המאפשרת העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, הפעלת ממשק סליקה בין סולקים ומנפיקים, לצורך ביצוע סליקה צולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב, לרבות הפעלת ממשק מועדונים;

"**מתג ATM**" – מערכת המאפשרת העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן, בירור יתרות, וכן ככל שתאפשר זאת המערכת בעתיד הפעלת ממשק סליקה, בין מנפיקים ומתפעלי מכשירים אוטומטיים, לצורך ביצוע פעולות במכשירים אוטומטיים על ידי לקוחות שאינם לקוחותיו של מתפעל המכשירים האוטומטיים; וכן, ככל שתאפשר זאת המערכת בעתיד, העברת אישורים לעסקאות חיוב מיידי והפעלת ממשק סליקה בין מנפיקים וסולקים, לצורך ביצוע סליקה צולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב מיידי;

"**מתפעל הנפקה**" – מי שעוסק בפעולות ובשירותים הנלווים להנפקת כרטיס חיוב, לרבות הפקת הכרטיס ותפעולו, ולמעט ההנפקה עצמה וקביעת העמלות והעלויות ללקוח הכרוכות בהפקת כרטיס החיוב והשימוש בו;

"**סולק**" – מי שקיבל רישיון סליקה בהתאם לסעיף 36יא לחוק הבנקאות (רישוי);

"**סכמות בינלאומיות**" – Visa Europe Limited, MasterCard Inc., Diners Club International, Discover או מי מהן;

"**סליקה צולבת**" – סליקה המבוצעת בידי מי שאינו המנפיק של כרטיס החיוב שבאמצעותו בוצעה העסקה;

"**העמותה**" גוף שיוקם על ידי שב"א ואחרים כאמור בסעיף 4 להלן על פי הוראות חוק העמותות, תש"ם-1980 ואשר יעסוק בפעילות הפרוטוקול;

"**עודפים**" - סכומים הכלולים בהון העצמי של החברה ושמקורם ברווח הנקי שלה כפי שנקבע לפי כללי חשבונאות מקובלים;

"**פיתוח הפרוטוקול**" – הפעולות והתהליכים המשנים את אפיון הפרוטוקול, ובכלל זה מקדמים, משפרים ומשכללים אותו;

"**פעילות אשראית 96**" – תפעול של פרוטוקול אשראית 96 על פיתוחיו השונים;

"**פעילות פרוטוקול**" – אפיון, פיתוח ותפעול פרוטוקול;

"**פרוטוקול**" – מפרט טכנולוגי ומבנה מסר המשמש להעברת עסקאות ומידע בין גורמים בשרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, למעט עסקה למשיכת מזומן ממכשירים אוטומטיים;

"**פרוטוקול אשראית EMV**" – פרוטוקול אשראית EMV לרבות פרוטוקול ה-Pinpad.

"**שב"א**" – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ;

"**שירותי הסמכה קצה לקצה לתקן EMV**" – ביצוע תהליך הסמכה למסוף תומך EMV, על פי דרישות הסכמות הבינלאומיות בשם סולקים ובהתאם למתואר במכתב שב"א לרשות ההגבלים העסקיים מיום 28.1.2016;

"**שירותי תפעול**" – שירותים טכניים שיסופקו לעמותה לצורך סיוע בביצוע פעילות הפרוטוקול. למען הסר ספק, שירותי התפעול לא יכללו קבלת החלטות ניהוליות הנוגעות לפעילות העמותה או לפעילות הפרוטוקול. אין בכך בכדי למנוע משב"א לממש את זכויותיה כחברה בעמותה;

"**שליטה**" – היכולת לכוון, במישרין או בעקיפין, פעילותו של תאגיד; בלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, חזקה על אדם –

(1) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק ביותר ממחצית מהזכות להצביע מכוח המניות או סוג שלהן באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל לאסיפה כללית של תאגיד אחר, או מהזכות למנות דירקטורים ובתאגיד שאינו חברה - מהזכות למנות בעלי תפקידים דומים;

(2) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק בזכות למנות מנהל כללי באותו תאגיד;

(3) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק ביותר משלושים אחוזים מזכות בתאגיד, אם אין אדם אחר מחזיק יותר ממחצית מזכות כאמור;

(4) הנהנה בנאמנות כי הוא מחזיק שליטה בנכסיה, למעט החזקה ביחידה בקרן נאמנות שחל עליה חוק השקעות משותפות בנאמנות, תשנ"ד-1994;

(5) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק ביכולת למנוע קבלת החלטה עסקית מהותית של התאגיד, זולת אם מקור אותה יכולת בהסכם המסדיר תנאי הלוואה שנתן תאגיד בנקאי במהלך עסקיו הרגילים; לענין זה, "החלטה עסקית מהותית" - למעט החלטה שענינה הנפקת אמצעי שליטה בתאגיד, מכירה או חיסול של רוב עסקי התאגיד, או שינוי מהותי בעסקי התאגיד.

"**תפעול פרוטוקול**" – יישום של אפיון הפרוטוקול, למעט בדרך של פיתוח או כתיבת קוד תכנה;

תחומי פעילות שב"א

1. שב"א רשאית לעסוק בתחומי הפעילות הבאים בלבד:

1.1 הפעלת מתג ATM;

1.2 הפעלת מתג כרטיסי חיוב ומערכת איסוף ועיבוד עסקאות;

1.3 עיסוק בפעילות הפרוטוקול עד ליום בו תעביר את זכויותיה בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה בהתאם להוראות סעיף 7, מתן שירותים לעמותה עד יום 30.6.2018, וכן מתן שירותי תפעול לעמותה עד יום 31.12.2018 או מועד מאוחר יותר שיאושר על ידי הממונה;

1.4 עיסוק בפעילות פרוטוקול אשראית 96;

1.5 פיתוח, תפעול והפצת תכנת אשראית PC;

1.6 שירותי הסמכה קצה לקצה לתקן EMV;

1.7 פעילות נלווית לתחומי הפעילות שלעיל;

1.8 כל תחום פעילות נוסף שיאשר לה הממונה.

פעילות פרוטוקול

2. עד ליום 30.11.2017 תעביר שב"א לממונה ולמשתמשים טיוטה מוצעת של תקנון לעמותה.

3. לאחר שתינתן לכלל המשתמשים הזדמנות שוויונית להביע את עמדתם לגבי נוסח התקנון הראשוני של העמותה ולא יאוחר מיום 31.1.2018, תגיש שב"א לאישור הממונה את נוסח התקנון הראשוני שגובש על ידי המשתמשים, ביחד עם עמדות של משתמשים שהוגשו בכתב ונדחו, בחלקן או במלואן.

התקנון יעמוד בעקרונות הבאים:

א. מטרת העמותה תהיה לעסוק בפעילות הפרוטוקול ובפעילות זו בלבד.

ב. כל משתמש המעוניין בכך, למעט משתמש זעיר, יצורף כחבר בעמותה, תוך זמן סביר וללא עלות. כללי ההצטרפות לעמותה יהיו הוגנים, סבירים ושוויוניים.

ג. זכויות ההצבעה בעמותה יתנו ייצוג הולם לכל סוג של משתמש או משתתף החבר בעמותה.

ד. תתאפשר השתתפות של גופים שאינם חברים כמשקיפים במוסדות העמותה. למען הסר ספק ניתן לקבוע בתקנון מאפיינים לזהות הגופים הרשאים לשמש כמשקיפים.

ה. זכות השימוש בפרוטוקול תינתן אך ורק לחברים בעמותה ולמשתמשים זעירים.

ו. העמותה תהיה רשאית לגבות, לצורך כיסוי כל עלויותיה ולצורך כך בלבד, תשלום מהחברים בה וממשתמשים זעירים. התשלום ייקבע ביחס ישיר להיקף הפעילות

הרלוונטית של חבר העמותה והמשתמש הזעיר ובהתאם לסוג הפעילות שלו. גובה התשלום ודרך חישובו יוגדרו בתקנון העמותה.

ז. הפרוטוקול יהיה נגיש וזמין לעיון הציבור, למעט מאפיינים אשר פרסומם עלול לפגוע בביטחון מערכת התשלומים. הוראות התקנון יאפשרו גם מסירתם של מאפיינים אלו בכפוף לחתימה על הסכם התחייבות לסודיות מול העמותה.

ח. עד לקבלת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 לפעילות העמותה, שינויים מהותיים בתקנון, ובכלל זה שינויים הנוגעים בעקרונות המפורטים לעיל, ייקבעו לאחר שניתנה לכלל חברי העמותה הזדמנות שיוויונית להביע את עמדתם לגביהם, ויובאו לאישור הממונה מראש, יחד עם עמדות של משתמשים שנדחו, בחלקן או במלואן.

4. בתוך 7 ימים ממועד קבלת אישור מהממונה לנוסח של תקנון ראשוני, תגיש שב"א, יחד עם משתמשים אחרים שיודיעו עד יום 15.1.2018 כי הם מעוניינים בכך, בקשה לרשם העמותות לרישום עמותה באופן שיאפשר את רישום העמותה ובצרוף תקנון לעמותה שאושר כאמור (להלן בסעיף זה: "**בקשה לרישום**"). ככל שלא יהיה משתמש שיודיע עד יום 15.1.2018 על כך שהוא מעוניין להצטרף לשב"א להגשת בקשה לרישום, יגישו את הבקשה לרישום שב"א ומרכז סליקה בנקאי בע"מ.

5. שב"א תשתף פעולה ככל הנדרש עם הליך רישום העמותה.

6. מיד לאחר רישום העמותה בפנקס העמותות תודיע על כך שב"א לכל המשתמשים באמצעות אתר האינטרנט שלה.

7. חודש לאחר רישום העמותה תעביר שב"א את כל זכויותיה בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה, ללא תמורה.

8. החל ממועד העברת הזכויות בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה, שב"א תחדל מלעסוק בפעילות פרוטוקול, למעט פעילות אשראית 96.

9. על אף האמור בסעיף 8, ככל שהעמותה תהיה מעוניינת בכך, שב"א תספק לעמותה שירותים עד לא יאוחר מיום 30.6.2018, וכן שב"א תספק לעמותה שירותי תפעול עד לא יאוחר מיום 31.12.2018 או מועד מאוחר יותר שחייב אותה הממונה על מערכות תשלומים בבנק ישראל ובכפוף לאישור הממונה כאמור בסעיף 1.3 לעיל. שב"א תהיה רשאית לגבות תשלום בגין מתן השירותים הללו.

חלוקת רווחים

10. שב"א לא תחלק, במישרין או בעקיפין, דיבידנד לבעלי מניותיה ובעלי המניות לא יקבלו לידיהם דיבידנד כאמור. תנאי זה יחול עד ליום 31.12.2019 או עד למועד בו תחדל שב"א

לספק שירותים כלשהם לעמותה בהתאם לסעיף 9 לעיל, לפי המוקדם, ובלבד שהתקיימו התנאים הבאים:

א. שב"א הגישה לרשם העמותות בקשה לרישום עמותה והעבירה את זכויותיה בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה, בהתאם לאמור בסעיפים 4, 7 ו-8 לעיל.

ב. לא קיים במועד חלוקת הדיבידנד בעל מניות בשב"א המחזיק יותר מ-10% מאמצעי שליטה בה. לעניין סעיף זה, לא יראו באחזקה במניות שב"א בידי חברת כרטיסי אשראי מופרדת כאחזקה של בעל המניות המחזיק בה;

11. על אף האמור בסעיף 10, שב"א תהא רשאית לחלק דיבידנד חד פעמי מיתרת העודפים בשב"א במועד מתן החלטה זו ובעלי המניות יוכלו לקבל את חלקם בדיבידנד זה בכפוף להתקיימות התנאים הבאים:

א. הדיבידנד יחולק עד יום 31.12.2017.

ב. כל בעל מניות יוכל לקבל ישירות לידיו את חלקו בדיבידנד שחולק, בהתאם לזכותו להשתתפות ברווחי שב"א, אך לא יותר מ-10% מהדיבידנד הכולל שחולק על פי סעיף א' לעיל.

ג. יתרת הדיבידנד של כל בעל מניות תופקד על ידו בנאמנות עם קבלתו (להלן בסעיף זה: "**יתרת הדיבידנד**"). בעל המניות והנאמן יחתמו על כתב מינוי וייפוי כוח בלתי חוזר בהתאם לנוסח שבנספח א'.

ד. מכר בעל מניות אמצעי שליטה מורדמים שבידיו לגוף אחר, יהיה זכאי לקבל לידיו מהנאמן לאחר מועד המכירה סכום נוסף מיתרת הדיבידנד שהופקדה בנאמנות, בצירוף הפירות שיצטברו על יתרה זו, בהתאם לירידה בשיעור אמצעי השליטה המורדמים שבידו כתוצאה מהמכירה. ככל שבמועד המכירה, בידי בעל המניות שיעורים שונים של אמצעי שליטה שונים, שיעור אמצעי השליטה שבידו יקבע על פי הגבוה מביניהם.

סכום זה יופחת כתלות במועד המכירה, כמפורט להלן:

(1) אם המכירה התבצעה עד ליום 30.6.2019, לא יופחת הסכום.

(2) אם המכירה התבצעה בין יום 1.7.2019 ליום 30.6.2020, יופחת הסכום בשיעור של שליש.

(3) אם המכירה התבצעה בין יום 1.7.2020 ליום 31.1.2021, יופחת הסכום בשיעור של חצי.

במקרה של מכירת אמצעי שליטה מבעל מניות לחברת כרטיסי אשראי מופרדת המוחזקת בידו, יהיה "מועד המכירה" הקובע לעניין הפחתת הסכום כאמור בסעיפים קטנים (1)-(3) לעיל ולעניין זה בלבד, יום מכירת הזכויות מבעל המניות לחברת כרטיסי האשראי המופרדת.

ה. בעלי המניות יורו לנאמן להעביר לשב"א ביום 1.2.2021 את יתרת הדיבידנד של כל בעל מניות שלא הועברה אליו בהתאם לסעיפים שלעיל, לרבות סכומים שהופחתו כאמור בסעיף ד' לעיל.

דרך חישוב גובה הדיבידנד שניתן לחלק ולהעביר לבעלי המניות על פי סעיף זה, מפורטת בנספח ב'.

חיבור למערכות שב"א

12. דרישות החיבור למערכות שב"א תהיינה שוויוניות ולא יקבעו באופן שעלול להקשות על החיבור מעבר לנדרש או באופן העלול לפגוע בתחרות.
13. שב"א תפרסם באתר האינטרנט שלה את כל דרישות החיבור למערכות שב"א, למעט דרישות אשר פרסומן עלול לפגוע בביטחון מערכת התשלומים. שב"א תאפשר מסירתם של מאפיינים אלו בכפוף לחתימה על הסכם התחייבות לסודיות.
14. שב"א לא תסרב לבקשה של כל גוף, הרשאי לכך על פי דין ועומד בדרישות החיבור, להתחבר למערכות שב"א או רק לחלק מהן, ותבצע כל פעולה הנדרשת באופן סביר כדי לאפשר זאת.
15. שב"א תספק לכל גוף המבקש להתחבר למערכות שב"א, הרשאי לכך על פי דין ואשר עומד בדרישות החיבור, כל מידע הקיים ברשותה והנחוץ לו באותו שלב לצורך החיבור תוך זמן סביר ולא יאוחר מ – 14 ימים לאחר המועד בו פנה לשב"א בבקשה לקבל את המידע.
16. בכפוף לאמור בסעיף 14 לעיל, שב"א תבצע חיבור למערכות שב"א בתוך זמן סביר. מבלי לגרוע מכלליות האמור, יראו כזמן בלתי סביר חיבור האורך מעל 120 ימים מיום שהתקבלה בקשה לחיבור, אלא אם העיכוב נובע מהתנהלות של מי שמבקש להתחבר.
17. עלות החיבור למערכות שב"א תכלול רק הוצאות הנובעות באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות שב"א לשם החיבור. למען הסר ספק, שב"א לא תגבה כל תשלום עבור עלויות עבר.
18. שב"א תאפשר בכל זמן נתון חיבור של לכל הפחות 12 מנפיקים וסולקים למתג כרטיסי חיוב ולמערכת איסוף ועיבוד עסקאות בכרטיסי חיוב. שב"א תגדיל את מספר הגופים שמערכות אלו מאפשרות את חיבורם ב-6 נוספים לכל הפחות, וזאת בתוך חצי שנה מכל מועד בו יוותרו שני מקומות פנויים או פחות.
19. שב"א תאפשר בכל זמן נתון חיבור של לכל הפחות 10 מנפיקים, סולקים או מפעילי מכשירים אוטומטים למתג ATM. שב"א תגדיל את מספר הגופים שמתג ATM מאפשר את חיבורם ב-5 נוספים לכל הפחות, וזאת בתוך חצי שנה מכל מועד בו יוותרו שני מקומות פנויים או פחות.

20. שב"א לא תתנה קבלת שירות מסוים ממנה בקבלת שירותים אחרים ממנה, אלא אם מתן שירות אחד ללא קבלת שירות אחר אינו אפשרי מבחינה טכנית;

21. שב"א תאפשר לכל גוף לספק ללקוחותיו שירותים מצומצמים יותר מאלו הניתנים כיום, למעט שירותים שנקבעו כרכיבי חובה על ידי אגף מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל. שב"א תדרוש עמידה רק בבדיקות הנדרשות לצורך פעילות באופן זה.

22. שב"א תבצע כל התאמה במערכותיה, הנדרשת לצורך עמידה בהוראות סעיפים 20-21 לעיל. עלויות ההתאמה של מערכות שב"א שיגבו על ידי שב"א יכללו רק הוצאות הנובעות באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות שב"א. למען הסר ספק, שב"א לא תגבה כל תשלום עבור עלויות עבר.

23. הוראות סעיפים 12-22 הנוגעות לחיבור למתג כרטיסי חיוב ולמערכת איסוף ועיבוד עסקאות של שב"א, יחולו, ככל שהממונה לא הודיע אחרת, על עסקאות בכרטיסי חיוב בתקן EMV בלבד.

פעילות מול יצרנים

24. החל מיום 1.3.2018, שב"א לא תמנע או תעכב, במישרין או בעקיפין, את פעילותו של כל גוף שאושר לפעול כיצרן על ידי העמותה ועומד בבדיקות חיבור למערכות שב"א. מבלי לגרוע מכלליות האמור, שב"א לא תתנה חיבור מסוף של יצרן בתנאים שאינם נחוצים על מנת למנוע פגיעה במערכות שב"א ובמשתמשים שלהן או על מנת לעמוד בהוראות דין או הוראות רגולטוריות המוטלות על שב"א.

25. שינויים במערכות שב"א יבוצעו באופן המצמצם ככל הניתן את הפגיעה ביצרנים אחרים, לרבות בדרך של הטלת עלויות עודפות עליהם.

26. שב"א תעביר ליצרן, לבקשתו, כל מידע השייך לצדדים שלישיים והמצוי ברשותה, אשר עשוי להיות רלוונטי לפעילותו כיצרן ובלבד שניתן לכך אישור של בעל המידע.

הסמכות קצה לקצה לתקן EMV

27. שב"א לא תמנע או תעכב, במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל, ביצוע תהליך הסמכה קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV שנעשה שלא באמצעותה.

28. תהליך הסמכת קצה לקצה לתקן EMV על ידי שב"א ייעשה באופן שוויוני לכל המוסמכים.

29. שב"א תפרסם באתר האינטרנט שלה מידע בדבר שלבי הסמכת קצה לקצה לתקן EMV ואת נהלי הבדיקות, לרבות התייחסות לבדיקות חוזרות.

30. שב"א תעמיד לרשות כל גוף הנמצא בתהליך הסמכה או שהגיש בקשה להסמכה, כל מידע הנוגע לתהליך ההסמכה שלו לרבות מידע הנוגע ללוחות הזמנים הצפויים וסדר הקדימויות בביצוע שלבי ההסמכה בין סולקים שונים ובין יצרנים שונים, לרבות שב"א.

כללי

31. שב"א תפרסם באתר האינטרנט שלה תעריף לכל אחד מהשירותים שהיא מספקת.
32. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה, יובא הדבר להכרעת הממונה.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ד' בתשרי התשע"ח
24 בספטמבר, 2017

נספח א'- כתב מינוי נאמן וייפוי כוח בלתי חוזר

הואיל והממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**") נתן ביום _____ 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 (להלן: "**החלטת הפטור**");

והואיל ועל פי תנאי החלטת הפטור, שב"א רשאית לחלק דיבידנד חד פעמי מיתרת העודפים שלה לבעלי מניותיה, ובנק _____ (להלן: "**הבנק**") מחויב להעביר לנאמן חלק מהדיבידנד (להלן: "**יתרת הדיבידנד**");

והואיל ועל פי תנאי החלטת הפטור, הבנק זכאי לקבל מתוך הכספים שהופקדו בידי הנאמן ומאת הנאמן סכומי כסף במועדים ובתנאים הקבועים בסעיף 11 לתנאי החלטת הפטור;

אנו ממנים בזאת את _____ כנאמן על יתרת הדיבידנד של הבנק (לעיל ולהלן: "**הנאמן**"). במסגרת תפקידיו אנו מתחייבים ומסמיכים את הנאמן לעשות כדלקמן:

1. אנו מייפים בזאת **באופן בלתי חוזר** את כוחו של הנאמן להחזיק בכספי יתרת הדיבידנד ולנהלם עד להעברתם אלינו על פי תנאי החלטת הפטור או עד להשבתם לשב"א ביום 1.2.2021. מבלי לפגוע באמור לעיל, הנאמן ישקיע את יתרת הדיבידנד של הבנק על פי הוראות בכתב שיקבל מהבנק.

2. אנו מייפים בזאת **באופן בלתי חוזר** את כוחו של הנאמן להעביר לידינו סכומים מתוך הכספים המוחזקים ומנוהלים על ידו, בתנאי שנהיה זכאים לקבל סכומים אלו על פי הוראות סעיף 11 לתנאי החלטת הפטור.

3. אנו מייפים בזאת **באופן בלתי חוזר** את כוחו של הנאמן להשיב לשב"א ביום 1.2.2021 את הכספים שאיננו זכאים להם על פי סעיף 11 לתנאי החלטת הפטור.

4. הנאמן מוסמך בזאת לבצע כל פעולה ולנקוט בכל צעד בשמנו ובמקומנו, כפי שימצא לנכון, לשם החזקת וניהול הכספים והעברתם לידינו או לשב"א כאמור, לרבות חתימה בשמנו על כל מסמך שנדרש.

5. על פי דרישת הנאמן, נספק לו כל מידע וכל מסמך המצוי ברשותנו והנחוץ לו לצורך ביצוע תפקידו, לרבות כל מידע בנוגע לעסקאות למכירת אמצעי שליטה בשב"א. מידע, מסמכים ומצגים אלה יישמרו על ידי הנאמן בסודיות וישמשו את הנאמן רק לצורך ביצוע תפקידו כנאמן.

6. כתב מינוי וייפוי כח זה הינו בלתי חוזר, ולא ניתן לבטלו או לשנותו, ללא קבלת אישור מראש ובכתב מהממונה.

7. כל הוראה המופיעה בסעיף 11 להחלטת הפטור, היא חלק בלתי נפרד מכתב מינוי נאמן זה.

הנאמן מתחייב כדלקמן:

1. מעת מינויו, ינהג הנאמן בכספים שהופקדו בידו, בנאמנות ובהתאם להוראות החלטת הפטור, ויפעיל את סמכויותיו בהתאם לקבוע בהחלטת הפטור.

2. הנאמן יערוך תיעוד מלא ומפורט של כל הצעדים שננקטו על-ידו לצורך מילוי תפקידו לפי החלטת הפטור וכתב מינוי זה. התיעוד ירוכז בנפרד והוא יועבר לממונה על פי דרישתו.

3. הממונה יהא רשאי להנחות את הנאמן בכל עת ובכל עניין בנוגע לביצוע ו, והנאמן יפעל על פי הנחיית הממונה.

למונחים בכתב המינוי תהא הפרשנות הנתונה להם בהחלטת הפטור. התעורר ספק בנוגע להוראות כתב המינוי או בנוגע להוראות החלטת הפטור בקשר עם תפקיד הנאמן, יובא הדבר להכרעת הממונה.

ולראייה באנו על החתום ביום _____.

_____	_____
הבנק	הנאמן

אני _____, עו"ד, מאשר בזאת, כי החתימה על כתב מינוי נאמן ומתן ייפוי כוח בלתי חוזר זה נעשתה על ידי בנק _____,באמצעות _____ו-_____ _____ המוסמכים לחתום בשם הבנק ולחייבו בחתימתם על פי מסמכי ההתאגדות של הבנק והחלטותיו.

נספח ב' לעניין סעיף 11 לתנאי הפטור

א. סכום הדיבידנד שחולק בשב"א בהתאם לסעיף 11א' יסומן כ-DIV .

מועד קבלת ההחלטה על חלוקת דיבידנד יסומן כ- t^*.

ב. החלק מתוך הדיבידנד שחולק, אותו ניתן להעביר במועד החלוקה ישירות לבעל מניות i יחושב על פי הנוסחה הבאה: $\underline{DIV_i} = Minimum(10\%, R_i) \times DIV$, כאשר R_i הוא שיעור הזכויות להשתתפות ברווחי שב"א שבידי בעל המניות במועד החלוקה.

ג. יתרת הדיבידנד של בעל המניות, שנותרה אצל הנאמן (ככל שנותרה כזו), תסומן כ$\overline{\mathrm{DIV}}_i$ ותחושב על פי הנוסחה הבאה: $\overline{\mathrm{DIV}}_i = Maximum(0, \mathrm{DIV} \times (\mathrm{R_i} - 10\%))$

ד. הסכום אותו יוכל הנאמן להעביר לבעל מניות בעקבות מכירת אמצעי שליטה מורדמים על ידו במועד t יסומן כ- DIV_i^t ויחושב על פי הנוסחה הבאה:

$DIV_i^t = \overline{DIV}_i \times S_t \times Y_t$, כאשר:

i. S_t הוא הירידה בשיעור אמצעי השליטה המורדמים שבידי בעל המניות כתוצאה ממכירת אמצעי שליטה, שיחושב על פי הנוסחה $S_t = \frac{x_{\underline{t}} - \max(10\%, x_{\bar{t}})}{x_{t^*} - 10\%}$, כאשר x_{t^*} הוא שיעור אמצעי השליטה בשב"א שבידי בעל המניות במועד קבלת ההחלטה על חלוקת הדיבידנד, $x_{\underline{t}}$ הוא שיעור אמצעי השליטה בשב"א לפני המכירה ו- $x_{\bar{t}}$ הוא שיעור אמצעי השליטה בשב"א לאחר המכירה.

ככל שבמועד הרלוונטי לחישוב, בידי בעל המניות שיעורים שונים של אמצעי שליטה שונים, שיעור אמצעי השליטה יקבע על פי הגבוה מביניהם.

ii. Y_t הוא מקדם חלוקה, אשר יחושב על פי הנוסחה הבאה:

$$Y_t = \begin{cases} 1 \; for \; t \leq 30.6.2019 \\ \frac{2}{3} \; for \; 1.7.2019 \leq t \leq 30.6.2020 \\ \frac{1}{2} \; for \; 1.7.2020 \leq t \leq 31.1.2021 \\ 0 \; for \; t > 31.1.2021 \end{cases}$$

נספח 7

פטור בתנאים מיום 20 בספטמבר 2018 שניתן לאור אחזקת המשותפת של הבנקים במס"ב

עמ' 73

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ

בין:

<u>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, מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ (להלן: "**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: "**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ (להלן: "**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן: "**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**בנק הבינלאומי**"), שעניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**"). החלטת הפטור הראשונה בעניין זה ניתנה ביום 20 ביוני 2002[1] ומאז ניתנו מספר החלטות נוספות, כאשר האחרונה שבהן ניתנה ביום 28.9.2017 (להלן: "**החלטת הפטור משנת 2017**").[2]

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במס"ב. בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מס"ב, ובנק מזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% מהמניות. לפי תקנות ההתאגדות של מס"ב, כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה רשאי למנות חבר בדירקטוריון.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת כמשמעות מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 העוסקת, בין היתר, בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי העברת עמיתים בין קופות גמל. מס"ב מספקת שירותים לתאגידים בנקאיים וכן עוסקת בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה בעבור ארגונים שונים, המבקשים לזכות או לחייב מספר חשבונות בנקאיים בפעימה אחת. תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטת הפטור בעניינה מיום 22 במאי 2012 (להלן: "**החלטת הפטור משנת 2012**").[3]

הבנקים המחזיקים במס"ב מחזיקים גם בחברת שירותים משותפת נוספת בשם שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**").[4] בדומה למס"ב, גם שב"א מפעילה מערכות תשלומים. מערכות שב"א מאפשרות,

---

[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**; 2002 הגבלים עסקיים 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 המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ(28.9.2017)**; הגבלים עסקיים 501303.

[3] 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**; 2012 הגבלים עסקיים 5001954.

[4] שיעורי האחזקה של הבנקים בשב"א שונים משיעורי האחזקה שלהם במס"ב, כדלקמן: בנק לאומי מחזיק 42.2% ממניות שב"א, בנק הפועלים מחזיק 34.5% ממניות שב"א, בנק דיסקונט מחזיק 20% ממניות שב"א והבנק הבינלאומי מחזיק 3.3% ממניות שב"א. בנק מזרחי העביר בעבר את כל מניותיו לבעלי המניות האחרים, אך נותרו לו עדיין זכויות מסוימות בשב"א.

בין היתר, איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק, העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק סליקה בין סולקים למנפיקים של כרטיסי חיוב וכן העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן.

כפי שצוין בהחלטת הפטור משנת 2017, רשות ההגבלים העסקיים לא ביצעה במהלך השנים 2015-2016 שינויים משמעותיים בתנאים לפעילותן של שב"א ושל מס"ב, וזאת מתוך רצון להמתין לסיום עבודת הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**") ולהשלמת הליך חקיקת החוק להגברת התחרות לצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז-2017, שאושר על ידי מליאת הכנסת ביום 23.1.2017 (להלן: "**החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות**").

החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות כלל מספר הוראות הנוגעות באופן ישיר לפעילותה של שב"א. בכלל זה, נקבעו הוראות האוסרות על החזקה של יותר מ-10% מאמצעי השליטה בשב"א בידי בעל מניות יחיד ומטילות חובה על הבנקים למכור את ההחזקות העודפות שלהם בשב"א, וזאת עד יום 31.1.2021. על פי תנאי החלטת הפטור בעניינה של שב"א[5] מיום 24.9.2017, ככל שמכירת אמצעי השליטה של בעל מניות מסוים תתבצע לאחר יום 30.6.2019, אותו בעל מניות לא יהיה זכאי לקבל את מלוא חלקו ברווחי החברה.

כפי שפורט בהחלטת הפטור משנת 2017, על אף שלא הוטלו על מס"ב הוראות ישירות בעקבות ועדת שטרום, השינוי במבנה הבעלות בשב"א צפוי להשפיע גם עליה, במגוון היבטים שאינם ברורים דיו ושעשויים להשפיע על הניתוח התחרותי בנוגע לפעילותה. לפיכך, הוארך בהחלטה זו תוקפם של תנאי החלטות הפטור הקודמות בעניינה של מס"ב, וזאת עד ליום 28.9.2018. תנאי החלטת הפטור בעניינה של מס"ב מגדירים את תחומי הפעילות בהם מותר למס"ב לעסוק, והם נועדו להתמודד עם החששות התחרותיים העולים מפעילותה, 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.

מאחר שלא התבצעו עדיין שינויי בעלות בשב"א ומאחר שמרכיב מרכזי בבחינת פעילותה של מס"ב נוגע למבנה הבעלות בה, אני סבור כי יהיה נכון להמתין תקופה נוספת של 18 חודשים בטרם תתקבל החלטה חדשה בעניינה של מס"ב, כך שפעילותה תיבחן במועד בו יהיה ברור יותר מבנה הבעלות בחברה ומסגרת שיתוף הפעולה בגינה מתבקש הפטור.

בשולי הדברים יצוין כי בעקבות חקיקת פרק ב' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 ("**חוק ההסדרים**"), העוסק בהסרת חסמי מעבר בין בנקים, מתעתדת מס"ב לפעול בתחום ניוד חשבונות בין בנקים, על פי המסגרת שנקבעה בחוק ההסדרים. יובהר כי פעילות זו לא נבחנה עדיין על ידי רשות ההגבלים העסקיים ואינה נכללת בתחומי הפעילות שהותר למס"ב לפעול בהם. ככל שיתבקש פטור עבורה, הדבר יבחן בנפרד.

---

[5] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (24.9.2017) **הגבלים עסקיים** 501301.

סוף דבר

מכל האמור לעיל, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף החלטת הפטור משנת 2017 **על כל תנאיה**, וזאת למשך 18 חודשים, קרי **עד ליום 20.3.2020**.

יאיר אילת

מ״מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י״א בתשרי התשע״ט
20 בספטמבר 2018

נספח 8

מלוא הפטורים שניתנו לשב"א לאורך השנים

עמ' 77

פטור מאישור הסדר כובל מיום 17 ביוני 2004

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ</u>

א. פתח דבר

ביום 18 ביוני 2002 נתתי פטור בתנאים להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**"), ועניינו בעלות משותפת בשירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"). ביום 17.9.2002 הענקתי לצדדים פטור נוסף בעניין גובה העמלה הבינבנקאית שיעבירו ביניהם בקשר למכשירי בנק אוטומטיים.

הפטור ניתן לתקופה של שנתיים, ועתה הוא צפוי לפקוע. בהתאם, הגישו הצדדים בקשת פטור נוספת בעניין זה.

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ולאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ואת השפעתם עד כה על הנעשה בשוק, שוכנעתי כי נכון לתיתו שוב, בתנאים זהים.

וזה עיקר הדברים:

ב. נימוקי הפטור

שבא מפעילה רשת של מכשירי בנק אוטומטיים, וכן מעניקה שירותי מיתוג המאפשרים קישוריות בין רשתות המכשירים האוטומטיים של חמשת הבנקים הגדולים. בישראל פועלים כ-1250 מכשירים כאלה, המצויים בבעלות שבא והבנקים השונים. השירותים שמעניקה שבא מאפשרים ללקוחות של בנקים קטנים למשוך כסף ולבצע פעולות בכל הכספומטים המוצבים במדינה, ללא תלות בשאלה - באיזה בנק מתנהל חשבונם, ובכך חשיבותה העצומה של המערכת.

בנוסף מפעילה שבא מערכת של איסוף עסקאות מבתי עסק לחברות האשראי השונות. מערכת זו מאפשרת לסולקים ולמנפיקים לקבל מידע על פרטי עסקאות המתבצעות בבתי העסק השונים, והיא מחוברת ללמעלה מ-56,000 בתי עסק.

חמשת הבנקים הגדולים, הצדדים לפטור זה, הפעילו במשותף, משך שנים, את שבא, וזאת מבלי שקיבלו לשם כך פטור מאת הממונה, או אישור מבית הדין להגבלים עסקיים, כפי שנדרש על פי

חוק. לפני למעלה משנתיים פניתי אל הבנקים, ודרשתי כי יביאו את ההסדר האמור לבחינתי. בהמשך לכך פנו הבנקים בבקשה למתן פטור (פטור 4804).

לאחר שבחנה רשות ההגבלים העסקיים את פעילותה של שבא במסגרת אותה בקשת פטור, ראיתי לנכון להעניק פטור לפעילותם של הבנקים במסגרת שבא, בכפוף לקיומם של מספר תנאים, שהעיקריים שבהם - הבטחת גישה שוויונית (open access) של מתחרים, למערכות המופעלות על ידי שבא.

לאחר הגשת בקשת הפטור הנוכחית בחנה רשות ההגבלים העסקיים את השפעת ההסדר הכובל, ובפרט - אם חלו שינויים משמעותיים בשוק, אשר עשויים לחייב את שינוי עמדתי או את שינוי תנאי הפטור. מן הבחינה עלה כי תמונת הדברים נותרה דומה: לא חל שינוי של ממש במספר מכשירי הבנק האוטומטיים, ולא חל שינוי בפעילותה של שבא או בפעילותם של הבנקים בהקשר זה. יתר על כן, כניסה של מפעיל עצמאי של מכשירי בנק אוטומטיים נראית עתה קרובה מתמיד - ולפיכך, נחיצותם של התנאים שהטלתי גוברת.

לפיכך, מן הטעמים העקרוניים שפורטו בהחלטתי מיום 18.6.2002, ובהעדר שינוי מהותי בנסיבות הרלבנטיות, החלטתי ליתן בשנית פטור, בתנאים זהים, לתקופה של שלוש שנים נוספות (למען הסדר הטוב יצויין כי הארכה זו תקפה גם בקשר להחלטתי בעניין העמלה הבינבנקאית).

ג. סוף דבר

לאור האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים שפורטו בהחלטת הפטור מיום 18.6.2002 (תיק פטור 4804).

תוקפו של פטור זה שלוש (3) שנים מיום מתן החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ח סיוון תשס"ד

17 ביוני 2004

פטור מאישור הסדר כובל מיום 21 ביוני 2007

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ</u>

ביום 17 ביוני 2004 נתן קודמי פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") לשלוש שנים להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), ועניינו בעלות משותפת בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ.

בתום שלוש שנים, ימים ספורים לקראת תאריך פקיעתו של הפטור הנוכחי, הגישו הצדדים בקשת פטור נוספת בעניין זה. מועד הגשתה של בקשת הפטור לאישור, פחות מחודש ימים בטרם יפקע הפטור הנוכחי, לא הותיר זמן מתאים לבחינת ההסדר והכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי.

אשר על כן אני מאריכה בזאת את הפטור מיום 17 ביוני 2004 **על כל תנאיו** למשך שלושה חודשים מהיום. וזאת על מנת שיהיה סיפק בידי לעמוד על מכלול השינויים שחלו בתחומים הרלבנטיים לבקשת הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ה' תמוז תשס"ז

21 יוני 2007

פטור מאישור הסדר כובל מיום 19 בספטמבר 2007

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ</u>

ביום 18 ביוני 2002 ניתן פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), ועניינו בעלות משותפת בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"). הפטור ניתן לתקופה של שנתיים ממועד מתן ההחלטה וביום 17 ביוני 2004 הוארך תוקפו למשך שלוש שנים נוספות.

כיום, בחלוף 5 שנים ממועד הפטור המקורי - שנים שבמהלכן חלו תמורות בענפים הרלוונטיים לפטור ובמצבת המתחרים - ראיתי לנכון לשוב ולקיים בחינה מעמיקה של הצורך בפטור המבוקש, על היקפו ותנאיו.

מסיבה זו, ומטעמים נוספים שפורטו בהחלטתי מיום 21 ביוני 2007, הארכתי את תקופת הפטור, **על כל תנאיו**, לתקופה קצרה בת שלושה חודשים אשר במהלכה דרשתי נתונים מפורטים מהצדדים לפטור ועמדתי בקשר עם גופים רלוונטיים נוספים. תקופה זו באה לסיומה.

דא עקא, עיון בנתונים שהתקבלו, כמו גם בנתונים ממקורות אחרים, העלה את הצורך בקבלת נתונים נוספים הן מהצדדים לפטור והן ממתחרים בענף, וזאת על מנת שיהיה סיפק בידי לעמוד על מכלול השינויים שחלו בתחומים הרלוונטיים לבקשת הפטור דנא, בטרם אוכל להחליט בה.

אשר על כן, אני מאריכה בזאת את הפטור שניתן ביום 21 ביוני 2007, **על כל תנאיו**, למשך שלושה חודשים נוספים מהיום.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ז' תשרי תשס"ח

19 ספטמבר 2007

פטור מאישור הסדר כובל מיום 25 בספטמבר 2007

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ</u>

ביום 18 ביוני 2002 ניתן פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), ועניינו בעלות משותפת בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"). הפטור ניתן לתקופה של שנתיים ממועד מתן ההחלטה וביום 17 ביוני 2004 הוארך תוקפו למשך שלוש שנים נוספות.

כיום, בחלוף 5 שנים ממועד הפטור המקורי - שנים שבמהלכן חלו תמורות בענפים הרלוונטיים לפטור ובמצבת המתחרים - ראיתי לנכון לשוב ולקיים בחינה מעמיקה של הצורך בפטור המבוקש, על היקפו ותנאיו.

מסיבה זו, ומטעמים נוספים שפורטו בהחלטתי מיום 21 ביוני 2007, הארכתי את תקופת הפטור, **על כל תנאיו**, לתקופה קצרה בת שלושה חודשים אשר במהלכה דרשתי נתונים מפורטים מהצדדים לפטור ועמדתי בקשר עם גופים רלוונטיים נוספים. תקופה זו באה לסיומה.

דא עקא, עיון בנתונים שהתקבלו, כמו גם בנתונים ממקורות אחרים, העלה את הצורך בקבלת נתונים נוספים הן מהצדדים לפטור והן ממתחרים בענף, וזאת על מנת שיהיה סיפק בידי לעמוד על מכלול השינויים שחלו בתחומים הרלוונטיים לבקשת הפטור דנא, בטרם אוכל להחליט בה.

אשר על כן, אני מאריכה בזאת את הפטור שניתן ביום 21 ביוני 2007, **על כל תנאיו**, למשך שלושה חודשים נוספים מהיום.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ג תשרי תשס"ח

25 ספטמבר 2007

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330
jerusalem@antitrust.gov.il

349545 /5669

פטור מאישור הסדר כובל מיום 5 בנובמבר 2008

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות בין:

בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

א. פתח דבר

הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), שעניינו בעלות משותפת בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**") וגביית עמלה בינבנקאית בגין שימוש הדדי במכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine להלן: "**ATM**"). בקשה זו הנה בקשת הפטור השלישית בנושא זה. הפטור המקורי ניתן ביום 18 ביוני 2002 לתקופה של שנתיים[1] והוארך למשך שלוש שנים נוספות ביום 17 ביוני 2004[2].

כיום, בחלוף 6 שנים ממועד הפטור המקורי - שנים שבמהלכן חלו תמורות בענפים הרלוונטיים לפטור ובמצבת המתחרים - ערכתי בחינה מחודשת של הפטור המבוקש, על היקפו ותנאיו. בבחינת הפטור התייחסתי אף לבקשת שבא מיום 24 ביוני 2008, להוסיף למסגרת תחומי פעילותה את הפעילות המתוכננת להקמת אתר גיבוי לנתוני המערכת הבנקאית מחוץ לגבולות ישראל.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לקיום מלא ושלם של כל התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי בכפוף לתנאים ולהגבלות המפורטים בסיפא להחלטתי ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה, אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי ליתן פטור בתנאים להסדר דנא.

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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**; 2002 **הגבלים עסקיים** מספר תיק 4804.

2 החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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**; 2004 **הגבלים עסקיים** 5000714.

ב. ההסדר

הצדדים להסדר (להלן ביחד: "**הבנקים**") מחזיקים במשותף בשבא, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים מחזיק ב-34.5% ממניות שבא, בנק לאומי ב-42.2% מהמניות, בנק דיסקונט מחזיק ב-20% מהמניות, והיתרה, בשיעור מזערי, מוחזקת על ידי בנק הבינלאומי (3.3%). בהתאם לתקנון ההתאגדות של שבא, רשאי כל בעל מניות למנות חבר דירקטוריון אחד בשבא. לבנק מזרחי אשר העביר בשנת 1980 את מניותיו בשבא לבעלי המניות האחרים בה, זכות למנות משקיף אשר ישתתף בישיבות דירקטוריון שבא.[3]

תחומי עיסוקה העיקריים של שבא הם תפעול מערכת אחידה ומקושרת לאיסוף עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי, תפעול מערכת מיתוג אחידה ומקושרת לביצוע אישורי פעולות במכשירי ATM של בנקים שונים, וכן תפעול של מכשירי ATM. בנוסף מפעילה שבא מערכת תקשורת לשם השתתפות במכרזי בנק ישראל והיא מתעתדת להוסיף לתחומי פעילותה את הקמת אתר הגיבוי לנתוני המערכת הבנקאית מחוץ לגבולות ישראל.

תחומי עיסוקה של שבא נדונו בהרחבה בפטור המקורי, אולם מפאת חלוף הזמן והשינויים שחלו במהלכו נשוב ונדרש להלן בפירוט לתחומי עיסוקה של שבא.

ב.1. איסוף עסקאות בכרטיסי אשראי ושירותי ממשק

שבא מתפעלת מערכת לאיסוף עסקאות המתבצעות בכרטיסי אשראי. המערכת אוספת את המידע על העסקאות המתבצעות בבתי העסק השונים, ממיינת את העסקאות על פי זהות הסולק הרלבנטי עמו קשור בית העסק, ומעבירה את הממסרים האלקטרונים לסולקים. באמצעות ממשק זה פועלת גם מערכת אישורי העסקאות (כאשר אישורים כאלה נדרשים).

כן מפעילה שבא מערכת של ממשק בין סולקים ומנפיקים של כרטיסי אשראי מסוג ויזה ו-MasterCard, המאפשרת קיום סליקה צולבת של כרטיסי אשראי בין כלל הסולקים והמנפיקים הפועלים בישראל בכרטיסים אלו.

בנוסף לכך, פיתחה שבא תוכנת תשתית לנקודות קצה (P.O.S)[4] הנמכרת לבתי תוכנה שונים המשלבים אותה במוצרי תוכנה שהם מוכרים לבתי עסק, אשר מאפשרים ביצוע עסקאות בכרטיסי אשראי באותם בתי עסק.

ב.2. תפעול ATM ומערכת מיתוג אישורי פעולות במכשירי ATM

לשבא מערכת של מכשירי ATM ("**כספומט**") למשיכת מזומנים ולבירור יתרות. המערכת כוללת 182 עמדות[5] הממוקמות במקומות ציבוריים שונים, בהם: בתי-חולים, מוסדות להשכלה גבוהה, מרכזי מסחר, מחנות צה"ל ועוד. מערכת מכשירי ה-ATM של שבא מאפשרת ללקוחות הבנקים הקשורים עם שבא בהסכם מתאים, למשוך מזומנים ולקבל נתונים על יתרת חשבונם. רשת זו של מכשירי ATM נוספה על רשתות ה-ATM של הבנקים השונים.

בנוסף, לשבא מערכת ממוחשבת היוצרת קישוריות בין רשתות ה-ATM של הבנקים השונים המאפשרת העברת אישורי פעולות, כגון משיכות מזומנים וקבלת מידע במכשירי ATM של בנקים - ללקוחות בנקים אחרים. המערכת מאפשרת יישום הסכמים להכרה הדדית במכשירי ATM של בנקים שונים, שצדדים להם הם הבנקים. כיום מחוברות למערכת המיתוג של שבא 6 רשתות ATM

---

[3] כן נהנה מזרחי מזכויות נוספות. בין היתר נקבע כי כל זכות הניתנת לבעלי המניות בשבא תינתן גם לבנק המזרחי.
[4] נקודת קצה - קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא בבית העסק.
[5] על פי נתוני שבא נכון לאוגוסט 2007.

הפועלות בישראל, הכוללות את המערכת של שבא וכן 5 רשתות השייכות לקבוצות הבנקים השונות – בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק המזרחי והבנק הבינלאומי. על פי נתוני בנק ישראל, נכון לסוף שנת 2006 מנו שש רשתות אלו כ-1,463 עמדות ATM.

כפי שציינו בפתח הדברים, עניין נוסף לגביו מבוקש הפטור הוא ההסדר לקביעת שיעורי העמלות הצולבות שיגבו זה מזה בגין שימוש הדדי ב- ATM. קרי: העמלה שישלם בנק שלקוחו עשה שימוש ב-ATM של בנק אחר, לבנק האחר, בגין השימוש שניתן לו ב-ATM של אותו בנק. שיעור זה עומד כיום על סך של 20 סנט ארה"ב, ונקבע בהסכם ל"הכרה הדדית" מיום 13 בפברואר 1984 (להלן: "**הסכם להכרה הדדית**").

ב.3. מכרזי בנק ישראל

שבא מאפשרת ל-36 חברי בורסה ובנקים להשתתף באמצעות מערכת התקשורת שלה במכרזים המוניטריים של בנק ישראל. המערכת מאפשרת לגופים המחוברים אליה להגיש את הצעותיהם למכרזי בנק ישראל ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור.

ב.4. הקמת אתר גיבוי "עותק שלישי" לנתוני המערכת הבנקאית

שבא מבקשת להוסיף לתחומי פעילותה את הקמת אתר הגיבוי בחו"ל לנתוני המערכת הבנקאית. נתוני הבנקים נשמרים כיום בישראל באתר נתונים ראשי ("עותק ראשון") ובאתר גיבוי משני ("עותק שני") אשר נועד לתת מענה כאשר אתר הנתונים הראשי אינו זמין מסיבה כלשהי. הקמת אתרי הגיבוי נעשתה במסגרת הוראת ניהול תקין 357 של בנק ישראל. אתר הגיבוי הנוסף ("עותק שלישי") שבכוונת שבא להקים, יפעל מחוץ לישראל ויוכל לספק מענה במקרה בו יתרחש אסון בישראל אשר ימנע אפשרות שימוש בעותק הראשון והשני.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

ג.1. כללי

המיזם שבפניי - במסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים בישראל אשר נתח השוק המצרפי שלהם בסוף שנת 2006 עמד על 94.2%[6] - נבחן כאמור על ידי הממונה על הגבלים עסקיים במהלך השנים. בדיקת המיזם העלתה שורת חששות תחרותיים, אותם ניתן למיין לשניים - חששות הנוגעים לתחומי פעילותו של המיזם, וחששות הנוגעים לתחומי הפעילות של הורי המיזם. הטעם העיקרי בגינו נתן הממונה על הגבלים עסקיים את הפטור למיזם היה, כי ההסדר הוא בעיקרו הסדר המגדיל את תפוקת השירותים בענף הבנקאות ובענף כרטיסי האשראי.

כאז כן היום, מצאתי כי ההסדר יוצר קישוריות בין בנקים שונים, ומאפשר ללקוח של בנק אחד, ויהא זה בנק קטן ושולי, למשוך כספים ולקבל מידע חיוני, בכל עמדה של הבנקים הגדולים. בנוסף, ההסדר יוצר גישה רחבה ושווה ללקוחות כל הבנקים לכלל העמדות הקיימות בישראל. רציונל דומה קיים גם במערכת המקשרת בין בתי העסק השונים לסולקים, המאפשר אף את קיומה של הסליקה הצולבת על כל תועלותיה התחרותיות.

יחד עם זאת, לצד יתרונותיו של ההסדר ותוספת היעילות שבו, הרי שבשל מעמדה הדומיננטי של שבא בשירותי הבנקאות רובצות גם סכנות של עיוות התחרות, אפליית בנקים מתחרים אחרים לרעה בגישה למערכת ושימוש בה, ניצול הצרכן-המשתמש (בין היתר בגביית עמלות גבוהות ללא

---

[6] בחישוב נתח השוק נלקחה בחשבון פעילותן הכוללת של הקבוצות הבנקאיות (בכלל זה בנקים המהווים חברות בנות שלהם).

קשר לעלויות) וזליגת שיתוף הפעולה לתחומים אחרים. בפרט הדברים אמורים ביחס לתפעול מערכת ה-ATM על ידי שבא, אשר בעקבות שינויים שחלו בחוק לפני כשנתיים הפכה לגורם מתחרה במערכות ה-ATM של הבנקים.

מענה לכלל החששות שהוזכרו יימצא בתנאים שקבעתי לפטור.

להלן ידונו החששות התחרותיים, נפקותם על התחרות בשווקים הרלבנטיים השונים, והתנאים שקבעתי על מנת להפחיתם.

ג.2. תפעול מכשירי ATM

בישראל קיימות 7 רשתות של רשתות ATM המתפעלות למעלה מ- 1,900 כספומטים; חמש רשתות מופעלות על ידי חמשת הבנקים הצדדים להסדר נשוא הפטור, השישית על ידי שבא והשביעית על-ידי כספונט בע"מ (להלן: "**כספונט**") - מפעיל בבעלות פרטית. במקביל, במהלך השנתיים האחרונות נוספו תלופות אחרות המאפשרות משיכת מזומנים באמצעות כרטיסי אשראי, בהן רשת סופר-פארם וחנויות הנוחות בתחנות הדלק השונות. אמנם, קיימים הבדלים שונים בין רשתות מכשירי ה-ATM של הבנקים ושבא לבין הרשת של כספונט ובין אלו לבין הרשת של חנויות הנוחות בתחנות הדלק – במבנה המכשיר ותכונותיו, בגובה הסכום שניתן למשיכה, באופן החיוב וכדומה – אולם הדומה ביניהם רב מהשונה, ולצורך החלטה זו בלבד הנחתי כי הם תחליפיים זה לזה במידה מספקת.

יוצא אפוא, כי בפני הצרכן המקומי עומדות אלטרנטיבות שונות ומגוונות למשיכת מזומנים בסניפי הבנקים ומחוץ להם.

השינוי בפיקוח על עמלות המשיכה

בתחום משיכת המזומנים ותפעול מכשירי ה-ATM, חל שינוי מהותי מאז הפטור שנתן הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה ביוני 2004. השינוי שחל בתחום נובע מהסרה חלקית של הפיקוח על גובה עמלת משיכת המזומנים במכשירי הכספומטים. עד לחודש דצמבר 2005 אסור היה לגבות עמלה על משיכת מזומנים במכשירי ה-ATM (למעט עמלת שורה בחשבון הבנק בגובה 1.21 ₪ בגין המשיכה). לפיכך, התמריץ להפעיל מכשירי ATM מחוץ לסניפי הבנקים היה נמוך. מסיבה זו גם לא קמו גופים פרטיים דוגמת כספונט.

ביום 12 בדצמבר 2005, פרסם שר התעשייה המסחר והתעסוקה את צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (הסרה חלקית של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ה 2005 (להלן: "**הצו**"), במסגרתו הסיר השר את הפיקוח על עמלות משיכת המזומנים ממכשירי ATM בכלל וממכשירי ATM של תאגיד בנקאי המצויים במרחק העולה על 500 מטרים מסניף של אותו תאגיד בנקאי, בפרט. יודגש, כי במכשירים הצמודים לסניפי הבנק נותר הפיקוח על כנו ולא נגבית עמלת משיכה גם כיום.

שינוי זה הוביל להרחבת פריסת מכשירי ה-ATM של הבנקים גם למקומות מרוחקים מסניפיהם, להרחבת פריסת רשת ה-ATM של שבא ולכניסת מתחרים חדשים, בהם 'כספונט', סופר-פארם וחנויות הנוחות בתחנות הדלק השונות. כל אלו יחד, הביאו ליצירת תחרות חדשה בתחום משיכת המזומנים ובמיוחד בתחום מכשירי ה-ATM שמחוץ לסניפי הבנקים.

התמורות שחלו בשוק בעקבות הסרת הפיקוח

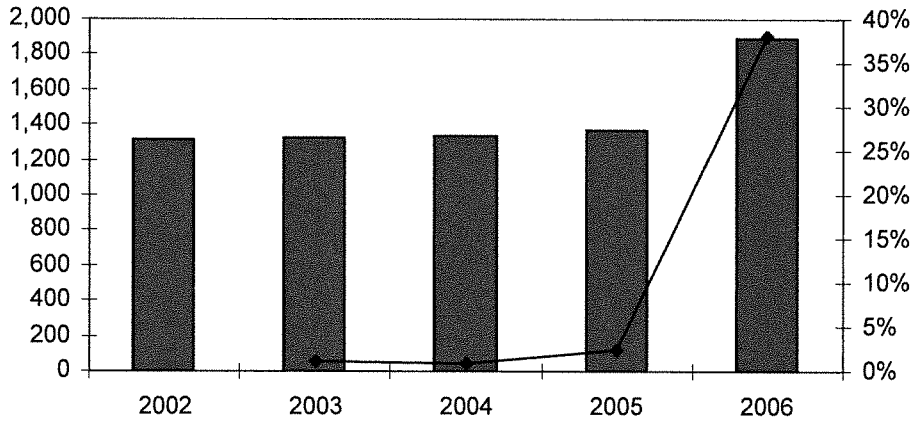
מניתוח הנתונים שהתקבלו מהגורמים השונים בשוק עולה, כי הסרת הפיקוח הביאה לתמורות בשלוש מגמות מרכזיות:

האחת, גידול משמעותי במספר מכשירי ה-ATM. שיעור הגידול במספר המכשירים בשנים 2005 ו-2006 עמד על כ- 38% לעומת גידול בשיעור זניח של כ- 2.4% בין השנים 2004 ל-2005, עובר להסרת הפיקוח. יצוין, כי את עיקר הגידול במספר המכשירים בשנים 2005 ו-2006 יש לזקוף לזכות חברת 'כספונט'. בנוסף, עיקר הגידול במספר מכשירי ה-ATM של הבנקים היה במכשירים מרוחקים מהסניפים, בעוד שהגידול במכשירים הצמודים לסניפי הבנק עמד על כ-2.9% בלבד.

השנייה, ירידה במספר המשיכות ממכשירי ה- ATM. במהלך השנים חלה ירידה במספר המשיכות משיא של כ-124 מיליוני משיכות בשנת 2002 לכ-119 מיליוני משיכות בסוף שנת 2006 - ירידה של כ-4%.

השלישית, במקביל לירידה במספר המשיכות נרשמה עלייה בגובה המשיכה הממוצעת, מ-313 ₪ בשנת 2002 ל-422 ₪ בשנת 2006, גידול נומינאלי של 35%. גידול זה מוסבר בין היתר, בהתגברות הנטייה לחסוך במספר המשיכות עקב עמלת המשיכה.

מספר מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים
ושיעור השינוי לעומת השנה הקודמת, 2002-2006



השפעת התמורות על התחרות

כפועל יוצא של התמורות שחלו בשוק, אובחנה ירידה ניכרת בנתח השוק המצרפי של הבנקים במספר מכשירי ה-ATM: בעוד שבשנת 2002 עמד נתח השוק המצרפי של הבנקים על 91.22%, הרי שבסוף שנת 2006 עמד נתח השוק המצרפי של הבנקים על 68.5% בלבד. נתון זה שופך אור על השינוי המהותי והחיוני שחל בשוק והוא התפתחותה של תחרות בשוק מכשירי ה-ATM המרוחקים מסניפי הבנק, אשר לא הייתה קיימת קודם לכן.

התחרות בפלח שוק זה באה לידי ביטוי בעיקר בגידול במספר המכשירים המרוחקים מסניפי הבנק ובהיקף הפריסה, אך גם במשתנים נוספים. מהנתונים שקבלתי מהמתחרים בשוק עולה, כי קיימת תחרות הן על גובה עמלת המשיכה והן על רכישת מקום להצבת המכשירים. כך נמצא, כי עמלת המשיכה הממוצעת במכשירי שבא היא הזולה ביותר וכי היא נמוכה באופן משמעותי מעמלת המשיכה הממוצעת במכשירי הבנקים – קיים פער של 20% עד 30% בין גובה עמלת המשיכה

הממוצעת במכשירי שבא לבין גובה עמלת המשיכה הממוצעת במכשירי ה-ATM של הבנקים (שהינה זהה בדרך כלל) ושל כספונט. יוער, כי עמלת המשיכה במכשירי כספונט נקבעת אמנם על ידי מחזיק המקום בו מוצב המכשיר ולא על ידי חברת כספונט, אולם מטבע הדברים גובה העמלה מושפע מהתחרות בענף בכלל ובאזור הגיאוגרפי בפרט. על רקע נתונים אלה, בולטת תרומתה של שבא בריסון גובה עמלת המשיכה הנגבית במכשירי ה-ATM החוץ בנקאיים.

כאמור, השינוי העיקרי מורגש בתחום המכשירים המרוחקים מסניפי הבנקים שם הונהגה עמלת משיכה וזאת בשונה מהמתרחש בתחום מכשירי ה-ATM הצמודים לסניפי הבנק, בהם לא נגבית עמלת משיכה, למעט עמלת השורה. עם זאת, נתח השוק המצרפי של הבנקים מסך כלל משיכות הכספים נותר גבוה ועומד על כ-93.4% מכלל המשיכות נכון לחודש אוגוסט 2007.

יוצא אפוא, כי לאחזקתם המשותפת של הבנקים בשבא לא הייתה השפעה מצננת על הפעילות התחרותית של שבא בתחום מכשירי ה-ATM.

ג.3. מתן שירותי מיתוג

במקרים רבים מבצע מחזיק הכרטיס את פעולת משיכת המזומנים באמצעות ATM המתופעל על ידי הבנק בו מתנהל החשבון ממנו נמשכים החיובים הנובעים מהשימוש בכרטיס. במקרים אחרים, פעולת המשיכה מתבצעת במכשיר בנק אוטומטי שאינו מתופעל על ידי בנק כאמור. במקרה כזה, נדרשת קישוריות בין מכשיר הבנק האוטומטי, לבין פרטי החשבון של הלקוח.

בהיעדר הקישוריות בין הבנק בו מתנהל חשבון הלקוח לבין מפעילי ה-ATM למיניהם, יוכל מחזיק הכרטיס לעשות שימוש אך ורק במכשירי ATM המתופעלים על ידי הבנק בו מתנהל חשבונו. שירותי המיתוג המוענקים על ידי שבא מאפשרים קיומה של קישוריות זו, והם המאפשרים לכל בעל כרטיס אשראי או כרטיס חיוב, יהא מנפיקו אשר יהא, לעשות שימוש בכל מכשירי ה-ATM המצויים בישראל. הקישוריות בין רשתות ATM (כמו גם בין רשתות P.O.S שידונו בהמשך), מבטיחה הספקה סדירה ורחבת היקף של מגוון שירותים פיננסיים לצרכנים.

יתרונותיה של הקישוריות בין המערכות, המעמידה לרשות הצרכן-המשתמש מערכת אחת רחבת היקף ומגדילה את היקף השירותים הניתנים בשוק, הם רבים: הקישוריות השוררת בין רשתות ה-ATM מיטיבה בעיקר עם לקוחותיהם של בנקים קטנים, אשר מתפעלים מספר נמוך יחסית של מכשירי ATM, בפרישה מוגבלת. שירותי המיתוג המוענקים על ידי שבא מאפשרים גם ללקוחותיהם של בנקים אלה לעשות שימוש במכשירי ATM המתופעלים על ידי הבנקים הגדולים. העדר קישוריות עשוי לגרום לנכות משמעותית לבנקים אלה, אשר בהעדר הסכם שימוש משותף לא יהיו מסוגלים להעניק ללקוחותיהם שירות דומה לזה הניתן ללקוחות הבנקים הגדולים. מדובר אפוא, בשירות חיוני ביותר למשק הישראלי, לצרכן ולמערכת הבנקאית כאחד.

בשל חיוניותו של שבא לפעילות זו, ולאור היתרונות לרשת (network efficiencies) הטמונים בשירותי המיתוג המוענקים על ידי שבא, ולאחר שהתייעצתי עם נציגי בנק ישראל וקבלתי את עמדתם כי שירותי המיתוג יכולים להינתן אך ורק על ידי גוף מפוקח המוחזק על ידי תאגידים בנקאיים, שוכנעתי כי יש להאריך את משך הפטור שניתן לשבא לפעילות זו.

יחד עם זאת, פעילות זו עלולה להקים בעיה תחרותית במקרה של מניעת גישה ממתחרה למערכת זו היוצרת קישוריות. מניעת גישה כאמור, מעמידה את השחקן ממנו נמנעת הקישוריות בנחיתות תחרותי קשה, מאחר שהוא אינו יכול לספק ללקוחותיו מוצר המסופק על ידי מתחריו. נכות כזו עלולה להוביל לנטישת אותו שחקן על-ידי לקוחותיו ולפגיעה רבתי בכושרו התחרותי. על כן, ככלל, בצד מתן היתרים ליצירת מערכות לקישוריות בין מתחרים, יש להקפיד היטב על מתן גישה שווה לכל השחקנים הפועלים בשוק (קיימים ועתידיים).

על מנת להבטיח גישה לשירותי המיתוג למפעילים נוספים של מכשירי ATM, נקבע במסגרת הפטור המקורי תנאי המחייב את הבנקים ואת שבא להעניק לכל מנפיק ולכל מתחרה בתחום תפעול ה-ATM גישה לשירותי מיתוג המסופקים על ידי שבא, בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים. בהתאם, אם גובה שבא מן הבנקים עמלה בסך 0.5 אג' בגין כל פעולת מיתוג, הרי שהעמלה שתיגבה גם ממפעילי מכשירי ATM אחרים שאינם הבנקים מבקשי הפטור, לא תעלה על עמלה זו.

עוד נקבע, כי הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי ATM המתופעלים על ידם עם כל מנפיק ועם כל מי שעוסק בתפעול מכשירי ATM, וכי יתקשרו עימם בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים מבקשי הפטור, או שמעניקים הבנקים מבקשי הפטור זה לזה. תנאי זה מאפשר לכל מנפיק של כרטיסי אשראי או כרטיסי בנק להעניק ללקוחותיו שירותי משיכה, בין אם הוא מתפעל מערכת מכשירי ATM בעצמו ובין אם לאו. כן מאפשר התנאי למתחרים חדשים המבקשים להיכנס לתחום התפעול של מכשירי ATM (ללא הנפקה) להתקשר בהסכמים שיבטיחו כניסה כזו. בהתאם לתנאי זה, אם גובה שבא מן הבנקים המחזיקים בה 5 סנט בגין פעולת משיכה שלקוחם מבצע בעמדת ATM המתופעלת על ידה, ייגבה סכום זה גם ממנפיקים אחרים.

מטרתם של תנאים אלה היא כאמור, להבטיח גישה חופשית ושוויונית (open access) לכל מתחרה הנזקק לשירותי הרשת ועל כן מצאתי לנכון להאריך תוקפם של תנאים אלו בד בבד עם הארכת תקופת הפטור.

עניין נוסף בגינו התבקשה בקשת הפטור המקורי הנו העמלה הצולבת שנקבעה בין הבנקים בגין משיכות מזומנים ממכשירים שבבעלותם, שלא על ידי לקוחותיהם. הבנקים מבקשי הפטור פועלים על פי הסכם הכרה הדדית משנת 1984, המאפשר את קיומה של הקישוריות בין רשתות ה-ATM. ההסכם מסדיר את מערכת היחסים הנוגעת לשימוש צולב ברשתות ה-ATM של הבנקים השונים, ובכלל זה כולל תניה בדבר עמלה צולבת: על פי ההסכם, בנק שלקוחו עשה שימוש במכשיר בנק אוטומטי של בנק אחר, ישלם לזה האחרון 20 סנט בגין פעולת משיכה. ביום 17 ביוני 2004 נתן הממונה על הגבלים עסקיים פטור בעניין גובה העמלה הצולבת שרשאים הבנקים לגבות בגין פעולות אלו[7]. פטור זה ניתן לאחר שהבנקים הציגו את תחשיב העלויות בארץ, לאחר שעלויות אלו הושוו למדינות נוספות בהן קיימת מערכת סליקה דומה. משלא מצאתי שינוי מהותי במבנה העלויות ולאחר שעמדת בנק ישראל שהוצגה בפניי תמכה בכך, מצאתי כי יש לשוב ולפטור את ההסכם ולהותיר את גובה העמלה הצולבת על סך של 20 סנט ארה"ב.

ג.4. שירותי איסוף עסקאות בכרטיסי אשראי ושירותי ממשק

לשבא מערכת איסוף עסקאות המחוברת ליותר מ- 56,000 בתי עסק (המחזיקים למעלה מ-70,000 נקודות קצה) וקולטת בממוצע כ-30 מיליון עסקאות בחודש. באמצעות המערכת מקבלים הסולקים מידע על העסקאות המתבצעות בבתי העסק הקשורים עמם. שירותי האיסוף מהווים אם כן נדבך מרכזי לפעילותם של הסולקים וליציבותם של שירותים אלה חשיבות מהותית בהבטחת פעילותה התקינה של מערכת התשלומים באמצעות כרטיסי אשראי.

---

[7] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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** ; 2004, **הגבלים עסקיים**, 5000714

אף לשירותי הממשק חשיבות בלתי מבוטלת להתנהלותה התקינה של מערכת התשלומים באמצעות כרטיסי אשראי, בייחוד ככל שמדובר בסליקה צולבת: שירותי הממשק המוענקים על ידי שבא, הם המבטיחים את קיומה של קישוריות (שעל חשיבותה עמדתי לעיל) בין סולקים ומנפיקים, המאפשרת את קיומה של הסליקה הצולבת, על כל תועלותיה התחרותיות למשק הישראלי. חשיבותם הרבה של שירותי האיסוף ושירותי הממשק, עומדת לנגד עיניי בייחוד בעת הזו, בה החלה סליקה צולבת על-ידי שלושה מתחרים של כרטיסי ויזה ו-MasterCard בישראל.

מרכזיותה של שבא בהנחת המצע לסליקה הצולבת זוכה למשנה חשיבות לאור החלטת בית הדין להגבלים עסקיים[8] לפיה חברות האשראי יקבלו לגדר הסליקה ההדדית גופים נוספים שיכנסו לשוק הסליקה, בתנאים הולמים, החלטה אשר מימושה צפוי להגביר את התחרותיות בתחום הסליקה וההנפקה גם יחד[9]. מובן, כי גם עבור שינויים עתידיים אלו, ככל שיהיו, יהיה צורך בהיערכות נוספת של שבא. במסגרת פטור זה קבעתי תנאים אשר יבטיחו את כניסתם החלקה של סולקים אלו לסליקה הצולבת בתנאים הוגנים. על כן, יש לנהוג במשנה זהירות ככל שמדובר במערכת שירותי איסוף העסקאות ובשירותי הממשק, על מנת שלא נימצא מזיקים למערכות שתפקודן התקין הוא תנאי הכרחי להנחלת תחרות בשווקי הסליקה.

בשל אלה ראיתי לנכון לפטור גם את הפעילות של מתן שירותי איסוף עסקאות בכרטיסי אשראי וכן מתן שירותי ממשק, בכפוף למספר תנאים.

גם כאן ראיתי לנכון לאמץ את המנגנון שקבע הממונה על הגבלים עסקיים בפטור המקורי למתן גישה פתוחה ושווה: נקבע כי הבנקים ושבא יאפשרו לכל מתחרה בתחום שירותי סליקה, גישה לשירותי האיסוף ושירותי הממשק המסופקים על ידי שבא, והכל בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים. כך מובטח כי כל סולק שיבקש להתחרות בסולקים הפועלים כיום, יוכל לעשות כן בהסתמך על התשתית הקיימת, וכי הצדדים להסדר לא ימנעו ממנו גישה לסליקה, שמקורה בקשיי גישה לתשתית הקיימת. על פי הנתונים שנמסרו לידי רשות ההגבלים העסקיים עולה, כי מערכת האיסוף מאפשרת לבית העסק להחליף סולק בפשטות - על ידי מתן הודעה מתאימה לשבא באופן מיידי, וללא עלויות מעבר ממשיות. יכולתו של בית העסק להחליף את הסולק עמו הוא קשור באופן מיידי, חיונית לקיומה של התחרות בשוק הסליקה וחשובה עוד יותר נוכח צמיחת מספר המתחרים בשוק זה.

כן נקבע בתנאים להחלטתי, כי שבא לא תגבה מחברות האשראי עמלות דיפרנציאליות בגין עסקאות שבוצעו בבתי עסק שונים, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותי האיסוף, אשר נובעים משימוש בנקודות קצה שונות.

בנוסף נדרשת שבא לדאוג לידע את בתי העסק בדבר התעריפים השונים הנגבים על ידי חברות האשראי בגין שימוש בנקודות קצה שונות ובהרכבים שונים של נקודות קצה אשר מסתבר כי יש שוני בעמלות בגינן: כך ידע בית עסק כי אם יחל לעשות שימוש בנקודות קצה משוכללות המייעלות את פעולתה של מערכת האיסוף, הרי שהעמלה שתיגבה מחברת כרטיסי האשראי בגין עסקאות המתבצעות בעסקו תהיה נמוכה יותר. הדבר עשוי להשפיע על עמלת בית העסק אותה גובה חברת האשראי מבית העסק ולכוון את בית העסק לתצורת נקודות הקצה האופטימלית עבורו.

---

[8] להרחבה אודות תועלותיה התחרותיות של הסליקה הצולבת ראו החלטת בית הדין להגבלים עסקיים מיום 31 באוקטובר 2007 למתן היתר זמני להסכם בה"ע 610/06 **בנק לאומי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**.

[9] ראו ס' 3 להחלטת בית הדין מיום 11 בנובמבר 2007 בה"ע 610/06 **בנק לאומי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**.

ג.5. שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

שוכנעתי כי תפעולה של מערכת זו על ידי שבא לא תביא לפגיעה של ממש בתחרות. על כן ראיתי לנכון לפטור אף פעילות זו, בכפוף לתנאים שיבטיחו גישה חופשית לכל המבקש לגשת למכרזי בנק ישראל.

ג.6. הקמת אתר גיבוי לנתוני המערכת הבנקאית

כאמור, הקמת אתר גיבוי מחוץ לישראל נועדה למקרה אסון שימנע אפשרות שימוש באתרי הגיבוי בישראל ואין צורך להכביר מילים באשר לנחיצותו. הקמת אתר הגיבוי אינה מעלה חששות תחרותיים ושבא תנקוט בכל האמצעים הנדרשים לאבטחת המידע ולמידורו. בנוסף, שירותי הגיבוי יינתנו לכל בנק שיבקש לקבלם. משכך, לא מצאתי כי הקמת אתר הגיבוי, עלולה כשלעצמה לפגוע פגיעה של ממש בתחרות.

ג.7. השפעת המיזם המשותף על התחרות בענף הבנקאות

חבירה של עיקר המתחרים בשוק יחד, במיזם משותף, מעלה חשש כי שיתוף הפעולה יזלוג אל מעבר לתחומי המיזם עצמו, ויחלחל אל פגיעה בתחרות בשווקים אחרים בהם מתחרים הורי המיזם. חריגה זו מכונה חלחול או זליגה (spillover), והיא קיימת כמעט בכל מיזם.[10] המשתנה ממיזם למיזם הוא רצינות החשש לזליגה וזו נבחנת על פי ההקשר: מיהות הצדדים ובעיקר מאפייני השוק המושפע ורמת התחרותיות (או הריכוזיות) בו וחסמי הכניסה והתחרות בו.

החשש קיים במקרה זה, כאשר צדדים למיזם הם חמשת הבנקים הגדולים הפועלים בישראל, השולטים בכל חברות כרטיסי האשראי הפועלות בישראל. בשל כך נקבע בפטור המקורי תנאי האוסר על הצדדים לפטור להעביר כל מידע העלול להפחית את התחרות בין הבנקים; נקבע תנאי המחייב את הבנקים לקיים את המגעים במסגרת שבא אך ורק באמצעות בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא; וכן נקבע כי ההחלטות והפעולות הנוגעות לשבא ואופן קבלתן יתועדו בכתב, ויומצאו לממונה על פי דרישה.

כעת, מצאתי לנכון להוסיף לתנאים אלו דרישות נוספות הנוגעות לזהות הנציגים של הבנקים אשר יוכלו לשבת בדירקטוריון שבא. דרישות אלו נוספו כדי להרחיק ולחזק את גדר הביטחון שהוקמה כדי למנוע את סכנת החלחול. סכנת החלחול עשויה לגבור במקרים בהם מקים המיזם המשותף אינטרסים פיננסיים משמעותיים להוריו. או אז, תמריציהם של הורי המיזם שלא להתחרות זה בזה גם בתחומים שאינם נוגעים לפועלו של המיזם עצמו, גדלים.[11] במקרה שבפנינו, היקף הפעילות בשבא אמנם אינו מאוד משמעותי ביחס להיקף פעילות הבנקים, ולכאורה המיזם אינו מקים אינטרסים פיננסיים משמעותיים לבנקים המחזיקים בו, ברם, נוכח מידע המצוי בפני שעניינו העברת מידע אסור, לכאורה, בין הבנקים, מצאתי כי יש הכרח לחזק את מנגנוני ההגנה מפני הפרת החוק.

זאת ועוד, על מנת למנוע מצב בו תקים הפעילות השוטפת במסגרת שבא אינטרסים פיננסיים כלשהם עבור הבנקים, נאסר על שבא לחלק רווחים לבעלי מניותיה, או הטבות לדירקטורים המכהנים בה. איסור זה משרת מטרות נוספות, ובעיקר מניעת גביית עמלות החורגות מהעלות הריאלית של אספקת השירות. בשל מעמדה הדומיננטי של שבא בשירותי הבנקאות, עולה החשש לניצול הצרכן-המשתמש באמצעות גביית עמלות גבוהות ללא קשר לעלויות. התנאי האוסר על שבא

---

[10] ראו לעניין זה **קביעה על פי סעיף 43 - הסדר כובל בין חברות הסעה ביעדים תיור בע"מ; הגבלים עסקיים** 3012980, וההפניות הכלולות שם.

[11] **מיזם ים תטיס - גרנית הכרמל השקעות בע"מ - החלטה בדבר אי מתן פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל**; 2000 **הגבלים עסקיים** 3008959, עמ' 31.

לחלק רווחים לבעלי המניות מפחית במידה רבה את החשש מניצול הצרכן וגם מסיבה זו ראיתי לנכון להשאיר את התנאי על כנו.

בנוסף, בכדי שפעילותה של שבא לא תתרחב שלא לצורך, הוגדרו במדויק התחומים בהם יותר לשבא לפעול.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 3 שנים נוספות מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בית עסק**" - לרבות תאגיד המעניק שירותי ניכיון. לעניין זה שירותי ניכיון - רכישת זכות של בית עסק לקבלת תקבולים מעותדים בעבור עסקה שתמורתה שולמה לבית העסק באמצעות כרטיס חיוב;

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק המזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**נושא משרה/דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"**הסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים**" - הסכם בין אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לבין מנפיק, והמאפשר ללקוחות המנפיק לבצע פעולות של משיכת מזומנים ו/או בירור מצב חשבון במכשירי הבנק האוטומטיים השייכים למתפעל כאמור, והכל בין אם מתפעל המנפיק מכשירי בנק אוטומטיים בעצמו ובין אם לאו;

"**חוק כרטיסי חיוב**" - חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986;

"**כרטיס אשראי**" - לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק ללא תשלום מיידי של התמורה, לרבות "כרטיס בנק" ו"כרטיס חיוב", כהגדרתם בחוק כרטיסי חיוב, ולרבות כרטיס המשמש הן ככרטיס אשראי והן ככרטיס למשיכת מזומנים ולבירור מצב חשבון באמצעות

מכשירי בנק אוטומטיים. אך למעט כרטיס שכל ייעודו טעינת ערך כספי בו ושימוש בערך הכספי לתשלום;

"**לקוח**" - מי שכרטיס אשראי הונפק לשימושו;

"**מנפיק**" - אדם המנפיק, מפיץ או משווק כרטיסי אשראי, שהוא צד לחוזה כרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, עם מקבלו, שהוא לקוח, והאחראי לתשלומים המגיעים מלקוח שעשה שימוש בכרטיס אשראי שהונפק, הופץ או שווק על ידו;

"**נקודת קצה**" - P.O.S: קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא בבית העסק, וכן טרמינל או כל מכשיר אחר המסוגל לקרוא את המידע אשר על גבי הכרטיס;

"**סולק**" - אדם המעניק שירותי סליקה לבתי עסק;

"**עמלה בגין פעולת משיכה**" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי, בגין אותה פעולה;

"**שבא**" - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**שירותי איסוף**" - הפעלת מערכת תקשורת דו כיוונית בין סולקים לבתי העסק ובין בתי עסק לבין סולקים, לאיסוף, לקבלה ולהעברה של עסקאות, אישורים ופרטים הדרושים לאישור ולביצוע עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי בבתי עסק, למיון העסקאות לפי זהות הסולק הרלוונטי לכל עסקה (בהתאם לסולק עמו קשור בית העסק). בכלל זה מכירת תוכנת "אשראית";

"**שירותי מיתוג**" - שירותי העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"**שירותי ממשק**" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים לבין מנפיקים לשם מתן שירותי סליקה, ובכלל זה סליקה צולבת;

"**שירותי סליקה**" - שירותי הטיפול בעסקאות המתבצעות באמצעות כרטיסי אשראי כלפי בית העסק, לרבות השירות הניתן לבית עסק בדמות זיכויו בגין סליקת העסקאות שנעשו באמצעות כרטיסי אשראי;

"**שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל**" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל, ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור, כולל שירות להעברות בין בנקאיות באמצעות בנק ישראל, וכן מתן הלוואות ודיווחים של כל בנק ובנק בנפרד לבנק ישראל;

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים, שירותי איסוף ובכלל זה מכירת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, הקמת אתר גיבוי בחו"ל לנתוני המערכת הבנקאית.

"**תפעול מכשירי בנק אוטומטיים**" - הפעלת מערכת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים ו/או לבירור יתרות;

למונחים אחרים שבתנאים אלה תהא המשמעות הנודעת להם בכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"א-2001.

348131 /5669

תחומי הפעילות בהם תעסוק שבא

1. כל עוד שבא מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים - שבא תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה. חרגה שבא מתחומי הפעילות - יפקע הפטור.

איסור חלוקת רווחים

2. שבא לא תחלק רווחים או תקבולים מכל סוג שהוא לבעלי מניותיה. בכלל זה לא תעניק להם דיבידנד, דמי ניהול, ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית או כל הטבה אחרת בקשר לאחזקתם במניותיה, או הטבה הניתנת לבעלי המניות בהתאם לשיעור אחזקתם בה.

3. שבא לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.

תפעול מכשירי בנק אוטומטיים ושירותי מיתוג

4. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל מנפיק ולכל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים, גישה לשירותי מיתוג המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

למען הסר ספק בלבד מובהר בזה כי אין באמור כדי לגרוע מכל חובה אחרת המוטלת על אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים בדין או ברשיון הניתן על פיו.

5. העמלות בגין שירותי מיתוג שתגבה שבא יהיו זהות לכל.

מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 4, הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים. התקשרות כאמור תהיה בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים, או מהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה.

6. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל מנפיק ו/או אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים בסעיפים 4, ו-5, לעיל אכן מתקיימים.

עמלות בגין פעולות משיכה בינבנקאיות

7. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בינבנקאיות לא יעלה על 20 סנט ארה"ב לפעולה.

תחרות בין סולקים ובין מנפיקים

8. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק גישה לשירותי איסוף, שירותי ממשק ושירותי סליקה המסופקים על ידי שבא ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל סולק וכל מנפיק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים. הסולק או המנפיק הם שישאו בעלויות הישירות שיהיו כרוכות ממתן גישה כאמור, ושינבעו מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות למתן שירותי איסוף, שירותי ממשק ושירותי סליקה.

9. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל סולק וכל מנפיק כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 8 לעיל אכן מתקיים.

10. העמלות בגין שירותי איסוף, ממשק וסליקה שתגבה שבא יהיו זהות לכל.

11. שבא לא תגבה עמלות שונות על מתן שירותי איסוף בגין עסקאות שבוצעו בבתי עסק שונים, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, הנובעים משימוש בנקודות קצה שונות.

12. שבא, באמצעות הבנקים או מי מטעמם, תדאג ליידע את בתי העסק הקשורים למערכת למתן שירותי איסוף שבבעלותה בדבר שיעורי העמלות השונים הנגבים על ידה בגין מתן שירותי איסוף. הודעה כאמור תשלח לבתי העסק מידי שנה, ותיוחד לעניין זה בלבד.

שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

13. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל הרשאי להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל גישה לשירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

14. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל אדם הרשאי להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 13 לעיל אכן מתקיים.

גביית דמי התחברות

15. אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע משבא לגבות דמי התחברות מאדם שיבקש לעשות שימוש במערכת למתן שירותי מיתוג, במערכת למתן שירותי סליקה, במערכת למתן שירותי ממשק ובמערכת למתן שירותי איסוף שבבעלות שבא (להלן: "**המערכות**"). זאת, בנוסף על נשיאה בעלויות הישירות הכרוכות ממתן שירותי גישה לפי הוראת סעיף 8.

דמי ההתחברות לאדם המתבקש להתחבר למערכות (להלן: "**המתחבר**") יקבעו בהסכמת שבא ובהסכמת המתחבר. אם לא תושג הסכמה בין שבא לבין המתחבר באשר לגובה דמי התחברות בתוך שלושים (30) יום מהפניה הראשונה בכתב להשגת הסכמה - ימונה בורר בהסכמת שבא, המתחבר והממונה. הבורר יקבע את דמי ההתחברות בהתבסס על עקרון העלות ויהיה רשאי לקבוע מהן העלויות הבאות בחשבון לעניין זה, בין היתר בשים לב לתקופה שחלפה ולאופי העלויות בהן מדובר.

החלטת הבורר באשר לגובה דמי ההתחברות תחייב את שבא והמתחבר, וקביעתו תהא סופית.

שכרו של הבורר ישולם על ידי אותו צד שההפרש בין גובה דמי ההתחברות שהציע לבין גובה דמי ההתחברות שנקבע על ידי הבורר בסופו של יום, יהיה גדול יותר.

מחלוקת על גובה דמי ההתחברות לא תעכב התחברות למערכות ומתן גישה מלאה ושווה אליהן בהתאם להוראות הקבועות בסעיפים 4, 5, 8, 10 ו-12 לתנאים אלה.

הקמת אתר גיבוי בחו"ל לנתוני המערכת הבנקאית

16. שבא תבצע כל פעולה הנדרשת כדי לספק לכל בנק בישראל שיחפוץ בכך את שירותי הגיבוי באתר שתקים בחו"ל. שירות הגיבוי לנתוני הבנק יינתנו בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

17. למען הסר ספק, העמלות בגין שירותי הגיבוי שתגבה שבא יהיו זהות לכל.

מינוי נציגים בדירקטוריון שבא ואיסור בדבר העברת מידע

18. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק. מבלי לגרוע מכלליות האמור, הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא נושא משרה בבנק העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט תפעול המכשירים.

19. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, כל מידע שהעברתו עשויה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

20. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

21. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת שבא יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת שבא ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא בלבד ולשם כך בלבד.

22. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות לשבא, וההחלטות של מוסדות הניהול של שבא (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל כתב יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר לשבא, כולם או מקצתם.

23. אדם שמונה כדירקטור בשבא יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו.

24. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו בשבא.

25. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

תנאים כלליים

26. זולת אם נקבע במסמך זה במפורש אחרת, או לפי כל דין, כל מגבלה החלה על תאגיד מכוח תנאים אלה, חלה גם על כל נושא משרה בתאגיד, על כל עובד בתאגיד, על כל שלוח של

תאגיד ועל כל יועץ לו, ועל כל שלוח או חליף של מי מאלה - והכל בין מכוח דין או הסכם ובין בפועל.

27. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

תוקפו של פטור זה, שלוש שנים (3 שנים) מיום מתן החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ז' חשון, תשס"ט

5 נובמבר, 2008

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן :

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ (תיק פטור 5669).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. .....,
ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

,עו"ד

מ.ר.

348131 /5669

פטור מאישור הסדר כובל מיום 22 במאי 2012

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות בין:

בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנקאות אוטומטיים בע"מ

א. פתח דבר

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא וגביית עמלה בינבנקאית בגין שימוש הדדי במכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine להלן: "**ATM**").

בקשה זו הנה בקשת הפטור הרביעית בנושא זה. הפטור המקורי ניתן ביום 18 ביוני 2002 לתקופה של שנתיים[1] ומאז ניתנו שני פטורים נוספים כאשר האחרון פקע ביום 5 בנובמבר 2011.[2] טרם פקיעתו של הפטור, הוגשה כאמור ביום 25 בספטמבר 2011 בקשת פטור נוספת. נוכח המועד בו הוגשה הבקשה, חל מועד פקיעת הפטור קודם למועד למתן החלטה על פי סעיף 14א לחוק. על-מנת לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור הנוכחית ועל מנת שתהא לצדדים שהות להישמע בפני הארכתי את הפטור, על תנאיו, לתקופות קצרות נוספות עד ליום 22 במאי 2012.

כיום, בחלוף 10 שנים ממועד מתן הפטור המקורי ערכתי בחינה מחודשת של הפטור המבוקש, על תנאיו.

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2002 הגבלים עסקיים** מספר תיק 4804.

[2] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2004 הגבלים עסקיים** 5000714; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2008 הגבלים עסקיים** 5001307.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לקיום מלא ושלם של כל התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי בכפוף לתנאים ולהגבלות המפורטים בסיפא להחלטתי ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה, אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ובהתבסס על הנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי לנכון ליתן פטור בתנאים להסדר דנא.

יחד עם זאת, בכל הנוגע לשני נושאים, לגביהם ארחיב בהמשך, נדרש פרק זמן קצר נוסף להשלמת הבחינה. לכן, הפטור הנוכחי ניתן לתקופת זמן של ארבעה חודשים, במהלכה תושלם הבחינה בכל הנוגע לפעילות שבא בתפעול מכשירי בנק אוטומטים ("**ATM**", "**כספומט**") ובכל הנוגע לגביית תשלומים מגורמים המבקשים להתחבר למערכות שבא, ובסופה של התקופה האמורה יתוקנו התנאים, ככל שהדבר יידרש.

ב. ההסדר

הבנקים שהם צד להסדר מחזיקים במשותף בשבא, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים מחזיק ב-34.5% ממניות שבא, בנק לאומי ב-42.2% מהמניות, בנק דיסקונט מחזיק ב-20% מהמניות, והיתרה מוחזקת על ידי בנק הבינלאומי (3.3%). בהתאם לתקנון ההתאגדות של שבא, רשאי כל בעל מניות למנות חבר דירקטוריון אחד בשבא. לבנק מזרחי אשר העביר בשנת 1980 את מניותיו בשבא לבעלי המניות האחרים בה, זכות למנות משקיף אשר ישתתף בישיבות דירקטוריון שבא.[3]

תחומי עיסוקה של שבא הם תפעול מערכת אחידה ומקושרת לאיסוף עסקאות ואישור עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי, תפעול ממשק משותף בין סולקים ומנפיקים של כרטיסי אשראי, תפעול מערכת מיתוג אחידה ומקושרת לביצוע אישורי פעולות במכשירי ATM של בנקים שונים, וכן תפעול של מכשירי בנק אוטומטים. בנוסף מפעילה שבא מערכת תקשורת לשם השתתפות במכרזי בנק ישראל.

תחומי עיסוקה של שבא נדונו בהרחבה בהחלטות הפטור הקודמות, אולם מפאת חלוף הזמן והשינויים שחלו במהלכו נשוב ונדרש להלן בפירוט לתחומי עיסוקה של שבא.

ב.1. ATM - שירותי מיתוג, תפעול ועמלה צולבת

לשבא מערכת ממוחשבת היוצרת קישוריות בין רשתות ה-ATM של הבנקים השונים המאפשרת העברת אישורי פעולות, כגון משיכות מזומנים וקבלת מידע במכשירי ATM של בנקים – ללקוחות בנקים אחרים. המערכת מאפשרת יישום הסכמים להכרה הדדית במכשירי ATM של בנקים שונים, שצדדים להם הם הבנקים, בתמורה לעמלה שמשלמים הבנקים לשבא. כיום מחוברות למערכת המיתוג של שבא 6 רשתות ATM הפועלות בישראל, הכוללות את המערכת של שבא (עליה יפורט להלן) וכן 5 רשתות השייכות לקבוצות הבנקים השונות – בנק הפועלים, בנק לאומי, בנק דיסקונט, בנק המזרחי והבנק הבינלאומי. על פי נתוני בנק ישראל, נכון לשנת 2010 מוצבות בישראל 3662 עמדות ATM.[4]

בצד רשתות ATM של הבנקים, מתקיימות רשתות ATM וכן תוכנות ומוצרים המאפשרים משיכת מזומנים או בירור יתרות מקופות בתי עסק, שאינן בבעלות תאגידים בנקאיים (להלן: "**מתפעלים**

---

[3] כן נהנה מזרחי מזכויות נוספות. בין היתר נקבע כי כל זכות הניתנת לבעלי המניות בשבא תינתן גם לבנק המזרחי.

[4] מתוך: מערכות התשלומים והסליקה בישראל, הספר האדום לשנת 2010. בנק ישראל, מערכות התשלומים והסליקה. לוח 6. הנתון כולל גם כ-1900 עמדות ATM של מתפעלים פרטיים.

פרטיים"). מאחר ונכון להיום, הוראות בנק ישראל מונעות ממי שאינו בעל רישיון בנק ישראל להתקשר עם מערכת המיתוג של שבא, נדרשים המתפעלים הפרטיים להתקשר לשירותי המיתוג בעקיפין באמצעות אחד או יותר מהבנקים המחוברים במישרין למערכת מיתוג ATM של שבא ולשלם להם עמלה בגין שירותים אלו.

גם לשבא מערכת של מכשירי ATM למשיכת מזומנים ולבירור יתרות. רשת זו של מכשירי ATM נוספה על רשתות ה-ATM של הבנקים השונים ועל רשתות ATM של המתפעלים הפרטיים. המערכת כוללת כ-282 עמדות הממוקמות במקומות ציבוריים שונים. מערכת מכשירי ה-ATM של שבא מאפשרת ללקוחות כל הבנקים בישראל למשוך מזומנים ולקבל נתונים על יתרת חשבונם. בחלק ממכשירי ה- ATM גובה שבא עמלה ממקבלי השירות.

עניין נוסף בגינו התבקשה בקשת הפטור, הינו אישור ההסדר לקביעת שיעורי העמלות הצולבות שיגבו הבנקים זה מזה בגין שימוש הדדי ב- ATM. קרי: העמלה שישלם בנק שלקוחו עשה שימוש ב-ATM של בנק אחר, לבנק האחר, בגין השימוש שניתן לו ב-ATM של אותו בנק. גם במקרים בהם מכשיר ה- ATM אינו שייך לבנק אלא מצוי בבעלות מתפעל פרטי, כפי שהוסבר לעיל, מקבל הבנק שמעניק שירותי חיבור עקיפים למתפעל הפרטי תשלום מהבנק שלקוחו עשה שימוש במכשיר של המתפעל הפרטי. בשונה מרשתות ה- ATM שבבעלות הבנקים והמתפעלים הפרטיים, שבא אינה מקבלת מהבנקים כל תשלום בגין שימוש שעושים לקוחות הבנקים במכשירי ה- ATM שבבעלותה.

שיעור העמלה הצולבת עומד כיום על סך של 20 סנט ארה"ב, ונקבע בהסכם ל"הכרה הדדית" מיום 13 בפברואר 1984 (להלן: "**הסכם להכרה הדדית**").[5] ביום 17 ביוני 2004 נתן הממונה על הגבלים עסקיים פטור בעניין גובה העמלה הצולבת שרשאים הבנקים לגבות בגין פעולות אלו.[6] פטור זה ניתן לאחר שהבנקים הציגו את תחשיב העלויות בארץ ולאחר שעלויות אלו הושוו למדינות נוספות בהן קיימת מערכת סליקה דומה.

ב.2. כרטיסי אשראי - איסוף עסקאות, אישור עסקאות ושירותי ממשק

שבא מתפעלת מערכת לאיסוף עסקאות ואישור עסקאות המתבצעות בכרטיסי אשראי. המערכת אוספת את המידע על העסקאות המתבצעות בבתי העסק השונים, ממיינת את העסקאות על פי זהות הסולק הרלבנטי עמו קשור בית העסק, ומעבירה את הממסרים האלקטרונים לסולקים. באמצעות ממשק זה פועלת גם מערכת אישורי העסקאות. במסגרת מערכת אישור העסקאות, מועברות עסקאות (כאשר אישורים כאלה נדרשים) לאישור מנפיק כרטיס האשראי טרם ביצוע העסקה על ידי החברה הסולקת את כרטיס האשראי.

כמו כן, מפעילה שבא מערכת של ממשק בין סולקים ומנפיקים של כרטיסי אשראי מסוג ויזה ו-MasterCard, המאפשרת קיום סליקה צולבת של כרטיסי אשראי בין כלל הסולקים והמנפיקים הפועלים בישראל בכרטיסים אלו, בהתאם להסדר הסליקה הצולבת שאושר בבית הדין להגבלים עסקיים[7] ועתידה לאפשר סליקה צולבת של מותגים נוספים שיפתחו לסליקה צולבת בהתאם לתיקון 18 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

---

[5] הבנקים מבקשי הפטור פועלים על פי הסכם הכרה הדדית משנת 1984, המאפשר את קיומה של הקישוריות בין רשתות ה-ATM. ההסכם מסדיר את מערכת היחסים הנוגעת לשימוש צולב ברשתות ה-ATM של הבנקים השונים, ובכלל זה כולל תניה בדבר עמלה צולבת: על פי ההסכם, בנק שלקוחו עשה שימוש במכשיר בנק אוטומטי של בנק אחר, ישלם לזה האחרון 20 סנט בגין פעולת משיכה.

[6] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 ; 2004, הגבלים עסקיים,** 5000714.

[7] ה"ע 610/06 **בנק לאומי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח'** ; 2012 **הגבלים עסקיים** 5001910.

בגין מערכות איסוף ואישור עסקאות גובה שבא עמלות מהסולקים, אשר נכון למועד בדיקת הפטור משתנה גובהן על פי סוג בית העסק. כן, גובה שבא עמלות בגין שירותי הממשק מהסולקים והמנפיקים, אשר מתחלקים בתשלום באופן שווה. תמחור העמלות של שבא בגין שירותי הממשק מושפע ממספר הפעולות שביצעו החברות.

בנוסף לכך ועל מנת ליצור פרוטוקול אחיד לכל חברות כרטיסי האשראי, פיתחה שבא בעבור חברות כרטיסי האשראי תוכנת תשתית לקורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי בנקודות קצה (Point Of Sale להלן: "**POS**") הנמצאות בבתי העסק, בשם "אשראית". תוכנת "אשראית" מופצת ונמכרת על ידי שב"א לבתי תוכנה שונים המכונים "מפיצים" המשלבים אותה במוצרי תוכנה שהם מוכרים לבתי עסק ואשר מאפשרים ביצוע עסקאות בכרטיסי אשראי באותם בתי עסק. שבא גם מאפשרת לחברות תוכנה מסוימות לקבל "רישיון" שבא במסגרתו הם מקבלים את המאפיינים לצורך תכנות עצמאי של תוכנת תשתית לנקודות הקצה ושילובם במערכות תוכנה שהם מוכרים לבתי העסק. על פי נתוני בנק ישראל, נכון לשנת 2010 קיימים 108,576 נקודות מכירה המכבדות כרטיסי תשלום, באמצעות נקודות מכירה אלקטרוניות (POS).[8]

ב.3. מכרזי בנק ישראל

שבא מאפשרת ל-27 חברי בורסה (חברי בורסה שאינם בנקים ובנקים) להשתתף באמצעות מערכת התקשורת שלה במכרזים המוניטריים של בנק ישראל. המערכת מאפשרת לגופים המחוברים אליה להגיש את הצעותיהם למכרזי בנק ישראל ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור.

ב.4. הקמת אתר גיבוי "עותק שלישי" לנתוני המערכת הבנקאית

במסגרת הפטור הקודם ביקשה שבא להוסיף לתחומי פעילותה הקמת אתר הגיבוי בחו"ל לנתוני המערכת הבנקאית. גם במסגרת הפטור הנוכחי ביקשה שבא הקמת אתר גיבוי "עותק שלישי" אך ביום 9 במאי 2012 משכה בקשתה בעניין זה.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

ג.1. כללי

הסדרת פעילותה של שבא על ידי הממונה נעשית אמנם זה קרוב לעשור, אולם, עוד שנים קודם לכן פעלה שבא מכוח רישיון שהוענק לה על ידי בנק ישראל כחברת שירותים משותפת על פי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. בעולם מצויות שיטות שונות ומגוונות להענקת השירותים המסופקים על ידי שבא וחברה בבעלות הבנקים הגדולים במדינה אינה האפשרות היחידה הקיימת. יחד עם זאת, המיזם – במסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים בישראל אשר נתח השוק המצרפי שלהם בסוף שנת 2010 עמד על 93% מסך נכסי המערכת[9] – הובא בפני מן המוגמר.

הטעם העיקרי בגינו נתן הממונה על הגבלים עסקיים את הפטור למיזם בעבר היה, כי ההסדר הוא בעיקרו הסדר המגדיל את תפוקת השירותים בענף הבנקאות ובענף כרטיסי האשראי. כאז גם היום, מצאתי כי ההסדר יוצר קישוריות בין בנקים שונים, ומאפשר ללקוח של בנק אחד, ויהא זה בנק קטן ושולי, למשוך כספים ולקבל מידע חיוני, בכל עמדה של הבנקים הגדולים. רציונל דומה קיים גם

---

[8] מתוך: מערכות התשלומים והסליקה בישראל, הספר האדום לשנת 2010. בנק ישראל, מערכות התשלומים והסליקה. לוח 6.

[9] מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2010. בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים. זמין באתר בנק ישראל בכתובת: http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira10/skira10h.htm

במערכת המקשרת בין בתי העסק השונים לסולקים, המאפשר אף את קיומה של הסליקה הצולבת על כל תועלותיה התחרותיות.

אולם, יתרונות אלה אינם מתקיימים בלא חששות בצידם. בדיקת המיזם העלתה שורת חששות תחרותיים הנוגעים הן לתחומי פעילותו של המיזם והן לתחומי הפעילות של הורי המיזם וחברות קשורות להם.

ניתן להצביע על שלושה סוגי חששות עיקריים הנוגעים לפעילות שבא.

ראשית, השירותים שמספקת שבא הינם שירותים חיוניים לכל מי שמבקש להתחרות בתחומי תפעול רשת ATM, הנפקת כרטיסי אשראי וסליקת עסקאות בכרטיסי אשראי. על כן, העובדה ששבא הינה בעלת מעמד דומיננטי ומצויה בבעלות הבנקים הפעילים בתחומים אלה (הן בעצמם והן באמצעות חברות בנות), מציבה חשש לפגיעה בתחרות באמצעות חסימת דרכם של מתחרים חדשים לתחומים אלה. מניעת גישה לשירותיה החיוניים של שבא, או אפילו הצבת קשיים בפני קבלת גישה כאמור, מעמידה את השחקן ממנו נמנעת הגישה בנחיתות תחרותית קשה, מאחר שהוא אינו יכול לספק ללקוחותיו מוצר המסופק על ידי מתחריו. נכות כזו עלולה להוביל לנטישת אותו שחקן על-ידי לקוחותיו ולפגיעה רבתי בכושרו התחרותי וכתוצאה מכך לצמצום התחרות בתחום. על כן, ככלל, בצד מתן היתרים ליצירת מערכות לקישוריות בין מתחרים, יש להקפיד היטב על מתן גישה שווה לכל השחקנים הפועלים בשוק (קיימים ועתידיים).

שנית, עולה חשש ששבא, כמי שמחזיקה במעמד דומיננטי באספקת שירותי מיתוג בתחומי ה ATM וכרטיסי האשראי, תעשה שימוש במעמד זה באופן שיפגע בצרכן-המשתמש. פגיעה זו עשויה להתבטא, בין היתר, בגביית עמלות גבוהות ללא קשר לעלויות וכן, בהיעדר השקעה בפיתוחים טכנולוגיים ואחרים של השירותים והמוצרים שהיא מספקת.

שלישית, העובדה ששבא מוחזקת בידי מתחרים מעלה חששות הנוגעים לזליגת שיתוף הפעולה במסגרת שבא לתחומים אחרים שבהם הבנקים בעלי שבא מתחרים.

זאת ועוד, בחינת בקשת הפטור הנוכחית העלתה חשש ממשי, כי אין בכוחם של תנאים התנהגותיים, שניתנו במסגרת החלטות הפטור הקודמות, לרסן את כוחה של שבא בשירותים המסופקים על ידה ולרסן את הכוח המצוי בידי הוריה וחברות הקשורות להם, המאפשרים להם לדחוק מתחרים מהתחומים בהם הם עוסקים.

כך, בבחינת בקשת הפטור הנוכחית מצאתי, כי ניסיונות כניסה של שחקנים חדשים לתחומי הפעילות של שבא והבנקים המחזיקים בה כשלו. בין היתר נמצא, כי שבא דורשת משחקנים חדשים המבקשים להתחבר לאחת ממערכותיה (קרי, מיתוג ATM, איסוף ואישור עסקאות, ממשק משותף לסליקה צולבת) את עלויות ההקמה ההיסטוריות של המערכת בנוסף לעלויות התאמה שלה. דרישה זו סותרת את רוחם ומטרותיהם של התנאים לפטורים הקודמים שקיבלה שבא ומציבה בפני שחקנים חדשים תנאים פרוהיביטיביים המונעים כניסה לשוק, ומשכך, מצאתי לנכון להבהיר כאן כי היא אסורה.

בשולי הדברים אציין כי ריבוי החששות התחרותיים והקושי לקבוע תנאים התנהגותיים שיפיגו חששות אלה מעלה שאלות בדבר מאזן היתרונות והחסרונות הנובעים מהעובדה שבשבא מחזיקים דווקא הגופים אשר הם והגופים הקשורים להם פועלים בשווקים הנסמכים על שירותי שבא השונים.

נוכח האמור לעיל, מצאתי לנכון לשנות את התנאים שניתנו בהחלטות הפטור הקודמות, כך שיפעלו באופן אפקטיבי לריסון החששות התחרותיים שפורטו לעיל וכפי שיפורט מטה מכאן. כמו כן, מצאתי לנכון להעניק את הפטור הנוכחי למשך ארבעה חודשים, במהלכם יבחנו פעילות שבא בתחום תפעול ה- ATM ודרישות שבא לקבלת תשלום מגורמים המעוניינים להתחבר למערכות המופעלות

על ידה. בכוונתי להמשיך ולבחון את פעילות שבא ואת מאזן היתרונות והחסרונות הנובעים ממנה במהלך התקופה הקרובה.

להלן ידונו החששות התחרותיים, השפעתם על התחרות בשווקים הרלבנטיים השונים, והתנאים שקבעתי על מנת להפחיתם.

ג.2. ATM - שירותי מיתוג, תפעול ועמלה צולבת

בחלק מהמקרים מבצע מחזיק הכרטיס את פעולת משיכת המזומנים באמצעות ATM המתופעל על ידי הבנק בו מתנהל החשבון ממנו נמשכים החיובים הנובעים מהשימוש בכרטיס. במקרים אחרים, פעולת המשיכה מתבצעת במכשיר ATM שאינו מתופעל על ידי בנק כאמור. במקרה כזה, נדרשת קישוריות בין מכשיר ATM לבין פרטי החשבון של הלקוח.

בהיעדר הקישוריות בין הבנק בו מתנהל חשבון הלקוח לבין מפעילי ה-ATM למיניהם, יוכל מחזיק הכרטיס לעשות שימוש אך ורק במכשירי ATM המתופעלים על ידי הבנק בו מתנהל חשבונו. שירותי המיתוג המוענקים על ידי שבא מאפשרים קיומה של קישוריות זו, והם המאפשרים לכל בעל כרטיס, יהא מנפיקו אשר יהא, לעשות שימוש בכל מכשירי ה-ATM המצויים בישראל. הקישוריות בין רשתות ATM, כמו גם בין רשתות כרטיסי האשראי, מבטיחה הספקה סדירה ורחבת היקף של מגוון שירותים פיננסיים לצרכנים.

יתרונותיה של הקישוריות בין המערכות, המעמידה לרשות הצרכן-המשתמש מערכת אחת רחבת היקף ומגדילה את היקף השירותים הניתנים בשוק, הם רבים: הקישוריות השוררת בין רשתות ה-ATM מיטיבה בעיקר עם לקוחותיהם של בנקים קטנים, אשר מתפעלים מספר נמוך יחסית של מכשירי ATM, בפרישה מוגבלת. שירותי המיתוג המוענקים על ידי שבא מאפשרים גם ללקוחותיהם של בנקים אלה לעשות שימוש במכשירי ATM המתופעלים על ידי הבנקים הגדולים. העדר קישוריות עשוי לגרום לנכות משמעותית לבנקים אלה, אשר בהעדר הסכם שימוש משותף לא יהיו מסוגלים להעניק ללקוחותיהם שירות דומה לזה הניתן ללקוחות הבנקים הגדולים. מדובר אפוא, בשירות חשוב למשק הישראלי, לצרכן ולמערכת הבנקאית כאחד.

בשל חיוניותה של פעילות זו, ולאור היתרונות לרשת (network efficiencies) הטמונים בשירותי המיתוג המוענקים על ידי שבא, שוכנעתי כי יש להאריך את משך הפטור שניתן לשבא לפעילות זו.

יחד עם זאת, מאחר ונכון להיום, כפי שציינתי לעיל, כיום הוראות בנק ישראל מובילות למצב בו נדרשים המתפעלים הפרטיים להתחבר לשירותי מיתוג ATM באמצעות אחד או יותר מחמשת הבנקים המחוברים למערכת המיתוג של שבא ולשלם להם עמלה בגין שירותים אלו. על כן, הלכה למעשה, נמנעת גישה ממי שאינו תאגיד בנקאי לשירותי המיתוג של שבא ועלות הפעולה למתפעלים הפרטיים מתייקרת. כמו כן, דרישות שבא לדמי התחברות בשיעורים גבוהים ומשך הזמן הארוך הנדרש לצורך ביצוע התאמות המערכת על מנת לאפשר גישת שחקנים חדשים, עשויי לעכב ואף למנוע כניסתם של מתחרים לתחום תפעול ATM והנפקת כרטיסים.

מצב דברים זה עלול להעלות את המחירים שנגבים מהצרכנים ואף לחסום את כניסתם של מתחרים לתחום שירותי ה-ATM. על כן, הטלתי על הבנקים ושבא תנאים המבטיחים גישה חופשית ושוויונית לכל מנפיק כרטיס מחד ולכל מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים מאידך, בתקופת זמן סבירה, וללא גביית דמי התחברות שאינם תוצאה ישירה של עלויות תוספתיות הנובעות מהתאמת המערכת למתחבר חדש. עם זאת, קיים בעיני ספק של ממש האם גביית עלויות תוספתיות כאמור היא מוצדקת, ובמהלך תקופת הפטור הנוכחי בכוונתי להוסיף ולבחון מהו, אם בכלל, שיעור העלויות התוספתיות הנובעות באופן ישיר מהתאמת המערכות, שרשאית שבא לדרוש ממצטרפים חדשים. כמו כן, אני סבור, כי כל עוד לא יותר למתפעלים הפרטיים להתחבר לשירותי מיתוג ATM של שבא במישרין, הם יסבלו מנחיתות שעלולה לפגוע בתחרות. על כן הטלתי על שבא ועל הבנקים איסור

לסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל שירותי בנק אוטומטיים, ובכלל זה מתפעל פרטי.

בכל הנוגע לשיעורי העמלות הצולבות שיגבו בגין שימוש הדדי ב- ATM, מצאתי כי יש לשוב ולפטור את ההסכם ולהותיר את גובה העמלה הצולבת על סך שלא יעלה על 20 סנט ארה"ב, זאת בהתבסס על התחשיב שהוצג בפני קודמי בתפקיד ומשלא הוגשה כל בקשה לשנות את הסכום.

לבסוף, לאחר בחינה של פעילותה של שבא בתחום הפעלת ATM מצאתי, כי בהינתן פוטנציאל הפגיעה בתחרות הנובע מכך שתפעול ATM נעשה על ידי חברה שבבעלות חמשת הבנקים הגדולים בישראל בתחום בו הם מתחרים בעצמם, קיים ספק בדבר הצורך באישור תחום פעילות זה. בפרט, עלה ספק בדבר קיומם של יתרונות לחבירה משותפת של הבנקים על מנת להפעיל במשותף רשת ATM.[10]

יחד עם זאת, נדרשת תקופת זמן נוספת לצורך בחינת הנושא כדבעי. משכך, ניתן פטור לתחום פעילות זה לתקופת זמן נוספת של ארבעה חודשים, לאחריה אחליט האם להתיר המשך הפעילות. במשך תקופת הפטור הנוכחית הוריתי לשבא שלא להוסיף ולהרחיב את פעילותה בתחום זה.

ג.3. שירותי איסוף ואישור עסקאות בכרטיסי אשראי ושירותי ממשק

לשבא מערכת איסוף ואישור עסקאות המחוברת ליותר מ-100,000 נקודות קצה הקולטת בממוצע חודשי כ- 70 מיליון פעולות ומבצעת כ- 46 מיליון אישורים בחודש. באמצעות המערכת מקבלים הסולקים מידע על העסקאות המתבצעות בבתי העסק הקשורים עמם. שירותי האיסוף והאישור מהווים אם כן נדבך מרכזי לפעילותם של הסולקים ויש להם חשיבות בהבטחת פעילותה התקינה של מערכת התשלומים באמצעות כרטיסי אשראי.

אף לשירותי הממשק חשיבות בלתי מבוטלת להתנהלותה התקינה של מערכת התשלומים באמצעות כרטיסי אשראי, בייחוד ככל שמדובר בסליקה צולבת: שירותי הממשק המוענקים על ידי שבא, הם המבטיחים את קיומה של קישוריות (שעל חשיבותה עמדתי לעיל) בין סולקים ומנפיקים, המאפשרת את קיומה של הסליקה הצולבת, על כל תועלותיה התחרותיות למשק הישראלי.

חשיבותם הרבה של שירותי האיסוף ושירותי הממשק, עומדת לנגד עיניי בייחוד בעת הזו, עת הצטרף המותג "ישראכרט" למותגים ויזה ו-MasterCard, והתחיל בסליקה צולבת ועת קיימת אפשרות לכניסת שחקנים חדשים הן לתחום הסליקה והן לתחום ההנפקה. מרכזיותה של שבא בהנחת המצע לסליקה הצולבת זוכה למשנה חשיבות לאור החלטת בית הדין להגבלים עסקיים לפיה חברות האשראי יקבלו לגדר הסליקה ההדדית גופים נוספים שיכנסו לשוק הסליקה, בתנאים הולמים, החלטה אשר מימושה צפוי להגביר את התחרותיות בתחום הסליקה וההנפקה גם יחד.[11]

בשל אלה ראיתי לנכון לפטור גם את הפעילות של מתן שירותי איסוף ואישור עסקאות בכרטיסי אשראי וכן מתן שירותי ממשק, בכפוף למספר תנאים שיבטיחו גישה חופשית ושוויונית לכל מנפיק, סולק ותאגיד המעניק שירותי ניכיון, ללא עיכובים בלתי סבירים, וללא גביית דמי התחברות. גם כאן, בכוונתי להוסיף ולבחון, במהלך תקופת הפטור הנוכחי, מהו, אם בכלל, שיעור העלויות התוספתיות הנובעות באופן ישיר מהתאמת המערכות, שרשאית שבא לדרוש ממצטרפים חדשים.

כמו כן וכפי שצוין בהחלטה בעניין הפטור הקודם, חשוב שמערכת האיסוף תאפשר לבית העסק להחליף סולק בפשטות ובאופן מיידי וללא עלויות ממשיות - על ידי מתן הודעה מתאימה לשבא. יכולתו של בית העסק להחליף את הסולק עמו הוא קשור באופן מיידי במידה שהוא חפץ בכך חיונית

---

[10] בעניין התועלות הנדרשות לאישור הסדר כובל בתחום התחרות בין השחקנים ראו: ה"כ 19545-04-10 **שוברי בר מספוא אגודה שיתופית חקלאית בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים**; 2012 **הגבלים עסקיים** 5001898

[11] ראו ס' 3 להחלטת בית הדין מיום 11 בנובמבר 2007 בה"ע 610/06 **בנק לאומי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**.

לקיומה של תחרות עזה בשוק הסליקה וחשובה עוד יותר נוכח הגידול האפשרי במספר המתחרים בשוק זה. מצב דברים זה יפה ונכון גם בכל הנוגע לענף הניכיון, שבו פועלות חברות המקדימות את התשלום שמגיע לבית העסק למועד מוקדם יותר מן התשלום המגיע להם מחברת הסליקה . על כן, הוריתי לשבא שלא לסרב לאפשר התקשרות בין תאגיד המעניק שירותי ניכיון לבין בית עסק ולבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל בית עסק להתקשר כאמור או להחליף את זהות התאגיד המעניק לו שירותי ניכיון, והכל על פי בחירתו של בית העסק, ומבלי ששבא תדרוש הסכמתם של חברות הסליקה.

בנוסף, נוכח מעמדה הדומיננטי של שבא ראיתי לנכון לקבוע בתנאים להחלטתי כי שבא תוכל לגבות מחירים שונים מלקוחותיה השונים רק בהתבסס על שוני בעלויות השירותים הניתנים להם. כן ניתנה לשבא תקופת זמן להערכות לישום התנאים האמורים.

לבסוף ובכל הנוגע לתוכנת "אשראית", בחינת בקשת הפטור העלתה חשש, כי נוכח מעמדה הדומיננטי של תוכנת "אשראית" מתאפשרת לשבא גביית תשלום עודף בגין התוכנה. כך, גבתה שבא תשלום ממפיצים בגין תכנת אשראית גם מקום בו חדל בית העסק לעשות שימוש בשירותי המפיץ. על כן, הוריתי לשבא להפסיק לגבות תשלום ממפיץ תכנת אשראית בגין שימוש בית עסק בתוכנת "אשראית" מעת שהודיע לה המפיץ על סיום ההתקשרות בינו לבין בית העסק אשר עשה שימוש בתכנה. בנוסף, ה"רישיון" הניתן על ידי שבא ליצרני מסופים עלול לחסום את כניסתם של מתחרים חדשים לשבא בייצור אשראית, שביכולתם ליצר תוכנה מתחרה וכך לאפשר קריאת כרטיסי אשראי בבתי העסק שלא באמצעות התוכנה של שבא. על כן, הוריתי לשבא כי יהא עליה לתת רישיון יצרן לכל מי שיעמוד ברשימה מוגדרת של קריטריונים שיאושרו על ידי ויפורסמו באתר האינטרנט של שבא.

ג.4. שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

שוכנעתי כי תפעולה של מערכת זו על ידי שבא לא תביא לפגיעה של ממש בתחרות. על כן ראיתי לנכון לפטור אף פעילות זו, בכפוף לתנאים שיבטיחו גישה חופשית לכל המבקש לגשת למכרזי בנק ישראל.

ג.5. שולחן משותף

חבירה של עיקר המתחרים בשוק יחד, במיזם משותף, מעלה חשש כי שיתוף הפעולה יזלוג אל מעבר לתחומי המיזם עצמו, ויגרום לפגיעה בתחרות בשווקים אחרים בהם מתחרים הורי המיזם.[12] עצמת החשש עשויה להשתנות ממקרה למקרה: מיהות הצדדים למיזם, מאפייני השווקים שבהם הם מתחרים, מידת הזיקה בין תחומו של המיזם לתחומים בהם הצדדים מתחרים, ועוד.

במקרה שלפנינו, הצדדים למיזם הם חמשת הבנקים הגדולים הפועלים בישראל, השולטים בכל חברות כרטיסי האשראי הפועלות בישראל. בשל כך הוספו בעבר לפטור תנאים נוספים הנוגעים לזהות הנציגים של הבנקים אשר יוכלו לשבת בדירקטוריון שבא. דרישות אלו נוספו כדי להרחיק ולחזק את גדר הביטחון שהוקמה כדי למנוע את סכנת הזליגה.

סכנת הזליגה עשויה לגבור כאשר מקים המיזם המשותף אינטרסים פיננסיים משמעותיים להוריו. או אז, תמריציהם של הורי המיזם שלא להתחרות זה בזה גם בתחומים שאינם נוגעים לפועלו של המיזם עצמו, עלולים לגדול.[13] במקרה שבפנינו, היקף הפעילות בשבא אמנם אינו מאוד משמעותי

---

[12] ראו לעניין זה **קביעה על פי סעיף 43 - הסדר כובל בין חברות הסעה ביעדים תיור בע"מ**; 2001 **הגבלים עסקיים** 3012980, וההפניות הכלולות שם.

[13] **מיזם ים תטיס - גרנית הכרמל השקעות בע"מ - החלטה בדבר אי מתן פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל**; 2000 **הגבלים עסקיים** 3008959, עמ' 31.

ביחס להיקף פעילות הבנקים, אולם תחום הפעילות שלה משיק וקשור לשווקים שבהם הבנקים מתחרים ומבנה השווקים שבהם הם מתחרים הוא ריכוזי.

ג.6. תנאים נוספים

במסגרת תנאי הפטור הקודם נאסר על שבא לחלק רווחים. בחינת בקשת הפטור הנוכחי העלתה, כי בקופתה של שבא הצטברו לאורך השנים כספים רבים. כן עולה, כי שבא נוהגת להעניק הנחות רטרואקטיביות לחברות כרטיסי האשראי לאחר שהצטברו מספיק רווחים. בכך עקפה למעשה שבא את האיסור שנקבע בתנאי הפטור הקודם. על כן, מצאתי לנכון להבהיר בתנאי הפטור, כי לשבא אסור באופן גורף להעניק הטבות כספיות כלשהן לחברות האם שלה (ובעיקר הבנקים וחברות כרטיסי האשראי), לרבות חברות קשורות אליהן, לרבות הנחות המיועדות רק להם.

כן מצאתי לנכון לחייב את שבא לחשוף באתר האינטרנט שלה את הדוחות הכספיים שלה, בכדי לצמצם את פערי המידע בין שבא לבין גורמים המעוניינים להתחבר למתג ATM ולמערכות שירותי איסוף ואישור עסקאות ושירותי ממשק. בנוסף, הוריתי לשבא לפרסם את כלל תעריפוניה באתר האינטרנט שלה בכדי לספק מידע זמין ומלא לציבור רוכשי השירותים משבא.

במסגרת הפטור הנוכחי ונוכח הזמן שחלף מאז נכתבו התנאים הקודמים אף התאמתי ועדכנתי חלק מניסוחי התנאים.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 4 חודשים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בית עסק**" - כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986 לרבות תאגיד המעניק שירותי ניכיון.

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק המזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"**הסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים**" - הסכם בין המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לבין מנפיק, והמאפשר ללקוחות המנפיק לבצע פעולות של משיכת מזומנים או בירור מצב חשבון במכשירי הבנק האוטומטיים השייכים למתפעל כאמור, והכל בין אם מתפעל המנפיק מכשירי בנק אוטומטיים בעצמו ובין אם לאו;

435898 /8677

"**הפצת תוכנת "אשראית""** – הפצת תוכנת "אשראית" לרבות מתן רישיונות ליצרנים לשימוש באפיון תכנת אשראית.

"**כרטיס אשראי**" - לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת בית עסק ללא תשלום מיידי של התמורה, לרבות "כרטיס בנק" ו"כרטיס חיוב", כהגדרתם בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, ולרבות כרטיס המשמש הן ככרטיס אשראי והן ככרטיס למשיכת מזומנים ולבירור מצב חשבון באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים. אך למעט כרטיס שכל ייעודו טעינת ערך כספי בו ושימוש בערך הכספי לתשלום;

"**לקוח**" - כמשמעו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986

"**מנפיק**" - אדם המנפיק, מפיץ או משווק כרטיסי אשראי, שהוא צד לחוזה כרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, עם מקבלו, שהוא לקוח, והאחראי לתשלומים המגיעים מלקוח שעשה שימוש בכרטיס אשראי שהונפק, הופץ או שווק על ידו;

"**נושא משרה/דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**נקודת קצה**" - P.O.S: קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא אצל בית העסק, וכן טרמינל או כל מכשיר אחר המסוגל לקרוא את המידע אשר על גבי הכרטיס;

"**סולק**" - כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"**שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM**" - שירותים שמעניק תאגיד בנקאי בעל גישה לשירותי מיתוג ATM, למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, המאפשרים למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי לקבל שירותי מיתוג ATM מבלי להתחבר במישרין לשבא.

"**עמלה בגין פעולת משיכה**" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, בגין אותה פעולה;

"**שבא**" - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**שירותי איסוף ואישור**" -שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת תקשורת דו כיוונית בין סולקים לבתי עסק, לאיסוף, לקבלה ולהעברה של עסקאות, אישורים ופרטים הדרושים לאישור ולביצוע עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי אצל בתי העסק, למיון העסקאות לפי זהות הסולק הרלוונטי לכל עסקה (בהתאם לסולק עמו קשור בית העסק).

"**שירותי מיתוג ATM**" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"**שירותי ממשק**" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים לבין מנפיקים לשם מתן שירותי סליקה, ובכלל זה סליקה צולבת;

"**שירותי ניכיון**" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981;

"**שירותי סליקה**" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"**שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל**" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל, ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור, כולל שירות להעברות בין בנקאיות באמצעות בנק ישראל, וכן מתן הלוואות ודיווחים של כל בנק ובנק בנפרד לבנק ישראל;

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

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, למעט-חברת שירותים משותפת כהגדרתה שם;

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל.

"**תפעול מכשירי בנק אוטומטיים**" - הפעלת מערכת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים ו/או לבירור יתרות וכן תוכנות ומוצרים המאפשרים משיכת מזומנים ו/או בירור יתרות מקופות בתי עסק;

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

הבעלות בשבא

1. כל עוד שבא מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק זכות שליטה בשבא - שבא תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה. חרגה שבא מתחומי הפעילות - יפקע הפטור.

2. שבא לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, שבא לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 בפועל יהיו רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה (ולא לקוחות אחרים של שבא).

3. שבא לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.

4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת בנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק. מבלי לגרוע מכלליות האמור, הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא נושא משרה בבנק העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט תפעול המכשירים.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת שבא יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת שבא ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות לשבא, וההחלטות של מוסדות הניהול של שבא (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר לשבא, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור בשבא וכן, מנכ"ל שבא ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים"- בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ;

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו בשבא.

שירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים

11. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל מנפיק ולכל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים גישה לשירותי מיתוג ATM המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ובתוך 120 ימים מיום שהתבקשה, אלא אם נגרמו עיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה.

12. העמלות בגין שירותי מיתוג ATM שתגבה שבא מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד.

13. מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 11, שבא לא תסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לצורך מתן שירותי מיתוג ATM. כמו כן, הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים וכן, בהסכם למתן שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM עם מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאיננו תאגיד בנקאי. התקשרות כאמור תהיה בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים, או מהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה עליהם נסמך השוני בתנאים.

14. במהלך תקופת הפטור לא תרחיב שבא את פריסת רשת מכשירי הבנק האוטומטיים שלה ולא תציב מכשירי בנק אוטומטיים נוספים מעבר למכשירים הקיימים נכון ליום 9.5.2012. הגבלה זו לא תחול על מכשירים שיש לגביהם הסכם חתום ואשר אושרו על ידי הממונה, והכול בכמות שלא תעלה על שמונה מכשירים נוספים על אלה הקיימים נכון ליום 9.5.2012.

עמלה בין-בנקאית בגין עסקאות ATM

15. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאיות לא יעלה על 20 סנט ארה"ב לפעולה.

16. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאית שישלם כל אחד מהבנקים לתאגיד בנקאי המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי יהיה זהה ובכלל זה לא יהיה תלוי בזהות המנפיק, בזהות מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או במיקום מכשיר הבנק האוטומטי.

שירותי איסוף ואישור, שירותי ממשק

17. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק ולכל תאגיד המעניק שירותי ניכיון (לפי העניין) גישה לשירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק המסופקים על ידי שבא ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם גורמים כאמור לצורך מתן שירותי איסוף ואישור, שירותי ממשק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ומתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, וזאת בהקדם הניתן, ובשים לב בין היתר לעיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה. הוגשה בקשה למתן גישה כאמור, תעביר שבא דו"ח לממונה בדבר הפעולות שנקטו לצורך מתן הגישה בכל ששים ימים מיום שהתקבלה הבקשה בשבא ועד מתן הגישה בפועל.

18. העמלות בגין שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שתגבה שבא מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, ובכלל זה גובה העמלה לא יהיה תלוי בהיקף השימוש בשירות או בזהות בית העסק, והכל אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד .

איסור על גביית דמי התחברות

19. שבא אינה רשאית לגבות כל תשלום בגין התחברות מאדם שיבקש לעשות שימוש במערכת למתן שירותי מיתוג ATM, במערכת למתן שירותי ממשק ובמערכת למתן שירותי איסוף ואישור של שבא (להלן: "**המערכות**") בכלל זה לא תהיה שבא רשאית לגבות תשלום עבור עלויות שנשאה בעבר.

20. עד למתן הכרעה אחרת של הממונה על הגבלים עסקיים שבא תהיה רשאית לגבות את העלויות התוספתיות שיהיו כרוכות במתן גישה כאמור בפסקאות 11 - 17 לעיל למערכות, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות בלבד. ככל שיבקש אדם לקבל גישה כאמור, תציג שבא בפניו ובפני הממונה פירוט מדויק של האופן בו חושבה עלות מתן הגישה.

שירותי ניכיון

21. שבא לא תסרב לאפשר התקשרות בין תאגיד המעניק שירותי ניכיון הקשור עמה בהסכם שידור נתונים, לבין בית עסק ותבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל בית עסק להתקשר כאמור או להחליף את זהות התאגיד המעניק שירותי ניכיון עימו התקשר כאמור. התבצעה ההתקשרות או הוחלפה זהות התאגיד המעניק שירותי ניכיון והתקבלה הודעה מנומקת מחברת כרטיסי האשראי לשבא המסרבת סירוב סביר להתקשרות כאמור בהתאם להוראות כל דין, רשאית שבא לנתק את בית העסק מהתאגיד המעניק שירותי ניכיון. ניתקה שבא את בית העסק כאמור, ישמרו כל המסמכים הנוגעים לדבר ואלו יומצאו לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה.

הפצת תוכנת "אשראית"

22. שבא תפסיק לגבות תשלום ממפיץ תכנת אשראית בגין שימוש בית עסק בתוכנת "אשראית" מעת שהודיע לה המפיץ על סיום ההתקשרות בינו לבין בית העסק אשר עשה שימוש בתכנה, וכל עוד בית העסק אינו מקבל מהמפיץ שירותים בגין תכנת "אשראית".

23. שבא תאפשר לכל אדם העומד בקריטריונים שיאושרו על ידי הממונה ויפורסמו באתר האינטרנט של שבא, לקבל רישיון יצרן, ובכפוף להתחייבות חתומה לשמירת סודיות תעביר אליו את איפיון תוכנת "אשראית".

שרותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

24. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל אדם הרשאי להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל גישה לשירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

כללי

25. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

26. הדו"חות הכספיים של שבא יפורסמו באתר האינטרנט שלה מיד עם חתימתם, וכן יפורסמו באתר הנ"ל תעריפוני השירותים השונים שמספקת שבא.

27. סעיפים 2 (לעניין האיסור על מתן הנחות),12, 18 ו- 21 לתנאים אלו יחולו החל מיום 1.10.2012.

28. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

29. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, א' בסיוון תשע"ב
22 במאי 2012

435898 /8677

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן :

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (תיק פטור 8677).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. .....,
ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

435898 /8677

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 בספטמבר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:
<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

א. פתח דבר

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא וגביית עמלה בין-בנקאית בגין שימוש הדדי במכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine, להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

ביום 22 במאי 2012 אושרה על-ידי, בתנאים, בקשת הפטור הרביעית בנושא זה[1] (להלן: "**הפטור הקודם**"). כפי שפורט בפטור הקודם, נוכח המועד המאוחר בו הוגשה הבקשה, ומתוך רצון לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור וליתן לצדדים שהות להישמע בפני, הארכתי את הפטור, על תנאיו, לתקופות קצרות נוספות עד ליום 22 בספטמבר 2012.

כפי שציינתי בפטור הקודם, המיזם – במסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים בישראל – הובא בפניי מן המוגמר. אך יחד עם זאת, אין הדבר אומר שעלינו להימנע מלבחון את העניין באופן מחודש, ומתוך השקפה נקיה של הדברים.[2] ואכן, כפי שיפורט להלן, במהלך תקופה זו בחנתי מספר נושאים הנוגעים לפעילותה של שבא, והגעתי למסקנה לפיה יש להביא אל סיומה את פעילותה של שבא בתחום מכשירי ה-ATM תוך פרק זמן של 8 חודשים; וכן כי יש להתיר לשבא גביית תשלומים מגורמים המבקשים להתחבר למערכות שבא אך ורק ככל שמדובר בעלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה למערכות השונות, הנובעות באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות, וזאת אך ורק לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המצטרפים החדשים ובפניי ובכפוף לקבלת אישורי.

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2012 הגבלים עסקיים**; 5001953.

[2] וראו ה"ע 3276/99 **ערוצי זהב ושות' נ' איגוד במאי קולנוע וטלוויזיה בישראל**, תק-מח 8751 (2)2000 ס' 36 לפסק הדין (2000).

בכל אשר לפעילות שבא בתחום שירותי איסוף ואישור עסקאות ושירותי ממשק עבור סולקים ומנפיקים, מצאתי כי יש מקום להמשיך ולבחון באופן מקיף את מאזן היתרונות והחסרונות הנובעים מפעילותה של שבא בתחום זה, ועל כן החלטתי להעניק את הפטור לתקופה של 6 חודשים לשם השלמת בחינה זו.

סופו של דבר, לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לקיום מלא ושלם של כל התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי בכפוף לתנאים ולהגבלות המפורטים בסיפא להחלטתי ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה, אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה ובהתבסס על הנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי לנכון ליתן פטור בתנאים להסדר דנא.

ב. תפעול כספומטים על ידי שבא

ב.1. כללי

עד לשנת 2005, היה מחיר העמלה שניתן לגבות עבור משיכת מזומנים בכספומטים נתון תחת פיקוח, כך שבנקים או תאגיד בנקאי לא יכלו לגבות עמלה עבור משיכת מזומן.[3] בשנים אלו ההכנסות של שבא מפעילות הכספומטים נבעו מגביה של סכום קבוע מהאתרים בהם הוצבו הכספומטים (מרכזי קניות ומוסדות ציבוריים). עקב עלויות התפעול והאיסור על גביית עמלה, לא השתלם לבנקים ולשבא להציב כספומטים מרוחקים באתרים אשר לא שילמו עבור הצבת הכספומטים ומספר הכספומטים בישראל היה נמוך בהשוואה עולמית.

בסוף 2005, הוסרה המגבלה על עמלת המשיכה בכספומטים שמרחקם מסניף הבנק עולה על 500 מטר (להלן: "**כספומטים מרוחקים**").[4] הוראה זו אפשרה לפעילות הצבת הכספומטים להפוך לרווחית. נוכח זאת, החלו הבנקים ושבא, כמו גם גורמים נוספים עליהם יורחב בהמשך, להציב כספומטים במקומות מרוחקים תוך גביית עמלות מלקוחותיהם ומספר הכספומטים גדל.

בגרף שלהלן ניתן לראות את הגידול במספר הכספומטים החל משנת 1995 ועד לשנת 2011:[5]

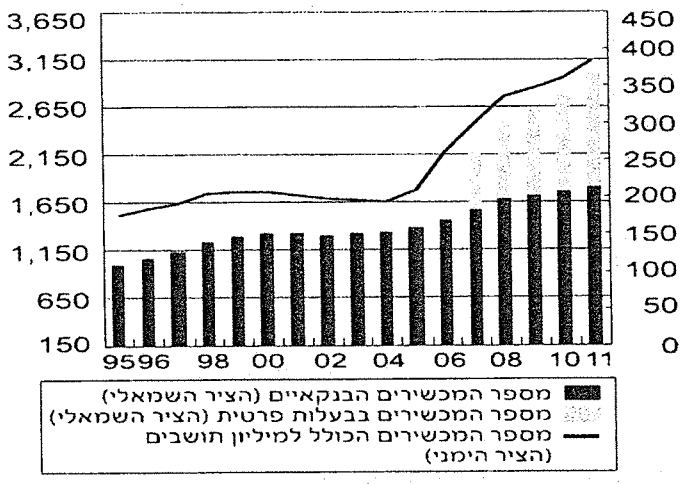
---

[3] ראו סקירה באתר בנק ישראל בכתובת http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/051214/051214a.htm .

[4] צו פיקוח על מחירי שירותים ומוצרים (הסרה חלקית של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ה-2005 (להלן: "**צו פיקוח מחירים**").

[5] הנתונים כוללים את כלל הכספומטים של הבנקים (צמודי סניף ומרוחקים), כספומטים של שבא (המוצגים בגרף ככספומטים של הבנקים) ושל מפעילים פרטיים. פורסם ביום 13.6.2012 בסקירה שנתית של מחלקת המטבע של בנק ישראל בכתובת http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/matbea/skira11.pdf .

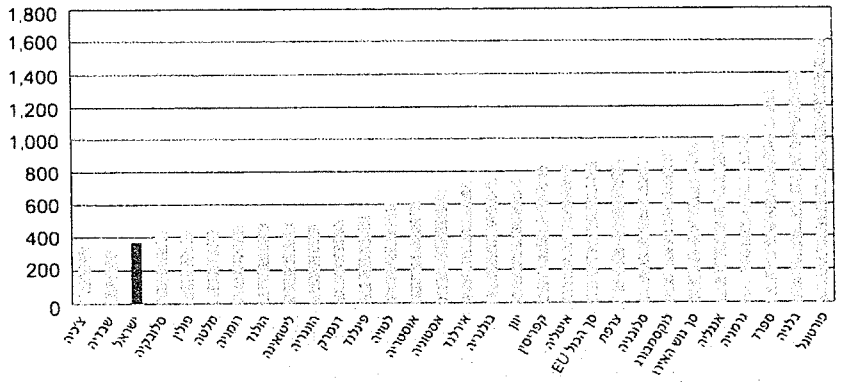
איור 5
מספר המכשירים למשיכת מזומנים,
1995 עד 2011



המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הפיקוח על הבנקים ועיבודי מחלקת המטבע.

יחד עם זאת, על אף הגידול בהצבת הכספומטים המרוחקים, מספרם ביחס לאוכלוסייה עודנו נמוך בהשוואה לאירופה[6]:

איור 6
מספר המכשירים למשיכת מזומנים למיליון תושבים, 2010



המקור: ישראל - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הפיקוח על הבנקים ועיבודי מחלקת המטבע .
שאר הנתונים - Statistical Data Warehouse.European Central Bank.

[6] פורסם ביום 13.6.2012 בסקירה שנתית של מחלקת המטבע של בנק ישראל בכתובת http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/matbea/skira11.pdf .

ב.2. מבנה הענף

במערכת הבנקאית מצויים כספומטים צמודי סניף המספקים שירות משיכת מזומן בסניפי הבנקים. מתוקף הנחיות המפקח על הבנקים,[7] במכשירים אלו לא נגבית עמלה מהלקוחות פרט לעמלת פעולה בערוץ ישיר עליה יורחב בהמשך. סכום המשיכה המקסימאלי משתנה בהתאם לסוג הבנק וסוג החשבון ונע בין 4,000 ל-8,000 ₪.

בנוסף לפעילות הבנקים בסניפים, מפעילים הבנקים גם כספומטים מרוחקים[8] הדומים במאפייניהם לאלה המצויים בסניפי הבנק. כיום, נוהגים הבנקים שלא לגבות עמלה מלקוחותיהם במכשיר הכספומט ומסתפקים בגביית עמלה ממי שאינו לקוח הבנק או מהמשתמשים בכרטיס חוץ בנקאי.

לשבא רשת של כספומטים מרוחקים למשיכת מזומנים ולבירור יתרות. רשת זו כוללת כ-285 עמדות הממוקמות במקומות ציבוריים שונים, בהם קניונים, בתי-חולים, מוסדות להשכלה גבוהה, מרכזי מסחר, מחנות צה"ל ועוד. רשת זו מאפשרת ללקוחות הבנקים או חברות כרטיסי האשראי למשוך מזומנים ולקבל נתונים על יתרת חשבונם. בכל המכשירים מתאפשרת משיכה של עד 2,000 ₪, כאשר במרבית המכשירים גובה שבא עמלה מהלקוח בגין המשיכה, וכן משלם הלקוח עמלת פעולה בערוץ ישיר לבנק ממנו נמשך הכסף או התקבל המידע, בהתאם לתנאי ניהול חשבון העו"ש שלו.

כמו כן, ישנם גופים נוספים מחוץ למערכת הבנקאית המציעים שירותי משיכת מזומנים במודלים עסקיים שונים: כספומטים "קשים", בדומה למערכת הבנקאית, שהינם מעין כספת מאובטחת, העומדת בפני עצמה וניתנת להצבה בכל מקום; כספומטים "רכים", המוצבים בתוך בית עסק או בסמוך לו כאשר בעל העסק הוא שאחראי לתפעול (טעינת המזומן) הכספומט; ומשיכת מזומנים מקופת בית עסק באמצעות כרטיס אשראי או משיכת מזומן בקופת בית העסק באופן של חיוב מיידי.

ב.3. החששות התחרותיים

באופן עקרוני ניתן לומר כי מיזם משותף בין מתחרים בתחום התחרות עשוי להקים שלושה חששות עיקריים לתחרות: (א) חשש להפחתת התחרות במישור היחסים שבין ההורים למיזם לבין המיזם עצמו; (ב) חשש להפחתת התחרות בין ההורים למיזם לבין עצמם; (ג) חשש כי המיזם המשותף יוביל לתיאומים אסורים בין ההורים למיזם לבין עצמם.[9]

כפי שהוסבר בפטור הקודם, בעניין הכספומטים מתעורר חשש מהסוג הראשון: הורים למיזם משותף אינם נוטים להתחרות בו, שהרי תחרות כזו משמעה פגיעה באינטרסים שלהם עצמם, ולפיכך היא מטבעה תחרות מוגבלת. כך גם בעניינו: הן הבנקים והן שבא מציבים כספומטים

---

[7] המפקח על הבנקים: ניהול בנקאי תקין [1] (12/05) -- משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים 442; פורסם באתר בנק ישראל, בכתובת: http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nihul_takin/442.pdf

[8] כהגדרתו בצו פיקוח מחירים, ראו ה"ש 4 לעיל.

[9] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בעניין **הוועדה הישראלית למדרוג**; 2007 **הגבלים עסקיים** 5000600.

מרוחקים וגובים עמלה על שירות משיכת מזומנים. פעילות הבנקים בהקשר זה מתחרה ישירות בפעילותה של שבא, שאת מניותיה הם מחזיקים. בנוסף, נוכחותה של שבא בתחום הכספומטים המרוחקים מקטינה את תמריץ ההשקעה של הבנקים בהרחבת הרשתות שלהם. מנגד, פריסת הכספומטים על ידי שבא מרתיעה בנקים, לרבות כאלה שאינם בעלים של שבא, להשקיע בפריסת כספומטים מרוחקים בשליטה עצמאית של הבנק.

אמנם בעניינו לא קיימות, למיטב ידיעתנו, הגבלות מפורשות לעניין יכולתם של חברי המיזם להתחרות במיזם עצמו. אולם אף ללא הגבלות אלה, כל מיזם משותף – אף אם אין בו כבילה מפורשת – כולל כבילה משתמעת לפיה יימנעו הורי המיזם מתחרות במיזם עצמו,[10] או לכל הפחות הקטנה משמעותית בתמריצים של הורי המיזם להתחרות בו. עמד על כך בית הדין להגבלים עסקיים בפסק הדין בעניין דטה קאר[11]:

> "כעיקרון כל מיזם משותף שולל מהצדדים את החופש להתחרות בו, אף אם אין בהסכם ההקמה הגבלה מפורשת על התחרות".

אף החשש מהסוג השני המצוין לעיל מתקיים בענייננו: פעילות שבא בתחום הכספומטים יוצרת תמריץ שלילי לבנקים המחזיקים בה, הפועלים גם הם בתחום הכספומטים המרוחקים, להתחרות באגרסיביות בינם לבין עצמם.

התמריץ להתחרות, בין הבנקים לבין שבא ובין הבנקים לבין עצמם, באותם המקומות בהם שבא מפעילה כספומט, קטן עבור כל אחד מהבנקים המחזיקים בשבא. כלומר, החשש הוא ששבא גורמת לריכוך התחרות בין הבנקים לבין עצמם במקומות בהם היא מפעילה כספומטים.

נוסף על כך, מהנתונים שבידי עולה כי מי שמגיע ליעילות גדולה בטיב השירות הם דווקא הבנקים הגדולים בישראל. יעילותם של הבנקים הגדולים אינה מתמצה רק בטיב השירות, אלא גם במחיר לצרכן.

ניכר בבירור מהבדיקה שערכה הרשות שעמלת משיכת מזומן אינה הזולה ביותר אצל שבא. מבדיקת הרשות עולה דווקא כי העמלה הממוצעת הנמוכה ביותר נגבית על-ידי הבנקים הגדולים.

מן המקובץ עולה, כי ההחזקה המשותפת של הבנקים בפעילות זו עשויה דווקא לפגוע ביעילותה, בטיב השירות ובמחיר המוצע לצרכן, וכי הרחבת הפעילות של כספומטים מרוחקים של הבנקים דווקא תיטיב עם הלקוחות, מאחר שתוצאתה היא שיפור המחיר לצרכן ושיפור של איכות ומגוון השירות.

לבסוף, לאחר בחינה של פעילותה של שבא בתחום הפעלת מכשירי ATM מצאתי, כי בהינתן פוטנציאל הפגיעה הממשי בתחרות הנובע מכך שתפעול מכשירי ה-ATM נעשה על ידי חברה שבבעלות חמשת הבנקים הגדולים בישראל בתחום בו הם מתחרים בעצמם, מצאתי לקבוע כי אין

---

[10] ראו ערר 1/97 **איסכור שירותי פלדות בע"מ ואח' נ. הממונה על הגבלים עסקיים ואח'**, דינים מחוזי לב(1), 64, פסקאות 8, 19, 20 לפסק הדין. מובן, כי כאשר מדובר במיזם משותף של מי שאינם מתחרים – לא בכח ולא בפועל – כי אז אין באיסור המשתמע להתחרות במיזם כדי לפגוע בתחרות.

[11] ה"ע 465/96 **דטה קאר נ' הממונה על ההגבלים העסקיים**, דינים מחוזי, כרך כו(6), 146.

מקום לפטור מאישור בין הדין מיזם משותף מעין זה, אלא לתקופה קצרה של 8 חודשים במהלכם תועבר פעילות ה-ATM של שבא לצד שלישי (אחד או יותר). הליך המכירה יובא לאישורי על מנת לוודא כי אין במכירה עצמה אין כדי לפגוע בתחרות.

ג. גביית דמי התחברות

במסגרת תנאי הפטור הקודם אסרתי על שבא לגבות דמי התחברות למערכותיה הכוללים עלויות היסטוריות של המערכת. כן קבעתי שם כי שבא תהא רשאית לגבות את העלויות התוספתיות הנדרשות מהתאמת המערכת ובלבד שינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות.[12]

החשש שעמד בבסיסו של תנאי זה נבע מכך שדמי ההתחברות הנגבים על ידי שבא, כמו גם משך ההתחברות, מהווים חסם כניסה לשוק הסליקה, דבר המשרת את השחקנים הקיימים בשוק – חברות כרטיסי האשראי – שהן חברות אחיות של שבא.

במהלך התקופה שחלפה מאז הפטור הקודם הציגה בפניי שבא תחשיב כלכלי המפרט את דרישותיה בנושא דמי ההתחברות הן ביחס לעלות התוספתית הכרוכה בחיבור והן ביחס לעלויות ההיסטוריות שמבקשת שבא להעמיס על גורם המבקש להתחבר למתג כרטיסי האשראי. אני מוצא לנכון להעיר, כי תחשיב זה המוצע על ידי שבא כעת נמוך באופן משמעותי מאד מדמי ההתחברות שדרשה שבא בעבר. יחד עם זאת, אף הוא אינו מבוסס דיו באופן מספק על מנת שאוכל להסכים לו. לפיכך, יש להתיר לשבא לגבות ממצטרפים חדשים אך ורק את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה למערכות השונות, אשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות, וזאת ורק לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המצטרפים החדשים ובפניי ובכפוף לקבלת אישורי בכתב.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 6 חודשים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בית עסק**" -	כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, לרבות תאגיד המעניק שירותי ניכיון;
"**בנק בינלאומי**" -	בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

[12] תנאים 19-20 לבקשת הפטור הקודם.

רשות ההגבלים העסקיים

"בנק דיסקונט" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק לאומי" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק מזרחי" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק הפועלים" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"הבנקים" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק הפועלים;

"הסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים" - הסכם בין מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לבין מנפיק, המאפשר ללקוחות המנפיק לבצע פעולות של משיכת מזומנים או בירור מצב חשבון במכשירי הבנק האוטומטיים השייכים למתפעל כאמור, והכל בין אם המתפעל מנפיק מכשירי בנק אוטומטיים בעצמו ובין אם לאו;

"הפצת תוכנת "אשראית"" – הפצת תוכנת "אשראית", לרבות מתן רישיונות ליצרנים לשימוש באפיון תוכנת "אשראית";

"כרטיס אשראי" - לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת בית עסק ללא תשלום מיידי של התמורה, לרבות "כרטיס בנק" ו"כרטיס חיוב", כהגדרתם בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, ולרבות כרטיס המשמש הן ככרטיס אשראי והן ככרטיס למשיכת מזומנים ולבירור מצב חשבון באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים. אך למעט כרטיס שכל ייעודו טעינת ערך כספי בו ושימוש בערך הכספי לתשלום;

"לקוח" - כמשמעו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986;

"מנפיק" - אדם המנפיק, מפיץ או משווק כרטיסי אשראי, שהוא צד לחוזה כרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, עם מקבלו, שהוא לקוח, והאחראי לתשלומים המגיעים מלקוח שעשה שימוש בכרטיס אשראי שהונפק, הופץ או שווק על ידו;

"נושא משרה/דירקטור" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"נקודת קצה" - P.O.S: קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא אצל בית העסק, וכן טרמינל או כל מכשיר אחר המסוגל לקרוא את המידע אשר על גבי הכרטיס;

"סולק" - כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM" - שירותים שמעניק תאגיד בנקאי בעל גישה לשירותי מיתוג ATM, למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, המאפשרים למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי לקבל שירותי מיתוג ATM מבלי להתחבר במישרין לשבא;

"**עמלה בגין פעולת משיכה**" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, בגין אותה פעולה;

"**שבא**" - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**שירותי איסוף ואישור**" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת תקשורת דו-כיוונית בין סולקים לבתי עסק, לאיסוף, לקבלה ולהעברה של עסקאות, אישורים ופרטים הדרושים לאישור ולביצוע עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי אצל בתי העסק, ולמיון העסקאות לפי זהות הסולק הרלוונטי לכל עסקה (בהתאם לסולק עמו קשור בית העסק);

"**שירותי מיתוג ATM**" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"**שירותי ממשק**" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים לבין מנפיקים לשם מתן שירותי סליקה, ובכלל זה סליקה צולבת;

"**שירותי סליקה**" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"**שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל**" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל, ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור, כולל שירות להעברות בין בנקאיות באמצעות בנק ישראל, וכן מתן הלוואות ודיווחים של כל בנק ובנק בנפרד לבנק ישראל;

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

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, למעט-חברת שירותים משותפת כהגדרתה שם;

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל;

"**תפעול מכשירי בנק אוטומטיים**" - הפעלת מערכת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים ו/או לבירור יתרות וכן תוכנות ומוצרים המאפשרים משיכת מזומנים ו/או בירור יתרות מקופות בתי עסק;

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

רשות ההגבלים העסקיים

הבעלות בשבא

1. כל עוד שבא מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק בשליטה בשבא - שבא תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.
2. שבא לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, שבא לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 בפועל יהיו רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.
3. שבא לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.
4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת בנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק. מבלי לגרוע מכלליות האמור, הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא נושא משרה בבנק העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט תפעול המכשירים.
5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.
6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות וספקים של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים;
7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת שבא יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת שבא ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא בלבד ולשם כך בלבד.
8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות לשבא, וההחלטות של מוסדות הניהול של שבא (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר לשבא, כולם או מקצתם.
9. אדם שמונה כדירקטור בשבא וכן, מנכ"ל שבא ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק בינלאומי, בנק דיסקונט בע"מ, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק הפועלים;
10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו בשבא.

שירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים

11. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל מנפיק ולכל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים גישה לשירותי מיתוג ATM המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ובתוך 120 ימים מיום שהתבקשה, אלא אם נגרמו עיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה.

12. העמלות בגין שירותי מיתוג ATM שתגבה שבא מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.
13. מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 11, שבא לא תסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לצורך מתן שירותי מיתוג ATM. כמו כן, הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים וכן, בהסכם למתן שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM עם מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאיננו תאגיד בנקאי. התקשרות כאמור תהיה בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים, או מהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה המצדיק באופן ישיר את השוני בתנאים.
14. שבא תמכור את כל מכשירי ATM שברשותה תוך 8 חודשים מהיום (להלן: "**המועד הקובע**"). לאחר המועד הקובע, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. עסקאות המכירה של מכשירי ה-ATM יובאו כולם לאישור הממונה. למען הסר ספק יובהר, כי היה ועד למועד הקובע לא תשלים שבא את מכירת המכשירים, תפסיק שבא להפעילם.

עמלה בין-בנקאית בגין עסקאות ATM

15. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאיות לא יעלה על 20 סנט ארה"ב לפעולה.
16. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאית שישלם כל אחד מהבנקים לתאגיד בנקאי המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי יהיה זהה ובכלל זה לא יהיה תלוי בזהות המנפיק, בזהות מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או במיקום מכשיר הבנק האוטומטי.

שירותי איסוף ואישור, שירותי ממשק

17. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק ולכל תאגיד המעניק שירותי ניכיון (לפי העניין) גישה לשירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק המסופקים על ידי שבא ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם גורמים כאמור לצורך מתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ומהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, וזאת בהקדם האפשרי, ובשים לב בין היתר לעיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה. הוגשה בקשה למתן גישה כאמור, תעביר שבא דו"ח לממונה בדבר הפעולות שננקטו לצורך מתן הגישה בכל שישים ימים מיום שהתקבלה הבקשה בשבא ועד מתן הגישה בפועל.
18. העמלות בגין שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שתגבה שבא מכל מי שמקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, ובכלל זה גובה העמלה לא יהיה תלוי בהיקף השימוש בשירות או בזהות בית העסק, והכל אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

איסור על גביית דמי התחברות

19. שבא אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי מיתוג ATM, שירותי ממשק ושירותי איסוף ואישור (להלן, ביחד: "**השירותים**").
20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, שבא תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא

מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש והממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

הפצת תוכנת "אשראית"

21. שבא תפסיק לגבות תשלום ממפיץ תכנת אשראית בגין שימוש בית עסק בתוכנת "אשראית" מעת שהודיע לה המפיץ על סיום ההתקשרות בינו לבין בית העסק אשר עשה שימוש בתכנה, וכל עוד בית העסק אינו מקבל מהמפיץ שירותים בגין תכנת "אשראית".
22. שבא תאפשר לכל אדם העומד בקריטריונים שיאושרו על ידי הממונה ויפורסמו באתר האינטרנט של שבא, לקבל רישיון יצרן, ובכפוף להתחייבות חתומה לשמירת סודיות תעביר אליו את איפיון תוכנת "אשראית".

שרותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

23. שבא תבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל אדם הרשאי להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל גישה לשירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

כללי

24. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.
25. הדו"חות הכספיים של שבא יפורסמו באתר האינטרנט שלה מיד עם חתימתם, וכן יפורסמו באתר הנ"ל תעריפוני השירותים השונים שמספקת שבא.
26. סעיפים 2 (לעניין האיסור על מתן הנחות),12, ו-18 לתנאים אלו יחולו החל מיום 1.10.2012.
27. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.
28. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, ד' תשרי התשע"ג

20 בספטמבר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (תיק פטור 8677).

2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.

3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 במרץ 2013

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:

בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא וגביית עמלה בין-בנקאית בגין שימוש הדדי במכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine, להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

ביום 20 בספטמבר 2012 אושרה על-ידי, בתנאים, בקשת הפטור הרביעית בנושא זה[1] (להלן: "**הפטור הקודם**"). במסגרת הפטור הקודם הבהרתי כי בכל אשר לפעילות שבא בתחום איסוף ושירות עסקאות ושירותי ממשק עבור סולקים ומנפיקים, יש מקום להמשיך ולבחון באופן מקיף את מאזן היתרונות והחסרונות הנובעים מפעילותה של שבא בתחום זה, ועל-כן הענקתי את הפטור הקודם לתקופה של 6 חודשים. בימים אלו, אנו מצויים בשלבים אחרונים של הבדיקה. על מנת שנוכל להשלים את הבחינה המקיפה נדרשת שהות קצרה של 45 ימים נוספים.

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 45 ימים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בית עסק**" - כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, לרבות תאגיד המעניק שירותי ניכיון;

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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**; 2012 **הגבלים עסקיים**; 500224.

רשות ההגבלים העסקיים

"בנק דיסקונט" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק לאומי" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק מזרחי" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק הפועלים" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"הבנקים" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק הפועלים;

"הסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים" - הסכם בין מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לבין מנפיק, המאפשר ללקוחות המנפיק לבצע פעולות של משיכת מזומנים או בירור מצב חשבון במכשירי הבנק האוטומטיים השייכים למתפעל כאמור, והכל בין אם המתפעל מנפיק מכשירי בנק אוטומטיים בעצמו ובין אם לאו;

"הפצת תוכנת "אשראית"" – הפצת תוכנת "אשראית", לרבות מתן רישיונות ליצרנים לשימוש באפיון תוכנת "אשראית";

"כרטיס אשראי" - לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת בית עסק ללא תשלום מיידי של התמורה, לרבות "כרטיס בנק" ו"כרטיס חיוב", כהגדרתם בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, ולרבות כרטיס המשמש הן ככרטיס אשראי והן ככרטיס למשיכת מזומנים ולבירור מצב חשבון באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים. אך למעט כרטיס שכל ייעודו טעינת ערך כספי בו ושימוש בערך הכספי לתשלום;

"לקוח" - כמשמעו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986;

"מנפיק" - אדם המנפיק, מפיץ או משווק כרטיסי אשראי, שהוא צד לחוזה כרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, עם מקבלו, שהוא לקוח, והאחראי לתשלומים המגיעים מלקוח שעשה שימוש בכרטיס אשראי שהונפק, הופץ או שווק על ידו;

"נושא משרה/דירקטור" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"נקודת קצה" - P.O.S: קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא אצל בית העסק, וכן טרמינל או כל מכשיר אחר המסוגל לקרוא את המידע אשר על גבי הכרטיס;

"סולק" - כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM" - שירותים שמעניק תאגיד בנקאי בעל גישה לשירותי מיתוג ATM, למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, המאפשרים למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי לקבל שירותי מיתוג ATM מבלי להתחבר במישרין לשבא;

רשות ההגבלים העסקיים

"עמלה בגין פעולת משיכה" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, בגין אותה פעולה;

"שבא" - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"שירותי איסוף ואישור" -שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת תקשורת דו-כיוונית בין סולקים לבתי עסק, לאיסוף, לקבלה ולהעברה של עסקאות, אישורים ופרטים הדרושים לאישור ולביצוע עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי אצל בתי העסק, ולמיון העסקאות לפי זהות הסולק הרלוונטי לכל עסקה (בהתאם לסולק עמו קשור בית העסק);

"שירותי מיתוג ATM" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"שירותי ממשק" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים לבין מנפיקים לשם מתן שירותי סליקה, ובכלל זה סליקה צולבת;

"שירותי סליקה" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל, ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור, כולל שירות להעברות בין בנקאיות באמצעות בנק ישראל, וכן מתן הלוואות ודיווחים של כל בנק ובנק בנפרד לבנק ישראל;

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

"תאגיד בנקאי" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, למעט-חברת שירותים משותפת כהגדרתה שם;

"תחומי הפעילות" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל;

"תפעול מכשירי בנק אוטומטיים" - הפעלת מערכת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים ו/או לבירור יתרות וכן תוכנות ומוצרים המאפשרים משיכת מזומנים ו/או בירור יתרות מקופות בתי עסק;

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

רשות ההגבלים העסקיים

הבעלות בשבא

1. כל עוד שבא מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק בשליטה בשבא - שבא תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.
2. שבא לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכללויות האמור לעיל, שבא לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 בפועל יהיו רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.
3. שבא לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.
4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת בנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק. מבלי לגרוע מכלליות האמור, הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא נושא משרה בבנק העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט תפעול המכשירים.
5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.
6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות וספקים של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים;
7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת שבא יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת שבא ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא בלבד ולשם כך בלבד.
8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות לשבא, וההחלטות של מוסדות הניהול של שבא (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר לשבא, כולם או מקצתם.
9. אדם שמונה כדירקטור בשבא וכן, מנכ"ל שבא ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק הפועלים בע"מ;
10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו בשבא.

שירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים

11. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל מנפיק ולכל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים גישה לשירותי מיתוג ATM המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ובתוך 120 ימים מיום שהתבקשה, אלא אם נגרמו עיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה.

12. העמלות בגין שירותי מיתוג ATM שתגבה שבא מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.
13. מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 11, שבא לא תסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לצורך מתן שירותי מיתוג ATM. כמו כן, הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים וכן, בהסכם למתן שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM עם מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאיננו תאגיד בנקאי. התקשרות כאמור תהיה בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים, או מהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה המצדיק באופן ישיר את השוני בתנאים.
14. שבא תמכור את כל מכשירי ATM שברשותה עד ליום 20 במאי 2013 (להלן: "**המועד הקובע**"). לאחר המועד הקובע, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. עסקאות המכירה של מכשירי ה-ATM יובאו כולם לאישור הממונה. למען הסר ספק יובהר, כי היה ועד למועד הקובע לא תשלים שבא את מכירת המכשירים, תפסיק שבא להפעילם.

עמלה בין-בנקאית בגין עסקאות ATM

15. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאיות לא יעלה על 20 סנט ארה"ב לפעולה.
16. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאית שישלם כל אחד מהבנקים לתאגיד בנקאי המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי יהיה זהה ובכלל זה לא יהיה תלוי בזהות המנפיק, בזהות מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או במיקום מכשיר הבנק האוטומטי.

שירותי איסוף ואישור, שירותי ממשק

17. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק ולכל תאגיד המעניק שירותי ניכיון (לפי העניין) גישה לשירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק המסופקים על ידי שבא ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם גורמים כאמור לצורך מתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ומהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, וזאת בהקדם האפשרי, ובשים לב בין היתר לעיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה. הוגשה בקשה למתן גישה כאמור, תעביר שבא דו"ח לממונה בדבר הפעולות שננקטו לצורך מתן הגישה בכל שישים ימים מיום שהתקבלה הבקשה בשבא ועד מתן הגישה בפועל.
18. העמלות בגין שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שתגבה שבא מכל מי שמקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, ובכלל זה גובה העמלה לא יהיה תלוי בהיקף השימוש בשירות או בזהות בית העסק, והכל אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

איסור על גביית דמי התחברות

19. שבא אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי מיתוג ATM, שירותי ממשק ושירותי איסוף ואישור (להלן, ביחד: "**השירותים**").
20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, שבא תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא

רשות ההגבלים העסקיים

מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש והממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

הפצת תוכנת "אשראית"

21. שבא תפסיק לגבות תשלום ממפיץ תכנת אשראית בגין שימוש בית עסק בתוכנת "אשראית" מעת שהודיע לה המפיץ על סיום ההתקשרות בינו לבין בית העסק אשר עשה שימוש בתכנה, וכל עוד בית העסק אינו מקבל מהמפיץ שירותים בגין תכנת "אשראית".

22. שבא תאפשר לכל אדם העומד בקריטריונים שיאושרו על ידי הממונה ויפורסמו באתר האינטרנט של שבא, לקבל רישיון יצרן, ובכפוף להתחייבות חתומה לשמירת סודיות תעביר אליו את איפיון תוכנת "אשראית".

שרותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

23. שבא תבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל אדם הרשאי להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל גישה לשירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

כללי

24. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.
25. הדו"חות הכספיים של שבא יפורסמו באתר האינטרנט שלה מיד עם חתימתם, וכן יפורסמו באתר הנ"ל תעריפוני השירותים השונים שמספקת שבא.
26. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.
27. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דוד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, ט' ניסן התשע"ג

20 במרץ 2013

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (תיק פטור 8677).

2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.

3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל מיום 1 במאי 2013

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:

בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא וגביית עמלה בין-בנקאית בגין שימוש הדדי במכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine, להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

ביום 20 בספטמבר 2012 אושרה על-ידי, בתנאים, בקשת הפטור[1] (להלן: "**הפטור הקודם**"). במסגרת הפטור הקודם הבהרתי כי בכל אשר לפעילות שבא בתחום איסוף ושירות עסקאות ושירותי ממשק עבור סולקים ומנפיקים, יש מקום להמשיך ולבחון באופן מקיף את מאזן היתרונות והחסרונות הנובעים מפעילותה של שבא בתחום זה, ועל-כן הענקתי את הפטור הקודם לתקופה של 6 חודשים. ביום 20 במרץ 2013, לקראת פקיעתו של הפטור הקודם, הארכתי את תוקפו של הפטור ב-45 ימים נוספים, וציינתי כי אנו מצויים בשלבים אחרונים של הבדיקה.

עם סיומה של הבדיקה המקיפה, מצאתי לנכון לשקול אפשרות של מהלך כולל ומורכב, הדורש (לפחות בחלקו) את שיתוף המפקח על הבנקים שבבנק ישראל (להלן: "**המפקח**"). מהלך זה, יש בו את הפוטנציאל להביא לפתרון מקיף את האתגרים התחרותיים השונים שפעילותה של שבא בתחום איסוף ושירות עסקאות ושירותי ממשק עבור סולקים ומנפיקים, מציבה בפנינו. לצורך כך, אף הוסכם ביני לבין המפקח על הקמתו של צוות יעודי משותף, אשר יבחן לעומק את אפשרויות הפתרון השונות. לנוכח כל זאת, החלטתי להאריך את תוקפו של הפטור בשלושה חודשים נוספים.

במסגרת זו, אף מצאתי לנכון להיעתר לבקשת שבא, ולהאריך את המועד המקורי שקבעתי לצורך מכירת מכשירי ה- ATM שברשותה, כך ששבא תדרש למכור את כל מכשירי ATM שברשותה עד ליום 20 ביולי 2013 בהליך מכירה שיובא לאישורי. לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים,

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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**; 2012 **הגבלים עסקיים**; 500224.

רשות ההגבלים העסקיים

ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך שלושה חודשים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בית עסק**" - כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, לרבות תאגיד המעניק שירותי ניכיון;

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק מזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק הפועלים;

"**הסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים**" - הסכם בין מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לבין מנפיק, המאפשר ללקוחות המנפיק לבצע פעולות של משיכת מזומנים או בירור מצב חשבון במכשירי הבנק האוטומטיים השייכים למתפעל כאמור, והכל בין אם המתפעל מנפיק מכשירי בנק אוטומטיים בעצמו ובין אם לאו;

"**הפצת תוכנת "אשראית"**" – הפצת תוכנת "אשראית", לרבות מתן רישיונות ליצרנים לשימוש באפיון תוכנת "אשראית";

"**כרטיס אשראי**" - לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת בית עסק ללא תשלום מיידי של התמורה, לרבות "כרטיס בנק" ו"כרטיס חיוב", כהגדרתם בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, ולרבות כרטיס המשמש הן ככרטיס אשראי והן ככרטיס למשיכת מזומנים ולבירור מצב חשבון באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים. אך למעט כרטיס שכל ייעודו טעינת ערך כספי בו ושימוש בערך הכספי לתשלום;

"**לקוח**" - כמשמעו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986;

"**מנפיק**" - אדם המנפיק, מפיץ או משווק כרטיסי אשראי, שהוא צד לחוזה כרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, עם מקבלו, שהוא לקוח, והאחראי לתשלומים המגיעים מלקוח שעשה שימוש בכרטיס אשראי שהונפק, הופץ או שווק על ידו;

רשות ההגבלים העסקיים

"נושא משרה/דירקטור" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"נקודת קצה" - P.O.S: קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא אצל בית העסק, וכן טרמינל או כל מכשיר אחר המסוגל לקרוא את המידע אשר על גבי הכרטיס;

"סולק" - כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM" - שירותים שמעניק תאגיד בנקאי בעל גישה לשירותי מיתוג ATM, למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, המאפשרים למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי לקבל שירותי מיתוג ATM מבלי להתחבר במישרין לשבא;

"עמלה בגין פעולת משיכה" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, בגין אותה פעולה;

"שבא" - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"שירותי איסוף ואישור" -שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת תקשורת דו-כיוונית בין סולקים לבתי עסק, לאיסוף, לקבלה ולהעברה של עסקאות, אישורים ופרטים הדרושים לאישור ולביצוע עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי אצל בתי העסק, ולמיון העסקאות לפי זהות הסולק הרלוונטי לכל עסקה (בהתאם לסולק עמו קשור בית העסק);

"שירותי מיתוג ATM" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"שירותי ממשק" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים לבין מנפיקים לשם מתן שירותי סליקה, ובכלל זה סליקה צולבת;

"שירותי סליקה" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל, ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור, כולל שירות להעברות בין בנקאיות באמצעות בנק ישראל, וכן מתן הלוואות ודיווחים של כל בנק ובנק בנפרד לבנק ישראל;

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

"תאגיד בנקאי" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, למעט-חברת שירותים משותפת כהגדרתה שם;

"תחומי הפעילות" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל;

רשות ההגבלים העסקיים

"**תפעול מכשירי בנק אוטומטיים**" - הפעלת מערכת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים ו/או לבירור יתרות וכן תוכנות ומוצרים המאפשרים משיכת מזומנים ו/או בירור יתרות מקופות בתי עסק;

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

הבעלות בשבא

1. כל עוד שבא מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק בשליטה בשבא - שבא תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.
2. שבא לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, שבא לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 בפועל יהיו רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.
3. שבא לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.
4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת בנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק. מבלי לגרוע מכלליות האמור, הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא נושא משרה בבנק העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט תפעול המכשירים.
5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.
6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות וספקים של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים;
7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת שבא יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת שבא ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא בלבד ולשם כך בלבד.
8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות לשבא, וההחלטות של מוסדות הניהול של שבא (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר לשבא, כולם או מקצתם.
9. אדם שמונה כדירקטור בשבא וכן, מנכ"ל שבא ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק הפועלים בע"מ;
10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו בשבא.

רשות ההגבלים העסקיים

שירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים

11. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל מנפיק ולכל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים גישה לשירותי מיתוג ATM המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ובתוך 120 ימים מיום שהתבקשה, אלא אם נגרמו עיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה.
12. העמלות בגין שירותי מיתוג ATM שתגבה שבא מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.
13. מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 11, שבא לא תסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לצורך מתן שירותי מיתוג ATM. כמו כן, הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים וכן, בהסכם למתן שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM עם מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאיננו תאגיד בנקאי. התקשרות כאמור תהיה בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים, או מהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה המצדיק באופן ישיר את השוני בתנאים.
14. שבא תמכור את כל מכשירי ATM שברשותה עד ליום 20 ביולי 2013 (להלן: "**המועד הקובע**"). לאחר המועד הקובע, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. עסקאות המכירה של מכשירי ה-ATM יובאו כולם לאישור הממונה. למען הסר ספק יובהר, כי היה ועד למועד הקובע לא תשלים שבא את מכירת המכשירים, תפסיק שבא להפעילם.

עמלה בין-בנקאית בגין עסקאות ATM

15. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאיות לא יעלה על 20 סנט ארה"ב לפעולה.
16. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאית שישלם כל אחד מהבנקים לתאגיד בנקאי המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או לתאגיד בנקאי המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי יהיה זהה ובכלל זה לא יהיה תלוי בזהות המנפיק, בזהות מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או במיקום מכשיר הבנק האוטומטי.

שירותי איסוף ואישור, שירותי ממשק

17. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק ולכל תאגיד המעניק שירותי ניכיון (לפי העניין) גישה לשירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק המסופקים על ידי שבא ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם גורמים כאמור לצורך מתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ומהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, וזאת בהקדם האפשרי, ובשים לב בין היתר לעיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה. הוגשה בקשה למתן גישה כאמור, תעביר שבא דו"ח לממונה בדבר הפעולות שננקטו לצורך מתן הגישה בכל שישים ימים מיום שהתקבלה הבקשה בשבא ועד מתן הגישה בפועל.
18. העמלות בגין שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שתגבה שבא מכל מי שמקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, ובכלל זה גובה העמלה לא יהיה תלוי בהיקף השימוש בשירות או בזהות בית העסק, והכל אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

איסור על גביית דמי התחברות

19. שבא אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי מיתוג ATM, שירותי ממשק ושירותי איסוף ואישור (להלן, ביחד: "**השירותים**").
20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, שבא תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש והממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

הפצת תוכנת "אשראית"

21. שבא תפסיק לגבות תשלום ממפיץ תכנת אשראית בגין שימוש בית עסק בתוכנת "אשראית" מעת שהודיע לה המפיץ על סיום ההתקשרות בינו לבין בית העסק אשר עשה שימוש בתכנה, וכל עוד בית העסק אינו מקבל מהמפיץ שירותים בגין תכנת "אשראית".

22. שבא תאפשר לכל אדם העומד בקריטריונים שיאושרו על ידי הממונה ויפורסמו באתר האינטרנט של שבא, לקבל רישיון יצרן, ובכפוף להתחייבות חתומה לשמירת סודיות תעביר אליו את איפיון תוכנת "אשראית".

שרותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

23. שבא תבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל אדם הרשאי להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל גישה לשירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

כללי

24. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.
25. הדו"חות הכספיים של שבא יפורסמו באתר האינטרנט שלה מיד עם חתימתם, וכן יפורסמו באתר הנ"ל תעריפוני השירותים השונים שמספקת שבא.
26. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.
27. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיוויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, כא' אייר התשע"ג

1 במאי 2013

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (תיק פטור 8677).

2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.

3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל
מיום 26 באוגוסט 2013

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין:
<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

א. פתח דבר

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא.

במסגרת הבקשה מבקשת שבא לחדש את הפטורים שניתנו החל משנת 2002 לפעילותה.[1] בחינת בקשת הפטור הנוכחית נמשכה על פני תקופה ממושכת ובמסגרתה נבחנו פעילויות שבא השונות וניתנו ארכות קצרות לפעילות שבא. ביום 22 במאי 2012 אושרה על-ידי, בתנאים פעילות שבא בתחומי תפעול מערכת מיתוג אחידה ומקושרת לביצוע אישורי פעולות במכשירי בנק אוטומטיים ("**ATM**" "**כספומט**") והפעלת מערכת תקשורת לשם השתתפות במכרזי בנק ישראל.[2] ביום 20 בספטמבר 2012 הוריתי על הפסקת פעילותה של שבא בתחום תפעול מכשירי בנק אוטומטיים[3]

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2002 הגבלים עסקיים** 4804; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2002 הגבלים עסקיים** 3015632; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2004 הגבלים עסקיים** 5000714; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2008 הגבלים עסקיים** 5001307.

[2] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2012 הגבלים עסקיים**; 5001953.

[3] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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; 2012 הגבלים עסקיים**; 500224. המועד האחרון למכירת פעילות שבא בתחום תפעול מכשירי בנק אוטומטיים נדחה על ידי עד ליום 20.10.13.

(להלן, יחדיו: "**ההחלטות הקודמת**"). יחד עם זאת, בחינת תחום פעילותה של שבא בענף כרטיסי האשראי דרשה את עתותיה ועל-כן הארכתי את הפטור לתקופה קצרה נוספת.[4]

לאחר השלמת הבחינה, בשיתוף עם המפקח על הבנקים והפיקוח על מערכות תשלומים שבבנק ישראל, מצאתי לנכון לשקול אפשרות של מהלך כולל ומשותף עם המפקח על הבנקים והפיקוח על מערכות תשלומים שבבנק ישראל. מהלך זה, אשר אינו נטול ספקות ולבטים, נבחר על-ידי כדרך הפעולה הנכונה לאחר שמצאתי – מהטעמים שיובהרו בהרחבה להלן – כי יש בו כדי להביא לפתרון מקיף וכולל של האתגרים התחרותיים הנובעים מפעילותה של שבא בענף כרטיסי האשראי.

סופו של דבר, לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לקיום מלא ושלם של כל התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

מטעמים אלה ובהתבסס על הנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי לנכון ליתן פטור בתנאים להסדר דנא, למשך תקופה של 3 שנים.

ב. ענף כרטיסי האשראי[5] - כללי

השימוש בכרטיסי אשראי מבוסס על מערכת הסכמית שארבעה משמשים בה: מנפיק, סולק, בית עסק ומחזיק הכרטיס. כל אחד מהשחקנים, בתורו, נוהג על פי כללים מוגדרים: המנפיק מנפיק ללקוחו כרטיס אשראי. הלקוח משתמש בכרטיס כאמצעי תשלום בבית העסק ובית העסק מספק ללקוח טובין או שירותים. בית העסק מעביר לסולק את פרטי העסקה שביצע הלקוח, והסולק, הקשור בהסכם עם המנפיק, מעביר לבית העסק את הכסף בגין העסקה. בגין שירות זה גובה הסולק מבית העסק עמלה ("**עמלת בית עסק**"). מעמלה זו משלם הסולק למנפיק (במידה שהסולק והמנפיק הם לא אותו גוף) עמלה ("**עמלה צולבת**") והיתרה הינה חלקו של הסולק ("**עמלת סולק**"). המנפיק גובה ממחזיק הכרטיס את התמורה בגין העסקה וגובה ממנו עמלת כרטיס (או משלם הטבות) בגין השירות.

נכון לשנת 2012, מחזור השימוש בכרטיסי אשראי בישראל עמד על כ- 214 מיליארד ₪[6] בישראל פועלות היום שלוש חברות המנפיקות כרטיסי אשראי (לבד או עם אחרים)[7] והסולקות עסקאות בכרטיסי אשראי. כל שלוש החברות נמצאות בשליטה של התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל: חברת ישראכרט בע"מ (להלן: "**ישראכרט**") מצויה בשליטה מלאה של בנק הפועלים

---

[4] מועד זה אף הוארך פעמים מספר לתקופות קצרות לצורך השלמתה של הבדיקה.

[5] השימוש במונח "כרטיס אשראי" אינו מדויק מאחר ומרבית כרטיסי החיוב בהם נעשה שימוש בישראל הינם מסוג "חיוב נדחה" (Deferred Debit). יחד עם זאת מדובר במונח השגור ולכן, נעשה בו שימוש בהחלטה זו.

[6] עיבוד דוחות כספיים של חברות כרטיסי האשראי.

[7] על פי הדוחות הכספיים של חברות כרטיסי האשראי רוב הכרטיסים המונפקים בישראל (כ-70%) הינם כרטיסים בנקאיים הניתנים למחזיקים בחשבון עו"ש בבנק.

בע"מ, לאומי קארד בע"מ מצויה בשליטתו של בנק לאומי לישראל בע"מ וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן: "**כאל**") מצויה בבעלות משותפת של בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון בע"מ.

בין שלושת חברות כרטיסי האשראי מתקיימים הסכמים לסליקה צולבת של כרטיסי אשראי במערכות פתוחות של המותגים ויזה, MasterCard וישראכרט. שני סוגי כרטיסים (דיינרס ו-American Express) נסלקים בהכרח רק על ידי חברת כרטיסי האשראי שהנפיקה אותם. הסדרי הסליקה הצולבת בין החברות מאפשרים לבית העסק להתקשר עם סולק אחד או יותר אשר יסלוק את כלל כרטיסי האשראי או בהפרדה בין המותגים לבחירתו ותוך התחשבות בעמלות בית העסק שמציע הסולק לכל מותג.

הסדרי הסליקה הצולבת מהווים הסדר כובל כמשמעו בסעיף 2 לחוק. על כן, הובאו הסכמי הסליקה הצולבת בין שלושת חברות כרטיסי אשראי לאישורו של בית הדין להגבלים עסקיים. בפסק דינו מיום 7 במרץ 2012 אישר בית דין נכבד את הסדר הסליקה הצולבת בין חברות כרטיסי האשראי תוך שהוא מתנה אותו בתנאים (ה"ע 610/06; להלן: "**פסק הדין**")[8]. בין התנאים שנקבעו, נקבעה הפחתה של העמלה הצולבת באופן מדורג עד לשיעור של 0.7% ביום 1 ביולי 2014.

סליקת עסקאות בכרטיסי אשראי הינה מוצר הומוגני – בית עסק רואה שני סולקים של כרטיס ויזה, למשל, כתחליפים קרובים ביותר. כמו כן, לא קיימים חסמי מעבר משמעותיים בין סולקים, נוכח קיומו של הממשק הטכנולוגי של שבא עליו נפרט בהמשך. משכך, לאור ההפחתה בעמלה הצולבת, המהווה הפחתה בעלויות הסולקים, היינו מצפים, בענף תחרותי, לראות הפחתה בשיעור דומה בעמלות שמשלמים בתי העסק, ללא שינוי ברווחיות חברות כרטיסי האשראי שנובעת מסליקה (זאת בהנחה כי לא היו במקביל שינויים מהותיים בעלויות אחרות לסולק).

בשנים האחרונות, אנו רואים ירידה בהיקף הרווח מפעילות ההנפקה של כל חברות כרטיסי האשראי, ממצא עקבי עם ההפחתה ההדרגתית בעמלה הצולבת.[9] אולם, בניגוד למצופה, הירידה בשיעור עמלת בית העסק בין השנים 2008-2012 שיקפה רק חלק מהירידה בעמלה הצולבת. משמע, במקביל לירידה בעמלה הצולבת, היתה עלייה בעמלת הסולק: הנתח שהסולק מותיר בידיו מתוך עמלת בית העסק גדל בצורה משמעותית.

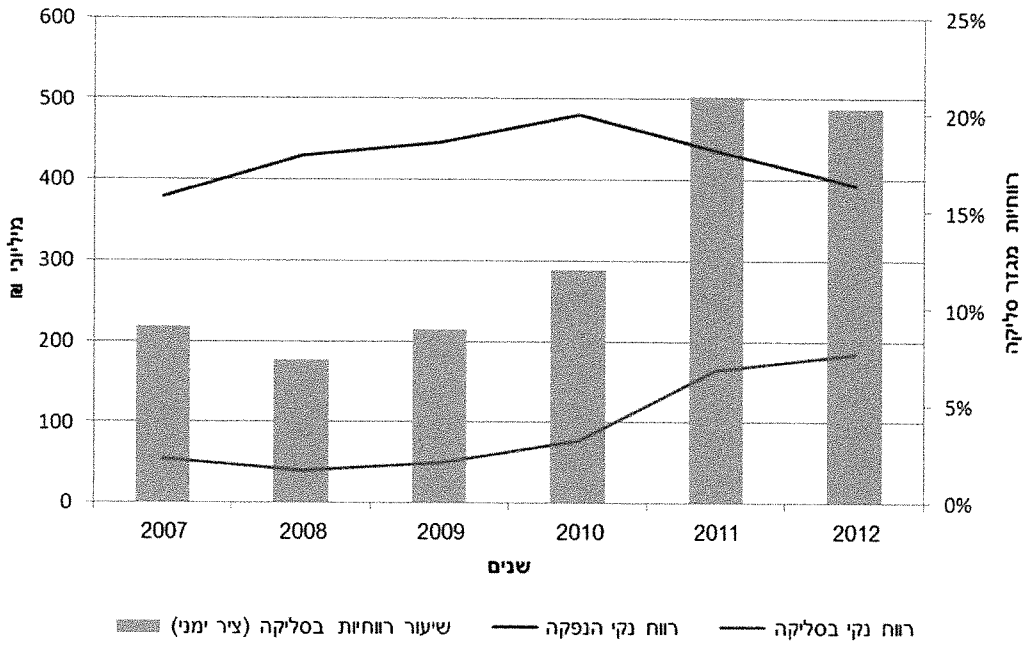
ממצא זה עקבי עם העלייה המשמעותית ברווח ובשיעור הרווחיות (רווח מתוך ההכנסות) מפעילות הסליקה של כלל ענף כרטיסי האשראי, כפי שמומחש בגרף הבא:

---

[8] ה"ע 610/06 **בנק לאומי לישראל בע"מ ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**; 2012 **הגבלים עסקיים** 5001910

[9] משיעור של 1.2% ב-2007 לשיעור של 0.75% כיום.

תרשים 1: הרווח הנקי במגזרי ההנפקה והסליקה ושיעור הרווחיות (שיעור הרווח הנקי מההכנסות) בסליקה לשנים 2007-2012 (במיליוני ₪ ובאחוזים מתוך ההכנסות)



מקור: דוחות כספיים של חברות כרטיסי האשראי לשנים 2007-2012, עיבודים: רשות ההגבלים העסקיים.

ניתן לראות כי הרווח הנקי של חברות כרטיסי האשראי, אשר נבע בעבר בעיקר מההנפקה, נובע היום באופן משמעותי יותר מהסליקה. כלל הרווח הנקי מהנפקה יורד ובד בבד הרווח הנקי מסליקה ושיעור הרווחיות עולים.

שני הממצאים לעיל מעידים, כי ההפחתה בעמלה הצולבת אינה מגולגלת במידה שהיינו מצפים לבתי העסק והם מצביעים על היעדר תחרות מספקת בענף הסליקה.

על רקע מציאות זו, עבר בחודש אוגוסט 2011 בכנסת תיקון 18 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הבנקאות (רישוי)**"). תיקון 18 לחוק הבנקאות ביקש לתקן את הכשלים התחרותיים וכן "להגביר את התחרות בתחום הסליקה, בעיקר על עמלת בית העסק, המשולמת על ידי הספקים בגין שירותי הסליקה...".[10]

בעקבות התיקון, מוסמך המפקח על הבנקים להעניק רישיון סולק לגורמים מחוץ למערכת הבנקאית, במטרה שהללו יתחרו בסולקים הקיימים. כפי שיורחב כעת, על מנת שסולקים אלה יוכלו להתחרות בסולקים הקיימים ועל מנת שמנפיקים חדשים יוכלו לחדור לענף ולהתחרות בו עליהם להתחבר לממשק הטכנולוגי של שבא.

[10] דברי ההסבר להצעת חוק הבנקאות (רישוי) (תיקון מס' 17) (סליקת עסקאות בכרטיסי חיוב), התשנ"א-2011; הצעת חוק הממשלה 566, ה' באדר א' התשנ"א, 9.2.2011, בעמ' 471

ג. פעילות שבא בענף כרטיסי האשראי

כפי שהורחב בהחלטות הקודמות, שבא מתפעלת מערכת לאיסוף עסקאות ואישור עסקאות המתבצעות בכרטיסי אשראי ושירותי ממשק עבור סולקים ומנפיקים הקשורים בהסכמי סליקה צולבת. שירותים אלה שמספקת שבא הינם הכרחיים לכל מנפיק או סולק המבקש להתחרות בענף כרטיסי האשראי.

תהליך ביצוע עסקה בכרטיס אשראי מורכב ממספר שלבים:

(1) איסוף העסקה – לאחר שבעל הכרטיס מבקש לשלם באמצעותו בבית העסק מועברת העסקה ממסוף בית העסק ("**POS**" Point of Sale) אל הממשק הטכנולוגי, המיידע את הסולק על העסקה;

(2) אישור העסקה – פרטי העסקה מועברים אל מנפיק הכרטיס, וזה מבצע בדיקות שונות שמטרתן לוודא כי ניתן לאשר את העסקה (אישור "On-Line"). לעיתים שלבים (1) ו-(2) אינם מבוצעים ואישור העסקה מתבצע על סמך "פרמטרים" (כללים המוגדרים על ידי הסולק של בית העסק) ו"וקטורים" (כללים המוגדרים על ידי מנפיק הכרטיס) המוזנים לתכנת המסוף (אישור Off-Line);[11]

(3) יישוב העסקה – במועדים קבועים משודרות העסקאות שבוצעו בפועל אל הממשק הטכנולוגי. לעיתים עסקאות שאושרו בשלב הקודם לא מבוצעות בפועל.

(4) ניכוי – לאחר שיושבו העסקאות מתבצע חישוב של סך הזיכוי והחיוב עבור כל שחקן (מנפיק וסולק) באמצעות ממשק הסליקה. שלב זה רלוונטי רק בעסקאות שנעשו בכרטיסים בהם מתקיימת סליקה צולבת קרי, כאשר סולק הכרטיס אינו בהכרח מנפיק הכרטיס.

(5) העברת הכספים – בשלב האחרון מועברים כספים ממחזיק הכרטיס למנפיק, מהמנפיק לסולק, ומהסולק לבית העסק.

במערכת התשלומים הישראלית, שבא מספקת את הממשק הטכנולוגי הן של איסוף ואישור העסקה והן של יישוב וניכוי העסקה. העברת הכספים מתבצעת על ידי חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב") שהינה חברה אחות של שבא.[12] המסופים שמוצבים בבית העסק מתקשרים ישירות לשבא, אשר מעבירה את העסקה אל המנפיק לאישור ושולחת הודעת יידוע (Advice) לסולק. בכך שבא מהווה One Stop Shop, בהיבט התפעולי, לסולקים ולמנפיקים.

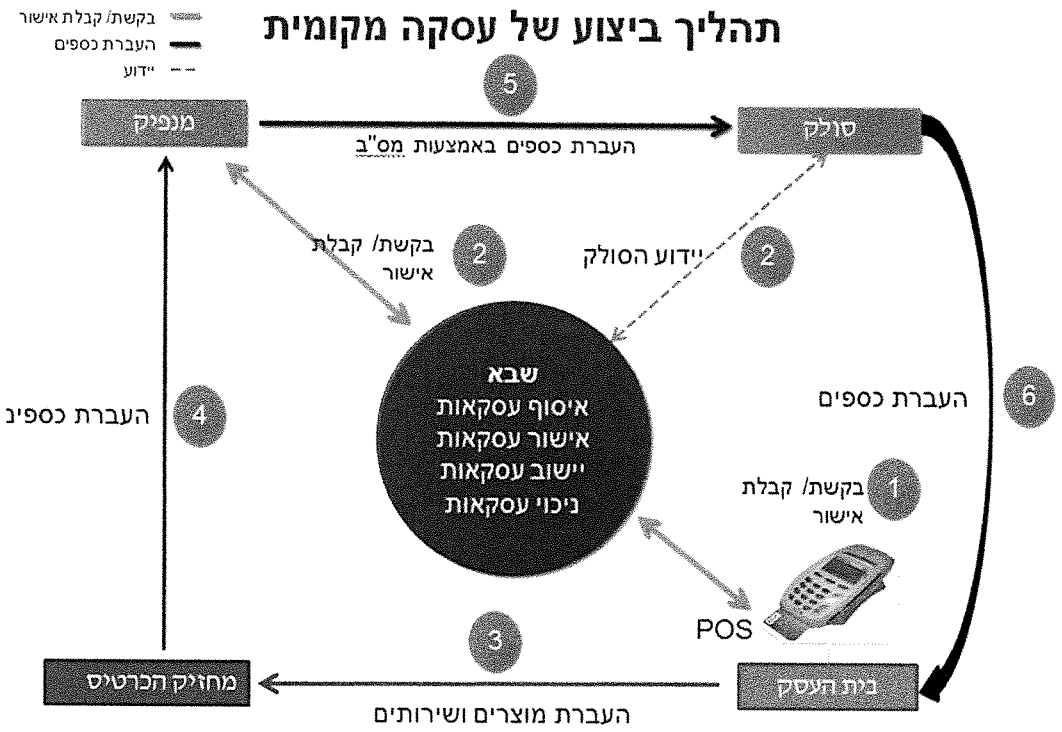
הדברים מומחשים באמצעות התרשים הבא:

---

[11] במידה שעסקה מתבצעת בכרטיס אשראי שהמערכת לא מזהה ככרטיס מקומי, שבא מנתבת את העסקה לסולק וזה ממתג את העסקה אל רשת האישורים אליה שייך סוג הכרטיס. למשל: כאשר תייר משתמש בכרטיס אשראי מסוג "ויזה" שאינו מזוהה ככרטיס ישראלי תועבר העיסקה לסולק של בית העסק וזה יעבירה אל הרשת של ויזה הבינלאומית.

[12] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2013 **הגבלים עסקיים** 500368.

תרשים 2: תהליך ביצוע של עסקה בישראל



על מנת שנקודות המכירה בבתי העסק יוכלו להתחבר לממשק הטכנולוגי של שבא, הגדירה שבא פרוטוקול התקשרות בשם "אשראית". "אשראית" הינה תוכנת תשתית לקורא האלקטרוני של כרטיסי אשראי בנקודות המכירה, שפותחה על-ידי שבא בשנת 1996 ומגדירה את אופן ביצוע ההתקשרות למערכות שבא.

"אשראית" מותקנת בקופות או מסופים של בתי העסק באחד משני האופנים הבאים: באמצעות אפליקציית "אשראית PC", שפיתחה שבא ומשווקת על ידי מפיצים, או באמצעות יצרן המסוף או הקופה שקיבל רישיון משבא להיות יצרן "אשראית".

מבחינה היסטורית, "אשראית" פותחה בתקופה בה לא התבצעה סליקה צולבת של עסקאות בכרטיסי אשראי. הנחת העבודה באותה תקופה התבססה על כך שכרטיסי המותג ויזה מונפקים ונסלקים על-ידי כאל בלבד ואילו כרטיסי המותגים "MasterCard" ו"ישראכרט" מונפקים ונסלקים על-ידי חברת ישראכרט בלבד. בהתאם לכך, המערכת הותאמה באופן פרטני לכל חברת כרטיסי אשראי בנפרד.

לנוכח שינויים טכנולוגיים ורגולטוריים, הרי שבמהלך השנים היה צורך לעדכן את "אשראית" כדי שתתמוך באותם שינויים. כך, במהלך השנים 2003-2007 התבצע תהליך עדכון לפרוטוקול

המכונה "אשראית ריבוי" אשר מטרתו היתה לאפשר סליקה צולבת של מותגי ויזה ו-MasterCard על ידי שלוש חברות כרטיסי האשראי בהתאם להסדר הסליקה הצולבת שאושר בבית הדין להגבלים עסקיים.[13] כן, בעקבות תיקון 18 לחוק הבנקאות (רישוי) באוגוסט 2011 עודכנה ה"אשראית" כך שתאפשר סליקה צולבת של המותג "ישראכרט" על-ידי שלוש חברות כרטיסי האשראי.

הנה כי כן, הממשק הטכנולוגי של שבא התגבש במשך השנים כ"טלאי על טלאי". מדובר בפרוטוקול ייחודי במידה רבה, שאינו דומה לסטנדרט בינלאומי קיים בתחום מערכות התשלומים. מצב דברים זה הביא לכך, שקיים קושי טכנולוגי רב לחבר מנפיק חדש או סולק חדש לממשק הטכנולוגי וכן, חסרה אינפורמציה בדבר מאפייניו של הממשק הטכנולוגי עבור גורמים המבקשים להתחרות בשחקנים הקיימים בענף כרטיסי האשראי, לרבות תחרות בשבא עצמה. קשיים אלה באים לידי ביטוי, בין היתר, הן בעלויות חיבור גבוהות לממשק הטכנולוגי והן במשך זמן ההתאמה הארוך של התחברות למערכת על ידי שחקנים חדשים.

ד. החששות התחרותיים

כפי שפירטתי בהחלטות הקודמות, בצד היתרונות הטמונים בפעילות שבא, מתקיימים בה גם חששות תחרותיים משמעותיים.

השירותים המסופקים על-ידי שבא הם שירותים חיוניים לכל המבקש להתחרות בתחומי תפעול ATM, הנפקת כרטיסי אשראי וסליקת כרטיסי אשראי. מניעת גישה ולמצער, הערמת קשיים בפני גורם המבקש להצטרף לתחרות בכל אחד מהענפים השונים המרוכזים בפעילות שבא מציבה אותו בנחיתות קשה, מאחר שאין בידו לספק ללקוחותיו את המוצר המסופק על-ידי המתחרים הותיקים בענף.

שבא מצויה בבעלות הבנקים, והיא למעשה חברה-אחות לחברות כרטיסי האשראי, המתחרות הותיקות בשוק אליו רוצה להיכנס הגורם המבקש להתחרות בשוק. על כן מתעורר החשש כי לשבא תמריצים להגביה את החסמים העלולים להפריע למתחרים פוטנציאליים (מנפיקים וסולקים) להיכנס לשוק. מצב זה, בו הגורם העומד בשער הכניסה לתחרות בענף עלול להזדהות עם האינטרסים הכלכליים והמסחריים של המתחרים הותיקים בענף, הוא בבסיסו מצב עובדתי המצמצם את התחרות.

בעניינו, הדבר עלול לבוא לידי ביטויי בהיעדר השקעה בפיתוחים טכנולוגיים שיש בהם כדי להקל על כניסת מתחרים לענף ההנפקה והסליקה של כרטיסי אשראי, בדרישות כספיות גבוהות ובהצגת לוח-זמנים ארוך באופן בלתי סביר (גם אם הוא פועל יוצא של המציאות הטכנולוגית הקיימת). והכל, לצורך התחברות למערכת המיושנת, הדורשת נשיאה בעלויות האפיון, הפיתוח וההטמעה בגין השינויים הנדרשים.

---

[13] ה"ע 610/06 הנ"ל, לעיל ה"ש 8

ואכן, המציאות מלמדת שתהליך החיבור של מנפיק או סולק חדש למערכת הקיימת יקר מאוד ואורך זמן רב, במידה המהווה כשלעצמה חסם כניסה לשוק.

כמו כן וכפי שציינו לעיל, קיימות אינדיקאציות משמעותיות לכך שהתחרות בשוק הסליקה של כרטיסי אשראי בישראל מוגבלת. בפרט, על פי ממצאי הרשות, רק חלק מן הירידה בעמלה הצולבת גולגלה לבתי העסק בדמות עמלות סליקה יותר נמוכות. זאת למרות שתחרות בין סולקים על ליבו של בית עסק אמורה היתה להיות עזה. בכך יש כדי לחדד את הצורך התחרותי בכניסה של סולקים חדשים לשוק, שיעוררו את התחרות בענף זה.

מעבר לכך, מתקיימים מספר חששות נוספים.

הראשון, היותה של שבא בקשרי בעלות עם חברות כרטיסי האשראי משמעה שקשה יותר למתג חדש החפץ להתחרות בשבא להיכנס לשוק. זאת, משום שחברות כרטיסי האשראי, התופסות כיום את כל הענף הרלוונטי, עלולות להעדיף להתקשר עם שבא במקום עם גוף שיתחרה בשבא.

השני, ששבא כמי שמחזיקה במעמד דומיננטי בשירותי מיתוג בתחומי ה-ATM וכרטיסי האשראי, עלולה לעשות שימוש במעמדה באופן שיפגע בצרכן-המשתמש הזקוק לגישה למערכת שלה באמצעות מחירי שירותים גבוהים ופגיעה בשירות.

לבסוף, מאחר ששבא מהווה "שולחן משותף" של חמשת הבנקים הגדולים בישראל, מתקיים החשש מזליגת שיתוף הפעולה לתחומי פעילות אחרים של הבנקים ("spill-over").[14]

כפי שהרחבנו לעיל, הממשק הטכנולוגי של שבא אינו מאפשר, נכון להיום, כניסה מהירה וזולה של מנפיקים וסולקים חדשים לענף כרטיסי האשראי. כמו כן, נראה שהממשק הטכנולוגי אינו עומד בסטנדרטים מתקדמים נהוגים בעולם ואינו מאפשר שימוש באמצעי תשלום מתקדמים (כגון: כרטיסים חכמים בתקן EMV ואמצעים ללא מגע (Contactless)).

נוכח חששות משמעותיים אלה ונוכח קיומה של אפשרות קרובה מתמיד לכניסה של סולקים חדשים לענף הסליקה, כפועל יוצא מהתיקון לחוק הבנקאות (רישוי), הודעתי לשבא כי לא יינתן פטור לפעילותה מבלי שתשתנה דרך פעילותה באופן שיאפשר ברמת וודאות מספקת הסרה של חסמי הכניסה לענף הסליקה וההנפקה הנגרמים מפעילותה של שבא.

ה. המתווה המוסכם

בעקבות חששותיה אלה של הרשות, התחייבה שבא[15] כי מערכותיה יעברו שדרוג ושיפור מהותיים (להלן: "**המערכת המשודרגת**"), כך שבתוך תקופה של כשנתיים (עד ליום 30 בספטמבר 2015) תעמוד שבא בעקרונות היסוד הבאים (להלן: "**עקרונות היסוד**"):

[14] יצוין שבשנת 2012 הודיע בנק מזרחי כי הוא מבטל את מינוי המשקיף מטעמו בישיבות דירקטוריון שבא.
[15] הצעת שבא פורטה במכתביה לרשות ההגבלים העסקיים בימים 1.7.2013, 15.7.2013 ו-21.7.2013.

רשות ההגבלים העסקיים

1. מתן אפשרות להתחברות מהירה[16] ובעלות נמוכה[17] של גופים הרשאים על פי דין להתחבר לשבא ושל גופים שהמפקח על הבנקים אישר את התחברותם באופן עקיף למערכת באמצעות גופים המחוברים ישירות למערכת;
2. מתן מעמד שוויוני לכל המשתמשים במערכות שבא בכל מקטעי ההתחברות למערכת (האחידות תהיה בכל מקטע ולא בהכרח בין מקטעים), לרבות בבתי העסק בהן מתבצעות עסקאות בכרטיסי אשראי אשר מתאימים למערכת המשודרגת.
3. כללי התחברות והשתתפות במערכות יהיו הוגנים, ברורים ושקופים, שוויוניים, ומבוססי סיכון.[18]
4. כל מי שמבקש להתחבר למערכות ורשאי לעשות כן יקבל לידיו כל מידע הנחוץ לו באופן סביר לצורך התחברות למערכות שבא.
5. שבא לא תמנע, במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל, חיבור של מתגים נוספים, שיתחרו בשבא, ובלבד שחיבורם יעשה על פי דין או על פי הוראות המפקח על הבנקים. שבא תעמיד לרשותם של מתגים אלה את כל המידע הנדרש להתחברות.
6. המערכות יתמכו בחדשנות טכנולוגית ויעמדו בסטנדרטים בינלאומיים מתקדמים ומקובלים, בהתאמות מקומיות הנדרשות באופן סביר לפעולת המערכת.

כמו כן, התחייבה שבא לתוכנית עבודה ולוחות זמנים שיקצבו החל מיום 1.10.2013, שיהיו כפופים לעקרונות היסוד לעיל, ושעיקרם כדלקמן:

(1) בתוך 3 חודשים, תסיים שבא את אפיון המערכת המשודרגת והכנת המפרטים הטכנולוגיים.

(2) בתוך 4 חודשים שבא תפרסם מסמך פירוט של כללי ותהליכי ההתחברות למערכות שבא בעבור כל שחקן בענף כרטיסי האשראי ורשימת השירותים אותם יהיה זכאי כל גורם לקבל ("חבילה בסיסית"). חבילה בסיסית תכלול כל שירות הניתן לשני גורמים או יותר.

(3) בתוך 9 חודשים יפורסמו כללים לגוף מבקש שירות שמעוניין להרחיב חבילה בסיסית ("הבקשה המורחבת"). המסמך יכלול את מבנה תהליך הבקשה המורחבת, לוחות זמנים לטיפול בה ועקרונות התמחור.

(4) בתוך שנה ו-3 חודשים יסתיים שלב הפיתוח הטכנולוגי האמור של מערכות שבא.

(5) בתוך שנתיים יסתיים שלב הבדיקות הטכנולוגיות של המערכת המשודרגת והיא תופעל.

לאחר בחינת הדברים, שקילת החלופות השונות והיוועצות עם המפקח על הבנקים והפיקוח על מערכות תשלומים שבבנק ישראל, באתי לכלל מסקנה, כי בשים לב ליתרונות הנובעים מקיומה של שבא ואשר פורטו בהרחבה בהחלטות הקודמות, יש מקום לפטור את פעילותה של שבא בתחום כרטיסי אשראי, בכפוף להצלחת המתווה לו התחייבה שבא והתנאים למתן הפטור המופיעים בסיפא של החלטתי.

---

[16] שבא תבצע את ההתחברות בתוך 3 חודשים, אלא אם התקיימו עיכובים שמקורם אינו בשב"א.

[17] עלות דמי ההתחברות שתגבה שב"א לא תעלה על 400,000 ₪.

[18] כלומר, הכללים לא יקשו על מי שמתחבר מעבר למה שמתחייב על מנת להבטיח את תקינות ויציבות המערכת;

אציין, כי החלטת הפטור ניתנת על בסיס התחייבויות שבא המצויינות לעיל, לרבות אלה שפורטו במכתביה מהימים 1 ביולי 2013, 15 ביולי 2013 ו-21 ביולי 2013, ועל בסיס הצפי כי המתווה נשוא פטור זה יקל על כניסה של סולקים ומנפיקים חדשים. היה והבסיס להחלטת הפטור לא יעמוד, יבוטל הפטור בהתאם להוראות סעיף 14(ב) לחוק, וזאת מבלי לגרוע מהאפשרות לנקוט באמצעי אכיפה נגד שבא היה ותפר תנאי מהתנאים הנקובים בסיפא להחלטה זו.

בכוונתי לעקוב, בשיתוף עם המפקח על הבנקים והפיקוח על מערכות תשלומים שבבנק ישראל, אחר יישום המתווה על ידי שבא על פי הציפיות. כמו כן בכוונתי לעקוב אחר הצלחת המתווה בהכנסה של סולקים ומנפיקים חדשים לשוק.

יחד עם זאת, יש להדגיש כי הצלחת המתווה תלויה בין היתר בהטמעת המערכת המשודרגת במסופים המותקנים זה מכבר בבתי העסק (POS). מדובר בהליך הדרגתי התלוי בגורמים שונים, ביניהם: שבא וחברות כרטיסי האשראי הקיימות. על כן, בכוונתי להוסיף ולעקוב אחר הליך ההטמעה של המערכת המשודרגת בבתי העסק. ככל שימצא כי אחוז משמעותי מבתי העסק לא הוסב למערכת המשודרגת עד למועד פקיעת הפטור הנוכחי, אשקול לקצוב לשבא מועד להפסקת התמיכה במערכת הישנה.

ו. סוף דבר

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להעניק את הפטור המבוקש למשך 3 שנים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בית עסק**" -	כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, לרבות תאגיד המעניק שירותי ניכיון;
"**בנק בינלאומי**" -	בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**בנק דיסקונט**" -	בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**בנק לאומי**" -	בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**בנק מזרחי**" -	בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**בנק הפועלים**" -	בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**הבנקים**" -	אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק לאומי, בנק מזרחי, בנק הפועלים;

"**הסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים**" - הסכם בין מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לבין מנפיק, המאפשר ללקוחות המנפיק לבצע פעולות של משיכת מזומנים או בירור מצב חשבון במכשירי הבנק האוטומטיים השייכים למתפעל

כאמור, והכל בין אם מתפעל המנפיק מכשירי בנק אוטומטיים בעצמו ובין אם לאו;

"הפצת תוכנת "אשראית" – הפצת תוכנת "אשראית", לרבות מתן רישיונות ליצרנים לשימוש באפיון תוכנת "אשראית";

"חבילה בסיסית" - חבילת שירותים הכוללת כל שירות הניתן לשני משתמשים או יותר;

"כרטיס אשראי" - לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת בית עסק ללא תשלום מיידי של התמורה, לרבות "כרטיס בנק" ו"כרטיס חיוב", כהגדרתם בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, ולרבות כרטיס המשמש הן ככרטיס אשראי והן ככרטיס למשיכת מזומנים ולבירור מצב חשבון באמצעות מכשירי בנק אוטומטיים. אך למעט כרטיס שכל ייעודו טעינת ערך כספי בו ושימוש בערך הכספי לתשלום;

"לקוח" - כמשמעו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986;

כללים **"מבוססי סיכון"** - כללים סבירים שנועדו למזער את הסיכון הנובע מהשתתפות במערכת תשלומים ומהשימוש בה.

"מנפיק" - אדם המנפיק, מפיץ או משווק כרטיסי אשראי, שהוא צד לחוזה כרטיס חיוב, כהגדרתו בחוק כרטיסי חיוב, תשמ"ו-1986, עם מקבלו, שהוא לקוח, והאחראי לתשלומים המגיעים מלקוח שעשה שימוש בכרטיס אשראי שהונפק, הופץ או שווק על ידו;

"נושא משרה/דירקטור" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"נקודת קצה" - P.O.S: קורא אלקטרוני של כרטיסי אשראי הנמצא אצל בית העסק, וכן טרמינל או כל מכשיר אחר המסוגל לקרוא את המידע אשר על גבי הכרטיס;

"סולק" - כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM" - שירותים שמעניק תאגיד בנקאי בעל גישה לשירותי מיתוג ATM, למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, המאפשרים למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי לקבל שירותי מיתוג ATM מבלי להתחבר במישרין לשבא;

"עמלה בגין פעולת משיכה" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי או לתאגיד בנקאי לרבות שבא המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, בגין אותה פעולה;

"שבא" - שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"שירותי איסוף ואישור" -שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת תקשורת דו-כיוונית בין סולקים ומנפיקים לבתי עסק, לאיסוף, לקבלה ולהעברה של עסקאות, אישורים ופרטים הדרושים לאישור ולביצוע עסקאות המבוצעות בכרטיסי אשראי אצל בתי העסק, ולמיון העסקאות לפי זהות הסולק הרלוונטי לכל עסקה (בהתאם לסולק עמו קשור בית העסק);

"שירותי מיתוג ATM" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם מערכת העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"שירותי ממשק" - שירותים שמעניקה שבא שעניינם הפעלת מערכת המאפשרת העברת כספים ומידע בין סולקים לבין מנפיקים לשם מתן שירותי סליקה, ובכלל זה סליקה צולבת;

רשות ההגבלים העסקיים

"**שירותי סליקה**" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"**שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל**" - שירותי הפעלת מערכת המאפשרת להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל, ולקבל את תוצאות המכרזים כאמור, כולל שירות להעברות בין בנקאיות באמצעות בנק ישראל, וכן מתן הלוואות ודיווחים של כל בנק ובנק בנפרד לבנק ישראל;

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

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, למעט-חברת שירותים משותפת כהגדרתה שם;

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים שבבעלות שבא עד ליום 20.2.2014, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל;

"**תפעול מכשירי בנק אוטומטיים**" - הפעלת מערכת של מכשירי בנק אוטומטיים למשיכת מזומנים ו/או לבירור יתרות וכן תוכנות ומוצרים המאפשרים משיכת מזומנים ו/או בירור יתרות מקופות בתי עסק;

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

הבעלות בשבא

1. כל עוד שבא מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק בשליטה בשבא - שבא תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.

2. שבא לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, שבא לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 בפועל יהיו רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.

3. שבא לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת בקשר לתפקידם כדירקטורים.

4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת בנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק. מבלי לגרוע מכלליות האמור, הבנקים לא ימנו לדירקטוריון שבא נושא משרה בבנק העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט תפעול המכשירים.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם בשבא, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני ותנאיי שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; מידע שבבסיסי נתונים מסחריים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות או ספקים של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת שבא יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים

במסגרת שבא ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של שבא בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות לשבא, וההחלטות של מוסדות הניהול של שבא (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר לשבא, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור בשבא וכן, מנכ"ל שבא ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק הפועלים בע"מ.

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו בשבא.

שירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים

11. תוך 7 חודשים ממועד מתן הפטור, שבא תפרסם כללים הוגנים, ברורים, שוויוניים ומבוססי סיכון לחיבור של גופים הרשאים על פי דין להתחבר לשבא לקבלת שירותי מיתוג ATM ושל גופים שהמפקח על הבנקים אישר את התחברותם באופן עקיף למערכת באמצעות גופים המחוברים ישירות לשירותי מיתוג ATM. כל מי שמבקש להתחבר לשירותי מיתוג ATM ורשאי לעשות כן בהתאם לדין או קיבל מהמפקח על הבנקים אישור לעשות כן, כאמור, יקבל לידיו כל מידע הנחוץ לו באופן סביר לצורך התחברות למערכות שבא.

12. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת באופן סביר כדי לאפשר לכל מנפיק ולכל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים גישה לשירותי מיתוג ATM המסופקים על ידי שבא, על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ובתוך 120 ימים מיום שהתבקשה, אלא אם נגרמו עיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה.

13. העמלות וכל תמורה אחרת בגין השימוש במערכת שירותי מיתוג ATM שתגבה שבא מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מי שמשתמש במערכת אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות מהשימוש במערכת וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

14. מבלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף 1112, שבא לא תסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים לצורך מתן שירותי מיתוג ATM, על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים. כמו כן, בכפוף להוראות המפקח על הבנקים, הבנקים ושבא לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במכשירי בנק אוטומטיים עם כל מנפיק ועם כל אדם המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים וכן בהסכם למתן שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM עם מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאיננו תאגיד בנקאי. התקשרות כאמור תהיה בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים, או מהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה המצדיק באופן ישיר את השוני בתנאים.

15. שבא תחתום על הסכם למכירת כל מכשירי ATM שברשותה עד ליום 20.10.2013. שבא תעביר את כל מכשירי ATM שברשותה לקונה עד ליום 20.2.2014 (להלן: "**המועד הקובע**"). לאחר המועד הקובע, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. עסקאות המכירה של מכשירי ה-ATM יובאו כולם לאישור הממונה.

עמלה בין-בנקאית בגין עסקאות ATM

16. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאיות לא יעלה על 20 סנט ארה"ב לפעולה.

17. שיעור העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאית שישלם כל אחד מהבנקים לתאגיד בנקאי המתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או לתאגיד בנקאי לרבות שבא, המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי יהיה זהה ובכלל זה לא יהיה תלוי בזהות המנפיק, בזהות מתפעל מכשירי בנק אוטומטיים או במיקום מכשיר הבנק האוטומטי.

שירותי איסוף ואישור, שירותי ממשק

18. החל מיום 1.10.2015 יעמוד הממשק הטכנולוגי למתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שיפותח ויוטמע על ידי שבא במערכותיה ובתוכנת "אשראית" שתפותח על ידי שבא, בכל התחייבויות שבא במכתביה מהימים 1.7.2013, 15.7.2013 ו-21.7.2013 וכן בעקרונות הבאים להלן: "**הממשק המשודרג**":

א. מתן אפשרות להתחברות מהירה ובעלות נמוכה של גופים הרשאים על פי דין להתחבר לשבא ושל גופים שהמפקח על הבנקים אישר את התחברותם באופן עקיף למערכת באמצעות גופים המחוברים ישירות למערכת;

ב. מתן מעמד שוויוני לכל המשתמשים במערכות שבא בכל מקטעי ההתחברות למערכת (האחידות תהיה בכל מקטע ולא בהכרח בין מקטעים), לרבות בבתי העסק בהם מתבצעות עסקאות בכרטיסי אשראי אשר מתאימים לממשק המשודרג;

ג. כללי התחברות והשתתפות במערכות יהיו הוגנים, ברורים ושקופים, שוויוניים, ומבוססי סיכון;

ד. כל מי שמבקש להתחבר למערכות ורשאי לעשות כן בהתאם לדין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, יקבל לידיו כל מידע הנחוץ לו באופן סביר לצורך התחברות למערכות שבא;

ה. שבא לא תמנע במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל חיבור של מתגים נוספים, שיתחרו בשבא, על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, ותעמיד לרשותם את כל המידע הנדרש להתחברות;

ו. המערכות יתמכו בחדשנות טכנולוגית ויעמדו בסטנדרטים בינלאומיים מתקדמים ומקובלים, בהתאמות מקומיות הנדרשות באופן סביר לפעולת המערכת.

19. לצורך ביצוע המפורט בסעיף 18 לעיל, שבא תהיה רשאית להקים ועדה טכנולוגית, בהשתתפות נציגי סולקים ומנפיקים, ואשר יחולו עליה התנאים הבאים:

א. שבא תאפשר לכל מי שהחל בתהליך קבלת רישיון סולק ואשר המפקח על הבנקים אישר את השתתפותו בוועדה הטכנולוגית ולכל מי שמבקש להנפיק וקיבל את אישור המפקח על הבנקים כאמור, להשתתף בדיוניה (להלן: "**המשתתפים**").

ב. הוועדה הטכנולוגית תעסוק בעניינים תפעוליים בלבד הנובעים מביצוע המפורט בסעיף 18 לעיל. מבלי לגרוע מכלליות האמור, שבא לא תאפשר דיון בוועדה הטכנולוגית במידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים או של המשתתפים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או על ידי המשתתפים או משולמים על ידי הבנקים או על ידי המשתתפים; מידע בדבר מאפייני ותנאיי שירותים בנקאיים ושירותים אחרים שמעניקים הבנקים או המשתתפים; מידע שבבסיסי נתונים מסחריים שבידי הבנקים או המשתתפים; מידע על לקוחות וספקים של הבנקים או משתתפים בוועדה הטכנולוגית; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים או משתתפים בוועדה הטכנולוגית; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים או שנדרש לצורך אספקת השירות לו זקוקים מנפיקים וסולקים משבא;

ג. שבא לא תאפשר לאדם שהנו בעל עניין או חבר הנהלה בבנקים או במשתתפים או שהינו נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות או הקמעונאות בבנקים או במשתתפים לשבת או להשתתף בוועדה הטכנולוגית. מבלי לגרוע מכלליות האמור,

שבא לא תאפשר לאדם שהוא נושא משרה בבנקים או במשתתפים, העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט נושאי תפעול, מחשוב, ניהול סיכונים ואו"ש (ארגון ושיטות) לשבת או להשתתף בוועדה הטכנולוגית.

ד. יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה של הוועדה הטכנולוגית. שבא תמציא את הפרוטוקול לממונה בתוך 30 יום מדרישתו.

ה. הוועדה הטכנולוגית תיפגש עד לא יאוחר מיום 30.9.2015.

20. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת באופן סביר כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק החל מיום1.10.2015 ולכל תאגיד המעניק שירותי ניכיון (לפי העניין) גישה לשירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק המסופקים על ידי שבא, בהתאם לדין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם גורמים כאמור לצורך מתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ומהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, וזאת בהקדם האפשרי, ובשים לב לעיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה. הוגשה בקשה למתן גישה כאמור, תעביר שבא דו"ח לממונה בדבר הפעולות שננקטו לצורך מתן הגישה בכל התקופה מיום שהתקבלה הבקשה בשבא ועד מתן הגישה בפועל.

21. העמלות וכל תמורה אחרת בגין השימוש במערכת שירותי איסוף ואישור ובמערכת שירותי ממשק שתגבה שבא מכל מי שמשתמש במערכות אלה, ובגין הפצת תוכנת "אשראית", יהיו זהים לכל המשתמשים או המפיצים, ובכלל זה גובה התמורה לא יהיה תלוי בהיקף השימוש במערכת או בזהות בית העסק, או במאפייני השירותים של המערכת, והכל אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות מהשימוש במערכת וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד. כל תמורה שתגבה שבא בגין פיתוחים טכנולוגיים פרטניים (להלן: "**חבילה מורחבת**") תהיה על בסיס תעריף שעתי, על פי שעות העבודה שהושקעו על ידה באופן סביר בפועל. התעריף השעתי יהיה זהה לכל המשתמשים במערכת, ובכלל זה גובהו לא יהיה תלוי בהיקף השימוש במערכת או בזהות בית העסק או במאפייני השירותים של המערכת.

איסור על גביית דמי התחברות

22. שבא אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שרשאי על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים ושיבקש להתחבר לשירותי מיתוג ATM, שירותי ממשק ושירותי איסוף ואישור.

23. על אף האמור בסעיף 22 לעיל, שבא תהיה רשאית לגבות מאדם שרשאי על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים ושיבקש לקבל שירותי מיתוג ATM, שירותי ממשק או שירותי איסוף ואישור ומאדם שיבקש לקבל חבילה מורחבת, את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן השירותים שהוא מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש והממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

הפצת תוכנת "אשראית"

24. שבא לא תגבה תשלום ממפיץ תכנת אשראית בגין שימוש בית עסק בתוכנת "אשראית" מעת שהודיע לה המפיץ על סיום ההתקשרות בינו לבין בית העסק אשר עשה שימוש בתכנה, וכל עוד בית העסק אינו מקבל מהמפיץ שירותים בגין תכנת "אשראית".

25. שבא תאפשר לכל אדם העומד בקריטריונים שיאושרו על ידי הממונה ויפורסמו באתר האינטרנט של שבא לקבל רישיון יצרן, ובכפוף להתחייבות חתומה לשמירת סודיות, תעביר אליו את איפיון תוכנת "אשראית".

שרותי תקשורת למכרזי בנק ישראל

26. שבא תבצע כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל אדם הרשאי על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים להגיש הצעות למכרזי בנק ישראל גישה לשירותי תקשורת

למכרזי בנק ישראל המסופקים על ידי שבא. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים.

כללי

27. הבנקים ושבא יעמידו לרשות כל אדם רלבנטי כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

28. שבא תפרסם באתר האינטרנט שלה את תעריפוני השימוש במערכותיה ותעריפוני השירותים השונים שמספקת שבא. כמו כן תפרסם שבא באתר האינטרנט שלה, עד ליום 28.2.2014, טופס בקשת התחברות, כללי ההתחברות ותהליכי ההתחברות למערכות שבא, רשימה של שירותים השייכים לחבילה הבסיסית, ועד ליום 31.7.2014 תפרסם כללים ותעריף עלויות שעתי לקבלת חבילה מורחבת לרבות תהליך ולוחות זמנים למתן תשובה בבקשה לחבילה מורחבת.

29. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, כ' באלול תשע"ג
26 באוגוסט 2013

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה כדלקמן :

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (תיק פטור 8677).

2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.

3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

עיקרי עמדת רשות ההגבלים לפטור שניתן ביום 26 באוגוסט 2013

רשות ההגבלים העסקיים

תנאי החלטת הפטור בעניין שב"א

בהמשך להחלטת הפטור בנוגע לחברת שירותי בנק אוטומטיים (להלן: "**שב"א**") מיום 26.8.13 (להלן: "**החלטת הפטור**")[1], ומכוח סמכות הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**") לפרש את התנאים שבכפוף להם ניתנה החלטת הפטור, להלן עיקרי עמדת רשות ההגבלים העסקיים בעניין שבנדון, כפי שנמסרה לשב"א ביום 16.12.2014 וביום 19.3.2015:

1. הסכמי הסודיות של שב"א

בהתאם לתנאים שהוטלו על שב"א בהחלטת הפטור ובפרט בהתאם לאמור בסעיפים 18ד ו-18ה לתנאים:

> 18. החל מיום 1.10.2015 יעמוד הממשק הטכנולוגי למתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שיפותח ויוטמע על ידי שבא במערכותיה ובתוכנת "אשראית" שתפותח על ידי שבא, בכל התחייבויות שבא במכתביה מהימים 1.7.2013, 15.7.2013 ו-21.7.2013 וכן בעקרונות הבאים להלן: "**הממשק המשודרג**"):
>
> .....
>
> ד. כל מי שמבקש להתחבר למערכות ורשאי לעשות כן בהתאם לדין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, יקבל לידיו כל מידע הנחוץ לו באופן סביר לצורך התחברות למערכות שבא;
>
> ה. שבא לא תמנע במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל חיבור של מתגים נוספים, שיתחרו בשבא, על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, ותעמיד לרשותם את כל המידע הנדרש להתחברות;

שב"א נדרשת, בין יתר הדברים, לאפשר שימוש במפרטי אשראית EMV גם לצורך חיבור מתגי ביניים ולצורך תקשורת שאינה ישירה בין המסופים לבין מערכות שב"א.

2. מפרטי PIN PAD

בעת מועד הבדיקה זוהה חוסר במידע מהותי הדרוש ליצרנים ולמפיצים על מנת לאפשר להם לפתח את ממשק התקשורת בין המסופים ל-PINPAD. בהתאם למתווה המוסכם בהחלטת הפטור ולסעיף 18ד בתנאי החלטת הפטור,[2] על שב"א לספק לכל מי שמבקש להתחבר למערכות ורשאי לעשות כן, את כל המידע הנחוץ לו באופן סביר לצורך התחברות למערכות שב"א.

3. הצפנת P2PE

א. על פי הוראות סעיף 18 לתנאי החלטת הפטור, על שב"א לאפשר לכל גורם המעוניין בכך ורשאי לעשות כן בהתאם לדין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים,

---

[1] החלטה בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, 500459, **הגבלים עסקיים** 2013.

[2] שם, בעמ' 9 ו-14 בהתאמה.

רח' עם ועולמו 4, ת.ד. 34281, ירושלים 9134102 | טלפון: 02-5458503/4 | פקס: 02-5458555
4, Am V'Olamo St., P.O.B 34281, Jerusalem, 9134102 Israel | Tel: +972-2-5458503/4 | Fax: +972-2-5458555
lishka@aa.gov.il | www.antitrust.gov.il

להתחבר למערכות שב"א באופן ישיר או עקיף. בפרט, ונוכח פניות שהתקבלו בנושא, שב"א אינה רשאית למנוע מגופים שמעוניינים לספק שירות P2PE או שירותים נלווים לבתי עסק לספק שירותים אלה, ועליה לאפשר לגופים אלו לאסוף אינפורמציה מזהה אודות העסקה ולקבל החלטות שקשורות לעסקה בצורה מקוונת (און ליין), ברמת בית העסק ומחזיק הכרטיס.

ב. מהמידע שהוצג לרשות ההגבלים העסקיים עד כה, עלה חשש כי התצורה בה תוכננה אשראית EMV, עלולה היתה להביא לידי אי עמידה בתנאי הפטור האמורים, החל ממועד כניסתם לתוקף, קרי החל מיום 1.10.2015 (להלן: "**המועד הקובע**"). עם זאת, שב"א הודיעה לאחרונה לרשות ההגבלים העסקיים כי בכוונתה להעלות את המערכת החדשה בתצורה שונה מזו שתוכננה על ידיה בתחילה. במסגרת זו תפסיק שב"א בשלב זה ובאופן מוחלט את הפיתוח של שירות הצפנת P2PE, ושב"א תשקוד על העלאתה בשלב הראשון של מערכת EMV חדשה שאינה כוללת שירות זה.

ג. נוכח כוונה זו של שב"א ועל מנת לאפשר את פיתוח המערכת בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת הפטור, הודענו לשב"א כי נשקול בחיוב בקשה שתוגש על ידיה בסמוך למועד הקובע, להאריך מועד זה בעד שלושה חודשים, קרי, עד למועד שאינו מאוחר מיום 1.1.2016. בעת שקילת בקשה זו, יבחן האופן בו עומדת המערכת החדשה בהוראות האמורות.

4. <u>מיתוג אישורים</u>

על שב"א לאפשר לסולק (בעצמו או על ידי מי מטעמו) למתג את העסקאות למנפיק שלא דרך שב"א, ובכלל זה להחזיר אישור לעסקה. הבדיקות שסולקים ומנפיקים ידרשו לבצע לצורך זה יהיו הבדיקות הדרושות לאספקת שירותים אלו בלבד.

יחד עם זאת, על מנת שלא להכביד על לוחות הזמנים ולעכב את שדרוג מערכות שב"א בהתאם להחלטת הפטור, הדרישה האמורה תכנס לתוקף שנה לאחר קבלת דרישה מגורם בשוק, אשר להבנת הממונה מתקיים צורך בפיתוח זה לשם פעילותו בתחום. על אף האמור לעיל, מועד הכניסה לתוקף של הדרישה האמורה לא יהיה מוקדם משנה לאחר המועד הקובע.

5. <u>הרשאות סולק ומנפיק מצומצמות</u>

על שב"א לאפשר הרשאות סולק ומנפיק מצומצמות, בהתאם לדרישה של סולק או של מנפיק פוטנציאלי, ככל שתהיה כזו, ובחלוקה למקטעים על פי סוגי עסקאות – עסקאות חיוב מיידי, עסקאות חיוב נדחה ועסקאות תשלומים, וכן לאפשר ביצוע בדיקות לכל מקטע בנפרד.

יחד עם זאת, על מנת שלא להכביד על לוחות הזמנים ולעכב את שדרוג מערכות שב"א בהתאם להחלטת הפטור, הדרישה האמורה תכנס לתוקף שנה לאחר קבלת דרישה מגורם בשוק, אשר להבנת הממונה מתקיים צורך בפיתוח זה לשם פעילותו בתחום.

6. <u>ממשק עסקאות online</u>

על שב"א לאפשר ליצרנים פיתוח גרסת אשראית שתתמוך בעסקאות online בלבד ולדרוש עמידה רק בבדיקות הנדרשות לצורך פעילות באופן זה.
יחד עם זאת, על מנת שלא להכביד על לוחות הזמנים ולעכב את שדרוג מערכות שב"א בהתאם להחלטת הפטור, הדרישה האמורה תכנס לתוקף שנה לאחר קבלת דרישה מגורם בשוק, אשר להבנת הממונה מתקיים צורך בפיתוח זה לשם פעילותו בתחום.

7. <u>תמיכה במספר רב של סולקים ומנפיקים</u>

עמדתנו העקרונית היא כי על מערכת שב"א לתמוך בכל סולק ומנפיק ללא הגבלה.
יחד עם זאת, אנו סבורים כי לעת הזו, די בעמידה בהתחייבותה של שב"א בעניין זה. על פי התחייבות זו, שב"א תאפשר חיבור של 12 סולקים ומנפיקים לכל הפחות במסגרת שדרוג מערכותיה. כמו כן, שב"א תגדיל את מספר המנפיקים והסולקים הנתמכים ב- 6 נוספים, תוך חצי שנה מהיום בו יוותרו 2 מקומות פנויים או פחות. הגדלת מספר הסולקים והמנפיקים כאמור עד ל- 30, לא תדרוש שינויים במסוף.

8. <u>אישור הארגונים הבינלאומיים לסולק</u>

סולק שקיבל רישיון סולק מבנק ישראל, המבקש לסלוק מותגים מקומיים, לא יידרש לאישור של הארגונים הבינלאומיים, בדומה לנוהל הקיים כיום בנוגע לסליקת עסקאות מסוג ישראכרט.

519434 /5669

פטור מאישור הסדר כובל
מיום 9 בפברואר 2014

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא, ובין היתר, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים על ידה (Automated Teller Machine, להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

ביום 20 בספטמבר 2012 אושרה על-ידי, בתנאים, בקשת הפטור.[1] במסגרת תנאי הפטור נקבע כי שבא תמכור את כל מכשירי ATM שברשותה תוך 8 חודשים מיום החלטת הפטור, וכי לאחר מועד זה, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. כן הובהר כי היה ועד למועד הקובע לא תשלים שבא את מכירת המכשירים, תפסיק שבא להפעילם.

ביום 26.8.2013 ניתנה על ידי החלטה משלימה בעניינה של שבא, במסגרתה הוארכו המועדים שניתנו לחתימה על הסכם למכירת כל מכשירי הכספומט שבבעלות שבא עד ליום 20.10.2013 ולהעברת כל מכשירי הכספומט לידי הרוכש עד ליום 20.2.2014 (להלן: "**החלטת הפטור**").[2]

ביום 29 בינואר 2014 פנתה אלי שבא בבקשה לשהות נוספת להעברת הבעלות בכספומטים, לתקופה של 9 חודשים מהתאריך האחרון שנקבע להעברת כל מכשירי הכספומט שבבעלותה לידי קרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ (להלן: "**קרן התמר**"), הרוכשת את מכשירי הכספומט של שבא. כפי שהובהר בפנייתה של שבא, במהלך תקופה זו, תנוהל פעילות רשת הכספומטים על ידי קרן התמר בלבד, ובין היתר, היא תקבע את המדיניות העסקית לרבות גובה העמלות שייגבו. קרן התמר אף תהא זכאית למלוא ההכנסות מפעילות זאת וחייבת במלוא

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2012, **הגבלים עסקיים** 500224.

[2] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500459

ההוצאות. במקביל, עד להעברת הבעלות המלאה לקרן התמר, שבא תמשיך להחזיק בבעלות בכספומטים ולספק שירותי תפעול למכשירי הכספומט בלבד.

לאחר שהשתכנעתי כי הארכת המועד נחוצה על מנת לאפשר העברה נאותה של פעילות הכספומטים לידי הרוכש באופן שיבטיח את יכולת הרוכש להפעיל את הכספומטים, מצאתי לנכון להיעתר לבקשת שבא, ולהאריך את המועד שקבעתי לצורך מכירת מכשירי ה- ATM שברשותה, כך ששבא תדרש להעביר את כל מכשירי הכספומט שבבעלותה עד ליום 20.11.2014, בכפוף למפורט בתנאי המתוקן .

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולתקן את הגדרת תחומי הפעילות והוראות סעיף 5 בחלק העוסק בשירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים, בתנאי החלטת הפטור מיום 26.8.2013, כך שיורו, כדלקמן :

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג ATM, שירותי תפעול טכני של מכשירי בנק אוטומטיים שבבעלות שבא עד ליום 20.11.2014, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל;

"**שירותי תפעול טכני**" - שירותי הטענות ופריקות, שירותי אחזקה שוטפת של המכשירים, שרותי תפעול, תקשורת, ביטחון וביטוח, שרותי אחזקת תוכנה וחומרה, העתקת מכשירים, מתג וסליקה והכנת חשבונות פרופורמה לצורך התחשבנות קרן התמר מול בעלי אתרים.

5. שבא תחתום על הסכם למכירת כל מכשירי ATM שברשותה עד ליום 20.10.2013. שבא תעביר את כל מכשירי ATM שברשותה לקונה עד ליום 20.11.2014 (להלן: "**המועד הקובע**"). לאחר המועד הקובע, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. עסקאות המכירה של מכשירי ה-ATM יובאו כולם לאישור הממונה.[3] החל מיום 9.2.14 ועד למועד הקובע, תנוהל פעילות רשת הכספומטים על ידי קרן התמר בלבד, למעט שירותי תפעול טכני שיסופקו על ידי שבא, ובין היתר קרן התמר תקבע את המדיניות העסקית לרבות גובה העמלות שייגבו. קרן התמר תהא זכאית למלוא ההכנסות מפעילות זאת וחייבת במלוא ההוצאות.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיוויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ט' אדר א תשע"ד

09 פברואר 2014

---

[3] העסקה למכירת מכשירי ATM אושרה במסגרת החלטת הממונה בעניין הודעת המיזוג בין החברות: קרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ, 2013, **הגבלים עסקיים**, 6677

תיקון פטור מאישור הסדר
כובל מיום 19 בנובמבר 2014

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

ביום 25.09.2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת שבא, ובין היתר, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים על ידה (Automated Teller Machine, להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

ביום 20.09.2012 אושרה על-ידי, בתנאים, בקשת הפטור.[1] במסגרת תנאי הפטור נקבע כי שבא תמכור את כל מכשירי ATM שברשותה תוך 8 חודשים מיום החלטת הפטור. ביום 28.8.2013 אושרה על ידי מכירת הכספומטים לקרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ (להלן: "**קרן התמר**")[2] ובהחלטות מהימים 26.8.2013[3] ו-9.02.2014 הוארכו המועדים להעברת הכספומטים לידי קרן התמר שנקבעו בהחלטות הקודמות עד ליום 20.11.2014.[4]

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2012, **הגבלים עסקיים** 500224.

[2] העסקה למכירת מכשירי ATM אושרה במסגרת החלטת הממונה בעניין הודעת המיזוג בין החברות: קרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ, 2013, **הגבלים עסקיים**, 9364.

[3] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500459

[3] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500459

[4] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500559

ביום 6.10.2014 פנתה אליי קרן תמר בבקשה לשהות נוספת להעברה מלאה של הכספומטים לידיה, עקב דרישתה משבא לבצע פיתוחים נוספים במערכת הכספומטים המועברת על ידה ובשל העובדה כי שבא לא תוכל לבצע את הפיתוחים הנוספים הנדרשים עד ליום 20.11.2014.

לאחר שהשתכנעתי כי הארכת המועד נחוצה על מנת ששבא תוכל לבצע את הפיתוחים הנדרשים במערכת הכספומטים המועברת, לפי דרישתה של קרן התמר באופן שיבטיח את יכולת הרוכש להפעיל את הכספומטים בצורה מיטבית, מצאתי לנכון להיעתר לבקשת קרן התמר, ולהאריך את המועד שקבעתי בהחלטתי הקודמת, כך ששבא תידרש להעביר את הבעלות והתפעול של מכשירי הכספומט שבבעלותה עד ליום 20.02.2015, בהתאם למפורט בתנאי המתוקן להלן.

כפי שנקבע בהחלטתי הקודמת מיום במהלך תקופה זו, קרן התמר תנהל את רשת הכספומטים ובין היתר, תקבע את המדיניות העסקית לרבות גובה העמלות שייגבו. קרן התמר אף תהא זכאית למלוא ההכנסות מפעילות זאת וחייבת במלוא ההוצאות, כאשר עד להעברת הבעלות המלאה לקרן התמר, שבא תמשיך להחזיק בבעלות בכספומטים ולספק שירותי תפעול למכשירי הכספומט בלבד.

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולתקן את הגדרת תחומי הפעילות והוראות סעיף 5 בחלק העוסק בשירותי מיתוג ATM ותפעול מכשירי בנק אוטומטיים, בתנאי החלטת הפטור מיום 26.8.2013, כך שיורו, כדלקמן:

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים שבבעלות שבא עד ליום - 20.02.2015, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל, כהגדרתם לעיל;

"**שירותי תפעול טכני**" - שירותי הטענות ופריקות, שירותי אחזקה שוטפת של המכשירים, שרותי תפעול, תקשורת, ביטחון וביטוח, שרותי אחזקת תוכנה וחומרה, העתקת מכשירים, מתג וסליקה והכנת חשבונות פרופורמה לצורך התחשבנות קרן התמר מול בעלי אתרים.

5. שבא תחתום על הסכם למכירת כל מכשירי ATM שברשותה עד ליום 20.10.2013. שבא תעביר את כל מכשירי ATM שברשותה לקונה עד ליום 20.02.2015 (להלן: "**המועד הקובע**"). לאחר המועד הקובע, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM. עסקאות המכירה של מכשירי ה-ATM יובאו כולם לאישור הממונה. החל מיום 9.2.14 ועד למועד הקובע, תנוהל פעילות רשת הכספומטים על ידי קרן התמר בלבד, למעט שירותי תפעול טכני שיסופקו על ידי שבא, ובין היתר קרן התמר תקבע את המדיניות העסקית לרבות גובה העמלות שייגבו. קרן התמר תהא זכאית למלוא ההכנסות מפעילות זאת וחייבת במלוא ההוצאות.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דוד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

כ"ו חשוון תשע"ה

19 נובמבר 2014

פטור מאישור הסדר כובל מיום 10 בספטמבר 2015

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

ביום 26.8.2013 ניתן על ידי הממונה על הגבלים עסקיים, פטור בתנאים ("**החלטת הפטור**") לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ("**חוק ההגבלים העסקיים**"), להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**" וכולם יחד "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**").[1]

עניינו של ההסדר האמור הוא בבעלות המשותפת של הבנקים בחברת שב"א, ובמסגרת החלטת הפטור נקבעו תנאים הנוגעים לפעילויות השונות שאושר לשב"א לבצע. בכלל זה, נקבעו תנאים המחייבים את שבא לפתח ממשק משודרג למתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק (להלן: "**הממשק המשודרג**").

על פי לוחות הזמנים שנקבעו בסעיף 18 לתנאי החלטת פטור, נדרשה שב"א להעמיד את הממשק המשודרג עד ליום 1 באוקטובר 2015. כמו כן, נקבע בסעיף 19 לתנאים כי לצורך העמדת המערכת שב"א רשאית להקים ועדה טכנולוגית בהשתתפות מנפיקים וסולקים שתדון בעניינים תפעוליים הנובעים מפיתוח הממשק המשודרג כאמור. תנאי ההחלטה קובעים כי הוועדה הטכנולוגית תורשה לקיים את פגישותיה עד ליום 30.9.2015.

ביום 9.8.2015 פנתה שב"א לרשות ההגבלים העסקיים בבקשה לשהות נוספת להעמדת הממשק המשודרג, עקב קשיים המעכבים את תהליך פיתוח הממשק המשודרג וביניהם שינוי בתצורת התקשורת בממשק המשודרג מהתצורה שתוכננה על ידי שבא בתחילה, וזאת עד ליום 1.1.2016.[2]

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים, 500459**

[2] יצוין כי קשיים אלו הוצגו לרשות ההגבלים העסקיים על ידי שב"א כבר לפני מספר חודשים, והרשות הודיעה לשב"א כי היא תשקול בחיוב הארכה של המועד להעמדת הממשק המשודרג בשלושה חודשים עקב השינויים הנדרשים בתצורת הממשק המשודרג ועל מנת לאפשר את פיתוח המערכת בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת הפטור. לעניין זה ראו את עמדת רשות ההגבלים העסקיים בעניין תנאי החלטת הפטור בעניין שבא **הגבלים עסקיים, 500459**.

בנוסף, ביקשה שב"א להאריך את המועדים לדיוני הוועדה הטכנולוגית עד ליום 31 בדצמבר 2016 וזאת על מנת לאפשר לוועדה לדון גם במהלך ההרצה הראשונית של הממשק המשודרג בנושאים כגון תפעול תקלות, תיקונים ושדרוגים נחוצים המתגלים תוך כדי תנועה.

במסגרת בחינת הבקשה, הציגה בפניי שב"א את הסטטוס הנוכחי של שדרוג הממשק, את המשימות שנותרו לה לבצע לצורך השלמת השדרוג ואת לוחות הזמנים הצפויים להשלמתן. מהנתונים שנמסרו לי על ידי שב"א עולה שלצורך השלמת פיתוח הממשק המשודרג ועל מנת לאפשר את פיתוח המערכת בהתאם לתנאים שנקבעו בהחלטת הפטור, אכן נדרש לדחות את המועד להעמדת הממשק המשודרג. כמו כן, על פי המידע שמסרה שב"א, יהיה בידיה להשלים את תהליך העמדת הממשק המשודרג עד למועד המבוקש. לפיכך, מצאתי לנכון להיעתר לבקשת שבא, ולהאריך את המועד שקבעתי בהחלטתי הקודמת, כך ששב"א תידרש להעמיד את הממשק המשודרג עד ליום 1 בינואר 2016.

באשר למתן היתר להמשך קיום פגישות של הוועדה הטכנולוגית, השתכנעתי כי לצרכי העמדת הממשק המשודרג, ביצוע התאמות נדרשות ותפעול תקלות בתקופת ההרצה קיים צורך בהמשך דיונים בעניינים תפעוליים בהשתתפות שב"א, מנפיקים וסולקים וזאת בכפוף להגבלות הקבועות בהחלטה על דיוני הוועדה הטכנולוגית. על כן, הוועדה הטכנולוגית תורשה להמשיך ולקיים פגישות וזאת עד לפקיעת החלטת הפטור, ביום 26 באוגוסט 2016.

לאור הדברים האמורים ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולתקן את הוראות סעיפים 20-18 בתנאי החלטת הפטור מיום 26.8.2013, כך שהמועדים שצוינו בהם ישונו והסעיפים יורו כדלקמן:

18. החל מיום 1.1.2016 יעמוד הממשק הטכנולוגי למתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק שיפותח ויוטמע על ידי שבא במערכותיה ובתוכנת "אשראית" שתפותח על ידי שבא, בכל התחייבויות שבא במכתביה מהימים 1.7.2013, 15.7.2013 ו-21.7.2013 וכן בעקרונות הבאים להלן: "**הממשק המשודרג**"):

א. מתן אפשרות להתחברות מהירה ובעלות נמוכה של גופים הרשאים על פי דין להתחבר לשבא ושל גופים שהמפקח על הבנקים אישר את התחברותם באופן עקיף למערכת באמצעות גופים המחוברים ישירות למערכת;

ב. מתן מעמד שוויוני לכל המשתמשים במערכות שבא בכל מקטעי ההתחברות למערכת (האחידות תהיה בכל מקטע ולא בהכרה בין מקטעים), לרבות בבתי העסק בהם מתבצעות עסקאות בכרטיסי אשראי אשר מתאימים לממשק המשודרג;

ג. כללי התחברות והשתתפות במערכות יהיו הוגנים, ברורים ושקופים, שוויוניים, ומבוססי סיכון;

ד. כל מי שמבקש להתחבר למערכות ורשאי לעשות כן בהתאם לדין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, יקבל לידיו כל מידע הנחוץ לו באופן סביר לצורך התחברות למערכות שבא;

ה. שבא לא תמנע במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל חיבור של מתגים נוספים, שיתחרו בשבא, על פי דין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים, ותעמיד לרשותם את כל המידע הנדרש להתחברות;

ו. המערכות יתמכו בהדשנות טכנולוגית ויעמדו בסטנדרטים בינלאומיים מתקדמים ומקובלים, בהתאמות מקומיות הנדרשות באופן סביר לפעולת המערכת.

19. לצורך ביצוע המפורט בסעיף 18 לעיל, שבא תהיה רשאית להקים ועדה טכנולוגית, בהשתתפות נציגי סולקים ומנפיקים, ואשר יחולו עליה התנאים הבאים:

א. שבא תאפשר לכל מי שהחל בתהליך קבלת רישיון סולק ואשר המפקח על הבנקים אישר את השתתפותו בוועדה הטכנולוגית ולכל מי שמבקש להנפיק וקיבל את אישור המפקח על הבנקים כאמור, להשתתף בדיוניה (להלן: "**המשתתפים**").

ב. הוועדה הטכנולוגית תעסוק בעניינים תפעוליים בלבד הנובעים מביצוע המפורט בסעיף 18 לעיל. מבלי לגרוע מכלליות האמור, שבא לא תאפשר דיון בוועדה הטכנולוגית במידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים או של המשתתפים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או על ידי המשתתפים או משולמים על ידי הבנקים או על ידי המשתתפים; מידע בדבר מאפייני ותנאיי שירותים בנקאיים ושירותים אחרים שמעניקים הבנקים או המשתתפים; מידע שבבסיסי נתונים מסחריים שבידי הבנקים או המשתתפים; מידע על לקוחות וספקים של הבנקים או משתתפים בוועדה הטכנולוגית; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים או משתתפים בוועדה הטכנולוגית; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים או שנדרש לצורך אספקת השירות לו זקוקים מנפיקים וסולקים משבא;

ג. שבא לא תאפשר לאדם שהנו בעל עניין או חבר הנהלה בבנקים או במשתתפים או שהינו נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות או הקמעונאות בבנקים או במשתתפים לשבת או להשתתף בוועדה הטכנולוגית. מבלי לגרוע מכלליות האמור, שבא לא תאפשר לאדם שהוא נושא משרה בבנקים או במשתתפים, העוסק בעניינים הנוגעים לתחום ה-ATM וכרטיסי האשראי, לרבות - בקביעת מדיניות, פיתוח, שיווק, תמחור וקביעת גובה עמלות המשיכה – ולמעט נושאי תפעול, מחשוב, ניהול סיכונים ואו"ש (ארגון ושיטות) לשבת או להשתתף בוועדה הטכנולוגית.

ד. יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה של הוועדה הטכנולוגית. שבא תמציא את הפרוטוקול לממונה בתוך 30 יום מדרישתו.

ה. הוועדה הטכנולוגית תיפגש עד לא יאוחר מיום 26.8.2016.

20. הבנקים ושבא יבצעו כל פעולה הנדרשת באופן סביר כדי לאפשר לכל סולק ולכל מנפיק החל מיום 1.1.2016 ולכל תאגיד המעניק שירותי ניכיון (לפי העניין) גישה לשירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק המסופקים על ידי שבא, בהתאם לדין או בהתאם להוראות המפקח על הבנקים ולא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר עם גורמים כאמור לצורך מתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה שבא לבנקים ומהתנאים שמעניקים הבנקים זה לזה, וזאת בהקדם האפשרי, ובשים לב לעיכובים שמקורם בצד שביקש את מתן הגישה. הוגשה בקשה למתן גישה כאמור, תעביר שבא דו"ח לממונה בדבר הפעולות שננקטו לצורך מתן הגישה בכל התקופה מיום שהתקבלה הבקשה בשבא ועד מתן הגישה בפועל.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

ירושלים, כ"ו אלול התשע"ה

10 ספטמבר 2015

אורי שוורץ

הממונה על הגבלים עסקיים (בפועל)

פטור מאישור הסדר כובל מיום 14 באוקטובר 2015

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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ וסמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ

א. פתח דבר

בפניי הונחה בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו הם בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן יחד: "**הבנקים**"), חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**") וסמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ (להלן: "**קרן התמר**"), שעניינו מתן שירותי תפעול מכשירי בנק אוטומטיים על ידי שבא (Automated Teller Machine, להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים בסוף החלטתי זו, אין בכבילות שבהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק; כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה; וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו, ראוי ההסדר לפטור מותנה לפי סעיף 14 לחוק על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

ב. ההסכם והצדדים לו

ב.1. הצדדים להסדר

שבא היא חברה פרטית בבעלות חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל.[1] שבא עוסקת בתפעול של מערכת לאיסוף ואישור עסקאות המבוצעות בכרטיסי תשלום (שירותי מתג), תפעול ממשק סליקה בין סולקים ומנפיקים של כרטיסי תשלום, ותפעול מערכת מיתוג אישורי פעולות במכשירי בנק אוטומטיים (להלן: "**כספומטים**"). בנוסף, מפעילים גם

[1] בנק לאומי לישראל בע"מ (42.2%), בנק הפועלים בע"מ (34.5%), בנק דיסקונט בע"מ (20%) והבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (3.3%). יוער כי בנוסף, לבנק המזרחי המאוחד בע"מ זכות למנות משקיף אשר ישתתף דירקטוריון שבא וכן זכויות נלוות נוספות.

הבנקים, בעלי שבא, כספומטים, חלקם מרוחקים מהסניפים (בדומה לכספומטים המופעלים על ידי שבא) וחלקם צמודים לסניפים.

קרן התמר היא חברה פרטית שהוקמה לצורך קליטת פעילות הכספומטים של שבא, בבעלות מרגלין אחזקות בע"מ (להלן: "מרגלין") (80%) וא.א.מ.י. ייעוץ עסקי ויזמות בע"מ (20%).

ב.2. ההסדר והכבילות בו

ביום 20.9.2012 אושרה על ידי הממונה על הגבלים עסקיים, בתנאים, בקשת הפטור לפעילותה של שבא, במסגרתה הורה הממונה לשבא למכור את כל מכשירי ATM שברשותה תוך 8 חודשים מיום החלטת הפטור.[2] תחום הכספומטים והחששות שהובילו להוראה האמורה מפורטים בהרחבה בהחלטה זו. ביום 28.8.2013 אושרה מכירת הכספומטים לקרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ (להלן: "**קרן התמר**")[3] ובהחלטות מהימים 26.8.2013,[4] 9.2.2104,[5] ו-19.11.2014,[6] הוארכו המועדים שנקבעו בהחלטות הקודמות, להעברת הכספומטים לידי קרן התמר.

לאחרונה, ומאחר שהצדדים טרם הצליחו להשלים את העברת הבעלות והתפעול של הכספומטים, פנתה קרן התמר והציעה מתווה חדש לסיום ההליך. על פי המתווה המוצע, בשלב הראשון, עד ליום 31.12.2015, תועבר הבעלות בכספומטים של שבא לידי קרן התמר באופן מדורג ובהתאם לקצב העברה אליו התחייבו בפני הצדדים. לאחר מועד זה, תחדל שבא מלספק לקרן התמר את מרבית שירותי התפעול שסיפקה לה עד כה, כגון שירותי הטענה ופריקה של מזומנים, אחזקה שוטפת של המכשירים, בטחון וביטוח והעתקת מכשירים.

במהלך השלב השני, עד יום 31.8.2016, תתפעל קרן התמר את הכספומטים בעצמה, באמצעות גישה מרחוק למערכות המחשוב של שבא, וזאת עד לפיתוח תוכנת תפעול חדשה שתאפשר לה להתנתק מהמערכות של שבא. בשלב זה, ימצאו רכיבי החומרה והתוכנה להפעלת הכספומטים בשבא, אשר תבצע את כל הפעולות הנדרשות לשם הטיפול בהם ולצורך התממשקותם לכספומטים.

---

[2] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2012, **הגבלים עסקיים**, 500224.

[3] העסקה למכירת מכשירי ATM אושרה במסגרת החלטת הממונה בעניין הודעת המיזוג בין החברות: קרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ, 2013, **הגבלים עסקיים**, 9364.

[4] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500459.

[4] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500459.

[5] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2014, **הגבלים עסקיים**, 500559.

[6] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2014, **הגבלים עסקיים**, 500715.

בנוסף, תספק שבא לקרן התמר במהלך תקופה זו שירותי מיתוג ATM ושירותי וסליקה וכן תהיה רשאית לגבות את העמלה בגין פעולות משיכה בין-בנקאית. בתום התקופה, שבא תחדל לחלוטין לספק את השירותים האמורים לקרן התמר, למעט שירותי מתג אותם רשאית שבא לספק לכל גורם על פי תנאי הפטור לפעילותה.[7]

ג. השפעת ההסדר על התחרות

על פי בדיקת הרשות בשנת 2012, העובדה ששבא החזיקה ותפעלה כספומטים, בזמן שבעלי המניות בשבא, הבנקים הגדולים, ביצעו פעילות דומה, עלולה היתה לפגוע בתחרות בתחום זה, הן בין הבנקים לבין שבא ובין בין הבנקים לבין עצמם. לפיכך, הורה לה הממונה למכור את כל פעילותה בתחום זה.

בעקבות עסקת המכירה, הפכה הרוכשת, קרן התמר, למתחרה של הבנקים המחזיקים בשבא בתחום הכספומטים. במקביל, תלויה עדיין קרן התמר בשבא ובמערכות המחשוב הנמצאות אצלה, לצורך תפעול רשת הכספומטים שברשותה. קרן התמר אינה מסוגלת להפעיל את הכספומטים שלה באופן עצמאי, וזקוקה לשבא לפעולות רבות ויומיומיות. אף בשלב השני, בו תחדל שבא מלספק לקרן התמר את מרבית שירותי התפעול, תהיה עדיין קרן התמר תלויה בחיבור מרחוק למערכות התפעול של שבא, ולא תהיה מסוגלת לתפעל את מערכת הכספומטים באופן עצמאי. במצב זה, מתקיימים עדיין רבים מהחששות שפורטו בהחלטת הפטור, ובפרט עולה החשש כי כתוצאה מהתמשכות הליך מכירת פעילות הכספומטים, עלולה להיפגע התחרות בין קרן התמר לבין הבנקים.

מנגד, קיים חשש שאם יאסר המשך ההתקשרות בין שבא לקרן התמר בשלב זה, קרן התמר לא תוכל להמשך ולתפעל את הכספומטים באופן סביר, ואף תאלץ להפסיק את פעולתם לזמן מה. מצב זה יביא אף הוא לפגיעה בתחרות, אשר ייתכן ותהיה חמורה אף יותר מהמשך תפעול הכספומטים על ידי שבא למשך התקופה המבוקשת.

לפיכך, לאחר שהשתכנעתי כי מתן הפטור נחוץ בכדי לאפשר את העברת הבעלות בכספומטים לידי קרן התמר, וכדי להבטיח את יכולתה של קרן התמר להפעיל את הכספומטים בצורה מיטבית על ידי פיתוח מערכת תפעול עצמאית, מצאתי לנכון להיעתר לבקשת הצדדים, בכפוף לתנאים המפורטים בהחלטה זו, אשר נועדו להבטיח כי הצדדים יפעלו על פי המתווה שהוצע על ידיהם.

ד. סוף דבר

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים הבאים:

<u>ואלה התנאים למתן הפטור:</u>

---

[7] ראה התנאים בה"ש 3 לעיל.

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**פטור שבא**" – החלטה מיום 26.8.2013, לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ**, 2013, **הגבלים עסקיים**, 500459;

"**עמלה בגין פעולת משיכה**" - תשלום המשתלם בגין פעולת משיכת מזומנים במכשיר בנק אוטומטי לבעל מכשיר הבנק האוטומטי או לתאגיד בנקאי לרבות שבא המספק שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, בגין אותה פעולה;

"**קרן התמר**" – סמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ.

"**שבא**" – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**שירותי חיבור לשירות מיתוג ATM**" - שירותים שמעניק תאגיד בנקאי בעל גישה לשירותי מיתוג ATM, למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי, המאפשרים למתפעל מכשירי בנק אוטומטיים שאינו תאגיד בנקאי לקבל שירותי מיתוג ATM מבלי להתחבר במישרין לשבא;

"**שירותי מיתוג ATM**" – שירותים שמעניקה שבא שעניינם מערכת העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של שבא ושל בנקים שונים, על ידי לקוחות של בנקים אחרים;

"**שירותי סליקה**" - כהגדרתם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981;

"**שירותי תפעול טכני**" –שירותי הטענות ופריקות, שירותי אחזקה שוטפת של המכשירים, שרותי תפעול, תקשורת, ביטחון וביטוח, שירותי אחזקת תוכנה וחומרה, העתקת מכשירים והכנת חשבונות פרופורמה לצורך התחשבנות קרן התמר מול בעלי אתרים.

"**שירותי מיחשוב והפעלה**" - מתן גישה מרחוק למערכות המחשוב של שבא ובלבד שהדבר נדרש לצורך הפעלת הכספומטים או קישור אליהם, לרבות תפעול שוטף של מערכות אלו על ידי שבא.

תנאים

1. כל מכשירי ATM שברשות שבא יועברו לידי קרן התמר עד יום 31.12.15, על פי התכנית שהוצגה בהודעת קרן התמר מיום 14.10.15. לאחר מועד זה, לא יהיו בידי שבא או כל גורם מטעמה מכשירי ATM.
2. שבא תהיה רשאית לספק לקרן התמר, עד יום 31.12.2015, את השירותים הבאים בלבד:
   א. שירות מיתוג ATM.
   ב. שירותי סליקה.
   ג. שירותי תפעול טכני.
   ד. שירותי מיחשוב והפעלה.
   ה. גביית עמלה בגין פעולת משיכה עבור קרן התמר.

פרט לשירותים אלו תנוהל פעילות רשת הכספומטים שרכשה קרן התמר משבא על ידי קרן התמר בלבד. בין היתר, קרן התמר תקבע את המדיניות העסקית לרבות גובה העמלות שייגבו, תהיה זכאית למלוא ההכנסות מהפעילות וחייבת במלוא ההוצאות.

3. למן יום 1.1.2016 ועד יום 31.8.2016, שבא תהיה רשאית לספק לקרן התמר את השירותים המפורטים בסעיף 2 לעיל, למעט שירותי תפעול טכני.
אין באמור בסעיף זה בכדי למנוע משבא מלטפל ברכיבי החומרה והתוכנה שבידיה, ואשר נדרשים לצורך הפעלת הכספומטים או קישור אליהם.

4. עד ליום 31.8.2016, תפתח קרן התמר מערכת תפעול כספומטים עצמאית, על פי לוחות הזמנים שהוצגו במכתבה מיום 12.10.15.

5. סעיף 15 לתנאי פטור שבא בטל.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

אורי שוורץ

הממונה על ההגבלים העסקיים (בפועל)

א' חשון תשע"ו

14 אוקטובר 2015

פטור מאישור הסדר כובל מיום 21 באפריל 2016

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

א. פתח דבר

ביום 26.8.2013 ניתן על ידי הממונה על הגבלים עסקיים פטור בתנאים ("**החלטת הפטור**") לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 ("**חוק ההגבלים העסקיים**"), להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ ("**שב"א**").[1]

עניינה של החלטה זו בתיקון התנאים בהחלטת הפטור כך שיתאפשר לשב"א לערוך הסמכות קצה לקצה למסופים ולסולקים לצורך עמידה בתקן EMV, כמפורט להלן.

ב. רקע כללי

עניינה של החלטת הפטור הוא בבעלות המשותפת של הבנקים בחברת שב"א. על פי התנאים שנקבעו בהחלטת הפטור, שב"א רשאית לעסוק רק בתחומי פעילות מוגדרים, ובכלל זה שירותי מיתוג, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק ושירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל. כמו כן, נקבעו תנאים המחייבים את שב"א לפתח ממשק משודרג למתן שירותי איסוף ואישור ושירותי ממשק, אשר יאפשר, בין היתר, כניסה מהירה, שוויונית וזולה של סולקים ומנפיקים חדשים לענף כרטיסי האשראי, ואשר יעמוד בקנה אחד עם הסטנדרטים הטכנולוגיים המקובלים בעולם ("**הממשק המשודרג**").

שב"א חויבה במסגרת החלטת הפטור להעמיד את הממשק המשודרג עד ליום 1.1.2016.[2] ואכן, ביום 31.12.2015 הודיעה שב"א לממונה על הגבלים עסקיים כי היא סיימה את פיתוח הממשק המשודרג וכי בכוונתה להשיק אותו במועד הנדרש. הממשק המשודרג פותח באופן שיתאים לתקן

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ** (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

[2] במסגרת החלטת הפטור נקבע כי שב"א תסיים לפתח את הממשק המשודרג עד ליום 1.10.2015 ובהחלטת פטור נוספת מיום 10.9.2015 ניתנה לשב"א ארכה להעמדת הממשק המשודרג עד ליום 1.1.2016. ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ** (10.9.2015) הגבלים עסקיים 500853.

EMV, שהוא סטנדרט מקובל בעולם לסליקה מאובטחת של כרטיסי אשראי באמצעות כרטיסים חכמים המכילים שבב אלקטרוני. התקן, אשר פותח על ידי החברות Visa, Europay ו-MasterCard צפוי להפחית את עלויות של חברות כרטיסי האשראי ובתי העסק בגין כיסוי הונאות וזיופים בענף כרטיסי האשראי. בנוסף, כיוון שמדובר כאמור בסטנדרט בינלאומי מקובל, הוא צפוי להקל על כניסת שחקנים חדשים למקטעי ההתחברות השונים למערכת.

תקן ה- EMV דורש, בין היתר, לבצע הסמכת מסופים קצה-לקצה. הסמכה זו נדרשת לכלל תהליך ביצוע העסקה, משלב קריאת הכרטיס בקורא הכרטיסים, דרך מערכות הסולקים המטפלות בעסקאות ועד המערכת של המותג הבינלאומי (״**תהליך ההסמכה**״). ביצוע תהליך ההסמכה נדרש מכל סולק, עבור כל דגם של מסוף, מול כל אחד מהסכמות כרטיסי האשראי הבינלאומיות (כגון Visa, Diners ו- MasterCard).

ג. ההסדר והשפעתו על התחרות

ביום 14.4.2015 פנתה שב״א לרשות הגבלים עסקיים (״**הרשות**״) בבקשה לתקן את תנאי החלטת הפטור (ובפרט, את הגדרת תחומי הפעילות המותרים לה כחברה המצויה בבעלות משותפת של הבנקים הגדולים), כך שיותר לה לערוך את תהליך ההסמכה למסופים בשם החברות הסולקות.

שב״א טענה בפני הרשות כי ביצוע תהליך ההסמכה על ידה יביא לייעול תהליך ההסמכה, צמצום העלויות הכרוכות בו והאצת תהליך הטמעת מסופים התומכים בתקן EMV בבתי עסק בישראל. במסגרת בחינת הבקשה, נערכה ברשות בדיקה מול חברות הפועלות (או עתידות לפעול) במקטעים שונים בענף סליקת עסקאות בכרטיסי חיוב, כגון יצרני מסופים ונקודות קצה, חברות סולקות, ונציגי סכמות בינלאומיות.

מבדיקת הרשות עלה כי ניהול תהליך ההסכמה על ידי שב״א אכן עשוי לצמצם את המשאבים הנדרשים לצורך ביצוע תהליך ההסמכה מול סכמות כרטיסי האשראי הבינלאומיות. ביצוע התהליך באופן זה עשוי לסייע בצמצום העלויות הנדרשות מהשחקנים השונים בענף לצורך ההסכמה, לקצר את לוחות הזמנים הנדרשים לכך וממילא את משך הזמן עד להטמעת המסופים מוסמכי תקן הEMV בבתי עסק בישראל.

בפרט, ניהול תהליך ההסכמה על ידי שב״א יאפשר להסמיך באופן מזורז מסופים, שכבר עברו תהליך הסמכה עבור סולק מסוים, גם עבור סולקים נוספים. בנוסף, ניהול מרכזי על ידי שב״א יקל על הסמכתו של כל מסוף לפעילות עם מספר גדול יותר של סולקים ויקטין את חסמי המעבר בין סולקים בבתי עסק. חלק מהשחקנים הפעילים בענף הצביעו על היתרון שבביצוע תהליך ההסמכה על ידי גורם בעל ידע ומומחיות בתחום, כגון שב״א.

לצד היתרונות בביצוע תהליך ההסמכה על ידי שב״א נבחנו מספר חששות לפגיעה בתחרות בסליקת בתי עסק שעלולה להיגרם נוכח ביצוע תהליך ההסמכה על ידי שב״א. במוקד הבדיקה עמדו החששות כי שב״א תבצע את תהליך ההסמכה לתקן EMV באופן שיתעדף חלק מהחברות הסולקות, ובפרט את אלו שנמצאות עמה בקשרי בעלות, או ששב״א תקשה על הסמכה של מסופים המתחרים באלו שבהם מותקנת התכנה שהיא מספקת, אשראית PC. בנוסף, עלה חשש ששב״א תשמש כגורם יחיד המבצע את תהליך ההסמכה למסופים וסולקים ותנצל לרעה את הכוח המונופוליסטי בביצוע התהליך. בהקשר זה יצוין כי גם כאשר חברה סולקת ויצרן מסופים בוחרים לבצע את תהליך ההסמכה שלא באמצעות שב״א הם נדרשים לשיתוף הפעולה של שב״א

בעת ביצוע התהליך מפני שזו משמשת כגורם בתהליך אישור עסקה. לכן, נבחן החשש ששב"א תנצל את כוחה הן באופן ישיר כמבצעת תהליך ההסמכה והן באופן עקיף על ידי הימנעות משיתוף פעולה לניסיונות של יצרני מסופים וסולקים לבצע את תהליך ההסמכה באופן עצמאי.

רשות הגבלים עסקיים השיבה לשב"א ביום 9.7.2015 כי היא שוקלת בחיוב ביצוע הסמכות על ידי שב"א ("**מכתב הרשות**"). נוכח החששות שפורטו לעיל, דרשה הרשות כי טרם מתן אישור לשב"א לבצע פעילות כאמור, יסוכמו הפרטים המלאים בדבר אופן ביצוע ההסמכות על ידי שב"א וכי תהליך ההסמכה יתבצע על פי נוהל שקוף, אשר יבטיח כי הוא לא יתבצע באופן שעלול לפגוע פגיעה של ממש בתחרות. בין השאר דרשה הרשות כי הפעולות אשר יבוצעו על ידי שב"א בתהליך ההסמכה יבוצעו ויתומחרו באופן שלא יביא לפגיעה במשתמשים קיימים ועתידיים במקטעים השונים של מערכת הEMV, וכי ייקבעו כללים הוגנים, ברורים, שקופים ושוויוניים בנוגע להיבטים שונים בביצוע התהליך.

ביום 28.1.2016 הגישה שב"א נוהל מפורט לביצוע הסמכות קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV שעקרונותיו יפורסמו באתר האינטרנט של שב"א. לאחר בחינת הנוהל, השתכנעתי כי הוא עומד בדרישות אשר פורטו במכתב הרשות. לאור דברים אלו ובשים לב ליתרונות הגלומים מביצוע תהליך ההסמכה על ידי שב"א החלטתי להתיר לשב"א לבצע את תהליך ההסמכה. נוכח החשש מפני פגיעה ביכולתם של גופים אחרים לבצע הסמכות דומות, מצאתי לנכון להתנות אישור זה בהוראה לפיה שב"א לא תמנע או תעכב במישרין או בעקיפין, את ביצוע תהליך ההסמכה קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV ככל שסולק יבחר לבצע את התהליך שלא באמצעותה.

ד. סוף דבר

לאור הדברים האמורים ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולתקן את תנאי החלטת הפטור מיום 26.8.2013, כך שתחומי הפעילות בהם עוסקת שב"א יוגדרו כדלהלן (תוספות לעומת הנוסח המקורי מסומנות בקו תחתון):

"**סכמות כרטיסי האשראי הבינלאומיות**" - Visa Europe Limited, MasterCard Inc., Diners Club International או מי מהן;

"**שירותי הסמכה קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV**" – ביצוע תהליך הסמכה למסוף תומך EMV. על פי דרישות סכמות כרטיסי האשראי הבינלאומיות בשם סולקים ובהתאם למתואר במכתב שב"א לרשות הגבלים עסקיים מיום 28.1.2016;

"**תחומי הפעילות**" - שירותי מיתוג ATM, תפעול מכשירי בנק אוטומטיים שבבעלות שבא עד ליום 20.2.2015, שירותי איסוף ואישור, הפצת תוכנת "אשראית", שירותי ממשק, שירותי תקשורת למכרזי בנק ישראל ושירותי הסמכה קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV, כהגדרתם לעיל;

כמו כן, יתווסף לתנאי החלטת הפטור סעיף 26א, שכותרתו ונוסחו כדלקמן:

"הסמכות קצה לקצה לתקן EMV"

26א. שב"א לא תמנע או תעכב במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל ביצוע תהליך הסמכה קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV שלא באמצעותה ככל שתידרש לכך על ידי סולק.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

ירושלים, י"ג בניסן התשע"ו
21 באפריל 2016

ד"ר אסף אילת

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

פטור מאישור הסדר כובל מיום 25 באוגוסט 2016

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן בהתאמה: "**בנק הפועלים**", "**בנק לאומי**", "**בנק דיסקונט**", "**בנק מזרחי**" ו – "**הבנק הבינלאומי**" וביחד: "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**"), שעניינו בעלות משותפת של הבנקים בחברת שב"א. החלטת הפטור הראשונה בעניין שב"א ניתנה ביום 18.6.2002 ומאז ניתנו מספר החלטות פטור נוספות,[1] שהאחרונה שבהן ניתנה ביום 26.8.2013 ותפוג מחר (להלן: "**הפטור האחרון**").

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף בשב"א בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים מחזיק ב-34.5% ממניות שב"א, בנק לאומי ב-42.2% מהמניות, בנק דיסקונט ב-20% מהמניות והיתרה מוחזקת על ידי הבנק הבינלאומי (3.3%). בנק מזרחי, אשר העביר בשנת 1980 את מניותיו בשב"א לבעלי המניות האחרים בה, מחזיק עדיין בזכויות מסוימות בשב"א, העיקרית שבהן היא זכות למנות משקיף בישיבות הדירקטוריון.

שב"א היא חברת שירותים משותפת, אשר מפעילה בין היתר שתי מערכות אשר מעניקות שירותים שונים למשתמשים: מערכת אשראית, שתפקידה לספק שירותי מיתוג, סליקה ועיבוד עסקאות בכרטיסי חיוב למנפיקים וסולקים; ומתג ה-ATM המספק שירותי מיתוג לפעולות

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (18.6.2002) **הגבלים עסקיים** 4804; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (17.9.2002) **הגבלים עסקיים** 3015632; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (17.6.2004) **הגבלים עסקיים** 5000714; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (5.11.2008) **הגבלים עסקיים** 5001307; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

במכשירי בנק אוטומטיים למנפיקים ומפעילי מכשירי בנק אוטומטיים. תחומי הפעילות של שב"א והחששות התחרותיים מפעילותה נידונו בהרחבה בפטור האחרון.

בקשת הפטור נבחנת במהלך החודשים האחרונים על ידי רשות ההגבלים העסקיים. במקביל, פעילות שב"א ומבנה הבעלות בה נידונו במסגרת הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**") אשר רשות ההגבלים העסקיים לקחה חלק פעיל בה. ועדת שטרום המליצה כי פעילות מערכת אשראית ופעילות מתג ה- ATM יופרדו לשתי חברות שונות ושיתאפשר לכלל המשתתפים בכל אחת מהמערכות הללו, קיימים ועתידיים, לקחת חלק בקבלת ההחלטות לגבי המערכות בהן הם עושים שימוש. כמו כן, המליצה הוועדה על הוראות שונות הנוגעות לפרוטוקול אשראית. הפרוטוקול מאפשר תקשורת בפורמט אחיד בין הגורמים שמחוברים למערכת אשראית ומטרת ההמלצה לגביו היא לאפשר לכלל הגופים המשתתפים בפרוטוקול לקחת חלק בפיתוחו.[2]

בנוסף, אישרה הממשלה את תזכיר החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ו-2016 (להלן: "**תזכיר החוק**") הקובע בין היתר הוראות הנוגעות למנגנוני קבלת ההחלטות בשב"א, והסמיכה את ועדת השרים לענייני חקיקה להכניס תיקונים בתזכיר החוק בנוגע למבנה הבעלות בשב"א בהתאם להסדר שעיקריו הם – הפחתת שיעורי ההחזקה של הבנקים בחברה, חובת מכירה של שיעורי ההחזקה העודפים של הבנקים לכל משתמש בשירותי החברה המעוניין בכך וקביעת מנגנונים מתאימים בדבר דרכי קבלת החלטות בחברה לצורך שמירה על זכויות כלל המשתמשים.[3]

לכן, מאחר שפעילות החקיקה בעניין זה צפויה להתבצע במהלך החודשים הקרובים ומאחר שהשינויים הצפויים להתבצע במסגרתה צפויים להשפיע על אופן בדיקת בקשת הפטור שבפנינו והתנאים שיקבעו לפעילותה של שב"א, החלטתי להאריך את הפטור האחרון לתקופה של ארבעה חודשים שבמסגרתה תוכל להיבחן בקשת הפטור בהתאם לשינויים אלו.

על כן, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף הפטור האחרון **על כל תנאיו** למשך 4 חודשים מהיום, קרי עד ליום 26.12.2016.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"א אב, תשע"ו

25 אוגוסט, 2016

---

[2] ראה עמ' 6-4 למסמך עיקרי המלצות הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הפיננסיים הנפוצים בישראל, הזמין בכתובת – http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/CommitteeRecommends.pdf.

[3] החלטה 1765 של הממשלה ה- 34 "טיוטת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה" (31.7.2016).

פטור מאישור הסדר כובל מיום 27 בספטמבר 2016

<u>החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988</u>

<u>בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וסמארט שירותי כספומט מתקדמים קרן התמר בע"מ</u>

א. פתח דבר

בפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק החגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שעניינו מתן שירותים על ידי שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**") לסמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ (להלן: "**קרן התמר**"), לצורך תפעול מכשירי בנק אוטומטיים (להלן: "**ATM**" או "**כספומט**").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק חרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים בסוף החלטתי זו, אין בכבילות שבחסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק; כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה; וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו, ראוי ההסדר לפטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

ב. ההסדר והצדדים לו

שב"א היא חברה פרטית בבעלות בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ ובנק מזרחי טפחות בע"מ[1] (להלן: "**הבנקים**"). שב"א היא חברת שירותים משותפת כהגדרתה בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הבנקאות**") שעוסקת בין היתר, בתפעול מערכת למיתוג אישורי פעולות שנעשות על ידי לקוח של בנק אחד במכשירי בנק אוטומטיים שבבעלות בנק אחר או מתפעל כספומטים חוץ בנקאי (להלן: "**מתג ATM**"). בעבר, שב"א תפעלה אף היא כספומטים, אך בהחלטת הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור בתנאים מיום 20.9.2012,[2] חורה הממונה לשב"א למכור את כל מכשירי ATM שברשותה, לאור חששות תחרותיים שעלו מפעילות שב"א בתחום זה ושפורטו בהחלטה זו.

---

[1] יוער כי בנק מזרחי טפחות בע"מ אינו בעל מניות בשב"א אך יש לו מספר זכויות שחעיקרית שבהן היא הזכות למנות משקיף בדירקטוריון שב"א.

[2] החלטה לפי סעיף 14 לחוק החגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור חסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224.

בעקבות זאת, התקשרה שב"א עם קרן התמר בעסקה למכירת כלל הכספומטים שהיו בבעלותה. עסקת המכירה בין שב"א לקרן התמר אושרה על ידי הממונה ביום 28.8.2013,[3] אולם המועד להעברת הכספומטים לידי קרן התמר נדחה מספר פעמים, במסגרת החלטות פטור מהימים 26.8.2013, 9.2.2104, 19.11.2014.[4] בהחלטת הפטור האחרונה מיום 14.10.2015[5] נקבע תהליך מדורג להשלמת תהליך ההעברה של פעילות הכספומטים לידי קרן התמר, במסגרת זו, התחייבה קרן התמר כי עד יום 31.8.2016 יסתיים הפיתוח של מערכת תפעול כספומטים עצמאית, כך שהיא לא תזדקק לשירותי שב"א בתחום זה. בהחלטה זו נקבע כי לאחר מועד זה, קרן התמר תוכל לקבל משב"א שירותי מיתוג ATM בלבד, אותם רשאית שב"א לספק, על פי תנאי החלטת הפטור בעניינה, לגופים הרשאים על פי דין להתחבר לשב"א ולגופים שהמפקח על הבנקים אישר את התחברותם באופן עקיף לשב"א באמצעות תאגיד בנקאי המחובר לשב"א.

מאחר שעל פי סעיף 23 לחוק הבנקאות חברת שירותים משותפת רשאית לספק שירותים רק לתאגיד בנקאי או ללקוחותיו, פיתחה קרן התמר מערכת תפעול עצמאית, שמאפשרת לה לתפעל את פעילות הכספומטים שלה באופן עצמאי, ומאפשרת מיתוג וסליקת ATM באמצעות גישה למערכות הסליקה והמיתוג של בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: **"בנק לאומי"**). אולם, על פי תזכיר החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ו- 2016, אשר פורסם לאחרונה, צפויה הוראה זו להשתנות בקרוב, כך שיתאפשר לכל גוף פיננסי (לרבות מפעילי כספומטים מפוקחים) להתחבר באופן ישיר למערכות שב"א.

על רקע זה, פנתה קרן התמר בבקשה לתאריך את המועד בו יתאפשר לה לקבל משב"א שירותי מחשוב והפעלה ושירותי סליקה, לתקופה קצרה מעבר ליום 31.8.2016, וזאת על מנת לאפשר לה לפתח את מערכת התפעול כך שתוכל להתחבר באופן ישיר לשב"א. קרן התמר ציינה בפניי כי התפעול הטכני של הכספומטים מתבצע כיום על ידיה ומבלי להיזקק לשירותי שב"א, וזאת פרט לשירותי מחשוב והפעלה המסופקים לה כיום על ידי שב"א.

ג. הנימוקים למתן הפטור

רשות החגבלים העסקיים רואה בחיוב מתן אפשרות לגופים החוץ הבנקאיים להתחבר באופן ישיר למערכות שב"א, בדומה לגופים הבנקים, ואף לקחה חלק במהלך לתיקון סעיף 23 לחוק

---

[3] העסקה למכירת מכשירי ATM אושרה במסגרת החלטת הממונה בעניין הודעת המיזוג בין החברות: קרן התמר שירותים פיננסיים מתקדמים בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (28.8.2013) **הגבלים עסקיים** 9364.

[4] החלטה לפי סעיף 14 לחוק החגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור חסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459; החלטה לפי סעיף 14 לחוק החגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור חסדר כובל לחסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ (9.2.2014) **הגבלים עסקיים** 500559; החלטה לפי סעיף 14 לחוק החגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ, בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים בע"מ (19.11.2014) **הגבלים עסקיים** 500715.

[5] החלטה לפי סעיף 14 לחוק החגבלים העסקיים, השתמ"ח-1988, בדבר מתן פטור בתנאים מאישור חסדר כובל בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שרותי בנק אוטומטיים וסמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ (14.10.2015) **הגבלים עסקיים** 500870.

הבנקאות. תיקון זה יאפשר לגופים אלו להתחרות בתחום תפעול הכספומטים מבלי להיות תלויים בגופים הבנקאיים, המתחרים בהם, לצורך קבלת שירותי מיתוג וסליקה בחיבור עקיף דרכם.

לעומת זאת, מתן אפשרות להמשך קבלת שירותי מחשוב והפעלה על ידי שב"א מעלה חששות תחרותיים שפורטו בהחלטת הפטור מיום 20.9.2012, הנובעים מכך ששב"א מספקת שירותים לקרן התמר המתחרה בבעלי מניותיה- קרי, הבנקים. במקרה זה, חששות אלה מופגים מכמה סיבות: ראשית, השירותים שיינתנו על ידי שב"א מוגבלים למתן שירותי מחשוב והפעלה בלבד, בעוד פעילות התפעול הטכני והפעילות העסקית מתבצעת כיום על ידי קרן התמר; שנית, הפטור יינתן לתקופה קצרה של ארבעה חודשים, במהלכם התחייבה קרן התמר להשלים את פיתוח מערכת התפעול כך שתוכל להתחבר ישירות לשב"א.

לאור האמור החלטתי ליתן את הפטור עד ליום 31.12.2016, ולקבוע במסגרתו כי שב"א תהיה רשאית לספק שירותי מיתוג ATM לגופים חוץ בנקאיים ושירותי סליקת ATM. זאת, בנוסף לתחומי הפעילות בהם רשאית שב"א לעסוק על פי תנאי החלטות הפטור בעניינה, ובכללם שירותי מיתוג ATM לגופים בנקאיים. כמו כן, תהיה שב"א רשאית לספק עד למועד זה שירותי מחשוב והפעלה לקרן התמר.

ד. סוף דבר

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולהעניק את הפטור המבוקש עד ליום 31.12.2016, וזאת בכפוף לתנאים הבאים:

1. הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**החלטת הפטור**" – החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 מיום 26.8.2013 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ;

"**קרן התמר**" – סמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ;

"**שב"א**" – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**שירותי מיתוג ATM**" – חיבור למערכת שב"א המאפשרת העברת אישורי פעולות לגבי משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של גוף מסוים על ידי לקוחות של גוף אחר;

"שירותי סליקת ATM" – חיבור לממשק שב"א המאפשר העברת מידע וכספים בנוגע לפעולות משיכות מזומנים, קבלת מידע, הפקדות ופתיחת חשבונות חסכון, המתבצעות במכשירי בנק אוטומטיים של גוף מסוים על ידי לקוחות של גוף אחר;

"שירותי מחשוב והפעלה" - מתן גישה מרחוק למערכות המחשוב של שב"א ובלבד שהדבר נדרש לצורך הפעלת מכשירי הבנק האוטומטיים או קישור אליהם, לרבות תפעול שוטף של מערכות אלו על ידי שב"א;

2. שב"א תעסוק בתחומי הפעילות הבאים ובהם בלבד:
   א. תחומי הפעילות, כהגדרתם בתנאי החלטת הפטור.
   ב. שירותי מיתוג ATM.
   ג. שירותי סליקת ATM.
   ד. מתן שירותי מחשוב והפעלה לקרן התמר.
3. עד ליום 31.12.2016, תפתח קרן התמר מערכת תפעול כספומטים עצמאית אשר תאפשר חיבור לשירותי מיתוג ATM ושירותי סליקת ATM, על פי לוחות הזמנים שהוצגו במכתבה מיום 23.8.2016.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ד באלול התשע"ו
27 בספטמבר 2016

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 בדצמבר 2016

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן בהתאמה: "**בנק הפועלים**", "**בנק לאומי**", "**בנק דיסקונט**", "**בנק מזרחי**" ו – "**הבנק הבינלאומי**" וביחד: "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**"), שעניינו בעלות משותפת של הבנקים בחברת שב"א. החלטת הפטור הראשונה בעניין שב"א ניתנה ביום 18.6.2002 ומאז ניתנו מספר החלטות פטור נוספות,[1] שהאחרונה שבהן ניתנה ביום 26.8.2013 (להלן: "**החלטת הפטור**"), ותוקפה הוארך לאחרונה בארבעה חודשים, בהחלטה מיום 25.8.2016.[2]

אציין כי בקשת הפטור מתייחסת גם להסכם ההכרה ההדדית בין הבנקים, שהצטרפו אליו גם בנק ירושלים בע"מ ובנק יהב לעובדי המדינה בע"מ. על פי הסכם זה, יוכלו לקוחותיהם של הצדדים לו לעשות שימוש במכשירי הבנק האוטומטיים שבבעלות כל אחד מהצדדים האחרים. כמו כן, מסדיר הסכם ההכרה ההדדית את הצד התפעולי של פעילות זו וקובע את גובה העמלה שתועבר בין הצדדים בגין שימוש במכשירי בנק אוטומטיים של גוף אחר. הסכם זה נדון בנפרד ותינתן בענייננו בתקופה הקרובה החלטה נפרדת.

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (18.6.2002) **הגבלים עסקיים** 4804; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (17.9.2002) **הגבלים עסקיים** 3015632; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (17.6.2004) **הגבלים עסקיים** 5000714; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות 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 (5.11.2008) **הגבלים עסקיים** 5001307; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

[2] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (25.8.2016) **הגבלים עסקיים** 501050.

שב"א היא חברת שירותים משותפת, אשר מפעילה בין היתר שתי מערכות שמעניקות שירותים שונים למשתמשים: מערכת אשראית, שתפקידה לספק שירותי מיתוג, סליקה ועיבוד עסקאות בכרטיסי חיוב למנפיקים וסולקים; ומתג ה-ATM המספק שירותי מיתוג לפעולות במכשירי בנק אוטומטיים למנפיקים ומפעילי מכשירי בנק אוטומטיים. תחומי הפעילות של שב"א והחששות התחרותיים מפעילותה נידונו בהרחבה בהחלטת הפטור.

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף בשב"א בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים מחזיק ב-34.5% ממניות שב"א, בנק לאומי ב-42.2% מהמניות, בנק דיסקונט ב-20% מהמניות והיתרה מוחזקת על ידי הבנק הבינלאומי (3.3%). בנק מזרחי, אשר העביר בשנת 1980 את מניותיו בשב"א לבעלי המניות האחרים בה, מחזיק עדיין בזכויות מסוימות בשב"א, העיקרית שבהן היא זכות למנות משקיף בישיבות הדירקטוריון.

בקשת הפטור נבחנת בתקופה האחרונה על ידי רשות ההגבלים העסקיים. במקביל, נבחנה פעילות שב"א ומבנה הבעלות בה במסגרת הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**"). בעקבות המלצות הועדה ואישור תזכיר חוק המאמץ את עיקריהן בממשלה, החלטתי ביום 25.8.2016 לדחות את מועד מתן ההחלטה בבקשת הפטור בארבעה חודשים, עד ליום 26.12.2016, וזאת על מנת להמתין לסיום הליך החקיקה בנושא ובחינת השפעתה על החלטת הפטור בעניין שב"א.

במהלך השבועות האחרונים, נדון הנושא בוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק להגברת התחרות לצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ו-2016 (להלן: "**הועדה**"), וביום 14.12.2016 אישרה הועדה הצעת חוק אשר כוללת מספר הוראות הנוגעות לשב"א, שהעיקרית שבהן צפויה להביא לשינוי מבנה הבעלות של שב"א, באופן שיאפשר לגופים נוספים המשתמשים במערכות שב"א לקחת חלק בקבלת ההחלטות בחברה. שינוי מבנה הבעלות יתבצע על ידי הפחתת שיעורי ההחזקה של הבנקים ומכירת שיעורי ההחזקה העודפים, ולמשך תקופת הביניים ישתנה מבנה הדירקטוריון של שב"א כך שרוב הדירקטורים לא יהיו קשורים לבעלי המניות בה. בנוסף, הוראות הצעת החוק מאפשרות לשב"א ליתן באופן ישיר שירותים לגופים נוספים מלבד תאגידים בנקאיים, כגון סולקים, מנפיקים ומפעילי מכשירי בנק אוטומטיים.

הצעת החוק צפויה לעלות לאישור מליאת הכנסת בימים הקרובים. מאחר שהשינויים הצפויים להתבצע במסגרתה משפיעים על אופן בדיקת בקשת הפטור שבפנינו והתנאים שיקבעו לפעילותה של שב"א, החלטתי להאריך את הפטור האחרון לתקופה נוספת של שלושה חודשים שבמסגרתה תיבחן בקשת הפטור בהתאם לשינויים אלו.

על כן, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף הפטור האחרון **על כל תנאיו**, וזאת למשך 3 חודשים נוספים מהיום, קרי עד ליום 20.3.2017.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ט בכסלו התשע"ז
20 בדצמבר 2016

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 במרץ 2017

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן ביחד: "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**"), שעניינו בעלות משותפת של הבנקים בחברת שב"א. החלטת הפטור הראשונה בעניין שב"א ניתנה ביום 18.6.2002 ומאז ניתנו מספר החלטות פטור נוספות, שהאחרונה שבהן ניתנה ביום 26.8.2013 (להלן: "**החלטת הפטור**").[1]

תוקפה של החלטת הפטור הוארך בהחלטות מיום 25.8.2016 ומיום 20.12.2016[2] עד ליום 20.3.2017. הארכות אלו ניתנו מתוך רצון להמתין לסיום הליך החקיקה של החוק להגברת התחרות לצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז-2017, שאושר על ידי מליאת הכנסת ביום 23.1.2017, ונקבעו בו בין היתר הוראות הנוגעות לפעילות שב"א ולמבנה הבעלות בה. בכלל זה, נקבעו הוראות שמטרתן לאפשר לגופים נוספים המשתמשים במערכות שב"א לקחת חלק בקבלת ההחלטות בחברה.

בקשת הפטור נבדקה בתקופה האחרונה על ידי רשות ההגבלים העסקיים, ומסקנות הבדיקה הוצגו בפני הצדדים להסדר. כעת, החלטתי להאריך את תוקפה של החלטת הפטור בתקופה קצרה נוספת, וזאת לבקשת הצדדים להסדר ועל מנת לאפשר להם פרק זמן נוסף להצגת טיעוניהם.

על כן, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף הפטור האחרון **על כל תנאיו**, וזאת למשך 45 ימים, קרי עד ליום 4.5.2017.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ב באדר התשע"ז
20 במרץ 2017

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

[2] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (25.8.2016) **הגבלים עסקיים** 501050; 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.12.2016) **הגבלים עסקיים** 501119.

פטור מאישור הסדר כובל מיום 4 במאי 2017

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין:

<u>בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן ביחד: "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**"), שעניינו בעלות משותפת של הבנקים בחברת שב"א. החלטת הפטור הראשונה בעניין שב"א ניתנה ביום 18.6.2002 ומאז ניתנו מספר החלטות פטור נוספות, האחרונה שבהן ביום 26.8.2013 (להלן: "**החלטת הפטור**").[1]

תוקפה של החלטת הפטור הוארך מס' פעמים וזאת עד ליום 4.5.2017. הארכות אלו ניתנו, בתחילה מתוך רצון להמתין לסיום הליך החקיקה של החוק להגברת התחרות לצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז-2017, שאושר על ידי מליאת הכנסת ביום 23.1.2017,[2] ולאחר מכן על מנת לאפשר לצדדים להציג את טיעוניהם בנוגע למסקנות בדיקת בקשת הפטור, שהוצגו בפניהם.[3]

כעת, החלטתי להאריך את תוקפה של החלטת הפטור בתקופה קצרה נוספת, וזאת לבקשת הצדדים להסדר ועל מנת לאפשר להם פרק זמן נוסף להצגת טיעוניהם.

על כן, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף הפטור האחרון **על כל תנאיו**, וזאת למשך 14 ימים, קרי עד ליום 18.5.2017.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ח' באייר התשע"ז
4 במאי 2017

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

[2] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (25.8.2016) **הגבלים עסקיים** 501050; 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.12.2016) **הגבלים עסקיים** 501119.

[3] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.3.2017) **הגבלים עסקיים** 501215.

פטור מאישור הסדר כובל מיום 24 בספטמבר 2017

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל בין:

<u>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</u>

א. פתח דבר

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו 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 (להלן בהתאמה: "**בנק הפועלים**", "**בנק לאומי**", "**בנק דיסקונט**", "**הבנק הבינלאומי**" ו- "**בנק מזרחי**", וביחד: "**הבנקים**") וחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**"), שעניינו בעלות משותפת של הבנקים בשב"א. החלטת הפטור הראשונה בעניין שב"א ניתנה ביום 18.6.2002 ומאז ניתנו מספר החלטות פטור נוספות, שהאחרונה שבהן ניתנה ביום 26.8.2013[1] (להלן: "**הפטור הראשון**" ו- "**הפטור האחרון**", בהתאמה) והוארכה לאחר מכן במספר תקופות.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המופיעים בסיפא של החלטתי זו, אין בכבילות שבהסדר כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשווקים הרלוונטיים; כמו כן, שוכנעתי כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלו, ראוי ההסדר לפטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

ב. הבעלות בשב"א

שב"א היא חברה פרטית המפעילה מערכות המאפשרות, בין היתר, איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק, העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק סליקה בין סולקים למנפיקים של כרטיסי חיוב וכן העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן.

בעלי המניות בשב"א הם בנק לאומי המחזיק 42.2% ממניות שב"א, בנק הפועלים המחזיק 34.5% ממניות שב"א, בנק דיסקונט המחזיק 20% ממניות שב"א והבנק הבינלאומי המחזיק 3.3%

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (26.8.2013) **הגבלים עסקיים** 500459.

ממניות שב"א.[2] בעלי המניות בשב"א עוסקים בפעילות בתחום כרטיסי החיוב על ידי החזקה בשלוש חברות כרטיסי האשראי היחידות הפועלות בישראל – ישראכרט בע"מ, אשר בבעלות בנק הפועלים (להלן: "**ישראכרט**"), לאומי קארד בע"מ, אשר בבעלות בנק לאומי (להלן: "**לאומי קארד**") וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ, המוחזקת על ידי בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי (להלן: "**כאל**").

במהלך בדיקת בקשת הפטור, ישבה על המדוכה הועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**"), במסגרתה נבחנו דרכים אפשריות להגברת התחרות בענף הבנקאות והפיננסיים. בעקבות המלצותיה, חוקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה) התשע"ז-2017 (להלן: "**החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות**"), אשר כולל מספר הוראות המשפיעות על תחום כרטיסי החיוב ועל מבנה הבעלות בשב"א.

ראשית, נקבעו הוראות האוסרות על החזקה של יותר מ-10% מאמצעי השליטה בשב"א בידי בעל מניות יחיד ומטילות חובה על בעלי המניות של שב"א למכור את ההחזקות העודפות שלהם בשב"א. כמו כן נקבע שלמשך תקופת הביניים, עד למכירה של ההחזקות העודפות של הבנקים בשב"א, החזקות אלו לא יקנו לבעלי המניות זכויות שליטה בשב"א. הוראות אלה נועדו לאפשר לגופים נוספים, אשר משתתפים או עתידים להשתתף במערכות המופעלות על ידי שב"א, לקחת חלק בקבלת ההחלטות בשב"א. כמו כן, נקבע כי מבנה הדירקטוריון של שב"א ישתנה כך שרוב הדירקטורים לא יהיו קשורים לבעלי המניות בה, וזאת כל זמן שמחצית או יותר ממניות שב"א מוחזקות על ידי משתתפים במערכת או לא פועל מתג כרטיסי חיוב מתחרה לשב"א.

שנית, החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות קובע כי בנק בעל היקף פעילות רחב לא יעסוק ולא יחזיק באמצעי שליטה בתאגיד העוסק בתפעול הנפקה של כרטיסי חיוב ובסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב. הלכה למעשה, החוק מחייב את בנק לאומי ובנק הפועלים למכור את אמצעי השליטה שלהם בלאומי קארד ובישראכרט. ככל שלאומי קארד וישרכארט לא ירכשו מניות בשב"א באופן ישיר, לאחר הפרדתן מהבנקים הן יחדלו להיות קשורות לבעלות בשב"א.

שינוי משמעותי נוסף שהתבצע הוא תיקונו של סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981, באופן שמאפשר גם לגופים חוץ בנקאיים להתחבר למערכות שב"א ולקבל ממנה שירותים. בעבר קבע סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי) כי שב"א תוכל לספק שירותים רק לתאגידים בנקאיים וללקוחותיהם, אולם לאחר התיקון, רשאית שב"א לספק שירותים גם לגופים חוץ בנקאיים.

[2] לבנק מזרחי, אשר העביר את כל מניותיו בשב"א לבעלי המניות האחרים בה, נותרו עדיין זכויות מסוימות בשב"א.

ג. פעילות שב"א בתחום כרטיסי חיוב

ג.1. ענף כרטיסי חיוב – רקע כללי

כרטיס חיוב הוא אמצעי תשלום המאפשר רכישת טובין או שירותים מאת ספק. קיימים שלושה סוגים בסיסיים של כרטיסי חיוב, הנבדלים מבחינת מועד חיוב חשבון מחזיק הכרטיס: **כרטיס נטען** (prepaid card) בו החיוב מבוצע לפני השימוש בכרטיס; **כרטיס חיוב מיידי** בו החיוב מבוצע בסמוך לאחר מועד השימוש; **וכרטיס אשראי** בו החיוב מבוצע בשלב מאוחר יותר, כאשר מקובל להבחין בין שני סוגים של כרטיס אשראי – **כרטיס חיוב נדחה** בו יתרת החוב משולמת במלואה במועד קבוע מדי תקופה **וכרטיס מתגלגל** בו קיימת אפשרות לדחיית תשלום חלק מיתרת החוב לתקופות הבאות, תוך תשלום ריבית.

ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב נעשה על ידי מערכת הסכמית, בין ארבעה גורמים: **מנפיק**, **סולק**, **בית עסק** **וצרכן**. כל אחד מהשחקנים נוהג על פי כללים מוגדרים: המנפיק מנפיק כרטיס חיוב לצרכן; הצרכן משתמש בכרטיס כאמצעי 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 בהתאם לסוג כרטיס החיוב. במקביל, מתחייב המנפיק להעביר לסולק את התמורה עבור העסקה, אשר נגבית מהצרכן במועד שסוכם עמו.

בגין שירות זה גובה הסולק מבית העסק עמלה (**"עמלת בית עסק"**). מעמלה זו משלם הסולק למנפיק, במידה שהסולק והמנפיק הם גופים שונים, עמלה (**"עמלה צולבת"** או **"עמלת המנפיק"**) והיתרה הינה חלקו של הסולק (**"עמלת הסולק"**). כמו כן, המנפיק גובה לעתים ממחזיק הכרטיס עמלת כרטיס בגין השירות שניתן לו.

בישראל קיימות שלוש חברות אשר מנפיקות וסולקות כרטיסי חיוב והן חברות כרטיסי האשראי ישראכרט, לאומי קארד וכאל, אשר כאמור לעיל מוחזקות על ידי בנקים. בנוסף, ביום 4.4.2017 העניק בנק ישראל רישיון סולק גם לחברת טרנזילה בע"מ.[3] שלוש חברות כרטיסי האשראי קשורות ביניהן בהסכמים לסליקה צולבת של הכרטיסים המונפקים על ידם, אשר מאפשרים לכל אחת מהן לסלוק את כרטיסי החיוב המונפקים על ידי החברות האחרות. כפי שיוסבר להלן, לשב"א תפקיד משמעותי בביצוע הסליקה הצולבת בין הסולקים והמנפיקים.

ג.2. ביצוע עסקה בכרטיס חיוב

כפי שצוין לעיל, עסקה בכרטיס חיוב מתבצעת על ידי המנפיק המייצג את מחזיק הכרטיס, מהצד האחד, ועל ידי הסולק המספק שירותי סליקה לבית העסק, מהצד שני. קיימים שני סוגי עסקאות

---

[3] ר' הודעה לעיתונות באתר בנק ישראל -
http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/4-4-17.aspx

– כאשר העסקה מבוצעת בבית עסק שהגוף שמספק לו שירותי סליקה הוא גם מנפיק הכרטיס בו בוצעה העסקה (**"עסקת ON US"**) וכאשר העסקה מבוצעת בבית עסק שהגוף המספק לו שירותי סליקה אינו מנפיק הכרטיס בו בוצעה העסקה (**"עסקת סליקה צולבת"**).

עסקת סליקה צולבת מחייבת קישוריות בין הסולק והמנפיק, במספר היבטים – הסולק נדרש לקבל את אישור המנפיק לביצוע העסקה; הסולק נדרש להעביר את המידע אודות העסקאות שהתבצעו בכרטיסי המנפיק בבית העסק; וכן, נדרש להעביר את הכספים ביניהם. לצורך כך, מפעילה שב"א מתג המאפשר העברה של בקשות לאישור עסקאות בכרטיסי חיוב ומתן תשובה להן וכן מהווה ממשק סליקה מרכזי של עסקאות הנעשות בכרטיסי חיוב, המאפשר ביצוע ההתחשבנות בין הסולקים והמנפיקים והעברת המידע אודות העסקאות. ביצוע הסילוקין, קרי העברות הכספים בין החברות, מתבצע על ידי הסולקים והמנפיקים באמצעות מערכת העברות הכספים של מרכז סליקה בנקאי בע"מ.[4]

כמו כן, שב"א פועלת גם כ**מעבד** של עסקאות בכרטיסי חיוב. במסגרת זו, היא מקושרת לכלל המסופים בבתי העסק ומבצעת איסוף של כלל העסקאות בכל סוגי כרטיסי החיוב ועיבודן, לצורך העברתן למנפיקים לקבלת אישור והמשך הטיפול בעסקה, וכן מנתבת עסקאות ON US לסולק אשר מטפל בעסקה בעצמו. במסגרת פעילותה כמעבד שב"א גם מספקת לסולקים שירות ניהול מסופים בבתי העסק וכן מבצעת פעולות טכניות נוספות עבור הסולקים והמנפיקים.

העסקאות בבתי העסק מבוצעות באמצעות מסופים המותקנים בהם. מסופים אלו מורכבים מרכיב תוכנה, המחבר בין בית העסק לבין המתג של שב"א, ומרכיב חומרה, קורא כרטיסי חיוב.[5] על מנת להתחבר למערכת איסוף העסקאות, שב"א מבצעת בדיקות לתוכנות המסופים על מנת לוודא את התאמתן לפרוטוקול ואת החיבור למערכת.

בנוסף לפעילותה כמתג וכמעבד שב"א פועלת גם כיצרנית של רכיב תוכנה בשם אשראית PC. תוכנה זו משווקת על ידי מספר רב של מפיצים, מרביתם יצרני קופות ניהול לבתי העסק המשלבים את תוכנת אשראית PC בתוך תוכנת הניהול ומוסיפים רכיב חומרה לקריאת הכרטיסים המתחבר לתוכנת אשראית PC. כמו כן, המסוף בבית העסק יכול להיות מסוף אחוד המשלב את רכיב התוכנה בתוך קורא הכרטיסים.

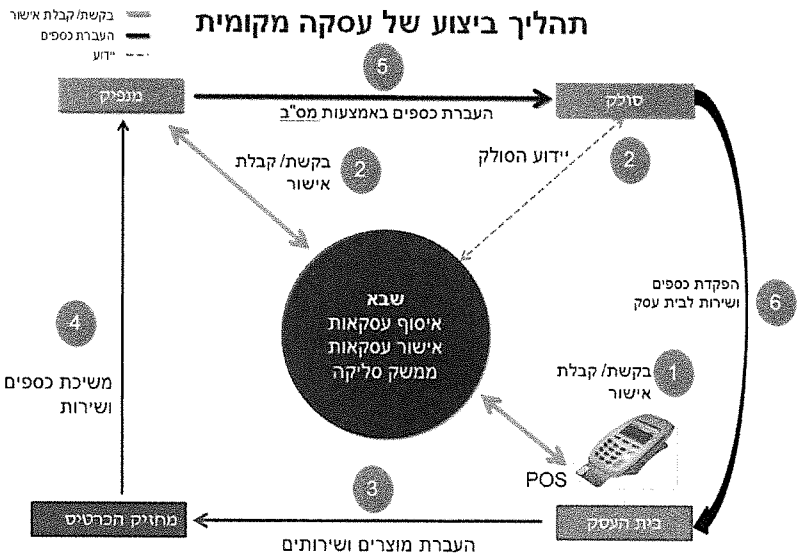
ניתן להתרשם מתהליך ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, באמצעות התרשים הבא.

---

[4] החלטה 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 לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (20.3.2016) **הגבלים עסקיים** 500961.

[5] חריג לכך הן עסקאות בכרטיס חסר, כמו עסקאות המתבצעות על גבי רשת האינטרנט או בטלפון, באמצעות מסירת פרטים על כרטיס האשראי של הצרכן. עסקאות אלו דורשות רכיב תוכנה בלבד.

תרשים 1 : תהליך ביצוע של עסקה בישראל



מהאמור לעיל עולה, כי ביצוע עסקה בכרטיס חיוב מחייב תקשורת בין גורמים שונים בשרשרת ביצוע עסקה – שב"א, סולקים, מנפיקים, מסופים בבתי העסק ו- payment gateways[6]. התקשורת בין גורמים אלה נעשית באמצעות **פרוטוקול התקשורת**, המאפשר לכל הגורמים לתקשר ביניהם באותה "שפה".

בעבר, שב"א פיתחה פרוטוקול תקשורת הנקרא פרוטוקול אשראית 96, פרוטוקול זה עודכן במהלך השנים על מנת להתאים לצרכי השוק המתפתח – כגון פתיחת מותגי VISA ו-MasterCard לסליקה צולבת בהתאם להסדר הסליקה הצולבת שאושר בבית הדין להגבלים עסקיים[7] ולאחר מכן לסליקה צולבת של המותג "ישראכרט". מאחר שהפרוטוקול התגבש במהלך השנים כ"טלאי על טלאי", נוצר פרוטוקול מורכב ליישום וייחודי במידה רבה, אשר נתפר למידותיהן של חברות כרטיסי האשראי הקיימות ואשר אינו דומה לסטנדרט בינלאומי קיים בתחום מערכות התשלומים. מצב דברים זה הביא לכך שהיה קושי טכנולוגי רב לחבר מנפיק או סולק חדש למערכות שב"א וכן, חסרה אינפורמציה בדבר מאפייניו של הממשק הטכנולוגי עבור גורמים המבקשים להתחרות בשחקנים הקיימים בענף כרטיסי האשראי.

במסגרת הפטור האחרון, נדרשה שב"א לפתח פרוטוקול חדש, אשר יותאם לסטנדרטים הבינלאומיים, יגביר את האבטחה בביצוע עסקה בכרטיס חיוב ויאפשר כניסה של שחקנים

---

[6] גופים המספקים שירותי העברת עסקה בין בית העסק לסולק או למעבד מטעמו. השירות ניתן בעיקר לבתי עסק שמבצעים עסקאות בכרטיסי חיוב על גבי רשת האינטרנט.

[7] ה"ע 610/06 **בנק לאומי לישראל בע"מ ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים** (7.3.2012) הגבלים עסקיים 5001910.

נוספים לתחום, ובעיקר של סולקים ומנפיקים חדשים. שב"א החלה בפיתוח הפרוטוקול החדש, שנקרא פרוטוקול אשראית EMV.

בדצמבר 2015 החלה לפעול בבנק ישראל ועדת כרטיסי חיוב, המורכבת מנציגי שחקנים שונים בענף כרטיסי החיוב ומנציגי בנק ישראל, ומטרתה לדון בנושאים מקצועיים וטכנולוגיים הנוגעים לדרך הפעילות וכללי ביצוע העסקאות במערכת כרטיסי החיוב. ועדת כרטיסי חיוב הגדירה עקרונות וכללים לפיתוח הפרוטוקול ולשימוש בו (להלן: "**עקרונות הפרוטוקול**"), אשר מטרתם ליצור בשוק את התנאים שיאפשרו כניסה של שחקנים חדשים לכל אורך שרשרת ביצוע העסקה.[8] על פי עקרונות הפרוטוקול קבלת ההחלטות בנוגע לפרוטוקול תתבצע בוועדת כרטיסי חיוב, אך תפעול הפרוטוקול יתבצע על ידי שב"א והזכויות בו ייוותרו בידה; הפרוטוקול יהיה פומבי ותינתן לכל שחקן האפשרות לעשות בו שימוש; הפרוטוקול יותאם לסטנדרטים הבינלאומיים ככל שניתן, יהיה פריק ויכלול רכיבי רשות וחובה, כך שתינתן למשתמשים אפשרות ליישם את הפרוטוקול באופן חלקי.

ג.3. <u>השפעת ההסדר על התחרות</u>

שב"א הינה, למעשה, מיזם משותף בין מתחרים בתחום התחרות. כאמור, הבנקים מחזיקים כיום בשלוש חברות כרטיסי האשראי היחידות בישראל, העוסקות הן בסליקה והן בהנפקה של כרטיסי חיוב.

מטרתה העיקרית של שב"א היא יצירת קישוריות בין הסולקים והמנפיקים. קישוריות זו מאפשרת לבצע סליקה צולבת בכרטיסי חיוב, המיטיבה עם התחרות שכן היא מאפשרת לבית עסק להתקשר בהסכם עם סולק אחד אשר יסלוק את כלל כרטיסי החיוב, להבדיל ממצב בו כל סולק מבצע סליקה רק של כרטיסים שהונפקו על ידו.[9]

חשיבותה של שב"א כשדרה המרכזית באמצעותה מתבצעות עסקאות בכרטיסי חיוב בישראל יוצרת גם תלות רבה בה מצד הגופים השונים הפועלים בתחום כרטיסי החיוב. כך, תלויים בשב"א גופים שמבקשים להתחרות בה באופן ישיר, באחד או יותר מהמקטעים בהם היא פועלת כגון מיתוג עסקאות, איסוף ועיבוד של עסקאות וייצור תכנת מסופים. וכך, תלויים בשב"א גם גופים שמבקשים להתחרות בבעלי מניותיה, בתחום הסליקה או בתחום ההנפקה.

כפי שצוין לעיל, הבעייתיות במבנה הבעלות הנוכחי בשב"א נדונה במסגרת וועדת שטרום, ועל פי הוראות החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות הוא צפוי להשתנות כך שהבעלות בשב"א תהיה מבוזרת יותר ואף בעל מניות לא יחזיק ביותר מ-10% ממניותיה. אמנם, גם לאחר רכישת מניות על ידי גופים נוספים ודילולם של בעלי המניות הקיימים, צפויה שב"א להמשיך להיות מיזם

---

[8] בנק ישראל **עקרונות וצעדים נלווים לפיתוח פרוטוקול לביצוע עסקה בכרטיס חיוב והשימוש בו** (2016).

[9] ה"ע 4630/01 **בנק לאומי לישראל ואח' נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** 2006 **הגבלים עסקיים** 5000592, פס' 8.

משותף בין מתחרים, אך שינוי זה במבנה הבעלות והאפשרות שנפתחה לגופים נוספים לרכוש את מניותיה, צפוי להשפיע על החששות התחרותיים העולים מפעילותה של שב"א שיפורטו להלן.

החשש המרכזי העולה מפעילות שב"א כהסדר כובל בין מתחרים, ושייבחן להלן, הוא החשש מפני מניעת כניסה או העלאת חסמי הכניסה העומדים בפני מתחרים חדשים בענף כרטיסי החיוב, בכל אחד מהמקטעים בהם שב"א פועלת- מיתוג, עיבוד ופיתוח תוכנת מסופים, וכן בפעילויות בהן פועלים בעלי המניות בשב"א קרי, סליקה והנפקה. החשש האמור מתבטא בשתי דרכים עיקריות, אליהן מתייחסים תנאי החלטות פטור זו. הדרך הראשונה, שימוש בפרוטוקול תקשורת אשר מקשה על כניסה של גופים חדשים, והדרך השניה היא הערמת קשיים על חיבור של גופים חדשים למערכות שב"א ועל פעילותם של גופים אלו.

<u>פרוטוקול התקשורת</u>

פעילות בשרשרת ביצוע עסקה בכרטיסי חיוב מחייבת תקשורת עם גורמים שונים בשרשרת ביצוע עסקה. פרוטוקול תקשורת בין גופים משול ל"שפה", כשם שבני אדם צריכים לדעת לדבר את שפתו של אדם אחר על מנת לתקשר, כך הגורמים הפועלים בתחום צריכים לדעת את השפה של שאר הגורמים הפעילים בתחום ולתקשר איתם בשפה זו. וכשם ששפה אנושית אחידה מקלה על יכולת התקשורת בין בני אדם כך גם פרוטוקול תקשורת אחיד מקל על יכולת התקשורת בין הגופים, ויתירה מכך, מקל על יכולתו של גוף חדש להיכנס לתחום, שכן הוא אינו נדרש ללמוד שפות רבות אלא שפה אחת אחידה.

ההכרה של פרוטוקול התקשורת ויכולת היישום שלו על ידי גופים חדשים מהווה את שער הכניסה לגופים אלו, הנדרשים לפתח את מערכותיהם בהתאם לפרוטוקול התקשורת. ככל שפרוטוקול התקשורת קשה יותר ליישום, כך גופים חדשים יתקשו יותר להיכנס לענף כרטיסי החיוב.

ואכן, כפי שתואר לעיל, אפיון, פיתוח ותפעול הפרוטוקול על ידי בעלי המניות הנוכחיים של שב"א בלבד, המחזיקים בשלושת חברות כרטיסי האשראי, הביא ליצירת פרוטוקול מורכב וקשה ליישום, באופן שמקשה על כניסה של גופים חדשים בשרשרת ביצוע העסקה בכרטיסי חיוב לענף כרטיסי החיוב. חלק מגופים אלו ובהם מתגים, מעבדים ויצרני תוכנת מסופים, עשויים להתחרות ישירות בשב"א, וחלקם עשויים להתחרות בבעלי המניות שלה, כיום, סולקים ומנפיקים. בנוסף, הפרוטוקול שפותח בעבר אינו מותאם לסטנדרטים בינלאומיים, באופן שמקשה על כניסה של גופים בינלאומיים העוסקים בתחום כרטיסי החיוב לשוק הישראלי.

כאמור לעיל, במסגרת הפטור האחרון, נדרשה שב"א לפתח פרוטוקול חדש (אשראית EMV), אשר יותאם לסטנדרטים הבינלאומיים ויאפשר כניסה של שחקנים נוספים לתחום. ברם, הבעייתיות המבנית הנובעת משליטתה של שב"א בשער הכניסה לתחום עבור מתחרים שלה ושל בעלי מניותיה, נותרה בעינה.

מצב בעייתי זה הוצג גם על ידי בנק ישראל, אשר צוות מטעמו בחן את התחרות בשוק כרטיסי החיוב ואת פעילות שב"א, וציין כי *"פעילות שב"א כקובעת ומנהלת הפרוטוקול עלולה להעמיד אותה בניגוד עניינים ובתחרות לא הוגנת עם מתחרים"*.[10] לדוגמה, שב"א משפיעה, באמצעות הפרוטוקול, על כללי הפעילות של יצרני התוכנה ואף מספקת רישיונות לגופים העומדים בכללים אלו. במקביל, שב"א פעולת אף היא כיצרנית של תוכנת מסופים, ולמעשה מתחרה בגופים התלויים בה לפעילותם ובמידה רבה מפוקחים על ידה, באופן המעלה חשש מפני דחיקתם מתחום יצור תוכנת המסופים.

הקמת ועדת כרטיסי חיוב על ידי אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל נועדה לשפר את המצב הקיים ולאפשר יצירה של פרוטוקול פשוט ליישום אשר לוקח בחשבון את צרכי כלל המשתמשים בו. אולם, פתרון זה הינו פתרון התנהגותי, כלומר, פתרון הכולל הוראות שנועדו להכוין את הגוף המפוקח לפעול באופן מסוים, בעוד התמריץ של הגוף המפוקח הוא לפעול בניגוד להוראות אלה, וזאת להבדיל מפתרון מבני, אשר יוצר שינוי במערך התמריצים של הגוף המפוקח לפעול באופן מסוים, לדוגמה על ידי שינוי במבנה הבעלות או הפעילות של הגוף המפוקח. פתרון מבני משיג תוצאות ראויות יותר בהכוונת פעילות הגוף המפוקח מפתרון התנהגותי, שכן הטיפול הוא בשורש הבעיה ולא בתופעות הלוואי שלה. כמו כן, פתרון התנהגותי מצריך פיקוח הדוק ומתמשך יותר על הגוף המפוקח, כאשר מידת היעילות של פיקוח רגולטורי זה מוטלת בספק. דברים אלה יפים גם למקרה שבפנינו.

הרי כי כן, הקמת וועדת כרטיסי חיוב והפעילות בה אמנם הביאה לשיפור בפיתוח הפרוטוקול, אולם היא מהווה פתרון חלקי וזאת מכמה סיבות: ראשית, הזכות לקחת חלק בקבלת ההחלטות במסגרת ועדת כרטיסי חיוב ניתנה רק לסולקים ולמנפיקים (כאשר לבנק ישראל זכות וטו), ואילו שאר הגופים משתתפים בוועדה כמשקיפים. בנוסף, תפעול הפרוטוקול, קרי היישום הטכני שלו, ממשיך להתבצע על ידי שב"א; ולבסוף, שב"א ממשיכה להחזיק בזכויות הקנייניות בפרוטוקול, כך שעולה חשש מגביית תשלום על זכות השימוש בפרוטוקול, באופן שיקשה על גופים חדשים להיכנס. כך, לדוגמה, מתג עתידי שיעשה שימוש בפרוטוקול עלול להידרש לשלם לשב"א על זכות השימוש בו.

נוכח האמור, גובש, במהלך משותף עם בנק ישראל, מתווה להוצאת הפרוטוקול מידי שב"א, שבא לידי ביטוי בתנאי החלטה זו (להלן: "**מתווה הפרוטוקול**"). מתווה זה מפיג את החששות הנובעים מבעלות שב"א בפרוטוקול ופעילותה וצפוי להקל על כניסה של גופים חדשים לענף כרטיסי החיוב. על פי מתווה הפרוטוקול תוקם עמותה, שאליה תעביר שב"א את כלל זכויותיה בפרוטוקול התקשורת ללא תמורה. לאחר מכן, תחדל שב"א מפעילות בתחום הפרוטוקול, ופעילות זו תתבצע על ידי העמותה; העמותה תפוקח כמערכת מבוקרת על ידי אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל; התקנון הראשוני של העמותה ייקבע במסגרת שתאפשר השמעת עמדות כלל המשתמשים, כאשר

[10] בנק ישראל **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב – דו"ח סופי** (2016), עמ' 31-30.

מסגרת מתאימה לדיון בתקנון תהיה בדיוני הוועדה לכרטיסי חיוב בניהול אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל, לאחר ששב"א תשלח את הצעתה לתקנון לגופים המשתתפים בדיונים אלו; התקנון יעמוד במספר עקרונות שהעיקריים שבהם היא שהעמותה תאפשר לכל משתמש בפרוטוקול להצטרף אליה ללא עלות וזכויות ההצבעה בה ייקבעו באופן שנותן ייצוג הולם לכלל המשתמשים. לאחר שיח שקיימנו בעניין זה עם שב"א ועם בעלי המניות בשב"א: בנק לאומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי, הם הודיעו כי הם אינם מתנגדים למתווה זה.

בשלב זה, התנאים אינם מחייבים את שב"א להעביר את זכויותיה בפרוטוקול אשראית 96, הפרוטוקול הישן, מתוך הבנה כי השימוש בפרוטוקול זה ילך ויפחת בעתיד הקרוב ומרבית העסקאות יתבצעו על פי פרוטוקול אשראית EMV, כך שהשפעתו של הפרוטוקול הישן על התחרות בענף כרטיסי החיוב לא צפויה להיות משמעותית. אולם, ככל שתמונת המצב במהלך תקופת פטור זה לא תתאם לאמור, רשות ההגבלים העסקיים עשויה לשקול לחייב את שב"א להעביר גם את זכויותיה בפרוטוקול אשראית 96 לעמותה.

<u>חיבור למערכות שב"א</u>

כיום, שב"א היא המתג ומעבד העסקאות בכרטיסי חיוב היחיד בישראל. על כן, הגישה למערכותיה מהווה רכיב הכרחי עבור גופים לצורך פעילותם בענף כרטיסי החיוב. נוכח היותה של שב"א מיזם משותף בין מתחרים, עולה חשש מפני דחיקת גופים המתחרים בבעלי המניות בשב"א. כמו כן, עולה חשש מדחיקה של גופים המתחרים בפעילות שב"א כגון מתגים, מעבדים ויצרני תכנת מסופים, וזאת על ידי מניעת גישה לאחת או יותר ממערכות שב"א או עיכוב במתן גישה למערכות אלו, בדרכים שונות ומגוונות.

החשש מפני דחיקת גופים המתחרים בבעלי המניות בשב"א בא לידי ביטוי מובהק באופן בו נתפרה המערכת שפותחה על ידי שב"א בעבר למידותיהן של חברות כרטיסי האשראי הקיימות, כך שהיא לא אפשרה לסולק או מנפיק אחר להתחבר אליה. חשש זה עשוי לפחות בעתיד, נוכח הוראות החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות האוסרות על החזקה של מעל 10% מאמצעי השליטה בשב"א. הוראות אלו צפויות להקטין את ההשפעה של בעלי המניות בשב"א, ובפרט, להקטין את השפעתן של חברות כרטיסי האשראי הקיימות על שב"א, וכן צפויות לאפשר כניסה של גופים נוספים הפועלים בשוק כבעלי מניות בשב"א, ובכלל זה סולקים ומנפיקים אחרים.[11] יחד עם זאת, על אף ביזור האחזקות ודילולם של בעלי המניות הקיימים, כל עוד שב"א מוחזקת על ידי מתחרים חשש זה לא יופג לחלוטין.

לעומת זאת, החשש מפני דחיקת גופים המתחרים, או מבקשים להתחרות, באחד או יותר מהמקטעים בהם פועלת שב"א באופן ישיר, צפוי לעמוד בעינו בתקופה הנראית לעין. כך, לדוגמה,

[11] דברי הסבר להצעת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016, ה"ח 1080.

פעילותה של שב"א הן כמתג והן כמעבד מעלה חשש כי היא תמנע או תקשה על פעילותו של גוף המבקש לפעול כמעבד (לרבות באופן חלקי, למשל בקשר עם סוגים מסוימים של עסקאות). גוף זה נדרש להתחבר למתג של שב"א ולעתים גם לקבל שירותים משלימים משב"א, ולשב"א יש את היכולת להקשות עליו להתחרות בה בתחום העיבוד.

על מנת להתמודד עם החשש האמור מפני דחיקת מתחרים של שב"א ושל בעלי מניותיה, קבעתי תנאים מפורטים בסיפא להחלטתי זו, אשר מחייבים את שב"א לאפשר חיבור של כל גוף למערכותיה באופן שוויוני, בזמן סביר וללא השתת עלויות עבר. כמו כן, קבעתי כי על שב"א להתאים את מערכותיה כך שיתאפשר חיבור של גופים רבים, לרבות גופים המעוניינים לספק שירותים מצומצמים יותר מאלו הניתנים כיום, כגון מנפיקים או סולקים המעוניינים לספק שירותים עבור סוגים מסוימים בלבד של כרטיסי חיוב או יצרנים המעוניינים לפתח תכנת מסופים שמותאמת לעסקאות אונליין בלבד. מטרתן של הוראות אלו היא להבטיח ששחקנים חדשים יוכלו להתחבר למערכות שב"א השונות, לאפשר לגופים מעין אלו להתחרות בשב"א או בבעלי מניותיה במקטע אחד או יותר של שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, ובכלל זה לאפשר גם לגופים שמעוניינים לספק שירותים חלקיים ללקוחות לפעול בתחום.

אציין, כי תנאים אלו חלים לעת עתה על חיבור למתג כרטיסי חיוב ולמערכת איסוף ועיבוד עסקאות של שב"א רק ככל שמדובר בעסקאות בכרטיסי חיוב בתקן EMV. בדומה לדברים שצוינו לעיל לעניין הפרוטוקול, הצפי הנוכחי הוא שהשימוש במערכת הישנה של שב"א, שמלכתחילה פותחה באופן המקשה טכנית על חיבור של גופים נוספים, ילך ויפחת בעתיד הקרוב ומרבית העסקאות יתבצעו על גבי המערכת החדשה. במקביל, הצפי הוא שגופים המבקשים להתחבר למערכות שב"א יבקשו שהחיבור יהיה למערכות החדשות התומכות בתקן EMV. ככל שתמונת המצב במהלך תקופת פטור זה לא תתאם לאמור, רשות ההגבלים העסקיים עשויה להחיל את ההוראה גם על המערכת הישנה, ובכל מקרה חלות לעניין החיבור למערכות שב"א, החדשות והישנות, הוראות חוק ההגבלים העסקיים.

<u>תוכנת אשראית PC</u>

כאמור, שב"א מפתחת כיום תוכנת מסופים הנקראת תכנת אשראית PC המשווקת על ידי מפיצים מורשים של שב"א לבתי העסק; במקביל, פועלים בשוק יצרני תכנת מסופים נוספים. בדומה למתואר בפרק הקודם, גם בתחום זה עולה חשש מפני דחיקתם של היצרנים, המתחרים בשב"א ובמקביל נזקקים לשירותיה. כפי שיפורט להלן, החלטתי להטיל לעניין פעילותה של שב"א מול יצרנים מספר תנאים נוספים מעבר לאלו שפורטו בפרק הקודם ושחלים באופן כללי לעניין חיבור למערכות שב"א.

יצרני תכנת המסופים תלויים באופן משמעותי בפעילות שב"א: ראשית, היצרנים נדרשים להתאים את מערכותיהם לפרוטוקול התקשורת המוחזק כיום על ידי שב"א; שנית, על מנת לפעול

כיצרן מסופים יש לעמוד בבדיקות שנעשות על ידי שב"א לצורך התאמת תוכנת המסופים של היצרן לפרוטוקול התקשורת וכן לוודא את החיבור של תוכנות המסופים למערכות שב"א; ולבסוף, תכנת המסופים צריכה להתחבר למערכת איסוף העסקאות של שב"א.

המבנה האנכי שהוצג לעיל, מעלה חשש מפני הגבהת חסמי כניסה ואף דחיקת יצרני תוכנה על ידי שב"א, שכן מצד אחד שב"א קובעת את כללי הפעילות ומספקת רישיונות לגופים העומדים בכללים אלו, ומצד שני היא מתחרה בהם, שכן היא משווקת את תוכנת אשראית PC שפותחה על ידה.

נוכח חששות אלו, שקלתי להורות לשב"א להפסיק את פעילותה בתחום פיתוח, תפעול והפצה של תכנת אשראית PC ולמכור את הפעילות האמורה לגורם שלישי. אולם, מתווה הפרוטוקול שפורט לעיל צפוי להפחית את החשש מפני דחיקת יצרני התוכנה: פרוטוקול התקשורת יעבור לידי העמותה וליצרני תוכנות מסופים תהיה אפשרות לקחת חלק באפיון שלו, וכן, כחלק מפעילותה העמותה היא זו שתבחן את ההתאמה של תוכנות המסופים לפרוטוקול ותאשר זאת, כך ששב"א תפסיק לספק רישיונות יצרן ותבצע רק בדיקות המוודאות את החיבור של תוכנות המסופים למערכות שב"א. נוכח האמור, החלטתי להתיר לשב"א להמשיך לעת הזו את פעילותה בתחום תכנת אשראית PC, בכפוף לתנאים האוסרים על שב"א למנוע או לעכב את פעילותו של כל גוף שיאושר לפעול כיצרן על ידי העמותה ועומד בבדיקות החיבור למערכות שב"א, מחייבים אותה להעביר מידע העשוי להיות רלוונטי ליצרנים וקובעים כי שינויים במערכותיה יתבצעו באופן המצמצם ככל שניתן את הפגיעה ביצרנים.

ד. ד. פעילות שב"א בתחום ה- ATM

ד.1. <u>מכשירי בנק אוטומטיים – רקע</u>

מכשירי בנק אוטומטיים (**ATM**) הן מכונות המאפשרות משיכת מזומן מחשבון העו"ש של לקוח הבנק, באמצעות כרטיס המונפק על ידי הבנק שבו מתנהל חשבון הלקוח, אשר בדרך כלל משמש גם לצורך קבלת מידע וביצוע פעולות נוספות בחשבון הבנק של הלקוח. כיום, הנפקת כרטיסים אלו מתבצעת רק על ידי תאגידים בנקאיים, אולם לאור שינויים הצפויים ברגולציה בנוגע לנותני שירותי תשלום ונותני שירותי אשראי, קיימת אפשרות כי יקומו גופים נוספים שינפיקו כרטיסים בעלי פונקציונליות דומה, המקושרים לחשבון לקוח שאינו מנוהל על ידי תאגיד בנקאי.

תפעול מכשירי בנק אוטומטיים נעשה כיום הן על ידי בנקים והן על ידי גופים פרטיים אחרים המתפעלים מכשירים אלו. עד שנת 2005 תפעול מכשירי בנק אוטומטיים נעשה על ידי בנקים בלבד, שכן עד אז חל איסור על תאגיד בנקאי לגבות עמלה בגין משיכת מזומן במכשירי בנק אוטומטיים שברשותו, למעט גביית עמלת ערוץ ישיר הנגבית על ביצוע פעולה בחשבון הבנק של הלקוח. במטרה להרחיב את תפוצת ה- ATM בישראל ובכלל זה במקומות מרוחקים בארץ, הוסר

הפיקוח על גובה העמלה למשיכת מזומן ב-ATM מרוחקי סניף,[12] כך שהאיסור על גביית עמלה נותר רק בנוגע ל- ATM צמודי סניף. בנוסף, חויב כל בנק להציב מכשיר בנק אוטומטי בקיר החיצוני של כל אחד מסניפיו.[13] נוכח הוראות אלו, חל גידול בכמות מכשירי הבנק האוטומטיים בישראל, הן כתוצאה מהגדלת מספר המכשירים שהציבו הבנקים והן כתוצאה מכניסת מתחרים חדשים, מתפעלי ATM שאינם תאגידים בנקאיים, לתחום זה, שהפך רווחי.

ד.2. פעילות שב"א והסכם ההכרה ההדדית

עד לפני שנים ספורות, הופעלו מכשירי ATM גם על ידי שב"א, וזאת בנוסף לכספומטים המופעלים על ידי הבנקים המחזיקים בה. במסגרת החלטה מיום 20.9.2012 הורה הממונה על הגבלים עסקיים לשב"א למכור את כל מכשירי ה- ATM שברשותה תוך 8 חודשים מיום ההחלטה.[14] מבנה ענף הכספומטים והחששות שהובילו להוראה האמורה מתוארים בהרחבה בהחלטה זו. כיום, שב"א אינה מפעילה כספומטים בעצמה ופעילותה בתחום מתמקדת בהפעלת מערכות המאפשרות קישוריות בין הצדדים להסכם ההכרה ההדדית, כפי שיוסבר להלן.

הסכם ההכרה ההדדית הוא הסכם בו קשורים בנקים בינם לבין עצמם, ומאפשר ללקוחות הבנקים שהם צד להסכם לעשות שימוש בכל מכשירי הבנק האוטומטיים של שאר הבנקים שהם צד להסכם. בין היתר, קובע הסכם ההכרה ההדדית עמלת משיכת מזומן בגובה 20 סנט ארה"ב, אותה נדרש לשלם בנק שלקוחו ביצע משיכת מזומן במכשיר בנק אוטומטי של בנק אחר. הסכם ההכרה ההדדית נבחן על ידי באופן נפרד, והחלטה לגביו צפויה להינתן בקרוב.

על מנת ליישם את הוראות הסכם ההכרה ההדדית, נדרשת קישוריות בין כלל הצדדים, בשני היבטים – הראשון, לצורך קבלת אישור בזמן ביצוע פעולת משיכת מזומן מהבנק בו מתנהל החשבון למתפעל ה- ATM (להלן: "**מיתוג ATM**"), פעילות המתבצעת כיום באמצעות מתג ה-ATM שהוקם ומתופעל על ידי שב"א; השני, לצורך העברת המידע והכספים בין הצדדים (להלן: "**סליקת ATM**"), פעילות המתבצעת כיום, בהתאם להוראות הסכם ההכרה ההדדית, בחיבור בילטראלי בין כל שני בנקים.

---

[12] צו פיקוח על מחירי שירותים ומוצרים (הסרה חלקית של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ה-2005. כספומטים מרוחקי סניף מוגדרים ככספומטים של תאגיד בנקאי המצויים במרחק של 500 מטרים או יותר מסניף של אותו תאגיד בנקאי.

[13] הוראות ניהול בנקאי תקין 442 "משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים" (18.12.2015) http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/SupervisorsDirectives/DocLib/442.pdf.

[14] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224.

למתג ה- ATM מחוברים כיום הבנקים, בנק יהב ובנק ירושלים; בנוסף, מחוברים למתג ה- ATM גם כספומטים בודדים של חברת סמארט שירותי כספומט מתקדמים, קרן התמר בע"מ, אשר נרכשו בעבר משב"א. מספר תאגידים בנקאיים ומתפעלי כספומטים מחוברים למתג ה-ATM באופן עקיף באמצעות חיבורם לאחד הבנקים.

שב"א אינה מבצעת כיום פעילות סליקת ATM, אך מבדיקת הרשות עלה כי שב"א מתעתדת לפתח בעתיד מערכת מרכזית שתשמש לפעילות זו.

ד.3. <u>השפעה על התחרות</u>

לפעילות שב"א בתחום מיתוג ה-ATM תועלת לצרכנים והשפעה חיובית על התחרות, שכן ההכרה ההדדית והקישוריות בין הבנקים מספקת לצרכנים מערכת ATM רחבת היקף ובכך מיטיבה עם לקוחות כל הבנקים ועם לקוחות כלל המתפעלים של מכשירי בנק אוטומטיים. בפרט, מערכת זו מיטיבה עם לקוחות הבנקים הקטנים, אשר מתפעלים מספר נמוך יחסית של מכשירי בנק אוטומטיים בפרישה מוגבלת. בהיעדרה, תיפגע יכולת התחרות של הבנקים הללו בתחום הבנקאות הקמעונאית, שכן הם לא יהיו מסוגלים להעניק ללקוחותיהם שירות דומה לזה הניתן ללקוחות הבנקים הגדולים. באופן דומה, גם מתפעלים של מכשירי בנק אוטומטיים, וביתר שאת הקטנים מביניהם, זקוקים לקישוריות עם מנפיקים, על מנת לספק ללקוחות בעלי חשבונות בבנקים שונים שירותי משיכת מזומן ממכשירי הבנק האוטומטיים שהם מתפעלים.

אולם, נוכח פעילות בעלי מניותיה הנוכחיים של שב"א כמנפיקים וכמתפעלים של מכשירי בנק אוטומטיים, פעילות שב"א בתחום מעלה גם חשש מפני מניעת גישה של מתפעלי מכשירי בנק אוטומטיים, מן הצד האחד, ושל מנפיקים, מן הצד השני, למתג ה-ATM, באופן שיגרום לפגיעה ביכולתם להתחרות כל אחד בתחומו. בנוסף, מניעת גישה מתאגידים בנקאיים למתג ה-ATM עשויה לפגוע לא רק ביכולתם להתחרות בתחום מכשירי הבנק האוטומטיים אלא גם ביכולתם להתחרות בתחום הבנקאות הקמעונאית, שכן סל השירותים שיוכלו לספק ללקוחותיהם יהיה נחות.

באופן דומה לדברים שצוינו לעניין פעילות שב"א בתחום כרטיסי החיוב, הוראות החוק להגברת התחרות צפויות להקטין את ההשפעה של בעלי המניות בשב"א ולאפשר כניסה של גופים נוספים הפועלים בשוק כבעלי מניות בשב"א, ובכך הן עשויות להפחית את עוצמתו של חשש זה. יחד עם זאת, מאחר שמתעורר עדיין, גם ביחס למערכת זו, חשש מפני דחיקה, מצאתי לנכון להחיל גם עליה את התנאים שפורטו בפרק הקודם לעניין חיבור גופים למערכות שב"א בתחום כרטיסי החיוב (מתג כרטיסי חיוב ומערכת איסוף ועיבוד עסקאות), בשינויים קלים.

לבסוף, אציין כי היעדרה של מערכת מרכזית לביצוע סליקת ATM מקשה כיום על כניסה של מתפעלי מכשירי בנק אוטומטיים ומנפיקים, שכן היא מחייבת אותם לבצע חיבור לכל אחד מהבנקים, שעלותו גבוהה ואף צפויה לגדול ככל שייכנסו שחקנים נוספים לתחום, או להתחבר באמצעות בנק מארח, דבר היוצר תלות של מבקש החיבור במתחרה שלו. לעומת זאת, מערכת סליקה מרכזית מאפשרת חיבור לנקודה אחת, ובכך מקטינה את עלות הכניסה של שחקנים חדשים. עמדה זו הוצגה גם על ידי אגף מערכות תשלומים בבנק ישראל שתומך בהקמה של מערכת סליקה מרכזית,[15] ובדיקת הרשות העלתה כי ייתכן ושב"א תקים מערכת סליקה מעין זו מרכזית לעסקאות ATM. לאור האמור, החלטתי לקבוע בתנאים להחלטתי זו, כי שב"א רשאית לעסוק גם בפעילות סליקת ATM וכי לכשתוקם מערכת סליקת ATM מרכזית, יחולו לגביה אותן הוראות המאפשרות לגופים להתחבר למערכת באופן שוויוני ובעלות ובזמן סבירים.

ה. חלוקת רווחים בשב"א

בשנת 2002, במסגרת החלטת הפטור הראשון שניתנה לפעילות שב"א, נקבעה הוראה האוסרת על שב"א לחלק רווחים. מאז נותרה הוראה זו על כנה, למעט היתר שניתן לחלוקת כספי התמורה ממכירת מכשירי בנק אוטומטיים בהתאם להוראות החלטת הפטור מיום 20.9.2012.[16]

איסור חלוקת הרווחים נקבע משתי סיבות עיקריות: האחת, חשש מפני הפחתת התחרות בין בעלי המניות בשב"א על ידי יצירת תיאום ביניהם, וכן חשש מפני קביעת מחירים מונופוליסטיים על ידי שב"א.[17]

לאחר בחינת הנושא החלטתי לאפשר לשב"א לחלק רווחים, לאחר ביצוע התנאים הבאים: **ראשית**, יישום מלא של הוראות החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות בנוגע למכירת מניות שב"א. **שנית**, יישום מתווה הפרוטוקול.

שוכנעתי, כי ביצועם של התנאים האמורים יצמצם את החששות שהביאו לקביעת איסור חלוקת הרווחים. באשר לחשש הראשון, לאור שינוי מבנה הבעלות בשב"א, צפויה הבעלות להיות מבוזרת והחשש מפני הפחתת התחרות בין בעלי המניות יקטן. גם עצמתו של החשש השני תקטן – זאת, מאחר שמבין הפעילויות ששב"א עוסקת בהן, פעילות הפרוטוקול היא זו שבה הסבירות לכניסת

---

[15] בנק ישראל **שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב – דו"ח סופי** (2016), עמ' 46.

[16] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.9.2012) **הגבלים עסקיים** 500224.

[17] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בשירותי בנק אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (18.6.2002) **הגבלים עסקיים** 4804.

מתחרה היא הנמוכה ביותר, שכן הפרוטוקול, כסטנדרט אחיד לשוק, הינו מעין "מונופול טבעי". פעילות זו, כאמור, תצא מידיה של שב"א.

בנוסף, במהלך השנים נצברו בקופת שב"א רווחים רבים. לאור חובת המכירה של מניות הבנקים בשב"א שהוטלה בחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות ובשים לב לצורך לעודד מכירה מהירה ככל האפשר של מניות שב"א לגורמים הפועלים בתחום כרטיסי החיוב ולקדם את ביזור המניות, אני סבור כי קיימת הצדקה לאפשר לשב"א לחלק בטווח הזמן הקרוב דיבידנד מהרווחים שהצטברו בקופתה עד מועד מתן החלטה זו (להלן: "**רווחי העבר**"). על פי התנאים שקבעתי לעניין זה, המפורטים בסיפא להחלטה זו, קבלת רווחי העבר תתאפשר בצמוד למכירה של אמצעי השליטה בשב"א והסכום שיועבר לבעל המניות יהיה תלוי במועד מכירת אמצעי השליטה בשב"א. דהיינו, ככל שמכירת אמצעי השליטה תתבצע בשלב מוקדם יותר, גובה התקבולים של בעל המניות יהיה גבוה יותר.

ו. דירקטוריון שב"א

בהחלטות הפטור הקודמות, נקבעו תנאים נוספים המתייחסים לקשר בין בעלי המניות בשב"א, כגון תנאים האוסרים על העברת מידע העלול לפגוע בתחרות או על יצירת מגעים בין הבנקים שלא לצורך. בהחלטה זו, לא מצאתי צורך לחזור ולקבוע תנאים דומים, שהרי אין בהחלטה זו כדי לאשר חריגה ממה שאושר בה במפורש, ובכלל זה אין בה כדי לאשר העברת מידע בין הבנקים או מגעים ביניהם, אשר אינם הכרחיים לצורך פעילות שב"א, ועשויים, כלשעצמם, לעלות כדי הסדר כובל.

כמו כן, נקבעו בהחלטות הפטור הקודמות הוראות שנועדו להקטין את הקשר בין שב"א ובעלי מניותיה כגון הוראות האוסרות על מינוי דירקטורים שהם בעלי עניין בבנקים ואיסור על מתן שכר לדירקטורים אלה. גם לעניין זה, לא מצאתי צורך לחזור ולקבוע תנאים דומים, וזאת בשים לב לפיקוח ההדוק של בנק ישראל על שב"א ולהוראות המפורשות שנקבעו לעניין מבנה הדירקטוריון של שב"א בחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות, לפיהן על רוב הדירקטורים להיות בלתי קשורים לבעלי המניות בשב"א.

ז. הסמכות קצה לקצה לתקן EMV

התנאים הקבועים בסיפא להחלטתי זו מאפשרים לשב"א לבצע גם הסמכות קצה לקצה לסולקים ומסופים לצורך עמידה בתקן EMV שנקבע על ידי הסכמות הבינלאומיות, וזאת לאחר שפעילות זו אושרה לשב"א בהחלטת פטור מיום 21 אפריל 2016.[18] לצד היתרונות בביצוע הסמכות קצה לקצה

[18] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות

לתקן EMV על ידי שב"א עלו חששות מפעילות זו, שפורטו בהחלטה האמורה, ובעיקר חשש מפני תעדוף של חלק מהסולקים בתהליך ההסמכה, ובפרט אלו הנמצאים בקשרי בעלות עם שב"א, וחשש מכך ששב"א תקשה על הסמכה של מסופים של יצרנים המתחרים בשב"א. לאור האמור, נקבעו תנאים שנועדו להתמודד עם החששות האמורים, אשר מחייבים את שב"א להתנהל בשקיפות בתהליך ההסמכה ואוסרים עליה למנוע ביצוע תהליך הסמכה על ידי גופים אחרים.

ח. סוף דבר

מכל האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 ולהעניק את הפטור המבוקש עד ליום **24.9.2022**, בכפוף לתנאים שיפורטו להלן.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בתוך 45 יום בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

<u>ואלו הם התנאים למתן הפטור:</u>

הגדרות:

"אמצעי שליטה" - כל אחת מאלה:

(1) זכות ההצבעה באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל של תאגיד אחר;

(2) הזכות למנות דירקטור בתאגיד, ולענין זה –

א. יראו את מי שמינה דירקטור בתאגיד כבעל הזכות למנותו;

ב. חזקה על תאגיד שנושא משרה בו נתמנה לדירקטור בתאגיד אחר, ועל מי ששולט באותו תאגיד, שהם בעלי הזכות למנותו;

(3) הזכות להשתתף ברווחי התאגיד;

(4) הזכות ליתרת נכסי התאגיד בעת חיסולו לאחר סילוק חבויותיו;

ולרבות אמצעי שליטה מורדמים;

בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (21.4.2016) **הגבלים עסקיים** 500970.

"אמצעי שליטה מורדמים" – אמצעי שליטה בשיעור שמעל 10%, אשר המחזיק בהם מחויב למכרם בשל הוראות סעיפים 7 ו- 13(א) לחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות יחד עם סעיף 15ב(א) לחוק מערכות תשלומים;

"אפיון פרוטוקול" – הגדרת ההיגיון העסקי והטכנולוגי שלפיו פרוטוקול פועל;

"בעלי המניות" – אחד או יותר מאלה: הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, וכל גוף שיצטרף להסדר, וכל אדם השולט במי מהם וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"דיבידנד" – רווחים, תקבולים או כל הטבה אחרת לרבות, דמי ניהול או ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית;

"חברת כרטיסי אשראי מופרדת" – תאגיד שבעל מניות מחזיק בו אמצעי שליטה, ועל בעל המניות למכור אמצעי שליטה אלו בשל הוראות סעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי) יחד עם סעיפים 7(א) ו-7(ג) לחוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות;

"חוק הבנקאות (רישוי)" – חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981;

"חוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות" – חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017;

"חוק מערכות תשלומים" – חוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008;

"חיבור" - לרבות חיבור עקיף;

"חיבור עקיף" – חיבור לאחת או יותר ממערכות שב"א באמצעות גוף המחובר למערכות אלה ישירות;

"יצרן" - חברה המספקת תוכנה לסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב המותקנת בבית עסק או פועלת בשירות בית עסק.

"כרטיס חיוב" – לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים למשיכת כסף באמצעות מכשירים ממוכנים או לרכישת נכסים מאת ספק, לרבות בדרך של חיוב חשבונו של לקוח בתאגיד בנקאי וזיכוי אדם אחר על ידי שימוש בכרטיס במכשיר המיועד לכך במקום עסקו של הספק, אך למעט לוחית או חפץ הניתנים לטעינה בכסף מזומן בלבד כאשר לא ניתן באמצעותם לחייב את חשבון הלקוח;

"**כרטיס חיוב מיידי**" – לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק, בתשלום מיידי של התמורה בידי הלקוח והעברתה באופן מיידי לספק;

"**מאגד**" – תאגיד המרכז חיובים וזיכויים של ספקים המבוצעים באמצעות כרטיסי חיוב;

"**הממונה**" – הממונה על הגבלים עסקיים;

"**ממשק מועדונים**" – מערכת המאפשרת העברת מידע בין סולקים ומנפיקים בנוגע להטבות לחברי מועדונים של המנפיק ובתי העסק, בעת ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב;

"**ממשק סליקה**" – מערכת המאפשרת העברת מידע בין גופים לצורך העברת כספים ביניהם;

"**מנפיק**" – אדם שמתקשר בחוזה לשימוש בכרטיס חיוב עם לקוחות שהונפק להם כרטיס חיוב לשימושם;

"**מעבד (Processor)**" - גוף המבצע את הפעולות הטכניות הנדרשות לטיפול בעסקה עבור סולק או עבור מנפיק;

"**מערכות שב"א**" – אחד או יותר מאלה: מתג ATM, מתג כרטיסי חיוב ומערכת איסוף ועיבוד עסקאות;

"**מפעיל מתג**" - מפעיל של תשתית המקשרת בין מנפיקים לבין סולקים לצורך אישור וסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב;

"**מערכת איסוף ועיבוד עסקאות**" – איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק לצורך סליקתן, ניהול המסופים בבתי עסק, וכן ביצוע פעולות טכניות הנדרשות לטיפול בעסקה בכרטיס חיוב;

"**משתמש**" – גוף הפועל לאורך שרשרת ביצוע העסקה בכרטיסי חיוב לרבות מאגד, סולק, מנפיק, מתפעל הנפקה, מעבד, מפעיל מתג, ספקי שירותי Payment Gateway או יצרן אשר נדרש להשתמש בפרוטוקול לצורך פעילותו;

"**משתמש זעיר**" – משתמש שהיקף פעילותו בתחום הרלוונטי קטן מאוד ואינו עולה על רף שיוגדר בתקנון העמותה וכן משתמש בשנה הראשונה לפעילותו כמשתמש;

"**משתתף**" – סולק, מנפיק, מתפעל הנפקה ומפעיל מתג;

"**מתג כרטיסי חיוב**" – מערכת המאפשרת העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, הפעלת ממשק סליקה בין סולקים ומנפיקים, לצורך ביצוע סליקה צולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב, לרבות הפעלת ממשק מועדונים;

"**מתג ATM**" – מערכת המאפשרת העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן, בירור יתרות, וכן ככל שתאפשר זאת המערכת בעתיד הפעלת ממשק סליקה, בין מנפיקים ומתפעלי מכשירים אוטומטיים, לצורך ביצוע פעולות במכשירים אוטומטיים על ידי לקוחות שאינם לקוחותיו של מתפעל המכשירים האוטומטיים; וכן, ככל שתאפשר זאת המערכת בעתיד, העברת אישורים לעסקאות חיוב מיידי והפעלת ממשק סליקה בין מנפיקים וסולקים, לצורך ביצוע סליקה צולבת בעסקאות בכרטיסי חיוב מיידי;

"**מתפעל הנפקה**" – מי שעוסק בפעולות ובשירותים הנלווים להנפקת כרטיס חיוב, לרבות הפקת הכרטיס ותפעולו, ולמעט ההנפקה עצמה וקביעת העמלות והעלויות ללקוח הכרוכות בהפקת כרטיס החיוב והשימוש בו;

"**סולק**" – מי שקיבל רישיון סליקה בהתאם לסעיף 36יא לחוק הבנקאות (רישוי);

"**סכמות בינלאומיות**" – Visa Europe Limited, MasterCard Inc., Diners Club International, Discover או מי מהן;

"**סליקה צולבת**" – סליקה המבוצעת בידי מי שאינו המנפיק של כרטיס החיוב שבאמצעותו בוצעה העסקה;

"**העמותה**" גוף שיוקם על ידי שב"א ואחרים כאמור בסעיף 4 להלן על פי הוראות חוק העמותות, תש"ם-1980 ואשר יעסוק בפעילות הפרוטוקול;

"**עודפים**" - סכומים הכלולים בהון העצמי של החברה ושמקורם ברווח הנקי שלה כפי שנקבע לפי כללי חשבונאות מקובלים;

"**פיתוח הפרוטוקול**" – הפעולות והתהליכים המשנים את אפיון הפרוטוקול, ובכלל זה מקדמים, משפרים ומשכללים אותו;

"**פעילות אשראית 96**" – תפעול של פרוטוקול אשראית 96 על פיתוחיו השונים;

"**פעילות פרוטוקול**" – אפיון, פיתוח ותפעול פרוטוקול;

"**פרוטוקול**" – מפרט טכנולוגי ומבנה מסר המשמש להעברת עסקאות ומידע בין גורמים בשרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב, למעט עסקה למשיכת מזומן ממכשירים אוטומטיים;

"**פרוטוקול אשראית EMV**" – פרוטוקול אשראית EMV לרבות פרוטוקול ה-Pinpad.

"**שב"א**" – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ;

"**שירותי הסמכה קצה לקצה לתקן EMV**" – ביצוע תהליך הסמכה למסוף תומך EMV, על פי דרישות הסכמות הבינלאומיות בשם סולקים ובהתאם למתואר במכתב שב"א לרשות ההגבלים העסקיים מיום 28.1.2016;

"**שירותי תפעול**" – שירותים טכניים שיסופקו לעמותה לצורך סיוע בביצוע פעילות הפרוטוקול. למען הסר ספק, שירותי התפעול לא יכללו קבלת החלטות ניהוליות הנוגעות לפעילות העמותה או לפעילות הפרוטוקול. אין בכך בכדי למנוע משב"א לממש את זכויותיה כחברה בעמותה;

"**שליטה**" – היכולת לכוון, במישרין או בעקיפין, פעילותו של תאגיד; בלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, חזקה על אדם –

(1) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק ביותר ממחצית מהזכות להצביע מכוח המניות או סוג שלהן באסיפה כללית של חברה או בגוף מקביל לאסיפה כללית של תאגיד אחר, או מהזכות למנות דירקטורים ובתאגיד שאינו חברה - מהזכות למנות בעלי תפקידים דומים;

(2) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק בזכות למנות מנהל כללי באותו תאגיד;

(3) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק ביותר משלושים אחוזים מזכות בתאגיד, אם אין אדם אחר מחזיק יותר ממחצית מזכות כאמור;

(4) הנהנה בנאמנות כי הוא מחזיק שליטה בנכסיה, למעט החזקה ביחידה בקרן נאמנות שחל עליה חוק השקעות משותפות בנאמנות, תשנ"ד-1994;

(5) שהוא בעל שליטה בתאגיד אם הוא מחזיק ביכולת למנוע קבלת החלטה עסקית מהותית של התאגיד, זולת אם מקור אותה יכולת בהסכם המסדיר תנאי הלוואה שנתן תאגיד בנקאי במהלך עסקיו הרגילים; לענין זה, "החלטה עסקית מהותית" - למעט החלטה שענינה הנפקת אמצעי שליטה בתאגיד, מכירה או חיסול של רוב עסקי התאגיד, או שינוי מהותי בעסקי התאגיד.

"**תפעול פרוטוקול**" – יישום של אפיון הפרוטוקול, למעט בדרך של פיתוח או כתיבת קוד תכנה;

תחומי פעילות שב"א

1. שב"א רשאית לעסוק בתחומי הפעילות הבאים בלבד:

1.1 הפעלת מתג ATM;

1.2 הפעלת מתג כרטיסי חיוב ומערכת איסוף ועיבוד עסקאות;

1.3 עיסוק בפעילות הפרוטוקול עד ליום בו תעביר את זכויותיה בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה בהתאם להוראות סעיף 7, מתן שירותים לעמותה עד יום 30.6.2018, וכן מתן שירותי תפעול לעמותה עד יום 31.12.2018 או מועד מאוחר יותר שיאושר על ידי הממונה;

1.4 עיסוק בפעילות פרוטוקול אשראית 96;

1.5 פיתוח, תפעול והפצת תכנת אשראית PC;

1.6 שירותי הסמכה קצה לקצה לתקן EMV;

1.7 פעילות נלווית לתחומי הפעילות שלעיל;

1.8 כל תחום פעילות נוסף שיאשר לה הממונה.

פעילות פרוטוקול

2. עד ליום 30.11.2017 תעביר שב"א לממונה ולמשתמשים טיוטה מוצעת של תקנון לעמותה.

3. לאחר שתינתן לכלל המשתמשים הזדמנות שוויונית להביע את עמדתם לגבי נוסח התקנון הראשוני של העמותה ולא יאוחר מיום 31.1.2018, תגיש שב"א לאישור הממונה את נוסח התקנון הראשוני שגובש על ידי המשתמשים, ביחד עם עמדות של משתמשים שהוגשו בכתב ונדחו, בחלקן או במלואן.

התקנון יעמוד בעקרונות הבאים:

א. מטרת העמותה תהיה לעסוק בפעילות הפרוטוקול ובפעילות זו בלבד.

ב. כל משתמש המעוניין בכך, למעט משתמש זעיר, יצורף כחבר בעמותה, תוך זמן סביר וללא עלות. כללי ההצטרפות לעמותה יהיו הוגנים, סבירים ושוויוניים.

ג. זכויות ההצבעה בעמותה יתנו ייצוג הולם לכל סוג של משתמש או משתתף החבר בעמותה.

ד. תתאפשר השתתפות של גופים שאינם חברים כמשקיפים במוסדות העמותה. למען הסר ספק ניתן לקבוע בתקנון מאפיינים לזהות הגופים הרשאים לשמש כמשקיפים.

ה. זכות השימוש בפרוטוקול תינתן אך ורק לחברים בעמותה ולמשתמשים זעירים.

ו. העמותה תהיה רשאית לגבות, לצורך כיסוי כל עלויותיה ולצורך כך בלבד, תשלום מהחברים בה וממשתמשים זעירים. התשלום ייקבע ביחס ישיר להיקף הפעילות

הרלוונטית של חבר העמותה והמשתמש הזעיר ובהתאם לסוג הפעילות שלו. גובה התשלום ודרך חישובו יוגדרו בתקנון העמותה.

ז. הפרוטוקול יהיה נגיש וזמין לעיון הציבור, למעט מאפיינים אשר פרסומם עלול לפגוע בביטחון מערכת התשלומים. הוראות התקנון יאפשרו גם מסירתם של מאפיינים אלו בכפוף לחתימה על הסכם התחייבות לסודיות מול העמותה.

ח. עד לקבלת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 לפעילות העמותה, שינויים מהותיים בתקנון, ובכלל זה שינויים הנוגעים בעקרונות המפורטים לעיל, ייקבעו לאחר שניתנה לכלל חברי העמותה הזדמנות שיוויונית להביע את עמדתם לגביהם, ויובאו לאישור הממונה מראש, יחד עם עמדות של משתמשים שנדחו, בחלקן או במלואן.

4. בתוך 7 ימים ממועד קבלת אישור מהממונה לנוסח של תקנון ראשוני, תגיש שב"א, יחד עם משתמשים אחרים שיודיעו עד יום 15.1.2018 כי הם מעוניינים בכך, בקשה לרשם העמותות לרישום עמותה באופן שיאפשר את רישום העמותה ובצרוף תקנון לעמותה שאושר כאמור (להלן בסעיף זה: "**בקשה לרישום**"). ככל שלא יהיה משתמש שיודיע עד יום 15.1.2018 על כך שהוא מעוניין להצטרף לשב"א להגשת בקשה לרישום, יגישו את הבקשה לרישום שב"א ומרכז סליקה בנקאי בע"מ.

5. שב"א תשתף פעולה ככל הנדרש עם הליך רישום העמותה.

6. מיד לאחר רישום העמותה בפנקס העמותות תודיע על כך שב"א לכל המשתמשים באמצעות אתר האינטרנט שלה.

7. חודש לאחר רישום העמותה תעביר שב"א את כל זכויותיה בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה, ללא תמורה.

8. החל ממועד העברת הזכויות בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה, שב"א תחדל מלעסוק בפעילות פרוטוקול, למעט פעילות אשראית 96.

9. על אף האמור בסעיף 8, ככל שהעמותה תהיה מעוניינת בכך, שב"א תספק לעמותה שירותים עד לא יאוחר מיום 30.6.2018, וכן שב"א תספק לעמותה שירותי תפעול עד לא יאוחר מיום 31.12.2018 או מועד מאוחר יותר שחייב אותה הממונה על מערכות תשלומים בבנק ישראל ובכפוף לאישור הממונה כאמור בסעיף 1.3 לעיל. שב"א תהיה רשאית לגבות תשלום בגין מתן השירותים הללו.

חלוקת רווחים

10. שב"א לא תחלק, במישרין או בעקיפין, דיבידנד לבעלי מניותיה ובעלי המניות לא יקבלו לידיהם דיבידנד כאמור. תנאי זה יחול עד ליום 31.12.2019 או עד למועד בו תחדל שב"א

לספק שירותים כלשהם לעמותה בהתאם לסעיף 9 לעיל, לפי המוקדם, ובלבד שהתקיימו התנאים הבאים:

א. שב"א הגישה לרשם העמותות בקשה לרישום עמותה והעבירה את זכויותיה בפרוטוקול אשראית EMV לעמותה, בהתאם לאמור בסעיפים 4, 7 ו-8 לעיל.

ב. לא קיים במועד חלוקת הדיבידנד בעל מניות בשב"א המחזיק יותר מ-10% מאמצעי שליטה בה. לעניין סעיף זה, לא יראו באחזקה במניות שב"א בידי חברת כרטיסי אשראי מופרדת כאחזקה של בעל המניות המחזיק בה;

11. על אף האמור בסעיף 10, שב"א תהא רשאית לחלק דיבידנד חד פעמי מיתרת העודפים בשב"א במועד מתן החלטה זו ובעלי המניות יוכלו לקבל את חלקם בדיבידנד זה בכפוף להתקיימות התנאים הבאים:

א. הדיבידנד יחולק עד יום 31.12.2017.

ב. כל בעל מניות יוכל לקבל ישירות לידיו את חלקו בדיבידנד שחולק, בהתאם לזכותו להשתתפות ברווחי שב"א, אך לא יותר מ-10% מהדיבידנד הכולל שחולק על פי סעיף א' לעיל.

ג. יתרת הדיבידנד של כל בעל מניות תופקד על ידו בנאמנות עם קבלתו (להלן בסעיף זה: **"יתרת הדיבידנד"**). בעל המניות והנאמן יחתמו על כתב מינוי וייפוי כוח בלתי חוזר בהתאם לנוסח שבנספח א'.

ד. מכר בעל מניות אמצעי שליטה מורדמים שבידיו לגוף אחר, יהיה זכאי לקבל לידיו מהנאמן לאחר מועד המכירה סכום נוסף מיתרת הדיבידנד שהופקדה בנאמנות, בצירוף הפירות שיצטברו על יתרה זו, בהתאם לירידה בשיעור אמצעי השליטה המורדמים שבידו כתוצאה מהמכירה. ככל שבמועד המכירה, בידי בעל המניות שיעורים שונים של אמצעי שליטה שונים, שיעור אמצעי השליטה שבידו יקבע על פי הגבוה מביניהם.

סכום זה יופחת כתלות במועד המכירה, כמפורט להלן:

(1) אם המכירה התבצעה עד ליום 30.6.2019, לא יופחת הסכום.

(2) אם המכירה התבצעה בין יום 1.7.2019 ליום 30.6.2020, יופחת הסכום בשיעור של שליש.

(3) אם המכירה התבצעה בין יום 1.7.2020 ליום 31.1.2021, יופחת הסכום בשיעור של חצי.

במקרה של מכירת אמצעי שליטה מבעל מניות לחברת כרטיסי אשראי מופרדת המוחזקת בידו, יהיה "מועד המכירה" הקובע לעניין הפחתת הסכום כאמור בסעיפים קטנים (1)-(3) לעיל ולעניין זה בלבד, יום מכירת הזכויות מבעל המניות לחברת כרטיסי האשראי המופרדת.

ה. בעלי המניות יורו לנאמן להעביר לשב"א ביום 1.2.2021 את יתרת הדיבידנד של כל בעל מניות שלא הועברה אליו בהתאם לסעיפים שלעיל, לרבות סכומים שהופחתו כאמור בסעיף ד' לעיל.

דרך חישוב גובה הדיבידנד שניתן לחלק ולהעביר לבעלי המניות על פי סעיף זה, מפורטת בנספח ב'.

חיבור למערכות שב"א

12. דרישות החיבור למערכות שב"א תהיינה שוויוניות ולא יקבעו באופן שעלול להקשות על החיבור מעבר לנדרש או באופן העלול לפגוע בתחרות.
13. שב"א תפרסם באתר האינטרנט שלה את כל דרישות החיבור למערכות שב"א, למעט דרישות אשר פרסומן עלול לפגוע בביטחון מערכת התשלומים. שב"א תאפשר מסירתם של מאפיינים אלו בכפוף לחתימה על הסכם התחייבות לסודיות.
14. שב"א לא תסרב לבקשה של כל גוף, הרשאי לכך על פי דין ועומד בדרישות החיבור, להתחבר למערכות שב"א או רק לחלק מהן, ותבצע כל פעולה הנדרשת באופן סביר כדי לאפשר זאת.
15. שב"א תספק לכל גוף המבקש להתחבר למערכות שב"א, הרשאי לכך על פי דין ואשר עומד בדרישות החיבור, כל מידע הקיים ברשותה והנחוץ לו באותו שלב לצורך החיבור תוך זמן סביר ולא יאוחר מ – 14 ימים לאחר המועד בו פנה לשב"א בבקשה לקבל את המידע.
16. בכפוף לאמור בסעיף 14 לעיל, שב"א תבצע חיבור למערכות שב"א בתוך זמן סביר. מבלי לגרוע מכלליות האמור, יראו כזמן בלתי סביר חיבור האורך מעל 120 ימים מיום שהתקבלה בקשה לחיבור, אלא אם העיכוב נובע מהתנהלות של מי שמבקש להתחבר.
17. עלות החיבור למערכות שב"א תכלול רק הוצאות הנובעות באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות שב"א לשם החיבור. למען הסר ספק, שב"א לא תגבה כל תשלום עבור עלויות עבר.
18. שב"א תאפשר בכל זמן נתון חיבור של לכל הפחות 12 מנפיקים וסולקים למתג כרטיסי חיוב ולמערכת איסוף ועיבוד עסקאות בכרטיסי חיוב. שב"א תגדיל את מספר הגופים שמערכות אלו מאפשרות את חיבורם ב-6 נוספים לכל הפחות, וזאת בתוך חצי שנה מכל מועד בו יוותרו שני מקומות פנויים או פחות.
19. שב"א תאפשר בכל זמן נתון חיבור של לכל הפחות 10 מנפיקים, סולקים או מפעילי מכשירים אוטומטים למתג ATM. שב"א תגדיל את מספר הגופים שמתג ATM מאפשר את חיבורם ב-5 נוספים לכל הפחות, וזאת בתוך חצי שנה מכל מועד בו יוותרו שני מקומות פנויים או פחות.

20. שב"א לא תתנה קבלת שירות מסוים ממנה בקבלת שירותים אחרים ממנה, אלא אם מתן שירות אחד ללא קבלת שירות אחר אינו אפשרי מבחינה טכנית;

21. שב"א תאפשר לכל גוף לספק ללקוחותיו שירותים מצומצמים יותר מאלו הניתנים כיום, למעט שירותים שנקבעו כרכיבי חובה על ידי אגף מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל. שב"א תדרוש עמידה רק בבדיקות הנדרשות לצורך פעילות באופן זה.

22. שב"א תבצע כל התאמה במערכותיה, הנדרשת לצורך עמידה בהוראות סעיפים 20-21 לעיל. עלויות ההתאמה של מערכות שב"א שיגבו על ידי שב"א יכללו רק הוצאות הנובעות באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות שב"א. למען הסר ספק, שב"א לא תגבה כל תשלום עבור עלויות עבר.

23. הוראות סעיפים 12-22 הנוגעות לחיבור למתג כרטיסי חיוב ולמערכת איסוף ועיבוד עסקאות של שב"א, יחולו, ככל שהממונה לא הודיע אחרת, על עסקאות בכרטיסי חיוב בתקן EMV בלבד.

פעילות מול יצרנים

24. החל מיום 1.3.2018, שב"א לא תמנע או תעכב, במישרין או בעקיפין, את פעילותו של כל גוף שאושר לפעול כיצרן על ידי העמותה ועומד בבדיקות חיבור למערכות שב"א. מבלי לגרוע מכלליות האמור, שב"א לא תתנה חיבור מסוף של יצרן בתנאים שאינם נחוצים על מנת למנוע פגיעה במערכות שב"א ובמשתמשים שלהן או על מנת לעמוד בהוראות דין או הוראות רגולטוריות המוטלות על שב"א.

25. שינויים במערכות שב"א יבוצעו באופן המצמצם ככל הניתן את הפגיעה ביצרנים אחרים, לרבות בדרך של הטלת עלויות עודפות עליהם.

26. שב"א תעביר ליצרן, לבקשתו, כל מידע השייך לצדדים שלישיים והמצוי ברשותה, אשר עשוי להיות רלוונטי לפעילותו כיצרן ובלבד שניתן לכך אישור של בעל המידע.

הסמכות קצה לקצה לתקן EMV

27. שב"א לא תמנע או תעכב, במישרין או בעקיפין, במעשה או במחדל, ביצוע תהליך הסמכה קצה לקצה לצורך עמידה בתקן EMV שנעשה שלא באמצעותה.

28. תהליך הסמכת קצה לקצה לתקן EMV על ידי שב"א ייעשה באופן שוויוני לכל המוסמכים.

29. שב"א תפרסם באתר האינטרנט שלה מידע בדבר שלבי הסמכת קצה לקצה לתקן EMV ואת נהלי הבדיקות, לרבות התייחסות לבדיקות חוזרות.

30. שב"א תעמיד לרשות כל גוף הנמצא בתהליך הסמכה או שהגיש בקשה להסמכה, כל מידע הנוגע לתהליך ההסמכה שלו לרבות מידע הנוגע ללוחות הזמנים הצפויים וסדר הקדימויות בביצוע שלבי ההסמכה בין סולקים שונים ובין יצרנים שונים, לרבות שב"א.

כללי

31. שב"א תפרסם באתר האינטרנט שלה תעריף לכל אחד מהשירותים שהיא מספקת.

32. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה, יובא הדבר להכרעת הממונה.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ד' בתשרי התשע"ח
24 בספטמבר, 2017

נספח א'- כתב מינוי נאמן וייפוי כוח בלתי חוזר

הואיל והממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**") נתן ביום _____ 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 (להלן: "**החלטת הפטור**");

והואיל ועל פי תנאי החלטת הפטור, שב"א רשאית לחלק דיבידנד חד פעמי מיתרת העודפים שלה לבעלי מניותיה, ובנק _____ (להלן: "**הבנק**") מחויב להעביר לנאמן חלק מהדיבידנד (להלן: "**יתרת הדיבידנד**");

והואיל ועל פי תנאי החלטת הפטור, הבנק זכאי לקבל מתוך הכספים שהופקדו בידי הנאמן ומאת הנאמן סכומי כסף במועדים ובתנאים הקבועים בסעיף 11 לתנאי החלטת הפטור;

אנו ממנים בזאת את _____ כנאמן על יתרת הדיבידנד של הבנק (לעיל ולהלן: "**הנאמן**"). במסגרת תפקידיו אנו מתחייבים ומסמיכים את הנאמן לעשות כדלקמן:

1. אנו מייפים בזאת **באופן בלתי חוזר** את כוחו של הנאמן להחזיק בכספי יתרת הדיבידנד ולנהלם עד להעברתם אלינו על פי תנאי החלטת הפטור או עד להשבתם לשב"א ביום 1.2.2021. מבלי לפגוע באמור לעיל, הנאמן ישקיע את יתרת הדיבידנד של הבנק על פי הוראות בכתב שיקבל מהבנק.

2. אנו מייפים בזאת **באופן בלתי חוזר** את כוחו של הנאמן להעביר לידינו סכומים מתוך הכספים המוחזקים ומנוהלים על ידו, בתנאי שנהיה זכאים לקבל סכומים אלו על פי הוראות סעיף 11 לתנאי החלטת הפטור.

3. אנו מייפים בזאת **באופן בלתי חוזר** את כוחו של הנאמן להשיב לשב"א ביום 1.2.2021 את הכספים שאיננו זכאים להם על פי סעיף 11 לתנאי החלטת הפטור.

4. הנאמן מוסמך בזאת לבצע כל פעולה ולנקוט בכל צעד בשמנו ובמקומנו, כפי שימצא לנכון, לשם החזקת וניהול הכספים והעברתם לידינו או לשב"א כאמור, לרבות חתימה בשמנו על כל מסמך שנדרש.

5. על פי דרישת הנאמן, נספק לו כל מידע וכל מסמך המצוי ברשותנו והנחוץ לו לצורך ביצוע תפקידו, לרבות כל מידע בנוגע לעסקאות למכירת אמצעי שליטה בשב"א. מידע, מסמכים ומצגים אלה יישמרו על ידי הנאמן בסודיות וישמשו את הנאמן רק לצורך ביצוע תפקידו כנאמן.

6. כתב מינוי וייפוי כח זה הינו בלתי חוזר, ולא ניתן לבטלו או לשנותו, ללא קבלת אישור מראש ובכתב מהממונה.

7. כל הוראה המופיעה בסעיף 11 להחלטת הפטור, היא חלק בלתי נפרד מכתב מינוי נאמן זה.

הנאמן מתחייב כדלקמן :

1. מעת מינויו, ינהג הנאמן בכספים שהופקדו בידו, בנאמנות ובהתאם להוראות החלטת הפטור, ויפעיל את סמכויותיו בהתאם לקבוע בהחלטת הפטור.

2. הנאמן יערוך תיעוד מלא ומפורט של כל הצעדים שננקטו על-ידו לצורך מילוי תפקידו לפי החלטת הפטור וכתב מינוי זה. התיעוד ירוכז בנפרד והוא יועבר לממונה על פי דרישתו.

3. הממונה יהא רשאי להנחות את הנאמן בכל עת ובכל עניין בנוגע לביצוע ו, והנאמן יפעל על פי הנחיית הממונה.

למונחים בכתב המינוי תהא הפרשנות הנתונה להם בהחלטת הפטור. התעורר ספק בנוגע להוראות כתב המינוי או בנוגע להוראות החלטת הפטור בקשר עם תפקיד הנאמן, יובא הדבר להכרעת הממונה.

ולראייה באנו על החתום ביום _____.

_____	_____
הבנק	הנאמן

אני _____, עו"ד, מאשר בזאת, כי החתימה על כתב מינוי נאמן ומתן ייפוי כוח בלתי חוזר זה נעשתה על ידי בנק _____,באמצעות _____ו-_____ _____ המוסמכים לחתום בשם הבנק ולחייבו בחתימתם על פי מסמכי ההתאגדות של הבנק והחלטותיו.

נספח ב' לעניין סעיף 11 לתנאי הפטור

א. סכום הדיבידנד שחולק בשב"א בהתאם לסעיף 11א' יסומן כ-DIV .

מועד קבלת ההחלטה על חלוקת דיבידנד יסומן כ- t^*.

ב. החלק מתוך הדיבידנד שחולק, אותו ניתן להעביר במועד החלוקה ישירות לבעל מניות i יחושב על פי הנוסחה הבאה: $\underline{DIV_i} = Minimum(10\%, R_i) \times DIV$, כאשר R_i הוא שיעור הזכויות להשתתפות ברווחי שב"א שבידי בעל המניות במועד החלוקה.

ג. יתרת הדיבידנד של בעל המניות, שנותרה אצל הנאמן (ככל שנותרה כזו), תסומן כ$\overline{\mathrm{DIV}}_i$ ותחושב על פי הנוסחה הבאה: $\overline{\mathrm{DIV}}_i = Maximum(0, \mathrm{DIV} \times (\mathrm{R}_i - 10\%))$

ד. הסכום אותו יוכל הנאמן להעביר לבעל מניות בעקבות מכירת אמצעי שליטה מורדמים על ידו במועד t יסומן כ- DIV_i^t ויחושב על פי הנוסחה הבאה:

$DIV_i^t = \overline{DIV}_i \times S_t \times Y_t$, כאשר:

i. S_t הוא הירידה בשיעור אמצעי השליטה המורדמים שבידי בעל המניות כתוצאה ממכירת אמצעי שליטה, שיחושב על פי הנוסחה $S_t = \frac{x_{\underline{t}} - \max(10\%, x_{\bar{t}})}{x_{t^*} - 10\%}$, כאשר x_{t^*} הוא שיעור אמצעי השליטה בשב"א שבידי בעל המניות במועד קבלת ההחלטה על חלוקת הדיבידנד, $x_{\underline{t}}$ הוא שיעור אמצעי השליטה בשב"א לפני המכירה ו- $x_{\bar{t}}$ הוא שיעור אמצעי השליטה בשב"א לאחר המכירה.

ככל שבמועד הרלוונטי לחישוב, בידי בעל המניות שיעורים שונים של אמצעי שליטה שונים, שיעור אמצעי השליטה יקבע על פי הגבוה מביניהם.

ii. Y_t הוא מקדם חלוקה, אשר יחושב על פי הנוסחה הבאה:

$$Y_t = \begin{cases} 1 \; for \; t \leq 30.6.2019 \\ \frac{2}{3} \; for \; 1.7.2019 \leq t \leq 30.6.2020 \\ \frac{1}{2} \; for \; 1.7.2020 \leq t \leq 31.1.2021 \\ 0 \; for \; t > 31.1.2021 \end{cases}$$

נספח 9

מלוא הפטורים שניתנו למס"ב לאורך השנים

עמ' 237

פטור מאישור הסדר כובל מיום 18 ביוני 2002

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר שצדדים לו

בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

א. פתח דבר

בפניי הונחה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר כובל שהצדדים לו הם: בנק הפועלים בע"מ (להלן: "**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: "**בנק לאומי**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ (להלן: "**בנק המזרחי**"), בנק דיסקונט בע"מ (להלן: "**בנק דיסקונט**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנק הבינלאומי**"). עניינו של ההסדר - החזקה משותפת של הבנקים במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**").

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק הרי שבכפוף לתנאים הקבועים בסיפא להחלטה זו, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, מצאתי כי ראוי הסדר לפטור בתנאים שלהלן לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים.

ב. ההסדר

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במסב, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מסב, ובנק המזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% ממניות מסב. לפי תקנות ההתאגדות של מסב רשאי כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה למנות חבר אחד בדירקטוריון מסב. נכון לעתה פועלים במסב 6 דירקטורים (שניים מהם נושאי משרה בבנק לאומי וארבעת האחרים נושאי משרה בכל אחד מארבעת הבנקים האחרים).

מסב פועלת מזה מספר שנים. בקשת הפטור הובאה לבחינתי לאחר שפניתי אל נציגי הבנקים במכתב מיום 10 ביולי 2001 ובו הודעתי להם כי לעמדתי "כללי התנהגות בין הממונה על הגבלים עסקיים לבין ארבעת הבנקים הגדולים" (להלן: "**כללי ההתנהגות**"), נעדרים כל תוקף נורמטיבי מחייב, הם אינם אלא גילוי דעתו דאז של הממונה, ואין בהם פטור מעימו או היתר זמני או אישור מבית הדין להסדרים שהינם כובלים בכללי ההתנהגות. במכתב זה הודעתי לבנקים כי החל מיום 1 באפריל 2002 תחל רשות ההגבלים העסקיים בפעולות אכיפה לגבי פעולות הכלולות בכללים והמהוות הסדר כובל, אלא אם יינתן לבנקים פטור או אישור כאמור בסעיף 4 לחוק. יצויין כי המועד האמור הוארך בסופו של דבר (ככל הנוגע לבקשה זו) עד ל-1 ביוני 2002. בעקבות פנייה זו התקבלו ברשות ההגבלים העסקיים מספר בקשות פטור, וביניהן הבקשה הנדונה.

266849 /4826

19

תחומי עיסוקה של מסב נחלקים לשניים: סליקת חיובים וזיכויים בין הבנקים ולקוחותיהם, ומתן שירותי מיתוג.

ב.1. סליקת חיובים וזיכויים

שירותי המסלקה נוגעים לסליקת חיובים וזיכויים המועברים באמצעים אלקטרונים, בהתאם למפורט להלן: סליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים. השירות כולל גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם זיכוי חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים (כגון העברת משכורות ותשלומים לספקים); סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל (הן הפרשות העובדים והן הפרשות המעבידים לקופות הגמל).

ב.2. שירותי מיתוג

שירותי המיתוג מאפשרים גישה באמצעים אלקטרונים למאגרי מידע שונים: מאגרי מרשם האוכלוסין, לשם קבלת מידע הנדרש לפעילות הבנקים כגון שאילתות לאימות נתוני זהות; מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, לשם רישום וביטול שעבודים על כלי רכב ממונעים; מאגר רשם החברות (באמצעות קו מנחה), לשם הצגת שאילתות שונות על חברות; ומאגר משרד הבטחון, לשם ביצוע תשלומים על פי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

ג.1. כללי

ההסדר הנדון דומה בהיבטים רבים להסדר נוסף שהובא בפניי (גם כן בעקבות פנייתי באשר לחוסר תוקפם הנורמטיבי של כללי ההתנהגות), ועניינו שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"). כמו בהסדר שבא גם כאן נדרש אני לבחינת מיזם משותף במסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים ביותר הפועלים בישראל, שנתח השוק המצרפי שלהם בשנת 2001 עמד על 93.6%.[1]

בשל החששות שמעלה חבירת הבנקים, נקבעו תנאים הזהים לאלה שקבעתי אף בעניין שבא, וביניהם - איסור על הבנקים להעביר כל מידע העלול להפחית את התחרות ביניהם; חיובם לקיים את המגעים במסגרת מסב אך באמצעות בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב; וחיובם לתעד בכתב את כל ההחלטות והפעולות הנוגעות למסב, ולהמציאן לממונה על פי דרישה. כן נאסר על מסב לחלק רווחים לבעלי מניותיה, או הטבות לדירקטורים המכהנים בה,[2] והוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. תחומים אלה צומצמו אך לאותן פעילויות לגביהן שוכנעתי כי אין בחבירת הבנקים כדי להקים פגיעה של ממש בתחרות.

הנימוקים לתנאים שלעיל זהים לנימוקים שהנחוני ככל שמדובר בשבא.[3] בהקשר זה יצויין כי היקף הפעילות של מסב - בדומה לשבא - איננו "היקף פעילות מהותי", כהגדרתו של מונח זה בסעיף 4 לכללי ההגבלים העסקים (פטור סוג למיזמים משותפים), התשס"א-2001.

---

[1] בחישוב נתח השוק נלקחה בחשבון פעילותן הכוללת של הקבוצות הבנקאיות (בכלל זה בנקים המהווים חברות בנות שלהם).

[2] יצויין כי איסור זה משרת מטרות נוספות, ובעיקר מניעת ניצול מעמדה הדומיננטי של מסב לרעה בתחומים בהם הותר לה לפעול, על דרך גביית עמלות מופקעות.

[3] לעיון בנימוקים ראו החלטתי בעניין שבא (פטור 4804).

להלן אעמוד על ההשפעה הטמונה בחבירה ככל שמדובר בהיבטים הייחודיים לפעילות מסב.

ג.2. סליקת חיובים וזיכויים ושירותי מיתוג

מערכת הבנקאות במהותה היא מערכת רשת: לקוחות הבנקים מקיימים בינם לבין עצמם פעילות עסקית הכרוכה בהעברת סכומי כסף. על מנת שפעילות עסקית זו תתבצע ללא תלות בזהות הבנקים בהם מתנהלים חשבונותיהם של הלקוחות, על הבנקים להיות מסוגלים להידבר זה עם זה, וכן לזכות ולחייב את חשבונות לקוחותיהם, כפועל יוצא של הפעילות העסקית המתנהלת ביניהם. שיתוף פעולה זה שבין הבנקים, המתבצע באמצעות מסב, הינו יעיל ורצוי.

למעשה משמשת מסב כמסלקה המטפלת בקליטת חיובים וזיכויים מהבנקים ולקוחותיהם, אשר מוצגים למסב באמצעות מדיה מגנטית, ואשר מכוונת אותם ליעדיהם. פעילותה של מסב משתרעת על פני למעלה מ-16 מיליון תנועות מידי חודש, בסכומים העולים על 50 מיליארד ₪. היקפי הפעילות העצומים הללו והאחריות הכרוכה בניהולם, ממחישים את חשיבות התקינות בפעילות מסב למערך התשלומים במשק.

שירותי מסלקה אלקטרונית (Automated Clearing House - ACH) כדוגמת אלה המסופקים על ידי מסב, ניתנים גם במקומות שונים בעולם על ידי תאגידים משותפים של בנקים. כך למשל באנגליה הוקם בשנת תאגיד BACS על ידי APACS, המוחזקת על ידי הבנקים הגדולים.[4]

בשל נימוקים אלה שוכנעתי כי יש להעניק פטור לפעילותה של מסב כמסלקה אלקטרונית, בכפוף לתנאי שיחייב את מסב ואת הבנקים המחזיקים בה להעניק לכל תאגיד בנקאי וללקוחותיו גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים המסופקים על ידי מסב, בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים המחזיקים בה.[5]

כן שוכנעתי כי יש לאפשר למסב להמשיך ולהעניק לבנקים שירותי מיתוג, בכפוף לתנאי שיבטיח שוויון בתנאים המוענקים בהקשר זה לכלל התאגידים הבנקאיים. התרשמתי כי התחרות לא תפגע פגיעה של ממש אם יקבלו הבנקים במשותף שירותי שאילתות ממאגרי מידע שונים.

תנאי נוסף אותו ראיתי לנכון לקבוע עניינו שקיפות העמלות שגובה מסב:[6] על מנת שלקוחותיהם של הבנקים יקבלו מידע בדבר העמלות המשתלמות למסב, חויבו הבנקים לפרט בכתב ללקוחותיהם את שיעורי העמלות המשתלמים על ידם.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

---

[4] A Report to the Chancellor of the Exchequer, **Competition in UK Banking,** (march 2000) p. 55.

[5] בדו"ח שהוכן באנגליה הומלץ גם כן לחייב "non discriminatory access" למערכות דומות. שם, עמ' 94-96.

[6] ראו בעניין זה החלטתי בעניין שבא (פטור 4804).

266849 /4826

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק המזרחי**" - בנק המזרחי המאוחד בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק המזרחי, בנק לאומי;

"**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וחיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל;

"**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות;

"**שירותי מיתוג למאגרי מידע**" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"**תחומי הפעילות**" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

למונחים אחרים שבתנאים אלה תהא המשמעות הנודעת להם בכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"א-2001.

תחומי הפעילות בהם תעסוק מסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים, מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה. חרגה מסב מתחומי הפעילות - יפקע הפטור;

266849 /4826

16

איסור חלוקת רווחים

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים מכל סוג שהוא לבעלי מניותיה. בכלל זה לא תעניק להם דיבידנד, דמי ניהול, ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית או כל הטבה אחרת בקשר לאחזקתם במניותיה, או הטבה הניתנת לבעלי המניות בהתאם לשיעור אחזקתם בה;

3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים;

סליקת חיובים וזיכויים

4. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבינבנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים שתגבה מסב יהיו זהות לכל;

5. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי וללקוחותיו כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 4 לעיל אכן מתקיים;

שירותי מיתוג

6. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי המיתוג המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי מיתוג שתגבה מסב יהיו זהות לכל;

7. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 6 לעיל אכן מתקיים;

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

8. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב;

גביית דמי גישה

9. אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממסב לגבות דמי גישה מאדם שיבקש לעשות שימוש במערכת למתן שירותי מיתוג ובמערכת למתן שירותי איסוף שבבעלות מסב (להלן - "**המערכות**");

דמי הגישה לאדם המתבקש להתחבר למערכות (להלן: "**המתחבר**") יקבעו בהסכמת מסב ובהסכמת המתחבר. אם לא תושג הסכמה בין שבא לבין המתחבר באשר לגובה דמי הגישה בתוך שלושים (30) יום מהפניה הראשונה בכתב להשגת הסכמה - ימונה בורר

בהסכמת שבא, המתחבר והממונה. הבורר יקבע את דמי הגישה בהתבסס על עקרון העלות ויהיה רשאי לקבוע מהן העלויות הבאות בחשבון לעניין זה, בין היתר בשים לב לתקופה שחלפה ולאופי העלויות בהן מדובר.

החלטת הבורר באשר לגובה דמי הגישה תחייב את מסב והמתחבר, וקביעתו תהא סופית.

שכרו של הבורר ישולם על ידי אותו צד שההפרש בין גובה דמי הגישה שהציע לבין גובה דמי הגישה שנקבע על ידי המעריך בסופו של יום, יהיה גדול יותר.

מחלוקת על גובה דמי הגישה לא תעכב התחברות למערכות ומתן גישה מלאה ושווה אליהן בהתאם להוראות הקבועות בסעיפים 4 ו-6 לתנאים אלה;

איסור בדבר העברת מידע

10. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע שהעברתו עשויה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע למחירים הנגבים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים;

11. המגעים בין הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל ביניהם, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד;

כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים ואסיפה כללית) יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל כתב יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הצדדים למיזם בקשר למסב, כולם או מקצתם;

תנאים כלליים

12. זולת אם נקבע במסמך זה במפורש אחרת, או לפי כל דין, כל מגבלה החלה על תאגיד מכוח תנאים אלה, חלה גם על כל נושא משרה בתאגיד, על כל עובד בתאגיד, על כל שלוח של תאגיד ועל כל יועץ לו, ועל כל שלוח או חליף של מי מאלה - והכל בין מכוח דין או הסכם ובין בפועל;

13. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה;

266849 /4826

14

תוקפו של פטור זה שנתיים מיום מתן החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ח' תמוז, תשס"ב

18 יוני, 2002

266849 /4826

13

פטור מאישור הסדר כובל מיום 13 במרץ 2005

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

א. פתח דבר

ביום 18 ביוני 2002 נתתי פטור בכפוף לתנאים להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**"), ועניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"). בין התנאים לפטור הוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. נוכח השינויים בענף קופות הגמל, הונחה בפני הבקשה הנוכחית אשר עניינה הרחבת תחומי הפעילות של מס"ב, כך שזו תהיה רשאית להקים מערכת ממוחשבת לטיפול במעבר עמיתים בין קופות גמל.

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ולאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ואת השפעתם עד כה על הנעשה בשוק, שוכנעתי כי נכון לתיתו בכפוף למספר תנאים המפורטים בסיפת החלטה זו והעיקרי בהם, כי בתוך תקופה קצרה תאפשר מסב גם מעבר עמיתים לקופות הגמל אשר אינן מנהלות את כספי העמיתים בתאגיד בנקאי.

ב. ההסדר

מסב עוסקת בעיקר בסליקת זיכויים וחיובים אלקטרונים בין הבנקים. המערכת מאפשרת ביצוע העברות כספים בין בנק אחד למשנהו, ולמעשה מבטיחה קישוריות בין הבנקים.

חמשת הבנקים הגדולים, הצדדים לפטור זה, הפעילו במשותף, משך שנים, את מסב, וזאת מבלי שקיבלו לשם כך פטור מאת הממונה, או אישור מבית הדין להגבלים עסקיים, כפי שנדרש על פי

חוק. לפני למעלה משלוש שנים פניתי אל הבנקים, ודרשתי כי יביאו את ההסדר האמור לבחינתי. בהמשך לכך פנו הבנקים בבקשה למתן פטור (פטור 4826).

לאחר שבחנה רשות ההגבלים העסקיים את פעילותה של מסב במסגרת אותה בקשת פטור, ביום 18.6.2002 ראיתי לנכון להעניק פטור לפעילותם של הבנקים במסגרת מסב, בכפוף לקיומם של מספר תנאים, שהעיקריים שבהם הם אלה: הבטחת גישה שוויונית (open access) של מתחרים למערכות המופעלות על ידי מסב, איסור על הבנקים להעביר מידע העלול להפחית את התחרות ביניהם; והוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. תחומים אלה צומצמו אך לאותן פעילויות לגביהן שוכנעתי כי אין בחבירת הבנקים כדי להקים פגיעה של ממש בתחרות.

הבקשה הנוכחית עניינה הרחבת תחומי הפעלות של מסב והיא הוגשה על רקע השינוי שחל באופן מעבר העמיתים בין קופות הגמל ונוכח הנוהל שנקבע על ידי משרד האוצר – אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון אשר מסדיר את מעבר העמיתים בין קופות הגמל.

על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 ניתן להעביר כספים שהופקדו בקופת גמל אחת לקופת גמל אחרת, תקנה 41יז(ד) לתקנות אלה שתיכנס לתוקף ב-3.4.2005 נקבע כי העברת זכויות תיעשה בתוך 7 ימי עסקים מהיום שבו הגיעה בקשת ההעברה לקופה ותתבצע ישירות בין הקופות ולא על ידי העמית.

בשל תלונות חוזרות ונשנות מצד עמיתים בקופות גמל ומצד קופות הגמל עצמן באשר לקשיים שמערימות קופות גמל על עמיתים המעונינים להעביר את כספם מקופת גמל אחת לאחרת, ובשל קיצור מועדי העברת הכספים ל- 7 ימי עסקים, אגף שוק ההון הביטוח והחסכון הסדיר את נהלים לפעולות שעל קופות הגמל המעורבות בהליך העברת הכספים לבצע.

בחוזר גמל שמספרו 2005-2-3[1] **(להלן "החוזר")**, נקבעו נהלים אשר,לגרסת משרד האוצר, יביאו לביצוע יעיל ופשוט של הליך העברת הכספים, החוזר הגדיר בפירוט רב קובץ אלקטרוני שיועבר על ידי קופת הגמל המעבירה את הכספים אל קופת הגמל אליה יועברו הכספים. קובץ אלקטרוני זה כולל פרטים מזהים אודות הכספים המועברים והפרדת הכספים המועברים בהתאם להוראות הרפורמה במס.

הבנקים החברים במסב מצאו בשיטת העברת הכספים הנוכחית שני חסרונות:

- העברת הקובץ שהוגדר בחוזר בדואר אלקטרוני אינה מאובטחת דיה;
- חוסר הסנכרון בין העברת הכסף ובין העברת המידע תדרוש התאמות מרובות דבר שיסרבל את העברת העמית.

לאור חסרונות אלה פנו הבנקים למסב אשר היא בעלת ניסיון רב בהקמה ותפעול של מערכת העברת כספים ומידע אינטגרטיבית, בבקשה להקים מערכת שתאפשר העברת מידע למסב בדרך מאובטחת את קובץ המידע על פי החוזר הנזכר. כמו כן המערכת המבוקשת תאפשר למסב לעדכן

---

[1] פורסם באתר האינטרנט של אגף שוק ההון ביטוח וחסכון, www.mof.gov.il

גם את התנועות הכספיות הנובעות מהקובץ האלקטרוני, ותזכה ותחייב כל קופה וקופה בסכום המתאים. כך יהיה סנכרון מלא בין המידע המועבר ובין התנועות הכספיות.

ג. החששות התחרותיים

החבירה הנדונה בין הבנקים לצורך הקמת מערכת מעבר העמיתים מעלה חששות תחרותיים, אותם ניתן למיין לשניים (1) כאלה הנוגעים לתחום הפעילות המבוקש - העברת עמיתים בין קופות הגמל, ו-(2) כאלה הנוגעים לתחומי הפעילות של הורי המיזם הם הבנקים החברים במסב. בכל הקשור לחששות התחרותיים הנובעים מתחומי הפעילות של הורי המיזם אלה נדונו והוסדרו בתנאים שהושתו על מסב במסגרת החלטת הפטור מיום 18.6.2002 (תיק פטור 4826). אתמקד אפוא בחששות התחרותיים כתוצאה מפעילות ספציפית זו, והתנאים שקבעתי על מנת להפחיתם.

הטעם העיקרי למתן הפטור נעוץ בכך שבניגוד להסדרים הכובלים אותם בא חוק ההגבלים העסקיים לבער - ההסדר שבפני בא להקל על מעבר חופשי של עמיתים בין קופות הגמל השונות ובכך להגביר את התחרותיות.

נכון להיום הבנקים בישראל שולטים בחלק הארי של תחום קופות הגמל, המרכז חלק ניכר מהיקף הנכסים המנוהל על ידי המתווכים הפיננסיים. לשליטת הבנקים בנדבך מרכזי של תחום החיסכון וההשקעה, היינו קופות הגמל וקרנות הנאמנות, משמעויות בעייתיות מבחינת התפתחות התחרות בתחום האשראי[2], אשר על כן אני רואה חשיבות רבה במעבר חופשי של עמיתים בין קופות על פי בחירת העמיתים לאחר שאלה יבחנו היטב את תשואות קופת הגמל, את דמי הניהול אשר הוא מחויב בה את השירות ועוד. ברם לצד יתרונותיו של ההסדר ותוספת היעילות שבו רובצת גם סכנה לעיוות התחרות, עליה אעמוד להלן.

ג.1. אפליית בנקים מתחרים אחרים וקופות חוץ בנקאיות

הסכנה העיקרית הגלומה בהסדר היא אפליית קופות גמל חוץ בנקאיות כמו גם בנקים שאינם חברי מסב ובגישה למערכת ולשימוש בה. חשש זה אף מתעצם נוכח העובדה שבידי חמשת הבנקים השותפים במסב מצוי נתח שוק של כ- 86% מסך הנכסים הנשלטים על ידי קופות הגמל[3]. הסכנה היא שהבנקים, באמצעות שליטתם במסב, ינסו להגביל מעבר של עמיתים מהבנקים אל קופות חוץ בנקאיות ואף לא יאפשרו לקופות גמל חוץ בנקאיות לעשות שימוש במערכת מסב דבר שתוצאתו היא בנחיתות תחרותית של קופות אלה.

על כן, בצד מתן היתר ליצירת מערכת המקשרת בין קופות הגמל יש להקפיד, הקפדה יתרה, על מתן גישה שווה (open acces) למערכת לכל השחקנים הפועלים בשוק קופות הגמל (קיימים ועתידיים). על מנת להבטיח גישה לשירותי מסב למעבר עמיתים, נקבע במסגרת פטור זה תנאי המחייב את הבנקים ואת מסב להעניק לכל מתחרה בתחום גישה למערכת בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. בהתאם, אם גובה מסב מן הבנקים עמלה מסויימת בגין כל פעולה, הרי שעמלה זו תיגבה גם ממנהלי קופות אחרים שאינם הבנקים מבקשי הפטור.

---

[2] עמדנו על בעייתיות זו במסגרת הדו"ח הצוות הבין משרדי לרפורמה בשוק ההון (המכונה דוח בכר) שהתפרסם בספטמבר 2004

[3] נכון ליום 31.12.03, על פי נתוני אגף שוק ההון ביטוח וחסכון.

עוד מצאתי כי יש להתנות כי הבנקים ומסב לא יסרבו סירוב בלתי סביר להתקשר בהסכם לשימוש במערכת למעבר העמיתים ובתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים מבקשי הפטור, או שמעניקים הבנקים מבקשי הפטור זה לזה.

ג.2. חשש הנובע מהיקף רחב יותר של כספים עוברים מהקופות החוץ בנקאיות לקופות הבנקאיות

חשש נוסף נובע מכניסת גופים פרטיים לענף הקופות ומאמצי שיווק מצידם וכן נוכח התופעה של מעבר של כספי עמיתים מהמערכת הבנקאית למערכת הפרטית. כך לדוגמא באחד עשר החודשים הראשונים של שנת 2004 עברו מהמערכת הבנקאית למערכת הפרטית כספים בהיקף של כ- 2 מיליארד ₪ נטו[4].

העובדה שהיקף רחב יותר של כספים עוברים מהמגזר הבנקאי למגזר הפרטי (גם אם, בשלב זה, מדובר בהיקף זניח לכלל הנכסים המנוהלים על ידי הקופות) קיים חשש פוטנציאלי לעיוות באופן חלוקת הנשיאה בעמלות בין הקופות המעבירות לקופות הקולטות, באופן שהבנקים יטו להגדיל את העמלה שמשלמות הקופות הקולטות ולהקטין את תשלום העמלה שמשלמות הקופות המעבירות.

אשר על כן יש להתנות את מתן הפטור בכך שאופן חלוקת העמלות בין הקופה המעבירה לבין הקופה הקולטת יתבסס על עלויות בלבד.

בטרם מתן פטור זה נערכה בדיקה בקרב הקופות החוץ בנקאיות. לדברי מנהלי קופות החוץ בנקאיות הם רואים בחיוב את הקמת המערכת על ידי מסב והם רואים בהקמתה כלי שיאפשר מעבר חופשי יותר של עמיתים.

ג.3. נחיתות הקופות אשר אינן מנהלות את כספיהם בתאגידים בבנקאים

סעיף 1 לרשיונה של מסב כחברת שירותים משותפת, אשר ניתן ביום 22.11.83 קובע כי "החברה תעסוק רק בהפעלת מסלקת ממוכנת לסליקת חיובים וזיכויים בין תאגידים בנקאיים, בנק ישראל ובנק הדואר ובפעילויות הנלוות לעיסוק זה". תנאי זה מוביל לכך שקופות גמל אשר אינן מנהלות את נכסיהם בבנקים לא יוכלו לקבל שירותים מהמערכת הנדונה וזאת חרף ה "open access" אשר נקבע בתנאי פטור זה, דבר שעשוי להציב את הקופות הללו בנחיתות יחסית.

מבדיקה שערכה רשות ההגבלים עולה כי הרוב המוחלט של הקופות החוץ בנקאיות מנהלות את נכסיהם בתאגידים בנקאיים ואחוז הנכסים המנוהלים על ידי קופות אשר אינן מנהלות את כספיהן בבנקים הוא זעום ביותר. לאור כך לא מצאתי לנכון להתנות את הפטור בשינוי מיידי של תנאי הרשיון וזאת כיוון שאני רואה חשיבות בהוצאת המיזם אל הפועל ותחילת הקמתו אשר על פי מסב אורכת זמן רב.

---

[4] על פי נתונים שהובאו על ידי הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון, מר איל בן שלוש, במכתבו לרשות ההגבלים העסקיים מיום 24.1.05.

יחד עם זאת יש חשיבות בשמירה על האופציה של מתחרים אף אם הם בשלב זה זניחים, אשר על כן ראיתי לנכון לקבוע כי פטור זה יפקע תוך שנה מהיום ככל ובמידה ורשיונה של מסב יוותר כפי שהוא היום.

סוף דבר

לאור האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש, בכפוף לתנאים שפורטו בהחלטת הפטור מיום 18.6.2002 (תיק פטור 4826) וכן בכפוף לתנאים שלהלן :

1. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל גוף המנהל קופות גישה לשירותי העברת העמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

2. מסב לא תגבה עמלות שונות מן הקופה המעבירה ומהקופה הקולטת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה וקיבלה את אישורו.

3. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל מנהל קופות גמל כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים בסעיפים 1, ו- 2 לעיל אכן מתקיימים ;

4. פטור זה יפקע תוך שנה מהיום. ככל ובמידה ורשיונה של מסב ישתנה כך שזו תוכל להעניק שירותים גם לגופים חוץ בנקאיים, תוקפו של פטור זה יוארך בשנתיים נוספות– ללא צורך באישור נוסף.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ב׳ אדר ב, תשס״ה
13 מרץ, 2005

פטור מאישור הסדר כובל מיום 31 באוקטובר 2006

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ

א. פתח דבר

ביום 13 במרץ 2005 נתן קודמי פטור בכפוף לתנאים להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**"), ועניינו הרחבת תחומי הפעילות של מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**"), כך שזו תהיה רשאית להקים מערכת ממוחשבת לטיפול במעבר עמיתים בין קופות גמל. כעת מתבקשת הארכת הפטור.

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ולאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, ואת השפעתם עד כה על הנעשה בשוק, שוכנעתי כי נכון לתיתו בכפוף לתנאים המפורטים בסיפת החלטה זו.

ב. ההסדר

מסב עוסקת בעיקר בסליקת זיכויים וחיובים אלקטרונים בין הבנקים. המערכת מאפשרת ביצוע העברות כספים בין בנק אחד למשנהו, ולמעשה מבטיחה קישוריות בין הבנקים.

הבקשה הנוכחית עניינה הארכת הפטור שניתן למסב להקים מערכת ממוחשבת לטיפול במעבר עמיתים בין קופות גמל. הבקשה הוגשה על רקע השינוי שחל באופן מעבר העמיתים בין קופות הגמל ונוכח הנוהל שנקבע על ידי משרד האוצר – אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון אשר מסדיר את מעבר העמיתים בין קופות הגמל. בשל תלונות חוזרות ונשנות מצד עמיתים בקופות גמל ומצד קופות הגמל עצמן באשר לקשיים שמערימות קופות גמל על עמיתים המעוניינים להעביר את כספם מקופת גמל אחת לאחרת, ובשל קיצור מועדי העברת הכספים ל- 7 ימי עסקים, אגף שוק ההון הביטוח והחסכון הסדיר את נהלים לפעולות שעל קופות הגמל המעורבות בהליך העברת הכספים לבצע.

בחוזר גמל שמספרו 3-2-2005[1] **(להלן "החוזר")**, נקבעו נהלים אשר,לגרסת משרד האוצר, יביאו לביצוע יעיל ופשוט של הליך העברת הכספים, החוזר הגדיר בפירוט רב קובץ אלקטרוני שיועבר על ידי קופת הגמל המעבירה את הכספים אל קופת הגמל אליה יועברו הכספים. קובץ אלקטרוני זה כולל פרטים מזהים אודות הכספים המועברים והפרדת הכספים המועברים בהתאם להוראות הרפורמה במס.

הבנקים החברים במסב מצאו בשיטת העברת הכספים הנוכחית שני חסרונות:

- העברת הקובץ שהוגדר בחוזר בדואר אלקטרוני אינה מאובטחת דיה;
- חוסר הסנכרון בין העברת הכסף ובין העברת המידע תדרוש התאמות מרובות דבר שיסרבל את העברת העמית.

לאור חסרונות אלה פנו הבנקים למס"ב אשר היא בעלת ניסיון רב בהקמה ותפעול של מערכת העברת כספים ומידע אינטגרטיבית, בבקשה להקים מערכת שתאפשר העברת מידע למסב בדרך מאובטחת את קובץ המידע על פי החוזר הנזכר. כמו כן המערכת המבוקשת תאפשר למסב לעדכן גם את התנועות הכספיות הנובעות מהקובץ האלקטרוני, ותזכה ותחייב כל קופה וקופה בסכום המתאים. כך יהיה סנכרון מלא בין המידע המועבר ובין התנועות הכספיות.

החששות התחרותיים

הטעם העיקרי למתן הפטור נעוץ בכך שבניגוד להסדרים הכובלים אותם בא חוק ההגבלים העסקיים לבער - ההסדר שבפני בא להקל על מעבר חופשי של עמיתים בין קופות הגמל השונות ובכך להגביר את התחרותיות.

אלא שסעיף 1 לרשיונה של מסב כחברת שירותים משותפת, אשר ניתן ביום 22.11.83 קובע כי "החברה תעסוק רק בהפעלת מסלקת ממוכנת לסליקת חיובים וזיכויים בין תאגידים בנקאיים, בנק ישראל ובנק הדואר ובפעילויות הנלוות לעיסוק זה". תנאי זה מוביל לכך שקופות גמל אשר אינן מנהלות את נכסיהם בבנקים לא יוכלו לקבל שירותים מהמערכת הנדונה.

מבדיקה שערכה רשות ההגבלים עולה כי הרוב המוחלט של הקופות החוץ בנקאיות מנהלות את נכסיהם בתאגידים בנקאיים ואחוז הנכסים המנוהלים על ידי קופות אשר אינן מנהלות את כספיהן בבנקים הוא זעום ביותר. יחד עם זאת יש חשיבות בשמירה על האופציה של מתחרים אף אם הם בשלב זה זניחים. לאור כך הותנה הפטור הקודם בכך כי זה ייפקע תוך שנה מיום מתן הפטור הקודם אם מס"ב לא תפתח לגופים חוץ בנקאיים.

הרשות פעלה במספר מישורים בתקופה האחרונה על מנת להביא לידי פתיחת מס"ב גם לגופים חוץ בנקאיים. מדיונים שנערכו לאחרונה עם בנק ישראל ומס"ב, עולה כי בנק ישראל אמור לפעול בעתיד לפתיחת מס"ב בתנאים שונים גם לגופים חוץ בנקאיים.

נוכח האמור מצאתי לנכון להאריך את תוקף הפטור לשנה ולא להתנות את הפטור בשינוי מיידי של תנאי הרשיון וזאת כיוון שישנה חשיבות בהוצאת המיזם אל הפועל.

---

[1] פורסם באתר האינטרנט של אגף שוק ההון ביטוח וחסכון, www.mof.gov.il

ג. סוף דבר

לאור האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש למשך שלוש שנים, בכפוף לתנאים שנקבעו בפטור הקודם מיום 13.3.06 ובכפוף לכך שאם רישיונה של מסב לא ישתנה כך שזו תוכל להעניק שירותים גם לגופים חוץ בנקאיים, תוקפו של פטור זה יפקע תוך שנה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט' חשון, תשס"ז

31 אוקטובר, 2006

פטור מאישור הסדר כובל מיום 21 ביוני 2007

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

ביום 17 ביוני 2004 נתן קודמי פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") לשלוש שנים להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), ועניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ.

בתום שלוש שנים, ימים ספורים לקראת תאריך פקיעתו של הפטור הנוכחי, הגישו הצדדים בקשת פטור נוספת בעניין זה. מועד הגשתה של בקשת הפטור לאישור, פחות מחודש ימים בטרם יפקע הפטור הנוכחי, לא הותיר זמן מתאים לבחינת ההסדר והכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי.

אשר על כן אני מאריכה בזאת את הפטור מיום 17 ביוני 2004 **על כל תנאיו** למשך שלושה חודשים מהיום. וזאת על מנת שיהיה סיפק בידי לעמוד על מכלול השינויים שחלו בתחומים הרלבנטיים לבקשת הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ה' תמוז תשס"ז

21 יוני 2007

פטור מאישור הסדר כובל מיום 25 בספטמבר 2007

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

<u>בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

ביום 18 ביוני 2002 נתן קודמי בתפקיד פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק המזרחי המאוחד בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), ועניינו בעלות משותפת של הבנקים במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"). הפטור ניתן לתקופה של שנתיים ממועד מתן ההחלטה וביום 17 ביוני 2004 הוארך תוקפו למשך שלוש שנים נוספות.

כיום, בחלוף 5 שנים ממועד הפטור המקורי - שנים שבמהלכן חלו תמורות בענפים הרלוונטיים לפטור ובמצבת המתחרים - ראיתי לנכון לשוב ולקיים בחינה מעמיקה של הצורך בפטור המבוקש, על היקפו ותנאיו.

מסיבה זו, ומטעמים נוספים שפורטו בהחלטתי מיום 21 ביוני 2007, הארכתי את תקופת הפטור, **על כל תנאיו**, לתקופה קצרה בת שלושה חודשים אשר במהלכה דרשתי נתונים מפורטים מהצדדים לפטור ועמדתי בקשר עם גופים רלוונטיים נוספים. תקופה זו באה לסיומה.

דא עקא, עיון בנתונים שהתקבלו, כמו גם בנתונים ממקורות אחרים, העלה את הצורך בקבלת נתונים נוספים הן מהצדדים לפטור והן ממתחרים בענף, וזאת על מנת שיהיה סיפק בידי לעמוד על מכלול השינויים שחלו בתחומים הרלוונטיים לבקשת הפטור דנא, בטרם אוכל להחליט בה.

אשר על כן, אני מאריכה בזאת את הפטור שניתן ביום 21 ביוני 2007, **על כל תנאיו**, למשך שלושה חודשים נוספים מהיום.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ג תשרי תשס"ח

25 ספטמבר 2007

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 6556111-02 פקס: 6515330-02
jerusalem@antitrust.gov.il

349549 /5667

פטור מאישור הסדר כובל מיום 5 בנובמבר 2008

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין 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

<u>בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

א. פתח דבר

לפניי הונחה בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), ועניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"). בקשה זו הנה בקשת הפטור השלישית בנושא זה. הפטור המקורי ניתן ביום 18 ביוני 2002 לתקופה של שנתיים[1] והוארך למשך שלוש שנים נוספות ביום 17 ביוני 2004.

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ולמיזוגים, ולאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לתנאים שראיתי לנכון להשית, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

עיקר הדברים הוא כדלקמן.

ב. ההסדר

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במסב, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מסב, ובנק המזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% ממניות מסב. לפי תקנות ההתאגדות של מסב רשאי כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה למנות חבר אחד בדירקטוריון מסב. נכון לעתה פועלים במסב 6 דירקטורים (שניים מהם נושאי משרה בבנק לאומי וארבעת האחרים נושאי משרה בכל אחד מארבעת הבנקים האחרים).

---

[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: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2002 **הגבלים עסקיים**, 3014681

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330
jerusalem@antitrust.gov.il

תחומי עיסוקה של מסב נחלקים לשניים: סליקת חיובים וזיכויים בין הבנקים ולקוחותיהם, ומתן שירותי מיתוג.

ב.1. סליקת חיובים וזיכויים

שירותי המסלקה נוגעים לסליקת חיובים וזיכויים המועברים באמצעים אלקטרונים, בהתאם למפורט להלן: סליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים. השירות כולל גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם זיכוי חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים (כגון העברת משכורות ותשלומים לספקים); סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל (הן הפרשות העובדים והן הפרשות המעבידים לקופות הגמל).

ב.2. שירותי מיתוג

שירותי המיתוג מאפשרים גישה באמצעים אלקטרונים למאגרי מידע שונים: מאגרי מרשם האוכלוסין, לשם קבלת מידע הנדרש לפעילות הבנקים כגון שאילתות לאימות נתוני זהות; מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, לשם רישום וביטול שעבודים על כלי רכב ממונעים; מאגר רשם החברות (באמצעות קו מנחה), לשם הצגת שאילתות שונות על חברות; ומאגר משרד הבטחון, לשם ביצוע תשלומים על פי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

ג.1. כללי

ההסדר הנדון דומה בהיבטיו להסדר בעניין שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"). כמו בהסדר שבא גם כאן מדובר במיזם משותף שבמסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים שפועלים בישראל.

בשל החששות שמעלה חבירת הבנקים, נקבעו בפטור המקורי תנאים הזהים לאלה שנקבעו אף בעניין שבא, וביניהם - איסור על הבנקים להעביר כל מידע העלול להפחית את התחרות ביניהם; חיובם לקיים את המגעים במסגרת מסב אך באמצעות בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב; וחיובם לתעד בכתב את כל ההחלטות והפעולות הנוגעות למסב, ולהמציאן לממונה על פי דרישה. כן נאסר על מסב לחלק רווחים לבעלי מניותיה, או הטבות לדירקטורים המכהנים בה,[2] והוגדרו במפורש תחומי הפעילות המדויקים בהם יותר למסב לפעול. תחומים אלה צומצמו אך לאותן פעילויות לגביהן שוכנעתי כי אין בחבירת הבנקים כדי להקים פגיעה של ממש בתחרות.

---

[2] יצויין כי איסור זה משרת מטרות נוספות, ובעיקר מניעת ניצול מעמדה הדומיננטי של מסב לרעה בתחומים בהם הותר לה לפעול, על דרך גביית עמלות שאינן משקפות את העלות הריאלית גרידא.

להלן אעמוד על ההשפעה הטמונה בחבירה ככל שמדובר בהיבטים הייחודיים לפעילות מסב.

ג.2. סליקת חיובים וזיכויים ושירותי מיתוג

למערכת הבנקאות מאפיינים מסוימים של מערכת רשת: לקוחות הבנקים מקיימים בינם לבין עצמם פעילות עסקית הכרוכה בהעברת סכומי כסף. על מנת שפעילות עסקית זו תתבצע ללא תלות בזהות הבנקים בהם מתנהלים חשבונותיהם של הלקוחות, על הבנקים להיות מסוגלים להידבר זה עם זה, וכן לזכות ולחייב את חשבונות לקוחותיהם, כפועל יוצא של הפעילות העסקית המתנהלת ביניהם. שיתוף פעולה זה שבין הבנקים, המתבצע באמצעות מסב, הינו יעיל, חיוני ורצוי למערכת כולה.

למעשה משמשת מסב כמסלקה המטפלת בקליטת חיובים וזיכויים מהבנקים ולקוחותיהם, אשר מוצגים למסב באמצעות מדיה מגנטית, ואשר מכוונת אותם ליעדיהם. פעילותה של מסב משתרעת על פני מיליוני תנועות מידי חודש, ובסכומים של עשרות מיליארדי ₪. היקפי הפעילות העצומים הללו והאחריות הכרוכה בניהולם, ממחישים את חשיבות התקינות בפעילות מסב למערך התשלומים במשק.

בשל נימוקים אלה שוכנעתי כי יש להאריך את תוקף הפטור לפעילותה של מסב כמסלקה אלקטרונית, בכפוף לתנאים המחייבים את מסב ואת הבנקים המחזיקים בה להעניק לכל תאגיד בנקאי וללקוחותיו גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים המסופקים על ידי מסב, בתנאים שלא יפלו מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים המחזיקים בה.

כן שוכנעתי כי יש לאפשר למסב להמשיך ולהעניק לבנקים שירותי מיתוג, בכפוף לתנאי שיבטיח שוויון בתנאים המוענקים בהקשר זה לכלל התאגידים הבנקאיים.

תנאי נוסף שאת תוקפו ראיתי לנכון להאריך ענייננו בשקיפות העמלות שגובה מסב: על מנת שלקוחותיהם של הבנקים יקבלו מידע בדבר העמלות המשתלמות למסב, חויבו הבנקים לפרט בכתב ללקוחותיהם את שיעורי העמלות המשתלמים על ידם.

יודגש, כי לאחר הגשת בקשת הפטור הנוכחית, בחנה רשות ההגבלים העסקיים האם חלו שינויים משמעותיים בשוק אשר עשויים לחייב את שינוי עמדת הרשות ביחס לפטור המבוקש או את שינוי תנאי הפטור וכן האם נפגעה התחרות בענף כתוצאה ממתן הפטור ותנאיו. מן הבחינה עלה כי תמונת הדברים נותרה דומה: בכל האמור לעצם יעילותה של מסב, הרי שלא חל שינוי נסיבות רלבנטי.

לפיכך, מן הטעמים שפורטו בהחלטת הפטור המקורית, ומאחר שלא חלו שינויים ממשיים בנסיבות הרלבנטיות, ראיתי לנכון ליתן פטור להסדר כאמור בכפוף לתנאים המפורטים להלן, לתקופה של שלוש שנים נוספות.

ג. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 3 שנים נוספות מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק המזרחי**" - בנק המזרחי-טפחות בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ, כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק המזרחי, בנק לאומי;

"**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וחיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל;

"**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות;

"**שירותי מיתוג למאגרי מידע**" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"**תחומי הפעילות**" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

למונחים אחרים שבתנאים אלה תהא המשמעות הנודעת להם בכללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), התשס"א-2001.

תחומי הפעילות בהם תעסוק מסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד מהבנקים, מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.

איסור חלוקת רווחים

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים מכל סוג שהוא לבעלי מניותיה. בכלל זה לא תעניק להם דיבידנד, דמי ניהול, ריבית בגין החזר הלוואה בשיעור העולה על הריבית המקובלת במשק לעסקה הרלבנטית או כל הטבה אחרת בקשר לאחזקתם במניותיה, או הטבה הניתנת לבעלי המניות בהתאם לשיעור אחזקתם בה.

3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת, בקשר לתפקידם כדירקטורים.

סליקת חיובים וזיכויים

4. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבינבנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים שתגבה מסב יהיו זהות לכל.

5. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי וללקוחותיו כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 4 לעיל אכן מתקיים.

שירותי מיתוג

6. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי המיתוג המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי מיתוג שתגבה מסב יהיו זהות לכל.

7. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 6 לעיל אכן מתקיים.

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

8. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב.

גביית דמי גישה

9. אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממסב לגבות דמי גישה מאדם שיבקש לעשות שימוש במערכת למתן שירותי מיתוג ובמערכת למתן שירותי איסוף שבבעלות מסב (להלן - "**המערכות**").

דמי הגישה לאדם המתבקש להתחבר למערכות (להלן: "**המתחבר**") יקבעו בהסכמת מסב ובהסכמת המתחבר. אם לא תושג הסכמה בין מסב לבין המתחבר באשר לגובה דמי

הגישה בתוך שלושים (30) יום מהפניה הראשונה בכתב להשגת הסכמה - ימונה בורר בהסכמת מסב, המתחבר והממונה. הבורר יקבע את דמי הגישה בהתבסס על עקרון העלות ויהיה רשאי לקבוע מהן העלויות הבאות בחשבון לעניין זה, בין היתר בשים לב לתקופה שחלפה ולאופי העלויות בהן מדובר.

החלטת הבורר באשר לגובה דמי הגישה תחייב את מסב והמתחבר, וקביעתו תהא סופית.

שכרו של הבורר ישולם על ידי אותו צד שההפרש בין גובה דמי הגישה שהציע לבין גובה דמי הגישה שנקבע על ידי המעריך בסופו של יום, יהיה גדול יותר.

מחלוקת על גובה דמי הגישה לא תעכב התחברות למערכות ומתן גישה מלאה ושווה אליהן בהתאם להוראות הקבועות בסעיפים 4 ו-6 לתנאים אלה.

מינוי נציגים בדירקטוריון מסב ואיסור בדבר העברת מידע

10. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון מסב אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק.

11. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, כל מידע שהעברתו עשויה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

12. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

13. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד.

14. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל כתב יישמר ויומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

15. אדם שמונה כדירקטור במסב יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו.

16. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו במסב.

17. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

תנאים כלליים

18. זולת אם נקבע במסמך זה במפורש אחרת, או לפי כל דין, כל מגבלה החלה על תאגיד מכוח תנאים אלה, חלה גם על כל נושא משרה בתאגיד, על כל עובד בתאגיד, על כל שלוח של תאגיד ועל כל יועץ לו, ועל כל שלוח או חליף של מי מאלה - והכל בין מכוח דין או הסכם ובין בפועל.

19. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

תוקפו של פטור זה שלוש שנים (3 שנים) מיום מתן החלטתי זו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ז' חשון תשס"ט

5 נובמבר, 2008

348655 /5667

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – מרכז סליקה בנקאי בע"מ (תיק פטור 5667).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. כן ידוע לי כי סיוע להפרת תנאי האישור הנזכרים מהווה עבירה פלילית.
5. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

,עו"ד

מ.ר.

348655 /5667

פטור מאישור הסדר כובל מיום 11 באוגוסט 2010

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר שבין

בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ בעניין מעבר עמיתים בין קופות גמל על-ידי מרכז סליקה בנקאי בע"מ

א. פתח דבר

ביום 29 בספטמבר 2009 הונחה לפניי בקשה למתן פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**"), ועניינו מתן הרשאה למרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**") להמשך הפעלת מערכת ממוחשבת לטיפול במעבר עמיתים בין קופות גמל. הפטור המקורי לפעילות זו של מס"ב ניתן בכפוף לתנאים ביום 13 במרץ 2005[1] והוארך על-ידי למשך שלוש שנים נוספות בהחלטת פטור בתנאים מיום 31 באוקטובר 2006[2] (להלן: "**החלטות הפטור הקודמות**").

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, במשרד האוצר ובבנק ישראל, ולאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתם האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לתנאים שראיתי לנכון להשית בסיפא של החלטה זו, הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק, עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

ב. ההסדר

מס"ב, הנמצאת בבעלות הבנקים המוזכרים לעיל, עוסקת בסליקת זיכויים וחיובים בין הבנקים ולקוחותיהם ולמעשה מבטיחה קישוריות בין הבנקים. כמו כן, המערכת מעניקה שירותי מיתוג

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר שבין **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ**; 2005 **הגבלים עסקיים** 5000023.

[2] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל להסדר שבין **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ**; 2006 **הגבלים עסקיים** 5000696.

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330
379593/5864

המאפשרים גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי מידע שונים, כגון מאגרי מרשם האוכלוסין או מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי. פעילותה של מס"ב בתחומים אלו הופטרה במסגרת החלטות למתן פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, האחרונה שבהן מיום 5 בנובמבר 2008 לתקופה של שלוש שנים[3] (להלן: "**פטור מס"ב**").

הבקשה הנוכחית עניינה הארכת פטור נוסף שניתן למס"ב להקמה והפעלה של מערכת ממוחשבת לטיפול במעבר עמיתים בין קופות גמל. כמפורט בהחלטות הפטור הקודמות, הבקשה הראשונה למתן פטור הוגשה על רקע השינוי שחל בשעתו באופן מעבר העמיתים בין קופות הגמל במטרה להקל על מעבר העמיתים בין קופות הגמל, ונוכח הנוהל שנקבע על ידי משרד האוצר, אשר הסדיר מעבר זה. נוהל זה של משרד האוצר[4], נועד להביא לביצוע יעיל ופשוט של הליך העברת הכספים בין קופות הגמל אגב מעבר עמיתים בין הקופות, באמצעות העברת קובץ הכולל פרטים מזהים אודות הכספים המועברים והפרדת הכספים המועברים בהתאם להוראות הרפורמה במס. ואולם, הבנקים החברים במס"ב מצאו בשיטה זו שני חסרונות:

- האחד, העברת הקובץ שהוגדר בחוזר באמצעות דואר אלקטרוני, הינה העברה בלתי מאובטחת;
- השני, חוסר הסנכרון בין העברת הכסף ובין העברת המידע עלולה היתה לדרוש התאמות מרובות ולגרום לסרבול העברת העמית.

לאור חסרונות אלה פנו הבנקים למס"ב, שהיא בעלת ניסיון רב בהקמה ותפעול של מערכות העברת כספים ומידע אינטגרטיבית, בבקשה להקים מערכת שתספק פתרון לבעיות המוזכרות לעיל ותעמוד בהוראות משרד האוצר. ואכן, המערכת שהוקמה, מאפשרת להעביר את קובץ המידע על פי החוזר הנזכר בצורה מאובטחת, לעדכן את התנועות הכספיות הנובעות מהקובץ האלקטרוני, וכן לזכות ולחייב כל קופה וקופה בסכום המתאים, כך שנוצר סנכרון מלא בין המידע המועבר ובין התנועות הכספיות.

ג. החששות התחרותיים

כפי שפורט בפטורים הקודמים, הטעם העיקרי למתן הפטור נעוץ בכך שבניגוד להסדרים הכובלים אותם בא חוק ההגבלים העסקיים לבער – הסדר זה בא להקל על מעבר חופשי של עמיתים בין קופות הגמל השונות ובכך להגביר את התחרותיות בתחום זה.

---

[3] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר **בשירותי בנקאות אוטומטיים בע"מ וקביעת עמלות הדדיות בין: בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2008 **הגבלים עסקיים** 5001307.

[4] הנהלים פורסמו לראשונה בחוזר גמל שמספרו 3-2-2005, אשר הוחלף מאוחר יותר בחוזר גופים מוסדיים 11-9-2008 "העברת כספים בין קופות גמל". החוזר מפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר בכתובת http://ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/hozrim.asp#top.

עם זאת, בעבר נמנע מקופות גמל אשר לא ניהלו את נכסיהן בבנקים לקבל שירותים מהמערכת הנדונה, בעקבות תנאי רישיונה של מס"ב כחברת שירותים משותפת המפוקחת על-ידי בנק ישראל. מכאן, התעורר החשש כי קופות חוץ בנקאיות אשר אינן מנהלות את נכסיהן בתאגיד בנקאי לא יוכלו ליהנות מיתרונותיה של המערכת ויעמדו בנחיתות תחרותית.

במסגרת חקיקת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, אשר נחקק בעקבות מסקנות ועדת בכר, נאסר על תאגידים בנקאיים להיות בעלי עניין או שליטה בחברות המנהלות של קופות גמל, והתאגידים הבנקאיים נצטוו למכור לגורמים חיצוניים את קופות הגמל שבבעלותם. מטרת הפרדה זו בין קופות הגמל לבין הבנקים, היתה הסרת ניגודי העניינים של הבנקים והגברת התחרות בשוק ההון.

עם זאת, גם לאחר מכירת קופות הגמל הבנקאיות לגופים חיצוניים, נותר החשש כי המגבלה אשר אסרה על קופות גמל אשר אינן מנהלות את נכסיהן בתאגיד בנקאי לעשות שימוש במערכת, תעמיד בנחיתות תחרותית חברות חוץ-בנקאיות המעניקות שירותי תפעול לקופות גמל וכן קופות גמל אשר בוחרות לעשות שימוש בשירותיהן. לאור כל אלו הותנה הפטור האחרון (כקודמו) בכך שיפקע תוך שנה, אם מס"ב לא תעניק את שירותי הסליקה גם לגופים חוץ-בנקאיים.

לאחר שהרשות פעלה על מנת להביא לידי פתיחת המערכת של מס"ב גם לגופים חוץ-בנקאיים, הבהיר בנק ישראל כי מס"ב יכולה להעניק את השירותים הנדונים גם לגופים חוץ-בנקאיים, אם כי ציין שיתכן שבעתיד תתקבל החלטה שיהא בה כדי לשנות מהאמור. במענה לפניית רשות ההגבלים העסקיים נוכח הבקשה הנוכחית להארכת הפטור, בנק ישראל הודיע כי אין מניעה שמס"ב תמשיך לתת שירות סליקה גם לקופות גמל שאינן מקבלות שירותי תפעול מהבנקים, גם אגב העברת כספים בין קופות הגמל בשל מעבר עמיתים בין הקופות. עם זאת, גם כעת ראיתי לנכון להתנות את הפטור בין היתר בכך שרישיונה של מס"ב יאפשר לה להעניק שירותים אלו לגופים חוץ-בנקאיים, וזאת למקרה בו ימנע ממס"ב בעתיד להעניק שירותים אלו על-פי תנאי רישיונה, מכל סיבה שהיא.

ד. סוף דבר

לאור האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהעניק את הפטור המבוקש **בכפוף לתנאים שנקבעו בפטור מס"ב מיום 5 בנובמבר 2008 (תיק פטור 5667)**[5] **וכן בכפוף לתנאים שלהלן**:

1. **הגדרות**:

"**גוף מנהל**"; "**קופה מעבירה**"; "**קופה מקבלת**", להלן ביחד גם "**קופת גמל**"– כהגדרתם בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), תשס"ח-2008;

---

[5] ראו ה"ש 3 לעיל.

"**הבנקים**" - בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ;

"**מס"ב**" – מרכז סליקה בנקאי בע"מ.

2. הבנקים ומס"ב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל קופת גמל גישה לשירותי הסליקה בעניין מעבר עמיתים בין קופות גמל, המסופקים על ידי מס"ב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מס"ב לבנקים.

3. מס"ב לא תגבה עמלות שונות מהקופה המעבירה ומהקופה המקבלת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה על הגבלים עסקיים וקיבלה את אישורו.

4. הבנקים ומס"ב יעמידו לרשות כל קופת גמל וכל גוף הנותן להן שירותי תפעול, כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים בסעיפים 2 ו-3 לעיל אכן מתקיימים.

5. פטור זה יפקע תוך שלוש שנים מהיום או מהיום בו רישיונה של מס"ב לא יאפשר לה להעניק את שירותי הסליקה בעניין מעבר עמיתים בין קופות גמל המסופקים על-ידי מס"ב לגופים חוץ-בנקאיים, המוקדם מביניהם.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, א' אלול, תש"ע

11 אוגוסט, 2010

379593 /5864

תיקון תנאי פטור מיום 17 באוקטובר 2010

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988
תיקון תנאי פטור מאישור הסדר כובל

להסדר שבין 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

בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ

א. רקע

ביום 5 בנובמבר 2008 ניתנה החלטת הפטור השלישית להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, שעניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**"). הפטור ניתן לתקופה של שלוש שנים, היינו עד ליום 5 בנובמבר 2011 (להלן: "**הפטור**")[1].

בשל החששות התחרותיים שמעלה חבירת הבנקים במסגרת זו, הותנה מתן הפטור בשורה של תנאים, לרבות הגדרה מפורשת של תחומי הפעילות המדויקים בהם הותר למס"ב לפעול.

בין תחומי פעילות מותרים אלו, הותר למס"ב להעניק שירותי מיתוג המאפשרים לכל תאגיד בנקאי גישה באמצעים אלקטרונים למאגרי מידע שונים, בהם מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי, לשם רישום וביטול שעבודים על כלי רכב ממונעים (להלן: "**מאגר רשות הרישוי**"). זאת, בכפוף לתנאי שמבטיח שוויון בתנאים המוענקים בהקשר זה לכלל התאגידים הבנקאיים.

ב. הבקשה לתיקון תנאי הפטור

לאחרונה פנתה מס"ב וביקשה לתקן את תנאי הפטור, כך ששירותי המיתוג למאגר רשות הרישוי המוענקים על-ידי מס"ב יוענקו גם לחברות כרטיסי האשראי, שהן תאגידי עזר בבעלות הבנקים, ולא רק לתאגידים בנקאיים. פנייה זאת נעשתה במענה לבקשה של אחת מחברות כרטיסי האשראי, אשר מעוניינת לאפשר יצירת שעבוד על כלי רכב שבבעלות לקוחותיה במסגרת העמדת אשראי ללקוח על-ידי החברה.

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 למתן פטור מאישור הסדר כובל **להסדר שבין הנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ**; 2008 **הגבלים עסקיים** 5001308.

כאמור, משרד התחבורה מאפשר לגופים שונים להתחבר למאגר רשות הרישוי באמצעות ממשק טכנולוגי לצורך ביצוע שאילתות ו/או רישום שעבודים. הבנקים מתחברים למאגר באמצעות ממשק התקשורת שמספק מס"ב, חברות הביטוח מקושרות למאגר באמצעות מאגר הסליקה של חברות הביטוח ורשויות מקומיות וגופים ממשלתיים נוספים מקושרים למאגר באמצעות ממשקים ונותני שירותים אחרים. כמו כן, למאגר מתחברים באמצעות ממשקים עצמאיים גופים נוספים ביניהם גופי מימון חוץ-בנקאיים דוגמת חברות ליסינג.

מכאן, שמתן אפשרות לחברות כרטיסי האשראי לעשות שימוש בממשק של מס"ב, צפוי לאפשר חסכון בעלויות הקמה של מאגר נפרד ונוסף מסוג זה עבור חברות כרטיסי האשראי, מבלי להעניק להן יתרון על-פני גופים חוץ-בנקאיים המתחרים בשירותיהן במתן אשראי (מאחר שגופים אלו יכולים ליצור ממשקים דומים באופן עצמאי, כפי שנעשה כבר היום).

כמו כן, התקבלה בעניין זה עמדת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, לפיה אין מניעה כי כלל חברות כרטיסי האשראי המוגדרות כתאגידי עזר לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, יתממשקו למאגר רשות הרישוי באמצעות מס"ב לצורך עריכת שאילתות ורישום שעבודים.

ג. סוף דבר

לאור האמור לעיל, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ולתקן את התנאים ב**סעיפים 6 ו-7** לפטור, כך **שהסעיפים הקיימים יבוטלו ובמקומם יבוא הנוסח שלהלן**:

6. הבנקים ומס"ב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי המיתוג המסופקים על ידי מסב, וכן כדי לאפשר לכל חברת כרטיסי אשראי שהיא תאגיד עזר לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "**חברת כרטיסי אשראי**") גישה לשירותי המיתוג של מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים. העמלות בגין שירותי מיתוג שתגבה מסב יהיו זהות לכל.

7. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל תאגיד בנקאי וכל חברת כרטיסי אשראי כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאי המפורט בסעיף 6 לעיל אכן מתקיים.

כל יתר תנאי החלטת הפטור מיום 5 בנובמבר 2008 יוותרו על כנם.

רונית קן

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ט' חשון תשע"א
17 באוקטובר 2010

396073/5667

פטור מאישור הסדר כובל מיום 9 בנובמבר 2011

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

להסכם בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

ביום 5 בנובמבר 2008 העניק הממונה על הגבלים עסקיים פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**") להסדר שעניינו בעלות משותפת של בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**") בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**").[1]

טרם פקיעתו של הפטור, הוגשה ביום 25 בספטמבר 2011 בקשת פטור נוספת. נוכח המועד בו הוגשה הבקשה, חל מועד פקיעת הפטור קודם למועד למתן החלטה על פי סעיף 14א לחוק. במצב דברים זה, לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") נדרש זמן נוסף לבחינת השפעת ההסדר והכבילות המצויות בו על התחרות בשוק הרלוונטי.

לאור מערכת הנסיבות בהקשר זה, אני מאריך בזאת את הפטור מיום 5 בנובמבר 2008, על תנאיו, למשך ארבעה חודשים מהיום, וזאת על-מנת לאפשר לרשות לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור המונחת בפניה.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ב חשון, תשע"ב
9 בנובמבר, 2011

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסכם בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ; 2008 **הגבלים עסקיים** 5001308

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@antitrust.gov.il

422518 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 4 בדצמבר 2011

רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על הארכת פטור מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום י"ב בחשון התשע"ב (9 בנובמבר 2011) החלטתי להאריך את תוקפו של הפטור שניתן ביום ז' בחשון התשס"ט (5 בנובמבר 2008), כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8676	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")	חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")

הפטור הוארך בארבעה חודשים מיום 9 בנובמבר 2011 ועד ליום 8 במרץ 2011.

החלטתי מתבססת על כך שאין בהארכת הפטור לתקופה הנקובה לעיל כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות.

בהתאם לסעיף 15 (א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8676 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

פרופ' דויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ח' בכסלו התשע"ב

4 בדצמבר 2011

[1] ס"ח התשמ"ח עמ' 128, ס"ח התש"ס עמ' 113.

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@aa.gov.il

www.antitrust.gov.il

423722 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 7 במרץ 2012

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

להסכם בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

ביום 5 בנובמבר 2008 העניק הממונה על הגבלים עסקיים פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**") להסדר שעניינו בעלות משותפת של בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**") בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**").[1]

ביום 9 בנובמבר 2011 הארכתי את הפטור מיום 5 בנובמבר 2008 על תנאיו למשך ארבעה חודשים, וזאת, על-מנת לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור המונחת בפניה. נכון להיום ונוכח מורכבות הבדיקה, נדרש לרשות זמן נוסף לבחינת השפעת ההסדר והכבילות המצויות בו על התחרות בשוק הרלוונטי.

לאור מערכת הנסיבות בהקשר זה, אני מאריך בזאת את הפטור מיום 9 בנובמבר 2011, על תנאיו, למשך חודשיים מהיום, וזאת על-מנת לאפשר לרשות לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור המונחת בפניה.

פרופ' דיוויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"א באדר תשע"ב

7 במרץ 2012

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסכם בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ; 2008 **הגבלים עסקיים** 5001308

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@antitrust.gov.il

422518 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 19 במרץ 2012

רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על הארכת פטור מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום י"ג באדר התשע"ב (7 במרץ 2012) החלטתי להאריך את תוקפו של הפטור שניתן ביום ז' בחשון התשס"ט (5 בנובמבר 2008) והוארך ביום י"ב בחשון התשע"ב (9 בנובמבר 2011)[2], כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8676	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")	חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")

הפטור הוארך בחודשיים מיום 7 במרץ 2012 ועד ליום 6 במאי 2012.

החלטתי מתבססת על כך שאין בהארכת הפטור לתקופה הנקובה לעיל כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות.

בהתאם לסעיף 15 (א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8676 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

פרופ' דויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

כ"ה באדר התשע"ב

19 במרץ 2012

---

[1] ס"ח התשמ"ח עמ' 128, ס"ח התש"ס עמ' 113.

[2] י"פ התשע"ב עמ' 2471

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@aa.gov.il

www.antitrust.gov.il

431836 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 9 במאי 2012

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

להסכם בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

ביום 5 בנובמבר 2008 העניק הממונה על הגבלים עסקיים פטור בתנאים לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**") להסדר שעניינו בעלות משותפת של בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**הבנקים**") בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**").[1]

בימים 9 בנובמבר 2011 ו-7 במרץ 2012 הארכתי את הפטור מיום 5 בנובמבר 2008 על תנאיו וזאת, על-מנת לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור המונחת בפניה. בעקבות מסקנות הבדיקה, התבקשתי על ידי הצדדים להסדר להאריך את הפטור לתקופת זמן נוספת וזאת, על מנת לאפשר להם להמשיך ולהישמע בפני.

לפנים משורת הדין ועל אף שהליכי השימוע בעניין זה מוצו, מצאתי לנכון לתת לצדדים ארכה נוספת להשמעת טענותיהם. על כן אני מאריך בזאת את הפטור מיום 7 במרץ 2012, על תנאיו, למשך שבועיים מהיום עד ליום 22 במאי 2012.

פרופ' דויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"ז אייר תשע"ב
9 מאי 2012

---

[1] החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסכם בין בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט לישראל בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ; 2008 **הגבלים עסקיים** 5001308

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@antitrust.gov.il

434691 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 22 במאי 2012

	הבנק הבינלאומי הראשון
8677	שירותי בנק אוטומטיים בע"מ בנק הפועלים בנק לאומי בנק מזרחי טפחות בנק דיסקונט הבנק הבינלאומי הראשון
8826 8833	שופרסל בע"מ מגה קמעונאות בע"מ החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ תנובה מרכז שיתופי לשיווק תוצרת חקלאית בישראל בע"מ ספקים אחרים

<u>החלטה</u>

חברי הועדה ממליצים לתת פטור בבקשות הנ"ל בהתאם לאמור בטיוטות הפטור של המחלקה המשפטית.

433548 /8781

הודעה על פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום א' בסיוון התשע"ב (22 במאי 2012), החלטתי על מתן פטור מאישור הסדר כובל, כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8676	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")	חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")

פטור זה ניתן בתנאים לתקופה של ארבעה חודשים.

החלטתי מתבססת על כך שבכפוף לתנאים לעיל, אין בהסכם פגיעה של ממש בתחרות וכי עיקרן של הכבילות אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר לפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8676, במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

כ' בסיוון התשע"ב (10 ביוני 2012)

(חמ 41–3–ה1)

דיוויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

[1] ס"ח התשמ"ח, עמ' 128; התש"ס, עמ' 113.

הודעה על פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הוועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום א' בסיוון התשע"ב (22 במאי 2012) החלטתי על מתן פטור מאישור הסדר כובל, כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8677	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (שב"א) וגביית עמלה בין־בנקאית בעד שימוש הדדי במכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine, "ATM")	חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (שב"א)

פטור זה ניתן בתנאים לתקופה של ארבעה חודשים.

החלטתי מתבססת על כך שבכפוף לתנאים לעיל, אין בהסכם פגיעה של ממש בתחרות וכי עיקרן של הכבילות אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר לפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8677 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

כ' בסיוון התשע"ב (10 ביוני 2012)

(חמ 41–3–ה1)

דיוויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

[1] ס"ח התשמ"ח, עמ' 128; התש"ס, עמ' 113.

רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום א' בסיון התשע"ב (22 במאי 2012) החלטתי על מתן פטור מאישור הסדר כובל, כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8676	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")	חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")

פטור זה ניתן בתנאים לתקופה של ארבעה חודשים.

החלטתי מתבססת על כך שבכפוף לתנאים לעיל, אין בהסכם פגיעה של ממש בתחרות וכי עיקרן של הכבילות אינו בהפחתת התחרות או מניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בהתאם לסעיף 15 (א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8676 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

פרופ' דוויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

כ' בסיון התשע"ב

10 ביוני 2012

[1] ס"ח התשמ"ח עמ' 128, ס"ח התש"ס עמ' 113.

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@aa.gov.il

www.antitrust.gov.il

436030 /8676

רשות ההגבלים העסקיים

ב' בסיון תשע"ב

23 במאי 2012

פטור: 8677, 8676

בפקס: 03-7140401

לכבוד

יהודית גל-אור, עו"ד

רועי דלח, עו"ד

קנטור אלחנני טל ושות'

שדרות רוטשילד 74-76

תל אביב 65785

הנדון: החלטות בעניין פטור מאישור הסדר כובל בין:

בנק הפועלים בע"מ - בנק לאומי לישראל בע"מ - בנק מזרחי טפחות בע"מ - בנק דיסקונט לישראל בע"מ - הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

הנני מתכבד להעביר אליכם את החלטות הממונה על הגבלים עסקיים, לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988, בדבר מתן פטור מהחובה לקבל את אישור בית הדין להסדר כובל שבין הצדדים בנדון.

בכבוד רב,

עו"ד דרור אדם
רשם ההגבלים העסקיים

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556103 פקס: 02-6515329

8676/ 421020

החלטה 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 לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ

א. פתח דבר

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת מסב.

בקשה זו הנה בקשת הפטור הרביעית בנושא זה. הפטור המקורי ניתן ביום 20 ביוני 2002 לתקופה של שנתיים[1] ומאז ניתנו שני פטורים נוספים כאשר האחרון פקע ביום 5 בנובמבר 2011. כמו כן, ביום 13 במרץ 2005 הוענק למסב פטור נוסף אשר אפשר לה להרחיב את פעילותה גם לתחום מעבר עמיתים בין קופות גמל. גם פטור זה הוארך פעמיים נוספת ולאחרונה ביום 11 באוגוסט 2010.[2]

טרם פקיעתו של הפטור, הוגשה כאמור ביום 25 בספטמבר 2011 בקשת פטור נוספת. נוכח המועד בו הוגשה הבקשה, חל מועד פקיעת הפטור קודם למועד למתן החלטה על פי סעיף 14א לחוק. על-מנת לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור הנוכחית ועל מנת שתהא לצדדים שהות להישמע בפני הארכתי את הפטור, על תנאיו, לתקופות קצרות נוספות עד ליום 22 במאי 2012.

כיום, בחלוף 10 שנים ממועד מתן הפטור המקורי, ערכתי בחינה מחודשת של הפטור המבוקש, על תנאיו.

לאחר שבחנתי את ההסדר ואת הכבילות המצויות בו, כמו גם את השפעתן האפשרית על התחרות בשוק הרלוונטי ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ולמיזוגים, שוכנעתי כי אף שההסדר חל על חלק ניכר מהשוק, הרי שבכפוף לקיום מלא ושלם של כל התנאים המופיעים בסיפא להחלטתי,

---

[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: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2002 הגבלים עסקיים 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: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2005 **הגבלים עסקיים** 5000023; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2006 **הגבלים עסקיים** 5000696; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2010 **הגבלים עסקיים** 5001649.

הכבילות שבו אינן פוגעות פגיעה של ממש בתחרות בשוק כאמור. כן באתי למסקנה כי עיקרו של ההסדר אינו בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי בכפוף לתנאים ולהגבלות המפורטים בסיפא להחלטתי ומהווים חלק בלתי נפרד ממנה, אין בהסדר כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו. מטעמים אלה והנימוקים שיפורטו להלן, ראיתי ליתן פטור בתנאים להסדר דנא.

עיקר הדברים הוא כדלקמן.

ב. ההסדר

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במסב, בהתאם למפורט להלן: בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מסב, ובנק המזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% ממניות מסב. לפי תקנות ההתאגדות של מסב רשאי כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה למנות חבר אחד בדירקטוריון מסב.

תחומי עיסוקה של מסב הינם: סליקת חיובים וזיכויים בין הבנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל ושירותי העברת ממסרים.

ב.1 סליקת חיובים וזיכויים

שירותי המסלקה נוגעים לסליקת חיובים וזיכויים המועברים באמצעים אלקטרונים. במסגרת זו פועלות במסב שלוש מערכות: מערכת לסליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים. השירות כולל גם החזרת חיובים שלא כובדו; מערכת סליקת זיכויים בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם זיכוי חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים (כגון העברת משכורות ותשלומים לספקים); ומערכת לסליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל (הן הפרשות העובדים והן הפרשות המעבידים לקופות הגמל).

ב.2 שירותי מיתוג למאגרי מידע

שירותי המיתוג מאפשרים גישה באמצעים אלקטרונים למאגרי מידע שונים: מאגרי מרשם האוכלוסין, לשם קבלת מידע הנדרש לפעילות הבנקים כגון שאילתות לאימות נתוני זהות; מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, לשם רישום וביטול שעבודים על כלי רכב ממונעים; מאגר רשם החברות (באמצעות קו מנחה), לשם הצגת שאילתות שונות על חברות; ומאגר משרד הבטחון, לשם ביצוע תשלומים על פי חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994.

בעקבות פניית מסב בשנת 2010 הורחב הפטור הקודם כך שהותר לה להעניק את שירותי המיתוג למאגר רשות הרישוי גם לחברות כרטיסי האשראי. זאת, בכדי לאפשר יצירת שעבוד על כלי רכב שבבעלות לקוחותיה במסגרת העמדת אשראי ללקוח על-ידי החברה.

ב.3. שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל

מערכת מסב להעברת עמיתים בין קופות גמל, מאפשרת להעביר את קבצי המידע הנדרשים על פי נוהל של משרד האוצר[3] בצורה מאובטחת, לעדכן את התנועות הכספיות הנובעות מהקובץ האלקטרוני, וכן לזכות ולחייב כל קופה וקופה בסכום המתאים, כך שנוצר סנכרון מלא בין המידע המועבר ובין התנועות הכספיות.

כפי שפורט בפטורים הקודמים, הסדר זה בא להקל על מעבר חופשי של עמיתים בין קופות הגמל השונות ובכך להגביר את התחרותיות בתחום זה.

ב.4 שירותים נוספים

מסב מעניקה שרותי העברת ממסרים אלקטרונים במערכת תיבות דואר מאובטחת. במסגרת השירות נשלח לבית עסק ולתאגידים המספקים שירותי ניכיון קובץ המפרט את העסקאות שבוצעו בכל מסוף (או מסוף אשר משויך לתאגיד המספק שירותי ניכיון) ביום העסקים הקודם.

ג. השפעת ההסדר על התחרות

ג.1. כללי

ההסדר הנדון דומה בהיבטיו להסדר בעניין שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שבא**"). כמו בהסדר שבא גם כאן מדובר במיזם משותף שבמסגרתו חברו חמשת הבנקים הגדולים שפועלים בישראל.

בשל החששות שמעלה חבירת הבנקים - חששות הנוגעים לתחומי פעילותו של המיזם; וחששות הנוגעים לתחומי הפעילות של הורי המיזם וחברות קשורות להם - נקבעו בתנאי פטור תנאים דומים לאלה שנקבעו אף בעניין שבא.

להלן אעמוד על ההשפעה הטמונה בחבירה ככל שמדובר בהיבטים הייחודיים לפעילות מסב.

ג.2. סליקת חיובים וזיכויים

למערכת הבנקאות מאפיינים מסוימים של מערכת רשת: לקוחות הבנקים מקיימים בינם לבין עצמם פעילות עסקית הכרוכה בהעברת סכומי כסף. על מנת שפעילות עסקית זו תתבצע ללא תלות בזהות הבנקים בהם מתנהלים חשבונותיהם של הלקוחות, על הבנקים להיות מסוגלים להידבר זה עם זה, וכן לזכות ולחייב את חשבונות לקוחותיהם, כפועל יוצא של הפעילות העסקית המתנהלת ביניהם. שיתוף פעולה זה שבין הבנקים, המתבצע באמצעות מסב, הינו יעיל, חיוני ורצוי למערכת כולה.

למעשה משמשת מסב כמסלקה המטפלת בקליטת חיובים וזיכויים מהבנקים ולקוחותיהם, אשר מוצגים למסב באמצעות מדיה מגנטית, ואשר מכוונת אותם ליעדיהם. פעילותה של מסב משתרעת על פני מיליוני תנועות מידי חודש, ובסכומים של עשרות מיליארדי ₪. היקפי הפעילות

---

[3] הנהלים פורסמו לראשונה בחוזר גמל שמספרו 2005-2-3, אשר הוחלף מאוחר יותר בחוזר גופים מוסדיים 2008-9-11 "העברת כספים בין קופות גמל". החוזר מפורסם באתר האינטרנט של משרד האוצר בכתובת http://ozar.mof.gov.il/hon/2001/general/hozrim.asp#top.

העצומים הללו והאחריות הכרוכה בניהולם, ממחישים את חשיבות התקינות בפעילות מסב למערך התשלומים במשק.

בשל נימוקים אלה שוכנעתי כי יש להאריך את תוקף הפטור לפעילותה של מסב כמסלקה אלקטרונית, בכפוף למספר תנאים שיבטיחו גישה חופשית ושוויונית לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבין- בנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, בתקופת זמן סבירה וללא גביית דמי התחברות. גם כאן, כמו בפטור שבא, בכוונתי להוסיף ולבחון מה, אם בכלל, הוא שיעור העלויות התוספתיות הנובעות באופן ישיר מהתאמת המערכות, שרשאית מסב לדרוש ממצטרפים חדשים, במהלך תקופת הפטור הנוכחי. יש לציין כי קיים בעיני ספק של ממש האם גביית עלויות תוספתיות כאמור היא מוצדקת.

ג.3 שירותי מיתוג למאגרי מידע

מהטעמים המפורטים לעיל אף שוכנעתי כי יש לאפשר למסב להמשיך ולהעניק לבנקים שירותי מיתוג למאגרי מידע, בכפוף למספר תנאים שיבטיחו גישה חופשית ושוויונית לכל תאגיד בנקאי, בתקופת זמן סבירה וללא גביית דמי התחברות. גם בהקשר זה, במהלך תקופת הפטור הנוכחי בכוונתי להוסיף ולבחון מהו, אם בכלל, שיעור העלויות התוספתיות הנובעות באופן ישיר מהתאמת המערכות, שרשאית מסב לדרוש ממצטרפים חדשים.

ג.4 שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל

כאמור, שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל נועדו להקל על מעבר חופשי של עמיתים בין קופות הגמל השונות ובכך להגביר את התחרותיות בתחום זה. עם זאת, בעבר נמנע מקופות גמל אשר לא ניהלו את נכסיהן בבנקים לקבל שירותים מהמערכת הנדונה, בעקבות תנאי רישיונה של מסב כחברת שירותים משותפת המפוקחת על-ידי בנק ישראל. מצב דברים זה עורר את החשש כי קופות חוץ בנקאיות אשר אינן מנהלות את נכסיהן בתאגיד בנקאי לא יוכלו ליהנות מיתרונותיה של המערכת ויעמדו בנחיתות תחרותית. בעקבות מעורבות רשות ההגבלים העסקיים הבהיר בנק ישראל כי מסב יכולה להעניק את השירותים הנדונים גם לגופים חוץ-בנקאיים.

על כן, ראיתי לנכון להמשיך ולהתנות את הפטור לשירותי העברת עמיתים בין היתר בכך שרישיונה של מסב יאפשר לה להעניק שירותים אלו לגופים חוץ-בנקאיים, וזאת למקרה בו תעלה טענה כלשהי כאילו נמנע ממסב בעתיד להעניק שירותים אלו על-פי תנאי רישיונה, מכל סיבה שהיא.

כמו כן, תנאי לפטור הינו מתן גישה חופשית לכל קופת גמל לשירותי העברת עמיתים המסופקים על ידי מסב, בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

ג.5 שירותים נוספים

נכון להיום, מחירון שירותי העברת ממסרים אלקטרונים במערכת תיבות דואר מאובטחת קובע מחירים שונים ללקוחות שונים ובכלל זה ניתנות הנחות כמות ומתבצע תמחור המושפע ממספר התווים (ביטים) של הממסר.

נוכח מעמדה הדומיננטי של מסב באספקת השירות ונוכח מעמדם של הוריה בתחומים המקבלים שירותים ממסב, עולה חשש משימוש במעמד זה באופן שיפגע בצרכן-המשתמש שהוא גם מתחרה

בתחומים אלו. פגיעה זו עשויה להתבטא, בין היתר, בגביית עמלות גבוהות, ללא קשר לעלויות. משכך, הוריתי למסב כי העמלות בגין שירותי העברת ממסרים שתגבה מסב מכל מי שמקבל ממנה שירותים יוכלו להיות שונות רק בהתבסס על שוני בעלויות השירותים האמורים. כן ניתנה למסב תקופת זמן להערכות ליישום התנאים האמורים.

תנאי נוסף שאת תוקפו ראיתי לנכון להאריך עניינו בשקיפות העמלות שגובה מסב: על מנת שלקוחותיהם של הבנקים יקבלו מידע בדבר העמלות המשתלמות למסב, חויבו הבנקים לפרט בכתב ללקוחותיהם את שיעורי העמלות המשתלמים על ידם.

ד. סוף דבר

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 4 חודשים נוספים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק המזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**גוף מנהל**"; "**קופה מעבירה**"; "**קופה מקבלת**", להלן ביחד גם "**קופת גמל**"– כהגדרתם בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), תשס"ח-2008

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**נושא משרה/דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וסליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל; שירותי הפצת אישורי הבנקים לבקשות לחיובים על פי הרשאה.

"**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות, לרבות העברת מסרים ונתונים למנויים לשירות ובינם לבין עצמם במערכת תיבת דואר מאובטחת;

"**שירותי העברת עמיתים**" – שירותי טיפול בסליקת כספים וקבצי מידע במסגרת מעבר עמיתים בין קופות גמל.

"שירותי מיתוג למאגרי מידע" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

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

"תאגיד בנקאי" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"תחומי הפעילות" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

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

הבעלות במסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק זכות שליטה במסב - מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה. חרגה מסב מתחומי הפעילות - יפקע הפטור.

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, מסב לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה (ולא לקוחות אחרים של מסב).

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 שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור במסב וכן, מנכ"ל מסב ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה:
"הבנקים"- בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ;

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו במסב.

סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים

11. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבין- בנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

12. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי מיתוג למאגרי מידע

13. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי מיתוג למאגרי מידע המסופקים על ידי מסב וכן כדי לאפשר לכל חברת כרטיסי אשראי שהיא תאגיד עזר לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "חברת כרטיסי אשראי") גישה לשירותי המיתוג של מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

14. העמלות בגין שירותי מיתוג למאגרי מידע שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי העברת עמיתים

15. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל קופת גמל גישה לשירותי העברת עמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

16. מסב לא תגבה עמלות שונות מהקופה המעבירה ומהקופה המקבלת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה על הגבלים עסקיים וקיבלה את אישורו.

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

17. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

18. לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב.

איסור על גביית דמי התחברות

19. מסב אינה רשאית לגבות כל תשלום בגין התחברות מאדם שיבקש לעשות שימוש במערכת למתן לשירותי סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת ממסרים ושירותי העברת עמיתים (להלן: "**המערכות**") בכלל זה לא תהיה מסב רשאית לגבות תשלום עבור עלויות שנשאה בעבר.

20. עד למתן הכרעה אחרת של הממונה על הגבלים עסקיים מסב תהיה רשאית לגבות את העלויות התוספתיות שיהיו כרוכות במתן גישה כאמור בפסקאות 11 - 16 לעיל למערכות, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות בלבד. ככל שיבקש אדם

לקבל גישה כאמור, תציג מסב בפניו ובפני הממונה פירוט מדויק של האופן בו חושבה עלות מתן הגישה.

כללי

21. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

22. הדו"חות הכספיים של מסב ותעריפוני השירותים השונים שמספקת מסב יפורסמו באתר האינטרנט שלה.

23. סעיפים 2 (לעניין האיסור על מתן הנחות), 12, לתנאים אלו יחולו החל מיום 1.10.2012.

24. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

25. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיויד גילה
הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, א' בסיוון תשע"ב
22 במאי 2012

פטור מאישור הסדר כובל מיום 10 ביוני 2012

רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום א' בסיון התשע"ב (22 במאי 2012) החלטתי על מתן פטור מאישור הסדר כובל, כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8676	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")	חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")

פטור זה ניתן בתנאים לתקופה של ארבעה חודשים.

החלטתי מתבססת על כך שבכפוף לתנאים לעיל, אין בהסכם פגיעה של ממש בתחרות וכי עיקרן של הכבילות אינו בהפחתת התחרות או מניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בהתאם לסעיף 15 (א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8676 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

פרופ' דוויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

כ' בסיון התשע"ב

10 ביוני 2012

[1] ס"ח התשמ"ח עמ' 128, ס"ח התש"ס עמ' 113.

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@aa.gov.il

www.antitrust.gov.il

436030 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 בספטמבר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

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:

<u>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, מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת מסב.

החלטה זו היא האחרונה בשורה ארוכה של החלטות פטור בעניינה של מסב מזה למעלה מעשור. בקשה זו הנה בקשת הפטור הרביעית בנושא זה. כפי שפורט בפטור האחרון, נוכח המועד המאוחר בו הוגשה הבקשה, ומתוך רצון לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") לסיים את הליך בדיקת בקשת הפטור וליתן לצדדים שהות להישמע בפניי, הארכתי את הפטור, על תנאיו, לתקופות קצרות נוספות עד ליום 22 בספטמבר 2012 (להלן: "**הפטור האחרון**")[1].

עיקרי הדברים, ובהם תיאור ההסדר והשפעתו על התחרות, פורסמו על-ידי בהרחבה ובאופן מפורט במסגרת הפטור האחרון. בין היתר, הוסבר כי במהלך תקופת הפטור אבקש לבחון מהם העלויות שיש להתיר למסב לדרוש ממצטרפים חדשים. לאחר ששקלתי את העניין, אני סבור כי יש להתיר למסב לגבות מצטרפים חדשים אך ורק את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה למערכות השונות, אשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות במערכות. כפי שקבעתי בתנאים שלהלן, גביית עלויות ישירות אלו תעשה אך ורק לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המצטרפים החדשים ובפניי ובכפוף לקבלת אישורי הכתוב.

בכל אשר לפעילות מסב בתחום שירותי סליקת חיובים וזיכויים, מצאתי כי יש מקום להמשיך ולבחון באופן מקיף את פעילותה של מסב בתחום זה, ועל כן החלטתי להעניק את הפטור לתקופה של 3 חודשים לשם השלמת בחינה זו.

---

[1] ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2012 הגבלים עסקיים 5001954.

רשות ההגבלים העסקיים

לאחר שנועצתי בועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהאריך את תוקפו של הפטור למשך 3 חודשים נוספים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק מזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"**גוף מנהל**"; "**קופה מעבירה**"; "**קופה מקבלת**", להלן ביחד גם "**קופת גמל**"– כהגדרתם בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), תשס"ח-2008

"**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**נושא משרה/דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וסליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל; שירותי הפצת אישורי הבנקים לבקשות לחיובים על פי הרשאה.

"**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות, לרבות העברת מסרים ונתונים למנויים לשירות ובינם לבין עצמם במערכת תיבת דואר מאובטחת;

"**שירותי העברת עמיתים**" – שירותי טיפול בסליקת כספים וקבצי מידע במסגרת מעבר עמיתים בין קופות גמל.

"**שירותי מיתוג למאגרי מידע**" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

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

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"**תחומי הפעילות**" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

רשות ההגבלים העסקיים

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

הבעלות במסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק זכות שליטה במסב - מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, מסב לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 או הטבה אשר הנהנים ממנה יהיו בפועל רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.

3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת בקשר עם תפקידם כדירקטורים.

4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון מסב אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור במסב, מנכ"ל מסב ומנכ"ל כל אחד מהבנקים, יחתמו טרם תחילת ביצוע תפקידם על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים תוך 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו במסב.

11. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבין-בנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

12. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי מיתוג למאגרי מידע

13. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי מיתוג למאגרי מידע המסופקים על ידי מסב וכן כדי לאפשר לכל חברת כרטיסי אשראי שהיא תאגיד עזר לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "**חברת כרטיסי אשראי**") גישה לשירותי המיתוג של מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

14. העמלות בגין שירותי מיתוג למאגרי מידע שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי העברת עמיתים

15. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל קופת גמל גישה לשירותי העברת עמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

16. מסב לא תגבה עמלות שונות מהקופה המעבירה ומהקופה המקבלת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה על הגבלים עסקיים וקיבלה את אישורו בכתב.

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

17. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

18. לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב.

איסור על גביית דמי התחברות

19. מסב אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי המערכת למתן לשירותי סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת ממסרים ושירותי העברת עמיתים (להלן, ביחד: "**השירותים**").

רשות ההגבלים העסקיים

20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, מסב תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש והממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

כללי

21. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

22. הדו"חות הכספיים של מסב ותעריפוני השירותים השונים שמספקת מסב יפורסמו באתר האינטרנט שלה.

23. סעיפים 2 (לעניין האיסור על מתן הנחות) ו-12 לתנאים אלו יחולו החל מיום 1.10.2012.

24. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

25. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דיויד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, ד' תשרי התשע"ג

20 בספטמבר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – מרכז סליקה בנקאי בע"מ (תיק פטור 8676).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.
4. אני מתחייב/ת כי במסגרת תפקידי לא אתן ידי, במעשה או במחדל, להפרת תנאי מתנאים אלה.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל מיום 14 באוקטובר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

הודעה על פטור בתנאים מאישור הסדר כובל

לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988

בתוקף סמכותי לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח–1988[1] (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם הועדה לפטורים ולמיזוגים, אני מודיע כי ביום ד' בתשרי התשע"ג (20 בספטמבר 2012) החלטתי על מתן פטור מאישור הסדר כובל, כמפורט להלן:

מספר	שמות הצדדים להסדר	מהות הכבילה	הנכס / השירות
8676	בנק הפועלים בע"מ בנק לאומי לישראל בע"מ בנק מזרחי טפחות בע"מ בנק דיסקונט לישראל בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	בעלות משותפת בחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")	חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ ("מס"ב")

פטור זה ניתן בתנאים ולפיהם, בין השאר, מס"ב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא למי שמחזיק זכות שליטה בה; הבנקים לא יעבירו ביניהם כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מהתחרות ביניהם; מס"ב אינה רשאית לגבות כל תשלום מאדם שיבקש להתחבר לשירותי המערכת למתן שירותי סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי המידע, שירותי העברת ממסרים ושירותי העברת עמיתים, למעט עלויות תוספתיות שינבעו באופן ישיר מההתאמות הנדרשות, ולאחר קבלת אישור הממונה מראש ובכתב.

תוקפו של הפטור מוגבל לשלושה חודשים.

החלטתי מתבססת על כך שבכפוף לתנאים לעיל, אין בהסכם פגיעה של ממש בתחרות וכי עיקרן של הכבילות אינו בהפחתת התחרות או מניעתה, ואין בו כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרו.

בהתאם לסעיף 15 (א) לחוק, נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל שעליו ניתן הפטור.

החלטת הפטור פתוחה לעיון הציבור בתיק פטור מספר 8676 במשרד רשות ההגבלים העסקיים, רחוב כנפי נשרים 22, ירושלים, בשעות העבודה הרגילות.

פרופ' דיוויד גילה

הממונה על הגבלים עסקיים

כ"ח בתשרי התשע"ג

14 באוקטובר 2012

[1] ס"ח התשמ"ח עמ' 128, ס"ח התש"ס עמ' 113.

רח' כנפי נשרים 22, ת.ד. 34281 ירושלים 91341 טלפון: 02-6556111 פקס: 02-6515330

lishka@aa.gov.il

www.antitrust.gov.il

445569 /8676

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 בדצמבר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

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 לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת מסב.

פעילות מסב נבחנת על-ידי באופן מקיף משך תקופה ארוכה. במסגרת הפטור האחרון, הארכתי את הפטור, על תנאיו, לתקופה קצרה עד ליום 19 בדצמבר 2012, ובמסגרתו הבהרתי כי במהלך תקופת הפטור אבקש לבחון באופן מקיף את פעילות מסב בתחום שירותי סליקת חיובים וזיכויים.[1] על-מנת שנוכל להשלים את הבחינה המקיפה נדרשת שהות קצרה של שלושה חודשים נוספים.

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולהאריך את תוקפו של הפטור למשך 3 חודשים נוספים מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" -	בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**בנק דיסקונט**" -	בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;
"**בנק הפועלים**" -	בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

[1] ראו החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2012 הגבלים עסקיים 500223.

רשות ההגבלים העסקיים

"בנק מזרחי" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"בנק לאומי" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"הבנקים" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"גוף מנהל"; **"קופה מעבירה"**; **"קופה מקבלת"**, להלן ביחד גם **"קופת גמל"**– כהגדרתם בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), תשס"ח-2008

"מסב" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"נושא משרה/דירקטור" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"סליקת חיובים וזיכויים" - סליקת זיכויים וסליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל; שירותי הפצת אישורי הבנקים לבקשות לחיובים על פי הרשאה.

"שירותי העברת ממסרים" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות, לרבות העברת מסרים ונתונים למנויים לשירות ובינם לבין עצמם במערכת תיבת דואר מאובטחת;

"שירותי העברת עמיתים" – שירותי טיפול בסליקת כספים וקבצי מידע במסגרת מעבר עמיתים בין קופות גמל.

"שירותי מיתוג למאגרי מידע" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

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

"תאגיד בנקאי" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"תחומי הפעילות" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

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

הבעלות במסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק זכות שליטה במסב - מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, מסב לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 או הטבה אשר הנהנים ממנה יהיו בפועל רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.

3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת בקשר עם תפקידם כדירקטורים.

4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון מסב אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור במסב, מנכ"ל מסב ומנכ"ל כל אחד מהבנקים, יחתמו טרם תחילת ביצוע תפקידם על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים תוך 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו במסב.

סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים

11. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבין-בנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

12. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי מיתוג למאגרי מידע

13. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי מיתוג למאגרי מידע המסופקים על ידי מסב וכן כדי לאפשר לכל חברת כרטיסי אשראי שהיא תאגיד עזר לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "**חברת כרטיסי**

אשראי") גישה לשירותי המיתוג של מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

14. העמלות בגין שירותי מיתוג למאגרי מידע שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי העברת עמיתים

15. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל קופת גמל גישה לשירותי העברת עמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

16. מסב לא תגבה עמלות שונות מהקופה המעבירה ומהקופה המקבלת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה על הגבלים עסקיים וקיבלה את אישורו בכתב.

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

17. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

18. לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב.

איסור על גביית דמי התחברות

19. מסב אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי המערכת למתן לשירותי סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת ממסרים ושירותי העברת עמיתים (להלן, ביחד: "**השירותים**").

20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, מסב תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש והממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

כללי

21. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

22. הדו"חות הכספיים של מסב ותעריפוני השירותים השונים שמספקת מסב יפורסמו באתר האינטרנט שלה.

23. סעיפים 2 (לעניין האיסור על מתן הנחות) ו-12 לתנאים אלו יחולו החל מיום 1.10.2012.

24. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

25. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

רשות ההגבלים העסקיים

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דוד גילה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, ז' טבת התשע"ג

20 בדצמבר 2012

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן :

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – מרכז סליקה בנקאי בע"מ (תיק פטור 8676).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 במרץ 2013

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה 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 לישראל בע"מ, בנק המזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ

ביום 25 בספטמבר 2011 הונחה לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**"), הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**") וחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מסב**"), שעניינו בעלות משותפת בחברת מסב.

בקשה זו הנה בקשת הפטור הרביעית בנושא זה. הפטור המקורי ניתן ביום 20 ביוני 2002 לתקופה של שנתיים[1] ומאז ניתנו מספר פטורים נוספים. כמו כן, ביום 13 במרץ 2005 הוענק למסב פטור נוסף אשר אפשר לה להרחיב את פעילותה גם לתחום מעבר עמיתים בין קופות גמל. גם פטור זה הוארך מספר פעמים נוספות.[2]

טרם פקיעתו של הפטור, הוגשה כאמור ביום 25 בספטמבר 2011 בקשת פטור נוספת. במהלך בחינת בקשת הפטור הארכתי את הפטור הקיים מספר פעמים לתקופות קצרות תוך שינוי חלק מהתנאים למתן הפטור וזאת, על-מנת לאפשר לרשות ההגבלים העסקיים (להלן: "**הרשות**") למצות את הבחינה ולשמוע את הצדדים לבקשה.

עיקרי הדברים, ובהם תיאור ההסדר והשפעתו על התחרות, פורסמו על-ידי בהרחבה ובאופן מפורט במסגרת החלטות הפטור מיום 22 במאי 2012 ומיום 20 בספטמבר 2012. בכל אשר לפעילות מסב בתחום שירותי סליקת חיובים וזיכויים, מצאתי כי יש מקום להמשיך ולבחון באופן

---

[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: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2002 הגבלים עסקיים 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: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2005 **הגבלים עסקיים** 5000023; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2006 **הגבלים עסקיים** 5000696; החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר בעניין מרכז סליקה בנקאי בע"מ: **בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2010 **הגבלים עסקיים** 5001649.

מקיף את פעילותה של מסב בתחום זה והאם היא מהווה חסם מעבר ללקוחות הבנקים בין הבנקים.

במקביל ובמסגרת הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות (להלן: "**הוועדה**"), זוהה תהליך העברת חיובים וזיכויים על-פי הרשאה מחשבון ישן לחשבון חדש בבנק אחר כאחד המכשולים המרכזיים העומדים בפני לקוחות המעוניינים להעביר חשבונם מבנק לבנק ולשפר את תנאי התקשרותם עם הבנקים, ועל כן מתגבשת בימים אלו ההמלצה לפשטו משמעותית. כאשר לקוח מבקש לעבור מהבנק שלו לבנק חדש, שהציע לו הצעה יותר תחרותית, הוא צריך להעביר לבנק החדש את כל החיובים והזיכויים על פי הרשאה (כגון הוראות קבע לתשלום למוטבים מהחשבון של חשבונות טלפון, חשמל, וכיוצא באלו, והעברת משכורות וזיכויים אחרים אל החשבון).

כיום, קיימים קשיים שונים בהעברת חיובים וזיכויים אלה אל החשבון החדש, העלולים להרתיע את הלקוח לעבור לחשבון החדש, וכך לדכא את היכולת של בנק אחר להציע ללקוח הצעה יותר תחרותית. ההמלצה המתגבשת תכלול הסרת מכשולים מעין אלה, שהם תוצאה של הרגולציה וביצוע שינויים בתהליכי העבודה במערכת הבנקאית, ובכלל זה התאמות באופן הפעילות של מסב במתן שירותי סליקת חיובים וזיכויים, ככל שתידרשנה, כך שהצורך להעביר לבנק החדש את כל ההרשאות לא יהווה מכשול למעבר לקוחות בין בנקים. באופן זה, לקוח אשר יהיה מעוניין לעבור בנק לא יידרש, מעבר להגשת בקשה לבנק החדש להעברת חיוביו על פי הרשאה, לנקוט בפעולות נוספות, לרבות מול המוטבים עצמם. בכך תיחסך מהלקוח הטרחה הכרוכה במעבר מבנק לבנק, אשר מהווה כאמור גורם מרתיע משמעותי המונע את המעבר בפועל.

לאור יוזמה זו להסיר, בשיתוף פעולה עם המפקח על הבנקים, את המכשולים לתחרות הנובעים מהרגולציה, מצאתי לנכון להעניק פטור מאישור הסדר כובל לפעילותה של מסב בכפוף לתנאים שיפורטו להלן. כפי שהורחב בהחלטות הפטור מיום 22 במאי 2012 ומיום 20 בספטמבר 2012 התנאים נועדו להפיג את החשש הנובע מכך שלמסב מעמד של ספק יחיד של שירותי סליקה של חיובים וזיכויים, המצוי בבעלות משותפת של הבנקים הנזכרים.

לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים להאריך את תוקפו של הפטור למשך 3 שנים נוספות מהיום, בכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

רשות ההגבלים העסקיים

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק מזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"**גוף מנהל**"; "**קופה מעבירה**"; "**קופה מקבלת**", להלן ביחד גם "**קופת גמל**"– כהגדרתם בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), תשס"ח-2008

"**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**נושא משרה/דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וסליקת חיובים על פי הרשאה בין בנקים ולקוחותיהם של בנקים שונים, המועברים על ידי בנקים (במישרין או באמצעות לקוחותיהם) לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים בבנקים אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל; שירותי הפצת אישורי הבנקים לבקשות לחיובים על פי הרשאה.

"**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות הבנקים לבנקים ומן הבנקים ללקוחות, לרבות העברת מסרים ונתונים למנויים לשירות ובינם לבין עצמם במערכת תיבת דואר מאובטחת;

"**שירותי העברת עמיתים**" – שירותי טיפול בסליקת כספים וקבצי מידע במסגרת מעבר עמיתים בין קופות גמל.

"**שירותי מיתוג למאגרי מידע**" - שירותי גישה, באמצעים אלקטרוניים, למאגרי המידע הבאים, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

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

רשות ההגבלים העסקיים

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"**תחומי הפעילות**" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

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

הבעלות במסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק זכות שליטה במסב - מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.

2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, מסב לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 או הטבה אשר הנהנים ממנה יהיו בפועל רק הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.

3. מסב לא תעניק לדירקטורים שהם תאגידים המכהנים בה כל שכר או כל טובת הנאה אחרת בקשר עם תפקידם כדירקטורים.

4. הבנקים לא ימנו לדירקטוריון מסב אדם שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור במסב, מנכ"ל מסב ומנכ"ל כל אחד מהבנקים, יחתמו טרם תחילת ביצוע תפקידם על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים תוך 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ;

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו במסב.

סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים

11. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי שהוא חבר המסלקה הבין-בנקאית שליד בנק ישראל וללקוחותיו גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

12. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים, אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי מיתוג למאגרי מידע

13. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל תאגיד בנקאי גישה לשירותי מיתוג למאגרי מידע המסופקים על ידי מסב וכן כדי לאפשר לכל חברת כרטיסי אשראי שהיא תאגיד עזר לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן: "חברת כרטיסי אשראי") גישה לשירותי

המיתוג של מאגר משרד התחבורה – רשות הרישוי המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

14. העמלות בגין שירותי מיתוג למאגרי מידע שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר מוצדק באופן ישיר על ידי ההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי העברת עמיתים

15. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל קופת גמל גישה לשירותי העברת עמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

16. מסב לא תגבה עמלות שונות מהקופה המעבירה ומהקופה המקבלת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה על הגבלים עסקיים וקיבלה את אישורו בכתב.

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

17. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

18. לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב.

איסור על גביית דמי התחברות

19. מסב אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עבור עלויות שנשאה בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי המערכת למתן לשירותי סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת ממסרים ושירותי העברת עמיתים (להלן, ביחד: "**השירותים**").

20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, מסב תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהוא מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש ובפני הממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

רשות ההגבלים העסקיים

כללי

21. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנתוּן באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

22. הדו"חות הכספיים של מסב ותעריפוני השירותים השונים שמספקת מסב יפורסמו באתר האינטרנט שלה.

24. התעורר ספק בדבר פרשנותם או תחולתם של תנאים אלה - יובא הדבר להכרעת הממונה.

25. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

פרופ' דינה זליכה

הממונה על ההגבלים העסקיים

ירושלים, ט' בניסן התשע"ג

20 במרץ 2013

רשות ההגבלים העסקיים

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – מרכז סליקה בנקאי בע"מ (תיק פטור 8676).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתיו/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 במרץ 2016

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ בין:

<u>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, מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), שעניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ ("**מס"ב**"). בקשה זו הנה בקשת הפטור החמישית בנושא זה. הפטור המקורי ניתן ביום 20 ביוני 2002 לתקופה של שנתיים[1] ומאז ניתנו מספר פטורים נוספים, כאשר האחרון שבהם ניתן ביום 20 במרץ 2013, ותוקפו פג היום.[2]

הצדדים להסדר 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. עם זאת, בתאריך 6 בדצמבר 2012, בנק מזרחי הודיע כי מניותיו במס"ב מוחזקות על ידי נאמן והוא אינו ממנה חבר מטעמו לדירקטוריון מס"ב.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת העוסקת בסליקת חיובים וזיכויים בין הבנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל ושירותי העברת ממסרים. תנאי הרישיון של מס"ב מסמיכים אותה לספק שירותים לתאגידים בנקאיים,[3] אולם היא מספקת שירותים גם לגופים חוץ בנקאיים, אגב חשבונותיהם בבנק. בכלל זה, עוסקת מס"ב בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה בעבור ארגונים שונים, המבקשים לזכות או לחייב מספר חשבונות בנקאיים בפעימה אחת. על גבי הפלטפורמה האינטרנטית של מס"ב מתאפשר, לדוגמא, תשלום משכורות לעובדים על ידי מעסיקים, העברת תשלומים ממעסיקים לקופות גמל וקרנות השתלמות של העובדים,[4] זיכוי ספקים על ידי חברות וחיוב לקוחות על פי הרשאה (הוראות קבע).

---

[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**; 2002 הגבלים עסקיים 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 המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ**; 2013 הגבלים עסקיים 500368.

[3] סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981.

4 יצוין כי בפברואר 2016 נכנס לתוקף תיקון לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופת גמל) (תשלומים לקופת גמל), תשע"ד 2014, המכתיב למעסיקים פורמט אחיד להעברת מידע בעת סליקת זיכויים לעמיתים בקופות גמל, (להלן: "**התקנות**", זמין ב-http://mof.gov.il/hon/Consumer--Information/Pages/GemelReportingChanges.aspx). בשלב זה, התקנות חלות רק על מעסיקים עם למעלה מ-

תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטה בדבר מתן פטור בתנאים מיום 22 במאי 2012 ("**החלטת הפטור**").[5]

בהחלטת הפטור נקבעו תנאים 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. בין היתר, נקבעו תנאים התנהגותיים, שמתייבים את מס"ב לספק שירותים גם לגופים שאינם מחזיקים בה, ובתנאים זהים לאלו של בעלי מניותיה.

החששות שעולים ממבנה הבעלות במס"ב, כחברת שירותים משותפת המוחזקת על ידי חלק ממקבלי השירותים בלבד, הם משמעותיים. כאמור, בהחלטות הקודמות ניתן לחששות אלו מענה בצורה של תנאים התנהגותיים. אולם, לאור ייחודיות השירות שמספקת מס"ב, ומאחר שתנאים אלו נחותים לעומת תנאים מבניים, שקלתי להתנות הפעם את מתן הפטור גם בתנאים מבניים, הנוגעים למבנה האחזקות במס"ב.

יחד עם זאת, בימים אלו יושבות על המדוכה מספר ועדות ממשלתיות הדנות בדרכים להגברת התחרות בענף הבנקאות, ובין היתר, בהסדרת תחום מערכות התשלומים בישראל ותנאי הגישה אליהן. רשות ההגבלים העסקיים נוטלת חלק פעיל בוועדות אלו, ואני סבור כי דרך המלך לאסדרת התחומים הרלוונטיים להחלטה זו עוברת בהן. כך, מטעמים דומים לאלו שצוינו לעיל, המליצה לאחרונה הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל ("**ועדת שטרום**")[6], כי מבנה הבעלות על מערכת אשראית של חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (חברת שירותים משותפת המצויה אף היא בבעלות הבנקים הגדולים בלבד) ישתנה, כך שכל מוסד פיננסי רלוונטי יוכל להיות בעל מניות בחברה, באופן שיבטיח ייצוג ראוי לסוגים שונים של מוסדות פיננסיים שיעשו שימוש במערכת וימנע פגיעה בהם. כמו כן, הומלץ בדו"ח הביניים של ועדת שטרום על הפרדת תשתיות מערכות ה-ATM, אשראית ומס"ב ועל הצורך לקבוע כללי גישה ברורים, שוויונים ומבוססי סיכון לכל סוגי המשתמשים במערכות התשלומים (לרבות המשתמשים במערכות מס"ב), בין אם מדובר בגופים בנקאיים ובין אם מדובר בגופים חוץ בנקאיים.

---

100 עובדים, אך הן צפויות לחול בחדרגה גם על מעסיקים עם מספר עובדים נמוך יותר. בעת בחינת בקשת הפטור מס"ב הביעה דעתה בפניי כי אין בכוונתה, בשלב זה, להתאים את מערכותיה לפורמט הנדרש על פי התקנות כאמור, ובכוונתה להמשיך לספק שירותים בתחום זה רק למעסיקים שרשאים להמשיך לפעול בפורמט הנתונים הישן. לפיכך, איני נדרש במסגרת החלטה זו להשפעת השינוי באופן הדיווח על פעילות מס"ב ועל התחרות, ככל שקיימים הבדלים כאלו.

[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**; 2012 הגבלים עסקיים 5001954.

[6] ראו סעיף א' להמלצות הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (14.12.2015) זמין ב-http://mof.gov.il/Committees/Pages/competitivenessCommittee.asp.

על מנת לאפשר לעבודה הממשלתית בתחום זה להבשיל, החלטתי לבסוף להעניק פטור מאישור הסדר כובל לפעילותה של מס"ב, לתקופה קצרה של 18 חודשים, ובכפוף לתנאים דומים לאלו הקיימים כיום. בתום תקופה זו, בכוונתי לשוב ולבחון את פעילותה של מס"ב, בשים לב לשינויים שיחולו בתחום הפיננסי בכלל ובאסדרת תחום מערכות התשלומים בפרט.

סוף דבר

מכל האמור לעיל ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים, ראיתי לנכון להשתמש בסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים ולתת את הפטור למשך **18 חודשים** מהיום ובכפוף לתנאים שלהלן:

הגדרות

בתנאים אלה יהיו למונחים הבאים הפירוש המופיע לצדם להלן:

"**בנק בינלאומי**" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק דיסקונט**" - בנק דיסקונט בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק הפועלים**" - בנק הפועלים בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק המזרחי**" - בנק מזרחי טפחות בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**בנק לאומי**" - בנק לאומי לישראל בע"מ כל אדם השולט בו וכל תאגיד הנשלט על ידי מי מהם;

"**גוף מנהל**"; "**קופה מעבירה**"; "**קופה מקבלת**", להלן ביחד גם "**קופת גמל**"– כהגדרתם בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות גמל), תשס"ח-2008

"**הבנקים**" - אחד או יותר מאלה: בנק בינלאומי, בנק דיסקונט, בנק הפועלים, בנק מזרחי, בנק לאומי;

"**המסלקה**" - המסלקה הבין-בנקאית שליד בנק ישראל;

"**מסב**" - מרכז סליקה בנקאי בע"מ וכל תאגיד הנשלט על ידה;

"**נושא משרה/דירקטור**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק החברות, התשנ"ט-1999;

"**סליקת חיובים וזיכויים**" - סליקת זיכויים וסליקת חיובים על פי הרשאה בין חברי המסלקה ולקוחותיהם של חברי מסלקה אחרים, המועברים על ידי חברי המסלקה (במישרין או באמצעות לקוחותיהם), לשם חיוב או זיכוי של חשבונות אחרים המתנהלים אצל חברי מסלקה אחרים, ובכלל זה גם החזרת חיובים שלא כובדו; סליקת זיכויים של עמיתים בקופות גמל; שירותי הפצת אישורי חברי המסלקה לבקשות לחיובים על פי הרשאה.

"**שירותי העברת ממסרים**" - שירותי העברת ממסרים על ידי לקוחות חברי המסלקה לחברי המסלקה, ומן חברי המסלקה ללקוחות, לרבות העברת מסרים ונתונים למנויים לשירות ובינם לבין עצמם במערכת תיבת דואר מאובטחת;

"**שירותי העברת עמיתים**" – שירותי טיפול בסליקת כספים וקבצי מידע במסגרת מעבר עמיתים בין קופות גמל.

"**שירותי מיתוג למאגרי מידע**" - שירותי גישה באמצעים אלקטרוניים למאגרי המידע האלה, המתנהלים על פי דין: מאגרי מרשם האוכלוסין, מאגר משרד התחבורה - רשות הרישוי, מאגר רשם החברות ומאגר משרד הבטחון;

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

"**תאגיד בנקאי**" - כהגדרתו של מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, וכן בנק ישראל ובנק הדואר;

"**תחומי הפעילות**" - סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת עמיתים ושירותי העברת ממסרים, כהגדרתם לעיל;

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

הבעלות במסב

1. כל עוד מסב מוחזקת על ידי יותר מאחד הבנקים או כל עוד יותר מאחד הבנקים מחזיק זכות שליטה במסב - מסב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם לעיל ובהם בלבד, והיא תעשה כן בהתאם לתנאים אלה.
2. מסב לא תחלק רווחים או תקבולים או הטבות מכל סוג שהוא לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה. מבלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, מסב לא תעניק לבנקים או למי שמחזיק זכות שליטה בה 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 הבנקים או מי שמחזיק זכות שליטה בה.

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 שהנו בעל עניין בבנק ו/או חבר הנהלת הבנק ו/או נושא משרה בתחומי המסחר, החשבות ו/או הקמעונאות בבנק.

5. הבנקים לא יעבירו ביניהם במישרין או בעקיפין, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, כל מידע שהעברתו עלולה לגרוע מן התחרות ביניהם, בפועל או בכוח.

6. מבלי לגרוע מכלליות האמור, לא יועבר בין הבנקים, לרבות באמצעות נציגיהם במסב, מידע הכולל פרטים הנוגעים לתכניות עסקיות כלליות או פרטניות של הבנקים, בין בעבר ובין בעתיד; מידע הנוגע לעלויות, לתמחור ולמחירים הנגבים על ידי הבנקים או משולמים על ידי הבנקים; מידע בדבר מאפייני שירותים בנקאיים ואחרים שמעניקים הבנקים; בסיסי נתונים שבידי הבנקים; מידע על לקוחות של הבנקים; מידע בדבר הפוזיציות הפיננסיות של הבנקים; או מידע על תנאי אשראי או התקשרויות בעבר או בעתיד, למעט מידע כאמור שהיה לנחלת הרבים.

7. המגעים בין נציגי הבנקים במסגרת מסב יעשו באופן המצמצם כל חשש להפחתת התחרות בכוח או בפועל בין הבנקים, כולם או מקצתם; בכלל זה, מגעים בין הבנקים במסגרת מסב ייערכו בין בעלי התפקידים ההכרחיים לשם תפעולה השוטף של מסב בלבד ולשם כך בלבד.

8. כל ההחלטות המהותיות של הבנקים הנוגעות למסב, וההחלטות של מוסדות הניהול של מסב (דירקטוריון, ועדת דירקטורים, אסיפה כללית), יתועדו בכתב טרם או בעת עשייתן כך שכל החלטה תישמר ותומצא לממונה מיד בסמוך לדרישה מטעמו בעניין זה; מבלי לגרוע מכלליות האמור, יתועד פרוטוקול מלא מכל פגישה בין הבנקים בקשר למסב, כולם או מקצתם.

9. אדם שמונה כדירקטור במסב וכן, מנכ"ל מסב ומנכ"ל כל אחד מהבנקים יחתום טרם תחילת ביצוע תפקידו על כתב התחייבות בנוסח המצורף לתנאים אלה כנספח א'. כתב ההתחייבות יועבר לרשות ההגבלים העסקיים 30 יום לאחר חתימתו. לעניין סעיף זה: "הבנקים" - בנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק הפועלים בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ;

10. מובהר בזאת כי אין באמור בתנאים אלה כדי למנוע ממנהלו הכללי של בנק להתעדכן באשר לפעולותיו של הדירקטור הפועל מטעמו במסב.

סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים

11. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל חבר מסלקה וללקוחותיו, גישה לשירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

12. העמלות בגין שירותי סליקת חיובים וזיכויים ושירותי העברת ממסרים שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי מיתוג למאגרי מידע

13. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר גישה לשירותי מיתוג למאגרי מידע המסופקים על ידי מסב, לכל מי שרשאי לגשת למאגרים אלו על פי דין. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

14. העמלות בגין שירותי מיתוג למאגרי מידע שתגבה מסב מכל מקבל שירותים אלה תהיינה זהות לכל מקבלי השירותים אלא אם כן קיים הבדל בעלויות הישירות הנובעות ממתן השירות וככל שההבדל במחיר ינבע באופן ישיר מההבדל בעלויות האמורות בלבד.

שירותי העברת עמיתים

15. הבנקים ומסב יבצעו כל פעולה הנדרשת כדי לאפשר לכל קופת גמל גישה לשירותי העברת עמיתים המסופקים על ידי מסב. הגישה תינתן בתנאים שאינם גרועים מהתנאים שמעניקה מסב לבנקים.

16. מסב לא תגבה עמלות שונות מהקופה המעבירה ומהקופה המקבלת, אלא ככל שקיימים הבדלים בעלויות הכרוכות במתן שירותים אלה, ורק לאחר שהציגה את העלויות בפני הממונה על הגבלים עסקיים וקיבלה את אישורו.

הצגת מידע ללקוח בדבר עמלות מסב

17. ככל שיגבו הבנקים מלקוחותיהם עמלה בגין שירותים בגינם משלמים הבנקים עמלה למסב, יציגו הבנקים לכל לקוח ולקוח מידע מלא בכתב.

18. לעניין זה הצגת "מידע מלא" - פירוט של העמלה שהבנק חויב בה על ידי מסב.

איסור על גביית דמי התחברות

19. מסב אינה רשאית לגבות כל תשלום, לרבות עלויות שנשאה בהן בעבר, מאדם שיבקש להתחבר לשירותי המערכת למתן לשירותי סליקת חיובים וזיכויים, שירותי מיתוג למאגרי מידע, שירותי העברת ממסרים ושירותי העברת עמיתים (להלן ביחד: "**השירותים**").

20. על אף האמור בסעיף 19 לעיל, מסב תהיה רשאית לגבות מאדם שיבקש להתחבר לשירותים או מי מהן, את העלויות התוספתיות הכרוכות במתן גישה לשירותים שהא מעוניין לקבל, ואשר ינבעו באופן ישיר מביצוע ההתאמות הנדרשות לשם מתן השירותים עבורו, וזאת לאחר הצגה מפורטת של חישוב העלויות בפני המבקש ובפני הממונה ובכפוף לקבלת אישורו של הממונה מראש ובכתב.

כללי

21. הבנקים ומסב יעמידו לרשות כל אדם כל מידע הנחוץ באופן סביר כדי לוודא כי התנאים המפורטים לעיל אכן מתקיימים בתחום פעילותו של מבקש המידע.

22. הדו"חות הכספיים של מסב ותעריפוני השירותים השונים שמספקת מסב יפורסמו באתר האינטרנט שלה.

23. כל ספק בדבר תחולתם של תנאים אלה, פרשנותם או בדבר דרך יישומם - יובא להכרעת הממונה.

בהתאם לסעיף 15(א) לחוק ההגבלים העסקיים נתונה החלטתי זו לערר בפני אב בית הדין להגבלים עסקיים על ידי איגוד עסקי, ארגון צרכנים או כל אדם העלול להיפגע מההסדר הכובל עליו ניתן הפטור.

ד"ר אסף אילת

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י' באדר ב תשע"ו

20 במרץ 2016

נספח א'

אני החתום/ה מטה, ..., נושא/ת ת.ז. שמספרה ....., המשמש/ת כ..... , מצהיר/ה בזה ומתחייב/ת כדלקמן:

1. קראתי במלואם את תנאי הממונה על הגבלים עסקיים למתן פטור מאישור בית הדין להסדר שעניינו – מרכז סליקה בנקאי בע"מ (תיק פטור 10311).
2. אני מודע/ת לכך כי קיום דווקני של כל התנאים הללו הוא הבסיס לקבלת פטור הממונה על הגבלים עסקיים להסדר זה.
3. ידוע לי כי הפרת התנאים הנזכרים מהווה עבירה פלילית על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988, שעונשה עד שלוש שנות מאסר.

_____	_____	_____
תאריך	שם מלא	חתימה

אישור

הנני מאשר/ת בזה כי ביום ..... הופיע/ה בפני מר/גב' ....., בעל/ת ת.ז. ....., ואחרי שהזהרתי/ה כי עליו/ה להצהיר את האמת וכי יהיה/תהיה צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק אם לא יעשה/תעשה כן, חתם/ה על ההצהרה הנ"ל בפני.

_____

_____,עו"ד

מ.ר. _____

פטור מאישור הסדר כובל מיום 28 בספטמבר 2017

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ

בין:

<u>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, מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ ("**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ ("**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ ("**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ ("**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ("**בנק הבינלאומי**"), שעניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ ("**מס"ב**"). החלטת הפטור הראשונה בעניין זה ניתנה ביום 20 ביוני 2002[1] ומאז ניתנו מספר החלטות נוספות, כאשר האחרונה שבהן ניתנה ביום 20 במרץ 2016 ("**החלטת הפטור משנת 2016**").[2]

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במס"ב. בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מס"ב, ובנק מזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% מהמניות. לפי תקנות ההתאגדות של מס"ב, כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה רשאי למנות חבר בדירקטוריון.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת כמשמעות מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 העוסקת, בין היתר, בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי העברת עמיתים בין קופות גמל. מס"ב מספקת שירותים לתאגידים בנקאיים וכן עוסקת בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה בעבור ארגונים שונים, המבקשים לזכות או לחייב מספר חשבונות בנקאיים בפעימה אחת. תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטת הפטור בעניינה מיום 22 במאי 2012 ("**החלטת הפטור משנת 2012**").[3]

הבנקים המחזיקים במס"ב מחזיקים גם בחברת שירותים משותפת נוספת בשם שירותי בנק אוטומטיים בע"מ ("**שב"א**").[4] בדומה למס"ב, גם שב"א מפעילה מערכות תשלומים. מערכות שב"א מאפשרות, בין היתר, איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק, העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק סליקה בין סולקים למנפיקים של כרטיסי חיוב וכן העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן.

---

[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**; 2002 הגבלים עסקיים 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 המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ**; 2016 הגבלים עסקיים 500961.

[3] 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**; 2012 הגבלים עסקיים 5001954.

[4] שיעורי האחזקה של הבנקים בשב"א שונים משיעורי האחזקה שלהם במס"ב, כדלקמן: בנק לאומי מחזיק 42.2% ממניות שב"א, בנק הפועלים מחזיק 34.5% ממניות שב"א, בנק דיסקונט מחזיק 20% ממניות שב"א והבנק הבינלאומי מחזיק 3.3% ממניות שב"א. בנק מזרחי העביר בעבר את כל מניותיו לבעלי המניות האחרים, אך נותרו לו עדיין זכויות מסוימות בשב"א.

בתקופה האחרונה נבחן תחום מערכות התשלומים בישראל במסגרת מספר ועדות ממשלתיות, ובפרט במסגרת הועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**"). במהלך תקופה זו, רשות ההגבלים העסקיים לא ביצעה שינויים משמעותיים בתנאים לפעילותן של שב"א ושל מס"ב, וזאת מתוך רצון להמתין לסיום עבודת הוועדה ולהשלמת הליך החקיקה של החוק להגברת התחרות לצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז-2017, שאושר על ידי מליאת הכנסת ביום 23.1.2017 (להלן: "**החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות**").

לפיכך, הוארכו מספר פעמים בתקופה האחרונה החלטות הפטור בעניינה של שב"א,[5] וזאת עד לקביעת תנאים חדשים לפעילותה בראשית השבוע הנוכחי.[6] בעניינה של מס"ב, נקבעו בהחלטת הפטור משנת 2016 תנאים דומים לאלו שנקבעו בהחלטת הפטור משנת 2012, לתקופה של שנה וחצי. תנאי החלטת הפטור בעניינה של מס"ב נועדו להתמודד עם החששות התחרותיים העולים מפעילותה, 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. בין היתר, נקבעו תנאים התנהגותיים, שמחייבים את מס"ב לספק שירותים גם לגופים שאינם מחזיקים בה, ובתנאים זהים לאלו של בעלי מניותיה.

החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות כלל מספר הוראות הנוגעות באופן ישיר לפעילותה של שב"א. בכלל זה, נקבעו הוראות האוסרות על החזקה של יותר מ-10% מאמצעי השליטה בשב"א בידי בעל מניות יחיד ומטילות חובה על הבנקים למכור את ההחזקות העודפות שלהם בשב"א. כמו כן נקבע שלמשך תקופת הביניים, עד למכירה של ההחזקות העודפות של הבנקים בשב"א, החזקות אלו לא יקנו לבעלי המניות זכויות שליטה בשב"א. הוראות אלה נועדו לאפשר לגופים נוספים, אשר משתתפים או עתידים להשתתף במערכות המופעלות על ידי שב"א, לקחת חלק בקבלת ההחלטות בשב"א.

בעניינה של מס"ב לא נקבעו הוראות ישירות בעקבות ועדת שטרום, אך השינוי במבנה הבעלות בשב"א צפוי להשפיע גם עליה, בכיוון שאינו ברור דיו בשלב זה. ודוק, למס"ב ולשבא מבנה ארגוני משולב ומנכ"ל משותף. מאחר שהן פועלות בתחומים דומים ומצויות בבעלות אותם בעלי מניות, החברות משתפות את השניה בידע, בכוח אדם ובתשתיות מחשוב ותקשורת. השונות שצפויה להיווצר במבנה הבעלות של שתי החברות נוכח דילול אחזקותיהם של הבנקים בשב"א עשויה להפחית את עוצמת הקשרים הארגוניים ואת מידת שיתוף הפעולה ביניהן, ואף עשויה להוביל להתפתחות של תחרות ביניהן בפעילויות מסוימות. הפחתת שיתוף הפעולה בין החברות עשויה אף להתחייב בעתיד מכוח דיני ההגבלים העסקיים. בנוסף,

---

[5] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (25.8.2016) **הגבלים עסקיים** 501050; 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (20.12.2016) הגבלים עסקיים 501119.

[6] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (24.9.2017) **הגבלים עסקיים 501301**.

שינוי מבנה הבעלות בשב"א עשוי להוביל בתקופה הקרובה גם לביצוע שינויים בהרכב בעלי המניות במס"ב, שאינם ידועים בשלב זה.[7]

נוכח האמור ומאחר שכאמור, מרכיב מרכזי בבחינת פעילותה של מס"ב נוגע למבנה הבעלות בה, אני סבור כי מוטב יהיה להמתין תקופה נוספת של שנה בטרם תתקבל החלטה חדשה בעניינה של מס"ב, כך שפעילותה תיבחן במועד בו יהיה ברור יותר מהו מבנה הבעלות בחברה ומהי מסגרת שיתוף הפעולה בגינה מתבקש הפטור.

סוף דבר

מכל האמור לעיל, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף החלטת הפטור משנת 2016 **על כל תנאיה**, וזאת למשך שנה אחת, קרי **עד ליום 27.9.2018**.

אורי שוורץ

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, ח' בתשרי התשע"ח
28 בספטמבר 2017

[7] בהקשר זה יצוין כי לאחרונה התקיימו מגעים למיזוג בין שב"א למס"ב, שעל פי המידע המצוי לפניי בעת הזו לא עלו לכדי הסכמה.

פטור מאישור הסדר כובל מיום 20 בספטמבר 2018

החלטה לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

בדבר מתן פטור בתנאים מאישור הסדר כובל להסדר חברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ

בין:

<u>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, מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u>

לפניי בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**") להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ (להלן: "**בנק הפועלים**"), בנק לאומי לישראל בע"מ (להלן: "**בנק לאומי**"), בנק דיסקונט בע"מ (להלן: "**בנק דיסקונט**"), בנק מזרחי טפחות בע"מ (להלן: "**בנק מזרחי**") והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן: "**בנק הבינלאומי**"), שעניינו בעלות משותפת במרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן: "**מס"ב**"). החלטת הפטור הראשונה בעניין זה ניתנה ביום 20 ביוני 2002[1] ומאז ניתנו מספר החלטות נוספות, כאשר האחרונה שבהן ניתנה ביום 28.9.2017 (להלן: "**החלטת הפטור משנת 2017**").[2]

הצדדים להסדר מחזיקים במשותף במס"ב. בנק הפועלים, בנק לאומי ובנק דיסקונט מחזיקים כל אחד ב-25% ממניות מס"ב, ובנק מזרחי והבנק הבינלאומי מחזיקים כל אחד ב-12.5% מהמניות. לפי תקנות ההתאגדות של מס"ב, כל מי שמחזיק ב-10% ממניותיה רשאי למנות חבר בדירקטוריון.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת כמשמעות מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 העוסקת, בין היתר, בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע ושירותי העברת עמיתים בין קופות גמל. מס"ב מספקת שירותים לתאגידים בנקאיים וכן עוסקת בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה בעבור ארגונים שונים, המבקשים לזכות או לחייב מספר חשבונות בנקאיים בפעימה אחת. תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטת הפטור בעניינה מיום 22 במאי 2012 (להלן: "**החלטת הפטור משנת 2012**").[3]

הבנקים המחזיקים במס"ב מחזיקים גם בחברת שירותים משותפת נוספת בשם שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**").[4] בדומה למס"ב, גם שב"א מפעילה מערכות תשלומים. מערכות שב"א מאפשרות,

---

[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**; 2002 הגבלים עסקיים 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 המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ(28.9.2017)**; הגבלים עסקיים 501303.

[3] 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**; 2012 הגבלים עסקיים 5001954.

[4] שיעורי האחזקה של הבנקים בשב"א שונים משיעורי האחזקה שלהם במס"ב, כדלקמן: בנק לאומי מחזיק 42.2% ממניות שב"א, בנק הפועלים מחזיק 34.5% ממניות שב"א, בנק דיסקונט מחזיק 20% ממניות שב"א והבנק הבינלאומי מחזיק 3.3% ממניות שב"א. בנק מזרחי העביר בעבר את כל מניותיו לבעלי המניות האחרים, אך נותרו לו עדיין זכויות מסוימות בשב"א.

בין היתר, איסוף עסקאות בכרטיסי חיוב ממסופים בבתי עסק, העברת אישורים לעסקאות בכרטיסי חיוב, ממשק סליקה בין סולקים למנפיקים של כרטיסי חיוב וכן העברת אישורים לפעולות משיכת מזומן.

כפי שצוין בהחלטת הפטור משנת 2017, רשות ההגבלים העסקיים לא ביצעה במהלך השנים 2015-2016 שינויים משמעותיים בתנאים לפעילותן של שב"א ושל מס"ב, וזאת מתוך רצון להמתין לסיום עבודת הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (להלן: "**ועדת שטרום**") ולהשלמת הליך חקיקת החוק להגברת התחרות לצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז-2017, שאושר על ידי מליאת הכנסת ביום 23.1.2017 (להלן: "**החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות**").

החוק להגברת התחרות בשוק הבנקאות כלל מספר הוראות הנוגעות באופן ישיר לפעילותה של שב"א. בכלל זה, נקבעו הוראות האוסרות על החזקה של יותר מ-10% מאמצעי השליטה בשב"א בידי בעל מניות יחיד ומטילות חובה על הבנקים למכור את ההחזקות העודפות שלהם בשב"א, וזאת עד יום 31.1.2021. על פי תנאי החלטת הפטור בעניינה של שב"א[5] מיום 24.9.2017, ככל שמכירת אמצעי השליטה של בעל מניות מסוים תתבצע לאחר יום 30.6.2019, אותו בעל מניות לא יהיה זכאי לקבל את מלוא חלקו ברווחי החברה.

כפי שפורט בהחלטת הפטור משנת 2017, על אף שלא הוטלו על מס"ב הוראות ישירות בעקבות ועדת שטרום, השינוי במבנה הבעלות בשב"א צפוי להשפיע גם עליה, במגוון היבטים שאינם ברורים דיו ושעשויים להשפיע על הניתוח התחרותי בנוגע לפעילותה. לפיכך, הוארך בהחלטה זו תוקפם של תנאי החלטות הפטור הקודמות בעניינה של מס"ב, וזאת עד ליום 28.9.2018. תנאי החלטת הפטור בעניינה של מס"ב מגדירים את תחומי הפעילות בהם מותר למס"ב לעסוק, והם נועדו להתמודד עם החששות התחרותיים העולים מפעילותה, 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.

מאחר שלא התבצעו עדיין שינויי בעלות בשב"א ומאחר שמרכיב מרכזי בבחינת פעילותה של מס"ב נוגע למבנה הבעלות בה, אני סבור כי יהיה נכון להמתין תקופה נוספת של 18 חודשים בטרם תתקבל החלטה חדשה בעניינה של מס"ב, כך שפעילותה תיבחן במועד בו יהיה ברור יותר מבנה הבעלות בחברה ומסגרת שיתוף הפעולה בגינה מתבקש הפטור.

בשולי הדברים יצוין כי בעקבות חקיקת פרק ב' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 ("**חוק ההסדרים**"), העוסק בהסרת חסמי מעבר בין בנקים, מתעתדת מס"ב לפעול בתחום ניוד חשבונות בין בנקים, על פי המסגרת שנקבעה בחוק ההסדרים. יובהר כי פעילות זו לא נבחנה עדיין על ידי רשות ההגבלים העסקיים ואינה נכללת בתחומי הפעילות שהותר למס"ב לפעול בהם. ככל שיתבקש פטור עבורה, הדבר יבחן בנפרד.

---

[5] 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 מזרחי טפחות בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ ושירותי בנק אוטומטיים בע"מ (24.9.2017) **הגבלים עסקיים** 501301.

סוף דבר

מכל האמור לעיל, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק ההגבלים העסקיים, החלטתי להאריך את תוקף החלטת הפטור משנת 2017 **על כל תנאיה**, וזאת למשך 18 חודשים, קרי **עד ליום 20.3.2020**.

יאנר אילת

מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י"א בתשרי התשע"ט
20 בספטמבר 2018

פטור מאישור הסדר כובל מיום 14 בפברואר 2019

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988

בדבר תיקון תנאי פטור 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 מזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ

לפני בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק** או **חוק התחרות הכלכלית**) לתקן את הפטור שניתן להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, בנק מזרחי טפחות בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן **הבנקים**) ומרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן **מס"ב**), על מנת שמס"ב תוכל להרחיב את פעילותה לתחום ניוד חשבונות בין בנקים.

לאחר שבחנתי את התיקון המבוקש, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים בסוף החלטתי זו, אין בפעילות הנוספת כמפורט מטה כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק; עיקרה של הפעילות הנוספת כמפורט מטה אינה בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בה כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרה. מטעמים אלו, ראיתי לנכון לתקן את תנאי הפטור בהתאם להוראות סעיף 14(ב) לחוק על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת כמשמעות מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 העוסקת בין היתר בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע ומתן שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל. מס"ב מספקת שירותים לתאגידים בנקאיים וכן עוסקת בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה בעבור ארגונים שונים, המבקשים לזכות או לחייב מספר חשבונות בנקאיים בפעימה אחת. תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטת הפטור בעניינה מיום 22 במאי 2012.[1]

החלטת הפטור הראשונה להסדר החזקה המשותפת ניתנה ביום 20 ביוני 2002[2] ומאז ניתנו מספר החלטות נוספות, כאשר האחרונה שבהן ניתנה ביום 20 בספטמבר 2018 (להלן **החלטת הפטור משנת 2018**).[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 (22.05.2012); **רשות התחרות** 5001954.

[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 המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (20.06.2002); **רשות התחרות** 3014681.

[3] 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 המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (20.9.2018); **רשות התחרות** 501585.

החלטה לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988

בדבר תיקון תנאי פטור 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 מזרחי טפחות בע"מ והבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ

לפני בקשת פטור לפי סעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988 (להלן **החוק** או **חוק התחרות הכלכלית**) לתקן את הפטור שניתן להסדר שצדדים לו בנק הפועלים בע"מ (, בנק לאומי לישראל בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ , בנק מזרחי טפחות בע"מ הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (להלן **הבנקים**) ומרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן **מס"ב**), על מנת שמס"ב תוכל להרחיב את פעילותה לתחום ניוד חשבונות בין בנקים.

לאחר שבחנתי את התיקון המבוקש, כמו גם את השפעתו האפשרית על התחרות בשווקים הרלוונטיים, ולאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים שוכנעתי כי בכפוף לתנאים המפורטים בסוף החלטתי זו, אין בפעילות הנוספת כמפורט מטה כדי לפגוע פגיעה של ממש בתחרות בשוק; עיקרה של הפעילות הנוספת כמפורט מטה אינה בהפחתת התחרות או במניעתה, וכי אין בה כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרה. מטעמים אלו, ראיתי לנכון לתקן את תנאי הפטור בהתאם להוראות סעיף 14(ב) לחוק על יסוד הנימוקים שיפורטו להלן.

מס"ב היא חברת שירותים משותפת כמשמעות מונח זה בחוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 העוסקת בין היתר בסליקת חיובים וזיכויים בין בנקים ולקוחותיהם, מתן שירותי מיתוג למאגרי מידע ומתן שירותי העברת עמיתים בין קופות גמל. מס"ב מספקת שירותים לתאגידים בנקאיים וכן עוסקת בסליקת חיובים וזיכויים על פי הרשאה בעבור ארגונים שונים, המבקשים לזכות או לחייב מספר חשבונות בנקאיים בפעימה אחת. תחומי עיסוקה של מס"ב והשפעת פעילותה על התחרות פורטו בהרחבה בהחלטת הפטור בעניינה מיום 22 במאי 2012.[1]

החלטת הפטור הראשונה להסדר החזקה המשותפת ניתנה ביום 20 ביוני 2002[2] ומאז ניתנו מספר החלטות נוספות, כאשר האחרונה שבהן ניתנה ביום 20 בספטמבר 2018 (להלן **החלטת הפטור משנת 2018**).[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 (22.05.2012); **רשות התחרות** 5001954.

[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 המזרחי המאוחד בע"מ, בנק דיסקונט בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (20.06.2002); **רשות התחרות** 3014681.

[3] 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 המזרחי המאוחד בע"מ, הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, מרכז סליקה בנקאי בע"מ (20.9.2018); **רשות התחרות** 501585.

הבנקים המחזיקים במס"ב, למעט בנק מזרחי טפחות בע"מ, מחזיקים גם בחברת שירותים משותפת נוספת בשם שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן **שב"א**)[3]. לפירוט בעניין פעילותה, ראו בהחלטת הפטור בעניינה מיום 24 בספטמבר 2018.[5]

עניינה של בקשת הפטור הנוכחית היא בהרחבת פעילותה של מס"ב לתחום ניוד חשבונות בין בנקים. הרקע להסדר הוא חקיקת פרק ב' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 המחייב את הבנקים, בין היתר ,לאפשר ללקוחותיהם להעביר את פעילותם הפיננסית מהבנק שבו היא מתנהלת לבנק אחר לפי המסגרת הקבועה שם (להלן **ניוד חשבונות בנק**).[6] יצוין כי פרטי יישום הוראות הנוגעות לעניין ניוד חשבונות בנק נקבעים, בין היתר, על ידי הפיקוח על הבנקים.[7]

סעיף 1 לתנאי החלטת הפטור משנת 2018 קובע כי מס"ב תעסוק בתחומי הפעילות כהגדרתם בתנאי הפטור, ובהם בלבד. בהחלטת הפטור משנת 2018 הובהר כי פעילות מס"ב בתחום ניוד חשבונות בין בנקים לא נבחנה ולפיכך לא תיכלל במסגרת תחומי הפעילות שמותר למס"ב לעסוק בהם על פי תנאי החלטת הפטור משנת 2018 עתה הגישה מס"ב בקשה לתיקון תנאי החלטת הפטור משנת 2018 המגדיר את תחומי הפעילות המותרים למס"ב על מנת שהיא תוכל להקים מערכת חדשה שתשתלב כחלק ממערכת סליקת חיובים וזיכויים שלה ותסייע ללקוחות שמעבירים את פעילותם מבנק אחד (להלן **הבנק המעביר**) לבנק אחר (להלן **הבנק הקולט**). המערכת החדשה תנתב הוראות (כגון חיובים, זיכויים או הרשאות לחיוב חשבון) שיופנו לחשבון הבנק המעביר בצורה אוטומטית לחשבון הלקוח בבנק הקולט. בצורה הזאת המערכת תיתן מענה לחשש לאבדן חיובים או זיכויים כתוצאה מהמעבר. כמו כן המערכת תאפשר לבנק הקולט לקבל מהבנק המעביר את המידע הדרוש לשם פתיחת החשבון (להלן **מערכת לניוד חשבונות בנק**).

נוכח כל האמור, מצאתי שעיקרה של הפעילות הנוספת של הקמת מערכת לניוד חשבונות בנק אינה בהפחתת התחרות או במניעתה. כן מצאתי שבכפוף לתנאים החלים על פעילותה של מס"ב מכוח החלטות קודמות, לרבות חיובה של מס"ב לתת גישה לשירותים לכל חברי המסלקה ולקוחותיהם, אין בפעילות הנוספת של הקמת מערכת לניוד חשבונות בנק כדי לפגוע פגיעה של ממש בשווקים המושפעים ממנה וכי אין בה כבילות שאינן נחוצות למימוש עיקרה. לפיכך ראיתי לנכון להרחיב את הפטור של מס"ב גם לפעילות זאת.

יובהר כי בניית המערכת לניוד חשבונות בנק עדיין בחיתוליה וחלק משמעותי מפרטי ההסדר הנוגעים לשלב ההפעלה השוטפת טרם הוסדרו במלואם. בכלל זה, טרם הוסדר סופית כלל הפעילות שתתבצע באמצעות המערכת וכן אופן חלוקת עלויות התפעול השוטפות בין המשתמשים השונים במערכת והמנגנונים לחלוקת האחריות בין הצדדים בגין נזקים שנגרמו ללקוחות כתוצאה מתקלה בניוד ולשיפוי או פיצוי בין המשתמשים בהתאם. לאופן המדויק שבו יעוצב ההסדר עשויות להיות השפעות תחרותיות, הן במישור התחרות שבין הצדדים להסדר והן במישור שבינם לבין גורמים אחרים המתחרים בהם.

---

[3] שיעורי ההחזקה של הבנקים בכל אחד מהגופים (מס"ב ושב"א) אינם זהים.

[5] 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.

[6] החשיבות במתן אפשרות ללקוחות הבנקים לבצע ניוד חשבונות בנק באה לידי ביטוי באופן מורחב בדוח הסופי של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (ועדת שטרום), להן קישור לדוח הסופי של הועדה: https://www.gov.il/BlobFolder/unit/banks_sevices_competitiveness_committee/he/Vaadot_ahchud_Banksservicescompetitivenesscommittee_SummarizingReport.pdf

[7] ביום 29 באוקטובר 2018 פרסם הפיקוח על הבנקים את טיוטת כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים), התשע"ח - 2018. להלן קישור לטיוטה.
https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/DraftsFromTheSupervisorOfBanks/DocLib/11177.pdf

נוכח העובדה כי תוקף החלטת הפטור משנת 2018 הוא עד ליום 20 במרץ 2020 בלבד (בהתאם לתוקף הפטור ליתר פעילותה של מס"ב) ובהתחשב בשלב שבו נמצא תהליך בניית המערכת, הסדרים אלה ממילא אינם צפויים להיכנס לתוקף בתקופה הרלוונטית לפטור הנוכחי. עם בואי לבחון את כלל פעילותה של מס"ב עם תום הפטורים הקיימים, ייבחן גם הסדר הניוד על פרטיו.

סוף דבר

מכל האמור לעיל, לאחר שנועצתי בוועדה לפטורים ומיזוגים ובהתאם לסמכות הנתונה לי בסעיף 14 לחוק התחרות הכלכלית, החלטתי לתקן את החלטת הפטור משנת 2018 כמבוקש, כך שהוא יחול גם על הקמת מערכת לניוד חשבונות בנק. בהתאם לאמור, תוקפו של הפטור הוא **עד ליום 20.3.2020** והוא מותנה בתנאי החלטת הפטור משנת 2018 (להלן **תנאי הפטור**) שיתוקנו כעת לצורך הכללת שירות ניוד החשבונות בתנאי הפטור, כדלקמן:

בחלק ההגדרות לתנאי הפטור-

1. לפני ההגדרה "סליקת חיובים וזיכויים", יבוא:

"**"ניוד חשבון"** - העברת פעילות פיננסית מחשבון לקוח אצל גוף מעביר שהוא חבר מסלקה או לקוחו, אל חשבון של אותו לקוח אצל גוף אחר קולט שהוא חבר מסלקה או לקוחו, וכן העברת מידע לצורך ההעברה כאמור;";

2. בהגדרת "**סליקת חיובים וזיכויים**", לאחר הסיפא יבוא: "; ניוד חשבונות".

מיכל הלפרין
הממונה על התחרות

ירושלים, ט' באדר א' התשע"ט

14 בפברואר 2019

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין לתחרות

ת"כ _____

1. **שירותי בנק אוטומטיים בע"מ**
2. **מרכז סליקה בנקאי בע"מ**

שניהם ע"י עו"ד מתן מרידור ו/או עו"ד אלומה צרניק ו/או עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות' שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא רח' יגאל אלון 98, ת"א 6789141 טל': 03-6078607 פקס: 03-6078666.

וע"י עו"ד ניבה ברג לבנת ו/או עו"ד עדי מרדכי ו/או עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טל': 03-6103100 פקס: 03-6103111.

המבקשות

- נ ג ד -

הממונה על התחרות

שכתובתה למסירת כתבי בי-דין היא רח' עם ועולמו 4, ירושלים 9134102 טל': 02-5458500 פקס: 02-5458555.

המשיבה

בקשה לאישור הסדר כובל – כרך נספחים ב' – גרסה מושחרת

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	מכתב מרשות התחרות בנושא הזיקות המשותפות של שב"א ומס"ב מיום 28 באוקטובר 2019	5
2	העמודים הרלוונטיים מתוך הדו"ח התקופתי של שב"א לשנת 2019	8
3	חסוי	12
4	חסוי	25
5	חסוי	35
6	פטור בתנאים מיום 24 בספטמבר 2017 שניתן לאור אחזקתם המשותפת של הבנקים בשב"א	43
7	פטור בתנאים מיום 20 בספטמבר 2018 שניתן לאור אחזקת המשותפת של הבנקים במס"ב	73
8	מלוא הפטורים שניתנו לשב"א לאורך השנים	77
9	מלוא הפטורים שניתנו למס"ב לאורך השנים	237
10	מצגת רשות התחרות בנושא פעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים כפי שהוצגה בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015	349
11	דיווח מיידי של שב"א מיום 31 במרץ 2020 בעניין החזקות בעלי עניין ונושאי משרה	371
12	העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מיום 14 בדצמבר 2015	382
13	העמודים הרלוונטיים מתוך הדו"ח המסכם של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מיום 1 בספטמבר 2016	385
14	רישיון חברת שירותים משותפת שניתן למס"ב ביום 29 במאי 2018	389
15	הודעה על ביטול רישיונה של שב"א כחברת שירותים משותפת מיום 30 במאי 2019	392
16	אישור מפעל חיוני שניתן למס"ב ביום 19 בדצמבר 2017	396
17	אישור מפעל חיוני שניתן לשב"א ביום 19 בדצמבר 2017	398
18	החלטת וועדת היגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות מיום 19 בנובמבר 2019	400
19	עיקרי החובות הרגולטוריות השונות והדינים החלים על החברות	404

20	טיוטת הוראה של הנחיות הפיקוח על הבנקים מיום 10 בפברואר 2020 הנוגעת להוספת הקלות לפתיחת חשבון לנותני אשראי חוץ בנקאי	411
21	דף התמיכה הטכנית של Google Pay	443
22	ODI, Open Banking Preparing for lift off, July 2019	449
23	Bank For International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures, Distribute ledger technology in payment-clearing and settlements, February 2017	479
24	דו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק לשנת 2019 של רשות החדשנות, Start-Up Nation Central וצבירן פתרונות שכר, הטבות ופנסיה	509
25	עדכון חודש ינואר 2020 שנשלח למנויי סקר השכר בחברות הי-טק, טכנולוגיה ומערכות מידע מחברת "צבירן פתרונות שכר הטבות ופנסיה"	534
26	IBM, Mainframe Modernization and Skills The Myth and the Reality, 2014	554
27	מכתב עדכון שהתקבל מחות"ם ביום 16 באפריל 2020	561
28	קול קורא שפרסם בנק ישראל ביום 15 בנובמבר 2017 לקבלת מידע בנושא הקמת תשתית לסליקת תשלומים מיידיים	563
29	העמודים הרלוונטיים מתוך פרק ב' לסקירה השנתית לשנת 2018 של בנק ישראל כפי שפורסמה ביום 22 במאי 2019	569
30	הודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל ביום 27 בנובמבר 2019 שכותרתה שלב נוסף בהטמעת תקן EMV במערך התשלומים בישראל	598
31	העמודים הרלוונטיים מתוך סקירת המחצית הראשונה לשנת 2019 של המערכת הבנקאית כפי שפורסמה ביום 10 באוקטובר 2019	602
32	תעריפון שב"א	606
33	הדו"ח הסופי של בנק ישראל בעניין שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב כפי שפורסם בחודש יולי 2016	613
34	חסוי	618
35	חסוי	621
36	חסוי	624
37	חסוי	629
38	חסוי	635
39	חסוי	647
40	חסוי	649

652	חסוי	41
654	חסוי	42
656	חסוי	43

נספח 10

מצגת רשות התחרות בנושא פעילות חברות כרטיסי החיוב ואסדרת השירותים כפי שהוצגה בפני הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל בחודש יולי 2015

עמ' 349

פעילות חברות כרטיסי האשראי ואסדרת השירותים

רשות ההגבלים העסקיים
יולי 2015

הוכן לצורך דיון כללי בלבד

פעילות חברות כרטיסי האשראי

חברות כרטיסי האשראי – שירותים רלוונטיים

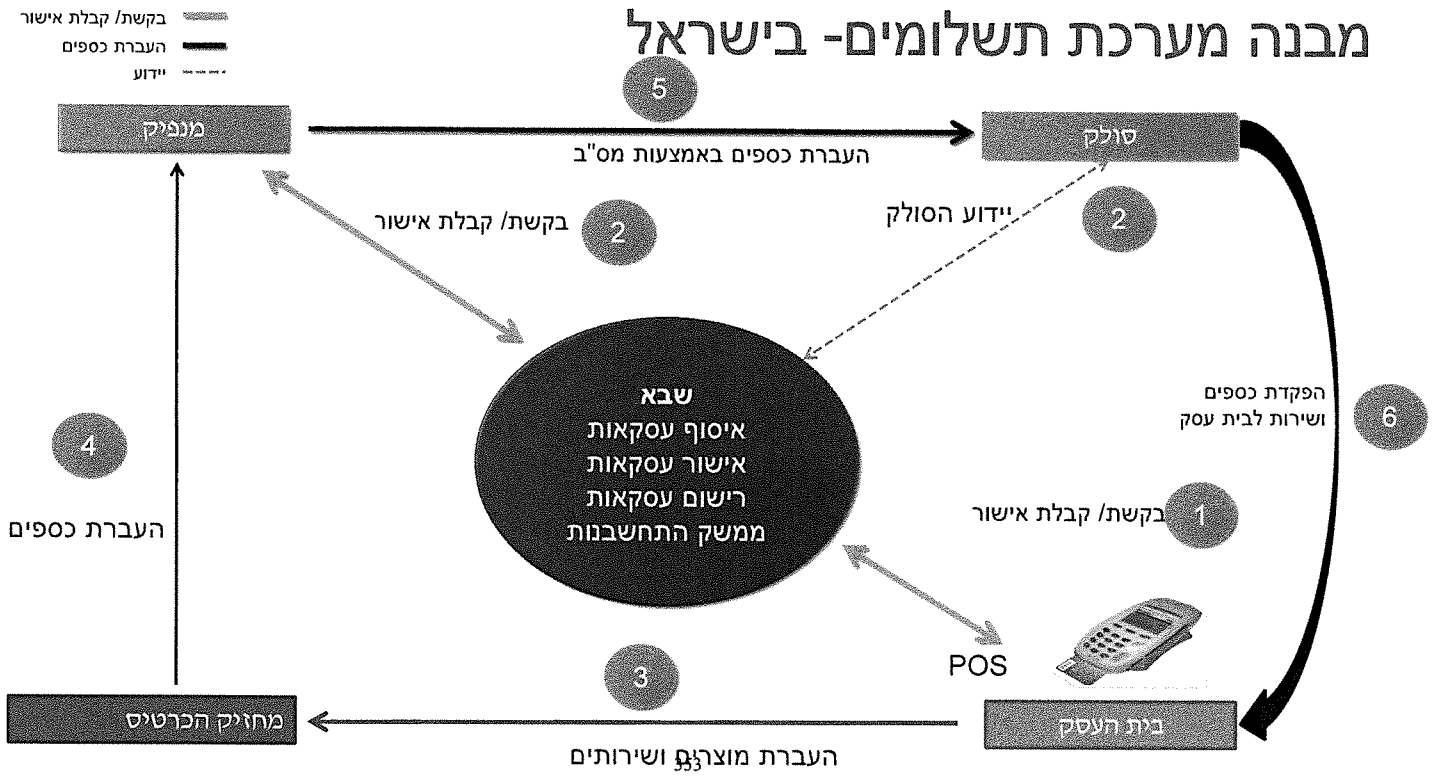
- שירותי תשלום
  - הנפקה
  - סליקה
  - תשתית עבור שירותי תשלום אחרים (דוגמת פנגו, פיי-פאל)
- אשראי קמעונאי (אגב תשלום בכרטיס אשראי או לא)

אחד המוצרים מתוך סל המוצרים המסופק על ידי הבנק

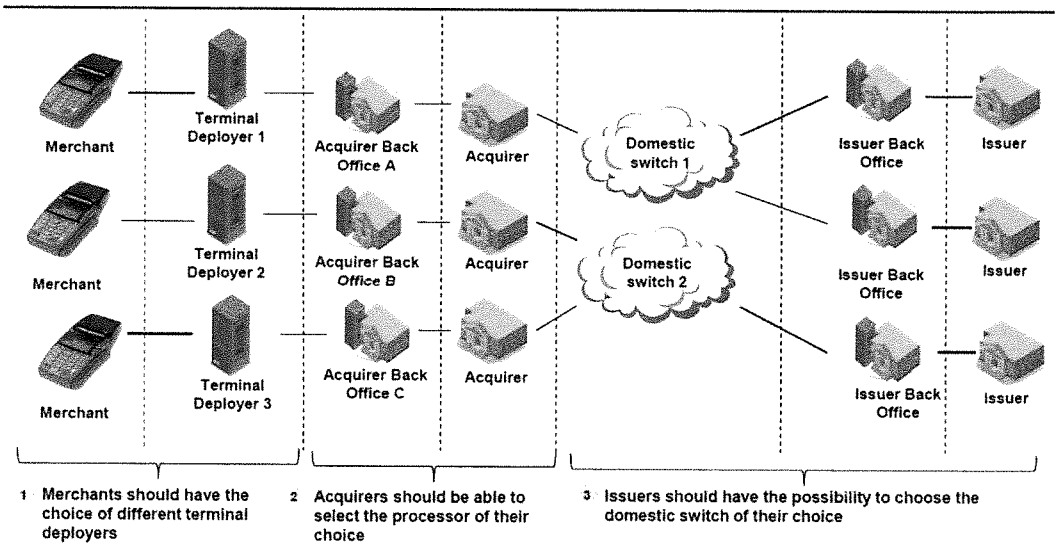
מערכת תשלומים בכרטיסי האשראי

- מערכת תשלומים – תשתית שמחברת בין משלם (payer) למוטב (payee)
  - הסכמית
  - תפעולית/טכנולוגית
- פעילויות
  - אישור עסקה ***Authorization***
  - רישום העסקה ***Clearing***
  - סליקת הכספים ***Settlement***

מבנה מערכת תשלומים- בישראל



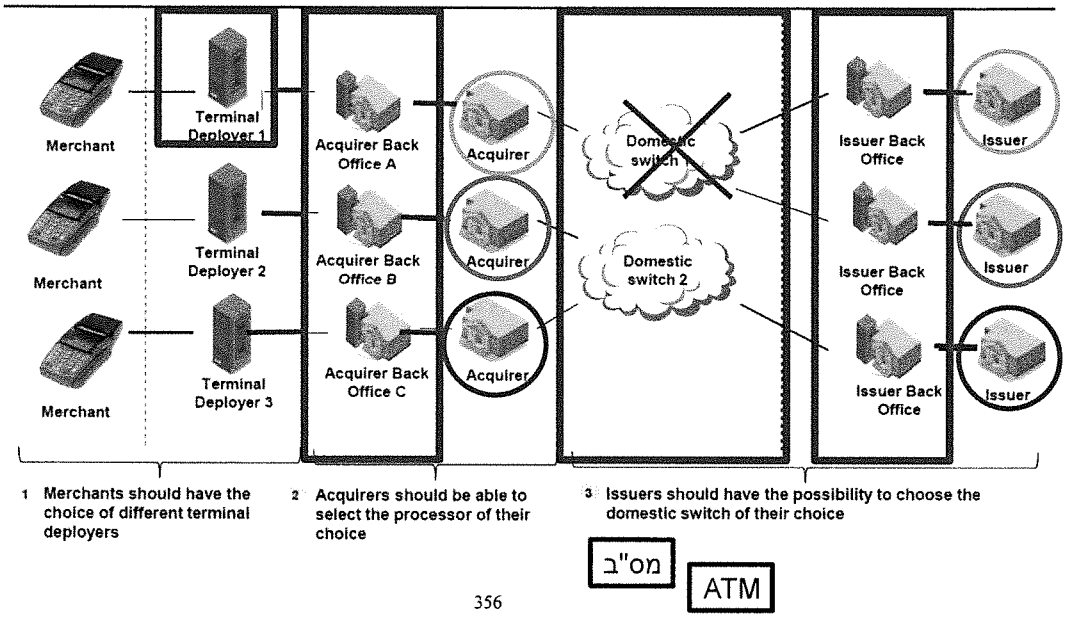
מבנה מערכת תשלומים - כללי



שב"א

- מונופול
- בעלות
  - בבעלות הבנקים (חברות האם של חברות כ"א)
  - מתפעל מתגים נוספים – ATM, מס"ב (חברה אחות), כספומטים (בתהליך הפרדה)
- גישה
  - אישור למתן שירותים לגופים בנקאיים בלבד ע"פ חוק בנקאות רישוי (עתידי – גם לסולק)
  - קשיים להתחבר (זמן ועלות)
- מאפיינים
  - נבנה היסטורית ע"פ צרכי הבעלים (הבנקים)
  - פרוטוקול מקומי (לא ע"פ סטנדרט טכנולוגי בינלאומי)
  - "עוקף סולק"

מבנה מערכת תשלומים- כללי



תנאים במתן פטור שב"א

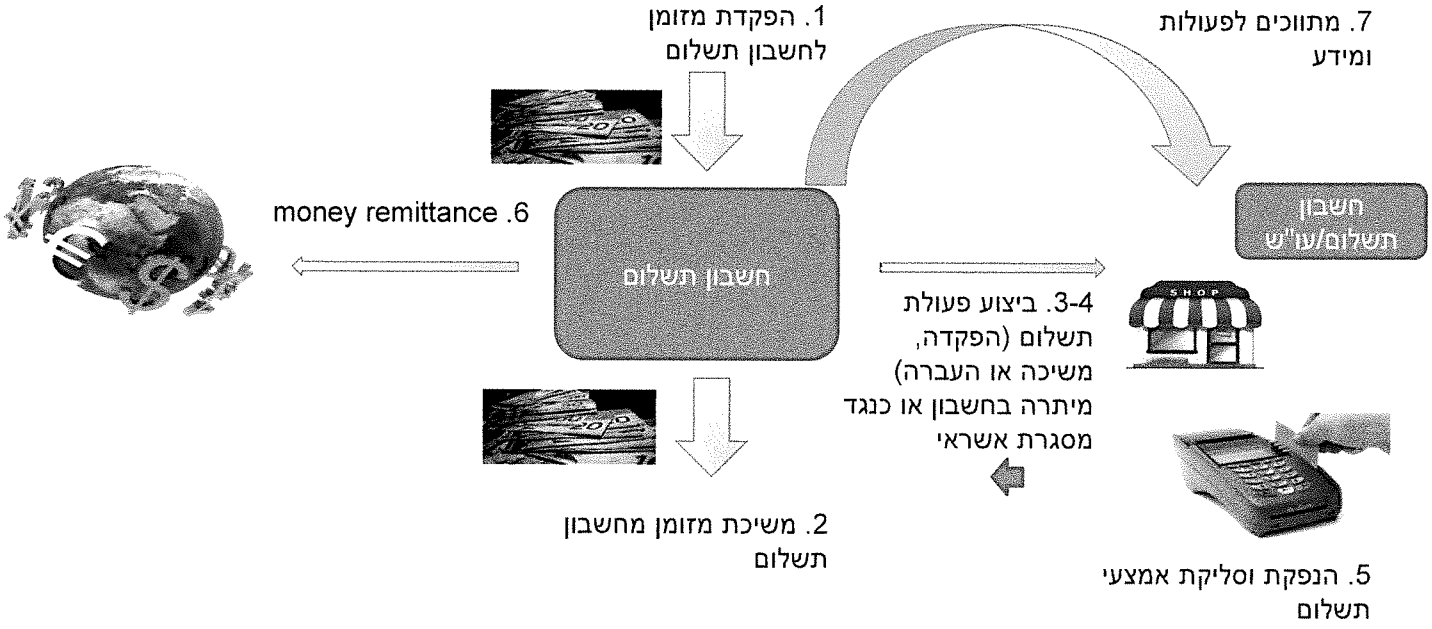
- איסור חלוקת דיווידנדים (2002)
  - תמחור מופרז שמתגלגל לצרכנים
  - גביית יתר משחקנים שאינם בעלים
- הסרת חסמי כניסה לסולקים ומנפיקים – שדרוג לאשראית EMV (2013)
  - סטנדרטים בינלאומיים
  - כללי התחברות והשתתפות יהיו הוגנים, ברורים ושקופים, שוויוניים ומבוססי סיכון
  - חיבור בזמן ועלות תחומים
  - לא תמנע חיבור של מתגים נוספים
- צורך בשדרוג של המסופים

מצב כיום – חברות כ"א מספקות את שני השירותים

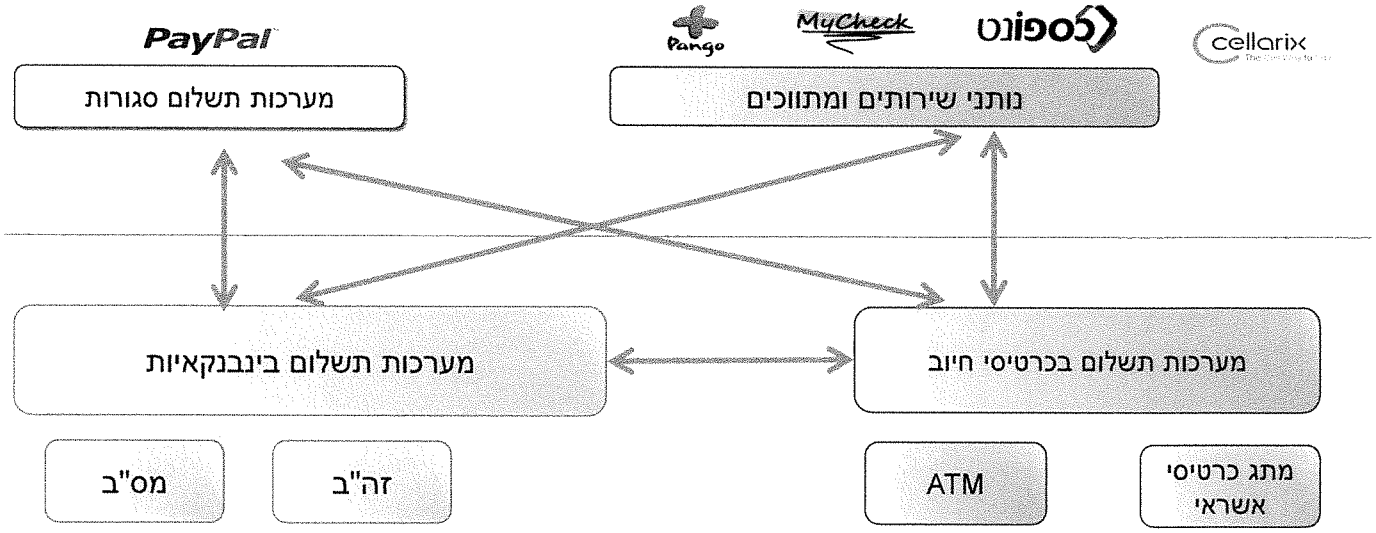
	שירותי תשלום	אשראי
רגולציה	• אין רגולטור ייעודי • אין רישיון (למעט רישיון סולק) • חיבור לתאגידים בנקאיים בלבד (וסולק) • חוק כרטיסי חיוב	• אין רגולטור יעודי • חוק הלוואות חוץ בנקאיות • הוראות ניהול בנקאי תקין
קישוריות	• מתג כרטיסי אשראי (נידון בהרחבה) • מתג ה-ATM • העברות תשלומים בין-בנקאיות	• אמצעי העמדה (למעט חברות כ"א) - מזומן, צ'ק או העברה בינבנקאית (מס"ב, לא בזמן אמת), אין הנפקה של כרטיס חיוב • גביה (חוץ בנקאי) – נחיתות באובליגו
מידע	• גישה מוסדרת רק למנהל החשבון (בד"כ הבנק)	• מידע בסיסי - שיתוף נתוני אשראי
יתרונות לגודל ולמגוון	• חברות כ"א נסמכות על חברות האם (הפצה בנקאית, עמידה בדרישות רגולציה)	• עבור חברות כ"א: • בעיית תמריצים • נסמכות על חברות האם (עמידה בדרישות רגולציה וגיוס מקורות) • איסור גיוס באמצעות אג"ח לציבור (סעיף 21)

שירותי תשלום

מהם שירותי תשלום באמצעות חשבון תשלום (ע"פ ה-PSD) ?



מערכות ושחקנים בעולם התשלומים



התאמות רגולציה

מדוע לאסדר שירותי תשלום?

- מקור לתחרות וחדשנות בכל אחד מהשירותים הפיננסיים
- שירותי תשלום תומכים במודל פריק של צריכת שירותים בנקאיים –
  - קישוריות בין חשבונות תשלום ועו"ש
  - ממשק אחוד
- הכרחי להסדיר לצורך תפקוד של חברות כ"א שאינן בנקאיות (ואחרות)

רכיבים לאסדרה של שירותי תשלום

האסדרה צריכה להתייחס ל:

- מערכות התשלומים (תשתית חיונית)
- לשירותים ולשחקנים המספקים את השירותים באמצעות התשתית

מצב רצוי - מערכות תשלומים

- תשתית מתאימה
  - בעולם – פיתוח מערכת תשלומים בזמן אמת לעסקאות retail
- רגולטור ייעודי (כיום – מערכות תשלומים בבנק ישראל)
- מבנה מערכת המאפשר גישה לשחקנים חדשים וחדשנות
  - אסדרה של מבנה המערכת
  - קביעת כללים ע"י מועצת תשלומים (ייצוג לשחקנים מכל המקטעים הרלוונטים)
  - הפרדה בין פרוטוקול (אפיון המערכת) לתפעול
  - מבנה פריק של המקטעים במערכת התשלומים (מתג, פרוסור)
  - בחינת מבנה הבעלות –
    - ע"י השחקנים (תשלום ע"פ שימוש, סוגי רישיונות גישה)
    - ע"י גורם נפרד (מונופול, ציבורי או פרטי? פיקוח מחירים?)

מצב רצוי – פיקוח על שחקנים ושירותים

- ע"פ מודל ה-PSD
- מטרות הרגולציה בהתאמה לשירות
  - תחרות וחדשנות
  - יציבות
  - הגנה צרכנית
  - מניעת הלבנת הון ופעילות טרור ואבטחת מידע
- קיומו של רגולטור ייעודי (כיום – רישיון סולק מהפיקוח על הבנקים גם לסולק שאינו בנקאי)
- דגשים:
  - מבוססת סיכון (רישיונות, דרישות הון, החרגות ע"פ היקף ואופי פעילות)
  - מתן גישה למערכות תשלומים ולמידע בתנאים שקופים, הוגנים ושיוויוניים

אשראי - מצב רצוי

- מטרות הרגולציה בהתאמה לשירות
  - תחרות וחדשנות
  - יציבות (?)
  - הגנה צרכנית
  - מניעת הלבנת הון ופעילות טרור ואבטחת מידע
- קיומו של רגולטור ייעודי
- דגשים:
  - מבוססת סיכון (רישוי/רישיון, דרישות הון)
  - מקורות מימון (איגו"ח, יכולת גיוס מהציבור)
- חלק מהאסדרה מטופל בוועדת נש"מים

מסגרת הפיקוח על חברות כרטיסי אשראי שאינן בנקאיות

- שירותי תשלום
  - הנפקה
  - סליקה

מוסדר באמצעות רגולציה לשירותי תשלום

- תשתית עבור שירותי תשלום אחרים

המשתמשים מוסדרים במידת הצורך ע"י הרגולציה לשירותי תשלום

- אשראי קמעונאי

מוסדר ע"י הרגולציה לאשראי חוץ בנקאי

סיכום

- דרושה אסדרה נפרדת למתן אשראי ולשירותי תשלום
- על האסדרה להיות מותאמת למטרות השונות ומבוססת סיכון
- האסדרה צריכה לאפשר תנאי מגרש הולמים לאספקת כל אחד מהשירותים יחד או בנפרד
- צורך בסנכרון בין רגולטורים והוועדות השונות הפועלות בתחום

נספח 11

דיווח מיידי של שב"א מיום 31 במרץ 2020 בעניין החזקות בעלי עניין ונושאי משרה

עמ' 371

שירותי בנק אוטומטיים בע"מ

מספר ברשם: 510792773

לכבוד: רשות ניירות ערך www.isa.gov.il | לכבוד: הבורסה לניירות ערך בת"א בע"מ www.tase.co.il | ת077 (פומבי) | שודר במגנא: 07/04/2020 אסמכתא: 2020-01-036741

דוח מיידי על מצבת החזקות בעלי עניין ונושאי משרה בכירה

תקנה 33 (ג) - (ד) לתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), תש"ל - 1970

מספרי אסמכתאות של דיווחים קודמים בנושא: _____ , _____ , _____ .

להלן מצבת נכון לתאריך *31/03/2020* :

א. בעלי עניין בתאגיד (לרבות מנכ"ל ודירקטורים, ולרבות כל עובד אחר המחזיק בחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק של התאגיד או מכוח ההצבעה בו):

מספר מחזיק	שם המחזיק	שם, סוג וסדרה של נייר ערך	כמות ניירות ערך מעודכנת	שיעור החזקה % הון	שיעור החזקה % הצבעה	שיעור החזקה (דילול מלא) % הון	שיעור החזקה (דילול מלא) % הצבעה
1	בנק לאומי בע"מ	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	4,000,000	10	10	10	10
2	בנק הפועלים בע"מ	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	4,000,000	10	10	10	10
3	בנק דיסקונט בע"מ	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	4,000,000	10	10	10	10
4	Visa International Service Association	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	4,000,000	10	10	10	10
5	Mastercard Europe S.A.	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	4,000,000	10	10	10	10
6	הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	3,930,400	9.83	9.83	9.83	9.83
7	הראל השקעות בביטוח ושירותים פיננסים בע"מ (נוסטרו)	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	1,169,604	2.92	2.92	2.92	2.92
8	הראל השקעות בביטוח ושירותים פיננסים בע"מ (קופות גמל)	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	2,983,500	7.46	7.46	7.46	7.46
9	הראל השקעות בביטוח ושירותים פיננסים בע"מ (קרנות נאמנות וקרנות סל)	מניות רגילות בנות 0.0001 ש"ח ע.נ.	177,481	0.44	0.44	0.44	0.44

סה"כ שיעור החזקה % הון	סה"כ שיעור החזקה % הצבעה	סה"כ שיעור החזקה (דילול מלא) % הון	סה"כ שיעור החזקה (דילול מלא) % הצבעה
70.65	70.65	70.65	70.65

ב. נושאי משרה בכירה בתאגיד (למעט מנכ"ל ודירקטורים, ולמעט כל עובד אחר המחזיק בחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק של התאגיד או מכוח ההצבעה בו):

- אינם מחזיקים בניירות ערך של התאגיד.

להלן מצבת החזקות נושאי משרה בכירה בתאגיד:

מספר מחזיק	שם המחזיק	שם, סוג וסדרה של נייר ערך	כמות ניירות ערך מעודכנת	שיעור החזקה		שיעור החזקה (דילול מלא)	
				% הון	% הצבעה	% הון	% הצבעה
1	_____	_____	_____	_____	_____	_____	_____

סה"כ שיעור החזקה		סה"כ שיעור החזקה (דילול מלא)	
% הון	% הצבעה	% הון	% הצבעה
_____	_____	_____	_____

הסברים:

1. יש לדווח גם על החזקת ני"ע אחרים, לרבות ני"ע אחרים שאינם רשומים למסחר.

2. אם בעל העניין מחזיק ביותר מסוג אחד של ניירות ערך בתאגיד, יש לציין את שיעור ההחזקה (לרבות בדילול מלא) בהתחשב בכל ניירות הערך המוחזקים על ידו בשורה אחת בלבד.

3. בטופס זה יש לפרט את מצבת החזקותיהם של כלל בעלי העניין, לרבות אלה שלא חל שינוי בהחזקותיהם.

4. במקרה בו בעל העניין הינו חברה מוחזקת עם פעילות מהותית לפעילות התאגיד, יש לפצל את ההחזקות למניות שנרכשו טרם כניסת חוק החברות, התשנ"ט – 1999 לתוקף, והמקנות זכויות בהון ובהצבעה, ומניות שנרכשו לאחר כניסתו לתוקף והנן מניות רדומות.

5. אם בעל העניין הוא תאגיד, יש לציין גם את שמו הפרטי של בעל/י השליטה היחיד/יחידים הסופי/ים בתאגיד זה. לא היה בבעל העניין בעל שליטה- יובאו פרטי בעלי העניין בו.

6. אם נושא משרה בכירה מחזיק בחמישה אחוזים או יותר מהון המניות המונפק של התאגיד או מכוח ההצבעה בו, יש לפרט את החזקותיו בטבלת החזקות "בעלי עניין" כמפורט בסעיף א' לעיל.

7. אם בעל העניין או נושא המשרה הבכירה מחזיק גם בניירות ערך בחברה מוחזקת שלו, אם פעילותיה מהותית לפעילות התאגיד, יובא פירוט בדבר החזקותיו אלה בשדה "הערות" המופיע במסגרת פרטי המחזיק.

שם המחזיק

בנק לאומי בע"מ

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון

BANK LEUMI LTD

מס' מחזיק: ***1***

סוג המחזיק: בעל ענין שאינו עונה על אף אחת מההגדרות האחרות

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520018078*

בעל השליטה במחזיק :

בנק לאומי בע"מ הינו תאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה שמניותיו נסחרות בבורסה בתל אביב.

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *לא*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*

הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *4,000,000*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*

הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

שם המחזיק

בנק הפועלים בע"מ

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון

BAMK HAPOALIM LTD

מס' מחזיק: ***2***

סוג המחזיק: בעל ענין שאינו עונה על אף אחת מההגדרות האחרות

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520000118*

בעל השליטה במחזיק :

בנק הפועלים בע"מ הינו תאגיד בנקאי בלא גרעין שליטה שמניותיו נסחרות בבורסה בתל אביב בע"מ. ר' הערה 1 מטה

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *לא*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*

הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *4,000,000*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*

הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

1. בהתאם להודעת בעל העניין, להלן פרטים על החזקות בעלי עניין בבנק הפועלים נכון ליום 31 בדצמבר 2019: אריסון החזקות (1998) בע"מ (חברה בשליטת הגב' שרי אריסון (מס' ת.ז. 06476437), מחזיקה בכ-15.74% בהון הבנק (כ-15.77% בזכויות ההצבעה - שיעור זה חושב ביחס לסך המניות שבהחזקתה ולא הוקטן לפי ההוראה בהיתר ההחזקה שקיבלה גב' אריסון מבנק ישראל, על-פיה ממועד כניסתו של ההיתר לתוקף, הגב' אריסון לא תצביע מכוח זכויות הצבעה העולות על 5% מאמצעי השליטה בבנק); נושאי משרה בכירה בבנק הפועלים מחזיקים במניות בנק הפועלים בשיעורים זניחים. בנק הפועלים הינו תאגיד מדווח ופרטים אודות החזקות בעלי העניין בו מפורסמים על ידו מעת לעת בהתאם להוראות הדין.

שם המחזיק

בנק דיסקונט בע"מ

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון

ISRAEL DISCOUNT BANK LTD

מס' מחזיק: ***3***

סוג המחזיק: בעל ענין שאינו עונה על אף אחת מההגדרות האחרות

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520007030*

בעל השליטה במחזיק :

בנק דיסקונט בע"מ הינו תאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה שמניותיו נסחרות בבורסה בתל אביב.

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *לא*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*

הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *4,000,000*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*

הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

_____

שם המחזיק

Visa International Service Association

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון

Visa International Service Association

מס' מחזיק: ***4***

סוג המחזיק: בעל ענין שאינו עונה על אף אחת מההגדרות האחרות

סוג מספר זיהוי: *מספר רשם בארץ ההתאגדות בחו"ל*

מספר זיהוי: *0802339*

בעל השליטה במחזיק :
Visa International Service Association נשלטת על ידי Visa Inc., חברה שמניותיה נסחרות ב-New York Stock Exchange.

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בחו"ל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: *Delaware*

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *לא*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*
הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *4,000,000*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*
הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *% 10*

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *% 10*
הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

שם המחזיק
Mastercard Europe S.A.

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון
Mastercard Europe S.A

מס' מחזיק: ***5***

סוג המחזיק: בעל ענין שאינו עונה על אף אחת מההגדרות האחרות

סוג מספר זיהוי: *מספר רשם בארץ ההתאגדות בחו"ל*

מספר זיהוי: *0448038446*

בעל השליטה במחזיק :
Mastercard Europe S.A נשלטת על ידי Masrecard Incorporated שנסחרת ב-NYSA ולה אין בעל שליטה. ר' הערות למטה.

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בחו"ל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: *Belgian*

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *לא*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*
הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *4,000,000*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*

הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *10* %

הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

1. Mastercard Europe SA is a Limited liability company registered under the law of the State of Belgium with Belgian enterprise number RPR 0448038446
2. Mastercard Europe SA is a subsidiary of and controlled by MasterCard Incorporated., a public company registered under the laws of the State of Delaware and listed on the New York Stock Exchange, with registered office at 2000 Purchase Street, Purchase, NY 10577, USA

שם המחזיק

הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון

The First International Bank of Israel Ltd.

מס' מחזיק: **6**

סוג המחזיק: בעל ענין שאינו עונה על אף אחת מההגדרות האחרות

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520029083*

בעל השליטה במחזיק :

פ.י.ב.י. אחזקות בע"מ, משפחת בינו, משפחות ליברמן ואבלס מאוסטרליה. ר' הערה 1 מטה

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *לא*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*

הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *3,930,400*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*

הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *9.83* %

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *9.83* %

הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית,

הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

בהתאם להודעת בעל העניין, להלן פרטי בעלי השליטה בבעל העניין: הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ (מ.ח. 520029083) ("הבנק") הנו חברה ציבורית בשליטת פ.י.ב.י אחזקות בע"מ (מ.ח. 520029026) ("פ.י.ב.י.") שאף היא חברה ציבורית, ומניות הבנק ופ.י.ב.י. נסחרות בבורסה לני"ע בת"א. בעלי השליטה בפ.י.ב.י הנם משפחת בינו (ה"ה צדיק בינו, גיל בינו, הדר בינו-שמואלי, ודפנה בינו-אור), משפחת ליברמן מאוסטרליה (ה"ה ברי ליברמן, קסי ליברמן-הריס, לי ליברמן וג'שוע ליברמן) ומשפחת אבלס מאוסטרליה (ה"ה הלן ומייקל אבלס).

שם המחזיק

הראל השקעות בביטוח ושירותים פיננסים בע"מ (נוסטרו)

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון

Harel Insurance Investments & Financial Services Ltd

מס' מחזיק: **7**

סוג המחזיק: חשבון נוסטרו

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520033986*

בעל השליטה במחזיק :

יאיר המבורגר ת.ז 007048671 גדעון המבורגר ת.ז 7048663 נורית מנור ת.ז 051171312. ר' הערה למטה

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *כן*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*

הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *706,939*

שינוי בכמות ניירות הערך : *462,665*

הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *% 2.92*

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *% 1.77*

הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:

1. בהתאם להודעת בעל העניין, ההחזקה של בעלי השליטה בחברה הינה בעיקר באמצעות ג.י.ן. ייעוץ כלכלי וניהול השקעות 2017 שותפות מוגבלת (מספר שותפות 550272587). שותפות בשליטתם ובבעלותם המלאה של בעלי השליטה, בה הם מחזיקים כשותפים מוגבלים, באמצעות חברות פרטיות בבעלותם המלאה וכן מחזיקים בשותף הכללי בשותפות ג.י.ן.

2. בהתאם להודעת בעל העניין, בהנחיית היועצת המשפטית של הראל, הועברה הוראה לגורמים הרלוונטיים בהראל לבצע מכירה של יתרת ההחזקה העודפת כך שהראל לא תחזיק ביותר מ-10% ממניות החברה.

שם המחזיק

הראל השקעות בביטוח ושירותים פיננסים בע"מ (קופות גמל)

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון
Harel Insurance Investments & Financial Services Ltd

מס' מחזיק: ***8***

סוג המחזיק: קופות גמל וחברות לניהול קופות גמל

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520033986*

בעל השליטה במחזיק :
יאיר המבורגר ת.ז 007048671 גדעון המבורגר ת.ז 7048663 נורית מנור ת.ז 051171312. ר' הערה למטה

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *כן*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*
הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *2,983,500*

שינוי בכמות ניירות הערך : *0*
הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *7.46* %

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *7.46* %
הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:
1. בהתאם להודעת בעל העניין האחזקות המופיעות תחת קופות גמל כוללות החזקות ישירות של קופות הגמל בנייר (0 ע.נ.) וכן החזקות של שותפות "הראל עמיתים מניות ישראל" ("השותפות") בסך 2,983,500 ע.נ.
השותפות הינה שותפות שנרשמה ברשם השותפויות, וכל בעלות הזכויות בה הינן חברות קבוצת דיווח מוסדית מקבוצת הראל. השותפות עצמה אינה חברה לניהול קופות גמל. בהתאם להסכם השותפות בין בעלות הזכויות בשותפות, שיעור ההחזקה של בעלות הזכויות בשותפות משתנה באופן תדיר, בהתאם למנגנון הקבוע בהסכם השותפות.
להלן שיעורי האחזקות בשותפות נכון ליום 2.4.20:

שם הקבוצה	*אחוז החזקה בשותפות*
מבטח-משתתפת ברווחים	*34.18%*
קופות גמל	*65.82%*
סיכום	*100%*

2. בהתאם להודעת בעל העניין, ההחזקה של בעלי השליטה בחברה הינה בעיקר באמצעות ג.י.ן. ייעוץ כלכלי וניהול השקעות 2017 שותפות מוגבלת (מספר שותפות 550272587). שותפות בשליטתם ובבעלותם המלאה של בעלי השליטה, בה הם מחזיקים כשותפים מוגבלים, באמצעות חברות פרטיות בבעלותם המלאה.

3. בהתאם להודעת בעל העניין, בהנחיית היועצת המשפטית של הראל, הועברה הוראה לגורמים הרלוונטיים בהראל לבצע מכירה של יתרת ההחזקה העודפת כך שהראל לא תחזיק ביותר מ-10% ממניות החברה.

שם המחזיק

הראל השקעות בביטוח ושירותים פיננסים בע"מ (קרנות נאמנות וקרנות סל)

שם המחזיק באנגלית כפי שמופיע בדרכון
Harel Insurance Investments & Financial Services Ltd

מס' מחזיק: ***9***

סוג המחזיק: חברות לניהול קרנות להשקעות משותפות בנאמנות

סוג מספר זיהוי: *מספר ברשם החברות בישראל*

מספר זיהוי: *520033986*

בעל השליטה במחזיק :
יאיר המבורגר ת.ז 007048671 גדעון המבורגר ת.ז 7048663 נורית מנור ת.ז 051171312. ר' הערה למטה

אזרחות/ ארץ התאגדות או רישום: *התאגד בישראל*

ארץ אזרחות / התאגדות או רישום: _____

האם המחזיק משמש נציג לצורך הדיווח של מספר בעלי מניות המחזיקים ביחד עמו בניירות ערך של תאגיד *כן*

האם המחזיק רשאי לדווח על השינוי בהחזקה באופן מצטבר: *כן*
הסבר: החייבים בדיווח על כל שינוי בהחזקה בהתאם לתקנה 33 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים הם: בעל עניין שהוא התאגיד, תאגיד בשליטת התאגיד, בעל שליטה או נושא משרה בכירה בתאגיד.

האם המניות המוחזקות הינן מניות רדומות *לא*

מספר נייר ערך בבורסה: *1158161*

יתרה בדיווח מרכז קודם (כמות ניירות ערך): *217,244*

שינוי בכמות ניירות הערך : *-39,763*
הסבר: במידה ומדווח על קיטון במספר יש לציין ערך שלילי, דהיינו עם סימן "-".

שיעור החזקה מרבי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *0.56 %*

שיעור החזקה מזערי של המחזיק בנייר הערך בתקופת הדוח: *0.42 %*
הסבר: שיעור החזקה מירבי ומזערי בתקופה שתחילתה במועד התוקף של דוח המצבה הקודם, יינתן ע"י כל אחד מהחברים בקבוצת דיווח מוסדית, הנתונים לשליטתו או בניהולו של בעל עניין, אשר החזיקו ו/או מחזיקים בניירות ערך בעבור בעל העניין.

הערות:
1. בהתאם להודעת בעל העניין, ההחזקה של בעלי השליטה בחברה הינה בעיקר באמצעות ג.י.ן. ייעוץ כלכלי וניהול השקעות 2017 שותפות מוגבלת (מספר שותפות 550272587). שותפות בשליטתם ובבעלותם המלאה של בעלי השליטה, בה הם מחזיקים כשותפים מוגבלים, באמצעות חברות פרטיות בבעלותם המלאה.

2. בהתאם להודעת בעל העניין, בהנחיית היועצת המשפטית של הראל, הועברה הוראה לגורמים הרלוונטיים בהראל לבצע מכירה של יתרת ההחזקה העודפת כך שהראל לא תחזיק ביותר מ-10% ממניות החברה.

ג. למועד הגשת דוח זה ועל פי הוראות הדין, האם קיים בעל שליטה בתאגיד:

כן

לא

אחר _____

בעל השליטה בתאגיד הוא:

1 _____

מספר מזהה לבעל השליטה: _____

האם הועברה השליטה בתקופה המתוארת בדוח: _____

_____

הסבר: אם הועברה השליטה בתאגיד המדווח, יש לציין את שמו של בעל השליטה הקודם ומספרו המזהה.

סה"כ שיעור החזקה (%) בהון התאגיד של כלל בעלי השליטה: _____

פרטי החותמים המורשים לחתום בשם התאגיד:

	שם החותם	תפקיד
1	*משה וולף*	*מנהל כללי* _____
2	*עירית פיליפ*	*יועץ משפטי של החברה* _____

הסבר: לפי תקנה 5 לתקנות דוחות תקופתיים ומיידיים (התש"ל – 1970), דוח המוגש לפי תקנות אלו ייחתם בידי המורשים לחתום בשם התאגיד. עמדת סגל בנושא ניתן למצוא באתר הרשות: לחץ כאן.

מספרי אסמכתאות של מסמכים קודמים בנושא (אין האזכור מהווה הכללה על דרך הפניה):

ניירות ערך של התאגיד רשומים למסחר בבורסה בתל-אביב

תאריך עדכון מבנה הטופס: 18/02/2020

שם מקוצר: שירותי בנק אוטו

כתובת: הרוקמים 26 , חולון 5885849 טלפון: 03-5264640 , פקס: 03-5253380

דואר אלקטרוני: irit@shva.co.il

שמות קודמים של ישות מדווחת:

שם מדווח אלקטרוני: פיליפ עירית תפקידו: יועץ משפטי ראשי שם חברה מעסיקה:

כתובת: הרוקמים 26 , חולון 5885849 טלפון: 03-5264680 פקס: 03-5253380 דואר אלקטרוני: irit@shva.co.il

נספח 12

העמודים הרלוונטיים מתוך דו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מיום 14 בדצמבר 2015

עמ' 382

הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל

דוח ביניים

14.12.2015

- השליטה בחברות כרטיסי האשראי שבבעלות בנקים גדולים תימכר בתוך **שנתיים** והיתרה בתוך שנה נוספת.

- בתוך 4 שנים תבדוק ועדת היישום שתוקם לפי סעיף טז' לדוח זה (להלן: "ועדת היישום"), אם יש צורך בהפרדת חברת כ.א.ל מבעלות הבנקים הבינוניים, וזאת בשים לב להתפתחות התחרות בשוק, לרבות החברה.

חלק מחברי הועדה סבורים כי יש להפריד את חברת כ.א.ל, כמו יתר חברות כרטיסי האשראי, מבעלות הבנקים, וכי לחילופין, אם תיקבע תקופת המתנה עד להחלטה הסופית – אחד הבנקים הבעלים בכ.א.ל יצטרך למכור את אחזקתו בחברה. ענין נתח השוק המצרפי של הבנקים הבעלים בכ.א.ל מצטרף לנושא זה.

- **הגברת התחרות בתחום הסליקה** – על מנת להגביר את התחרות בשוק הסליקה יקבע בנק ישראל, בתוך 3 חודשים, תנאים מקלים למתן רישיון סולק ויסדיר מעמד של "סולק מתארח" לגורמים שהגישו בקשה לרישיון סולק אך טרם קיבלו אישור של חברות כרטיסי האשראי הבינלאומיות (ויזה, מאסטרקארד וכיוצ"ב).

- כמו כן, הועדה ממליצה כי:
  - בהתייחס לעמלת המנפיק ("עמלה צולבת") – בהתחשב בנסיבות ההסדרה הקיימות ממליצה הועדה כי לכל המאוחר עד שנת 2018, תופחת עמלה זו, כאשר רמת עמלת המנפיק באירופה תשמש כאמת מידה לקביעה זו.[2]
  - יבוצע מעבר מסליקה חודשית לסליקה יומית בתוך שנתיים מהמועד שנקבע לעיל להעברת השליטה בחברות כרטיסי האשראי המופרדות.

- **מגבלות לענין רכישת חברות כרטיסי האשראי** –בנקים, גופים מוסדיים המנהלים מעל 100 מיליארד ₪ ותאגידים ריאליים משמעותיים כמשמעותם בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 לא יהיו רשאים לרכוש שליטה.[3] מעבר לכך יחולו העקרונות המוגדרים ברגולציה למתן היתר שליטה לסולק המחייבים, בין היתר: יושרה (**Integrity**), מנגנון למניעה וניטור ניגודי עניינים משמעותיים וחוסן פיננסי. תיתכן מכירה לגרעין שליטה או לחילופין הנפקה וביזור מלא של המניות. הועדה ממליצה כי בכל מקרה יונפק חלק משמעותי מן האחזקות – לציבור וכי יוסדרו בחקיקה ההוראות שיאפשרו החזקה מפוזרת, כאמור.

- **שב"א** – מבנה הבעלות על מערכת אשראית ישתנה כך שכל מוסד פיננסי רלוונטי (לרבות חברות כרטיסי האשראי המופרדות) יוכל להיות בעל מניות בחברה באופן שיבטיח ייצוג ראוי לסוגים שונים של מוסדות פיננסיים שיעשו שימוש במערכת וימנע פגיעה בהם, ובפרט במנפיקים וסולקים חוץ בנקאיים. במסגרת שינוי מבנה הבעלות יופרדו תשתיות מערכות ה- **ATM**, אשראית ומס"ב, אולם הפרדה כאמור לא תהיה תנאי לשינוי הבעלות כמפורט לעיל. במקביל ישקול בנק ישראל הקמת מתג שני, לאחר היוועצות עם ועדת היישום ושמיעת עמדתה.[4]

- **הצגת פעילות כרטיס האשראי בחשבון העו"ש** - חברות כרטיסי אשראי יחויבו למסור לבנק בו מתנהל חשבון עו"ש של לקוח את הפעולות בכרטיסי האשראי של הלקוח והבנק כאמור יחויב לשקף ללקוח את היתרה והפעולות במסגרת תצוגת חשבון העו"ש שלו, כך שהלקוח יוכל להשוות בכל נקודת זמן בין היתרה שלו בחשבון העו"ש לבין יתרת חובו בכרטיס האשראי.

---

[2] לפי סעיף 37 להצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015, ה"ח 945 הסמכות תהיה של הממונה על הגבלים עסקיים.

[3] לגבי גורמים פיננסיים משמעותיים – נערכת בדיקה שמטרתה לבחון אם לא נכון להתיר לגורמים פיננסיים שאינם מן הגדולים בשווקים בהם הם פועלים (למשל עד ל-100-80 מיליארד ₪ נכסים) לרכוש שליטה.

[4] יש לתקן את סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א 1981 ולבצע תיקונים ברישיון חברת שב"א על מנת לאפשר לגופים שאינם בנקים להתחבר ולקבל שירותים משב"א.

נספח 13

העמודים הרלוונטיים מתוך הדו"ח המסכם של הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסים הנפוצים בישראל מיום 1 בספטמבר 2016

עמ' 385

הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים

דוח מסכם

י׳ אלול תשע״ו

1 ספטמבר, 2016

שב"א והבעלות בה[64]

א. פרוטוקולים וגישה למתג

- פרוטוקולי שב"א יהיו פתוחים לעיון הציבור, למעט מגבלות חיוניות לשמירת ביטחון המערכת, כפי שיאושרו על ידי המפקח על המערכת בבנק ישראל.
- השימוש בפרוטוקולי שב"א יתאפשר למנפיקים, לסולקים ולסולקים מתארחים והוא יתאפשר לשחקנים רלבנטיים אחרים בשוק בתנאים שוויוניים ובמילוי תנאים שיפוקחו על ידי המפקח על המערכת בבנק ישראל. הפרוטוקול יהיה מודולרי וניתן לשימוש מלא או חלקי.
- הגישה למתג האשראית תהיה פתוחה לכל גורם שיעמוד בתנאי הגישה למערכת.
- תנאי הגישה למערכת והמגבלות הנזכרים בסעיף זה ייקבעו בתוך 12 חודשים בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים, בשים לב לצורך בהגברת התחרות בסליקה וכניסת שחקנים חדשים.
- פרוטוקול התקשורת יתמוך בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים.

ב. מבנה הבעלות בחברה

- בתוך 6 חודשים ימונו בשב"א שני דירקטורים בכשרות של דח"צים (שאין ולא היתה להם בשנים האחרונות להם כל זיקה לתאגיד בנקאי או תלות בו);
- הפעולות המפורטות להלן יבוצעו בתום 18 חודשים:
  - שיעור הבעלות של כל משתתף בשב"א יפחת ל- 10% ויתרת המניות שבידי כל תאגיד כאמור יורדמו בהתאם למנגנון שייקבע בחקיקה;
  - לכל משתתף במערכת אשראית הנזקק למערכת לצורך מתן שירותיו תהיה זכות קדימה לרכוש מכל בעל מניות שמניותיו הורדמו כאמור עד 10% ממניות החברה ואם רכש כאמור ייפסק מנגנון ההרדמה לגבי המניות

---

[64] נוסח קודם של הסעיף היה: "בתוך שנה ישונו מסמכי היסוד של חברת שב"א, כך שכל מוסד פיננסי רלוונטי (לרבות חברות כרטיסי האשראי המופרדות) יוכל להיות בעל מניות בחברה באופן שיבטיח ייצוג ראוי לסוגים שונים של מוסדות פיננסיים שיעשו שימוש במערכת וימנע פגיעה בהם, ובפרט במנפיקים וסולקים חוץ בנקאיים. הבעלים החדשים של חברות כרטיסי האשראי יהפכו להיות בעלי מניות ובעלי זכות למינוי דירקטורים במוסדות החברה בכל הנוגע למערכת "אשראית". מבנה ותקנון החברה יבטיחו כי:

- כל משתתף במערכת אשראית יהיה זכאי למשקיף בדירקטוריון; מוסדות החברה ישקפו את האינטרסים השונים של המשתתפים במערכת ויקויימו אסיפות סוג נפרדות בהתאם לסוג בעלי המניות; תהיה לכל ספק שירותים פיננסיים מורשה הנזקק למערכת לצורך אספקת השירותים על ידו - זכות שווה להצטרף לחברה.

במסגרת שינוי מבנה הבעלות בחברה יופרדו תשתיות מערכות ה- **ATM**: אשראית ומס"ב, לשתי חברות נפרדות זו מזו, אולם הפרדה כאמור לא תהיה תנאי לשינוי הבעלות כמפורט לעיל. במקביל ישקול בנק ישראל הקמת מתג שני, לאחר היוועצות עם ועדת היישום ושמיעת עמדתה. כמו כן יחולו הוראות אלה:

- הפרוטוקולים הרלבנטיים יהיו פריקים ופתוחים לכל משתתף חוץ בנקאי; הגישה למתג ולכל ה-**POS** יהיו פתוחים לכל משתמש חוץ בנקאי;

שנרכשו ; תאגיד בנקאי שמניותיו שלא נרכשו כאמור יהיה רשאי להנפיקן לציבור.

- יקבעו בחקיקה מנגנונים מתאימים בדבר דרכי קבלת החלטות במוסדות החברה לצורך שמירה על זכויות כלל המשתתפים ;
- "אשראית" וה-**ATM** יופרדו לשתי חברות שונות וההוראות דלעיל יחולו על החברות החדשות שיקומו.

- המגבלה החלה היום על שב"א מכח סעיף 23 לחוק הבנקאות רישוי (התשמ"א – 1981) תוסר. שב"א תחויב לתת שירותים מלאים ושוויוניים גם למוסד פיננסי שאיננו תאגיד בנקאי הנזקק לשימוש במערכת לצורך מתן שירותיו ;

- **הצגת פעילות כרטיס האשראי בחשבון הבנק** - לבקשת לקוח ובכפוף להסכמת חברת כרטיסי האשראי, הבנקים יהיו חייבים לשקף ללקוח את היתרה והפעולות בכרטיס אשראי חוץ בנקאי במסגרת תצוגת חשבון הבנק שלו, כך שהלקוח יוכל להשוות בכל נקודת זמן בין היתרה שלו בחשבון הבנק לבין יתרת חובו בכרטיס האשראי. הוראה זו תחול בתוך 12 חודשים.

- **גישה למידע וללקוח** – בכפוף לבחינה נוספת של דיני הגנת הפרטיות, חברות כרטיסי האשראי המופרדות תהיינה רשאיות לעשות שימוש במידע שבידן הנובע מתפעול ההנפקה ומן הסליקה שביצעו וכל מגבלה חוזית או אחרת לענין זה תהיה בטלה. חברות כרטיסי האשראי המופרדות יהיו רשאיות לפנות לכל לקוח, לרבות מי שהוא לקוח של בנק האם בהצעה תחרותית, לרבות העמדת אשראי, חיתום ושיווק שירות פיננסי אחר. כל מגבלה חוזית או אחרת בענין זה תהיה בטלה. העברת מידע נוסף על האמור בסעיף זה תהיה טעונה הסכמת הלקוח.[65]

- **הפצת והנפקת כרטיסי אשראי על ידי בנקים** – כל הבנקים יציגו ללקוחותיהם את כל מגוון כרטיסי האשראי כאשר התצוגה תהיה בתנאים שווים וללא אפליה ; בנק לא יסרב להציע ללקוח ולבצע עבורו הזמנת כרטיס אשראי שאינו שלו ולא יכביד על גישה של הלקוח לכרטיסי אשראי שאינם שלו.

כרטיסי דביט - כל הבנקים יהיו רשאים להנפיק ללקוחותיהם כרטיסי דביט. לענין זה "כרטיס דביט" – כרטיס שבו החיוב בחשבון הלקוח האוחז בכרטיס- מבוצע מידית ללא כל דחיות או הרחבות, במישרין או בעקיפין.

כרטיסי אשראי - החל ממועד אישור ועדת השרים לחקיקה להצעת החוק ולמשך תקופת ההגנה יהיו הבנקים הגדולים רשאים להנפיק ללקוחותיהם כרטיסי אשראי אך ורק בכפוף להוראות אלה :

- הבנק לא ימנע הנפקת כרטיס אשראי חוץ בנקאי ללקוחותיו, במעשה או במחדל ומבלי לגרוע מכלליות האמור - יכבד לאלתר כל הרשאה לחיוב חשבון הלקוח לטובת חברת כרטיסי אשראי.[66]

---

[65] ביטול המגבלות הללו הקשור או הנובע מכוח היחסים החוזיים בין הבנק לחברת כרטיסי האשראי ולכל רישום הנובע מאלה.

[66] לענין זה "מניעה" – בין המעשה ובין במחדל, לרבות בדרך של עיכוב, סרבול, אפליה ביחס לכרטיס בנקאי ועוד.

נספח 14

רישיון חברת שירותים משותפת שניתן למס"ב ביום 29 במאי 2018

עמ' 389

בנק ישראל
המפקחת על הבנקים

ירושלים, ט״ו בסיון תשע״ח
29 במאי 2018
18LM2797
במ/00 - 1711301ז

לכבוד
התנהלה הראשית
מרכז סליקה בנקאי בע״מ
דרויאנוב 5
תל אביב -יפו 6314305

לידי: מר משה וולף - מנכ״ל

שלום רב,

הנדון: רישיון חברת שירותים משותפת לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ״א - 1981

1. מצורף בזאת רישיון חברת שירותים משותפת שעודכן בהתאם לסוגי הפעילויות המבוצעות במרכז סליקה בנקאי בע״מ (להלן - החברה).
2. יובהר כי הרחבת הרישיון אינה פוטרת את החברה מהאחריות לוודא היערכות הולמת, ולבחון את הצורך בעדכון המדיניות, התשתיות המיכוניות והנהלים.
3. בטרם הפעלת מוצר חדש, תימסר הודעה לידיעתי, שתכלול פירוט של הליך אישור מוצר חדש לבחינת הסיכונים הגלומים בפעילות, לרבות סיכונים נובעים מהגנת הפרטיות והסדרים שנקבעו לפתרונם, וכן עמידה בהוראות כל דין החלות על החברה, לרבות, הוראות ניהול בנקאי תקין.

לעניין זה, ״מוצר חדש״ הינם מוצר, פעילות או שירות מהותיים חדשים וכן שינוי מהותי במוצרים, בפעילויות או שירותים קיימים וכניסה לשווקים חדשים. ״מוצר חדש״ יכלול, בין היתר, גם שינוי באסטרטגיית החברה או השקעת משאבים משמעותית (כגון: תשומות ניהוליות, כוח אדם ותשתיות מיכוניות).

בכבוד רב,
חדוה בר
ד״ר חדוה בר
המפקחת על הבנקים

העתק: הנגידה
המחלקה המשפטית, בנק ישראל
מחלקת חות״ם, בנק ישראל

ת״ד 780, ירושלים 91007 טל: 02-6552414/458 פקס: 02-6552596

בנק ישראל

הנגידה

רישיון חברת שירותים משותפת

<u>לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א - 1981</u>

בתוקף סמכותי לפי סעיף 4 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א – 1981, ולאחר התייעצות בוועדת הרישיונות, אני נותנת רישיון חברת שירותים משותפת לחברה-

מרכז סליקה בנקאי בע"מ (להלן – החברה)

תוקפו של רישיון זה מותנה באלה:

1. החברה תעסוק רק במתן השירותים הבאים:
   1.1. הפעלת מערכת תשלומים כהגדרתה בחוק מערכות תשלומים התשס"ח- 2008.
   1.2. מתן שירותי העברת מידע.
   1.3. ניהול מאגר מידע.
   1.4. פעולות נלוות לשירותים שאושרו על פי סעיפים 1.1 עד 1.3 לעיל.
2. החברה לא תשלוט אלא בתאגיד העוסק בעיסוקים כמפורט בסעיף 1 ואשר אישר המפקח על הבנקים.

קרנית פלוג

ירושלים, כ"ו בסיון תשע"ח
29 במאי 2018

r1711302 - 00|במ

נספח 15

הודעה על ביטול רישיונה של שב"א כחברת שירותים משותפת מיום 30 במאי 2019

עמ' 392

בנק ישראל
המפקחת על הבנקים

ירושלים, כ״ה באייר תשע״ט
30 במאי 2019
19LM2988
r1805P01 - 01ח

לכבוד
ההנהלה הראשית
שירותי בנק אוטומטיים
אבא הלל סילבר 7
לוד 7129401

לידי: מר שלמה ביסטרי - יו״ר מועצת המנהלים

שלום רב,

הנדון: ביטול רשיון חברת שירותים משותפת

1. מצ״ב ביטול רישיון חברת שירותי בנק אוטומטיים (להלן – שב״א).
2. במשך 3 שנים לאחר ביטול הרישיון יחולו על שב״א ההוראות שיפורטו בנספח למכתבי.

בכבוד רב,
חדוה בר
ד״ר חדוה בר
המפקחת על הבנקים

העתק: המחלקה המשפטית
מחלקת חות״ם

ת״ד 780, ירושלים 91007 טל: 02-6552400/401 פקס: 02-6669590

נספח

להלן רשימת ההוראות שיחולו על שב"א במשך 3 שנים לאחר ביטול רישיונה:

1. סעיף 11א לפקודת הבנקאות (בדיקות כשירות והתאמה למנהלים)
2. הוראות ניהול בנקאי תקין המתייחסות לממשל תאגידי וניהול סיכונים כמפורט להלן:

דירקטוריון	301
רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי	302
חשבונאי ראשי	305
פונקציית ביקורת פנימית	307
ניהול סיכונים	310
ניהול סיכונים תפעוליים	350
מעילות של עובדים ונושאי משרה	351
ביטוח בנקאי	352
ניהול המשכיות עסקית	355
ניהול טכנולוגיית המידע	357
מיקור חוץ	359A
רוטציה וחופשה רציפה	360
ניהול הגנת הסייבר	361
מחשוב ענן	362
ניהול סיכוני סייבר בשרשרת אספקה	363
תיקון וביטול רישומים ע"י חברות כרטיסי אשראי	471
סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב	472

בנק ישראל

הנגיד

ביטול רישיון חברת שירותים משותפת
לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981

בתוקף סמכותי לפי סעיף 8(8) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ולאחר התייעצות בוועדת הרישיונות, אני מבטל את רישיון חברת שירותים משותפת שניתן לשירותי בנק אוטומטיים בע"מ ביום כ"ו באדר ב' התשמ"א (1 באפריל 1981).

אמיר ירון

ירושלים, כ"ה באייר תשע"ט
30 במאי 2019

r1805P02 - 01ח

ת"ד 780, ירושלים 91007 טל: 02-6552414/458 פקס: 02-6552596

נספח 16

אישור מפעל חיוני שניתן למס"ב ביום 19 בדצמבר 2017

עמ' 396

22

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
כח אדם לשעת חירום

אישור מס' 254700 מרחב 44 - מרכז

אישור מפעל חיוני

צו על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967

בתוקף סמכותי לפי סעיף 1 לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967, ולאחר שהתיעצתי כדין, אישרתי את

254700	מרכז סליקה בנקאי בע"מ
סמל המפעל	שם המפעל

תל אביב-יפו	בן יהודה 25	ת.ד. 3201, ת"א 61031
	כתובת המפעל	

כמפעל חיוני לצורך החוק האמור.

אישור זה הנו בתוקף עד 31/12/2019

תל-אביב 19/12/2017

רביב מלאכי
המפקח הכללי על כח האדם

1 ס"ח 503, תשכ"ז ע' 86

אישור זה מבטל אישורים קודמים

מע' כא 1

נספח 17

אישור מפעל חיוני שניתן לשב"א ביום 19 בדצמבר 2017

עמ' 398

1 ב

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
כח אדם לשעת חירום

אישור מס' 253500 מרחב 44 - מרכז

אישור מפעל חיוני

צו על פי חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967

בתוקף סמכותי לפי סעיף 1 לחוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967,[1] ולאחר שהתיעצתי כדין, אישרתי את

253500 — סמל המפעל

שרותי בנק אוטומטיים בע'מ — שם המפעל

תל אביב-יפו

דוריאנוב 5 — כתובת המפעל

כמפעל חיוני לצורך החוק האמור.

אישור זה הנו בתוקף עד 31/12/2019

תל-אביב 19/12/2017

רביב מלאכי

המפקח הכללי על כח האדם

1 ס"ח 503, תשכ"ז ע' 86

אישור זה מבטל אישורים קודמים

מע' כא' 1

נספח 18

החלטת וועדת היגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות מיום 19 בנובמבר 2019

עמ' 400

רשומה זו הינה מוגבלת – יש להתייחס אליה בהתאם.
אין להפיצה /להעתיקה ללא אישור יוצר הרשומה.

לשכת ראש המערך

כ"א בחשון תש"פ
19 נובמבר 2019
סימוכין: ב-ל-1714

לכבוד
מר משה וולף, מנכ"ל חברת שב"א וחברת מס"ב

שלום רב,

הנדון: החלטת ועדת היגוי עליונה בדבר הגדרת חברות שב"א ומס"ב כגופי תמ"ק

1. ביום 24.9.19 החליטה וועדת ההיגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות, בראשות ר' מערך הסייבר הלאומי, מר יגאל אונא (להלן: "**ועדת ההיגוי**")[1], לאחר ששמעה את עמדתכם, להמליץ על הוספת חברת שב"א וחברת מס"ב לתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים תשנ"ח-1998 (להלן: "**החוק**") (להלן: "**ההחלטה**")[2].

2. בחינת החברות נעשתה, בין היתר, לאור החלטת וועדה ב/84 מספטמבר 2017, לפעול לאיתור מערכות ממוחשבות חיוניות במגזר הפיננסי.

3. החלטת הוועדה התקבלה לאחר סדרת דיונים שהתקיימו בעניינן של חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (שב"א) וחברת מרכז סליקה בנקאי בע"מ (מס"ב) (להלן: "**החברות**"), החל מחודש מרץ 2018, בהשתתפות נציגי מערך הסייבר הלאומי, נציגי בנק ישראל ונציגי החברות, במטרה לבחון את התהליכים המתקיימים בחברות, למפות את החשיפות שלהן לסיכוני סייבר ולהעריך את הסבירות שתקיפת סייבר על מערכותיהן תוביל להתממשות תבחיני נזק בגינם מוגדר גוף כתשתית מדינה קריטית (תמ"ק).

4. בטרם קיבלה הועדה את החלטתה, הוצגה לה סקירה מפורטת אודות החברות, אשר התבססה על מקורות פומביים שונים, ובהם חוקים, דו"חות כספיים של חברות שב"א ומס"ב ודו"חות של בנק ישראל. כמו כן שמעה הועדה, במסגרת הדיון, את הערכת גורמי המקצוע אודות עמידתן של החברות בתבחיני הנזק לתמ"ק, את עמדת נציגי בנק ישראל וכן שמעה באריכות את נציגי החברות.

5. להלן יפורטו הנימוקים העיקריים שעמדו ביסוד החלטת הועדה:

א. החברות שב"א ומס"ב מנהלות ומתפעלות 3 מערכות אשר הוכרזו על ידי המשנה לנגיד בנק ישראל ביום 18.07.13 כ-"מערכות תשלומים מבוקרות"[3]:

- מערכת מכשירי בנק אוטומטיים (Automated Teller Machine) ATM- רשת ארצית יחידה בישראל למיתוג בין-בנקאי, להעברה דו-כיוונית של מסרים אלקטרוניים, המאפשרת ללקוח מבנק אחד למשוך מזומנים ולקבל מידע ממכשיר ATM של בנק אחר.

1 וועדת ההיגוי פועלת מכוח החוק, החלטת ועדת השרים לענייני בטחון לאומי, מס' ב/84 מדצמבר 2002, בנושא "אחריות להגנת על מערכות ממוחשבות במדינת ישראל"; החלטת ממשלה מס' 2444 מפברואר 2015, בנושא "קידום היערכות לאומית להגנת הסייבר".

2 החברות שב"א ומס"ב נדונו כמקשה אחת מכיוון שחולקות משאבים מהותיים, בהם תשתיות טכנולוגיות, שרתים ומתקני גיבוי, ונותנות שירותים האחת לשנייה. בנוסף, לשתי החברות מנכ"ל משותף, מנהלים, עובדי מטה, וצוותי פיתוח ותחזוקה משותפים, הן פועלות מאותם משרדים ועוד.

3 בהתאם להגדרת חוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008, מערכת מבוקרת מוגדרת בהתקיים שניים אלה: (1) פעילותה של המערכת חיונית לכלל מערך התשלומים במשק; (2) קיים חשש כי פעילות המערכת באופן בלתי תקין, בלתי יעיל או בלתי אמין, עלולה לפגוע במערך התשלומים במשק.

- מערכת שירותים בכרטיסי חיוב "אשראית"- רשת ארצית יחידה בישראל המאפשרת לבצע עסקאות בכרטיסי חיוב.
- מערכת זיכויים, חיובים והעברות תשלומים- אחת משתי המערכות היחידות בישראל לתשלומים אלקטרוניים ישירים בשקלים. במערכת מס"ב משתתפים כ-30 אלף ארגונים, בתוכם תאגידים בנקאיים, בנק הדואר, חב' כרטיסי אשראי, משרדי ממשלה ומוסדות ציבור.

ב. **המערכות המנוהלות על ידי שב"א ומס"ב חיוניות לקיום שלושה מתוך ארבעה תהליכי ליבה במערכת הפיננסית**, ובהם: אספקת מזומנים לציבור; ביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב; תשלום קצבאות[4]. בנוסף, תומכות בשירותים הכלולים ב-33 היעדים הלאומיים לחירום של רח"ל, בסיווג "חיוני גבוה", שהינם: מתן שירותי תשלומים והעברות כספים בארץ.

ג. המערכות המנוהלות על ידי שב"א ומס"ב מהוות **תשתית טכנולוגית תומכת בפעילות עסקית של עשרות אלפי גופים במשק**, יחידות מסוגן במגזר הפיננסי, **והחלופות להן חלקיות ביותר**.

ד. יתר על כן, החברות עצמן העריכו בדו"חות הכספיים שפרסמו כי סיכוני אבטחת מידע וסייבר הינם בעלי פוטנציאל פגיעה גבוהה/ מהותית בפעילותן, והדבר מקבל משנה תוקף מקום שממילא המגזר הפיננסי הינו מגזר בפוקוס של תקיפות סייבר בעיקר למטרות גניבת כספים, הן של קבוצות פשיעה והן ברמת מדינה.

ה. גם עמדת נציגי בנק ישראל, אשר משמש כרגולטור של החברות, הייתה חד משמעית להחיל עליהן את הוראות החוק. בנק ישראל עמד על העוצמה והיקף הסיכונים הכרוכים במערכות תשלומים וסליקה, בהם סיכון מערכתי הנובע מכשל של משתתף אחד או יותר המוביל לאפקט "דומינו" בו משתתפים אחרים לא עומדים בהתחייבויותיהם במועד. בנק ישראל הוסיף וציין כי המערכת של מכשירי בנק אוטומטיים ATM הינה תשתית עיקרית למשיכת מזומנים בישראל על-ידי לקוחות המבקשים לבצע את הפעולה ממכשיר ATM בנקאי שאינו של הבנק שהנפיק את כרטיס החיוב שבידם. כמו כן, ביחס למערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" צוין כי מדובר במערכת יחידה מסוגה, המשמשת כ"צנרת" לביצוע עסקאות בכרטיסי חיוב, וכי אמצעי תשלום מסוג "מזומן" לא מוגדר כתחליף לתשלום באמצעות כרטיסי חיוב. בנוסף, נכון להיום, גם תשלום באפליקציות נשען על כרטיסי חיוב. ביחס למס"ב ציינו נציגי בנק ישראל כי מערכת זה"ב אינה מהווה תחליף הולם, למשל לתשלום הוראות קבע ומשכורות, וכי הסוגיה הנ"ל נבחנה במסגרת תרגילים שבוצעו בעבר בהם השתתפה, בין היתר, רח"ל. בנק ישראל הדגיש כי מערכת מס"ב הינה מערכת משלימה לפעילות מערכת זה"ב המשמשת סולק סופי לכל מערכות התשלומים.

נציגי בנק ישראל ציינו כי אומנם מח' חות"ם מפקחת על מערכות התשלומים, כולל לתחום הסייבר, אבל אין זה תחום מומחיותה ועיסוקה המרכזי כפי שהינם במערך הסייבר הלאומי, וכי החלת החוק על החברות תאפשר פיקוח "משלים" והעמקה מקצועית לתחום ניהול סיכוני הסייבר, תוך שת"פ של מערך הסייבר עם בנק ישראל.

4 דו"ח "ועדת מור", משרד האוצר ובנק ישראל, ינואר 2017

6. נציגי החברות הציגו בפני הועדה את טיעוניהם כנגד החלטת החוק להסדר הביטחון על החברות, אשר התבססו על חשש מכפל רגולציה וסתירה בהנחיות בין רגולטורים, אשר תקשה על פעילות החברות. לאור שת"פ שקיים למיטב ידיעת החברות בין מערך הסייבר לבנק ישראל, סברו החברות כי אין צורך בהחלת החוק להסדרת הביטחון עליהן.

7. טענות אלו של החברות נדונו ע"י הועדה, אשר מצאה לדחותן. ראשית, לא היה בטענות החברות כדי לסתור את המסקנה לפיה הן עומדות במספר תבחינים להגדרת גוף תמ"ק (וזאת על אף שמספיק והיו עומדות בתבחין אחד לצורך הגדרתן כגוף תמ"ק), אלא כל טענותיהן התייחסו לחשש מנטל רגולטורי ולסתירות בהנחיה. שנית, מעבר לעובדה כי ממילא הפעילות במגזר הפיננסי הינה פעילות המאופיינת במעורבות של מספר רגולטורים (כגון רשות ניירות ערך, רשות איסור הלבנת הון ועוד), הרי שהחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים במהותו הוא רגולציה משלימה ותוספתית לנושא מערכות חיוניות. לא ניתן לחלוק על העובדה כי מרבית הרגולטורים שמפקחים על חברות שב"א ומס"ב לא עוסקים באופן ישיר ומעמיק בנושאי סייבר, ולכן– כפי שעמד על כך גם בנק ישראל- מימוש נכון של התוספת החמישית לחוק לא תהווה נטל רגולטורי לתחום הגנת הסייבר על פעילות מערכות החברה, אלא תאפשר למקד את המאמצים והמשאבים המושקעים על-ידי החברה באופן מקצועי, יעיל וממוקד מול איום הייחוס. יתר על כן, מערך הסייבר הלאומי מנחה כבר כיום גופי תמ"ק שמונחים על-ידי רגולטורים שונים ויודע לקיים שת"פ עימם ככל שנדרש. בנוסף, במידה ויימצא בהמשך הדרך כי החברות אינן עומדות בתבחינים להגדרתן כתמ"ק, ניתן יהיה לגרוע אותן מהתוספת.

8. אשר על כן, לאור עמדת גורמי המקצוע בדבר עמידת החברות במספר תבחיני תמ"ק, עמדתו של בנק ישראל, ולאור העובדה כי החברות עצמן לא העלו טענות שיש בהן כדי לסתור את המסקנה כי הן עומדות בתבחיני הנזק להגדרתן כתמ"ק, הוחלט להמליץ על הוספת חברת שב"א וחברת מס"ב לתוספת החמישית לחוק.

בברכה,
ענת דיאמנט
מזכירת הוועדה

<u>העתקים</u>
מר יגאל אונא, ראש מערך הסייבר הלאומי ויו"ר ועדת ההיגוי
פרופ' אמיר ירון, נגיד בנק ישראל
מר חזי כאלו, מנכ"ל בנק ישראל
ד"ר חדוה בר, המפקחת על הבנקים
הגב' רונית ציטיאט, מנהלת אגף מערכות תשלומים וסליקה בבנק ישראל
מר יואל הדר, יועמ"ש המשרד לבט"פ
מר עמית אשכנזי, יועמ"ש מערך הסייבר הלאומי
מר אלי גזית, ראש אגף בכיר תמ"ק, מערך הסייבר הלאומי
מר אורי שיין, ר' מרכז היערכות לאומית, אגף תשתיות עמידות, מערך הסייבר הלאומי
גב' יעל גורן- חזקיה, יועצת בכירה לר' המערך, מערך הסייבר הלאומי

נספח 19

19 עיקרי החובות הרגולטוריות השונות והדינים החלים על החברות

עמ' 404

עיקרי החובות הרגולטוריות השונות והדינים החלים על החברות	
שם החוק/הוראה	**פירוט**
חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א – 1981	<u>מס"ב – מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u> מס"ב, בהיותה "חברת שירותים משותפת", נכנסת תחת הגדרת "תאגיד בנקאי" ומשכך חלות עליה הוראות חוק הבנקאות (רישוי). בהתאם לרישיונה, מס"ב רשאית לפעול אך ורק במתן השירותים הבאים: 1. הפעלת מערכת תשלומים כהגדרתה בחוק מערכות תשלומים התשס"ח – 2008; 2. מתן שירותי העברת מידע; 3. ניהול מאגר מידע. כמו כן, הרישיון אוסר על מס"ב לשלוט בתאגיד אשר לא אושר על ידי המפקחת על הבנקים. במסגרת רישיונה, מס"ב נדרשת ליידע את המפקחת על הבנקים (להלן – **המפקחת**) בטרם הפעלת מוצר חדש עבורו נדרש הליך אישור ובחינת סיכונים. "מוצר חדש" להגדרתה של המפקחת מהווה שינוי מהותי במוצרי החברה, בפעילותה, כניסה לשווקים חדשים, שינוי באסטרטגיית החברה או השקעת משאבים משמעותיים. במסגרת החוק להגברת התחרות בשוק בנקאות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017, תוקן סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי) באופן בו הוסרה המגבלה שאפשרה לחברה לתת שירותים לתאגידים בנקאיים או ללקוחותיהם בלבד. בהתאם לתיקון, מס"ב רשאית לתת שירותים לכל אדם (בכפוף לאישור הרגולטורים ככל שנדרש). גם לאחר תיקון החוק, קיימות מגבלות רבות על התממשקותם של גופים נוספים למערכות מס"ב, הנובעות ממגבלות רגולטוריות וטכניות שונות. ראשית, לנוכח העובדה שסליקת התשלומים בפועל מתבצעת במערכת זה"ב ועל כן, מס"ב אינה מבצעת סילוקין לגופים שאינם מתממשקים למערכת זה"ב, וזו בתורה אינה מאפשרת חיבור של גופים חדשים. שנית, ניתן לצרף למס"ב רק גופים אשר קיבלו רישיון למתן שירותים פיננסיים. כמו כן, גם לאחר תיקון החוק והרחבת הגופים עימם מותר למס"ב להתקשר, באפשרותה של מס"ב לאפשר התממשקות רק לתאגידים אשר קיבלו מבנק ישראל קוד (כיום – קוד בן שתי ספרות) המאפשר ניתוב של כספים בין החשבונות. מדובר ברשימה מוגבלת של קודים (כיום ישנם 99 קודים בסך הכל). בנוסף, בהתאם לסעיפים 20 ו-34 לחוק הבנקאות (רישוי) קבע המחוקק גם הוראות לעניין שליטה והחזקת אמצעי שליטה המחייבות את החברות.
	<u>שב"א – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ</u> בתחילת חודש יוני 2019, לאחר שהושלמה הצעת המכר של מניותיה לציבור, הפכה שב"א לחברה ציבורית ול"תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק ניירות ערך, על כך יורחב בהמשך.

	ביום 2 ביוני 2019 ביטל נגיד בנק ישראל את רישיון חברת שירותים משותפת שניתן לשב"א בשנת 1981, ולאור זאת לא חלות על מחזיקי אמצעי שליטה בשב"א מגבלות על החזקת אמצעי שליטה ב"תאגיד בנקאי" בהתאם להוראות חוק הבנקאות (רישוי). עם זאת, בהתאם להודעה שהתקבלה מהמפקחת, במשך שלוש שנים לאחר ביטול רישיון חברת שירותים משותפת ימשיכו לחול על שב"א הוראות מסוימות של המפקח על הבנקים לניהול בנקאי תקין, המתייחסות לממשל תאגידי וניהול סיכונים וכן הוראות ס' 11א לפקודת הבנקאות בנושא בדיקת כשירות והתאמה לדירקטורים ונושאי משרה בחברה. במסגרת החוק להגברת התחרות בשוק בנקאות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017, תוקן סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי) באופן בו הוסרה המגבלה שאפשרה לחברה לתת שירותים לתאגידים בנקאיים או ללקוחותיהם בלבד. בהתאם לתיקון, שב"א רשאית לתת שירותים לכל אדם (בכפוף לאישור הרגולטורים ככל שנדרש).
פקודת הבנקאות, 1941	הפקודה, אשר חלה מס"ב בהיותה "חברת שירותים משותפת" כוללת הוראות בעניין: (1) חובתן של החברות לדיווח על מעורבות של עובד במעילה; (2) פרסום דו"ח כספי שנתי מבוקר; (3) הגבלה על מינוי נושאי משרה; (4) אישור מינוי נושא משרה על ידי המפקח על הבנקים; (5) מניעת ניגוד עניינים במינוי דירקטורים והגדרות לאופן מינוי הדירקטורים והפסקת כהונתם; (6) רישום פרוטוקול לאסיפה הכללית של בעלי מניות; (7) מינוי מבקר פנימי. כאמור, ביום 2 ביוני 2019 ביטל נגיד בנק ישראל את רישיון חברת שירותים משותפת שניתן לשב"א בשנת 1981. עם זאת, בהתאם להודעה שהתקבלה מהמפקחת, במשך שלוש שנים לאחר ביטול רישיון חברת שירותים משותפת ימשיכו לחול על שב"א הוראות ס' 11א לפקודה בנושא בדיקת כשירות והתאמה לדירקטורים ונושאי משרה בחברה.
הוראות ניהול בנקאי תקין (להלן – נב"תים)	מתוקף הגדרתן של החברות כתאגידים בנקאיים, חלות עליהן הוראות ומגבלות רבות מתוך נב"תים שפורסמו על ידי המפקחת ומשקפים את הנורמות הנדרשות מהחברות בכל הנוגע לניהול פעילותן השוטפת. אי קיום הוראות אלו מהווה פגם בניהול התקין של החברות ובסמכותה של המפקחת לדרוש מהחברות לתקן את פגמים אלו, ככל שישנם.
	<u>מס"ב – מרכז סליקה בנקאי בע"מ</u> ביום 28 בדצמבר 2011 הודיע המפקח על הבנקים למס"ב כי בכוונתו להגביר את רמת הפיקוח על החברה ולבטל בהדרגה את הפטור שניתן לחברה בעבר מיישום חלק מהוראות הנב"תים והחברה פעלה מאז וממשיכה לפעול באופן הדרגתי של הקבוע בהוראות אלו בתיאום מלא עם הפיקוח על הבנקים. במסגרת זו, שב"א גם נדרשה לראשונה ליישם את ההוראות הקבועות בנב"ת 307 בדבר הביקורת הפנימית בחברה ובהתאמה, החל מיום 1 בינואר 2015 החלה לפעול בחברה מבקרת פנימית. נציין כי במסגרת מגעים שהתקיימו בין מס"ב לבין הפיקוח על הבנקים, הוחלט לפטור את מס"ב מיישום חלק מהוראות הנב"תים, לגביהן אישר המפקח כי הן אינן רלוונטיות לחברה לאור מאפייני פעילותה. כך, בין השאר, ניתן פטור מיישום הוראות הנב"תים אשר עוסקים בנושאים הבאים: מדידה והלימות הון; ניהול סיכונים כולל; ניהול סיכון הנזילות; ניהול סיכוני אשראי; וכן הוראות שונות העוסקות במערכת היחסים שבין בנקים ללקוחותיהם. בין היתר, חלות כיום על מס"ב הוראות מתוך הנב"תים העוסקים בנושאים הבאים: (1) דירקטוריון; (2) מדיניות תגמול בתאגיד בנקאי; (3) רואה החשבון המבקר; (4) חשבונאי ראשי; (5) פונקציית ביקורת פנימית; (6) ציות ופונקציית הציות בתאגיד הבנקאי; (7) בקרות ונהלים לגבי הגילוי ובקרה פנימית על דיווח כספי; (8) ניהול סיכון תפעולי; (9) מעילות של עובדים ונושאי משרה; (10) ביטוח בנקאי; (11) ניהול המשכיות עסקית; (12) הוצאת מסמכים ממשרדי התאגידים הבנקאיים; (13) ניהול טכנולוגיית המידע; (14) מיקור

	חוץ; (15) רוטציה וחופשה רציפה; (16) ניהול הגנת סייבר; (17) מחשוב ענן; (18) ימי פתיחה של משרדי התאגידים הבנקאיים; (19) יום עסקים בתאגידים בנקאיים; (20) חקירות משטרתיות; (21) ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ומימון טרור.
	<u>שב"א – שירותי בנק אוטומטיים בע"מ</u> כאמור, ביום 2 ביוני 2019 ביטל נגיד בנק ישראל את רישיון חברת שירותים משותפת שניתן לשב"א בשנת 1981. עם זאת, בהתאם להודעה שהתקבלה מהמפקחת, במשך שלוש שנים לאחר ביטול רישיון חברת שירותים משותפת ימשיכו לחול על שב"א הוראות הנב"תים המתייחסות לממשל תאגידי וניהול סיכונים במפורט להלן: (1) דירקטוריון; (2) רואה החשבון המבקר של תאגיד בנקאי; (3) חשבונאי ראשי; (4) פונקציית ביקורת פנימית; (5) מעילות של עובדים ונושאי משרה; (6) ביטוח בנקאי; (7) ניהול המשכיות עסקית; (8) ניהול טכנולוגיית המידע; (9) מיקור חוץ; (10) רוטציה וחופשה רציפה; (11) ניהול הגנת הסייבר; (12) מחשוב ענן; (13) ניהול סיכוני סייבר בשרשרת אספקה; (14) סולקים וסליקת עסקאות בכרטיסי חיוב.
חוק מערכות תשלומים, תשס"ח-2008	ביום 18 ביולי 2013 הכריז בנק ישראל על מערכת "זיכויים, חיוביים והעברות תשלומים" (בהיותה מערכת תשלומים מרכזית במערך התשלומים בישראל המשמשת לתשלומים קמעונאיים ומספקת שירותי סליקה וכן מרכזת בתחומי פעילותה מגוון שירותים הניתנים למגוון רחב של גורמים) המופעלת על ידי מס"ב, על מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" (אשר מספקת את שירותי האישור והאיסוף ואת שירותי ממשק הסילוקין) ועל מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" (המספקת את שירותי מתג ה-ATM) המופעלות על ידי שב"א, כ"מערכות תשלומים מבוקרות", בהתאם לחוק זה. היות שכך, חלות עליהן הוראות החוק המחייבות גיבושם של כללים שיבטיחו את יציבותן, יעילותן וחפקודן התקין של המערכת ובכלל זה בענייינים אלה: (1) קיום דרישות הוגנות לחיבור למערכת מהמבקשים להשתתף בה; (2) ווידוא המשך השתתפותו במערכת של משתתף שמתנהלים נגדו הליכי פירוק; (3) אמצעים לאכיפת הכללים; (4) הפעלת המערכות באופן שיבטיח את יציבותן, יעילותן וחפקודן התקין; (5) קיום אמצעים לניהול סיכונים; (6) קיום הסדרי גיבוי במערכת למקרה חירום. מערכות התשלומים שמפעילות החברות כפופות לבקרה של בנק ישראל כדי לוודא את יציבותן ויעילותן ואת פעילותן התקינה, ובכלל זה עמידה בקריטריונים הבאים: (1) אמינות; (2) נגישות; (3) שלמות ומהימנות המידע ואבטחתו; (4) מהירות ויעילות ביצוע הוראות תשלום; (5) עלות כוללת להשתתפות במערכת; (6) סבירות התנאים להשתתפות במערכת.
	במסגרת החוק להגברת התחרות בשוק בנקאות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ו-2017, תוקנו הוראות חוק זה והחברות נדרשות לעמוד גם בהוראות הנוגעות לשליטה, החזקה ומינוי דירקטורים ובפרט בהגבלת החזקה במניות החברה בשיעור של עד 10% (בפרט שב"א). ראו בהמשך פירוט נוסף אודות החוק להגברת התחרות בשוק בנקאות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ו-2017.
	כמו כן, החברות כ"מערכות תשלומים מבוקרות" כפופות לדרישות מידע נרחבות מנגיד בנק ישראל או מי מטעמו. החברות מחויבות להעביר, לפי דרישה, כל מידע ומסמך הדרושים לצורך ביצוע ההוראות לפי חוק זה, לרבות מידע בדבר סכומן והיקפן של הוראות תשלום שהתקבלו או שבוצעו במערכת, ומידע בדבר כללי המערכת, ובלבד שלא יידרש מידע שיש בו כדי להביא לחשיפת זהותו של מקבל שירות ממשתתף במערכת, אלא אם כן חשיפה כאמור חיונית לדעת הנגיד לביצוע ההוראות לפי חוק זה.

	בחודש אוגוסט 2018 פורסם תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (מתן שירותי תשלום), התשע"ח-2018 וזאת בהמשך להמלצות הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים. בתזכיר מוצע לקבוע הוראות לעניין רישוי שירותי תשלום, לקבוע הוראות ספציפיות לעניין אסדרה ופיקוח על שירותים אלה לרבות חובות ומגבלות מהותיות שיחולו על בעלי רישיון למתן שירותי תשלום ולהטיל על החברות מגבלות בהיותן מפעילות של מערכות תשלומים מבוקרות. כן מוצע כי נגיד בנק ישראל יהיה רשאי להטיל עיצום כספי על מפעיל מערכת מבוקרת בגין אי עמידה בחובות המוטלות על מפעיל מערכת מבוקרת. תזכיר החוק עומד על שולחנו של המחוקק, וממתין לכינונה של הממשלה לשם המשך הליך החקיקה.
תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות	בחודש יולי 2016 פרסם בנק ישראל מסמך המגדיר את תנאי הגישה למערכות שב"א ומס"ב. תנאי גישה אלה קובעים מהם תנאי הסף להשתתפות במערכות התשלומים תוך התחשבות בסוג ההשתתפות וסוג הפעילות של הגוף המבקש להשתתף במערכת. בין היתר, בהתאם לתנאים אלו נקבע כי יש להבחין בין חיבור טכני ישיר למס"ב, וחיבור טכני עקיף למס"ב, ובין חיבור של משתתפים בסליקה וחיבור של גופים שאינם משתתפים בסליקה.
"כללי המערכת"	בהתאם לחוק מערכות תשלומים, נדרשת החברות מכוח היותן מפעילות מערכת תשלומים מבוקרת, להחיל כללי מערכת. לאורך שנת 2018 גיבשו החברות כללי מערכת למערכת "זיכויים חיובים והעברות תשלומים" של מס"ב ולמערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" של שב"א. כללים אלו הופצו למשתתפים ומהווים בסיס להתקשרות החברות עם כלל משתתפי המערכות. בימים אלו פועלת שב"א לצורך גיבוש נוסח כללי המערכת גם למערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" אשר מספקת את שירותי מתג ה-ATM.
כללי המסלקה של בנק ישראל	מסלקת הבנקים מורכבת ממסלקת הנייר (מסלקת הצ'קים) ומשירותי הסליקה שמעניקה מס"ב. מסלקת הבנקים קובעת את כללי המסלקה, המתעדכנים מדי פעם בפעם בהתאם להחלטות ועד המסלקה, הכולל נציגים מטעם התאגידים הבנקאיים, בנק הדואר ובנק ישראל. כל בנק המשתתף במערכת זה"ב רשאי לפנות לוועד המסלקה בבקשה להתקבל כחבר במסלקה. באם תתקבל בקשתו על ידי ועד המסלקה – יחולו עליו כללי המסלקה. כללי המסלקה כוללים נהלים והוראות לביצוע סליקה בין הבנקים של ממסרים במסלקת הנייר. בין השאר, נקבע בכללי המסלקה הסדר של כשל בסליקה, המופעל במקרה שאחד המשתתפים במערכת אינו עומד בהתחייבויותיו.
החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז-2017	כניסתו לתוקף של החוק חייבה את הבנקים להקטין את אחזקותיהם בשב"א כך שהן לא תעלנה על 10% לכל בנק. כמו כן, במסגרת החוק נקבעו הוראות מפורטות אודות אופן מינוי הדירקטורים בשב"א כך שרוב הדירקטורים בשב"א ממונים בהתאם להצעת הועדה למינוי דירקטורים בתאגידים בנקאיים. החוק מסדיר סוגיות שונות בפעילותה של שב"א, כך בין היתר בעניין הוראות הממשל התאגידי החלות עליה ובעניין סוגיית הבעלות עליה.
הוראות יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים (להלן – **חות"ם**)	הוראות חות"ם נוגעות למרבית תחומי הפעילות של החברות לרבות: מינוי בעל תפקיד האמון על הטמעת העקרונות במערכות החברה; הסדרת מערך הדיווח של החברה; הדרישה להפעיל את המערכת ביעילות ואפקטיביות; קביעת דרישות חיבור למערכת; מערך ניהול סיכונים; והגדרת סדרי ממשל לרבות תחומי אחריות ותפקידים של דירקטוריון החברה וההנהלה.

	ביום 25 באפריל 2018 פורסמה הוראה בדבר כללים ונהלים לניהול כשל משותף. במסגרת הוראה זו, על מפעיל מערכת תשלומים לקבוע כללים ונהלים ברורים שיאפשרו למערכת התשלומים להמשיך לעמוד בהתחייבויותיה כלפי משתתפים שאינם בכשל במקבל של כשל משתתף. החברות וחות"ם אף דנות בימים אלו על פרטיו של "נוהל הכשל" אשר יחול על מס"ב ועל שב"א, ביחס לכל אחת ממערכות התשלומים המופעלות על ידן, ומכוחו החברות תידרשנה לנהל את כשל הסליקה ולהבטיח את סליקת ההתחייבויות שנוצרו בשל השתתפות משתתפים שונים במערכותיהן.
	החל מחודש נובמבר 2016 הוציאה חות"ם סדרת הוראות המחילות את עקרונות ה- PFMI (Principles for Financial Market Infrastructures) שפרסם ה- BIS (Bank for International Settlements) בחודש אפריל 2014 על מערכות התשלומים, בהתאמות הנדרשות לשוק המקומי ולמערכות התשלומים. במהלך שנת 2019 פורסמו הוראות חדשות החלות על החברות כמפעילות מערכות תשלומים. הוראות אלו כוללות, בין היתר, הוראות בדבר דרישות גישה והשתתפות, הסדרי השתתפות עקיפים, ממשל תאגידי, סיכון עסקי כלכלי, סיכון אשראי, ביטחונות וסיכון נזילות.
פטורי הממונה על התחרות מאישור הסדר כובל	לאור מבנה הבעלות של החברות ואחזקותיהן על ידי הבנקים השונים, לכל אחת מהחברות ניתנו החל משנת 2002 פטורים מאישור האחזקה המשותפת של הבנקים כהסדר כובל על ידי הממונה, מכות סמכותה בהתאם לסעיף 14 לחוק (להלן – **הפטורים**). במסגרת התנאים שהוטלו על כל אחת מהחברות בפטורים הוגדרה לכל חברה רשימה סגורה של פעילויות המותרות לה. הפטורים במסגרתם פועלות החברות החל משנת 2002 צורפו כנספחים נפרדים לבקשת האישור.
חוק שירות עבודה בשעת-חירום, תשכ"ז-1967	ביום 19 בדצמבר 2017 הכריז הממקח הכללי על כח האדם מטעם משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, על מס"ב ושב"א כ"מפעלים חיוניים". הכרזה זו מגדירה את פעילותן של החברות כשירות חיוני למשק הישראלי אשר נדרש להפעילו לצרכי קיום המשק ולקיום שירותים הדרושים לציבור גם בעת הכרזה על שעת חירום.
תזכיר חוק הגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי, התשע"ח- 2018	בחודש יוני 2018 פורסם תזכיר חוק הגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי, התשע"ח-2018. מטרת התזכיר להסדיר את ייעודו, תפקידיו וסמכויותיו של מערך הסייבר למימוש מדיניות הממשלה. בין היתר, כולל התזכיר הצעה לאסדרה לאומית בתחום הגנת הסייבר ובכלל זה סמכויות למערך הסייבר לאיסוף מידע מארגונים מסוימים, כולל ארגונים המנויים בתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (הוראת שעה), התשע"ו-2016. ביום 19 בנובמבר 2019 החליטה וועדת ההיגוי להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות בראשות ראש מערך הסייבר הלאומי להמליץ על הוספת שב"א ומס"ב לתוספת החמישית לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, תשנ"ח-1998 ולהגדירן כגוף תשתית מדינה קריטית. הוועדה החליטה כי המערכות המנוהלות על ידי החברות חיוניות לקיום שלושה מתוך ארבעה תהליכי ליבה במערכת הפיננסית, המערכות מהוות תשתית טכנולוגית תומכת בפעילות עסקית של עשרות אלפי גופים במשק ובעלות פוטנציאל פגיעה גבוה בכל הנוגע לסיכוני אבטחת מידע וסייבר. כמו כן, הגדרת החברות בהתאם להמלצת וועדת ההיגוי תאפשר פיקוח על פעילויותיהן על ידי מערך הסייבר של בנק ישראל ומערך הסייבר הלאומי. באם תתקבל ההמלצה והחברות יתווספו לתוספת החמישית לחוק, תוטלנה על החברות חובות רגולטוריות נוספות ויחולו על החברות ההוראות הבאות: (1) חובת מינוי אחראי על אבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות באישור של נציג מערך הסייבר הלאומי; (2) חובת ביצוע פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות לרבות פעולות למניעת פגיעה במערכת, דרישת הזדהות בכניסה למתקני החברה והטמעת כל הנחיות הבקרה והדיווח כפי שיינתנו מנציג מערך הסייבר הלאומי.

	בשלב זה, ועד שיבוצע התיקון של התוספת החמישית לחוק, הסכימו החברות לעבוד עם מערך הסייבר תחת הנחיה מרצון ופגישת עבודה ראשונה עם נציגי מערך הסייבר אשר התקיימה ביום 12 במרץ 2020 בשיתוף נציגי הפיקוח על הבנקים וחות"ם.
חוק החברות, תשנ"ט-1999	החברות התאגדו והוקמו כחברות פרטיות בהתאם להוראות חוק החברות (שב"א הוקמה בשנת 1978 ומס"ב בשנת 1982). כאמור, בחודש יוני 2019 הושלמה הצעת המכר של מניות שב"א לציבור והיא הפכה לחברה ציבורית. בהתאם לחוק החברות, חלות על שב"א ומס"ב הוראות רבות אשר עוסקות, בין היתר, בנושאים הבאים: (1) התאגדות החברה; (2) תקנון החברה; (3) מבנה החברה; (4) האורגנים של החברה, סמכויותיהם וחובות בשל פעולתם; (5) דרישות הדיווח על חברה שהיא תאגיד מדווח ושאינה תאגיד מדווח; (6) רואה חשבון מבקר; (7) דוחות כספיים; (8) נושאי המשרה בחברה; (9) מינוי וכהונה של דירקטורים; (10) חובות נושאי המשרה; (11) מדיניות תגמול לנושאי משרה; (12) עסקאות עם בעלי ענין; (13) הון החברה; (14) שמירת ההון וחלוקה; (15) רכישת חברות; (16) פירוק.
חוק ניירות ערך, תשכ"ח-1968	כאמור, בתחילת חודש יוני 2019, לאחר שהושלמה הצעת המכר של מניותיה לציבור, הפכה שב"א לחברה ציבורית ול"תאגיד מדווח" כהגדרתו בחוק. כל עוד מוחזקים בידי הציבור ניירות ערך שהונפקו על ידי שב"א, יחולו עליה הוראות חוק ניירות ערך ותקנותיו. לאור זאת, חלו שינויים בהוראות הדיווח הכספי החלים על החברה, ממתכונת דיווח המבוססת על הוראות הדיווח לציבור של המפקח על הבנקים והנחיותיו ועל כללי החשבונאות המקובלים בישראל (GAAP) למתכונת דיווח המבוססת על תקני דיווח כספי בינלאומיים (IFRS) ותקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), תש"ע-2010.
חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981	החברות, כמחזיקות במאגרי מידע כהגדרתם בחוק הגנת הפרטיות, כפופות לשורה של חובות ומגבלות החלות על בעלי מאגרי מידע במטרה להגן על פרטיותם של האנשים שמידע אודותיהם קיים בו. כך, בין היתר, מחויבות החברות לעשות שימוש במידע רק למטרה שלשמה הוא נמסר, לאבטח את המידע כנדרש ולשמור על סודיות המידע.

נספח 20

טיוטת הוראה של הנחיות הפיקוח על הבנקים מיום 10 בפברואר 2020 הנוגעת להוספת הקלות לפתיחת חשבון לנותני אשראי חוץ בנקאי

עמ' 411

הפיקוח על הבנקים

אגף מדיניות והסדרה

טיוטה

ט״ו בשבט תש״פ
10 בפברואר 2020

חוזר ח- 06 - xxxx

לכבוד

התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי

ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור

(הוראת ניהול בנקאי תקין 411)

מבוא

1. חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (נותני שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע״ו-2016, קבע חובות רישוי של מספר עיסוקים פיננסיים ובהם מתן אשראי והפעלת מערכת לתיווך באשראי. בעלי הרישיונות נזקקים לניהול חשבונות בנק לצורך עיסוקם ובכלל זאת מתן שירות ללקוחותיהם. ההערכה היא, שסיכוני הציות הכרוכים במתן שירות לגוף שקיבל רישיון ושחל על פעילותו צו איסור הלבנת הון בתוקף אינם גבוהים, ומאפשרים מתן הקלות מסוימות מהדרישות שחלות מכוח צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשס״א-2001 (להלן: ״הצו״). עיקרו של תיקון זה להוראה הוא הסדרים מיוחדים שנקבעו מכוח סמכותה של המפקחת בצו בכל הנוגע לרישום נהנים ובעלי שליטה.

התיקונים

2. **בסעיף 48(ב) להוראה** תימחק המילה ״חריגות״.

דברי הסבר

נקבע כי תאגיד בנקאי לא יקבל העברה אלקטרונית מחוץ לישראל אל ישראל, שלא כוללת את פרטי חשבון המוטב בפורמט IBAN, אלא בנסיבות חריגות שקבע התאגיד הבנקאי בנהליו. בעקבות פניות שהתקבלו בפיקוח על הבנקים, התברר כי במספר בנקים בעולם לא נוהגים להשתמש בפורמט ה-IBAN, ולפיכך היקף ההעברות האלקטרוניות שמגיע לתאגידים בנקאיים בישראל ללא ה-IBAN הוא משמעותי; לכן הוחלט להשמיט את המילה ״**חריגות**״, זאת על-מנת להרחיב את היקף הנסיבות שיוכל התאגיד הבנקאי לקבוע בנהליו בהן תתקבל העברה אלקטרונית מחוץ לישראל ללא פרטי חשבון המוטב בפורמט ה-IBAN.

3. **להוראה יתווסף נספח א׳3**, הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו - במסגרתו ייקבע כי: ״האמור בסעיפים 2(ב), 2(ד)(2) ו- 4(א) לצו לגבי רישום נהנה בחשבון לא יחול על חשבונות של גופים שהם בעלי רישיון למתן אשראי או בעלי רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, כהגדרתם בסעיפים 11א ו- 25יז לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע״ו-2016, בהתאמה, המנוהלים עבור לקוחותיהם, ובלבד שהפעילות היחידה בחשבונות אלו נעשית מכוח רישיונות כאמור״.

4. **להוראה יתווסף נספח א'4** - הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(ב) לצו -במסגרתו ייקבע כי: "האמור בסעיפים 2(ג), 2(ד)(3) ו- 4(ב) לצו לגבי חובת רישום בעל שליטה לא יחול על חשבונות של גופים שהם בעלי רישיון למתן אשראי או בעלי רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, כהגדרתם בסעיפים 11א ו- 25יז לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016, בהתאמה, המנוהלים עבור לקוחותיהם, ובלבד שהפעילות היחידה בחשבונות אלו נעשית מכוח רישיונות כאמור".

דברי הסבר

בהתאם לצו נדרש תאגיד הבנקאי לרשום את פרטי הנהנה בחשבון על-פי הצהרה, בחתימת מקור, של המבקש לפתוח חשבון ושל בעל החשבון. במקרה של פתיחת חשבון בעבור תאגיד, על התאגיד הבנקאי לדרוש הצהרה מהתאגיד, בחתימת מקור, לגבי בעל שליטה בתאגיד.

הערכת סיכוני הציות הכרוכים במתן שירות לגופים בעלי רישיון למתן אשראי או בעלי רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, שחל על פעילותם צו איסור הלבנת הון בתוקף מוליכה למסקנה כי ניתן לפטור תאגידים בנקאיים מן החובה לקבל הצהרות כאמור. שכן, הצהרות אלו מתייחסות למעשה ללקוחותיהם של אותם גופים, אשר מצדם נדרשים, בהתאם לצווים החלים עליהם, בין היתר לזהותם ולדווח על פעילות בלתי רגילה בחשבונם. פטור כאמור יינתן רק ביחס לחשבונות המנוהלים על-ידי אותם גופים עבור לקוחותיהם, ובלבד שהפעילות היחידה בחשבונות אלו נעשית מכוח הרישיונות.

יודגש, כי אין בתיקון כדי לפטור את התאגיד הבנקאי מכל חובה אחרת לפי הצו או לפי ההוראה בקשר לניהול החשבון לאותם בעלי רישיון.

תחילה

5. מועד תחילת התיקונים להוראה ביום פרסום החוזר באתר האינטרנט של בנק ישראל.

עדכון הקובץ

מצ"ב דפי עדכון לקובץ ניהול בנקאי תקין. להלן הוראות העדכון:

להוציא עמוד	להכניס עמוד

בכבוד רב,

ד"ר חדוה בר

המפקחת על הבנקים

ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור

תוכן העניינים

	נושא	מס' עמוד
פרק א'	**כללי**	
	1. מבוא	411-2
	2. תחולה	411-2
	3. הגדרות	411-3
פרק ב'	**ממשל תאגידי**	411-4
	4. דירקטוריון	411-4
	5. הנהלה בכירה	411-4
	6. מדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור	411-5
	7. היחידות העסקיות	411-6
	8. האחראי	411-6
	9. הקשר עם הביקורת הפנימית	411-7
פרק ג'	**הערכת סיכונים**	411-9
פרק ד'	**הפחתת סיכונים**	411-11
	10. הכר את הלקוח	411-11
	א. גורמי סיכון	411-11
	ב. משתני סיכון	411-11
	ג. פעילות בסיכון גבוה	411-12
	11. ניטור פעילות הלקוח	411-12
	12. שמירת מסמכים	411-13
	13. הדרכה	411-13
	14. דיווח לרשות המוסמכת	411-14
	15. זיהוי לקוחות	411-14
	16. סירוב סביר	411-15
פרק ה'	**פעילות בסיכון**	411-16
	17. חשבונות ממוספרים	411-16
	18. חשבונות עבור צד שלישי	411-16
	19. לקוחות החשופים מבחינה ציבורית	411-16
	20. חשבון קורספונדנט	411-17
	א. הכר את הלקוח	419-17
	ב. ניטור שוטף	419-18
	21. פעילות פיננסית מול בנקים הפועלים ברשות הפלסטינית	411-19
	22. פעילות מול מאגד	411-19
	23. העברות כספים - מדינות בסיכון גבוה	411-20
	24. הפקדות שיקים	411-20
	25. ניהול סיכונים הכרוכים בביצוע עסקאות בענפים עתירי סיכון באמצעות כרטיסי חיוב	411-20
פרק ו'	**היקף פעילות - ניהול סיכונים קבוצתי**	411-22
פרק ז'	**דיווח לפיקוח על הבנקים**	411-23
נספחים	נספח א' - הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו	411-24
	נספח א'2 - הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו	411-24
	נספח א'3 - הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו	411-24
	נספח א'4 - הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(ב) לצו	411-24
	נספח ב' - הסדר שקבעה המפקחת על הבנקים לפי סעיף 7א לצו	411-25
	נספח ג' - ניהול סיכונים הנובעים מפעילות חוצת גבולות של לקוחות	411-26

פרק א': **כללי**

מבוא

1. הלבנת הון ומימון טרור, בהיותם פעילויות בהן מועברים כספים בעיקר לשם הסתרה או הסוואה של מקורם, של הבעלות בהם או של השימוש בהם, מבוצעים, בין היתר, באמצעות המערכת הבנקאית. לפיכך, ניצבים התאגידים הבנקאים בחזית המאבק למניעת הלבנת הון ומימון טרור. מעבר לפגיעה בערכים המוגנים בחקיקה הרלוונטית, המאבק בפשיעה החמורה ובמעשי טרור, ניצולו של תאגיד בנקאי לפעילות של הלבנת הון ומימון טרור על ידי גורמים פליליים או טרוריסטים עלול לפגוע בשמו הטוב ובאמון הציבור בו ובמערכת הבנקאית כולה, ואף בשמה הטוב של מדינת ישראל. לפיכך נדרשים הדירקטוריון וההנהלה הבכירה לקבוע מדיניות ונהלים לצורך ניהול סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, ולנטר את יישומם, כחלק בלתי נפרד מהפעילות הבנקאית.

2. גישה מבוססת סיכון תורמת לאפקטיביות בחלוקת משאבים להתמודדות עם הלבנת הון ומימון טרור וליישום צעדים מבוססי סיכון בכל ההמלצות של ה-FATF.
העיקרון המרכזי בגישה זו קובע שכאשר לקוחות מסווגים בסיכון גבוה, נדרש התאגיד הבנקאי לנקוט בצעדים מוגברים לניהול והפחתה של סיכון זה. בהערכת הסיכונים יתחשב התאגיד הבנקאי בכל גורמי הסיכון הרלוונטיים לפני קביעת רמת הסיכון הכוללת ובצעדים הנדרשים להפחתתה.

3. האחראי, כהגדרתו בסעיף 14 להלן, והכפופים לו הם חלק מפונקציית הציות של התאגיד הבנקאי, כהגדרתה בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 308 - "ציות ופונקציית הציות בתאגיד הבנקאי" ("הוראה 308"), ומהווים חלק בלתי נפרד מקו ההגנה השני בממשל ניהול הסיכונים בתאגיד הבנקאי; תפישה זו עקבית עם שלושת קווי ההגנה המפורטים בסעיף 4 להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 310 - "ניהול סיכונים" ("הוראה 310").

4. יודגש כי אין באמור בהוראה זו, כדי להוות בסיס למניעת שירותים בנקאיים מאוכלוסיות מוחלשות מבחינה כלכלית או חברתית על רקע זה בלבד.

תחולה

5. (א) הוראה זו תחול על תאגיד בנקאי ועל תאגידים כאמור בסעיפים 11(א)(2) ו-11(ב) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א - 1981. המפקח על הבנקים רשאי לקבוע הוראות מסוימות שונות מאלו המפורטות להלן, שיחולו על סוגי תאגידים או לקבוע הוראות שונות שיחולו על תאגידים מסוימים.
(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בתאגיד כאמור בסעיף 11(א)(2) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 ובסניף של תאגיד בנקאי מחוץ לישראל, לא יחול האמור בסעיפים 42, 44 ו-72-74 להוראה זו.

הגדרות

6. כל המונחים בהוראה זו יפורשו כמשמעותם בצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001 ("הצו"). בנוסף, בהוראה זו:

"איש ציבור" -	איש ציבור זר או איש ציבור מקומי או בעל תפקיד בכיר בארגון בינלאומי;
"איש ציבור זר" -	יחיד המכהן בתפקיד ציבורי בכיר מחוץ לישראל;
"איש ציבור מקומי" -	יחיד המכהן בתפקיד ציבורי בכיר בישראל;
"בעל תפקיד בכיר בארגון בינלאומי" -	יחיד המכהן כחבר הנהלה בכיר בארגון בינלאומי, לדוגמה: מנהל, משנה למנהל, חבר דירקטוריון או כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה;
"תפקיד ציבורי בכיר" -	לרבות ראש מדינה, נשיא מדינה, ראש עיר, שופט, חבר כנסת או פרלמנט, חבר ממשלה, חבר הנהלת בנק מרכזי, שגריר, חבר מפלגה בכיר, קצין צבא או משטרה בכיר, מנהל בכיר בחברה ממשלתית או כל מי שממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה;
"החוק" -	חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000;
"האחראי" -	האחראי למילוי חובות תאגיד בנקאי שמונה כאמור בסעיף 8 לחוק;
"בנקאות פרטית" -	שירותי בנקאות מועדפים הניתנים לבעלי עושר פיננסי;
"לקוח" -	לרבות מקבל שירות;
"מדינה בסיכון גבוה" -	מדינה או טריטוריה המנויה בתוספת הרביעית לצו;
"מנהל בכיר"	גורם ניהולי בתאגיד הבנקאי בעל מעמד מספיק גבוה והיכרות עם מדיניות ונהלי הבנק בתחומי איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור;

פרק ב' : **ממשל תאגידי**

דירקטוריון

7. כחלק מניהול סיכון הציות כהגדרתו בהוראה 308, הדירקטוריון אחראי לפקח גם על ניהול סיכוני הלבנת הון וסיכוני מימון טרור של התאגיד הבנקאי ; במסגרת זו על הדירקטוריון :

(א) לאשר את מדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, כמפורט בסעיפים 10-11 להלן, תוך התחשבות בהערכת הסיכונים של התאגיד הבנקאי, שנקבעה לפי פרק ג' להלן ;

(ב) להתוות את הדרכים שבהן יש להביא לידיעת העובדים את עיקרי מדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, ואת החשיבות שהוא מייחס לה ;

(ג) להבטיח כי נושאי איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור מטופלים באפקטיביות ובמהירות על ידי ההנהלה הבכירה בסיוע האחראי ופונקציות אחרות ;

(ד) להעריך, לפחות אחת לשנה, את מידת האפקטיביות של ניהול הסיכון הכרוך בפעילות של הלבנת הון ומימון טרור על ידי התאגיד הבנקאי ;

(ה) לקבוע את סוג, תוכן ותדירויות הדיווחים שיועברו אליו בנושאי איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור ;

(ו) לקיים פגישה עם האחראי לבדו, לפחות אחת לשנה, כדי לסייע לדירקטוריון בביצוע הערכת האפקטיביות של ניהול סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בתאגיד הבנקאי. פגישה כאמור גם יכולה להתקיים עם אחת מוועדותיו, כאמור בסעיף 35(ה)(3) להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 301 בנושא - "דירקטוריון".

הנהלה בכירה

8. ההנהלה הבכירה אחראית לניהול אפקטיבי של סיכוני הלבנת הון וסיכוני מימון טרור, ובכלל זה :

(א) לגבש מדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור כתובה, הכוללת את העקרונות הבסיסיים על פיהם יפעלו ההנהלה והעובדים כמפורט בסעיפים 9-10 להלן ;

(ב) לקבוע נהלים ליישום המדיניות שאישר הדירקטוריון, אשר ימנעו ניצול לרעה של התאגיד הבנקאי, בכוונה או שלא בכוונה, על ידי גורמים שונים. הנהלים יכללו התייחסות לנושאים המוסדרים בהוראה זו.

(ג) לדאוג להקצאת משאבים, לרבות כוח אדם, הולמים לאחראי לצורך השגת יעדי התאגיד הבנקאי ;

(ד) לזהות ולהעריך, לפחות אחת לשנה, את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור העומדים בפני התאגיד הבנקאי, כאמור בסעיף 23(ב) להלן, ולקבוע תכניות לניהול ולהפחתת סיכונים אלו.

(ה) לדווח לדירקטוריון או לאחת מוועדותיו (ועדת ניהול סיכונים או ועדת הביקורת), לפחות אחת לשנה, על ניהול סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בתאגיד הבנקאי, באופן שיסייע לדירקטוריון לבצע הערכה מבוססת של מידת האפקטיביות בו מנהל התאגיד הבנקאי את סיכוני הלבנת הון ומימון טרור שלו ;

(ו) לדווח באופן מיידי לדירקטוריון או לאחת מוועדותיו (ועדת ניהול סיכונים או ועדת הביקורת) על כשלי ציות בתחום איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור מהותיים כגון: כשלים שקיים בהם סיכון משמעותי ועלולים להביא להטלת סנקציות על-ידי ערכאות משפטיות או על-ידי רשויות רגולטוריות, להפסד פיננסי או לנזק תדמיתי.

מדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור

9. (א) המדיניות תפרט את האופן שבו ייערך התאגיד הבנקאי ליישום הוראה זו, לרבות התהליכים המרכזיים בהם יזוהו וינוהלו סיכוני איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בכל רמות התאגיד;

(ב) המדיניות תיקבע על בסיס קבוצתי, בשינויים המחויבים הנגזרים מהחקיקה, מהרגולציה וממאפייני הסיכון הרלוונטיים. המדיניות הקבוצתית תתייחס לכך שלקוחות המסווגים באותה קבוצה עשויים להוות סיכון שונה בשטחי שיפוט שונים.

10. המדיניות והנהלים שנקבעו על פיה יכללו, בין היתר, את הנושאים הבאים:

(א) מתן שירות ללקוחות לרבות הליך "הכר את הלקוח" בעת פתיחת חשבון (מדיניות קבלת לקוחות) או בעת מתן שירותים למבצע פעולה שאינו רשום כבעל או כמורשה חתימה בחשבון וכן בעת ביצוע פעולה משמעותית בחשבון ביחס לפעילותו השוטפת;

(ב) סיווג קבוצות לקוחות בסיכון גבוה;

(ג) כללי "הכר את הלקוח" שונים עבור לקוחות מסוגים שונים;

(ד) ניטור אחר הפעילות בחשבונות וניטור מוגבר אחר לקוחות בסיכון גבוה;

(ה) בקרה שוטפת אחר חשבונות ובקרה אחר פעילות לקוחות שלא באמצעות חשבון, תוך שימוש באמצעים שונים (לדוגמה: שימוש במאגרי מידע חיצוניים בין ציבוריים ובין פרטיים) בהתאם לרמת החשיפה לסיכון.

(ו) הגדרת תחומי הסמכות והאחריות של האחראי, כמפורט בסעיפים 14-18 להלן;

(ז) הקשרים בין האחראי לפונקציות אחרות המהוות את קו ההגנה השני ובינו לבין פונקציית הביקורת הפנימית, כמפורט בסעיף 4(ב) להוראה 310;

(ח) שימוש בטכנולוגיות חדשות או במוצרים חדשים או בשירותים חדשים;

(ט) סוגי הדיווחים, מתכונתם ותדירותם, שעל האחראי לדווח להנהלת התאגיד הבנקאי ולדירקטוריון;

(י) מקרים בהם התאגיד הבנקאי ינקוט בצעדים בקשר לחשבון של לקוח כחלק מניהול הסיכון, לרבות הטלת מגבלות על פעילות, איסור על ביצוע פעילות מסוימת ואפילו סגירת החשבון ללקוח;

(יא) יכולת הבנק לסרוק ולזהות עסקאות שיכול שיהיו קשורות למימון טרור ופרוליפרציה ולאופן בו ייעשה שימוש ברשימות של ארגונים ופעילי טרור שהוכרזו על ידי גורמים אחרים, לדוגמה ועדת הסנקציות של האו"ם - UNSCR או משרד האוצר בארה"ב - OFAC;

(יב) ביצוע העברות כספים שמקורן או יעדן חשבונות בנק המופיעים באתרי אינטרנט, המשמשים לכאורה לפעילות הימורים בלתי חוקית ונכללים ברשימה המפורסמת באתר האינטרנט של הרשות המוסמכת;

(יג) התקשרות או ביצוע פעולות עבור לקוחות, עם גורמים מוכרזים ברשימות בינלאומיות, כפי שמפורסמות על-ידי מטה הסנקציות במשרד האוצר, כמסייעים לתוכנית הגרעין של איראן ושל התוכניות הנלוות לה;

(יד) התקשרות או ביצוע פעולות עבור לקוחות, עם גורמים המוכרזים על ידי ועדת הסנקציות של האו"ם - UNSCR, כפי שתפורסמנה באתר משרד החוץ;

(טו) פעילות חוצת גבולות של לקוחות, בדגש על חבויות מס מחוץ למדינה בה נפתח החשבון, כמפורט בנספח ב' להוראה זו;

לעניין חברות כרטיסי אשראי, גם את הנושאים הבאים:

(טז) "הכר את הלקוח" להתקשרות עם מאגד, אשר יביא בחשבון לפחות את הגורמים הבאים: תחום הפעילות של בתי עסק קצה, היקף הסליקה הצפוי של המאגד, היותו של המאגד נתון לפיקוח לעניין הלבנת הון ומימון טרור, כמפורט בסעיפים 76-80 להלן;

(יז) מגבלות על היקף פעילות ההנפקה והסליקה של תאגיד בנקאי בחו"ל, בפרט במדינות שבהן אין לו נוכחות מאוגדת ומפוקחת, וכן להתקשרות עם בתי עסק שתחום פעילותם הוא בענפים עתירי סיכון או ביצוע עסקאות בענפים אלו באמצעות כרטיסי חיוב, כמפורט בסעיפים 84-87 להלן.

11. מסמך המדיניות ייסקר לפחות אחת לשנה ויעודכן לנוכח התפתחויות ושינויים בסביבת הפעילות החיצונית, באסטרטגיה, במוצרים, בפעילויות ובמערכות התאגיד הבנקאי.

12. התאגיד הבנקאי יפעל לעגן במסמך המדיניות את העיקרון לפיו במקרה בו קיים חשש להלבנת הון או למימון טרור או שהלקוח הוא תושב מדינה בסיכון גבוה, יידרש התאגיד הבנקאי לבצע "הכר את הלקוח" ללא קשר להליכי זיהוי חלופיים, להקלות או לפטורים אחרים שנקבעו בהוראה, בצו או בכל מקום אחר.

היחידות העסקיות

13. התאגיד הבנקאי יקבע במדיניותו ונהליו את האמצעים שיופעלו אצל היחידות העסקיות בקו ההגנה הראשון, לרבות קביעת בקרות והדרכות לעובדים, כך שיהיו בידי קו ההגנה הראשון כלים ליישום מדיניות איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור של התאגיד הבנקאי.

האחראי

14. האחראי והעובדים הכפופים לו הם חלק מפונקציית הציות, ולפיכך תקפים לגביהם כל הכללים החלים על הפונקציה, כמפורט בהוראה 308, ובכלל זה:

(א) לאחראי יהיה מעמד פורמאלי בכיר בתאגיד הבנקאי. האחראי יהיה בעל כישורים, ידע וניסיון ההולמים את תפקידיו ותחומי אחריותו;

(ב) בהתאם לאמור בסעיף 33(א) להוראה 308, קצין ציות ראשי יהיה גם האחראי. עם זאת, במקרה בו קצין ציות ראשי הוא חבר הנהלת התאגיד הבנקאי, האחראי יכול להיות כפוף ישירות אליו;

(ג) לאחראי ולעובדיו תהיה גישה בלתי מוגבלת לכל הרשומות והמידע על זיהוי לקוחות ומסמכים נוספים ל"הכרת הלקוח", מסמכי עסקאות וכל מידע רלוונטי אחר;

(ד) מידע רלוונטי יהיה נגיש לאחראי בתאגיד האם לצורך אכיפת המדיניות והנהלים הקבוצתיים בנושא איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור;

(ה) האחראי בתאגיד האם יוודא כי ניתנו הכלים לחברות הבנות ולסניפים ליישם את המדיניות הקבוצתית בנושא איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור. לצורך זה, עובדים אלו יעברו הדרכות על בסיס שוטף;

(ו) האחראי בתאגיד האם יוודא, שבתחום השיפוט בו פועלות חברות בנות או סניפים, מועסקים עובדים בעלי ידע וניסיון רלוונטיים.

15. האחראי בתאגיד האם יוודא יישום מדיניות ונהלי התאגיד הבנקאי בנושא איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, על בסיס קבוצתי, כולל יעילותה של מדיניות מרכזית בנושא "הכר את הלקוח" והדרישות לשיתוף מידע עם גופים אחרים בקבוצה.

16. האחראי בתאגיד האם יוודא שחברות בנות רלוונטיות של התאגיד הבנקאי, בישראל ומחוץ לה, מיישמות את המדיניות הקבוצתית וכי פועל בהן אחראי ברמה מקצועית נאותה.

17. האחראי יגיש להנהלת התאגיד הבנקאי ולדירקטוריון, ישירות, דוח הערכה שנתי לגבי יישום מדיניות התאגיד הבנקאי, תוך התייחסות להטמעת הדרישות העולות מהחוקים, מהתקנות ומההוראות בנהליו, ולמכלול הסיכונים והחשיפות של התאגיד הבנקאי.

18. (א) האחראי יהיה רשאי לבצע את חובותיו לפי החוק, הצו והאמור בהוראה זו באמצעות מי שהסמיך לכך בכתב, וישמור על כך תיעוד;

(ב) הסמיך האחראי גורם בתאגיד הבנקאי כאמור בסעיף (א), האחריות תישאר אצל האחראי;

(ג) האחראי בתאגיד האם יבחן את הסיכונים לפי פעילות כפי שדווחו על ידי חברות הבנות והסניפים, ובמקרה הצורך יעריך את הסיכון הקבוצתי של לקוח מסוים או קבוצת לקוחות; אין באמור בסעיף זה לגרוע מדיני הגנת הפרטיות החלים על פעילות התאגיד הבנקאי

(ד) האחראי בחברות בנות ובסניפים מחוץ לישראל יהיה כפוף מקצועית לאחראי בתאגיד האם ולא למנהל חברת הבת או הסניף בחוץ לארץ.

הקשר עם הביקורת הפנימית

19. האחראי והכפופים לו מהווים חלק מקו ההגנה השני, ולפיכך יהיו נתונים לביקורת תקופתית בלתי תלויה של פונקציית הביקורת הפנימית המהווה את קו ההגנה השלישי, שתעדכן את האחראי בממצאי ביקורת הרלוונטיים למילוי חובותיו, ותעקוב אחר תיקון הממצאים;

20. פונקציית הביקורת הפנימית תקצה משאבים הולמים לביקורת על הציות לנושא איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בתאגיד הבנקאי ובחברות בנות בישראל ומחוץ לישראל, לרבות עובדים להם הידע והמומחיות לערוך ביקורת פנימית בתחומים אלו; הבדיקה (כולל בדיקות מדגמיות) תכלול את המדיניות, הנהלים והבקרות.

21. בהתאם לאמור בסעיף 10(ז) לעיל, התאגיד הבנקאי יקבע במדיניות כי הביקורת הפנימית תתייחס לנושאים הבאים :

(א) נאותות המדיניות והנהלים של איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור בהתמודדות עם הסיכונים שזוהו ;

(ב) אפקטיביות עובדי התאגיד הבנקאי ביישום המדיניות והנהלים ;

(ג) אפקטיביות הפיקוח והבקרות להבטחת הציות, לרבות פרמטרים של קריטריונים להתרעות ממוכנות שנקבעו ;

(ד) אפקטיביות ההדרכות שניתנו לעובדים הרלוונטיים.

22. פונקציית הביקורת הפנימית תוודא כי ההיקף, התדירות והמתודולוגיה נקבעו על בסיס גישה מבוססת סיכון. בנוסף, על הפונקציה לבצע ביקורות מחזוריות ייעודיות בנושא, כך שעל פני זמן תכסה את תחומי הפעילות השונים בתאגיד הבנקאי.

פרק ג' : **הערכת סיכונים**

23. (א) תאגיד בנקאי יבצע הערכת סיכונים מקיפה בה יזוהו וינותחו סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הניצבים בפניו. הערכת הסיכונים תהווה את התשתית ליישום גישה מבוססת סיכון על ידי התאגיד הבנקאי, ובין השאר תסייע בהקצאה הולמת של משאבים להפחתת הסיכונים שזוהו ;

(ב) התאגיד הבנקאי יבחן את הערכת הסיכונים לפחות אחת לשנה, ובכל מקרה כאשר יש שינוי בנסיבות או מתעוררים איומים חדשים, ויעדכן את הערכת הסיכונים בהתאם ;

(ג) התאגיד הבנקאי יפיץ את הערכת הסיכונים באופן ממוקד וייעודי לעובדים הרלוונטיים בתאגיד הבנקאי.

24. בביצוע הערכת הסיכונים התאגיד הבנקאי יתבסס על מגוון גורמים הרלוונטיים לפעילותו, לרבות :

(א) אופי, היקף, גיוון ומורכבות עסקיו והשירותים אותם הוא נותן ;

(ב) שוקי היעד ;

(ג) מספר הלקוחות שכבר זוהו כלקוחות בסיכון גבוה ;

(ד) המדינות או הטריטוריות אליהן חשוף התאגיד הבנקאי בין במישרין, בין באמצעות פעילות לקוחותיו, בדגש על מדינות בסיכון גבוה של רמות פשיעה מאורגנת או שחיתות גבוהה או מדינות עם בקרות לקויות לאיסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור כפי שפורסמו על ידי ה- FATF ;

(ה) ערוצי ההפצה של הבנק, לרבות מידת הקשר הישיר עם הלקוח והסתמכות על טכנולוגיה ;

(ו) ממצאי ביקורת פנימית ודוחות ביקורת של המפקח על הבנקים ;

(ז) נפח וגודל העסקות בהינתן פעילותו הרגילה של התאגיד הבנקאי והפרופיל של לקוחותיו.

25. התאגיד הבנקאי יגבש את הערכת הסיכונים על בסיס מידע שיאסוף הן מגורמים פנימיים, הן מגורמים חיצוניים, כגון :

(א) מנהלי פעילויות עסקיות וכן מנהלי קשרי לקוחות בתאגיד הבנקאי ;

(ב) דוחות רלוונטיים של פונקציית הביקורת הפנימית ;

(ג) הערכות סיכונים לאומיות, שנערכו בהתאם להמלצות ה- FATF הרלוונטיות לפעילות הקבוצה או התאגיד הבנקאי ;

(ד) רשימות של ארגונים בין ממשלתיים ושל ממשלות ;

(ה) דוחות הערכה והתקדמות של ה- FATF או של ארגונים קשורים, וכן טיפולוגיות המפורסמות על ידם.

26. התאגיד הבנקאי ינהל מעקב אחר איומי הלבנת הון ומימון טרור, הנובעים מפיתוח מוצרים ופרקטיקות עסקיות חדשות, לרבות ערוצי הפצה חדשים כמפורט בסעיף 16 להוראה 310, ומשימוש בטכנולוגיות חדישות או מתפתחות עבור מוצרים חדשים וקיימים, תוך נקיטת צעדים למניעת איומים אלו.

הערכת הסיכון תיעשה טרם השימוש במוצר, בפרקטיקה או בטכנולוגיה החדישה או המתפתחת, והתאגיד הבנקאי ינקוט צעדים מתאימים לצורך ניהול והפחתת סיכונים אלה.

פרק ד' : **הפחתת סיכונים**

הכר את הלקוח

27. המדיניות, הנהלים, הצעדים והבקרות להפחתת הסיכון כמפורט בהוראה זו, יהיו עקביים עם הערכת הסיכון של התאגיד הבנקאי.

גורמי סיכון

28. בקביעת מדיניות ונוהלי הכר את הלקוח יביא התאגיד הבנקאי בחשבון, בין היתר, את הגורמים הבאים :

גורמי סיכון - לקוחות

(א) פתיחת החשבון נעשית בנסיבות לא רגילות, למשל היעדר זיקה של הלקוח למיקום הסניף של התאגיד הבנקאי ;

(ב) לקוח תושב חוץ - ללא זיקה לישראל ;

(ג) תאגידים או גופים שהוקמו בהסדרים משפטיים אחרים המשמשים כאמצעי להחזקת נכסים ;

(ד) חברה שחלק גדול מהונה או מהון חברה השולטת בה מורכב ממניות למוכ"ז או מוחזק בידי נאמן בין אם היא הלקוח, הנהנה או בעלת השליטה ;

(ה) עסק עתיר מזומנים ;

(ו) מבנה תאגידי מורכב בצורה יוצאת דופן או בלתי רגילה ביחס לאופי הפעילות ;

(ז) לקוח בעל יכולת השפעה על החלטות רכש בעלות היקף כספי משמעותי ;

(ח) לקוח הפועל בתחומים המוכרים כבעלי סיכון גבוה להיותם כרוכים בשחיתות.

גורמי סיכון - מדינות וטריטוריות

(ט) מדינות בסיכון גבוה ;

(י) מדינות הנתונות לסנקציות, אמברגו או צעדים בעלי אופי דומה שהוטלו על ידי גופים כדוגמת ארגון האומות המאוחדות ;

(יא) מדינות המזוהות על ידי מקורות מהימנים כמדינות בעלות רמות גבוהות של שחיתות או פשיעה ;

(יב) מדינות או טריטוריות שזוהו על ידי מקורות מהימנים כממנות או כתומכות בפעילות טרור, או ככאלו שפועלים בהן ארגוני טרור.

גורמי סיכון - מוצרים, שירותים וערוצי הפצה

(יג) בנקאות פרטית ;

(יד) תשלומים או העברות מצדדים שלישיים לא מוכרים או ללא זיקה ללקוח ;

(טו) עסקאות אנונימיות, לרבות עסקות מזומן ;

(טז) פעילות בחשבון מקוון כהגדרתה בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 367 - "בנקאות בתקשורת", כמפורט שם.

משתני סיכון

29. תאגיד בנקאי יעריך, באמצעות שאלון הכר את הלקוח מובנה וממוכן, את רמת סיכון איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור הנשקפת לו מפעילות מול הלקוח, בהתבסס, בין היתר, על משתני הסיכון המפורטים להלן, תוך שקלול גורמי הסיכון :

(א) מטרת ונסיבות פתיחת החשבון, וכן הפעילות המתוכננת בו לרבות מיקום הפעילות תוך התחשבות במידת הרגילות או משך ההתקשרות עם הלקוח;

(ב) עיסוקו של הלקוח;

(ג) היקף הנכסים והפעילות הצפויה בחשבון;

(ד) האם הלקוח או הנהנה או בעל השליטה הוא איש ציבור או קרוב של איש ציבור, כהגדרתו בסעיף 63 להלן;

(ה) <u>לגבי חשבון עסקי</u> - הכרת העסק, אפיון הלקוחות והספקים ובירור אודות היקף הפעילות העסקית המתוכננת בחשבון;

(ו) <u>לגבי חשבון תאגיד</u> - הכרת מבנה השליטה בתאגיד באמצעות מסמכים (כגון: תקנון, הסכמי בעלי מניות, הסכמי שיתוף) וכן הכרת שמות מנהלים בכירים בתאגיד;

(ז) בירור עם הלקוח האם סורב לקבל שירותים בתאגיד בנקאי מסיבות הקשורות באיסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור.

<u>פעילות בסיכון גבוה</u>

30. תאגיד בנקאי שזיהה אגב ביצוע "הכר את הלקוח" את הלקוח או את הפעילות בחשבון כבעלי סיכון גבוה, ינקוט אחת או יותר מהפעולות הבאות:

(א) השגת מידע נוסף על הלקוח ממאגרי מידע נגישים לציבור או ממקורות גלויים כמו רשת האינטרנט ועדכון בתדירות גבוהה יותר של פרטי הזיהוי של הלקוח ושל הנהנה;

(ב) בירור מקור עושרו של הלקוח וכן מקור הכספים שאמורים להיות מופקדים בחשבון;

(ג) קבלת מידע והסברים, ובמקרה הצורך גם אסמכתאות בכתב התומכות בהסברים אלו, לפעולות שבוצעו או שיבוצעו בחשבון;

(ד) ניטור מוגבר של הפעילות בחשבון באמצעות הוספת בקרות והגדלת תדירותן, וקביעת דפוסי פעילות המצריכים בדיקה נוספת, כמפורט בסעיף 33;

(ה) בירור אודות חשבונות הקשורים לחשבון הלקוח;

(ו) קבלת אישור של מנהל בכיר לפתיחת החשבון או להמשך ניהולו לרבות ביצוע של פעולות משמעותיות.

ניטור פעילות הלקוח

31. תאגיד בנקאי יעקוב אחר פעילות הלקוח כדי להחליט אם היא עולה בקנה אחד עם הערכתו לגבי הפעילות בחשבון ועם היכרותו את הלקוח, פעילותו העסקית ופרופיל הסיכון שלו, כפי שגובש על בסיס השאלון הממוכן, כאמור בסעיף 29 לעיל.

32. תאגיד בנקאי ינהל מערכת ממוחשבת לאיתור פעילות חריגה בכל חשבונות לקוחותיו וכן פעילות חריגה בפעולות שלא נרשמות בחשבון לקוח. דבר זה יכול שייעשה על ידי קביעת מגבלות לסוגי חשבונות מסוימים. התאגיד הבנקאי יבחן באופן מוגבר האם קיים הגיון כלכלי או עסקי בפעולות מורכבות או בפעולות הנבנות באופן בלתי רגיל.
פעולות חריגות יכללו, בין השאר, פעולות נעדרות הגיון כלכלי או עסקי, פעולות מורכבות, פעולות בהיקפים ניכרים, ובפרט הפקדות במזומן, בסכומים שאינם מתיישבים עם הפעילות הצפויה בחשבון.

33. בהמשך לאמור בסעיף 30(ד) לעיל, תאגיד בנקאי ינהל מערך מאורגן של בקרה ויעקוב אחר חשבונות של לקוחות בסיכון גבוה, באמצעות הפעלת מערך אינדיקטורים מיוחד לחשבונות אלו, בהתחשב בין היתר ברקע של הלקוח, המדינה ממנה מועברים הכספים וסוג הפעולות.

34. תאגיד בנקאי ינהל מערכת מידע, אשר תספק לאחראי מידע זמין, הדרוש לניתוח ולמעקב יעיל אחר חשבונות של לקוחות בסיכון גבוה. מידע זה יכלול פעולות בלתי רגילות שנעשו באמצעות חשבון הלקוח, ומידע לגבי יחסי התאגיד הבנקאי עם אותו לקוח לאורך זמן. כמו כן יכלול המידע דוחות על חשבונות שחסרים בהם מסמכים.

שמירת מסמכים

35. (א) תאגיד בנקאי יקבע נהלים לשמירת המידע ההכרחי לאימות זהותו של לקוח וסוג עסקיו, תוך התייחסות למקור המידע, לתקופת שמירתו, לסוג הלקוח (יחיד, תאגיד וכו') והצפי לגבי היקף הפעילות בחשבון. המידע יישמר באופן שיאפשר איתור יעיל וזמין שלו;

(ב) המסמכים יאפשרו שחזור גם של עסקות בודדות, כך שבמקרה הצורך יוכלו לשמש כראיות בהגשת כתב אישום בגין פעילות פלילית;

(ג) המסמכים שיישמרו יכללו גם דפי חשבון ותכתובות עסקיות כגון בירורים שנועדו לקבוע את הרקע והמטרה של עסקות גדולות מורכבות וחריגות;

(ד) מידע כאמור לעיל יישמר בהתאם לקבוע בסעיפים 7 ו-14(ב) לצו, לפי העניין.

36. (א) תאגיד בנקאי יבצע סקירות על מנת להבטיח קיומו של מידע מתאים ומעודכן, ובחשבונות של לקוחות בסיכון גבוה יבצע סקירות מוגברות;

(ב) הסקירות יבוצעו במועדים ובאירועים שקבע התאגיד הבנקאי בנהליו, כגון כאשר עומדת להתבצע עסקה משמעותית, כאשר הסטנדרטים לגבי דרישת מסמכי לקוח משתנים או כאשר יש שינוי משמעותי באופן התנהלות החשבון;

(ג) גילה התאגיד הבנקאי שחסר לו מידע משמעותי לגבי לקוח, ינקוט צעדים כדי להבטיח את השגת המידע המתאים בהקדם.

הדרכה

37. (א) תאגיד בנקאי יבצע הדרכה בנושא זיהוי והכרת הלקוח, תוך הבחנה בין עובדים חדשים, עובדי הנהלה, עובדי סניף, עובדים המטפלים בקבלת לקוחות חדשים ועובדי פונקציית הציות, ויביא לידיעת עובדיו את הנהלים שקבע.

(ב) ההדרכה תותאם לעובד או לקבוצת העובדים הרלוונטית כדי להבטיח כי יש ברשותם את הידע והמידע ליישם בצורה אפקטיבית את מדיניות ונוהלי התאגיד הבנקאי.

(ג) ההדרכה תתבצע על בסיס שוטף כדי להבטיח שהמידע המצוי בידי העובדים עדכני וכולל מידע על טכניקות, שיטות ומגמות עכשוויות. בהדרכה תינתן תשומת לב מיוחדת לכל ההוראות המתייחסות למניעת הלבנת הון ומימון טרור, ובמיוחד לדרישות הנוגעות לדיווח על פעולות בלתי רגילות. על התאגיד הבנקאי לנקוט פעולות הנדרשות לצורך הטמעת הידע.

38. תאגיד בנקאי יקבע נהלים שיבטיחו קיומם של סטנדרטים גבוהים, לרבות של יושרה, לקבלת עובדים חדשים בהתאם לאופי התפקיד.

לעניין חלק זה, "**עובדים**" - לרבות עובדי חברות כוח אדם.

דיווח לרשות המוסמכת

39. זיהה תאגיד בנקאי פעילות חריגה בחשבון בין אם כתוצאה מהתרעה של המערכת הממוכנת כאמור בסעיף 32 לעיל ובין אם בכל אופן אחר, עליו לפעול באופן הבא:

(א) יבדוק את הרקע ומטרת הפעילות החריגה בחשבון ויבחן האם הפעילות עולה כדי פעילות החייבת בדיווח לפי סעיף 9 לצו.

(ב) ממצאי הבדיקה יתועדו בכתב ויהיו זמינים לרשויות הפיקוח ולמבקרים לתקופה שלא תפחת משבע שנים ממועד קבלת ההחלטה האם לדווח.

40. (א) תאגיד בנקאי יקבע נוהל מפורט המסדיר את ערוצי הדיווח הפנימיים על פעולות בלתי רגילות על פי סעיף 9 לצו. הנוהל יכלול תיעוד מלא של הליך קבלת ההחלטות החל מהגילוי הראשוני וכלה בהתגבשות ההחלטה אם לדווח לרשות המוסמכת;

(ב) דיווח על פעולה בלתי רגילה לפי סעיף 9 לצו, יתבצע בפרק הזמן הקצר ביותר בנסיבות העניין. במקרה של נסיבות מיוחדות, עיכוב בלתי נמנע או שהתאגיד הבנקאי רואה את העיכוב כמוצדק, יתעד התאגיד הבנקאי את הסיבות לעיכוב;

(ג) תאגיד בנקאי ישמור תיעוד של הדיווח לרשות המוסמכת לתקופה של לפחות שבע שנים ממועד הדיווח.

זיהוי לקוחות

41. תאגיד בנקאי ירשום את השם ואת מספר הזהות של מבצע פעולה, בחשבון שאינו רשום בו כבעלים או כמורשה חתימה. לעניין סעיף זה רשאי התאגיד הבנקאי להסתפק ברישום הפרטים שמסר מבצע הפעולה.
בסעיף זה "**פעולה**" - פעולה במזומנים שסכומה פחות מ- 10,000 שקלים חדשים או פעולה אחרת שסכומה פחות מ- 50,000 שקלים חדשים.

42. תאגיד בנקאי ירשום מספר זהות למוסד ציבורי שהוקצה לו על פי מרשם "ישויות ללא רשם בחוק", המנוהל אצל שע"מ (שירות עיבודים ממוכנים) ברשות המיסים בישראל.

43. תאגיד בנקאי יקצה מספר זהות אחיד וחד-חד ערכי שישמש את התאגיד הבנקאי:

(א) לגוף מוכר ולתאגיד שהוקם בחיקוק בחו"ל (כגון: בנק מרכזי וכו')

(ב) למוסד ציבורי שאינו רשום בשע"מ ושגם לאחר פניה לשע"מ לא הוקצה לו מספר זהות.

44. תאגיד בנקאי יפעיל הליכי זיהוי שיהלמו את המצבים בזיהוי שנעשה לפי פסקאות (1)-(4) בסעיף קטן 6(א) לצו.

45. במקרה שבעל החשבון הוא תאגיד, ירשום התאגיד הבנקאי כבעל שליטה את היחיד השולט בתאגיד; נשלט התאגיד באמצעות שרשרת אחזקות, נדרש התאגיד הבנקאי להבין את כל שרשרת האחזקות בתאגיד עד ליחיד בעל השליטה.

46. תאגיד בנקאי ינקוט אמצעים סבירים לאיתור העברות אלקטרוניות שמקורן מחוץ לישראל ויעדן ישראל, אשר חסר בהן מידע על הצדדים לפעולה הנדרש בסעיף 2(יא) לצו.

47. (א) תאגיד בנקאי המקבל העברה שמקורה מחוץ לישראל יקבע נהלים מבוססי סיכון לקבוע האם לקבל, לדחות או לעכב העברה שאותרה כאמור בסעיף 46 לעיל, שכן ככלל אין לקבל העברה בה חסר מידע על הצדדים לפעולה.

(ב) הנהלים יתייחסו, בין היתר, לסוג המידע החסר, למדינה שממנה מבוצעת ההעברה, סכום ההעברה, זהות המקבל ומהות התשלום.

(ג) הנהלים יתייחסו למקרים בהם תיערך פנייה להשגת מידע זה מהבנק יוזם ההעברה או מהבנק המתווך.

48. (א) תאגיד בנקאי לא יבצע הוראה של לקוח לביצוע העברה אלקטרונית בתוך ישראל מבלי שיופיעו פרטי המעביר והנעבר, הקבועים בסעיף 2(יא) לצו.

(ב) תאגיד בנקאי לא יקבל העברה אלקטרונית מחוץ לישראל אל ישראל, שלא כוללת את פרטי חשבון המוטב בפורמט IBAN, אלא בנסיבות ~~חריגות~~ שקבע הבנק בנהליו.

49. בפתיחת חשבון באופן מקוון יחולו ההוראות הקבועות בפרק ג' בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 367 - "בנקאות בתקשורת"

סירוב סביר

50. יראו סיבה לסירוב סביר לפתיחת חשבון וניהולו, לרבות ביצוע פעולות מסוימות בחשבון, וכן למתן שירותים למבצע פעולה שאינו רשום כבעל או כמורשה חתימה בחשבון לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, בהתקיים אחד או יותר מהתנאים הבאים:

(א) אי היענות של הלקוח למסור פרטים הנדרשים למילוי הוראות הצו, הוראה זו וכן מדיניות ונהלי התאגיד הבנקאי שנקבעו על פיהם;

(ב) יסוד סביר לחשש כי פעולה קשורה להלבנת הון או למימון טרור.

אי ביצוע פעולה או אף סיום התקשרות עם הלקוח אינם מייתרים את חובת התאגיד הבנקאי לבחון את הצורך בדיווח לרשות המוסמכת על פעולה בלתי רגילה על פי סעיף 9 לצו.

פרק ה': **פעילות בסיכון**

חשבונות ממוספרים

51. תאגיד בנקאי לא יפתח חשבונות ממוספרים (חשבונות שזהות בעליהם ידועה לתאגיד הבנקאי אולם במקום הפרטים המזהים מופיעים מספרים או שמות קוד בחלק מרישומי התאגיד הבנקאי).

52. תאגיד בנקאי לא יפתח ולא ינהל חשבונות אנונימיים או חשבונות בשמות בדויים.

חשבונות עבור צד שלישי

53. תאגיד בנקאי ינקוט אמצעים להבנת מערכת היחסים בין הגורמים הקשורים לחשבונות המנוהלים על ידי נאמן, כגון: אפוטרופוס, מפרק, מנהל עיזבון, כונס נכסים, עורך דין, רואה חשבון וכו'.

54. תאגיד בנקאי ירשום את פרטי הזהות של יוצרי הנאמנות וכן של מגן הנאמנות (protector), אם קיים, וינקוט אמצעים סבירים, בהתייחס למידת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור, לאימות זהותם.

55. בפתיחת חשבון נאמנות עם נהנים רבים הניתנים לאפיון, התאגיד הבנקאי יהיה רשאי להסתפק ברישום כללי של הנהנים, ובלבד שבעל החשבון יתחייב להעביר את זהות הנהנים בעת התשלום להם או בעת מימוש זכויותיהם הנמצאות בנאמנות או בכל מקרה אחר שידרוש זאת.

56. תאגיד בנקאי לא יפתח או ינהל חשבון ללקוח הפועל עבור צד שלישי ואינו מוסר את המידע הנדרש לגבי אותו צד שלישי.

57. האמור בסעיפים 53-56 לעיל יחול גם על הסדרים משפטיים מקבילים שאינם נאמנות.

לקוחות החשופים מבחינה ציבורית

58. (א) בפתיחת חשבון ללקוח חדש, כמו גם בעת עדכון פרטי הכר את הלקוח ללקוח קיים, יבדוק התאגיד הבנקאי האם הלקוח, הנהנה או בעל השליטה הוא איש ציבור. הבדיקה תיעשה, בין היתר, על ידי בירור ישיר מול הלקוח, וכן, במידת הצורך ועל פי גישה מבוססת סיכון, וככל הניתן גם באמצעות חיפוש מידע זמין לציבור ברשת האינטרנט וכן באמצעות מאגר מידע מסחרי ממוחשב.

(ב) התברר במהלך ההתקשרות שהלקוח או הנהנה או בעל השליטה הוא איש ציבור יפעל התאגיד הבנקאי כפי הנדרש בעת פתיחת חשבון לאיש ציבור.

59. תאגיד בנקאי ינקוט אמצעים לבירור מקור הכספים שעתידים להיות מופקדים בחשבון וכן את מקור עושרו של איש ציבור, טרם פתיחת חשבון, ובמהלך ההתקשרות העסקית.
גורמים בהם יתחשב התאגיד הבנקאי כוללים:

(א) סיווג המדינה בה נחשב הלקוח לאיש ציבור, תוך התייחסות לאיכות משטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור וכן לדוחות על שחיתות כדוגמת אלו המפורסמים על ידי האו"ם ;

(ב) מקורות עושר או הכנסה בלתי מוסברים ;

(ג) צפי לקבלת סכומים גבוהים מגופים ממשלתיים או מחברות ממשלתיות ;

(ד) מקור העושר מתואר כעמלה מחוזים ממשלתיים ;

(ה) שימוש בחשבונות ממשלתיים כמקור הכספים בעסקה.

60. ההחלטה לפתוח או להמשיך לנהל חשבון לאיש ציבור זר או לבעל תפקיד בכיר בארגון בינלאומי תתקבל על ידי מנהל בכיר.

61. (א) חשבון של לקוח שהוא או הנהנה או בעל השליטה איש ציבור זר או בעל תפקיד בכיר בארגון בינלאומי יוגדר כחשבון של לקוח בסיכון גבוה, ולפיכך על התאגיד הבנקאי לנקוט בצעדים המפורטים בסעיף 30 לעיל.

(ב) זיהה תאגיד בנקאי כי איש ציבור מקומי הוא "לקוח בסיכון גבוה", על פי המידע שהושג בהליך "הכר את הלקוח" כאמור בסעיפים 28-30, ותוך התחשבות בגורמים הבאים : בכירות התפקיד הציבורי וכן מידת הגישה לכספי ציבור ; ינקוט התאגיד הבנקאי את כל הצעדים המפורטים בחלק זה בקשר להתקשרות עסקית עם איש ציבור זר, גם בקשר להתקשרות עסקית עם איש ציבור מקומי.

62. תאגיד בנקאי יפעל כאמור בסעיפים 58-61 גם ביחס ליחיד **שכיהן** בתפקיד ציבורי בכיר או כחבר הנהלה בכיר בארגון בינלאומי, בגישה מבוססת סיכון בהתאם למשתני הסיכון הבאים : בכירות משרתו, משך הזמן שעבר מאז סיום כהונתו, וכן הקשר בין התפקיד אותו מילא לעיסוקו הנוכחי.

63. לעניין סעיפים 58-62 יראו ניהול חשבון של קרוב של איש ציבור כמו ניהול חשבון של איש ציבור ;

"**קרוב**" - כל אחד מהבאים :

(1) קרוב משפחה - לרבות בני זוג, הורים, אחים, ילדים ;

(2) תאגיד הנשלט על ידי איש הציבור ;

(3) שותף קרוב - יחיד הידוע כבעל שליטה משותפת בתאגיד או בנאמנות או בעל קשרים עסקיים עם איש ציבור ; או יחיד שהוא בעל שליטה בלעדי בתאגיד או בנאמנות שידוע כי הוקמו למעשה לטובת איש ציבור.

חשבון קורספונדנט

64. תאגיד בנקאי המנהל חשבונות קורספונדנט יבצע הערכת סיכוני הלבנת הון ומימון טרור הכרוכים בניהול חשבונות אלו, ובהתאם להערכה זו ינקוט צעדי הכר את הלקוח הנדרשים, כמפורט בסעיפים 65-66 להלן.

<u>הכר את הלקוח</u>

65. בעת פתיחת חשבון, וכן באופן שוטף, תאגיד בנקאי המנהל חשבונות קורספונדנט יאסוף מידע מספק משאלונים ובמידת הצורך גם ממקורות גלויים, כדי להכיר ולהבין את מהות עסקיהם

של הבנקים המנהלים אצלו חשבון קורספונדנט ("הרספונדנטים"), תוך התחשבות גם בגורמים הבאים:

(א) מידע אודות ההנהלה ובעלי השליטה של הבנק הרספונדנט (במיוחד אם קיימים אנשי ציבור), עיקר פעילותו העסקית, מיקום התאגדותו ועסקיו, לקוחותיו ומקום מושבם;

(ב) המוניטין של הבנק הרספונדנט, לרבות האם הוא היה נתון לחקירה בנושאי איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור או לפעולה רגולטורית אחרת;

(ג) מדיניות איסור הלבנת הון איסור מימון טרור ונוהלי הניטור והבקרות של הבנק הרספונדנט, לרבות תיאור נהליו לעניין "הכר את הלקוח";

(ד) מטרת החשבון הנפתח והשירותים שיינתנו לבנק הרספונדנט;

(ה) מצב ואיכות הפיקוח וההסדרה במדינה בה ממוקם הבנק הרספונדנט בדגש על משטר איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור לרבות היותה של המדינה בסיכון גבוה, ובמקרה של קבוצה בנקאית גם מצב הפיקוח וההסדרה במדינות בהן ממוקמות השלוחות והחברות הבנות;

(ו) היכולת לקבל פרטים מזהים על צדדים שלישיים שיהיו רשאים לעשות שימוש בחשבון הקורספונדנט;

(ז) האפשרות כי בנקים רספונדנטים אחרים, שיש להם קשרי קורספונדנט עם הבנק הרספונדנט, יעשו שימוש בחשבון הקורספונדנט.

66. (א) תאגיד בנקאי לא יסתפק רק בקבלת מסמכים מהבנק הרספונדנט אלא יקיים פגישות במידת הצורך, עם הנהלת הבנק ועם קצין הציות כמו גם עם רגולטורים רלוונטיים במדינת הפעילות של הבנק הרספונדנט, בכפוף להסכמתם.

(ב) לצורך איסוף מידע, תאגיד בנקאי יעשה שימוש גם בדוחות הערכה של ארגון ה- FATF והארגונים האזוריים המקבילים (FSRB - FATF Style Regional Body), וכן במידע רלוונטי נגיש שפרסמו רשויות מדינתיות על הבנק הרספונדנט.

67. מבלי לגרוע מהאמור בסעיף 65 לעיל, בפתיחת חשבון קורספונדנט יחול גם האמור להלן:

(א) תאגיד בנקאי לא יפתח ולא ינהל חשבון קורספונדנט למוסד פיננסי שאינו מפוקח לעניין איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור;

(ב) תאגיד בנקאי לא יפתח ולא ינהל חשבון קורספונדנט עם בנק הרשום במקום שבו אין לבנק כל נוכחות פיזית (shell bank) אלא אם הוא קשור לקבוצה בנקאית מפוקחת וכן לא ינהל עסקים כאמור עם מוסד פיננסי המאפשר שימוש בחשבונותיו על ידי בנק כאמור;

(ג) ההחלטה על פתיחת חשבונות קורספונדנט חדשים ועל המשך ניהולם תתקבל על ידי מנהל בכיר.

<u>ניטור שוטף</u>

68. תאגיד בנקאי המנהל חשבון קורספונדנט יקבע מדיניות ונהלים מתאימים כדי לזהות:

(א) פעילות שאינה עקבית עם מטרת השירותים המוענקים לבנק הרספונדנט;

(ב) פעילות המנוגדת למחויבויות שסוכמו בין הבנק הקורספונדנט לבנק הרספונדנט.

69. דיווח על חשבונות קורספונדנט בסיכון גבוה ואופן ניטורם יובאו לידיעת ההנהלה הבכירה על בסיס שוטף.

70. במקרים בהם מאפשר התאגיד הבנקאי ללקוחות הבנק הרספונדנט לבצע פעולות באופן ישיר בחשבון הקורספונדנט, עליו לנטר פעילות זו בהתאם לסיכון הספציפי שלה. כמו כן, עליו לוודא שהבנק הרספונדנט מיישם נוהלי "הכר את הלקוח" מתאימים ללקוחות אלו, וביכולתו להעביר מידע זה לבנק הקורספונדנט לפי דרישה.

פעילות פיננסית מול בנקים הפועלים ברשות הפלסטינית

71. תאגיד בנקאי לא יקבל להפקדה שיקים, בשקלים או במט"ח, המשוכים על בנקים הפועלים ברשות הפלסטינית, שלא מוטבעים על פניהם פרטי הזיהוי של בעלי החשבון באותיות לטיניות וספרות הנהוגות במדינת ישראל.

72. תאגיד בנקאי לא יקבל שיקים לגביה, בשקלים או במט"ח, שהוצגו על ידי בנקים הפועלים ברשות הפלסטינית, ללא קבלת פרטי החשבון בו הופקד השיק ופרטי הזיהוי של כל בעלי החשבון באותיות לטיניות וספרות הנהוגות במדינת ישראל.

73. תאגיד בנקאי לא יקבל להפקדה שיקים מוסבים המשוכים על בנקים הפועלים ברשות הפלסטינית ולא יקבל לגביה שיקים מוסבים שהוצגו על ידי בנקים הפועלים ברשות הפלסטינית.

74. תאגיד בנקאי לא יקבל העברה כספית בסכום העולה על 5,000 ש"ח מבנקים הפועלים ברשות הפלסטינית ללא קבלת פרטי החשבון של הצד האחר לפעולה ופרטי הזיהוי של כל בעלי החשבון באותיות לטיניות וספרות הנהוגות במדינת ישראל.

75. לעניין סעיפים 71 עד 74 :

פרטי הזיהוי של בעל החשבון : ביחיד : שם משפחה, שם פרטי ומספר זהות ; ובתאגיד : שם ומספר רישום.

פרטי החשבון : מספר בנק, מספר סניף ומספר חשבון.

פעילות מול מאגד

76. בסעיפים 77-80 :

"**מאגד**" - בית עסק המרכז חיובים וזיכויים של בתי עסק קצה ;

"**בית עסק קצה**" - בית עסק שבו מתבצעת פעילות קמעונאית של מכירת שירותים או מוצרים.

77. חברת כרטיסי אשראי לא תרכז חיובים וזיכויים עבור מאגד בטרם תקבל את רשימת בתי עסק קצה שעמם פועל המאגד, וכן את התחייבות המאגד לעדכן, באופן שוטף, את החברה בדבר כל בית עסק קצה שמתווסף או שנגרע מרשימת בתי העסק הקיימת אצלה.

78. חברת כרטיסי אשראי - הנותנת שירותי סליקה למאגד גם במקרים בהם אין לה הסכם סליקה ישיר עם בית עסק קצה - רשאית לעשות כן, כל עוד לא עלה היקף הסליקה השנתי לבית עסק קצה בודד על 50,000 ש"ח.
במקרים אלו חברת כרטיסי אשראי תקבע נהלים לביצוע בדיקת נאותות לבתי עסק קצה - על בסיס מדיניות "הכר את הלקוח" שנקבעה כאמור בסעיף 11(יז) לעיל - באמצעות המאגד ובלבד שיקיים בקרות על הבדיקה המבוצעת ע"י המאגד.

79. חברת כרטיסי אשראי תקבל מהמאגד פירוט לפי עסקה שביצע לקוח בכל בית עסק קצה, אשר יכלול את שם בית עסק קצה, סכום העסקה, מועד ביצוע העסקה.

80. המאגד יתחייב כלפי חברת כרטיסי אשראי כי אינו פועל עבור מאגד אחר.

81. האחראי יאשר כל התקשרות של חברת כרטיסי אשראי עם מאגד.

העברות כספים - מדינות בסיכון גבוה

82. (א) פעולת העברת כספים באמצעות מוסד פיננסי במדינה בסיכון גבוה, שיעדה הסופי הוא למוסד פיננסי במדינה אחרת בסיכון גבוה, עבורו או עבור לקוחו, תאושר על ידי האחראי.
(ב) תאגיד בנקאי ינהל מערכת מידע ממוחשבת של העברות כספיות ממדינות ולמדינות בסיכון גבוה, אשר תספק לאחראי מידע זמין, בין היתר, לגבי שם הלקוח ומספר חשבונו, הדרוש לאיתור ולמעקב יעיל אחר פעולות אלו ולבחינה האם אלו פעולות בלתי רגילות.

הפקדות שיקים

83. התאגיד הבנקאי יקבע בנהליו כללים לטיפול בסיכון הגלום בפעולה של הפקדת שיקים בהקשר של איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור, תוך התייחסות, בין היתר, לגורמים הבאים :
(א) שיקים מוסבים ;
(ב) הפקדות שיקים רבות שאינן עקביות עם הפעילות בחשבון הלקוח ;
(ג) שיקים המשוכים על בנק מחוץ לישראל. במקרה כאמור, בטרם ביצוע פעולת הסליקה, על התאגיד הבנקאי לוודא קיום זיקה בין פעולת הפקדת השיק לבין ביצוע הפעולה בתאגיד בנקאי במדינת ישראל.

ניהול סיכונים הכרוכים בביצוע עסקות בענפים עתירי סיכון באמצעות כרטיסי חיוב

84. בסעיפים 85-87 :
"**ענפים עתירי סיכון**" - הימורים, פורנוגרפיה, שיווק "סם מרפא", "רעל", "רעל רפואי" ו"תכשיר" כמשמעותם בפקודת הרוקחים [נוסח חדש], תשמ"א - 1981, וכן כל תחום אחר אשר הדירקטוריון הגדיר כעתיר סיכון;

"**עסקה במסמך חסר**" - עסקה בין לקוח וספק, שבה לא הוצג כרטיס חיוב במעמד ביצוע העסקה ; לענין זה "הצגת כרטיס" - כהגדרתה בסעיף 12(1)(ב) להוראה 470.

85. חברת כרטיסי אשראי לא תאשר עסקה שנעשתה באמצעות כרטיס חיוב שהונפק על ידה, אשר בוצעה במסמך חסר, בין אם בוצעה ברשת האינטרנט ובין אם בדרך אחרת, אם על פי המידע המצוי בידיה קיים חשש כי החיוב הוא בגין "משחק אסור" "הגרלה" או "הימור" כהגדרתם בסימן י"ב לפרק ח' לחוק העונשין, התשל"ז-1977 ("חוק העונשין"), למעט פעילות המותרת על פי חוק העונשין, ובנוסף קיים חשש שמתמלא לגביה אחד מהתנאים הבאים :

(א) השירות בגינו חויב כרטיס החיוב אינו חוקי במדינה בה ניתן ;

(ב) חיוב התשלום בגין העסקה אמור להתבצע מכרטיס חיוב של לקוח שהוא תושב ישראל, או של לקוח שהוא תושב חוץ השוהה בישראל.

86. חברת כרטיסי אשראי לא תתקשר בהסכם לסליקת עסקות במסמך חסר, בין אם באמצעות רשת האינטרנט ובין אם בדרך אחרת, עם לקוחות (בתי עסק), בין בישראל ובין מחוצה לה, אלא אם על פי המידע המצוי בידיה תחום הפעילות של הלקוח אינו מהווה הפרה של הדין.

87. חברת כרטיסי אשראי לא תתקשר עם לקוחות (בתי עסק) מחוץ לישראל שתחום פעילותם בענפים עתירי סיכון, בהסכם כאמור בסעיף 85 לעיל, אלא אם :

(א) בעת ההתקשרות מצויה ברשותה חוות דעת משפטית על פיה תחום פעילות הלקוח אינו מהווה הפרה של הדין, כגון : פרסום תועבה ובו דמותו של קטין, הימורים אסורים, ושיווק אסור של "סמי מרפא", "רעלים", "רעלים רפואיים" ו"תכשירים". חוות הדעת המשפטית תתייחס לדין החל על הצדדים לעסקה, בכל מוקדי פעילותם, כדלקמן :

(1) הספק בעסקה במסמך חסר (בסעיף זה, בית העסק) ;

(2) גורמים אחרים, כגון מתווכים ומאגדים, המספקים לתאגיד הבנקאי שירות מול בית העסק.

(ב) חברת כרטיסי אשראי נקטה במועד ההתקשרות את האמצעים הנדרשים על מנת לוודא כי הלקוח (בית העסק) אינו מתקשר בעסקות במסמך חסר עם מקבלי שירות (לקוחות בית העסק) שהדין במדינתם אוסר עליהם להתקשר בעסקות כאמור. חברת כרטיסי אשראי תיישם את האמור בפסקה זו לכל הפחות ביחס למקבלי שירות ממדינות החברות בארגון לשיתוף כלכלי ופיתוח (OECD) ;

(ג) חברת כרטיסי אשראי תנטר באופן תקופתי את עמידתו של בית העסק ביחס לנדרש בסעיף זה ;

(ד) חברת כרטיסי אשראי אשר התקשרה בהסכם כאמור תקבע נהלים מתאימים על מנת לוודא כי היא עומדת בדרישות הקבועות בסעיף זה בכל תקופת ההתקשרות.

פרק ו' : **היקף פעילות - ניהול סיכונים קבוצתי**

88. (א) תאגיד בנקאי המנהל פעילות בינלאומית באמצעות חברות בנות או סניפים בתחום שיפוט מסוים, נדרש לגבש מדיניות קבוצתית בנושא איסור הלבנת הון ואיסור מימון טרור. המדיניות והנהלים בחברות הבנות או בסניפים יהיו עקביים עם מדיניות הקבוצה אך יאפשרו את יישום הדרישות המקומיות.

(ב) במקרים בהם הדרישות בשטחי השיפוט, בדגש על מדינות בסיכון גבוה, בהם פועלים חברות בנות או סניפים שונות מהקבוע בהוראה זו, יחולו ההוראות המחמירות מביניהן ככל שאינן עומדות בסתירה להוראות הדין המקומיות.

(ג) במקרה בו ההוראות המחמירות עומדות בסתירה להוראות הדין במדינה המארחת כאמור בסעיף קטן (ב), ינקוט התאגיד הבנקאי צעדים נוספים לניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור כדוגמת קביעת בקרות נוספות הן ברמת השלוחה והן ברמה הקבוצתית, וכן ישקול את המשך הפעילות באותה מדינה.

התאגיד הבנקאי ידווח על צעדים אלו במסגרת הדיווח לפיקוח על הבנקים הנדרש לפי סעיף 91.

89. (א) במסגרת הערכת הסיכונים שמבצע התאגיד הבנקאי עליו להבין, לתעד ולעדכן את הסיכונים הנובעים מפעילות לקוחותיו בכל הקבוצה, זאת על בסיס שוטף ובהתאם לרמת הסיכון בקבוצה;

(ב) בהערכת סיכון הלקוחות בשלוחות או בסניפים מחוץ לישראל, התאגיד הבנקאי יזהה את כל גורמי הסיכון הרלוונטיים כגון: מיקום גיאוגרפי, דפוס העסקות, השימוש במוצרי ושירותי התאגיד הבנקאי, תוך קביעת קריטריונים לזיהוי לקוחות בסיכון גבוה.

90. (א) התאגיד הבנקאי יתאים את נוהלי הניטור לסיכונים הקיימים בשטח השיפוט בו פועלים הסניף או השלוחה; ניטור זה ילווה בתהליך של שיתוף מידע עם תאגיד האם, ואם נדרש גם עם חברות בנות וסניפים אחרים, לעניין חשבונות ופעילות המהווים סיכון מוגבר.

(ב) לצורך ניטור קבוצתי יעיל וניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, תאגידים בנקאיים בקבוצה יחלקו מידע אודות לקוחותיהם בכל תחום שיפוט, ובלבד שהחלפת מידע אינה עומדת בניגוד להוראות הדין, לרבות דיני הגנת הפרטיות החלים על פעילותו.

(ג) חברות בנות וסניפים יעבירו - לפונקציות הבקרה והביקורת המתאימות בתאגיד האם- מידע אודות לקוחות ועל פעילויות בסיכון גבוה הרלוונטיים ליישום מדיניות ונהלים ברמה הקבוצתית.

(ד) מדיניות ונוהלי התאגיד הבנקאי על בסיס קבוצתי יכללו את תיאור התהליך הנדרש לזיהוי, ניטור וחקירת המצבים החריגים ודיווח על פעילות בלתי רגילה.

פרק ז' : **דיווח לפיקוח על הבנקים**

91. (א) תאגיד בנקאי ידווח מיידית לפיקוח על הבנקים על מקרים מיוחדים אשר דווחו לרשות המוסמכת במסגרת חובות הדיווח, המהותיים ליציבותו או לשמו הטוב של התאגיד הבנקאי.

(ב) תאגיד בנקאי ידווח מיידית לפיקוח על הבנקים על כל חקירה בעלת השלכות לעניין הלבנת הון או מימון טרור המתנהלת נגד התאגיד הבנקאי או תאגיד בשליטתו.

(ג) תאגיד בנקאי ידווח לפיקוח על הבנקים את מספר הדיווחים שהועברו לרשות המוסמכת, לפי סוגיהם, כמו גם נתונים כמותיים נוספים, כמפורט בהוראת דיווח לפיקוח מס' 825 - "דוח חצי שנתי על חשיפה לסיכוני ציות".

(ד) תאגיד בנקאי ידווח בהקדם האפשרי לפיקוח על הבנקים כאשר תאגיד חוץ בשליטתו או שהוא בעל עניין בו או כאשר סניף של תאגיד בנקאי מחוץ לישראל, לא פועלים לפי הוראה זו בשל עמידתה בסתירה לחוקים המקומיים.

נספח א'1

הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו :

האמור בסעיפים 2(ב) ו-(ד)(2) ו-4(א) לצו לגבי רישום נהנה בחשבון לא יחול על חשבון בבעלות נאמן המנוהל עבור מחזיקי תעודת סל "שקופה" ביחס למדד ת"א בנקים, שהמנגנון הקבוע בה להפעלת זכויות ההצבעה, כאמור בסעיף 4.1.2 למתווה, אושר על ידי רשות ניירות ערך ועל ידי בנק ישראל, בנוגע להתקיימות המבחן התפעולי הקבוע במתווה.

נספח א'2

הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו :

האמור בסעיפים 2(ב), 2(ד)(2) ו-4(א) לצו לגבי רישום נהנה בחשבון לא יחול על חשבון נאמנות של חברה בעלת רישיון זירה לפי סעיף 44יג לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, עבור לקוחותיה, בהתאם לקבוע בסעיף 21(א) לתקנות ניירות ערך (זירת סוחר לחשבונו העצמי), התשע"ה-2014.

נספח א'3

הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(א)(8) לצו :

האמור בסעיפים 2(ב), 2(ד)(2) ו- 4(א) לצו לגבי רישום נהנה בחשבון לא יחול על חשבונות של גופים שהם בעלי רישיון למתן אשראי או בעלי רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, כהגדרתם בסעיפים 11א ו- 25יז לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016, בהתאמה, המנוהלים עבור לקוחותיהם, ובלבד שהפעילות היחידה בחשבונות אלו נעשית מכוח רישיונות כאמור.

נספח א'4

הסדר שקבע המפקח על הבנקים לפי סעיף 5(ב) לצו :

האמור בסעיפים 2(ג), 2(ד)(3) ו- 4(ב) לצו לגבי חובת רישום בעל שליטה לא יחול על חשבונות של גופים שהם בעלי רישיון למתן אשראי או בעלי רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי, כהגדרתם בסעיפים 11א ו- 25יז לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016, בהתאמה, המנוהלים עבור לקוחותיהם, ובלבד שהפעילות היחידה בחשבונות אלו נעשית מכוח רישיונות כאמור.

נספח ב'

הסדר שקבעה המפקחת על הבנקים לפי סעיף 7א לצו :

חלף כל האמור בפרק ב' לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001), בפתיחת "חשבון בבנק", ירשום התאגיד הבנקאי את פרטי הזיהוי שבסעיף 2(א)(1) עד (4) לצו של "הורה" ושל "הילד הזכאי", על פי רשומה ממוכנת שהעביר אליו המוסד לביטוח לאומי.

לעניין זה :

"**הילד הזכאי**", כמשמעותו בסימן ה' בפרק ד' בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 ; "**חשבון בבנק**" ו-"**הורה**", כהגדרתם בתקנות הביטוח הלאומי (חיסכון ארוך טווח לילד), התשע"ו-2016.

נספח ג'

בנק ישראל
המפקח על הבנקים

ירושלים, כ"ה באדר תשע"ה
16 במארס 2015
15LM2017

לכבוד
התאגידים הבנקאיים - לידי המנהל הכללי

הנדון : **ניהול סיכונים הנובעים מפעילות חוצת גבולות של לקוחות (cross-border)**

מבוא

1. בשנים האחרונות אנו עדים לפעילות נחושה ונמרצת יותר של מדינות שונות באיתור כספים של תושביהן המוחזקים מחוץ למדינת התושבות. ארה"ב נקטה בצעדים מול בנקים שניהלו חשבונות ללקוחות אמריקאים ושנחשדו בשיתוף פעולה עם אותם לקוחות להסתרת נכסיהם מרשויות המס האמריקאיות, ובנוסף אימצה חקיקה המכונה FATCA לשם קבלת דיווחים על חשבונות בנק וחשבונות פיננסיים אחרים של אמריקאים מחוץ לארה"ב, אשר נכנסה לתוקף ב-1.7.2014 ; מדינות נוספות כמו בריטניה, גרמניה וצרפת פועלות אף הן להשגת נתונים על חשבונות בנק של תושביהן המוחזקים מחוץ למדינת התושבות.
2. בחודש יולי 2014 פרסם ארגון ה- OECD סטנדרט לחילופי מידע לצורכי מס בין מדינות. מטרת הפרסום הייתה ליצור שפה אחידה ככל הניתן כדי לאפשר למדינות להחליף ביניהן מידע לצורכי מס, בדגש על מידע על פעילות צולבת של תושבי חוץ (קרי מידע על חשבונות במוסדות פיננסיים של תושב מדינה א' המנוהלים במדינה ב' ולהיפך), זאת בדומה להסדר שיצר ה- FATCA, אשר מוגבל מטבע הדברים ליחסים הבילטראליים עם ארה"ב.
3. ניתן לראות בסטנדרט נדבך נוסף על אמנת המודל של ה- OECD למניעת כפל מס, אשר נועדה לשמש מדינות המעוניינות להסדיר באופן בילטראלי את זכות הקדימה במיסוי ולייצר שפה משותפת. כבר כיום אמנת המודל של ה- OECD כוללת סעיף חילופי מידע, אך החידוש הוא ברמת הפירוט, הבדיקות (Due Diligence) ואוטומטיות הדיווח, זאת בדומה להסדר שיצר משטר ה- FATCA.
4. ביום 27.10.2014 הודיע משרד האוצר לארגון ה- OECD כי מדינת ישראל תאמץ את הסטנדרט האמור עד תום שנת 2018. עוד צוין בהודעה כי האימוץ ייעשה בדרך של חתימה על הסכמים עם רשויות רלוונטיות במדינות שונות. לשם ביצוע ההתחייבויות שישראל תיקח על עצמה נדרשים שינויי חקיקה.
5. המגמה של שיתוף פעולה בינלאומי במאבק בהעלמות מס עלולה להגדיל את החשיפה של התאגידים הבנקאיים הישראליים לסיכוני ציות שמקורם בפעילות חוצת גבולות (cross-border) וכן לסיכוני מוניטין, ומחייבת אותם להיערכות נאותה הן בפעילות מול לקוחות קיימים והן בקבלת לקוחות חדשים, זאת בפרט עד להסדרת הדיווחים הבין-מדינתיים.

ת"ד 780, ירושלים 91007 טל: 02-6552400/401 פקס: 02-6669590

2

6. הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 411 - "מניעת הלבנת הון ומימון טרור וזיהוי לקוחות" (**"הוראה 411"**) והוראות צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001 קובעות הנחיות וכלים רלוונטיים בדבר "הכרת הלקוח", אשר מאפשרים לתאגידים בנקאיים ישראליים לצמצם את הסיכונים הכרוכים בפעילות כמפורט בסעיף 5 לעיל. חוזר זה מיועד ליישום האמור שם, ביחס לפעולות מסוימות, בדגש על חבויות מס מחוץ למדינה בה נפתח החשבון, ובהמשך ישולבו הדרישות כחלק מהוראה 411.

7. לאחר שהתייעצתי עם הוועדה המייעצת לעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות, ובאישור נגידת בנק ישראל, החלטתי לקבוע את הדרישות הבאות:

תחולה

8. האמור בסעיף 9 להלן, תקף גם ביחס לפעילות התאגיד הבנקאי מחוץ לישראל בשינויים המחויבים, זאת בהתאם לאמור בסעיף 3א(ב) בהוראה 411.

קביעת מדיניות ונהלים

9. לאור התגברות הסיכונים שפורטו לעיל ובהתאם לאמור בסעיפים 4 עד 6 להוראה 411, על דירקטוריון התאגיד הבנקאי לבחון ולעדכן את מדיניותו, וכן לוודא כי ההנהלה מעדכנת בהתאמה את נהליה ואת הבקרות ביחס לסיכונים הגלומים בפעילות חוצת גבולות של לקוחות התאגיד הבנקאי בדגש על חבויות מס מחוץ למדינה בה נפתח החשבון, בין אם הלקוח תושב באותה מדינה ובין אם לאו, בגישה מבוססת סיכון, תוך התייחסות לנקודות הבאות:

<u>סיווג לקוחות</u>

9.1. סיווג לקוחות בסיכון גבוה מפעילות חוצת גבולות שיתבסס בין היתר על הפרמטרים הבאים: מקור עושרו והכנסתו של הלקוח ומקור הכספים שאמורים להיות מופקדים בחשבון, לרבות קבלת אסמכתאות מתאימות; היקף וסוג הפעילות בחשבון; אופן ההתאגדות של הלקוח; בנקאות פרטית; זיקת הלקוח למדינה בה ניתנים השירותים הבנקאיים; מדינת התושבות של הלקוח;

9.2. מדינות שפעילות לקוח בהן או העברת כספים מהן תיחשבנה כמדינות בסיכון לעניין זה כדוגמת מדינות המוכרות כמקלטי מס (off-shore);

9.3. שינוי פרטי זיהוי, שיכול שישפיעו על חבות המס של הלקוח.

<u>צעדים נדרשים</u>

9.4. לקבל הצהרה מהלקוח על המדינה או המדינות בהן הוא תושב לצורכי מס, וכן הצהרה כי דיווח על הכנסתו בהתאם לדין החל עליו והתחייבותו להודיע על כל שינוי בחבות המס. במקרה הצורך יש לבקש גם אישור כי הלקוח נהג כאמור או לחילופין אישור כי הלקוח החל בתהליך של גילוי מרצון במדינה בה הוא תושב לצורכי מס;

9.5. לקבל ויתור על סודיות הלקוח כלפי רשויות בחו"ל;

9.6. לקבוע נהלים וכן מדרג הסמכויות לאישור פתיחת חשבון, ניהולו וביצוע עסקאות, שהוגדרו כבעלות פוטנציאל לסיכון Cross Border.

במתן שירותים בנקאיים ללקוחות שחלות עליהם הוראות ה- FATCA, על התאגידים הבנקאיים לפעול ליישומן בהמשך לאמור במכתבי מיום 6 באפריל 2014.

סירוב סביר

10. סירוב להעניק שירותים בנקאיים, כמפורט להלן, ייחשב כסירוב סביר לעניין חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981:

10.1. פתיחת חשבון ללקוח אשר אינו משתף פעולה עם התאגיד הבנקאי באופן שנדרש ליישום מדיניותו של התאגיד ונהליו לעניין סיכון Cross Border.

10.2. המשך מתן שירותים בנקאיים בחשבון קיים, לרבות משיכת הכספים בחשבון ושינוי בעלים או נהנים בחשבון, באופן אשר חושף את התאגיד הבנקאי לסיכון שייחשב כמשתף פעולה עם הלקוח לשם עקיפת חקיקה זרה, החלה על הלקוח.

תחילה

11. תחילת האמור בחוזר זה ביום פרסומו.

הוראת מעבר

12. תאגיד בנקאי ישלים את הפעולות האמורות בסעיף 9 לעיל, ביחס לכספים של לקוחות בחשבונות קיימים, כמפורט להלן:

12.1. חשבונות לקוחות שסווגו על ידו כלקוחות בסיכון גבוה עד ליום 31.12.2015;

12.2. יתר החשבונות עד ליום 31.12.2016.

13. הוראות חוזר זה לא יחולו על חשבון שבעליו נמצא במדינה שמחמת היחסים השוררים בינה לבין מדינת ישראל לא ניתן ליצור עמו קשר.

בכבוד רב,

דוד זקן
המפקח על הבנקים

עדכונים

חוזר 06 מס'	גרסה	פרטים	תאריך
1104		חוזר מקורי	8/12/83
-----	1	שיבוץ בהוראות ניהול בנקאי תקין	8/91
1731	2	עדכון	11/10/94
1745	3	עדכון	25/1/95
1794	4	עדכון	26/12/95
-----	5	גרסה מחודשת של קובץ ניהול בנקאי תקין	12/95
1924	6	עדכון	25/5/98
2076	7	עדכון	2/5/02
2157	8	עדכון	1/2/05
2217	9	עדכון	12/07
2257	10	עדכון	24/1/10
2288	11	עדכון	12/1/11
2321	12	עדכון	26/12/11
2467	13	עדכון	9/6/15
2505	14	עדכון	30/10/16
2519	15	עדכון	23/11/16
2531	16	עדכון	6/3/17
XXX	XX		XXXX

נספח 21

דף התמיכה הטכנית של Pay Google

עמ' 443

Add a payment method

You can add cards, bank accounts, and other payment methods to Google Pay.

Important: Some features only work with certain payment methods

Add a card or payment account

Android Computer iPhone & iPad

Add a debit or credit card

1. Open the Google Pay app.
   - If you have multiple accounts in Google Pay: At the top left, tap Menu. Tap the Down arrow > choose an account.
2. At the bottom, tap **Payment**.
3. At the bottom, tap Add > **Credit or debit card**.
4. Use the camera to capture your card info or enter it yourself.
5. If you're asked to verify your payment method, choose an option from the list.
6. Find and enter the verification code.

After you add a card, you might see a small charge on your account from Google Pay. This charge checks that your card and account are valid. It won't affect your balance and will go away soon.

All rewards stay the same

You'll keep getting the same security, benefits, and rewards with all cards on Google Pay.

Add a bank account (U.S. only)

Bank accounts can only be used for sending and receiving money. For quicker transactions, we recommend using a debit card.

US instructions

To add a bank account, you'll need to start sending money first.

1. Open the Google Pay app.
   - If you have multiple accounts in Google Pay: At the top left, tap Menu. Tap the Down arrow > choose an account.
2. At the bottom, tap **Send**.
3. Choose the person you want to send money to.

4. Enter the amount you want to send.
5. Tap **Send**. This will take you to a confirmation screen and won't send the money just yet.
6. Next to the payment method you want to use, tap **Change** > **Add bank account**.
7. Enter your bank account info.
8. Tap **Save**.
9. If your bank offers instant verification, you'll be asked to sign in to your bank account. If your bank doesn't offer it or you choose test deposit:
   - Google will make a small deposit in your bank account, which you'll see after 2–3 days.
   - To verify your bank info, confirm the deposit amount in Google Pay.
10. Continue the payment or exit the app.

Add a PayPal or Visa Checkout account

You can add a PayPal account to Google Pay. You can use it in select countries to pay for some Google products and in participating stores, apps, and websites.

1. Open the Google Pay app.
   - If you have multiple accounts in Google Pay: At the top left, tap Menu. Tap the Down arrow > choose an account.
2. At the bottom, tap **Payment**.
3. At the bottom, tap **+ Payment method** > **PayPal**.
4. Sign in to PayPal and follow the instructions.

You can also add a Visa Checkout (U.S. only) account to Google Pay. You can only use this account to pay in stores.

Your PayPal balance refills automatically (US only)

When your PayPal balance runs out, it refills with money from a debit card or bank account linked to your PayPal account. The default amount is $20, but you can choose another amount.

If your purchase is more than your balance, a multiple of your refill amount will be added to your account.

Find your PayPal PIN (US and DE only)

Some stores and websites might ask for your PayPal in-store PIN. Your default PIN is the last 4 digits of your virtual card number. Change your PayPal PIN.

How your info is shared with PayPal

When you set up PayPal as a payment method, Google will share your name, email, phone number, IP address, device info (including model, identifier, OS and network operator), profile image, location snapshot at time of setup, and Google Account signals (including account age and session length) with PayPal. Google will also receive your name, billing address, phone number, and PayPal account type and account activity from PayPal.

Every time you make a Google Pay payment with PayPal, Google will share your IP address and device info (including model, identifier, OS and network operator) with PayPal. Google will also receive your name and country from PayPal.

Set up a payment method for contactless payments

If you have added one or more payment methods to your Google Pay account, you may be able to set up contactless payments.

1. Open the Google Pay app G Pay .
2. At the bottom, tap **Payment**.
3. Tap a card or payment account.
4. Tap **Set up in-store payments**. You may need to enter the expiration date and CVC of your card.

How you can pay using certain features

Some features of Google Pay:

- Might not be available in your country yet. Learn where Google Pay features are available.
- Are only available on some devices.
- Only work with certain payment methods. See the table below for more info.

Feature	Supported cards
Pay in stores or on transit with your phone	See supported cards, banks, and services
Pay in apps and on websites	Debit cards, credit cards
Send or receive money	Debit cards, bank accounts
Pay for Google products	See Accepted payment methods

Important: The send or receive money feature is only available in the U.S. For the U.S. territories, this feature is supported ***only*** if the debit card was issued under a U.S.-licensed bank.

Accepted payment methods

Credit & debit cards

- American Express
- MasterCard
- Visa
- Discover (U.S. only)
- JCB (Japan and U.S. only)
- Visa Electron (outside U.S. only)
- Elo credit cards (Brazil only; Elo debit cards aren't accepted)

The types of cards accepted by Google services vary by location and product.

Note: You might notice temporary charges on your card when using a credit or debit card.

Bank account

In some countries, you can add a bank account to Google Pay.

E-money, QUICPay, & iD

In Japan, if your device is Osaifu-Keitai compatible, you can use Google Pay in stores where merchants support e-money, QUICPay, and iD.

Learn more about how to add and manage payment methods. (JP only)

Direct carrier billing

Some mobile devices and service plans can use direct carrier billing to make purchases on Google Play and YouTube.

PayPal

In some countries, you can use PayPal to pay for some Google products and in participating stores, apps, and websites.

Gift cards & promo codes

You can save your gift cards in Google Pay and use them in stores, in apps, and on the web. You can also use Google Pay promo codes.

For Google Play

Google Play gift cards and promo codes can be used to make purchases on Google Play in certain countries. They can't be used with other Google products like Google Voice or Project Fi. If you redeem a gift card or promo code, it will show in Google Pay as your Google Play balance.

Learn how to use your Google Play balance.

Payment types that won't work

You can't add these payment methods to Google Pay:

- Wire transfers
- Bank transfers
- Western Union
- Moneygram
- Virtual credit cards (VCC)
- Health savings account (HSA)
- Any escrow type of payment

- Prepaid cards if you use automatic payments

Fix a problem

"Something went wrong"

"Your transaction cannot be completed"

Already seeing payment methods

Was this helpful?

Yes No

Need more help?

Try these next steps:

Contact us

Tell us more and we'll help you get there

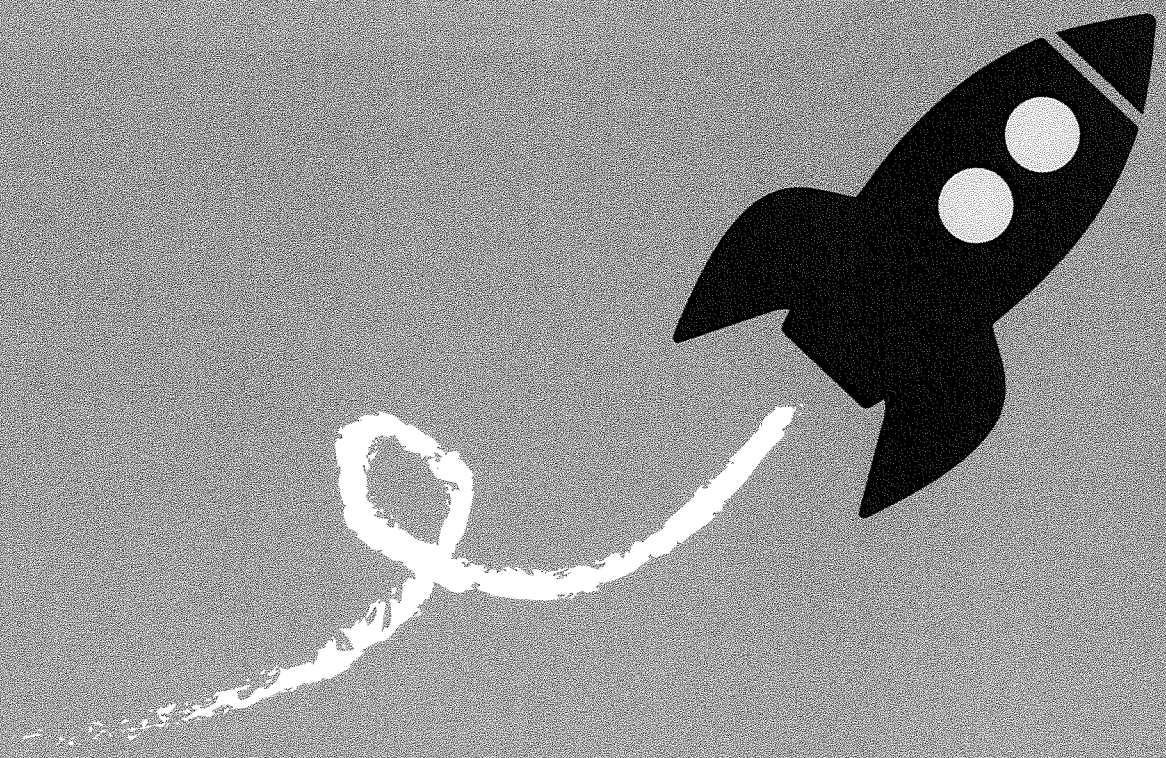
נספח 22

ODI, Open Banking Preparing for lift off, July 2019

עמ' 449

ODI | fingleton

Open Banking, Preparing for lift off



Purpose, Progress & Potential

“Our Open Banking initiative is already dramatically changing the way consumers and small businesses engage with banking.”

The Rt. Hon. Phillip Hammond MP,
Chancellor of the Exchequer
June 2019

About Fingleton

Fingleton offers strategic regulatory advice.

We help business leaders across all economic sectors address novel or complex regulatory challenges. Our unique combination of insight and experience helps executives make commercial decisions with confidence, improving outcomes and clearing the way for sustainable growth.

About the ODI

The Open Data Institute works with companies and governments to build an open, trustworthy data ecosystem, where people can make better decisions using data and manage any harmful impacts.

Contents

Executive summary 04

Foreword 06

Origins of Open Banking 08

- An overview of Open Banking 10
- The history behind Open Banking 13

Growth of Open Banking 17

- Open Banking from an international perspective 18
- How Open Banking works 22
- Open Banking use cases 26

Future of Open Banking 33

- What's working, what needs fixing, and the potential for Open Banking 34

Conclusions 41

Appendices 44

Glossary 55

Executive summary

1. Open Banking is a pioneering initiative designed to increase competition and innovation in the UK's banking market. It is the first significant attempt to use technology to rebalance markets in favour of consumers. Its objective is to allow bank customers to securely share their data with third parties so a broad range of businesses can compete to provide bank customers with better financial services, more choice and lower prices. The UK is already recognised as the global leader in this space and has the potential to develop Open Banking into a cornerstone of the UK's digital economy.

2. Open Banking was mandated by the Competition and Markets Authority (CMA) in its Retail Banking Market Investigation Order 2017 (the CMA Order) following its investigation into competition in UK banking. The CMA expects it to stimulate innovation across the financial sector, to enable the "unbundling" of complex retail banking products (in particular personal and business current accounts), and to ultimately lead to greater competition overall.

3. Giving consumers and businesses control over their data, it is hoped, will help them access better rates on overdrafts, savings, credit cards and mortgages, top up savings more easily, save money on foreign exchange, and help those with thin credit files get access to credit. It could help merchants to reduce the cost of accepting payments, by providing an alternative to credit and debit cards. And in time it may also allow customers to easily access better deals in other sectors like energy, telecoms and insurance.

4. The initial phase of Open Banking implementation began in early 2018 and will finish in September 2019. This review was commissioned by the Open Banking Implementation Entity (the OBIE) to examine the first year of Open Banking's rollout, and recommend how to strengthen Open Banking's impact on competition and value to users. Our conclusions are based on structured interviews with representatives of third party providers (TPPs), banks, consumer groups and the OBIE itself.

5. It is too early to assess the impact of a major initiative like Open Banking, not least because the banks have not yet fully completed implementation. Nonetheless the foundations have been established successfully, in particular the API standards and trust framework, and these were widely praised by our interviewees. Many other countries are using these standards as a blueprint for their own Open Banking projects.

6. From the outset the OBIE has adopted a "minimum viable product" approach. This means that the APIs were made live as early as possible to allow learning and modifications based on user feedback. One crucial area requiring rework was the user experience. This was initially bank designed and unnecessarily lengthy and cumbersome. The standards now incorporate comprehensive user experience requirements and are being implemented at the time of writing. Early indications are user conversion rates have doubled.

7. The OBIE does not, however, have complete discretion in its design of Open Banking. It has to fit within the EU's Second Payment Services Directive (PSD2). In the view of many of our interviewees, the shortcomings of PSD2 will likely now hold back the adoption of Open Banking. As a result, there are some gaps emerging in the UK's implementation of Open Banking that need to be addressed. The most important of these are.

   a. Improving payments capabilities;

   b. Improving consent protections for customers;

   c. Expanding Open Banking into Open Finance; and

   d. Developing Premium APIs.

8. **Improving payments capabilities:** The initial reaction from some TPPs is that the Open Banking's payments APIs, which are fully aligned to PSD2, miss some functionality. One of these is the absence of refund functionality, which is a critical feature for online merchants. Another is the inability for customers to pre-approve payments to a merchant, eg for subscription services or to automate sweeping between accounts. Currently customers have to manually authorise every payment. This could be solved if Open Banking were able to mandate "variable recurring payments" which would be cheaper for merchants and more secure for customers who currently have to hand over their card details to merchants to hold on file.

9. **Improving consent protections for customers:** The existing authorisation and consent rules under PSD2 provide many consumer protections, but there may be some areas that could be improved. We suggest adding three elements to the existing standards to further build consumer trust:

   a. In order to ensure customer data is not used for purposes that the customer did not consent to, we recommend "consent codification". This would mean codifying the customer's consent and attaching it to the data. This would make it clear to data processors, auditors and regulators how the customer intended their data to be used.

   b. In order to ensure that customers retain control of their data after they terminate a service, we recommend not just revoking ongoing access, as is currently the case, but also automatically deleting data that has already been shared.

   c. In order to ensure continuity of service for customers, we recommend TPP-side reauthentication. This would allow users to provide TPPs with continued consent to access their data without having to revisit their bank's website or app. Currently, consumers are forced to reauthenticate with each TPP through their bank every 90 days, which is an unnecessary inconvenience.

10. **Expanding Open Banking into Open Finance:** The CMA Order and PSD2 only apply to current accounts and other payments accounts. This omits many important financial products, such as cash savings accounts, mortgages, pensions and insurance. The narrow focus of the Open Banking APIs limits their potential to drive wider competition in the financial sector, for example by helping customers shop around for better interest rates on savings accounts or cheaper mortgages. Extending Open Banking to these other financial products would drive more competition and better consumer outcomes. Currently the only mechanism for customers to access this information is via screen scraping, which is unstable and insecure. The FCA is planning to consult on Open Finance imminently.

11. **Development of Premium APIs:** Some of the increased functionality that we recommend may be best delivered by APIs that banks provide voluntarily and under contract with third parties. The OBIE is planning to create "Premium APIs" that sit above the mandatory "Regulatory APIs". These should provide a commercial incentive for banks to grow the Open Banking ecosystem and improve the performance of their APIs.

12. There are many opportunities to build on the success of Open Banking to help create a digital economy that works for consumers and small business. Several other sectors are approaching their "Open Banking moment" where customers take control of their data to drive competition and innovation. In the energy sector, if smart meter data was accessible in this way it may make switching easier and enable customers to easily take advantage of cheaper tariffs and off-peak energy pricing. Pensions is another sector where consumers face complex but important choices, and where tailored advisory services based on actual customer data could improve engagement and consumer outcomes. Some integration with Open Banking may help these sectors to develop their own standards more quickly, learning from Open Banking's successes and mistakes, and help drive adoption.

13. Another opportunity lies in the area of digital identity. Open Banking does not provide digital identity but it can support digital identity initiatives in two important ways. Firstly, it created a standardised and ubiquitous authentication mechanism that consumers can use to access their digital identity regardless of where it is stored. Secondly, transaction data can be a helpful input into the creation of a user's digital identity.

14. A significant amount has been achieved so far and places the UK in a world-leading position. Nevertheless, more work is required to build out important pieces of functionality to ensure mainstream adoption. PSD2 in particular is now seen as holding back Open Banking. We recommend the government reviews Open Banking's regulatory underpinning so that the benefits of Open Banking can flow to bank customers and UK citizens more widely. The FCA's Open Finance project, the Furman Review's proposal for a digital markets unit, and BEIS's Smart Data Review may be vehicles through which this could be achieved.

15. Open Banking is intended to kick-start an ecosystem of digital innovation and its benefits will become apparent in the coming years, not months. The challenge now is to build upon the foundations that have been laid, introduce additional functionality that has been overlooked by PSD2, and build out its capabilities across different sectors to help create markets that better serve consumers and small businesses.

Foreword

Over the last two decades, businesses have used data, complex pricing and other tools to slice and dice consumers. This "yield management" by business is experienced as price discrimination, upselling, reduced choice and lock-in by consumers. This harms competition and may be turning people against markets.

Open Banking is the first serious attempt to use technology to redress this problem. It focuses on the demand side in banking to empower consumers to compare banking products and switch more easily between them. By giving them control over their financial data, it should also help them access products from third parties more easily.

When Fingleton Associates and the Open Data Institute wrote our 2014 report for the Treasury proposing Open Banking, we hoped that it would empower bank customers to pick and choose the products that worked for them, and put consumers in control of their financial lives.

A lot has been achieved in Open Banking's first year. The technical standards have been designed well and are popular with the businesses that use them, and customer adoption is growing. Over a hundred companies are now regulated to use the APIs. They offer services that range from account management, to financial advice to those in trouble, to credit referencing for people looking to borrow money.

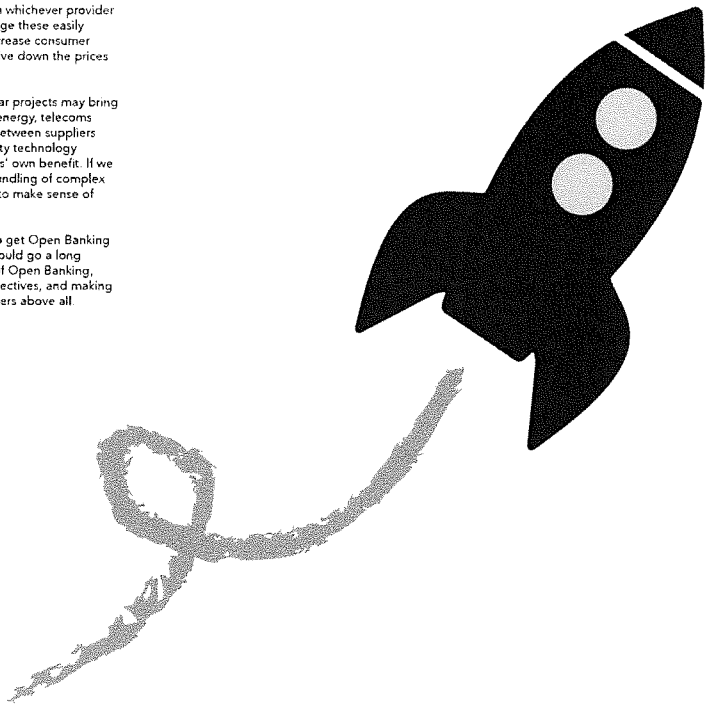
But more can be done. Many of the reforms proposed in this report are about filling gaps that prevent useful, pro-competitive services from emerging. The payments APIs, for example, could give customers and merchants a cheap, secure alternative to card network payments. That could revolutionise the world of payments, and build viable challengers to established incumbents. They need tweaks to give them the same capabilities that incumbent networks have – without those tweaks, there is a risk that the payments side of Open Banking never gets widespread adoption.

Growing Open Banking out into other financial products, too, should be good for competition and for consumers. One of the core benefits of Open Banking should be to make it easier for customers to multi-home and take their mortgage and credit cards from whichever provider is cheapest – allowing them to manage these easily through the same interface could increase consumer engagement with the market and drive down the prices people pay.

Open Banking is only the start. Similar projects may bring greater competition to markets like energy, telecoms and insurance, and drive switching between suppliers in those markets, and allow third party technology companies to use data for consumers' own benefit. If we get it right, we may see a great unbundling of complex product offers, and help consumers to make sense of previously unintelligible markets.

For that to work, though, we need to get Open Banking right. The proposals in this report should go a long way towards realising the potential of Open Banking, satisfying the CMA's competition objectives, and making the banking market work for consumers above all.

John Fingleton, July 2019



Origins of Open Banking

Scope of the report, purpose and method

In April 2019, the OBIE commissioned the Open Data Institute and Fingleton to carry out a review of Open Banking one year on from the start of its rollout.

Our review looks at:

- How has the UK sought to implement Open Banking in the UK for the benefit of consumers?
- What has the UK's implementation of Open Banking successfully delivered and what requires further work?
- Where is the UK in terms of implementing Open Banking?
- Which use cases are likely to be enabled by Open Banking in its current form and which are only partially enabled?
- What is the potential to develop Open Banking into other sectors and user services?

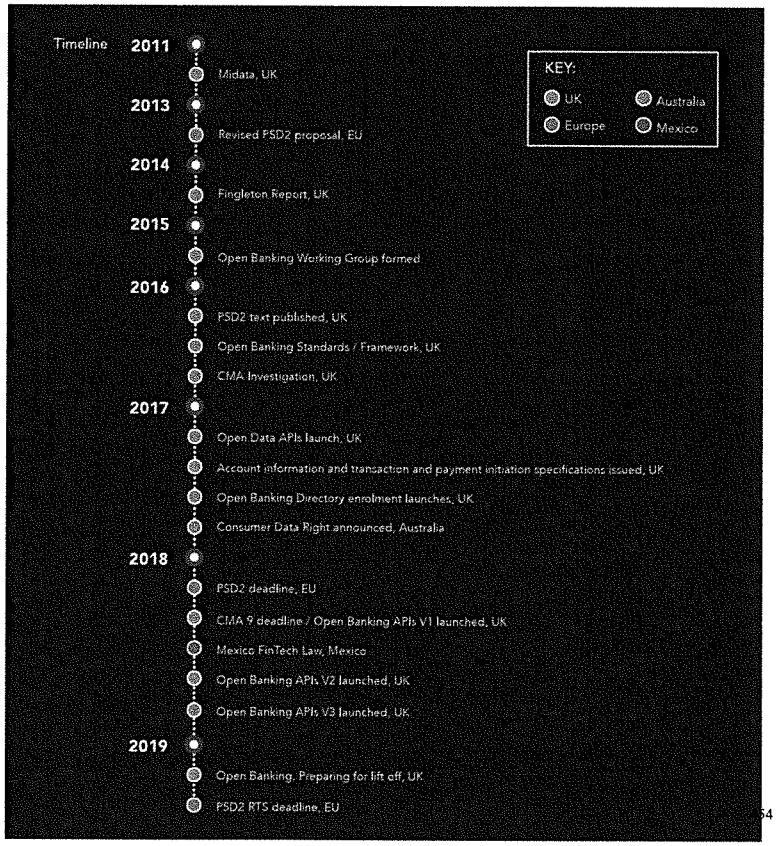
Our review uses the following methods:

- Stakeholder interviews with TPPs, representatives of banks, the OBIE, CMA and FCA staff and consumer representatives;
- Workshops held by the OBIE;
- Review of internal OBIE documents;
- Review of relevant data; and
- Desk-based research.

An overview of Open Banking

Summary

In this chapter, we describe the development to date of Open Banking in the UK. We document the motivations for establishing Open Banking, the work that came before it, the regulatory underpinning and the groups involved in delivering it.



As part of its Retail Banking Market Investigation,[1] the CMA initiated the current version of Open Banking in February 2017 to increase competition in the UK banking market. Open Banking is the first significant attempt to use technology to rebalance markets in favour of consumers in the face of sophisticated yield management techniques, and the same principle is being explored in markets like energy, telecoms and insurance.

The CMA's aim was to use data sharing to increase competition by:

- Giving customers more choice;
- Creating more customer engagement with banking services;
- Stimulating innovation across the financial sector; and
- Enabling the unbundling of current account and other retail banking products.

Regulatory background

The CMA's Retail Banking Market Investigation concluded that low levels of competition and innovation in banking were important reasons that retail banking products were expensive and service quality often poor. Open Banking was part of the remedy to address this, and was mandated in the CMA's Retail Banking Market Investigation Order (the CMA Order).[2]

This coincided with PSD2,[3] and the General Data Protection Regulation[4] (GDPR). PSD2 aims to bring greater competition and security to the payments market, by giving customers safer ways to share their data with third parties than using existing practices such as "screen scraping", where users give their bank username and password to third party apps that then use these details to access their bank account details.

Screen scraping was identified as a serious security risk in PSD2, and PSD2 was intended to control these practices by requiring banks to create dedicated interfaces for the sharing of customer data with third parties and requiring strong customer authentication which would prevent screen scraping from taking place.

The GDPR creates a number of general rights for EU citizens over their data. Some of these, such as the right to data access and data portability, dovetail with the data sharing approaches in the CMA Order and PSD2.

What does Open Banking enable?

Under Open Banking, the six largest banks in Great Britain and the three largest Northern Irish banks (the CMA9) are required to give their personal and business customers the ability to access and share their account data on an ongoing basis with authorised third parties.[5]

As well as sharing their banking data, Open Banking also includes APIs that allow approved TPPs to make payments from their accounts. The CMA intended this to make it easier for customers to make account-to-account transfers, create a viable alternative payments system to the existing card networks, and enable other use cases involving payments. We discuss some of these in Chapter Three.

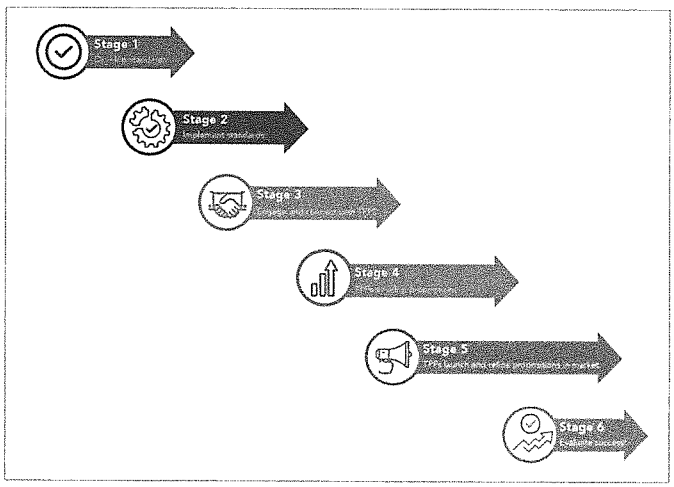
The CMA Order also specified that secure APIs should be the technology used to share customer account data and make payments, and that all nine banks should use a standardised API to make it as easy as possible for third parties to work with them.

[1] CMA, Retail Banking Market Investigation: Final Report (2016) https://www.gov.uk/cma-cases/review-of-banking-for-small-and-medium-sized-business-services-in-the-uk
[2] CMA, Retail Banking Market Investigation Order (2017) https://www.gov.uk/government/publications/retail-banking-market-investigation-order-2017
[3] European Parliament and Council, Directive 2007/64/EC https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007L0064&from=EN2007/64/EC
[4] Intersoft Consulting, General Data Protection Regulation https://gdpr-info.eu/
[5] The CMA9 are: Lloyds, Barclays, Nationwide, RBS, Santander, Danske Bank, HSBC, Allied Irish Banks and Bank of Ireland

The rollout of Open Banking

The chart below provides a high level overview of the rollout of Open Banking in the UK from the point of view of the Open Banking Implementation Entity, the body set up by the CMA to design and implement Open Banking.

Figure One: Stages of Open Banking Implementation



After the design and initial testing stages in 2017, Open Banking went live in January 2018 with the launch of the first account information APIs. This first version of the Open Banking APIs was a bare bones service that TPPs could use for live market testing. This version has been refined several times since. This initial rollout will finish in September 2019.

Despite a basic initial implementation, a number of services using Open Banking have been launched in this pilot phase. These include account aggregators, credit referencing services, and budgeting apps. Customer use of these is growing, but no service has yet achieved widespread adoption. Furthermore, many of the use cases envisaged have not yet emerged.

Richer payment functionality was added to the payments APIs in September 2018, for example to enable future-dated payments. However, the payments APIs in their current form are still difficult to use compared to alternative ways of making payments, like cards or Direct Debits, and have not been adopted by many TPPs. We discuss some payments use cases in Chapter Three, and recommend changes to enable them in Chapter Four.

*Source: Open Banking Ltd

The history behind Open Banking

Midata

The UK's first attempt at creating a version of Open Banking was the Midata initiative. Launched in 2011 by the Department for Business, Innovation and Skills (later renamed the Department for Business, Energy and Industrial Strategy, or BEIS), Midata was intended to give consumers greater access to their transaction data in a portable electronic format.[1] It was hoped this would make it easier for consumers to compare current accounts and increase switching.

Banks voluntarily supported the initiative by providing downloadable account transaction data in a standardised file format. Customers needed to download these files, save them to disk and then upload them to comparison providers. These providers would then analyse the data and make switching recommendations.

Midata eventually rolled out in 2015, with serious problems:

- User experience was poor. Users found the requirement to download and upload files to be a complex and cumbersome process
- It only offered a one-off snapshot of user data rather than an ongoing feed.
- Customers could alter the data themselves, making it unreliable for purposes like credit scoring where provenance is important.[2]

Despite claims that Midata would "change personal banking forever",[3] it never achieved widespread adoption. In the view of many of our interviewees, Midata was crippled by its poor user experience. In our interviews with the OBIE, this experience was cited as a key lesson for them in the implementation of Open Banking.

Data Sharing and Open Data for Banks: A report for HM Treasury and Cabinet Office

In 2014, HM Treasury commissioned the Open Data Institute (ODI) and Fingleton Associates to assess the opportunities for improving UK banking. This focused on giving personal and business customers the ability to easily share bank transaction data with third parties using APIs.[4] The paper also considered how bank publication of certain product data as open, machine-readable data might help achieve these outcomes.[5]

The paper argued that greater access to data had the potential to help improve competition in UK banking, and that contemporaneous policy interventions, such as Midata, and consultations to improve SME credit data, were good in principle but not in execution.[6]

The paper concluded these policy initiatives would benefit from employing more common technology and standards for data sharing. Common standards were identified as important for interoperability between different providers and to prevent incumbents from developing "walled gardens" that kept their customers from accessing rivals' products. It argued that effective data sharing in the banking sector would lead to:

- Improved price transparency in personal and business current accounts;
- Improved transparency about the quality of current accounts;
- Reduced switching costs between service providers; and
- Lower barriers to entry for new service providers.

The paper proposed that APIs be used to share the data, as a robust and proven technology, and a security system that would allow users to authorise third party apps without having to give up their password details.

Data sharing had already been occurring to some degree, predominantly using screen scraping. Removing the need to share usernames and passwords would remove a significant source of user friction, and well-designed APIs could increase customer security simultaneously. The APIs would also facilitate simple, low friction, and scalable data sharing which would be far less costly to service providers and much more useful and secure for consumers.

[1] Department of Business, Innovation and Skills, The Midata vision of consumer empowerment https://www.gov.uk/government/news/the-Midata-vision-of-consumer-empowerment
[2] Which?, Midata: Which? first look https://www.which.co.uk/news/2015/03/Midata-which-first-look-399235/
[3] GoCompare, Why Midata will change personal banking forever https://www.gocompare.com/current-accounts/Midata/
[4] Fingleton Associates & Open Data Institute, Data sharing and open data for banks - a report for HM Treasury and Cabinet Office
[5] Open Data Institute, What is "open data" and why should we care? https://theodi.org/article/what-is-open-data-and-why-should-we-care/
[6] HM Treasury, Competition in banking: improving access to SME credit data https://www.gov.uk/government/consultations/competition-in-banking-improving-access-to-sme-credit-data

Establishing the Open Banking Working Group

In September 2015, the Open Banking Working Group (OBWG) was established by HM Treasury to determine how data sharing might actually work in practice. The group included representatives from the banks, from open data groups such as the ODI, and from consumer and third party provider groups.

In 2016, the OBWG published a high level framework for sharing banking data and guidelines on how to implement them. The group recommended that standardised APIs be used to share data. It also recommended that Open Banking adopt a decentralised system across different banks, which would be more secure than a single, centralised system.

The Second Payment Services Directive

PSD2 is a set of rules intended to increase competition in payments, reduce the fraud risk created by screen scraping, and complete the creation of the Single European Payments Area by harmonising rules across its members.

- PSD2 requires EU banks to give authorised third party payment initiation and account information service providers access to customers' accounts.
- PSD2 also mandates the use of strong customer authentication in order to initiate electronic payments, and to grant access to transaction data.

PSD2 was passed in 2015, and first came into effect in January 2018. Some of its provisions, like the requirement for strong customer authentication, come into effect in September 2019.

General Data Protection Regulation (GDPR) and Open Banking

The GDPR aims to harmonise data privacy laws within the EU. It applies to all personal data, of which Open Banking data is a subset. It provides a number of new rights relating to personal data for EU citizens, including:

- A right to access;
- A right to be forgotten;
- A right to restrict processing;
- A right to data portability; and
- A right to withdraw consent (where applicable).

Open Banking facilitates the customer's right to data portability and the right to withdraw consent in a more targeted way than the GDPR requires.

The CMA Retail Banking Investigation Order 2017

The CMA concluded its Retail Banking Market Investigation in 2017. It found that "older and larger banks do not have to compete hard enough for customers' business, and smaller and newer banks find it difficult to grow. This means that many people are paying more than they should and are not benefiting from new services."[13]

To tackle these issues, the CMA set out a wide-reaching package of remedies. Central to this was a legal mandate placed upon the nine largest UK banks and building societies, the CMA9, to make their personal and small business current account customers' banking data available to authorised third parties through secure APIs as proposed by the ODI/Fingleton report and the OBWG.[14]

According to one interviewee we spoke to, the CMA's intention was for this to be a *"gamechanger, rather than just spraying WD40 over the existing processes."*[15] The ambition was to allow new players entering the market to target incumbent banks' most profitable customers, and end the customer lock-in that had led to so many distortions in the banking market.

The Open Banking Implementation Entity

The OBWG recognised in its 2016 report that well-designed technical standards would need a strong implementation capability to affect change. The CMA therefore determined that there was a need for a central implementation entity to:

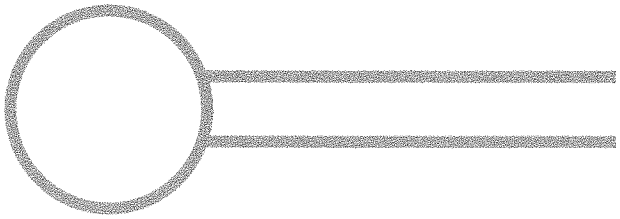
1. Write the standards;
2. Build supporting infrastructure; and
3. Coordinate and drive implementation across the mandated banks.

Learning from the Midata experience, the CMA resolved that Open Banking had to be a hard obligation on the banks and therefore that the Implementation Entity had to have powers delegated to it to compel the banks to comply. This was legally enforced in the Retail Banking Investigation Order.[16]

The CMA also recognised that it could not specify the technical design of the Open Banking standards in its Order, and so it only provided a summary of the core deliverables (see Appendix 1). It delegated the design of Open Banking to an individual (the "Trustee") who would head up a body, the OBIE, that would work with stakeholders from across the sector to deliver Open Banking. Funding for the OBIE comes from the CMA9, while the CMA, the Financial Conduct Authority (FCA), and HMT provide governance oversight.

The Trustee and the OBIE are required to consult and seek consensus with stakeholders across the banking sector. These represent a broad spectrum including consumer groups, TPPs, banks, and regulators. In the event that the Trustee is unable to achieve consensus, the Trustee has the legal authority, under the Order, to impose a decision on the banks. This ensures the program is not frustrated by logjams when a consensus is not possible.

Once the implementation phase is complete, the role of the OBIE and of the Trustee will transition into a monitoring role to ensure service levels are maintained and the banks continue to meet their obligations under the Order.

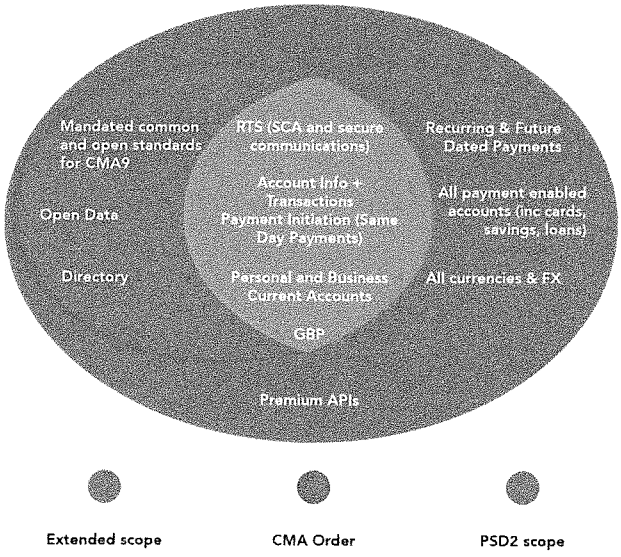


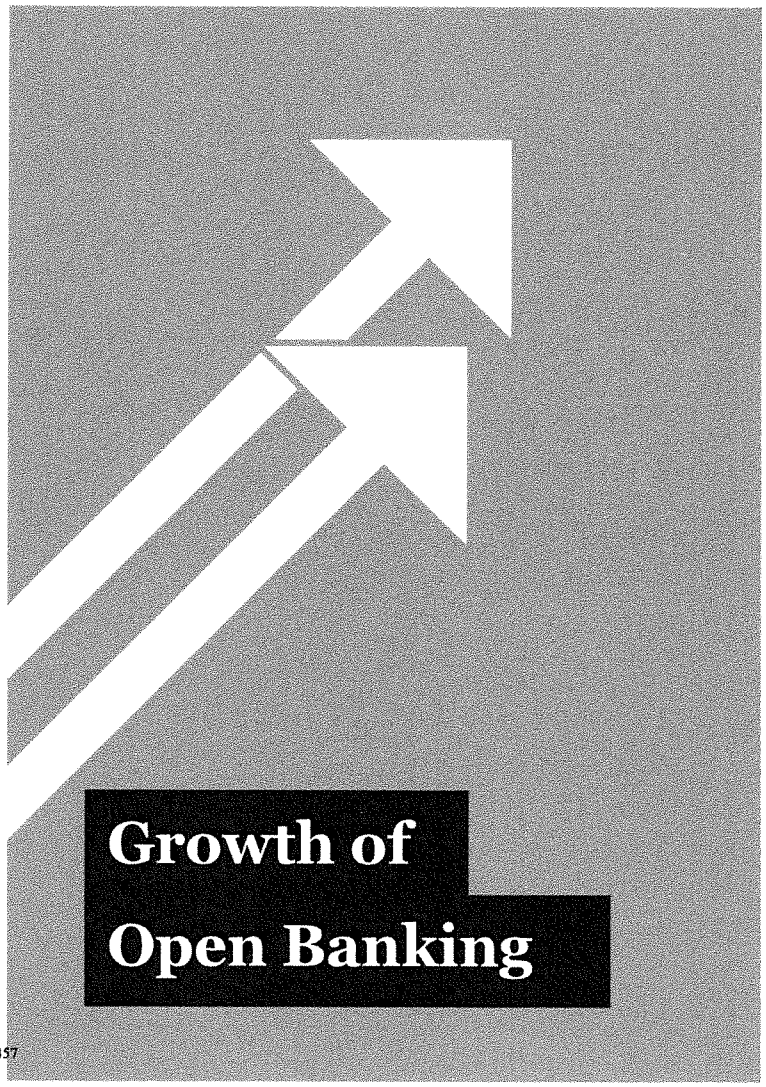
[13] Open Banking Working Group, Introducing the Open Banking Standard https://www.scribd.com/doc/298868600/Introducing-the-Open-Banking-Standard#from_embed
[14] Competition and Markets Authority, CMA paves the way for Open Banking revolution https://www.gov.uk/government/news/cma-paves-the-way-for-open-banking-revolution
[15] Competition and Markets Authority, Making banks work harder for you https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/542412/overview-of-the-banking-market.pdf
[16] Interview, CMA representative, May 2019
[17] Competition and Markets Authority, Retail banking market investigation order 2017 https://www.gov.uk/government/publications/retail-banking-market-investigation-order-2017

The scope of the CMA Order overlaps significantly, but not entirely, with PSD2. The Order is limited to personal and business current accounts, whereas PSD2 covers all payment accounts and methods (including credit cards, e-wallets and prepaid cards). In November 2017 it was agreed that the Open Banking standards would extend to cover all areas of functionality covered by PSD2 as well as some other ancillary items. This overlapping scope is illustrated in the diagram below.

The CMA Order and PSD2 have been a sufficient regulatory basis for the first stage of Open Banking, but are limited in scope to personal and business current accounts and payment accounts. As we discuss below, this may not be enough to achieve the CMA's goal of increased competition in the banking market, and may also stop valuable uses of Open Banking from being adopted by bank customers.

Figure Two: Scope of CMA Order & PSD2





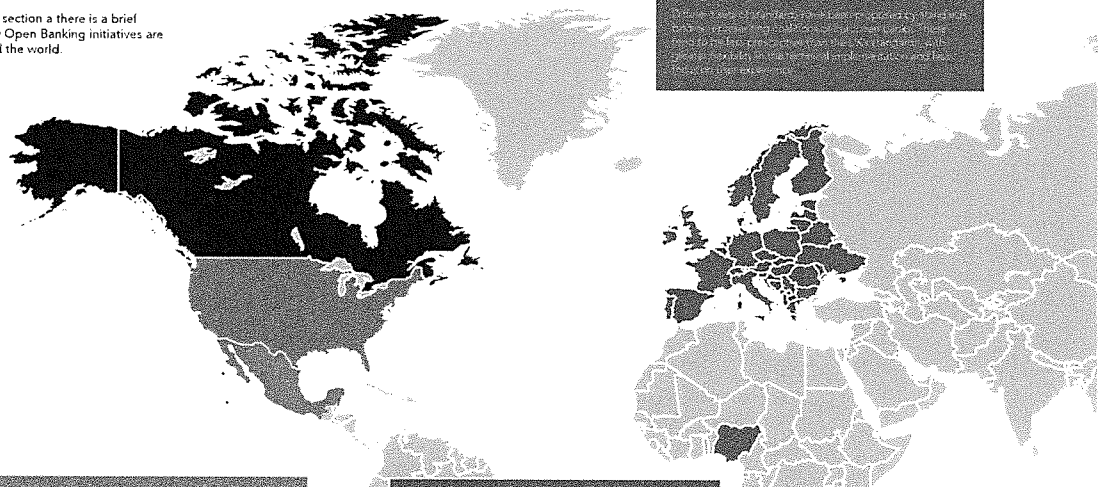
Growth of Open Banking

Open Banking from an international perspective

The UK was the first country to develop Open Banking standards and continues to be the leader in the field. Many other countries are looking carefully at the British experience as they develop their own models.

As an interviewee from a global technology firm told us, *"What is incredibly exciting is the degree to which OBIE standards are being adopted globally. If the standards that you establish are good enough, then people follow them. That's hugely significant for the world of finance and for the country."* [*]

In the following section a there is a brief synopsis of how Open Banking initiatives are evolving around the world.



Europe

[illegible]

Canada

In Canada's 2015 budget, it was announced that the government would begin a consultation to review the merits of Open Banking for the Canadian banking sector. The Minister of Finance then appointed an Advisory Committee on Open Banking to guide the review, supported by a secretariat within the Department of Finance and with members that **"will represent the broad interests of all Canadians"**. [illegible] In June 2019, the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce released its report entitled "Open Banking: What It Means For You", which included a number of recommendations intended to lay the groundwork for the rollout of Open Banking in Canada.

USA

"There is a large and established screen scraping market in the USA. Moves towards an Open Banking-style system have been led by the US Bank payments and interoperability association, NACHA. Nacha's API standard setting programme was announced late in 2017 with three events focus: trust and risk reduction, data sharing and payment access. In addition, the Consumer Financial Protection Bureau's (CFPB) data sharing principles encouraged banks to introduce APIs for sharing data, but did not require them to do so.

Mexico

[illegible]

Nigeria

Open Technology Foundation, a non-profit organisation, launched Open Banking Nigeria (OBN) in 2018 [illegible] to drive innovation and choice in the Nigerian banking sector. Its objective is to roll out open APIs and encourage banks and fintechs to adopt open standards for API implementation.

Unlike many other Open Banking regimes, OBN considers the UK standard [illegible] for Nigeria's context. They hope to draft their own standard that will be more appropriate for Nigeria and other countries in West Africa.

OBN hopes that an API framework will reduce the cost of innovation to service providers and provide a good customer experience. Adedeji Olowe, Trustee of Open Banking Nigeria, tells us that he expected Open Banking to revolutionise the Nigerian banking sector and be a "huge boost" to the economy as a whole.

[*] https://www.ing.co.uk/activity/consultation/2019/nb-bd-pdf/ctbuwjpnnnrqgqcfuwg.pdf
[**] Open Banking: What It Means For You
[***] https://www.vasscea.com/publications/advertisement/fintech-business-industry-regulations-needed-increase-effective
[****] https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364917300471
[*****] Interview, Claudia del Pozo, 2019
[******] Interview, technology company representative, April 2019

[24] https://www.finextra.com/newsarticle_33785/standard-bank-becomes-nigeria-first-open-banking-adopter

India

[illegible]

Hong Kong

The Hong Kong Monetary Authority (HKMA) published its Open API Framework for the Hong Kong Banking Sector in July 2018, setting out its intended approach to Open Banking. HKMA's commentary outlines its intentions to move towards a "new era of smart banking", and has so far allowed industry to set its own standards without making it a regulatory requirement. Citi announced its partnerships using open APIs in 2018[illegible] and the first API for product information was rolled out in January 2019, focusing on public data such as deposit rates, credit card offerings, and service charges. Customer engagement will commence by the end of October 2019, with the remaining timeframe set out by the end of July 2019.[illegible]

Singapore

Singapore's overarching financial environment has adopted APIs to promote innovation and interoperability. As in Hong Kong, the Monetary Authority of Singapore (MAS) is not taking an interventionist approach to Open Banking. As the Chief Innovation Officer of MAS has said, "[illegible] open banking in the country will be a successful industry-driven, client-centric, strong-governed data [illegible]". MAS and the Association of Banks in Singapore (ABS) have released a standard API blueprint, a turnkey guide that banks can participate in the initiative. [illegible] ABS Standard Chartered and Citi have both have since launched their own API portals.

Japan

[illegible]

Australia

Based on a pre-existing technical environment between banks and Australian consumers, there are different aims and motivations behind the Australian government's introduction of Open Banking, compared to the UK. The Australian Consumer Data Right legislation (CDR) [illegible] the CDR will apply to a wider set of consumer data than just banking data, which will mean it will apply to energy data and also non-consumer data, with the aim of making data more readily available, [illegible] different sectors. The Australian Open Banking implementation is focused on data only and not payments.

The Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) has acted previously, similarly to the Fairer Ov the CMA in the UK, while working with bodies like the Australian Payments Network, Andy Ariss, CEO of the Australian Payments Network Ltd, is that "the regulatory stance is about balance of stability and innovation but there is a deep for good [illegible] partnership with the rise of challenger banks [illegible] regulation to enable Open Banking is expected by the end of 2019.

New Zealand

New Zealand is developing its Open Banking framework using "70-80% [illegible] of the UK standard. This is being driven by the voluntary cooperation of the major players in the market under the stewardship of the local payments association, PaymentsNZ. Similar to the UK, New Zealand's pilot includes account information and payments, and will be executed under the guidance of its own Open Banking working group.

The main drive in New Zealand is for greater innovation in the sector. To quote Steve Wiggins, Chief Executive of PaymentsNZ, the aim is to "get more things happened in the market [illegible] the get alternatives to card rails going, more peer to peer activity, and more service solutions as a result of accessing accounts information and data."[illegible]

[1] https://www.payments.co.nz/news/nz-payments/2018/singapore-open-banking
[2] https://abs.org.sg/docs/library/abs-open-playbook.pdf
[3] https://www.acc.gov.au/consumer-data-right
[4] Interview, Andy Ariss, 2019

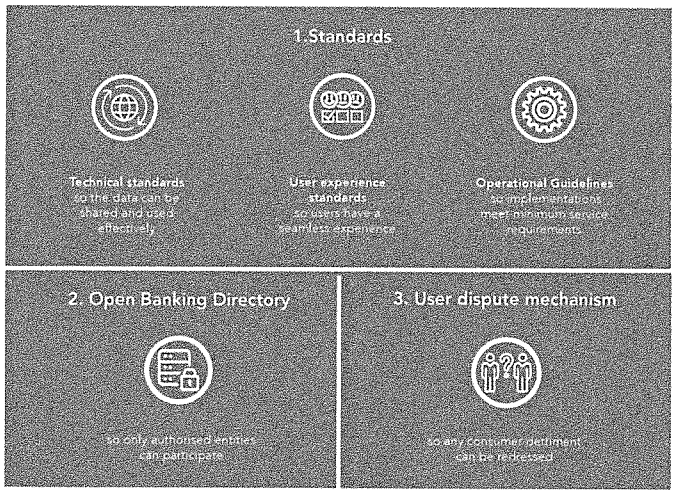
[1] Interview, Steve Wiggins, 2019
[2] Ibid
[3] https://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/open-application-programming-interface.html
[4] https://www.citigroup.com/citi/news/2018/180518a.html
[5] https://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/open-application-programming-interface.html

How Open Banking works

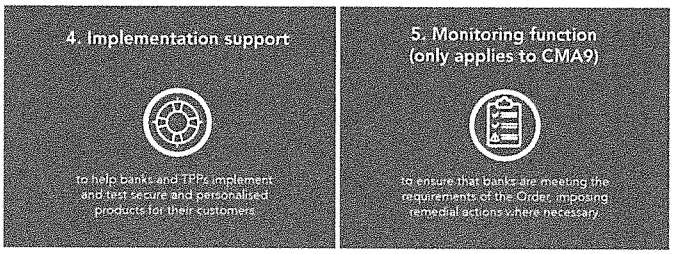
The Open Banking Implementation Entity creates and maintains a number of assets and delivers some services in its role as the central implementation entity.

Figure Three: Key assets and services of Open Banking

Key assets



Key services



While other PSD2 standards bodies, such as STET in France and the Berlin Group in Germany, focus exclusively on technical standards, Open Banking includes user experience standards and operational guidelines. There are also functions providing implementation support for banks and TPPs seeking to implement the standards, and a monitoring function that ensures that the CMA9 banks are meeting the requirements of the Order.

Technical standards

Open Banking allows bank customers to share information about their bank account, including their account balance, historical transactions and regular payments, with third parties on an ongoing basis. As described above, it uses standardised APIs to do this, so that each bank provides this information to third parties in a similar way. At present, approved third parties may access customer data up to four times a day.

As well as account information, there is a separate API for approved third parties to make one-off payments on a customer's behalf.

The Open Banking standards and support infrastructure are available to all banks, not just those mandated under the Order, under an Open Licence.

User experience standards

The authentication process introduced by Open Banking allows users to confirm to their bank that a request for data sharing from a third party has been approved by them. Open Banking uses a redirect model, which means that customers are directed to their bank's app to approve and consent to a TPP's request for access, and then brought back to the TPP's app.

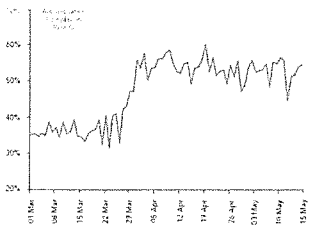
This process was unexpectedly laborious for customers in the first implementations of the APIs. Some banks required that customers navigate as many as twelve screens and tap through repeated warning messages. These screens complicated the journey and overemphasised the risks. The process was browser based and required a separate login, even if the customer had already logged into a mobile banking app on their phone. The poor customer experience presented a significant barrier for customer adoption of Open Banking, according to many of the people we interviewed from both banks and TPPs.

In order to create a smoother authentication journey, the OBIE developed and mandated user experience standards, which were called the "Customer Experience Guidelines", (CEG) over the course of 2018. The publication of these standards in September 2018 also required full support for mobile, where the customers are redirected to their banking app (rather than their browser) to approve new consents. These new guidelines give a less complicated journey to users and allow strong authentication of payments to be made in one step.

Most UK consumers are familiar with logging on to their banking apps and therefore find app-to-app authentication second nature. Many of our interviewees felt that app-to-app authentication was a significant improvement to the customer experience.

One company we spoke to, Account Technologies, experienced an approximate 60% increase in customer conversions from one bank's customers after it implemented the app-to-app standard, telling us: *"the results were absolutely astounding."*[12] This approach is now mandatory for the CMA9.

Figure Four: Example Bank Authentication Rate



[12] Interview, Account Technologies, June 2018

Operational Guidelines

In order to ensure that TPPs are able to reliably offer services to consumers and small businesses, Open Banking developed standards covering availability, performance and testing. These are particularly important for payment services provision, where consumers want an experience as reliable and fast as card-based forms of payment.

The Technical Standards, the User Experience Standards and the Operational Guidelines together, make the Open Banking Standards. In addition to them being Open Licence, each is associated with a conformance tool or checklist that allows banks and third parties to objectively test whether their own implementations meet the requirements of the standards.

Open Banking Directory

The CMA Order required the creation of a "whitelist" of TPPs that could be securely identified by the banks. This whitelist, now known as the Open Banking Directory, was built so that the CMA9 and other banks could identify the TPP seeking to access its APIs and confirm that the TPP has the appropriate regulatory permissions. The Directory also allows TPPs to easily locate and connect to banks also enrolled in Open Banking. The Directory is a flexible asset and is now being repurposed to support the Confirmation of Payee service which is not directly related to Open Banking but shares the basic requirement of an ecosystem requiring a whitelist. This is potentially relevant to other sectors.

User dispute mechanism

The CMA required the OBIE to create a customer redress mechanism to manage consumer complaints to ensure that their complaint was appropriately dealt with between the bank and the TPP. While the regulations set out liability rules, which are particularly important in the case of a disputed payment, Open Banking is developing a Dispute Management System which enables multiple third parties to resolve disputes between themselves, speeding up resolution.

Implementation Support

Open Banking is unusual in that it creates a "many-to-many" network, with many TPPs connecting to many banks. Connecting to such a network for the first time can be a daunting task for both TPPs and banks, so Open Banking provides support by helping banks find TPPs with whom to test their implementations (and vice versa), and helping resolve issues identified by participants.

Monitoring Function

Open Banking has a quasi-regulatory function with respect to ensuring that the CMA9 are meeting their obligations under the CMA Order. This includes ensuring timely conformance with technical standards and validating that they are compliant with the User Experience Standards and the Operational Guidelines. The Trustee has powers, delegated by the CMA, to impose remedial actions on the CMA9 if necessary.

Data provided by Account Technologies

Consumer security and trust are built into the heart of Open Banking's architecture. This is evidenced by six principles which have been designed to protect the customer's interests.

Figure Five: Principles underpinning consumer security and trust

1. The customer never has to share their username and password with any entity other than their bank.

Customers give their consent to the TPP but authenticate their consent with their bank. This is known as the "redirect model" and allows the customer to keep their banking credentials private. As of Q2 2019, banks are required to allow customers to authenticate on their mobile device if they are using a TPP's mobile app, meaning that customers can authenticate as easily as they log into their banking app.

2. Open Banking is opt in, not opt out.

It is the customer's decision to give access to data to third parties. Data cannot be shared through the Open Banking systems unless the customer actively chooses to do so.

3. It depends on explicit consent given by the customer.

The customer is required to provide their explicit and informed consent to their data being shared with each TPP. They have to re-approve TPPs ninety days after the initial approval. This consent must be fully GDPR compliant.

4. It is as easy to revoke permission as to give it.

The customer has easy access to a permissions dashboard which can be accessed by the consumer through their bank, or increasingly at theTPP. The OBIE is currently working on features to make revocations easier for customers to manage.

5. Only authorised entities can participate.

All TPPs have to be authorised by the FCA as an Account Information Service Provider (AISP) and/or a Payment Initiation Service Provider (PISP). Only authorised third parties can register on the Open Banking Directory, so unauthorised TPPs cannot trick customers into sharing their data with them.

6. If anything goes wrong there is a customer redress mechanism.

PSD2 sets out the responsibilities of the participants in the event of dispute and a dispute management system is in place. Customers always retain the right to present a complaint to the Financial Ombudsman Service.

Open Banking use cases

Much has been achieved in the UK's implementation of Open Banking so far. There are now over 135 entities approved by the FCA to provide Open Banking-enabled services to consumers and SMEs. While full bank implementation will only be completed in September 2019, it is clear that several valuable use cases are already fully supported or will be supported in the near future.

In this chapter we discuss these use cases. As discussed above, because the implementation is phased, we have placed these use cases on a spectrum that includes propositions that are live, in testing and in design.

The categories we have used are indicative only. For each use case, we discuss the benefits it would deliver if it were to be fully enabled; the current barriers to its success; how Open Banking can help to overcome those barriers; and what stage different TPPs are at in developing the use cases.

There are also a number of emerging use cases which were not initially anticipated but which appear to be in development. We have included some of these in the "Unanticipated Innovations" section.

Figure Six: Summary of use cases

Live	In testing	In design
Account aggregation services	Consumer lending	Account sweeping and micro savings
Personal financial managers	Automatic overdraft borrowing	Product comparison services
SME financial management	Credit file enhancement	Protections for financially vulnerable people
Open Banking as a service	E-commerce payments	"Unanticipated innovations"
	Identity verification	
	Debt advice	
	SME lending	

Live

Account aggregation services

Proposition benefits: Account aggregators allow bank customers to view their accounts from different banks through a single interface. This makes it easier for customers to use products from different banks and may increase competition by lowering barriers to multi-banking.

Proposition blockers (prior to Open Banking: Prior to Open Banking, account aggregators relied on screen scraping, which required customers to give out their username and password. This approach is insecure, unreliable, and does not work with all bank accounts. Established banks did not want to associate themselves with screen scraping which meant they did not want to offer aggregator services which relied on it.

How Open Banking enables the proposition: Open Banking eliminates the need for users to give their username and password to unregulated third parties. The APIs are intrinsically more secure and robust than screen-scraping.

Stage in rollout: Account aggregators are increasingly offered both by both TPPs and are the main Open Banking products offered by the CMA9 banks so far.

Illustrative examples of providers: Barclays, Lloyds and NatWest/RBS

Personal financial managers

Proposition benefits: Building on account aggregation services, personal finance managers (PFMs) review users' finances to also provide insight on where the consumer is spending their money. Some also make recommendations about budgeting and shopping around for better products. They can, for example, suggest cheaper energy deals to users who are on expensive tariffs, point out day-to-day spending habits that add up to significant costs, or remind users about regular subscription payments that may no longer be best value. Prompting users to find cheaper deals may increase consumer engagement and increase switching in energy, telecoms and other markets where inactive customers face a "loyalty penalty". Most PFMs are in the process of building financial service marketplaces, a distinguishing characteristic from simple account aggregation.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Customers would have to share their data via screen scraping.

How Open Banking enables the proposition: Open Banking allows consumers to share their transaction data with their chosen PFM. Through Open Banking, PFMs can also be authorised to execute a payment schedule with providers offering a better deal for the customer. This allows for a much more comprehensive offering and a seamless customer experience.

Stage in rollout: A few PFMs are already on the market. Yolt is one of the largest users of the Open Banking APIs and was the first third party to execute a data request using the Open Banking APIs. Yolt has a payment proposition in development and has created a basic marketplace.

Both account aggregators and PFMs are limited by the types of product that the Open Banking standards currently cover. Cash savings, mortgages and pensions are not covered by the Open Banking mandate, so these services can only give a partial picture of a customer's finances. We discuss the potential for Open Finance in Chapter 4.

Illustrative examples of providers: Yolt, Moneyhub

SME financial management

Proposition benefits: Financial management software allows small and medium sized businesses to automate many of the functions of a conventional finance function, including raising invoices and tracking payments, managing payslips and making cash flow projections. More advanced providers can also initiate payments from within the accounting package.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Most accountancy software providers used screen scraping to access SME accounts. Some providers were able to negotiate proprietary connections on a case by case basis.

How Open Banking enables the proposition: SME accountancy software using Open Banking APIs can monitor SMEs' finances without screen scraping, or negotiating and building a proprietary connection which in time could become a key dependency for the provider.

Stage in rollout: Many accountancy service providers have the option to use Open Banking services but have either not yet fully implemented it or begun migrating customers.

Illustrative examples of providers: Xero, Intuit, Sage, FreeAgent

Open Banking as a service

Proposition benefits: Companies offering Open Banking as a Service (OBaaS) provide support and tools to other firms that want to use Open Banking, but do not have the in-house expertise themselves. They are a valuable part of the Open Banking ecosystem as they provide the connecting role allowing smaller providers to use Open Banking APIs without upfront development costs.

Proposition blockers (prior to Open Banking): OBaaS solutions aim to seamlessly integrate as many service providers as needed into one comprehensive process. Historically this has been done using screen scraping.

How Open Banking enables the propositions: Open Banking is providing the basis for these new services by creating the role of Technical Service Provider (TSP). This allows for the ecosystem to evolve more quickly as it reduces the barriers to entry.

Stage in rollout: There are a growing number of TSPs that are building solutions to allow some very small FinTechs and smaller banks to use Open Banking without a major investment.

Illustrative examples of providers: Token, TrueLayer, OpenWrks, Yapily, SaltEdge

In testing

Consumer lending

Proposition benefits: Borrowers that can give potential lenders fast and reliable access to their bank account history may be able to speed up the process of getting a loan, and lower the costs of doing so. A special case of consumer lending, is automatic overdraft borrowing, discussed next.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Borrowers often have to provide several months of bank statements to demonstrate their income and transaction history, the burden of which can slow down or deter consumers from borrowing when they might need to.

How Open Banking enables the proposition: The Open Banking APIs give lenders reliable access to would-be borrowers' financial history. This information is machine readable and guaranteed to be untampered with.
Stage in rollout: Some TPPs are using Open Banking account information to determine creditworthiness and affordability on behalf of major high street lenders. Eventually some propositions may use the payments APIs to take automatic repayments, with users' approval.

Illustrative examples of providers: Account Score, Experian, Equifax

Automatic overdraft borrowing

Proposition benefits: Unauthorised overdraft borrowing is expensive and causes very high costs for a small number of banking customers (most unarranged overdraft charges are paid by 1.5% of customers, who each pay around £450 per year in fees and charges on average).[17] Allowing overdrafts to be provided automatically by another cheaper lender could significantly reduce costs for these customers.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Absent Open Banking, customers would have to use insecure screen scraping and card on file payments to facilitate repayments of these alternative overdrafts.

How Open Banking enables the proposition: Open Banking's data API could trigger an automatic short-term loan from a cheaper, pre-agreed lender which is then deposited into the customer's current account. This allows them to avoid overdraft fees but still access credit when they need to.

Stage in rollout: Automatic overdraft borrowing can be thought of as requiring two components to be in place for implementation. The first component, the data API, is working well as shown by the extensive use of it by providers such as SafetyNet Credit. However, the use case will not be fully enabled without the second component, the ability to authorise variable recurring payments (VRPs), which we discuss below. As one interviewee told us:

"We offer an overdraft product, and we have a massive cost disadvantage because the banks can move money for free but it costs us a fortune to move money. We use card rails. It's the only real time payment mechanism that exists. Single immediate payments don't work from a customer experience point of view, not including VRP was a massive miss."[18]

Illustrative examples of providers: SafetyNet Credit

[17] Financial Conduct Authority, Implementation review – overdrafts policy statement https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps13-16.pdf
[18] Interview participant, May 2018

SME lending

Proposition benefits: Automating the SME loan application process would enable greater competition amongst business lenders.

Proposition blockers (prior to Open Banking): SMEs making loan applications usually need to provide between three and six months of bank statements to demonstrate their cash flow and other elements of creditworthiness. As with consumer lending, the current process can be slow and error-prone, and favours SMEs borrowing from their own bank. A 2018 Treasury Select Committee report concluded that the SME lending market suffered from a lack of competition, in part because SMEs were reluctant to approach lenders other than their home bank, and recommended that Open Banking be considered as a solution to this.

How Open Banking enables the proposition: Open Banking allows SMEs to provide their account history to external lenders and get a quick loan decision, or to brokers to shop around for a loan on their behalf. This should increase competition and SME access to credit. Transaction data coming from a secure bank API is also much more trustworthy than the typical route of photocopied or scanned bank statements.

Stage in rollout: A number of lenders, like GrowthStreet and iwoca, are beginning to use Open Banking to speed up decision making, or to reduce fraud in the underwriting process.

Illustrative examples of providers: iwoca, Funding Options, Funding Circle, GrowthStreet

Credit file enhancement

Proposition benefits: Credit files allow lenders to make an accurate assessment of the borrowers' likelihood of meeting repayments. Open Banking can provide alternative sources of data that can inform or potentially replace credit scoring.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Credit reports from conventional scoring companies often contain errors and omissions, and they can be expensive and laborious to compile.[19] Rental payments are not always included in people's credit histories and some utility companies do not supply information to credit ratings agencies. In the UK there are approximately 5.8m people with thin credit files.[20]

How Open Banking enables the proposition: Credit scoring companies can use account information APIs to produce a fuller picture of a borrower's financial health, or compare their historical transactions with an existing credit file. As well as improving credit scoring and loan decisions, this also has the advantage of being transparent to the end customer.

Stage in rollout: Both Clearscore and Credit Kudos are using Open Banking APIs to produce new credit files or improve existing ones. Open Banking APIs will include the account holder name from September 2019, which increases TPP confidence in the provenance of the user's information, thereby reducing fraud.

Illustrative examples of providers: bud, CreditLadder, RentalStep, Credit Kudos, Clearscore

E-commerce payments

Proposition benefits: Open Banking's payments functionality allows customers to make bank payments quickly and easily to merchants instead of using relatively expensive card networks.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Prior to Open Banking there have been no mechanisms for customers to make bank account push payments to merchants. Currently, most e-commerce customers give their card details either to a payments processor or to the merchant directly. This is expensive for the merchant, which may be passed on to customers in the form of higher prices, and creates a security risk for customers from merchants holding copies of their card details insecurely on file.

How Open Banking enables the proposition: Open Banking's payments APIs allow customers to easily authorise payments to merchants without giving up any sensitive card information. Since payments through Open Banking are cheaper than card payments, this also benefits small businesses and may in turn result in lower prices for customers. To this end Open Banking could help save merchants £1.7bn per annum in card processing fees.[21] This could also improve competition by enabling SMEs to handle payments they might otherwise not be able to accept.

Stage in rollout: Open Banking payment providers are beginning to roll payment functionality out to merchants. However, early indications are that without a refund functionality and the ability to make VRPs, merchant take

[19] Clearscore – The most common credit report problems (and how to fix them) https://www.clearscore.com/credit-report/how-to/common-credit-report
[20] Experian, Are you "invisible" to the financial system? https://www.experian.co.uk/consumer/thin-credit-scores/index.html
[21] EY, Analysis of Open Banking savings, 2015

up may be limited. Other providers are gaining traction with propositions that facilitate wallet top ups as an alternative to card based top ups that incur expensive interchange fees.

Illustrative examples of providers: CashFlows, Trustly, Adyen, Transferwise

Identity verification

Proposition benefits: Customers can access and use their transaction data to facilitate identity and compliance checks more easily.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Verifying customer identity and eligibility for financial services is fraught with issues. Know Your Customer (KYC) checks typically require customer sending sensitive information like passports and old bills as proof of address. These checks are time-consuming and inconvenient for customers and expensive for providers.

How Open Banking enables the propositions: Open Banking enables the transaction data to be shared. This data contains all the information required to do affordability checks and can provide supporting evidence for KYC, anti-money laundering and other fraud prevention checks.

Stage in rollout: Some providers are already combining trusted transaction data with other data sources to support identity verification.

Illustrative examples of providers: The IDCo

Debt advice

Proposition benefits: People struggling with debt should be able to get advice about how to better manage their finances, find consolidation loans and arrange repayment plans that suit their needs.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Many existing debt advice services require customers to manually provide details about their financial affairs. Often customers find it hard to get access to this information or need help interpreting it. The Wyman Review[41] indicated that only 65% of the 1.7m adults who may need financial advice are getting it, leaving 600,000 people unserved. In addition, the FCA Financial Lives survey[42] suggests that 300,000 people are paying for debt management plans, with £207m per annum paid in fees.

How Open Banking enables the propositions: The Open Banking account information APIs allow debt advice services to get an automatic overview of a customer's finances and identify spending decisions and other patterns that they might otherwise have missed. Open Banking also enables "smart debt repayment plans" that can account for fluctuations in income to the benefit of both the debtor and the creditor during repayment periods.

Stage in rollout: Tully, a debt and budgeting advice service that uses Open Banking to get a full picture of their customers' finances to help them with debt rehabilitation, is currently in pilot stage.

Illustrative examples of providers: Tully (from OpenWks), CastLight

In design

Account sweeping and micro savings

Proposition benefits: Bank customers who keep a rolling balance in their current accounts may be missing out on interest if they moved that balance to a savings account. Automatically "sweeping" these funds into higher interest accounts was a benefit from Open Banking that the CMA identified in its Retail Banking Market Investigation.

Micro savings allow consumers to easily transfer small amounts from their current accounts to their savings accounts. Customers can conveniently round up their purchases every time they make a payment at a particular shop, helping people to make saving a regular habit. There are 9m current account holders with average balances of £7,500 who are currently not earning interest.[43] Open Banking could help consumers earn incremental interest of £400m per annum though micro savings apps.[44]

Proposition blockers (prior to Open Banking): Most current micro savings apps use a combination of screen scraping to access users' accounts and Direct Debits to make payments out of them.

How Open Banking enables the proposition: The Open Banking APIs can be used to identify the funds to move and make the payments.

Stage in rollout: Several micro savings app providers are currently considering Open Banking. Currently users have to authorise each payment individually through the Open Banking payments APIs but if VRP functionality became available this could be automated. This is also likely the reason why sweeping services have not emerged.

Illustrative examples of providers: Moneybox

Product comparison services

Proposition benefits: Product comparison services enable customers to identify the best products for them in areas like loans, overdraft charges, banking fees and savings accounts. A standardised approach should ensure the comparisons are comprehensive, to get customers the best deals and drive innovation and competition for customers.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Comparing personal current accounts can be time consuming and difficult. Service providers have to retrieve product data from banks' proprietary channels, specialist data capture organisations, or via screen scraping, which is intensive and prone to error.

How Open Banking enables the proposition: Open Banking allows for banking customers to share their transaction data securely and accurately with service providers, and use open data to make accurate comparisons. This ensures that the analysis is high quality and accurate.

Stage in rollout: Product comparison is a CMA objective for Open Banking. However, there are only a limited number of firms currently providing product comparison services on the market and none of the major price comparison websites offer this, the OBIE is currently reviewing why this might be the case.

Illustrative examples of providers: RunPath, Finnovation Labs, Funding Xchange

Protections for financially vulnerable people

Proposition benefits: Financially vulnerable people, such as elderly people or people with mental health issues, may rely on support from trusted family members and friends to manage their finances. Apps are being developed that alert a trusted adult of unusual account activity.

Proposition blockers (prior to Open Banking): Standard bank requirements for enabling vulnerable people to provide access to another adult are often burdensome on both parties, for example by requiring an Enduring Power of Attorney to be set up.

How Open Banking enables the proposition: The Open Banking APIs can be used to provide only account information access to the TPP, which can then alert the trusted adult to unusual activity on the account.

Stage in rollout: Several services focusing on vulnerable customers are already in design and at least one is already taking on customers.

Illustrative examples of providers: Kalgera

[41] Money Advice Trust, Debt advice funding review published at "pivotal moment" for sector http://www.moneyadvicetrust.org/media/news/Pages/Debt-advice-funding-review-published-at-pivotal-moment-for-sector.aspx
[42] Financial Conduct Authority, Financial Lives survey, https://www.fca.org.uk/publications/research/understanding-financial-lives-uk-adults
[43] Retail Banking Market Investigation https://www.gov.uk/cmas/assessment-and-implementation-and-impact-of-business-remedies-ment
[44] EY, Analysis of Open Banking use cases, 2013

Unanticipated innovations

There are several propositions in development which have the potential to drive customer benefits over and above those envisaged by either the CMA Order or PSD2. Examples include:

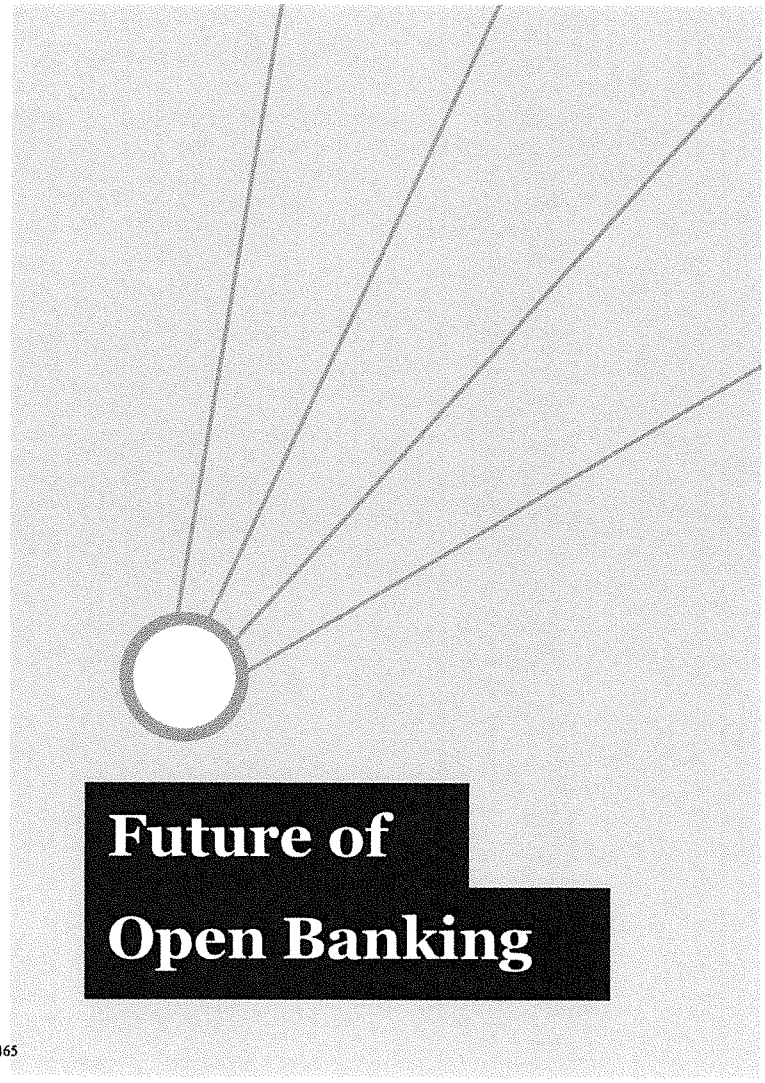
1. **Financial inclusion.** In November 2018, Nationwide created an initiative called Open Banking for Good (OB4G), with the purpose of helping out the financially excluded and financially "squeezed". OB4G launched a £3m challenge for FinTech startups, with seven being chosen for incubation and acceleration of their proposals. Over the coming months, these propositions will begin to be launched in the UK.

2. **Legal aid and welfare support advice.** The Legal Aid Agency is trialling the use of Open Banking to help determine applicant eligibility.[11] Legal advice services typically require scanned copies of payslips and bank statements to determine eligibility, whereas Open Banking APIs enable the account information to be shared easily so that advice can be given "almost instantaneously".

3. **Retrospective Gift Aid claims.** Streeva is a service that uses Open Banking to allow charities to retrospectively identify and claim Gift Aid on eligible donations.

The use cases in this chapter illustrate the potential for Open Banking to achieve the CMA's aims of increased competition in banking, as well as other consumer benefits that may have been unforeseen at the outset. There is a large ecosystem of FinTechs working on Open Banking propositions. However, in some cases there is missing functionality that would either enable or greatly strengthen the proposition to customers. These include those around payments capabilities, the ability to share identity information held by banks with TPPs and the inclusion of other financial products in Open Banking. We will address these and other gaps in the next chapter.

[11] Law Gazette, Legal Aid Agency to view applicants' bank account items [illegible]



Future of Open Banking

What's working, what needs building out, and the potential for Open Banking

In this chapter we highlight areas where Open Banking is working well, what needs building out, and where there is the potential for extending Open Banking. Our perspectives are based largely on the interviews carried out with representatives of TPPs, the CMA9, the OBIE and consumer groups, as well as the evidence from previous chapters.

In our view, the most successful elements of Open Banking so far are:

- The Open Banking standards;
- The implementation approach; and
- The Open Banking ecosystem.

We describe these elements as "what's working" and describe them in more detail below.

However, it is also clear that a number of use cases that should be enabled by Open Banking may struggle to make it to market or achieve mainstream adoption, in some instances because of gaps in Open Banking's scope and functionality.

In failing to provide the functionality to support these use cases, some of the original expectations of Open Banking in the CMA Order and PSD2 will not be met, and consumers will be worse off.[1] These use cases require additional features to be added to the existing standards. These include:

- Improving payments capabilities;
- Improving consent protections for consumers;
- Expanding Open Banking into Open Finance; and
- The development of Premium APIs.

We describe these elements as "what needs building out".

Finally, there are also a number of use cases that were not contemplated under the initial objectives of Open Banking, but are now considered to be potential extensions.

Some of these potential extensions were identified as part of the overall case for Open Banking in the original 2014 Fingleton-ODI report for HM Treasury. These are more than just incremental elements to the existing standards and represent what we view as the real potential of Open Banking. These include:

- The potential for Open Banking standards and infrastructure to support other sectors of the economy, such as energy and telecoms; and
- The potential for Open Banking to support a digital ID service.

We describe these extensions as "realising the potential of Open Banking".

What's working

The Open Banking standards

In general, the Open Banking standards were praised by our interviewees. One interviewee from a TPP, for instance, told us that:

> *"the actual banking standard is an absolutely phenomenal piece of work. ... If it became an internationally recognised standard I would be totally fine with that. It's absolutely fantastic."*[2]

These technical API standards are now complemented by User Experience Standards that make signing up to Open Banking services convenient for customers.

These Guidelines now include app-to-app authentication, which allow mobile users to move smoothly from a TPP's app to their bank's app for authentication, and back again. Consequently, the customer experience flow has dramatically improved, and early indications are that customer conversion can increase dramatically. As more banks implement these standards we expect user adoption to grow.

[1] Competition and Markets Authority, CMA annual report and accounts 2017 to 2018 https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authority-annual-report-and-accounts-2017-to-2018
[2] Interview, TPP representative, May 2019

There was some discussion among our interviewees about whether it was right to launch the APIs so early, given the poor user experience in the initial customer authentication journey. Some questioned whether waiting longer to launch would have allowed a more refined user experience and avoid putting off some early adopters.

However, most of the interviewees we spoke to supported the OBIE's approach, on the grounds that it allowed TPPs to develop their own products more rapidly, and allowed the OBIE to identify gaps in the standards. In the words of one interviewee:

> *"You should never ... something that looks 95% right because you'll be able to fix it a lot quicker. There's no way on earth that waiting to release it would have made it better, you have to put it out there into the real world to make it better."*[3]

Implementation approach

Although the OBIE is funded by the CMA9, as required by the CMA, it is structured to be independent of them. This independence allowed it to balance the demands of TPPs, banks and other groups in the design and implementation of Open Banking without becoming captured by any one group.

The OBIE has been structured to combine oversight and monitoring of the banks with implementation support provided to both banks and TPPs. Representatives of TPPs we spoke to, for instance, praised the OBIE's development sandboxes, and handling of inbound support requests:

> *"The standards, documentation of those standards, communication when standards come out, clarifications, responses on email, the working groups they have. All has been incredibly positive. The last one is the ease of access to the sandboxes, to try and fiddle around with the APIs and tests, the focus from Apigee and on our side has been quite exemplary."*[4]

Our interviewees were clear that they viewed the rollout of Open Banking as an ongoing and evolutionary process. As digital banking and technology changes, Open Banking will have to as well:

> *"You will continue to evolve every day as the internet does, the critical thing is keeping up with that. The challenge is to keep up, and that's going to be critical to the continued viability of all of this."*[5]

Some of our interviewees felt that the costs to the CMA9 of implementing Open Banking that have been reported in some parts of the media overstated the true cost of Open Banking, as those figures included costs of upgrading core IT systems, unrelated to PSD2 or Open Banking, which would have been accrued in any event.

The Open Banking ecosystem

There are now over 135 entities approved by the FCA to offer services that use Open Banking. As described in Chapter Three, these entities are offering services that range from simple bank account aggregation to help finding loans. In our view this shows the potential for Open Banking to support a large, innovative ecosystem of FinTech companies, many of which will have the potential to offer services internationally.

One reason for the success of this system appears to be the OBIE's efforts to balance the needs of smaller businesses against the wishes of other stakeholders including banks, regulators, and consumers. This ranged from strategic planning to operational issues, as well as the development of the technical standards and active participation in testing. Throughout the process the OBIE made information on progress against key performance indicators freely available to these stakeholders, helping them to hold the OBIE to account.

According to our interviewees, this led to a high degree of engagement with the OBIE's stakeholders and seems to have allowed more rapid adjustment to the needs of different parts of the Open Banking ecosystem.

[3] Interview, TPP representative, May 2019
[4] Interview, TPP representative, May 2019
[5] Interview, TPP representative, May 2019

What needs building out

Despite the successful launch of Open Banking there are gaps in functionality that need to be addressed for the project to achieve widespread customer adoption and for the CMA's objectives to be met. More use cases that are valuable to customers need to be enabled, and some elements of the existing functionality need to be improved.

Improving payments capabilities

Additional payments functionality: refunds

The near-term gap in the payments functionality is the inability to support merchant refunds.

This is absolutely critical to the adoption of payment APIs by merchants, as the cost of processing refunds is a significant factor for online retailers in particular. Refunds are not mandated under PSD2 and therefore have not been automatically incorporated into the standards.

The OBIE is currently consulting on the technical integration of refunds into the payment APIs. It is important that this becomes a mandatory implementation for the CMA9 as whole-of-market implementation will be required if merchant adoption is to become possible.

Additional payments functionality: recurring payments

Apart from the need for refunds support, by far the biggest structural complaint from all TPPs involved in using the payments infrastructure is that individual payments have to be authorised by the customer every time a payment is made. There was a clear demand amongst interviewees to create a well-functioning payments capability:

"It is what you are trying to do, which is what I think the government and regulators are trying to do, to make digital payments faster, cheaper, and more ubiquitous. First thing is that you need faster payments as function, and Open Banking will sit on top of that."[1]

All of our interviewees who expressed a view said that "variable recurring payments" would be a significant contributor to mainstream user adoption.

"I think in payments the big gap is obviously variable recurring payments. Which is, they're not part of the regulations. The [payments] permission is ordinary unless if you don't have variable recurring payments."[2]

Variable recurring payments allow users to authorise a TPP to make a number of payments under a single user authorisation. These payments would be subject to specific caps and could enable the following use cases:

- A variable regular payment, e.g. to pay for a utility bill;
- A recurring regular payment, e.g. to pay for a subscription service; and/or
- An irregular payment under a certain amount, e.g. to be held by an online retailer pending delivery.

Merchants could, with customers' consent, retain approval for future payments, but it would be specific to that single merchant so would eliminate the data breach risk as it would be technically impossible for a fraudulent actor to re-use that authorisation. In addition, variable recurring payments could help to resolve issues such as subscription traps, which are prevalent in difficult to cancel card-based recurring transactions.

From a customer's point of view, they would only have to go through the authorisation process with their bank once, and then be able to approve further transactions within the merchant's website or app much more easily. Variable recurring payments would be both easier and more secure for users and for merchants than card payments.

Variable recurring payments were not included in the Open Banking APIs because they were not mandated under PSD2. Nonetheless, their importance has been recognised by the OBIE and by the FCA, which in 2019 formally accepted the OBIE's proposed model for variable recurring payments into its regulatory sandbox for testing.

After passing the necessary testing, the additional payments and refunds capabilities may be built into the Open Banking standards, with a mandate issued to ensure that it is supported by the CMA9.

As one interviewee from a CMA9 bank told us, *"We would do [variable recurring payments] having it everyone who has to do it as well, but we won't if everyone who doesn't have to do it – because it's a disadvantage to us. … But I think it would create a different more competition-friendly market."*[3]

Improving consent protection for consumers

Three additional consent features for customers were discussed during our interviews, with interviewees highlighting risks to consumer privacy and trust in the system if consumer data was misused. These were of particular concern to the consumer groups we spoke to. These protections are not mandated under PSD2 and so are not currently included in the standards. These are:

1. Codifying consents;
2. Revoke and remove; and
3. TPP-side reauthorisation.

Codifying consents refers to codifying the intent underpinning the consent given by the user, and then attaching this codified intent to their transaction data as metadata. This has two key benefits.

Firstly, the language used to capture the user consent can be structured in a way that ensures it is unambiguous, simple to understand and is limited in scope. Secondly, this means that as the information is passed between different data processors, and in particular outside of entities governed by PDS2 (and hence governed by GDPR only) there is an audit trail reflecting the customer's wishes.

In implementing this approach, it is vital that the oversight of a codified whitelist of consents does not stifle innovation by TPPs. It is therefore important to create a governance process that allows consents to be proposed and included within the consent whitelist quickly and easily.

Revoke and remove means that when a customer revokes their consent, the data that they have provided is also deleted by the third-party provider. This is a consumer right under the GDPR's Right to Be Forgotten principle but does not automatically happen under the Open Banking APIs, which some interviewees felt to be an oversight that could lead to customer dissatisfaction later on. Customers may often reasonably assume that the deletion of their data has taken place when they choose to revoke consent, and some interviewees felt that including this could help to avoid incidents that undermined customer trust in Open Banking

TPP-side reauthorisation means allowing customers to re-permission the apps they use, after the initial 90-day consent period has expired, within the TPP's app itself without having to revisit their bank's app.

The current PSD2 legislation requires a full reauthorisation every 90 days, which can make Open Banking products cumbersome for users and lead to user attrition for TPPs, increasing costs for them. As one interviewee told us:

"Generally, cost of acquisition is a significant thing and I'm investing money into acquiring customers that I can do business with. But is this I'm acquiring customers that I can do business with for 90 days, and then what? What are the chances that this customer comes back and re-authenticates? Certainly not a hundred per cent. So, it's just got arbitrary chips in my business introduced by fairly spurious regulation."[4]

Empirical evaluation of the appropriate time period for reauthorisation should be possible, and we believe that this should be revisited using a cost-benefit analysis and data from the first year of Open Banking to determine the appropriate time period.[5]

Expanding Open Banking into Open Finance

At the moment, Open Banking is limited to personal and business current accounts and payments accounts because of its basis in the CMA Order and PSD2. That leaves out important financial products:

- Cash savings accounts;
- Mortgages;
- Insurance; and
- Pensions.

Many of our interviewees noted how significant the opportunities were for use cases that included these products.

"The opportunity is that we just see great examples of some of the use cases such as [the better ability to] receive credit, and the automation in certain processes which might be painful, such as mortgage applications, and looking at customers in debt and how we help them."[6]

Extending Open Banking APIs to these other financial products could increase the value of a number of use cases. Account sweeping, for example, might be more useful to customers if they could monitor the balance in their savings accounts as well as in their current accounts.

Extending Open Banking APIs to these other financial products would also allow consumers to see all their financial information in one place. It is worth noting that a number of use cases have already launched using screen scraping, but as discussed above this creates additional risks for customers and often does not work well.

[1] Interview, TPP representative, May 2019
[2] Interview, TPP representative, May 2019
[3] Interview, CMA9 representative, May 2019
[4] Interview, TPP representative, May 2019
[5] NB: This may not be possible within PSD2.
[6] Interview, CMA9 representative, May 2019

This is particularly important since after September 2019 when PSD2's requirements for strong customer authentication become mandatory, screen scraping will be made impossible. This unintended consequence of PSD2 would be solved by Open Banking APIs for these products. Extending Open Banking APIs into these other products could drive greater competition in these markets through enhanced transparency and easier ability for customers to use financial products from a range of different providers.

For some products it may be necessary to do this through regulatory mandated APIs. Sweeping, for example, is considered to be a core use case required by the CMA Order and therefore may need at least savings accounts to be Open Banking enabled. For others, though, this enhanced capability could be done through a "Premium API" that banks could charge for access, which we discuss below.

Development of Premium APIs

Not all of the areas where we believe improvements are required should necessarily be mandatory for banks to provide for free to customers and TPPs. For some additional services, it may be useful to have standards set uniformly across the market, but for banks to contract privately with TPPs wishing to use the service. This could increase the incentives for banks to develop their offerings further.

The CMA Order is, in the words of one of our interviewees from the CMA9, "all stick and no carrot", which has been a drag on implementation and made some steps of the process unnecessarily confrontational.

In contrast to the Regulatory APIs that Open Banking currently provides, which the CMA9 are required by law to provide free and available without contract, the Premium APIs described below would be voluntary for banks to implement, offered by them under contract to TPPs and could be paid for by those TPPs. Because Premium APIs would be made available under contract, each bank could address the pricing and scope of liability associated with each Premium API with each participating TPP.

The benefit of designing the APIs centrally and on top of the Regulatory API stack is that it could help to solve the "whole of the market problem", where end users (such as merchants) will only adopt the solution if they can achieve significant market coverage from day one. Open Banking covers approximately 95% of the UK current account market

Allowing banks to charge for Premium APIs would be a pragmatic move, designed to increase cooperation and bring about the changes needed more rapidly than if banks were required by law or regulation to do so.

Our interviews suggested that introducing this kind of offering would be attractive to TPPs and could offer a significant potential revenue stream to banks that has so far been missing from Open Banking, while supporting the roll-out of new services to customers that the core APIs do not allow for. To quote one interviewee from a TPP:

"I don't think there's much to say about [premium] APIs apart from I think they're a bloody good idea. And I would quite happily pay for them."

Premium APIs could exist as a suite of additional standards that sit on top of the Regulatory APIs, designed to create a common standard in line with the existing security framework, but without the "stick" of the CMA order. We do not take a view about which functions are appropriate for Premium APIs, since this depends in part on what can be achieved within the existing regulatory framework.

Realising the potential of Open Banking

"The biggest opportunity I see out there is that we set the foundations, and it's now for some amazingly clever people to work out a customer problem that hasn't been solved yet."

The potential for Open Banking standards and infrastructure to support other sectors of the economy

The Open Banking approach to data sharing, based on ongoing data portability and interoperability, has been highlighted by HM Treasury's Furman Review into competition in digital markets as a pro-competitive model for other markets to follow. A similar model was endorsed by the European Commission's report into Competition Policy for the Digital Era.

At the same time, the government is exploring the potential for data sharing in markets beyond banking, including pensions via the Pensions Dashboard, and telecoms in the Smart Data review being conducted by BEIS. The Financial Conduct Authority is exploring the potential for Open Finance, discussed above.

Interview, CMA9 representative, May 2019
Interview, TPP representative, May 2019
Interview, CMA9 representative
HM Treasury, Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel
European Commission, Shaping competition policy in the era of digitisation http://ec.europa.eu/competition/scp19/
Department for Business, Energy and Industrial Strategy, Smart Data Review https://www.gov.uk/government/publications/smart-data-review

These may benefit from some integration with Open Banking, to benefit from the experiences of the project and, where useful, adopt some of the assets already built up by Open Banking such as the trust framework and the User Experience Standards. This may make the implementation of "Smart Data" in other sectors cheaper, quicker and more secure.

As one interviewee noted: *"Firstly if you're taking that approach to it, I see the benefit of not having a couple dozen initiatives in those markets with a half dozen different organisations implementing them but [...] some kind of greater coordination between initiatives."*

Another interviewee highlighted a common concern: *"a genuine risk at the moment that the incumbents in each of those sectors decide what they want to do on their own. And of course if they do it on their own I think the customer loses out because you lose the commonality between the different processes."*

Depending on the level of integration with Open Banking's functions, this could also make it easier to attract customers who already use, and are familiar with, Open Banking products. Open Banking has had to build an authentication mechanism that already allows bank customers to approve and authenticate consents via their accounts.

The energy market, in particular, may benefit from such an approach, with energy customers given the power to share smart meter data with third parties. This could have significant knock-on benefits, with energy customers more easily being able to take advantage of time-of-use tariffs and shape their consumption to supply and demand across the entire energy network, making renewables more viable and reducing expensive peak loads. Customer authentication could be a serious impediment to adoption in the energy market, as most energy customers do not regularly log into their energy accounts. Integration with Open Banking could solve this authentication problem.

Some consumer groups have highlighted a "loyalty penalty" in markets like energy and telecoms where people who do not switch providers end up paying more for essential services. The CMA has also indicated that it regards this as a problem. This may be addressed in part by combining data comparison services with Open Banking payment capabilities.

Intermediaries that monitor customers' use and prompt them to switch, or switch automatically for them, when a better offer for them becomes available, are already emerging using Open Banking, but could be significantly enhanced with data from other markets as well.

The potential for Open Banking to support a digital ID service

There are two aspects of digital identity that Open Banking has relevance to. The first is the use of the Open Banking authentication system to allow customers to access their digital identity regardless of where it is stored. The second is the provision of verified identity data the banks hold on their customers through the Open Banking APIs.

Regarding the first aspect, bank customers could use the Open Banking authentication infrastructure to log on to their identity service provider without the user needing to remember new usernames and passwords. According to some of our interviewees, this has been a major friction point for initiatives like GOV.UK Verify.

The Open Banking authentication mechanism already covers the 40 million people who use mobile or online banking in the UK. Crucially these mobile banking customers use their mobile banking apps over 30 times per month, giving them a high-quality authentication mechanism that they are already fully familiar with. The Open Banking authentication standards could be used by non-bank authentication providers to allow easier competition at the authentication layer.

The authentication mechanism could also provide additional security to services like the Department of Work and Pensions's Pensions Tracer Service, which will help people track down pension plans they have lost contact with. This system requires an identity provider to verify that the person searching for pensions is the named person which could be achieved using identity information from that individual.

Regarding the second aspect, banks are required by law to carry out extensive checks on their customers' identities to avoid money laundering and other financial crimes. They hold this data, which often includes name, address, date of birth and other attributes on their customers, but are not required under the existing Open Banking rules to allow customers to access it and share it with third parties.

Many of our interviewees argued that customers should be able to share these data with third parties if they wished. Some felt this was a matter of some urgency – as one TPP interviewee noted:

"They've [the banks] known about [this] for a long time. And they haven't done anything. In the open banking records, there is no scope for the sharing of identity information. We've lost business here."

Interview, TPP representative, May 2019
Federation of Small Businesses, Open Energy [illegible]
Citizens Advice, Excessive prices for disengaged consumers [illegible]
Competition and Markets Authority, CMA tackles loyalty penalty charges [illegible]
Interview, TPP representative, May 2019

Some banks may object to this given the costs associated with acquiring this data. There may be a case for allowing them to share this identity data through a Premium API, as discussed above, instead of through a Regulatory API in certain cases.

This kind of functionality would enable use cases where the customer's identity was important, such as for credit scoring. It could also enable attribute validation, such as in the case of a user wishing to prove their age anonymously to a merchant, for example a gaming or adult website. In this case, an intermediary TPP could sit between the user's bank and the website and enable the user to instruct their bank to tell the TPP whether they were above the legal age limit.

This approach puts the customer interests at the centre of the information transfer as it could safeguard the customer's privacy. In this example the website would not be given the user's identity (just the fact that they are over 18) and the bank does not know why the user has requested this information (simply that they have been asked to verify that the customer is over 18). It could also reduce barriers to entry for identity verification services.[27]

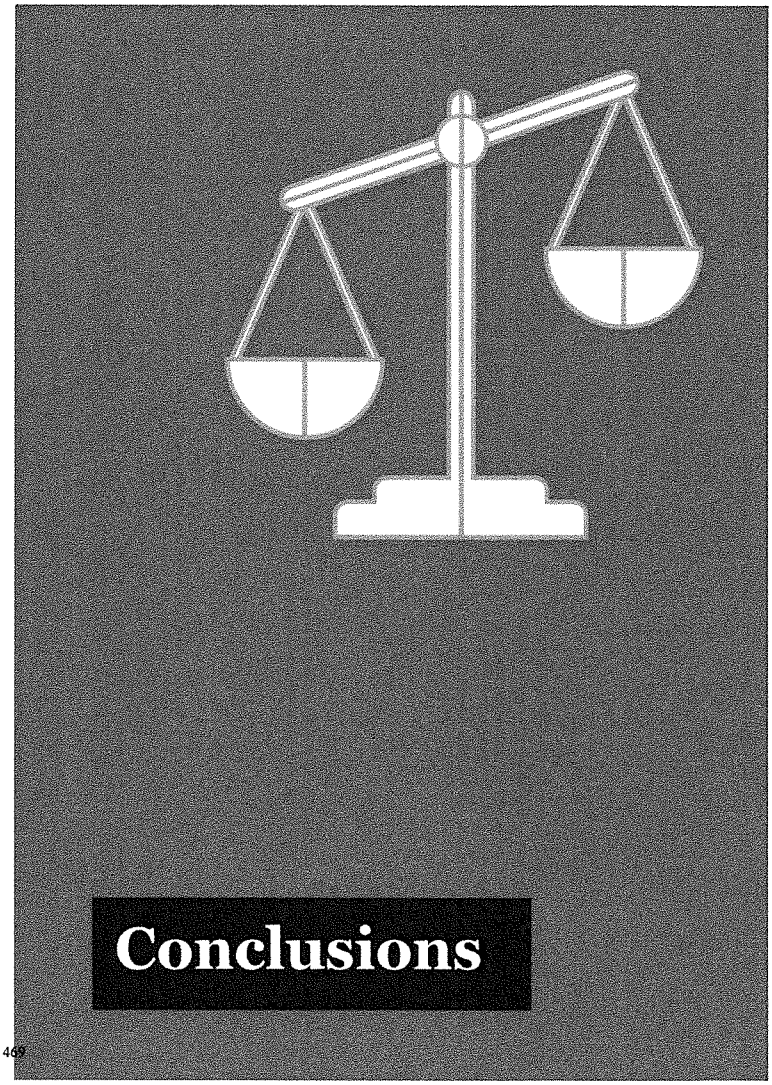
Regulatory underpinning

Many of the limitations of Open Banking that we have identified stem from the nature of the CMA Order and PSD2. The scope of interventions under the Order is necessarily linked to the CMA's findings on adverse effects on competition in retail banking, while the scope of interventions under PSD2 is limited to payments accounts. This limits the OBIE's ability to fix some of the issues and make the most of some of the opportunities identified in this report. To maximise consumer benefit, Open Banking may require a new regulatory underpinning in future.

Both the Furman Review and the European Commission's digital competition report concluded that data and protocol interoperability could drive increased competition in digital markets. One of the Furman Review's main recommendations was the creation of a digital markets unit, linked to a regulator like the CMA or Ofcom, that would drive forward this sort of approach. This has been echoed in the BEIS Smart Data Review, which is exploring the potential for a body to coordinate the rollout of smart data across different sectors.

Although banking was not a focus of the Furman Review or the Commission report, it may be useful for a digital markets unit, if one is set up, to consider working alongside the CMA to drive forward further reforms under the Open Banking umbrella, or even to shift Open Banking's regulatory underpinning to a new body set up to promote open data across other markets.

[27] Kingsley Napley. Don't Let the Point Black Give Handgeek a Motorcycle. https://www.kingsleynapley.co.uk/insights/blogs/intellectual-property-law/dont-let-the-point-black-give-handgeek-a-motorcycle#:~:text=Age%20verification%20is%20a%20%27black,%27%20%2D%20it%20is%20not%20a



Conclusions

Conclusions

Open Banking is up and running

One year on, the Open Banking APIs have been rolled out by all of the CMA9 and are increasingly being voluntarily adopted by other non-CMA9 banks as well. The security framework appears robust and there is an impressive, growing ecosystem of TPPs that use the APIs to offer services to customers, across a range of use cases. Many more are in development.

The UK's Open Banking project is the most advanced in the world and, if it continues to progress and grow the ecosystem around it, it should become a powerful element of a thriving and globally competitive FinTech sector based in the UK. Other countries' experience suggests that the UK's setting up of an implementation entity and requiring shared standards may have helped it move more quickly, and may allow more effective change in the future.

Open Banking's value depends on increased functionality

The CMA's main objective for Open Banking was to enable greater competition in personal and business current accounts. In many areas the Open Banking implementation has to fit within the framework of PSD2. Open Banking therefore reflects some of the shortcomings present in PSD2.

This has meant that Open Banking has lacked the mandate to go as far as it needs to respond to customer demand and support the development of services that increase competition across the sector. It may also have contributed to the slow take-up of Open Banking payments functions by TPPs and merchants. For example, certain key pieces of functionality were not addressed in the directive, like variable recurring payments and identity information.

Many of our proposals for expanded functionality include information that customers could find useful, and which they are entitled to under the GDPR. We recommend that the government review the services enabled by the CMA Order and PSD2, and consider whether further provisions should be made through other regulatory means.

Open Banking will lift off as the most valuable use cases enter the market

As Open Banking moves from the initial phases of ensuring the CMA9 offer high performing APIs, it should now focus on increasing the utility of Open Banking to consumers. This is best done by focusing on enabling TPPs, ensuring that there are no technical barriers to their development and providing appropriate support for trustworthy services to emerge.

As described in Chapter Three of this report, the use cases with the most significant long-term benefits are likely to be:

1. Unbundling of lending services from personal and business current accounts.
2. Disintermediation of incumbent card based payments.
3. Cheaper borrowing and easier access to credit, likely through better creditworthiness data.
4. More financial inclusion and better financial management for people in financial difficulty.
5. A reduction in customer stickiness in markets where the "loyalty penalty" is a factor.
6. Identifying cross-sector use cases for banking data such as pensions or insurance.

We believe that Open Banking will become increasingly widely adopted as the functionality it enables increases. Getting the basic plumbing of the system working has been achieved, and the next steps require consumer benefits to be available that make it worthwhile to use it.

Preparing for lift off

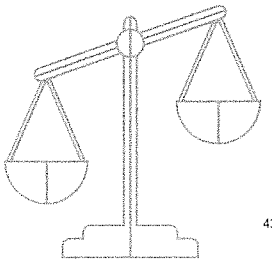
A lot has been achieved in Open Banking's first year, and the groundwork has been laid for wide consumer adoption of many valuable use cases. Other sectors and countries are already using the Open Banking standards and trust framework as a blueprint for their own consumer-controlled data access regimes. However, for Open Banking to really take off, the existing functionality needs to be expanded.

The next stage should prioritise new use cases based on their value to consumers and provide both the basic plumbing at the technical layer and support for TPPs to develop services in the market. This will also support the potential for other sectors such as pensions to create similar initiatives.

However, in order for this to happen, the government should consider a different regulatory underpinning. Many of the shortcomings of Open Banking stem from its basis in the CMA Order and PSD2, which limited its scope. The FCA is reviewing the potential for Open Finance this year[xx], and the UK Government is progressing new regulatory structures under the Smart Data Review.[xxx] Both of these are opportunities to revisit Open Banking and expand it as we have described in this report.

Open Banking can strengthen competition, but is more likely to do so via the unbundling of financial products from the current account than through greater levels of current account switching, by making it easier for people to access single offerings from parties other than their "home" bank. These types of use case should be the focus of future efforts to improve Open Banking.

Open Banking has a bright future. As more products that use it roll out, and more consumers sign up to use them, we should see momentum building that strengthens the entire ecosystem and drives competition across the financial sector – and crucially, with consumers in control.



[xx] Financial Conduct Authority. Why firms should not wait to be pushed on Open Finance. <https://www.fca.org.uk/insight/why-firms-should-not-wait-be-pushed-open-finance>
[xxx] Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Smart data: putting consumers in control of their data and enabling innovation. <https://www.gov.uk/government/consultations/smart-data-putting-consumers-in-control-of-their-data-and-enabling-innovation>

Appendices

Appendix 1: Core components of the CMA Order

The core component of the Retail Banking Investigation Order (2017) relating to the objectives of the OBIE are as follows:

PART 2

Open API standards and data sharing

10. Creation of the Implementation Entity

10.1 Providers shall, if not done in advance of the date of this Order, within two weeks of this Article coming into force set up an entity (the "Implementation Entity") that will agree, consult upon, implement, maintain and make widely available, without charge open and common banking standards for:

10.1.1 read only access to data set out in Articles 12 and 13 (the "Read-only Data Standard"); and

10.1.2 both read and write access, which allows a third party to access account information or initiate a payment on behalf of the customer (subject to the customer's explicit consent), for data set out in Article 14 (the "Read/Write Data Standard") and which has the features and elements necessary to enable Providers to comply with the requirements to provide access to accounts subject to this Part 2 of the Order under PSD2.

10.2 The Read-only Data Standard and Read/Write Data Standard shall include provisions relating to:

10.2.1 an Open API standard;

10.2.2 data format standards;

10.2.3 security standards (including those to be adopted by third party providers) including as a minimum for confidential data as set out in Article 14:

(a) authorisation and authentication standards,

(b) standardised permission frameworks; and

(c) whitelisting as a system for approving third party providers fairly and quickly unless there is sufficient existing regulatory oversight;

10.2.4 governance arrangements; and

10.2.5 customer redress mechanisms for the Read/Write Data Standard.

Neither the Read-only Data Standard nor the Read/Write Data Standard shall include provisions that are incompatible with the requirements in PSD2.

10.3 The composition, governance arrangements, budget and funding for the Implementation Entity (the "Agreed Arrangements") shall, subject to Article 10.6, be those proposed by the Providers and mandated by the CMA, and which are set out in Part A of Schedule 1 to the Explanatory Notes.

10.4 The Providers shall comply with the Agreed Arrangements and shall use their best endeavours, both individually and collectively, to ensure that the Implementation Entity complies with the Agreed Arrangements. This may include but is not limited to:

10.4.1 providing funds in line with the Agreed Arrangements; and

10.4.2 providing or procuring specific resources including staff and staff time.

10.5 The Implementation Trustee will propose a project plan and timetable which, once approved by the CMA, will become the "Agreed Timetable and Project Plan". The Agreed Timetable and Project Plan is, subject to Article 10.6, the timetable and project plan set out in Part B of Schedule 1 to the Explanatory Notes. The Providers shall:

10.5.1 comply with the Agreed Timetable and Project Plan; and

10.5.2 not take action which would limit the Implementation Entity from fulfilling its duties and responsibilities under this Order; and

10.5.3 use best endeavours both individually and collectively to ensure that the Implementation Entity complies with the Agreed Timetable and Project Plan.

10.6 Changes to the Agreed Arrangements or the Agreed Timetable and Project Plan:

10.6.1 may be proposed by the Implementation Trustee but will require the approval of the CMA; or

10.6.2 may be made by the CMA following consultation with the Provider and the Implementation Trustee.

10.7 For the purposes of this Article:

10.7.1 BCA and SME lending products referred to in Article 12 only refer to those products offered to SMEs with a turnover below £6.5million;

10.7.2 BCA transaction data referred to in Article 14 need only be made accessible to and for SMEs with a turnover below £6.5million.

Appendix 2 : Participants

TPPs which are able to offer services using Open Banking (June 2019):

Entity	Primary Proposition*
9 Spokes	SME Financial Management
ABN AMRO Bank	Personal Finance Manager
Access Systems	SME Financial Management
Adyen	E-commerce Payments
A J Bell Management	In development
Alpha FX	Settlement & Back Office Integration
American Express Payment Services	E-commerce Payments
Ardohr (CREDEC)	SME Accountancy
Asto Digital	SME Financial Management
Banked	Open Banking as a Service
Bottomline Payment Services	E-commerce Payments
Bud Financial	Personal Finance Manager
Budget Insight	Personal Finance Manager/ Sweeping
Business Finance Technology Group	Personal Finance Manager
Cashfac	Credit File Enhancement

* Note: a number of entities offer several propositions

TPPs which are able to offer services using Open Banking (June 2019)

Entity	Primary Proposition*
Castlight	Credit File Enhancement
Citibank Europe	
Circit	SME Accountancy
Clear Score Technology	Credit File Enhancement
Consents Online	Consent Management
Credit Kudos	Credit File Enhancement
Credit Ladder	Credit File Enhancement
Credorax Bank	E-commerce Payments
CRIF Realtime	SME Credit File Enhancement
Currency UK	
Digital Moneybox	Micro savings
Ducit.ai	Personal Finance Manager/ Credit Checking/ E-commerce
Ecospend Technologies	Personal Finance Manager
Emma Technologies	Personal Finance Manager

* Note: a number of entities offer several propositions

TPPs which are able to offer services using Open Banking (June 2019):

Entity	Primary Proposition*
E-Vest Adviser Services Ltd	Personal Finance Manager
Experian Limited	Credit File Enhancement
Fire	E-commerce Payments
figo	Personal Finance Manager
Flagstone Investment Management	Settlement & Back Office Integration
Flux Systems	Personal Finance Manager
Fractal Labs	SME Financial Management
FreeAgent Central	SME Accountancy
Funding Options	SME Lending
Fundingxchange	SME Lending
GiffGaff	
GoCardless	E-commerce Payments
ING Bank (Yolt)	Personal Finance Manager
Indigo Michael (SafteyNet Credit)	Automatic Overdraft Borrowing
Instantor	Credit File Enhancement
Intuit	SME Accountancy

* Note a number of entities offer several propositions

TPPs which are able to offer services using Open Banking (June 2019):

Entity	Primary Proposition*
ipagoo	
Iwoca	SME Lending
JPMorgan Chase Bank	
Modulr	E-commerce Payments
Mogo	Consumer Lending
Moneyhub	Personal Finance Manager
Nordea Bank	Personal Finance Manager
Oval Money	
Oxlin	E-commerce Payments
Perfect Data Solutions	SME Financial Management
Plaid Financial	
Pollen Technologies	SME Financial Management
Pre Pay Technologies	
Qbroot Financial Solutions	Personal Finance Manager
Quick File	SME Accountancy

* Note a number of entities offer several propositions

TPPs which are able to offer services using Open Banking (June 2019).

Entity	Primary Proposition*
Rebank Technologies	
Reflow Zone	E-commerce Payments
Sage (UK)	SME Accountancy
Salt Edge	Credit File Enhancement
Saverd	
Sentenial	E-commerce Payments
Skrill	
Smarter Financial	
Spendee	Personal Finance Manager
Sports Loyalty Card	
Streeva	
Tail Offers	Settlement & Back Office Integration
The ID Co.	Credit File Enhancement
The One Place Capital	Personal Finance Manager
Tink	Personal Finance Manager / E-commerce Payments
Token.io	Open Banking as a Service

* Note: a number of entities offer several propositions.

TPPs which are able to offer services using Open Banking (June 2019).

Entity	Primary Proposition*
TransferWise	E-commerce Payments
TransUnion International	Credit File Enhancement
TrueLayer	Open Banking as a Service
Trustly	E-commerce Payments
Trutify	
Turkiye Bank	
Xero	SME Accountancy
YoYo Wallet	
Y Tree	Personal Finance Manager
Zeux	E-commerce Payments

* Note: a number of entities offer several propositions.

ASPSPs that have a TPP proposition or are planning to roll out a TPP proposition (June 2019):

Entity	Primary Proposition
Bank of Cyprus	Account Aggregation
Bank of Scotland Plc	Account Aggregation
Barclays Bank Plc	Account Aggregation
Clydesdale Bank Plc	Account Aggregation
HSBC UK Bank Plc	Account Aggregation
Halifax	Account Aggregation
Lloyds Bank Plc	Account Aggregation
National Westminster Bank Plc	Account Aggregation
The Royal Bank of Scotland Plc	Account Aggregation
Ulster Bank Ltd	Account Aggregation

ASPSPs enrolled in Open Banking (June 2019):

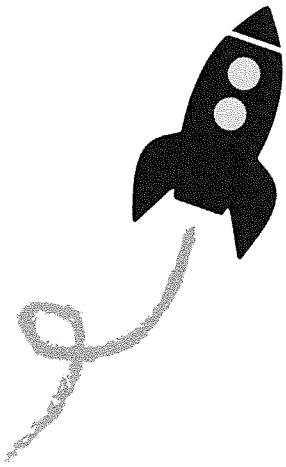
Entity
AIB Group (UK) Plc
Allstar Business Solutions Limited
Bank of Ireland (UK) Plc
Barclays Bank Plc
C Hoare & Co
ClearBank Limited
Clydesdale Bank Plc
Coutts & Company
Creation Financial Services Limited
Cynergy Bank Limited
Hargreaves Lansdown Savings Ltd
HSBC UK Bank Plc
ICBC (London) Plc
Industrial and Commercial Bank of China Limited
Investec Bank Plc
Lloyds Bank Plc
Marks & Spencer Financial Services Plc
MBNA Limited
Mizuho Bank, Ltd.
National Westminster Bank Plc
Nationwide Building Society
NewDay Ltd

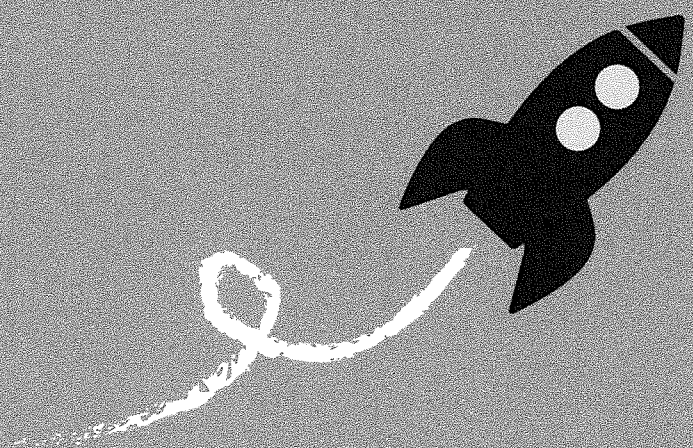
ASPSPs enrolled in Open Banking (June 2019):

Entity
Northern Bank Limited
Permanent TSB Plc.
Prepay Technologies Ltd
Revolut Ltd
Sainsbury's Bank Plc
Santander UK Plc
SC Kleinwort Hambros Bank Limited
Starling Bank Limited
Tesco Personal Finance Plc
The Co-Operative Bank Plc
The Royal Bank of Scotland Plc
Tide Platform Limited
TSB Bank Plc
Ulster Bank Ireland DAC
Ulster Bank Ltd
Vanquis Bank Limited
Yorkshire Building Society

Glossary

1. AISP – Account Information Service Provider.
2. APIs – Application Programming Interfaces.
3. BEIS – The Department for Business, Energy and Industrial Strategy.
4. CMA9 – The nine largest UK banks, required by the CMA Order to participate in and pay for the Open Banking project. They are: Lloyds, Barclays, Nationwide, RBS, Santander, Danske Bank, HSBC, Allied Irish Banks and Bank of Ireland.
5. CMA – Competition and Markets Authority, the UK's competition regulator.
6. CMA Order – The order following the Retail Banking Market Investigation that required banks to introduce Open Banking and that set up the Open Banking Implementation Entity.
7. FCA – Financial Conduct Authority.
8. KYC – Know Your Customer checks that banks carry out to verify the identities of their customers.
9. The OBIE – The Open Banking Implementation Entity, or Open Banking Ltd, the body set up by the CMA to design and implement Open Banking.
10. OBWG – Open Banking Working Group.
11. Open Finance – The rollout of Open Banking APIs to more financial products, such as savings accounts and mortgages.
12. PISP – Payment Initiation Service Provider.
13. Premium APIs – APIs that banks can charge for and contract for freely.
14. PSD2 – The Second Payment Services Directive.
15. Regulatory APIs – APIs that banks are required to provide under PSD2 and / or the CMA Order.
16. Retail Banking Market Investigation 2017 – The CMA Market Investigation into competition in the retail banking market that led to the setting up of Open Banking.
17. Screen scraping – The practice of third party apps using bank customers' username and passwords to retrieve their bank details.
18. TPP – Third Party Provider.





The ODI

3rd Floor, 65 Clifton Street, London
EC2A 4JE
+44 (0)20 3598 9395

theodi.org
info@theodi.org

Fingleton

10 Haymarket, London,
SW1Y 4BP
+44 20 3730 9090

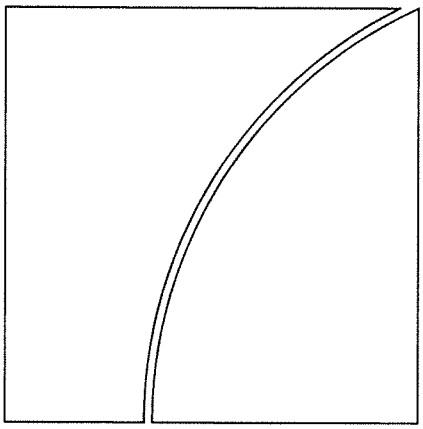
fingleton.com
info@fingletonassociates.com

נספח 23

Bank For International Settlements, Committee on Payments and Market Infrastructures, Distribute ledger technology in payment-clearing and settlements, February 2017

עמ' 479

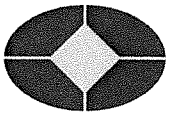
Committee on Payments and Market Infrastructures



Distributed ledger technology in payment, clearing and settlement

An analytical framework

February 2017



BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS

This publication is available on the BIS website (www.bis.org).

© *Bank for International Settlements 2017. All rights reserved. Brief excerpts may be reproduced or translated provided the source is stated.*

ISBN 978-92-9259-031-4 (online)

Foreword

Distributed ledger (or blockchain) technology has captured the attention of many in the financial sector, including those active in payment, clearing and settlement, with its promise of greater efficiency and higher resiliency. Over the past months, there have been numerous public announcements and news articles about a new project, partnership, a round of investment funding or a white paper on distributed ledger technology (DLT). Central banks have also announced DLT-related research or initiatives in support of private sector development of this technology.

This report provides an analytical framework for central banks and other authorities to review and analyse the use of this technology for payment, clearing and settlement. Market participants and other interested parties may also find this report useful. The main aim of the framework is to help understand the uses of DLT and, in doing so, identify both the opportunities and challenges associated with this technology in a critical part of the financial system. Through this framework, central banks and other interested parties can better determine the technology's potential to provide operational efficiencies and to make financial markets more robust and resilient.

Developments to date suggest that DLT bears promise but that there is still a long way to go before that promise may be fully realised. Much work is needed to ensure that the legal underpinnings of DLT arrangements are sound, governance structures are robust, technology solutions meet industry needs, and that appropriate data controls are in place and satisfy regulatory requirements. It also seems clear that changes and related efficiency gains are more likely to be incremental than revolutionary.

Innovation in payment, clearing and settlement has been at the heart of the Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI) since its establishment. The Committee has played a critical role in reducing market inefficiency and improving the safety of payment, clearing and settlement systems through, among other things, the promotion of technological innovation. More recently, the CPMI published reports on digital currencies and fast payment developments. This report will hopefully contribute to the dialogue on how industry can use innovation to support robust, efficient and safe payment, clearing and settlement systems.

The Committee thanks Klaus Löber and the working group for their efforts in articulating an analytical and structured approach to this technology.

Benoît Cœuré, Chairman
Committee on Payments and Market Infrastructures

Table of contents

Foreword iii

1. Introduction 1

2. Distributed ledger technology 2
   - 2.1 Background 2
   - 2.2 Technical design elements 3
     - 2.2.1 Maintaining information on the ledger 3
     - 2.2.2 Updating the ledger 3
     - 2.2.3 Process flow 6
   - 2.3 Institutional design elements 7
     - 2.3.1 Operation of the arrangement 7
     - 2.3.2 Access to the arrangement (unrestricted or restricted) 7
   - 2.4 Potential configurations and trade-offs 8

3. Analytical framework 9
   - 3.1 Understanding the arrangement 10
     - 3.1.1 What is the functionality and nature of the arrangement? 10
     - 3.1.2 What are the key factors for effective implementation? 11
   - 3.2 Potential implications for efficiency 12
     - 3.2.1 Speed of end-to-end processing 12
     - 3.2.2 Cost of processing 12
     - 3.2.3 Speed and transparency in reconciliation 13
     - 3.2.4 Cost of credit and liquidity management 13
     - 3.2.5 Efficiency gains from automated contract tools 13
   - 3.3 Potential implications for safety 14
     - 3.3.1 Operational and security risk 14
     - 3.3.2 Settlement issues 15
     - 3.3.3 Legal risk 16
     - 3.3.4 Governance 17
     - 3.3.5 Data management and protection 17
   - 3.4 Potential broader financial market implications 18
     - 3.4.1 Connectivity issues and standards development 18
     - 3.4.2 Financial market architecture 19
     - 3.4.3 Broader financial market risks 19

Annex A: Summary of key questions in the framework 20

Annex B: Members of the working group 23

1. Introduction

Distributed ledger technology (DLT) is viewed by many as having the potential to disrupt payment, clearing, settlement and related activities. DLT, including blockchain technology, draws upon both well-established and newer technologies to operate a set of synchronised ledgers managed by one or more entities. In many markets, financial market infrastructures (FMIs) are entrusted by their participants with updating and preserving the integrity of a central ledger and, in some cases, managing certain risks on behalf of participants. DLT could reduce the traditional reliance on a central ledger managed by a trusted entity for holding and transferring funds and other financial assets.

DLT may radically change how assets are maintained and stored, obligations are discharged, contracts are enforced, and risks are managed. Proponents of the technology highlight its ability to transform financial services and markets by: (i) reducing complexity; (ii) improving end-to-end processing speed and thus availability of assets and funds; (iii) decreasing the need for reconciliation across multiple record-keeping infrastructures; (iv) increasing transparency and immutability in transaction record keeping; (v) improving network resilience through distributed data management; and (vi) reducing operational and financial risks.[1] DLT may also enhance market transparency if information contained on the ledger is shared broadly with participants, authorities and other stakeholders.

The use of DLT, however, does not come without risks. In most instances, the risks associated with payment, clearing and settlement activities are the same irrespective of whether the activity occurs on a single central ledger or a synchronised distributed ledger.[2] That said, DLT may pose new or different risks, including: (i) potential uncertainty about operational and security issues arising from the technology; (ii) the lack of interoperability with existing processes and infrastructures; (iii) ambiguity relating to settlement finality; (iv) questions regarding the soundness of the legal underpinning for DLT implementations; (v) the absence of an effective and robust governance framework; and (vi) issues related to data integrity, immutability and privacy. DLT is an evolving technology that has not yet been proven sufficiently robust for wide scale implementation.

This report aims to provide an analytical framework for central banks and other authorities to review and analyse DLT arrangements – in the conceptual, experimental or implementation phases – with the objective of understanding the use cases, and identifying opportunities and risks. Market participants may also find the report useful. The framework focuses on the potential implications for efficiency and safety, and for financial markets more broadly. The framework is directed primarily at arrangements that involve restricted ledgers (access to which is for approved users only), reflecting the main types of arrangement currently being developed in the financial sector, which are of particular interest to the relevant authorities.

[1] D Mills, K Wang, B Malone et al, "Distributed ledger technology in payments, clearing, and settlement", Federal Reserve Board *Finance and Economics Discussion Series*, no 2016-095, December 2016, p 17, www.federalreserve.gov/econresdata/feds/2016/files/2016095pap.pdf.

[2] A framework for addressing risks inherent in FMIs generally is set out in the Committee on Payment and Market Infrastructures (CPMI) and the International Organization of Securities Commissions' (IOSCO's) report on *Principles for financial market infrastructures* (PFMI). Some risks specific to digital currency aspects of DLT are discussed in the CPMI report on *Digital currencies*. See CPSS-IOSCO, *Principles for financial market infrastructures*, April 2012, www.bis.org/cpmi/publ/d101a.pdf, and CPMI, *Digital currencies*, November 2015, www.bis.org/cpmi/publ/d137.pdf.

2. Distributed ledger technology

There is some variance in the use of the term "distributed ledger technology", reflecting the evolving nature of the technology and the marketplace, as well as the spectrum of emerging applications. For this report, DLT refers to *the processes and related technologies that enable nodes*[3] *in a network (or arrangement) to securely propose, validate and record state changes (or updates) to a synchronised ledger that is distributed across the network's nodes*. In the context of payment, clearing, and settlement, DLT enables entities, through the use of established procedures and protocols, to carry out transactions without necessarily relying on a central authority to maintain a single "golden copy" of the ledger.

The report uses "arrangement" as a generic term for any DLT-based application or implementation. An arrangement can be described in terms of its technical design and institutional structure. There is limited standardisation of terminology in the industry – emerging arrangements include systems, platforms and layers. Without seeking to establish specific definitions, a *system* is designed to stand alone and to fulfil its functions without interacting with any other arrangement. Another type of arrangement might be a *platform*, with applications being built on top of a common foundation to leverage functionality across multiple arrangements. Still other implementations of the technology might seek to act as a *layer*, with the emphasis on providing interconnectivity between arrangements.

2.1 Background

In 2008, a person or persons using the pseudonym Satoshi Nakamoto published a paper[4] that outlined the mechanics of a new cryptocurrency, bitcoin, and a peer-to-peer solution for online transfers to be sent from one party to another without the need for known and trusted third parties. The solution combines a number of well-established technologies to verify and add transactions into a "block". This block (or batch of transactions) is added to a chain comprising a history of transactions (known as a blockchain) following a series of procedures and protocols. The new block is broadcast to the network so that nodes can agree on the new blockchain and update their copies of the ledger. This process of agreement, or consensus, across nodes involves cryptographically linking the new block to the previous block in the blockchain to help preserve the integrity of the ledger.

Since the introduction of blockchain technology, the industry has been exploring ways of leveraging the technology beyond bitcoin, beginning with platforms that could be programmed to store and manage records, and transfer any digital asset, instrument or information on a shared ledger. This generalised use has garnered significant attention in the financial sector, reflecting its traditional reliance on multiple ledgers to maintain transactional information and balances. The use of DLT is being explored, in particular, for payment, clearing and settlement activities because of potential efficiency gains arising from the technology. These potential gains include simplifying the settlement and related reconciliation processes required of actors participating in payment, clearing and settlement arrangements.[5]

As experimentation with DLT continues, real-world applications have highlighted some of the challenges associated with using the technology for payment, clearing and settlement. These include having safe, secure and scalable systems, among other industry needs. To address these challenges, arrangements have customised their application of DLT for the financial sector. Based on an analysis of

[3] In computer science, a node is the basic computing unit of a network. In the context of this report, a node refers to a computer participating in the operation of a DLT arrangement.

[4] See S Nakamoto, "*Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*," October 2008, bitcoin.org/bitcoin.pdf.

[5] For example, in clearing and settlement arrangements, these actors could include banks, broker-dealers, custodians, registries, a central securities depository, a securities settlement system, a central counterparty, a trade repository and a payment system.

arrangements that are in use or under consideration, developments in the financial sector have often involved some common design elements, along technical and institutional dimensions. For example, arrangements are more likely to maintain a level of trust in the system through a closed set of participants[6] or the establishment of a system administrator.

2.2 Technical design elements

DLT arrangements can be designed in a number of ways and can support some or all parts of a transaction flow. Such arrangements typically involve several key technical design concepts that specify the information to be kept on the ledger and how the ledger is to be updated.

2.2.1 Maintaining information on the ledger

Ledgers that maintain records and other information are at the core of DLT arrangements. In payment, clearing and settlement use cases, a distributed ledger is employed to record ownership or balances of digital assets or digital representations of physical assets. Digital assets that originate on the ledger are typically referred to as "native assets" (also known as "native tokens"), while assets that are represented electronically on the ledger are typically referred to as "non-native assets" (also known as "non-native tokens"). The exact form of record keeping varies by arrangement but all specifications employ a digital ledger that includes a summary of transactions or balances corresponding to participants.[7]

Ledgers maintain either a history of all transactions or a set of account balances. One example of a ledger that maintains a history of transactions is a blockchain. As previously noted, in a blockchain implementation, transactions are recorded in batches, known as blocks. Once a block is confirmed as valid, it is linked (or chained) to all previous transactions on the ledger. However, a blockchain is just one type of distributed ledger, not all distributed ledgers necessarily employ blocks or chain transactions. An alternative approach might be more similar to standard bookkeeping which updates only the balance of users' accounts.

In some cases, a ledger may be used to retain more than the ownership records of assets. For example, a distributed ledger may act like a central repository for financial contracts by retaining the terms of an actual contract or a copy of it. Some DLT arrangements go a step further and allow for "automated contract tools" which permit users to include self-executing code on the ledger to automate the fulfilment of contract terms. Examples include the execution of interest and principal payments on certain dates, collection or distribution of funds based on certain events occurring or automatic termination of contracts based on agreed upon terms. This type of functionality is often referred to by the industry as a "smart contract".[8]

2.2.2 Updating the ledger

A notable property of DLT is the distribution of responsibilities for updating the ledger by multiple nodes. These nodes can be deployed across multiple sites, institutions or even jurisdictions, as discussed later. Figure 1 provides a stylised depiction of the multiple nodes that update a ledger. In this example, all the nodes are connected and have their own identical copy of the ledger. Depending on the arrangement's rules, changes to the ledger can be reflected in all copies within a certain time span (latency).[9]

[6] The term "participants" is used in this report to broadly describe users of a DLT implementation. Participants do not necessarily need to operate a node supporting the processing of transactions.

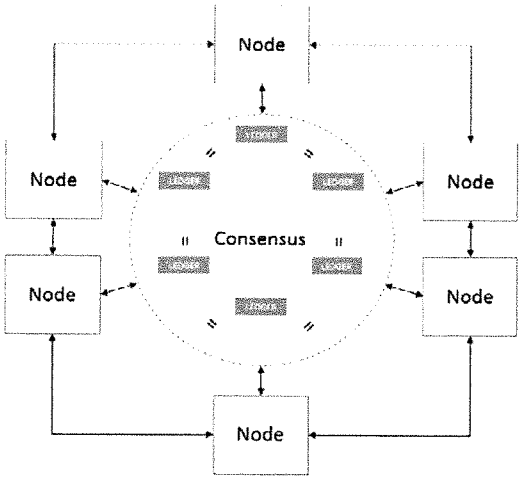
[7] See also A Pinna and W Ruttenberg, "Distributed ledger technologies in securities post-trading", *European Central Bank Occasional Paper Series*, no 172, April 2016, www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop172.en.pdf.

[8] A smart contract will often not be a "contract" in the legal sense.

[9] This is true for fully distributed ledgers. Certain solutions also allow restrictions on the distribution of information.

Figure 1

Ledgers distributed across multiple nodes



2.2.2.a Validation and consensus

In order to update a synchronised distributed ledger, an arrangement typically uses a number of protocols for communication between nodes and for facilitating consensus among nodes about the current state of the ledger as well as its historical record.

Cryptography. Cryptographic tools, such as public key cryptography and public key infrastructure,[10] play an important role in DLT by identifying and authenticating approved participants, confirming data records and facilitating consensus on ledger updates. Participants proposing changes to the ledger, authenticate themselves by providing their cryptographic digital signatures for the proposed change. Validators will use cryptographic tools to verify whether the participant has the proper credentials to do so. Cryptographic tools may also be used to restrict access to data so that only approved parties can see the information.

Consensus. The consensus mechanism is the process by which the nodes in a network agree on a common state of the ledger. This process typically relies on cryptographic tools, a set of rules or procedures reflected in the protocol, and either economic incentives (applicable to any network configuration) or governance arrangements. Consensus generally involves two steps:

- Validation: each validator identifies state changes that are consistent according to the rules of the arrangement (that is, assets are available to the originator, and the originator and beneficiary are entitled to exchange the assets). In order to do so, each validator needs to rely on a record of previous states, either as a "last agreed state" or as a "chain of previous states".
- Agreement on ledger updates: nodes agree to state changes to the ledger. This stage of the consensus process involves mechanisms or algorithms that resolve conflicting changes to the

[10] Public key cryptography is used to share securely encrypted data and to sign digital documents. Public key infrastructure (PKI) is a set of rules, policies and procedures needed to create, manage, distribute, use, store and revoke digital certificates that associate cryptographic public keys to real entities. Both tools could be applied to DLT to grant approved users access to the arrangement and to sign transactions.

ledger.[11] The key challenge is to ensure that valid changes are made once and only once, by ensuring that state changes are synchronised across the distributed ledger.

2.2.2.b Technical roles of nodes (differentiated or not differentiated)

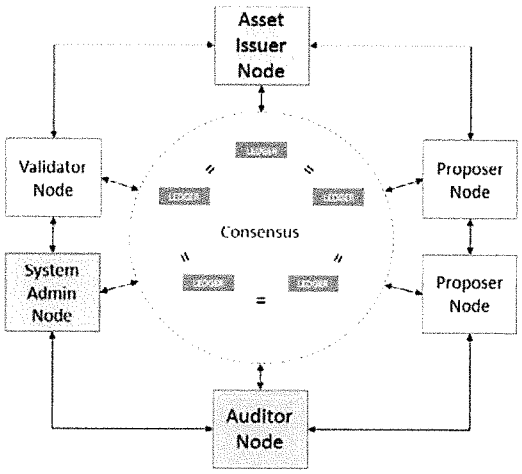
Nodes in the network may play a variety of technical roles. Examples of those roles, which are not mutually exclusive, include:[12]

- System administrator: the gatekeeper that controls access to the system and provides certain services for the arrangement, including the notary function, dispute resolution, standard-setting and regulatory reporting.
- Asset issuer: node permissioned to issue new assets.
- Proposer: node permissioned to propose updates to the ledger.
- Validator: node permissioned to confirm the validity of proposed state changes.
- Auditor: node permissioned to view the ledger but not make updates.

Further, nodes may vary in their ability to see the records stored on the ledger. For example, it is possible that a node is permissioned to see only the transactions to which it is a counterparty or one of its clients has a relevant interest, even if it maintains a copy of the complete encrypted ledger.[13] Figure 2 shows an example of a ledger distributed across multiple nodes with varying roles or permissions.

Figure 2

Ledger distributed across multiple nodes with varying roles or permissions



[11] For example, because of the distributed nature of the arrangement, it is possible that a participant transfers an asset it holds to another participant while simultaneously attempting to transfer the same asset to a third participant. Without a mechanism for agreeing which transaction to post to the ledger, the arrangement would enable participants to "double-spend" assets.

[12] Other potential roles of nodes and other participants in an arrangement include: i) wallet providers that safeguard private keys and assist in asset management; ii) protocol developers that develop the underlying technology and may manage the technology and protocol; and iii) end-users who use proposer nodes to submit transactions.

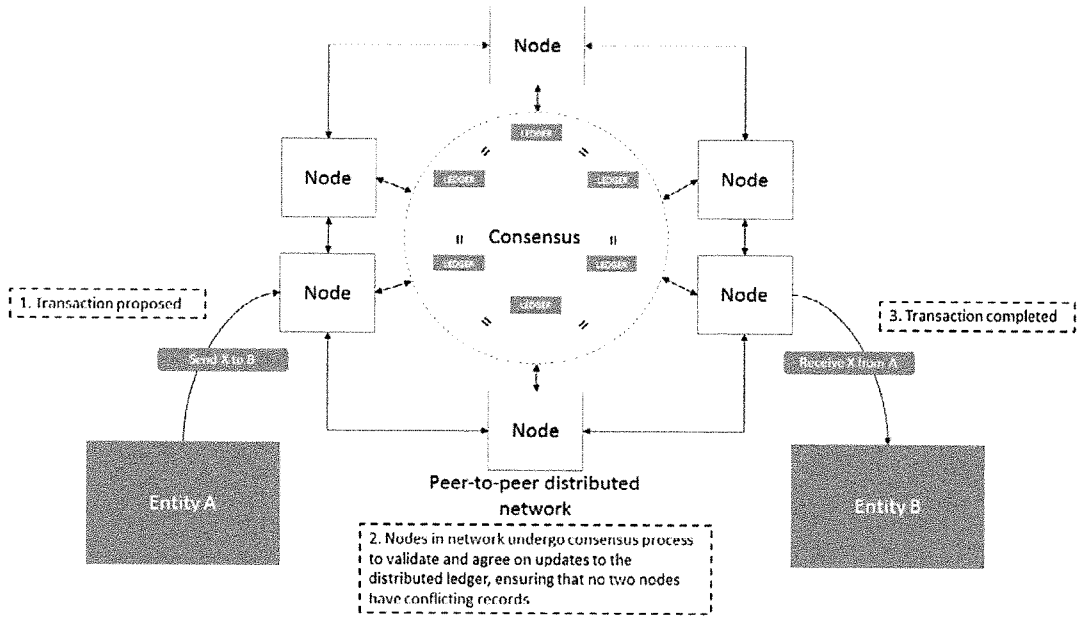
[13] The ledger may be encrypted so that nodes only view, in a decrypted form, the elements of the ledger they are permissioned to see.

2.2.3 Process flow

DLT for payment, clearing and settlement activities can be designed in a number of ways and perform different functions. To highlight how the concepts of distributed node, ledger and consensus could be used in a payment transaction, Figure 3 provides a stylised process flow for a distributed ledger transfer system.

Figure 3

Stylised process flow of a DLT-based payment system



In this example, the transaction process involves three broad steps:

(a) To initiate a payment, entity A uses cryptographic tools to digitally sign a proposed update to the shared ledger that would transfer funds from its account on the ledger to entity B's account.

(b) Upon receiving the transfer request, other nodes authenticate entity A's identity and validate the transaction by checking to make sure that entity A has the necessary cryptographic credentials to make an update to the record in question. Validation would include, among other things, verifying that entity A has sufficient funds to make the payment. Nodes also take part in the consensus process to agree on the payments that should be included in the next update to the state of the ledger.[14]

(c) After the update has been accepted by the nodes, the properties of the asset are modified such that all future transactions regarding the asset must be initiated using the cryptographic credentials of entity B.

[14] For example, the consensus process may take place in rounds where one node is given the right to propose an update in each round. Next, the non-proposing nodes vote on whether to include the update or move on to a second round. Assuming the update does not conflict with the states of the ledger distributed to each node, the update is approved through a simple voting process according to a pre-defined threshold.

2.3 Institutional design elements

A DLT arrangement's technical configuration is complemented by its institutional design. Arrangements typically involve decisions regarding what roles the various institutions play, including responsibility for operation of and access to the arrangement.

2.3.1 Operation of the arrangement

A key institutional design element of a DLT arrangement is what entity or entities are responsible for managing the arrangement, including modifying or updating the protocol and source codes, granting access and assigning permissions for other entities to perform certain roles. At one extreme, a single entity could host and operate all the nodes in an arrangement on behalf of participants and be the sole entity responsible for the maintenance of the ledger. Alternatively, maintenance could be shared across many entities, each responsible for having a copy of the ledger and performing prescribed tasks.

2.3.2 Access to the arrangement (unrestricted or restricted)

Arrangements can be designed to accommodate any number of participants. Unrestricted arrangements are designed in such a way that there are no restrictions concerning access to the arrangement or to the roles of nodes within the arrangement. In arrangements where access is completely open, the entities operating the nodes are not likely to know each other. Such arrangements may be difficult to govern and the entire set of rules governing interactions among nodes needs to be primarily "on-ledger" (encoded in the computer protocol).[15] By contrast, restricted platforms allow control over participants' access to the arrangement. Because access is controlled, the set of rules governing interactions can also be "off-ledger".[16, 17]

The preceding figures 1 and 2 do not map entities to the participation, ownership or operation of the nodes in an arrangement. As noted before, arrangements considered by the industry are typically characterised by a range of institutional configurations that map nodes and their accompanying roles to entities. Figure 4 provides one example of a restricted DLT arrangement where the authority for validating transactions and issuing assets is concentrated in a single entity. In this example, entity A serves as the system administrator and operator of all of the arrangement's validator and asset issuer nodes. Entity B and entity C operate proposer nodes, which gives them the ability to suggest new changes to the state of the ledger but not to unilaterally make such changes without entity A's approval. It is important to note that this is one of many different possible mappings of nodes and entities that the industry could consider.

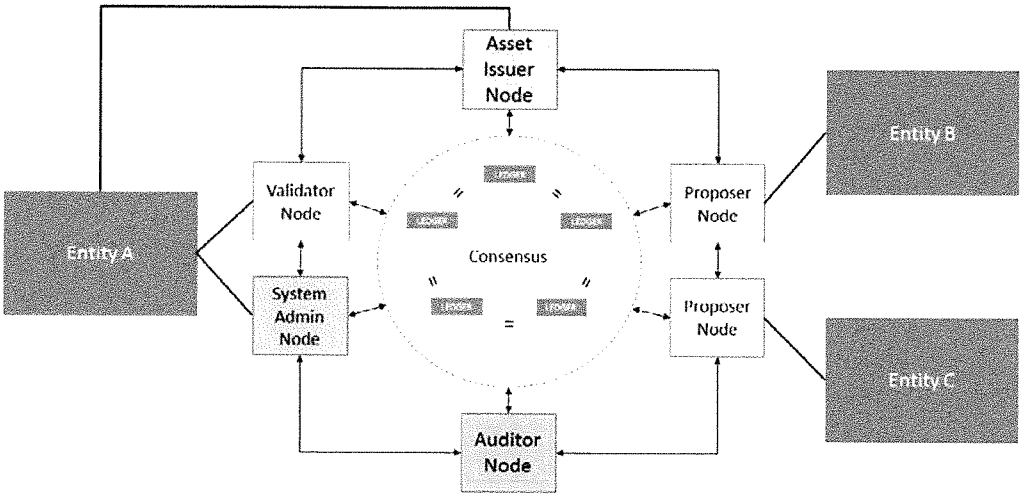
[15] One example of an on-ledger governance rule is a fine denominated in an arrangement's native asset and levied as part of the computer protocol. Because participants in an unrestricted arrangement are often anonymous, this type of mechanism may be necessary to subject participants to pecuniary sanction in order to deter inappropriate behaviour.

[16] An off-ledger governance rule may be a legal sanction or a fine that can be invoked against a specific participant because the identity of participants is known in a restricted arrangement.

[17] See also UK Government Office for Science, *Distributed ledger technology: beyond block chain*, December 2015, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/492972/gs-16-1-distributed-ledger-technology.pdf.

Figure 4

An example of a restricted DLT arrangement with differentiated technical roles



2.4 Potential configurations and trade-offs

Table 1 below highlights some of the potential combined institutional and technical design configurations that an arrangement may take. It also shows the degree of change relative to today's financial ecosystem. There is likely to be a multitude of different arrangements, depending on the specific purpose they are designed to fulfil. The arrangements are not only customisable according to their technological elements, such as the number of nodes, but also by the roles played by each of the nodes.

Potential configurations of DLT arrangements — Table 1

Description of arrangement	One entity maintains and updates the ledger (for example, a typical FMI)	Only approved entities can use the service; entities can be assigned distinct restricted roles	Only approved entities can use the service; entities can play any role	Any entity can use the service and play any role
Operation of the arrangement	Single entity	Multiple entities		
Access to the arrangement	Restricted			Unrestricted
Technical roles of nodes	Differentiated		Not differentiated	
Validation and consensus	Within a single entity	Within a single entity or across multiple entities	Across multiple entities	

At the most basic level, an arrangement needs to balance the pros and cons of having unrestricted versus restricted access. For instance, unrestricted arrangements could open up services to new types of participant and reduce the tiering of relationships in payment, clearing and settlement processes. However, unrestricted access might cause scalability and information security issues because of the inherent challenges of reaching consensus between large numbers of participants that are unknown to each other. Anonymous participation also calls for security measures mitigating cyber-attacks or illicit activities to be incorporated into the design and rules of the arrangement (that is, to be resolved "on-ledger"). These issues are significant enough that current DLT implementations for payment, clearing and settlement activities are focused on restricted arrangements, which more closely fit within existing legal and regulatory frameworks.

Assigning particular roles to a broad range of entities and their nodes may introduce other important issues. For example, if only certain nodes are delegated to achieve consensus, it may be easier (and faster) to reach consensus on the state of the ledger; however, it may also be easier for any one of these nodes to compromise the integrity of the ledger. Thus, it is important that such an entity is known and trusted by participants. Increasing the number of nodes may improve the overall resilience of the network but it may also lengthen latency. DLT arrangements characterised by a larger number of distributed roles may raise important questions related to governance, settlement and operational risk management. As a result, the choice of specific protocols for validation and consensus are driven primarily by access rules and the defined roles played by entities and their nodes.

The range of approaches to DLT is an indication that a one-size-fits-all approach is not appropriate to address the broad range of challenges in payment, clearing and settlement. Arrangements such as the ones in the first column of Table 1 represent change that is more incremental in nature and reflect opportunities to record information through a single entity, much as is done today. This contrasts with the final column of Table 1, which represents bitcoin-like arrangements. Models such as these would represent more radical changes because of their completely decentralised nature. In the middle is a variety of other possible arrangements. The ongoing experimentation of different design choices reflects attempts to realise some of the benefits of DLT while recognising the specific constraints of a particular use case.

3. Analytical framework

This framework is designed to help central banks and other authorities understand DLT arrangements for payment, clearing and settlement activities by providing a structured approach to analysing their potential benefits and risks. The framework is based on four core components: (i) **scope**: understanding the arrangement (see Section 3.1), which includes its functionality and nature of service, and the factors for its effective implementation; (ii) **efficiency**: analysing the arrangement's implications for efficiency (see Section 3.2); (iii) **safety**: analysing the arrangement's implications for safety (see Section 3.3); and (iv) **broader implications**: analysing the arrangement's broader financial market implications (see Section 3.4).

The framework should be viewed as a starting point for understanding DLT arrangements to identify a range of issues that are of interest to authorities and other stakeholders. The framework is neither comprehensive nor exhaustive; nor does it address every possible DLT or payment-, clearing- and settlement-related issue. For arrangements at an early stage of development, which may not have concrete answers to some questions, the framework is intended to identify areas where further work is required. In addition, the framework does not prescribe or suggest particular design elements.

3.1 Understanding the arrangement

DLT arrangements vary significantly based on their functionality, nature of service, design, technology and processes. In order to analyse these types of arrangement, it is useful to apply a structured approach to understand the functionality and nature of a given service, and the key factors for its effective implementation.

3.1.1 What is the functionality and nature of the arrangement?

At the core of DLT is a ledger that maintains information. An arrangement will typically perform one or more of the following functions relating to maintenance of the ledger: (i) record keeping; (ii) transfer of assets or updating of balances; and (iii) use of automation tools. Other ancillary services or functions such as data lookups, screening and analytics may also be incorporated as features. In understanding the functionality and nature of the service, it may be useful to understand the improvement the arrangement is trying to effect, what part (or parts) of the value chain is affected, how it is designed and which participants and users will be impacted by it.

3.1.1.a Identifying problems, inefficiencies or improvements that it is addressing

Part of understanding the functionality and nature of the arrangement requires understanding how DLT can facilitate a solution to a problem or improve upon existing services or processes. For example, the arrangement could simplify processes, improve information flows, reduce operational costs, expand access to financial services and improve financial inclusion.[18] As discussed below, the arrangement may reduce the need for human involvement through automation, thus increasing efficiency and accuracy. This exercise should also identify the primary benefits that the arrangement can realise while taking into account its costs and newly introduced risks. The arrangement may need to balance resilience and efficiency benefits to achieve a particular outcome. In doing so, it is important to understand the potential trade-offs involved.

3.1.1.b Identifying the affected part or parts of the value chain

Identifying which part or parts of the value chain the arrangement is affecting and to what extent it brings a new concept to the marketplace (disruptive innovation) or improves current offerings (incremental innovation) will bring greater clarity on the functionality and nature of the service. The value chain can be categorised in a number of ways, including:

- Customer identification: processes associated with digital identities and compliance with know-your-customer rules, anti-money laundering requirements and counter-terrorist financing regulations.
- Pre-transaction: processes associated with creating, validating and transmitting payments, transfer instructions or other obligations, including verifying asset holdings and linking data for clearing and settlement.
- Clearing: processes associated with transmitting, reconciling and, in some cases, confirming transactions as well as potentially including the netting of transactions and the establishment of final positions for settlement.

[18] In April 2016, the CPMI and the World Bank Group published a report on *Payment aspects of financial inclusion* that sets out guiding principles to assist countries seeking to advance financial inclusion in their markets through payments. The report tackles barriers to the adoption and usage of transaction accounts (including both deposit and e-money accounts). The CPMI-World Bank task force on financial inclusion will closely follow developments in the use of DLT to analyse their implications for promoting financial inclusion. See www.bis.org/cpmi/publ/d144.pdf.

- Settlement: processes associated with transferring an asset or financial instrument, or the discharge of an obligation by the FMI or its participants in accordance with the terms of an underlying contract.
- Post-settlement: processes related to certain actions taken after settlement, including reconciliation, recording and reporting activities, asset servicing (for example, principal and interest payments), and enforcement of contract terms (for example, smart contracts).

Some arrangements may impact only one or two steps in the process. For example, some DLT arrangements being considered by the industry focus on clearing and may involve new ways of sharing information across relevant parties to a transaction but do not involve the specific settlement of transactions. Others may create a new way of processing transactions from end to end. For example, some DLT arrangements may not only involve the exchange of information, but also the exchange of value in the form of assets on a ledger.

3.1.1.c Understanding the design, technology and associated processes

The design, technology and associated processes of arrangements vary significantly. These differences reflect the nature of services provided, technological development, organisational structure of the arrangement, local market structure and practices, and other jurisdictional factors. Understanding these factors is important in relating the specific problem or improvement being addressed.[19]

3.1.1.d Identifying the affected market participants

Identifying which market participants and users are affected by the arrangement helps in recognising the potential implications for efficiency and safety of the financial system. For example, the efficiency gains that an arrangement generates for a specific group of market participants might have implications for the risk profile of another group. Potential categories of market participants to consider include FMIs, banks, other financial institutions, their customers and the relevant authorities. Affected market participants may be located in multiple jurisdictions given the global nature of financial markets.

3.1.2 What are the key factors for effective implementation?

It is important to consider and specify the factors that may influence the development and use of the arrangement. Some arrangements involve a single entity or a small group of entities. Others require widespread adoption by the industry because potential efficiency gains and other benefits may be network-dependent. That is, a critical mass of participants in the arrangement may be required before the industry can realise any potential efficiency gains. In addition, implementation may require more fundamental and structural changes in the market, including changes to market conventions and practices. The following environmental, technological and financial factors may play a part in the implementation of an arrangement:

- Environmental factors: these include institutional acceptance of new technology, market factors such as size, market structure and practices, regulatory and legal conditions, and level of industry coordination.
- Technological factors: considerations such as the maturity of the technology and its interoperability with existing systems and processes are an element in technological adoption.
- Financial factors: projects offering better returns on investment through cost savings, revenue potential, or both, are more likely to be adopted by institutions and markets.

[19] Other potential resources to help understand an arrangement's design, technology and associated policies include CPMI reports on *Fast payments – Enhancing the speed and availability of retail payments* (see www.bis.org/cpmi/publ/d154.pdf), *Non-banks in retail payments* (see www.bis.org/cpmi/publ/d118.pdf), *Digital currencies* and the PFMI.

3.2 Potential implications for efficiency

DLT is viewed by many as having the potential to improve market efficiency. Efficiency is a broad concept that encompasses the arrangement's design, functionality and resource needs. Efficiency, in this context, is gauged by the speed and cost of the entire asset transfer cycle and how well the arrangement is meeting the needs of the markets it serves. In considering both speed and cost implications, reconciliation (Section 3.2.3), credit and liquidity management (Section 3.2.4), and automation (Section 3.2.5) will be important features.

3.2.1 Speed of end-to-end processing

DLT is often promoted as enabling faster settlement of transactions in a single arrangement. DLT could simplify existing process flows by reducing friction to information sharing among participants. It is important to consider that potential improvements in the speed of end-to-end processing are being referred to at the ecosystem level (ie across the value chain), and that the speed of transaction settlement within the infrastructure itself may be slower. For example, DLT arrangements may take longer to achieve settlement when compared with real-time gross settlement (RTGS) systems because, from a technical point of view, the process for validating a transaction and reaching consensus in DLT is potentially more complex than with a central entity. See also Section 3.3.2 on settlement.[20]

Key question:

- How does the arrangement affect (or compare to) existing payment, clearing and settlement processes with regards to the speed of end-to-end processing?

3.2.2 Cost of processing

The overall costs of maintaining and updating a distributed ledger would need to be compared to the costs of current practices and other viable alternatives. In principle, industry is exploring a variety of DLT arrangements for their potential to reduce costs in certain parts of the value chain. In addition, the impact on market-wide and social costs should also be considered. Further, DLT arrangements can lead to changes in the way costs are allocated among participants. For example, a distributed arrangement in which participants contribute to maintaining and updating a shared ledger allows for the sharing of maintenance across participants rather than such costs being borne directly by one entity, such as an FMI, which then charges fees to participants. In this sharing of responsibilities, participants operating certain nodes in an arrangement could see increased direct costs for contributing to the operation of the arrangement.

Key questions:

- Does the arrangement allow for an overall cost reduction compared to existing processes? How are costs redistributed among participants?
- What social costs might arise from operating the arrangement in a distributed environment?

[20] From a payment system perspective, real-time or near real-time settlement has been available in interbank and wholesale markets for a number of years with the widespread adoption of RTGS systems in wholesale payments and its more recent adoption in retail payments by some countries. On the latter, see CPMI report on *Fast payments – Enhancing the speed and availability of retail payments.*

3.2.3 Speed and transparency in reconciliation

Reconciliation is about ensuring that internal records relating to a transaction are matched across the relevant parties. This is typically a time-consuming and labour-intensive process as it involves the reconciliation of information on different ledgers and the recording and storing of that information in different formats. By allowing information that is in a common format to be shared across participants to a transaction, the use of DLT may reduce data discrepancy, facilitate quicker reconciliation and eliminate or reduce burdensome back office activities.[21] All or part of the reconciled data may also be shared across other market participants to enhance market transparency or with the relevant authorities to facilitate reporting. However, information sharing that improves the speed and cost of reconciliation should be balanced against data protection and privacy (see Section 3.3.5).

Key questions:

- What effect does the arrangement have on the reconciliation processes of participants?
- What transaction information is available to other participants, the market and relevant authorities? How does each party gain access to the information?

3.2.4 Cost of credit and liquidity management

Enhancements such as faster processing and reduced reconciliation work may lead to more transactions occurring in real-time or near real-time in certain markets. This development may affect the credit and liquidity needs associated with payment, clearing and settlement activity. As with RTGS systems, real-time or near real-time transfers allow for a reduction in credit exposures. It, however, also places higher demand on liquidity. Faster transfers suggest that participants will also receive funds and securities more quickly, freeing up liquidity that could be tied up in collateral as is the case in today's FMIs. Of course, not all DLT arrangements being considered will necessarily lead to real-time or near real-time transactions. For those arrangements, it will be important to understand their impact on credit- and liquidity-saving features. The net impact on credit and liquidity will depend on how the arrangement is designed and on the associated behavioural changes it induces.

Key question:

- What are the credit and liquidity implications of the arrangement on participants, the system and the broader market? How do these compare with existing arrangements?

3.2.5 Efficiency gains from automated contract tools

A key feature of DLT technology is its programmability to automate certain functions. Automated contract tools (including smart contracts) can facilitate, execute or enforce the performance of certain parts of an agreement (for example, reaching a certain date and executing a principal and interest payment on a loan contract). Another example could be that certain data feeds could be used as input to the ledger with a threshold triggering a margin call or other event-driven action. DLT allows information to be embedded in the ledger, allowing for self-executing applications. Automation of contract terms could improve efficiency by eliminating the need for human intervention in executing a transaction and thus reduce the

[21] A participant's ability to reduce or eliminate reconciliation activities depends on having access to the information maintained on the distributed ledger; however, it is not certain whether constraints on access to information on the ledger would affect a participant's decision to maintain separate internal records (and thus avoid the need for reconciliation).

probability of human error. The addition of automated contract tools, among other value-added features, could significantly simplify back office processes and records management.

At the same time, self-executing applications may create new challenges and risks for the financial ecosystem. Automated contract tools, for example, are not immune to malicious or faulty code. In cases where this code is executed, the integrity of the data on the ledger could be questioned and the ramifications could be significant. Moreover, simultaneous automated execution between contracts (and codes) could cause adverse and unpredictable behavioural patterns in the financial ecosystem. Likewise, interdependencies between contracts (and codes) could result in a transmission channel for unforeseen risks (see Section 3.4).

Key questions:

- For arrangements that allow automated contract tools, what elements are being automated and how?
- How does the arrangement mitigate the introduction of malicious or faulty codes?
- What procedures or mechanisms can the arrangement use to prevent, detect, and address quickly the execution of such malicious or faulty codes?

3.3 Potential implications for safety

A key public policy objective for payment, clearing and settlement arrangements is to identify, monitor and manage material risks that may arise from their use. Technology and system designs can help an arrangement become more operationally and financially sound but can also be a source of risk. In addition, in a stress scenario, arrangements may act as channels that transmit instability and uncertainty, contributing to financial contagion.

3.3.1 Operational and security risk

DLT arrangements have the capacity to enhance the safety of payment, clearing and settlement activities while also presenting new risks. The ultimate implications for safety would require weighing the advantages and disadvantages of the technology and associated process changes.

Resilience and reliability. One of the key drivers of DLT implementation is its potential to strengthen an arrangement's resilience and reliability. The distributed nature of its design, with the use of multiple synchronised ledgers and multiple processing nodes, has the potential to reduce the risk from a single point-of-failure.[22] If a ledger or node in the arrangement is inoperable or compromised, the other nodes can allow for the continued processing of transactions. Enhanced operational resilience and reliability are of particular interest to the authorities given the importance of protecting against cyber–threats. However, having many nodes in an arrangement creates additional points of entry for malicious actors to compromise the confidentiality, integrity and availability of the ledger.

Security. The security of an arrangement is central to the safety and soundness of the financial system. Cryptographic tools, such as public key cryptography, play a central role in ensuring the security of existing systems and are of critical importance in DLT arrangements. While current cryptographic tools are considered effective and are widely used today, future technological advancements could render existing cryptographic tools less secure and effective. This issue is of particular concern for an arrangement

[22] A single point-of-failure is defined as any point in a system, whether a service, activity, or process, that, if it failed to work correctly, would lead to a failure of the entire system.

with a weak governance structure, which may not be able to react quickly enough to emerging security issues and threats. Integration of DLT in existing infrastructures or transition from current systems to DLT-based ones could also generate security breaches that are not inherent in the new technology but could have a strong operational impact. Thus, arrangements are likely to not only rely upon cryptographic tools themselves but could also take a layered approach to security and leverage additional tools.

Operational capacity and scalability. A payment, clearing and settlement arrangement typically needs to handle significant fluctuations in transaction volumes and, as a consequence, needs to be operationally scalable. Operational capacity has two primary components: (i) processing large volumes on a daily basis; and (ii) handling potential peak volumes, including in times of market stress or volatility. An arrangement that fails to meet these requirements may weaken the safety of the payment, clearing or settlement activity. The scalability of an arrangement depends on several factors, including the type of data maintained in the records, the consensus mechanism used and the degree of centralisation.

Key questions:

- What are the key operational risks for the arrangement, particularly those that could affect its resilience and reliability, security, and operational capacity and scalability? How does the arrangement generally manage these risks?
- How do these risks and their management differ from traditional arrangements, if at all?
- How does the arrangement layer security that goes beyond the reliance on cryptography?

3.3.2 Settlement issues

An often-cited benefit of DLT is the ability to shorten the end-to-end processing of financial transactions (see Section 3.2.1 on speed of end-to-end processing). In addition to affecting the efficiency of payment, clearing and settlement, DLT also has the capacity to affect safety. In this respect, it is useful to consider key components of settlement: the settlement asset, how settlement is achieved operationally and how settlement finality is achieved for legal purposes.

Settlement asset. Some arrangements are based on updating balances in the ledger (that is, the ledger is recording positions through debits and credits). Some arrangements are based on transferring digital assets in the ledger (that is, the ledger is recording the transfer of ownership of a specific digital asset that exists only on the ledger). Yet other arrangements are based on transferring digital representations of a physical asset that is held in custody (ie the ledger is recording transfers of assets held elsewhere). In the context of a payment system, for example, an arrangement could be updating a balance, transferring digital currency or updating an account balance reflecting monies held at a custodian bank.

Operational settlement. In some DLT arrangements, it can take some time to update and synchronise state changes to a ledger. The first instance of an update, for example, may not represent operational settlement because it may take time for consensus to be achieved across the nodes in the synchronisation of ledgers. In arrangements that use a proof-of-work[23] model, settlement is probabilistic. That is, the more times the transaction is confirmed in the ledger, the less likely it will be revoked. Operational settlement becomes more complex if it involves the delivery of one asset against another, for example, the exchange of securities against the corresponding cash amounts or exchange of one currency

[23] Proof-of-work is a common form of consensus that requires nodes to agree on the transactions being added to the ledger. In general, the mechanism waits for a majority of nodes to agree on a transaction before adding it to the ledger.

for another. In many arrangements involving an exchange of value, another financial market infrastructure is typically involved.

Legal settlement finality. Settlement finality is the legally defined moment at which the transfer of an asset or financial instrument, or the discharge of an obligation, is irrevocable and unconditional and not susceptible to being unwound following the bankruptcy or insolvency of a participant. In traditional systems, settlement finality is a clear and well-defined point in time, backed by a strong legal basis. For DLT arrangements, settlement finality may not be as clear. In arrangements that rely on a consensus algorithm to effect settlement finality, there may not necessarily be a single point of settlement finality. Further, the applicable legal framework may not expressly support finality in such cases.

Key questions:

- What state changes are being recorded on the ledger (for example, balances, transfers of digital assets, transfers of digital representations of a physical or immaterial asset)?
- What is the legal nature of assets or records reflected in the arrangement?
- How is operational settlement achieved on the ledger and by whom? How does it differ from traditional systems?
- How is settlement finality provided for by the applicable legal framework?
- For exchange-of-value settlement, how is delivery versus payment, delivery versus delivery and payment versus payment achieved, including where relevant across autonomous ledgers or between a ledger and a traditional FMI?

3.3.3 Legal risk

Having a well-founded, clear, transparent, and enforceable legal basis is a core element of payment, clearing, and settlement arrangements. DLT can increase legal risks if there is ambiguity or lack of certainty about an arrangement's legal basis. Because the application of this technology to payment, clearing and settlement activity is new, the legal underpinning for certain activities may not be as well established as that for traditional systems (for example, in terms of identifying the applicable jurisdiction or relevant laws). Conversely, DLT can be used to help reduce certain legal risks. For example, automating certain terms and conditions of legally binding agreements (such as automating interest payments as outlined in a contractual agreement) may reduce the risk that contract terms are not enforced as specified in the agreement within the agreed time period.

An arrangement's legal basis consists of a legal framework that includes general laws and regulations governing property, contracts and liability, among other things. It also includes the arrangement's rules, procedures and contracts. There are certain legal issues, such as proprietary rights and settlement finality (see Section 3.3.2), that should be articulated clearly by the arrangement, understood by participants and supported by applicable law. For example, the legal basis regarding the ownership or transfer of assets or the rights and obligations of the relevant parties may not always be clear. An arrangement typically attempts to use standardised rules or contracts to define rights, obligations and processes. In such cases, it is important to consider the soundness of these legal arrangements and their enforceability. This can be further complicated by transactions that take place across borders or in multiple jurisdictions, in which case the law underpinning the activity would need to be confirmed or adopted in multiple jurisdictions in ways that are mutually compatible.

Key questions:

- Does the arrangement have a clearly established, sound and enforceable legal basis for its activities, in particular if it operates in a multijurisdictional environment?
- How are potential conflicts of laws identified and addressed?
- What are the rights and obligations of the participants? How are they specified (for example, in rules, contracts or code)? What is the dispute resolution mechanism (for example, for liability issues)?

3.3.4 Governance

Governance structures can improve the safety of an arrangement (for example, by enhancing decision-making pertaining to the arrangement's design and technological evolution or by the involvement of a broad spectrum of stakeholders) or weaken it (for example, by slowing incident responses related to operational issues in the case of highly complex governance structures). An arrangement that involves the sharing of information and of ledger maintenance will need to have an especially well thought-out governance structure. Recent governance challenges relating to several unrestricted DLT use cases have highlighted the critical importance of having a clear understanding of the governance arrangements surrounding change and incident management, and of the enforcement of governance decisions.

Key questions:

- What type of governance structure does the arrangement have? Does it support sound decision-making, risk management, incident and emergency response, and provide robust management oversight?
- Does the arrangement involve the sharing of information or maintenance of the ledger across entities? If so, who are the various stakeholders in the arrangement (including direct and indirect participants), and how does the governance structure define their respective responsibilities?
- Is there a clear mechanism for decision-making or agreeing on alterations to the arrangement?

3.3.5 Data management and protection

How an arrangement records, maintains and shares data has implications for the safety of payment, clearing and settlement activity. A fundamental requirement for any record-keeping system is to have records structured and maintained in such a manner that any legitimate entity[24] can verify the relevant history of the record. In other words, the system should allow for traceability of the data. Further, traceability requires that the data not be subject to loss, damage or tampering. The integrity of the data is vital to the safety of the arrangement. Moreover, traceability may be an important requirement for compliance with know-your-customer rules, anti-money laundering requirements and counter-terrorist financing regulations. Traceability, however, should be weighed against privacy and the need to keep certain information confidential.

[24] The term "legitimate entity" may have different meanings depending on the context. In some cases, the configuration of DLT implementation will require all participants to have equal access to information. However, other configurations may require a higher level of privacy of transactional information, such that only the counterparties to a transaction have the right to know its details.

Different levels of privacy may be required depending on the design of an arrangement. In some arrangements, all nodes have access to a copy of the ledger and may, if allowed, see all transactional history. However, in applying DLT in the financial sector, participants may not want or be permitted to provide full visibility of the data. In such cases, access to information may be restricted. For example, data may be encrypted so that nodes only see the elements of the ledger that they are permissioned to see, even if it maintains a copy of the complete ledger. In some cases, nodes may only hold data that are relevant to them. Regardless of the level of privacy required, it is important to have adequate controls in place that restrict access to data as intended while allowing the nodes to reach agreement over the state of a ledger and the validity of transactions.

A possible benefit of DLT arrangements is the immutability of data recorded in the ledger, meaning that data cannot be unilaterally changed once recorded. Immutability is crucial to the safety of an arrangement as it relates to data integrity. Despite the need for immutability, there may be a need to change data in certain, limited circumstances, such as in the case of inadvertent errors, fraud and other events.[25] The ledger may merit correction or reversal of transactional data, including through the creation of new transactions. This issue may be of particular concern for self-executing codes whereby mistakes in coding or other events may need to be corrected quickly. As such, governance and operational procedures are needed to address exceptions processing.

Key questions:

- How does the arrangement guarantee data integrity, including the traceability of data?
- Are the data considered immutable? If yes, how are data, transaction or processing errors addressed?
- How does the arrangement handle data privacy and confidentiality?

3.4 Potential broader financial market implications

As DLT arrangements develop and potentially reach the production stage, they may also have broader market implications. The financial system as a whole contains numerous interlinkages. For example, financial institutions may participate in multiple payments systems and in other FMIs. Additionally, securities settlement typically requires multiple systems such as a payment system for the transfer of value and a separate securities settlement system for the transfer of a security. Further, financial institutions, payments systems and other FMIs may cross jurisdictional boundaries.

3.4.1 Connectivity issues and standards development

Industry is experimenting with a number of potential DLT arrangements, and multiple DLT arrangements are likely to emerge providing different, similar and complementary functionality. As such, one technical challenge would be to enable arrangements to communicate or connect with one another and with legacy systems in order to facilitate the conduct of a variety of financial transactions. The development of technical interoperability standards can facilitate this by providing a base layer of connectivity that also helps lower implementation and integration costs. Successful development of standards may encourage broader adoption of DLT in the financial system, which could potentially bring network scale efficiencies.

[25] Other events include the right to delete specific person-related data.

Key questions:

- What system, platform, layer, or combination thereof is being considered or used in the arrangement?
- What protocol is being considered or used in the arrangement?
- Is the protocol code open source or proprietary? If proprietary, how flexible is the code in working with other arrangements?

3.4.2 Financial market architecture

A DLT arrangement may have possible effects on the overall financial market architecture. In some implementations, the arrangement can be seen as more of an incremental upgrade over current arrangements, and one that does not change significantly current business practices. In other implementations, such as an unrestricted arrangement, DLT may lead to disintermediation of certain functions or certain entities. Such a change in business practices may affect the competitive balance in financial markets and have implications for financial market architecture. It may also introduce new, non-bank players that are not currently covered by or contemplated in existing regulatory regimes.

Key questions:

- How does the arrangement change the role of existing intermediaries or involve new actors?
- How could the arrangement change existing market and regulatory practices?

3.4.3 Broader financial market risks

A DLT arrangement could have implications for broader financial market risks.[26] One possible benefit of DLT in an interconnected system is that data shared across key entities may lead to greater market transparency and more effective risk management across systems. On the other hand, DLT could also have negative implications. For example, in a possible future configuration with many automated contract tools, macroeconomic conditions could automatically trigger margin calls across FMIs, leading to severe liquidity demand across the financial system and creating a systemic event. Thus, it would be important to better understand how some of the possible automation tools are correlated across the financial system and to assess whether additional protections are needed to prevent contagion.

Key questions:

- Does the arrangement pose broader financial market risks at this stage of development and implementation? What risks could it pose in the future?
- What interconnections does the arrangement have with other systems, including other DLT arrangements?

[26] The interconnectedness of financial institutions, FMIs and other entities raises concerns that should problems arise in one area of the financial system, those problems could cascade to other market segments and financial institutions, potentially leading to financial instability.

Annex A: Summary of key questions in the framework

This analytical framework is for central banks and other entities interested in reviewing and analysing DLT arrangements with the objective of understanding their use cases, and identifying opportunities and risks. The framework uses key questions to focus on potential implications for efficiency and safety and for the broader financial markets. The key questions summarised below are neither comprehensive nor exhaustive. Rather, they should be used as foundational questions in identifying issues for further exploration and analysis.

1. Understanding the arrangement

1.1 What is the functionality and nature of arrangement?

- Identifying problems, inefficiencies or improvements it is addressing
- Identifying the affected part or parts of the value chain
- Understanding the design, technology and associated processes
- Identifying the affected market participants

1.2 What are the key factors for effective implementation?

- Environmental factors
- Technological factors
- Financial factors

2. Potential implications for efficiency

2.1 Speed of end-to-end processing

- How does the arrangement affect (or compare to) existing payment, clearing and settlement processes with regards to the speed of end-to-end processing?

2.2 Cost of processing

- Does the arrangement allow for an overall cost reduction compared to existing processes? How are costs redistributed among participants?
- What social costs might arise from operating the arrangement in a distributed environment?

2.3 Speed and transparency in reconciliation

- What effect does the arrangement have on the reconciliation processes of participants?
- What transaction information is available to other participants, the market and relevant authorities? How does each party gain access to the information?

2.4 Cost of credit and liquidity management

- What are the credit and liquidity implications of the arrangement on participants, the system and the broader market? How do these compare with existing arrangements?

2.5 Efficiency gains from automated contract tools

- For arrangements that allow automated contract tools, what elements are being automated and how?
- How does the arrangement mitigate the introduction of malicious or faulty codes?
- What procedures or mechanisms can the arrangement use to prevent, detect and address quickly the execution of such malicious or faulty codes?

3. Potential implications for safety

3.1 Operational and security risk

- What are the key operational risks for the arrangement, particularly those that could affect its resilience and reliability, security, and operational capacity and scalability? How does the arrangement generally manage these risks?
- How do these risks and their management differ from traditional arrangements, if at all?
- How does the arrangement layer security that goes beyond the reliance on cryptography?

3.2 Settlement issues

- What state changes are being recorded on the ledger (for example, balances, transfers of digital assets, transfers of digital representations of a physical or immaterial asset)?
- What is the legal nature of assets or records reflected in the arrangement?
- How is operational settlement achieved on the ledger and by whom? How does it differ from traditional systems?
- How is settlement finality provided for by the applicable legal framework?
- For exchange-of-value settlement, how is delivery versus payment, delivery versus delivery and payment versus payment achieved, including where relevant across autonomous ledgers or between a ledger and a traditional FMI?

3.3 Legal risk

- Does the arrangement have a clearly established, sound and enforceable legal basis for its activities, in particular if it operates in a multijurisdictional environment?
- How are potential conflicts of laws identified and addressed?
- What are the rights and obligations of the participants? How are they specified (for example, in rules, contracts or code)? What is the dispute resolution mechanism (for example, for liability issues)?

3.4 Governance

- What type of governance structure does the arrangement have? Does it support sound decision-making, risk management, incident and emergency response, and provide robust management oversight?
- Does the arrangement involve the sharing of information or maintenance of the ledger across entities? If so, who are the various stakeholders in the arrangement (including direct and indirect participants), and how does the governance structure define their respective responsibilities?
- Is there a clear mechanism for decision-making or agreeing on alterations to the arrangement?

3.5 Data management and protection

- How does the arrangement guarantee data integrity, including the traceability of data?
- Are the data considered immutable? If yes, how are data, transaction or processing errors addressed?
- How does the arrangement handle data privacy and confidentiality?

4. Potential broader financial market implications

4.1 Connectivity issues and standards development

- What system, platform, layer, or combination thereof is being considered or used in the arrangement?
- What protocol is being considered or used in the arrangement?
- Is the protocol code open source or proprietary? If proprietary, how flexible is the code in working with other arrangements?

4.2 Financial market architecture

- How does the arrangement change the role of existing intermediaries or involve new actors?
- How could the arrangement change existing market and regulatory practices?

4.3 Broader financial market risks

- Does the arrangement pose broader financial market risks at this stage of development and implementation? What risks could it pose in the future?
- What interconnections does the arrangement have with other systems, including other DLT arrangements?

Annex B: Members of the working group

Chairman	Klaus Löber (European Central Bank)
Reserve Bank of Australia	David Emery
National Bank of Belgium	Filip Caron
Central Bank of Brazil	Daniel Gersten Reiss
Bank of Canada	Wade McMahon
European Central Bank	Dirk Bullmann
Bank of France	Paul Capocci
Deutsche Bundesbank	Johannes Klocke (until October 2016) Heike Winter (from October 2016) Marcus Härtel (from October 2016)
Hong Kong Monetary Authority	Shu-pui Li (until November 2016) Nelson Chow (from November 2016)
Reserve Bank of India	Supriyo Bhattacharjee
Bank of Italy	Michela Tocci Giuseppe Galano
Bank of Japan	Shuji Kobayakawa Akiko Kobayashi
Bank of Korea	Dong sup Kim
Bank of Mexico	Angel Salazar Sotelo
Netherlands Bank	Kirsten van Driel
Central Bank of the Russian Federation	Vadim Kalukhov
Saudi Arabian Monetary Authority	Mohsen Al Zahrani
Monetary Authority of Singapore	Tze Hon Lau
South African Reserve Bank	Arif Ismail
Sveriges Riksbank	Björn Segendorf
Swiss National Bank	Marco Cecchini Nino Landerer
Bank of England	Simon Scorer
Board of Governors of the Federal Reserve System	David Mills Brendan Malone
Federal Reserve Bank of New York	Wendy Ng (until November 2016) Ray Fisher (from November 2016) Vanessa Lee
Secretariat	Paul Wong Emanuel Freire

Significant contributions were also made by Andrea Pinna (European Central Bank); Bas Koolstra (Netherlands Bank); and Ayse Sungur, Pankaj Setiya and Mario Griffiths (Secretariat).

נספח 24

דו"ח ההון האנושי בתעשיית ההייטק לשנת 2019 של רשות החדשנות, Start-Up Nation Central וצבירן פתרונות שכר, הטבות ופנסיה

עמ' 509

דוח הון אנושי בתעשיית ההייטק 2019

רשות החדשנות
Israel Innovation Authority

START-UP NATION CENTRAL

תוכן העניינים

שותפים 3

דברי פתיחה: פרופ' יוג'ין קנדל 4

דברי פתיחה: אהרון אהרון 5

תקציר מנהלים 6

מתודולוגיה 7

הון אנושי בהייטק – תמונת מצב עדכנית 8

הביקוש לעובדים בענף ההייטק 9

אינדיקציות למחסור בהון אנושי טכנולוגי מיומן בהייטק 11

פער בין המשרות הפתוחות לבין גיוס בפועל של עובדים טכנולוגיים 11

"שוק של עובדים" – שיעורים גבוהים של עזיבה מרצון 11

"שוק של עובדים" – פרמיית שכר לעובדים חדשים 12

עליית שכר ההייטק ו"התנתקותו" מהשכר בשאר המשק 12

התעצמות מגמת ה-Offshoring 13

ניתוח הביקוש של מרכזי מו"פ של חברות רב לאומיות 14

פתרונות למחסור בעובדים 15

הכשרת עובדים חדשים חסרי ניסיון – ג'וניורים 15

גיוון ושילוב אוכלוסיות בתת-ייצוג בהייטק 18

השתלבות נשים בהייטק 19

השתלבות ערבים בהייטק 21

השתלבות חרדים בהייטק 21

בני 45 ומעלה 22

הסבות והכשרות: מודלים נוספים ליצירת מומחיות 22

שילוב מומחים זרים 23

שותפים

רשות החדשנות
Israel Innovation Authority

רשות החדשנות היא גוף ציבורי סטטוטורי האחראי על מדיניות החדשנות של ישראל. הרשות הוקמה ב-2016 על בסיס פעילות לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה ומשימתה היא קידום חדשנות כמנוף לצמיחה כלכלית מכלילה ובת קיימא. זאת, מתוך תפישה כי החדשנות היא מנוע הצמיחה המשמעותי ביותר למשק הישראלי. הרשות פועלת לחזק את התשתית שעליה בנויה כלכלת הידע הישראלית תוך בחינה מתמדת של החסמים וההזדמנויות באקוסיסטם החדשנות הישראלי. היא מציעה ליזמים וחברות מוטות חדשנות בישראל מגוון כלים מימוניים ואחרים על מנת לסייע להם להתמודד עם הצרכים המשתנים של עולם החדשנות המודרני. הפעילות להגדלת ההון האנושי להייטק מובלת ברשות על ידי הזירה החברתית ציבורית.

START-UP NATION CENTRAL

עמותת Start-Up Nation Central היא ארגון ללא כוונת רווח שמשימתו לסייע לצמיחת סקטור ההייטק הישראלי ולהגדיל את האימפקט שלו בעולם. לעמותה שלוש משימות עיקריות: לחבר את ההייטק הישראלי לאתגרים גלובליים, לחזק את אקוסיסטם החדשנות הישראלי ולהוות גוף מחקר לגבי חדשנות בישראל. Start-Up Nation Central ממומנת באופן מלא באמצעות פילנתרופיה ופועלת על ידי יצירת שותפויות עם הממשלה, התעשייה והחברה האזרחית. בתחום ההון האנושי להייטק היא פועלת באמצעות עמותת Scale-Up Velocity המתמחה בתכנון וביישום תוכניות ייעודיות וממוקדות, מתוך מטרה להרחיב אותן להיקפים משמעותיים.

צבירן
פתרונות שכר, הטבות ופנסיה

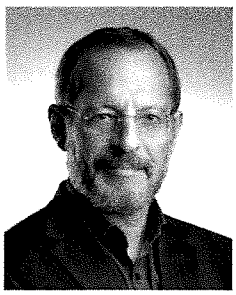
צבירן היא החברה הגדולה והמובילה בישראל בייעוץ ונתוני שכר, הטבות, פנסיה וביטוח למעסיקים, ותהליכי משאבי-אנוש. במשך מעל לשלושה עשורים צבירן משרתת מאות מעסיקים, ממגוון תעשיות, חברות קטנות וגדולות, מקומיות וגלובאליות מהמגזר הציבורי והפרטי. הייחודיות והערך המוסף של צבירן הוא בשילוב הידע המעמיק על שוק העבודה בישראל על כל היבטיו – עולמות השכר, הפנסיה והביטוח, דיני עבודה, מיסוי, ועדי עובדים, תגמול הוני – ביחד עם איסוף וניתוח נתוני שכר, הטבות ותנאי העסקה של מאות חברות לאורך יותר מ-30 שנה. צבירן היא השותפה הישראלית של Mercer – חברת יעוץ משאבי האנוש הגדולה בעולם.

הדוח נכתב על ידי אורי גבאי ועינב ארליך מעמותת Start-Up Nation Central וחיר עבד אלראזק ונעמי קריגר כרמי מרשות החדשנות.

אנו מודים למיכל מילוא ולהדס בן יהודה מחברת צבירן ולאביתר קירשברג ולטל אנסלמן מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על תמיכתם השוטפת ותרומתם המשמעותית לדוח.

START-UP NATION CENTRAL

דברי פתיחה:
פרופ' יוג'ין קנדל, START-UP NATION CENTRAL, מנכ"ל



ההייטק הישראלי ממשיך להיות סיפור הצלחה חסר תקדים המייצר באופן תדיר חברות וטכנולוגיות פורצות דרך. שנת 2019 המשיכה את המגמה החיובית של השנים האחרונות כאשר לצד ההובלה בענפים כמו סייבר, פרסום דיגיטלי ופתרונות תכנה לעסקים נרשמו פריצות דרך במודלים עסקיים מבוססי חדשנות בענפי הפיננסים, החקלאות והמזון והתעשייה.

בעשור האחרון משכה הצלחה זו מספר גדול של חברות רב לאומיות לפתוח בישראל מרכזי מחקר ופיתוח. תופעה זו – הבולטת ביותר בהייטק בעשור האחרון – משפיעה רבות על התעשייה ובפרט על התחרות הגוברת על הון אנושי מיומן. תופעה נוספת שהתעצמה בעשור האחרון היא פריצתן של חברות צמיחה ישראליות. חברות אלה בוחרות לגדול כחברות "שלמות" ובין-לאומיות שמרכזן בישראל. תופעה שלישית שאנו עדים לה בשנים האחרונות היא מעבר המטה של חברות ישראליות מחוץ לישראל, בעוד בארץ נותר רק מרכז הפיתוח. הדבר נעשה פעמים רבות בעידוד המשקיעים הזרים בחברות אלה.

שלוש התופעות האלה מובילות לגידול חד בביקוש למהנדסים ומפתחים ישראלים. חשוב להדגיש כי ביקוש גובר איננו תופעה שלילית. להיפך, הוא מעיד על חוסנו ועל צמיחתו המתמדת של ענף ההייטק. אך מכיון שאת היצע המהנדסים, ובודאי אלה עם נסיון, אי אפשר להגדיל משמעותית בין לילה, מחריפה התחרות על העובדים הטכנולוגיים. הדבר גורם לעלייה מתמדת בשכר, לפגיעה בתחרותיות של החברות הישראליות, ולהגדלת הפערים במשק. בדוח זה אנו מביאים אינדיקציות רבות לתופעות אלה.

למרות המצב המורכב המתואר כאן, אל לנו – תעשייה, ממשלה, אקדמיה וחברה אזרחית – להתייאש. אותה חשיבה חדשנית שמובילה את ההייטק הישראלי להישגים מרשימים יכולה לסייע לנו גם בפתרון בעיית ההון האנושי להייטק. אנו חייבים לעשות כן משני טעמים. הראשון הוא טריוויאלי – ללא מענה למצוקת ההון האנושי הטכנולוגי, ההייטק הישראלי לא יוכל לצמוח בקצב מספק וקטר צמיחה זה יאבד את הכוח המניע שלו. הטעם השני מתייחס לכלל המשק הישראלי. ענף ההייטק הוא הענף שבו פריון העבודה הגבוה ביותר. ללא כניסה להייטק של עשרות אלפי עובדים נוספים, מאוכלוסיות מגוונות יותר ומאזורים גיאוגרפיים נרחבים יותר, ענף זה ימשיך להתנתק מהמשק הישראלי – תוצאה שאין להמעיט בנזק שהיא עלולה לגרום למרקם החברתי-כלכלי בישראל – עד כדי הפיכת ענף ההייטק לנטע זר בישראל.

אם כן מה ניתן לעשות? ראשית, עלינו להיות עם "יד על הדופק" ולעקוב כל הזמן אחר התמורות בנושא זה. לשם כך החליטו עמותת Start-Up Nation Central ורשות החדשנות להוציא דוח שנתי, שזוהי השנה השנייה שבה הוא מתפרסם במתכונת זו. אנו רואים בכך חשיבות רבה שכן המחסור במהנדסים בהייטק הוא תופעה רב ממדית ומורכבת. חברות הייטק נתקלות בקשיי גיוס מסוגים שונים ובעוצמות שונות, כתלות בגודל החברה, במיקומה הגיאוגרפי, בענף שבו היא נמצאת ובטכנולוגיה שבה היא משתמשת. נסיון להכליל תופעה זו למספר אחד חוטא בשטחיות ועלול להוביל למדיניות מוטעית. גם בצד ההיצע חשוב מאוד לאבחן את הקשיים של שילוב אוכלוסיות בתת ייצוג בהייטק, ולגזור מכך את הפתרונות הראויים.

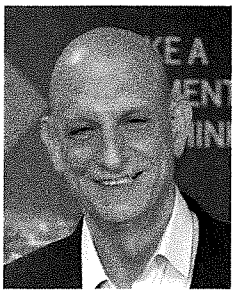
ואכן ישנם פתרונות אשר חלקם מוצגים בדוח זה. מגוון של פתרונות הוא חשוב מאוד בשל הרב ממדיות של הבעיה המחייבת ניסוי וטעיה. אנו מאמינים כי רק שילוב של צעדים סטנדרטיים כגון הגדלת מספר הבוגרים באוניברסיטאות עם גישות חדשניות המייצרות ערוצי כניסה חלופיים להייטק, יובילו לאורך זמן לפתרונות בני קיימא.

פה המקום לקרוא לחברות ההייטק לאמץ אף הן גישות חדשניות בניהול וגיוס העובדים שלהן. שיטת "חבר מביא חבר" הייתה דרך יעילה לגייס עובדים בעשורים הראשונים של ההייטק הישראלי. אך כיום יש צורך לפרוץ את הגבולות המוכרים ולגייס גם עובדים מרקעים אחרים, שאינם יוצאי 8200 או בוגרי אוניברסיטאות. מאמץ כזה משתלם בטווח הארוך משום שהגיוון התעסוקתי מביא לסביבת עבודה מפרה ויעילה יותר. חברות שלא יאמצו גישה זו יגבילו עצמן להיצע מוגבל של עובדים ויוותרו על מצבורי כשרון איכותיים. הדוח מראה כי דווקא החברות הגדולות והרבלאומיות מובילות בגיוס עובדים מאוכלוסיות מגוונות, כמו גם בקליטה והכשרה של עובדים בתחילת דרכם.

ברמה האישית אני חש זכות להוביל את הצוות המצויין שלנו העוסק בנושא זה, במהלכו אנו נחשפים לרבדים רבים של החברה הישראלית, על כל מורכבותיה. גיבשנו שותפויות עם אנשים ומוסדות, שעל אף הקרבה הגיאוגרפית, רחוקים מאוד מחיי היום יום שלנו ומתפיסת עולמנו. למדנו בדרך כי כבוד הדדי ומטרה משותפת הם בסיס מצוין לשותפות. אנו גם מאוד גאים בשותפות עם רשות החדשנות אשר מיום הקמתה בחרה "להיכנס לזירה" ולהתמודד עם בעית ההון האנושי.

לסיום ברצוני להודות לכל אלו שהיו שותפים לכתיבת דוח זה: לעובדי מחלקת המחקר של Start-Up Nation Central ולעובדות עמותת Scale-Up Velocity, לחברת צבירן וללשכה המרכזית לסטטיסטקה. תודה מיוחדת שמורה כמובן לרשות החדשנות בהובלת ידידי אהרון אהרון.

דברי פתיחה:
אהרון אהרון, רשות החדשנות, מנכ"ל



שנת 2019 היתה שנה של הישגים והתבגרות של תעשיית ההייטק הישראלית, שנשענת על כוח האדם האיכותי שלה, ולכן חשוב מתמיד לנתח את תמונת המצב והאתגרים העומדים בפנינו.

זו היתה שנת שיא בגיוסי הון פרטי להייטק. נמשכת המגמה המבורכת של צמיחת חברות שלמות (חברות שמקיימות בארץ מגוון פונקציות עסקיות, לא רק מו"פ). כיום ישנם 30 "חדי קרן" ישראלים והשנה הצטרפו לרשימה עוד ארבע חברות. לעומת זאת, ניכרת ירידה משמעותית בהיקף ההשקעה בשלבים מוקדמים, ובמספר החברות החדשות. אפשר בהחלט להתגאות בתעשייה המתבגרת שמעסיקה יותר עובדים במגוון תחומים ותפקידים ותורמת לכלכלה הישראלית, אך יחד עם זאת צריך לראות בדאגה את סימני ההאטה בחברות מתחילות, לפעול יחד עם השוק הפרטי על מנת להמשיך להצמיח חברות הזנק, שמהוות עוגן לחדשנות וליתרון היחסי של ישראל בעולם.

עברו שלוש שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה מספר 2292, בעניין "הגדלת היצע כוח האדם המיומן הנדרש לתעשייה עתירת הידע". ההחלטה יצרה תוכנית פעולה רחבה שעירבה מגוון גופים ממשלתיים רלוונטיים: המועצה הלאומית לכלכלה, ועדת תקציב ותכנון של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת, מל"ג), רשות החדשנות, הממונה על זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה, רשות האוכלוסין, משרד העליה והקליטה וגופים נוספים. הנחת העבודה של התוכנית היתה שאין פתרון מרכזי אחד ("silver bullet") לנושא אלא נדרשת עשיה ענפה במגוון תחומים. התוכנית כללה מאמצים ארוכי טווח, כגון: יעד לאומי לגידול של 40 אחוזים במספר הלומדים לתואר ראשון במקצועות הרלוונטיים להייטק במוסדות המתוקצבים להשכלה גבוהה, בדגש על האוניברסיטאות; פעילויות בטווח הקצר והבינוני למיצוי הפוטנציאל הקיים (בפרט בנשים ובאוכלוסיות בתת-ייצוג בהייטק), הרחבת ערוצי הכניסה להייטק וניצול מיטבי של כוח אדם מיומן מחו"ל.

חשוב להדגיש, כפי שעולה מהדוח הנוכחי, שהמחסור הינו איכותי לא פחות מאשר כמותי. ולכן הדגש ברוב התכניות הוא על שימור רמת איכות גבוהה שתיתן מענה אמיתי לצרכי התעשיה. לשם כך חשוב שתעשיית ההייטק תמשיך ואף תגביר את מעורבותה בתכניות אלה.
אנחנו רואים השנה, לאחר מאמצים רבים, עלייה משמעותית במספר המועסקים בתעשיית ההייטק: נכון לסוף 2019, 321 אלף מועסקים בהייטק שהם 9.2% מסך המועסקים במשק, גידול של 8% (24 אלף איש) במהלך השנה. עליה זו משקפת את הביקוש הגבוה לעובדים ואת צמיחת התעשייה, כמו גם את פירות המאמצים המשולבים של גורמים ממשלתיים רבים להגדלת היצע העובדים המיומנים לתעשיית ההייטק. לדוגמה, התוכנית הרב שנתית של ות"ת להגדלת מספר בוגרי מקצועות הייטק באקדמיה, תוכניות כגון סיירות התכנות, She Codes, ויוזמות למומחים זרים ועוד.

אני מברך על המשך המגמה החיובית של שילוב מהנדסים ומהנדסות מהחברה הערבית בתעשייה. 1,700 עובדים ערבים הצטרפו להייטק בין 2017-2018 ומספר הסטודנטים הערבים במוסדות האקדמים במגמת עליה. אחוז החרדים בהייטק התקרב ל-3% ב-2018, אבל רבים מהם לא מועסקים בתפקידי פיתוח והאתגר יהיה להעלות את אחוז השכירים החרדים בתפקידים טכנולוגיים ובשכר גבוה, משימה לאומית שרשות החדשנות וגופים אחרים מסמנים כמטרה לשנים הבאות. בשנה החולפת הושקו מגוון תכניות ברשות (באמצעות הזירה החברתית-ציבורית) ושל שותפים ממשלתיים למיצוי הפוטנציאל של כח אדם בתת-ייצוג מהיבטים שונים: מהתמודדות עם כשל הבוגרים הטריים שלא משתלבים בחברות הייטק, דרך תכניות לעידוד נשים יזמות טכנולוגיות (כיום רק 7% מהיזמים במדינה), ועד תכניות לשילוב נשים בהייטק. נושא הנשים בהייטק דורש המשך מיקוד מאמצים, כיוון ששיעורן בתפקידים טכנולוגיים נשאר מקובע בסביבות 22%.

אנחנו ממשיכים לפעול לפיתוח כלכלה מוטת-חדשנות בפריפריה, ומאמינים שקיים שם פוטנציאל גבוה ולא ממומש. ההייטק מרוכז כיום במרכז הארץ (73% מהסטארטאפים), ובפריפריה ישנו כוח אדם מוכשר אולם לעתים קרובות עם פערים מול צרכי התעשייה. רשות החדשנות השיקה תוכנית חדשה להקמת חממות יזמות בפריפריה הנשענות על עוגנים מקומיים, וב-2020 יתחילו לפעול הזוכים בכרמיאל, בירוחם ובצפון הנגב. כמו כן, הושק מסלול לתמרוץ חברות גדולות לפתיחת שלוחת מו"פ בפריפריה ובנוסף תוכנית יזמות טכנולוגית בעיר חיפה.

רשות החדשנות תמשיך לפעול למען שימור מעמדה של ישראל כמובילה עולמית בחדשנות, תוך חיבור ההייטק כמנוע צמיחה עבור כל חלקי המשק והחברה – גם בתעסוקה וגם בהטמעת חדשנות.
אני מזמין את התעשייה להמשיך לפעול איתנו בשיח פתוח על אתגרים עתידיים, בשילוב מאמצים ושיתוף פעולה הדדי להשגת היעדים, בפרט באימוץ פתרונות וביזימת מהלכים להגדלת היצע העובדים ולגיוון המועסקים בתעשיית החדשנות הישראלית.

לבסוף, ברצוני להודות לעמותת SNC בהובלת פרופסור יוג'ין קנדל והצוות שלו ולחברת צבירן על עבודה משותפת מקיפה בהוצאת דוח חשוב זה השנה השניה ברצף. מאחל לכולנו שנת 2020 פוריה ומוצלחת.

תקציר מנהלים

דוח זה מבוסס על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), רשות החדשנות, הות"ת, Start-Up Nation Central ועל סקר שנשלח למדגם של חברות הייטק ביולי 2019, בשיתוף עם חברת צבירן. בסקר השתתפו 341 חברות הייטק המעסיקות מעל ל-90 אלף עובדים, כשליש מהעובדים בתעשייה. כמו כן, מציג הדוח נתונים מסקרים נוספים של חברת צבירן.

ההייטק הישראלי המשיך לצמוח ב-2018, ואינדיקציות ראשונות הלקוחות מסקר כוח אדם של הלמ"ס מעידות כי הצמיחה המשיכה ב-2019. מספר השכירים בהייטק ב-2019 נאמד ב-321 אלף שכירים ושיעורם מכלל השכירים במשק עמד על 9.2%. נתונים אלה מהווים עלייה של 7% ו-8% במספר השכירים בהייטק בשנים 2018 ו-2019 בהתאמה. לצד עלייה במספר השכירים בהייטק נרשמה ב-2018 עלייה בשיעורם מתוך סך השכירים במשק, מגמה אשר המשיכה גם ב-2019. עליות אלה משקפות את הביקוש הגבוה לעובדים אלה ואת הגידול בהיצע העובדים המתאימים לתעשייה זו. הביקוש לעובדים טכנולוגיים בהייטק צמח אף הוא, ונכון ליולי 2019 נאמדו כ-18,500 משרות טכנולוגיות פתוחות בתעשייה, גידול של 8% יחסית ליולי 2018. בנוסף, הנתונים מצביעים על תהליך של "טכנולוגיזציה" של ענף ההייטק, כלומר משקל העובדים הטכנולוגיים מתוך סך העובדים גדל לאורך השנים. על פי תוצאות הסקר ב-2019, 7 מכל 10 עובדים בהייטק היו טכנולוגיים, ומשקלם היה גבוה יותר בחברות רב-לאומיות המעסיקות בעיקר עובדים טכנולוגיים. המשמעות היא שבזמן שהייטק גדל, הוא מייצר פחות הזדמנויות לעובדים לא טכנולוגיים.

הדוח מציג אינדיקציות ברורות למחסור בעובדים טכנולוגיים וקושי בגיוסם. ביטוי ראשון לכך הוא הפער ההולך ומתרחב בין השכר הממוצע בהייטק אשר עמד ב-2018 על 22,479 ₪, לבין השכר בשאר המשק שעמד, בניכוי ענף ההייטק, על 9,345 ₪ לחודש. בנוסף, קצב הגידול של השכר בהייטק גבוה יותר מאשר בענפים אחרים – גידול של 27% בשש השנים האחרונות לעומת 15%, בהתאמה.

המחסור בעובדים הביא לכך שההייטק הישראלי הינו "שוק של עובדים", בו עובדים מנוסים יודעים כי הביקוש אליהם גבוה וכי הם לא יתקשו למצוא עבודה בתנאים דומים ואף טובים יותר מתנאיהם הנוכחיים. לראיה, ישנה עלייה בשיעור העזיבה מרצון של משרות, ב-2018 יותר מ-10% אחוז מעובדי ההייטק עזבו מרצונם את מקום עבודתם. ניתוח של חברת צבירן מצא גם כי קיימת פרמיה חיובית לעובדים חדשים - הפער הממוצע בין שכרם של עובדים הנקלטים בחברה לשכרם של עובדים קיימים בתפקיד זהה מגיע עד כ-8.6% במקצועות מבוקשים.

אינדיקציה נוספת לקושי בגיוס עובדים באה לידי ביטוי ביחס הנמוך (1.05) בין היקף הגיוסים הטכנולוגיים שבוצעו בין ינואר ליוני 2019 לעומת היקף המשרות הטכנולוגיות הפתוחות ביולי 2019 (נתון המעיד על מידת ה-"tightness" של השוק). נתון זה מצביע על כך שחברות ההייטק מתקשות לגייס עובדים טכנולוגיים ולכן, בכל רגע נתון הן מנסות לגייס מספר רב של עובדים טכנולוגיים, מתוך רצון לגייס "מתי שאפשר".

ביטוי נוסף למחסור בעובדים טכנולוגיים והלחץ המופעל על חברות הייטק מקומיות למצוא פתרונות חלופיים הינו התעצמות תופעת ה-Offshoring.

27% מהחברות המקומיות שהשתתפו בסקר השנה דיווחו על מרכזי פיתוח/בדיקת תוכנה בחו"ל, לעומת 22% בסקר הקודם. עיקר הפעילות הזו ממוקדת בפיתוח ולא רק בבדיקות תוכנה/חומרה. תופעה זו מדאיגה שכן ברגע שחברה פותחת מרכז פיתוח זר מחוץ לישראל, הוא מתחיל להיות חלופה נוחה יחסית להעסקת עובדים טכנולוגיים בישראל.

הפתרון המרכזי למחסור הוא הגדלת היצע העובדים, ובראש ובראשונה הכשרת עובדים טכנולוגיים נוספים. האקדמיה נותרה שער הכניסה הראשי לתעשיית ההייטק: כ-75% מהג'וניורים הטכנולוגיים – עובדים עם עד שנתיים ניסיון מעשי - שגויסו במחצית הראשונה של 2019, ומוסד הכשרתם דווח בסקר, הגיעו מאוניברסיטאות או ממכללות. על רקע זה נמצאת הות"ת בעיצומה של תכנית המספקת תמריצים לעידוד הגדלת מספר הסטודנטים במקצועות ההייטק באקדמיה, עם צפי להגיע ל-11 אלף סטודנטים עד 2022, עלייה של מעל ל-40% בהשוואה ל-2016. הסקר הראה, עם זאת, שונות בקליטת הג'וניורים בין סוגי המוסדות האקדמיים. כמעט 60% מהג'וניורים הם בוגרי אוניברסיטאות לעומת 26% שלמדו במכללות – זאת אף על פי שמספר שמספר בוגרי מקצועות ההייטק הכולל בשני סוגי המוסדות דומה. ניתוח מוסדות ההכשרה הראה גם ניצנים של פתיחות לקליטת עובדים מערוצי הכשרה אלטרנטיביים כגון סיירות תכנות ("בוטקמפס").

עם זאת, הנתונים מעידים כי על אף המחסור בעובדים טכנולוגיים, קליטת עובדים ללא נסיון איננה קלה. רק 45% מהחברות שהשתתפו בשאלת הג'וניורים בסקר דיווחו על קליטת ג'וניורים טכנולוגיים במהלך המחצית הראשונה של 2019. בנוסף, נתוני הסקר מצביעים על שונות משמעותית בהעסקת ג'וניורים כתלות בגודל החברה, כך שככל שהחברה גדולה יותר, כך היא פתוחה יותר לאפשרויות העסקת עובדים לא מנוסים. בתקופה הנ"ל, אחוז החברות הגדולות והבינוניות שגייסו ג'וניורים – 72% ו-57% בהתאמה – נמוך משמעותית מזה של חברות הענק, ש-92% מהן קלטו עובדים עם נסיון מועט. פערים אלה מצביעים על פוטנציאל לא ממומש בקליטת עובדים ללא ניסיון.

פוטנציאל משמעותי נוסף טמון בשילוב נשים ואוכלוסיות מגוונות הנמצאות בתת-ייצוג בתעשייה: נתוני למ"ס מעידים כי ב-2018, יחסית לשנה הקודמת, גדלו שיעורי השכירים הערבים והחרדים בהייטק ב-0.5 ו-0.1 נקודות האחוז בהתאמה. העלייה בשיעור השכירים הערבים, במסגרתה נרשמה בין 2017-2018 קפיצה משמעותית עם כניסתם של 1,700 עובדים ערבים חדשים להייטק, צפויה להיות אחד הנדבכים העיקריים בשנים הקרובות לצמצום המחסור בכוח אדם טכנולוגי. זאת שכן מספר הלומדים מהחברה הערבית במקצועות ההייטק באקדמיה יותר מהוכפל בין השנים 2012 ל-2018.

נשים הן אוכלוסיה נוספת הנמצאת בתת-ייצוג בתעשייה. על אף שמספר השכירות עלה, שיעורן נותר כשליש מתוך סך השכירים בהייטק. יתרה מכך, נתוני הסקר הצביעו על ייצוג נמוך יותר של 22% בקרב תפקידים טכנולוגיים ו-18% בתפקידי ניהול טכנולוגיים וכן על ירידת שיעור הנשים עם העלייה בגיל העובדים.

לצד תמונת מצב ההון האנושי בהייטק והאתגרים המאפיינים אותו, יוצגו בדוח תוכניות ומאמצים מרכזיים של גורמים ממשלתיים ושל החברה האזרחית אשר נועדו לספק מענה למחסור בהון האנושי הטכנולוגי.

מתודולוגיה

תוצאות דוח זה מבוססות על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס), רשות החדשנות, הות"ת, Start-Up Nation Central וסקר שנשלח למדגם של חברות הייטק ביולי 2019, בשיתוף עם חברת צבירן. בסקר השתתפו 341 חברות הייטק המעסיקות מעל ל-90 אלף עובדים, כשליש מהעובדים בתעשייה. כמו כן, מציג הדוח נתונים מסקרים נוספים של חברת צבירן.

בדוח זה נתייחס לחברות המופיעות במאגר המידע SNC Finder כאוכלוסיית חברות ההייטק, ונציין כאשר נתונים עברו עיבוד נוסף. אלא אם נאמר אחרת, כל הנתונים המופיעים בדוח מבוססים על עיבודי SNC ורשות החדשנות לסקר האמור.

לא כללנו בדוח ממצאים המבוססים על שאלות שבהן אחוז המענה היה נמוך מאוד, או שהרכב העונים לא שיקף כראוי את אוכלוסיית חברות ההייטק בישראל. כדי להסיק מתוצאות המדגם את הנתון באוכלוסייה, השתמשנו במשקולות המבוססות על מספר העובדים בקבוצות חברות לפי חיתוכים שונים, על פי נתוני הלמ"ס.

הטבלה הבאה מספקת השוואה בין מידת הייצוגיות של מדגם הסקר לבין אוכלוסיית חברות ההייטק (חברות במאגר ה-Finder) באמצעות הצגת התפלגות היקף החברות והעובדים, לפי חיתוכי סקטור, גודל ובעלות.

טבלה 1: ייצוג מדגם הסקר לפי סקטור, גודל ובעלות[1]

		מספר חברות		מספר עובדים	
		% כיסוי - Finder	% כיסוי - סקר	% כיסוי - Finder	% כיסוי - סקר
סקטור	אינטרנט - תוכנה - Enterprise Solutions	50%	50%	39%	38%
	מדעי החיים - קלינטק	31%	25%	17%	5%
	ייצור - תעשיה	14%	18%	37%	46%
	טכנולוגיות מובייל וטלקום	5%	7%	7%	11%
גודל	1-10	55%	30%	4%	1%
	11-50	30%	25%	13%	2%
	51-200	11%	22%	21%	9%
	201-500	3%	12%	16%	14%
	+500	1%	11%	46%	74%
בעלות	חברה מקומית	94%	73%	80%	60%
	שלוחה של חברה זרה	6%	27%	20%	40%
	סה"כ	100% (5,214)	100% (341)	100% (280,843)	100% (90,736)

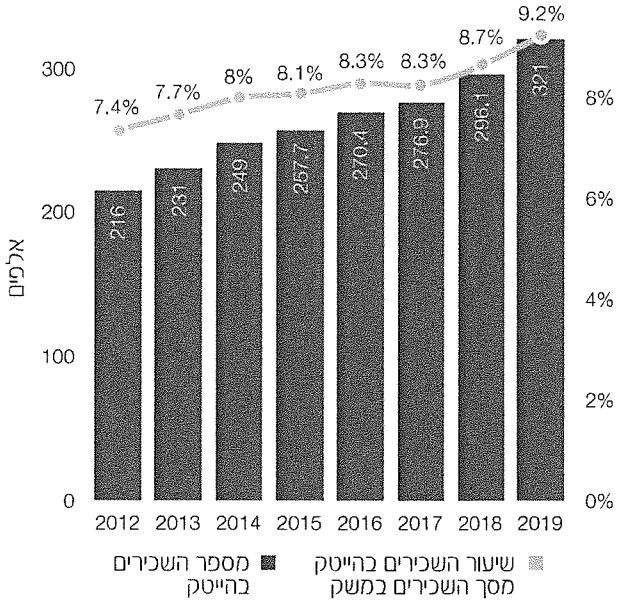
1 הגידול במספר העובדים בהייטק ביחס לשנה שעברה, כפי שמשתקף מנתוני SNC Finder, נובע הן מהצמיחה הטבעית של ענף ההייטק, כפי שיוצג בהמשך הדוח, והן מהגידול בהיקף החברות המסוקרות במאגר מידע זה.

הון אנושי בהייטק - תמונת מצב עדכנית

שכירים בהייטק

ההייטק הישראלי המשיך לצמוח ב-2018, ואינדיקציות ראשונות הלקוחות מסקר כוח אדם של הלמ"ס מעידות כי הצמיחה המשיכה ב-2019. מספר השכירים בהייטק ב-2019 נאמד ב-321 אלף שכירים ושיעורם מכלל השכירים במשק עמד על 9.2%. נתונים אלה מהווים עלייה של 7% ו-8% במספר השכירים בהייטק בשנים 2018 ו-2019 בהתאמה. לצד עלייה במספר השכירים בהייטק נרשמה ב-2018 עלייה בשיעורם מתוך סך השכירים במשק, מגמה אשר המשיכה גם ב-2019. עליות אלה משקפות את הביקוש הגבוה לעובדים אלה ואת הגידול בהיצע העובדים המתאימים לתעשייה זו.

תרשים 1: מס' השכירים בהייטק ושיעורם מתוך כלל השכירים במשק



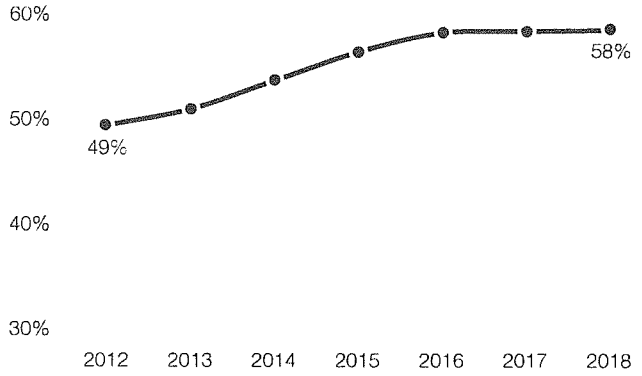
מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס, בניכוי ענף שירותי תקשורת

כאשר בוחנים את הענף לפי הסקטורים המרכיבים אותו, בולט מספרן הגדול של חברות תכנה/אינטרנט/Enterprise Solutions, שהן כמחצית מסך החברות (טבלה 1). עם זאת, חברות אלה הן ברובן קטנות מהממוצע ולכן מספר העובדים בהן הוא רק כ-39% מאוכלוסיית העובדים בהייטק. התמונה הפוכה בחברות ההייטק מוטות הייצור שהן רק כ-14% ממספר החברות אך מעסיקות 37% מהעובדים. חברות טלקום – בעבר ליבת ענף ההייטק – הן כיום חלק קטן מאוד מהענף.

מגמה נוספת בהייטק הישראלי הבולטת בשנים האחרונות היא העלייה בחלקם של העובדים הטכנולוגיים מתוך סך עובדי ההייטק (תרשים 2א). כניסתם של מרכזי פיתוח רב-לאומיים, שבהם הרוב המוחלט של העובדים הוא טכנולוגי, תורמת לעלייה במשקלם. עם זאת, בעוד מגמת צמיחות מרכזי מו"פ נמצאת בעיצומה, ניכר כי מ-2016 חלה התמתנות במשקל העובדים הטכנולוגיים. הסבר אפשרי להתמתנות הוא "סף עליון" של היצע עובדים טכנולוגיים, שמעליו מתקשה הענף לעלות בשל מחסור במהנדסים. הסבר נוסף, מנגד, הוא עלייתן של חברות הצמיחה בשנים האחרונות. חברות אלה, בניגוד למרכזי מו"פ, הן חברות "שלמות" המעסיקות עובדים במגוון תפקידים, ולפיכך שיעור העובדים הטכנולוגיים בהן נמוך יותר – אפקט המאזן את הגידול הנובע מהעלייה במספר החברות הרב-לאומיות.

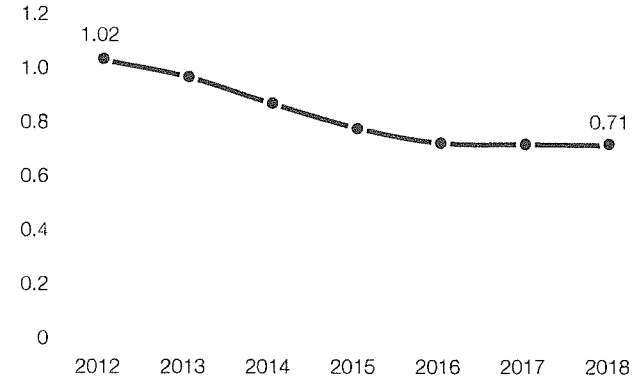
דרך נוספת להסתכל על נתוני תרשים 2א היא בחינת המכפיל התעסוקתי של עובד טכנולוגי, כלומר – מספר העובדים הלא טכנולוגיים המתווספים בשל הוספתו של עובד טכנולוגי יחיד. נתון זה בעל חשיבות מיוחדת בענף ההייטק, שכן הכוח המניע את תעשייה זו היא פעילות מו"פ המבוססת על כוח אדם טכנולוגי. תרשים 2ב ממחיש את תהליך הפיכתו של הענף לטכנולוגי יותר, דרך הצגת הקטנת המכפיל האמור לאורך השנים. אם בעבר כל עובד טכנולוגי מינף עובד לא טכנולוגי אחד, היום הוא ממנף רק 0.7 עובדים לא טכנולוגים.

תרשים 2א: אחוז בעלי משלח יד טכנולוגי מתוך השכירים בהייטק



מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס, בניכוי ענף שירותי תקשורת

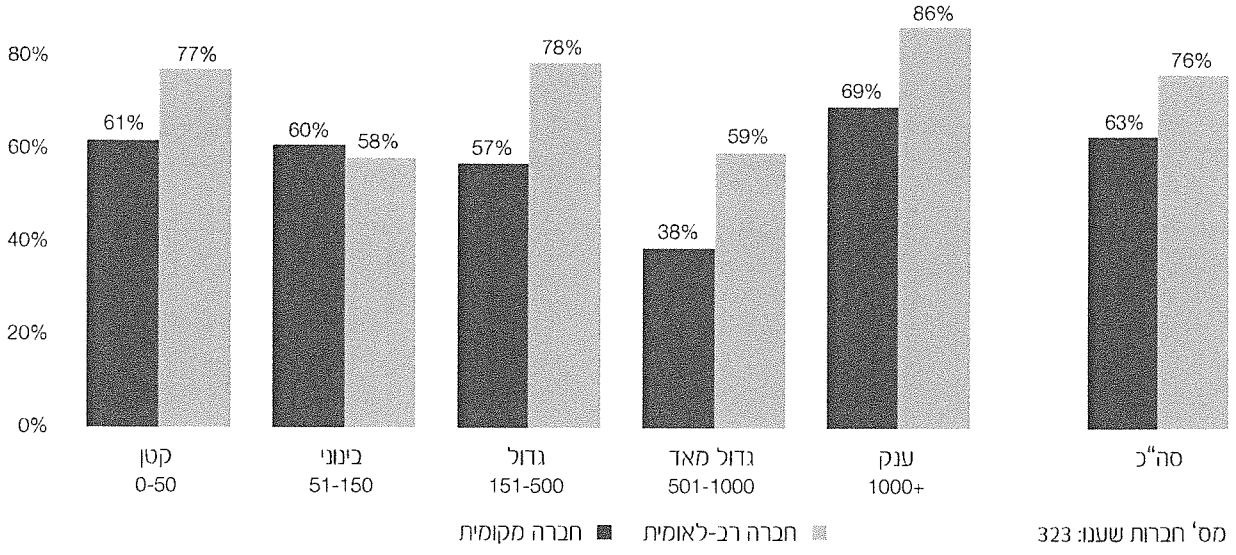
תרשים 2ב: המכפיל התעסוקתי בהייטק - יחס בעלי משלח יד לא טכנולוגי לטכנולוגי



מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס, בניכוי ענף שירותי תקשורת

הממצאים בתרשים 2א קרובים לנתונים העולים מהסקר, המציגים את אחוז העובדים הטכנולוגיים בחלוקה לפי גודל החברה והבעלות עליה. כפי שאפשר לראות בתרשים 3, בעוד שאי אפשר לזהות מגמה ברורה בין אחוז הטכנולוגיים לגודל החברה – כן ניתן להצביע על נטייתן הברורה של חברות רב-לאומיות, פרט לחברות בגודל בינוני, להעסיק אחוז גבוה יותר של עובדים טכנולוגיים, בהשוואה לחברות מקומיות. נתונים אלה מאששים את ההשערה כי גורם בעלות החברה הוא בעל השפעה מרכזית על המכפיל התעסוקתי – מספר העובדים הלא טכנולוגיים עבור כל עובד טכנולוגי.

תרשים 3: אחוז הטכנולוגיים מתוך מצבת העובדים ביוני 2019 לפי גודל ובעלות החברה



הביקוש לעובדים בענף ההייטק

הביקוש לעובדי הייטק, ובעיקר לעובדים הטכנולוגיים, נמצא במגמת עלייה. טבלה 2 מציגה את האומדנים לגיוסים שנעשו במחצית הראשונה של 2018 ו-2019, ואת האומדנים למשרות הפתוחות שעליהן דיווחו חברות המדגם בתחילת המחצית השנייה של שנים אלה. על פי הטבלה, בין 2018 ל-2019, חלה עלייה של כ-4,500 גיוסים שבוצעו במחצית הראשונה ועלייה של כ-1,500 משרות פתוחות בתחילת המחצית השנייה.

חשוב להדגיש כי אין לבלבל בין ביקוש גבוה לעובדים לבין מחסור בעובדים. הגידול בביקוש לעובדים מייצג את איתנותו של ההייטק הישראלי הצומח, ואין להסיק ממנו ישירות על מצוקת גיוס כוח האדם בהייטק. כך לדוגמה, אם בוחנים את היקף העובדים הטכנולוגיים שחברות ההייטק היו מוכנות לקלוט במהלך השנה – סכום הגיוסים והמשרות הפתוחות – שיעורם מתוך סך העובדים בהייטק נותר דומה בין 2018 ו-2019 ועמד על כ-12%. עם זאת, הביקוש הגבוה לתפקידים טכנולוגיים בכל רגע נתון, הבא לידי ביטוי במשרות פתוחות בהיקף דומה לגיוסים שבוצעו במחצית הראשונה, לצד נתונים נוספים אשר יובאו בהמשך דוח זה, יספקו אינדיקציות ברורות למחסור חריף ואולי אף גדל בעובדים טכנולוגיים.

טבלה 2: אומדנים לגיוסים ולמשרות פתוחות

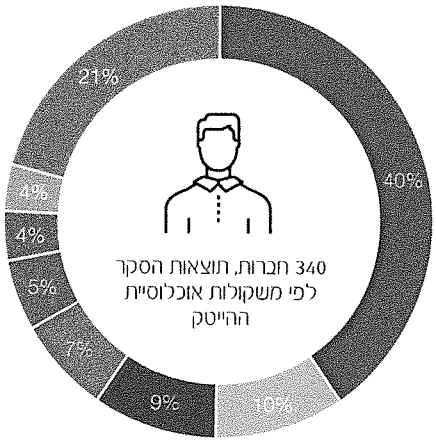
	גיוסים במהלך ינואר-יוני			משרות פתוחות ביולי		
	טכנולוגים	לא טכנולוגים	% הטכנולוגיים	טכנולוגים	לא טכנולוגים	% הטכנולוגיים
2018	16,736	12,002	58%	17,132	4,584	79%
2019	19,431	13,779	59%	18,443	4,784	79%
גידול 2018-2019	2,695	1,777	60%	1,311	200	87%
% הגידול	**16%**	**15%**		**8%**	**4%**	

- בדוח של השנה שעברה (Human Capital Survey Report 2018) דיווחנו על כ-15 אלף משרות פנויות ביולי 2018. האומדן העדכני עבור 2018, המתבסס על הנתונים העדכניים של החברות והעובדים בענף ההייטק, שלא היו זמינים בעת כתיבת הדוח בשנה שעברה, הוא של כ-17 אלף משרות.[2]
- אוכלוסיית ה-Finder ל-2019, שעל פיה נעשה הניפוח לתוצאות הסקר, מבוססת על נתוני למ"ס למספר העובדים ב-2018, ואקסטרופלציה של נתון זה ל-2019 לפי קצב הגידול של מספר העובדים בשנים האחרונות.
- כל הנתונים בטבלה 2 מבוססים על ממוצע של מספר אומדנים על פי שיטות ניפוח שונות (לפי גודל חברה, סקטור, בעלות ומקצוע).

2 יש לשער שגם הנתונים של 2019 יעודכנו בדוח של 2020.

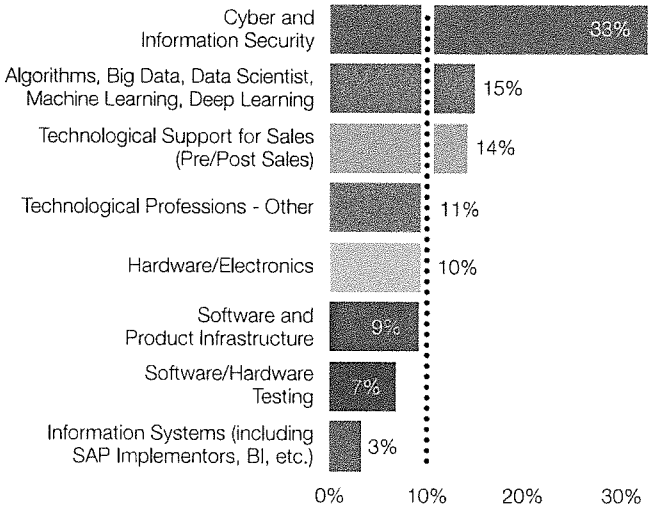
מתרשים 4 עולה כי מקצועות ה-Software and Product Infrastructure היוו 40% מתוך המשרות הפתוחות ביולי 2019, האחוז הגבוה ביותר באופן משמעותי. מקצועות Cyber ו-Algorithms / Data Scientist לא היוו נתח גדול מסך מספר המשרות הפתוחות (7% ו-4% בהתאמה), אך הובילו באחוז המשרות הפתוחות ביחס לעובדים הקיימים במקצוע (תרשים 5) – אינדיקציה לביקוש גבוה למשרות הללו.

תרשים 4: התפלגות משרות טכנולוגיות פתוחות ביולי 2019 לפי מקצוע



- Software & Product Infrastructure (for example: Dev Ops, Front-end, Back-end)
- Hardware/Electronics
- Software/Hardware Testing
- Algorithms, Big Data, Data Scientist, Machine Learning, Deep Learning
- Information Systems (including SAP Implementors, BI, etc.)
- Cyber and Information Security
- Technological Support for Sales (Pre/Post Sales)
- Technological Professions - Other

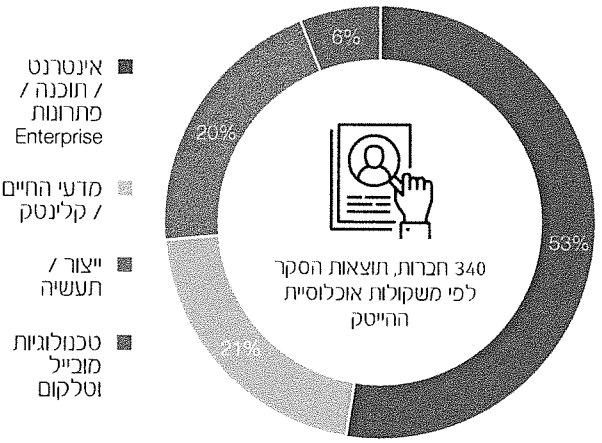
תרשים 5: אחוז המשרות הטכנולוגיות הפתוחות ביחס לעובדים הקיימים בתפקיד



מס' חברות שענו: 340 • סך משרות טכנולוגיות פתוחות ביחס לעובדים קיימים

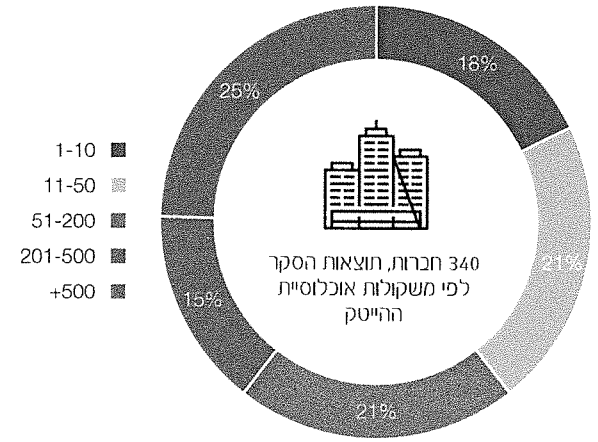
מגמת התחזקות משרות התכנה עולה גם מתרשים 6, בעיקר בהשוואה לטבלה 1 – 53% מהמשרות הפתוחות השתייכו לסקטור זה, בעוד הוא מהווה 39% בלבד מסך העובדים בהייטק. צידו השני של המטבע הוא ירידת חלקן של החברות בתחום ה-Manufacturing - עם 20% מהמשרות הפתוחות, לעומת 37% מכלל העובדים בהייטק כיום.

תרשים 6: התפלגות משרות טכנולוגיות פתוחות ביולי 2019 לפי סקטור



בחינת הנתונים לפי גודל חברה (תרשים 7) מצביעה על התפלגות שווה יחסית בביקוש כולל לעובדים בין חברות בגדלים השונים – בדומה לנתונים שהתקבלו בסקר של שנה שעברה.

תרשים 7: התפלגות משרות טכנולוגיות פתוחות ביולי 2019 לפי גודל חברה



בחינת ההיבט הגיאוגרפי מצביעה על כך שחלקו הארי של ההייטק עדיין מרוכז במרכז הארץ (מחוזות מרכז ותל אביב). על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2018, 73% מחברות ההזנק (סטארט-אפ) ו-79% ממשרות השכיר בהן, היו מרוכזות במחוזות תל אביב והמרכז.[3]

3 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "חברות הזנק (סטארט-אפ) בישראל 2011-2018 – ממצאים מתוך בסיס הנתונים על חברות הזנק בישראל", 2019.

אינדיקציות למחסור בהון אנושי טכנולוגי מיומן בהייטק

בחלק זה של הדוח נציג מספר אינדיקציות, העולות מהסקר ומנתונים ממקורות נוספים, למחסור בהון האנושי בהייטק, ובעיקר בעובדים טכנולוגיים.

פער בין המשרות הפתוחות לבין גיוס בפועל של עובדים טכנולוגיים

אינדיקציה למחסור העולה מטבלה 2 היא היחס הנמוך בין מספר העובדים הטכנולוגיים שגויסו במחצית הראשונה של השנה לבין הכמות הרצויה בתחילת המחצית השנייה (קרי, מידת "tightness" של השוק). בהנחה שהתנהלות החברות דומה בשתי מחציות השנה, היחס בין אומדן היקף הגיוסים שבוצעו במהלך מחצית שלמה לאומדן היקף המשרות הפתוחות בכל נקודת זמן משמש אינדיקציה לקושי בגיוס עובדים חדשים.

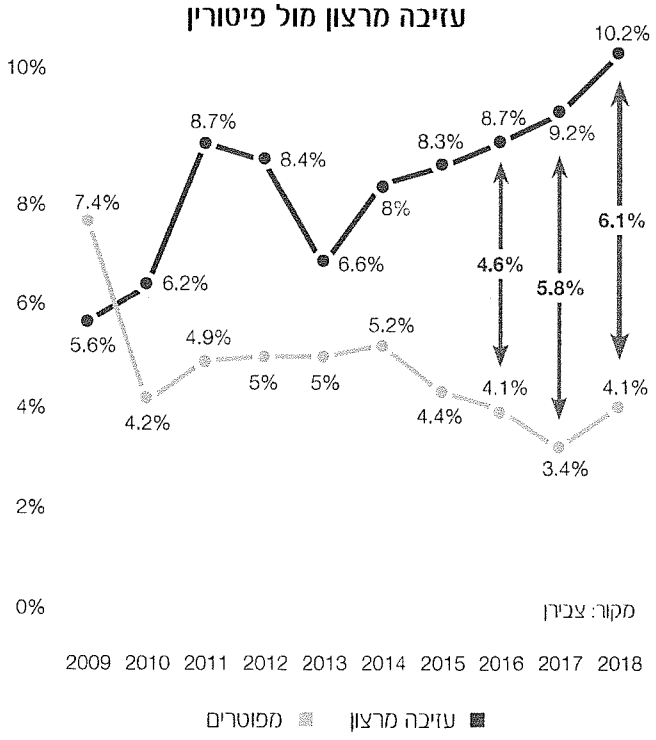
נבחן לדוגמה את מספרי הגיוסים למשרות לא טכנולוגיות: מספר הגיוסים הלא טכנולוגיים שבוצעו בין ינואר ליוני 2019 עמד על 13,779 עובדים, בעוד שביולי 2019 הציעו החברות רק 4,784 משרות לא טכנולוגיות. היחס הגבוה – 2.9 – בין מספר הגיוסים שבוצעו למשרות הפתוחות בנקודת זמן נתונה מצביע על כך שמשרות לא טכנולוגיות בהייטק מאוישות בקלות יחסית. חברות מגייסות רק במועד שבו הן זקוקות לעובדים, ובהתאם פורסות את הגיוסים לאורך כל המחצית השנייה של השנה.

לעומת זאת, היחס הנמוך – 1.05 – בין היקף הגיוסים הטכנולוגיים שבוצעו בין ינואר ליוני 2019 לעומת היקף המשרות הטכנולוגיות הפתוחות ביולי 2019, מצביע על כך שחברות ההייטק מתקשות לגייס עובדים טכנולוגיים בשל התחרות הגבוהה על עובדים אלה. לכן, בכל רגע נתון, הן מנסות לגייס מספר רב של עובדים טכנולוגיים, ואינן מנסות לפרוס את הגיוס לאורך זמן.

"שוק של עובדים" – שיעורים גבוהים של עזיבה מרצון

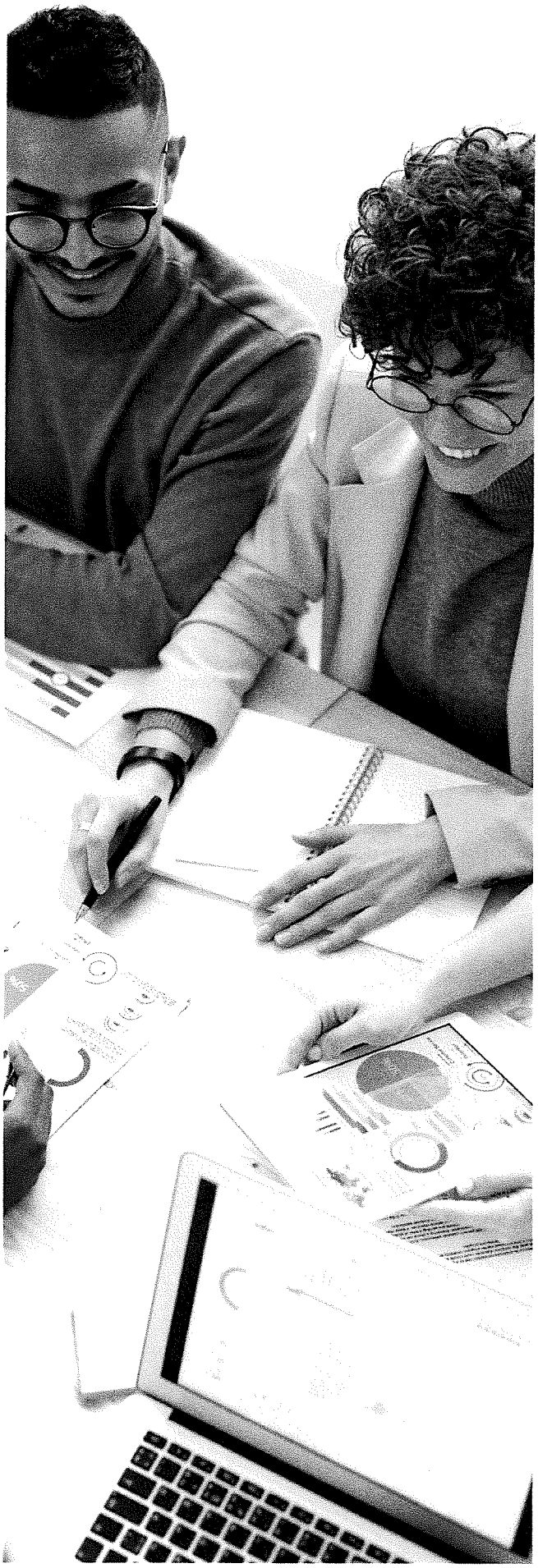
תרשים 8 מציג את המשך העליה באחוז העזיבה מרצון בקרב עובדי הייטק: ב-2018 הוא הגיע ל-10.2% מעובדי ההייטק, עלייה של נקודת אחוז מהשנה הקודמת. אחוז גבוה של עזיבה מרצון הוא סימן לכך שהעובדים מצפים למצוא עבודה בקלות בתנאים דומים או טובים יותר ביחס לעבודה הנוכחית שלהם. עם זאת, ראוי לציין גם כי ב-2018 נרשמה לראשונה עלייה מסויימת באחוז המפוטרים, לאחר כמה שנים של מגמת ירידה.

תרשים 8: תחלופת עובדים בהייטק - עזיבה מרצון מול פיטורין



תרשים 9: תחלופת עובדים ב-2018 - עזיבה מרצון מול פיטורין לפי סקטור

בחינה של נתונים אלה בחלוקה לסקטורים מובאת בתרשים 9. ניתוח זה מלמד כי חברות בתחום האינטרנט/גיימינג, פינטק ומוצרי/שירותי תכנה מאופיינות בתחלופה גבוהה של עובדים, הן מבחינת עזיבה מרצון והן מבחינת מפוטרים. סקטור הסייבר הוא הדוגמה הבולטת ביותר ל"שוק של עובדים" עם אחוז גבוה של עוזבים מרצון ואחוז פיטורים נמוך, כאשר בקצה השני של הסקאלה נמצאות החברות הביטחוניות, שבהן עזיבת עובדים היא תופעה שולית יחסית. הסבר אפשרי לכך הוא הרכב הגילאים בסקטורים השונים – תחומי הפינטק, הגיימינג והסייבר מאופיינים בעובדים צעירים יותר מאשר עובדים בתחומי המוליכים למחצה והחברות הביטחוניות.



"שוק של עובדים" – פרמיית שכר לעובדים חדשים

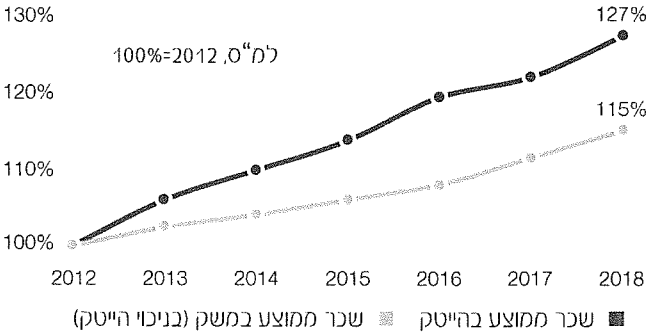
הביקוש הגבוה לעובדים בענף ההייטק ויכולתם להתנייד בקלות יחסית בין עבודה אחת לאחרת, גורמים לכך שחברות נאלצות לשלם שכר גבוה יחסית לקליטת עובדים חדשים (אין לבלבל בין המושג עובדים חדשים בחברה לבין עובדים חסרי ניסיון). על פי ניתוח שערכה חברת צבירן למקצועות המבוקשים ביותר בהייטק (טבלה 3), ישנה פרמיה, לעתים משמעותית, לגיוס עובדים חדשים. כלומר, ישנו פער חיובי בין שכר עובדים חדשים הנקלטים לחברה ובין שכרם של עובדים קיימים בתפקידים זהים. תופעה זו בולטת במיוחד במקצועות ה-Front End, פיתוח מובייל, ATE ו-DevOps ומטבע הדברים היא מזינה את התופעה של עזיבה מרצון של עובדים.

טבלה 3: פרמיה לעובד חדש ב-2019	פרמיה לעובד חדש ב-2019
תוכנה יישומית Front End	8.6%
פיתוח מובייל	6.0%
פיתוח מבדקים אוטומטיים (ATE)	5.7%
DevOps	5.4%
אבטחת מידע וסייבר	5.1%
תוכנה תשתית / Back End	4.5%
אלגוריתמים, מחקר ו-Data Scientist	2.0%
Big Data	1.5%

עליית שכר ההייטק ו"התנתקותו" מהשכר בשאר המשק

אינדיקציה בולטת נוספת למחסור בעובדים היא עליית השכר בענף ההייטק. תרשים 10 מצביע על ההתנתקות של קצב גידול השכר הממוצע בהייטק מהגידול בשכר בשאר המשק. נכון ל-2018, ישנו פער של 12 נקודות אחוז לטובת הגידול בשכר ההייטק בהשוואה ל-2012. במספרים מוחלטים, השכר הממוצע בהייטק (המאגד את המקצועות הטכנולוגיים והלא טכנולוגיים) עמד ב-2018 על ₪22,479 לחודש, לעומת השכר הממוצע בשאר המשק, לאחר ניכוי ההייטק, שעמד על ₪9,345.

תרשים 10: צמיחת שכר - הייטק לעומת כלל המשק הישראלי



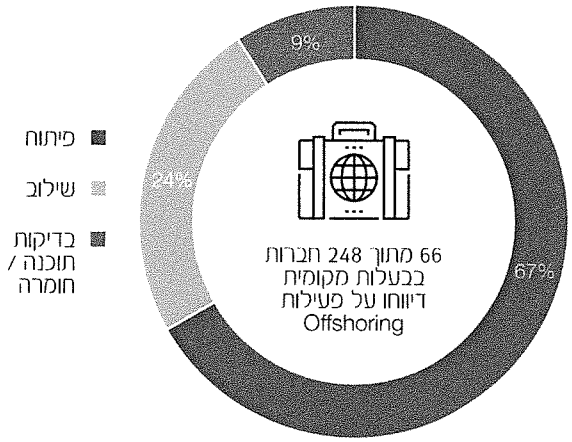
הערה מתודולוגית: הנתונים המובאים בתרשים זה משקפים את השכר בלבד, ואינם כוללים הטבות נוספות כגון אופציות, המאפיינות את התעסוקה בהייטק. מטבע הדברים הכללת נתונים לגבי כלל רכיבי השכר מגדילה משמעותית את הפער ביחס לשאר המשק.

התעצמות מגמת ה-Offshoring

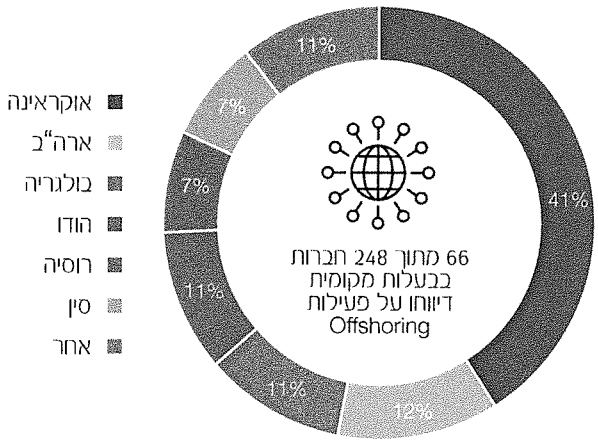
ביטוי נוסף למחסור בעובדים בהייטק הוא הלחץ המופעל על חברות מקומיות למצוא פתרונות חלופיים, המתבטא בתופעת ה-Offshoring, העברת עבודות לגורמים חיצוניים במדינות אחרות. 27% מהחברות המקומיות שהשתתפו בסקר השנה דיווחו על מרכזי Offshoring בחו"ל, לעומת 22% מהחברות בסקר הקודם. בדומה לשנה שעברה, מחצית מאותן חברות שדיווחו על פעילות Offshoring הקימו אותה בשנתיים האחרונות, וכך נראה שתופעה זו מתעצמת.

בדומה לנתונים בשנה שעברה, ניתוח מדינות היעד המובילות ב-2019 (תרשים 13), ממחיש את הדומיננטיות של אוקראינה כמרכז לפעילות Offshoring. ארה"ב ממוקמת שנייה, כאשר אנו מניחים שהסיבה ל-Offshoring ביעד זה היא קרבה לשוק וזמינות של כוח אדם מומחה, ולא חסכון בעלויות. יש לציין כי השנה התווספו גם בולגריה וסין לרשימת מדינות היעד המובילות בפעילות זו.

תרשים 11: העיסוק המרכזי של פעילות Offshoring

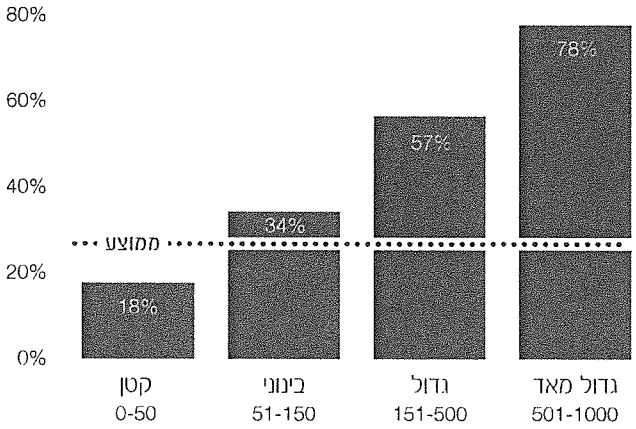


תרשים 13: מדינות יעד ל-Offshoring



יתרה מכך, כאשר בוחנים את אופי הפעילות, ניתן לראות כי ברוב החברות מתמקדת פעילות ה-Offshoring בפיתוח ולא רק בבדיקות תוכנה/חומרה (תרשים 11) – ובכך הופכת לאלטרנטיבה להעסקת עובדים טכנולוגיים מיומנים בישראל. ככל שהחברות גדולות יותר, כך גדל הצורך בהעסקת עובדים, ולכן הן חוות מחסור חמור יותר. בהתאם, תרשים 12 מצביע על מתאם בין גודל החברה לבין הוצאת פעילות ל-Offshoring.

תרשים 12: אחוז החברות המקומיות שדיווחו על Offshoring, לפי גודל חברה



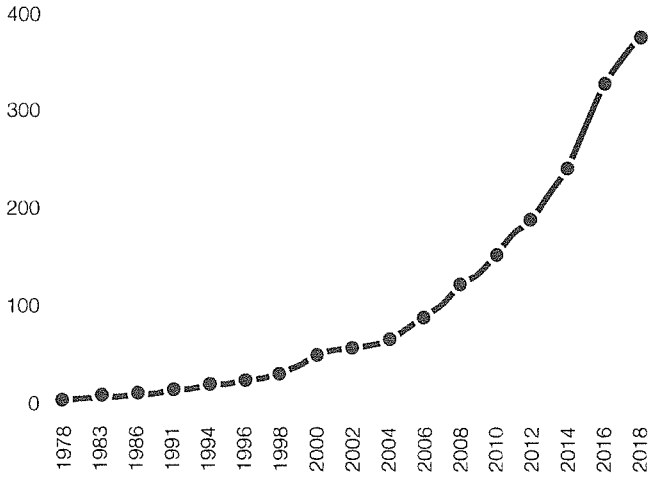
66 מתוך 248 חברות בבעלות מקומית דיווחו על פעילות Offshoring

הערה מתודולוגית: חברות ענק לא נכללו בניתוח, בשל מענה מצומצם לשאלה זו.

ניתוח הביקוש של מרכזי מו"פ של חברות רב לאומיות

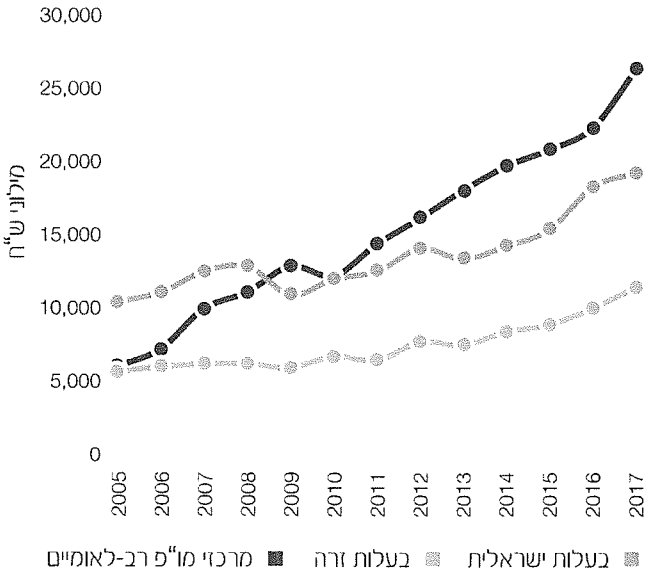
עליית חלקם של מרכזי המו"פ של חברות רב-לאומיות היא התופעה הבולטת של העשור האחרון בהייטק הישראלי. תרשים 14 מציג את מספרם הגדל של מרכזים אלה לאורך השנים – בין 2010 ל-2018 קפץ מספרם מ-155 ל-378 - עלייה של 143%. בהתאם, תרשים 15 משקף את העלייה בחלקן של חברות רב-לאומיות ומרכזי מו"פ רב-לאומיים מתוך סך המו"פ העסקי בישראל.

תרשים 14: מספר מרכזי מו"פ של חברות רב לאומיות



מקור: Finder, SNC

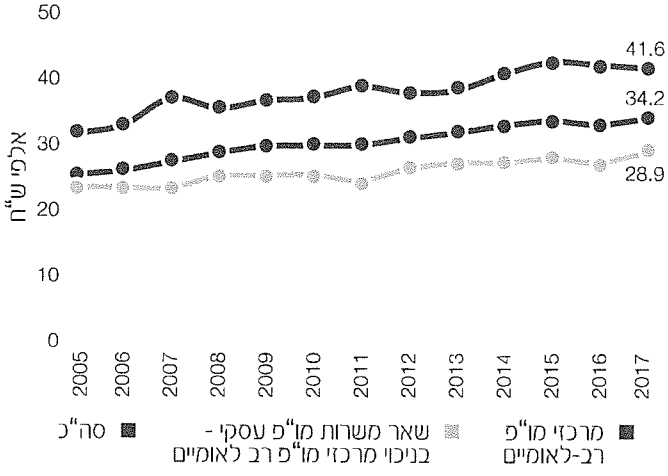
תרשים 15: הוצאות שוטפות למו"פ עסקי לפי בעלות



מקור: למ"ס

מטבע הדברים, העלייה בחלקם של מרכזים רב-לאומיים מובילה גם לגידול חד בביקוש לעובדים טכנולוגיים מיומנים. מרכזים אלה מגבירים את התחרות על עובדי המו"פ העסקי בישראל, הן בשל היוקרה ואפשרויות הקידום בחברה רב לאומית, והן בשל יכולתם לשלם שכר גבוה יותר. כפי שאפשר לראות בתרשים 16, הוצאות המעסיק למשרה מלאה במו"פ עסקי במרכזי מו"פ רב-לאומיים היו גבוהות בכ-40% מההוצאות בשאר החברות.

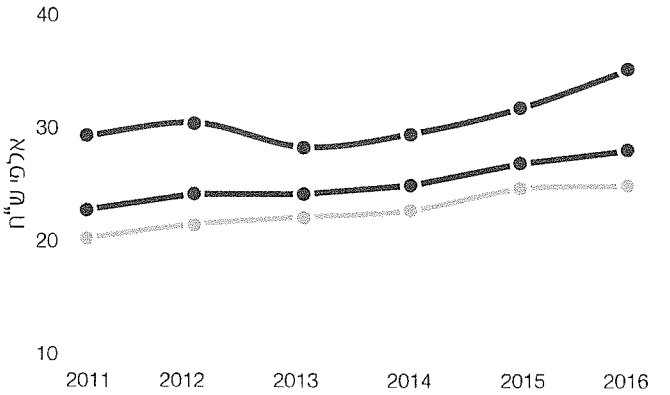
תרשים 16: הוצאה חודשית ממוצעת של מעסיק למשרה מלאה במו"פ עסקי - מרכזי מו"פ של חברות רב-לאומיות מול שאר המו"פ העסקי



מקור: למ"ס

תרשים 17 מספק אינדיקציה להשפעת החברות הרב לאומיות על התחרות על כלל ההון האנושי בהייטק הישראלי – לפיו התמורה הממוצעת למשרה מצד המעסיקים בחברות אלה גבוהה בכ-40% מחברות מקומיות. זהו פער מהותי, שכן התמורה משקללת את סך ההוצאות הקשורות בהעסקת העובדים בחברה, וביניהן גם אופציות לעובדים – תופעה נפוצה יותר בחברות מקומיות.

תרשים 17: תמורה חודשית ממוצעת למשרה בהייטק לפי בעלות



מקור: למ"ס

גורם אפשרי המסביר חלק מהפער הוא יחס קטן יותר של עובדים לא טכנולוגיים לכל עובד טכנולוגי בחברות רב-לאומיות ובמרכזי מו"פ רב-לאומיים בפרט. כפי שראינו בתרשים 3, נתוני הסקר אכן מלמדים כי אחוז העובדים הטכנולוגיים (מתוך סך העובדים בחברה) בחברות בבעלות זרה גבוה משמעותית מזה שבחברות בבעלות מקומית – 76% לעומת 63%.

התעצמות מרכזי המו"פ הזרים, אם כן, הופכת את הענף לטכנולוגי יותר ומקטינה את מספר העובדים שאינם טכנולוגיים בענף. על אף מסקנה זו, בחלק הבא של הדוח נצביע על תפקידן החשוב של החברות הרב-לאומיות הנובע מנוכחותן הרבה יותר לקלוט ולהכשיר עובדים חסרי ניסיון.

פתרונות למחסור בעובדים

הכשרת עובדים חדשים חסרי ניסיון – ג'וניורים

הפתרון המרכזי למחסור הוא הגדלת היצע העובדים, ובראש ובראשונה הכשרת עובדים טכנולוגיים נוספים. במקביל לערוצי ההכשרה האקדמיים, שעליהם נרחיב בהמשך, התפתחו בשנים האחרונות ערוצי הכשרה חלופיים.

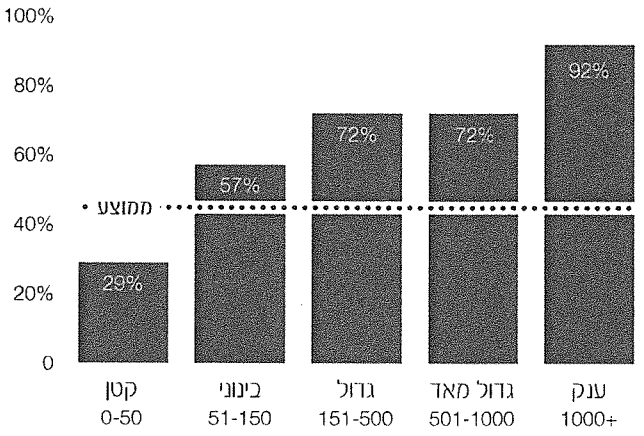
עם זאת, מכיוון שחברות הייטק רבות מעדיפות להעסיק עובדים עם ניסיון, קליטת ג'וניורים – עובדים עם עד שנתיים ניסיון מעשי – איננה קלה כלל. 131 חברות, שהן 45% מ-290 החברות שהשתתפו בשאלת הג'וניורים בסקר, דיווחו על גיוס של 1,351 ג'וניורים טכנולוגיים במחצית הראשונה של 2019. אך כפי שנראה בחלק זה של הדוח, הנתונים מצביעים על שונות משמעותית, כתלות בגודל ובבעלות על החברה.

העסקת עובדים חסרי ניסיון דורשת מהחברה להקדיש משאבים לא מבוטלים להכשרת העובד כדי להפיק ממנו תועלת לאורך זמן, ומטבע הדברים לחברות הגדולות יותר יש יתרון בכך. הדבר בולט בעיקר בחברות קטנות אשר מתקשות לפנות משאבים ותשומת לב מנהלית להכשרה ולליווי של עובדים לא מנוסים. תרשים 18 תומך בסברה זו ומראה כי ככל שהחברה גדולה יותר כך היא פתוחה יותר לאפשרויות העסקת עובדים לא מנוסים. עם זאת, יש להביא בחשבון כי שליש מהחברות הקטנות דיווחו בסקר כי לא גייסו עובדים כלל במחצית הראשונה של 2019 – בניגוד לחברות האחרות שכמעט כולן דיווח על גיוס עובדים בתקופה זו – ומכאן גם המספרים הנמוכים של גיוס ג'וניורים.

תרשים 19, המציג את אחוז הג'וניורים מתוך סך הגיוסים הטכנולוגיים במחצית הראשונה של 2019, מצביע דווקא על כך שהחברות הקולטות את האחוז הגבוה ביותר של ג'וניורים הן החברות הקטנות ביותר והגדולות ביותר. לגבי החברות הקטנות, ישנם מספר הסברים אפשריים לתופעה. ההסבר הראשון והפשוט ביותר הוא מכניסטי – חברות קטנות מאוד מגייסות בהיקפים מצומצמים יותר ולפיכך משקלו של כל גיוס גדול יותר. הסבר אחר הוא כלכלי – חברות קטנות אינן מצליחות להתחרות עם המשאבים של החברות הגדולות על עובדים מיומנים ולכן פונות יותר לעובדים חסרי ניסיון. חשוב לציין כי חברות רבות גם מדגישות את היתרונות בגיוס ג'וניורים – הכנסת "דם חדש" עם מוטיבציה ואנרגיות לחברה, אפשרות לקלוט טאלנטים בשלב מוקדם בקריירה, יכולת לעצב את העובדים על פי התרבות הארגונית ושיטות העבודה הנהוגות, יצירת נאמנות ארוכת טווח וכמובן שיקול כלכלי של עלות העסקה.

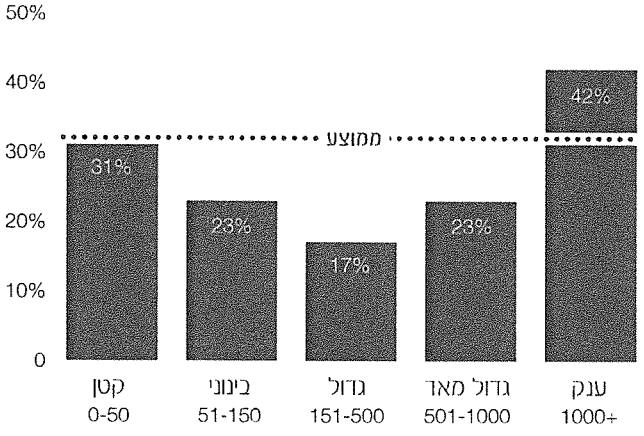
בקצה השני של הסקאלה הדברים ברורים יותר. חברות הענק, ובכללן מרכזי המו"פ של החברות הרב-לאומיות, מגייסות מספר גבוה של עובדים כל שנה, ולכן פונות למגוון רחב של קהלים. לשם כך, יש לחברות אלה את הערוצים ואת המשאבים הנחוצים לקליטה, להכשרה ולפיתוח גם של עובדים לא מנוסים.

תרשים 18: אחוז החברות שגייסו ג'וניורים במחצית הראשונה לפי גודל חברה



מספר חברות שענו: 290

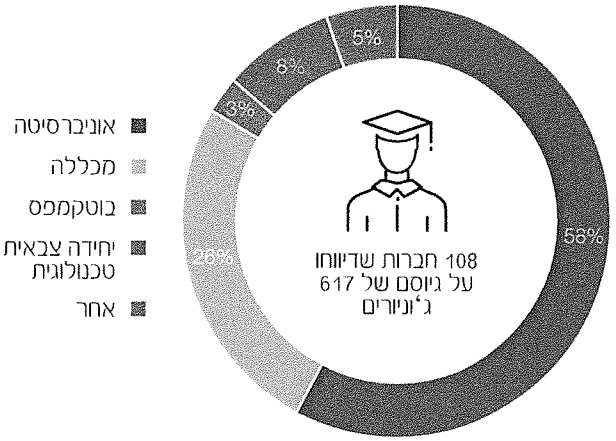
תרשים 19: אחוז הג'וניורים מתוך הגיוסים הטכנולוגיים במחצית הראשונה לפי גודל חברה



מספר חברות שענו: 290

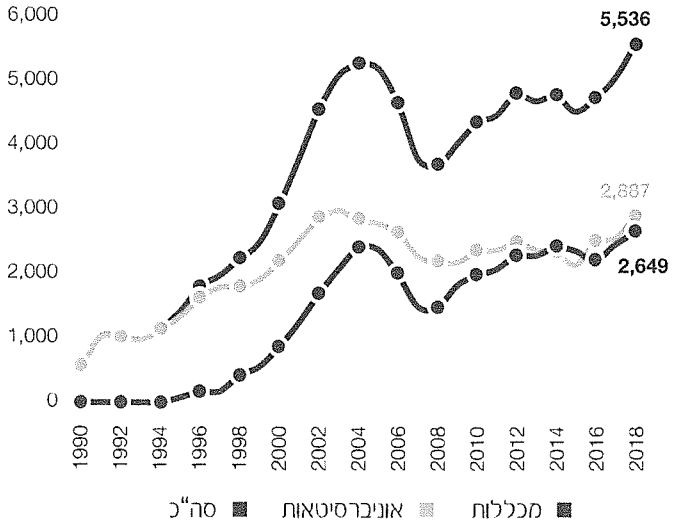
108 מתוך 131 החברות שדיווחו על העסקת ג'וניורים, סיפקו גם מידע על מוסד ההכשרה שממנו הגיעו. לצד מוסדות ההכשרה הסטנדרטיים, קרי אוניברסיטאות ומכללות, השנה דווח בסקר גם על ג'וניורים המגיעים מהכשרה שאינה אקדמית – לדוגמה יחידות צבאיות טכנולוגיות ולראשונה גם מבוטקמפים; זוהי אינדיקציה ראשונית לביסוס של מודלים אלטרנטיביים (חוץ-אקדמיים) להכשרה, בפרט אלו המתמקדים בהסבות אקדמאים מתחומים אחרים. עם זאת עדיין חלק הארי מהג'וניורים הוכשרו במערכת האקדמית. במסגרת זו מעניין לבחון את הפער בין האוניברסיטאות עם כמעט 60% מהג'וניורים שגויסו לעומת המכללות עם 26% מהג'וניורים בלבד (תרשים 20).

תרשים 20: גיוס ג'וניורים במחצית הראשונה, לפי מוסד הכשרה



פער זה בין האוניברסיטאות למכללות משמעותי, שכן כפי שאפשר לראות בתרשים 21, מספר הבוגרים במקצועות ההייטק בשני סוגי המוסדות דומה. אנו משערים כי ישנו נתח משמעותי של בוגרים במקצועות אלה במכללות שלא משתלב בעבודה בהייטק אלא בתפקידים טכנולוגיים בענפים אחרים – בנקים, חברות ביטוח, מוסדות ממשלתיים וכולי.

תרשים 21: בוגרי מקצועות ההייטק באקדמיה



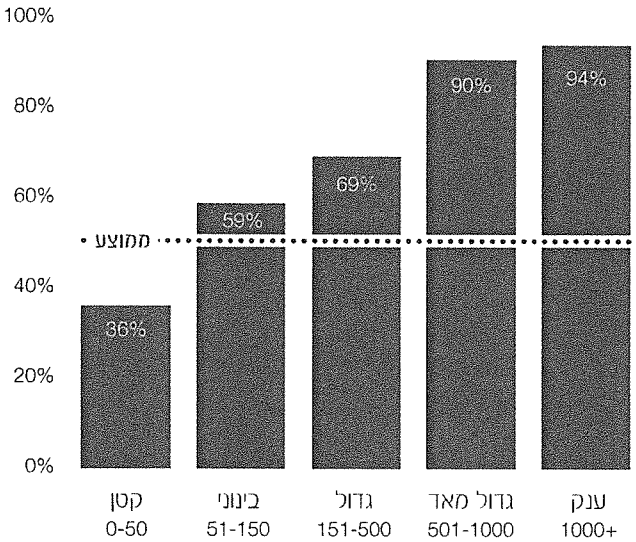
מקור: ות"ת

בשל החשיבות הרבה של הכשרת סטודנטים במערכת האקדמית, וכחלק מהחלטת ממשלה מספר 2292 מ-2017 בעניין "הגדלת היצע כוח האדם המיומן הנדרש לתעשייה עתירת הידע", השיקה הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) תכנית רחבה להגדלת מספר הסטודנטים במקצועות ההייטק. התכנית כוללת תמריצים בהיקף של עשרות מיליוני שקלים שיוקדשו לקליטת סגל אקדמי איכותי, הרחבת תשתיות ההוראה והמחקר, תמיכה בסטודנטים ומניעת נשירה. כמו כן שמה התכנית דגש על העלאת שיעור הנשים ואוכלוסיות בתת-ייצוג.

לתכנית נקבע יעד של גידול של 40% שיביא את מספר הסטודנטים שמתחילים את לימודיהם במקצועות ההייטק ל-9,952. אף על פי שמועד הסיום של התכנית נקבע ל-2022, ניתן כבר לראות שהיא הביאה לעלייה משמעותית במספר הסטודנטים הלומדים הנדסה ומדעי המחשב. בהתאם, עדכנה ות"ת את התחזית הרב שנתית שלה, וכרגע הצפי הוא שבשנת 2022 ילמדו 11,000 סטודנטים בשנה א' במסלולי מקצועות ההיי-טק.

אחד הערוצים המבטיחים לקליטת ג'וניורים הוא שילובם בעבודה בהייטק תוך כדי תקופת הלימודים. מנתוני הסקר עולה כי 58% מהסטודנטים המועסקים בהייטק תוך כדי לימודיהם נקלטים עם סיום לימודיהם באותה חברה. בדומה לגיוס ג'וניורים, ניתן לראות כי ככל שחברה גדולה יותר כך היא נוטה יותר להעסיק סטודנטים (תרשים 22). גם נתון זה תומך בטענה כי הצורך של חברות גדולות לגיוס נרחב של עובדים, לצד המשאבים הנחוצים לפיתוח עובדים חסרי ניסיון, מאפשר להם לגייס כישרונות בתחילת דרכם.

תרשים 22: אחוז החברות המעסיקות סטודנטים, לפי גודל חברה



מספר חברות שענו: 340

תוכניות להרחבת היצע כוח אדם מיומן על ידי יצירת ערוצי כניסה אלטרנטיביים להייטק

אחת התופעות המעניינות באתגרי ההון האנושי להייטק (שגם זוכה לתשומת לב ציבורית גבוהה) היא הפרדוקס, לכאורה, בין מחסור משמעותי בכוח אדם מיומן, לבין דיווחים על קשיי השתלבות בתפקיד ראשון בהייטק – בפרט לבוגרי מכללות והכשרות "אלטרנטיביות" או לבוגרי כל מוסד אקדמי שלא צברו ניסיון מעשי. מצד המעסיקים, מדובר במידה מסוימת של שמרנות או זהירות יתר, אך גם בחשש אמיתי לגבי שילוב עובד "ללא קבלות", הדורש תשומות משמעותיות הנדרשות לחניכה והכשרה. בחברות בינוניות וקטנות חסר, לפעמים, כוח אדם לגיוס או משאבים להדרכה. להלן יוצגו מספר תכניות לדוגמא הבאות להתמודד עם אתגר זה.

תוכניות ממשלתיות

סיירות תכנות (coding bootcamps)

תוכנית של רשות החדשנות, בהפעלת 7 גופים עסקיים וחברתיים. באמצע 2018 הוכרזו שבע זוכות בהליך ראשון של רשות החדשנות להפעלת מסגרות עילית להכשרה חוץ-אקדמיות בתכנות ו-data science. המסגרות מתמקדות בהסבות של אנשים עם יכולות גבוהות אך ללא רקע אקדמי בהייטק, בדגש על הכשרה המשלבת תיאוריה ופרקטיקה, לרבות פרויקטים מעשיים עם התעשיה. מודל התמיכה מבוסס על "pay for results" הכולל תמריצים מוגדלים לשילוב נשים ואוכלוסיות בתת-ייצוג בהייטק. שנת הפיילוט הראשונה של התכנית הסתיימה זה מכבר עם עמידה ביעד של 280 בוגרי הכשרות, ושיעורי השמה גבוהים (מעל 70% נכון למועד זה). מעבר לכך, שוק הבוטקמפס בישראל גדל משמעותית לכ-20 מסגרות וכ-1000 בוגרות ובוגרים בשנה. השנה הושגו הסכמות לשימוש בפקדון לחיילים משוחררים למימון הלימודים ולהטבות ממשרד העבודה המזכים סטודנטים שהם הורים לילדים בסבסוד עבור מעונות יום או משפחתונים בפיקוח המדינה. עדויות מהשטח מראות את תחילת השינוי בתפיסה של חברות לגבי הפוטנציאל של עובדי פיתוח המגיעים מתחומי לימוד והכשרה מגוונים.

התמחות להייטק – תוכנית של רשות החדשנות

כמענה לאתגר גיוס הג'וניורים וההשקעה הנדרשת בהכשרתם, השיקה רשות החדשנות ב 2019 את מסלול התמחות להייטק, שמעניק הטבת מימון בקליטה ובהכשרה של מועמדים בוגרי תואר אקדמי או הנדסאי במקצועות ההייטק אך ללא ניסיון מעשי לעבודה ראשונה בתפקידי פיתוח. זאת, באמצעות בניית מודל הכשרה המותאם ספציפית לצרכי החברה, אשר יכול להתבסס על משאבים פנימיים או חיצוניים. היעד בשנת הפיילוט הראשונה הוא לשלב 200 ג'וניורים בחברות הייטק.

תוכנית שכר גבוה (4.18) של הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה

התכנית מציעה לחברות באזורי עדיפות לאומית ובירושלים מענקים כספיים לקליטת עובדים, לרבות בתעשיית ההייטק ובתפקידים בשכר גבוה.

תוכניות SNC - Scale-Up Velocity

מתוך הבנת הצורך במתן מענים איכותיים וסקלאביליים למפתחים מוכשרים, יזמה Start-Up Nation Central את הקמתה של Scale-Up Velocity, חברה לתועלת הציבור (חל"צ), המתמחה בפיתוח מודלים חדשניים להתמודדות עם המחסור בהון אנושי איכותי. Scale-Up Velocity פועלת בשותפות הדוקה עם חברות הייטק ומספקת מענים מותאמים לצרכי התעשיה. התכניות המרכזיות פותחו בשיתוף Mobileye ,Google ,IBM ,ExLibris Lightricks ,JP Morgan ,40Nuggets, ומתמקדות בהכשרת ג'וניורים מאוכלוסיות בתת-יצוג בתעשייה לתפקידי פיתוח בצוותי ליבה, בדגש על פרויקטים מעשיים וכישורים נוספים הנדרשים למפתחים בצוותי R&D. החל מ-2018 פועלות שתי תכניות פיילוט – לחרדיות ולערבים:

תוכנית אדוה

תוכנית לימודים ייחודית במתמטיקה ובמדעי המחשב, המכשירה נשים חרדיות אשר לא לומדות במוסדות להשכלה גבוהה לתפקידי פיתוח בצוותי ליבה בתעשיית ההייטק. הלימודים בתכנית הינם ברמה אקדמית, בהנחיית סגל בכיר מאוניברסיטאות מובילות, והם שקולים לכשני שליש תואר במדעי המחשב. חלק משמעותי בתהליך ההכשרה כולל התנסות מעשית בפרויקטים טכנולוגיים בהובלת החברות השותפות. התכנית מיועדת לבוגרות כיתות י"ב מצטיינות בסמינרים, אורכת שנתיים, ומחליפה את מסלול הנדסאי התוכנה בסמינרים החרדיים. הפיילוט פועל בשלושה סמינרים חרדיים מובילים כאשר המחזור הראשון יסתיים בקיץ 2020. בימים אלו מתגבש תהליך בשיתוף פורום חרדים להייטק בהובלת המכון החרדי למחקרי מדיניות, במטרה להרחיב את התכנית ברמה הלאומית לסמינרים נוספים.

תוכנית Excellenteam

תוכנית הכשרה המיועדת לבוגרי תואר ראשון במדעי המחשב ומתקיימת בשני מסלולים נפרדים: מסלול לבוגרות מהחברה החרדית ומסלול לבוגרים ובוגרות מהחברה הערבית. במסגרת התכנית, עוברים בוגרי התואר התנסות מעשית במשך ארבעה חודשים, בשילוב פרויקטים עם התעשייה. מחזור ראשון של תכנית זו הסתיים בפברואר 2019, ו-88% מבוגריו הושמו בתפקידי פיתוח בחברות הייטק ובשכר התחלתי גבוה. בשנת 2020-2021 יוכשרו בתכנית עוד עשרות בוגרים ובוגרות.

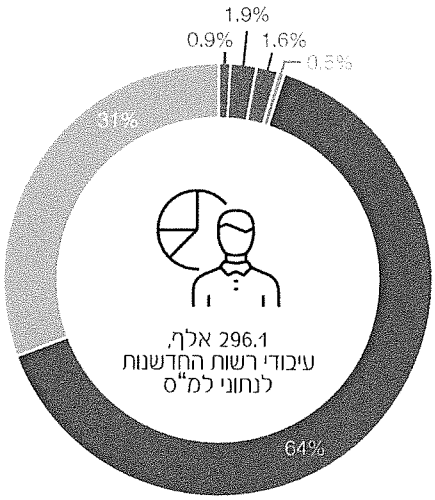
גיוון ושילוב אוכלוסיות בתת-ייצוג בהייטק

אוכלוסיית העובדים בהייטק היא הומוגנית במידה רבה, כפי שמתאר התרשים: כשני שלישים מהעובדים בהייטק הם גברים ויש רוב מוחלט ליהודים לא חרדים, כאשר שיעור החרדים והערבים הוא כ-5% בלבד.

חשוב לציין, כי סך השכירים בהייטק מתייחס לכלל התפקידים, כולל תפקידים לא טכנולוגיים. כפי שעלה ממחקרי עבר, ביניהם "המקפצה להייטק", כאשר בוחנים את התפלגות האוכלוסיות בקרב תפקידים טכנולוגיים תת הייצוג אף גדל.[4]

בין 2017 ל-2018 גדל ענף ההייטק ב-19.2 אלף עובדים: בחינה של התפלגות הגידול לפי אוכלוסיות (תרשים 24), מספקת אינדיקציה בכל הנוגע למגמות עתידיות בהון האנושי בהייטק והיערכותו לגיוון ושילוב אוכלוסיות הנמצאות כיום בתת-ייצוג. אחוז החרדים והערבים היוו כמעט 14% מהתוספת לעומת 5% מסה"כ. השיפור הדרמטי הוא באוכלוסיה הערבית - מ-2% שכירים בהייטק ב-2018, לכמעט 9% מהגידול בין 2017 ל-2018. גם חלקן של השכירות החרדיות (אך לא שכירים חרדים) בגידול שחווה הענף היה גבוה יותר מאשר ייצוגן באוכלוסייה, וזוהי אינדיקציה לפוטנציאל העתידי לצמיחת שיעורן מסך השכירים. ככלל, אפשר לראות כי חלקן של סך הנשים השכירות בהייטק נותר זהה, ומשקף היעדר שיפור בייצוגן.

תרשים 23: התפלגות השכירים בהייטק ב-2018 לפי אוכלוסיות

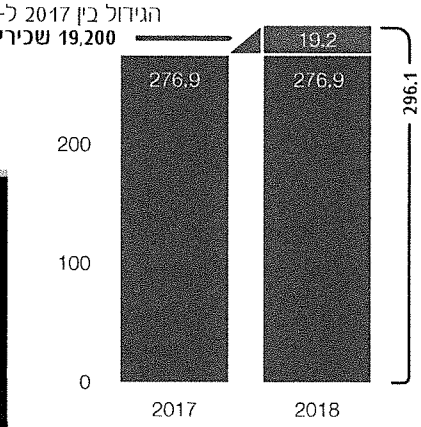


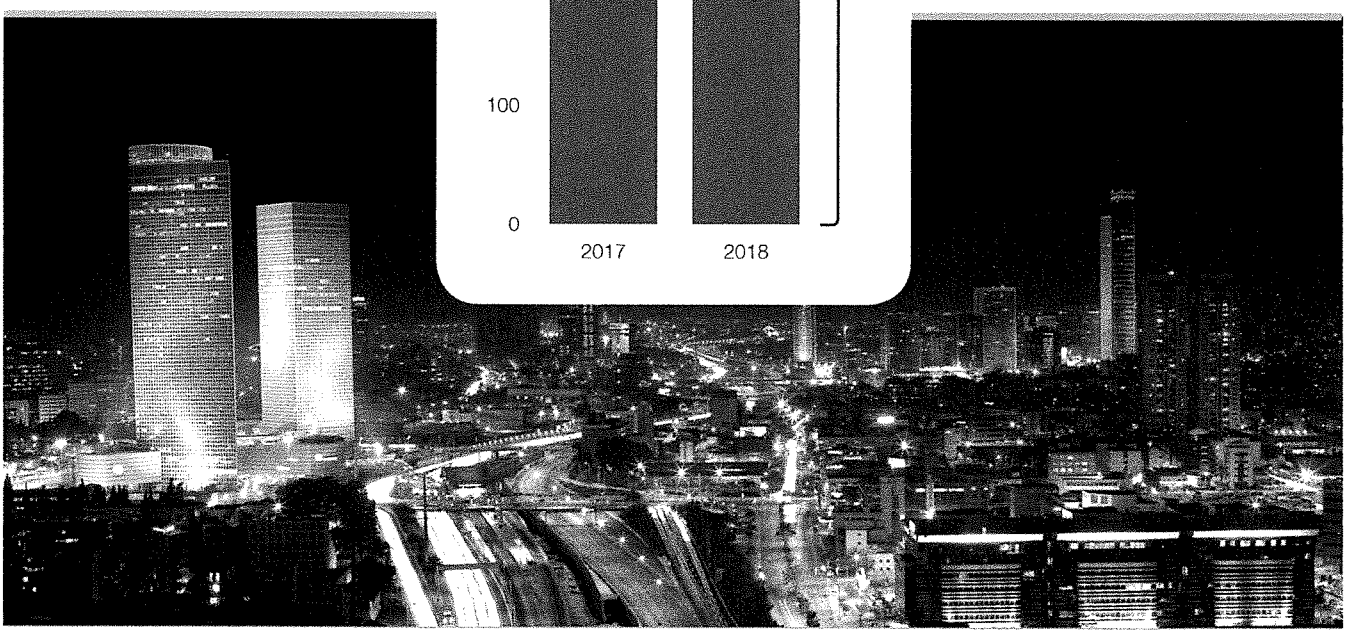
תרשים 24: התפלגות הגידול בשכירים בהייטק בין 2017 ל-2018, לפי אוכלוסיות

חרדים
חרדיות
ערבים
ערביות
גברים - ללא שכירים חרדים וערבים
נשים - ללא שכירות חרדיות וערביות

סה"כ שכירים ב-2018:
296,100 שכירים

הגידול בין 2017 ל-2018:
19,200 שכירים



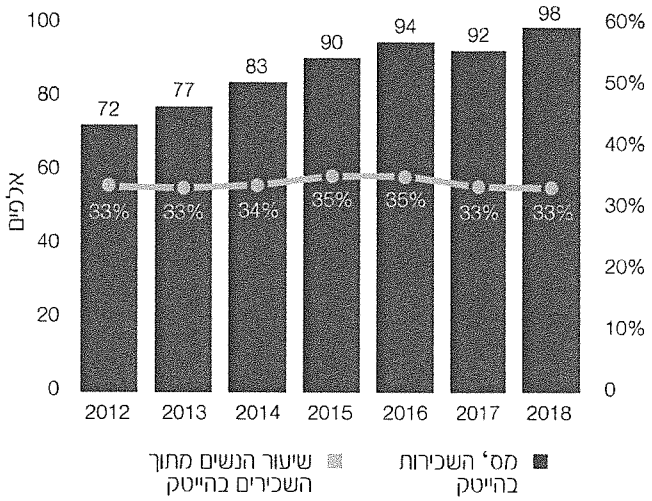


4 מקור: "המקפצה להייטק", יעל מזוז הרפז וזאב קריל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר, 2017.

השתלבות נשים בהייטק

על אף הגידול במספרן המוחלט של נשים בהייטק, שיעורן, שעמד ב-2018 על כשליש מכלל השכירים בהייטק, לא עלה בשנים האחרונות והוא אף נמצא בנסיגה מסוימת (תרשים 25). יש לציין כי בסקר אף דווחו מספרים קטנים יותר.

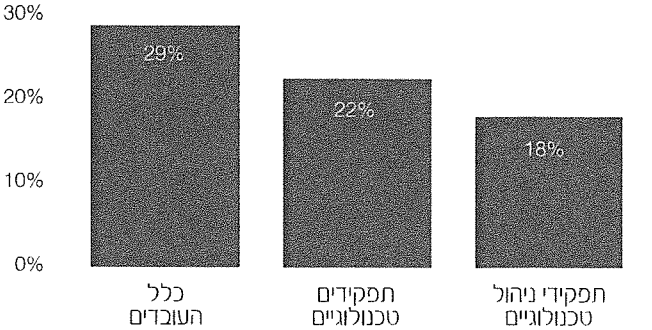
תרשים 25: מספר הנשים ושיעורן מתוך השכירים בהייטק



מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס

בחינה לעומק של תפקידי הנשים בהייטק על בסיס נתוני הסקר, מגלה מצב חמור אף יותר: חלקן קטן ל-22% בתפקידים טכנולוגיים ו-18% בתפקידי ניהול טכנולוגיים (תרשים 26).

תרשים 26: ייצוג נשים בהייטק לפי תפקיד



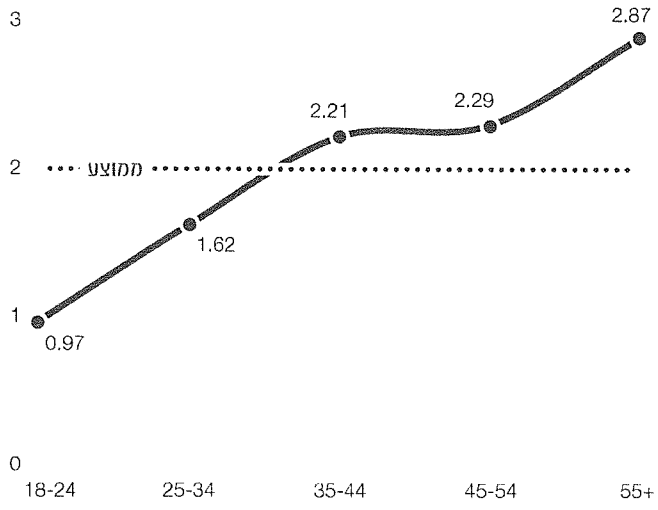
מספר חברות שענו: 165

כאשר בוחנים את ייצוגן של נשים בכלל התפקידים בהייטק, מעניין לבחון את הדינמיקה בתעסוקתן בענף לפי קבוצות גיל. תרשים 27 מראה כי ככל שקבוצת הגיל מבוגרת יותר, כך חלקן של הנשים בהייטק קטן. כך, מספר הנשים בהייטק בגילאי העשרים זהה למספר הגברים (יש להביא בחשבון כי מדובר במספרים קטנים וכי קיימת הטיה מסוימת לטובת הנשים, מאחר שגברים משרתים שירות צבאי ארוך יותר ולכן נכנסים לשוק העבודה מאוחר יותר). הדומיננטיות של הגברים גדלה בגילאים שבהן נשים רבות הופכות לאימהות – 25-44.

במעבר בין גילאי 35-44 לגילאי 45-54 – נרשמת יציבות ביחס בין המגדרים, נתון שממנו אפשר ללמוד כי נשים שנשארו בהייטק לאחר גילאי ההורות המוקדמים, לא נוטות לעזוב את התחום יותר מאשר גברים באותם גילאים.

בגילאים מאוחרים יותר, הקרובים לגיל הפרישה לגמלאות, יחס הגברים לעומת הנשים שב וגדל. הסבר אפשרי לכך היא האפשרות ליציאה לפנסיה בגיל צעיר יותר בקרב נשים בהשוואה לגברים. עם זאת, יש להניח כי ישנה גם השפעה בין-דורית, שכן קבוצת העובדים בגילאי 55+ משתייכת לעשורים שבהם ייצוג הנשים היה נמוך מלכתחילה, בהשוואה להווה. נדרשת בדיקה מעמיקה נוספת, אשר תתפרס לאורך מספר שנים, כדי להעריך את היקף ההשפעה.

תרשים 27: יחס גברים-נשים בהייטק ב-2018 לפי גיל



מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס

מאמצים להגדלת שיעור הייצוג של נשים ואוכלוסיות אחרות בהייטק

ישנן תכניות רבות של גופים ממשלתיים ומלכ"רים המציעים ערוצי הכשרה וכניסה לתעשיית ההייטק עבור מגוון קהלים, ובפרט עבור אוכלוסיות שנמצאות בתת-ייצוג בהייטק. מהצד הממשלתי, רשות החדשנות וזרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה מפעילות תכניות, בשיתוף פעולה עם גופים עסקיים ועם עמותות. קיימות גם תכניות עצמאיות של עמותות וארגונים כגון SNC-Scale-Up Velocity, ושל ארגונים הפועלים באופן ייעודי בחברה החרדית (כגון רב-טק, ביזמקס וקמאטק) או הערבית (כגון צופן, קו משווה, חאסוב וקו אימפקט).

תוכניות ממשלתיות

She Codes

זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה מפעיל מיזם משותף עם עמותת She Codes לשילוב וקידום נשים בהייטק. הקהילה הטכנולוגית שנוצרה בעקבות מיזם זה מונה למעלה מ-20,000 חברות ומעל 40 סניפים בכל רחבי הארץ. המיזם מציע לכל אישה המעוניינת להשתלב בתעשיית ההייטק ללמוד תכנות, לקבל ליווי בתחום הקריירה, סיוע בהשמות, נטוורקינג ועוד. בשתי שנות פעילות המיזם (2018 ו-2019) השתתפו בו למעלה מ-2,400 נשים ובוצעו כ-1,200 השמות.

מסלול יזמות נשים

רשות החדשנות השיקה השנה מסלול ייעודי ליזמות נשים במסגרת מסלול חברות מתחילות. היוזמה צמחה על רקע שיעורן הנמוך מאוד של נשים בסצינת היזמות הטכנולוגית: כ-7% בלבד מהסטאטראפים הטכנולוגיים בישראל מובלים על ידי נשים. תנאי ההגשה וקריטריוני הזכייה זהים למסלול הכללי, אך תנאי המימון מועדפים: בשנה הראשונה מוצע מענק בשיעור 75% מתקציב של עד 2.5 מיליון שקלים, בשנה השנייה – 70% מתקציב של עד 4.5 מיליון שקלים, בדומה למסלול הפועל בהצלחה עבור יזמים/ות חרדים/ות וערבים/ות מזה 6 שנים. המסלול הושק ברבעון השני של 2019 וכבר הביא להתעניינות גבוהה ועלייה משמעותית במספר הבקשות והאישורים למיזמים.

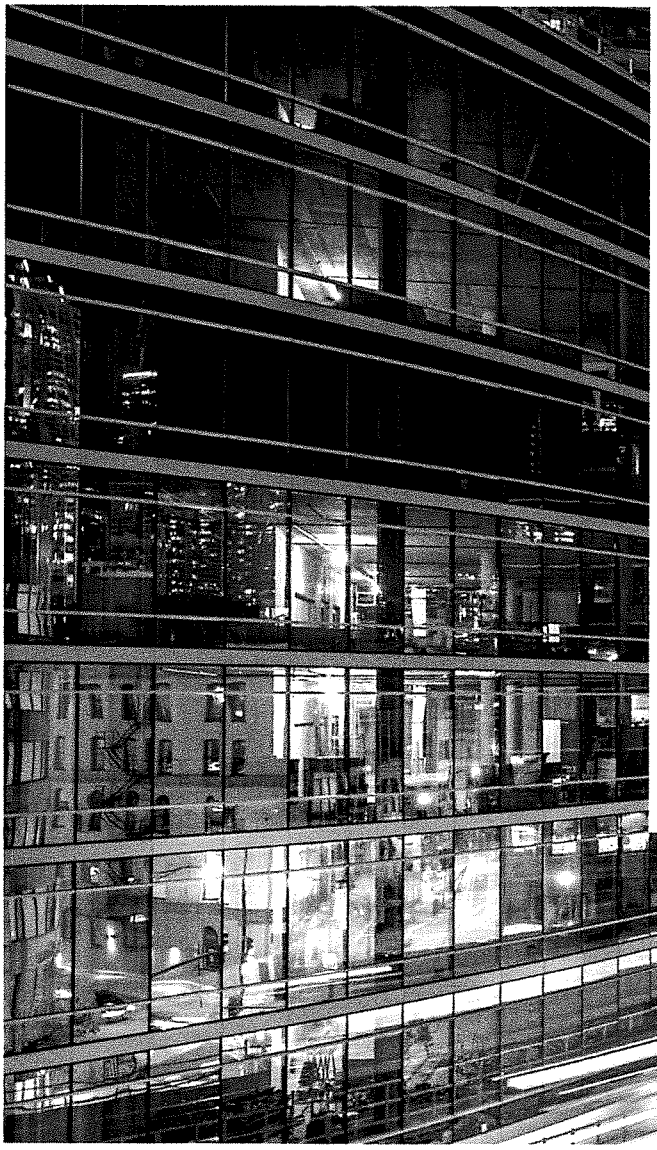
פורסטק

תכנית של זרוע העבודה לשילוב וקידום אקדמאים ערבים בתעשיית ההיי-טק. התכנית מופעלת ע"י ארגון צופן וארגון מעוף. בשנת 2019 בוצעו במסגרת הפעילות עבודה עם 560 משתתפים, בוצעו 6 קורסים של תוספת הכשרה מקצועית, 2 קורסים של עתודה ניהולית (למשתתפים שכבר משולבים בתעשיית ההיי-טק), ולמעלה מ-300 משתתפים הושמו בעבודה.

תוכניות SNC - Scale-Up Velocity

Women of the Future

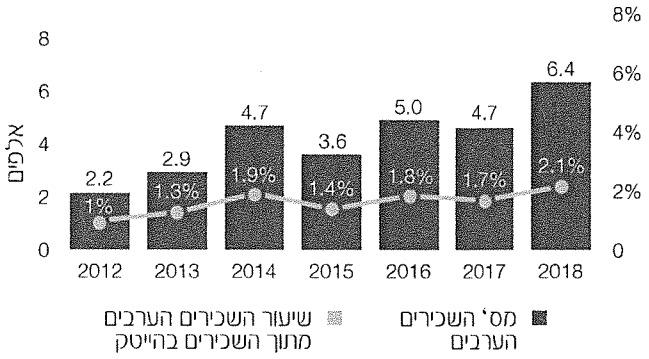
עמותת Scale-Up Velocity שמה לה ליעד להגדיל את שיעור הנשים בתארים אקדמיים במסלולי הנדסה ומדעי המחשב, כחלק ממהלך רחב להגדלת אחוז הנשים בתפקידים טכנולוגיים בתעשיית ההייטק. באמצעות כנסי חשיפה, מפגשים עם נשים מובילות בתעשייה, תהליך ייעוץ קריירה ומנטורינג, מצליחה תכנית Women of the Future לייצר שינוי תפיסתי ובחירה מחודשת של עשרות נשים במסלולים אקדמיים רלוונטיים לתעשיית ההייטק.



השתלבות ערבים בהייטק

מגמה חיובית ניכרת בקרב השכירים הערבים בענף ההייטק. בין 2017 ל-2018 נרשם גידול משמעותי עם כניסתם של 1,700 שכירים ערבים (תרשים 28) ושיעורם חצה את סף שני האחוזים. מובן שלמרות מגמה חיובית זו, שיעורם מתוך סך עובדי ההייטק עדיין נמוך מאוד ביחס לחלקם בשוק העבודה. בנוסף, נתונים מתוך המחקר "המקפצה להייטק" יכולים להעיד כי אחוז הערבים העובדים בתפקידי פיתוח בהייטק, קטן יותר מהשיעור המוצג בתרשים.[5] המחקר, המתייחס לנתוני 2014, מצא כי אחוז עובדי ההייטק הערבים אשר השתכרו שכר גבוה יחסית (המאפיין עובדי פיתוח) עמד על 1.4% - כחצי נקודת אחוז פחות מהנתון לאותה שנה בקרב כלל עובדי ההייטק הערבים, כפי שמופיע בתרשים.

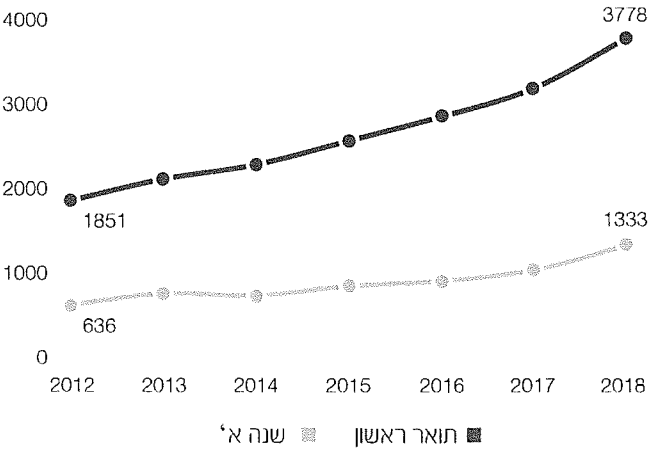
תרשים 28: מספר השכירים והשכירות הערבים ושיעורם מכלל השכירים בהייטק



מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס

עם זאת, פוטנציאל מגמת הצמיחה בשיעור השכירים הערבים בתפקידים טכנולוגיים בהייטק מומחש בתרשים 29, המצביע על גידול משמעותי במספר הסטודנטים הערבים במקצועות ההייטק באקדמיה. בין השנים 2012 ל-2018, מספר הלומדים לתואר ראשון במקצועות ההייטק יותר מהוכפל. בשנים הקרובות, שילוב מהיר ונכון של בוגרים אלה יהיה אחד הנדבכים העיקריים לצמצום המחסור בכוח אדם טכנולוגי בהייטק.

תרשים 29: מספר הסטודנטים מהחברה הערבית במקצועות ההייטק באקדמיה

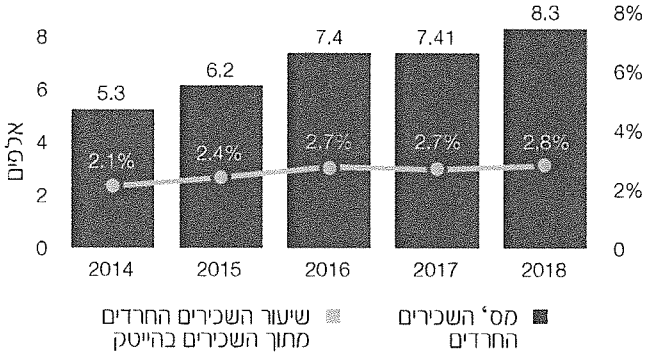


מקור: זת"ת

השתלבות חרדים בהייטק

בקרב האוכלוסייה החרדית, ולמרות הגידול בשנים האחרונות, הייצוג בהייטק עדיין נמוך ועומד על כ-3%. יש לשים לב כי נתון זה מתייחס לסך העובדים בהייטק ובדומה לאוכלוסיות אחרות הנמצאות בתת-ייצוג, הוא מחמיר כאשר בוחנים את חלקם של החרדים בתפקידים הטכנולוגיים. השוואה בין שיעור השכירים החרדים בהייטק ב-2014 בתרשים 30, לנתוני מחקר "המקפצה להייטק" לגבי שיעור העובדים החרדים בהייטק בשכר גבוה באותה שנה, יכול ללמד כי רק כשליש מהעובדים החרדים – 0.7% מתוך 2.1% - עובדים בתפקידי פיתוח.[6] מכאן שהאתגר לגבי קבוצת אוכלוסייה זו הוא כפול – הגדלת מספר המשתתפים בהייטק בד בבד עם שילובם בתפקידים טכנולוגיים בעלי שכר גבוה יותר.

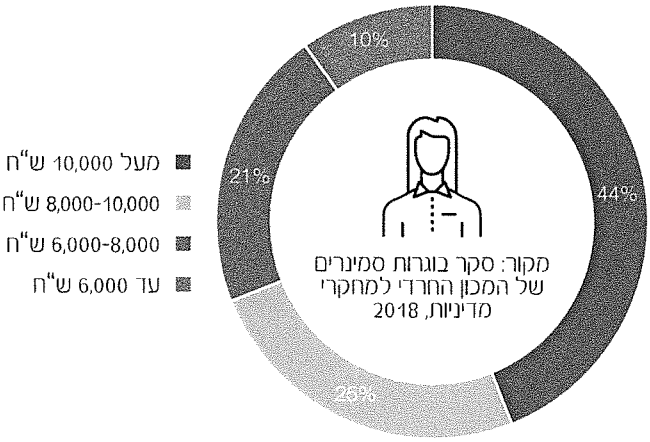
תרשים 30: מספר השכירים והשכירות החרדים בהייטק ושיעורם מהשכירים בהייטק



מקור: עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס

להמחשה, לפי נתוני המכון החרדי למחקרי מדיניות, שיעור העובדות בהייטק מתוך הנשים החרדיות השתווה כמעט לשיעור העובדות בהייטק בקרב הנשים היהודיות הלא-חרדיות.[7] עם זאת, סקר שביצע המכון ב-2018 הראה כי פחות ממחצית מבוגרות הסמינרים במשלחי-יד הייטק משתכרות מעל 10,000 ₪ (תרשים 31).[8]

תרשים 31: התפלגות רמת השכר של בוגרות סמינרים בהייטק

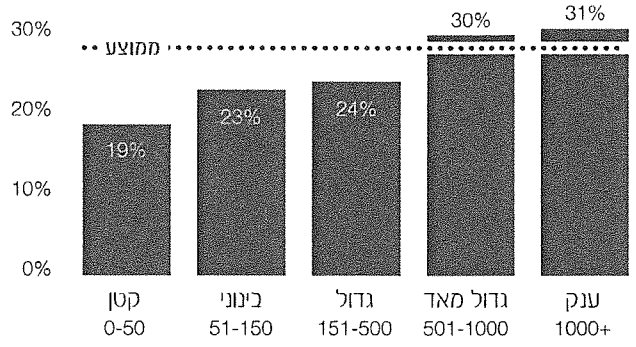


5 מקור: "המקפצה להייטק", יעל מזוז הרפז וזאב קריל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר, 2017.
6 מקור: "המקפצה להייטק", יעל מזוז הרפז וזאב קריל, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד האוצר, 2017.
7 מקור: המכון החרדי למחקרי מדיניות, ניצה (קלינר) קסיר, "חרדים להייטק – מגמות, הזדמנויות וצעדים נדרשים", 2019.
8 מקור: המכון החרדי למחקרי מדיניות, ניצה (קלינר) קסיר, "חרדים להייטק – מגמות, הזדמנויות וצעדים נדרשים", 2019.

בני 45 ומעלה

מדי פעם נשמעות טענות לגבי כך שההייטק מדיר עובדים מבוגרים. עם זאת, על פי עיבודי רשות החדשנות לנתוני למ"ס, שיעור בני 45 ומעלה בקרב עובדי ההייטק לא השתנה משמעותית בחמש שנים האחרונות ונשאר יציב בטווח של 30%-32%. בהלימה עם נתונים אלה, תוצאות הסקר, לגבי יוני 2019, הצביעו על כך שבני 45 ומעלה מהווים 29% ממצבת העובדים. גם כאן אפשר לראות כי ככל שהחברה גדולה יותר כך היא נוטה להעסיק אחוז גבוה יותר של עובדים בני 45 ומעלה (תרשים 32). הסברים אפשריים לכך הם יכולתן של חברות גדולות לספק תכנון ארוך-טווח לקריירה, והעובדה כי חלק מחברות אלה הן ותיקות יותר ומעסיקות עובדים שהתחילו לעבוד בהן בגיל צעיר.

תרשים 32: שיעור בני 45 ומעלה מתוך העובדים בהייטק ביוני 2019, לפי גודל חברה

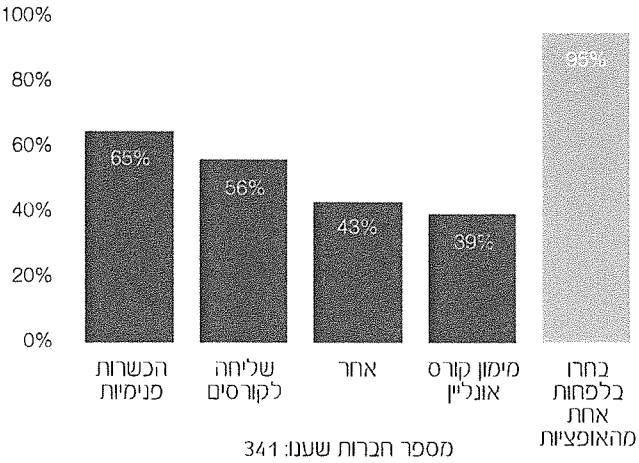


מספר חברות שענו: 333

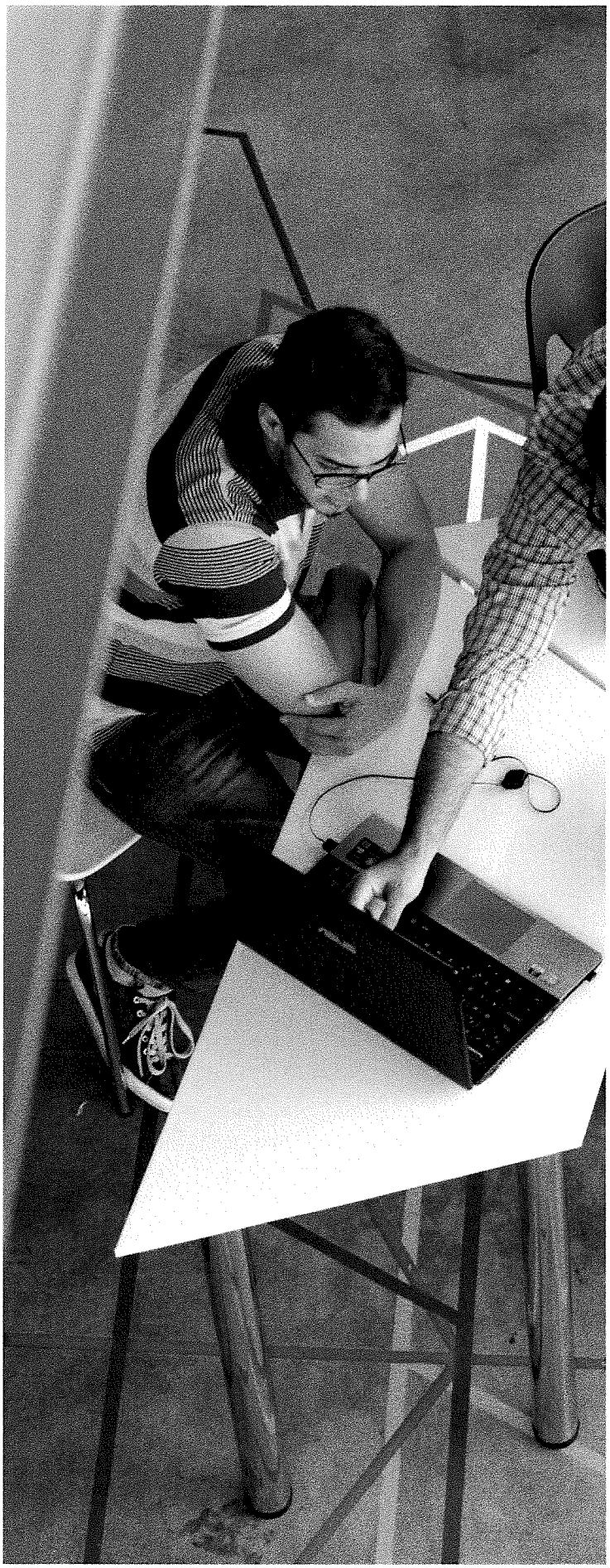
הסבות והכשרות: מודלים נוספים ליצירת מומחיות

הצורך בהכשרות טכנולוגיות מקצועיות הוא קריטי בענף ההייטק, המסתמך על טכנולוגיות ושפות תכנות המשתנות באופן תדיר. כפועל יוצא מכך, כמעט כל החברות בענף, שההון האנושי הוא המשאב העיקרי שלהן, משקיעות בהכשרות מקצועיות לעובדים. 95% מהחברות בסקר דיווחו כי הן מכשירות עובדים באחת או יותר מהדרכים הבאות: שליחה לקורסים, הכשרות פנימיות, מימון קורס מקוון או אחר (תרשים 33). 32% מהחברות דיווחו כי בנוסף להכשרות שהן מציעות, הן תופסות רכישת כלים חדשים גם כאחריותו של העובד – מגמה המשתלבת עם תפישת ה-life-long learning המשתרשת בענף.

תרשים 33: החברות שדיווחו על קורס או הכשרה מקצועית טכנולוגית



מספר חברות שענו: 341



תוכניות ממשלתיות

מסלול "הסדנה – איגוד ללימודי טכנולוגיה מתקדמת"

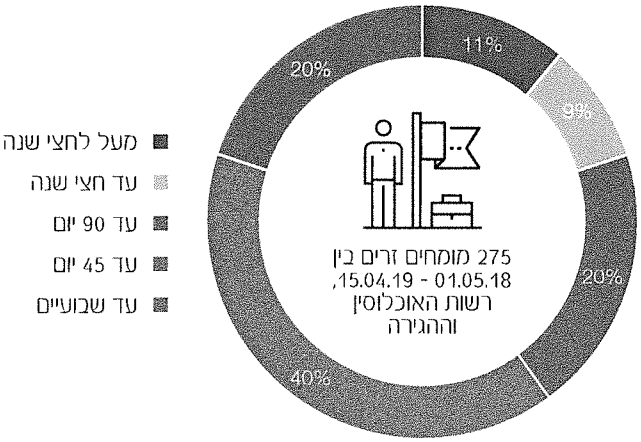
עולם ההייטק מתקדם בקצב כה מהיר שנדרשת למידה מתמדת של העוסקים בתחום, ונרשם צורך גובר במומחים בתחומי טכנולוגיה מתקדמים – לרוב בכמויות גדולות מאלה שהאקדמיה לבדה מסוגלת לספק. רשות החדשנות השיקה ב-2019 מודל פיילוט חדש של סדנה ללימודי טכנולוגיה מתקדמת, המאפשרת לקבוצת חברות הייטק להתאגד יחד ולהציע הכשרת עומק משותפת לעובדים קיימים שלהן במימון משמעותי של הרשות, על מנת לשדרג אותם לתחומי ידע מתקדמים. הסדנה הראשונה תתמקד בבינה מלאכותית (AI) ותצא לדרך ב-2020.

שילוב מומחים זרים

12% מהחברות בסקר דיווחו כי הן מעסיקות 116 מומחים זרים, שהיוו פחות מאחוז מסך מצבת העובדים בחברות אלה. 73% מהחברות שענו בשלילה דיווחו כי אינן מגייסות מומחים זרים, משום שאין להן צורך בכך. במאי 2018, השיקה רשות החדשנות נוהל ניסוי "לטיפול בבקשות חברות הייטק וסייבר להעסקת והסדרת מעמדם של מומחים זרים בישראל", אשר במסגרתו הגיעו לישראל מעל ל-275 מומחים זרים. הנוהל החדש קובע פרקי זמן קצרים - 6-10 ימים בפועל - לכל מהלך הטיפול בבקשה להבאת מומחה זר להייטק. על פי נתונים שפרסמה רשות האוכלוסין, מסתמן כי הנוהל נמצא בעיקר בשימוש החברות הגדולות לצרכים קצרי טווח של מענה פרוייקטלי, כדי להביא כוח אדם מאתרים אחרים של החברה (תרשים 34).[9]

מהנתונים עולה כי בישראל אין עדיין פרקטיקה או תפיסה רווחת של רילוקיישן לתקופות ארוכות טווח יותר וייתכן שלכן גם חברות רבות לא מזהות צורך כזה. יש לציין כי יהודים (כולל ישראלים חוזרים) שמגיעים לארץ לעבודה, בין שלרילוקיישן קצר טווח או הגירה (עליה) ארוכת טווח, אינם נכללים בדרך כלל בנתונים אלו כיוון שהם מגיעים עם אשרה אחרת או ללא צורך באשרה כלל. התוצאות הראשוניות לנוהל, עם זאת, מעידות על קיומו של מענה נגיש עבור חברות הזקוקות למומחים בדחיפות ולתקופות קצרות.

תרשים 34: מומחי ההייטק הזרים שהגיעו במסגרת הנוהל, לפי משך שהותם "נטו" בישראל



9 מקור: רשות האוכלוסין וההגירה, "עובדי ההייטק הזרים שהגיעו לישראל במסגרת "נוהל ההייטק": שנה ראשונה ליישום הנוהל – נתונים נבחרים", 2019.

יצירת קשר

SCALE-UP VELOCITY

מתי צויג

מנכ"ל,
Scale-Up Velocity

maty.zwaig@suvelocity.org

START-UP NATION CENTRAL

אורי גבאי

סמנכ"ל אסטרטגיה,
Start-Up Nation Central

uri.gabai@sncentral.org

רשות החדשנות
Israel Innovation Authority

נעמי קריגר כרמי

ראש הזירה החברתית ציבורית,
רשות החדשנות

naomik@innovationisrael.org.il

נספח 25

עדכון חודש ינואר 2020 שנשלח למנויי סקר השכר בחברות הי-טק, טכנולוגיה ומערכות מידע מחברת "צבירן פתרונות שכר הטבות ופנסיה"

עמ' 534

צבירן
פתרונות שכר, הטבות ופנסיה

מבזק עדכון

למנויי סקר השכר בחברות הי-טק, טכנולוגיה ומערכות מידע

ינואר 2020

אזהרה וגלוי נאות

מבזק עדכון זה מבוסס על נתונים שנמסרו על-ידי החברות המשתתפות בסקרי השכר "המדד של צבירן" ועובדו תוך זמן קצר. עורכי הסקר עושים את כל המאמצים למנוע שגיאות אך במהלך העברת הנתונים, קליטתם ועיבודם עלולות, בכל זאת, ליפול טעויות. בכל מקרה, השימוש בנתונים הינו על אחריות המשתמש בלבד. עורכי הסקר אינם אחראים במקרה של טעות בנתונים ואין בפרסום הנתונים משום המלצה או חוות דעת לגבי פעולות שהחברה צריכה לנקוט בנוגע לעובדים, שכרם או תנאי עבודתם.

כל המידע המצוי במבזק עדכון זה הינו לשימושו הבלעדי של המנוי אליו נשלח המבזק. מידע זה ישמר בסודיות מוחלטת על-ידו ולא יימסר או ייחשף בשום צורה לגוף אחר. פרסום זה - כולו, או חלקים ממנו - לא יועתק, יאוחסן בזיכרון מחשב או יועבר בכל צורה שהיא על-ידי איזה אמצעי אלקטרוני, מכני, צילום, הקלטה או כל דרך אחרת ללא רשות בכתב מאת צבירן ייעוץ וסקרים בע"מ.

© כל הזכויות שמורות

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

תקציר מנהלים - מגמות בתחום השכר והתעסוקה בתעשיית ההייטק הישראלית

מטרתו של מבזק העדכון התקופתי לעדכן את לקוחות הסקר בתמורות ובמגמות העדכניות בתחום השכר וההטבות.
נתוני הסקר מתבססים על תשובותיהן של כ-170 חברות המעסיקות יחד כ- 94,000 עובדים, נכון לחודש דצמבר 2019.

גיוסים

עליה בשיעור המגויסים החדשים בשנת 2019 ביחס לשנת 2018

שיעור המגויסים בשנת 2019 עומד על-17.2% בהשוואה ל-15.6% בשנת 2018.

שיעור המגויסים לצורכי הגדלת מצבה עומד על 8.3%, שיעור הגבוה משנת 2018 שהסתכמה ב- 6.6%.

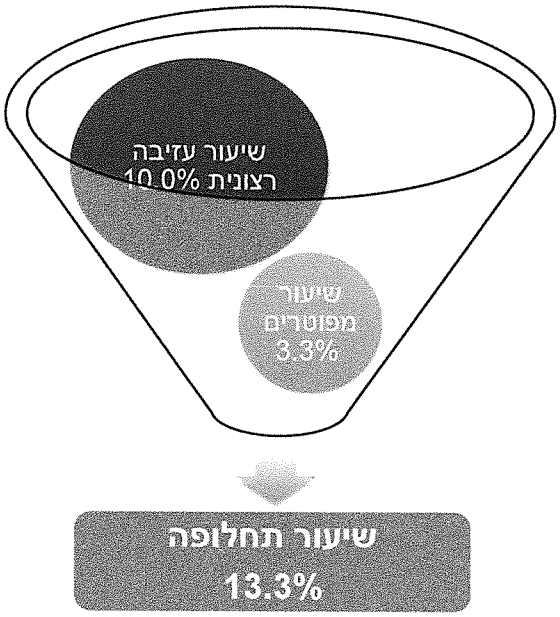
מרבית החברות (85%) דיווחו על קשיי גיוס. העיסוקים בהם קיים קושי בגיוס כוללים: פיתוח תוכנה (Backend, Full stack, Frontend, Real time), אלגוריתמיקה, DevOps, Data Scientist, וארכיטקטורת מערכת.

פיטורים

ירידה בשיעור הפיטורים בשנת 2019 ביחס לשנת 2018.

שיעור הפיטורים בשנת 2019 הינו 3.3% בהשוואה ל- 4.1% בשנת 2018.

בהתייחס לשנת 2020, רוב החברות (81%) דיווחו כי הן אינן מתכננות פיטורים במחצית הראשונה של השנה.



עזיבה רצונית

שיעור העזיבות הרצוניות בשנת 2019 עומד על **10.0%** שיעור הדומה לשיעור העזיבות בשנת 2018 (10.2%). מרבית העובדים הינם מתחום הפיתוח, שיווק וכספים.

עדכוני שכר

שיעור עדכון השכר הממוצע לשנת 2019 עומד על **3.8%**, לעומת **3.7%** בשנת 2018.

ניתוח המגמות והתחזיות הכלכליות אשר כוללים צפי לשיעורי צמיחה בשיעורים נמוכים במעט משנה שעברה, בשילוב עם נתוני החברות לגבי שיעור התקציב שהוקצה לעדכוני שכר ל-2020 ועדכוני השכר המתוכננים למחצית הראשונה של 2020, **מביאים אותנו להערכה כי רמות השכר בתעשיית ההי-טק צפויות לעלות בשנת 2020 בשיעור ממוצע של כ-3.8%-3.4%.**

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

מבזק עדכון למנויי "המדד של צבירן" – ינואר 2020

מטרתו של מבזק העדכון התקופתי לעדכן את לקוחות הסקר בתמורות ובמגמות העדכניות בתחום השכר וההטבות. המבזק מנתח את ההתפתחויות הכלכליות בישראל ובעולם ואת השלכותיהן על שוק ההייטק, מסכם את השינויים שחלו במהלך החודשים האחרונים ומציג צפי למגמות ההעסקה ושינויים בשכר במחצית השנה הקרובה.

כלכלת ישראל:

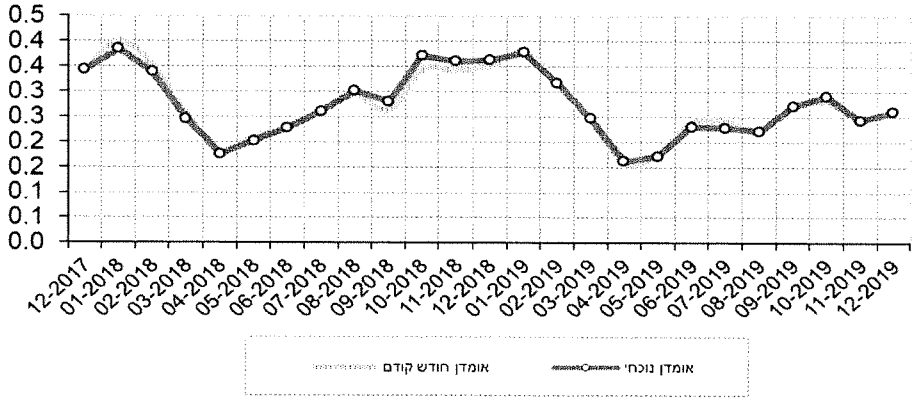
לפי תחזית המאקרו האחרונה של בנק ישראל, שיעורי הצמיחה לשנת 2020 צפויים להיות 2.9% נתון הנמוך מעט מהתחזית הקודמת ונמוך משיעור הצמיחה בשנת 2019. יש לציין שתחזית הצמיחה ל-2020 כוללת השפעה של תחילת הפקת הגז ממאגר "לוויתן", שלהערכת בנק ישראל תתרום כ-0.3% לצמיחת התוצר בשנה זו. הסיכונים לתחזיות נובעים מהתמשכות מלחמת הסחר העולמית, תחזיות הסחר והיצוא של ישראל עודכנו כלפי מטה לאור הירידה בתחזיות לסחר העולמי וכן בשל שינוי בצפי לגבי הפעילות המקומית של חברות גדולות. ברמה המקומית, פיזור הכנסת וההחלטה על קיום בחירות במארס 2020, הותירו אי-ודאות גדולה באשר לצעדים שתנקוט הממשלה הבאה על מנת להתמודד עם חריגת הגירעון מהיעד, ובאשר להשפעותיהם על הצמיחה, האינפלציה והריבית.
הטבלה הבאה מציגה את האינדיקטורים הכלכליים העיקריים של המשק הישראלי*:

	2015	2016	2017	2018	2019	תחזית 2020
תוצר לאומי גולמי	2.5%	4.0%	3.5%	3.3%	3.3%	**2.9%**
אינפלציה	-0.9%	-0.3%	0.3%	1.1%	0.4%	**1.0%**
שיעור האבטלה	5.2%	4.1%	3.7%	3.5%	3.3%	**3.3%**

* מקור: בנק ישראל חטיבת מחקר 01-2020

המדד המשולב של בנק ישראל הוא אינדיקטור סינתטי מחזורי לאבחון כיוון התפתחותה של הפעילות הכלכלית הריאלית במשק הישראלי בזמן אמת. המדד המשולב מחושב עד כה על פי השינוי החודשי בשבעה רכיבים, המייצגים היבטים שונים של הפעילות הריאלית במשק וביניהם: מדד הייצור התעשייתי, יבוא של מוצרי צריכה ותשומות לייצור, הפדיון ממסחר ושירותים, מספר משרות שכיר במגזר העסקי, יצוא הסחורות והשירותים (לרבות שירותי תיירות, מחשוב ומידע, תקשורת, ביטוח, תוכנה, מחקר ופיתוח ואחרים). המדד מצביע על צמיחה בקצב גידול דומה לזה שמאפיין את המשק בשנים האחרונות, כפי שמשתקף בתרשים שלהלן:

המדד המשולב, שיעור שינוי



רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

מגמות בתחום השכר והתעסוקה בתעשיית ההייטק הישראלית

מבזק העדכון מתייחס להיבטים הבאים:

- מגמות בתעסוקת עובדים – גיוס עובדים חדשים, פיטורים ועזיבה רצונית.
- עדכוני שכר במחצית השנייה של 2019 וצפי למחצית הראשונה של 2020.
- חלוקת בונוסים ב-2019 וצפי לחלוקת בונוסים ב-2020.
- גיוון תעסוקתי.

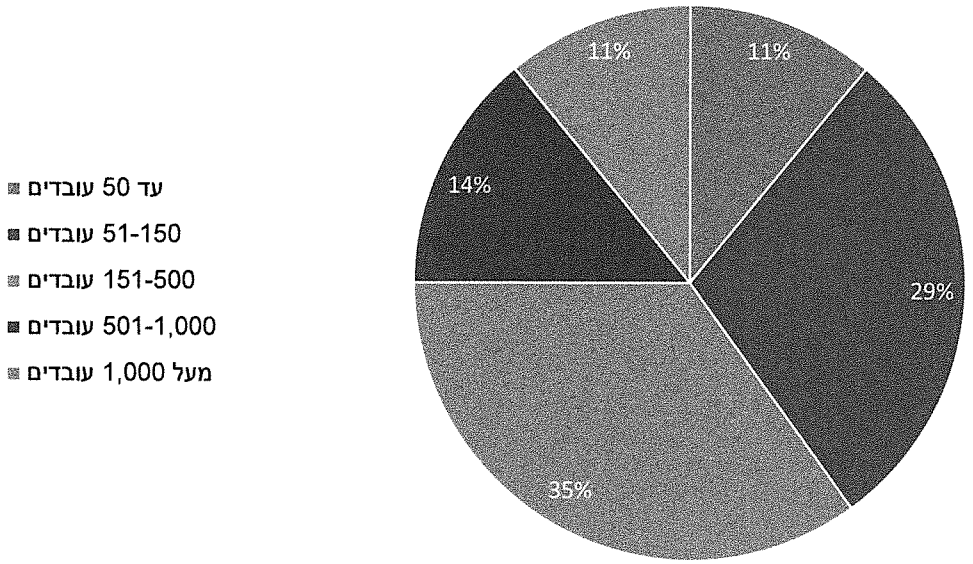
בסיס הנתונים:

לצורך ניתוח מגמות בתחום השכר והתעסוקה בתעשיית ההייטק הישראלית והכנת מבזק זה, הופץ במהלך חודש דצמבר 2019 שאלון ייעודי לכלל החברות המשתתפות בסקר.

בסה"כ התקבלו נתונים מכ-170 חברות המעסיקות יחד כ- 94,000 עובדים, נכון לחודש דצמבר 2019.

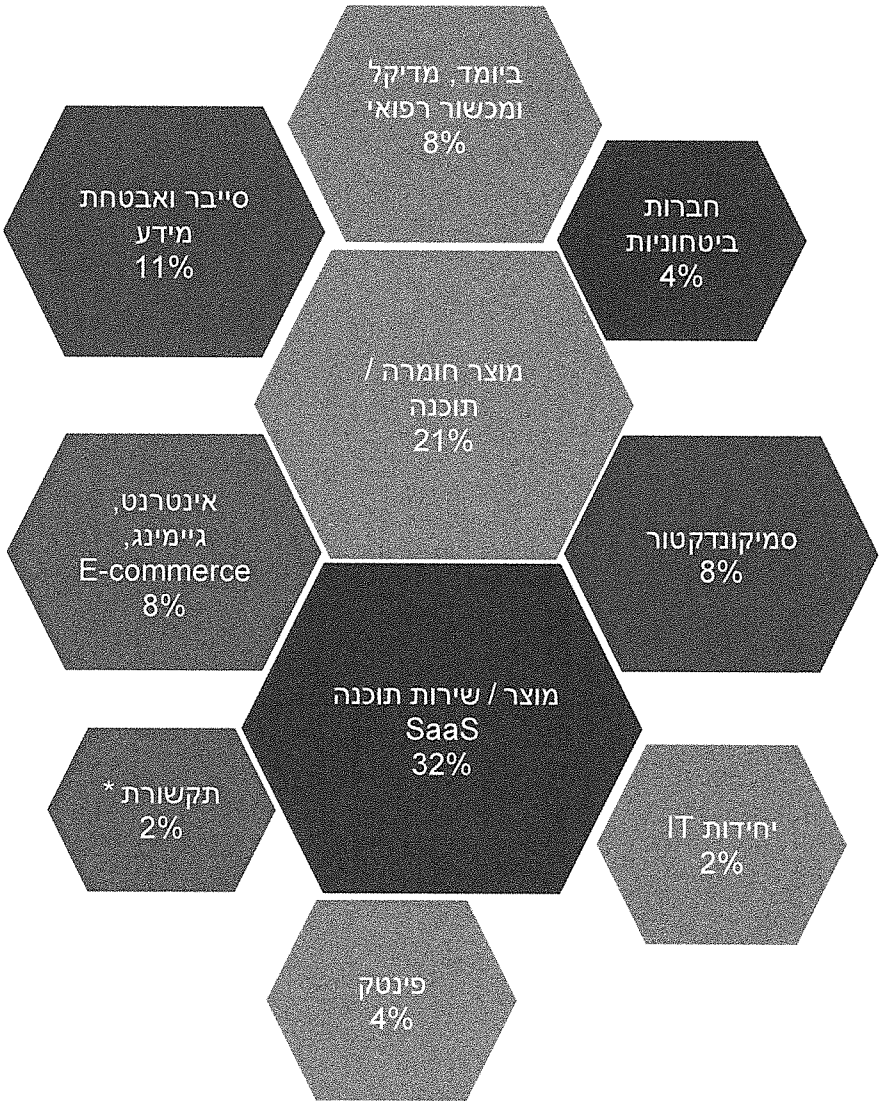
בפילוח החברות לפי חברות מקומיות, ממשלתיות או שלוחות של חברות גלובאליות, עולה כי 50% מהחברות במדגם הן חברות ישראליות שהנהלתן ומרכז פעילותן ממוקמות בישראל, כ-49% מהחברות הן שלוחות מקומיות של חברות גלובליות והשאר (1%) הינן חברות ממשלתיות.

התפלגות החברות במדגם לפי גודלן מוצגת בתרשים הבא:



רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

התפלגות החברות במדגם לפי תחום פעילותן מוצגת בתרשים הבא:



*** תחום התקשורת כולל חברות סלולר וספקיות אינטרנט ולא חברות המפתחות ומספקות מוצרים בתחום התקשורת.**

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5797474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

גיוסים

97% מהחברות במדגם דיווחו על גיוס עובדים חדשים במחצית השנה האחרונה (יולי – דצמבר 2019). בסך הכל גויסו בתקופה זו כ-9,200 עובדים חדשים, ובנטרול גיוסים בחברות עתירות שירות, המספר עומד על כ-8,100 עובדים חדשים, המהווים 8.7% ממצבת העובדים הכללית בחברות אלה. מניתוח נתוני המדגם בחתך של גודל חברה עולה כי שיעור המגויסים החדשים נמוך יותר בקרב חברות הענק במדגם וגבוה ביותר בקרב החברות הקטנות, כפי שמשתקף בטבלה שלהלן:

	חברות קטנות	חברות בינוניות	חברות גדולות	חברות גדולות מאוד	חברות ענק*
שיעור מגויסים מחצית שנייה 2019	14.3%	15.9%	12.4%	9.6%	8.9%

* ללא חברות עתירות מוקדי שירות.

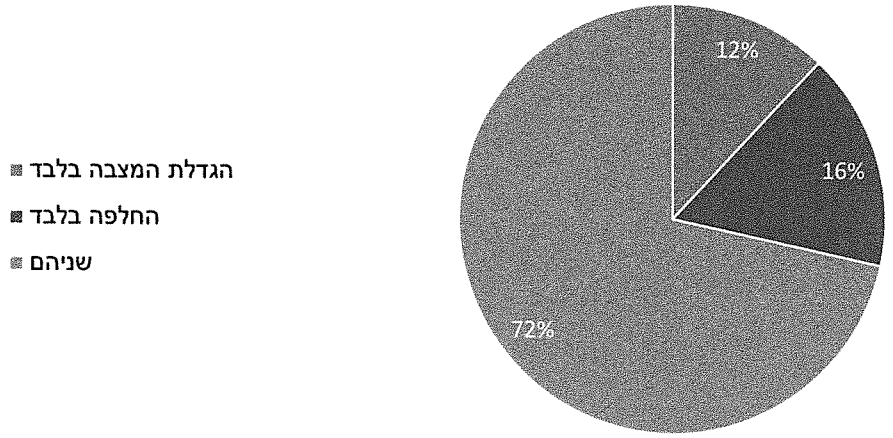
נתוני גיוסים - השוואה רב-תקופתית

בניתוח השוואתי של נתוני הגיוס ניתן לראות כי שיעורי הגיוס עלו מהמחצית הקודמת ואף גבוהים מהתקופה המקבילה אשתקד, כמשתקף בטבלה להלן:

	2016		2017		2018		2019	
	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II
שיעור החברות שגייסו עובדים	96%	96%	98%	98%	95%	97%	96%	**97%**
שיעור מגויסים חדשים	8.1%	7.6%	8.8%	7.8%	7.5%	8.1%	8.5%	**8.7%**

מטרת הגיוס

12% מהחברות במדגם דיווחו על גיוס עובדים לצורך התרחבות והגדלת המצבה בלבד, 16% מהחברות דיווחו על גיוס עובדים לצורך החלפה בלבד (החלפת עובדים שפוטרו או עזבו) ואילו מרבית החברות (72%) גייסו עובדים לצורך החלפת כוח אדם, הגדלת המצבה והתרחבות, כמשתקף בתרשים הבא:



רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5287474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

במחצית השנייה של 2019 גויסו כ-3,500 עובדים לצורך הגדלת המצבה בחברות. נתון זה מצביע על גידול בשיעור של 4.1% בכוח העבודה.

נתוני גיוסים לצורך הגדלת המצבה - השוואה רב-תקופתית

	2016		2017		2018		2019	
	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II
שיעור החברות שהגדילו מצבה	84%	82%	82%	85%	79%	80%	84%	**84%**
שיעור הגדלת המצבה	3.0%	3.2%	2.8%	3.4%	2.7%	3.9%	4.2%	**4.1%**

שיעור החברות שהגדילו מצבה ושיעור הגדלת המצבה דומים לשיעורים מהמחצית הקודמת וגבוהים מהתקופה המקבילה אשתקד, נתונים העולים בקנה אחד עם שיעור הגיוסים שעלה.

קשיים בגיוס

בכדי למפות את קשיי הגיוס בצורה מדויקת יותר, נבחנו קשיי הגיוס בעיסוקי הפיתוח ובעיסוקים אחרים בנפרד:

- 49% מהחברות דיווחו על קשיי גיוס בעיסוקי פיתוח בלבד.
- 34% מהחברות דיווחו על קשיי גיוס גם בעיסוקי פיתוח וגם בעיסוקים אחרים.
- 2% מהחברות דיווחו על קשיי גיוס בעיסוקים שאינם עיסוקי פיתוח בלבד.
- 15% מהחברות דיווחו כי לא חוו קושי בגיוס.

בטבלה שלהלן ניתן לראות את התחומים השכיחים שדווחו על-ידי החברות:

שם תפקיד / תחום	שיעור החברות (שכיחות)
פיתוח תוכנה - תוכנת תשתית (Backend)	44%
פיתוח תוכנה - Stack Full	44%
DevOps	34%
פיתוח תוכנה - תוכנת יישומית (Frontend)	31%
Data Scientist	24%
אלגוריתמיקה	20%
סייבר וסקיוריטי	20%
פיתוח תוכנה - זמן אמת	20%
Machine Learning	18%
אלקטרוניקה / חומרה	15%
ארכיטקטורת מערכת	15%
חוקרים	13%

בנוסף דווח על תחומים נוספים: ניהול מוצר, בדיקות תכנה -ידני, ניהול פרויקט ו-VLSI/ASIC
יש לציין כי שיעור החברות במדגם בתחום התוכנה גבוה, ולכן תתכן הטיה מסוימת לעיסוקי תוכנה. כמו כן דווח גם על קושי בגיוס עבור עיסוקים אחרים, בין התחומים המרכזיים ניתן למנות: כספים, מערכות מידע ושיווק.

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5767474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

פיטורים

82% מהחברות במדגם דיווחו על פיטורי עובדים במחצית השנייה של שנת 2019 (יולי - דצמבר).
בסך הכל דווח על פיטוריהם של כ-1,700 עובדים. בנטרול פיטורים בחברות עתירות מוקדי שירות המספר עומד על כ-1,200 עובדים מפוטרים, המהווים כ-1.5% ממצבת העובדים בחברות אלו.

נתוני פיטורים – השוואה רב-תקופתית

	2016		2017		2018		2019	
	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II
שיעור החברות	83%	81%	83%	87%	80%	84%	85%	**82%**
שיעור המפוטרים	1.9%	2.2%	1.7%	1.7%	2.2%	1.9%	1.8%	**1.5%**

היקף הפיטורים (ללא חברות עתירות מוקדי שירות)

- ב-65% מהחברות הפיטורים בהיקף קטן – עד 3% ממצבת העובדים.
- ב-22% מהחברות הפיטורים בהיקף קטן-בינוני – 3%-5% ממצבת העובדים.
- ב-10% מהחברות הפיטורים בהיקף בינוני-רחב – 5%-10% ממצבת העובדים.
- ב-3% מהחברות הפיטורים בהיקף רחב של למעלה מ-10% ממצבת העובדים.

שיעור הפיטורים בחברות בהן התבצעו פיטורים, בחתך לפי גודל חברה, מפורט בטבלה להלן:

	חברות קטנות	חברות בינוניות	חברות גדולות	חברות גדולות מאוד	חברות ענק*
שיעור המפוטרים מחצית שנייה 2019 (ממוצע)	9.1%	3.4%	2.7%	1.6%	0.9%

*ללא חברות עתירות מוקדי שירות

מועד הפיטורים

מרבית החברות (82%) דיווחו כי הפיטורים בוצעו במספר מועדים או באופן רציף לאורך התקופה ואילו יתר החברות (18%) דיווחו כי פיטרו עובדים במועד יחיד במהלך המחצית השנייה של 2019.

צפי פיטורי עובדים במחצית הראשונה של 2020

- 81% מהחברות במדגם דיווחו כי אינן מתכננות לפטר עובדים במהלך המחצית הראשונה של 2020.
- 18% מהחברות דיווחו כי הן מתכננות לפטר עובדים במחצית הראשונה של 2020.
- חברה אחת טרם החליטה האם תפטר עובדים במחצית הראשונה של 2020.

עזיבה רצונית

96% מהחברות במדגם דיווחו על עזיבה רצונית של עובדים (התפטרות) במחצית השנייה של 2019. במניין כללי מדובר על 5.6% מהעובדים במדגם, המהווים כ-5,100 עובדים. בנטרול עזיבות רצוניות בחברות עתירות מוקדי שירות, המספר עומד על כ-4,000 עובדים, אשר מייצגים 5.0% ממצבת העובדים בחברות אלו.

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5767474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

<u>וותק ממוצע</u>

הוותק הממוצע של העובדים שעזבו מרצון עומד על **3.9 שנים.** ניתוח הוותק הממוצע, בחתך לפי גודל חברה, מפורט בטבלה להלן:

	חברות קטנות	חברות בינוניות	חברות גדולות	חברות גדולות מאוד	חברות ענק*
וותק ממוצע	2.4 שנים	3.2 שנים	3.1 שנים	6.0 שנים	4.6 שנים

* ללא חברות עתירות מוקדי שירות

<u>נתוני עזיבה רצונית – השוואה רב תקופתית</u>

	2016		2017		2018		2019	
	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II
שיעור החברות בהן התפטרו עובדים	96%	92%	97%	96%	91%	92%	98%	**96%**
שיעור עזיבה רצונית	4.4%	4.3%	4.7%	4.5%	5.2%	5.0%	5.0%	**5.0%**

<u>תחומי עיסוק עיקריים</u>

מרבית העובדים שעזבו מרצונם בתקופה זו הינם מתחום הפיתוח (תוכנה). תחומים נוספים בהם דווח על עזיבות רצוניות כוללים: שיווק, כספים, תפקידי שירות ותמיכה, בדיקות, תפעול- רכש/ לוגיסטיקה, משאבי אנוש, מערכות מידע והנדסה (בהתאמה לפי סדר השכיחות).

<u>תחלופה כוללת</u>

מניתוח שיעור התחלופה הכולל בחברות (פיטורים והתפטרות) עולה כי בסה"כ שיעור התחלופה במחצית השנייה של 2019 עומד על 6.5% (בנטרול חברות עתירות מוקד שירות). שיעור זה מעט נמוך משיעור התחלופה במחצית השנה הראשונה ואף נמוך מהתקופה המקבילה אשתקד, כפי המשתקף בטבלה שלהלן:

<u>תחלופה כוללת – השוואה רב תקופתית</u>

	2016		2017		2018		2019	
	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II	מחצית I	מחצית II
שיעור המפוטרים	1.9%	2.2%	1.7%	1.7%	2.2%	1.9%	1.8%	**1.5%**
שיעור עזיבה רצונית	4.4%	4.3%	4.7%	4.5%	5.2%	5.0%	5.0%	**5.0%**
שיעור תחלופה	6.3%	6.5%	6.4%	6.2%	7.4%	6.9%	6.8%	**6.5%**

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

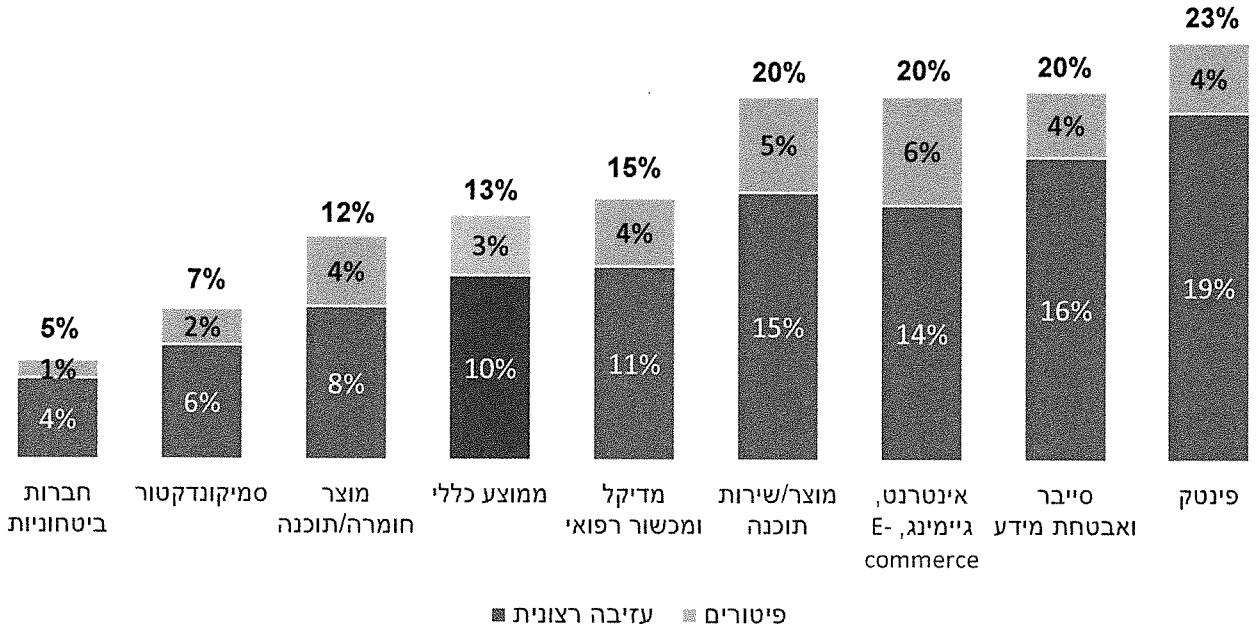
שיעור תחלופה מצטבר - ניתוח שנתי

מניתוח מצרפי של שיעור התחלופה הכולל בחברות (פיטורים והתפטרות) עולה כי שיעור התחלופה המצטבר בשנה האחרונה עומד על 13.3% מכוח העבודה המיוצג במדגם (בניכוי חברות עתירות מוקדי שירות). ניתן לראות שהמגמה דומה לשנה שעברה, אולם הפער בין שיעור המפוטרים לשיעור העזיבה הרצונית גדל (6.1% בשנת 2018 ו-6.7% בשנת 2019), נתון המחזק את התחושה של הדינמיות בשוק העבודה, כמשתקף בטבלה להלן:

	2016	2017	2018	2019
שיעור המפוטרים	4.1%	3.4%	4.1%	**3.3%**
שיעור עזיבה רצונית	8.7%	9.2%	10.2%	**10.0%**
שיעור תחלופה	12.8%	12.6%	14.3%	**13.3%**

תחלופה כוללת לפי תחום עיסוקה של החברה

בניתוח שיעור התחלופה השנתי לפי תחום העיסוק של החברה ניתן לראות שהתחלופה בחברות אינטרנט וגיימינג, פינטק, סייבר ואבטחת מידע, ומוצר ושירות תוכנה (SaaS) גבוהה ביחס לממוצע בסקטור ההייטק, הן עקב שיעור גבוה יותר של עזיבה רצונית והן עקב שיעור פיטורים גבוה.



יש לציין כי יתכן וחלק מהשונות, נובעת גם מגודל החברות ולא רק מתחום הפעילות. כך לדוגמא, מרבית החברות הביטחוניות וחברות בתחום הסמיקונדקטור הינן חברות גדולות עד ענקיות.

פרישה לגמלאות

21% מהחברות במדגם דיווחו על פרישת עובדים לגמלאות במחצית השנייה של 2019. שיעור הפורשים עומד על 0.7% בחברות אלו ו-0.4% בחישוב על כלל המדגם.

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5707474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

עדכוני שכר

עדכוני שכר מחצית שנייה 2019

53% מהחברות במדגם דיווחו כי ביצעו עדכוני שכר לעובדים בתקופה שבין יולי לדצמבר 2019. נתון זה דומה לתקופה המקבילה אשתקד, וגבוה ביחס לתקופות מקבילות, ויתכן ומשקף את הדינמיות בתעשייה, המחייבת חברות לבצע עדכוני שכר נקודתיים בנוסף לתהליך העדכון השנתי.

ביצוע עדכוני שכר - השוואה רב תקופתית (תקופות מקבילות)*

	2015	2016	2017	2018	2019
	מחצית II	מחצית II	מחצית II	מחצית II	מחצית II
שיעור החברות שביצעו עדכון שכר	49%	48%	39%	54%	**53%**

* תהליכי עדכון שכר מתאפיינים בעונתיות ולכן בוצעה השוואה לתקופות מקבילות (מחצית שנייה) משנים קודמות.

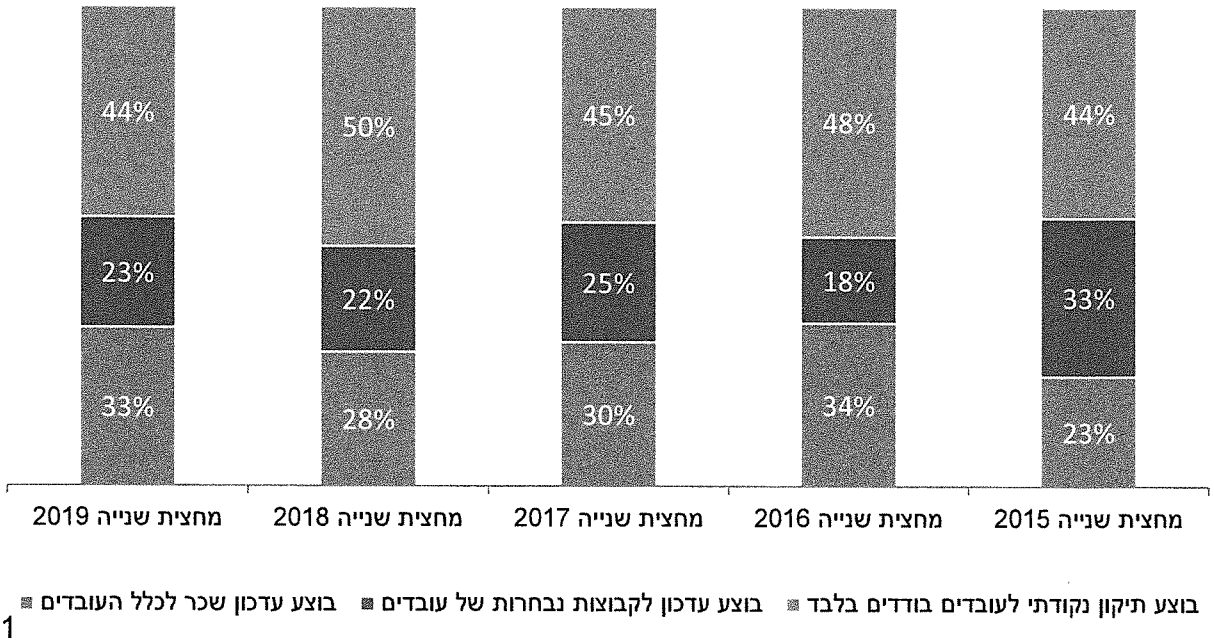
היקף עדכוני שכר- מחצית שנייה 2019

היקף העדכון ושיעורו משתנה בין החברות בהתאם לפירוט הבא:

- 33% מהחברות שדיווחו על עדכוני שכר בתקופה זו ביצעו עדכון שכר לכלל העובדים, כאשר שיעור העדכון הממוצע בחברות אלו עמד על 3.4% בממוצע ונע בטווח שבין 1.0% מהשכר ל-6.0% מהשכר.
- 23% מהחברות שדיווחו על עדכוני שכר בתקופה זו עדכנו שכר רק לקבוצות נבחרות של עובדים. שיעור עדכון השכר הממוצע בחברות אלו עומד על 9.8% לעובדים ששכרם עודכן ועל כ-3.4% בחישוב על פני כלל העובדים בחברה.
- 44% מהחברות שדיווחו על עדכוני שכר בתקופה זו ביצעו עדכוני שכר נקודתיים בלבד. שיעור עדכון השכר הממוצע בחברות אלו עומד על 9.8% לעובדים ששכרם עודכן ועל כ-2.2% בחישוב על פני כלל העובדים בחברה.

אופי עדכוני השכר - השוואה רב תקופתית

התרשים להלן מציג את היקף עדכוני השכר במחצית השנה השנייה על פני חמש השנים האחרונות (2015-2019):



רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5767474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

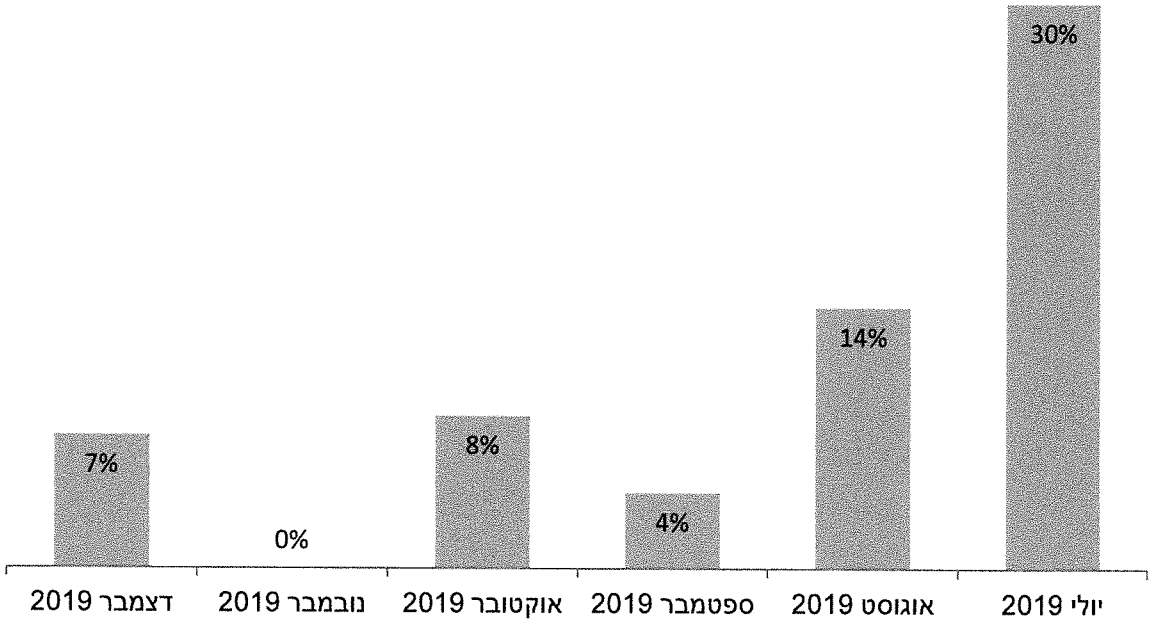
שיעור העדכון לכלל העובדים – השוואה רב תקופתית

	2015	2016	2017	2018	2019
	מחצית II	מחצית II	מחצית II	מחצית II	מחצית II
העדכון הממוצע לכלל העובדים	3.7%	4.6%	3.5%	3.3%	**3.4%**

*בחברות בהן דווח כי ביצעו עדכון שכר במחצית השנייה של 2019 לכלל העובדים.

מועד עדכון השכר

- 63% מהחברות שביצעו עדכוני שכר במחצית השנייה של שנת 2019 דיווחו כי העדכון בוצע במועד יחיד במהלך התקופה, בהתאם להתפלגות הבאה:



- 37% מהחברות דיווחו כי ביצעו את עדכוני השכר במספר מועדים או באופן רציף במהלך התקופה.

תדירות עדכון השכר

- 14% מהחברות דיווחו כי הם מבצעות עדכון שכר יותר מפעם אחת בשנה על פי הפירוט הבא:
  - 82% מהחברות מבצעות עדכון שכר פעמיים בשנה.
  - 18% מהחברות מבצעות עדכון שכר באופן רציף.
- 86% מהחברות מבצעות עדכון שכר רק פעם אחת בשנה.

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5767474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

עמידה בתכנון עדכון שכר

בקרב החברות שהשתתפו בסקר, 65% מדווחות שהעדכון בוצע לפי התכנון המקורי, 24% דיווחו שלא עמדו בתכנון כי ביצעו תיקונים נקודתיים בנוסף לתהליך עדכון השכר השנתי, ו-11% דיווחו שלא עמדו בתכנון מסיבות אחרות.

מניתוח הממצאים לגבי החברות שלא ביצעו העלאות שכר במחצית השנייה של השנה (ומהוות 47% מן החברות במדגם), עולה כי:

- 91% מהחברות ביצעו עדכוני שכר במחצית הראשונה של שנת 2019.
- 4% מהחברות לא תכננו עדכוני שכר ל-2019.
- ביתר החברות (5%) לא פירטו את הסיבה לאי עדכון השכר.

שיעור עדכון השכר הממוצע ב 2019 עומד על 3.8%

מגמות צפויות - עדכוני שכר לשנת 2020:

הקצאת תקציב לעדכוני שכר לשנת 2020

- 73% מהחברות במדגם דיווחו כי הוקצה תקציב לעדכוני שכר לשנת 2020. תקציב עדכוני השכר לשנת 2020 בחברות אלה (בחישוב על-פני כל החברה) נע בטווח שבין 2.0% ל-15% ועומד על 4.0% בממוצע.
  - 77% מחברות אלו דיווחו כי התקציב מיועד לכלל העובדים.
  - 15% מחברות אלו דיווחו כי התקציב אינו מיועד לכלל העובדים.
  - שאר החברות (8%) טרם החליטו אם התקציב מיועד לכלל העובדים.
- 4% מהחברות במדגם דיווחו כי לא הוקצה תקציב להעלאות שכר לשנת 2020 ובשאר החברות (23%) טרם הוחלט האם לתקצב עדכוני שכר לשנת 2020 נכון למועד המענה על הסקר.

הקצאת תקציב שכר - השוואה רב תקופתית (תקופות מקבילות)

	הקצאת תקציב ל- 2016	הקצאת תקציב ל- 2017	הקצאת תקציב ל- 2018	הקצאת תקציב ל-2019	הקצאת תקציב ל- 2020
שיעור החברות שהקצו תקציב להעלאות שכר	62%	68%	66%	68%	**73%**
שיעור התקציב המבוקש	3.7%	3.9%	3.9%	3.9%	**4.0%**

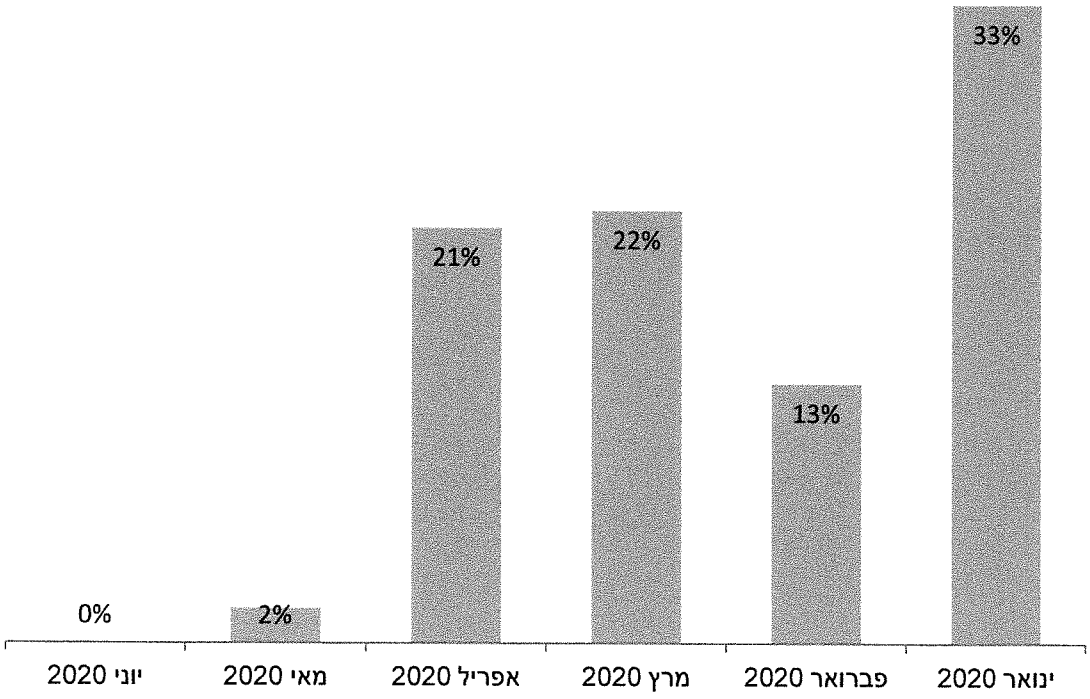
רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5767474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

<u>ביצוע עדכוני שכר למחצית הראשונה של 2020</u>

- 69% מהחברות במדגם דיווחו כי הן מתכננות לבצע עדכוני שכר במחצית הראשונה של שנת 2020 (שיעור זה דומה לשיעור החברות שדיווחו על כוונותיהן לעדכן שכר בתקופה המקבילה אשתקד). שיעור העדכון המתוכנן למחצית הראשונה של 2020 בחברות אלה (בחישוב על-פני כל החברה) נע בטווח שבין 0.1% ל-10% ועומד על 3.8% בממוצע.
  - 63% מחברות אלו דיווחו כי הן מתכננות לעדכן שכר לכלל העובדים.
  - 25% מהחברות דיווחו כי העדכון לא יעשה לכלל העובדים אלא רק לקבוצות נבחרות.
  - 8% מהחברות דיווחו כי העדכון יכלול עובדים בודדים.
  - יתר החברות (4%) טרם החליטו האם העדכון יכלול את כלל העובדים, קבוצות נבחרות או עובדים בודדים.
- 19% מהחברות אינן מתכננות עדכוני שכר במחצית הראשונה של שנת 2020.
- 12% מהחברות במדגם טרם החליטו האם לעדכן שכר במחצית הראשונה של שנת 2020.

<u>מועדי העדכון</u>

- 9% מהחברות דיווחו כי הן מתכננות לבצע את עדכוני השכר במספר מועדים או באופן רציף במהלך המחצית הראשונה של 2020.
- 91% מהחברות המתכננות לבצע עדכוני שכר במחצית הראשונה של 2020 דיווחו כי העדכון יבוצע במועד יחיד קבוע מראש, בהתאם להתפלגות הבאה:



רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

בונוסים

73% מהחברות במדגם דיווחו על הענקת בונוסים לעובדים במהלך שנת 2019 (שיעור דומה לשיעור החברות שדיווחו על הענקת בונוסים במהלך 2018, שהיה 71%).

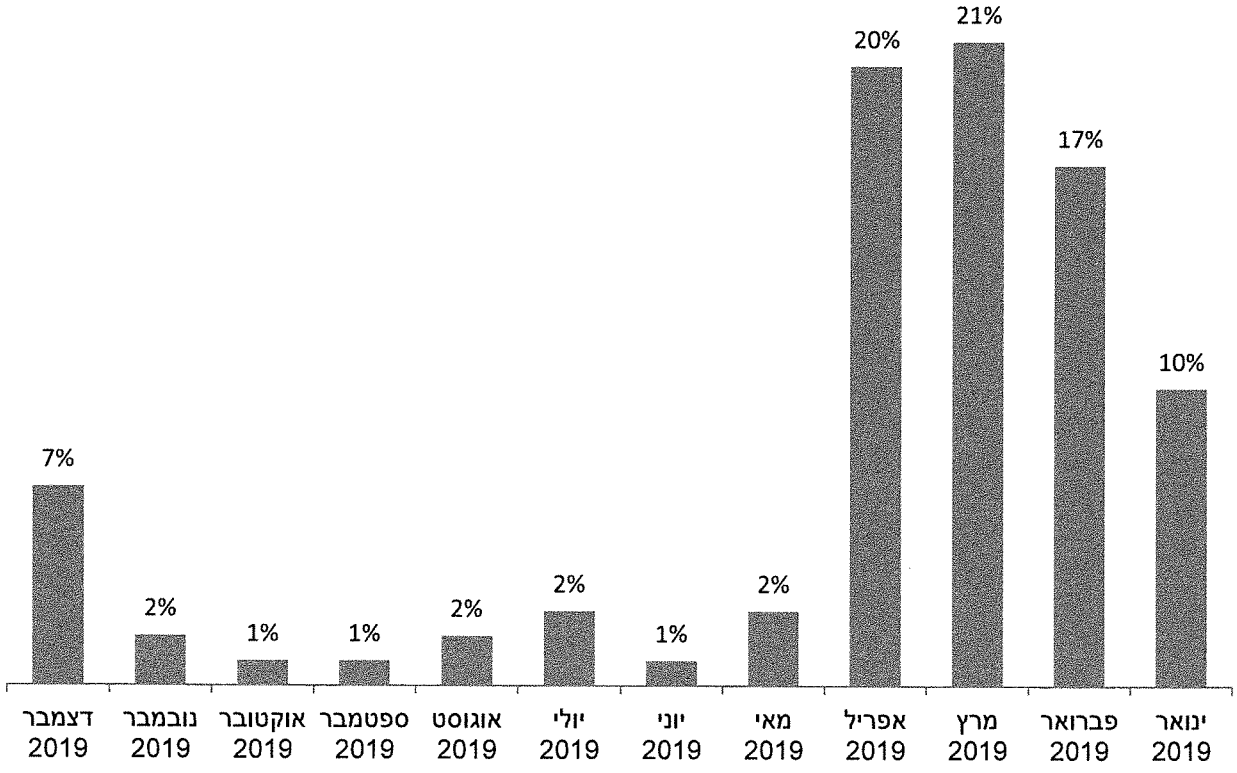
שיעור הבונוס

שיעור הבונוסים עומד בממוצע על 1.2 משכורות חודשיות (בחישוב על פני כלל החברה) ובטווח של 0.1 – 3.0 משכורות חודשיות. שיעור הבונוס הממוצע בהתאם לדרג הארגוני מוצג בטבלה הבאה:

	הנהלה בכירה	מנהלי דרג ביניים	מנהלי דרג ראשון	עובדים בפיתוח	עובדים (לא בפיתוח)
שיעור בונוס ממוצע (מספר משכורות)	2.6	1.5	1.2	1.0	0.9

מועדי הענקת הבונוסים

- 86% מהחברות שהעניקו בונוסים במהלך שנת 2019 דיווחו כי ההענקה בוצעה במועד אחד במהלך השנה, בהתאם להתפלגות הבאה:



- 14% מהחברות דיווחו על הענקת בונוסים במספר מועדים או באופן רציף במהלך שנת 2019.

מניתוח הממצאים לגבי החברות שלא ביצעו חלוקת בונוסים בשנת 2019 (ומהוות 27% מהחברות במדגם) עולה כי:

- 93% מהחברות דיווחו כי לא תוכננה חלוקת בונוסים בחברה.
- 7% מהחברות דיווחו כי חלוקת הבונוסים שתוכננה הוקפאה/נדחתה.

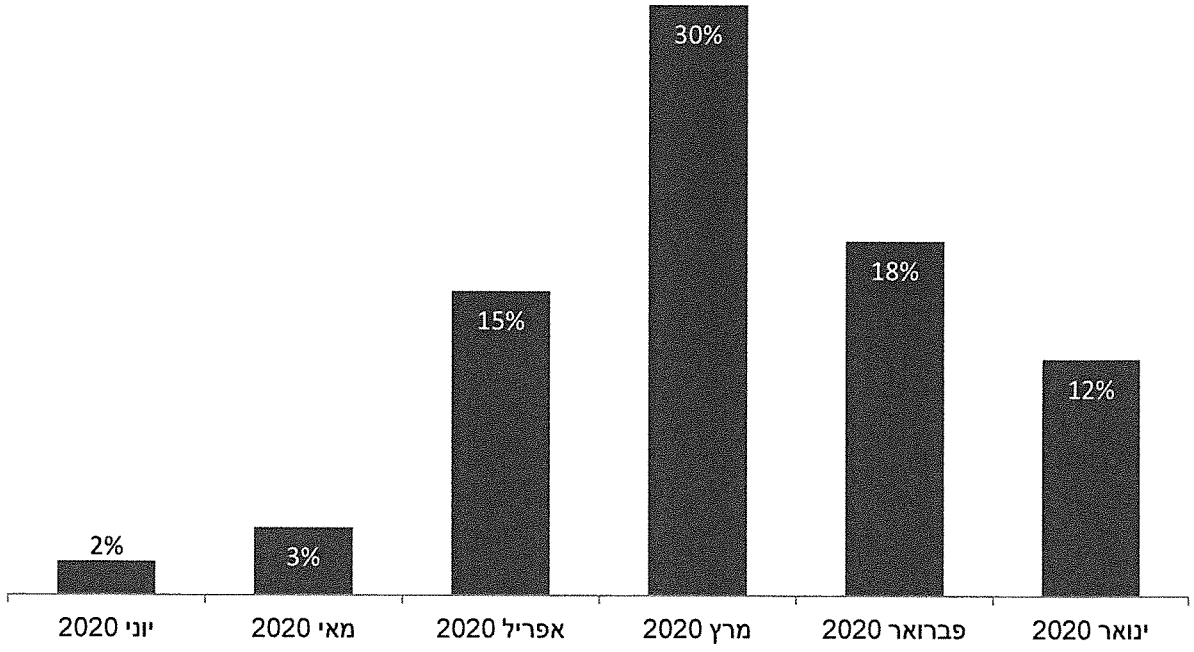
רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5707474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

בונוסים מתוכננים לשנת 2020

- 71% מהחברות במדגם דיווחו כי הן מתכננות להעניק בונוסים לעובדים במהלך שנת 2020. הבונוס המתוכנן בחברות אלה עומד על 1.2 משכורות חודשיות בממוצע (בחישוב על פני כלל החברה), בהתאם להתפלגות הבאה:
  - 60% מהחברות מתכננות להעניק בונוסים לכלל העובדים בחברה.
  - 32% מהחברות מתכננות להעניק בונוסים לקבוצות נבחרות של עובדים.
  - 8% מהחברות טרם החליטו בנושא.
- 15% מהחברות במדגם טרם החליטו אם יעניקו בונוסים לעובדים במהלך שנת 2020.
- 14% מהחברות דיווחו כי אינן מתכננות להעניק בונוסים לעובדים במהלך שנת 2020.

מועדי הענקת הבונוסים

- 80% מהחברות המתכננות להעניק בונוסים לעובדים בשנת 2020 דיווחו כי הבונוסים יוענקו במהלך המחצית הראשונה של השנה. התפלגות מועדי ההענקה בקרב חברות אלה מוצגת בתרשים שלהלן:

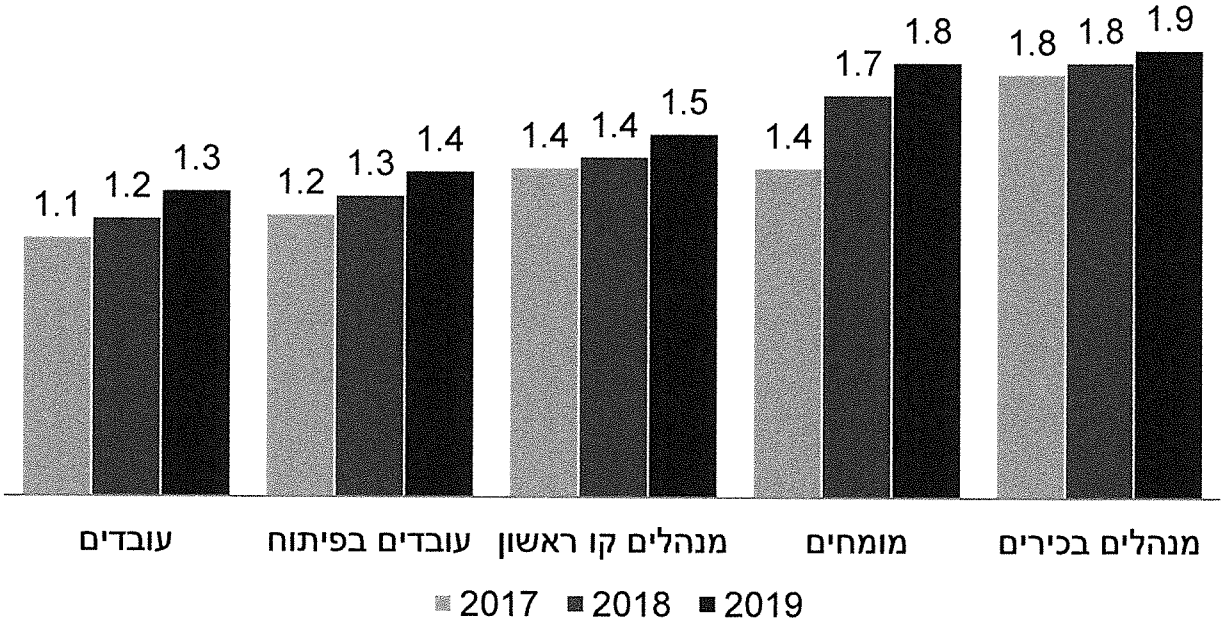


- 10% מהחברות שמתכננות להעניק בונוסים עובדים בשנת 2020 דיווחו כי הבונוסים יוענקו במהלך המחצית השנייה של השנה.
- 10% מהחברות שמתכננות להעניק בונוסים לעובדים בשנת 2020 דיווחו כי הבונוסים יוענקו במספר מועדים במהלך השנה.

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5767474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

ניתוח לפי אוכלוסיות:

במקביל לנתוני השאלון נותחו נתוני הבונוסים שהוענקו בפועל על פי נתוני סקר ספטמבר 2019. ראוי לציין כי הבונוסים מתייחסים לתקופה 9/2018-8/2019 ולכן אינם חופפים באופן מלא לממצאים לעיל.



ניתוח נתוני הבונוסים (במונחי משכורות) שהוענקו בפועל לפי חתך אוכלוסיות מוצג בתרשים להלן:

שינויי מדיניות בשנת 2019

- 55% מהחברות דיווחו כי לא ביצעו שינויי מדיניות.
- 45% מהחברות דיווחו כי ביצעו שינויי מדיניות. הנושאים בהם בוצעו שינויי מדיניות (לפי סדר השכיחות): מדיניות ימי חופשה, מדיניות ניוד פנימי, חופשת לידה ועבודה מהבית באופן קבוע.

הפקדות לפיצויים ותגמולים

לאור הקטנת התקרות הפטורות לתגמולים וקביעת תקרת הפקדה לפיצויים, חברות נשאלו האם הן מאפשרות קיטום הרכיבים החייבים במס והעברתם לשכר, מניתוח הנתונים עולה כי:

- 85% מהחברות אינן מאפשרות לקטום את הרכיבים החייבים במס והעברתם לשכר.
- 10% מהחברות דיווחו כי הן מאפשרות את המהלך.
- 5% מהחברות דיווחו כי הן מאפשרות את המהלך רק לאוכלוסיות נבחרות.

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

גיוון תעסוקתי

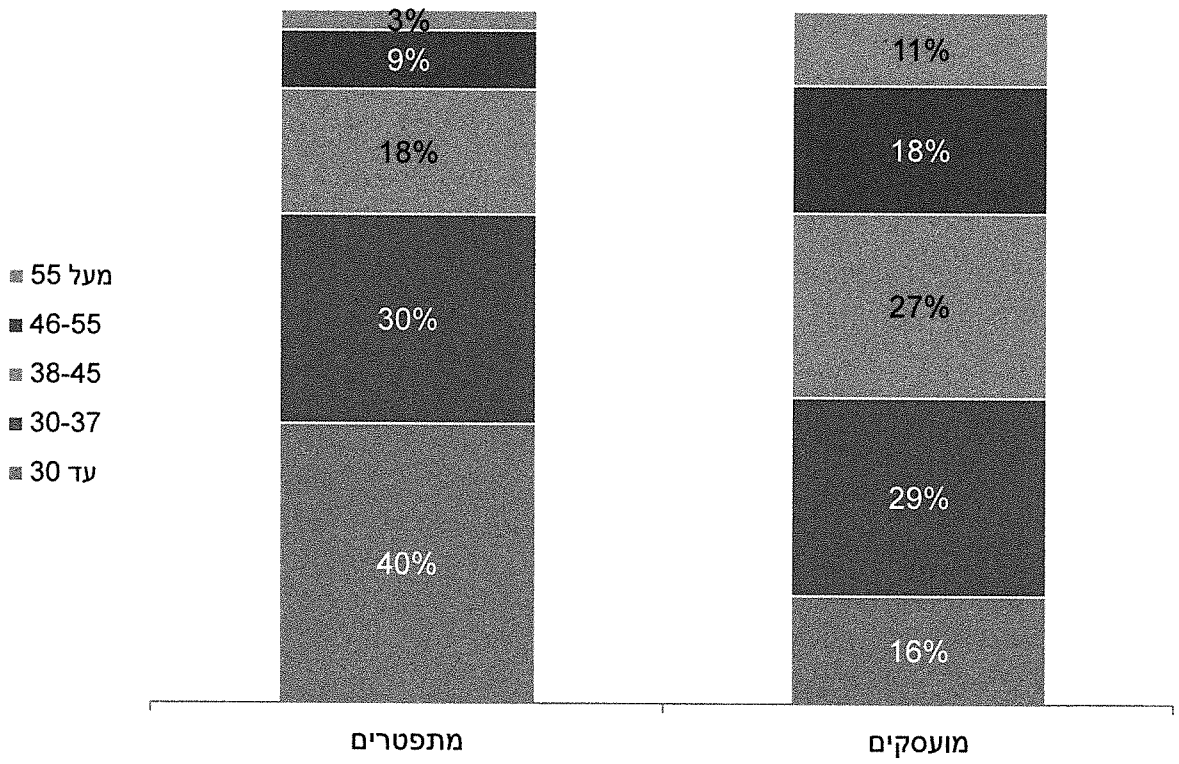
בהמשך לניתוח המגמות החצי שנתי שנערך ביוני 2019, המשכנו לאסוף מידע ולנתח את הגיוון התעסוקתי בחברות בתחום הטכנולוגיה וההייטק.

מגדר

נשים מהוות כ-32% ממצבת העובדים מקרב כלל החברות שדיווחו, 27% ממצבת הניהול (דרג ראשון ודרג ביניים) ו-21% ממצבת ההנהלה הבכירה.

גיל

בהתאם לדיווח החברות, ניתן לראות את התפלגות גילאי העובדים בגרף שלהלן כאשר מרבית המועסקים בחברות הייטק הינם בגילאי 30-37 ואילו מרבית המתפטרים הינם עד גיל 30:



www.zviran.co.il | office@zviran.co.il | 03-5783314 פקס | 03-5787474 טלפון | 6971048 רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב

לסיכום,

שנת 2019 והאינדיקטורים הנסקרים במבזק זה, משקפים את התחושה כי תעשיית ההייטק דינאמית ומתפתחת וכיום מדובר ב"שוק של עובדים". כאשר סוקרים את השנה ניתן לראות שאחוז הגיוסים בעליה, אחוז הפיטורים בירידה ואחוז העזיבות הרצוניות נותר דומה.

נתונים נוספים אשר מעידים על הדינמיות וההתפתחות של התעשייה משתקפים בשיעור עדכוני השכר אשר עומד בשנת 2019 על 3.8% שיעור הגבוה במעט משיעור העדכון בשנה שעברה.

נתונים אלו ביחד עם הקצאות התקציב לשנת 2020, מביאים אותנו להערכה שרמות השכר בתעשיית ההייטק צפויות לעלות בשנת 2020 בשיעור ממוצע של כ-3.8%-3.4%.

התממשות התחזית לעיל תלויה במגמות ההתפתחות בכלכלה הגלובלית ובעיקר בשווקי הייצוא של תעשיית ההייטק הישראלית אשר עלולים להשפיע מהותית על יכולתם של ארגונים לממש את תחזיות עדכוני השכר.

"המדד של צבירן" הינו מדד שכר מיוחד שפותח על ידינו ומאפשר מבט רב-שנתי על התפתחות רמות השכר בתעשיית ההייטק בישראל. מדד זה, המשמש גם גורמים רשמיים בישראל, מוצג בטבלה להלן ומשקף את השינויים שחלו ברמות השכר בתעשיית ההייטק בישראל במבט רב-שנתי מאז 2003 (מדד הבסיס בינואר 2003 עמד על 100 נקודות).

מועד	"המדד של צבירן"	מדד המחירים לצרכן (מנורמל)
ינואר 2003	100.0	100
ינואר 2004	103.4	98.1
ינואר 2005	108.1	98.9
ינואר 2006	113.6	101.6
ינואר 2007	119.7	101.3
ינואר 2008	125.8	104.1
ינואר 2009	127.9	108.8
ינואר 2010	125.5	113.2
ינואר 2011	129.0	116.4
ינואר 2012	134.5	118.4
ינואר 2013	138.7	120.3
ינואר 2014	142.9	122.7
ינואר 2015	146.9	122.5
ינואר 2016	151.5	121.5
ינואר 2017	156.9	121.2
ינואר 2018	162.2	121.5
ינואר 2019	168.2	122.5
ינואר 2020	174.6	123.0

הערה חשובה: ההערכות שניתנו מתבססות על עיבוד ואקסטרפולציה של הנתונים שנאספו מהחברות ועל הנחה שגורמי הסיכון אשר עלולים להביא להידרדרות כלכלית ינוטרלו.

בברכה,

מיכל מלוא

רח' הברזל 32 כניסה B, רמת החייל, תל-אביב 6971048 | טלפון 03-5787474 | פקס 03-5783314 | office@zviran.co.il | www.zviran.co.il

נספח 26

IBM, Mainframe Modernization and Skills The Myth and the Reality, 2014

עמ' 554

Mainframe Modernization and Skills: The Myth and the Reality

An IBM Redbooks Point-of-View publication

By Emily Farmer, Senior Software Engineer, and **Michael Casile**, Senior Software Engineer

Highlights

- Defying predictions, the IBM mainframe is not only alive today, running much of the world's business, but its usage continues to grow. So to prepare for future resource needs, mainframe customers must adopt plans to onboard the new developers and administrators that will be needed in the future.
- Attracting qualified talent to work on mainframes is not the challenge some might think. IBM has developed a wealth of modern, GUI-based mainframe tools, making the platform more interesting to a new generation and, just as important, more comfortable for those now working in distributed environments who are thinking of making a switch.
- IBM is investing heavily in training a new supply of mainframe resources. More than 360 companies are participating in these initiatives, with some 68,000 people, and counting, trained to date.

Is the mainframe a *modern* platform?

In April 2014, IBM® celebrated the 50th anniversary of the first mainframe computer, the System/360 (see Figure 1). Growth over that time has been such that today, much of the world's business runs on IBM mainframes, including 97 of the world's top 100 banks[1]. Yet perhaps because it has been around as long as it has, the mainframe is seen by some as not modern enough for today's demands.

Many in business still assume that the only interface to mainframes is through the traditional *green screen*, that administration is cumbersome and difficult, and that the only people with the skills to administer and develop applications on mainframes are those who grew up with the platform, that is, post-World War II baby boomers. As these boomers approach retirement, some business leaders fear an impending skills shortage, and distributed server vendors have been known to use this fear to promote migrating off the mainframe to more "modern" platforms. A 2011 ComputerWorld study[2] even found that some younger IT professionals were reluctant to focus on the mainframe, seeing it as a stagnant environment.

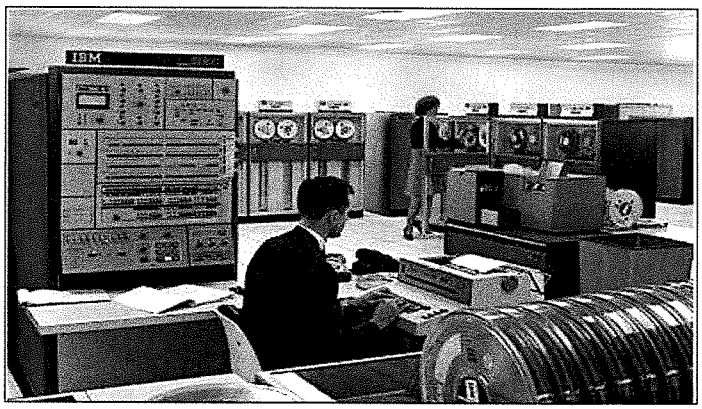


Figure 1 These admins are long-retired. Who is replacing them?

IBM does not dispute that there is potential for a mainframe skills shortage. However, our research shows that this potential is relatively small when compared to the greater and presumably more serious shortage in IT skills overall. Moreover, for the last 10 - 15 years, IBM has made large investments in two key areas to strengthen and grow the mainframe base:

- Modern, familiar GUI-based tools for mainframe operations, administration, and development
- Programs specifically designed to educate and train a new generation of mainframe professionals

[1] IBM internal study.
[2] *Age bias in IT: The reality behind the rumors,* ComputerWorld, 2011.

© Copyright IBM Corp. 2014.

In this IBM Redbooks® Point-of-View publication, we look closer at the issues of mainframe modernization and skills requirements. Our goals are to clarify the misperceptions, introduce some of the many modern mainframe tools that are available today, and present a set of guidelines for organizations that lack a solid plan for developing or acquiring future mainframe administration and development skills.

Are you planning for the future?

Although the mainframe platform has been declared dead more than once, numerous independent studies show that mainframe usage is actually growing and will continue to grow.

A 2012 study by Vanson Bourne, commissioned by Compuware, found that 62% of businesses using mainframes (out of 520 respondents) were *expanding* their usage from back-end functions to more front-end, public-facing services, including mobile applications.[3] Another Vanson Bourne study, from early 2014, states that 89% of mainframe customers planned to keep their mainframes for at least five more years, with more than a third of them intending to keep their mainframes for 10 - 20 or more years[4], indicating continued satisfaction with the platform. IBM internal data also shows a continuing increase in mainframe usage.

Because overall use of the platform continues to grow, a large crop of new mainframe administrators will be needed over the next several years. Based on current growth patterns, IBM predicts that approximately 37,200 new mainframe administration positions will emerge worldwide by 2020. And because many of today's mainframe administrators might retire by then, a worst-case scenario holds that approximately 84,000 mainframe administrators will be needed by 2020. Demand for mainframe personnel is not new, given the consistent growth in mainframe use over time. But the timing is critical, especially in the context of upcoming baby-boomer retirements.

So what is needed is an actionable resource or talent plan that will ensure the required labor pool is available when needed. Unfortunately, our own internal tracking of IBM System z® mainframe customers indicates that 55% of them do *not* have a sufficient talent plan in place, even though 62% of customers recognize they will have a skills shortage within the next five years[5] (see Figure 2). So, mainframe usage is growing and more mainframe administrators will be needed, but mainframe-dependent customers are not all preparing adequately. Clearly, now is the time to start planning for back-filling and growing your mainframe support staff, whether by hiring new people or by cross-training those already in your organization.

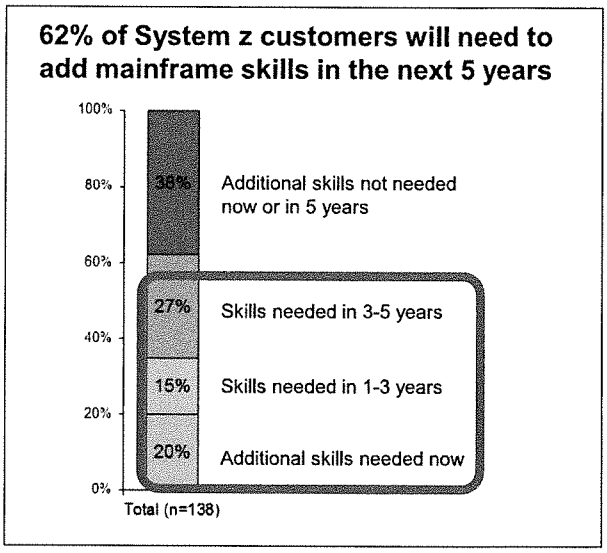


Figure 2 By the numbers: Mainframe skills will be needed

An interesting side note is provided by the US Bureau of Labor Statistics, which predicts that approximately 810,000 new and replacement administrators will be needed across all IT platforms by 2020 in the US alone[6]. Hence, the projected worst-case 84,000-person shortfall in qualified mainframe personnel is only a fraction of the greater problem, and each company's talent plan must cover all platforms within the data center, not only the mainframe.

What's next: How IBM is helping

IBM is addressing the mainframe skills shortage in two ways. For one, the company has put in place a wealth of browser and GUI-based mainframe development and administration tools. This simplifies administration of the platform and helps make it more attractive to a younger generation, and reduces the learning curve when cross-training existing personnel. In addition, IBM has launched several programs that are directly aimed at educating a new generation of mainframe experts. According to our own estimates, the number of new administrators trained through these programs should

[3] *Mainframe Outsourcing: Removing the Hidden Costs*, Compuware Corporation, 2012.
[4] *The challenges of using mainframes*, Micro Focus, 2014.
[5] IBM internal study.
[6] 2013 Occupational Outlook, US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, March 2013.

be enough to cover the anticipated mainframe skills shortfall through the next six years[7]. SHARE and other mainframe user-group organizations have developed similar education and training programs that are also yielding positive results.

Investing in mainframe tools

Historically, System z administration and programming has been notably different from other platforms, often requiring specialized skills. But over the years, IBM has listened to concerns of customers and created new tools (many of them provided at no additional cost) that make these tasks easier. Although the classic green screen still exists, IBM has added many intuitive, GUI-based tools for mainframe administration and application development. Today, green screen knowledge is not needed to be an effective system administrator, or to build, run, and manage mainframe applications. Administrators and developers with existing GUI and Eclipse knowledge can now feel quite comfortable working on a mainframe.

Here are several modern mainframe administration and development tools that are now available and that can ease the expected shortage of mainframe-related skills.

- **IBM z/OS® Management Facility** (z/OSMF) is a browser-based application used to manage day-to-day z/OS operations. It is role-based and scenario-based, simplifies tasks, ensures secure access control, and easily integrates with other management tools. This gives z/OSMF a relatively short learning curve, and its GUI features, such as dashboards, wizards, and interactive help, enable new administrators to become productive faster. The tool even includes an emulated green screen interface for administrators who are used to working that way.
- **IBM Explorer for z/OS**, also called z/OS Explorer, is an Eclipse-based workbench that interacts with a breadth of additional Eclipse tools (including IBM CICS® Tools, CICS and IBM WebSphere® MQ Explorer, Problem Determination Tools, and IBM Rational® tools). In this way, z/OS Explorer centralizes development, testing, and management of z/OS applications and their supporting infrastructures. And like z/OSMF, z/OS Explorer offers interactive help, wizards, and other forms of automation.
- **IBM CICS Explorer®** (see Figure 3) is an Eclipse plug-in that is accessible from z/OS Explorer and includes full administrative capabilities for managing CICS applications running on the mainframe. With it, system administrators can work at a higher level (such as with groups of CICS regions); the details are handled by the underlying capabilities of the tools. Using wizards, the administrator can define new topologies for CICS applications and new CICS bundles for subsequent management and deployment. These features modernize administration of CICS applications; extending the applications for new uses becomes easier.

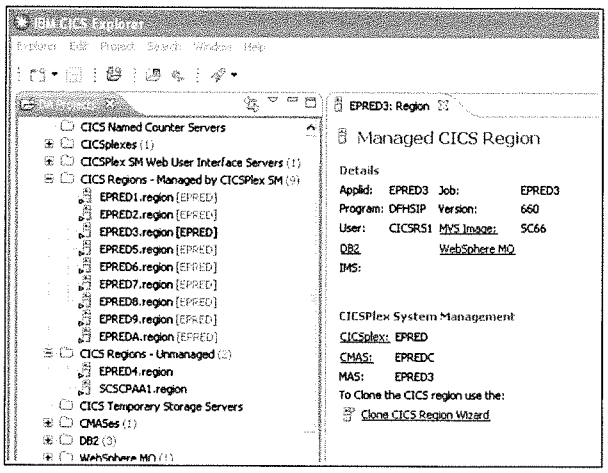


Figure 3 Familiar, GUI-based interface in CICS Explorer

- **IBM Wave** is for customers who use Linux and IBM z/VM® on their mainframes, and is a browser-based graphical workspace that simplifies management of z/VM instances and Linux virtual servers. It provides a view across the entire z/VM environment, spanning partitions, servers, sites, and geographies, and enables easy monitoring, provisioning, and management of projects and virtual servers. IBM Wave even includes an intuitive drag-and-drop capability for Live Guest Mobility (moving Linux virtual servers to various z/VM instances). IBM Wave has been shown to significantly improve administrator productivity and reduce mainframe administration costs.[7]
- **IBM Rational Developer for System z** (Rational Dev/z) is the leading mainframe application development tool from IBM. Rational Dev/z runs in the Eclipse environment, the same rich, integrated GUI platform used by most distributed platform developers. Rational Dev/z fully supports development and reuse of mainframe assets, including all mainframe languages (COBOL, PL/I, C/C++, assembler, Java, and so on) and all mainframe run times (such as CICS, IBM IMS™, Batch, UNIX System Services, IBM DB2®, and

[7] IBM internal study.

WebSphere). Rational Dev/z includes features such as syntax highlighting, error detection, content assist, and interactive remote debugging, which together combine to make development using Rational Dev/z more productive than traditional green screen efforts. For modernizing traditional mainframe applications, Rational Dev/z also includes easy-to-use wrappers for SOAP Web Services and JSON-based mobile interfaces.

An important note is that although COBOL has existed for decades, it continues to be used today. A recent ComputerWorld survey asked mainframe users if their organizations are still using COBOL, and 53% responded "yes." When asked how much it is used, 48% said COBOL is used "a lot," which was a higher percentage than was reported for Java and several other languages.[8] In addition, because COBOL is a straightforward procedural language, developers who are familiar with Java can learn COBOL fairly easily, and using a shared interface such as Rational Dev/z simplifies mainframe development when using both Java and COBOL.

- **Rational Development and Test** runs a complete z/OS stack on an x86 Linux server, allowing mainframe developers to rapidly compile, unit test, and prototype their applications while reducing mainframe usage costs and dependencies on operations staff. Rational Development and Test, like Rational Dev/z and other Rational tools, is designed to break down the barriers between those working on distributed and mainframe systems, providing common usage methods and interfaces for all.

Investing in the next generation

In 2003, IBM launched the Academic Initiative for System z. With mainframe administrators and developers potentially aging out of the workforce, the Academic Initiative aims to provide concerted training in mainframe skills to a younger generation.

The Academic Initiative (see Figure 4) works with college and university professors to set up courses that teach mainframe skills. Each program is unique, and IBM and the schools work closely with local IBM clients and Business Partners to create courses that meet their needs. IBM provides much of the course material, plus faculty support and training and remote access to mainframes.

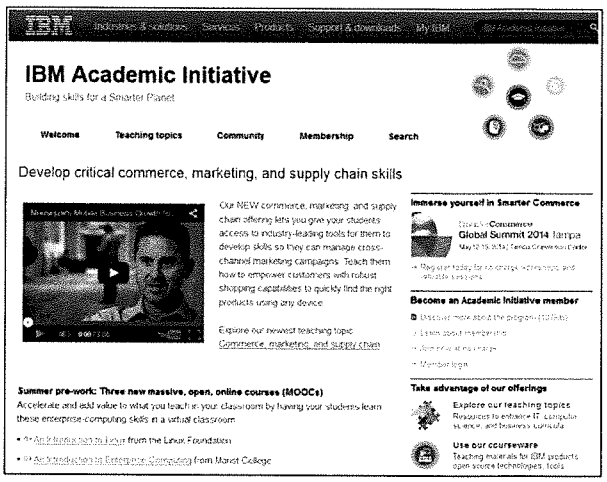


Figure 4 IBM Academic Initiative website

IBM has invested more than $10 million in the Academic Initiative and the program today includes over 1,000 colleges and universities in 67 countries. More than 68,000 students have completed the program, and over 360 companies are engaged and actively recruiting graduates.

IBM and the Academic Initiative also sponsor the System z Job Board. For organizations looking to hire talented System z professionals, the System z Job Board is the place to go to find enterprise-level talent.

For the past several years, IBM and the Academic Initiative have sponsored a contest called *Master the Mainframe*. This contest is a three-part challenge for high school and college students, with mastery achieved at each level (so there are multiple winners each year). Each part is increasingly difficult, and together they introduce students to everything from basic mainframe technology to complex COBOL, REXX, and JCL programming. The goal is to provide students with mainframe work experience and to draw them toward a career in the field. In 2014, coincident with celebrations of the mainframe's 50th anniversary, IBM hosted a Master the Mainframe World Championship. Out of 20,000 student contestants from 6 continents, 43 all-stars competed in New York City for the coveted World Champion title. And, all of the students gained exposure to organizations looking for enterprise computing talent.

[8] *Cobol brain drain: Survey results*, ComputerWorld, March 2012

Conclusion

Mainframe usage data indicates that administrators and developers will be in short supply in the coming years. But using this as justification to abandon the platform is not valid. Mainframes are the only platform that exhibit real economies of scale, as adding new workloads drives down administrative costs per unit of work. More important, the overall IT skills shortage foreseen in the next several years is profound and significant, and must be addressed. No platform will be immune to this shortage.

Likewise, suggesting that the mainframe lacks modern tools and interfaces is naive. Today, everything from bare-bones z/OS and CICS applications to Linux virtual servers running on z/VM can be managed from a GUI interface. Eclipse tools are available for all aspects of mainframe development and testing, whether it is with legacy COBOL applications or today's newest Java, web services, and mobile applications. Investments in these tools will significantly improve productivity, breed cross-fertilization of IT skills across departments, and ultimately reduce overall IT expenses through reduced labor costs.

It is critical that businesses closely examine their true IT resource requirements and put plans in place to ensure the right skills are available for the coming decades. Based on the numbers we see, enterprise organizations should plan to onboard, on average, four to seven new mainframe administrators every year. We strongly urge mainframe clients to find local colleges and universities that are participating in the Academic Initiative for System z. Seek out professors who are in the program and work with them to develop a curriculum to meet your upcoming IT needs. Or contact IBM to set up a program specifically for your company. IBM intends to continue working aggressively to ensure that trained mainframe talent is available to companies that need it.

Resources for more information

For more information about the IBM Academic Initiative, visit the program website:

`http://www.ibm.com/university/systemz`

Additional details about developing mainframe skills for your organization, and ways in which IBM is making the mainframe more attractive as a career, are available at these locations:

- System z Job Board:

  `http://www.systemzjobs.com`

- Mainframe 50th anniversary website:

  `http://www.ibm.com/mainframe50/`

- IBM mainframe platform and administration tools:

  `http://www-03.ibm.com/systems/z/os/zos/`

- IBM mainframe development tools:

  `http://www-03.ibm.com/software/products/en/subcategory/SWF20`

  `http://www-03.ibm.com/software/products/en/developerforsystemz`

Notices

This information was developed for products and services offered in the U.S.A.

IBM may not offer the products, services, or features discussed in this document in other countries. Consult your local IBM representative for information on the products and services currently available in your area. Any reference to an IBM product, program, or service is not intended to state or imply that only that IBM product, program, or service may be used. Any functionally equivalent product, program, or service that does not infringe any IBM intellectual property right may be used instead. However, it is the user's responsibility to evaluate and verify the operation of any non-IBM product, program, or service.

IBM may have patents or pending patent applications covering subject matter described in this document. The furnishing of this document does not give you any license to these patents. You can send license inquiries, in writing, to: *IBM Director of Licensing, IBM Corporation, North Castle Drive, Armonk, NY 10504-1785 U.S.A.*

The following paragraph does not apply to the United Kingdom or any other country where such provisions are inconsistent with local law: INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES CORPORATION PROVIDES THIS PUBLICATION "AS IS" WITHOUT WARRANTY OF ANY KIND, EITHER EXPRESS OR IMPLIED, INCLUDING, BUT NOT LIMITED TO, THE IMPLIED WARRANTIES OF NON-INFRINGEMENT, MERCHANTABILITY OR FITNESS FOR A PARTICULAR PURPOSE. Some states do not allow disclaimer of express or implied warranties in certain transactions, therefore, this statement may not apply to you.

This information could include technical inaccuracies or typographical errors. Changes are periodically made to the information herein; these changes will be incorporated in new editions of the publication. IBM may make improvements and/or changes in the product(s) and/or the program(s) described in this publication at any time without notice.

Any references in this information to non-IBM Web sites are provided for convenience only and do not in any manner serve as an endorsement of those Web sites. The materials at those Web sites are not part of the materials for this IBM product and use of those Web sites is at your own risk.

IBM may use or distribute any of the information you supply in any way it believes appropriate without incurring any obligation to you.

Information concerning non-IBM products was obtained from the suppliers of those products, their published announcements or other publicly available sources. IBM has not tested those products and cannot confirm the accuracy of performance, compatibility or any other claims related to non-IBM products. Questions on the capabilities of non-IBM products should be addressed to the suppliers of those products.

This information contains examples of data and reports used in daily business operations. To illustrate them as completely as possible, the examples include the names of individuals, companies, brands, and products. All of these names are fictitious and any similarity to the names and addresses used by an actual business enterprise is entirely coincidental.

Any performance data contained herein was determined in a controlled environment. Therefore, the results obtained in other operating environments may vary significantly. Some measurements may have been made on development-level systems and there is no guarantee that these measurements will be the same on generally available systems. Furthermore, some measurements may have been estimated through extrapolation. Actual results may vary. Users of this document should verify the applicable data for their specific environment.

COPYRIGHT LICENSE:

This information contains sample application programs in source language, which illustrate programming techniques on various operating platforms. You may copy, modify, and distribute these sample programs in any form without payment to IBM, for the purposes of developing, using, marketing or distributing application programs conforming to the application programming interface for the operating platform for which the sample programs are written. These examples have not been thoroughly tested under all conditions. IBM, therefore, cannot guarantee or imply reliability, serviceability, or function of these programs.

This document, REDP-5115-00, was created or updated on May 30, 2014.

Trademarks

IBM, the IBM logo, and ibm.com are trademarks or registered trademarks of International Business Machines Corporation in the United States, other countries, or both. These and other IBM trademarked terms are marked on their first occurrence in this information with the appropriate symbol (or), indicating US registered or common law trademarks owned by IBM at the time this information was published. Such trademarks may also be registered or common law trademarks in other countries. A current list of IBM trademarks is available on the Web at `http://www.ibm.com/legal/copytrade.shtml`

The following terms are trademarks of the International Business Machines Corporation in the United States, other countries, or both:
CICS®
CICS Explorer®
DB2®
IBM®
IMS™
Rational®
Redbooks®
Redbooks (logo)
System z®
WebSphere®
z/OS®
z/VM®

The following terms are trademarks of other companies:

Linux is a trademark of Linus Torvalds in the United States, other countries, or both.

Java, and all Java-based trademarks and logos are trademarks or registered trademarks of Oracle and/or its affiliates.

Other company, product, or service names may be trademarks or service marks of others.

© Copyright IBM Corp. 2014.

נספח 27

מכתב עדכון שהתקבל מחות"ם ביום 16 באפריל 2020

עמ' 561

מחלקת חשבות, מערכות תשלומים וסליקה
אגף מערכות תשלומים וסליקה
יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים

כ״ב ניסן, תש״פ | 16.04.2020
OPS-7-2020

אל:

מר משה וולף- מנכ"ל, מרכז סליקה בנקאי בע"מ

המשתתפים במס"ב

שירות תשלומים מידיים – מכתב המשך

בהמשך למכתבנו מיום 24 לפברואר 2019 בו פירטנו, בין היתר, את התנאים המקדמיים להשקת שירות התשלום המידי ובהתאם לעקרונות ה-PFMI לפיהם יש לאפשר גישה הוגנת ופתוחה למערכות התשלומים ולהפעילם ביעילות ובאפקטיביות, אנו רואים בקבלת תשלום על ידי מוטב באמצעות שירות התשלום המידי חלק מהותי מיעילות המערכת והשירות שניתן על ידה.

לאור האמור לעיל, על כלל המשתתפים במס"ב (לרבות משתתפים שאינם חלק משירות התשלום המידי בצד החיוב) להיערך על מנת לאפשר ללקוחותיהם לקבל תשלומים באמצעות שירות התשלום המידי וזאת עד לחודש אוגוסט 2020.

עם זאת, תאגידים בנקאיים שלגביהם נתקבל אישור למיזוג ותאגידים בנקאיים זרים הינם רשאים לפנות לפיקוח על מערכות תשלומים בבקשה לקבלת פטור מיישום הוראה זו.

בברכה,

נועה ששינסקי

מנהלת יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים

העתקים:
רונית ציטיאט, מנהלת אגף מערכות תשלומים וסליקה, בנק ישראל
אודליה משה-אוסטרובסקי, סמנכ"ל חברת מס"ב
אלונה לוי, יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים, בנק ישראל
נתנאל טאובר, יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים, בנק ישראל

בנק ישראל. ת.ד. 780 ירושלים 91007 | D-pikauhTashlumim@boi.gov.il@boi.org.il

נספח 28

קול קורא שפרסם בנק ישראל ביום 15 בנובמבר 2017 לקבלת מידע בנושא הקמת תשתית לסליקת תשלומים מיידיים

עמ' 563

בנק ישראל
מחלקת חשבות, מערכות תשלומים וסליקה
אגף מערכות תשלומים וסליקה

יום רביעי 15 נובמבר 2017

קול קורא לקבלת מידע בנושא הקמת תשתית לסליקת תשלומים מיידיים בישראל

בנק ישראל פועל להגברת התחרות והיעילות במערכות התשלומים ולקידום אמצעי תשלום אפקטיביים ואמינים ובכלל זה, הבטחת קיומם של אמצעי תשלום חלופיים למזומן, ובהם מערכות לסליקת תשלומים קמעונאיים מידיים (Immediate Payment), כמקובל בעולם. בהתאם לכך הבנק מפרסם קול קורא להגיש הצעות לקידום תשתית אחת לפחות[1], מרכזית או מבוזרת, שתתמוך בסליקת תשלומים מיידיים במשק הישראלי.
יש להבהיר כי בשלב זה בנק ישראל אינו מתכנן להקים ו/או להפעיל תשתית לסליקת תשלומים מיידיים ואינו מתכנן לממנה.

הציבור מוזמן להשיב לקול הקורא עד לתאריך 17/12/2017
באמצעות הכתובת nir.levy@boi.org.il

קול הקורא פתוח להתייחסות הציבור הרחב.
בנוסף, גופים עסקיים מוזמנים להגיש הצעות להקמה והפעלה של תשתית לסליקת תשלומים מיידיים בישראל[2]. על ההצעה לכלול גם את הפרטים הבאים, במידה שהם רלוונטיים:

1. תיאור הגוף תוך הדגשת המבנה העסקי והניסיון בתחום מערכות התשלומים והסליקה; פרויקטים דומים שהגוף הוציא לפועל (שם הפרויקט, השנה, הפעילות, התשתית הטכנולוגית והשלב שהיא נמצאת בו – תכנון או ייצור); ואיש קשר מטעם הגוף.
2. הצעה ראשונית למודל העסקי של הפרויקט ודיון בהיתכנותו העסקית. סעיף זה יכלול התייחסות הן לשלב ההקמה והיישום של עקרונות העל המפורטים להלן והן לשלב התפעול השוטף.
3. לוחות זמנים משוערים ליישום הפתרון.
4. תיאור מפורט של האתגרים הכרוכים בפיתוח תשתית לסליקת תשלומים מיידיים בישראל, ובכלל זה אתגרים משפטיים, רגולטוריים, טכנולוגיים ואחרים.
5. הערות והצעות רלוונטיות.

[1] כלומר ייתכן שבסופו של דבר יקומו מספר תשתיות שיתמכו בסליקת תשלומים מיידיים בישראל.
[2] יש לציין במכתב אם תוכנו כולל מידע עסקי או סודות מסחריים.

הקדמה: מהו תשלום מיידי?

לתשלום המיידי כמה מאפיינים עיקריים, ואלו הם:

- ✓ אמצעי תשלום חדש.
- ✓ דומה למזומן: יוזם התשלום מחויב מייד, והמוטב מזוכה תוך זמן קצר מאוד. במילים אחרות, חולפות שניות ספורות מרגע שהוראת התשלום בוצעה ועד שהכספים מתקבלים בחשבונו של המוטב ונעשים זמינים לשימושו.
- ✓ מבוסס חשבון תשלום: הלקוח מחזיק חשבון לביצוע עסקאות תשלום שבו נצברים כספיו.
- ✓ זמין 24/7/365, למעט במקרים חריגים.
- ✓ מאפשר לבצע תשלומים באמצעות פקיד, הוראה טלפונית, דף חשבון אינטרנטי או אפליקציית תשלומים.
- ✓ לאחר אישור התשלום על ידי הגוף בו הלקוח מנהל את חשבונו, הוראת התשלום איננה ניתנת לביטול.
- ✓ נוח מאוד לשימוש: מאפשר לבצע תשלומים באפליקציות תשלומים ייעודיות תוך שימוש במזהה ייחודי חד-חד ערכי.

תשלומים מיידיים: המצב בעולם

סקירה בין-לאומית מעלה כי במדינות שונות בעולם יש תשתית לסליקה של תשלומים קמעונאיים מיידיים[3]: **באנגליה** הוקמה תשתית מפותחת לסליקת תשלומים מיידיים[4]; **סינגפור** הטמיעה תשתית לסליקת תשלומים מיידיים באמצעות שדרוג של מערכת תשלומים קמעונאית קיימת[5]; **ובפולין** פועלות שתי תשתיות לסליקת תשלומים מיידיים[6]. נוסף לכך, ישנן מדינות הנמצאות בתהליכי בחינה, תכנון או הקמה של תשתית כזו, שהבולטות ביניהן, הן: **אוסטרליה** שאר הובילה רפורמה רחבת היקף בכל הקשור

---

[3] אנגליה, איסלנד, פולין, שוודיה, הודו, סין, יפן, ניגריה, דרום אפריקה, מקסיקו, ברזיל, שווייץ, דרום קוריאה, סינגפור, דנמרק, טייוואן, טורקיה וצ'ילה.

[4] מערכת התשלומים Faster Payment הוקמה על ידי חברת VocaLink בשנת 2008. המערכת פועלת 24/7, היא משרתת לקוחות פרטיים ועסקיים. במערכת ניתן להעביר הוראות תשלום שסכומן מגיע עד 250,000 לירות שטרלינג (GBP), אולם לכל משתתף במערכת יש זכות לקבוע תקרה נמוכה יותר. ארבעה סוגי תשלומים ניתן לבצע במערכת: (א) תשלום מיידי בודד; (ב) תשלום עתידי; (ג) הוראת קבע; (ד) תשלום ישיר – שירות לחברות. נכון ל-2016 ישנם 15 בנקים שהינם משתתפים ישירים וכן מאות משתתפים עקיפים (מתארחים).

משנת 2014 פועל על גבי המערכת שירות התשלומים PAYM (Mobile Payments) , המוצע על ידי הבנקים השונים המשתתפים במערכת. שירות זה משמש להעברת תשלומים בין חשבונות המשתמשים (העברות P2P) תוך התבססות על מספר הטלפון הסלולרי של הלקוחות.

[5] שירות FAST (Fast and Secure Transfers) החל לפעול בשנת 2014, והוא פועל 24/7 ומאפשר להעביר הוראות תשלום שסכומן מגיע עד 50,000 דולר סינגפורי (SGD) בדרך אלקטרונית, מאובטחת ומהירה. בשירות משתתפים 18 בנקים והוא ניתן על גבי מערכת התשלומים Interbank GIRO System שמפעיל Banking Computer Services Pte Ltd (BCS).

[6] במדינה פועלות שתי מערכות תשלומים לסליקת תשלומים מיידיים:

1. Express Elixir System: תשתית זו החלה לפעול ב-2012, מפעילה אותה KIR (Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A.), והיא זמינה 24/7 לביצוע תשלומים שסכומם מגיע עד 100,000 זלוטי (PLN). במערכת משתתפים 11 בנקים באופן ישיר, ועשרות משתתפים באופן עקיף.
   משנת 2015 פועל על גבי המערכת שירות תשלום באמצעות טלפון חכם – MP2P.
2. BlueCash System: תשתית זו החלה לפעול ב-2012, מפעילה אותה Blue Media SA, והיא זמינה 24/7 לביצוע תשלומים שסכומם מגיע עד 20,000 זלוטי (PLN). 92 בנקים משתתפים במערכת. המערכת מאפשרת העברת תשלומים גם על ידי ללקוחותיהם של בנקים אחרים שאינם משתתפים במערכת (הן הצד השולח והן הצד המקבל יכולים להחזיק חשבון בבנק שאינו משתתף במערכת).

להעברת מידע בזמן אמת, וכללה בה הקמה של תשתית לסליקת תשלומים מיידיים[7]. **והבנק המרכזי של האיחוד האירופי** המקדם הקמה של תשתית פאן-אירופית לסליקת תשלומים מיידיים במסגרת חזון ה-SEPA (Single Euro Payments Area[8]).

עוד מעלה הסקירה כי בעולם יש שתי גישות עיקריות לקידום תשתית לסליקת תשלומים מיידיים:

- הקמת מערכת תשלומים חדשה וייעודית.
- שדרוג מערכות תשלומים קמעונאיות הקיימות במערך התשלומים.

סקירה כללית על מערך התשלומים בישראל[9]

התשתית הפיננסית בישראל מורכבת ממערכות תשלומים וסליקה בין-בנקאיות, המשמשות להעברת תשלומים ולסליקתם, אלו העיקריות שבהן: (א) **מערכת זה"ב** (זיכויים והעברות בזמן אמת, מערכת מסוג RTGS), המופעלת בידי בנק ישראל. המערכת הינה מערכת מתקדמת לסליקה יעילה ואמינה של התשלומים השקליים במשק, בזמן אמת ובאופן סופי, והיא משמשת סולק סופי של כלל מערכות התשלומים בישראל; (ב) **מסלקת הנייר** (מסלקת הבנקים), המופעלת גם כן בידי בנק ישראל. מסלקה זו מטפלת בשיקים ובשוברים ידניים; (ג) **מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים"**, המופעלת בידי מס"ב (מרכז סליקה בנקאי). זוהי מערכת אלקטרונית שמעבירה תנועות בין-בנקאיות בשקלים שאינן סופיות, כגון הרשאות לחיוב חשבון, תשלומי משכורות, תשלומי מסים ועוד; (ד) **מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב"**, המופעלת בידי חברת שב"א (שירותי בנק אוטומטיים). מערכת זו עוסקת באישור, איסוף ועיבוד העסקאות המתבצעות בישראל בכרטיסי חיוב. (ה) **מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים"**, המופעלת אף היא בידי חברת שב"א. מערכת זו עוסקת במיתוג הרשתות של מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים.

האם יש בישראל צורך בתשלומים מיידיים?

בנק ישראל בחן אם יש צורך להטמיע בישראל תשלומים מיידיים, בין היתר, באמצעות סקר צרכנים שערכה חברה חיצונית ופגישות עם בעלי עניין במערך התשלומים בישראל. הבחינה העלתה בין השאר כי בשוק התשלומים הישראלי יש בעיקר צורך:

1. לבצע תשלומים בנוחות ויעילות, מסביב לשעון (24/7), ובעלויות עסקה נמוכות. וכן יש צורך לקבל את התשלום במהירות.

---

[7] חברת SWIFT מקימה וגם תפעיל פלטפורמה חדשה לסליקת תשלומים בסכומים נמוכים, NPP (New Payments Platform). פלטפורמה זו תאפשר לאנשים ובתי עסק להעביר בזמן אמת תשלומים שסכומם אינו מוגבל, ונוסף לכך היא תאפשר להעביר מידע בצמוד לתשלום. הבנק המרכזי מעורב בהקמת הפלטפורמה, והיא עתידה להגיע לשלב הייצור בסוף 2017.

[8] הבנק המרכזי של האיחוד האירופי מעוניין לקדם תשתית פאן-אירופית לביצוע תשלומים מיידיים באירו ובמטבעות אחרים. בהתאם לכך, פרסם הבנק בנובמבר 2016 מסמך כללים (Rulebook) להטמעת תשלומים מיידיים באיחוד האירופי, וזאת לאחר התייעצות עם הציבור. כיום מפתחים את המערכת תשלומים – TARGET instant payment settlement (TIPS), והיא עתידה להתחיל לפעול בסוף 2018.

[9] מידע מקיף ונרחב על פעילותן של מערכות התשלומים והסליקה העיקריות בישראל ניתן למצוא בספר האדום לשנת 2015-16, http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/22-1-17.aspx

2. להגביר את התחרות במערך התשלומים ולשפר את השירות, בין היתר, על ידי כניסתם של שחקנים חדשים שיציעו פתרונות לביצוע תשלומים מיידים לאורך כל שרשרת ביצוע העסקה.
3. לצמצם את הכלכלה השחורה בישראל באמצעות הפחתת השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר. התשלום המיידי משמש תחליף למזומן, שכן הכסף עובר מיוזם התשלום למקבל התשלום תוך פרק זמן קצר מאוד עד שניות בודדות, ומקבל התשלום יכול להשתמש בו מייד, בדומה לכסף מזומן.
4. להגדיל את הנזילות ולצמצם את עלויות האשראי לבתי העסק על ידי קבלת התשלום בגין הסחורות או השירותים באופן מיידי, זאת בשונה מאמצעי תשלום אחרים הנפוצים בישראל לביצוע תשלומים שאינם מזומן[10].
5. ליצור תשתית שתאפשר לסלוק את אמצעי התשלום המתקדמים – הקיימים והעתידיים וכן ליצור תשתית שתאפשר סליקה של הוראות תשלום אשר בוצעו באמצעות אפליקציות תשלומים של גופים שונים.
6. לבצע תשלומים מיידיים בסכומים קטנים בין אדם לאדם ובין אדם לבית עסק.
7. להגביר את היתירות במערך התשלומים בישראל ולשמור על רציפות הפעילות באמצעי התשלום על ידי קידום של מתג נוסף לעסקאות שיבוצעו באמצעי תשלום מתקדמים (שאינם מבוססי כרטיסי חיוב).

<u>עקרונות העל לתשתית לסליקת תשלומים מיידיים</u>

1. התשתית לסליקת תשלומים מיידיים תורכב לפחות מארבעת המודולים הבאים:
   1.1. מתג שיאשר את התשלומים המתבצעים בין הלקוחות של משתתפי המערכת.
   1.2. עיבוד הוראות תשלומים אשר יישלחו אליה על ידי משתתפי המערכת.
   1.3. מאגר מידע שיאפשר לבצע תשלומים ביעילות, במהירות ובנוחות באמצעות שימוש במזהה חד-חד ערכי.
   1.4. ממשק סליקה ישיר מול מערכת זה"ב, שכן במערכת זו תתבצע הסליקה הסופית של הוראות התשלום.
2. התשתית תאפשר גישה ישירה או עקיפה למגוון גופים, בהתאם למאפייניהם.
3. התשתית תספק אבטחת מידע והגנה מפני איומים קיברנטיים בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים ודרישות רגולציה, לרבות מנגנוני Non-repudiation, Authorizations, Verifications. וכן, היא תספק לפעילותה המשכיות עסקית, כולל פעילות באתר גיבוי.

---

[10] להלן מספר דוגמאות למועד שבו מזכים את החשבון של בית העסק בהעברות בין-בנקאיות שמתבצעות באמצעי תשלום שונים:
1. העברה בנקאית – מוצגת בחשבון ביום למחרת (T+1) עם ערך יום T;
2. שיק – מוצג בחשבון ביום למחרת (T+1) עם ערך יום T. אולם, סופיות התשלום מתקבלת ב-T+3, דהיינו בית העסק יכול להשתמש בכספים שלושה ימים לאחר ההפקדה;
3. כרטיס חיוב נדחה – 15—17 ימים בממוצע;
4. כרטיס חיוב מיידי – שלושה ימים מיום שידור העסקה.

4. התשתית תאפשר לבצע תשלומים בין אדם לאדם (Person to Person), בין אדם לבית עסק (Person to Business), ובין עסק לעסק (Business to Business). וכן היא תאפשר לבצע תשלומים בין מוסדות גדולים, לרבות משרדי הממשלה.
5. בנק ישראל סבור כי המערכת צריכה לספק שירותים בעלות נמוכה מאוד, על מנת לעודד שימוש נרחב בתשלום מיידי וליצור תחליף של ממש לאמצעי התשלום מבוססי הנייר הקיימים (מזומן ושיקים).
6. התשתית תאפשר להגביל את סכומי הפעילות בה, בהתאם לסיכונים בפעילותה.
7. התשתית תעמוד בסטנדרטים בין-לאומיים להעברת הוראות תשלום מתקדמות (כגון ISO20022). הדבר יאפשר לה לעבוד בעתיד עם תשתיות דומות בעולם וכך יאפשר לבצע תשלומים מיידיים חוצי-גבולות.
8. מובהר, כי עקרונות אלה מתווים רק קווים כלליים לתשתית לסליקת תשלומים מיידיים בישראל.

<u>הבהרות וסייגים</u>

1. קול קורא זה אינו מהווה פניה לקבלת מידע (Request for Information) או פנייה לקבלת הצעות (Request for Proposals), וכן אינו מהווה חלק מהליכי מכרז. לפיכך אין בו כדי ליצור מחויבות כלשהי של הבנק כלפי מי מהמשיבים לרכוש מוצר או שירות כלשהם, והוא אינו כפוף לדיני המכרזים החלים בישראל. ככל שיתקיים הליך מכרזי בעתיד, יהיה הבנק רשאי לשנות או להוסיף תנאים ודרישות הכול לפי שיקול דעתו – המקצועי ובהתאם לצרכיו.
2. המשיבים לקול הקורא יישאו בהוצאות הכנת המענה, ולא יהיו זכאים לכל פיצוי או שיפוי בגין הוצאות אלה.
3. הבנק רשאי להשיב לכלל המענים שיתקבלו, לחלק מהמענים, או שלא להשיב למענה כלל. בכל מקרה, לא יהיה תוקף לכל התייחסות של הבנק למסמך זה, אלא אם ניתנה בכתב.
4. הבנק יהיה רשאי לפנות למשיבים לקול קורא זה, כולם או חלקם, בבקשה להשלמת מידע וקבלת הבהרות למענה שיוגש, וכל מידע נוסף שיסבור הבנק שיש בו כדי לסייע לו בהבנת המענה.
5. הבנק שומר לעצמו את הזכות, בכל עת, לערוך שינויים או תיקונים בקול קורא זה, בין אם מיוזמתו ובין אם בעקבות פניה של צדדים שלישיים כלשהם. השינויים או התיקונים בקול הקורא ייעשו בהודעה בכתב, ויפורסמו באתר האינטרנט של הבנק. באחריות המשיבים לבדוק מפעם לפעם את אתר האינטרנט של הבנק, אם חלו שינויים בנוסח של קול הקורא ולהתאים את המענה שלהם לשינויים, ככל שיחולו.

נספח 29

העמודים הרלוונטיים מתוך פרק ב' לסקירה השנתית לשנת 2018 של בנק ישראל כפי שפורסמה ביום 22 במאי 2019

עמ' 569

פרק ב'

התמורות המרכזיות במערכת הבנקאות

המערכת הפיננסית בישראל, והמערכת הבנקאית בפרט, עוברת בשנים האחרונות שינויים מבניים ורגולטוריים רבים, שמטרתם להגביר את התחרות על הלקוחות – בייחוד על משקי הבית והעסקים הקטנים. זאת במקביל להתפתחויות טכנולוגיות מתקדמות בתחומים הפיננסיים, המיטיבות עם הצרכן וצפויות להגביר אף הן את האיום התחרותי ולאפשר לשחקנים חוץ בנקאיים להיכנס לעולם הפיננסי ולהתחרות בבנקים. בתוך כך ממשיך בנק ישראל להוביל שורה של צעדים רגולטוריים, פרויקטים ושינויים מבניים במערכת הבנקאית, בראשם: הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים ויצירת "הגנת ינוקא", שתאפשר להן להתבסס כגופים תחרותיים; הקמת מאגר נתוני אשראי, שהחל לפעול באפריל השנה, ויסיר חסמי מידע; הסרת חסמים לכניסת בנקים חדשים וליווי גופים מתעניינים בהקמת בנק על בסיס השינויים הרגולטוריים והטכנולוגיים; קידום פרויקט מעבר מבנק לבנק בקלות, באופן מקוון; וקידום פרויקט בנקאות פתוחה. אלה פרויקטים ממושכים ומורכבים, וחלקם נכללים במסגרת הרפורמה להגברת התחרות, המתנהלת בשיתוף עם משרד האוצר וגורמים נוספים. המטרה של מכלול צעדים אלה היא הפחתת החסמים המקשים על התפתחות התחרות בתחומי הקמעונאות, הגברת האיום התחרותי ועידוד פיתוחן של טכנולוגיות מתקדמות כך שהבנקים יהיו שחקנים תחרותיים אפקטיביים בשוק הפיננסי.

בתחום הסרת חסמי הכניסה של שחקנים לשוק הבנקאות פרסם הפיקוח על הבנקים ביוני 2018 מתווה סופי להקמת בנק חדש, ובו, בין היתר, הפחתת דרישות ההון העצמי ל-50 מיליון שקלים בלבד ויצירת ודאות רגולטורית בתהליך קבלת רשיון הבנק, כולל ליווי של הגורמים המתעניינים והכוונה בנושאים הרגולטוריים. צעד זה צפוי לסייע לקידום פתיחתו של בנק חדש בישראל, ואכן כבר הונחו על שולחנו של הפיקוח על הבנקים בקשות רשמיות להענקת רשיון לבנק חדש, והן נבחנות בקפידה בימים אלו.

בהתאם ל"חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז – 2017", ובמטרה לפתור את בעיית חסם המחשוב[1], פרסם משרד האוצר, בהתייעצות וסיוע של הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, מסמך המפרט את הכללים לקבלת מענקים לשם הקמת מרכז מחשבים משותף שישרת מספר בנקים ושחקנים פיננסיים נוספים במשק, ובכך יקל על שחקנים חדשים וקטנים להיכנס לשוק הבנקאות ולשוק הפיננסי. במארס 2018 זכתה חברת "TCS ישראל" מקבוצת "טאטא" העולמית במענק, והיא פועלת להקמת המרכז כאמור.

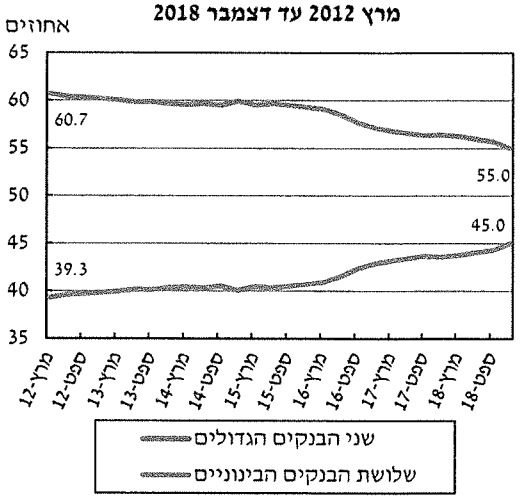
לאחר שהפיקוח על הבנקים ליווה את הפרדת חברות כרטיסי האשראי משני הבנקים הגדולים, הושלם מהלך זה כמעט במלואו במהלך 2019: כיום חברת כרטיסי האשראי "לאומיקארד" (היום "מקס") מופרדת סופית מ"בנק לאומי", והבעלות עליה הועברה לקרן "PE, וורבורג פינקוס"; חברת "ישראכרט" הונפקה בבורסה, וכ-67% מהבעלות עליה עברו לידי הציבור בישראל ו"בנק הפועלים" נותר הבעלים של 33% הנותרים, כאשר לפי החוק יצטרך למכור החזקה זו עד ינואר 2021. שתי חברות כרטיסי האשראי החלו לפתח אסטרטגיה תחרותית חדשה לשנים הבאות. הפרדתן מהבנקים תורמת לירידת הריכוזיות של שוק האשראי בישראל. כן ניכרת ירידה נוספת של הריכוזיות בתחום האשראי, בעקבות התחזקותם של הבנקים הבינוניים על חשבון הגדולים. בתוך כך, השינוי במבנה השוק הביא לירידה במדד ה-HHI[2] משיעור של 0.22 ביוני 2015 ל-0.205 בסוף 2018, כאשר חלק משמעותי מירידה זו נובע מהפרדת חברות כרטיסי האשראי כאמור (איורים ב'-1 ו-ב'-2; להרחבה, ראה פרק סיכון האשראי). מתגברת גם התחרות על האשראי הצרכני מצד הגופים החוץ בנקאיים, כפי שבא לידי ביטוי בהקטנת נתח השוק של הבנקים באשראי זה,

[1] מערכות המחשוב והתשתית הטכנולוגית של הבנקים מורכבות ויקרות להקמה ולתפעול, וכן דורשות עמידה בכללי רגולציה רבים. עלות גבוהה זו מציבה את אחד החסמים לכניסתם של בנקים חדשים.

[2] מדד HHI (מדד הרפינדל –הירשמן) הוא סכום הריבועים של נתחי השוק של הבנקים השונים. ככל שהמדד גבוה יותר הריכוזיות גבוהה יותר.

הריכוזיות בבנקאות קטנה:
נתח הבנקים הבינוניים עולה על חשבון נתחם של שני הבנקים הגדולים.

איור ב'-1
התפלגות תיק האשראי לציבור[1] בין הבנקים הגדולים לבין הבנקים הבינוניים[2], מרץ 2012 עד דצמבר 2018



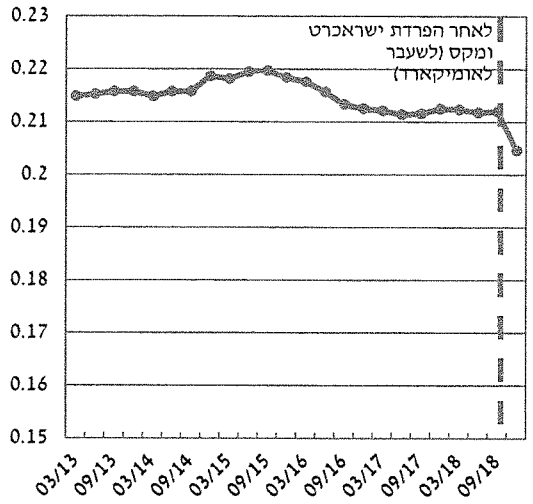
[1] האשראי המאזני לציבור (פעילות בישראל), בניכוי היתרות שבאחריות חברות כרטיסי האשראי.

[2] הבנקים הגדולים – הפועלים ולאומי, הבנקים הבינוניים – מזרחי-טפחות, דיסקונט והבינלאומי.

המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

הריכוזיות בבנקאות יורדת: בשנים האחרונות ניכרת מגמת ירידה בשיעור הריכוזיות של המערכת הבנקאית, כפי שעולה ממדד HHI

איור ב'-2
מדד הרפינדל-הירשמן[1] (HHI), סך המערכת הבנקאית, מרץ 2013 עד דצמבר 2018



1) $\sum_{i=1}^{n}\left(\frac{y_i}{y}\right)^2 = HHI$ = מדד הרפינדל-הירשמן לריכוזיות הענף, כאשר yi=תפוקת בנק i (סך יתרת האשראי) ו-y= תפוקת הענף.

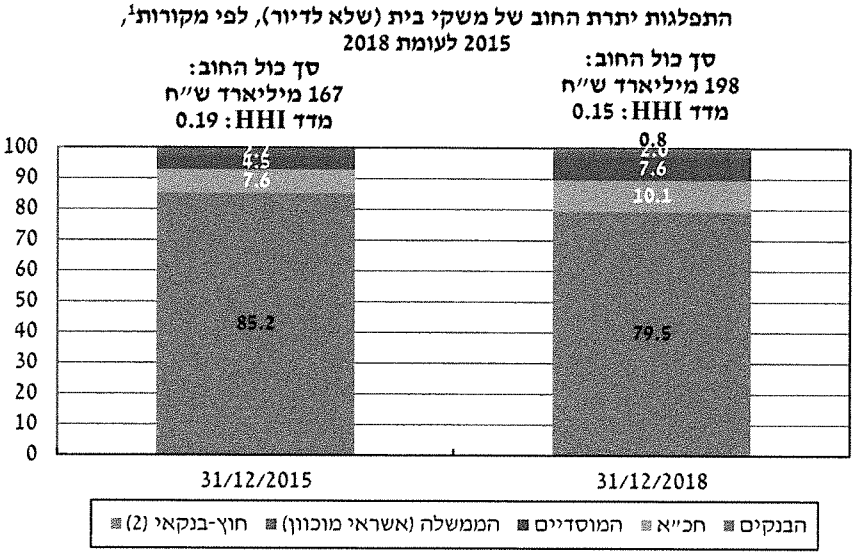
המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

משיעור של כ-86.6% בשנת 2015 ל-79.5% בשנת 2018 (איור ב'-3 ; להרחבה, ראה פרק סיכון האשראי). מגמה זו צפויה אף להימשך על רקע הפעלתה של מערכת נתוני האשראי אשר תסייע לצמצום פערי המידע בין ספקי האשראי השונים ותאפשר למתחרים נוספים להתחרות באפקטיביות בשוק זה. עד כה הצטרפו אליה 32 גופים פיננסים, בהם 18 גופים חוץ בנקאיים, ביניהם גופים מוסדיים גדולים. המערכת צפויה להעצים את כושר המיקוח של הלקוח, ובכך להוזיל עבורו את עלויות האשראי. במקביל שוקד הפיקוח על עוד מספר צעדים משמעותיים הצפויים להגביר את האיום התחרותי ולחזק את יכולת המיקוח של הלקוח אל מול הבנק. בין השאר הוא ממשיך לפעול לכינונה של בנקאות פתוחה (לפי תקן Open Banking API), אשר תאפשר ללקוחות הבנקים לשתף צדדים שלישיים במידע שהבנקים מחזיקים עליהם לצורך קבלת שירותים בנקאיים והוזלתם. כך יוכלו שחקנים חדשים, לאו דווקא בנקים, לגשת לחשבון הבנק של הלקוח, בהסכמתו, ולהציע לו שירותים בנקאיים מותאמים לצרכיו.

הפיקוח על הבנקים, בשיתוף עם משרד האוצר, מקדם פרויקט לפישוט המעבר של לקוחות מבנק לבנק באופן מקוון. במסגרתו תוקם, עד 2021, מערכת מקוונת לניוד חשבונות בנק, שתקל על לקוחות לעבור בין בנקים, שכן המעבר יתבצע באופן מאובטח ונוח, במהירות וחינם. שיפור היכולת לעבור בין בנקים צפוי להגביר את הלחץ התחרותי ויגדיל את כוח המיקוח של הלקוח, אף כי להערכתנו היא לא תגדיל משמעותית את מעבר הלקוחות בין הבנקים. עם זאת ייתכן שהמערכת תביא לפיצולם של סלי המוצרים הפיננסיים, בכך שתקל על לקוחות לנהל חשבון עו"ש בבנק אחד ולצרוך מוצרים פיננסיים שונים מבנקים ומגופים חוץ-בנקאיים אחרים.

נתח שוק האשראי החוץ בנקאי גדל בתחום משקי הבית:
גדלו נתחי השוק של חברות כרטיסי האשראי והמוסדיים, ואלה של הבנקים הצטמצמו.

איור ב'-3
התפלגות יתרת החוב של משקי בית (שלא לדיור), לפי מקורות[1], 2015 לעומת 2018



[1] לא כולל אשראי מחו"ל.
[2] כולל "מימון ישיר" בלבד, נתונים מיוני 2018.
המקור: בנק ישראל והבורסה לניירות ערך בת"א.

מלבד השינויים המשמעותיים בשוק האשראי משתנה ומתפתח גם שוק התשלומים והסליקה בישראל. זאת על רקע כניסה של חדשנות וטכנולוגיות מתקדמות, בעקבות שינויים מקבילים המתרחשים בעולם בקצב מהיר. תהליך זה מתאפיין גם בכניסתם של שחקנים חדשים לתחום שירותי התשלום והסליקה ובהתגברות התחרות בתחום. כיום הלקוחות יכולים לשלם באמצעות אפליקציות תשלומים (שנבחנו ואושרו על ידי הפיקוח על הבנקים) וארנקים דיגיטליים, להעביר כספים באפליקציות של הבנק ועוד. חלק מאמצעי התשלום החדשניים מוצעים לציבור על ידי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, וחלקם – על ידי גופים חוץ בנקאיים. על התגברות התחרות בשוק הסליקה מעידה, בין היתר, ירידה בעמלות הסליקה, המועילה לעסקים, במיוחד לקטנים שבהם (איור ב'-4). לנוכח כניסתם של השחקנים החדשים ושל אמצעי התשלום המתקדמים עולה הצורך בחיזוק אמון הציבור בהם, כדי לאפשר את הגברת השימוש באמצעים חדשים אלו. לכן פורסם, בינואר 2019, חוק שירותי תשלום, שבמסגרתו נקבע תקן אחיד הנוגע ליחסים שבין נותני שירותי התשלום ללקוחותיהם, ובכך יגן על הצרכנים והעסקים בעולם התשלומים המתקדם. חוק זה צפוי להיכנס לתוקף בינואר 2020.

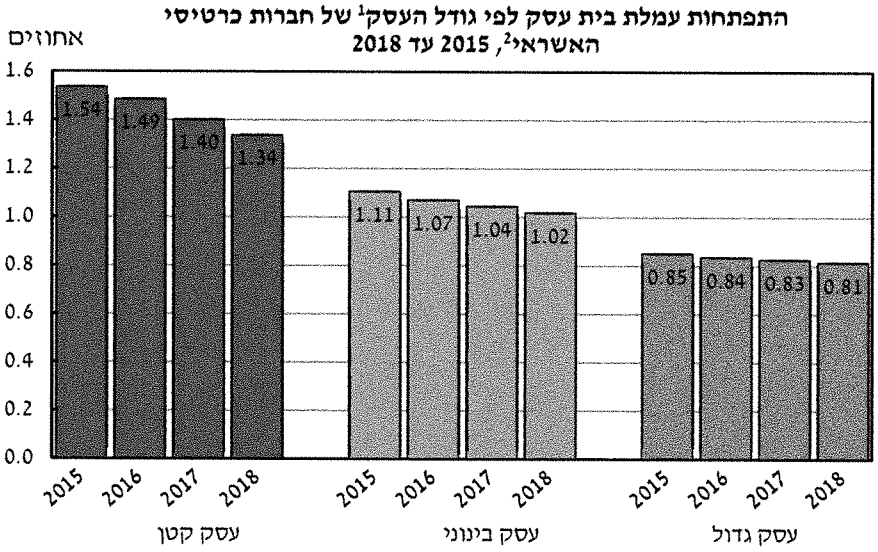
פעולה נוספת שהפיקוח על הבנקים נוקט כדי לאפשר לבנקים להתחרות באפקטיביות בזירה הפיננסית המשתנה ולהציע ללקוחות מוצרים חדשניים הוא הסרת חסמים למעבר אל טכנולוגיית ענן. השימוש במחשוב ענן יאפשר לבנקים לקדם פיתוח מהיר של מוצרים חדשניים, ישפר את הגמישות ויקצר את זמן התגובה בפיתוח מוצרים חדשים, יקטין את הוצאות הפיתוח והתפעול, ובכך יתרום להתייעלותם (להרחבה ראה תיבה ב'-4: "בנקאות בענן").

לשיפורים ולפיתוחים הטכנולוגיים השפעות חיוביות רבות הן על הבנקים, בתרומתם להתייעלות, והן על הלקוחות, בתרומתם לנוחותם ולהוזלת מחירי השירותים. יחד עם זאת ישנן גם אוכלוסיות המתקשות להסתגל למכלול השינויים הללו, ובהן האזרחים הוותיקים. לכן יזם הפיקוח על הבנקים, בשיתוף עם המשרד לשוויון חברתי ובאמצעות המערכת הבנקאית, פעילות בהיקף ארצי להעצמה בנקאית דיגיטלית לאזרחים ותיקים, במטרה לסייע להם להסתגל לבנקאות הדיגיטלית וללוות אותם באופן אישי ומובנה בהיכרות עם שירותים בנקאיים דיגיטליים בסיסיים.

לשם הגברת המודעות הפיננסית של אוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, וכחלק מפעילויות שונות של הפיקוח על הבנקים בנושא, הכין הפיקוח על הבנקים בשיתוף עם התוכנית "חבצלות" של חיל המודיעין, לומדה בנושא חינוך פיננסי בנקאי למען חיילים המתגייסים לחיל. הלומדה מקנה, בין השאר, ידע בהתנהלות פיננסית בנקאית נכונה, במעקב אחר הכנסות והוצאות וניהול חשבון בנק, וכן מושגים בסיסיים. ככל שהצרכנים ייטיבו להבין את העלויות הפיננסיות ואת מגוון השירותים שמציעים השחקנים הפיננסיים השונים, ויוכלו להשוות את העלויות, האיכות והמגוון של השירותים המוצעים להם, כן תגבר התחרות בין המוסדות הפיננסיים על אותם צרכנים.

לסיכום, המערכת הפיננסית, ובפרט עולם הבנקאות, נמצאים בעיצומם של תהליכים ותמורות. אלה צפויים להתעצם בשנים הקרובות, בעולם ובישראל, לעצב את פניה של מערכת הבנקאות העתידית ולהגביר את התחרות בה.

איור ב'-4
התפתחות עמלת בית עסק לפי גודל העסק[1] של חברות כרטיסי האשראי[2], 2015 עד 2018



[1] העמלה לפי גודל בית עסק – מחושבת לפי כלל העסקאות שנסלקו בישראל.
[2] חברות כרטיסי האשראי: כאל, לאומי קארד, ישראכרט, פועלים אקספרס.
המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

תיבה ב'-1: מעבר מבנק לבנק ופיצול המוצרים הבנקאיים

- **הפיקוח על הבנקים פועל להגברת התחרות במערכת הבנקאית באמצעות קידום מספר פרויקטים ושינויים מבניים גדולים בשוק. (ראו פרקים ב' ו-ג'.) זאת, בין היתר, באמצעות פרויקט משותף עם משרד האוצר לפישוט המעבר של לקוחות מבנק לבנק באופן מקוון.**
- **במסגרת זו, וכחלק מיישום תיקון מס' 27 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981[1] (להלן – תיקון החוק), נקבע כי על כל בנק להקים מערכת מקוונת לניוד חשבונות בנק (להלן "המערכת המקוונת") עד 2021. מדובר בפרויקט מורכב מבחינה תפעולית – שעלויותיו גבוהות מאוד, ומוערכות בכמה מאות מיליוני ש"ח.**
- **מטרת המערכת המקוונת היא להקל על לקוחות לעבור בין בנקים באופן מקוון, מאובטח ונוח, במהירות וללא עלות ללקוח. מטרה נוספת היא הגברת הלחץ התחרותי על כל הבנקים. ייתכן גם שהמערכת תניע לקוחות לפצל את סל המוצרים הפיננסיים שלהם בין בנקים, כלומר לנהל חשבון עו"ש בבנק אחד ולצרוך מוצרים פיננסיים שונים מבנקים ומגופים חוץ-בנקאיים אחרים.**
- **כיום, טרם השקת המערכת, מספר הלקוחות העוברים בישראל מבנק לבנק הוא כ-285 אלף בממוצע בשנה, ואלה החזיקו, בשנים 2016–2018, בכ-2.5% מסך חשבונות העו"ש במערכת הבנקאית. מדובר בשיעור דומה לזה הנאמד בעולם, ובפרט בבריטניה, שבה כבר פועלת מערכת כזאת.**
- **כאשר בוחנים מיהם העוברים בין הבנקים מתברר כי שיעורם של גילאי 30–40 בקרבם גבוה במקצת מהממוצע, וכי בכ-70% מהמעברים נצרך בתקופת המעבר לפחות מוצר בנקאי אחד נוסף על חשבון העו"ש. ב-9% מהמעברים המעבר מתבצע יחד עם נטילת הלוואה לדיור (ושיעור העוברים בסך נוטלי ההלוואות החדשות לדיור בשנים 2016-2018 הוא כ-37%); כ-30% מהמעברים מתבצעים בלוויית נטילת הלוואה שאינה לדיור או עם ניצול מסגרת עו"ש, וכ-28% – בלוויית פתיחת חשבון פיקדון בבנק החדש.**
- **בבריטניה, שבה כבר הוטמעה, כאמור, מערכת לניוד מקוון של חשבונות עו"ש, נמצא כי לאחר הקמתה לא השתנה שיעור מעברי חשבונות העו"ש. לפיכך אנו מעריכים שהקמת מערכת כזאת בישראל לא תגדיל משמעותית את מספר המעברים. לעומת זאת הביאה המערכת בבריטניה לגידול של מספר המוצרים הפיננסיים המוצעים ללקוחות ומגוונם. צפוי אפוא כי גם בישראל הבנקים ישתכללו באמצעות המערכת הנבנית, ותגבר התחרות לא רק בהיבטים מסורתיים על סל השירותים הבנקאיים, אלא גם על שירותים ספציפיים.**

רקע

חשבון העו"ש הוא המוצר הפיננסי המרכזי שהציבור צורך, ולקוחות רבים בארץ ובעולם משאירים את חשבונם זה בבנק אחד לאורך שנים רבות. אחד ההסברים לנאמנות הלקוחות לבנק שלהם נעוץ בקושי הבירוקרטי הכרוך בהעברת חשבון העו"ש. קושי זה הוא בבחינת חסם אפקטיבי לתחרות בין הבנקים, שכן הלקוחות "נשבים" בבנק שבו הם מנהלים את החשבון, ולכן צורכים ממנו גם שירותים נוספים, כהלוואות ופיקדונות. קושי זה מאפיין משקים רבים ברחבי העולם. בריטניה פיתחה פתרון לבעיה באמצעות הקמת מערכת מקוונת לניוד חשבונות (CASS- Current Account Switching Services), שבאמצעותה העברת החשבונות נעשית בצורה פשוטה ללקוח, בתוך שבעה ימים, והבירוקרטיה הכרוכה בה אינה מצריכה את מעורבותו.

[1] במסגרת חקיקת חוק התוכנית הכלכלית התשע"ח -2018.

הפיקוח על הבנקים, יחד עם משרד האוצר, מקדם כיום פרויקט שבמסגרתו הבנקים בישראל יקימו מערכת מקוונת לניוד חשבונות בנק, בדומה לזו הפועלת בבריטניה. הקמת המערכת היא מורכבת, ועלויותיה גבוהות, אולם השלמתה צפויה להביא לשיפור תנאי ההתקשרות של הלקוח, בין אם בבנק החדש שאליו הלקוח שוקל להעביר את פעילותו הפיננסית ובין בבנק שבו היא מתנהלת כעת, וזאת בזכות הגברת האיום התחרותי וחיזוק כוח המיקוח של הלקוח. אף על פי כן המערכת לא תביא בהכרח לגידול שיעור המעברים כפי שאנו למדים מהניסיון בבריטניה, שם הוא לא עלה בעקבות הפעלת המערכת, גם לאחר פעולות הסברה רבות, שנועדו להגביר את מודעות הציבור לקיומה. עם זאת חשוב להדגיש כי בבריטניה נמצא שלמערכת ניוד החשבונות יש השפעות נרחבות על התחרות: מספר המוצרים הפיננסיים המוצעים ללקוחות ומגוונם גדלו, הוגבר שיתוף הפעולה בין בנקים גדולים לבין פינטקים, איכות השירות ללקוח השתפרה והופחתו חסמי כניסה לבנקים חדשים. לכן ייתכן כי גם בישראל הקמת המערכת לניוד חשבונות, תתרום להגברת התחרות – שיפור שלא יתבטא בהכרח בגידול של שיעור המעברים. זאת, כמובן נוסף על הקלה רבה על הלקוחות הבוחרים להחליף בנק.

באמצעות מסד נתונים חדש, אשר נאסף בפיקוח על הבנקים על גבי השנים 2016-2018 ניתן לבחון פתיחה של חשבונות במערכת הבנקאית בחלוקה לסוגי פעילות שונים: עו"ש, פיקדונות, חסכונות, הלוואות צרכניות, הלוואות לדיור וניירות ערך. כך ניתן ללמוד על העברת חשבונות הבנק בישראל לסוגיהם. מסד הנתונים גם מאפשר לנו ללמוד על פיצול סל המוצרים הבנקאי של הלקוחות בין הבנקים השונים, וכך להיטיב וללמוד על התנהגות לקוחות הבנקים בישראל.

מעברי חשבונות בנק – מגמות בעולם וישראל

מספר מעברי חשבונות העו"ש בישראל הוא כ-285 אלף בממוצע בשנה – כ-2.5% מסך חשבונות העו"ש במערכת הבנקאית בשנים 2016–2018[2], בדומה לשיעור הנאמד בעולם, ובפרט בבריטניה (כ-2%-3%; לוח 1). גם בארה"ב לקוח מחזיק באותו חשבון בנק כ-16 שנים בממוצע, ומעל רבע מהציבור – יותר מ-20 שנים.

שיעור נמוך של העברת פעילות עו"ש צפוי מטבעו, ולו רק מפני האמון שהלקוח רוחש לבנק בהפקידו בו את כספו. מסקר שערך ה-BankRate[3] עולה כי הסיבות המרכזיות למעבר בין בנקים בארה"ב הן שינוי מקום המגורים, שינויים במקום העבודה ושינויים במעמד האישי (כגון נישואים או גירושים). רק לאחר מכן באות סיבות הנוגעות למחיר המוצרים, ובהם גובה העמלות, הן בחשבון העו"ש והן בשאר המוצרים. רשות התחרות בבריטניה (CMA- Competition & Markets Authority) מסבירה שלקוחות לא ייטו לעבור בנק – אם לא נתקלו בבעיה נקודתית מול הבנק שלהם –כל עוד הם אינם רואים לנגד עיניהם תועלת פיננסית מהמעבר, בייחוד כאשר חשבון העו"ש עצמו אינו גורר עלויות רבות בעיני הצרכן.

לוח 1

העברת חשבונות עו"ש מבנק לבנק

המדינה	שיעור המעבר של חשבונות העו"ש מבנק לבנק
בריטניה	2%-3%
ארה"ב	4%
ישראל	2.5%

המקור: עבור בריטניה – CMA; עבור ארה"ב -J.D Power; עבור ישראל – דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח.

[2] שיעור המעברים בין חשבונות הבנק בישראל חושב באמצעות מסד ייחודי של נתונים שנאספו בפיקוח על הבנקים. מסד הנתונים מאפשר לבחון פתיחה של חשבונות במערכת הבנקאית בחלוקה לסוגי פעילות שונים: עו"ש, פיקדונות, חסכונות, הלוואות צרכניות, הלוואות לדיור וניירות ערך.

[3] BankRate היא חברה אמריקאית לצרכנות פיננסית, המספקת תוכן חינוכי פיננסי, וכן השוואת עלויות של מוצרים פיננסיים שונים.

בישראל העלות החודשית הממוצעת של ניהול חשבון עו"ש בודד בבנק היא כ-25 ש"ח לחודש. בהשוואה למוצרים פיננסיים אחרים זו אינה עלות גבוהה, וייתכן שהחיסכון הפוטנציאלי בעלויות מהעברת חשבון הבנק, אין בו כדי להניע את הלקוח לפעולה. זאת ועוד, כאשר לקוח שאינו מרוצה מהשירות בבנק ומאופן ניהול החשבון מאיים בעזיבה, הבנק צפוי להציע לו הטבות שונות כדי לשמרו.

צעירים עוברים יותר

בישראל אצל לקוחות בני 30–40 שיעור ההעברות של חשבונות עו"ש – 3% – גבוה מעט מאשר בכלל אוכלוסיית בעלי חשבונות העו"ש, וזאת בדומה למגמות בעולם[4]: לפי סקרים שנערכו בארה"ב צעירי דור ה-Y (ילידי שנות ה-80 וה-90), צפויים לעבור מבנק לבנק פי 2.5 מאשר בני 50–70, ופי 1.5 מאשר דור ה-X (ילידי שנות ה-60 וה-70)[5].

עם הסיבות האפשריות לכך נמנית הירידה בקשר האישי עם הבנק בדור הצעיר יחסית, אשר מנתקת קשר הנאמנות ארוך השנים בין הלקוחות לבנק שלהם. במשך שנים פעלו הלקוחות מול הבנק דרך בנקאי אישי, וכך נוצר קשר אישי בין הלקוח לבנקאי ששירת אותו. עם התפתחות הערוצים הדיגיטליים, המאפשרים ללקוחות צפייה במידע פיננסי וביצוע פעולות בנקאיות רבות יותר ויותר באופן מקוון (כפי שמתואר בהרחבה בפרק א') – כמעט אין צורך להתנהל מול פקיד בבנק, ולאותם צרכנים המתנהלים באמצעות אפליקציות אין בנקאי אישי. כתוצאה מכך לבנק "אין פנים" כפי שהיה בשנים שעברו. לכן ככל שיותר לקוחות יעברו לערוצים הדיגיטליים, הקשר בין הבנק ללקוח ילך וייחלש. סיבה אפשרית נוספת לשיעור מעברים גבוה יחסית בפלג אוכלוסייה זה היא ערנות גבוהה יותר למחירים. זאת משום שגילאים אלה נוטלים יותר הלוואות, ולכן מקפידים בניהול כספם.

מעבר חשבונות עו"ש – אינדיקציות לסיבות המעבר

העו"ש הוא, כאמור, שירות שעלותו אינה גבוהה יחסית – שלא כשירותים נוספים שהמערכת הבנקאית מציעה ללקוחות, ובראשם הלוואות – בפרט ההלוואות לדיור – וכן פיקדונות, חסכונות, ותיק ניירות ערך. לנוכח העלות הגבוהה של שירותים אלו נודעת לבחירת הבנק שבו הם יתנהלו חשיבות כלכלית רבה יותר מאשר לבחירת הבנק שבו יתנהל חשבון העו"ש. ואכן, כאשר מתחקים אחר סיבת המעבר מבנק אחד לאחר מוצאים כי **במרבית המקרים (כ-70% מהמעברים) נצרך בתקופת המעבר לפחות מוצר אחד נוסף על העו"ש** (איור 1). ייתכן אפוא כי אותו מוצר פיננסי שמספק המתחרה הוא אשר גורם ללקוח לעבור מהבנק שלו אליו. כך בוצעו 9% מהעברות חשבון העו"ש בשנים 2016-2018 יחד עם נטילת הלוואה לדיור (משמע שבשנה הראשונה לפתיחת החשבון נטל הלקוח גם הלוואה לדיור). לקוחות שעברו מבנק לבנק היו כ-37% מסך נוטלי ההלוואות החדשות לדיור בתקופה האמורה. כ-30% ממעבירי חשבון העו"ש נטלו הלוואה שאינה לדיור

לוח 2

ההתפלגות[1] של מעברי חשבון עו"ש, לפי סוג המוצרים הנוספים שהם צורכים[2] בתקופת פתיחת החשבון, סך המערכת הבנקאית, ממוצע 2016 עד 2018

המוצר	שיעור בקרב העוברים
הלוואה שאינה לדיור או ניצול מסגרות עו"ש	30%
פיקדון	28%
תיק ניירות ערך	10%
הלוואה לדיור	9%
ללא מוצר נוסף (חשבון עו"ש בלבד)	29%

1) תיתכן חפיפה בין צריכת המוצרים השונים, ולכן ההתפלגות אינה מסתכמת ל-100%.

2) המוצרים הנוספים אשר שנבחנו במסגרת ניתוח זה הם: הלוואה לדיור, הלוואה שאינה לדיור, פיקדון ותיק ניירות ערך.

המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

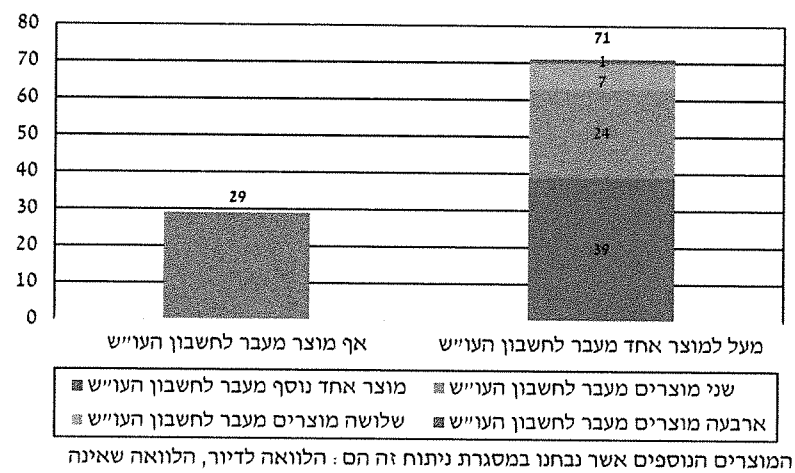
[4] מתוך סקר של ה-BankRate.

[5] מתוך סקר של GALLUP, חברת ייעוץ מובילה בארה"ב.

או הלוואה בדרך של ניצול מסגרת עו"ש, כ-28% מהעוברים פתחו חשבון פיקדון (לעומת כ-3% חשבונות פיקדון חדשים שנפתחו בממוצע בשנה), וכ-10% פתחו תיק ניירות ערך (לעומת פחות מ-1% חשבונות ניירות ערך חדשים שנפתחו בתקופה; לוח 2).

בכ-70% מהמקרים שבהם לקוח מעביר חשבון עו"ש לבנק אחר הוא צורך מוצרים פיננסיים נוספים לעו"ש.

איור 1
התפלגות המעבירים חשבונות עו"ש לפי מספר המוצרים הנוספים[1] שבהם מתחילים לצרוך בבנק החדש בתקופת פתיחת החשבון, סך המערכת הבנקאית, ממוצע 2016 עד 2018



[1] המוצרים הנוספים אשר נבחנו במסגרת ניתוח זה הם: הלוואה לדיור, הלוואה שאינה לדיור, פיקדון ותיק ניירות ערך.
המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

פיצול סל השירותים הבנקאי

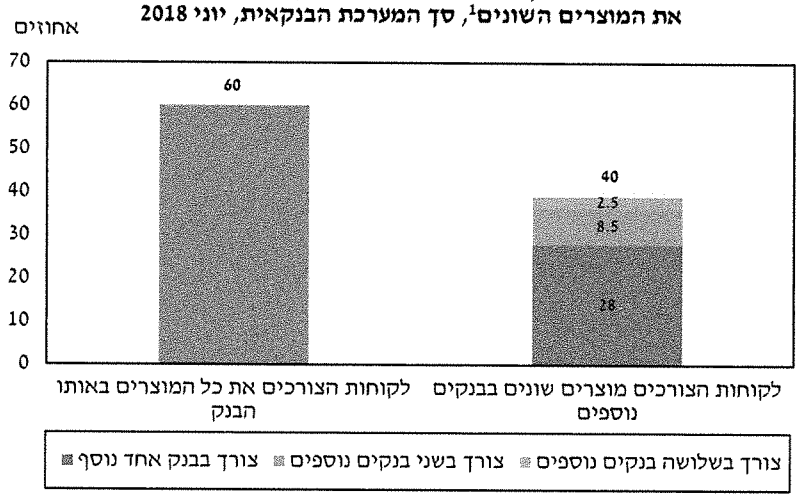
המערכת הבנקאית מציעה ללקוחותיה שירותים שונים נוסף על חשבון העו"ש, ובהם חשבון פיקדון (וכן תוכניות חיסכון), הלוואות (צרכניות ולדיור), ניהול תיק ניירות ערך ועוד. מכלול שירותים אלה אמנם מוצע כיום כמעין "סל מוצרים" שהבנק מספק ללקוח המעוניין בהם כמקשה אחת, אך כבר כיום ישנם לקוחות הבוחרים לפרק את אותו הסל, לצרוך מוצרים שונים מבנקים שונים, ובכך ליהנות מההטבות והתנאים שאלה מציעים במוצרים השונים, מתוך הבנה כי אין צורך להעביר חשבון כדי ליהנות מאותם שירותים. עצם פירוק הסל מגדיל את יכולת הבנקים להתחרות ביניהם לא רק על לקוחות המעבירים אל הבנק החדש את כלל פעילותם, אלא גם על מתן שירותים ספציפיים.

דוגמה בולטת לכך היא שוק ההלוואות. רבים מן הלקוחות מנהלים חשבון עו"ש בבנק אחד ונוטלים הלוואה לדיור בבנק אחר. כמו כן ישנם בנקים שמציעים הלוואות ישירות גם למי שאינם לקוחות שלהם. לעיתים הבנק שבו מנוהל תיק ניירות ערך הוא נגזרת של חברת ההשקעות שהצרכן בחר להיעזר בשירותיה (אשר לה יש הסכם עם בנק מסוים), ולא החלטה שלו לנהל את תיק ניירות ערך באותו הבנק. כללו של דבר, לא אחת לקוחות נוטלים מוצרים שונים בבנקים שונים.

נכון ליוני 2018, קרוב ל-40% מלקוחות הבנקים צורכים לפחות מוצר אחד דרך החשבון הראשי שלהם בבנק האם, כ-28% מלקוחות הבנק צורכים שירותים שונים משני בנקים, וכ-8.5% אף משלושה בנקים (איור 2). חשוב להדגיש כי נתונים אלה מתייחסים למערכת הבנקאית לבדה, ולא לכלל המערכת הפיננסית. מאחר שהאשראי מגופים שאינם בנקים התרחב משמעותית (איור ב'-3), שיעור הלקוחות הנוטלים הלוואה מגוף שאינו בנק האֵם שלהם הוא מטבע הדברים גבוה יותר מאשר לפי הנתונים שהוצגו לעיל. ישנם גם לקוחות רבים המנהלים תיק ניירות ערך בבתי השקעות שאינם בנקים.

קרוב ל-40% מלקוחות הבנקים צורכים לפחות מוצר אחד בבנק שאינו בנק האם שלהם.

איור 2
התפלגות בעלי חשבון העו"ש לפי מספר הבנקים שבהם הם צורכים את המוצרים השונים[1], סך המערכת הבנקאית, יוני 2018



[1] המוצרים הנוספים אשר נבחנו במסגרת ניתוח זה הם: חשבון עו"ש, הלוואה לדיור, הלוואה שאינה לדיור, פיקדון ותיק ניירות ערך.
המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

המערכת המקוונת לניוד חשבונות בישראל

מטרת הקמתה של המערכת המקוונת לניוד חשבונות בנק היא הגברת האיום התחרותי וחיזוק כוח המיקוח של הלקוח הבנקאי. אמנם כיום מרבית העוברים הם לקוחות הפעילים פיננסית, אך בעתיד המערכת תקל על כל הלקוחות לעבור מבנק לבנק. בבריטניה נמצא כי לאחר הקמת המערכת גדל מספר המוצרים הפיננסיים המוצעים ללקוחות, גבר שיתוף הפעולה בין בנקים גדולים לבין פינטקים, איכות השירות ללקוח השתפרה, והופחתו חסמי כניסה לבנקים חדשים. לפיכך ייתכן כי המערכת הבנקאית בישראל תשתכלל אף היא, ותגבר התחרות לא רק בהיבטים מסורתיים על סל השירותים הבנקאיים, אלא גם על שירותים ספציפיים; לכך מסייעת העובדה שהמערכת לניוד חשבונות תטפל בניוד חשבונות עו"ש בלבד, מצב שיפעל להחלשת הקשר בין חשבונות אתה לפעילויות פיננסיות אחרות.

עם זאת, מלאכת הקמת הפרויקט מורכבת במיוחד וטומנת בחובה אתגרים רבים, בעיקר בשל מורכבות חשבונות העו"ש וצורכי הלקוחות בישראל (שהם שונים מאשר בבריטניה), וכן המורכבות הטכנולוגית, המצריכה סינרגיה בין גופים ומערכות פיננסיות שונות. לנוכח ההשקעה הרבה הנדרשת להקמת המערכת הפרויקט צפוי להתחיל לפעול רק בשנת 2021.

עקרונות בסיסיים להעברת הפעילות על ידי לקוח

הקמת המערכת המקוונת לניוד חשבונות היא תולדה של תיקון מס' 27 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981[6] (להלן – תיקון החוק), אשר הוביל משרד האוצר יחד עם בנק ישראל. המטרה היא לאפשר ללקוחות המערכת הבנקאית לממש ביתר קלות את בחירתם לעבור מבנק לבנק, וכך לשפר את תנאי ההתקשרות שלהם, בין אם באמצעות העברת פעילותם הפיננסית לבנק חדש ובין כתוצאה ממאמצי הבנק שבו מתנהל חשבונם לשמר אותם, עם התגברות האיום התחרותי והתחזקות כוח המיקוח שלהם. צעד זה הוא חלק משורה ארוכה של צעדים שנקט הפיקוח על הבנקים כדי להגביר את התחרות במערכת הפיננסית בעיקר בקרב משקי הבית והעסקים הקטנים. (ראו תיבה ב'-1: "התחרות והשינויים בתחרות במערכת הבנקאית בישראל", בסקירה השנתית של הפיקוח על הבנקים לשנת 2017.)

במסגרת החוק נקבע כי על הבנקים להקים מערכת לניוד חשבונות בנק אשר תקל על לקוחות לעבור מבנק לבנק, שכן המעבר יתבצע באופן מקוון, מאובטח ונוח, בתוך שבעה ימי עסקים מהיום שבו הושלמה בקשת הלקוח להעברת הפעילות, וללא עלות. המערכת המקוונת עתידה להתחיל לפעול בשנת 2021, והיא מבוססת על עקרונות המערכת לניוד חשבונות עובר ושב הפועלת בבריטניה (מערכת ה - CASS[7]), ובהם:

1. הפעילות הנדרשת לצורך העברת הפעילות בחשבון תתנהל, ככלל, מול הבנק החדש בלבד, ובאופן מקוון. משמע שהלקוח לא יצטרך לפנות לשם כך לבנק הישן או לצדדים השלישיים שאיתם יש לו הסדרי תשלום או זיכוי כלשהם. עיקרון זה יבטיח מינימום טרחה בירוקרטית ללקוח במסגרת העברת חשבון העובר ושב.
2. העברת הפעילויות בחשבון תתבצע ברובה בתוך שבעה ימי עסקים מהמועד שבו הושלמה בקשת הלקוח להעברת הפעילות.
3. תהליך העברת הפעילות בחשבון, לרבות מנגנון "עקוב אחריי" שיפורט להלן, לא יהיה כרוך בעלות ללקוח.
4. הפעילות בחשבון תועבר באופן שיבטיח כי במשך שנתיים מיום המעבר החיובים והזיכויים של הלקוח שיופנו לחשבון הישן לאחר סגירתו ינותבו אוטומטית לחשבון הבנק החדש שלו ללא צורך בהתערבותו. כך תהיה לו 'רשת ביטחון', ויוסר החשש מפגיעה כתוצאה מהעברת החשבון לבנק החדש.
5. הבנק החדש יפצה את הלקוח בגין נזק ישיר שייגרם לו, במקרה שייגרם, אם יימצא פגם בהליך הניוד.

הפתרון שיוטמע יכלול תהליך ניוד ותהליך ניתוב, כדלקמן:

תהליך הניוד יכלול טיפול בבקשת הלקוח להעברת פעילותו הפיננסית מהבנק הקודם לחדש – לאחר שבדיקה וידאה כי החשבון עומד בתנאי הניוד – וסגירה של חשבון העו"ש בבנק הקודם. לאחר מכן יתבצע **תהליך ניתוב** (מנגנון "עקוב אחריי"), אשר יכלול העברה אוטומטית של פעולות פיננסיות מהחשבון הישן לחשבון החדש, וזאת מרגע ניוד החשבון ולמשך תקופה של שנתיים. תהליך זה למעשה נותן ללקוח את הביטחון שכל חיוב או זיכוי שהוצגו בחשבונו הישן ינותבו אוטומטית לחשבונו החדש. כך הוא יוכל לשמור על רציפות בניהול חשבונו, ללא צורך ביצירת קשר ישיר עם הגורמים המחייבים את חשבונו הישן (כגון חברת החשמל או חברת תקשורת) או מזכים אותו (כגון מעסיק המזכה את החשבון במשכורת או המוסד לביטוח לאומי המזכה אותו בקצבאות למיניהן) ועדכונם בפרטי החשבון החדש שלו במהלך תקופת הניתוב.

תהליך הניוד והניתוב יבוצע באמצעות הבנקים, ומרכז הסליקה הבנקאי בע"מ (מס"ב) ישמש גורם מרכז של הפרויקט.

מורכבות הפרויקט

[6] במסגרת חקיקת חוק התוכנית הכלכלית התשע"ח -2018.

[7] Current Account Switch Service.

באוקטובר 2018 ערך הפיקוח על הבנקים סמינר מקצועי עם מקימי מערכת ה-CASS במטרה להיטיב וללמוד את מאפייני המערכת בבריטניה ואת הלקחים שהופקו שם לצורך פיתוח יישום המותאם למערכת הבנקאית בישראל. אחת התובנות שעלו במסגרת הסמינר הייתה שהטמעת פתרון למעבר מבנק לבנק בישראל היא מורכבת ביותר, הן באופן כללי והן לעומת הפתרון שיושם בבריטניה, שכן בישראל חשבונות העו"ש מרכזים לא רק את הפעילות הכספית השוטפת של הלקוח (פעילות העו"ש), אלא את כלל הפעילות הפיננסית שלו – תיק ניירות הערך, ההלוואות, הפיקדונות ועוד. אחד הביטויים למצב זה הוא שכ-60% מהציבור צורכים את שלל השירותים הבנקאיים בבנק יחיד (איור 2). כדי לאפשר ללקוח להעביר את חשבון העו"ש מבנק אחד לבנק אחר נדרש טיפול מקיף בכלל הפעילויות הפיננסיות שלו, וכל זאת בתוך זמן קצוב.

מורכבות נוספת של הפרויקט בישראל נובעת מאופן ההתנהלות של הלקוחות בישראל ומצורכיהם, שהם שונים מאשר בבריטניה. השוני העיקרי הוא באופי השימוש בצ'קים – ריבוי של צ'קים דחויים, תופעה שאינה קיימת בבריטניה. על כן, כדי להבטיח ללקוח קלות במעבר מבנק לבנק נדרש לאפשר להמשיך ולכבד את הצ'קים שניתנו מהפנקסים בחשבון הישן באמצעות החשבון החדש – עניין מורכב ביותר. גם העובדה שבישראל חלק ניכר מחשבונות משקי הבית מצויים במשיכת יתר מקשה על מעבר אוטומטי של יתרות מחשבון ישן לחשבון חדש, שכן על אף חובתם של הבנקים לפתוח חשבונות עו"ש אין עליהם חובה להעמיד אשראי ללקוחותיהם.

לאחר השלמת השלבים השונים של הפרויקט – כגון הגדרת סוגי פעילויות וחשבונות לניוד בחקיקה, השלמת האפיון הטכנולוגי על ידי הבנקים ומס"ב, ביצוע הפיתוח הטכנולוגי באופן מסונכרן בין כל הבנקים ובכל בנק במערכותיו שלו, ביצוע תיקוני חקיקה משלימים, ביצוע כל הבדיקות הנדרשות ועוד – תידרש הגברה של מודעות הציבור להקלת הניוד.

סוגי חשבונות ופעילויות לניוד ולניתוב

בנובמבר 2018 פורסמו כללי הנגיד לעניין סוגי חשבונות שהבנקים חייבים לאפשר את ניודם באמצעות המערכת המקוונת. כ-80% מחשבונות משקי הבית יוכלו להתנייד במערכת זו. החשבונות שאינם נכללים בחובת הניוד הם חשבונות בעלי מורכבות משפטית או מניעה משפטית – חשבונות שחל עליהם עיקול או צו מניעה, חשבונות של נפטרים וכיוצא באלה.

במהלך שנת 2019 יפרסם בנק ישראל את כללי הנגיד לעניין סוגי הפעילויות שניתן לנייד ולנתב במסגרת המערכת המקוונת וכן הוראות ניהול בנקאי תקין של המפקחת על הבנקים בעניין זה.

כללי הנגיד והוראות ביצוע אלו יפרטו את סוגי החשבונות, המוצרים והשירותים השונים בבנקים שהם חייבים לאפשר את ניודם, ויציגו את תהליך הניוד לשלביו השונים ומול הממשקים הנדרשים.

תיבה ב'-2: הגנות על צרכנים ועסקים בעולם התשלומים המתקדם בעקבות חוק שירותי תשלום 2019

- **שוק התשלומים בישראל עובר תהליך של שינוי והתפתחות על רקע כניסה של חדשנות וטכנו־לוגיות מתקדמות, וזאת בעקבות שינויים מקבילים המתחוללים בעולם בקצב מהיר. תהליך זה מתאפיין גם בכניסתם של שחקנים חדשים לתחום שירותי התשלום ובהגברת התחרות בו.**
- **כיום הלקוחות יכולים לשלם באפליקציות תשלומים ובארנקים דיגיטליים, להעביר כספים באפליקציות של הבנק ועוד. חלק מאמצעי התשלום החדשניים מוצעים לציבור על ידי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, וחלקם מוצעים על ידי גופים חוץ בנקאיים.**
- **כדי לחזק את אמון הציבור בשחקנים החדשים ובאמצעי התשלום המתקדמים, ובכך לאפשר את הגברת השימוש באמצעים אלו, נדרשה חקיקה אשר תסדיר את הנושא ותקבע תקן אחיד ביחסים שבין נותני שירותי התשלום ללקוחותיהם. בינואר 2019 פורסם חוק שירותי תשלום, והוא צפוי להיכנס לתוקף בינואר 2020.**
- **סקירה זו מתמקדת בניתוח השלכות החוק החדש על משקי הבית והעסקים העושים שימוש באמצעי תשלום מתקדמים וההגנות שיוקנו להם.**
- **החוק קובע הגנות צרכניות שיחולו על כלל חשבונות התשלום ואמצעי התשלום, ובכלל זה הגנות שחלו עד כה על כרטיסי חיוב (כרטיסי אשראי וכרטיסי דביט) בלבד. כמו כן החוק חל על כלל נותני שירותי התשלום, לרבות בנקים, מנפיקים וסולקים.**
- **החוק מכיר בצורך להגן על שני הצדדים בעסקת תשלום – המשלם ומקבל התשלום (המוטב) – וכן בצורך לאזן בין השחקנים השונים בעסקה.**
- **החוק מבטיח שפעולת תשלום תבוצע בהתאם להוראת הלקוח. עוד קובע החוק הסדרי אחריות ברורים של נותני שירותי התשלום כלפי המשלם וכלפי המוטב. זאת מתוך הכרה באפשרות שפעולת תשלום תערב מספר נותני שירותי תשלום.**
- **החוק מחזק את ההגנות הצרכניות לעניין שימוש בהרשאות לחיוב חשבון-תשלום או לחיוב אמצעי תשלום (המכונות בציבור "הוראות קבע"), שכן הרשאות אלה הן כלי נפוץ בשוק התשלומים.**
- **עם כניסת החוק לתוקף הלקוחות יהיו מוגנים בעת ביצוע תשלום במגוון אמצעי תשלום, ובכללם אמצעי תשלום דיגיטליים, כגון אפליקציות תשלום, מפני הונאות ושימוש לרעה באמצעי התשלום. למעשה ההגנות שיחולו בעת ביצוע תשלום בכל אמצעי התשלום יהיו דומות להגנות שהציבור הרחב נהנה מהן היום בביצוע תשלום באמצעות כרטיס חיוב (כרטיס אשראי).**
- **הסדר האחריות לשימוש לרעה שנקבע בחוק הוא הסדר ביטוחי, המטיל את עיקר האחריות על נותן שירותי התשלום, והלקוח נושא בהשתתפות עצמית בסכומים ובתנאים המפורטים בחוק.**
- **נדגיש, כי פיתוח שוק התשלומים בישראל, באופן שהוא ידמה לשוקי התשלומים בארה"ב, באירופה ואף בסין, ידרוש החלת שינויים נוספים לצד החוק האמור, ובראשם – להטמיע בבתי העסק טכנולוגיה מתקדמת (EMV), שתאפשר תשלום באמצעות ארנקים דיגיטליים ותשלום ללא מגע ("Contactless"). תיבה זו אינה עוסקת בהיבטים אלה.**

ב-9 בינואר 2019 פורסם חוק שירותי תשלום, התשע"ט – 2019, ומועד תחילתו נקבע לשנה מיום פרסומו (ל-9.1.2020). חוק זה הוא תוצר של ועדה לאסדרת שירותי תשלום בראשות בנק ישראל ובהשתתפות משרד המשפטים, משרד האוצר (ובהמשך גם רשות שוק ההון הביטוח והחיסכון לאחר הקמתה), ורשות התחרות.

ועדה זו הוקמה בהתאם להמלצות הוועדה הבין-משרדית לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, ומטרתה הייתה לגבש אסדרה רוחבית ואחידה של כלל שירותי התשלום, באופן שיתאים להתפתחות הטכנולוגית, יספק הגנה צרכנית ויאפשר תחרות[1].

הצורך בחוק נבע מתהליך החדשנות שעובר שוק התשלומים בישראל, בעקבות תהליך דומה בעולם, המתבטא בצמצום השימוש במזומן, בהתרחבות של היקף התשלומים האלקטרוניים, ובמעבר לתשלומים באמצעות פלטפורמות מגוונות כגון טלפון סלולרי, אפליקציות תשלומים, וכן פלטפורמות עתידיות שיתפתחו לאורך השנים. פלטפורמות אלה מאפשרות לספק שירותי תשלום מגוונים באופן נוח ויעיל ללקוחות – המשלמים ומקבלי התשלומים. שינויים אלו הביאו וצפויים להביא לכניסתם של שחקנים חדשים לתחום שירותי התשלום ולהגברת התחרות בו.

כדי להבטיח הגינות ולחזק את אמון הציבור באמצעי התשלום המתקדמים ובשחקנים החדשים הנכנסים בימים אלו לשוק הישראלי, וכפועל יוצא מכך להגביר את השימוש באמצעים אלו, נדרשה חקיקה אשר תסדיר את הנושא ותקבע תקן אחיד ביחסים שבין נותני שירותי התשלום השונים ללקוחותיהם.

חוק זה נכתב תוך התאמה להתפתחות הטכנולוגית בתחום אמצעי התשלום, אך הוא גם צופה לעתיד, בהיותו ניטרלי טכנולוגית ככל הניתן. הוראות החוק יחולו גם על פלטפורמות תשלומים עתידיות שיתפתחו בשנים הבאות.

החוק קובע מספר חידושים עיקריים:

– **החלת ההגנות הצרכניות, שחלו עד כה על כרטיסי חיוב (כרטיסי אשראי וכרטיסי דביט), על כלל אמצעי התשלום** (למעט מזומן וצ'קים). חשיבותו של החוק היא בראש ובראשונה בהחלת הגנות צרכניות בעת שימוש לרעה בכלל אמצעי התשלום, ולא רק בכרטיס אשראי ודביט. כך נקבע שכאשר נעשה שימוש לרעה באמצעי תשלום תינתן ללקוח הגנה. לדוגמה: אם נגנב ללקוח הטלפון הסלולרי שלו, ובוצעה בו פעולת תשלום ללא הרשאתו, הלקוח לא יהיה אחראי לשימוש לרעה שנעשה במכשיר לאחר שמסר לנותן שירותי התשלום שלו הודעה על גניבתו. לגבי התקופה שקדמה למסירת ההודעה תוטל על הלקוח אחריות מוגבלת. זאת כדי לעודד לקוחות למסור הודעה לנותן שירותי התשלום סמוך למועד שבו נודע להם על הגניבה או על השימוש לרעה. דוגמה נוספת היא מקרה של גניבת כספים מלקוח בעקבות אירוע סייבר שבו נגנבו פרטי הזיהוי והסיסמאות שלו (למשל העברת כספים מחשבונו לחשבון אחר על ידי תוקף). גם במקרים אלה יוכל הלקוח להודיע לנותן שירותי התשלום כי לא ביצע את העסקה האמורה, וייהנה מן ההגנה שמקנה החוק, לרבות השבת הכספים במקרים של שימוש לרעה.

יצוין כי הסדר האחריות שנקבע בחוק זה, המבוסס על הסדר האחריות הקיים כיום בחוק כרטיסי חיוב, שונה מהסדר האחריות שנקבע בדירקטיבה האירופית, ומיטיב יותר עם הצרכן הישראלי. הסדר האחריות שנקבע בחוק הוא הסדר ביטוחי, המטיל את עיקר האחריות על נותן שירותי התשלום, והלקוח נושא בהשתתפות עצמית בסכומים ובתנאים המפורטים בחוק.

כמו כן נקבעו הגנות צרכניות במקרים של כישלון תמורה (אי אספקת הנכס) וחדלות פירעון של המוטב (מקבל התשלום), בדומה למצב היום לגבי כרטיסי אשראי. ההגנות יחולו על פעולות תשלום שיש בהן הבטחת תשלום (פעולות שבדרך כלל, משניתנה הוראת התשלום המשלם לא יכול לבטלה, ובכך העיסקה מאפשרת את מסירת הנכס או השירות לפני קבלת התמורה); זאת ללא תלות באמצעי התשלום המסוים שבו נעשה שימוש. כך, לדוגמה, אם לקוח שרכש נכס או שירות בבית עסק כלשהו הודיע לחברת כרטיסי

[1] החוק מתבסס על מספר מקורות שעניינם ביחסים החוזיים בין נותן שירותי תשלום לבין לקוחותיהם, ובהגנות הצרכניות אשר יחולו במתן שירותי תשלום: הדירקטיבה האירופית לעניין שירותי תשלום Payment Services Directive, חוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו – 1986 (להלן – חוק כרטיסי חיוב) והוראות ניהול בנקאי תקין רלבנטיות שונות.

האשראי כי הנכס או השירות לא סופק לו אף שחלף מועד האספקה אשר עליו סוכם, וכי ביטל את העסקה, תפסיק החברה לחייב את הלקוח בגין תשלומים עתידיים שטרם בוצעו. כך גם לקוח שרכש נכס או שירות בבית עסק כלשהו, והובא לידיעת חברת כרטיסי האשראי כי בית העסק נמצא בהליכי חדלות פירעון, ולכן נראה שהלקוח לא יקבל את הנכס או השירות אשר רכש – תפסיק החברה להעביר לבית העסק את הכספים שהיו אמורים להיות משולמים לו במסגרת העיסקה עד להחלטה שיפוטית בהליך.

– **החלת הוראות החוק על כלל נותני שירותי התשלום (בנקים, חברות כרטיסי אשראי, חברות המספקות שירות אפליקציות תשלומים, סולקים וכו')** ולא רק על חברות כרטיסי האשראי המנפיקות כרטיסי חיוב, כמו היום בחוק כרטיסי חיוב. כך יחולו הוראות החוק על חברות המציעות ללקוח שירותי תשלום בדרך של ניהול חשבון תשלום, הנפקת אמצעי תשלום או סליקת תשלומים. בכלל זה נקבעו תקנים גבוהים של גילוי ללקוח, הוראות לעניין צורת החוזה, גישה לחוזה, סיום החוזה ועוד.

– **הכרה בצורך להגן על שני הצדדים בעסקה – המשלם והמוטב (מקבל התשלום).** בשונה מחוק כרטיסי חיוב שראה לנגד עיניו בעיקר את הלקוח המשלם, וקבע הוראות המגנות עליו, חוק שירותי תשלום מאזן בין הצדדים ומגן גם על המוטב בעסקה. מוטב זה יכול להיות בית עסק, או אדם פרטי (למשל בהעברה לאדם פרטי באמצעות אפליקציית תשלומים). החוק מעניק הגנות שונות למוטב במקרים שלא היה באפשרותו למנוע שימוש לרעה באמצעי התשלום. כך, לדוגמה, תוגבל אחריות בית העסק לשימוש לרעה בעת שניתנה הוראת תשלום באמצעותו בנסיבות שבהן הוא פעל לאימות זהותו של המשלם ברמת ודאות גבוהה, כלומר לצמצום האפשרות של זיוף והונאה. האחריות במקרה זה תוטל על נותן שירותי התשלום (הבנק, חברת כרטיסי האשראי וכד').

– **קביעת הסדרי אחריות לביצוע פעולת תשלום.** לנוכח מקרים שבהם מספר נותני שירותי תשלום מעורבים בביצוע פעולת תשלום, עלה הצורך לקבוע הסדרי אחריות ברורים של נותני שירותי התשלום כלפי המשלם וכלפי מקבל התשלום. זאת משום שתשתיות התשלומים הן תשתיות מורכבות, המערבות מיגוון של שחקנים, בעוד שהלקוח המשלם והלקוח מקבל התשלום (המוטב) מכירים רק את נותני שירותי התשלום שעמם הם התקשרו. החוק קובע כי הלקוח זכאי לפנות לנותן שירותי התשלום שלו (למשל לבנק שלו), ואינו צריך להתמודד עם יתר נותני שירותי התשלום, שאינו מכיר. כך, לדוגמה, במקרה שנפל פגם בביצוע העברה בנקאית – הסכום עבר לחשבון אחר מזה שאליו התכוון הלקוח, או הועבר סכום שגוי – הלקוח יכול לפנות לנותן שירותי התשלום שלו, והוא אשר יברר עבורו את העניין ויודיע לו את תוצאות הבירור בתוך זמן סביר בנסיבות העניין.

תיבה ב'-3 בנקאות פתוחה: משמעויותיה, המצב בעולם והפרויקט שמוביל בנק ישראל

- בנקאות פתוחה מאפשרת ללקוחות הבנקים לשתף צדדים שלישיים במידע עליהם שבידי הבנקים לשם קבלת שירותים בנקאיים. שחקנים חדשים, לאו דווקא בנקים, יוכלו לגשת לחשבון הבנק של לקוח, בהסכמתו, ולהציע לו שירותים בנקאיים מותאמים לצרכיו.
- דוגמאות לשירותים שלקוחות יוכלו לקבל בעולם של בנקאות פתוחה:
  - ריכוז מידע בנקאי;
  - ייעוץ בהתנהלות הפיננסית;
  - השוואת עלויות של מוצרים בנקאיים;
  - הצעות ערך הנוגעות למוצרים בנקאיים (כגון פיקדונות והלוואות);
  - אמצעי תשלום חדשים ועוד.

- כניסת שחקנים חדשים, הודות לפלטפורמת בנקאות פתוחה, תגביר את התחרות בתחום השירותים הבנקאיים; תאפשר לפתח שירותים חדשניים ודיגיטליים, בין היתר בעולמות התשלומים; תרחיב את הצעות הערך ללקוחות; ותגביר את שליטת הלקוח במידע הבנקאי שלו. פתיחת הבנקאות באופן זה יוצרת גם אתגרים, בפרט בכל הנוגע לפרטיות המידע והאחריות במקרה של דליפתו.
- הרגולציה המובילה את הבנקאות הפתוחה בעולם היא הדירקטיבה האירופית בנושא שירותי תשלום (PSD2[1]). זו מחייבת את הבנקים לתת לגופים מפוקחים, לאו דווקא בנקים, גישה לחשבון הבנק של לקוח, אם הוא מסכים לכך. גישה זו מיושמת באנגליה מינואר 2018, ובאירופה יתחילו ליישמה מספטמבר 2019.
- מאחר שבאירופה יש בנקים רבים, ויש עניין לספק לשחקנים החדשים תשתית אחידה, גובשו בה כמה תקנים מובילים לבנקאות פתוחה. תקנים אלה מבוססים על תשתית API (Application Programming Interface) וקובעים את כללי המשחק ואבטחת המידע לכל השחקנים בשוק הבנקאות הפתוחה: בנקים, נותני-שירותים אחרים ולקוחות.
- הפיקוח על הבנקים מייחס חשיבות רבה לקידום חדשנות ולעידוד התחרות בתחום השירותים הפיננסיים בישראל, ועל כן פועל להגדיר למשק תקן API לבנקאות פתוחה. תקן זה מבוסס על תקן בין-לאומי (NextGenPSD2), והבנקים יחויבו ליישמו. לשם כך מוביל בנק ישראל פרויקט שגם הוא וגם הבנקים משקיעים בו משאבים רבים, מתנהל שיח עם כל השחקנים הרלוונטיים – רגולטורים מקבילים, בנקים, חברות פינטק ועוד – ונקבעו יעדים ולוחות זמנים. מטרתו של הפיקוח על הבנקים היא שכבר ב-2020 בנקים יאפשרו לצדדי ג' מורשים גישה לחשבון הלקוח, בהסכמתו.
- הבנקאות הפתוחה מציבה אתגרים לבנקים ומציעה הזדמנויות חדשות ללקוחות אך גם לבנקים. אמנם יגדל מספר הלקוחות שיבצעו פעולות בנקאיות באמצעות גופים שאינם בנקים – אולם לאחר שהבנקים יתאימו את המודל העסקי לבנקאות הפתוחה, הם יוכלו לפתח מקורות הכנסה חדשים.

[1] Payment Services Directive 2.

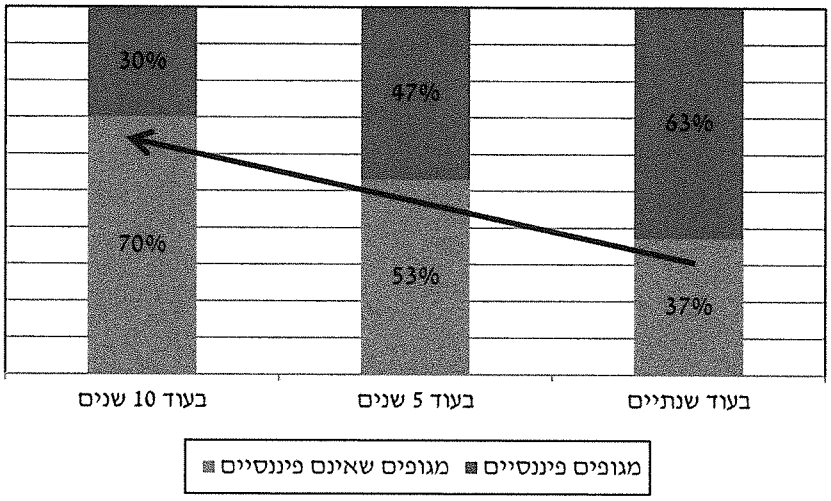
בנקאות פתוחה מהי?

בשוק שקיימת בו בנקאות פתוחה ניתן לצרוך שירותים בנקאיים ופיננסיים לא רק מבנקים אלא גם מנותני שירותים אחרים – ספק אשראי חוץ-בנקאי, גוף פיננסי שאינו בנק, חברת הייטק שמפתחת טכנולוגיה פיננסית (חברת פינטק), חברת טכנולוגיה גדולה (חברת ביגטק) ועוד.

כדי לאפשר ולעודד בנקאות פתוחה יש לאפשר לנותני השירותים גישה ממוכנת לחשבון הבנק של הלקוח, בהסכמתו. הדבר יאפשר ויעודד פיתוח שירותים ומוצרים חדשים בתחום התשלומים, ניתוח המידע הבנקאי של הלקוח ועוד ויגביר את פוטנציאל התחרות – מצב שיתבטא בהוזלת מחירים ובהצעת מוצרים ושירותים חדשניים.

לשם המחשה: בתחום המידע הפיננסי התפתח ריכוז מידע – שירות שמאפשר ללקוח לראות במרוכז ובמקום אחד את המידע הבנקאי מכל חשבונות הבנק שהוא מנהל (אגרגציה של חשבונות). על יסוד ריכוז המידע ניתן להציע ללקוח גם ייעוץ לגבי התנהלותו הפיננסית ולתווך לו מוצרים פיננסיים, לרבות אשראי. בתחום התשלומים ניתן לראות, לדוגמה, כי חלק מבתי העסק מציעים ללקוח לשלם ישירות מחשבון הבנק באמצעות אפליקציה ייעודית בטלפון הנייד, ללא כרטיס חיוב וללא מתן פרטי החשבון. דוגמאות אלו מייצגות רק את קצה הקרחון של האפשרויות והשחקנים שמתפתחים ויתפתחו בעולם הבנקאות הפתוחה. חברת Marketforce[2] ערכה סקר בקרב בכירים בתעשייה הבנקאית באנגליה, ועולה ממנו כי רבים מהם צופים שיותר ויותר לקוחות יצרכו שירותים בנקאיים מגופים שאינם בנקים: הנסקרים סבורים כי בעוד שנתיים יגיע חלקם ל-37% מהלקוחות, ובעוד עשר שנים – ל-70% מהם (איור 1).

איור 1
ממי יצרכו הלקוחות שירותים פיננסיים בעתיד?



המקור: סקר מדוח חברת "Marketforce" לשנת 2018/19 בנושא "The Future of Retail Banking".

[2] הסקר מוצג בדוח שהחברה פרסמה לשנת 2018/19 בנושא The Future of Retail Banking.

מומחים שונים תיארו את עושר ההזדמנויות שמציעות תשתיות הבנקאות הפתוחה באמצעות השוואה לתשתיות חשמל בין-לאומיות: מגוון השירותים החדשים בעולם הבנקאות הפתוחה מקביל למגוון מכשירי החשמל שהתפתחו עם השנים ויכולים להתחבר לאותן תשתיות.

התפתחות הבנקאות הפתוחה בעולם

בשנים האחרונות מתחזקת בעולם שליטת הלקוחות במידע הפיננסי עליהם ובאופן ביצוע הפעולות בחשבונותיהם. מגמה זו מתבטאת גם ברגולציה: כללים חדשים מחייבים את הבנקים לשתף נותני שירותים מורשים במידע הבנקאי על הלקוח, בהסכמתו, ולאפשר להם ליזום תשלומים בחשבונו. רגולציות אלו, המסדירות את הבנקאות הפתוחה, יחולו על הבנקים באירופה החל מספטמבר 2019. הן כוללות את ה-PSD2, הדירקטיבה האירופית בנושא שירותי תשלום, ואת ה-RTS[3], תקן רגולטורי שפרסם ה-EBA לעניין הכללים לאימות חזק של לקוחות (SCA) ולתקשורת משותפת מאובטחת (CSC).

הרגולציה קובעת כללים ברורים בעניין חובות הרישוי של נותני השירותים, הסדרי האחריות בינם לבין הבנקים, אבטחת המידע, החובה לתת גישה לנותני השירותים וכד'. יחד עם זאת היא משאירה מרחב עסקי להתפתחות השוק בקצב שתואם את התפתחות הטכנולוגיה והשירותים החדשים ללקוחות. רגולציות אלו מאפשרות ואף מעודדות כניסת שחקנים חדשים לתחומי התשלומים, המידע, השיווק והתיווך הפיננסי.

רכיב נוסף והכרחי להצלחת הבנקאות הפתוחה הוא אמון הלקוחות בנותן השירותים. הלקוח רוצה לדעת כי אבטחת המידע נאותה, וכי היבטי הגנת הפרטיות מגינים על המידע שלו. לפיכך גובשה באירופה המסקנה שיש ליצור וליישם לבנקאות הפתוחה תקן אחיד על יסוד תשתית API. תשתית זו תקבע את כללי המשחק העסקיים והטכניים לכלל השחקנים בשוק הבנקאות הפתוחה: בנקים, גופים פיננסיים נוספים, חברות פינטק, חברות ביגטק וכד'. קבוצות שונות באירופה ובמדינות נוספות בעולם גיבשו תקן אחיד ונמצאות בשלבי יישום שונים (בריטניה, קבוצת ברלין, STAT, אוסטרליה, הונג קונג ועוד). מומחים תיארו את חשיבותו ועוצמתו של תקן אחיד באמצעות השוואה לקוביות לגו: הקוביות מודולריות ונבנות לפי תקן אחיד, ולכן ניתן להדקן היטב זו לזו ולבנות מבנים ודגמים רבים; בדומה לכך תקן אחיד לבנקאות פתוחה יאפשר לחבר ולבנות ללקוח שירותים שונים באופן הדוק, מוסדר ומסתלם (scalable), וכן יאפשר ליצור מגוון של שירותים פיננסיים חדשים.

תקן לבנקאות פתוחה קובע כללים להיבטים מרכזיים בקשר בנק-לקוח-צד ג': (1) זיהוי צד ג' הפונה לבנק כדי לקבל מידע או ליזום פעולה; (2) זיהוי הלקוח, קבלת הסכמתו להעברת המידע או לייזום הפעולה וניהול הרשאות אלו; (3) שפה אחידה לבקשת מידע מהבנק ולהעברתו לצד ג'; (4) אבטחת המידע ותעבורת הנתונים; (5) השירותים והנתונים שניתן לקבל במסגרת התקן. הכללים להיבטים מרכזיים אלה נועדו לקבוע את הדרישות מכל שחקני הבנקאות הפתוחה, ולוודא כי הם נאותים מבחינת אבטחת המידע והגנת הפרטיות, וכי ללקוח ניתן שירות מהימן.

התפתחות הבנקאות הפתוחה בישראל

בינואר 2017 פורסם החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ז–2017. סעיף 5 לחוק קובע כי בנק יאפשר לנותן שירות לצפות במידע הפיננסי של לקוח, בהסכמתו; וכי שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים ובהתייעצות עם נגיד בנק ישראל והממונה על התחרות (לשעבר ההגבלים העסקיים), יקבעו הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון ושימוש בו. חוק זה עדיין לא נכנס לתוקף, משום שכדי לאסדר וליישם בישראל בנקאות פתוחה בדומה לזו הפועלת בעולם נדרשים – על לדעת משרדי

[3] הסקר מוצג בדוח שהחברה פרסמה לשנת 2018/19 בנושא The Future of Retail Banking.

הממשלה והרגולטורים הרלוונטיים – תיקוני חקיקה נוספים. החקיקה הנדרשת בישראל מורכבת – בין השאר לנוכח מבנה הרגולציה והפיקוח על הגופים הפיננסיים. בימים אלו כל הרגולטורים הרלוונטיים משתפים פעולה כדי לגבש אותה, ובעבודתם הם עוקבים בהתמדה אחר התפתחות הרגולציות באירופה ובעולם.

במקביל לגיבוש החקיקה החל בנק ישראל להגדיר תקן API לבנקאות פתוחה, משום שהוא מייחס חשיבות רבה לקידום החדשנות ולעידוד התחרות בשירותים הפיננסיים בישראל. לשם כך בחן בנק ישראל את התקנים המתפתחים באירופה, באוסטרליה ובארצות הברית, והתעמק בשניים מובילים: התקן של בריטניה (שקבע ה-OBIE) והתקן NextGenPSD2 XS2A Framework (שקבעה קבוצת ברלין). לאחר בחינה מעמיקה והתייעצות עם מומחים בארץ ובחו"ל ועם שחקנים שונים באירופה (בנקים וחברות פינטק) ובישראל (בנקים, חברות כרטיסי אשראי וחברות פינטק), בחר בנק ישראל לאמץ את NextGenPSD2, והוא שיערוך את ההתאמות והספציפיקציה הנחוצות כדי ליישם אותו במשק הישראלי. לשם כך גיבש בנק ישראל תהליכי עבודה שוטפים מול הבנקים, חברות כרטיסי האשראי וחברות הפינטק והטכנולוגיה. נוסף על כך מקיים בנק ישראל קשר שוטף עם רגולטורים רלוונטיים בארץ[4] ובחו"ל. בנק ישראל קבע אבני דרך מרכזיות ליישום התקן במערכת הבנקאית הישראלית: כבר ב-2020 הבנקים אמורים לספק לצדדי ג' מורשים גישה לחשבון הלקוח, בהסכמתו.

טכנולוגיית API נפוצה כבר זמן מה גם בישראל, אולם השימוש בה לצורך בנקאות פתוחה הוא התפתחות חדשה ורחבה יותר. פירוש הדבר ששלבי הניסוי והטעייה עדיין לפנינו, וכך גם בעולם. זאת ועוד, **העלייה המתמדת באיומי הסייבר ובפשעי הסייבר בעולם הפיננסי אינה פוסחת על הבנקאות הפתוחה, והיא מעצימה את סוגיית השמירה על פרטיות הלקוחות ואת החשש להונאה מצד גורמים עבריינים.** אמנם הבנקאות הפתוחה מציבה אתגרים, אולם כאשר נותנים ללקוח שליטה על המידע שלו פוסעים צעד משמעותי לתוך העולם החדש, שכן בעולם זה יש למידע ערך רב. לכן הרגולציה והתקנים שהתפתחו בתחום באירופה מצאו לאתגרים פתרונות במטרה לאפשר לבנקאות הפתוחה לצמוח. בנק ישראל עוקב – וימשיך לעקוב – אחר התפתחות הרגולציות, התקנים והסיכונים בתחום הבנקאות הפתוחה, ויוודא כי התשתית המוקמת ומתפתחת בישראל כוללת פתרונות נאותים לאתגרים ולסיכונים שהיא טומנת בחובה. הוא גם יפיק לקחים אם יתממשו סיכונים בשווקים שמקדימים את השוק הישראלי.

הפיקוח על הבנקים מאמין כי יישום הבנקאות הפתוחה בישראל טומן בחובו פוטנציאל להשפעה חיובית מהותית על השירותים הפיננסיים ועל צריכתם. הוא פועל, תוך שיח עם המערכת הבנקאית ועם שחקנים רלוונטיים נוספים, ליישום הבנקאות הפתוחה מתוך הכרה בחשיבותה הן ללקוחות והן לבנקים. הבנקאות הפתוחה מציבה אתגרים לבנקים והזדמנויות חדשות ללקוחות, אך גם לבנקים. נוסף על התועלת שיפיקו ממגוון שירותים ומוצרים, ייהנו הלקוחות מהוזלה של מחיריהם ומיכולת להתאימם אישית. גם הבנקים ייהנו מיתרונות רבים, חרף האיום הכרוך בפתיחת עולם הבנקאות לשחקנים חדשים[5]. הבנקים יכולים לנצל את השקעתם בהקמת תשתית API ולפעול בשוק הבנקאות הפתוחה גם כנותני שירותי מידע ותשלומים מתקדמים; להרחיב את מגוון השירותים הבנקאיים הניתנים היום (לרבות דרך שיתופי פעולה עם חברות פינטק); לגייס לקוחות חדשים שאינם דווקא לקוחות בנקאיים שלהם ועוד.

[4] משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות שוק ההון, רשות התחרות, רשות הסייבר הלאומי ו"ישראל דיגיטלית".

[5] הסקר שערכה Marketforce והזכרנו לעיל מעלה כי 63% מהבנקים הנשאלים סבורים כי הבנקאות פתוחה יכולה ליצור השפעה חיובית על רווחיותם, ורק 37% סבורים שהיא תיצור השפעה שלילית. עם זאת, קיימים סקרים בינ"ל אחרים שבהם עולה הערכה שהבנקאות הפתוחה תיצור לחץ להורדת הכנסות הבנקים במגוון תחומים.

תיבה ב'-4: בנקאות בענן

- **מחשוב בענן (Cloud Computing) הוא מודול תפעולי שמאפשר לבצע מיקור חוץ לתוכנות, פלטפורמות ותשתיות טכנולוגיות שניתן לצרוך מספק כשירות חיצוני, שכן המשתמשים יכולים להתחבר מרחוק למערכות של נותן השירות.**
- **בשנים האחרונות החלו ארגונים בארץ ובעולם, בהם בנקים, להטמיע מודול מחשוב בענן בשירותים שונים. הדבר מאפשר לארגונים להתייעל, בין היתר באמצעות חיסכון משמעותי בעלויות שונות – למשל רכישות חומרה ותוכנה, תחזוקה, כוח אדם, זמני תגובה, זיהום הסביבה – ובאמצעות הקניית גמישות: המשתמשים יכולים לבחור להרחיב או לצמצם את השירות (משך קבלתו, היקפו, סוגו וכיו"ב) היות שאפשר לצרוך אותו על פי דרישה. נוסף לכך הדבר מאפשר לשפר משמעותית את שירות הלקוחות, שכן הטמעת המוצרים מהירה יותר ולכן גם הנגשתם ללקוחות. זאת ועוד, מכיוון שפינטקים רבים עובדים רק בסביבת ענן, מעבר של הבנקים לסביבת עבודה זו מאפשר שיתופי פעולה באמצעות הטמעת חדשנות.**
- **אולם המחשוב בענן גם כרוך בסיכונים ואתגרים, חלקם חדשים, ואלה נגזרים בין היתר מהתלות במספר מצומצם של ספקי ענן חיצוניים, מאופן הגנת המידע בסביבת הענן, ומיישום בקרות נאותות. מנגד, הענן יכול לתרום להפחתת הסיכונים והאתגרים, שכן בטכנולוגיה ובהגנה עליה יש יתרונות לגודל. לשם המחשה, ספקי הענן משקיעים כספים רבים במרכזי המחשוב שלהם וביכולות הגנה מרובות. השקעות אלו גדולות לאין ערוך מההשקעות שמבצע גוף בודד, בפרט אם הוא קטן.**
- **בנקים בעולם הטמיעו שירותי ענן באופן הדרגתי. 2011-2015 התאפיינו בעיקר בהטמעת יישומים ספציפיים בענן פרטי. 2016-2018 התאפיינו בהתרחבות מסוימת של השימוש בשירותי ענן ציבורי (תוכנה/ תשתית כשירות) ובקידום שירותי בנקאות מתקדמים בענן. כמו כן, כמה בנקים דיגיטליים חדשים בעולם נבנו על גבי פלטפורמה שכולה בענן.**
- **הפיקוח על הבנקים אסדר לראשונה את השימוש בענן כבר בשנת 2015, ובשנים האחרונות הוא עדכן והרחיב לבנקים את אפשרויות השימוש בו, בהתאם לידע ולניסיון שנצברו בעולם ובהתאם למגמות ולהתפתחויות הטכנולוגיות הרלוונטיות. על מנת לפעול בענן נדרשו הבנקים לבצע תהליך ניהול סיכונים בסביבת מחשוב הענן, וכיום הם יכולים להשתמש בו בתחומים שונים – הם יכולים למשל להשתמש בתוכנות, אפליקציות וכיו"ב. אולם בשלב זה הבנקים אינם רשאים להעביר לענן את מערכות הליבה.**
- **בשנים הקרובות ימשיך הפיקוח לעקוב אחר ההתפתחויות העולמיות בתחום הענן, בין היתר בכל הקשור למערכות הליבה, ויעדכן את הוראותיו על סמך הפרקטיקה בעולם והניסיון שיצטבר.**

מחשוב בענן (Cloud Computing) – מהו?

מחשוב בענן הוא מודול תפעולי ובו כלים שונים – ביניהם תוכנות, תשתיות ופלטפורמות – שניתן לספקם כשירות חיצוני, שכן המשתמשים יכולים להתחבר מרחוק למערכות של נותן השירות.
את סוגי השירותים הניתנים במודל מחשוב הענן מקובל לחלק לקטגוריות העיקריות הבאות:

- <u>תוכנה כשירות (Saas, Software as a Service)</u> – התוכנה מסופקת למשתמש כשירות לפי דרישה, והדבר מקנה לו גמישות. לדוגמה, ארגון יכול להשתמש רק בשירות מסוים בחבילת תוכנה, ולא בפונקציות נוספות שקיימות בה, והוא אף יכול להרחיב בהדרגה את השימוש בהתאם לצרכיו. יש לציין כי את השירות מפעיל אתר הספק ולא הארגון המשתמש.

- תשתית כשירות (Iaas, Infrastructure as a Service) – במקרה זה הארגון יכול שלא לבצע שינויים בטופולוגיה הקיימת במערכותיו שכן הוא יכול לשכור משאבי מחשוב – למשל אחסון, שרתים, רכיבי תקשורת – בהתאם לצורך. הודות לכך הארגון יכול להתמקד בהיבטים השוטפים (גיבויים, עדכוני תוכנה וכו') ואינו צריך להקצות תשתית וחומרה.
- פלטפורמה כשירות (Paas, Platform as a Service) – במקרה זה הארגון יכול לקבל פלטפורמה ייעודית לפיתוח אפליקציות והרצתן, בין היתר באמצעות קבלת משאבי מחשוב, תוכנות, תשתית וכיו"ב לפי הצורך.
- נוסף לסוג השירות המשתמשים בשירותי ענן צריכים להחליט מהו סוג מחשוב הענן הרלוונטי לארגון שהם עובדים בו:
- ענן ציבורי (Public Cloud) – מספק שירותים לכמה ארגונים באמצעות שימוש במרכז מחשבים של ספק הענן.
- ענן פרטי (Private Cloud) – משרת ארגון אחד בלבד, לעיתים הוא ממוקם בארגון עצמו ולעיתים אצל הספק החיצוני.
- ענן היברידי (Hybrid Cloud) – משלב מאפיינים של ענן פרטי וענן ציבורי.
- ענן קהילתי (Community Cloud) – משרת כמה ארגונים בעלי אינטרס משותף, לעיתים הוא ממוקם באחד מהם ולעיתים אצל הספק החיצוני.

את הבחירה בסוגי השירות והענן מנחים צורכי המשתמש, ביניהם הצרכים הנוגעים לאבטחת המידע והסייבר, המידה שבה הוא מעוניין לנהל את המערכות, לתפעלן ולהגדיר את הדרישות, ועוד. ככלל, בענן פרטי יש לארגון שליטה רבה יותר על ניהול המערכות ותפעולן.

בשנים האחרונות גדל בעולם ובארץ מספר הארגונים שמשתמשים במחשוב ענן במגוון שירותים. מגמה זו נובעת מההתפתחות הטכנולוגית ומההבנה שמחשוב הענן עשוי להניב לארגונים תועלת. הודות לענן ארגונים יכולים בין השאר:

- לחסוך במשאבים – ארגון יכול לחסוך בעלויות ציוד, בשטחי אחסון ובתחזוקה השוטפת. נוסף לכך הארגון נהנה מגמישות: הוא יכול להרחיב או לצמצם את השירות (משך קבלתו, היקפו, סוגו, ועוד) היות שאפשר לצרוך אותו על פי דרישה. לשם המחשה, משתמש יכול לבנות לעצמו את חבילת השירות המתאימה לו, ולהחליט אם לשלבה במערכות הקיימות אצלו.
- לשפר את הגמישות וזמני התגובה (time to market) של מערכות המחשוב – לדוגמה, ניתן להשתמש בשי־רותים קיימים בענן שייתכן כי ארגונים אחרים העלו, וכך לחסוך זמן פיתוח.
- לעודד מחשוב ירוק (Green IT) – שכן אפשר להפחית את צריכת האנרגיה באמצעות רכישת ציוד חסכוני בחשמל, שימוש בתחנות קצה וירטואליות, ואיחוד שרתים פיזיים במקום מרכזי אחד.
- לשפר מהותית את רמת השירות ללקוחות – לדוגמה, שימוש בשירותי ניהול לקוחות (CRM) בענן יכול לתרום לשיפור חוויית הלקוח: השירותים ניתנים בזמן אמת, אפשר לשלוף נתונים ומידע עדכניים, וכיו"ב. נוסף לכך שימוש כזה יכול לתרום גם לחוויית הארגון עצמו.

בהקשר זה כדאי לציין ששירותים מסוימים, בעיקר כאלה שחברות פינטק מעורבות בהענקתם, מיוצרים רק בסביבת ענן.

אולם השימוש בענן גם יוצר סיכונים ואתגרים, בחלקם חדשים, ואלה מהווים חלק אינטגרלי ממנו ונגזרים בין היתר מתלות במספר מצומצם של ספקי טכנולוגיה חיצוניים או בטכנולוגיות ספציפיות; כלי ניהול, אבטחה, שליטה ובקרה שטרם הבשילו; הסתמכות על הספק החיצוני בהגנה על המידע וביישום בקרות נאותות; אופן ההגנה על המידע והמערכות בממשק בין סביבת הענן למערכות הפנימיות; ועוד. לדוגמה, בשנים האחרונות נצפו ברחבי העולם

אירועי דלף מידע משרתי חברות שמספקות שירותי ענן לארגונים, כתוצאה מניהול הגדרות (קונפיגורציה) שגוי בשרתי האחסון ולא מפריצה אליהם; אולם יש לזכור כי סיכונים ואתגרים אלה התממשו גם כאשר המערכות השונות נמצאו בתוך הארגון (On Premise). לכן חשוב לנהל את הסיכונים הנובעים מפעילות בענן – סיכוני אבטחת מידע וסייבר, דלף מידע, המשכיות עסקית, הגנת המידע ופרטיות לקוחות, האינטגרציה בין המערכות השונות, וכיו"ב.

מחשוב ענן במערכת הבנקאית בעולם[1]

המעבר לענן בבנקים בעולם נעשה בהדרגה ובזהירות משום שמדובר בגופים מפוקחים. השנים 2011—2015 התאפיינו בשימוש בשירותי ענן פרטיים, בעיקר משום שארגונים בכלל ובנקים בפרט עדיין לא צברו די ידע וניסיון בכל הקשור לסיכונים הגלומים בכך. 2016—2018 התאפיינו בהתרחבות מסוימת של השימוש בענן ציבורי (עבור תוכנה ו/ או תשתית כשירות) בפרויקטים ספציפיים, בקידום שירותי בנקאות מתקדמים בענן, וכן בכך שבנקים דיגיטליים החלו להשתמש בענן. התרחבות זו נבעה בין היתר מכך שהגופים הבנקאיים החלו להבין טוב יותר את הסיכונים הנלווים לשימוש בענן וכיצד יש לנהלם כדי להפחיתם (במידת האפשר) לרמה שעומדת בסטנדרטים שלהם בנוגע לתיאבון הסיכון. אולם חשוב לציין כי בנקים מסורתיים בעולם עדיין אינם מעבירים את מערכות הליבה לענן.

מחשוב ענן במערכת הבנקאית בישראל

המערכת הבנקאית בישראל עברה אף היא כברת דרך בתחום המחשוב בענן: היא הכירה בכך שבשנים האחרונות חלה התפתחות משמעותית בטכנולוגיה וברמת בשלותה, שינתה את התפיסה לגביה, ואימצה מודול מחשוב ענן במשאביה השונים. הבנקים בישראל החלו להשתמש בענן בעיקר לשירותים ספציפיים שנועדו לייעל תהליכים ארגוניים (מרביתם השתמשו בתוכנה כשירות– Saas).

הוראת ניהול בנקאי תקין של הפיקוח על הבנקים (הוראה 362) מאסדרת את פעילות הבנקים בנוגע לשימוש בענן. ההוראה קובעת את סדרי הממשל התאגידי, ניהול הסיכונים, והדרישות המינימליות להתקשרות עם ספק ענן. כמו מחשוב הענן, גם הוראת הפיקוח התפתחה והשתנתה בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות, לבשלות הבנקים להטמיע מחשוב ענן, לשינויים ברגולציה העולמית וברצון הפיקוח לעודד חדשנות בנקאית. בשנת 2015 פורסמה לראשונה התייחסות לנושא זה: המפקח על הבנקים שלח מכתב ובו נדרשו הבנקים לבצע תהליך ניהול סיכונים בסביבת מחשוב הענן. בשנת 2017 פורסמה הוראת ניהול בנקאי תקין 362 ובה דרש הפיקוח מהבנקים לפנות אליו לקבלת היתר להשתמש בענן כאשר: מדובר במידע רגיש; החשיפה יכולה לפגוע בבנק או בלקוחותיו; שיבוש ביישום הענן יפגע ביכולת הבנק לתת שירות; רק הענן מספק אמצעי לאבטחת מידע ולהגנה מפני איומי סייבר, כלומר הוא כרובד הגנה יחיד.

בנובמבר 2018 עודכנה הוראה זו: כעת הארגונים הבנקאיים בישראל אינם נדרשים לקבל מראש היתר ליישום מחשוב ענן, אולם הם עדיין נדרשים כמובן לנהל כיאות את הסיכונים הכרוכים בשימוש בענן. הפיקוח נקט צעד זה בין היתר בעקבות השוואה בין ההוראה בישראל להוראות מקבילות בעולם. זאת ועוד, במסגרת ההקלות לבנק חדש הפיקוח בוחן את האפשרות שאם גוף יבקש ויקבל מבנק ישראל רישיון להקים בנק חדש, הוא יוכל – באישור הפיקוח – להשתמש במחשוב ענן גם במערכות הליבה, שכן סביר להניח כי בשנים הראשונות יקיים הבנק פעילות מצומצמת והפיקוח על הבנקים נוקט רגולציה מותאמת סיכון. בשנים הקרובות ימשיך הפיקוח לעקוב אחר ההתפתחויות העולמיות בתחום הענן, בין היתר בכל הקשור למערכות הליבה, ויעדכן את הוראותיו על סמך הפרקטיקה בעולם והניסיון שיצטבר.

[1] sciencedirect: Banking in the cloud: Part 1 – banks' use of cloud services.

תיבה ב'-5: מערכת נתוני אשראי

- **מערכת נתוני האשראי, הפועלת מאפריל 2019, נועדה לקדם את התחרות בתחום האשראי למשקי הבית. במערכת נאסף מידע מגופים פיננסיים וממקורות מידע אחרים, והוא מועבר לנותני האשראי באמצעות לשכות אשראי פרטיות. המידע הנאסף נגיש לציבור הרחב באמצעות הלשכות וגם באופן ישיר בפנייה למערכת.**
- **המערכת מקנה לנותני האשראי, בהסכמת הלקוח, מידע מקיף על התחייבויות הלקוח והתנהלותו בפירעון אשראי בעבר, ובכך מסייעת להם לקבל החלטות אשראי מבוססות. תשתית המידע הרחבה תומכת הן בפעילותם של הגופים הפיננסיים הקיימים והן בזו של גופים פיננסיים חדשים.**
- **המערכת מאפשרת ללקוחות לקבל הצעות אשראי גם מגופים פיננסיים שאצלם הם לא מנהלים פעילות שוטפת. כמו כן היא מאפשרת ללקוחות לקבל ייעוץ כלכלי-פיננסי שיבטיח צריכת אשראי אחראית, המותאמת לצורכיהם וליכולתם לפרוע אותו כסדרו.**
- **בנוסף, המידע שבמערכת מהווה בסיס למאגר נתונים לא מזוהה המשמש את בנק ישראל למילוי תפקידיו השונים, בכלל זה, בתחום היציבות הפיננסית והייעוץ הכלכלי לממשלה.**
- **כדי לממש את יתרונותיו של הסדר השיתוף בנתוני אשראי משקי הבית נדרשים להתנהגות אקטיבית, ובפרט – לפנות למספר נותני אשראי כדי לקבל מהם הצעות אשראי על בסיס המידע שבמערכת ולנהל עמם משא ומתן על תנאיו; ליטול אשראי באופן אחראי; לבחון מעת לעת את דיוק המידע שבמערכת, שכן מידע זה משליך על דירוג האשראי שלהם; לבחון את דירוג האשראי הניתן להם על ידי לשכות האשראי ולפעול לשיפורו במידת הצורך.**
- **הפיקוח והבקרה אחר פעילותה של המערכת והשימושים בה, נתונה לבעלי תפקידים בבנק ישראל שמונו על ידי הנגיד על פי חוק נתוני אשראי: הממונה על השיתוף בנתוני אשראי, מנהלת המאגר, והממונה על הגנת הפרטיות. הם פועלים באופן עצמאי ואינם חלק מהפיקוח על הבנקים. יחידת פניות ציבור הכפופה לממונה על השיתוף בנתוני אשראי, אחראית על בירור תלונות הציבור הנוגעות למערכת נתוני אשראי.**
- **במערכת אגור מידע על כ-6 מיליון יחידים, לרבות מידע על פעילותם כעוסקים. במרשם שמנהל הממונה על השיתוף בנתוני אשראי כלולים כיום, כמשתמשים בנתוני אשראי, יותר מ-30 גופים, הרשאים לקבל ממנה מידע – ביניהם 10 תאגידים בנקאיים ו-4 חברות לכרטיסי אשראי; היתר הם גופים חוץ בנקאיים. מספר נותני האשראי המשתמשים במערכת צפוי לגדול ולתרום להרחבת התחרות בשוק האשראי למשקי הבית.**

דברים כלליים

החל מ-12.4.2019 בנק ישראל מפעיל מערכת נתוני אשראי מרכזית (להלן המערכת), על פי דרישות חוק נתוני אשראי – התשע"ו (2016) (להלן החוק). במסגרת הפעלתה של המערכת בנק ישראל אוסף נתוני אשראי ממקורות מידע שונים, מחזיק אותם במאגר מידע מרכזי ומוסר אותם הן לאזרחים (לקוחות המערכת), והן ללשכות האשראי, ודרכן לנותני האשראי. על פי החוק המידע שבמערכת נועד לשמש למטרות הבאות:

1. הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי;
2. הרחבת הגישה לאשראי;
3. צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים;
4. יצירת בסיס מידע לא מזוהה שישמש את בנק ישראל במילוי תפקידיו.

המידע שבמערכת מאפשר לנותני אשראי פוטנציאליים לקבל מלשכת אשראי, בהסכמת הלקוח, **"דוח אשראי"**, המכיל את נתוני האשראי שדווחו למערכת וכן **דירוג אשראי**. כך לקוח הזקוק לאשראי יכול לקבל הצעות אשראי ממספר גופים פיננסיים, לנהל עמם משא ומתן ולבחור את הצעת האשראי הטובה ביותר עבורו. כמו כן, היא מאפשרת להם לקבל **"חיווי אשראי"**, כלומר, המלצה האם לתת אשראי ללקוח, וכן, **"התרעות"** על שינויים בנתוני הלקוח או בדירוגו.

לקוח זכאי לקבל ישירות מהמערכת **"דוח ריכוז נתונים"**, המכיל את המידע שנאסף לגביו. המידע שבדוח עשוי לסייע לו בקבלת החלטות אשראי, וכן לאפשר לו לקבל שירותי ייעוץ מ**"מיופה כוח בתמורה"** – שהוא גורם מייעץ בתחום האשראי. ביכולתו גם לרכוש מלשכת אשראי שירותי ייעוץ בתחום התנהלותו הפיננסית בכללה, וכן דירוג אשראי.

הפעלתה של מערכת נתוני האשראי מציבה את מדינת ישראל בשורה של מדינות מערביות רבות שבהן מופעלת מערכת מרכזית לשיתוף בנתוני אשראי, המנוהלת בידי הבנק המרכזי או גוף מדינתי אחר, ובכללן אירלנד, בלגיה, פורטוגל וצרפת. מחקרים מצביעים על מגוון תועלות מפעולתן של מערכות לשיתוף בנתוני אשראי – בהן הרחבה של נגישות האשראי לאוכלוסיות חלשות תוך הוזלתו[1], שיפור במוסר התשלומים של הציבור, ומכאן – בסיכון האשראי של הגופים הפיננסיים[2]. השפעות אלה חשובות מאוד הן לנותני האשראי, הן ללקוחות והן להבטחת היציבות הפיננסית של המערכת בכללותה.

מבנה מערכת השיתוף בנתוני אשראי[3]

מערכת נתוני האשראי שהוקמה בישראל מבוססת על איסוף מידע ושמירתו במאגר מידע מרכזי שנמצא באח־ריותו של בנק ישראל. הפעלתה של מערכת נתוני אשראי איננה חלק מפעילותו של הפיקוח על הבנקים, אלא היא נעשית על ידי גורמים ייעודיים בבנק ישראל, שמונו על פי חוק. בהתאם לזאת, הפיקוח והאסדרה של פעילות כלל הגורמים במערכת הם באחריות **הממונה על השיתוף בנתוני אשראי**, ואילו על תפעולו השוטף של המאגר מופקדת **מנהלת המאגר.** הממונה על השיתוף בנתוני אשראי גם אחראי על בירור תלונות הציבור הנוגעות להסדר השיתוף בנתוני אשראי. במקביל להם פועל בבנק ישראל **ממונה על הגנת הפרטיות**, שהוא מחד גיסא גורם מייעץ ומאידך אחראי לדווח לנגיד ולרשם מאגרי המידע כשעולה חשש לפגיעה בפרטיות הלקוחות.

המידע שבמערכת מדווח על ידי גופים פיננסיים בנקאיים וחוץ בנקאיים ועל ידי רשויות מדינה וגופים ציבוריים. כל אלה מוגדרים בחוק כ**מקורות המידע.** המידע מהמאגר מועבר אל **נותני אשראי**, רק אמצעות **לשכות האשראי** הפרטיות שקבלו רישיון מאת הממונה, **והלקוחות** רשאים לקבל מידע גם באופן ישיר מהמערכת. לשכות האשראי מעבירות את המידע לנותני האשראי באמצעות מגוון שירותים המיועדים לנותני האשראי. לשכות האשראי גם רשאיות לתת ללקוחות שירותי ייעוץ בעניין התנהלותם הפיננסית ודירוג האשראי שלהם. נוסף עליהם ישנם **"מיופי כוח בתמורה"**, הפועלים כיועצי אשראי של הלקוח בלבד.

[1] Liran Einav, Mark Jenkinsand Jonathan Lenin (2013).The impact of credit scoring in consumer lending, *The RAND Journal of Economics,* Vol.44, NO.2, Summer.

[2] Tullio Jappelli and Marco Pagano (2002). Information sharing, lending & defaults: Cross country evidence, *Journal of Banking & Finance 26*.

[3] מידע מפורט על מערכת נתוני אשראי מעבר לאמור בסקירה זו ניתן למצוא באתר האינטרנט של מערכת נתוני אשראי בכתובת www.creditdata.org.il

להלן תרשים סכמתי של תהליך איסוף המידע והעברתו לנותני האשראי:

איור 1
תהליך איסוף המידע והעברתו לנותני האשראי

נתוני האשראי המדווחים למערכת

מרבית נתוני האשראי שבמערכת מקורם בדיווחי גופים פיננסיים – בנקים, חברות כרטיסי אשראי, נותני אשראי חוץ בנקאיים וגופים המספקים אשראי אגב מכירת נכס או שירות (למשל לשם מימון רכישת רכב). גופים אלה מעבירים למערכת מידע על כל לקוח ולקוח בנפרד (לפי פרטי תעודת הזהות או הדרכון שלו). מידע זה כולל פרטי הלוואות שניתנו ללקוח, פרטים על המסגרות בחשבון העובר ושב שלו והסכום שנוצל, מידע על מסגרות לפעילות בכרטיסי אשראי והסכום שנוצל, מידע על אשראי שהלקוח ערב לו ועוד. כמו כן מועבר מידע על יתרות חוב שלא שולמו במועד (פיגורים בתשלום[4]), על צ׳קים והוראות לחיוב חשבון שלא כובדו בגלל העדר כיסוי ועל הליכים בבית משפט שנפתחו על ידי מי ממקורות המידע לצורך גביית חוב שסכומו מעל 10 אלפים ש״ח. במערכת אגור מידע מבנקים ומחברות לכרטיסי אשראי המתייחס לתקופה שתחילתה בסוף מאי 2016. מידע מגופים פיננסיים אחרים צפוי להיאסף החל מחודש מאי 2019.

המערכת אוספת מידע גם מרשויות המדינה ומגופים ציבוריים – בדרך כלל מידע המוגדר בחוק כמצביע על אי עמידה של לקוח בתשלום התחייבויותיו. המידע מגיע מהכונס הרשמי, מלשכות ההוצאה לפועל וממדור החשבונות המוגבלים בבנק ישראל. מידע מגופים אלה מדווח למערכת החל מסוף אוגוסט 2018. על רקע כניסתו לתוקף של חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע״ח-2018 יועבר למערכת בעתיד מידע מהממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי שמונה על פי חוק זה.

במערכת נשמר תיעוד של בקשות אשראי שהגיש הלקוח לנותני אשראי המדווחים למערכת: סכום הבקשה, עיתויה, מטרתה, שם נותן האשראי ועוד.

מערכת נתוני האשראי אוספת רק מידע שהוגדר בחוק, ואינה רשאית לאסוף מידע שלא הוגדר בו במפורש, גם אם מידע זה עשוי להיות רלוונטי לנותני האשראי לצורך קבלת החלטות ביחס למתן אשראי או לנקיטת הליכים בגין אשראי שלא שולם. כך אין במערכת מידע על שכר והכנסות אחרות של הלקוח, נכסים שאינם משועבדים להבטחת פירעון אשראי, מקום עבודתו של הלקוח, הוותק שלו בעבודה, מספר הנפשות הנסמכות על הכנסתו ועוד. גם דירוגי אשראי, הניתנים על ידי לשכות האשראי או נותני האשראי עצמם, אינם חלק מהמידע שקיים במערכת.

[4] פיגור בתשלום לנותן אשראי ידווח למערכת אם עברו 30 ימים לפחות ממועד החיוב, והסכום שבפיגור הוא מעל 200 ש״ח; פיגור בתשלום לגוף הנותן אשראי אגב רכישת נכס או שירות ידווח למערכת אם עברו 60 ימים לפחות ממועד החיוב, והסכום שבפיגור הוא מעל 500 ש״ח.

נתוני האשראי הנמסרים לנותני אשראי

המידע לנותני האשראי נמסר באמצעות לשכות אשראי פרטיות. נותן האשראי מגיש בקשה ללשכת האשראי; זו בודקת את הבקשה ומעבירה אותה למערכת נתוני האשראי; המערכת מוסרת ללשכה נתוני אשראי מתאימים; הלשכה מוסרת לנותן האשראי נתונים באמצעות השירותים הבאים:

1. **מתן דוח אשראי** – דוח המבוסס על נתונים ממערכת נתוני האשראי בלבד לתקופה שלא עולה על 3 שנים. כדי לקבל דוח כזה מלשכת אשראי, נותן האשראי נדרש **להסכמת הלקוח.** הדוח עשוי לכלול גם דירוג אשראי לפי מודל דירוג שפיתחה לשכת האשראי, וזאת אם נותן האשראי רכש שירות זה מהלשכה. **דירוג האשראי,** שהוא תוצאה של מודל סטטיסטי שהלשכה פיתחה, אומד את הסבירות שהלקוח יעמוד בתשלומים בגין האשראי אשר ניתן לו. המודל מבוסס על מידע לא מזוהה ממערכת נתוני האשראי בלבד. יודגש כי לא מובאים בו בחשבון נתונים על הגיל, המין, הדת, מקום המגורים והמצב המשפחתי או הבריאותי של מבקש האשראי, וזאת על פי הוראות סעיף 51 לחוק.
2. **מתן חיווי אשראי** – המלצה לנותן האשראי בשאלה אם לתת אשראי ללקוח אם לאו. המלצתה של הלשכה אינה כוללת פירוט לגבי המידע שעל בסיסו היא ניתנה, אך אם יש מידע על הליכים משפטיים המתנהלים על פי דין הלשכה רשאית לצרף מידע זה לחיווי. חיווי אשראי גם אינו טעון הסכמה של הלקוח, אלא **מחייב את יידועו בלבד** בדבר הכוונה לקבל חיווי לגביו. החיווי משמש לבחינת בקשות אשראי חדשות בלבד, לרבות בקשות לחידוש מסגרות אשראי, ובכללן בקשות לקבל אשראי בדרך של תשלום דחוי במסגרת עסקה לרכישת מוצרים או שירותים.
3. **מתן התרעות על שינויים בנתוני האשראי של לקוח (לצורכי ניטור)** – נותן אשראי רשאי לקבל התרעות מיידיות על שינויים בנתוני האשראי של לקוחות שנתנו את הסכמתם לניטור מצבם. ההתרעות מועברות אליו באמצעות לשכות האשראי מייד עם קבלת המידע על האירוע שבגינו ביקש נותן האשראי לקבל התרעה. כך, למשל, נותן אשראי יכול לקבל התרעות מיידיות על פתיחה או סגירה של תיק אצל כונס הנכסים הרשמי, או על הטלה או מחיקה של הגבלה על פי חוק צ'קים ללא כיסוי.

זכויותיו של הלקוח ואופן מימושן

חוק נתוני אשראי יוצר איזון עדין בין זכותם של יחידים לפרטיות לבין השגת התכליות אשר לשמן נאסף המידע. איזון זה מושג, בין היתר, באמצעות הקניית זכויות שונות ללקוח בהתייחס למידע הנאסף לגביו. בכלל זה:

- **הזכות למידע** – זכות הלקוח לקבל, בכל עת שיחפוץ בכך, "דוח ריכוז נתונים", המכיל את כל המידע הקיים לגביו במערכת נתוני האשראי, ואחת לשנה קלנדרית הוא זכאי לקבלו ללא תשלום. הדוח כולל מידע הן על עסקות אשראי שטרם נפרעו (עסקאות פעילות) והן על עסקות אשראי סגורות, כלומר כאלה שאינן פעילות אלא חלק מ"היסטוריית פירעון האשראי" שלו, וניתן ללמוד מהן על התנהלותו בתשלום התחייבויות בעבר.
- **הזכות לאי מסירת מידע** – זכות הלקוח להגביל העברה של המידע המצוי לגביו במערכת לנותני אשראי. נותני אשראי שהלקוח הגביל מסירת מידע להם לא יוכלו לקבל מלשכות האשראי דוח אשראי עליו. הוראת לקוח בדבר אי מסירת המידע שנאסף עליו ניתנת לשינוי על ידו בכל עת. כך, למשל, אם הוא מבקש לקבל אשראי מגורם מסוים, ביכולתו להורות על הסרת הוראת אי מסירה שנתן בעבר.
- **הזכות לאי הכללה במאגר** – זכות הלקוח שלא להיכלל במערכת נתוני האשראי (הזכות ל- opt-out). מימוש הזכות לאי הכללה במערכת גורר מחיקת כל המידע שנאסף על הלקוח עד למועד הבקשה, וכן הפסקת איסוף מידע חדש לגביו. ואולם לקוח שקיימים לגביו נתונים המעידים באופן מובהק כי הוא אינו

עומד בהתחייבויותיו אינו זכאי לבקש את אי הכללתו במערכת נתוני האשראי. נתונים אלה, שהם בגדר "מידע שלילי" על הלקוח, הוגדרו בסעיפים 3 ו-4 לתקנות נתוני אשראי, התשע"ח-2017.

- **הזכות להגיש תלונות ובקשות לתיקון מידע** – לקוח הסבור כי נפגעו זכויותיו על ידי מי מהגורמים המעורבים בהסדר השיתוף בנתוני אשראי, או סבור שנעשה שימוש במידע לגביו בניגוד לחוק, רשאי להגיש תלונה לצורך בירורה על ידי **היחידה לפניות הציבור של מערכת נתוני אשראי.** נוסף על כך, הוא רשאי להגיש בקשה לתיקון מידע, אם הוא סבור שהמידע שקיים לגביו במערכת שגוי או חסר.

לקוח יכול לממש את זכויותיו כאמור, וכן לקבל מידע כללי על המערכת, באחד מערוצי הפנייה שהוקמו לטובת הציבור, ובכלל זה: באמצעות אתר אינטרנט ייעודי שכתובתו: www.creditdata.org.il או באמצעות פנייה למוקד השירות הטלפוני שמספרו 6194*. כדי להבטיח שלא תיפגע פרטיות המידע של הלקוח מבוצע בערוצים אלה תהליך לאימות זהותו.

התמורות הצפויות בשוק בעקבות הפעלתה של מערכת נתוני האשראי

מערכת נותני האשראי צפויה לחולל שינויים משמעותיים בשוק האשראי הצרכני, ולפיכך מחייבת התאמות בהתנהלותם של הגופים הפיננסיים והציבור הרחב בתחום פעילות זה.

המערכת הבנקאית והחוץ בנקאית נדרשת לערוך התאמות במדיניות האשראי, במודלי החיתום ובאופן מתן האשראי לציבור, לנוכח החידושים שהביאה עמה המערכת החדשה, ביניהם:

- מידע מקיף על התחייבויות הלקוח, כלומר על נטל החוב הכולל שלו (המינוף), על אופן פירעון החוב ועל אופן התנהלותו בפירעון חובות בעבר. על נותני האשראי להתאים את הליכי החיתום שלהם למידע החדש שיימסר להם דרך לשכות האשראי.
- דירוג אשראי אובייקטיבי ומהימן מלשכות האשראי, המבוסס על מודל סטטיסטי שפותח בהתייחס למידע על כלל אוכלוסיית הלווים הפרטיים במשק, ולא רק על הלווים של הבנק עצמו. דירוג זה עשוי להחליף מודלים קיימים או להוות מידע משלים להם.
- בסיס מידע שמאפשר הרחבת מספר הגופים הפועלים בתחום האשראי הצרכני – דבר שירחיב את גישת הציבור לאשראי מגופים נוספים, ולפיכך ידרוש הגברה של המאמצים בתחום "שימור הלקוחות".
- ייעוץ ללקוחות על בסיס דוח ריכוז נתונים מפורט הכולל את כל המידע המצוי לגביהם במערכת; זאת באמצעות לשכות האשראי או מיופי כוח בתמורה, שיפעלו בתחום זה. הרחבת השימוש ביועצים פיננסיים תגביר את התחרות ותחייב את הגופים הבנקאיים והחוץ בנקאיים לקדם תהליכים שיצמצמו את "זמן התגובה" במתן מענה לבקשות אשראי של לקוחות.
- מידע מפורט ומרוכז עבור הלקוחות, אשר יאפשר להם לעקוב אחר תנאי האשראי שקיבלו ולעשות שימוש בנתונים אלו בבואם לקבל הצעות אשראי מגופים פיננסיים. הדבר יחזק את כוח המיקוח שלהם בבואם לבחון הצעות האשראי ולבחור את הטובה ביותר עבורם.

המערכת הבנקאית והחוץ בנקאית נדרשת להתאים את עצמה לסביבה משפטית ורגולטורית חדשה. על המערכת להיות ערוכה, בין היתר:

- לברר תלונות של הציבור הנוגעות למידע המדווח לבנק ישראל, ולהכניס במידע זה תיקונים במידת הצורך.
- להבטיח כי פניות לקבלת דוח אשראי על הלקוח או התרעות על שינויים בנתוני האשראי שלו ייענו רק בכפיפות להסכמה תקפה שלו, ופניות לקבלת חיווי ייענו לאחר יידוע הלקוח עליהן.
- לאפשר ללקוחות הזכאים לכך לקבל את דוח האשראי שהבנק קיבל מלשכת האשראי תוך פרק הזמן שקבע הממונה למסירת הדוח.

תמורה נוספת בפעילות הבנקים והגופים החוץ בנקאיים עשויה להיגזר מתרומתה של מערכת נתוני האשראי לביצוע עסקאות של מכירת הלוואות, ובעתיד אף לתהליכי איגוח.

- בשנים האחרונות מתפתח, בתחום האשראי הקמעונאי, שוק של מכירת תיקי הלוואות. תהליך מכירת ההלוואות מלווה בהערכת סיכון האשראי של התיק הנרכש, ושימוש במערכת נתוני האשראי יאפשר להיטיב ולהעריך סיכון זה. כן יאפשר התהליך העמדת אשראי על ידי גופי מימון קטנים יחסית, שלאחר העמדת האשראי יוכלו למכור אותו לגוף פיננסי גדול, ובתמורה שיקבלו יוכלו להעמיד הלוואות נוספות. הדבר יתרום להגדלת היצע האשראי, לשיפור התחרות ולהוזלת האשראי.

הציבור יידרש להתאים את התנהלותו הפיננסית לסביבת המידע החדשה, ולנהוג באקטיביות כדי להפיק מסביבה זו את התועלות הגלומות בה עבורו. בכלל זה יידרש הלקוח:

- להקפיד על התנהלות אחראית בנטילת אשראי ובהחזר אשראי כדי להבטיח כי דירוג האשראי שיינתן לו יאפשר לו לקבל אשראי בתנאים נוחים.
- לבחון הצעות אשראי ממספר גופים פיננסיים, להשוות ביניהן ולהתמקח על תנאיהן.
- להכיר את המידע שנאסף לגביו במערכת נתוני אשראי, לבחון את נכונותו ולפעול לתיקונו ככל שהדבר נדרש. למידע זה השלכות על דירוג האשראי שיינתן לו, ומכאן – על יכולתו לקבל אשראי ועל תנאי האשראי שיוצעו לו.
- להיות מודע לדירוג האשראי שנתנו לו לשכות האשראי ולפעול ככל שנדרש לשיפור הדירוג.

בנוסף, לרשות בנק ישראל יעמוד בסיס מידע רחב ומקיף על האשראי של משקי הבית ומאפייניו השונים, וכן, על חשיפתם של הגופים הפיננסיים לאשראי זה. למידע זה חשיבות רבה לצורכי מחקר, גיבוש מדיניות וייעוץ במגוון הנושאים שבהם עוסק בנק ישראל, ובכללם: יציבות פיננסית, וייעוץ לממשלה בתחומים כלכליים-חברתיים.

נספח 30

הודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל ביום 27 בנובמבר 2019 שכותרתה שלב נוסף בהטמעת תקן EMV במערך התשלומים בישראל

עמ' 598

בנק ישראל

דוברות והסברה כלכלית

ירושלים, כ"ט בחשון התש"ף

27 בנובמבר, 2019

הודעה לעיתונות:

שלב נוסף בהטמעת תקן EMV במערך התשלומים בישראל

בנק ישראל מחייב את הסולקים להפסיק בהדרגה את סליקת העסקאות בטכנולוגיה הישנה (פס מגנטי), עד ליישום מלא של תקן EMV בכלל המשק.

נגיד בנק ישראל: "ישראל חייבת להדביק את הפער בעולם התשלומים ובנק ישראל יבטיח את המעבר של ישראל לעולם התשלומים המתקדמים והמודרני"

בנק ישראל מפרסם היום מתווה להאצת ההטמעה של תקן EMV בישראל. פרסום המתווה צפוי להביא לכך **שכבר בחודשים הקרובים הצרכנים יפגשו יותר ויותר מסופי תשלום שפועלים על פי הטכנולוגיה המתקדמת**, ובטווח של שנים אחדות טכנולוגיית התשלום המתקדמת תוטמע במשק כולו.

נגיד בנק ישראל, פרופ' אמיר ירון: "הטמעת תקן ה-EMV תאפשר כניסה של טכנולוגיות תשלום מתקדמות ושל שחקנים נוספים, מקומיים וגלובליים. המהלך ירחיב את מגוון האפשרויות העומד לרשות בתי העסק והצרכנים ויאיץ את הטמעת הארנקים האלקטרוניים ואפליקציות תשלום מתקדמות. מערכות תשלומים נוחות, יעילות, בטוחות ויציבות הן מרכיב חשוב בכל משק מתקדם. המשק הישראלי נמצא בפיגור ביחס למשקים אחרים מבחינת ההטמעה של אמצעי תשלום מתקדמים והצעד הנוכחי יסייע לגשר על חלק מהפער. **בנק ישראל ימשיך לפעול לקידום מערכות התשלומים במשק ולהגברת החדשנות, התחרות, והאבטחה בתחום זה, שנוגע לכל אזרח ולכל בית עסק במשק הישראלי**".

<u>רקע:</u>

בנק ישראל נקט בשנים האחרונות במגוון צעדים לקידום מערך התשלומים בישראל וליצירת תשתית שתאפשר שימוש בטכנולוגיות תשלום מתקדמות ויציבות תוך הגברת התחרות בשוק. תקן EMV, הנפוץ כיום ברחבי העולם, מאפשר לקדם את החדשנות בתחום התשלומים, לרבות ביצוע תשלומים ללא מגע באמצעות טלפון סלולרי ואפליקציות תשלום מתקדמות; לחזק את התחרות בתחומי הנפקה וסליקה באמצעות הסרת חסם לכניסת שחקנים חדשים מהארץ ומחו"ל; ולהפחית את סיכוני הזיוף והשימוש לרעה בכרטיסי חיוב באמצעות שדרוג מנגנוני האבטחה.

כתוצאה מהמהלכים שננקטו במהלך השנים האחרונות, שוק התשלומים הישראלי בשל למעבר כולל לתקן EMV: הרוב המוחלט של כרטיסי החיוב שהונפקו ללקוחות הם כרטיסים חכמים הכוללים שבב

EMV, וכמחציתם מותאמים גם לביצוע תשלומים ללא מגע (contactless). הלקוחות יכולים לבחור בעצמם את הקוד הסודי לכרטיס (קוד בן 4 ספרות), על מנת שעם אימוץ התקן בבתי העסק הם יוכלו להשתמש בנוחות בכל הכרטיסים שברשותם בהתאם להעדפותיהם. למעלה מ-70 אחוזים ממסופי התשלום במשק מותאמים לתקן מבחינת החומרה, וכ-20 אחוזים מותאמים גם מבחינת התוכנה, ויכולים לאמץ את הטכנולוגיה באופן מיידי. עד כה, מסיבות שונות, רק מעטים מבתי העסק משתמשים בפועל בשיטת התשלום באמצעות הקשת קוד סודי או בעסקאות ללא מגע. יודגש, **שהפעלת שיטת תשלום זו היא תנאי הכרחי לשימוש בארנקים דיגיטליים ובטכנולוגיות תשלום מתקדמות הקיימות בחו"ל.**

<u>עיקרי המהלך:</u>

על מנת להשלים את הטמעת שיטת התשלום המתקדמת בישראל, **ולקבוע לוח זמנים ברור שיספק ודאות לשחקנים השונים בשוק, בנק ישראל קיים בחודשים האחרונים מהלך התייעצות נרחב ב"ועדת כרטיסי חיוב"** - בהובלת מחלקת חות"ם (חשבות ומערכות תשלומים) בבנק ישראל, בהשתתפות כלל הגורמים בתעשיית התשלומים בכרטיסי חיוב (סולקים, מנפיקים, יצרני מסופים, וכדומה) ונציגי הפיקוח על הבנקים. בדיוני הוועדה נבחנה מידת המוכנות של הגורמים השונים בשוק התשלומים להטמעת התקן, ונידונו ההשלכות על הגופים השונים.

בהסתמך על ההבנות שהתקבלו בדיוני הוועדה והחלטות שהתקבלו בבנק ישראל, מפרסם הפיקוח על הבנקים טיוטת הוראה אשר מחייבת את הסולקים להפסיק בהדרגה את סליקת העסקאות בטכנולוגיה הישנה (פס מגנטי), עד ליישום מלא של תקן EMV בכלל המשק. ההוראה תיכנס לתוקף לאחר דיון בוועדה המייעצת וקבלת הערות מהציבור.

<u>לוח הזמנים לאימוץ מלא של תקן EMV בישראל</u>

<u>החל מה-31 במרץ 2020</u>

- יונפקו בישראל רק כרטיסי אשראי וכרטיסי דביט (להלן: כרטיסי חיוב)[1] התומכים ב-EMV ו-Contactless.

<u>החל מה-30 בנובמבר 2020</u>

- יסלקו עסקאות שנעשו בנוכחות כרטיס חכם אך ורק אם בוצעו ב- EMV מלא – כלומר, תוך הקשת קוד סודי בן 4 ספרות בעת ביצוע העסקה, או בעסקאות ללא מגע עד 200 ש"ח ללא הקלדת הקוד הסודי, בבתי העסק הבאים:

[1] חובה זו לא תחול על כרטיסים נטענים, שניתן יהיה להנפיק אותם ללא שבב כך שביצוע העסקאות יהיה באמצעות הפס המגנטי.

- בתי עסק גדולים[2], שמחזור הפעילות שלהם בנוכחות כרטיסי חיוב עלה על 100 מיליון ₪ בשנת 2019;
- כלל בתי העסק הפיזיים שבמועד זה מצוידים במסוף המותאם הן מבחינת החומרה והן מבחינת התוכנה;

- יסלקו עסקאות בבתי עסק שמצטרפים לראשונה, החל מתאריך זה, לשירות סליקה בכרטיסי חיוב, רק אם נעשו בטכנולוגיית EMV, ובעסקאות בנוכחות כרטיס חכם רק אם נעשו ב-EMV מלא.

בכל בתי עסק אלו יסלקו עסקאות שלא בנוכחות כרטיס(עסקאות באינטרנט או בטלפון) אך ורק אם בוצעו בטכנולוגיית EMV.

<u>החל מה-31 ביולי 2021</u>

- יסלקו עסקאות בנוכחות כרטיס חכם רק ב- EMV מלא, בכל בתי העסק הפיזיים (למעט ההחרגות בסעיף הבא);
- יסלקו עסקאות שלא בנוכחות כרטיס (עסקאות באינטרנט או בטלפון) בכל בתי העסק (למעט ההחרגות בסעיף הבא) אך ורק אם בוצעו בטכנולוגיית EMV.

<u>החל מה-31 ביולי 2022</u>

- במשאבות הדלק, יסלקו עסקאות שנעשו בנוכחות כרטיס חכם אך ורק אם בוצעו ב- EMV מלא.
- בתי עסק שהיקף הפעילות שלהם בעסקאות ללא נוכחות הכרטיס (לדוגמה - עסקאות באינטרנט או בטלפון) מהווה 90% או יותר מהמחזור של בית העסק בכרטיסי חיוב, יסלקו עסקאות בנוכחות כרטיס חכם אך ורק אם בוצעו ב-EMV מלא, ועסקאות ללא נוכחות כרטיס אך ורק אם בוצעו בטכנולוגיית EMV.
- תופסק התמיכה בטכנולוגיה הישנה (מתג אשראית).

---

[2] למעט משאבות דלק

נספח 31

העמודים הרלוונטיים מתוך סקירת המחצית הראשונה לשנת 2019 של המערכת הבנקאית כפי שפורסמה ביום 10 באוקטובר 2019

עמ' 602

Bank of Israel
Banking Supervision Department
Economics Unit

בנק ישראל
חטיבת הפיקוח על הבנקים
היחידה הכלכלית

10 אוקטובר 2019
יא' בתשרי תש"פ
Kal_1597b

סקירת המערכת הבנקאית – מחצית ראשונה 2019

הקדמה

במהלך התקופה הנסקרת המערכת הבנקאית הוסיפה לשפר את ביצועיה, לשמור על חוסנה ויציבותה ולתמוך בפעילות הכלכלית במשק. תוצאות אלו הן פועל יוצא של תהליך ההתייעלות המשמעותי שעוברת המערכת הבנקאית בשנים האחרונות, שמתבטאת בצמצום ניכר בכוח אדם, צמצום וחיסכון בנדל"ן ושיפור תהליכים פנימיים, לצד הטמעת טכנולוגיות בממשק עם הלקוחות ובתפעול—קרי, שינוי פונקציית הייצור הבנקאית, ואשר תוצאותיו הובלטו בתקופה הנסקרת בהעדר השפעות שליליות חריגות. ביצועי הקבוצות הבנקאיות משקפים בין היתר את ההתפתחויות בשוק הדיור, את עליית מדד המחירים לצרכן ואת ייסוף השקל וכן הן מושפעות מהפרדת חברות כרטיסי האשראי משתי הקבוצות הבנקאות הגדולות[1].

תהליכי השיפור שעוברת המערכת הבנקאית בשנים האחרונות הובילו לכך שבחודש אוגוסט השנה העלתה חברת הדירוג S&P Global Ratings את הסיווג של ענף הבנקאות בישראל ל"קבוצת סיכון 3" האיכותית יותר – בה נכללות מדינות דוגמת, ארצות הברית, בריטניה, צרפת, אוסטרליה והולנד. שינוי סיווג זה, נותן עוגן גבוה יותר לדירוגי הבנקים בישראל (נקודת מוצא לדירוג). מבין הסיבות שתמכו בהחלטה מציינת החברה את הסביבה הכלכלית התומכת בה פועלים הבנקים, בסיס המימון היציב שנשען על פיקדונות ליבה קמעונאיים ונאותות הפיקוח והרגולציה הבנקאיים בישראל.

תוצאותיהן העסקיות של הקבוצות הצביעו על שיפור שהתבטא ברוב המדדים, והשתקף ברמה נאותה של התשואה להון (10.7%) ושיפור של יחס היעילות לרמה של 58% (יחס הוצאות להכנסות)- יחס נמוך מאוד בהשוואה לשנים האחרונות. הכנסות הריבית נטו תרמו במידה ניכרת לעליית הרווח הנקי בכל הקבוצות, עלייה שנבעה מחיזוק פעילות הליבה והרחבת האשראי לציבור ("השפעת הכמות"). הרווח הנקי הושפע השנה הן לחיוב והן לשלילה מהפרדת חברות כרטיסי האשראי, שהיקפן דומה. מחד, ההכנסות מעמלות ירדו השנה בשיעור חד ומאידך הכנסות המימון האחרות גדלו בעקבות קבלת התמורה מהמכירה. בצד ההוצאות נרשם השנה שיפור קל שהיה תוצאה של צמצום ההפרשות שבוצעו בשנים קודמות על רקע חקירת הרשויות האמריקאיות, של הפרדת חברות כרטיסי האשראי ושל המשכה של מגמת ההתייעלות במערכת. במסגרת זו, יחס היעילות ירד השנה במידה ניכרת והתכנס לרמה של 58% לעומת יחס יעילות של 67% ב-2016.

סך האשראי לציבור הוסיף להתרחב גם השנה, ולאפשר את המשך התרחבות הפעילות הכלכלית, והוא גדל ב-3.8% - שיעור דומה לממוצע שנרשם בשנים האחרונות, ומעט גבוה משיעור הצמיחה במשק. ההתפתחויות בתיק האשראי דומות לאלו שנרשמו אשתקד והן משקפות את ההתפתחויות

[1] כחלק מיישום החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל ("חוק שטרום").

סיכון הסייבר

בתקופה הנסקרת אנו עדים **להמשך עליית המדרגה באירועי הסייבר בעולם וגם בישראל, בתחומים רבים, ולא רק בבנקאות. העלייה מתבטאת בסוגי האירועים, במספרם ובמורכבותם, בגופים המותקפים, במטרות התקיפה ובעוצמת הנזק שנגרם** וסוגיו (דלף מידע, גניבת כספים, מעילות והונאות, פגיעה בשרשרת אספקה, פגיעה בשירותי מחשוב ענן, שיבושים בהמשכיות עסקית ועוד). לצד הדגש במניעה של אירועי הסייבר ניתן דגש רב גם ביכולות התאגידים הבנקאיים לזהות את האירוע ולטפל בו במהירות וביעילות, לכשיקרה.

סיכוני הסייבר בעולם, וגם בישראל, נמנים כיום עם הסיכונים הגבוהים ביותר במערכת הפיננסית. **הנזק** מאירוע סייבר במערכת הבנקאית בעולם מתבטא בעיקר בגניבת כספים, זליגת מידע רגיש, פגיעה במוניטין ושיבוש השירות ללקוח (פגיעה בהמשכיות העסקית). **מטרות המתקפה** הפכו מגוונות יותר. בהן סחר במידע רגיש, מעילות והונאות, גניבת כספים (לדוגמה באמצעות מערכת תשלומים וכספומטים) ומטרות נוספות. **רמת התחכום** של גורמי התקיפה עלתה בשנים האחרונות, ומתבטאת בהתחזות לאתרים שונים וניסיונות פריצה ממוקדים לשרתים של ארגונים וחברות גדולות.

הפיקוח על הבנקים המשיך לפעול גם בתקופה הנסקרת בנחישות לשיפור ניהול סיכון הסייבר במערכת הבנקאית. בין הפעולות הבולטות שהוביל הפיקוח בתקופה זו נמנים **חתימה על מזכר הבנות (MOU) מול מערך הסייבר**, שמגדיר עקרונות לשיתוף פעולה בשוטף ובחירום. **ביצוע תרגילי סייבר מול התאגידים הבנקאיים** לשם שיפור יכולות ההיערכות והתמודדות שלהם מול האיומים ותרחישי הסייבר השונים. כאשר, אחת ממטרות התרגילים היא לוודא כי בהתרחש אירוע גדול הבנק יוכל להכיל אותו בזמן סביר תוך צמצום הנזק. בינואר בוצע תרגיל סייבר מגזרי על תהליך עסקי קריטי, ובספטמבר בוצע תרגיל נוסף מגזרי CAPS 2019[15] של ה-FS-ISAC[16].

תיבה 2 מציגה שורה ארוכה של אירועים שהתממשו בעולם בתקופה הנסקרת. ממגוון האירועים שהתממשו ניתן ללמוד:

1. **מוטיבציית התקיפה שונה ממתקפה למתקפה** – החל מפעילות פלילית לגניבת כספים, המשך ביצירת אנדרלמוסיה לשם כך וכלה בפגיעה בביטחון המדינה. במקרים רבים זהות הגורם התוקף ויכולותיו **(האקר יחיד, קבוצת האקרים, מדינות/מעצמות, האקטיביסטים, ארגוני פשע וכיו"ב)** מלמדות על המוטיבציה לתקיפה, ומשליכות גם על **סוג הנזק ועל עוצמתו** (דלף מידע, גניבת כספים, הונאות, השגת מידע, הפרעה לשירות וכיו"ב).
2. **מתקפות הסייבר הן שונות מגוונות ומתוחכמות**. בין היתר אנו מזהים שיטות של התחזות ללקוחות, שימוש גובר בפישינג לצרכים שונים (השגת מידע וכיו"ב), ניסיונות לניצול חולשות מוכרות במערכות, ניסיונות הסטה והטיה של כתובות רשת ממקורות מידע מהימנים לכתובות של "מתחזים" ועוד. **מתקפת סייבר יכולה להיות או מתמשכת או**

---

15 Cyber-Attack Against Payment Systems – CAPS.

16 Financial Services Information Sharing & Analysis Center – FS-ISAC, הינו ארגון שמטרתו שיתוף וניתוח מידע הקשור לאירועי סייבר ואירועים פיזיים בקרב ארגונים המספקים שירותים פיננסיים ברחבי העולם.

נקודתית. ישנם מצבים שבהם, אירוע פרטני עלול לשמש בעתיד "טריגר" **למתקפות עקביות ומתקדמות.**

3. **לא תמיד אפשר "לכמת" השלכות עתידיות** של אירוע סייבר. כך, לדוגמה, ספק אם ארגון יוכל לכמת בזמן אמת את הנזק הממשי שנגרם **כתוצאה מחשיפה/פרסום נתונים אישיים ורגישים של לקוחות (פרטי כרטיס אשראי ומידע פיננסי נוסף).** ראה דוגמת Equifax ו-Facebook.

מעבר לכך, ניכרת מגמת עלייה בהטלת קנסות כבדים על ארגונים שחוו אירועי סייבר משמעותיים ונמצא כי הפרו הנחיות ותקנות של רגולטורים ורשויות ממשל בעולם, ביניהם במדינות האיחוד האירופאי (GDPR[17]). כך, למשל ביולי 2019 הגיעו הרשויות האמריקאיות להסדר טיעון עם **Equifax**[18] על קנס בגובה 675 מיליון דולר. הקנס מתחלק בין תשלום לרשויות הפדרליות, תשלום למדינות השונות וסכום שנשאר לפיצוי לקוחות.

סיכון הנזילות

הנזילות של הבנקים בישראל גבוהה, אף מעבר לדרישות הרגולטוריות. יחס כיסוי הנזילות (LCR, Liquidity Coverage Ratio)[19] שמר במחצית הראשונה של השנה על יציבות, אם כי ערכו המצרפי ירד מעט מרמה של 128% אשתקד לכ-125% השנה (איור 13). הירידה הקלה בערכו של היחס מתרחשת אחרי שנים של גידול מתמשך - במהלכם שיפרו הבנקים את נזילותם והתכנסו ליעד המינימום הרגולטורי שעלה בהדרגה עם השנים. התפתחות היחס השנה לא הייתה אחידה בין הבנקים וניכר כי בחלקם נרשם שיפור בעוד שבאחרים נרשמה ירידה קלה. למרות האמור, ערכו של היחס (סך פעילות, על בסיס מאוחד) עלה על 100% בכל אחד מהבנקים - דרישת המינימום של היישום המלא של הוראת הפיקוח (איור 14).

הירידה המצרפית בערכו של היחס מתרחשת על אף הגידול בהיקפם של הנכסים הנזילים רמה 1 - לאחר שהוקטנו אשתקד לטובת גידול האשראי לציבור - והיא נובעת מגידול חד בתזרים היוצא נטו, שמקורו בגידול יתרת הפיקדונות הסיטונאיים ממוסדות פיננסיים (לאחר שהושפעו לשלילה אשתקד מכניסתו לתוקף של תיקון 28 לחוק השקעות בנאמנות).

---

[17] GDPR (General Data Protection Regulation) היא רגולציה אירופאית שנועדה להסדיר את תחום אבטחת המידע במדינות האיחוד האירופי. הרגולציה נכנסה לתוקף במאי 2018 והיא מוחלת על חברות האוספת מידע על אנשים פרטיים ממדינות האיחוד האירופי. צעדי האכיפה כוללים קנסות כנגד חברות שיפרו את הסטנדרטים של פרטיות ואבטחת מידע שנוסחו באסדרה.

[18] אחת משלוש סוכנויות המידע הגדולות לדירוג אשראי צרכני בארה"ב.

[19] המדד יחס כיסוי הנזילות פותח בידי ועדת באזל במטרה לקדם את העמידות בטווח הקצר של פרופיל הנזילות של תאגידים בנקאיים. היחס מראה מהי כמות הנכסים הנזילים האיכותיים שתאגידים צריכים להחזיק כדי לשרוד בתרחיש קיצון משמעותי שנמשך 30 ימים קלנדריים. יחס כיסוי הנזילות מורכב משני רכיבים: במונה – מלאי הנכסים הנזילים האיכותיים (HQLA, High Quality Liquid Assets©). מלאי זה בנוי משתי רמות של נכסים. רמה 1 כוללת נכסים איכותיים שהיקף החזקתם אינו מוגבל, ורמה 2 כוללת נכסים שהיקף החזקתם מוגבל ל-40% ממלאי הנכסים הנזילים האיכותיים. (רמה זו מחולקת לשתי רמות משנה: 2א ו-2ב; היקף החזקתם של נכסים ברמה האחרונה מוגבל ל-15%). במכנה – סך תזרים המזומנים היוצא נטו, דהיינו סך תזרים המזומנים היוצא הצפוי בתרחיש הקיצון בניכוי סך תזרים המזומנים הנכנס הצפוי בתרחיש. את סך תזרים המזומנים היוצא הצפוי מחשבים על ידי הכפלת היתרות של קטגוריות או סוגים שונים של התחייבויות מאזניות וחוץ-מאזניות בשיעורי משיכתן הצפויים (run off או drawn down). את סך תזרים המזומנים הנכנס הצפוי מחשבים על ידי הכפלת היתרות של חייבים חוזיים (contractual receivables) בשיעורי קבלתן הצפויים בתרחיש, עד לרף מצטבר של 75% מסך תזרים המזומנים היוצא הצפוי.

נספח 32

תעריפון שב"א

עמ' 606

תעריפון שב"א

1. שירותים ייחודיים לחברות כרטיסי האשראי

1.1. איסוף עסקאות ממסופים

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
52	תשלום חודשי בגין כל מסוף המחובר למערכת	כל המשתתפים הסולקים במסוף	15 ₪	ראה הערה מספר 1
174	תשלום חודשי בגין כל Pin-Pad (קכ"ח) שמחובר למסוף שמחובר למערכת	כל המשתתפים הסולקים במסוף	4 ₪	ראה הערה 1.1
53	בגין כל עסקה	משתתף שהוא סולק	0.6979 אג'	
190	בגין כל עסקה בכרטיס רב מותגי (MC + דיינרס)	משתתף שהוא מנפיק	1.7 אג'	החיוב בנוסף לחיוב הרגיל בגין העסקה (פריט 53) סכום מינימום של 15,000 ₪ לחודש.

הערה מספר 1
החיוב מתחלק בין כל הסולקים במסוף על פי חלקם היחסי בכמות העסקאות שבוצעו במסוף.
התשלום החודשי בגין מסוף מחובר שאינו מבצע עסקאות תתחלק במידה שווה בין הסולקים שפועלים במסוף.
סכום מינימום לתשלום חודשי בגין סעיף זה הוא 10,000 ₪ לכל סולק.

הערה מספר 1.1
החיוב מתחלק בין כל המשתתפים הסולקים במסוף בחלוקה שווה.
אם מותקנים מספר PP-ים אזי התשלום הוא עבור כל אחד מהם בנפרד.
התשלום ייגבה גם במקרה של מסוף אחוד הכולל בתוכו גם PP.

1.2. שירות אישורי עסקאות ממסופים

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
54	בגין כל בקשה לאישור עסקה	משתתף שהוא סולק	1.173 אג'	סכום מינימום של 10,000 ₪ לחודש.
61	בגין כל בקשת אישור ייעודית לקבלת הצעת DCC	משתתף שהוא סולק	5.0 אג'	סכום מינימום של 2,500 ₪ לחודש.

1.3. שירות ממשק סליקה בין הסולקים והמנפיקים

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
405	בגין כל עסקה - סולק	משתתף שהוא סולק	0.4724 אג'	סכום מינימום של 10,000 ₪ לחודש
405	בגין כל עסקה – מנפיק	משתתף שהוא מנפיק	0.4724 אג'	סכום מינימום של 10,000 ₪ לחודש

1.4. שירות ממשק מועדונים

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
400	תשלום חודשי	משתתף שהוא מנפיק	2,000$	לפי שער יציג

2. שירותים שונים

2.1. שירות מיתוג ATM

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
3	בגין כל בקשת מיתוג	משתתף שהוא מנפיק	2.4 אג'	מיתוג בקשה מבנק ה ATM לבנק הלקוח וחזרה. סכום מינימום של 2,500 ₪ לחודש.
4	בגין שירות חודשי עבור החלפת קוד סודי	משתתף שהוא מנפיק	5,000 ₪	תשלום חודשי
5	בגין שירות חודשי עבור החלפת קוד סודי	משתתף שהוא סולק	5,000 ₪	תשלום חודשי
6	בגין שירות חודשי עבור החלפת קוד סודי	משתתף שהוא מתפעל הנפקה	5,000 ₪	תשלום חודשי
7	בגין כל בקשה להחלפת קוד סודי	משתתף שהוא מנפיק	2.4 אג'	
8	בגין כל בקשה להחלפת קוד סודי	משתתף שהוא סולק	2.4 אג'	
10	בגין כל בקשה להחלפת קוד סודי	משתתף שהוא מתפעל הנפקה	2.4 אג'	
11	בגין כל בקשה להחלפת קוד סודי	משתתף שהוא מתפעל הנפקה ומנפיק	2.4 אג'	
12	בגין כל בקשה להחלפת קוד סודי	משתתף שהוא מנפיק וסולק	2.4 אג'	

2.2. שירות לחברות ניכיון

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
906	תשלום חודשי	חברת הניכיון	4,008 ₪	ראה הערה מספר 2
55	תשלום חודשי בגין כל מסוף המשויך להסדר שידור נתונים	חברת הניכיון	5 ₪	

הערה מספר 2

במידה וללקוח אין שירות קליינט לכספות או מערכת DCA נדרשת רכישה של שירות כספות סייברארק כמפורט בסעיף 2.6

2.3. שירות העברת מידע ללקוחות

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
56	שירות חודשי	מקבל השירות	501 ₪	ראה הערה מס' 3 מסוף שמנוי גם לשירות לחברות ניכיון פטור מתשלום זה.

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
57	חיוב בגין כל מסוף שמחובר לשירות	מקבל השירות	1 ₪ למסוף	חיוב חודשי מסוף שמנוי גם לשירות לחברות ניכיון פטור מתשלום זה.
58	חיוב בגין כל תנועה	מקבל השירות	0.0025 ₪	חיוב חודשי
59	חיוב בגין סיכומים למסוף	מקבל השירות	0.5 ₪ למסוף	חיוב חודשי

<u>הערה מספר 3</u>
שירות העברת הממסרים ניתן לבית העסק בו פועל המסוף או לגורם שהוסמך על ידו לקבל את המידע. השירות כולל העברת מידע בגין עסקאות שבוצעו במסוף (לצורך בקרה, התאמות אשראי ועוד).

2.4. <u>שירות להעברת מידע מזדמן ללקוחות</u>

(המידע מועבר בקבצים כגון אקסל, PDF, TXT וכד')

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
430	ריכוז שידורים – לכל שידור בודד למסוף	מקבל השירות	5 ₪	
431	ריכוז שידורים – לשבוע למסוף	מקבל השירות	23 ₪	
413	ריכוז שידורים – לחודש למסוף	מקבל השירות	80 ₪	
432	ריכוז שידורים – לשבוע למסוף נוסף	מקבל השירות	5 ₪	
433	ריכוז שידורים – לחודש למסוף נוסף	מקבל השירות	25 ₪	
434	פירוט עסקאות – לכל שידור בודד למסוף	מקבל השירות	10 ₪	
435	פירוט עסקאות – לשבוע למסוף	מקבל השירות	46 ₪	
412	פירוט עסקאות – לחודש למסוף	מקבל השירות	160 ₪	
436	פירוט עסקאות – לשבוע למסוף נוסף	מקבל השירות	10 ₪	
437	פירוט עסקאות – לחודש למסוף נוסף	מקבל השירות	50 ₪	
438	סיכומים בלבד - לחודש למסוף	מקבל השירות	46 ₪	
439	סיכומים בלבד - לחודש למסוף נוסף	מקבל השירות	10 ₪	
9000	מנוי שנתי – ריכוז שידורים למסוף ראשון	מקבל השירות	962 ₪	תשלום שנתי מראש
440	מנוי שנתי – ריכוז שידורים לכל מסוף נוסף	מקבל השירות	25 ₪	תשלום שנתי מראש
441	פירוט שאילתות – לשבוע למסוף	מקבל השירות	69 ₪	
442	פירוט שאילתות – לחודש למסוף	מקבל השירות	240 ₪	
443	פירוט שאילתות – לשבוע למסוף נוסף	מקבל השירות	15 ₪	
444	פירוט שאילתות – לחודש למסוף נוסף	מקבל השירות	75 ₪	
445	טיפול בהצלבת עסקאות	מקבל השירות	500 ₪	

2.5. <u>הסמכת end-to-end מסופי EMV של יצרנים עבור הסולקים</u>

השירות ניתן לסולקים אל מול כל המותגים

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
130	תשלום בגין הסמכת כל סוג של מסוף EMV לכל מותג	כל הסולקים המעוניינים בהסמכת מסוף זה באמצעות שב"א - בחלוקה שווה	10,020 ₪	ראה הערה מספר 4

הערה מספר 4
חיוב חד פעמי לכל סוג מסוף ולכל מותג. התשלום מתחלק באופן שווה בין כל הסולקים. התשלום לא כולל את העלויות הישירות שישולמו ליחידה המסמיכה אשר גם הן תתחלקנה בין הסולקים.

2.6. שירות כספות סייבראַרק

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
170	תשלום עבור רישיון משתמש להתחברות לכספות	מקבל המידע בכספות	1,453 ₪	תשלום חד פעמי לרישיון
171	תשלום שנתי בעבור תמיכה	מקבל המידע בכספות	200 ₪	תשלום שנתי לכל רישיון החל מהשנה הראשונה

2.7. בדיקות לאישור חיבור מכשיר POS (מסוף) או ציוד קכ"ח למערכת אשראית EMV

השירות ניתן לגורמים אשר מבקשים לשווק מסופי אשראית EMV ולחברם למערכת אשראית EMV - להלן "**יצרן מסוף**", או גורמים אשר מבקשים לשווק ציוד קכ"ח אשר יתחבר למכשירי POS שמתחברים למערכת אשראית EMV להלן "**יצרן קכ"ח**".

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
135	תשלום בגין סבב בדיקות	גורם אשר חתום על הסכם מתאים מול שב"א	₪14,028	ראה הערה מספר 6
138	תשלום בגין סבב בדיקות מקוצר	גורם אשר חתום על הסכם מתאים מול שב"א	7,014 ₪	ראה הערה מספר 7

הערה מספר 6
חיוב לכל סבב בדיקות שנערך למסוף היצרן או לציוד קכ"ח עד לקבלת אישור התחברות על פי מפרט הבדיקות שנמסר ליצרן (המסוף או הקכ"ח) בעת חתימתו על הסכם יצרן.

הערה מספר 7
סבב בדיקות מקוצר אפשרי במקרים הבאים :
יצרן (המסוף או הקכ"ח) הביא לבדיקה סוג מסוף נוסף ממשפחת מכשירים אשר כבר קיבלה אישור.
יצרן (המסוף או הקכ"ח) הביא לבדיקה מסוף לאחר תיקון תקלה.

2.8. תעריפי שעות עבודה של שב"א

- מנהל פרויקט 520 ₪ לשעה
- מאפיין 345 ₪ לשעה
- מפתח תוכנה 265 ₪ לשעה
- בודק תוכנה ואבטחת איכות מוצר 175 ₪ לשעה

2.9. שירותים לחברות המתפעלות כרטיסי תשלום במעגל סגור (CLC)

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
13	בגין כל בקשה לאישור עסקה	מפעיל מערכת CLC	1.173 אג'	סכום מינימום של 10,000 ₪ לחודש.
1415	תשלום חודשי בגין ניהול מסוף המחובר למערכת	מפעיל מערכת CLC	3.0 ₪	

2.10. שירותים מיוחדים

פריט	בסיס החיוב	הגורם המשלם	סכום	הערות
199	שירות העברת חסומים בכספת ליישומי תחבורה ציבורית	מתפעל מסופים של תחבורה ציבורית	500 ₪ לחודש	ראה הערה מספר 8

הערה מספר 8

במידה וללקוח אין שירות קליינט לכספות או מערכת DCA נדרשת רכישה של שירות כספות סייבראר‌ק כמפורט בסעיף 2.6

תנאים כללים

- התשלום בגין השירותים שמחירם נקוב ב-$ יתורגמו לש"ח לפי השער היציג של הדולר האמריקאי ביום הפקת החשבונית.
- על כל המחירים יתווסף מע"מ כחוק.
- הצמדה: המחירים השקליים צמודים למדד המחירים לצרכן ומתעדכנים בשני מועדים בשנה (בינואר וביולי).
- תנאי תשלום: שוטף + 30 יום.

ט.ל.ח

נספח 33

הדו"ח הסופי של בנק ישראל בעניין שרשרת ביצוע עסקה בכרטיס חיוב כפי שפורסם בחודש יולי 2016

עמ' 613

שרשרת ביצוע עסקה

בכרטיס חיוב

(דוח סופי)

יולי 2016

7. מאפייני מערכת כרטיסי חיוב בישראל

לסיכום תיאור מפת מערכת כרטיסי החיוב בישראל, נמפה את מאפייניה העיקריים, תוך התייחסות ליתרונות וחסרונות הגלומים בהם. חלק מהמאפיינים ייחודיים לישראל וחלקם משותפים למדינות ושווקים נוספים, כפי שפורט בפרק העוסק בסקירה הבינלאומית.

7.1. גישה למתג ה-ATM – כיום גישה ישירה למתג ה- ATM מתאפשרת רק לבנקים, וזאת לצורך תמיכה בפעולות משיכת מזומן ובירור יתרה בלבד.

7.1.1. לבנקים ולמפעילי כספומטים חוץ-בנקאיים קיימת אפשרות התחברות עקיפה למתג, באמצעות בנק מארח.

7.1.2. אין אחידות בממשקים בין הבנקים השונים לשלב הסליקה (Clearing) כשלכל בנק יש את המאפיינים המיוחדים שלו ונדרשות התאמות ספציפיות. העדר של תיעוד מספק על הבדלים אלו מקשה על הגישה למתג ה-ATM.

7.2. התחשבנות מחוץ למתג ה- ATM– ההתחשבנות והעברות הכספים בעסקאות ATM מתבצעת באופן חיצוני למתג, דבר שעלול להוות חסם כניסה למצטרף ישיר חדש למתג.

7.3. בעלות על מסופים – מרבית המסופים אינם בבעלות הסולקים הקיימים.

7.3.1. בארץ, בניגוד לעולם, השכרת מסופים על ידי הסולקים אינה נפוצה ומרבית המסופים מושכרים או נמכרים לבתי העסק על ידי היצרנים/המפיצים.

7.3.2. מודל הבעלות שהתפתח בארץ מקל על מעבר בין הסולקים. מכיוון שאשראית תומכת בכל הסולקים הקיימים, אין לסולקים אינטרס לספק את המסוף הקושר את בית העסק אליו. בהקשר זה השוק המקומי משוכלל יותר ביחס למבנה הבעלות בעולם.

7.4. מפרט טכנולוגי\פרוטוקול – המערכת פועלת על בסיס מפרט טכנולוגי משותף המתייחס לתוכנה (Payment Application) במסוף ומבנה השדר, אשר נקבעים על ידי שב"א.

הפרוטוקול המשותף מאפשר רמה גבוהה של תאימות (Interoperability) בין המסופים לסולקים, לרבות יכולת לעבור בין הסולקים מבלי להחליף מסוף וכן להשתמש במסוף אחד לעבודה מול מספר סולקים במקביל. הסטנדרט המשותף מגביר אחידות בחוויית התשלום ויוצר חיסכון למשתתפי המערכת (למשל, בעלויות פיתוח והסמכה מול כל סולק בנפרד) אך מנגד אינו מאפשר כניסה של שחקנים וצרכים חדשים. הפרוטוקול המקומי הקיים אינו סטנדרטי בעוד שבעולם מקובל להשתמש בפרוטוקול גנרי\סטנדרטי המבוסס על ISO8583 שהוסיפו עליו שדות פרטיים. פרוטוקול אשראית EMV פותח על בסיס ISO8583, בתוספת שדות פרטיים כפי שמקובל בעולם.

7.5. הסמכת מסופים – כיום שב"א מהווה גורם הסמכה בלעדי למסופים. ההסמכה נדרשת לבדיקת תקינות זרימת העסקה מהמסוף לשב"א, בהתאם לדרישות הפונקציונאליות והטכנולוגיות של מפרט אשראית. עמידה בהסמכה זו מהווה תנאי לחיבור המסוף בבית העסק וההתממשקות למערכות שב"א.

7.6. אספקת תוכנה –חברת שב"א פועלת כיצרנית "אשראית PC" המהווה מוצר מדף למערכות קופה מבוססות מערכת חלונות למודול של ביצוע התשלום בכרטיסי חיוב. בנוסף קיימים יצרנים יעודים למסופים ולמערכות גדולות.

7.7. פונקציונאליות המערכת –המערכת מאפשרת פונקציונאליות עשירה וייחודית, לרבות:

7.7.1. **סוגי החיוב** - בעולם סוג החיוב מוכתב לרוב ע"י סוג הכרטיס. בכרטיס חיוב נדחה, הנפוץ בישראל, ניתן לבצע עסקת קרדיט, עסקת חיוב נדחה בתשלום אחד ועסקת תשלומים. יכולת זו מגדילה את מגוון אפשרויות החיוב שבידי הצרכן ובית העסק ותורמת להגברת השימוש בכרטיסי חיוב בישראל.

7.7.2. **ניהול סיכונים ברמת המסוף** - בישראל, המערכת מבצעת ברמת המסוף מספר בדיקות (כגון בדיקת מותג, סוג כרטיס, תוקף, תקרה לאישור אוטומטי, קבצי חסומים). בדיקות אלה מצמצמות סיכוני ניצול לרעה, בפרט בעסקאות off-line (עסקאות המאושרות ברמת המסוף) ובכך תורמת לזמינות ומהירות התשלומים לצד רמה גבוהה של המשכיות עסקית.

לצד תרומת הפתרונות המקומיים לאיכות השירות וצמצום הסיכונים למשתתפי המערכת, הועלו מספר חששות כי פתרונות אלו מגבירים את התלות בשב"א ומהווים חסם כניסה למתחרים.

טענות נוספות שעלו:

7.7.3. בשל השיפורים במהירות ויציבות התקשורת ניתן לוותר על יכולת תמיכה בעסקאות Off-line ברמת המסוף.

7.7.4. דרישות ניהול הסיכונים במסוף, במקום ברמת השרת המרכזי, גוררות עלויות פיתוח ליצרן לצד חיסכון לחברות כרטיסי האשראי.

7.7.5. בהינתן גישה למפרטים הפונקציונאליים יכולות הסכמות הבינלאומיות לתת מענה גם למוצרים הייחודיים הקיימים בישראל.

7.8. דרישות הצפנה P2PE באשראית EMV- בדיוני הוועדה הטכנולוגית הוחלט שהמעבר לאשראית - EMV יבוצע ביחד עם פתרון שיאפשר לבתי העסק לעמוד בתקן PCI-DSS.

7.9. ניהול מסופים משותף – שב"א מספקת שירותי עיבוד לכלל הסולקים ובכלל זה שירותי ניהול מסופים משותף הכולל בין היתר יצירת קשר ישיר בין המסוף למתג האישורים, פתיחה וניוד של מסופים וסולקים, הפצת עדכונים.

7.9.1. ניהול מסופים משותף מאפשר ניצול היתרון לגודל, יוצר חיסכון בעלויות קליטה ועיבוד עסקאות עבור הסולקים, מקל על הפצת עדכונים למסופים ומצמצם את תהליכי ההסמכה הנדרשים לכל מסוף. בנוסף, הממשק של שב"א מאפשר ניידות קלה ומהירה בין הסולקים, דבר שתורם לתחרות בסליקה ואין צורך בכמה מסופים.

7.9.2. הועלתה טענה כי ניהול המסופים המשותף מהווה חסם כניסה לסכמות הבינלאומיות לפעילות מיתוג של עסקאות מקומיות.

7.9.3. ניהול מסופים משותף יוצר גם תלות בשב"א כספק של מידע על העסקאות שבוצעו במסוף.

7.10. מתג – מיתוג בקשות האישור מתבצע באופן בלעדי על ידי שב"א. מערכת כרטיסי חיוב המבוססת על מתג משותף יחיד מאפשרת רמת תיאום גבוהה בין המשתתפים, מקלה על התחברות משתתפים חדשים (מנפיקים וסולקים) ויוצרת חיסכון בשל ניצול היתרונות לגודל. מנגד, תלות בגורם יחיד עלולה לייצר נקודת כשל יחידנית במערך התשלומים בכרטיסי חיוב.

7.11. גישה למתג כרטיסי חיוב – כיום החוק מאפשר לשב"א לתת שירותים לתאגידים בנקאיים ולקוחותיהם בלבד.

7.12. עלויות שימוש -בעלות משותפת של הבנקים בשב"א והיותה תשתית חיונית לכלל המשתמשים בכרטיסי החיוב יוצרים לכאורה, פוטנציאל לאפליה בין משתמשים ואף גביית מחיר מופרז. חשש שמטופל במסגרת תנאי הפטור מהסדר כובל הקובע כי העמלות וכל תמורה אחרת בגין שימוש במערכת שירותי איסוף ואישור יהיו זהים לכל המשתתפים.

7.12.1. בהקשר זה, נציין כי עלויות השירותים מהוות פחות מאחוז מעמלת בית עסק המשולמת בעסקה ממוצעת בכרטיס חיוב - שב"א גובה כ-2 אגורות לעסקה: בגין איסוף עסקה – 0.6965 אגורות לעסקה, בגין בקשה לאישור עסקה – 1.171 אגורות לעסקה, בגין ממשק הסליקה בין הסולקים והמנפיקים 0.943 אגורות לעסקה (התעריפון המלא מפורסם באתר האינטרנט של שב"א[38].

7.12.2. קיים קושי בהשוואת עלויות השימוש במתגים בעולם, לאור הבדלים בסל השירותים מצד אחד והפריסה הגיאוגרפית מאידך. עם זאת, מהאינדיקציות שקיבלנו בספרות המקצועית ובשיחות עם גורמים המספקים שירותי מיתוג דומים בחו"ל[39], נראה כי עלויות איסוף ומיתוג העסקה של שב"א אינן חריגות בהשוואה הבינלאומית.

7.13. אישור וסליקת עסקאות באינטרנט

7.13.1. אישור עסקאות - קיימים שני מודלים: במודל On Site כל תהליך האימות ואישור העסקה מתבצע באמצעות האתר של הסוחר ובמודל Off Site הלקוח מופנה (redirect) לאתר מארח שבו מתבצע התשלום. שני המודלים קיימים בישראל ובשניהם הבקשה מנותבת מהדף בו מוזנים פרטי העסקה לשב"א כמעבד של הסולקים.

7.13.2. סליקה- Clearing ו-Settlement – תהליך הסליקה מתבצע באותו אופן שמתבצעת הסליקה ב- POS פיזי באמצעות קבצי Batch.

---

[38] http://www.shva.co.il/default.asp?catid=%7B80DC8F1B-757D-4276-81ED-A116D134E090%7D

[39] לדוגמה, במחקר של Federal Reserve Bank of Kansas City צוין כי Network Fee בעסקת חיוב מיידי ממוצעת בארה"ב נע בין 3 סנט ל-7 סנט.

(F. Hayashi, "The New Debit Card Regulations: Initial Effects on Networks and Banks", 2012)

Network Fee ממוצע לעסקה עמד בשנים 2011-2013 על 5.8 סנט לסולק ועל 4.4 סנט למנפיק.

נספח 34

חסוי

עמ' 618

נספח 35

חסוי

עמ' 621

נספח 36

חסוי

עמ' 624

נספח 37

חסוי

עמ' 629

נספח 38

חסוי

עמ' 635

נספח 39

חסוי

עמ' 647

נספח 40

חסוי

עמ' 649

נספח 41

חסוי

עמ' 652

נספח 42

חסוי

עמ' 654

נספח 43

חסוי

עמ' 656

בבית המשפט המחוזי בירושלים
בשבתו כבית דין לתחרות

ת"כ _____

1. **שירותי בנק אוטומטיים בע"מ**
2. **מרכז סליקה בנקאי בע"מ**

שניהם ע"י עו"ד מתן מרידור ו/או עו"ד אלומה צרניק ו/או עו"ד עדי זיו ואח' ממשרד אגמון ושות' רוזנברג הכהן ושות' שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא רח' יגאל אלון 98, ת"א 6789141 טל': 03-6078607 פקס: 03-6078666.

וע"י עו"ד ניבה ברג לבנת ו/או עו"ד עדי מרדכי ו/או עו"ד משכית רוטנשטרייך ואח' ממשרד מיתר עורכי דין שכתובתם למסירת כתבי בי-דין היא ברח' אבא הלל 16 רמת גן, מיקוד 5250608, טל': 03-6103100 פקס: 03-6103111.

המבקשות

- נ ג ד -

הממונה על התחרות

שכתובתה למסירת כתבי בי-דין היא רח' עם ועולמו 4, ירושלים 9134102 טל': 02-5458500 פקס: 02-5458555.

המשיבה

בקשה לאישור הסדר כובל – כרך אסמכתאות

תוכן עניינים

סימון	שם האסמכתא	עמ'
א'	בנק ישראל, תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות (יולי 2016)	3
ב'	בנק ישראל, הכרזה על מערכות תשלומים מבוקרות (18.7.2013)	21
ג'	הוראת ניהול בנקאי תקין 355 "ניהול המשכיות עסקית" (11.07.2010)	24
ד'	קביעה לפי סעיף 43(א)(3) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח - 1988 בעניין מיזוג בפועל של החברות גולקל 1992 בע"מ וצובר חברה למסחר בע"מ (1998), רשות התחרות 3001329	48
ה'	קביעה בדבר הסדר כובל בין הורן את ליבוביץ בע"מ, שיא סיורים בע"מ, א.נ. נתניה ב"עמ, תור בוס בע"מ, ארגמן תורס בע"מ, גרשון תורס בע"מ, מטיילי עירון בע"מ, ק.ה.ב. בע"מ (קבוצת המסיעים בע"מ), מובילי אשל בע"מ, מטיילי חדרה (1973) בע"מ (2001), רשות התחרות 3012980	83
ו'	הכרזה בדבר קיום מונופולין ישראכרט בע"מ (2005), רשות התחרות 5000034	101
ז'	מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן, ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים (תשס"ח)	120
ח'	ביטול הכרזת ישרכארט בע"מ כבעלת מונופולין מיום 15 ביוני 2012	147
ט'	אישור מיזוג בתנאים בין מור-הר השקעות בע"מ, דקלה דקלה חברה לביטוח בע"מ (1993), רשות התחרות 001298	150
י'	העמודים הרלוונטיים מתוך הספר האדום לשנים 2016-2017 של בנק ישראל בעניין מערכות התשלומים והסליקה בישראל	181
י"א	העמודים הרלוונטיים מתוך הד"וח הסופי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים שפרסם בנק ישראל ביוני 2017	184
י"ב	בנק ישראל, יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל, חוזר 2606 (24.2.2020)	187

אסמכתא א'

בנק ישראל, תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות (יולי 2016)

עמ' 3

Bank of Israel
Accounting, Payments and Settlement Systems Department
Payment and Settlement Systems Division
Payment Systems Oversight Unit

בנק ישראל
מחלקת חשבות, מערכות תשלומים וסליקה
אגף מערכות תשלומים וסליקה
יחידת הפיקוח על מערכות התשלומים

תנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות

מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" ומערכת "מכשירי בנק אוטומטיים",
המופעלות בידי חברת שב"א (שירותי בנק אוטומטיים בע"מ),
ומערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים",
המופעלת בידי מס"ב (מרכז סליקה בנקאי בע"מ)

יולי 2016

תוכן עניינים

מבוא 3
השתתפות במערכת תשלומים 5
חלק ב – תנאי הגישה למערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" 9
חלק ג – תנאי גישה למערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" 11
חלק ד – תנאי גישה למערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" 12
סיכום: תנאי הגישה למערכות שמפעילות חברות שב"א ומס"ב 15
נספח: הגדרות 16

מבוא

תנאי הגישה למערכות התשלומים המבוקרות והמבוקרות מיועדות מהווים את תנאי הסף להשתתפות במערכות תשלומים, והם מביאים בחשבון את סוג ההשתתפות ואת סוג הפעילות של הגוף.

בהתאם לעקרונות ה-PFMI[1], תנאי הגישה צריכים להבטיח את יציבות המערכת ולמנוע חשיפה בלתי קבילה לסיכון למערכת ולמשתתפיה. תנאים אלו צריכים להיות אובייקטיביים ושקופים ולאפשר גישה הוגנת ופתוחה למערכת התשלומים, וזאת מבלי לפגוע ביציבותה.

דרישות החיבור[2] למערכת תשלומים נקבעות על ידי מפעיל המערכת והן כוללות את הדרישות הטכנולוגיות, התפעוליות והעסקיות להשתתפות במערכת.
מסמך זה נועד לקבוע את **תנאי הגישה** למערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" ולמערכת "מכשירי בנק אוטומטיים", המופעלות בידי חברת שב"א, ולמערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים", המופעלת בידי מס"ב.

חלק א של המסמך מציג הגדרה גנרית של השתתפות במערכת תשלומים מבוקרת/ מבוקרת-מיועדת, תוך התייחסות לסוגי השתתפות שונים – השתתפות ישירה ועקיפה והשתתפות כמערכת תשלומים.
חלק ב קובע את תנאי הגישה הייעודיים למערכת "שירותים בכרטיסי חיוב".
חלק ג קובע את תנאי הגישה הייעודיים למערכת "מכשירי בנק אוטומטיים".
חלק ד קובע את תנאי הגישה הייעודיים למערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים".

יש לציין כי עד היום לא הוגדרה או יושמה השתתפות עקיפה במערכות התשלומים בישראל, ובנק ישראל פועל במישורים אחדים על מנת לאפשר זאת. במסגרת זו מטפל בנק ישראל בחסמים המונעים כיום השתתפות עקיפה:

1. **הגדרה של תנאי הגישה ודרישות החיבור למערכות התשלומים**. תנאי הגישה למערכות "שירותים בכרטיסי חיוב", "מכשירי בנק אוטומטיים" ו"זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" מפורטים במסמך זה. את דרישות החיבור למערכות התשלומים שמפעילות מס"ב ושב"א יגדירו המפעילים, והן יעוגנו בכללי המערכת.

---

[1] Principles for Financial Market Infrastructure

[2] לאחר שמפעילי המערכות יקבעו את דרישות החיבור, הן יהוו חלק בלתי נפרד מכללי המערכות השונות ויפוקחו על ידי הפיקוח על מערכות התשלומים.

2. **חסמים רגולטוריים/ משפטיים**

2.1 **אסדרת חוק שירותי תשלום**[3] ויישומו. רישיון למתן שירותי תשלום מהווה את אחת הדרישות להשתתפות ישירה במערכות התשלומים. לכן אסדרת החקיקה הרלוונטית ויישומה יאפשרו לשחקנים נוספים להתחיל לפעול במערכות התשלומים.

2.2 **מתן הוראות למשתתפים הישירים במערכות התשלומים לעניין חיבור משתתפים עקיפים**. הואיל ותנאי הגישה אינם מאפשרים לנותני שירותי תשלום מסוימים להשתתף ישירות בחלק ממערכות התשלומים, משתתפים ישירים יחויבו לאפשר להם לפעול באמצעותם באופן אובייקטיבי ובלתי מפלה.

2.3 **הרחבה של סוגי הגופים שמס"ב ושב"א יכולות לספק להם שירותים**. כיום החברות יכולות לספק שירותים רק לתאגידים בנקאיים וללקוחותיהם. על מנת שהן יוכלו לספק שירותים לשחקנים נוספים, יש להרחיב את סוגי הגופים שחברות אלו יכולות לספק להם שירותים.

3 **חסם תפעולי.** נדרשות התאמות תפעוליות במערכות התשלומים על מנת לאפשר לשחקנים חדשים לפעול בהן. בנק ישראל החל בתהליך של בחינת ההתאמות הנדרשות ממערכות התשלומים אשר תאפשרנה השתתפות עקיפה.

---

[3] חוק שירותי תשלום יסדיר את תחום שירותי התשלום בישראל. החוק יקבע מיהם הגופים הרשאים לספק שירותי תשלום אלו ויסדיר רישיון מוסד תשלומים אשר יאפשר לגופים חדשים לספק שירותי תשלום תחת רישיון זה. בנוסף, חוק שירותי תשלום יסדיר את החובות והזכויות בין נותני שירותי התשלום ללקוחותיהם.

<u>השתתפות במערכת תשלומים</u>

1. <u>כללי</u>

מערכת תשלומים חשופה לסיכונים הנובעים ממשתתפיה, וכדי לנהל אותם עליה לקבוע תנאי גישה ודרישות חיבור למערכת. תנאים ודרישות אלו נועדו לוודא כי לגופים הנותנים שירותי תשלום, וזקוקים לשירותיה של מערכת התשלומים לצורך פעילותם הפיננסית, יש את היכולות התפעוליות והפיננסיות ואת התשתית החוקית לפעול במערכת, כמו גם את היכולת לנהל את סיכוניהם. זאת על מנת למזער את חדירת הסיכונים למערכת עצמה ולמשתתפים בה.

הסיכונים שמשתתפים ישירים יוצרים למערכת צריכים לקבל כיסוי מלא בכללים ובהסכמים עם מערכת התשלומים. לכן משתתף ישיר במערכת נדרש להחזיק ברישיון לספק את שירות התשלום שלשמו הוא זקוק לגישה למערכת, וכן ליצור עם מפעיל המערכת קשר משפטי שמפרט את זכויותיו וחובותיו של כל צד. הסכם זה יתייחס לקבלת כללי המערכת, המהווים את המסגרת לכיסוי הסיכונים שהמשתתף יוצר למערכת בעקבות ההשתתפות בה. דרישות אלו מצמצמות את הסיכון שמשתתפים ישירים יוצרים למערכת.

הסדרי השתתפות עקיפים נוצרים כאשר גופים מסוימים (משתתפים עקיפים) פועלים באמצעות גופים אחרים (משתתפים ישירים), ומסתמכים על שירותיהם של האחרונים כדי לקבל גישה למערכת התשלומים במטרה לספק שירותי תשלום ללקוחותיהם. המשתתפים העקיפים אינם מחויבים לכללי המערכת והם פועלים בהתאם להסכם בינם לבין המשתתף הישיר – כלומר הגוף שנושא באחריות לפעילותו של המשתתף העקיף הן כלפי מערכת התשלומים והן כלפי יתר המשתתפים בה[4]. בהסדרי השתתפות עקיפים אלו כרוכים סיכונים למערכת התשלומים, למשתתפיה ולשוק הפיננסי בכללותו, ומערכת התשלומים צריכה לנהל אותם ולהגבילם, בין היתר באמצעות זיהוי של ההשתתפות העקיפה וניטורה. על כן דרישות החיבור דורשות מהמשתתפים הישירים לפעול להפחתת סיכונים אלו. במסגרת הפיקוח על מערכות התשלומים תיבחן צורת ההשתתפות (ישירה/עקיפה) בהתאם לרמת הסיכון בפעילות המשתתף אליה עלולה המערכת להיות חשופה.

למשתתפים עקיפים יש כמה אפשרויות לבצע את החיבור הטכני למערכת: באפשרותם להתחבר למערכת באופן ישיר, באמצעות לשכת שירות, ובאמצעות משתתף ישיר. חיבור טכני ישיר, כמו גם חיבור דרך לשכת שירות, דורשים מהמשתתף לחתום על הסכם תפעולי עם מפעיל המערכת ולעמוד בדרישות תפעוליות ובדרישות אבטחה.

---

[4] הפיקוח על מערכות התשלומים יבחן, מתוקף סמכותו, את סבירות ההסכם בין המשתתף העקיף לישיר ואת הגינותו.

2. <u>תנאי הגישה למערכות תשלומים</u>[5]

קיימים כמה סוגי השתתפות בפעילות הליבה במערכת תשלומים. להלן נציג את הגדרות הסוגים ואת תנאי הגישה עבורם[6].

2.1. משתתף ישיר:

משתתף ישיר במערכת תשלומים הוא נותן שירותי תשלום בעל רישיון, כפוף לכללי המערכת, ופועל בפעילות הליבה שלה על מנת לספק שירותי תשלום ללקוחותיו.

תנאי הגישה להשתתפות ישירה:

- **נותן שירותי תשלום בעל רישיון** – קיימת חשיבות לכך שהגופים המשתתפים באופן ישיר במערכת יפעלו על פי רישיון, וזאת על מנת למנוע סיכונים עודפים במערכת התשלומים. לכן רק נותני שירותי תשלום בעלי רישיון, כהגדרתם בחוק שירותי תשלום, יוכלו להיות משתתפים ישירים במערכות התשלומים.
- **כפוף לכללי המערכת** – כללי המערכת הם המסגרת המכסה את הסיכונים שנוצרים למערכת מההשתתפות בה, וקבלתם מהווה תנאי מקדים להשתתפות ישירה.
- **חתימה על הסכם השתתפות מול מפעיל המערכת** – המשתתף הישיר נכנס לקשר משפטי עם מפעיל המערכת. במסגרתו הוא מקבל זכויות וחובות בכל הקשור להשתתפותו במערכת, ובמקרה הצורך גם בכל הקשור לפעילותם של משתתפים עקיפים הפועלים באמצעותו.

2.2. משתתף עקיף:

משתתף עקיף במערכת תשלומים הוא נותן שירותי תשלום שאינו כפוף לכללי המערכת. הוא פועל בפעילות הליבה שלה תוך הסתמכות על שירותים ממשתתף ישיר, וזאת על מנת להעביר אליה הוראות במטרה לתת שירותי תשלום ללקוחותיו.

תנאי הגישה להשתתפות כמשתתף עקיף:

- **נותן שירותי תשלום** – נותני שירותי תשלום זקוקים לגישה למערכת התשלומים על מנת לספק שירותי תשלום ללקוחותיהם, ולכן הם יוכלו לפעול במערכת התשלומים.
- **משתתף עקיף אינו כפוף לכללי המערכת אלא פועל באמצעות משתתף ישיר ומסתמך על שירותיו** – משתתף עקיף פועל במערכת באמצעות משתתף ישיר ותוך הסתמכות עליו.

---

[5] עד שחוק שירותי תשלום יחוקק, תנאי הגישה לכל מערכת יפרטו אילו נותני שירותי תשלום רשאים לפעול במערכות התשלומים.

[6] תנאים אלו הכרחיים אך ייתכן שהם אינם מספיקים. ייתכן כי יצטרפו אליהם תנאים שמותאמים להשתתפות במערכת מסוימת.

פעילותו של המשתתף העקיף במערכת כפופה להסכם בינו לבין המשתתף הישיר, ומערכת התשלומים אינה צד להסכם זה.

- **חיבור טכני ישיר למערכת תשלומים** – במידה שמשתתף עקיף מעוניין להתחבר למערכת באופן ישיר (מבחינה טכנית), עליו לחתום עם המפעיל על הסכם תפעולי ולעמוד בדרישות התפעוליות ובדרישות האבטחה המפורטות בדרישות החיבור.

2.3. מערכת תשלומים:

משתתף כמערכת תשלומים הוא גוף שכפוף לכללי המערכת, פועל בפעילות הליבה שלה, ויש לו הרשאה לפעול בשמם של משתתפים אחרים[7].

תנאי הגישה להשתתפות כמערכת תשלומים:

- **בעל הסמכות המשפטית לפעול במערכת בשמם של המשתתפים** – מערכת תשלומים שמשתתפת במערכת תשלומים אחרת פועלת בשם המשתתפים במערכת האחרת. על מנת לאפשר סוג פעילות זה מערכת התשלומים המשתתפת צריכה לקבל את הסמכות המשפטית לפעול בשמם של המשתתפים במערכת האחרת.
- **כפוף לכללי המערכת** – כללי המערכת הם המסגרת המכסה את הסיכונים שנוצרים למערכת מההשתתפות בה. כללי המערכת קובעים את חובותיה וזכויותיה של מערכת התשלומים (המשתתפת) כלפי המערכת וכלפי יתר המשתתפים. לפיכך קבלתם מהווה תנאי מקדים להשתתפות כמערכת תשלומים.
- **חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות כמערכת תשלומים** – מערכת התשלומים נכנסת לקשר משפטי עם מפעיל המערכת, ובמסגרתו היא מקבלת זכויות וחובות בכל הקשור להשתתפותה במערכת.

<u>הבהרות</u>

- אופן החיבור התפעולי למערכת אינו קובע את אופי ההשתתפות, דהיינו משתתף ישיר יכול להתחבר למערכת ישירות או באופן עקיף, והוא הדין במשתתף עקיף.
- נותן שירותי תשלום יכול, בתנאים מסוימים, לבחור את סוג ההשתתפות במערכת, קרי – ישירות או בעקיפין.
- משתתף ישיר חייב לספק גישה עקיפה לשירותי המערכת באופן הוגן ובלתי מפלה.
- נוסף לעמידה בתנאי הגישה למערכת התשלומים יש לעמוד גם בדרישות החיבור אליה על מנת להשתתף בה.

[7] לדוגמא - מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" פועלת במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" שמפעילה מס"ב.

3. <u>הבחנה בין לקוח לבין משתתף עקיף</u>

ה-BIS אינו מבחין בין לקוח לבין משתתף עקיף – הוא מגדיר את שניהם באותו אופן[8]. נוסף לכך, הספרות מתייחסת גם להשתתפות מדורגת (Tiered Participation), דהיינו גוף שאינו משתתף במערכת באופן ישיר אך הוראותיו נסלקות, נרשמות ומעובדות באופן עקיף דרך משתתף ישיר במערכת[9].

כלומר ללקוח ולמשתתף עקיף יש מאפיינים זהים:

- אין להם גישה ישירה לפעילות הליבה של מערכת התשלומים (אין הכוונה לגישה במישור התפעולי).
- הם אינם כפופים לכללי המערכת.
- הם משתתפים בפעילות הליבה של המערכת באמצעות משתתף ישיר.
- קיים הסכם דו-צדדי עם המשתתף הישיר.

יחד עם זאת ניתן לזהות כמה מאפיינים שבאמצעותם ניתן, לכאורה, להבחין בין לקוח לבין משתתף עקיף:

משתתף עקיף	לקוח
נותן שירותי תשלום[10]	אינו נותן שירותי תשלום
מזוהה על ידי מערכת התשלומים	אינו בהכרח מזוהה על ידי מערכת התשלומים

---

8 http://www.bis.org/cpmi/publ/d00b.htm?&selection=122&scope=CPMI&c=a&base=term

Indirect participant (in an FMI) – An entity that does not have direct access to the FMI's services, and is typically not directly bound by the rules of the FMI, but whose transactions are cleared, settled, or recorded by the FMI through a direct participant. An indirect participant has a bilateral agreement with a direct participant.

Client/Customer (of an FMI participant) – See indirect participant.

9 Tiering – where an institution does not participate directly in the central payment system but settles its payments indirectly through an agent that does.

10 מאחר שהמשתתף העקיף הוא נותן שירותי תשלום, הוא מספק ללקוחותיו שירותי תשלום באמצעות המערכת.

חלק ב – תנאי הגישה למערכת "שירותים בכרטיסי חיוב"

1. פעילות הליבה של מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב"

מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" כוללת שלוש פעילויות ליבה עצמאיות:

1.1. **אישור עסקאות**: העברת הבקשות לאישור המנפיק הרלוונטי והחזרת התשובה למסוף. העברת דיווח על אישור הפעולה שבוצעה (Advice) לסולק/ מנפיק הרלוונטי.

1.2. **איסוף עסקאות**: איסוף עסקאות מהמסופים בבתי העסק באמצעות שידור קובצי אצווה (Batch); עיבודים יומיים והעברת קובצי עסקאות לסולק.

1.3. **קדם-סליקה (Clearing):** קליטת קובצי העסקאות וביצוע בקרות קלט ועיבוד, תהליך שבסופו נוצרים קבצים לזיכוי/ חיוב חשבונות הסולקים והמנפיקים. הקבצים נשלחים למערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים", המופעלת בידי מס"ב, ובתום התהליך הם נכללים בקובץ הרב-צדדי שמס"ב שולחת לסליקה (Settlement) במערכת ה-RTGS.

2. המשתתפים במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב"

"שירותים בכרטיסי חיוב" היא מערכת להעברה דו-כיוונית של מסרים בין סולקים למנפיקים, ולכן המשתתפים באחת משלוש פעילות הליבה שלה – הן ישירות והן בעקיפין – הם סולקים ומנפיקים.

2.1. תנאי הגישה לפעילות הליבה במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" למשתתף ישיר

משתתף ישיר במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" – נותן שירותי תשלום בעל רישיון לספק שירותי סליקה ו/ או הנפקה, כפוף לכללי מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב", ופועל באחת מפעילויות הליבה שלה.

תנאי הגישה להשתתפות ישירה במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב":

2.1.1. **נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ובהתאם לרישיון מותר לו לספק שירותי סליקה ו/ או הנפקה.**

עד להשלמת חקיקת חוק שירותי תשלום, הגופים שלהלן יורשו להשתתף באופן ישיר במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב":

- סולקים בעלי רישיון סליקה בהתאם לחוק בנקאות (רישוי);
- מנפיקים שפועלים כיום במערכת;

2.1.2. **כפוף לכללי המערכת.**

2.1.3. **חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות.**

2.2. <u>תנאי הגישה לפעילות הליבה במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" למשתתף עקיף</u>

משתתף עקיף במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" – נותן שירותי תשלום, רשאי לספק שירותי סליקה ו/ או הנפקה, אינו כפוף לכללי המערכת, ופועל באחת מפעילויות הליבה שלה באמצעות הסכם עם משתתף ישיר.

תנאי הגישה להשתתפות עקיפה במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב":

2.2.1. **נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ומותר לו לספק שירותי סליקה ו/ או הנפקה.**

עד להשלמת חקיקת חוק שירותי תשלום, הגופים שלהלן יורשו להשתתף באופן עקיף במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב":

- סולקים בעלי רישיון סליקה בהתאם לחוק בנקאות (רישוי);
- מנפיקים שפועלים כיום במערכת.

2.2.2. **פועל באמצעות משתתף ישיר ומסתמך על שירותיו.**

2.2.3. **חתם על הסכם עם המשתתף הישיר.**

3. <u>גופים שפועלים במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" ואינם משתתפים בה</u>

3.1. **משתמשים במערכת**

בשוק כרטיסי החיוב קיימים גופים רבים – ביניהם חברות ניכיון, מפיצים, יצרנים, מאגדים וחברות Gateway – שאינם משתתפים במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" אלא רק משתמשים בה. גופים אלה מקושרים למערכת, פועלים בה ומהווים חולייה בשרשרת ביצוע העסקה בשוק הישראלי. עם זאת, פעילות הליבה במערכת (אישור, איסוף וסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב) יכולה להתקיים גם ללא מעורבותם, ולכן גופים אלו אינם מוגדרים כמשתתפים במערכת.

מכיוון שיש לזהות ולמפות את הסיכונים למערכת, יש לזהות ולהגדיר גם את פעילותם של השחקנים הנידונים, ויש לקבוע קריטריונים ותנאים ברורים ושקופים לאופן פעילותם במערכת. דרישות אלו נובעות, בין היתר, מכך שלגופים אלה יש חיבור טכני ישיר למערכת – עובדה שיוצרת לה סיכון. אשר על כן גופים אלו צריכים לחתום עם מפעיל המערכת על הסכם שיאסדר את ההיבטים התפעוליים והמשפטיים הקשורים לפעילותם במערכת.

יש לציין כי מנפיקים זרים אינם משתתפים במערכת ואינם משתמשים בה, מכיוון שהם אינם משתתפים בפעילות הליבה שלה. כאשר מדובר בכרטיס תייר, מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" מפנה את העסקה לסולק ומעבירה את תשובתו למסוף.

3.2. גופים נוספים

קיימת אפשרות שגופים חדשים יספקו בעתיד את השירותים שחברת שב"א מספקת כיום מכוח תפקידיה השונים, ביניהם – מיתוג ועיבוד עסקאות. במצב זה יהיו, ככל הנראה,

ממשקים שונים בין הגופים החדשים לבין "מערכת שירותים בכרטיסי חיוב". יהיה צורך לאסדר את פעילותם של גופים אלה מול המערכת – הן מבחינה משפטית והן מבחינה תפעולית – בדומה לאסדרת פעילותם של המשתמשים הקיימים.

חלק ג – תנאי גישה למערכת "מכשירי בנק אוטומטיים"

1. פעילות הליבה של מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים"

מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" מעבירה את הבקשות למשיכת מזומנים לאישור המנפיק הרלוונטי ומחזירה את התשובה לסולק ה-ATM. זוהי פעילות הליבה של המערכת.

2. המשתתפים במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים"

"מכשירי בנק אוטומטיים" היא מערכת להעברה דו-כיוונית של מסרים בין סולק ATM למנפיקים. מכאן שהמשתתפים בפעילות הליבה שלה – הן ישירות והן בעקיפין – הם סולקי ATM ומנפיקים.

2.1. תנאי הגישה לפעילות הליבה במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" למשתתף ישיר

משתתף ישיר במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" – נותן שירותי תשלום, בעל רישיון לספק שירותים לסליקת ATM ו/ או להנפקה, כפוף לכללי המערכת ופועל בפעילות הליבה שלה.

תנאי הגישה להשתתפות ישירה במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים":

2.1.1. **נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ובהתאם לרישיון מותר לו לספק שירותים לסליקת ATM ו/ או להנפקה.**

עד להשלמת חקיקת חוק שירותי תשלום, הגופים שלהלן יורשו להשתתף באופן ישיר במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים":

- תאגידים בנקאיים;
- מנפיקים שפועלים כיום במערכת.

2.1.2. **כפוף לכללי המערכת.**

2.1.3. **חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות.**

2.2. תנאי הגישה להשתתפות עקיפה במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים"

משתתף עקיף במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" – נותן שירותי תשלום, רשאי לספק שירותים לסליקת ATM ו/ או להנפקה, אינו כפוף לכללי המערכת ופועל בפעילות הליבה שלה באמצעות הסכם עם משתתף ישיר.

תנאי הגישה להשתתפות עקיפה במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים":

2.2.1. **נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ומותר לו לספק שירותים לסליקת ATM ו/ או להנפקה**

עד להשלמת חקיקת חוק שירותי תשלום, הגופים שלהלן יורשו להשתתף באופן עקיף במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים":

- תאגידים בנקאיים;
- מנפיקים שפועלים כיום במערכת.

2.2.2. **פועל באמצעות המשתתף הישיר ומסתמך על שירותיו.**

2.2.3. **חתם על הסכם עם המשתתף הישיר.**

3. <u>גופים שפועלים במערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" ואינם משתתפים בה</u>

גופים נוספים

קיימת אפשרות שגופים חדשים יספקו בעתיד את שירותי המיתוג ו/ או את השירותים הנוספים, כגון איסוף עסקאות וקדם-סליקה (Clearing). במצב זה יהיו, ככל הנראה, ממשקים שונים בין הגופים החדשים לבין מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים". יהיה צורך לאסדר את פעילותם של גופים אלה מול המערכת – הן מבחינה משפטית והן מבחינה תפעולית – בדומה לאסדרת פעילותם של המשתמשים הקיימים והחדשים במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב".

<u>חלק ד – תנאי גישה למערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים"</u>

1. <u>פעילות הליבה של מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים"</u>

מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" מספקת שירותי קדם-סליקה אלקטרוניים של הזיכויים והחיוביים המתבצעים בין המשתתפים ולקוחותיהם לבין משתתפים אחרים, כדי לאפשר לחייב או לזכות את החשבונות המתנהלים אצל המשתתפים. זוהי פעילות הליבה של המערכת.

פעילות זו מבוצעת באמצעות שני סוגים של עיבוד – סליקת מוסדות (ארגונים) וסליקת הבנקים. בסוף כל סוג של עיבוד מס"ב

- מחשבת את ההתחייבות ההדדית של המשתתפים במערכת ויוצרת קובץ "נטו" לסליקה במערכת זה"ב[11].
- מכינה קובצי קדם-סליקה כדי לאפשר לזכות ולחייב את החשבונות המתנהלים אצל משתתפי המערכת.

2. <u>משתתפים במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים"</u>

"זיכויים, חיובים והעברת תשלומים" היא מערכת לחישוב קובצי הקדם-סליקה וליצירתם, ופעילותה מאפשרת לזכות ולחייב את החשבונות המתנהלים אצל משתתפי המערכת. מכאן שהמשתתפים בפעילות הליבה של המערכת (קדם-סליקה) – הן ישירות והן בעקיפין – הם

[11] הסליקה בזה"ב יכולה להתבצע גם בדרכים אחרות, כדוגמת סליקה ברוטו.

המשתתפים המקבלים את קובצי הקדם-סליקה כדי לזכות ולחייב את החשבונות המתנהלים אצלם.

על מנת להיות משתתף ישיר במערכת יש להיות משתתף ישיר בסליקה בזה"ב ולהופיע בקובץ ה"נטו" הנשלח לסליקה בזה"ב.

ניהול הסיכונים שהמשתתף הישיר חשוף להם עקב פעילותו של משתתף עקיף בחשבונו בזה"ב – וכן ניהול הסיכון שהמערכת בכללותה חשופה לו – מובילים למסקנה שניהול הסיכונים ואישור הפעולות של המשתתף העקיף חייב להתבצע כבר במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" עוד לפני העיבוד. זאת משום שאם אישור הפעולות יבוצע בשלב מאוחר יותר (אחרי העיבוד או עם ההגעה לזה"ב), סירוב של המשתתף הישיר לאשר את הפעולה יכול להוביל להתממשותו של סיכון סיסטמתי במערכת, סיכון שינבע מהצורך לחזור אחורה ולחשב מחדש את הפוזיציות בנטרול ההוראות של המשתתף העקיף. מכאן שגוף יכול להשתתף ישירות במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" רק אם הוא מחזיק בעצמו חשבון סליקה בזה"ב.

2.1. <u>תנאי הגישה לפעילות הליבה במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" למשתתף ישיר</u>

משתתף ישיר במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" – נותן שירותי תשלום, בעל רישיון לנהל חשבונות ללקוחות, כפוף לכללי מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים", פועל בפעילות הליבה של המערכת ומשתתף בסליקה במערכת זה"ב.

תנאי הגישה להשתתפות ישירה במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים":

2.1.1. **נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ובהתאם לרישיון הוא רשאי לנהל חשבונות ללקוחות.**

עד להשלמת חקיקת חוק שירותי תשלום, הגופים שלהלן יורשו להשתתף באופן ישיר במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים":

- תאגידים בנקאיים לרבות תאגידי עזר בנקאיים;
- מערכות תשלומים מבוקרות/ מבוקרות-מיועדות;
- בנק ישראל;
- בנק הדואר;
- רשויות מוניטריות;
- גוף שינהל חשבון בבנק ישראל בהתאם לקבוע בסעיף 50 לחוק בנק ישראל התש"ע-2010.

2.1.2. **משתתף ישיר בסליקה במערכת זה"ב.**

2.1.3. **כפוף לכללי המערכת.**

2.1.4. **חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות.**

2.2. <u>תנאי הגישה למערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" למשתתף עקיף</u>

משתתף עקיף במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" – נותן שירותי תשלום, רשאי לנהל חשבונות ללקוחות, אינו כפוף לכללי מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים", ופועל בפעילות הליבה של המערכת באמצעות הסכם עם משתתף ישיר.

תנאי הגישה להשתתפות עקיפה במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים":

2.2.1. **נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום ורשאי לנהל חשבונות ללקוחות.**

עד להשלמת חקיקת חוק שירותי תשלום, הגופים שלהלן יורשו להשתתף באופן עקיף במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים":

- תאגידים בנקאיים לרבות תאגידי עזר בנקאיים;
- מערכות תשלומים מבוקרות/ מבוקרות-מיועדות;
- בנק ישראל;
- בנק הדואר;
- רשויות מוניטריות.

2.2.2. **פועל באמצעות משתתף ישיר ומסתמך על שירותיו.**

2.2.3. **חתם על הסכם עם המשתתף הישיר.**

3. <u>גופים שפועלים במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" אינם משתתפים בה</u> משתמשים במערכת

גופים שונים משתמשים במערכת – ביניהם ארגונים, לשכות שירות והמסלקה הפנסיונית – אך אינם משתתפים בה. גופים אלה מקושרים למערכת, פועלים בה ומהווים חלק מתהליכי המערכת בשוק הישראלי. עם זאת, פעילות הליבה במערכת (קדם-סליקה) יכולה להתקיים גם ללא מעורבותם, ולכן הם אינם מוגדרים כמשתתפים במערכת.

מכיוון שיש לזהות ולמפות את הסיכונים למערכת, יש לזהות ולהגדיר גם את פעילותם של השחקנים הנידונים, ויש לקבוע קריטריונים ותנאים ברורים ושקופים לאופן פעילותם במערכת. דרישות אלו נובעות, בין היתר, מכך שלגופים אלה יש חיבור טכני ישיר למערכת – עובדה שיוצרת לה סיכון. אשר על כן גופים אלה צריכים לחתום עם מפעיל המערכת על הסכם שיאסדר את ההיבטים התפעוליים והמשפטיים הקשורים לפעילותם במערכת.

סיכום: תנאי הגישה למערכות שמפעילות חברות שב"א ומס"ב

המערכת/ ההשתתפות	ישירה	עקיפה
"שירותים בכרטיסי חיוב" פעילות הליבה: אישור, איסוף וסליקה של עסקאות בכרטיסי חיוב	▪ נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ובהתאם לרישיון מותר לו לספק שירותי סליקה ו/ או הנפקה. ▪ כפוף לכללי המערכת. ▪ חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות.	▪ נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ומותר לו לספק שירותי סליקה ו/ או הנפקה. ▪ פועל באמצעות המשתתף הישיר ומסתמך על שירותיו. ▪ חתם על הסכם עם המשתתף הישיר.
מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים" פעילות הליבה: העברת הבקשות לאישור משיכת מזומנים בין המנפיק לסולק ה-ATM.	▪ נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ובהתאם לרישיון מותר לו לספק שירותים לסליקת ATM ו/ או להנפקה. ▪ כפוף לכללי המערכת. ▪ חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות.	▪ נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ומותר לו לספק שירותים לסליקת ATM ו/ או להנפקה. ▪ פועל באמצעות המשתתף הישיר ומסתמך על שירותיו ▪ חתם על הסכם עם המשתתף הישיר.
מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" פעילות הליבה: הכנת קובצי קדם-סליקה (Clearing) כדי לאפשר לזכות ולחייב את החשבונות המתנהלים אצל משתתפי המערכת.	▪ נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום, ובהתאם לרישיון רשאי לנהל חשבונות ללקוחות. ▪ משתתף ישיר בסליקה במערכת זה"ב. ▪ כפוף לכללי המערכת. ▪ חתם עם מפעיל המערכת על הסכם השתתפות.	▪ נותן שירותי תשלום בהתאם לחוק שירותי תשלום ורשאי לנהל חשבונות ללקוחות. ▪ פועל באמצעות המשתתף הישיר ומסתמך על שירותיו. ▪ חתם על הסכם עם המשתתף הישיר.

נספח: הגדרות

דרישות חיבור	דרישות בנושאים טכנולוגיים, תפעוליים, משפטיים ועסקיים, המתייחסות ליכולתו של משתתף ו/ או משתמש להשתמש בשירותי המערכת.
זיכויים	הוראה לחיוב החשבון של יוזם הוראת הזיכוי וזיכוי המוטבים (בעיקר משכורות, תשלומים לספקים, תשלומי מסים ואחרים).
חיובים	הוראה לחיוב חשבונות המחויבים וזיכוי החשבון של יוזם הוראת החיוב (בעיקר הוראות קבע לחיוב חשבון).
כללי מערכת	הכללים שעל פיהם מופעלת מערכת תשלומים.
מנפיק	הישות הנושאת בסיכון האשראי שניתן למחזיק הכרטיס ומנהלת את חשבונו.
מערכת תשלומים, מערכת מבוקרת, מערכת מבוקרת-מיועדת, מפעיל של מערכת תשלומים	כהגדרתם בחוק מערכות תשלומים התשס"ח-2008.
מפעיל מערכת תשלומים או מפעיל מערכת	מפעיל של מערכת תשלומים במערכת מבוקרת ומפעיל של מערכת תשלומים במערכת מבוקרת-מיועדת.
משתתף במערכת תשלומים	מי שמוגדר כמשתתף על פי כללי המערכת.
משתתף ישיר	משתתף במערכת תשלומים שמחויב לכללי ולהסכמי המערכת.
משתתף עקיף	משתתף במערכת תשלומים שאינו מחויב לכללי המערכת. הוא מסתמך על שירות שמעניק משתתף ישיר כדי להשתמש בשירותי המערכת.

משתמש	גוף שפועל במערכת ואינו משתתף בה.
נותן שירותי תשלום	כל גוף שרשאי לספק שירותי תשלום[12].
סולק	בעל רישיון סליקה כמשמעו בסעיף 36יא לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.
סולק ATM – ATM Acquirer	ישות שמאפשרת למשוך מזומן באמצעות מכשיר למשיכת מזומנים שבבעלותה.
תנאי גישה	תנאי הסף המגדירים את הכשירות להשתתפות במערכת.

[12] עד להשלמת החקיקה של חוק שירותי תשלום הגופים הבאים ייחשבו לגופים שרשאים לספק שירותי תשלום: בנק ישראל, רשויות מוניטריות, בנק הדואר, תאגידים בנקאיים לרבות תאגידי עזר בנקאיים, וסולק בעל רישיון בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 וכן כל גוף אחר בהתאם לשיקולו של בנק ישראל. לאחר השלמת החקיקה ייעשה שימוש בהגדרה הקבועה בחוק.

אסמכתא ב'

בנק ישראל, הכרזה על מערכות תשלומים מבוקרות (18.7.2013)

עמ' 21

הודעה לעיתונות:

הכרזה על מערכות תשלומים מבוקרות

בנק ישראל הכריז על מערכות תשלומים כעל מערכות מבוקרות לפי חוק מערכות תשלומים: מערכת ״זיכויים, חיובים והעברות תשלומים״, המופעלת בידי חברת מס״ב; ומערכות ״שירותים בכרטיסי חיוב״ ו״מכשירי בנק אוטומטיים״, המופעלות בידי חברת שב״א

המשנה לנגיד, הד״ר קרנית פלוג, אשר מוקנות לה סמכויות הנגיד מכוח סעיף 9 לחוק בנק ישראל התש״ע-2010, הכריזה על מערכת ״זיכויים, חיובים והעברות תשלומים״, המופעלת בידי מרכז סליקה בנקאי בע״מ (מס״ב), ועל מערכות ״שירותים בכרטיסי חיוב״ ו״מכשירי בנק אוטומטיים״, המופעלות בידי חברת שירותי בנק אוטומטיים בע״מ (שב״א), כעל מערכות מבוקרות לפי חוק מערכות תשלומים, התשס״ח-2008 (להלן: ״החוק״). בהתאם לסעיף 2(א) לחוק תוכרז מערכת תשלומים כמערכת מבוקרת אם מתקיימים לגביה התנאים הקבועים בחוק, וביניהם כי המערכת חיונית לכלל מערך התשלומים במשק וכן כי קיים חשש שפעילות בלתי תקינה, בלתי יעילה או בלתי אמינה שלה תפגע במערך התשלומים במשק.

משמעות ההכרזה היא שבנק ישראל יוכל לערוך בקרה על המערכות כדי לוודא את יציבותן, יעילותן ופעילותן התקינה.

יצוין כי שב״א ומס״ב מפוקחות גם בהתאם להוראות חוק הבנקאות (רישוי), התשמ״א-1981.

מערכת ״זיכויים, חיובים והעברות תשלומים״, המופעלת בידי מס״ב

מערכת תשלומים קמעונאית (Retail), המספקת שירותי סליקה ומגוון שירותים למספר רחב של גורמים. המערכת מבצעת, בין היתר, העברות תוך-בנקאיות, העברות בין-בנקאיות ותשלומים שונים.

המערכת מהווה מערכת תשלומים מרכזית במערך התשלומים בישראל הן בשל נפח פעילותה והסכומים המועברים בה והן בשל ייחודיות השירותים הניתנים בה והמשמשים ציר מרכזי בפעילות הפיננסית במשק. המערכת מופעלת על-ידי מס״ב, חברה בבעלותם של חמישה תאגידים בנקאיים (לאומי, הפועלים, דיסקונט, הבנק הבינלאומי הראשון, מזרחי-טפחות).

מערכת "שירותים בכרטיסי חיוב", המופעלת בידי חברת שב"א

מערכת המהווה תשתית להעברה דו-כיוונית של מסרים בין סולקים לבין בתי עסק. המערכת אוספת ומעבירה עסקאות, אישורים ופרטים נוספים, הנחוצים לביצוע סליקה ועסקאות בכרטיסי חיוב, וממיינת ומשייכת את העסקאות לסולקים השונים.

המערכת מהווה מערכת תשלומים מרכזית במערך התשלומים בישראל ומרכזת שירותים המאפשרים ביצוע מגוון רחב של עסקאות באמצעות כרטיסי חיוב. חשיבותה של פעילות המערכת נובעת מההתרחבות הניכרת, שחלה במשק בשנים האחרונות, בהיקף ובנפח הפעילות בכרטיסי חיוב. המערכת מופעלת על-ידי שב"א, חברה בבעלותם של ארבעה תאגידים בנקאיים (לאומי, הפועלים, דיסקונט, הבנק הבינלאומי הראשון).

מערכת "מכשירי בנק אוטומטיים", המופעלת בידי חברת שב"א

המערכת מספקת לתאגידים הבנקאיים ממשק למיתוג הרשתות של מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים. המערכת משמשת להעברת מידע על אודות פעולות שלקוחות מבצעים במכשירי בנק אוטומטיים שאינם מופעלים על ידי התאגיד הבנקאי בו מתנהל חשבון הלקוח, והיא מאפשרת למשוך כספים ביעילות ובבטחה. המערכת מופעלת על-ידי שב"א, חברה בבעלותם של ארבעה תאגידים בנקאיים (לאומי, הפועלים, דיסקונט, הבנק הבינלאומי הראשון).

אסמכתא ג'

הוראת ניהול בנקאי תקין 355
"ניהול המשכיות עסקית"
(11.07.2010)

עמ' 24

ירושלים, י״ג בניסן תשע״ז
9 באפריל 2017
חוזר מס׳ ח- 06 - 2532

לכבוד
התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי

הנדון: **ניהול המשכיות עסקית**

מבוא

1. התיקונים להוראה נועדו לחדד היבטים הנוגעים למקרים של שיבושים תפעוליים משמעותיים, לרבות שביתה ואפשרות לשיבוש תפעולי משמעותי בכל המערכת הבנקאית. בכלל זה חשיבות השמירה על תפקודן התקין של מערכות תשלומים וסליקה, המשך אספקת שירותים בנקאיים לציבור, וכן שמירה על מוניטין, רווחיות, ועל המפקידים והמחזיקים בניירות ערך של התאגיד הבנקאי.
2. בעדכון ההוראה שולבו גם תיקוני עריכה ונוסח, וכן בוצעה התאמה לשינויים שהיו בהוראות נוהל בנקאי תקין הנוגעות לבנקאות בתקשורת ולהנחיות הגופים הלאומיים.
3. להלן עיקרי התיקונים:

3.1. חידוד החשיבות של ניהול המשכיות עסקית לצורך הקטנת הנזקים ששיבושים תפעוליים משמעותיים עלולים לגרום, בדגש על תפקוד תקין של מערכות תשלומים וסליקה, אספקת שירותים בנקאיים לציבור, מוניטין, רווחיות, מפקידים ומחזיקים בניירות ערך של התאגיד הבנקאי.

3.2. הגדרה מחודשת של תהליכים ושירותים חיוניים.

3.3. הכללה של אירוע שביתה כגורם שעלול ליצור ״שיבוש תפעולי משמעותי״.

3.4. עדכון הדרישות בהתייחס לאתרים קריטיים:

3.4.1. דרישה כי בעת הקמת אתר קריטי חדש רמת ה- tier לא תפחת מ- 3.

3.4.2. התנהלות אתר קריטי באירועים של רעידת אדמה ומלחמה.

3.5. ההוראה הופרדה לשני פרקים: א. כללי – שבושים תפעוליים משמעותיים; ב. רמות יעדי שירות חיוניים.

3.6. חידוד דרישות לגבי מערכות תשלומים וסליקה בעת שיבושים תפעוליים ובשעת חירום.

3.7. עודכנה מדיניות פתיחת סניפים בשעת חירום.

3.8. נספח ב׳ – הקלות אפשריות לאוכלוסייה בחירום- הותאם להוראות החדשות בבנקאות בתקשורת.

3.9. כללי: תיקוני עריכה וטיוב נוספים לצורך שמירה על רצף לוגי וסדירות ההוראה.

4. לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות ובאישור הנגידה, החלטתי על עדכון הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 355 בנושא "ניהול המשכיות עסקית" (להלן – "ההוראה").

פירוט התיקונים העיקריים להוראה

5. סעיף 1 (מבוא)

הוספה הדגשה לגבי שיפור עמידות התאגיד בעת התרחשות שיבושים תפעוליים משמעותיים; עודכנה ההתייחסות מהשפעת השיבושים ונזקים ששיבושים מסוג זה עלולים לגרום; הוספת התייחסות פרטנית לשמירה על תפקוד תקין של מערכות התשלומים והסליקה ואספקת שירותים בנקאיים לציבור. אגב כך, שונה הנוסח מבעלי מניות למחזיקים בניירות ערך של התאגיד הבנקאי.

דברי הסבר

תיקוני הדגשה ונוסח מותאמים למונחים מקובלים בניהול משברים בנקאיים.

6. סעיף 3 (הגדרות)

6.1. הגדרת "תהליך או שירות חיוני" שונתה ל "כל פעילות, פונקציה, תהליך או שירות שהם חיוניים לשמירה על יציבותו של התאגיד הבנקאי ואמון הציבור, להגנה על לקוחותיו ומפקידיו, ולתפקוד הרציף של מערכות תשלומים ככל שתלוי בתאגיד הבנקאי. הקביעה אם תהליך או שירות מסוים הנם 'חיוניים' תלויה במאפייני הפעילות של התאגיד הבנקאי. בפרט, יחשבו כתהליכים או שירותים חיוניים תהליכים שנדרשים לקיום רציפות תפקודית של אתרים קריטיים ומערכות תשלומים וסליקה".

דברי הסבר

ההגדרה עודכנה להדגשת הקשר שבין יכולת התאגיד הבנקאי להמשיך ולנהל תהליך או שירות חיוניים לשמירה על יציבות התאגיד הבנקאי ואמון הציבור, להגנה על לקוחותיו ומפקידיו, ולתפקודן הרציף של מערכות התשלומים ככל שתלוי בצד התאגיד הבנקאי.

6.2. בהגדרת "שיבוש תפעולי משמעותי" בוצעו תיקוני נוסח והוסף אירוע שביתה לדוגמאות לאירועים שעלולים לגרום לשיבושים תפעוליים משמעותיים.

דברי הסבר

אירועים שעלולים לגרום לשיבושים תפעוליים משמעותיים הם מגוונים ולא תמיד ניתנים לצפייה מראש. התאמת ההגדרה נועדה להסיר ספק כי עמידות התאגיד הבנקאי נדרשת תחת כל אירוע שעשוי להיות בעל השפעה חמורה על הפעילות העסקית הרגילה, הפוגע באזור גדול ובציבור המשולב בו מבחינה כלכלית, ובכלל זה שביתה.

6.3. בהגדרת "תרחיש יחוס" הוספה התייחסות לאירועים פנים ארגוניים.

דברי הסבר

מגוון האירועים שתאגיד בנקאי נדרש להיערך אליהם ושבגינם צפוי להיגרם שיבוש תפעולי משמעותי לתאגיד הבנקאי עשויים לכלול גם אירועים פנים ארגוניים ועל התאגיד הבנקאי להיערך לאפשרות זו מראש.

7. חלק א' – ניהול המשכיות עסקית (עריכה חדשה).

7.1. סעיף 5 – הוסף כי מסגרת העבודה לניהול המשכיות עסקית תתייחס בעיקרה לאפשרות של שיבוש משמעותי בתאגיד הבנקאי, אולם תיקח בחשבון אפשרות לשיבוש כאמור בכלל המערכת הבנקאית. כמו כן, הובהרה החלוקה החדשה בהוראה בין חלק א' הדן בניהול ההמשכיות העסקית במובן הרחב, לבין חלק ב' הכולל התייחסות ייעודית לעניין רמות יעדי שירות חיוניים.

7.2. סעיף 5 (א) נערך טיוב נוסח שמתייחס לתרחישי יחוס. "ניתוח השלכות עסקיות - תהליך דינמי לזיהוי תהליכים ושירותים חיוניים לרבות כאלו בעלי תלות הדדית, גורמי מפתח פנימיים וחיצוניים ורמות עמידות נאותות. בניתוח זה יש לבחון את התרחישים השונים (תוספת- הערה לא במקור), ולהעריך את הסיכונים ואת ההשפעה הפוטנציאלית על פעולות התאגיד ועל המוניטין שלו".

דברי הסבר:

ההוראה הופרדה לשני פרקים: א. כללי – ניהול המשכיות עסקית ביחס לאפשרות לשיבושים תפעוליים משמעותיים; ב. רמות יעדי שירות חיוניים. בנוסף, על מסגרת העבודה לניהול המשכיות עסקית להתייחס גם לאפשרות של שיבושים תפעוליים מערכתיים. בניתוח ההשלכות העסקיות על התאגיד הבנקאי לבחון תרחישים מגוונים.

7.3. סעיף 6 תיקון שעיקרו עריכה -הועבר מסעיף 5, ונוסחו קוצר לתרחישי יחוס.

7.4. סעיף 6 (ג) (1) המשאב האנושי – הוספה ההדגשה כי תבנה תכנית גיבוי לכוח אדם חיוני להפעלת התהליכים והשירותים חיוניים, לרבות במקרה של שביתה.

7.5. סעיף 6 (ג) (2) ניהול ממשקי התקשורת והסברה – הוספה ההבהרה כי הנהלים יתייחסו לממשקי התקשורת הרלבנטיים לתאגיד הבנקאי בקרות שיבוש תפעולי משמעותי ובכלל זה בשעת חירום.

7.6. סעיף 6 (ג) (5) – תוקן הנוסח מחלופות ל"הפעלת מכשירים אוטומטיים למשיכת מזומנים ומערכות התשלומים והסליקה במקרה של שיבושים תפעוליים" ל- "חלופות להמשך פעילות במקרה של שיבושים תפעוליים בהיבטים הבאים: (א) משיכת מזומנים (גם ממכשירי ATM) (ב) מתן שירות לביצוע תשלומים באמצעות הערוצים השונים של בנקאות בתקשורת וגם באמצעות הסניפים (ג) תפקוד מערכות זהב ומסלקת השיקים, בדגש על פעילות מול CLS;

7.7. סעיף 6 (ג) (6) – הוסרה ההתייחסות הספציפית לשעת חירום והסעיף המתוקן מתייחס להערכות כוללת.

7.8. סעיף 6 (ג) (7) – בחלופות עבודה ידנית הוספה ההבהרה כי חלופות עבודה ידנית נדרשות גם לשירותים חיוניים ולא רק לתהליכים חיוניים.

7.9. סעיף 6 (ד) – הוספה ההבהרה כי ההטמעה של תכנית ההמשכיות העסקית תסייע גם בבחינת יכולת הפעלת שירותים חיוניים, במקרה של מחסור בעובדי מפתח.

דברי הסבר

תיקוני עריכה ועדכון בהוראה להערכות לשיבושים תפעוליים משמעותיים ביחס לתהליכים ושירותים חיוניים, בשעת חירום, בשביתה ובכל תרחיש הנוגע לשיבושים תפעוליים משמעותיים. הוספה התייחסות פרטנית להיבטים הנוגעים לצרכי מזומנים ונזילות, למערכות התשלומים וסליקה, ממשקי תקשורת והסברה והמשאב האנושי. בנוגע למערכות תשלומים וסליקה, הוספו דוגמאות ופורטו פעילויות משמעותיות ליציבות המערכתית.

7.10. סעיף 7 (ביטוח) – הוספה המילה "לפחות" אחת לשנה התאגיד הבנקאי יבחן את נאותות הכיסוי הביטוחי בהתייחס לפרופיל הסיכון העדכני.

דברי הסבר

תיקון נוסח והבהרה.

7.11. סעיף 10 (מיגון אתרים קריטיים)- סעיפים קטנים (ב)(1) ו- (ב)(2) נוסחו מחדש כך שאתר ראשי או חלופי, לפחות אחד משניים ימוגן בפני מלחמה קונבנציונאלית ויהיה עמיד ברעידת אדמה. עודכן הנוסח כי אם אתר קריטי אינו ממוגן עבור רעידת אדמה או מלחמה קונבנציונלית, ישמר התאגיד הבנקאי תכנית אופרטיבית להעמדת שירותים חיוניים באתר החלופי, בהתאם ליעדי השירות שנקבעו בסעיף 12.

דברי הסבר

הרמוניזציה בהערכות נדרשת לתרחיש מלחמה קונבנציונלית או רעידת אדמה.

7.12. סעיף 10 (מיגון אתרים קריטיים)- סעיף קטן (ב)(4) הוספת ההבהרה כי רמת ה- tier בעת הקמת אתר קריטי חדש לא תפחת מרמה 3 בגין אתרי מחשוב.

דברי הסבר

התאמת ההוראה לסטנדרטים מקובלים בהינתן תרחישי הייחוס הלאומיים והאחרים.

7.13. סעיף 10א' – תאגיד בנקאי יפעל באופן מתמיד למיגון סניפיו בהתאם להנחיות פיקוד העורף הועבר לחלק א' להוראה בהקשר של מיגון אתרים מחלק ב' המתייחס לרמות שירות חיוניות בשעת חירום.

דברי הסבר

תיקון עריכה.

8. חלק ב'- רמות יעדי שירות חיוניים (עריכה חדשה והתאמת נוסח).

דברי הסבר

הפרק מותאם להתייחסות לרמות יעדי שירות חיוניים ונערכו בו תיקוני נוסח לצורך התאמה זו. ככלל, המערכת הבנקאית תשאף לקיים רציפות עסקית מלאה ככל שניתן. יחד עם זאת, בשעת חירום ובמצב של שיבוש תפעולי משמעותי, עשויים להתרחש שיבושים תפעוליים משמעותיים (מערכתיים או ספציפיים לבנק) שיפגעו ביכולת לספק את מלוא השירותים. על כן, תאגיד בנקאי יערך להמשך פעילותו העסקית, על מנת להבטיח את המשך עמידתו לפחות ביעדי רמות השירות המפורטים בחלק זה.

8.1. החלק הכללי של סעיף 12 עודכן - תאגיד בנקאי יערך להמשך פעילותו העסקית ולהמשך עמידתו ביעדי רמות השירות ככל שהדבר בשליטתו.

8.2. סעיף 12 (א) (1) – הוספה דרישה כי תוך שעות ספורות מתחילת השיבושים יעשה מאמץ להבטיח פעילות רציפה של מערכת התשלומים לרבות הממשקים מול מערכת זהב ככל שתלוי בצד התאגיד. הנוסח שונה לכך ש"יעשה מאמץ להבטיח פעילות רציפה של מערכות התשלומים שלו, לרבות הממשקים שלו מול מערכת זהב". וכן עודכן הנוסח "יובטח" בהקשר של משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטים ל"יעשה מאמץ להבטיח".

8.3. סעיף 12 (א) (3) – טיוב נוסח.

8.4. סעיף 12 (א) (4) – הועבר לסעיף 13 העוסק בסניפים.

דברי הסבר

ככלל המערכת הבנקאית תשאף לקיים רציפות עסקית מלאה ככל שניתן, אולם מאחר ובשעת חירום או בנסיבות אחרות עשויים להתרחש שיבושים תפעוליים משמעותיים, פורט בהוראה בסיס ליעדי רמות שירות שעל התאגיד הבנקאי לפעול לעמידתו בהם. בוצעו בהוראה עדכונים ותיקוני נוסח נדרשים מידיים, תוך מתן דגש לחשיבות הרציפות התפקודית של מערכות חיוניות כגון מערכת זהב, אולם תוך לקיחה בחשבון כי קיום הפעילות הרציפה תלוי גם בגורמים נוספים שאינם בשליטתו של התאגיד הבנקאי, ולכן לגבי התאגיד נדרש כי "יעשה מאמץ להבטיח" את הפעילות.

8.5. סעיף 13 (פתיחת סניפים בשעת חירום)- מעבר להתאמות עריכה של הזזת סעיפים. סעיף קטן (ב) הפך לסעיף קטן (א) והשתנה הנוסח כך שמדיניות פתיחת סניפים תשאף לפתיחת כל הסניפים, ולא תהיה לפתיחת כל הסניפים. זאת, בהכוונת הפיקוח על הבנקים ובכפוף להנחיות כוחות הביטחון, בכלל זה פיקוד העורף.

8.6. כמו כן, הובהרה רמת השירות בסניף כך שהפעלת סניף משמעה לכל הפחות מתן שירות באמצעות מכונות לשירות עצמי של הסניף או פתיחת הסניף לקהל. תאגידים בנקאיים ימשיכו לספק שירותים בנקאיים באמצעים תחליפיים ככל שהדבר אפשרי בנסיבות העניין, גם אם חלק מהסניפים לא יפתחו בשל מצב החירום. השירות הבנקאי בסניפים שיפעלו בשעת חירום יכלול, לכל הפחות, מתן

מידע ללקוחות על מצב חשבונותיהם וביצוע פעולות בנקאיות בסיסיות, כגון: משיכה והפקדת מזומנים, משיכה והפקדת שיקים והעברות בין בנקאיות ופנים בנקאיות.

דברי הסבר

יש להתאים את רמת יעדי השירות לתרחיש בפועל. בשעת חירום מסוג מלחמה נשקלת סוגית הסיכון לחיי אדם (עובדים וציבור) בפתיחת סניפים ולכן עודכנה המדיניות.

דברי הסבר

טיוב הנוסח. כמו כן, במקביל לתיקון הוראה זו בוצעו התאמות בהוראות הדיווח לפיקוח על הבנקים 888 (סניפים) ו- 889 (דיווח במצב מיוחד).

9. נספח ב' – הקלות אפשריות לאוכלוסייה בשעת חירום:

9.1. הותאם הנוסח כך שההקלות האפשריות הנוגעות להוראות בנקאות בתקשורת והוראות טלפוניות מותאמות להוראות ניהול בנקאי תקין העדכניות בנושאים אלה. הובהר כי ההקלות הן לתקופת הכרזת המפקח על שעת חירום, ועם סיום תקופת ההכרזה יושלמו ההליכים מול הלקוחות שהצטרפו לשירותי בנקאות בתקשורת בתקופה זו.

תחילה

10. תחילת התיקונים להוראות לפי חוזר זה היא ביום פרסומו.

עדכון קובץ

11. מצ"ב דפי עדכון לקובץ ניהול בנקאי תקין. להלן הוראות העדכון:

להוציא עמוד	להכניס עמוד
355-1-18 [2] (5/14)	355-1-17 [3] (4/17)

בכבוד רב,

חדוה בר

ד"ר חדוה בר

המפקחת על הבנקים

ניהול המשכיות עסקית

מבוא

1. תפקידה המרכזי של המערכת הבנקאית בתיווך הפיננסי, בקידום הפעילות הכלכלית ובתהליכי הסליקה, כמו גם חשיבות אמון הציבור ביכולתה של המערכת הבנקאית לתפקד באופן רציף, מחייבים את הבטחת עמידותה בפני שיבושים תפעוליים משמעותיים.

לצורך כך, תאגיד בנקאי נדרש להטמיע מסגרת עבודה כוללת לניהול המשכיות עסקית, באופן ההולם את מאפייני פעילותו, חשיפתו לסיכונים והאסטרטגיה העסקית שלו.

מסגרת עבודה כוללת לניהול המשכיות עסקית תשפר את עמידות התאגיד הבנקאי בעת התרחשות שיבושים תפעוליים משמעותיים הנגרמים מאירועים חיצוניים או פנימיים לתאגיד, וכן תקטין את הנזקים ששיבושים מסוג זה עלולים לגרום לרציפות הפעילות העסקית, לתפקוד תקין של מערכות התשלומים והסליקה, לאספקת שירותים בנקאיים לציבור, למוניטין, לרווחיות, למפקידים ולמחזיקים בניירות ערך של התאגיד הבנקאי.

תחולה

2. הוראות אלו יחולו על כל התאגידים הבנקאיים, כהגדרתם בהוראה זו. המפקח על הבנקים רשאי לקבוע הוראות מסוימות שונות מאלו המפורטות להלן, שיחולו על תאגידים מסוימים.

הגדרות

3. **"תאגיד בנקאי" -** כהגדרתו בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א -1981, לרבות תאגיד עזר שהוא חברת כרטיסי אשראי ו/או תאגיד עזר שהוגדר מפעל חיוני.

"מפעל חיוני" - כהגדרתו בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז -1967.

"שעת חירום" - תקופת הפעלת מערך משק לשעת חירום בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1716 מיום כ"ט בסיון התשמ"ו (6 ביולי 1986), להחלטת ממשלה מס' 1080 מיום ז' באדר א' התש"ס (13 בפברואר 2000) וכל החלטת ממשלה אחרת בעניין, הכרזה על מצב מיוחד בעורף לפי סעיף 9ג לחוק התגוננות אזרחית תשי"א-1951 או הכרזת המפקח על שעת חירום.

"המשכיות עסקית" (Business continuity) - מצב בו עסק פועל ברציפות ללא הפרעות.

"ניהול המשכיות עסקית" (Business Continuity Management) -

גישה כלל-ארגונית הכוללת קווי מדיניות, תקנים ונהלים שתכליתם לוודא כי ניתן יהיה לבצע פעולות מסוימות או להשיבן לפעילות במועד, במקרה של שיבושים.

"תכנית המשכיות עסקית" (Business Continuity Plan) -

תכנית פעולה מקיפה בכתב, הקובעת מה הם הנהלים והמערכות הדרושים כדי לשמר את הרציפות העסקית או לשקם את פעילות התאגיד הבנקאי במקרה של שיבושים.

"עמידות"

(Resilience)-

היכולת של תאגיד בנקאי, לספוג את השלכותיו של שיבוש תפעולי משמעותי ולהמשיך ולנהל תהליכים ושירותים חיוניים.

"תהליך או שירות חיוני" (Critical operation or service) -

כל פעילות, פונקציה, תהליך או שירות שהם חיוניים לשמירה על יציבותו של התאגיד הבנקאי ואמון הציבור, להגנה על לקוחותיו ומפקידיו, ולתפקוד הרציף של מערכות תשלומים ככל שתלוי בתאגיד הבנקאי. הקביעה אם תהליך או שירות מסוים הנם "חיוניים" תלויה במאפייני הפעילות של התאגיד הבנקאי. בפרט, יחשבו כתהליכים או שירותים חיוניים, תהליכים שנדרשים לקיום רציפות תפקודית של אתרים קריטיים ומערכות תשלומים וסליקה.

"שיבוש תפעולי משמעותי"

(Major operational disruption) -

שיבוש בעל השפעה חמורה על הפעילות העסקית הרגילה, הפוגע באזור גדול ובציבור המשולב בו מבחינה כלכלית כדוגמת מצב שבגינו הוכרזה שעת חירום. שיבוש תפעולי משמעותי משפיע בדרך כלל על התשתית הפיזית, ועלול להיגרם ממגוון רחב של אירועים כגון: מלחמה, מתקפות טרור, רעידות אדמה, אירועים הקשורים למזג האוויר, שביתה ומעשים זדוניים, או אירועים אחרים הגורמים נזק רחב היקף לתשתית הפיזית.

אירועים אחרים, כמו וירוסים טכנולוגיים, מגפות ואירועים ביולוגיים אחרים, לא בהכרח יגרמו נזק נרחב לתשתית הפיזית אך בכל זאת יכולים לגרום לשיבושים תפעוליים משמעותיים דרך השפעתם על פעילותה הרגילה של התשתית הפיזית בדרכים אחרות.

אירועים שהשפעתם היא הגדולה ביותר נקראים "אירועי קיצון". הם כרוכים באחד או יותר מההתרחשויות הבאות: הרס או פגיעה חמורה בתשתית פיזית ובמתקנים; אובדן או אי נגישות של כוח אדם; ונגישות מוגבלת לאזור שנפגע.

"תרחיש ייחוס" -	מתאר אפשרי של אירועים ביטחוניים, תפעוליים, פנים תאגידיים, כלכליים או אחרים שבגינו צפוי להיגרם שיבוש תפעולי משמעותי לתאגיד הבנקאי ואשר מוצב כמתאר רלוונטי לתכנון מענה.
"אתר ראשי" -	אתר המספק תהליך או שירות חיוני לכלל לקוחות התאגיד הבנקאי, למעט סניף.
"אתר חלופי" (Alternate site) -	אתר המוחזק במצב של מוכנות ומיועד לשימוש באירוע שיצריך שמירה על ההמשכיות העסקית של התאגיד הבנקאי. המונח חל באופן שווה על מרחב עבודה או על דרישות טכנולוגיות.
"אתר קריטי" -	אתר ראשי ואתר חלופי.
"אתר התאוששות מאסון" (Disaster recovery site) -	אתר חלופי המשמש לאישוש הנתונים ומערכות המידע באירועי חירום.
"התאוששות" (Recovery) -	שיקום פעולות עסקיות מסוימות לאחר שחל שיבוש באותן פעולות, עד לרמה מספקת לצורך מילוי ההתחייבויות העסקיות.
"יעד התאוששות" (Recovery objective) -	יעד, מוגדר מראש, להחזרת פעולות עסקיות ספציפיות והמערכות התומכות בהן עד לרמת שירות שהוגדרה (רמת התאוששות) ובמסגרת זמן שהוגדר מפרוץ השיבושים (זמן התאוששות).
"רמת התאוששות" (Recovery level) -	מרכיב של יעד התאוששות. רמת ההתאוששות היא רמת השירות שהוגדרה מראש כיעד אשר יסופק בנוגע לפעולה עסקית מסוימת לאחר שחל שיבוש בפעילות.
"זמן התאוששות" (Recovery time) -	מרכיב של יעד התאוששות. זמן התאוששות הוא פרק הזמן שהוגדר להחזרת פעולה עסקית מסוימת לפעילות. זמן התאוששות כולל שני מרכיבים: משך הזמן החולף מתחילת השיבושים ועד להפעלת תכנית ההמשכיות העסקית; וכן, משך הזמן מתחילת הפעלת תכנית ההמשכיות העסקית עד להתאוששות של פעולה עסקית מסוימת.
"נוהלי תקשורת" (Communication protocols) -	נהלים לתקשורת שהוסכמו מראש בין שני צדדים או יותר בתוך התאגיד הבנקאי או בין התאגיד הבנקאי לגורמים חיצוניים לו, המתארים, בין היתר, את אופי המידע שיש לחלוק עם גורמים פנימיים וחיצוניים שונים, ואת אופן הטיפול בסוגי מידע מסוימים (כגון מידע ציבורי ושאינו ציבורי).
"סניף גרעין" -	סניף בעל מרחב מוגן מאושר על-ידי פקוד העורף, שנערך מבעוד מועד, לשעת חירום ואשר הוחלט לגביו מראש כי יפתח בשעת חירום.

"סניף נייד"-	סניף הניתן לניוד ותפעול ממקומות שונים, לרבות מתוך רכב מתאים.
"היתר הנגיד"-	היתר כללי לבנקים לפתיחת סניפים ולהעתקתם בחירום, מיום 11 ביולי 2010.

אחריות הדירקטוריון וההנהלה הבכירה

4. על הדירקטוריון וההנהלה הבכירה של התאגיד הבנקאי להתייחס לסיכוני ההמשכיות העסקית ולבקרה עליהם כחלק ממסגרת העבודה הכוללת לניהול סיכונים בתאגיד הבנקאי, כלהלן :

(א) על הדירקטוריון לדאוג לכך שההנהלה הבכירה תקיים מסגרת עבודה כוללת לניהול המשכיות עסקית ולקיום פיקוח נאות עליה באופן רציף ושוטף.

(ב) על הדירקטוריון לאשר את מדיניות ניהול הסיכונים והבקרה של ההנהלה הבכירה בתחום המשכיות עסקית.

(ג) על ההנהלה הבכירה למנות מנהל המשכיות עסקית ולהגדיר את תחומי אחריותו וסמכויותיו.

(ד) על ההנהלה הבכירה למנות צוות לניהול משבר שיורכב, בין היתר, מחברי הנהלה בכירים. הצוות יכלול מקבלי החלטות מרכזיים וגורמים מקצועיים ממגוון חטיבות הבנק, כך שיובטח ניהול מיטיבי של המשבר ויכולת קבלת החלטות במצבי לחץ.

(ה) על ההנהלה הבכירה להקצות, באישור הדירקטוריון, משאבים נאותים ליישום והטמעת תכנית ההמשכיות העסקית בכלל פעילות התאגיד הבנקאי.

(ו) ההנהלה הבכירה תדון אחת לשנה, או בעת שינוי מהותי בסביבת הפעילות והסיכונים, ברענון ועדכון תכנית ההמשכיות העסקית, כך שזו תשקף את מאפייניו המשתנים של פעילות התאגיד הבנקאי, מורכבותו וגודלו.

(ז) הדירקטוריון וההנהלה הבכירה יגדירו מתכונת דיווח תקופתית שתאפשר לכל אחד מהם לקיים דיון באשר לאפקטיביות מסגרת העבודה לניהול המשכיות העסקית.

<u>חלק א' – ניהול המשכיות עסקית</u>

גיבוש מסגרת עבודה לניהול המשכיות עסקית

5. מסגרת העבודה לניהול המשכיות עסקית תגובש על בסיס כלל תאגידי ותשולב כמרכיב בתכנית ניהול הסיכונים של התאגיד הבנקאי. מסגרת העבודה לניהול המשכיות עסקית תתייחס בעיקרה לאפשרות של שיבוש תפעולי משמעותי בתאגיד הבנקאי, אולם תיקח בחשבון אפשרות לשיבוש כאמור בכלל המערכת הבנקאית. יישום בשעת חירום מפורט להלן במסגרת חלק ב' בדבר "רמות יעדי שירות חיוניים".

מסגרת העבודה, כאמור, תכלול לפחות את ארבעת הרכיבים הבאים :

(א) **ניתוח השלכות עסקיות** - תהליך דינמי לזיהוי תהליכים ושירותים חיוניים לרבות כאלו בעלי תלות הדדית, גורמי מפתח פנימיים וחיצוניים ורמות עמידות נאותות. בניתוח זה יש לבחון את התרחישים השונים, ולהעריך את הסיכונים ואת ההשפעה הפוטנציאלית על פעולות התאגיד ועל המוניטין שלו.

(ב) **אסטרטגיית התאוששות** - קובעת יעדי התאוששות וקדימויות על סמך ניתוח ההשלכות העסקיות. אסטרטגיית ההתאוששות מציבה, בין היתר, יעדים לרמת השירות שהארגון ישאף לספק במקרה של שיבושים ואת המסגרת לחידוש הסופי של הפעולות העסקיות[1]. יעדי ההתאוששות צריכים לשקף את הסיכון שכל תאגיד בנקאי מייצג לתפקוד המערכת הפיננסית, ולהגדיר רמות התאוששות וזמני התאוששות צפויים לתהליך או שירות חיוני.

(ג) **תכנית המשכיות עסקית** - קובעת הנחיות מפורטות ליישום אסטרטגיית ההתאוששות. תכנית ההמשכיות העסקית מגדירה את התפקידים ואת תחומי האחריות לניהול שיבושים תפעוליים ומספקת הנחיות ברורות בנוגע להאצלת סמכויות במקרה של שיבושים המנטרלים אנשי מפתח. התכנית גם קובעת בבירור את הסמכויות לקבלת החלטות ומגדירה את הטריגרים להפעלתה.
תכנית ההמשכיות העסקית תכלול את התהליכים והשירותים החיוניים, המשאבים והתשתיות בכל היחידות הרלבנטיות בתאגיד הבנקאי, וכן את פעילויות התאגיד הבנקאי בשלוחותיו בחו"ל.

(ד) **ניטור סיכונים ומתודולוגית תרגול** - תאגיד בנקאי יטמיע את תכנית ההמשכיות העסקית בקרב עובדיו, וכן ינטר וייתקף אותן באופן שוטף, בין היתר, באמצעות קביעת תכנית ניסויים ותרגולים. תכנית התרגול תגדיר את נושאי התרגול ויעדיו, את המתודולוגיה הנבחרת לתרגול, תדירותו, קיום גורם בקרה בלתי תלוי שיבחן את התרגול במהלכו, אופן הדיווח על תוצאות התרגול, תהליך זיהוי הפערים ביחס לתכנית המשכיות העסקית הקיימת ועדכונה בהתאם.

תכנית המשכיות עסקית

6. (א) תאגיד בנקאי יגבש תכנית להמשכיות עסקית שתבטיח את יכולתו לפעול באופן רציף להגביל את הפסדיו במקרה של הפרעה חמורה לעסקיו, ולאושש את פעילותו במקרה של אסון תאגיד בנקאי נדרש לבחון אלו תרחישי יחוס עלולים להשפיע על תהליכים ושירותים חיוניים בטווח הקצר, הבינוני והארוך, ולעדכנם בהתאם להתפתחויות.

[1] המטרה האולטימטיבית של תכנית המשכיות עסקית היא שיקום מלא של פעולות התאגיד עד לנקודה שבה התאגיד מסוגל לחדש את פעילותו העסקית הרגילה. רוב התכניות קובעות את רצף תהליך ההתאוששות של הפעולות בהתאם להשפעתן העסקית, בהתמקד תחילה על הפעולות החיוניות ביותר של התאגיד.

(ב) תכנית ההמשכיות העסקית תספק הנחיות פעולה לתגובה מידית במקרה של שיבוש תפעולי משמעותי. התכנית תתייחס לכל התהליכים והשירותים החיוניים, אך תביא בחשבון גם את הצעדים הנדרשים בטווח הארוך להחזרת מלוא הפעילות לשגרה.

(ג) בעת גיבוש תכנית ההמשכיות העסקית, יתייחס התאגיד הבנקאי, למרכיבים הבאים, לפחות:

(1) **המשאב האנושי** - המשאב האנושי הינו מרכיב קריטי במימוש תכנית ההמשכיות העסקית. בהתבסס על ניתוח ההשלכות העסקיות, יוגדרו תחומי האחריות והסמכות, לחברי ההנהלה, צוותי עבודה, נותני שירותים פנימיים וחיצוניים, וגורמים אחרים. כמו כן, תבנה תכנית גיבוי לכ"א חיוני להפעלת התהליכים והשירותים החיוניים, לרבות במקרה של שביתה, ויוגדר צוות מקצועי לניהול משבר.

(2) **תקשורת והסברה** - תקשורת ברורה וסדירה במהלך שיבוש תפעולי משמעותי הכרחית לניהול המשבר ולשמירה על אמון הציבור. תכנית ההמשכיות העסקית תכלול נוהלי תקשורת, לניהול כל ממשקי התקשורת הרלבנטיים לתאגיד הבנקאי בקרות שיבוש תפעולי משמעותי, ובכלל זה בשעת חירום: עובדים, צוותי חירום, רשויות פיקוח, ספקים חיצוניים, לקוחות, אמצעי התקשורת (מדיה) בנקים קורספונדנטים ועוד. התכנית תכלול רשימות פרטי קשר עדכניות ונגישות ושיטות תקשורת שונות להפצת מידע בקרב לקוחות, ספקי שירות ורגולטורים, על מנת שאלה ידעו כיצד ליצור קשר עם המוסד גם במקרה שערוצי התקשורת הרגילים יושבתו. בנוסף, תאגיד בנקאי יגבש תכנית הסברה רשמית וישלבה בתכנית ההמשכיות העסקית.

(3) **נושאים טכנולוגיים** - תכנית ההמשכיות העסקית תתייחס לכל מרכיבי הטכנולוגיה הנדרשים לשמירת הרציפות העסקית ו/או לאישוש הפעילות.

(4) **העתקת תהליך או שירות חיוני** - תכנית המשכיות העסקית תיתן ביטוי להעתקת תהליך או שירות חיוני למיקום חדש.

(5) **מערכות תשלומים וסליקה** - תכנית ההמשכיות העסקית תכלול חלופות להמשך פעילות במקרה של שיבושים תפעוליים בהיבטים הבאים: (א) משיכת מזומנים (גם ממכשירי ATM) (ב) מתן שירות לביצוע תשלומים באמצעות הערוצים השונים של בנקאות בתקשורת וגם באמצעות הסניפים (ג) תפקוד מערכות זהב ומסלקת השיקים, בדגש על פעילות מול CLS; החלופות עשויות לכלול: קביעת מגבלות משיכה ללקוחות ללא אישור, הסכמי גיבוי עם צדדים שלישיים, הגדרת תהליכי עבודה ידניים וכמובן יצירת מערכות גיבוי להפעלה מידית באתר חלופי.

(6) **צורכי מזומנים ונזילות** - שיבושים תפעוליים משמעותיים, עלולים להגביר מחד את ביקוש הציבור למזומנים ומאידך להוביל למשבר פיננסי עם ההשלכות על נזילות. תכנית ההמשכיות העסקית צריכה להתייחס לכל היבטי המזומנים והנזילות, לרבות לקיום תכנית מימון נאותה ויעילה, הקובעת בבירור את האסטרטגיות לטיפול בקשיי נזילות.

(7) **חלופות עבודה ידנית** - תכנית ההמשכיות העסקית תכלול, בהתאם לעניין, נהלים לביצוע תהליכי עבודה ידניים, אשר אושרו מראש על ידי הנהלת התאגיד הבנקאי, כחלופה לתהליכים ושירותים חיוניים. בהקשר זה, תאגיד בנקאי ידאג לגיבוי רשומות מידע על חשבונות לקוחות (מספרי חשבון, כתובות, מצב חשבון, יתרות חשבון וכד').

(8) **חיזוק מעגלי בקרה** - במהלך שיבושים תפעוליים רמת הסיכונים עולה, בשל שינויים פוטנציאלים בסביבת העבודה, בכ"א, בציוד וכד'. בעת ניתוח ההשלכות העסקיות יש להעריך מחדש את הסיכונים, לגבש אסטרטגיה למניעתם ולמזעורם ולשלבה בתכנית ההמשכיות העסקית.

(9) **תכנון עסקי וניהול פרויקטים** - לצורך שימור ועדכון תכנית ההמשכיות עסקית, תאגיד בנקאי ישלב את שיקולי המשכיות עסקית בכל החלטה עסקית רלבנטית שיקבל לרבות בעת תכנון וניהול פרויקטים חדשים.

(10) **מדיניות בקרת שינויים** - מדיניות בקרת שינויים תיתן ביטוי לכך שבעת ביצוע שינויים במערכות תפעול, ביישומים או בתשתיות בסביבת הייצור, התומכים בתהליכים ושירותים חיוניים, כל עותקי הגיבוי של אותן מערכות יעודכנו גם הם. בנוסף, בעת יישום מערכת חדשה או משופרת המחייבת חומרה חדשה, קיבולת נוספת, או שינויים אחרים בטכנולוגיה, על התאגיד הבנקאי להבטיח שתכנית ההמשכיות העסקית תעודכן, במידת הצורך, וכי אתר ההתאוששות יוכל לתמוך בסביבת הייצור החדשה. מדיניות בקרת השינויים צריכה גם לאפשר ליישם שינויים במהירות במקרה של שיבוש תפעולי.

(11) **גיבוי נתונים** - תאגיד בנקאי יקבע נהלים לסנכרון נתונים, לצורך שמירתם באתר ההתאוששות מאסון, באופן מדויק ועדכני. תאגיד בנקאי יקבע נהלים לאחזור מידע, בפרק זמן סביר, למצב בו מתרחש אירוע כשל באתר הראשי בטרם גובו נתוני יום העסקים. תאגיד בנקאי נדרש לגבות את נתוניו על מנת להבטיח התאוששות גם במקרים בהם נפגע המידע באתר הראשי ובאתר ההתאוששות מאסון שלו בו זמנית.

(12) **ניהול משברים** - תאגיד בנקאי יגדיר בנהליו סמכות בכירה להכרזה על אירוע משברי ואת אחריות הצוות לניהול משבר ליישם את תכנית ההמשכיות העסקית בתוך התאגיד הבנקאי ולדאוג להתנהלות התאגיד הבנקאי מול גופים חיצוניים כגון : גורמי רגולציה, משרדי ממשלה וארגוני חירום.

(13) **תקריות אבטחת מידע** - תפותח מדיניות תגובה לתקריות אבטחת מידע אשר תשולב בצורה נאותה בתכנית ההמשכיות העסקית. תקרית אבטחה מתרחשת כאשר גורם בלתי מורשה מנסה או מצליח לחדור, להשתמש, לחבל, או להרוס מערכות מידע או נתונים של לקוחות. במקרה של חדירה בלתי מורשית, מערכות המחשב של התאגיד הבנקאי עלולות לקרוס ומידע סודי עלול להגיע לידיים לא נכונות. אלמנט מרכזי בתגובה לתקריות אבטחת מידע הוא חלוקת האחריות להערכה, לתגובה ולניהול של תקריות האבטחה ופיתוח קווים מנחים לעובדים בנוגע לנוהלי הסלמה ודיווח. ההנהלה הבכירה נדרשת לקבוע מי יהיה אחראי להכריז על תקרית, ומי אחראי לשחזר את מערכות המחשב שנפגעו מרגע שהתקרית הסתיימה. מי שמוטלת עליו אחריות זו צריך להיות בעל המומחיות הנדרשת כדי להגיב בדרך מהירה ונאותה.

(14) **מדיניות "גישה מרחוק"** - נהלי עבודה לגישה מרחוק יהיו חלק מתכנית ההמשכיות העסקית, שכן באירועי חירום מסוימים לא תתאפשר גישה למתקני הבנק, ולכן עלול לעלות צורך במתן גישה מרחוק לעובדים או נותני שירותים חיצוניים. מדיניות הגישה מרחוק תאושר ע"י ההנהלה הבכירה ותתייחס לסיכונים הכרוכים במדיניות ולקיום מנגנוני בקרה ואבטחת מידע הולמים.

(ד) תכנית ההמשכיות העסקית תוטמע בקרב העובדים החיוניים ותתורגל בכלל יחידות התאגיד הבנקאי בהתאם לתכנית שהוגדרה על ידו. תכנית ההטמעה, תסייע, בין היתר, בבחינת יכולת הפעלת תהליכים ושירותים חיוניים, במקרה של מחסור בעובדי מפתח.

(ה) כדי להבטיח יישום מוצלח של תכנית ההמשכיות העסקית, תאגיד בנקאי יבסס קשרי עבודה שוטפים עם גורמי קהילה (למשל, רשויות מקומיות) ומוסדות ממשל, לרבות גורמי תשתית לאומיים, לצורך תיאום ציפיות והערכה טובה יותר של הסיכונים. שילוב ציפיות אלו בתכנית ההמשכיות העסקית לצד ביצוע תרגולים משותפים, יחזקו את אפקטיביות תכנית ההמשכיות העסקית.

ביטוח

7. כיסוי ביטוחי הולם אינו מהווה תחליף לתכנית המשכיות עסקית אפקטיבית, אך יש בו לסייע בצמצום ההפסדים והנזקים כתוצאה משיבושים תפעוליים משמעותיים, ומכאן חשיבותו. בחירת הכיסוי הביטוחי תתבצע על בסיס תהליכי ניתוח ההשלכות העסקיות והערכת הסיכונים. לפחות, אחת לשנה התאגיד הבנקאי יבחן את נאותות הכיסוי הביטוחי בהתייחס לפרופיל הסיכון העדכני.

המשכיות עסקית של ספקים ונותני שירותים לתהליכים חיוניים

8. (א) תאגיד בנקאי יפעל להפחתת הסיכונים הנובעים מתלות בספקים ונותני שירותים לתהליכיו החיוניים.

(ב) תאגיד בנקאי ידאג שהסכם ההתקשרות עם הספק/נותן השירות מסדיר את חובת הספק/נותן השירות להעמיד שירותים לתאגיד הבנקאי גם בשעת חירום, בהתאם ליעדי השירות המוגדרים בהסכם.

(ג) תאגיד בנקאי יעריך את יכולת הספק/נותן השירות לקיים רציפות עסקית, כך שתימשך אספקת השירותים הרלבנטית לתאגיד הבנקאי בתרחישים שונים.

(ד) בהתאם להערכה כאמור בסעיף קטן (ג) לעיל, יכלול התאגיד הבנקאי בהסכם ההתקשרות עם הספק/נותן השירות, התייחסות לנושאים כגון אלו :

(1) אחריות הספק/נותן השירות לקיים תכנית המשכיות עסקית.

(2) זכות התאגיד הבנקאי לקבל את תכנית ההמשכיות העסקית של הספק/נותן השירות.

(3) זכות התאגיד הבנקאי להשתתף בתרגילי הספק/נותן השירות ו/או לקבל את ממצאי התרגול.

(4) זכות התאגיד הבנקאי לקיים ביקורת תקופתית על תכנית ההמשכיות העסקית של הספק/נותן השירות או לחילופין לקבל דוח ביקורת כאמור, מגורם מבקר אחר, שיהיה מקובל על התאגיד הבנקאי.

(ה) על אף האמור לעיל, אין חובה לכלול את סעיפים (ב) ו- (ד), בהסכמי התקשרות עם ספקי תשתיות לאומיות.

אתר חלופי

9. (א) תאגיד בנקאי ימקם את אתריו החלופיים, באופן שתוקטן ההסתברות לכך שהאתר החלופי והאתר הראשי יושפעו באופן דומה מתרחיש מסוים בשעת חירום, בכלל זה, השפעה על מרכיבי התשתית הפיזית (חשמל, תקשורת וכד') המשמשים את האתרים.

במטרה להקטין את ההסתברות ששני האתרים יפגעו מאותו תרחיש, לרבות אפשרות של חסימת דרכי גישה, תאגיד בנקאי ידאג לכל הפחות לכך, שהאתר החלופי יהיה ממוקם מחוץ למרחב העירוני של האתר הראשי שלו.

(ב) תאגיד בנקאי יחליט על היקף הציוד והמידע שיוחזק באתר החלופי, כך שניתן יהיה להבטיח את המשך פעילותו העסקית, במקרה שאתרו הראשי יפגע באופן חמור.

(ג) בעת קביעת האתר החלופי תאגיד בנקאי יתייחס בין היתר לפרמטרים הבאים: גודל האתר, קיבולת העבודה בו והשירותים אשר נדרש לספקם בהתאם לרמות השירות שנקבעו, תוך התייחסות למשך השיבוש התפעולי (טווח קצר, בינוני וארוך). במקרים בהם, האתר החלופי ממוקם במתקן המשמש לפעילות יומיומית רגילה, יש לוודא כי הוא מסוגל להכיל פונקציות עסקיות נוספות כאשר מקום העסקים העיקרי נעשה בלתי שמיש.

(ד) האתר החלופי יהיה זמין באופן מידי (24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע) לעבודה וייקבעו בו תקני איוש כוח אדם.

(ה) תאגיד בנקאי ישאף להימנע ככל הניתן, מהפעלת אתר חלופי ע"י צד ג'. יחד עם זאת והיה ומפעיל האתר החלופי הינו צד ג', יוודא התאגיד הבנקאי כי לאותו צד ג' יש את כל היכולות לשמור על תחזוק האתר ומוכנותו לשעת חירום (ביצוע ביקורת, הסכם חוזי, וכד').

(ו) תאגיד בנקאי לא יחלוק אתר חלופי עם תאגיד בנקאי אחר, שאינו נמנה על הקבוצה הבנקאית, אם קיים חשש שהדבר יפגע במימוש תכנית ההמשכיות העסקית שלו.

(ז) תאגיד בנקאי יתחשב בסיכון המערכתי הטמון בריכוזיות גיאוגרפית של אתרי הבנק הקריטיים, עם אתרים קריטיים של תאגידים בנקאיים אחרים.

(ח) תאגיד בנקאי, שהוא חברת שירותים משותפת המהווה גורם מפתח בתפקוד המערכת הפיננסית, יקיים עבור שירותיו החיוניים, מערכות מידע משוכפלות בעלות זמינות גבוהה, כדוגמת Active- Active, בין אתרו הראשי לאתרו החלופי.

מיגון אתרים קריטיים

10. (א) תאגיד בנקאי יפעל למגן את אתריו הקריטיים מתוך כוונה לשמר המשכיות ורציפות במתן שירותים חיוניים, וכל זאת בהתאם לסטנדרטים מקצועיים מקובלים.

(ב) להלן עקרונות מנחים למיגון מינימלי של האתרים הקריטיים השונים:

(1) אתר ראשי או חלופי, לפחות אחד משניים, ימוגן בפני מלחמה קונבנציונאלית.

(2) אתר ראשי או חלופי, לפחות אחד משניים, יהיה עמיד בפני רעידת אדמה.

במקרה בו אתר קריטי ראשי אינו עמיד בפני רעידת אדמה או ממוגן עבור מלחמה קונבנציונלית, ישמר התאגיד הבנקאי תכנית אופרטיבית להעמדת שירותים חיוניים באתר החלופי, בהתאם ליעדי השירות שנקבעו בסעיף 12.

(3) מעבר לאמור בסעיף זה:

(i) כל אתר קריטי המשמש לעיבוד נתונים, ימוגן בפני מלחמה קונבנציונאלית.

(ii) בחברת שירותים משותפת המהווה גורם מפתח בתפקוד המערכת הפיננסית, כל אתר קריטי ימוגן בפני מלחמה קונבנציונלית ויהיה עמיד בפני רעידת אדמה.

(4) בעת הקמת אתר קריטי חדש, יש לדאוג למיגון מתאים לכלל תרחישי הייחוס, לאומיים ואחרים, ובפרט רמת ה- tier לא תפחת מ- 3 בגין אתרי מחשוב.

(5) חברת בת של תאגיד בנקאי, יכולה להסתמך על האתר הקריטי של חברת האם לצורך העמדת שירותים חיוניים בעת התממשות תרחיש ייחוס ובהתאם ליעדי השירות שנקבעו בסעיף 12. על הצדדים להסדיר זאת בהסכם מתאים ולבחון מידי תקופה את היתכנות מימושו.

(ג) במקרים חריגים, תאגיד בנקאי הסבור כי חלק מהעקרונות למיגון מינימלי של האתרים הקריטיים אינם ישימים לגביו, רשאי לפנות אל המפקח על הבנקים על מנת לתאם תחולתם או דרך יישומם לגביו.

10א'. תאגיד בנקאי יפעל באופן מתמיד למיגון סניפיו בהתאם להנחיות פקוד העורף.

ביקורת פנימית

11. (א) מסגרת העבודה הכוללת לניהול המשכיות עסקית תבוקר באופן תקופתי ע"י הביקורת הפנימית.

(ב) תכנית התרגול תסקר תקופתית ע"י הביקורת הפנימית, לצורך הערכת האפקטיביות שלה.

(ג) ממצאי התרגול של תכנית ההמשכיות העסקית ידווחו באופן קבוע לביקורת הפנימית.

<u>חלק ב' - רמות יעדי שירות חיוניים</u>

12. ככלל, המערכת הבנקאית תשאף לקיים רציפות עסקית מלאה ככל שניתן. יחד עם זאת, בשעת חירום ובמצב של שיבוש תפעולי משמעותי, עשויים להתרחש שיבושים תפעוליים משמעותיים (מערכתיים או ספציפיים לבנק) שיפגעו ביכולת לספק את מלוא השירותים. על כן, תאגיד בנקאי יערך להמשך פעילותו העסקית, על מנת להבטיח את המשך עמידתו ביעדי רמות השירות הבאים, לפחות:

(א) תוך שעות ספורות מתחילת השיבושים

(1) יעשה מאמץ להבטיח פעילות רציפה של מערכות התשלומים שלו, לרבות הממשקים שלו מול מערכת זהב.

(1א) יעשה מאמץ להבטיח פעילות רציפה של משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים כדלקמן:

i. תאגידים בנקאיים המפעילים שירותי משיכת מזומנים ממכשירי בנק אוטומטיים יהיו ערוכים בכל עת למילוי מחודש של המכשירים בשעת חירום, בכל הישובים, טרם שיתרוקנו.

ii. שירותי המיתוג והתקשורת יפעלו באופן שתתאפשר משיכת מזומנים ע"י הציבור מכל מכשירי הבנקים למשיכת מזומנים.

(2) יתאפשר שימוש בכרטיסי אשראי לצורך ביצוע רכישות בבתי עסק.

(3) הפעלת סניפי הבנקים תהיה בהתאם לסעיף 13 להוראה.

(4) נחתם הסדר בין התאגידים הבנקאיים, למשיכת מזומנים באמצעות שיקים גם ללקוחות של תאגידים בנקאיים אחרים, יערכו התאגידים הבנקאיים החתומים על ההסדר ליישמו בהנחיית המפקח.

5) תאגיד בנקאי יספק לציבור מידע חיוני, באמצעות הפעלת מוקד מידע מתאים (למשל קו חם), שמספרו יפורסם לציבור.

(6) תאגיד בנקאי יערך להמשך מתן שירותים בנקאיים (מתן מידע וביצוע פעולות) ללקוחותיו, באמצעות ערוצים ישירים, כגון: בנקאות בתקשורת ומוקד טלפוני.

(7) תאגיד בנקאי יערך לחידוש פעילות הסליקה שלו מול כל המסלקות הרלבנטיות, בהתאם לכללים שנקבעו לכל מערכת. תאגיד בנקאי המתפעל מסלקה יפעל לחידוש פעילותה.

(ב) תוך יממה לכל היותר מתחילת השיבושים

(1) תאגיד בנקאי יערך להפעלת סניפים ניידים בשעת חירום, במקומות בהם לא יתאפשר מתן שירותים בסניפי הבנק ה"רגילים", כאמור בסעיף 15 להוראה.

(2) ביצוע העברות כספים מחו"ל ולחו"ל.

(3) חידוש פעילות מול גופים בשוק ההון (קופ"ג, קרנות השתלמות וכד') ומול גופים בחו"ל.

(ג) יעדי רמות שירות ליישום תוך יממות ספורות לכל היותר מתחילת השיבושים

(1) ריקון תיבות שירות בסניפים שאינם פעילים בשעת חירום.

(2) התאגידים הבנקאיים יהיו ערוכים להפעלת תכנית הקלות, לאוכלוסייה שצפויה להיפגע עקב שעת החירום, כגון: מגויסים, בני משפחתם, ובעלי עסקים. חלק מההסדרים יהיו פרי מדיניות התאגיד הבנקאי וחלק יהיו באישור המפקח, כאמור בסעיף 16 להוראה.

פתיחת סניפים בשעת חירום

13. (א) מדיניות פתיחת הסניפים בשעת חרום תשאף לפתיחת כל הסניפים, בהכוונת הפיקוח על הבנקים ובכפוף להנחיות כוחות הביטחון, בכלל זה פיקוד העורף.

(ב) מתוך סניפי הבנק יגדיר התאגיד הבנקאי סניפי "גרעין" בהיקף מינימאלי של 25% מהמספר הכולל של הסניפים בתאגיד תוך שהוא מוודא פיזור גיאוגרפי נאות של סניפי ה"גרעין".

(ג) תאגיד בנקאי ישאף להפעלת הסניפים שהוגדרו כסניפי "גרעין" מיד בתחילת שעת החרום. הפעלת סניף משמעה לכל הפחות מתן שירות באמצעות המכונות לשירות עצמי של הסניף או פתיחת הסניף לקהל. תאגיד בנקאי ימשיך, לספק שירותים בנקאיים באמצעים תחליפיים, ככל שהדבר אפשרי בנסיבות העניין, גם אם חלק מהסניפים לא יפתחו בשל מצב החירום.

(ד) השירות הבנקאי בסניפים שיפעלו בשעת חירום יכלול, לכל הפחות, מתן מידע ללקוחות על מצב חשבונותיהם וביצוע פעולות בנקאיות בסיסיות, כגון: משיכה והפקדת מזומנים, משיכה והפקדת שיקים והעברות בין בנקאיות ופנים בנקאיות.

העתקת סניפים בשעת חירום

14. (א) בכפוף להכרזת המפקח על הבנקים על שעת חירום לעניין הפעלת היתר הנגיד (כמפורט בנספח א'), כולו או חלקו, רשאי תאגיד בנקאי:

(1) להעתיק סניף באופן זמני למקום אחר, לרבות שטח שיוקצה לו ע"י בנק אחר, ובלבד שעובדי התאגיד הבנקאי ימשיכו לתפעל את הסניף המועתק.

(2) לנהל עסקים בסניפים ניידים, כאמור בסעיף 15 להוראה.

(3) לתת שירותים בנקאיים בסיסיים ללקוחותיו באמצעות סניפים של בנקים אחרים או של בנק הדואר, בכפוף להסדרים שיאושרו מראש ע"י המפקח.

(ב) תאגיד בנקאי ימסור למפקח הודעה בכתב על העתקה זמנית של סניף או הפעלת סניף נייד.

סניפים ניידים

15. (א) כל קבוצה בנקאית או בנק עצמאי, המפעילים רשת סינוף של 30 סניפים לפחות, יערכו להפעלת סניפים ניידים בשעת חירום, בהתאם לנסיבות שיתהוו.

(ב) המפתח המינימאלי לקביעת כמות הסניפים הניידים יהיה בערך של יחידה אחת לכל 50 סניפים, שברשות התאגיד הבנקאי על בסיס קבוצתי, במספרים עגולים.

(ג) תאגיד בנקאי יקבע במדיניות כמה מתוך הסניפים הניידים יהיו כאלה שיפעלו מתוך רכב מתאים.

(ד) בהתאם לסמכות המפקח על הבנקים בסעיף 2.5 להיתר הנגיד, תאגיד בנקאי יערך להפעלת השירותים הבנקאיים הבאים בסניף נייד :

(1) משיכת מזומנים, גם ע"י לקוחות בנקים אחרים ;

(2) הפקדת מזומנים ;

(3) משיכת והפקדת שיקים ;

(4) הפעלת תיבות שירות ;

(5) העברה מחשבון לחשבון.

(ה) תאגיד בנקאי המעוניין להציע שירותים בנקאיים נוספים יעשה זאת רק לאחר קבלת אישור המפקח על הבנקים מראש.

(ו) תאגיד הבנקאי ידאג לתשתיות הרלבנטיות לתפעול הסניף הנייד.

(ז) תאגיד בנקאי יעריך את הסיכונים הכרוכים בהפעלת הסניף הנייד וידאג לקיום נוהל עבודה, אמצעי בקרה ואבטחת מידע הולמים.

הקלות לאוכלוסייה

16. (א) במסגרת ההיערכות לשעת חירום נוצר הצורך במתן הקלות זמניות בהוראות ניהול בנקאי תקין, במטרה להקל על האוכלוסייה בקבלת שירותים בנקאיים בעתות חירום.

(ב) ההקלות המפורטות בנספח ב' יכנסו לתוקפן אך ורק עם הכרזת המפקח על הבנקים על הפעלתן. עיתוי הפעלת כל הקלה וזמן הימשכותה עשוי להשתנות מהקלה להקלה, כמו גם האזור הגיאוגרפי לגביו תחול ההקלה. פרמטרים אלו יקבלו ביטוי בעת הכרזת המפקח על הבנקים על כניסת ההקלה לתוקף.

זיהוי חסרי תיעוד רשמי בנוהל מקל

17. (א) תאגיד בנקאי יפתח כלים לזיהוי לקוחותיו, בהעדר תיעוד רשמי, תוך קיום בקרות הולמות והגבלת החשיפה לסיכון.

(ב) הפעלת נוהל עבודה פנימי לזיהוי לקוחות חסרי תיעוד רשמי, בשעת חירום, תעשה לאחר קבלת אישור המפקח על הבנקים.

נספח א'

בנק ישראל

הנגיד

היתר כללי לבנקים לפתיחת סניפים ולהעתקתם בעת חירום

לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א – 1981

בתוקף סמכותי לפי סעיף 28 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ולאחר התייעצות בועדת הרשיונות, אני מתיר לבנק, בכפוף להכרזת המפקח, על שעת חירום לעניין היתר זה, כדלקמן:

1. להעתיק באופן זמני סניף, לתקופה שתסתיים, לכל המאוחר, עם ביטול הכרזת המפקח כאמור, למיקום חדש בישראל, ובלבד שתמסר הודעה למפקח בסמוך לביצוע ההעתקה.

2. לנהל עסקים בישראל עם לקוחותיו, ולתת שירותים בנקאיים ללקוחות בנקים אחרים בהם הוא שולט (להלן – **בנקים נשלטים**) בסניפים ניידים, בכפוף לתנאים הבאים:

2.1. בהיתר זה, "סניף ניידי" – סניף הניתן לניוד ולתפעול במקומות שונים, לרבות מתוך רכב מתאים;

2.2. לסניף הנייד יהיה שילוט מתאים של הבנק;

2.3. הפעילות עם הלקוחות תתנהל רק בתחום הסניף הנייד; יבוצע תיעוד של הפעולות עם הלקוח ברשומות הבנק או הבנק הנשלט;

2.4. עובדי הסניף הנייד יהיו עובדי הבנק ו/או עובדי הבנקים הנשלטים ויהיו בעלי הכשרה נאותה למילוי תפקידם;

2.5. המפקח יקבע את השירותים הבנקאיים המינימליים אשר על הבנק לספק בסניפים הניידים וכן יאשר את מגוון השירותים הבנקאיים האפשריים בסניפים הניידים;

2.6. הבנק הנשלט ישא באחריות מלאה כלפי לקוחותיו בגין כל פעולה כאמור. הבנק והבנק הנשלט יקבעו תנאים להחלת אחריות של הבנק כלפי הבנק הנשלט;

2.7. תימסר הודעה למפקח, בסמוך לפתיחה ולסגירה של סניף נייד, שתכלול את מספר הסניפים הניידים הפתוחים של הבנק באותו מועד, ופרטים נוספים כפי שידרוש המפקח;

3. לתת ללקוחותיו, שירותים בנקאיים בסיסיים, באמצעות סניפים, קבועים או ניידים, של בנק אחר, או סניפים של בנק חדואר, בהתאם להסדר שתנאיו יאושרו על ידי המפקח על הבנקים.

המפקח רשאי להכריז על שעת חירום לעניין היתר זה, כולו או חלקו.

ס.פישר

סטנלי פישר

ירושלים, כ"ט בתמוז, תש"ע
11 ביולי, 2010

r1003804

ת"ד 780, ירושלים 91007 טל: 02-655 2701 פקס': 02-652 8419

נספח ב'

הקלות אפשריות לאוכלוסייה בשעת חירום

להלן פירוט הקלות אפשריות לאוכלוסייה, שיכנסו לתוקפן עם הכרזת המפקח על שעת חירום לעניין הפעלת ההקלות. מוצע לקרוא את ההקלות עם נוסח ההוראות המקורי.

1. הוראת נ.ב.ת 325: ניהול מסגרות אשראי בחשבונות עובר ושב

א. על אף האמור בסעיף 8 להוראה, לעניין הגבלת סכומים, בעת הכרזת המפקח על שעת חירום, ולכל היותר עד 30 ימים לאחר ביטול ההכרזה, תאגיד בנקאי יהיה רשאי שלא ליישם את האמור בהוראה על חריגות בסכומים שלא יעלו על הסכום שקבע המפקח בהודעתו.

2. הוראות בנקאות בתקשורת

א. הקלה בהצטרפות מרחוק לשירותי בנקאות בתקשורת, וכן הקלה באמצעי זיהוי ואימות אישיים הנדרשים לצורך ביצוע פעולות בבנקאות בתקשורת בתקופת הכרזת המפקח על שעת חירום. הקלה כאמור היא לתקופת הכרזת המפקח על שעת חירום, ועם סיום תקופת ההכרזה יושלמו ההליכים מול הלקוחות שהצטרפו לשירותי בנקאות בתקשורת בתקופה זו.

ב. תאגיד בנקאי יעריך מראש את הסיכונים הקשורים להפעלת ההליך המקל ובהתאם לכך יקבע בקרות מפצות כגון, הגבלת סכומים, משלוח SMS אחרי ביצוע פעולה וכד'.

ג. על אף האמור בסעיף 7 בהוראה 420 בתקופת הכרזת המפקח על שעת חירום, תאגיד בנקאי רשאי שלא לשלוח הודעות בדואר ללקוחות שביקשו לקבל הודעות בערוצי תקשורת, ובלבד שעם סיום שעת החירום, ישלח את ההודעות כמתחייב בהוראה ובכללי גילוי נאות; למען הסר ספק, הקלה זו אינה חלה על החובה למשלוח הודעה במסירה אישית לפי חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (סעיפים 5א1 ו- 17א).

ד. על אף האמור בסעיף 8 (ב) להוראה 439, בתקופת הכרזת המפקח על שעת חירום, תאגיד בנקאי רשאי לבצע ביטול הרשאה לחיוב חשבון גם בהוראה טלפונית.

3. הוראת ניהול בנקאי תקין 358: ניהול עסקים מחוץ למשרדי התאגיד הבנקאי

א. על אף האמור בסעיף 3 להוראה, בתקופת הכרזת המפקח על שעת חירום, לעניין הפעלת ההיתר הכללי של הנגיד לבנקים לפתיחת סניפים ולהעתקתם בעת חירום, רשאי תאגיד בנקאי לפעול באופן מקל כאמור בהכרזת המפקח.

* * *

<u>עדכונים</u>

חוזר 06 מס'	גרסה	פרטים	תאריך
2318	1	הוראה מקורית	25/12/2011
2422	2	עדכון	26/05/2014
2532	3	עדכון	09/04/2017

אסמכתא ד'

קביעה לפי סעיף 43(א)(3) לחוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח - 1988 בעניין מיזוג בפועל של החברות גולקל 1992 בע"מ וצובר חברה למסחר בע"מ (1998), רשות התחרות 3001329

עמ' 48

רשות ההגבלים העסקיים

קביעה לפי סעיף 43(א)(3) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988

בעניין:

מיזוג בפועל של החברות גולקל 1992 בע"מ וצובר חברה למסחר בע"מ

1.<u>מבוא</u>

במוקד החלטה זו חברות סחר הפועלות בענף הגרעינים. רבים סוגי הגרעינים ורבים שימושיהם: חיטה, שעורה, תירס, דורה, חיטת מספוא, שיפון, שיבולת שועל, פולי סויה, חמניות, זרעי ליפתית ועוד, המשמשים למאכל אדם ובהמה, להפקת שמן, עמילן וקמח, ולמגוון שימושים אחרים. רוב הגרעינים שאנו צורכים מגיעים עדינו מארצות הים, מספקי גרעינים שם. יבואנים ישראלים רוכשים גרעינים מספקים זרים, ומוכרים אותם כתשומת ייצור למפעלים מקומיים (טחנות קמח, מכוני תערובת, ועוד כיוצא באלה), אם במישרין ואם באמצעות גורמים משווקים.

עניין לנו בעסקת מיזוג בין שתי חברות: האחת - **צובר חברה למסחר בע"מ** (להלן: "**צובר**"), יבואנית גרעינים, שרוב מרכולתה נמכרת למשווקים מקומיים ומיעוטה במישרין למפעלים; והשניה - **גולקל 1992 בע"מ** (להלן: "**גולקל**"), חברה משווקת, הרוכשת מצובר חלק נכבד מן הגרעינים בהם היא סוחרת. עסקת המיזוג בוצעה בשני שלבים: בשלב הראשון רכשו בעלי השליטה בגולקל את מניות צובר, אם עבור עצמם ואם בנאמנות עבור גולקל; בשלב השני אמורות היו המניות לעבור לידי גולקל, לכאורה לצורך השלמת המיזוג בינה לבין צובר.

לאחר שהובאו בפניי העובדות הצריכות לעניין הגעתי לכלל מסקנה כי השלב הראשון באותה עסקה - רכישת מניות צובר על-ידי המנהלים, בין בנאמנות עבור גולקל ובין כיחידים - מהווה "מיזוג חברות"; וכי בתכוף לאחר מכן שולבו שני העסקים - צובר וגולקל - לכלל עסק שניהולו אחד, באופן שאף הוא עולה כדי מיזוג חברות לעניין דיני ההגבלים העסקיים. כל אחד מאלה טעון היה הסכמת הממונה על הגבלים עסקיים (להלן: "**הממונה**"). הסכמה כזו לא נתבקשה כלל באשר לשלב הראשון, ולא נתבקשה בעתה לגבי השלב השני. המיזוגים בוצעו ללא הסכמת הממונה, בניגוד להוראות הדין.

כמפורט להלן קובע אני, כסמכותי שבסעיף 43 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח1988- (להלן: "**החוק**" או "**חוק ההגבלים העסקיים**"), כי רכישת מניות צובר על ידי המנהלים היא מיזוג חברות אשר בוצע בניגוד להוראות חוק ההגבלים העסקיים, ותוך הפרתו. את המסמך המתיימר להיות בקשת מיזוג, אותו הגישו הצדדים אחר ביצוע מעשה המיזוג, דחיתי. האמור להלן משמש אף טעמיי לדחייה האמורה.

2.מפת דרכים

אתייחס תחילה לעובדות הצריכות לעניין. לאחר מכן אבחן מתי עסקה פלונית נחשבת "מיזוג חברות" לפי חוק ההגבלים העסקיים. בסוף הדברים אסקור את הסנקציות בגין הפרת החובה להגיש הודעת מיזוג.

1. מבוא 1

2. מפת דרכים 3

3. תמצית העובדות 4

4. הגדרת 'מיזוג חברות' - מהותה, מאפייניה ומועד תחולתה 7

4.1. כללי 7

4.2. הגדרת "מיזוג חברות" שבסעיף 1 לחוק 9

4.3. רכישת חברה בנאמנות עבור חברה אחרת, כמיזוג חברות 12

4. 4. רכישת חברה בידי בעלי מניות להם השפעה מהותית על חברה אחרת, כמיזוג חברות 16

4.4.1 השפעה מכוח בעלות במניות 16

4.4.2 השפעה מכח בעלות במניות ביחד עם כהונה במשרה בחברה 16

4.5. רכישה במשותף 20

4.6. תקופת ההמתנה, והמועד למשלוח הודעת מיזוג 22

4.6.1. הדין המשווה 22

4.6.2. הדין בישראל 23

4.6.3 הודעת מיזוג חסרה - לאו הודעת מיזוג היא 26

4.6.4 הודעת מיזוג שניתנה לאחר ביצוע המיזוג - לאו הודעת מיזוג היא 27

4.7. תוצאת הדברים בענייננו 27

5. סמכות הממונה להתנגד למיזוג 28

6. תוצאות אי-קיום הוראות דיני המיזוגים 30

6.1. הדין 30

6.2. הסנקציה הפלילית בגין הפרת הדין 31

6.3. הסנקציה האזרחית בגין הפרת הדין 33

7. אחרית דבר 34

3.<u>תמצית העובדות</u>

ביום 2 במרץ 1997 נחתם הסכם (להלן: "**הסכם המיזוג**") בין שלושה צדדים: מצד אחד - **השקעות דיסקונט בע"מ ו- חברת PEC Israel Economic Corporation** (להלן, ביחד: "**קבוצת IDB**"); מצד שני - צובר; ומצד שלישי - בעלי השליטה בגולקל ומנהלים בה, מר אשר גולדמן והאחים מנחם ונפתלי קליין (להלן - "**המנהלים**").[1] נושא ההסכם היה מכירת כל המניות בצובר, מידי קבוצת IDB, לידי המנהלים.

אנשי קבוצת IDB, בעת מכירת מניותיהם האמורות בצובר, היו מודעים לכך כי המנהלים - הרוכשים - מחזיקים מחצית ממניות גולקל, וכי הם מנהלים פעילים בה. על פי דברי הצדדים, ביסוד פעולתם היתה מונחת הסברה כי רכישת מניות צובר בידי המנהלים, עת שהם פועלים כיחידים, אינה מהווה "מיזוג חברות" הטעון הסכמת הממונה. זהו השלב הראשון בעסקה.

השלב השני בעסקה חל מיד לאחר מכן. יום לאחר חתימת הסכם המיזוג שלחו המנהלים מכתב לגולקל, עליו חתמה גולקל כאות להסכמתה לתוכנו, ובו נאמר כי המנהלים רכשו את מלוא ההון המונפק והנפרע של צובר, בנאמנות עבור גולקל (להלן: "**כתב הנאמנות**").[2] כמו כן נקבע באותו מכתב כי בסמוך לאחר חתימת הסכם המיזוג יפנו גולקל והמנהלים במשותף לממונה, לצורך קבלת אישורו לרכישת מניות צובר בידי גולקל. אם יתקבל אישור הממונה - יוסב הסכם המיזוג מן המנהלים אל גולקל, אשר תשפה את המנהלים על הוצאותיהם; ואם יסרב הממונה ליתן אישורו והחלטתו תהא חלוטה - תפקע הנאמנות ומניות צובר יוותרו בידי המנהלים.[3,4]

לאחר העברת המניות לידי המנהלים קיבל דירקטוריון צובר החלטה, ביום 27 במרץ 1997, לאשר העברת מניות המנהלים לידי חברת נאמנות של משרד עורכי דין. בכתב הנאמנות נקבע כי אותם 'נאמני משנה' יבצעו במניות "כל

---

[1] מר נפתלי קליין ומר אשר גולדמן מנכ"לים משותפים בגולקל, ומר מנחם קליין מנהל כספים בגולקל. כל השלושה - דירקטורים בגולקל, ומהווים שלושה מתוך שישה דירקטורים בחברה. דירקטור נוסף בחברה, אשר מחזיק בעקיפין ב- 50% מהון מניותיה של גולקל, היה מיועד להיות צד להסכם המיזוג אך לבסוף לא באה חתימתו עליו . בתוקף מעמדם של ה"ה קליין וגולדמן, הן כבעלי מניות דומיננטיים, ובנוסף - כדירקטורים ומנהלים פעילים של גולקל - יש לראות בהם כבעלי שליטה בה.

[2] מהחקירה בה פתחה מחלקת החקירות של רשות ההגבלים העסקיים עולה כי תוכנו של כתב הנאמנות הוסכם בין המנהלים לבין גולקל שבשליטתם, עוד בטרם נחתם הסכם המיזוג. מבחינה עובדתית, עולה כי הרכישה בידי המנהלים נעשתה בזיקה הדוקה לעסקה הסופית - רכישת צובר בידי גולקל.

[3] הסכם הנאמנות הועבר לידי הממונה בצמוד להודעת המיזוג.

[4] אשר גולדמן מחזיק, בעקיפין, ב- 25% מהון המניות של גולקל. נפתלי ומנחם קליין מחזיקים בעקיפין, כל אחד, ב- 12.5% מהון המניות של גולקל. כל הון המניות של צובר התחלק בין שלושתם לפי אותו יחס, כאשר למנחם קליין ניתנה מניה אחת יותר מלנפתלי קליין. לפיכך, חלקו של אשר גולדמן בהון המניות של צובר: 50%; של מנחם קליין: כ- 25.33%; ושל נפתלי קליין: כ- 24.66%.

פעולה ורק אותן הפעולות" שיתבקשו על ידי המנהלים לעשותן, ויפעלו בהתאם להנחיות והוראות המנהלים "בכל הקשור בזכויות הנובעות מאחזקת המניות".[5]

בחלוף ארבעה חודשים מכריתת הסכם המיזוג, ביום 26 ביוני 1997, התקבלו במשרדי הרשות הודעות המיזוג של צובר וגולקל לגבי כוונת גולקל לרכוש את מניות צובר מידי המנהלים.[6] מתחילה לא כללו ההודעות את כל הפרטים הנדרשים לפי תקנות ההגבלים העסקיים (מרשם, הודעת מיזוג, הודעות הממונה לציבור וקביעת מחזור העסקאות במיזוג חברות), התשמ"ח1989-.[7] זמן חלף, עד ליום 27 באוקטובר 1997, בו נתקבלו במשרדי הרשות הפרטים החסרים בהודעת המיזוג.

במקביל להתרחשויות אלו ערכה רשות ההגבלים העסקיים חקירה,[8] אשר במסגרתה נתפסו מסמכים ונחקרו אנשים הנוגעים לעניין. בין אלה שנחקרו, לאחר שהוזהרו, היו המנהלים, כמו גם מנכ"ל צובר מר שמואל שטראוס, ומנהלים בקבוצת IDB - מר דב תדמור ומר ג'ון בוק. מממצאי החקירה עלה, כי קמה זיקה בין עסקי צובר לעסקי גולקל: בסמוך לאחר חתימת הסכם המיזוג אשר גולקל לכאורה לא היתה צד לו, והעברת מניות צובר לידי המנהלים, מונו המנהלים כדירקטורים בצובר, המנהלים קיימו פיקוח על ענייניה הכספיים של צובר,[9] ובין המנהלים לבין נושאי משרה בצובר הוחלף מידע עסקי ופיננסי על בסיס יומיומי. הליך קבלת ההחלטות העסקיות בצובר שולב בהליך קבלת ההחלטות העסקיות בגולקל, באמצעות החזקת המנהלים בכל מניות צובר וחלק ממניות גולקל, ובאמצעות היותם נושאי משרה פעילים ודומיננטיים בשתי החברות.

כן עלה מן החקירה, כי הצדדים לעסקה התלבטו האם למכור את צובר לגולקל או לבעלי מניותיה, ואם לאלו האחרונים - האם לכולם או לחלקם. אליבא דגרסת המנהלים, וכמוה גרסת מנהלי קבוצת IDB, היו השיקולים המנחים שיקולים משפטיים, ולפיכך הפקידו את סוגיית מבנה העסקה (לרבות הסדרי הנאמנות השונים) בידי עורכי דינם. עולה מדבריהם כי מטרתם הייתה למכור את צובר לגולקל (ובכך להביא למיזוגם, כמשמעותו של מונח זה בדיני ההגבלים העסקיים), ומבנה העסקה היה מבחינתם הטפל הבא לשרת את אותה מטרה - מיזוג עסקי צובר וגולקל.

על רקע העברת המניות לידי המנהלים בטרם קבלת אישור מיזוג, על רקע רכישת המניות בנאמנות עבור גולקל, ועל רקע שילוב בעלות וניהול צובר וגולקל בידי המנהלים ובאמצעותם, הגעתי לכלל מסקנה כי המסמך שנשלח

---

[5] ראו לעניין זה הערת שוליים 37 להלן.

[6] ההודעה הראשונה על המיזוג, מיום 26.6.97, ציינה את דבר קיומו של הסכם הנאמנות בין המנהלים לבין גולקל, ולא ניסתה לטשטש את מאפייני העסקה כולה.

[7] בהתאם, הודיעה רשות ההגבלים העסקיים לבאי כוחן של צובר וגולקל כי כל עוד לא יושלמו הפרטים הנדרשים על פי התקנות, אין המסמך שנשלח לממונה מהווה "הודעת מיזוג", ולפיכך יחל מניין שלושים הימים אשר בהם נדרש הממונה ליתן תגובתו בנוגע למיזוג, מעת קבלת הפרטים החסרים.

[8] החקירה התייחסה גם לחשדות לקיומו של הסדר כובל בין מספר גופים בשוק הגרעינים. עם סיום החקירה ולאור ממצאיה החלטתי לסגור את תיק החקירה, ככל שהוא נוגע לחשדות לקיומו של הסדר כובל, מבלי להגיש כתבי אישום בעניין ההוא.

[9] בין השאר, צובר לא יכלה להוציא שיק אלא בחתימת אחד המנהלים.

לרשות ההגבלים העסקיים אינו מהווה "הודעת מיזוג" כמשמעה בחוק, כי המיזוג בוצע בפועל בטרם אושר, וכי מטעמים אלה לא ניתן לאשר את המיזוג. הודעתי על כך לחברות המתמזגות.

4.הגדרת 'מיזוג חברות' - מהותה, מאפייניה ומועד תחולתה

4.1.כללי

מהות התחרות - נשמת אפה - בכך שכל עסק מקבל החלטותיו באופן עצמאי, לפי שיקול דעתו ובהתאם לאינטרסים הכלכליים שלו, ושלו בלבד. מטרה מרכזית של הפיקוח על מיזוגים לבחון מראש הקמת זיקה בין עסקים - זיקה שיש בה כדי להשפיע על עצמאות תהליך קבלת ההחלטות בכל אחד מאותם עסקים. שני היבטים מרכזיים יש לעסקת מיזוג מוצעת על עצמאות זו בקבלת החלטות: האחד, מה השפעה תהא למיזוג על התחרות ועל טובת הציבור, אם מקבלי החלטות בעסק אחד (בעלי מניות, דירקטורים, או מנהלים פעילים) יהפכו להיות מקבלי החלטות גם בעסק האחר? והשני, מה תהא המוטיוויציה הכלכלית המסתברת לקבלת החלטות בכל אחד מהעסקים, אם תבוצע העסקה (עד כמה יהיו השיקולים לקבלת החלטה בעסק אחד שלובים בעסק האחר, לטובתו או על חשבונו)?[10]

הנחת יסוד בחוק היא, כי שינוי בעל משמעות במערך ההחזקות והשליטה בעסק עשוי להביא תמורה בשיקולים העסקיים המנחים את העסק. שינוי כזה יכול שיקרין על האופן בו אותו עסק מתחרה בשוק, בכוח או בפועל. ההוראות המכוננות את מערך הפיקוח על המיזוגים, תכליתן להביא, בשלב ראשון, לאיתור כל העסקאות העשויות לחולל שינוי כאמור. בהקשר זה נאמר בדברי ההסבר לסעיף 17 בהצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד - 1983 :

> "מיזוג החברות יכול להתבצע במספר דרכים, כפי שעולה מהגדרת 'מיזוג חברות' שבסעיף 1, הכוללת פעולות שונות שיש בהן כדי להביא לאיחוד למעשה של תהליך קבלת ההחלטות בחברות המתמזגות."[11]

על כך נאמר גם בדו"ח הועדה למיזוגים וקונגלומרטים:

> "המונח מיזוג (merger) מתאר **איחוד יציב בין שני גופים או יותר, אשר קודם לכן פעלו כגופים נפרדים**.
>
> מאחר ומיזוג דה-פקטו יכול שייעשה במספר רב של דרכים, הרי לצורך הנושא הנדון, אין כל חשיבות אם הגופים המתמזגים ממשיכים להתקיים בנפרד מבחינה משפטית או חדלו להתקיים...

---

[10] שילוב בקבלת ההחלטות אינו מצריך דווקא זהות פרסונלית בין מקבלי ההחלטות; עסקינן בזיקה מהותית בין אינטרסים כלכליים. לפיכך, גם במקרה בו מתמנים מטעם אותו גורם מנהלים שונים מאלה המשמשים אצלו או בגופים הקשורים בו, אין בכך להקהות היבט זה של המיזוג.

[11] הצ"ח התשמ"ד 1647, עמ' 39, 50.

> המיזוג לצורך הנושא הנדון בדו"ח זה חייב להיות מוגדר בצורה רחבה כאשר מגמת ההגדרה היא לבחון אם בעקבות הפעולות שננקטו נוצרו מאפיינים של מיזוג לצורותיו השונות, דהיינו אם הפעולות שננקטו יש בהן כדי **להחליף את תהליך קבלת ההחלטות הנפרדות במפעלים השונים בתהליך של האחדה בקבלת החלטות**..."[12]

אכן, עצמאות בכוח ובפועל של הליך קבלת ההחלטות בעסק, הן מהפן הפרוצדורלי (מיהו המחליט) והן מהפן המהותי (המוטיווציה הכלכלית המסתברת שביסוד ההחלטה), היא ביסוד התחרות, זו שבפועל וזו שבכוח. טול משני עסקים מתחרים את עצמאות קבלת ההחלטות בכל אחד מהם, צור זיקה בין הליך קבלת ההחלטות ביניהם - אם בזהות חלקית או מלאה של מקבלי החלטות, ואם באינטרסים הכלכליים שבבסיס ההחלטות המתקבלות - ופגעת בתחרות שביניהם. בכך ייפגעו הערכים עליהם מגן החוק, ובראשם הגנה על הציבור מפני פגיעה בתחרות בעסקים - הגנה המושתתת על בחינת **מהותה הכלכלית** של כל פעולה, להבדיל מצורתה הפורמאלית.[13]

לא לחינם הגדיר חוק ההגבלים העסקיים "מיזוג חברות" באופן נרחב בהרבה מאשר "מיזוג חברות" כמשמעותו בדיני התאגידים. דיני התאגידים מגדירים מיזוג כשילוב מלא של מסגרות תאגידיות; דיני ההגבלים העסקיים מסתפקים בהרבה פחות מכך. עניין לדיני ההגבלים העסקיים בחשש מפני פגיעה בתחרות, וחשש כזה עלול לקום גם ברמות צנועות בהרבה של זיקה עסקית, מאלה הנדרשות בדיני התאגידים. חשש לפגיעה בתחרות עלול לקום מכוח קבלת החלטות בעסקים שונים בידי אותם אנשים או אלה הקשורים בהם, או עקב יצירת זיקה בין עסק אחד או בעליו לבין עסק אחר. זיקה בין עסקים או בעליהם יכול שתקום בין היתר מכך שאדם, המחזיק בעסק אחד בזכויות כלכליות דוגמת זכויות הצבעה, זכויות לרווחים, נשיאה בסיכון הכלכלי הכרוך בהחזקה במניות, נהיה למחזיק בזכויות כלכליות גם בעסק אחר.

על רקע זה קובע החוק חובת קבלת אישור **מראש** למיזוג חברות, שהרי דיני ההגבלים העסקיים מחייבים כי הפוטנציאל לפגיעה בתחרות ייבחן **בטרם** תבוצע עסקה העלולה להקים את הפגיעה. אעיר כי החובה לקבל אישור מראש לביצוע עסקת מיזוג אינה משקפת עמדה שלילית של המחוקק כלפי מיזוגים, כתופעה כלכלית: לעסקת מיזוג, מניח המחוקק, ערך בפני עצמה, ואת עסקת המיזוג יש למנוע רק מקום בו היא מקימה חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור. מיזוג חברות - בשונה מהסדר כובל - אינו מוחזק בהכרח כתופעה פוגענית בהקשרה של תחרות. הנחת המוצא שבדין כי מיזוג חברות צפוי, ככלל, לשרת מטרות עסקיות לגיטימיות:[14]

---

[12] דו"ח הועדה למיזוגים וקונגלומרטים, **הפרקליט** לב (תשל"ח) 559, 560-561 (להלן: דו"ח הועדה למיזוגים) (ההדגשות הוספו).

[13] ראו החלטת הממונה בעניין רכישת מניות 'נחושתן' על-ידי מר גרשון זלקינד, **ההגבלים העסקיים** (כרך א', הוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו של לשכת עורכי הדין בישראל, תשנ"ה) 113, 119 (**החלטת זלקינד**). בעניין **זלקינד** רכשו בעל השליטה בחברה מסוימת ושני סגניו, מניות חברה מתחרה המקנות כ- 29% מזכויות ההצבעה וכ- 18% מן הזכויות בהון של החברה המתחרה. הממונה קבע כי העסקה הביאה למיזוג בין שתי החברות.

לבחינה משווה משיטות משפט זרות ראו החלטת הממונה בעניין מיזוג בין החברות תנובה ואסם השקעות בע"מ **ההגבלים העסקיים** (כרך ג', הוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו של לשכת עורכי הדין בישראל, תשנ"ז) 76, 88-91 (להלן: **החלטת תנובה**).

[14] בנוסף, לא כל עסקת מיזוג חייבת באישור לפי הדין. רק עסקאות המיזוג, אשר בהתאם לקריטריונים הקבועים בסעיף 17 לחוק מוחזקות כנושאות פוטנציאל פגיעה משמעותית בתחרות, בציבור או בשניהם כאחד, חייבות באישור מיזוג. ראו סעיף 17 לחוק.

"תפיסת היסוד של החוק הינה שהמיזוג ככלל הוא בגדר תופעה חיובית, שבכוחה לתרום לתועלת המשק... "[15]

חובת קבלת אישור מראש למיזוג מקבלת קונקרטיזציה בחובת מתן הודעת מיזוג לממונה, מבעוד מועד. החוק מטיל חובה להודיע על הכוונה לבצע מיזוג, על דרך משלוח הודעה מפורטת לממונה בטרם ביצוע המיזוג;[16] החוק אף קובע לצדדים תקופת המתנה מעת משלוח הודעה כאמור.[17]

החובה להגיש בקשת מיזוג לממונה, מקום בו היא קיימת, **אינה חובה טכנית**. חובת ההודעה איננה בבחינת אופציה לצדדים המתמזגים. שער הוצב לו בדרכם של מיזוגים, שייעדו לבחון האם מקים המיזוג חשש סביר לפגיעה בתחרות או בציבור. בשער זה חובה על הצדדים המתמזגים לעבור **בטרם** בוצע המיזוג, שאם לא כן, יימצאו מפרים הוראות הדין.

4.2.הגדרת "מיזוג חברות" שבסעיף 1 לחוק

על רקע זה נעיין בסעיף 1 לחוק, בו מוגדר המונח "מיזוג חברות":

"'מיזוג חברות' - **לרבות** רכישת עיקר נכסי חברה בידי חברה אחרת או רכישת מניות בחברה בידי חברה אחרת המקנות לחברה הרוכשת יותר מרבע מהערך הנקוב של הון מניות המוצא, או מכוח ההצבעה או מהכוח למנות יותר מרבע מהדירקטורים או השתתפות ביותר מרבע ברווחי החברה; **הרכישה יכול שתהא במישרין או בעקיפין או באמצעות זכויות המוקנות בחוזה**;"[18]

שני רבדים כלולים בהגדרה שבסעיף 1: רובד כללי רחב, ובצדו רובד הכולל חזקות חלוטות.

הרובד הכללי הרחב: הביטוי למטרת הפיקוח על מיזוגי חברות ניתן ברוחב לשון הגדרת המיזוג, כפי שעולה מלשון ההגדרה שבסעיף 1 לחוק. הגדרת המיזוג, על המילה "לרבות"[19] שבפתחה, ועל הסיפא לה לפיה יכול כי רכישה של חברה תהא "במישרין או בעקיפין" או "באמצעות זכויות המוקנות בחוזה", באה לכלול את **כל העסקאות העלולות להקים זיקה או להביא לחיזוק משמעותי בזיקה בין מנגנוני קבלת ההחלטות**

---

[15] החלטת הממונה בעניין רכש "דקלה" על ידי "הראל", "המשמר" ו- "מור", **ההגבלים העסקיים** (כרך א', הוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו של לשכת עורכי הדין בישראל, תשנ"ה) 158, 179-180.

[16] חובת מתן הודעת מיזוג, לפי סעיפים 19 ו- 20 לחוק.

[17] חובת ההמתנה נגזרת מן האיסור לבצע מיזוג בטרם ניתנה לו הסכמת הממונה (סעיף 19 לחוק), ומן החזקה החלוטה לגבי הסכמה כאשר לא ניתנה החלטת הממונה בתוך 30 יום (סעיף 20(ב) לחוק).

[18] ההדגשות אינן במקור.

[19] ראו: עניין **תנובה**, בעמ' 164 ("החוק אינו כולל הגדרה ממצה של המונח 'מיזוג חברות'. ההגדרה המצויה פותחת במילה 'לרבות', ומילה זו מצביעה על כך שאין ההגדרה ממצה את כל דרכי המיזוג האפשריות"). כן השוו: בג"צ 337/81 **מיטרני נ' שר התחבורה**, פ"ד לז(3) 337, 350; רע"א 3577/93 **הפניקס נ' מוריאנו**, פ"ד מח(4) 70, 86 ("התיבה 'לרבות' מכלילה בהגדרה את אשר הרישה אינה כוללת לפי פרשנותה כפשוטה...").

העסקיות של שני גופים או יותר.[20] זיקה כזו (או חיזוקה) נובעת מהאפשרות הקמה, עקב העסקה, להשפיע על קבלת ההחלטות בגופים אלה, או מההשפעה שקמה, עקב העסקה, להחזקה בגוף אחד על קבלת ההחלטות בגוף האחר. רובד כללי רחב זה כולל הן **יצירת** זיקה כזאת שנעדרה טרם המיזוג, והן **חיזוק** משמעותי בזיקה שהיתה קיימת טרם עסקת המיזוג.

ודוק: בהגדרה שבסעיף 1 לחוק אין מדובר רק על עסקאות הפוגעות בתחרות. בשלב הראשון - שלב הגדרת "מיזוג" לפי חוק ההגבלים העסקיים - נבחנת **כל עסקה** העשויה, מבחינת מידת הזיקה שהיא יוצרת בין עסקים שונים, להקים **פוטנציאל לפגיעה** בתחרות ובציבור. על הדברים עמד הממונה בהחלטה בעניין **כור**:

> "...מטרתה של ההגדרה 'מיזוג חברות' היא ללכוד כל פעולה שיש בה כדי להביא לאיחוד למעשה של תהליך קבלת החלטות של שתי חברות, **תהא נפקותו של האיחוד על התחרות אשר תהא**. רק בשלבי הפיקוח הבאים נבחנת השפעתה של אותה פעולה, אשר הובילה לאיחוד תהליך קבלת ההחלטות של שתי החברות, על התחרות."[21]

בשלב השני (הגלום במבחני סעיף 17 לחוק) מנופות עסקאות שהיקפן, בסכומי כסף או בנתחי שוק, מוחזק ככזה שאין בו משמעות לתחרות, והן נפלטות אל מחוץ למעגל הפיקוח על המיזוגים. רק בשלב השלישי והאחרון מובאות אותן עסקאות, ששרדו את שני המבחנים הקודמים, לבחינה עניינית, בכדי לקבוע אם יש בהן כדי להקים חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור, לפי מבחני סעיף 21 לחוק.

רובד החזקות החלוטות: בנוסף ללשונו הכללית הרחבה, קובע החוק חזקות חלוטות; בהתקיים אחת או יותר מבין חזקות אלה, קם מיזוג חברות, בין אם הפעולה התבצעה במישרין, בין אם התבצעה בעקיפין, ובין אם התבצעה באמצעות זכויות המוקנות בחוזה:

(א) רכישת עיקר נכסיו של תאגיד;[22]

(ב) רכישת מניות בתאגיד המקנות לרוכש יותר מרבע מהערך הנקוב של הון מניות המוצא;

(ג) רכישת מניות בתאגיד המקנות לרוכש יותר מרבע מכוח ההצבעה;

---

[20] ראו החלטת הממונה בעניין גרלן בע"מ ו- א.ב. אלקטרוניקה בע"מ, **ההגבלים העסקיים** (כרך א', הוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו של לשכת עורכי הדין בישראל, תשנ"ה) 196, 199 (להלן: "**החלטת גרלן**"). בעניין **גרלן** הקימה חברה לעצמה חברת בת, אשר רכשה את נכסיה של חברה מתחרה. הממונה קבע כי העסקה הביאה למיזוג בין שתי החברות המתחרות.

[21] החלטת הממונה בעניין מימוש אופציות למניות כור תעשיות בע"מ בידי קבוצת בנק הפועלים, **ההגבלים העסקיים** (כרך ג', הוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו של לשכת עורכי הדין בישראל, תשנ"ז) 55, 65 (להלן: "**החלטת כור**").

[22] 'עיקר הנכסים' אין פירושו בהכרח 'מירב הנכסים'. ראו: החלטת הממונה בעניין מיזוג החברות כלל סחר ותנובה (5.7.93 ; לא פורסם). הגדרת המיזוג חלה גם על רכישת חלק מנכסי החברה, אם אלה מהווים יחידה תחומה מכלל פעילות החברה, וראו לעניין זה (בהשלכה מפרשנות סעיף 3(8) לחוק) את ע"א 6222/97 **טבעול (1993) בע"מ נ' מדינת ישראל, משרד הביטחון** (טרם פורסם; להלן: "**עניין טבעול**"): "מכאן, שאם נמכר עיסוק שלם בנכס אחד, מתוך עיסוקיו של המוכר בנכסים שונים, ניתן לראות בכך מכירה של "עסק, בשלמות" הבאה בגדרו של סעיף 3(8) לחוק, ובלבד שהעיסוק הנמכר בנכס הוא חטיבה שלמה - של ייצור, מכירה, שיווק וכו' - העומדת בפני עצמה ויש לה קיום לעצמה." (עמ' 12 להחלטה).

(ד) רכישת מניות בתאגיד המקנות לרוכש כוח למנות יותר מרבע מהדירקטורים;

(ה) רכישת מניות בתאגיד המקנות לרוכש השתתפות ביותר מרבע ברווחי התאגיד.

חזקות חלוטות אלה אינן שוללות את כלליות הגדרת המיזוג, זו המוצאת ביטויה ברובד הכללי והרחב, אלא שהן מהוות אך קונקרטיזציה חלקית וטכנית שלה:

> "פשיטא, המחוקק קבע כמה מקרים טיפוסיים, בהם **לעולם יתקיים 'מיזוג חברות'**... בכל המקרים הללו חזקה, כי העיסקה מקנה יכולת השפעה משמעותית על עסקי החברה נושא העיסקה, ועל כן נדרשים הצדדים לעיסקה להביאה לבחינת מערך הפיקוח על ההגבלים העסקיים." [23]

מאפייני עסקה כאינדיקציה לביצוע מיזוג: כאשר עומדת לבחינה עסקה, בשאלה האם זו תקים "מיזוג חברות" לפי חוק ההגבלים העסקיים, יש לבחון את המאפיינים הכלכליים הרלוונטיים לעניין. יש לבחון למשל, אגב העסקה, למי תוקנה הזכות להחליט כיצד יופעל כוח ההצבעה שמקנות המניות? למי תוקנה הזכות להורות על מכירתן? מי יישא בסיכון הכלכלי של ההחזקה במניות? מי יהא זכאי לרווחים מכוחן? כל אחד מאלה עשוי להקים "מיזוג חברות" לפי הדין, בין אם קם במישרין בין החברות ובין בעקיפין באמצעות בעלי עניין או נושאי משרה בהן. יש תמיד לזכור, בניתוח השאלה האם עסקה פלונית באה בגדר הגדרת "מיזוג" שבסעיף 1 לחוק, כי אופי חוק ההגבלים העסקיים ונוסחו אינם פרטיקולריים או נקודתיים, וכי בכלל זה נמנע המחוקק מהתייחסות ממצה לפעולות באמצעותן תבוצע רכישה או יבוצע מיזוג, והותיר את ההגדרה רחבה וכוללנית בהתייחס לתוצאות כל עסקה. בנוסף לחזקות החלוטות שקובע הסעיף, הרי המאפיינים הכלכליים של העסקה, ולא הפורמליסטיקה הסובבת אותה, הם שייקבעו האם מדובר בעסקת מיזוג אם לאו.

מאפייני עסקת המיזוג חשובים, לא רק לצורך הקביעה האם באה אותה עסקה בגדר הגדרת "מיזוג חברות", אלא גם לצורך העמידה על טיב הפעולות אשר יהוו מועד ביצועו בפועל של המיזוג ואשר אין לבצען טרם באה על המיזוג הסכמת הממונה. משעה שבאה עסקה בשערה של הגדרת "מיזוג חברות", נדרשת היא לאישורו של הממונה, שחובה לקבלו טרם ביצוע המיזוג. ביצועו בפועל של מיזוג הוא תלוי נסיבות. במקרים מסוימים יכולות הוראות בהסכם המיזוג להביא לביצועו בפועל של מיזוג; באותם מקרים מהווה עצם החתימה על הסכם המיזוג - אם היא מקנה זכויות[24] באותו מועד - להיות רגע ביצועו של המיזוג. בנסיבות אחרות, אף פעולות שאינן עולות כדי ניהול

---

[23] החלטת **כור**, בעמ' 63.

[24] הענקת הזכויות אינה חייבת להיות פורמלית. די יהיה לדוגמא, אם לגוף הרוכש תוקנה בשעת חתימת ההסכם, היכולת להשפיע, במישרין או בעקיפין, על הליך קבלת ההחלטות בגוף הנרכש, או אם יוקנה לו מעמד של מי שנושא בסיכון הכלכלי של החזקת המניות או נהנה מפירותיה.

החברות במתואם עשויות להיחשב ביצוע המיזוג בפועל. לכן יש להקפיד לקבל את אישור הממונה למיזוג בטרם ביצוע אותן פעולות.[25]

הדיון בהחלטה זו, בשאלה האם באו העסקאות נשוא הדיון בכלל גדר הגדרת "מיזוג חברות", ובשאלה האם ומתי בוצע מיזוג בפועל, מהווה קונקרטיזציה לניתוח האמור לעיל. בענייננו נרכשו מניות צובר בידי המנהלים, שהם כזכור בעלי מחצית ממניות גולקל ואף משמשים בה בפועל כמנהלים וכדירקטורים; בנוסף, אותן מניות נרכשו בידי המנהלים בנאמנות עבור גולקל. זאת ועוד, המנהלים מונו כמקבלי החלטות בצובר למרות שהמיזוג לא אושר כדין. כפי שנראה, כל אחד מאלה בעצמו בא בכלל הגדרת "מיזוג חברות" שבסעיף 1 לחוק: רכישה של מניות צובר בנאמנות עבור גולקל היתה "מיזוג חברות" בין צובר לבין גולקל; רכישה של מניות צובר בידי בעלי השליטה בגולקל היתה "מיזוג חברות" בין צובר לבין גולקל; ומינוי המנהלים לתפקידי ניהול בצובר, בשילוב עם החזקתם במניות צובר, היוותה אף היא, בנפרד, "מיזוג חברות" בין צובר לבין גולקל.

אבאר דברי, ובהמשך אתייחס לשאלת ביצועו של המיזוג בפועל.[26]

4.3.רכישת חברה בנאמנות עבור חברה אחרת, כמיזוג חברות

מכוח הגדרת הדברים מתחייב כי מי שביצע אחת הפעולות המנויות בהגדרת 'מיזוג חברות' שבסעיף 1 לחוק, "התמזג" לעניין חוק ההגבלים העסקיים עם החברה לגביה בוצעה הפעולה. מכוח אותה הגדרה עצמה תקום תוצאה זו גם כאשר הרכישה בוצעה בעקיפין,[27] וכך אף אם הרכישה נעשתה במישור החוזי גרידא והיא נעדרת חותם קנייני.

רכישה בנאמנות **עבור** חברה מהווה מקרה מובהק של רכישה בעקיפין **בידי** החברה:

> "Any person holding voting securities or assets as a result of an acquisition is an 'acquiring person'. The acquisition need not be direct, but can be made indirectly through fiduciaries, agencies, or other entities."[28]

---

[25] לדיון בפעולות המהוות ביצוע בפועל של מיזוג, ראו: W. Blumenthal "The Scope of Permissible Coordination between merging entities prior to consummation" 63 *Antitrust L. J.* 1 (1994) (להלן: "**מאמרו של בלומנטל**"). ראו דיוננו בעניין זה להלן, בפרק 4.7.

[26] ראו להלן, פרק 4.7.

[27] ראו גם דו"ח הועדה למיזוגים וקונגלומרטים, בעמ' 561, שם התייחסו תחילה להגדרה המהותית של מיזוג, לאחר מכן פירטו את אותן פעולות אשר חזקה עליהן כי תהוונה מיזוג, ובכללן ציינו כי "הרכישה יכול שתעשה במישרין או בעקיפין...".

[28] Kintner *Federal Antitrust Law* (Vol. V, 1984) 255-256. בדין האמריקאי נקבע מפורשות בחיקוק כי רכישה באמצעות נאמן כמוה כרכישה ישירה על-ידי הנהנה, לצורך בחינת קיומה של חובת הודעה וחובת המתנה במיזוג, אך זו גם תוצאת פרשנותו הסבירה של סעיף 1 לחוק. ראו להלן.

במישור דיני הקניין שוררת מחלוקת בין מלומדים לגבי זיקת הנאמן והנהנה לנכס הנאמנות:[29] יש הגורסים כי "הנאמנות היא 'קניינית', באופן שהנאמן הוא בעל הנכסים, ולנהנה 'זיקה' להם", ויש הסבורים אחרת.[30] אין הדבר משנה בהקשר חוק ההגבלים העסקיים, וזאת משני טעמים.

טעם ראשון לכך שאין למחלוקת בדבר "קניינית" זכותו של הנאמן חשיבות לעניין חוק ההגבלים העסקיים, שאף 'זיקה' של נאמנות היא בבחינת 'רכישה' במישור החוזי, מכוח החוזה עם הנאמן.[31] אם עברו הזכויות מידי המוכר, לידי הנאמן עבור הנהנה, תהא - או לנאמן או לנהנה - הזכות הקניינית, ולענייננו די בכך.

טעם שני לכך שאין למחלוקת האמורה חשיבות בהקשר עניינו, שבחוק ההגבלים העסקיים קובע תוכן הזכות, ולא הקליפה הטכנית בה נעטפה. על כך עמדנו לעיל. השאלות אותן יש לבחון תהיינה, בין היתר, מעת ביצוע העסקה, למי מבין השלושה - המוכר, הנאמן או הרוכש - הכוח להחליט כיצד יופעל כוח ההצבעה שמקנות המניות; למי הכוח להורות על מכירתן; מי נושא בסיכון הכלכלי של ההחזקה במניות; ומי יזכה לרווחים מכוחן. כאשר בנאמנות מדובר, ולכאורה הוקנו זכויות לנאמן, יש לבחון גם את מערכת היחסים שבין הנאמן לבין הנהנה, ובכלל זה יש לבחון, בין היתר, מה כוח הנהנה כלפי הנאמן: האם על הנאמן לפעול לפי הוראות הנהנה, האם הנהנה רשאי לבטל את הנאמנות לפי רצונו, מיד או בחלוף זמן; האם הנהנה שולט על הארכת הנאמנות; והאם בכוחו של הנהנה לקבוע את גובה שכר הנאמן או להשפיע באופן אחר על תשלומו. נוכח הגדרת "מיזוג" בחוק ההגבלים העסקיים, כמו גם מטרות החוק, את הבעלות בכל אחת מהזכויות בתאגיד יש לייחס, לפי נסיבות העניין, לנאמן, לנהנה - או גם לנאמן וגם לנהנה, מקום בו קם פיצול בין השניים באופן שהאחד מחזיק בזכות או בזכויות מסוימות מבין אלה שצוינו לעיל, והאחר - בזכות או בזכויות אחרות.[32] כפי שכבר ציינתי, מאפייניה הכלכליים של העסקה ולא הפורמליסטיקה הסובבת אותה, הם שייקבעו.

חלק מהניתוח נסב סביבי מהות הנאמנות. יש נסיבות בהן רכישת מניות תאגיד פלוני בנאמנות עבור תאגיד אלמוני כנהנה, מקנה לנהנה כוח במניות (או בזכות או זכויות הנובעות מהן) באופן היוצר זיקה ממשית בין מנגנוני קבלת ההחלטות בשני התאגידים או חיזוק משמעותי של זיקה קיימת. נאמנות היא "זיקה לנכס שעל פיה חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת נהנה או למטרה אחרת".[33] הנהנה אף זכאי לדין וחשבון ולידיעות נוספות אודות

---

[29] ראו י' ויסמן "אבני נגף בחוק הנאמנות" **עיוני משפט** ז (1980) 282; ע"א 654/82 **סוכנות מכוניות לים התיכון בע"מ נ' חיות**, פ"ד לט(3) 803, 808 (שם הושארה הסוגייה בצריך עיון).

[30] רע"א 46/94 **אברמוב נ' הממונה על מרשם המקרקעין**, פ"ד נ(2) 202, 210.

[31] ראה סעיף 2 לחוק הנאמנות, התשל"ט - 1979 (להלן: "**חוק הנאמנות**").

[32] אעיר כי אפילו קיימים חוקים בארץ ובחו"ל המפרטים בנפרד "רכישה בעקיפין" ו"רכישה בנאמנות", או המתייחסים במפורש לרכישה בנאמנות, לא כאן נלמד לאו מכללו של הן. השוו, למשל, להגדרת "החזקה" ו"רכישה", בסעיף 1 לחוק ניירות ערך, תשכ"ח - 1968; אפיון בעלי עניין אשר חברה נדרשת לציין את שמם בדו"ח השנתי לפי תקנה 15 לתקנות ניירות ערך (חיתום), תשנ"ג - 1993. ראו גם 16 C.F.R. s. 801.2(a) (1982). כך עולה מהגיונו של החוק ומטרותיו, כמו גם מרוחב הגדרת "מיזוג" שבחוק. ראו הדיון לעיל בנושא כלליות ההגדרה.

[33] סעיף 1 לחוק הנאמנות. חובת האמון אשר הנאמן חב לנהנה עשויה כשלעצמה, אף בלא נסיבות נוספות, לחייבו לנהל את התאגיד שבמניותיו הוא מחזיק לטובת התאגיד הנהנה מן הנאמנות ובכפיפות לה. זיקה זו עשויה ליצור או לחזק שילוב של ענייני שני תאגידים שיש בו כדי לפגוע בתחרות.

הנאמנות ונכסיה, לפי דרישה,[34] ויכולת זו לקבל מידע על ענייניו הכספיים והאחרים של תאגיד עלולה להוות כר להקמת זיקה עסקית בין התאגידים. אכן, פיקוח הנהנה על הנאמן הוא ממאפייני הנאמנות;[35] אך לעניין חוק ההגבלים העסקיים עלול הפיקוח האמור להביא לפגיעה בתחרות בין הנהנה, לבין התאגיד שמניותיו מוחזקות בנאמנות.

אכן, החזקת זכויות בתאגיד בנאמנות עשויה להביא, בנסיבות מסוימות, להקמת זיקה בין מנגנוני קבלת החלטות של **הנהנה** מחד, והתאגיד שזכויות בו מוחזקות בנאמנות, מאידך, או לחיזוק משמעותי של זיקה קיימת כזאת. כמו כן יכולה החזקה כאמור, בנסיבות המתאימות, להקים או לחזק באופן משמעותי את הזיקה בין מנגנוני קבלת ההחלטות של **הנאמן** מחד, והתאגיד שזכויות בו מוחזקות בנאמנות, מאידך. אין האחד מוציא את האחר; יכול שאחזקה בנאמנות כאמור תקים מיזוג חברות בין הנהנה לבין התאגיד; או בין הנאמן לבין התאגיד; או בין הנהנה, הנאמן והתאגיד כולם יחד. הכל תלוי בנסיבות העניין.

כך לדוגמא, נאמן שאין לו כל זכות במניות זולת ההחזקה בהן, שאין לו כל שיקול דעת לגבי הצבעת המניות ולא הנאה כלכלית בהן מהסוג שיש לבעל מניות,[36] ושאינו נושא בסיכון הכלכלי הכרוך בהחזקה במניות, לא ייראה, דרך כלל, כצד לעסקת המיזוג.[37] במקביל, נהנה בנאמנות שלא קיבל לידיו כל זכות הכרוכה במניות ואשר אינו נושא בסיכון הכלכלי הכרוך בהחזקתן, לא יראה, דרך כלל, עד למימוש זכויותיו, כצד לעסקת המיזוג. בהקשר לאלה, העובדה לפיה נותרו הזכויות האמורות בידי מוכר המניות תהווה אינדיקציה חזקה לכך שטרם עברו זכויות רלוונטיות בתאגיד לידי הנאמן או הנהנה (או שניהם), ולכן אינדיקציה לכך שטרם קמה החובה להגיש הודעת מיזוג. מובן שהפוכה תהיה התוצאה מקום בו עברו הזכויות או חלק מהן מידי המוכר; במקרה כזה, חזקה שעברו לידי הנהנה, לידי הנאמן, או לידי שניהם - ובמקביל, אינדיקציה לכך כי המיזוג כבר בוצע בפועל.[38]

---

[34] סעיף 7(ב) לחוק הנאמנות.

[35] ראו עניין **וואלס**, בעמ' 809: "מוכרת הזכות לקבלת חשבונות כאשר בין הצדדים היתה מערכת יחסים של שליחות, הרשאה, שותפות או נאמנות".

[36] דוגמת הזכות לדיווידנד או לעודפי פירוק.

[37] לדידי אין לנאמנות טכנית כזאת כל נפקות. דוגמה לכך מצויה גם בענייננו (ראה הכתוב בסמוך להערת שוליים 5): כאן הועברו מניות צובר בנאמנות לעורכי דין אחד הצדדים, אך אלה לא קיבלו כל שיקול דעת באשר למניות, ולא התקיימו בעורכי הדין אף לא אחד ממאפייני הבעלות האמורים לעיל. כאמור, עניין לנו בזכויות כלכליות מהותיות, ולא בפורמליסטיקה של זהות מחזיק, שאינו עצמאי להחליט בדבר הצבעת המניות או בדבר מכירתן, ושאינו נושא בסיכון הכלכלי של בעלות בהן או במאפיינים האחרים המתוארים בהחלטה זו. נאמן שיש לו משמעות לענייננו יהא נאמן ששיקול דעתו או טובתו הכלכלית כרוכה בהחזקת המניות. ראו לעניין זה ע"א 3829/91 **וואלס נ' גת**, פ"ד מח(1) 801, 809 (להלן: **"עניין וואלס"**): "הנאמן הוא דמות עצמאית הפועלת ומנהלת את הנכס, על דעת עצמה, ותוך הפעלת שיקול דעת.". ראו גם הגדרת "מחזיק" (beneficial holder) שבסעיף 13(d)(3) של הכללים מכוח חוק המסחר בניירות ערך האמריקאי של שנת 1934. העברת המניות בנאמנות לידי עורכי הדין, בנסיבות עניינו, "שקופה" לעניין דיני ההגבלים העסקיים ואינה מעלה או מורידה דבר בהקשרם. שונה הדבר מהחזקת המניות "בנאמנות עבור גולקל" בידי המנהלים עצמם. ראו להלן.

[38] נטען בפני כי נוכח הדינמיות בעסקים, המחייבת את הצדדים להבטיח עצמם מפני חזרת הצד שכנגד מעסקת מיזוג, ונוכח החובה להמתין 30 יום לתגובת הממונה בטרם תושלם עסקת המיזוג, יש להתיר החזקת מניות בנאמנות כשלב ביניים עד לקבלת תגובת הממונה למיזוג. טענה זו עשויה להיות נכונה בנסיבות מסוימות, אך אינה רלוונטית לנסיבות עניינו, עד כמה שמדובר בהחזקת המניות בנאמנות, בידי המנהלים, עבור גולקל. אולי היה בה טעם אילו, למשל, הועברו המניות לידי נאמן שהוא צד שלישי בלתי קשור, כאשר העסקה הפיכה (רוורסבילית) על-פי תנאיה, והזכויות והסיכון הנובעים מן המניות נותרים בידי המוכר עד לקבלת אישור כדין. לא כך היה. בין קבוצת אי.די.בי. לבין המנהלים בוצעה עסקה סופית ומלאה. לאחר ביצוע העסקה - שהיא עצמה מיזוג לפי הדין בין גולקל לבין צובר, כאמור להלן

בדוגמא הפוכה, נאמן שהוקנה לו בהסכם הנאמנות הכוח להצביע באמצעות המניות לפי שיקול דעתו, וכמובן נאמן הנושא בסיכון הכלכלי של ההחזקה במניות, או הזכאי לרווחים מכוחן, צפוי להיראות, לעניין דיני ההגבלים העסקיים, כמי שרכש את המניות (וזאת מבלי לגרוע מן האפשרות כי יראו ככזה, לגבי אותן מניות, אף את הנהנה). במידה שהנאמן, או השולט בו או המצוי בשליטתו, הוא "חברה" (כהגדרתה בחוק ההגבלים העסקיים) שאיננה התאגיד שאת מניותיו הוא מחזיק, תביא הנאמנות להקמת "מיזוג חברות" בין הנאמן לבין התאגיד, ותחייב משלוח הודעת מיזוג וקבלת אישור כדין בטרם תחילתה. במקביל, נאמנות בה הסכם הנאמנות מקנה לנהנה את הזכות ליתן הוראות לנאמן, באופן מוחלט או מסוייג, בדבר אופן השימוש במניות, צפויה להביא לכך שהנהנה ייראה כמי שרכש את המניות המוחזקות בנאמנות, וכך הדבר גם אם הסכם הנאמנות מקנה לנהנה זכות הנאה מרווחי המניות או מטילה עליו מן הסיכון (או הסיכוי) הכלכלי שבהחזקתן.

מקום שהנהנה והנאמן מקבלים כל אחד זכות כלשהי מאלו שפורטו לעיל (כגון שהנאמן מצביע באמצעות המניות לפי שיקול דעתו, ואילו הנהנה זכאי לרווחים מכוח אותן מניות), ייראו שניהם כרוכשים את המניות, ולפיכך אם נתקיימו שאר הדרישות שבדין, ייראו שניהם כמתמזגים עם התאגיד שבמניותיו הם מחזיקים. כך עשוי להתרחש גם אם חולקים ביניהם הנאמן והנהנה זכות אחת (כגון שהנאמן מצביע באמצעות המניות לפי שיקול דעתו, בכפוף להנחיות מסוימות שרשאי ליתן הנהנה).

תוצאת הניתוח האמור, לפיו הן הנאמן והן הנהנה עשויים להיראות כמי שהתמזג עם תאגיד פלוני, אינה צריכה להפתיע. הגדרת "מיזוג" בסעיף 1 לחוק מפצלת בין הזכויות השונות בתאגיד, ומגדירה העברת כל אחת מהן, בשיעור נתון, כ"מיזוג חברות". כתוצאה מכך, אף יתכן מצב בו הן המוכר, הן הנאמן והן הנהנה - כל השלושה - ייחשבו כמחזיקים במניות, למשל כאשר האחד מחזיק במניות, השני בכוח למנות דירקטורים, והשלישי בזכות לרווחים. תוצאה זו עולה במישרין מההגדרה שבחוק, והיא גם הגיונית נוכח תכלית החוק, למנוע פגיעה בתחרות באופן שתואר לעיל.

סיכומה של נקודה זו: הגדרת מחזיק כ"נאמן" אינה נוסחת קסמים למניעת קיומו של מיזוג או להשתחררות מן החובה להגיש הודעת מיזוג. יש מצבים לא מעטים בהם העברת מניות לידי נאמן תקים "מיזוג חברות", לעניין סעיף 1 לחוק: אם מיזוג בין הנהנה לתאגיד, אם בין הנאמן לתאגיד ואם בין הנהנה, הנאמן והתאגיד. המבחן המנחה הוא האם הסכם הנאמנות (על הנסיבות הסובבות אותו והתניות המשתמעות ממנו) מקנה לנאמן או לנהנה (או לשניהם) יכולת השפעה על התאגיד באמצעות המניות, או מביא לכך שהנאמן או הנהנה (או שניהם) ייהנו מזכויות הנוגעות לאחזקה במניות או יישאו בסיכון הכלכלי שבהחזקתן. מאידך, נאמנות אשר אינה מקיימת, מבחינה מהותית, את המבחן המנחה (למשל, בשל היות הנאמן צד שלישי בלתי קשור, היותה של העסקה רוורסביליות על-פי תנאיה,

---

- נקבע כי המניות מוחזקות "בנאמנות" עבור גולקל - אך בידי מי שהם בעלי השליטה ומנהלי גולקל. אותה "נאמנות" הותירה בידי המנהלים את שיקול הדעת בדבר אופן ההצבעה באמצעות המניות, ואת הסיכון שבהחזקתן במקרה שהממונה לא יתיר את העברת המניות מידי המנהלים לידי גולקל. בין שנעשה כאן, לבין נאמנות טכנית העשויה להידרש לביצוע עסקה, אין ולא כלום.

הותרת הזכויות הרלוונטיות בידי מוכר המניות, הותרת הסיכון הכרוך בהחזקת המניות בידי במוכר) לא תביא למיזוג בין התאגיד לבין הנאמן או הנהנה.

בנסיבות עניינו אכן הקימה הרכישה בנאמנות זיקה עסקית ממשית וישירה בין צובר, שמניותיה נרכשו בנאמנות בידי המנהלים, לבין גולקל שהיתה "הנהנית" באותה נאמנות. בעניינו לא היה "הנאמן" צד שלישי בלתי קשור, כי אם בעלי מניות מרכזיים בגולקל (50%) שאף כיהנו בה כדירקטורים וכמנהלים. ביחד עם אדם נוסף קיבלו המנהלים עבור גולקל את החלטותיה העסקיות, ומעת שנהיו "נאמנים" עבור גולקל במניות צובר, נהיו מעורבים בהליך קבלת ההחלטות בצובר, מכוח החזקת המניות בידיהם ביחד עם מינויים כנושאי משרה בצובר והסמכויות שהוקנו להם בהקשר זה. המנהלים גם הביאו לכלל שילוב מסתבר בקבלת ההחלטות בין שני התאגידים נוכח הזיקה הכלכלית שהקימו בהחזקה המשותפת שבידיהם. אם היתה לאותה נאמנות השפעה על עניינו, הרי מכוח הגדרת המנהלים כמחזיקים במניות צובר בנאמנות לטובת גולקל, להבדיל מהחזקה במניות כיחידים, רק גדלה הזיקה בין שני התאגידים, וגדל השילוב ביניהם. בכך מוזגו שני התאגידים לעניין חוק ההגבלים העסקיים.

4.4.רכישת חברה בידי בעלי מניות להם השפעה מהותית על חברה אחרת, כמיזוג חברות

4.4.1.השפעה מכוח בעלות במניות

כאמור לעיל, הגדרת "מיזוג" אינה מוגבלת לפעולות הקונקרטיות המנויות בהגדרה שבסעיף 1 לחוק, אלא שהיא כוללת **כל פעולה היוצרת זיקה של עסק אחד לאחר, וכל פעולה היוצרת זיקה של אדם או תאגיד אחד אל שני עסקים או יותר, באופן העלול להקים זיקה בין מנגנוני קבלת ההחלטות של עסקים אלה או לחזקה:**

> "...נתן המחוקק דעתו לכך כי ייתכן מגוון רב של עסקאות שאינטרס הציבור בקיומה של תחרות בריאה במשק מחייב את בחינתן, הגם שהן לא תמיד תפולנה ברשימת המקרים המובהקים. במענה לצורך זה, פתח המחוקק את ההגדרה בציינו באמצעות המילה הפותחת "לרבות", כי לפנינו אך רשימה של מקרים מובהקים, אך ייתכנו גם ייתכנו עסקאות אחרות שיראו אותן כ"מיזוג חברות"...הנה כי כן, מטרתה של ההגדרה 'מיזוג חברות' היא ללכוד כל פעולה שיש בה כדי להביא לאיחוד למעשה של תהליך קבלת החלטות של שתי חברות, תהא נפקותו של האיחוד על התחרות אשר תהא."[39]

מובן שאם תרכוש חברה אחת את רעותה, צפוי הדבר להקים זיקה בין מנגנוני קבלת ההחלטות בשתי החברות. זהו הגרעין הקשה שבליבת תופעת המיזוג, והוא לעולם יבוא בכלל הגדרת המיזוג שבסעיף 1 לחוק. ברם, לתוצאה זו ניתן להגיע גם בדרכים רבות אחרות, שכל אחת מהן תהווה 'מיזוג חברות' כמשמעו בחוק ההגבלים העסקיים.

---

[39] החלטת **כור**, בעמ' 64-65.

בעלות על מניות בתאגיד עשויה לאפשר לבעלים - בין בעלים יחיד, ובין כמה הפועלים במשותף - להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות בתאגיד.[40] כפי שהבעלות במניות חברה בת מאפשרת לחברה האם להשפיע במישרין או בעקיפין על תהליך קבלת ההחלטות בחברה הבת, ולכן רכישת תאגיד אחד בידי אחר מהווה "מיזוג חברות", כך הבעלות במניות החברה האם מאפשרת לבעלים להשפיע במישרין או בעקיפין על תהליך קבלת ההחלטות בה. מידת ההשפעה תהא פועל יוצא, בין היתר, של שיעור הבעלות, הן כשלעצמו והן ביחס לשיעורי בעלות אחרים במניות התאגיד. חוק ההגבלים העסקיים קובע חזקה חלוטה כי החזקה בשיעור העולה על 25% מאפשרת השפעה על תהליך קבלת ההחלטות בתאגיד; בשיעורים פחותים של החזקה ישירה או בטכניקות אחרות של רכישת השפעה, תיבחן השאלה לפי נסיבות כל מקרה ומקרה.[41]

מסתבר, כי יש להדגיש ולחזור ולהדגיש: זיקה בין מנגנוני קבלת ההחלטות של שני תאגידים או חיזוק משמעותי שלה יכול שתקום מקום בו רוכש תאגיד אחד מניותיו של תאגיד אחר;[42] אך בה במידה יכולה הזיקה לקום כאשר אדם המחזיק במניות תאגיד אחד,[43] בשיעור המקנה לו השפעה על תהליך קבלת ההחלטות באותו תאגיד, רוכש

---

[40] כמובן, אם שיעור המניות אותן מחזיק הבעלים, קטן משיעור המניות המרוכזות בידי אחרים, עלולה להיות השפעתו של הראשון על החברה זניחה.

[41] מן הסתם, כאשר מחזיק אדם בסיומה של עסקה פחות מאשר 25% מכל זכות בתאגיד, בנסיבות בהן אין לאדם פוטנציאל השפעה או יכולת השפעה על ההחלטות בעסק הרלוונטי, בהעדר זכויות תקנוניות מיוחדות, בהעדר יכולת למנות דירקטור, ובהעדר נסיבות מיוחדות אחרות, לא תהווה העסקה "מיזוג חברות".

[42] השוו, בארצות הברית: 16 C.F.R. s. 801.1(a)(1) (1982) ("...the term 'person' means an ultimate parent entity and all entities which it controls directly or indirectly. Examples: 1. In the case of corporations, **'person' encompasses the entire corporate structure**, including all parent corporations, subsidiaries, and divisions (whether consolidated or unconsolidated, and whether incorporated or unincorporated), **and all related corporations under common control with any of the foregoing**. ... 3. Since a natural person is an entity... **a natural person and a corporation which he or she controls are part of the same 'person'**. If a natural person controls two otherwise separate corporations, both corporations and the natural person are all part of the same 'person'." (emphasis added)).

כמו כן, ראו: *Denver and Rio Grande Western Railroad v. United States*, 387 U.S. 485, 501 (1967) ("[a] company need not acquire control of another company in order to violate the Clayton Act.") ;*Gulf & Western Indus. v. Great Atlantic & Pacific Tea Co.*, 476 F.2d 687, 694 (2d Cir. 1973) ("As a matter of law, we are not aware of any decision that requires numerical control in order to establish an antitrust violation. Several cases have held to the contrary.") **יראו ברכישת מניות כמקנה השפעה מספקת על מנת שיחול עליה חוק קלייטון, המסדיר את הפיקוח על מיזוגים, בין השאר אם הרכישה מקנה לבעל המניות את הזכות לייצוג בדירקטוריון, ובכך להשפיע על החברה** (*American Crystal Sugar Co. v. Cuban-American Sugar Co.*, 152 F. Supp. 387,392 (S.D.N.Y. 1957) ;*Hamilton Watch Co. v. Benrus Watch Co.*, 114 F. Supp. 307, 317 (D. Conn.), *aff'd*, 206 F. 2d 738 (2d Cir. 1953)), או אם נמצא כי מטרת הרכישה הנה, בסופו של תהליך, להשתלט על החברה, וכי יש בידי החברה הרוכשת לעשות כן (*Gulf & Western Indus. v. Great Atlantic & Pacific Tea Co.*, 476 F.2d 687, 694 (2d Cir. 1973) ; *United Nuclear Corp. v. Combustion Engineering*, 302 F. Supp. 539, 551 n. 1 (E.D. Pa. 1969)). בארצות הברית נדרש בדרך כלל שיעור רכישה העולה על 15% ממניות החברה הנרכשת, אולם השיעור הנדרש יכול אף להיות גבוה בהרבה, בהתאם לנסיבות. ראו, בין השאר: *Denver & Rio Grande Western Railroad v. United States*, 387 U.S. 485, 504 (1967) (רכישת 20% מהון המניות) ; *United States v. E.I. du Pont de Nemours & Co.*, 353 U.S. 586, 588 (רכישת 23% מהון המניות) ; *Crane Co. v. Harsco Corp.*, 509 F. Supp. 115, 123 (רכישה של 5% מהון המניות, בתוספת כוונה להציע הצעת רכש ל- 15% נוספים).

[43] השוו, בבריטניה: Fair Trading Act 1973, s. 65(3) ["A person or persons able, directly or indirectly, to control or influence the policy of a body corporate, or the policy of any person in carrying on an enterprise, but without having a controlling interest in that body corporate or in that enterprise, may... be treated as having control of it.] מכוח סעיף זה, בצירוף סעיף 65(1)(a) (המחיל את ההוראות הנוגעות למיזוגים כאשר שתי ישויות עסקיות (enterprises) נמצאות תחת

מניות תאגיד אחר בשיעור כזה המקנה לו השפעה על תהליך קבלת ההחלטות בתאגיד האחר.[44] הלכה למעשה, רכישת מניות תאגיד אחד בידי אחר, עשויה להיות זהה - מבחינת השפעתה על התחרות - לרכישת מניות תאגיד אחד בידי בעל השליטה בתאגיד האחר. דיני ההגבלים העסקיים אינם יכולים להתפרש כאילו הם מבחינים בין השניים.

סוגיה זו, של מיזוג בין שני תאגידים כתוצאה מכך שבעל מניות באחד רוכש מניות באחר, אינה חדשה בזירת ההגבלים העסקיים בישראל. הסוגיה נבחנה בעבר בהחלטת הממונה על הגבלים עסקיים בעניין רכישת מניות 'נחושתן' על-ידי מר גרשון זלקינד, ובהחלטה בעניין מיזוג החברות גרלן בע"מ ו- א.ב. אלקטרוניקה בע"מ.

על הטענה שהושמעה בעניין זלקינד, לפיה אין חוק ההגבלים העסקיים חל מקום בו רוכש אדם השולט בתאגיד אחד, את השליטה בתאגיד אחר, נאמר:

> "חוק ההגבלים אין עניינו בצורת התארגנות העיסקית, ובוודאי אין במטרותיו לתעל עיסקאות לאפיק מבני זה או אחר, אלא לפקח, ובמקרים הולמים, לאסור גיבושן של תבניות פעולה ריכוזיות.
> ...
> יוצא איפוא, כי הפירוש המוצע על ידי בא כוחו של מר זלקינד יביא דווקא לשוני ניכר במשטרו של חוק ההגבלים רק משום צורת עריכת העיסקה, הגם שכלכלית, שתי צורות עריכת העיסקה, לעניין מטרות חוק ההגבלים, חד המה. תוצאה זו אינה סבירה, שהרי צורת עריכת העיסקה, על-ידי תאגיד או אדם, אינה ממעייניו של חוק ההגבלים. פירוש כזה יכשיל את מטרת החוק ואין הוא מסתבר מלשונו."[45]

הדברים בוססו בהחלטה בעניין מיזוג החברות גרלן בע"מ ו- א.ב. אלקטרוניקה בע"מ:

> "קל וחומר, שהעיסקה שבנדון מהווה מיזוג חברות, על אף שבין מוניטקס וא.ב. הוקם חיץ בדמות חברה חדשה, גרלן... **זהות בעלי המניות השולטים במוניטקס עם אלה השולטים בגרלן, המשמשת כלי לרכישת עיקר נכסי א.ב., יוצרים מיזוג למעשה, אפילו רק בעקיפין, בין שתי החברות**..."[46]

בעלות משותפת או שליטה משותפת), רואים במי שמשפיע השפעה מהותית על מדיניותן של שתי הישויות כמביא למיזוג של אותן שתי ישויות לצורך דיני המיזוגים.

[44] השוו, באיחוד האירופי: סעיף 3(1)(b) ל- Regulation 4064/89, OJ [1989] L 395/1, [1990] 4 CMLR 286, הקובע כי מיזוג (concentration) יתקיים, בין השאר, כאשר אדם אחד או יותר השולטים בישות עסקית (undertaking) רוכשים שליטה ישירה או עקיפה בישות עסקית אחרת, כולה או חלקה. סעיף 3(3) לאותן תקנות קובע את מבחן יכולת הפעלת השפעה מכרעת (possibility of exercising decisive influence) על ישות עסקית כמבחן לבחינת שליטה בישות. אמנם, בחלק מן הדוגמאות הללו נאמר במפורש בדבר החקיקה כי מיזוג יכול להיווצר כתוצאה מבעלי-השפעה משותפים, ואילו אנו גוזרים כלל זה באמצעות פרשנות, אולם הדבר נובע מאופייה של הגדרת 'מיזוג חברות' והגדרות נוספות בחוק, המנוסחות באופן כוללני ומותירות לפרשן למלאן תוכן. יפים לעניין זה דבריי לעיל, בנוגע לפרשנות המונח 'רכישה בעקיפין' ככולל בקרבו גם 'רכישה בנאמנות'.

[45] החלטת **זלקינד**, בעמ' 119.

[46] החלטת **גרלן**, בעמ' 200.

שאלה תעלה מתי תגיע בדין הישראלי החזקה צולבת בידי בעל מניות לכלל מיזוג שני התאגידים בהם יחזיק - מה שיעור ההחזקה הרלוונטי, בנסיבות העניין, בכל אחד משני התאגידים, הנדרש להקמת "מיזוג חברות"? כאן אין לנו צורך לקבוע עמדה נחרצת בשאלה מהו שיעור ההחזקה **המינימלי** בכל אחד משני התאגידים, על רקע נסיבות העניין כפי שאלה תשתנינה מעת לעת, אשר יקים מיזוג בין שתי חברות מכוח החזקה צולבת בהן; המבחנים הכלליים הרי פורטו לעיל, לרבות שיעור ההחזקה במניות התאגיד, שיעור ההחזקה במניות התאגיד בידי אחרים, הזכויות הצמודות למניות, הסכמי בעלי מניות, תקנון ותזכיר החברה, וכיוצא באלה. מכל מקום, וכביטוי לאותם עקרונות כלליים, ברור כי מקום בו מחזיק בעל מניות **שליטה** בתאגיד אחד - ביכולת לכוון את פעולותיו - והוא רוכש 25% או יותר מזכות בתאגיד אחר, קם "מיזוג חברות" בין שני התאגידים לעניין סעיף 1 לחוק. לא כל שכן, מקום בו בעל שליטה בתאגיד אחד רוכש שליטה בתאגיד אחר, בוודאי שקם מיזוג חברות בין שני התאגידים.[47] יודגש כי "שליטה" לעניין זה משמעה היכולת לכוון פעולותיו של תאגיד, ולא מבחן מכני שעניינו שיעור החזקת המניות או הזכויות בו.

בעניינו החזיקו המנהלים יחדיו 50% ממניות גולקל; הם גם שימשו בה כדירקטורים (מחצית הדירקטוריון) והיוו את ליבת מוקד קבלת החלטותיה העסקיות. אותם מנהלים רכשו יחדיו 100% ממניות צובר - ובכך רכשו שליטה והשפעה מוחלטת על תהליך קבלת ההחלטות בצובר. הם אף מונו דירקטורים בצובר. במועד בו רכשו המנהלים 100% ממניות צובר אוחדו תהליכי קבלת ההחלטות בין גולקל לבין צובר, תחילה בכוח ולאחר מכן בפועל. בכך מוזגו גולקל וצובר, אף בהתעלם מכך שמניות צובר נרכשו בידי המנהלים בנאמנות עבור גולקל.

4.4.2.השפעה מכוח בעלות במניות ביחד עם כהונה במשרה בחברה

השפעה על תהליך קבלת ההחלטות בתאגיד יכול בעל מניות לרכוש גם מכוח השילוב שבין בעלותו במניות לבין היותו נושא משרה בתאגיד. בעל מניות שהחזקתו נמוכה משליטה בחברה (ואף משיעור של 25%), אך הוא משמש בחברה נושא משרה, עשוי - לעתים צפוי - להיחשב כמי שמחזיק השפעה מהותית על תהליך קבלת ההחלטות באותה חברה.[48] השילוב בין בעלות במניות (המקנה את אלמנט הקביעות, המאפיין מיזוג חברות), לבין היות בעל המניות גם נושא משרה בתאגיד, הוא המביאו לכלל השפעה בעלת אופי מתמשך על תהליך קבלת ההחלטות בתאגיד. מכאן, רכישת מניות תאגיד אחד, בידי מי שהוא בעל מניות בשיעור נמוך (לעתים אף פחות מ- 25%) בתאגיד אחד ואשר מכהן גם כנושא משרה באותו תאגיד אחר, עשויה בנסיבות מסוימות לעלות כדי "מיזוג חברות" בין שני התאגידים.

---

[47] יש נסיבות בהן יקום מיזוג חברות, כאשר אדם או תאגיד המחזיק זכויות בתאגיד אחד שאינן עולות כדי שליטה, רוכש זכויות שאינן עולות כדי שליטה בתאגיד אחר. הכל לפי המבחנים המתוארים בהחלטה זו, ובתלות בנסיבות העניין.

[48] ראו א' פרוקצ'יה **דיני חברות חדשים לישראל** (תשמ"ט) 189: "האורגנים העיקריים בחברה הם אסיפת בעלי המניות, הדירקטוריון ('מועצת המנהלים') וההנהלה המעשית. לית מאן דפליג כי תפקידי ההנהלה היומיומית צריכים להיות מופקדים בידי ההנהלה המעשית. אך הפונקציה של פיקוח על פעולותיה של ההנהלה המעשית... חייבת להתחלק בין שני האורגנים הנותרים, האסיפה והמועצה."; י' כהן **דיני חברות** (כרך ב', תשנ"א) 44: "...עסקי החברה מנוהלים בדרך כלל על-ידי נושאי משרה בחברה, כגון המנכ"ל, ולא על-ידי הדירקטוריון. כוחותיו וסמכויותיו של הדירקטוריון מוצאלים בדרך כלל לשלוחים, נושאי משרה שונים וועדות דירקטורים, ואילו בידי הדירקטוריון נשאר רק תפקיד הפיקוח."

כך עולה גם מהדין הנוהג בשיטות משפט אחרות, דוגמת זו הבריטית או זו של האיחוד האירופי. סעיף 65(3) ל-Fair Trading Act 1973 הבריטי קובע כי יראו באדם המסוגל להשפיע באופן מהותי על מדיניות חברה, מבלי שיהיו לו אמצעי שליטה (controlling interest) בחברה, כבעל שליטה בחברה. סעיף 65(1)(a) לאותו חוק קובע כי מיזוג יתקיים, בין השאר, כאשר יש לשני תאגידים שליטה משותפת (common control). הפסיקה שם בחנה סעיף זה בעיקר בהקשר של בעלי מניות בעלי שיעור החזקה נמוך, אשר בכל זאת היו בעלי השפעה מהותית.[49] באיחוד האירופי, נקבע בסעיף 3(3) לתקנות המיזוגים כי שליטה, לצורך בדיקת קיומו של מיזוג, תיבחן לפי האפשרות להפעיל השפעה מכרעת על ישות עסקית, ובפרט בדרך של בעלות או זכות להשתמש בנכסי הישות העסקית, או בדרך של זכויות או חוזים המקנים השפעה מכרעת על ההרכב, ההצבעה או ההחלטות של אורגנים של הישות העסקית. בארצות הברית מושם הדגש בהקשר דומה על איסור הצלבת משרות דירקטורים בין מתחרים - interlocking directors, ברציונל דומה.[50]

4.5.רכישה במשותף

בעסקת המיזוג נשוא החלטה זו נרכשו מניות צובר בידי שלושה מנהלים, ולא בידי אדם אחד. כל אחד מהשלושה מחזיק מניות בגולקל, כל אחד מהם נושא משרה בגולקל, כל אחד מהם רכש מניות בצובר והוא, כתוצאה מן העסקה, נושא משרה בה. בנסיבות העניין יש לראות את הדברים במשולב, כעסקה אחת. לא בעסקאות נפרדות ולא בהשפעה נפרדת מדובר. מטרת הגדרת 'מיזוג חברות' לכלול כל אותם מקרים המביאים להקמת זיקה בין תהליכי קבלת ההחלטות בשתי חברות או יותר, או לחיזוקה. לעניין זה, אין נפקות למספר הפרטים בגינם קמה או מתחזקת זיקה כאמור - אלא לעוצמת הזיקה הנוצרת כתוצאה מן העסקה בין ענייני החברות. הגדלת מספר הפרטים עשויה דווקא להעצים את הזיקה שבין התאגידים, שכן השפעה משותפת בשתי חברות יכולה להיות מופעלת בידי אדם אחד, או בידי יותר מאחד. מסקנה זו עולה גם מהוראות הדין הזר, מהן הבאנו לעיל, דוגמת סעיף b(1)(3) לתקנות המיזוגים האירופיות: **one or more persons** already controlling at least one undertaking or one or more undertakings acquire... direct control of the whole or parts of one or more other undertakings.[51] סעיף 3(

---

[49] ראו: R. Whish & B. Surfin *Competition Law* (3rd ed., 1993) 680-681.

[50] סעיף 8 ל- Clayton Act (להלן: "**חוק קלייטון**") [15 U.S.C. s.19 (1976)] אוסר על נוהג זה, אם כי לא באופן מוחלט, והוא חל (בין שאר התנאים לתחולתו) לגבי חברות מתחרות. מצב של נשיאת משרה צולבת נמצא בלתי חוקי אף לפי סעיף 1 ל- Sherman Act (להלן: "**חוק שרמן**"), ב- *United States v. General Outdoor Advertising Co.*, 1955 Trade Cases s.68169 (N.D. Ill. 1955). נוכח העדר צורך להוכיח פגיעה בתחרות לפי ס' 8 לחוק קלייטון, נעשה שימוש מצומצם ביותר בסעיף 1 לחוק שרמן לצורך טיפול בנשיאת משרה צולבת (Areeda & Turner *Antitrust Law* (1980) s. 1301a). להבדיל מן השימוש בסעיף 8 לחוק קלייטון ובסעיף 1 לחוק שרמן, נמנעו בתי המשפט האמריקאים בדרך כלל מלעשות שימוש בסעיף 7 לחוק קלייטון למניעת רכישת חברה על ידי בעל השפעה שאינו בעל מניות בחברה אחרת. כך נאמר כי ייתכן שאין די, לצורך עבירה על סעיף 7 לחוק קלייטון, בהשפעה הנובעת מייעוץ להנהלה, ואשר אינה ניתנת לשיוך להחזקת מניות (*United States v. Tracinda Inv. Corp.*, 477 F. Supp. 1093, 1101 (C.D. Cal. 1979)). האיסור שמקים סעיף 8 לחוק קלייטון על נשיאת משרה צולבת, רחב יותר. שאלה זו, של מיזוג מכוח ניהול פעיל משותף בהעדר הצלבת בעלות במניות, לפי הדין הישראלי, איננה צריכה להכרעה בענייננו, וניתן להותירה בצריך עיון.

[51] ההדגשה הוספה.

3) לתקנות המיזוגים שם מכליל בגדר המונח 'שליטה' אף זכויות המקנות השפעה מכרעת על הרכב, הצבעה או החלטה של אורגנים בישות העסקית.

אעיר עוד, כי הקמת מסגרת לתיאום ולשיתוף פעולה בין פרטים, אף בהעדר מסגרת תאגידית הקושרת אותם, עשויה גם היא לבוא בכלל הגדרת "מיזוג חברות". על דבר מערכת תיאום ההופכת את הפרטים לקבוצה ניתן ללמוד מקיומו של הסכם פורמלי (כגון הסכם הצבעה, בנסיבות מסוימות), מנוהג של שיתוף פעולה, בין בחברה מסוימת ובין ככלל, מהיסטוריה עסקית משותפת, או מנסיבות אחרות המקילות על תיאום.[52] באותם מקרים בהם קיימת מערכת תיאום כאמור, מקבלת הקבוצה ככזו יכולת השפעה רבה יותר מאשר כל פרט בנפרד. כך, פיצול רכישה בין כמה פרטים, שכל אחד מהם רוכש מניות בשיעור נמוך מהסף הקבוע בחוק, לא תמנע התייחסות לעסקה כאחת בידי מערך הפיקוח על הגבלים עסקיים, אם מנסיבות העניין עולה כי בין הצדדים קיימת מערכת תיאום. עיגון פורמלי של מערכת תיאום מקל לקבוע את דבר קיומה, אך אין אותו עיגון תנאי לקביעה כזאת. שילוב בין פרטים נבחן גם בהקשרם של מיזמים משותפים,[53] וגם אגב בחינת יכולת ההשפעה של כל פרט בקבוצה, תוך התחשבות בקשריו עם בעלי השפעה אחרים.[54]

בענייננו, המנהלים הם בעלים של חברת האם של גולקל, ומנהלים בגולקל. כן שותפים המנהלים במספר חברות נוספות. את מניותיהם בצובר רכשו המנהלים במסגרת משא ומתן אחד, שהתממש לחוזה אחד. בנוסף היה כל אחד מבין המנהלים צד לאותו הסכם נאמנות עבור גולקל. למנהלים גם היסטוריה ארוכה של פעילות עסקית משותפת. מנסיבות הדברים עולה כי התיאום בין המנהלים היה ברמה גבוהה מאד, וכי למעשה פעלו בענייננו כגוף אחד - היינו כקבוצה אחת. כאמור, עובדת היותם קבוצה אינה הכרחית לצורך קביעתי זו, אולם ראיתי לציינה כאן להבהרת המסגרת העובדתית הרלוונטית.

---

[52] על היסטוריה עסקית משותפת כעילה להתנגדות למיזוג או להתנייתו, ראו החלטת הממונה בעניין רכישת מניות נחושתן חברה להשקעות בע"מ על ידי קיטאל השקעות ופיתוח בינלאומי בע"מ **ההגבלים העסקיים** (כרך א', הוצאת ועד מחוז תל-אביב-יפו של לשכת עורכי הדין בישראל, תשנ"ה) 143, 148-149, שם הוחלט להתנות את רכישת חברת נחושתן על-ידי חברת קיטאל, משום החשש לקרטל הנובע מכך שבעל השליטה בקיטאל ניסה בעבר לרכוש את נחושתן בשיתוף עם בעל השליטה במתחרה של נחושתן.

[53] ראו: Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community* (Third Ed., 1994) 394, 396 ("Minority shareholdings insufficient to achieve the control threshold may nevertheless represent a joint controlling interest if there is another identifiable joint controller... Where two or more undertakings together acquire control of another, the question of whether or not the transaction is concentrative will depend on the application of the principles relating to joint venturing... the merger regulation clearly applies where two or more undertakings together acquire control of a third...").

[54] ראו: Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community* (Third Ed., 1994) 394 ("Shareholdings of less than 50 per cent may give rise to control not only where the remaining shares are dispersed, but also if they are controlled by passive shareholders."). ב- *Avesta/British Steel/NCC/AGA/Axel Johnson* Case IV/M239. כך נקבע כי בעלי מניות מיעוט במיזם משותף, שהיו צד להסכם הצבעה שקבע כי החלטות עקרוניות יתבצעו בהסכמת לפחות אחד משני בעלי מניות המיעוט, שולטים במשותף במיזם המשותף. ב- *Philips/Thomson/Sagem* התחלקו אחזקות שלושת הצדדים למיזם משותף בשיעור 80%/10%/10%. הסכם הצבעה בין הצדדים קבע כי החלטות אסטרטגיות יתקבלו בהסכמת לפחות אחד משני בעלי מניות המיעוט. נקבע כי בני בעלי מניות המיעוט שולטים במשותף במיזם המשותף ביחד עם בעל מניות הרוב. בבריטניה, בעניין *Peninsular and Oriental Steam Navigation Co./European Ferries Group plc*, Cm 31(1986), נקבע כי חברת P&O, שהחזיקה ב- 16.1% ממניות חברה אחרת הייתה בעמדה המאפשרת השפעה מהותית, בין השאר לאור ההיסטוריה העסקית, במסגרתה השפיעה P&O על החברה האחרת בעבר, ובשל הקשרים הטובים שבין P&O לבין רבים מן המשקיעים המוסדיים בחברה האחרת.

4.6.תקופת ההמתנה, והמועד למשלוח הודעת מיזוג

מהו המועד המחייב למשלוח הודעת מיזוג?

4.6.1.הדין המשווה

באיחוד האירופי מטילות תקנות המיזוגים חובה למסור הודעת מיזוג בתוך שבוע ממועד השלמת הסכם מיזוג או הכרזה על הצעת רכש, או רכישת אמצעי שליטה (controlling interest).[55] תקופת ההמתנה חלה מעת מסירת ההודעה ולמשך שלושה שבועות לאחריה, בכפוף לסמכות הנציבות האירופית להאריכה.[56] בתקופת ההמתנה אין להוציא את עסקת המיזוג לפועל (it shall not "be put into effect"). לכך חריגים,[57] והנציבות אף רשאית להתיר פעולות האסורות בתקופת ההמתנה אם הדבר נחוץ למניעת נזק חמור לצד למיזוג או לגורם אחר.[58]

בארצות הברית קיימת אבחנה בין חובת ההודעה בדבר ביצוע המיזוג וחובת ההמתנה הנגזרת ממנה, לבין הדין המהותי. חובת ההודעה וחובת ההמתנה נקבעו בארה"ב ב - Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act of 1976 (להלן: "**חוק HSR**"), אשר הוסיף את סעיף 7A לחוק קלייטון. חוק HSR מקים חובת הודעה וחובת המתנה לעסקאות גדולות יחסית.[59] תחולתו מעת שרכש אדם בעלות (beneficial ownership) בניירות ערך בעלי זכות הצבעה או ברכוש של אדם אחר. החוק אינו כולל הגדרת אותה "בעלות",[60] אך בדברי ההסבר לו ניתנו מאפיינים למונח,[61] ובהם הזכות ליהנות מעלייה בערך ניירות הערך או הנכסים, הזכות לקבלת דיבידנד, נשיאת הסיכון להפסד ערך בניירות הערך, הזכות להצביע או לקבוע מי יצביע מכוח ניירות הערך, והיכולת להורות על מכירת ניירות הערך.[62]

---

[55] סעיף 4(1) לתקנות המיזוגים. ראו גם: Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community* (Third Ed., 1994) 495.

[56] סעיף 7(1) ו- 7(2) לתקנות המיזוגים שם.

[57] חריגים כאלה נקבעו, למשל, בהקשר להצעת רכש (public bid). ראו סעיף 7(3) לתקנות המיזוגים שם. לעניין רכישת מניות ללא שימוש בזכויות ההצבעה בהן, ראו החלטת הנציבות האירופית: *Nestl'e/Perrier* IV/M/190.

[58] ראו סעיף 7(4) לתקנות המיזוגים. לדוגמא למתן פטור מחובת ההמתנה, ראו גם החלטות הנציבות האירופית: IV/M.116 *Kelt/American Express* ; IV/M.341 *Deutsche Bank/Banco de Madrid*.

[59] שם נקבע כי חובת הגשת הודעה תחול על עסקאות בין חברות שלאחת מחזור בן לפחות 100 מליון דולר ולשניה מחזור בן לפחות 10 מליון דולר.

[60] הגדרה למונח beneficial ownership מצויה בדין האמריקאי בהקשרים אחרים, דוגמת חוק המסחר בניירות ערך. ראו כלל 13(d)(3) לכללים מכוח חוק המסחר בניירות ערך של שנת 1934.

[61] ראו מאמרו של בלומנטל, בעמ' 37-39.

[62] דוגמאות לפרשנות הסעיף בפסיקה שם הן שתי פשרות שקיבלו מעמד של פסק דין: *United States v. Atlantic Richfield Co.*, 1991-1 Trade Cases s. 69,319 (D.D.C. 1991) (תניות בהסכם לרכישת נכסים, אשר הוסכם כי הן גורמות להעברת בעלות); *United States v. Atlantic Richfield Co.*, 1992-1 Trade Cases s. 69,695 and 69,803 (D.D.C. 1992), (רכישת 49% ממניות חברה ומסירת כתב הרשאה לידי נאמן המאפשר לחברה הרוכשת להשתמש בזכויות ההצבעה הנובעות מיתרת 51% המניות;

לעומת זאת, איסור על ביצוע מיזוג נעשה על סמך סעיף 7 לחוק קלייטון, ולעתים על סמך סעיף 1 לחוק שרמן. שני סעיפים אלה כלליים בניסוחם, ומכוחם נבחנים ההיבטים העסקיים-אופרטיביים של שילובים עסקיים. כך, בדין האמריקאי ניתן לאסור גם על ביצוע מיזוגים שאין לגביהם חובת הודעה או תקופת המתנה, אם כי איסור כזה ייעשה שם בדיעבד.

4.6.2.הדין בישראל

הדין בישראל קובע תקופת המתנה בת 30 ימים מעת מסירת הודעת מיזוג (מלאה) לממונה.[63] במהלך תקופת ההמתנה אסור לבצע את המיזוג - זה הרי ייעוד תקופת ההמתנה, לאפשר את בחינת העסקה מהצד הרגולטורי טרם ביצוע המיזוג. הממונה רשאי, במהלך תקופת ההמתנה, להודיע על הסכמתו למיזוג, להתנגד למיזוג, או להתנותו בתנאים. לא הודיע הממונה דבר עד תום תקופת שלושים הימים, ייראה כמי שהסכים לביצוע המיזוג.

אשר למועד המחייב למתן הודעת מיזוג: לפי הדין בישראל, חתימה על הסכם המיזוג בין בעלי המניות עשויה - אך לא חייבת - להקים חובת מתן הודעת מיזוג. כאן יש להבחין בין שלושה מצבים: הסכם שביצועו מותלה או מושעה עד לסגירת העסקה (closing) מבלי שנעשתה בפועל כל פעולה לחיזוק הזיקה בין העסקים הרלוונטיים; הסכם המעביר זכויות בעצם חתימתו; ומצב בו נעשות פעולות לחיזוק הזיקה בין שני העסקים, יהא תוכן ההסכם, ניסוחו או המועד לתחילת תוקפו, אשר יהיו.

<u>במקרה הראשון</u>, של הסכם שביצועו מותלה או מותנה, אין חתימת ההסכם כשלעצמה מהווה "מיזוג חברות". פשיטא, שאם ההסכם נחתם אך תוקפו מושעה או מותלה, ועל עוד בפועל לא עברה שום זכות בתאגיד מידי המוכר, טרם קם מועד מיזוג החברות. כך, הצדדים רשאים לקבוע כי ההסכם יתבצע במועד מאוחר יותר (closing), וכן הם רשאים לקבוע במפורש כי תוקף ההסכם מותלה. בנוסף, אף בהעדר התליה מפורשת בהסכם, חזקה שבדין היא כי הסכם המיזוג מותלה, נוכח הוראת סעיף 27(ב) לחוק החוזים, חלק כללי, התשל"ג - 1973, הקובעת כי בחוזה שהיה טעון הסכמת אדם שלישי או רשיון על פי חיקוק, חזקה (הניתנת לסתירה) שקבלת ההסכמה או הרשיון הוא תנאי מתלה. ממילא, כל עוד לא ניתן אישור הממונה (הנחוץ על פי החוק ההגבלים העסקיים), חזקה כי הסכם המיזוג מותלה, ולפיכך חזקה כי אין בהסכם כשלעצמו כדי להוות מיזוג בפועל.

יודגש היטב: **החזקה האמורה נסתרת מניה וביה, אם בפועל בוצעו פעולות העולות כדי יצירת זיקה בין שני העסקים או חיזוקה.** וראו המקרה השלישי, המתואר להלן.

<u>במקרה השני</u>, מקום בו אין הסכם המיזוג מותלה או מושעה, אם בחלקו ואם במלואו, קם מיזוג חברות בעת החתימה על ההסכם. כך, למשל, מקום בו ההסכם מקנה זכות מיידית ובלתי מותנית לקבל תמורה (למוכר) או

החברה הרוכשת גם קיבלה זכות לכל הרווחים על ניירות הערך אשר יצטברו במשך תקופת ההמתנה. התשלום עבור המניות הועבר בחלקו מייד, ובחלקו הגדול יותר הופקד בידי הנאמן. במסגרת הפשרה הוסכם כי היה בהוראות ההסכם ובביצועם משום העברת בעלות).

[63] תקופה זו, ככל מועד אחר בחוק ההגבלים העסקיים, ניתנת להארכה ומשעה שהוארכה נמשכת תקופת ההמתנה עד תומה.

זכויות בתאגיד (לקונה), קם מיזוג חברות. הוא הדין מקום בו הסכם מותנה בחלקו, אך בעל תוקף מיידי בחלקו האחר, לדוגמא מקום בו ביצועו של הסכם מותנה בתנאי מתלה כלשהו, אך זכות ההצבעה או הזכות לרווחים עוברת כבר בעת החתימה על החוזה לידי הקונה.

<u>במקרה השלישי</u>, מקום בו ביצוע הצדדים פעולה העולה כדי מיזוג חברות, הופרה החובה להגיש הודעת מיזוג במועדה, יהא תוכן הסכם המיזוג אשר יהא. גם צדדים שחתמו על הסכם, אשר לפי לשונו או מכוח החזקה שבחוק מותלה עד לקבלת אישור הממונה, ואשר **בפועל** ביצעו פעולות המקימות זיקה בין העסקים בהם מדובר,[64] ואפילו מדובר בזיקה חלקית או זמנית - לא יוכלו להיתלות בנוסח ההסכם או בחזקה האמורה כדי לטעון כאילו טרם קמה החובה להגיש הודעת מיזוג, אם בפועל ביצוע פעולות העולות כדי מיזוג חברות, כמשמעותו בסעיף 1 לחוק.

קצרו של דבר, בעוד שאין חובה בדין הישראלי להגיש בקשת מיזוג במועד הנקבע בזיקה ליום חתימת הסכם המיזוג, מקים גם מקים הדין הישראלי חובה לשלוח הודעת מיזוג בטרם ביצועו, ואף אוסר על ביצוע המיזוג בתקופת ההמתנה - זו התקופה שבין מועד משלוח הודעת המיזוג, למועד קבלת אישור הממונה לביצועו.[65]

מהי נקודת הזמן בה מבוצע מיזוג, אשר בטרם קרותה קמה החובה להגיש הודעת מיזוג ולקבל את אישור הממונה? בכך דנו בהרחבה לעיל. נזכיר כי בין השיקולים שמנינו, יש לבחון גם כל אחד מאלה: האם בפועל הועברה, באופן מלא או חלקי, היכולת לכוון פעולותיו של התאגיד או להשפיע עליהן? האם בפועל נרכשו עיקר נכסיו של התאגיד?[66] האם נרכשו מניות בתאגיד המקנות לרוכש יותר מרבע מהערך הנקוב של הון מניות המוצא? האם נרכשו מניות בתאגיד המקנות לרוכש יותר מרבע מכוח ההצבעה? האם נרכשו מניות בתאגיד המקנות לרוכש כוח למנות יותר מרבע מהדירקטורים? האם נרכשו מניות בתאגיד המקנות לרוכש השתתפות ביותר מרבע ברווחי התאגיד? האם שולבו הליכי קבלת ההחלטות בשני התאגידים?

בהקשר לאלה, יש לבחון, למשל, האם בפועל עברה זכות מהזכויות הכלכליות המקימות חזקה חלוטה בדבר התקיימות מיזוג, מידי המוכר לידי הקונה או לידי נאמן: האם הועברה הזכות להצביע את המניות? האם הועבר הסיכון (או הסיכוי) הכלכלי הכרוך בהחזקתן?[67] האם הועבר הכוח להחליט בדבר מכירת המניות? האם הועברה הזכות לרווחים מכוח המניות? עוד יש לבחון, האם הוחלפו דירקטורים או מנהלים בתאגיד שזכויות בו נרכשות במיזוג? האם מונו דירקטורים או מנהלים בתאגיד אחד להיות דירקטורים או מנהלים בתאגיד האחר? האם קיבלו הרוכשים או מי מטעמם, או דירקטורים או מנהלים בתאגיד הרוכש או בתאגיד המצוי בשליטת הרוכשים, זכויות

---

[64] למשל - העבירו מניות, העבירו זכויות, העבירו סיכון כלכלי, מינו מנהלים או דירקטורים, וכיוצא באלה נסיבות שפורטו לעיל.

[65] כאמור, אישור הממונה יכול שיתקבל גם על דרך אי-תגובתו, שהרי אם לא התנגד הממונה למיזוג בתוך שלושים ימים, משמע כי אישר את ביצוע המיזוג; אך ראו להלן באשר למועד ממנו נספרים שלושים הימים האמורים.

[66] לעניין פרשנות "עיקר נכסי תאגיד" ראו לעיל הערת שוליים 22.

[67] לעניין זה, עצם קביעה מראש של מחיר הזכויות הנרכשות במיזוג, בתקופה המקובלת שבין החתימה על הסכם המיזוג לבין סגירת העסקה, אינה נחשבת כשלעצמה העברה של הסיכון או הסיכוי הכלכלי הכרוך בהחזקה במניות, מידי המוכר לידי הקונה.

חתימה בתאגיד האחר? האם כבר קיבלו הרוכשים- במישרין או באמצעות זכות ויטו - שליטה או כוח השפעה מהותי על אופן הוצאת הכספים בתאגיד האחר?[68] ודוק - מימושה של הזכות אינו נדרש לעניין זה. די בקבלתה.

מועד כל אחד מאלה - ודי באחד מאלה - מהווה מועד ביצועו של מיזוג, בין אם הזכות הוענקה במישרין או בעקיפין, ובין אם הוענקה בחוזה מבלי שהועברה לרוכש או למי מטעמו ולו מניה אחת. ביצוע אחד או יותר מאלה, בטרם הגשת הודעת מיזוג, ובטרם ניתן למיזוג אישור כדין, מהווה הפרה של הדין. כפי שציינתי לעיל, העובדה לפיה נותרו הזכויות האמורות (כל הזכויות, ולא רק המניות עצמן), בידי מוכר המניות או הזכויות, תהווה אינדיקציה לכך שלא עברו מידיו זכויות רלוונטיות בתאגיד, ולכן אינדיקציה לכך שטרם קמה החובה להגיש הודעת מיזוג. הפוכה תהא החזקה מקום בו עברו הזכויות או חלק מהן מידי המוכר (בין אם עברו המניות ובין אם לאו); במקרה כזה קמה חזקה (הניתנת לסתירה) כי המיזוג כבר בוצע, וכי חובה היה להגיש בטרם ביצועה הודעת מיזוג ולקבל את אישור הממונה. דברים אלה נובעים במישרין מהגדרת "מיזוג חברות" שבסעיף 1 לחוק ההגבלים העסקיים.

אם נתמצת דברינו בנקודה זו, ומבלי לגרוע מכלליות כל האמור לעיל, יהא ככלל מועד ביצועו של מיזוג המועד הראשון בו התקיים אחד או יותר מבין אלה:

- המועד בו קמה (או התחזקה) זיקה בין הליכי קבלת ההחלטות של התאגידים, בהתאם לנסיבות ולפי המאפיינים שתוארו לעיל;
- המועד בו נרכשה שליטה בתאגיד - היינו המועד בו הוקנתה לאדם יכולת בפועל לכוון את פעולות התאגיד, לבד או ביחד עם אחרים הפועלים עמו במשותף, יהא אופן הקניית אותו כוח בפועל אשר יהא, ותהא הטכניקה בה נעשה שימוש לשם כך אשר תהא;
- מועד מימוש עסקת מכר ניירות הערך, כולה או חלקה (ביצוע תשלום, מידי הרוכש לידי המוכר או עבורו, או העברת ניירות הערך מידי המוכרים לידי הקונים או מי מטעמם);
- מועד העברת הסיכון הכרוך בהחזקת ניירות הערך;
- מועד העברת הזכות ליהנות מעלייה בערך ניירות הערך;
- מועד העברת זכות ההצבעה בניירות הערך;

---

[68] האמור לעיל אינו שולל אותן תניות חוזיות בהסכם מיזוג, הקרויות negative covenants, היינו סעיפים בהם מתחייבת החברה הנרכשת, בפרק הזמן המקובל שבין החתימה על הסכם המיזוג לבין סגירת העסקה, להימנע מביצוע פעולות שונות שיש בהן כדי לשנות באופן משמעותי את מצבה העסקי של החברה הנרכשת באותה תקופה. האמור לעיל גם אינו שולל הצבת מגבלות על הוצאת כספים בחברה הנרכשת, ככל שמגבלות אלה קבועות מראש ועולות בקנה אחד עם מהלך העסקים הרגיל של החברה הנרכשת בתקופה שקדמה למיזוג. עם זאת, יש להקפיד על כך שאותן תניות חוזיות לא תעברנה בפועל את הכוח לכוון את פעילות החברה הנרכשת או לשלוט על ענייניה, לידי הרוכש המיועד, וכן שאותן תניות לא תאפשרנה לרוכש המיועד להכפיף את טובת החברה הנרכשת - ולו במידה חלקית - לטובת התאגיד הרוכש, או לטובת מי שהתאגיד הרוכש שולט בו, או לטובת מי שהתאגיד הרוכש נשלט על ידו, או לטובת תאגיד המצוי בשליטה של מי שהתאגיד הרוכש נשלט על ידו (controlling, controlled by or under common control with).

- מועד העברת הזכות לקבלת דיווידנד מכוח החזקה בניירות הערך;
- מועד העברת היכולת להורות על מכירת ניירות הערך.[69]

4.6.3.הודעת מיזוג חסרה - לאו הודעת מיזוג היא

תקנה 3 לתקנות ההגבלים העסקיים (מרשם, הודעת מיזוג, הודעות הממונה לציבור וקביעת מחזור המכירות במיזוג חברות), התשמ"ט - 1989, קובעת כי הודעת מיזוג תיערך בנוסח הקבוע בטופס שבתוספת לתקנות. מנוסח הטופס עולה כי יש לצרף לו מסמכים שונים: הסכם המיזוג, והדו"חות המבוקרים של החברה מוסרת ההודעה בשתי שנות המאזן הקודמות למיזוג. הטופס אף כולל הצהרה מפורשת, לפיה מלבד המסמכים המצורפים אין כל מסמך אחר הנוגע למיזוג; יוצא מכך שחובת ההודעה מחייבת צירוף כל המסמכים הנוגעים למיזוג. מכאן, כי **יש לצרף להודעת מיזוג את כל המסמכים הנוגעים למיזוג.**[70]

מהו דינה של הודעת מיזוג חסרה? ראשית, ברור הדבר כי הודעה חסרה אינה מהווה "הודעת מיזוג". כיוון שכך, קבלת הודעה חסרה אינה מתחילה את מניין שלושים הימים, אשר במסגרתם על הממונה להביע עמדתו לפי סעיף 20(ב).[71] כך נובע מפשוטו של כתוב, וכך גם מתחייב מהגיונו של העניין, שהרי אין טעם בקציבת מועד לתגובת הממונה בטרם הוגש לו לעיונו כל המידע הנחוץ לו לגיבוש עמדתו.[72]

בענייננו, עם קבלת הודעת המיזוג אצל הממונה, עלה כי לא צורפו להודעת המיזוג הדו"חות הכספיים הנדרשים לפי התקנות, וכן מידע נוסף הנחוץ לבחינת המיזוג. הודעה על כך נמסרה לבאת כוח החברות המתמזגות. המידע החסר הועבר לידי הרשות במועד מאוחר יותר; מאותו מועד - ורק מאותו מועד - יכול היה להתחיל מניין שלושים הימים למתן תגובת הממונה למיזוג.

---

[69] האמור לעיל יפה גם לעניין העברת 'עיקר הנכסים' כאמור בהגדרת "מיזוג חברות" שבסעיף 1 לחוק ההגבלים, כפי שנתפרשה בעניין **טבעול**.

[70] ראו גם דו"ח הועדה למיזוגים וקונגלומרטים, בעמ' 567: "הדיווח לרשות יכלול את חוזה המיזוג ונספחיו, דו"חות כספיים של המתמזגים, וכן את המסמכים הקשורים או נלווים לביצוע המיזוג ואשר יש בהם חשיבות כדי שהרשות תוכל לחוות דעתה על השלכותיו של המיזוג."

[71] סעיף 20(ב) לחוק קובע: "תוך שלושים ימים מיום שקיבל הודעת מיזוג מאת כל החברות המבקשות להתמזג...". מאחר שאין הודעה חסרה נחשבת כהודעת מיזוג, יש להשלים את הפרטים החסרים בטרם יחל מניין שלושים הימים. אף הקביעה כי מניין הימים יחל רק עם קבלת כל הודעות המיזוג מצביע על עמדתו של המחוקק, לפיה על כל המידע הנחוץ להימצא בידי הממונה בטרם ייקצב מועד לתגובתו.

[72] זהו הדין גם באיחוד האירופי. ראו: Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community* (Third Ed., 1994) 494 ("Notifications will be effective on the date on which they are received by the Commission. If they are incomplete in a material respect, the Commission must inform the notifying parties without delay in writing, specifying an appropriate time for completion of the information. In this case, the notification will only become effective from the date on which the complete information is received. The Commission must acknowledge without delay receipt of the notification and of any reply to a request for further information. **Time will only start to run against the Commission once it has received a correct and complete notification**." [emphasis added]).

4.6.4.הודעת מיזוג שניתנה לאחר ביצוע המיזוג - לאו הודעת מיזוג היא

על זה הרקע, מה דין הודעת מיזוג אשר הגיעה לידי הממונה לאחר שבוצע מיזוג בפועל? הודעת מיזוג כזו, לאו הודעת מיזוג היא. כך עולה מהוראת סעיף 19 לחוק, הקובע כי "לא יתמזגו חברות אלא אם כן ניתנה **תחילה** הודעת מיזוג ונתקבלה למיזוג הסכמת הממונה...".[73] כך עולה מנוסח סעיף 20(א) לחוק, בו נקבע כי "כל אחת מהחברות **שבכוונתן** להתמזג תודיע על כך לממונה... ".[74] כך עולה גם מהגיונם של דברים. אין כל טעם בהגשת הודעת מיזוג לאחר ביצועו של מיזוג, שהרי כל מטרת החובה ליתן הודעת מיזוג היא האפשרות למנוע את ביצועו בטרם עת. מיזוג חברות עשוי לפגוע בתחרות ובציבור מיד עם ביצועו; לכן דומה הגשת בקשת אישור למיזוג לאחר ביצועו, לבקשת אישור להריסת מבנה לאחר שנהרס. בזו כבזו אין כל טעם.[75] בנוסף, מיזוג שבוצע בניגוד לחוק אינו בטל מאליו; תוקף אותו מיזוג יפה, זולת אם פנה הממונה לבית הדין להפרדת החברות המתמזגות לפי סעיף 25 לחוק מקום בו מתקיימים תנאי הסעיף, ורק אם ראה בית הדין לצוות על הפרדת החברות שהתמזגו שלא כדין. גם מטעם זה יש לסיים את בחינת המיזוג טרם קרותו, ולא אחר הפיכתו לעובדה מוגמרת.

4.7.תוצאת הדברים בענייננו

בנסיבות העניין הגעתי לכלל מסקנה כי המיזוג בין צובר לבין גולקל בוצע ללא אישור כדין, במובנים הבאים: <u>ראשית</u>, קבוצת IDB מכרה את מניותיה בצובר במכר סופי מכל בחינה שהיא, וקיבלה תמורה עבורן - המכירה נעשתה לידי המנהלים, אם לידיהם אישית ואם לידיהם בנאמנות עבור גולקל (קיום הנאמנות, כמפורט לעיל, העצים את הזיקה בין שתי החברות והוא מחזק את המסקנה כי בוצע המיזוג עוד באותו שלב); <u>שנית</u>, תהליך קבלת ההחלטות בצובר שולב עם תהליך קבלת ההחלטות בגולקל, מעצם מינוי מנהלים משותפים לשני התאגידים בשילוב עם החזקתם במניות שני התאגידים. המנהלים, אשר בפועל ניהלו את גולקל, מונו כדירקטורים בצובר, קיימו פיקוח על ענייניה הכספיים של צובר, וביצעו פעולות נוספות אשר משמעותן הגדלת ההסתברות לחיזוק הזיקה בין מנגנוני קבלת ההחלטות בגולקל ובצובר.

בגין המיזוג שבוצע בתחילת הדברים - רכישת מניות צובר בידי המנהלים - לא הוגשה כל בקשת מיזוג. בקשה כזאת לא הוגשה גם בגין רכישת המניות בידי המנהלים בנאמנות עבור גולקל. בקשה כזאת אף לא הוגשה במועדה באשר למיזוג - שבפועל בוצע - בין צובר לבין גולקל. הוגשה בקשה בגין הכוונה למזג בין צובר לבין גולקל, לאחר שהחברות כבר מוזגו בפועל; אולם המסמך אשר נתקבל אצל הממונה ביום 26.6.97, ואף המסמך האמור לאחר שתוקן ונתקבל אצל הממונה ביום 27.10.97, אינם מהווים הודעת מיזוג כלל ועיקר, מטעמים שפורטו לעיל.

---

[73] ההדגשה הוספה.

[74] ההדגשה הוספה.

[75] כתב אישום הוגש בעבר כנגד חברות אשר ביצעו מיזוג בפועל מבלי לקבל את אישור הממונה, ב-ת"פ (י-ם) 300/95 **מ״י נ׳ תעשיות אלקטרוכימיות (פרוטארום) בע״מ** (לא פורסם). אותו עניין בא על סיומו בעסקת טיעון אשר נתקבלה על ידי בית המשפט, במסגרתה נגזר על החברה הרוכשת קנס, וכן הופרדו החברות המתמזגות.

5.<u>סמכות הממונה להתנגד למיזוג</u>

נמצאנו למדים כי לפנינו "מיזוג חברות", כהגדרתו בסעיף 1 לחוק. אישורו של מיזוג חברות מצריך לבחון שניים אלה:

- ראשית, יש לבחון האם עומדת עסקת המיזוג באיזה מן הקריטריונים המאבחנים שנקבעו בסעיף 17 לחוק, לעניין היקף עסקי הגוף הממוזג, נתח השוק שלו, או היות מי מהצדדים המתמזגים בעל מונופולין לפי הדין.

- שנית, אם התקיים בעסקת המיזוג איזה מן הקריטריונים האמורים בפסקה הקודמת - יש לבחון האם מקים המיזוג חשש סביר לפגיעה משמעותית בתחרות או בציבור.

על יסודות בחינה דו-שלבית זו כבר עמדנו בעבר:

> "מבנה הפיקוח על מיזוגי חברות הוא דו-שלבי: שלב הפיקוח הראשון הוא שלב סינון וזיקוק מתוך כלל העסקאות אותן עסקאות לגביהן תחול החובה ליתן הודעת מיזוג. החוק קובע, כי עיסקה העונה על שני תנאי סף יחולו עליה הוראות פרק ג' לחוק (העוסק בפיקוח על מיזוגי חברות), ועריכתה טעונה הודעה מוקדמת לממונה וקבלת אישורו. שלב הפיקוח השני הוא השלב הערכי - החוק קובע, כי עיסקה אשר מתקיימים בה שני תנאי הסף תיבחן ותאושר אם ורק אם אין בה כדי לפגוע משמעותית בערכים עליהם מבקש להגן חוק ההגבלים."[76]

אתייחס כאן לשלב הראשון בלבד, דהיינו, לשאלה האם חלות על המיזוג שבעניינו הוראות פרק ג' לחוק.[77]

סעיף 17(א) לחוק קובע:

> "הוראות פרק זה יחולו על מיזוג חברות שמתקיים בו אחד מאלה:
>
> (1) כתוצאה מהמיזוג חלקן של החברות המתמזגות בכלל הייצור, המכירה, השיווק או הרכישה של נכס מסויים ונכס דומה או מתן שירות מסויים ושירות דומה, יעלה על מחצית, או על שיעור נמוך ממנה אם קבע כך השר, לענין מונופולין, לפי סעיף 26(ג);
>
> (2) מחזור המכירות של החברות המתמזגות ביחד, בשנת המאזן שקדמה למיזוג, עולה על סכום של 50 מיליון שקלים חדשים;

---

[76] החלטת **כור**, בעמ' 62.

[77] השלב השני - האם מקים המיזוג חשש סביר לפגיעה בתחרות או בציבור - אינו צריך להרחבה כאן. אציין בקציר האומר כי הגעתי לכלל מסקנה שהמיזוג עצמו **אינו** מקים חשש סביר לפגיעה משמעותית כאמור.

השר רשאי, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לשנות את הסכום האמור;[78]

(3) אחת החברות היא בעל מונופולין כמשמעותו בסעיף 26."

בעניינו, מהדו"חות הכספיים של גולקל וצובר לשנת 1996 עולה כי מכירותיהן עלו פי כמה על הרצפה הקבועה בסעיף 17(א)(2) לחוק. החברות המתמזגות לא חלקו בפנינו על נתון זה.

לפיכך, ונוכח התקיימותם במצטבר של סעיפים 1 ו- 17 בעניינו, קובע אני כי רכישת מניות צובר בידי המנהלים, בין בנאמנות ובין כיחידים, וכן שילוב הליכי קבלת ההחלטות בין שני התאגידים לאחר מכן, מהווים מיזוג חברות בין צובר לגולקל, עליו חלות הוראות פרק ג' לחוק ההגבלים העסקיים. מיזוג זה טעון היה משלוח הודעת מיזוג כדין וקבלת אישור הממונה על הגבלים עסקיים, בטרם בוצע.

[78] מחזור המכירות כולל רק מכירות בישראל וחלקן בישראל של החברות בייצור נכס, במכירתו, ברכישתו, בשיווקו או במתן שירות או בקבלתו בישראל (סעיף 18 לחוק). מחזור המכירות כולל את ערך המכירות של החברות המתמזגות, לפי הדו"חות הכספיים המאוחדים המבוקרים, ללא מס ערך מוסף וללא מס קנייה (תקנה 8 לתקנות ההגבלים העסקיים (מרשם, הודעת מיזוג, הודעות הממונה לציבור וקביעת מחזור המכירות במיזוג חברות), התשמ"ט - 1989).

6.תוצאות אי-קיום הוראות דיני המיזוגים

6.1.הדין

סעיף 19 לחוק קובע:

> "לא יתמזגו חברות אלא אם ניתנה תחילה הודעת מיזוג ונתקבלה למיזוג הסכמת הממונה, ואם היתה הסכמתו מותנית - לפי התנאים שקבע, הכל לפי האמור בסימן זה."

אלה הפעולות העולות, כל אחת מהן, כדי הפרת סעיף 19 לחוק:

- מיזוג חברות, **מבלי שניתנה לממונה הודעת מיזוג בטרם בוצע המיזוג**;
- מיזוג חברות, **אף אם נשלחה הודעה, מבלי שנתקבלה הסכמת הממונה למיזוג בטרם בוצע המיזוג**;
- מיזוג חברות **שלא על-פי תנאי הממונה**;
- מיזוג חברות **על אף התנגדות הממונה**.

סעיף 19 לחוק אוסר על חברות מלהתמזג "אלא אם ניתנה תחילה הודעת מיזוג...". סעיף 20(א) לחוק קובע כי "כל אחת מהחברות שבכוונתן להתמזג תודיע על כך לממונה, בהודעה שפרטיה ייקבעו בתקנות". יוצא מכך שחובת ההודעה מוטלת על כל החברות המתמזגות.[79] החברה,[80] ולא בעלי המניות בה, היא הנותנת את הודעת המיזוג.[81] עם

---

[79] בפועל יש שהודעת מיזוג ניתנת בידי חברה אחת בלבד, בהסכמה מראש של הממונה. בעבר נתן הממונה הסכמתו למתן הודעת מיזוג חד-צדדית בנסיבות חריגות בהן, למשל, חברה שהיתה צד למיזוג צפוי לא ידעה ולא יכלה להיות מיודעת על דבר המיזוג, או שהיא התנגדה לו. הודעות מיזוג חד-צדדיות ניתנו, לדוגמא, בחברה פרטית, במכירת מניות המיעוט בחברה למורת רוח בעל השליטה בה; ובחברה ציבורית, כאשר זו לא ידעה ולא יכלה להיות מיודעת על דבר המיזוג הצפוי הואיל ותחילתו היתה בהצעת רכש שהופנתה לבעלי מניותיה, או כאשר דירקטוריון החברה הציבורית ידע על הצעת הרכש "העוינת" אך לא היה מעוניין כלל וכלל בהצלחתה. הממונה מפרש את הדין כמאפשר הגשת בקשת מיזוג חד-צדדית כזאת, בנסיבות חריגות בהן העמידה על קבלת הודעת מיזוג מהצדדים כולם תכשיל בהכרח את העסקה.

[80] אין זה חריג בדין, להטיל חובה דוגמת זו על **החברה** ולא על בעלי מניותיה. כך יהא, למשל, גם כאשר בעל מניות מבקש להציען לציבור: דירקטוריון החברה צריך לאשר את התשקיף ולחתום עליו (סעיף 22(א) ו- (ב) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח - 1968). הרציונאל לכלל זה זהה בחוק ניירות ערך ובחוק ההגבלים העסקיים: החובה מוטלת על החברה, הואיל ולה גישה למידע הנדרש לממונה בכדי לקבוע האם המיזוג צפוי לפגוע בתחרות או בציבור. ראו הערת שוליים 82.

[81] ייתכנו מקרים בהם ייתחם המיזוג באופן רחב יותר, כך שהחברות שתיראנה מתמזגות (ולפיכך החברות עליהן תחול חובת מתן ההודעה) תהיינה חברות אם (ישירות או עקיפות) של החברות שהתמזגו בפועל. ראו: החלטת **תנובה**, בעמ' 85-91. בארצות הברית מוגדר 'אדם' (רוכש או נרכש), לצורך חובת ההודעה על מיזוג, כ- ultimate parent entity and all entities which it controls directly or indirectly. ראו: Kintner *Federal Antitrust Law* (Vol. V, 1984) s. 41.4 ; 16 C.F.R. s. 801.1(a)(1982).

זאת, כפי שנראה להלן, גם בעלי המניות אשר ביצעו את העסקה מפרים את הוראות הדין, אם בוצע המיזוג מבלי שנתקבל לו תחילה אישור כדין.

6.2.הסנקציה הפלילית בגין הפרת הדין

החוק קובע סנקציה פלילית וסנקציה אזרחית על הפרת הוראת סעיף 19 לחוק. הסנקציה הפלילית קבועה בסעיף 47(א) לחוק:

"מי שעשה אחת מאלה:

... (3) לא הודיע על מיזוג חברות או עשה מעשה שיש בו משום מיזוג, מלא או חלקי, בניגוד להוראות פרק ג';

... דינו - מאסר שנתיים או קנס שהוא פי עשרה מן הקנס כאמור בסעיף 61א(4) לחוק העונשין ... וקנס נוסף שהוא פי עשרה מן הקנס האמור בסעיף 61 (ג) לחוק העונשין (להלן - קנס נוסף), לכל יום שבו נמשכת העבירה ואם היתה עבירה על פסקאות (1) או (3) - לכל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעת הממונה כאמור בסעיף 43; אם היה תאגיד - כפל הקנס האמור או הקנס הנוסף, לפי הענין".

כאמור לעיל, סעיף 19 לחוק אוסר על חברות מלהתמזג אלא אם ניתנה תחילה הודעת מיזוג, וסעיף 20(א) לחוק קובע כי "כל אחת מהחברות שבכוונתן להתמזג תודיע על כך לממונה, בהודעה שפרטיה ייקבעו בתקנות". ציינתי לעיל כי חובת ההודעה בגין מיזוג הוטלה על החברות עצמן. לכן, הרישא לסעיף 47(א)(ג) - "מי שעשה אחת מאלה... לא הודיע על מיזוג חברות..." - מכוון אל החברות המתמזגות, וקובע כי חברה שהתמזגה מבלי שנתנה על כך הודעת מיזוג, עוברת על החוק.

המשכו של סעיף 47(א), מאידך, אינו מכוון רק לחברות המתמזגות עצמן, אלא גם לבעלי המניות המבצעים את העסקה. אכן, פשוטם של דברים כי **הוראת האיסור בדין הפלילי מכוונת לא רק אל החברות שצריכות היו ליתן את הודעת המיזוג, אלא גם אל בעלי המניות שהעסקה ביניהם יצרה את מיזוג החברות**. על בעלי המניות האמורים לוודא, בכל מקרה לפני ביצוע עסקת מיזוג, כי ניתנה בגינו הודעת מיזוג כדין, וכי נתקבל למיזוג אישור הממונה.

אכן, לפי הוראת סעיף 47, מי שעשה "מעשה שיש בו משום מיזוג, מלא או חלקי, בניגוד להוראות פרק ג'", עובר על הוראת הסעיף. "המעשה" במיזוג חברות הוא העברת המניות, על זכויות הנובעות מהן מבעל מניות אחד, לאחר; זהו "מעשה" של בעלי המניות. חובת מתן הודעת המיזוג מוטלת אמנם על החברה, ואי-מתן הודעה בידי החברה מפר את הוראת סעיף 47(א) לחוק; עם זאת, המעשה עצמו - מעשה המיזוג - אינו מעשה של החברות המתמזגות, אלא של בעלי המניות בהן. בעלי המניות - יהיו אלה חברות או יחידים - דין אחד להם. **בעל מניות אשר ביצע עסקה, שביצועה היה חייב באישור מראש של הממונה בהיותה "מיזוג חברות" לפי סעיפים 1 ו17- לחוק, מבלי שניתן לעסקה, בטרם בוצעה, אישור הממונה, עובר על הוראת סעיף 47(א) לחוק**.

הגיונו של סעיף 47(א) ברור: חובת ההודעה מוטלת על החברה, שכן בידה חלק ניכר מן המידע הרלוונטי באשר לעסקת המיזוג; אך האיסור מפני מיזוג ללא אישור מופנה קודם כל כלפי בעלי המניות, שהם הרי אלה המבצעים את עסקת המיזוג. עסקת מיזוג מוגדרת בחוק כעסקה במניות החברה, ולא החברה היא המבצעת עסקה זו. העסקה מתבצעת בין מחזיק קיים לבין מחזיק עתידי במניות הנמכרות, ואל מחזיקים אלה - בראש ובראשונה - מופנה האיסור שבדין. אף תיתכן עסקת מיזוג, אודותיה החברה כלל לא ידעה; במקרה כזה לא תהא החברה אחראית בגין אי-משלוח הודעת המיזוג (היא אינה מודעת כלל לביצוע העבירה), אך בעלי המניות יהיו גם יהיו אחראים לפי הדין.[82]

אחריות מנהלים: באחריות לפי הדין הפלילי, בגין ביצוע עסקת מיזוג החייב באישור מבלי שזה ניתן לה מבעוד מועד, חייבים גם מנהלי התאגידים המתמזגים, ובמקרה בו בעלי המניות שביצעו את העסקה היו תאגידים - גם מנהלי אותם תאגידים. כך יהא, לפי נסיבות העניין, אם מכוח עקרונות כלליים של דיני החברות (אחריות במשותף של מנהל ושל התאגיד לעבירה פלילית של התאגיד), ואם מכוח סעיף 48 לחוק. נזכיר בקצרה שתי חלופות אלה.

עקרונות כלליים של דיני התאגידים מטילים על אורגן של תאגיד, אשר הביא במעשיו כאורגן את התאגיד לעבור עבירה, אחריות פלילית אשר איננה מסוייגת בשל שהתאגיד עצמו עבר את העבירה:

> "תורת האורגנים, המציגה את האורגן כ"פניו האנושיות" של התאגיד ורואה בשניהם יחד "יישות" "משותפת" אחת, נועדה להעניק לתאגיד תו אופי אנושי המאפשר להטיל עליו - כתאגיד - אחריות אישית בפלילים. ברם, "האנשת" התאגיד באמצעות הטמעת האורגן ב"אישיותו", אינה נוטלת מן האורגן את "אנושיותו"; ועל כן, גם כאשר פועל הוא כ"אורגן" הוא ממשיך להיות "אדם" הנושא באחריות פלילית למעשיו... אחריותו של [האורגן], נעוצה, איפוא, בהתנהגותו שלו; ואין בעובדה שהתנהגות זו מהווה בית ובעונה אחת גם התנהגות של [התאגיד], כדי לפטור אותו אישית מאחריותו שלו... אחריותם היא, אישית ועצמאית כאילו היו שניים; כאשר ההתנהגות העומדת בבסיסה היא "משותפת" כאילו היו אחד."[83]

בנוסף לאחריות זו, מטיל סעיף 48 לחוק אחריות, בסייגים, על מנהל פעיל, שותף (למעט שותף מוגבל), או עובד מינהלי בכיר, בחבר בני אדם אשר עבר עבירה על החוק:[84]

---

[82] דומה הדבר להצעה של מניות לציבור בידי בעל מניות, מבלי שהגישה החברה תשקיף בגין הצעה כזאת. סעיף 15(א) לחוק ניירות ערך, תשכ"ח - 1968, אוסר על אדם להציע ניירות ערך לציבור אלא על-פי תשקיף שרשות ניירות ערך התירה פרסומו. בהצעות ניירות ערך של חברה כלשהי שלא על-ידי אותה חברה (כגון בהצעת מכר) מוטל האיסור, והתוצאות הפליליות והאזרחיות של הפרתו, על שכם המציע, כלומר בעל המניות. למרות זאת, על דירקטוריון החברה מוטל לאשר את התשקיף ולחתום עליו (סעיף 22(א) ו- (ב) לחוק ניירות ערך) וזאת מאחר שהמידע הנדרש לגילוי בתשקיף מצוי בידה או נגיש לה יותר משהוא מצוי או נגיש לבעל המניות.

[83] ע"פ 7399/95 **נחושתן תעשיות מעליות בע"מ נ' מדינת ישראל** (טרם פורסם), בעמ' 20-21 (להלן: "**עניין נחושתן**").

[84] גם אדם בעל השפעה אשר אינו נושא, פורמלית, באחד מתפקידים אלה, עלול להיתפס בגדרם, מכוח ההלכה בעניין "דירקטור צללים" (ראו א' פלמן **דיני חברות בישראל להלכה ולמעשה** (כרך א', ה' בר-מור עורכת, תשנ"ד) 536).

"נעברה עבירה לפי חוק זה בידי חבר-בני-אדם, יואשם בעבירה גם כל אדם אשר בשעת ביצוע העבירה היה, באותו חבר-בני-אדם, מנהל פעיל, שותף - למעט שותף מוגבל - או עובד מינהלי בכיר האחראי לאותו תחום, אם לא הוכיח שהעבירה נעברה שלא בידיעתו ושנקט כל אמצעים סבירים להבטחת שמירתו של חוק זה."[85]

אחריות זו איננה אחריות ישירה אלא עקיפה, ולפיכך תחולתה רחבה יותר, וכוללת אף נושאי משרה שלא שימשו כאורגנים באמצעותם ביצע התאגיד את העבירה ושכלל לא היו מעורבים בביצוע העבירה ואף לא מודעים לנסיבותיה:

"אחריותו של [האורגן] נעוצה **במישרין** בהתנהגותו שלו; להבדיל מסעיף 48 לחוק, המדבר באחריות **עקיפה** לעבירות שבצע **אחר** (התאגיד)."[86]

6.3.הסנקציה האזרחית בגין הפרת הדין

סנקציה אזרחית לגבי הפרת הוראות החוק הנוגעות למיזוגים קבועה בסעיף 25(א) לחוק:

"ראה בית הדין, על פי פניה של הממונה, כי קיים חשש סביר כי כתוצאה ממיזוג חברות, שנעשה בניגוד להוראות חוק זה, תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או ייפגע הציבור כאמור בסעיף 21, רשאי הוא לצוות על הפרדתן של החברות שמוזגו."

סנקציה אזרחית נוספת קבועה בסעיף 50 לחוק, לפיו:

"דין מעשה ומחדל בניגוד להוראות חוק זה, כדין עוולה לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש]."

לא אכביר מילים בסוגיית הסנקציות האזרחיות, שעניינו חורג מיריעת קביעתי זו.[87]

---

[85] סעיף 48 לחוק ההגבלים העסקיים.

[86] עניין **נחושתן**, בעמ' 23 (ההדגשות במקור). על האחריות לפי סעיף 48 לחוק ראו: "טיוטת מתכונת תכנית אכיפה פנימית (רשות ההגבלים העסקיים, תמוז התשנ"ח, יוני 1998), § 2.3.

[87] על הסנקציות האזרחיות הקמות בשל הפרת דיני המיזוגים, ראו: י' יגור **דיני הגבלים עסקיים** (תשנ"ז) 318-320, 470-476; ערר 2/95 **המועצה הישראלית לצרכנות נ' השמירה - טכנולוגיות מיגון (1971) בע"מ** (**ההגבלים העסקיים** (כרך ג', תשנ"ז) 135, 146.

7.אחרית דבר

אשר על כן, קובע אני בזה, כסמכותי שבסעיף 43 לחוק ההגבלים העסקיים, כי מכר המניות מידי קבוצת IDB לידי המנהלים, ומהלך העניינים שלאחר המכר האמור, מהווים "מיזוג חברות" כמשמעו בפרק ג' לחוק ההגבלים העסקיים, ובניגוד להוראותיו.

כאמור בסעיף 43(ה) לחוק, יהיו קביעות אלו ראיות לכאורה לנקבע בהן בכל הליך משפטי. כאמור בסעיף 43(ו) לחוק, אין בקביעות אלו משום מניעה מלהעמיד לדין אדם שעבר על הוראות חוק ההגבלים העסקיים.

הודעה על החלטה זו תימסר לקבוצת IDB, לגולקל, לצובר, ולמנהלי גולקל מבצעי העסקה. אם מי ממקבלי ההודעה או אדם אחר שקמה לו זכות לכך חולק על קביעתי זו, רשאי הוא לערור עליה לפני בית הדין להגבלים עסקיים, תוך שלושים ימים מיום שההודעה על החלטה זו תומצא לו.

ניתן היום, 17 ספטמבר 1998
כ"ו אלול, תשנ"ח

ד"ר דוד תדמור
הממונה על הגבלים עסקיים

אסמכתא ה'

קביעה בדבר הסדר כובל בין הורן את ליבוביץ בע"מ, שיא סיורים בע"מ, א.נ. נתניה ב"עמ, תור בוס בע"מ, ארגמן תורס בע"מ, גרשון תורס בע"מ, מטיילי עירון בע"מ, ק.ה.ב. בע"מ (קבוצת המסיעים בע"מ), מובילי אשל בע"מ, מטיילי חדרה (1973) בע"מ (2001), רשות התחרות 3012980

עמ' 83

רשות ההגבלים העסקיים

קביעה לפי סעיף 43(א)(1)
לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988

<u>בדבר: הסדר כובל בין חברות הסעה ביעדים תיור בע"מ</u>

1. מבוא

1.1 כללי

עניינה של קביעתי זו בהסדר בין עשר חברות הובלה שונות, מתחרות האחת ברעותה, אשר חברו יחדיו במיזם משותף וייסדו את **יעדים תיור בע"מ** (להלן: "**יעדים**"). תחילה חברו החברות לצורך ייחודי - הגשת הצעה משותפת, מתחרה לאגד, במכרז ממשלתי לביצוע הסעות בהיקף נרחב. לצורך זה נזקקו החברות להעמיד צי אוטובוסים מספיק, המסוגל להוות חלופה נאותה לאגד, שלרשותה צי אוטובוסים גדול במיוחד. אלא שכדרכם של שיתופי פעולה רבים בין מתחרים, מה שהחל כמיזם מועיל ואף פרו תחרותי נתגלגל במהרה לנתיב אחר, שונה בתכלית ואנטי תחרותי מעיקרו: תיאומי מחיר, חלוקת שוק ותיאום הזמנות הובלה "רגילות", עליהן יכלו חברות ההובלה להתחרות זו בזו, ואשר בינן לבין המטרה שעמדה ביסוד המיזם אין דבר וחצי דבר.

כך קרה שהקמתו של מיזם בין מתחרים, מועיל כשלעצמו, אשר נעשתה בניגוד לחוק, בלא אישור בית הדין להגבלים עסקיים ובלא פטור מן הממונה, הובילה, באין גדר מטעם מערך הפיקוח על ההגבלים העסקיים אשר תציב קו גבול ברור בין מותר לאסור - לתיאומים הפוגעים קשה בתחרות. שיתוף הפעולה החיובי והמועיל, הפך, בהיעדר הבלמים והאיזונים שמערך ההגבלים העסקיים היה מציב לו, לשיתוף פעולה הפוגע בתחרות בתיאום מחירים ובחלוקת שווקים. כך הפך המיזם המשותף מהסדר בר-אישור לאילן בצילו חוסה קרטליזציה של הענף, ואשר לולא נסיבות מקלות בהן שזור המקרה שבפניי, היה מחייב העמדה לדין של המעורבים.

מטבע הדברים עומד במוקד החלטתי זו מוסד המיזם המשותף (joint venture) בין מתחרים, ובפרט - תופעת החלחול (spillover) ממיזם הנתפס כלגיטימי, אל אי-חוקיות המאיימת להשבית את התחרות בשוק כולו ואשר מהווה עילה לאכיפה עונשית של החוק. החשש מפני חלחול שיתופי פעולה הנתפסים כלגיטימיים - לשיתופי פעולה הפועלים פעולת מצח נגד התחרות בשוק וחותרים אט אט תחת קיומה, אינו ערטלאי ואינו תיאורטי, והמקרה המובא כאן - יוכיח.

ההתרחשויות נשוא קביעה זו מבססות לא רק את החשש התמידי מפני תופעת החלחול, אלא גם את ערכו המניעתי של הליך הפיקוח על הסדרים הכובלים. המיזם מראשיתו - לו היה מוגש לאישור מערך ההגבלים העסקיים, עשוי היה לזכות באישורו. ברם, משלא נבחן המיזם על ידי מערך ההגבלים העסקיים, ממילא לא תוחם ולא הוצבה לו גדר לחסום את חלחול שיתוף הפעולה אל עבר הפגיעה בתחרות, עד כדי עבירה של ממש על חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן: "**חוק ההגבלים העסקיים**").

1.2 תמצית האירועים

ביום 8 במרץ 1998 נתקבלה ברשות ההגבלים העסקיים תלונה מאת משרד החינוך. על פי התלונה, שוגרה אל משרד החינוך, במענה למכרז שפירסם המשרד לביצוע הסעות עובדי חינוך ותלמידים

במסגרת פעולות של״ח של בתי הספר, הצעה משותפת של מספר חברות הסעה מוכרות. הצעה קבוצתית זו מנעה, לפי הנטען, תחרות מחירים אשר הייתה מתקיימת אלמלא חברו להן כל אותן חברות בשיתוף הפעולה להגשת הצעה אחת. מאחורי ההצעה המשותפת עמדה יעדים.

ביום 25 בנובמבר 1998 פתחה מחלקת החקירות של רשות ההגבלים בחקירה, שכללה חיפושים לשם תפיסת מסכים,[1] וחקירת המעורבים בפרשה.[2] החקירה נסתיימה ביום 4 במאי 1999, ממצאיה הועברו למחלקה המשפטית ברשות ההגבלים העסקיים, אשר ערכה את מסקנותיה והעבירה אותן לידיי.

לאחר שבחנתי את מכלול מאפייניה של חברת יעדים, אופן הקמתה ודרכי פעולתה, ובשים לב לממצאי החקירה, הגעתי לכלל מסקנה כי חברות ההסעה אשר שיתפו ביניהן פעולה במסגרת יעדים,[3] הן צד להסדר כובל אשר לא אושר על ידי בית הדין להגבלים עסקיים, לא זכה לפטור מאת הממונה על הגבלים עסקיים וככזה - מהווה הסדר כובל בלתי חוקי שאין לנהוג לפיו. צד להסדר כזה מבצע עבירה פלילית נמשכת מכח סעיף 4 וסעיף 47(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים, וקמים כלפיו הסעדים שבסעיף 50 לחוק ואלה שמכוח דיני החוזים ודינים אחרים.

בנוסף על כך, ואם לא יביאו חברות ההסעה שהן הצדדים להסדר הכובל סוף למצב דברים זה לאלתר מייד אחר שתימסר להם ההודעה בדבר קביעתי זו, צפויות הן לנקיטת הליכים וכן לקנס נוסף, מעבר לקנס החל על כל אדם אחר העובר על הוראות החוק, בשיעור של פי עשרה מן הקבוע בסעיף 61(ג) לחוק העונשין, התשל״ז-1977, וזאת מבלי לגרוע מכל עונש אחר הצפוי ליעדים, החברים בה ונושאי המשרה בהם על פי החוק.

2. מפת דרכים

1. מבוא 1
1.1 כללי 1
1.2 תמצית האירועים 1
2. מפת דרכים 2
3. ההסדר בין חברות יעדים 3
3.1 ייסוד יעדים 3
3.2 ניהול יעדים ותפעולה 4
3.3 על הזליגה במיזם יעדים 5
4. על מיזמים משותפים 7
4.1 מהותו של המיזם המשותף 7
4.2 על סכנת הזליגה במיזמים משותפים 9
4.3 המבחנים המשפטיים לבחינת המיזם המשותף 10
5. יעדים - ניתוח משפטי 14
6. סוף דבר 17

[1] נערכו חיפושים במשרדי הגופים שלהלן: סע-שא חברה כללית להובלה בישראל בע״מ, יעדים תיור בע״מ, מועצת המובילים והמסיעים בישראל, ארגון בעלי המשאיות, התאחדות ארגוני התחבורה בישראל, א.נ. נתניה, שיא סיורים, ארגמן טורס, תור בוס שירות המטייל, מטיילי עירון, קבוצת המסיעים, גרשון תורס והורן את ליבוביץ.

[2] במהלך החקירה נחקרו הנחקרים הבאים: יוסף נעמן, אברהם זאבי,דוד כוכבא, מנשה חדד,זאב ויגודמן,מרדכי אריה פלדמן, רמי חכים, ישע פרימס, דב קדם, אשר קליינמן, אפרים אהרון, זאב הורן, ישראל פלס, קרני בן ציון, אברהם שטיגליץ, עופר טלמור, אורי קוך, יוסי קוך, עזרא שטילר, מיכה גרשון, גדעון קליינמן, אבנר גרשון, פנחס בורנשטיין, דורית מורג, אמיל מוזס, שמחה הוברמן, יוסף שטרקר, עו״ד דוד כחלון ויעקב הורן.

[3] ואלה הן: הורן את ליבוביץ בע״מ, שיא סיורים בע״מ, א.נ. נתניה בע״מ, תור בוס בע״מ, ארגמן טורס בע״מ, גרשון תורס בע״מ, מטיילי עירון בע״מ, ק.ה.ב בע״מ (המכונה גם קבוצת המסיעים בע״מ), מובילי אשל בע״מ ומטיילי חדרה בע״מ.

3. ההסדר בין חברות יעדים

3.1 ייסוד יעדים

לפני למעלה מעשור, במהלך פברואר 1990, חברו שמונה חברות הסעה אלה להקמתה של יעדים: הורן את ליבוביץ בע"מ (להלן: "**הורן את ליבוביץ**"), שיא סיורים בע"מ (להלן: "**שיא סיורים**"), א.נ. נתניה בע"מ (להלן: "**א.נ. נתניה**"), תור בוס בע"מ (להלן: "**תור בוס**"), ארגמן תורס בע"מ (להלן: "**ארגמן תורס**"), גרשון תורס בע"מ (להלן: "**גרשון תורס**"), מטיילי עירון בע"מ (להלן: "**מטיילי עירון**") וק.ה.ב. בע"מ (המכונה גם קבוצת המסיעים בע"מ להלן: "**ק.ה.ב.**").

לשמונה החברות המייסדות הצטרפו, במסגרת יעדים, שתי חברות הסעה נוספות - מובילי אשל בע"מ (להלן: "**מובילי אשל**") ומטיילי חדרה (1973) בע"מ (להלן: "**מטיילי חדרה**").

יעדים התאגדה ונרשמה. כל אחת מעשר החברות החזיקה ב-10% ממניות יעדים, תמורתם שולם סך של $10,000.[4]

מטרת החברות שהתאגדו במסגרת יעדים הייתה להקים מסגרת עסקית משותפת, שלרשותה יעמדו כלי רכב רבים (השייכים לחברות ההסעה השותפות בה), אשר לה פריסה ארצית מקצה ארץ ועד קצהה. הקמת מסגרת כזו צריכה הייתה לאפשר לחברות ההסעה לגשת למכרזי הסעים גדולים בהם נדרשים סטנדרטים אלה (צי רכב גדול ופריסה ארצית), אותו יקשה על כל אחת מהחברות השותפות ביעדים לקיים בנפרד.

עמד על כך מנהלה של אחת מן החברות הגדולות שהקימו את יעדים:

> "יעדים הוקמה כדי להיות גוף שיתן תשובה ללקוחות גדולים שזקוקים להרבה אוטובוסים (מאות) כדי שנוכל להשתתף במכרזים גדולים כמו מרכז ההסברה שיצא עכשיו בו דרשו שלמציע יהיו ברשותו או בשליטתו לא פחות מ-400 אוטובוסים ורק לאגד יש כמות כזו. ובזכותנו שהתאגדנו ליעדים הצלחנו לגשת, לקבל את חלק מהעבודות ובכך להוזיל את המחירים בעשרות אחוזים ולגדוע את המונופול שנקרא אגד".[5]

הקמת יעדים אכן אפשרה לחברות לגשת במשותף למכרז מרכז ההסברה שפורסם באותה עת.[6] במסגרת תפקידו תכנן המרכז סיורים המיועדים לגופים ציבוריים (כגון משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגוני נשים) ולציבור הרחב, בכל רחבי הארץ. מידי שנים אחדות ערך המרכז מכרז לרכישת שירותי הסעה לסיורים שהוא עורך - מחברות אוטובוסים. המרכז מתקשר עם החברה הזוכה בחוזה בן שנה, הניתן להארכה לתקופה נוספת, בת שנתיים או שלוש שנים. מכרזי מרכז ההסברה כללו תנאי סף המחייבים כי לרשות המציע יעמוד מספר רב של כלי-רכב. כן נדרש המציע, על פי תנאי הסף, לשריין מספר רב של אוטובוסים ולספק, מלבד שירותי הסעה, גם שירותי אירוח והדרכה. הדרישה למספר רב של אוטובוסים ולפריסה נרחבת העמידה תדיר את מונופולין התחבורה "אגד"[7] בעמדה מועדפת, כזוכה שבשגרה: מספרם הגבוה של כלי-רכב שנדרשו כתנאי סף להשתתפות במכרזי מרכז ההסברה מנע מרוב חברות האוטובוסים שפעלו אז לגשת למכרזים, לא כל שכן - לזכות

---

[4] הודעת אמיל מוזס מיום 25.1.99 עמ' 1; הודעת זאב הורן מיום 29.12.98, עמ' 1.

[5] הודעת יעקב הורן מיום 18.3.99, עמ' 1.

[6] מרכז ההסברה הוא גוף ממשלתי הכפוף מבחינה מנהלית למשרד החינוך, התרבות והספורט, ותפקידו - להסביר את מדיניות הממשלה.

[7] ראו החלטת הממונה בעניין **נצב"א החזקות 1995 ומפעלי תחנות בע"מ, ואגד, אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ ושירותי תחבורה ציבוריים באר שבע בע"מ - הכרזה בדבר קיום מונופולין וקביעה על פי סעיף 43 לחוק ההגבלים העסקיים**; 1999 **הגבלים עסקיים** 3003820.

בהם. פועל יוצא של מצב דברים זה היה זכייתה של אגד במכרזי מרכז ההסברה באופן קבוע, במשך תקופה רצופה של שנים רבות מאוד (כשני עשורים).[8]

הקמת יעדים בשנת 1990 הביאה לשינוי במצב זה. בעקבות חבירתן של חברות ההסעה והקמת יעדים ענה מספרם המצרפי של כלי הרכב אשר עמדו לרשות החברות על תנאי הסף של המכרז. כך לראשונה הוקמה **תחרות ממשית ומשמעותית למונופולין של אגד** וכך אירע כי יעדים היא שזכתה במכרז מרכז ההסברה, לאחר שהמחירים שהציעה היו נמוכים בשיעור ניכר מן המחירים שנגבו קודם לכן על ידי אגד.[9]

3.2 ניהול יעדים ותפעולה

אף כי הוקמה לצורך הגשת הצעה משותפת למכרז מרכז ההסברה, לא הצטמצם פועלה של יעדים לכך בלבד. התנהלותה העסקית חרגה באופן ממשי מעבר לגבולותיו של מכרז זה. אמנם, רוב רובם של שירותי ההסעה שסיפקה יעדים (כ-80%) בוצעו בתחילה במסגרת מרכז ההסברה, אך בהמשך הדברים ניגשה יעדים למכרזים נוספים, התקשרה בעצמה עם לקוחות מזדמנים שהזמינו את שירותיה באמצעות פנייה ישירה למשרדיה, וכן התקשרה עם לקוחות שפנו אליה כחברת הסעות.

ודוק - יעדים לא החזיקה ברשותה צי רכב משלה. יתירה מכך: הורי המיזם, חברות ההסעה מקימות יעדים, המשיכו גם לאחר הקמת המיזם, לפעול באופן עצמאי, כגופים עסקיים נפרדים לכל דבר ועניין, כבתחילה, טרם הקמת יעדים. כך, במקביל לפעילותן העסקית הנפרדת והעניפה של כל חברות ההסעה השותפות ביעדים, שימשה יעדים עבור אותן חברות ההסעה כמסגרת לשיתוף פעולה ביניהן. מחד - המשיכו החברות להתחרות בפועל (ובכוח), ומאידך - הן שיתפו פעולה במסגרת קבועה שכל מהותה היתה - שיתוף פעולה ביניהן.

הנהלת יעדים מנתה לעיתים שלושה ולעיתים חמישה מנהלים, אשר נבחרו מבין עשרת נציגי חברות ההסעה מקימות המיזם. ההנהלה עסקה בנושאים שוטפים, ובכלל זה בדיקת דו"חות תקופתיים, קבלת עובדים ופיטוריהם, רכש וניהול משא ומתן עם לקוחות. ברם, ההחלטה האם תיגש יעדים למכרז מסוים אם לאו, התקבלה לא על ידי ההנהלה אלא על ידי אסיפת בעלי המניות, בה מיוצגות כל חברות ההסעה המתחרות. האסיפה היא שמינתה עבור כל מכרז אליו הוחלט לגשת, ועדת מכרזים מיוחדת, על מנת שזו תגבש את ההצעה המשותפת שתוגש.[10]

ההזמנות למתן שירותי הסעה ותיירות אשר התקבלו אצל יעדים חולקו בין חברות יעדים השונות על בסיס גיאוגרפי, בהתאם למיקומן ולאזורי פעילותן של החברות, לפי "מפתח חלוקה" היסטורי שהורתו עוד במכרז מרכז ההסברה.[11] אכן, כבר בשלב זה לבש ההסדר אופי של חלוקת שוק. נטילת מפתח חלוקה אשר שימש את יעדים לביצוע מכרז כלל ארצי והפיכתו למפתח חלוקת שוק בהזמנות רגילות, שאין כל הכרח בהן בשיתוף פעולה קיבעה חולית מעבר חשובה במעבר ממיזם משותף תחרותי לראשיתו של הסדר כובל הפוגע ומזיק לתחרות בשוק ההסעות.

---

[8] הודעת עזרא שטילר מיום 30.12.98, עמ' 2.

[9] הודעת יעקב הורן מיום 18.3.99, עמ' 1.

[10] הודעת אשר קליינמן מיום 28.12.98, עמ' 1; הודעת אברהם זאבי 25.11.98, עמ' 2.

[11] בצפון הארץ התחלקה העבודה בין מטיילי עירון, ארגמן טורס וק.ה.ב. (כאשר לק.ה.ב. זכות לביצוע מחצית מהעבודה המתועלת למטיילי עירון ולארגמן טורס); באזור עפולה והעמקים ביצעה הורן את ליבוביץ את העבודה באופן בלעדי; במרכז הארץ התחלקה העבודה בין א.נ. נתניה, מטיילי חדרה, שיא סיורים, תור בוס וסניפה התל-אביבי של הורן את ליבוביץ (כאשר תור בוס זכאית הייתה לפחות עבודה יחסית לשאר החברות, זאת על פי סיכום מוקדם); באזור ירושלים התחלקו ביניהן גרשון תורס, הורן את ליבוביץ ירושלים וא.נ. נתניה, ובאזור הדרום בצעה את העבודה מובילי אשל באופן בלעדי; כך על פי הודעת אשר קליינמן מיום 28.12.98, עמ' 4,6,7; הודעת אשר קליינמן מיום 8.3.99, עמ' 2; הודעת אפרים אהרון מיום 29.12.98, עמ' 10; הודעת אברהם שטיגליץ מיום 29.12.98, עמ' 2,4.

חברות יעדים הורשו להעביר עבודה זו אל זו במקרי עומס, ללא תמורה.[12] במקרים בהם לא היה ביכולתן של החברות כולן לבצע עבודה מסוימת, העבירה יעדים חלק מן העבודה לחברות אחרות שנותרו מחוץ למיזם.[13] עבור ניתוב עבודות אל בעלי מניותיה, זכתה יעדים בעמלה בת 5% מגובה התמורה החוזית ואילו יתרת הרווחים נותרה בידי החברה אשר ביצעה את העבודה בפועל. עמלה זו שימשה לתפעולה השוטף של יעדים, לתשלומי משכורות לעובדיה ולתחזוקת משרדה.[14]

3.3 הזליגה במיזם יעדים

כאמור, יעדים הוקמה מתוך מטרה להתמודד במכרזים גדולים, בעלי דרישות סף גבוהות בדבר כמות רכבים גדולה שאינה מצויה בידי אף אחת מחברות יעדים, או בדבר פרישה ארצית, כדוגמת מכרז מרכז ההסברה. בפועל ביצעו חברות יעדים במסגרת המיזם עבודות שהיקפן אינו כה נרחב, וודאי שאינו מצדיק פעילות משותפת. כך הפכה יעדים בהדרגה לחברה ככל החברות שפעלו בתחום, והשיקולים לאורם פעלה השתנו אט אט, עד שלא דמו כלל לאלה שהביאו להקמתה מלכתחילה.

שינוי זה שחל ביעדים בא לידי ביטוי בהפיכתה ל"חברת תיור",[15] שהתקשרה עם לקוחות מזדמנים אשר פנו אליה להזמנת עבודות,[16] התקשרויות "אד-הוק".[17] התקשרות עם לקוחות אלה - לקוחות שלא דרשו "דרישות-סף" מיוחדות כתנאי להתקשרות - לא הצדיקה בשום אופן את שיתוף הפעולה בין חברות יעדים. למרות זאת, לא סירבה יעדים להתחייב בחוזים מסוג זה, אשר לא הצריכו כל שיתוף פעולה או איחוד משאבים:

> "חלק גדול מהמכרזים שיעדים ניגשת הם בהיקף גדול אבל יש גם עבודות עם היקף קטן יותר, היא לא מסרבת לעבודות. למה שתסרב?"[18]

מלבד להתקשרויותיה עם לקוחות מזדמנים, החלה יעדים **ליזום** בעצמה הגשת הצעות גם עבור מכרזים אשר לא חייבו את שיתוף הפעולה בין החברות. כך מסר מנהל חברת תור בוס:

> "ש. האם נכון להגיד שחב' יעדים כיום פועלת כחברת תיור לכל דבר, ניגשת לכל מכרז שקיים בלי קשר לדרישת היקף הרכבים שבמכרז והשיקולים המנחים אותה אינם קשורים בכלל לסיבות שהביאו להקמתה?
>
> ת. עפ"י הערכתי חב' יעדים היא חב' שיכולה לגשת לכל מכרז שמתפרסם היום בלי שום קשר לגודל הצי שנדרש במכרז".[19]

כך היה אף בעת שהגישה יעדים **הצעת מחיר לבנק לאומי לישראל בע"מ**, לשם ביצוע הסעות לאירועי ספורט של הבנק בשנת 1995. במפרט אשר פרסם הבנק צויין כי כמות כלי-הרכב הנדרשת לכל אירוע נעה בין 10 לבין 50 כלי-רכב בלבד. חברות יעדים התקשרו עם בנק לאומי במשותף,[20] אף שרוב רובן של החברות החזיקו באותה תקופה כמות כלי-רכב מספקת לביצוע העבודה באופן עצמאי.

יתרה מכך, ההתקשרות עם בנק לאומי הביאה לתיאום מחירים מן הסוג הגרוע ביותר: בעקבות התקשרותה של יעדים עם הבנק נדרשה כל אחת מחברות יעדים, בפעילותה כחברה עצמאית ונפרדת, להציע במקרים של פניות מבנק לאומי מחירים גבוהים יותר מאלה אותם הציעה יעדים. דרישה זו נועדה לכבות כל זיק תחרות בין יעדים לבין החברות שחברו במסגרתה. בפרוטוקול ישיבת בעלי

---

[12] הודעת אפרים אהרון מיום 29.12.99, עמ' 6.
[13] הודעת אשר קליינמן מיום 8.3.99, עמ' 2.
[14] הודעת אשר קליינמן מיום 28.12.98, עמ' 5;
[15] הודעת אשר קליינמן מיום 8.3.99, עמ' 2.
[16] הודעת אברהם זאבי מיום 25.11.98, עמ' 1.
[17] הודעת זאב הורן מיום 29.12.98, עמ' 11.
[18] הודעת יעקב הורן מיום 18.3.99, עמ' 2.
[19] הודעת יוסף קוך מיום 28.12.98, עמ' 7.
[20] הודעת אשר קליינמן מיום 8.3.99, עמ' 1.

המניות ביעדים מיום 12 בספטמבר 1995,[21] אשר אושר בהודעתו של מנהל א.נ. נתניה,[22] נכתב בהקשר זה כך:

> "אשר - מעלה בהקשר זה מקרה מצער של פנייה ממח' ההדרכה בחיפה (של בנק לאומי) אל אחד ממשרדי הנסיעות החברות ביעדים, והוגש להם מחיר נמוך מהמחיר אשר סוכם בחוזה עם הנהלת הבנק. **מציין כי דברים כאלו גורמים לכולנו הפסדים.**
>
> הוחלט שבכל מקרה של פניה, של גופים מבנק לאומי, לאחת מהחברות ביעדים, **יש לפנות לחברת יעדים כדי לברר את המחיר שנסגר בחוזה, ולתת מחיר גבוה יותר.**"

החלטה זו מלמדת כי יעדים מנעה את התחרות בה מצד החברות שהרכיבו אותה בדרשה מהן שלא לגבות מחירים נמוכים מדי לטעמה ולמטרתה.

דוגמא נוספת לחלחול פעילותה של יעדים אל האסור תימצא ב**החלטת יעדים לגשת למכרז של"ח** - מכרז לביצוע הסעות עובדי חינוך ותלמידים - לשנת 1998.[23] אף שהמכרז חולק לשנים-עשר אזורים גיאוגרפיים, ואפשר הגשת הצעת מחיר נפרדת לכל אזור, העדיפו חברות יעדים להגיש למכרז הצעה משותפת, עבור כלל האזורים.[24] החברות עשו כן למרות העובדה כי עובר למכרז הנדון ניגשו חלק מהן באופן עצמאי למכרזים קודמים של של"ח, ואף סיפקו למשרד החינוך שירותים במסגרתם.[25]

ההצעה המשותפת של חברות יעדים הביאה בסופו של יום לפסילת המכרז, לאחר שאנשי משרד החינוך סברו כי מיעוט ההצעות הביא להפחתת התחרות בהשוואה למצב ששרר בעקבות מכרזי של"ח שפורסמו בעבר, ואף פנו בעקבות זאת בתלונה אל רשות ההגבלים העסקיים.[26] סברתם לא הייתה משוללת יסוד: לאחר פסילת המכרז פורסם בחודש יולי 1998 מכרז נוסף של של"ח, אליו ניגשו הורן את ליבוביץ, תור בוס, א.נ. נתניה ושיא סיורים באופן עצמאי, ללא חסותה של יעדים. וראה זה פלא: על אף היותם של תנאי המכרז החדש זהים לאלה של קודמו, הרי שמהשוואת מחירי יעדים למחירי החברות שניגשו באופן עצמאי עולה כי הצעת יעדים הייתה ככלל גבוהה יותר.[27]

מן הראוי להזכיר כי חלק מן הנחקרים החזיקו בטענה כי יעדים ניגשה אך ורק למכרזים אשר חייבו שיתוף פעולה. טענה זו נשמעה אף בהקשר להתקשרות עם בנק לאומי ובהקשר למכרז של"ח. בתנאים שפרסם בנק לאומי נדרשה פרישה ארצית של נקודות האיסוף, מקריית שמונה בצופן ועד דימונה בדרום, ונקבע כי "עלות קילומטר תחושב מנקודת הריכוז למקום האירוע וחזרה". במכרז של"ח צויין כי משרד החינוך רשאי להעדיף מציע באם יתחייב לבצע את ההסעות בכל שנים-עשר אזורי המכרז. דרישות אלה, כך נטען, היוו הצדקה לשיתוף הפעולה במסגרת יעדים.

אלא שבסופו של יום, באה המציאות והראתה כי לא כך הם פני הדברים. מחירי בנק לאומי, הצעתה של יעדים, פרי שיתוף הפעולה בין עשר חברות ההסעה, היו "בין הגבוהים בשוק".[28] בנוסף, השוואת הצעת המחיר שהגישה יעדים למכרז של"ח הראשון להצעות שהוגשו במכרזי של"ח האחרים מדגישה

---

[21] מסמך אשר סומן א' 433 (7.1.99).

[22] הודעת אשר קליינמן מיום 8.3.99, עמ' 4.

[23] כך סוכם בישיבת בעלי מניות יעדים מיום 30.12.97, כפי שעולה מפרוטוקול הישיבה (סומן ח' 576 מיום 25.11.98), ראו הודעת אפרים אהרון מיום 29.12.98, עמ' 12. ההחלטה עוגנה בהסכם מפורש בין חברות יעדים (סומן ח' 26 מיום 22.11.98).

[24] הודעת זאב הורן מיום 29.12.98, עמ' 7; 11 הודעת אשר קליינמן מיום 28.12.98, עמ' 9-11 ומיום 8.3.99, עמ' 1; הודעת יעקב הורן מיום 18.3.99, עמ' 3; הודעת אפרים אהרון מיום 29.12.98, עמ' 9.

[25] הודעת רמי חכים מיום 20.12.98, עמ' 7; הודעת זאבי אברהם מיום 25.11.98, עמ' 6.

[26] הודעת דורית מורג מיום 19.1.99, עמ' 2.

[27] הודעת יעקב הורן מיום 8.3.99, עמ' 4.

[28] הודעת אברהם זאבי מיום 25.11.98, עמ' 4.

אף היא את חשיבותה של התחרות החופשית. התמונה המצטיירת היא חדה וברורה: שיתוף הפעולה במסגרת יעדים במקרים בהם שיתוף פעולה זה לא היה **מחויב המציאות**, הביא לעליית מחירים ופגע בתחרות פגיעה קשה.

הפגיעה בתחרות ממיזם יעדים התעצמה נוכח הפרקטיקות אשר ננקטו במסגרת יעדים כעניין שבשגרה - חלוקת השוק ותיאומי המחיר.[29] פרקטיקות אלה הן הגרעיניות והבסיסיות ביותר בדיני הגבלים עסקיים. לא בכדי הן נכנסות לגדרן של החזקות החלוטות שבסעיף 2(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, ולא לשווא הן נחשבות בדין האמריקאי כבלתי חוקיות Per Se.[30]

התקשרותה של יעדים עם לקוחות "קטנים", וכן חלוקת השוק ותיאומי המחירים שליוו את פעולתה, ממחישים בחוזקה את התהליך במסגרתו הפך מיזם יעדים, אשר החל דרכו כשיתוף פעולה פרו-תחרותי, את עורו לקרטל אופקי שפגיעתו בתחרות ברורה. דואליות זו הטמונה בתופעת המיזם המשותף היא החורצת את גורלו כהסדר כובל החייב באישור לפי החוק טרם שהוא קורם עור וגידים.

4. על מיזמים משותפים

4.1 מהותו של המיזם המשותף

התפתחות חיי העסקים בעידן של גלובליזציה ובתקופה של קעקוע חומות מכסיות, פריצת גבולות סחר בין מדינות, והתפרשות רב-לאומית של עסקים, בד בבד עם מהפכת המידע והופעתן, בזו אחר זו, של טכנולוגיות מתקדמות, תרמו תרומה רבה להפיכתו של המיזם המשותף (joint venture) מודל נפוץ ומקובל לביצוע עסקאות.

המיזם המשותף בהיבט דיני התחרות, הוא **חוליית-ביניים** בין שתי צורות בסיסיות וקוטביות של שיתוף פעולה עסקי: חוזה מחד ומיזוג מאידך. ב**שיתוף הפעולה החוזי** מדובר ככלל בצדדים השומרים על עצמאותם העסקית אשר שיתוף הפעולה ביניהם הוא סימטרי: כל אחד מהם מבצע את חלקו בחוזה בהתאם לחיובים החלים עליו והקבועים בחוזה. כל צד נושא בסיכוניו ומקבל תמורה בעד ביצוע חיוביו. יש ויהיה עליו לבצע את חיוביו לפני ביצוע החיוב על ידי הצד האחר לחוזה ואף כתנאי לו או במשולב עימו, ויש והביצוע המחוייב לפי החוזה הוא מקביל, אך בקיומם של מצבים שונים אלה אין לשנות מעובדת היסוד הרלבנטית בדיני התחרות: הצדדים פועלים איש איש על סיכונו ועל אחריותו, ללא שנוצר, בזיקה לביצוע החוזה, כל קשר אורגני-מבני ביניהם: השניים היו בעת כריתת החוזה ונותרו במהלך ביצועו ולאחריו - שתי ישויות כלכליות נפרדות ומנותקות זו מזו, בבעלות, בניהול וברווחים.

המיזוג המלא, הנמצא בקוטב השני, משמעו איחוד מערכים עסקיים של צדדים שהיו קודם למיזוג נפרדים זה מזה. המיזוג - קשר אורגני-מבני בין צדדים - הוא ההופך אותם ליחידה כלכלית אורגנית אחת: הצדדים למיזוג נושאים בסיכון הנובע מפעילותו של הגוף הממוזג[31] וחולקים את הרווחים הנובעים ממנה. המיזוג הוא איחוד יציב וקבוע, שאינו לעסקה מסוימת, בין מי שהיו לפניו ישויות עסקיות נפרדות.

המיזם המשותף הוא מצב ביניים: שיתוף פעולה חוזי במהותו אשר בו הצדדים לשיתוף הפעולה נושאים יחדיו בסיכונים הנובעים מן הפעילות המשותפת נשוא המיזם וחולקים הם יחדיו ברווחים

---

[29] ראו לעיל בפסקה 4.

[30] American Bar Association **Antitrst Law Developments** (4th Ed. Vol. 1), 77, 96.

[31] גם אם במינון לא שווה הנובע מא-סימטריה בהחזקות בחברה.

הנובעים ממנה. כך יכול שייקבע בחוזה בין יזם עסקי לקבלן נותן שירות כי הקבלן יקבל, עבור ביצוע השירות, בתמורה בסכום קבוע מראש, בלא כל תלות בין מידת הצלחתה של הפעילות היזמית לה הוא מסייע במתן השירות - לבין שכרו החוזי. זהו חוזה מובהק למתן שירות גרידא. מאידך עשויים הצדדים לחוזה לעצב את היחסים ביניהם באופן שונה ולהסכים על דפוס שונה של פעולה: חלוקת הרווחים הנובעים מן הפעילות ונשיאה משותפת בסיכונים. במקרה כזה עשוי הקבלן שלא לקבל כל שכר (או להסתפק בחלק ממנו) ובתמורה יקבע החוזה כי הוא זכאי לחלק מן ההכנסות או הרווחים, בהתאם למוסכם. באופן זה עשוי הקבלן להיות מתומרץ לביצוע אופטימלי יותר של חלקו במיזם ומאידך מוקנה ליזם יתר חופש פעולה וקטן העול בו הוא נושא. דפוס התקשרות זה (אנכי ביסודו) מתבקש במיוחד כאשר השירות שמבצע הקבלן צפוי להוות חלק מהותי מהצלחת המיזם, אך הוא עשוי לנהוג גם במקרים אחרים.

מיזם משותף יכול שיהיה גם בין עסקים המתחרים בדרך כלל זה בזה. המיזם האופקי מאפשר לעסקים המתקשרים בו ליהנות "מכל העולמות": המיזם מקנה לגופים עסקיים נפרדים אפשרות לגייס את מערכיהם העסקיים לעניין מסוים ובכך להשיג יתרונות לגודל (scale economies), למגוון (scope economies) או לאפשר ללקוחות המיזם ליהנות מיתרונות של רשת (network efficiencies). יתרונות אלה, אשר לא היו מושגים בדרך אחרת שאינה מיזוג מלא, עתיר עלויות בין הצדדים, הכרוך בביצוע התאמות ארגוניות ואחרות והמחייב יצירת קשר קבוע בין גורמים נפרדים, הפכו את המיזמים המשותפים ללחם חוקם של עסקים בענפים רבים.[32]

מצב הביניים של שיתוף הפעולה המיזמי בין גופים נפרדים יכול לבוא לידי ביטוי החל בהסכם חוזי "רופף", וכלה בפעילות משותפת הקרובה למאפיינים של מיזוג:

> "The term "joint venture" does not have a single, well-defined meaning under the antitrust laws. In its broadest sense, the term embraces any collaborative activity, short of a full merger, by which independent firms pool their resources to produce or sell a common product or service, to obtain needed inputs, or to pursue some other common objective. So defined, joint ventures can range from loose contractual arrangements to a virtually complete integration of the parents' resources in a particular line of business that is functionally equivalent to a full merger. Joint ventures often entail the creation of a new economic entity, owned and controlled by the parties forming the joint venture, but this is not essential; the pooling of resources may be accomplished by contract without a new entity being created".[33]

האבחנה בין מיזוג למיזם משותף אינה תמיד עניין פשוט לענות בו, אולם כוכב הצפון אשר ינחנו בהתוויית קו פרשת המים שבין המיזוג למיזם המשותף הוא זה: עת מוקנית לחברה אחת דריסת רגל בהליך קבלת ההחלטות לגבי כלל או עיקר נכסיה של חברה אחרת שפעלה קודם לכן בנפרד - כי אז עסקינן במיזוג. כך הוא, בין שדריסת הרגל ניתנת בחברה המקורית ובין שנכסים אלה הועברו לחברה

---

[32] Stephen F. Ross **Principles of Antitrust Law** (1993), 199.

[33] American Bar Association, ראו הערת שוליים 30, עמ' 393. להגדרה נוספת ראו J.F. Brodley "Joint Ventures and Antitrust Policy", 95 **Harv. Law Review** (1982) 1521, 1526:

"[I]ntegration of operation between two or more separate firms, in which the following conditions are present: (1) the enterprise is under the joint control of the parent firms, which are not under related control; (2) each parent makes a substantial contribution to the joint enterprise; (3) the enterprise exists as a business entity separate from its parents; (4) the joint venture creates significant new enterprise capability in terms of new productive capacity, new technology, a new product, or entry into a new market."

חדשה. בכל יתר המצבים בהם מבקשים צדדים לשתף פעולה - מדובר במיזם משותף.[34] כך הוא כאשר צדדים רוצים לפעול תוך שיתוף פעולה בין מערכיהם העסקיים לעניין מסוים, מוגבל וארעי וכך הוא כאשר שתי חברות מייסדות חברה חדשה ואין יוצקים לתוך החברה החדשה את עיקר נכסיה של מי מהמייסדות. זהו הכלל הנקוט במקומותינו ובעטיו ייבחן עיקר מניינם של המיזמים המשותפים בהתאם להוראות פרק ב' של חוק ההגבלים העסקיים מתוקף היותם "הסדר כובל", אף כי גם לכך יימצאו מעת לעת חריגים.[35]

קו מבדיל זה יונק את חיותו מן המהות הכלכלית של המתכונת בה בחרו הצדדים לעצב את יחסיהם ובכוונת מכוון אין לו קשר לפלטפורמה או לצורה המשפטית בה בחרו.

4.2 סכנת הזליגה במיזמים משותפים

בצד היתרונות שבמיזם המשותף טמונות במיזם כזה גם סכנות של ממש לתחרות. המיזם מעמיד מתחרים בקרבה מתמדת ובשותפות הדוקה לדרך פעולה עסקית, על הסיכויים והסיכונים הטמונים בה. מטבע הדברים, קרבה זו מפעפעת ומקהה את היריבות ביניהם ועד מהרה עלולה היא לתת סימניה באופי ורמת התחרות ביניהם. אין הדבר מחייב כי התחרות תיעלם מן העולם עקב ישיבתם של מתחרים במיזם משותף, אך דיני ההגבלים העסקיים אינם באים למנוע אך את הכחדתה המוחלטת של התחרות. כאמור בסעיף 2 לחוק, הקובע את מסגרת הפיקוח על ההסדרים הכובלים אשר המיזם המשותף נמנה עליהם, הסדר כובל עניינו גם בהסדר בו מוגבלים הצדדים או מי מהם באופן העלול "למנוע או **להפחית**" את התחרות בעסקים. תחרות בין שותפים למיזם בעל משמעות עלולה להיות פחותה מן התחרות בין מי שאינם שותפים למיזם ואינם חולקים ביניהם סיכוי וסיכון. בכך קם ההסדר הכובל.

ודוק - אין מדובר במיזם פיקטיבי שמהותו האמיתית מלכתחילה לא הייתה אלא מסווה לקרטל ואשר מטרת הקמתו הייתה לתאם העלאת מחירים, צמצום תפוקה או חלוקת שוק. גם מיזם חיובי, אשר החל כשיתוף פעולה פורה בין גופים המבקשים לקדם יחדיו אינטרס חשוב, ואשר זקוקים לאיחוד כוחותיהם לשם כך, עשוי לסיים דרכו בדרך אחרת. הקשר הפרו-תחרותי שבין הורי המיזם עשוי לחלחל אל מחוץ לתחום המותר, והורי המיזם שמלכתחילה פעלו כדין, מתחילים לשתף פעולה בתחומים אחרים. על כן קמה חשיבות רבה לתחימת גבולות פעילותו המותרת של כל מיזם, למען שלא יחרוג מן המותר לו על פי דין.

חריגה זו היא המכונה חלחול או זליגה. סכנת הזליגה קיימת כמעט בכל מיזם. אולם סכנה זו גוברת כאשר הורי המיזם מתחרים בשוק המיזם, או מתחרים בחוליות שמעל או מתחת לחוליה בה פועל המיזם, והיא קיימת גם כשהורי המיזם מתחרים אחד בשני בתחומים השונים לגמרי מן התחום בו פועל המיזם.[36]

> "In addition to any restriction on competition in the JV field, the JV may lead to a "spillover" effect on competition between the parents in

---

[34] השופט מ' חשין עמד על אבחנה זו בדנ"א 4465/98 **טבעול (1993) בע"מ נ' שף הים (1994) בע"מ ואח'**; 2001 **הגבלים עסקיים** 3011819.

[35] יש ומיזמים ייבחנו כ"מיזוג חברות" בהתאם להוראות פרק ג' של החוק: **מיזוג תוכנה לאנשי מקצוע לירם בע"מ - ט.מ.ל. מיקרו מחשבים בע"מ - החלטה שלא להסכים למיזוג חברות**; 1998 **הגבלים עסקיים** 3001313, (מיזוג בין שתי חברות תוכנה אשר ביקשו לאחד את מערכי השיווק, המכירה והפיתוח שלהן); **מיזוג בין כצט בע"מ ופארם אפ שיווק בע"מ - החלטה להסכים למיזוג חברות בתנאים**; 1998 **הגבלים עסקיים** 3006779, (מיזם משותף של כצט ופארם אפ להקמת חברת הפצה משותפת).

[36] ראו לדוגמא **Commission Decision of 23 November 1977 - GEC-Weir Sodium Circulator**, OJ 1977 L327/26 [1978] 1 CMLR D42.

> other fields. Even short of active co-ordination in other fields between the parents, there may be a lessening of the competitive tension between them. Spillover is possible whether or not the JV parents are actual or potential competitors in the JV field; it is a particular risk where the parents remain in the same market as the JV or are competitors on markets upstream or downstream of or adjacent to the market in which the JV will be active".[37]

כך אירע בענייננו. המיזם החיובי אשר החל לפעול בתחום בו כל חברת הסעות לא יכולה היתה לפעול בפני עצמה, זלג גם אל עבר תחום ההסעות של לקוחות מזדמנים, תחום בו התחרו חברי יעדים ביניהם עובר להקמת המיזם. זליגה זו מגבולותיו הלגיטימיים של המיזם הולידה פרקטיקות חמורות ביותר לרבות תיאום מחירים וחלוקת השוק, כשם שתואר לעיל.

4.3 המבחנים המשפטיים לבחינת המיזם המשותף

השתרשותו של דפוס הפעולה ה"מיזמי" שינתה מן התפיסה הקלאסית של דיני התחרות אשר גרסה כי עסקים, וודאי עסקים מתחרים, חייבים להתנהל בנפרד לגמרי.[38] תפיסה זו עברה שינוי. על פי הגישה הרווחת עתה יש ושיתופי פעולה עסקיים יגבירו את התחרות. אין שיתוף פעולה פסול מדעיקרא, ואף כי הסדר כובל הוא - השתרשה ההכרה כי בנסיבות רבות ומגוונות יש לאשר או לפטור שיתופי פעולה מיזמיים. עמד על כך קודמי, בהחלטה שניתנה בעניין **ים תטיס**:

> "שיתופי פעולה בין עסקים עשויים במקרים רבים להגביר את התחרות, אם במישור הסטאטי (תחרות בין עסקים קיימים) ואם במישור הדינאמי (יצירת עסקים חדשים שיתחרו בעסקים קיימים). נקודת מוצא זו מהווה הנחת עבודה בסיסית של מערכי ההגבלים העסקיים בישראל, כמו גם בארצות הים".[39]

גישה זו מצאה ביטויה ההולם גם במסגרת כללי ההגבלים העסקיים (פטור סוג למיזמים משותפים), התשס"א-2001, הפוטרים מן החובה לפנות לקבלת אישור בית הדין מיזמים משותפים העומדים בתנאים מסוימים.

עמדה חיובית מעין זו תהא נכונה, כמובן, ככל שמדובר בשיתוף פעולה כן, אשר נולד מתוך הכרח או צורך חיוני, אותם מסוגלים הצדדים להוכיח באופן מוחשי, להשיג יתרונות הנובעים למשל מצירופי הון ומומחיות. פשוט וברור כי אין לדברים כל תחולה במקום בו שיתוף הפעולה הוא קרטליסטי באופיו, נושא אופי של חלוקת שוק או תיאום של מחיר וכמות, או - אם תכליתו היא להגדיל את רווחיות משתפי הפעולה באמצעות הפחתת התחרות ביניהם. במקרה דנא, יש לשער כי הצדקתו הראשונית של מיזם יעדים יכלה להתבסס על ההכרח לחבור על מנת להעמיד צי-רכב בהיקף המינימלי הנדרש במכרז מרכז ההסברה ואשר לא היה ברשות אף אחת מחברות ההסעה אשר הקימו את המיזם, לבדה. נמצא כי לעת בחינתו של מיזם משותף שומה עלינו לוודא תחילה כי המיזם אינו משמש ככסות להסדר קרטלי לריסון התחרות בין הצדדים וכי אין הוא נעשה במטרה או בידיעה כי פועלו למעשה הוא הפחתת התחרות בין חברי המיזם.

עם זאת, גם בשעה בה המיזם אינו משמש כמסווה לתיאום אסור וכל כוונת החוברים בו היא לייעל או לפתח את עסקיהם, אין להתעלם מהחששות התחרותיים הטמונים בקיומו או בפועלו של המיזם.

---

[37] Bellamy & Child, **Common Market Law of Competition**, (4th Ed., 1993), 239.

[38] במאמרה של מ' מזרחי, "מיזם משותף כהסדר כובל", **משפטים** כ"ג 213, 217 נאמר בעניין זה כך: "...הקרבה בין מנהלי עסקים, המתלווה בהכרת שיתוף פעולה, מסוכנת לתחרות, ביוצרה תנאים נוחים להידברות. מ' מזרחי מסתמכת בהקשר זה על דבריו של אדם סמית' בחיבורי הידוע The Wealth of Nations.

[39] **מיזם ים תטיס - גרנית הכרמל השקעות בע"מ - החלטה בדבר אי מתן פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל**; 2000 **הגבלים עסקיים** 3008959, פסקה 5.1, ההפניות הושמטו.

מרחבי התפרשותם של חששות אלה הם, בעיקרם, שני אלה: הגבלת התחרות בשוק בו עתיד לפעול המיזם המשותף; והגבלת התחרות בין החברים במיזם בשווקים אחרים, שאינם שוק המיזם המשותף, בין באופן ישיר - כי השותפים יבואו לידי תיאום מפורש ביניהם, ובין באופן סמוי שעיקרו הפחתת תמריצי התחרות בין הורי המיזם כפועל יוצא משותפותם בו.[40]

ההגבלה התחרותית הנוצרת בשוק המיזם המשותף טבעית וברורה, שכן הקמת המיזם שוללת את תמריצי הצדדים להתחרות בו, לאחר שבחרו להשיא את רווחיהם באותו שוק באמצעות הפעילות המשותפת.[41] מעבר לאמור, על פי גישה הקיימת בפסיקה, נסיונם של הורי המיזם המשותף להתחרות בו עשוי להיחשב כמנוגד לחובה החוזית לנהוג בדרך מקובלת ובתום לב.[42] מכל מקום ההנחה המסתברת היא כי מקימי המיזם המשותף ימנעו מלהתחרות במיזם עצמו:

> "If the parent companies are in competition, or might compete absent the joint venture, it may be assumed that neither will compete with the progeny in its line of commerce. Inevitably, the operations of the joint venture will be frozen to those lines of commerce which will not bring it into competition with the parents, and the latter, by the same token will be foreclosed from the joint venture's market".[43]

אולם מלבד השפעת המיזם על הנעשה בשוק המיזם, עשויה השותפות בו להשפיע על תמריציהם של הורי המיזם להתחרות זה בזה בשווקים החורגים משוק המיזם, משיקים ואחרים. ככל שערכו של המיזם המשותף מהותי יותר עבור עסקי הצדדים וככל שמשקלו הכספי בתוך שלל עסקיהם כבד יותר - יפחת התמריץ שלהם להתחרות זה בזה בעסקיהם האחרים.[44] דוגמא לכך תימצא בעניין **דטה קאר**.[45] באותו מקרה נבחן מיזם משותף - דטה קאר שמו - שהוקם על ידי שלוש חברות הביטוח המובילות והגדולות בענף, על מנת לפעול בתחום התוכנות לשמאות רכב. אב בית הדין (כתוארה אז), כב' השופטת נאור קבעה כי:

> "הסדר הפעלתה של דטה קאר טומן בחובו גם הגבלה של חברות הביטוח העלולה להפחית את התחרות בעסקים **בתחום הבטוח, ולא רק בתחום תוכנות שמאות הרכב**".[46]

לבסוף, מעבר להשפעת המיזם על "מפת התמריצים" של הצדדים לו, מהווה המיזם אף כר נוח ל**חילופי מידע**, העשויים כשלעצמם להפחית את התחרות בין הורי המיזם:

> "שיתוף פעולה - מיזמים משותפים - בין הקונגלומרטים מגדיל את החשש לריסון התחרות בינם לבין עצמם. אינטרס מהותי משותף בין גופים עסקיים צפוי להקטין ולעיתים אף למנוע תחרות בינהם; מיזם משותף הוא דוגמא מוכרת לאינטרס מהותי משותף כזה, הן בעצם קיומו, והן במסגרת

---

[40] חשש תחרותי נוסף הוא דחיקת צדדים שלישיים, ראו Barry E. Hawk, **United States, Common Market and International Antitrust: A Comperative Guide** (vol. II Sec. Ed.) 298-299, אך בפועל גם את החשש הזה ניתן לסווג בהתאם לחלוקה הדיכוטומית של פגיעה בתחרות בשוק המיזם לעומת פגיעה בתחרות בשווקים מחוץ לשוק המיזם.

[41] **מיזוג בין Columbus Capital Corporation מקבוצת קלרידג' וכור תעשיות בע"מ - החלטה להסכים למיזוג חברות בתנאים**; 1998 **הגבלים עסקיים** 3001322, עמוד 18.

[42] ע"א 415/88 **החברה הכלכלית לאילת (חכ"א) נ' ברטון תכנון וייצור בע"מ**, פ"ד מג(4) 672, 678-679.

[43] **U.S. v. Penn-Olin Chemical Co. et al.,** 84 S. Ct.(1964) 1710, 1716.

ראו לעניין זה את דבריו של כב' השופט י' עדיאל בה"ע (ירושלים) 468/95 **גדות מסופים לכימיקלים (1985) ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים**; 1996 **הגבלים עסקיים** 3006233, פסקה 9:

"מבחינה כלכלית, שני ההסדרים הינם שני פנים לאותה עיסקה. לשון אחר, ההסכמה על אי התחרות לא באה לעולם אלא כתוצר נלווה להסכמה על שיתוף הפעולה העסקי ובלעדי ההסכמה האחרונה, לא היו הצדדים מסכימים על הפסקת התחרות ביניהם. גדות וכלל לא מכרו את כל הציוד, הידע החוזים ובעיקר את המסופים שלהן לגדות מסופים, על מנת להמשיך ולעסוק בתחום זה כמתחרות של גדות מסופים או כמתחרות זו בזו, שהרי לאחר מכירתם של כל אלה, נשמט הבסיס לפעילותן העיסקית בתחום זה. משמע, ההסכם על אי התחרות הינו הפן האחר של ההסכם על שיתוף הפעולה בהקמת המיזם המשותף שיעסוק (ללא התחרות מצד מייסדיו) בעסקי כימיקלים."

[44] ההחלטה בעניין ים תטיס, ראו הערת שוליים 39, עמ' 31.

[45] ה"ע 465/95 **דטה-קאר נ' הממונה על הגבלים עסקיים**; 1996 **הגבלים עסקיים** 3001542.

[46] שם, פסקה ו'.

לשיתוף פעולה שהוא יוצר, ואשר עלולה להוות בתנאים מסויימים אמצעי לתאום בין-קונגלומרטי בהיותו תווך נוח להעברת מידע״.[47]

בדיני התחרות הישראליים, המחייבים בחינתן מראש (ex ante) של עסקאות העלולות להגביל תחרות, התגבשו עם חלוף העיתים והתפתחות דיני ההגבלים העסקיים מספר קריטריונים ברורים לבחינת מיזמים משותפים.[48]

ב**עניין איסכור**,[49] שם נבחן מיזם משותף באספקלריה של פרק ב׳ לחוק ההגבלים עסקיים, קבע בית הדין להגבלים עסקיים כי המבחנים שנקבעו בעניין Penn-Olin מהווים ״מודל ראוי לבחינת השפעתו של המיזם המשותף על התחרות״.[50] להלן המבחנים כפי שנוסחו במקורם:

> "[T]he number and power of the competitors in the relevant market; the background of their growth; the power of the joint venturers; the relationship of their lines of commerce; the competition existing between them and the power of each in dealing with the competitors of the other; the setting in which the joint venture was created; the reasons and necessities for its existence; the joint venture's line of commerce and the relationship thereof to that of its parents; the adaptability of its line of commerce to non-competitive practices; the potential power of the joint venture in the relevant market; an appraisal of what the competition in the relevant market would have been if one of the joint venturers had entered it alone instead of through Penn-Olin; the effect, in the event of this occurrence, of the other joint venturer's potential competition; and such other factors as might indicate potential risk to competition in the relevant market".[51]

מבחני Penn-Olin מהווים, אם כן, נקודת מוצא ראשונית לבחינת המיזם המשותף. בין היתר ייבחן המיזם המשותף בהתאם לנסיבות האופפות את הקמתו בדגש על הנחיצות - לעיתים **ההכרח** - בחבירה, בהתאם לזהות הורי המיזם ותחומי פעילותם, ועל פי התחומים בהם צפוי המיזם עצמו לפעול ולנסיבות השוק הרלוונטי.[52] ככלל יאושר המיזם אם התועלות המוכחות הצפויות לנבוע ממנו הן משמעותיות, ואין צפוי בגינו נזק רב לתחרות. כלל זה יהיה נכון גם כאשר החוברים במיזם אינם בעלי מעמד זניח בענף בו הם פועלים, ובלבד שהענף בו הם פועלים הינו תחרותי מאוד.

כלל כזה יושם בהחלטת הממונה על הגבלים עסקיים במסגרתה העניק פטור מן החובה לקבל אישור בית הדין להגבלים עסקיים, למיזם בתחום הגז הטבעי, לאחר שהשתכנע כי המיזם אינו פוגע בתחרות באופן משמעותי וכי הקמתו מתחייבת לאור ההשקעה הכספית הגדולה הכרוכה בהקמת מערך של גז טבעי:

> ״בדיקות מוקדמות שערכו מומחים העלו, שהשקעה בהיקף הנדרש להקמתו של מערך הגז, תהא בת ביצוע באחת משתי דרכים - השקעה ממשלתית או השקעה פרטית ע״י מספר גופים במשותף. מאחר והקמת המערך ע״י הממשלה אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות הממשלה, נותר המיזם המשותף הדרך המועדפת לביצוע הפרוייקט״.[53]

---

[47] **אנרגיית המזרח התיכון - החלטה בדבר אי מתן פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל**; 2000 **הגבלים עסקיים** 3008959, עמ׳ 34.

[48] במוקד קביעה זו עומד מיזם משותף אופקי. בהתאם אתייחס בעיקר לקריטריונים לבחינת מיזמים משותפים אופקיים.

[49] ערר 1/97 **איסכור שירותי פלדות בע״מ נ׳ הממונה על הגבלים עסקיים**; 1997 **הגבלים עסקיים** 3002667.

[50] שם, פסקה 20.

[51] פסק הדין בעניין Penn-Olin, ראו הערת שוליים 43, עמ׳ 1720.

[52] ההחלטה בעניין אנרגיית המזרח התיכון, ראו הערת שוליים 47, עמ׳ 15; ההחלטה בעניין ים תטיס, ראו הערת שוליים 39, עמ׳ 22.

[53] **פרויקט הגז הטבעי - פטור על פי סעיף 14 מאישור בית הדין להסדר כובל**; 1996 **הגבלים עסקיים** 3001372.

הפטור הוענק אף כי מבקשיו היו חמשת הלקוחות הפוטנציאליים הגדולים ביותר של גז טבעי.[54] מאידך, כאשר המיזם המשותף מצמיח למקימיו אינטרס מהותי שהיקפו גדול ביחס להיקף הפעילות העצמאי של כל אחד ממקימי המיזם, הרי שהדבר עשוי למנוע את אישורו. נימוק זה הוא שהביא להחלטה שלא לאשר את המיזם המשותף שנבחן על ידי הממונה בעניין **ים תטיס**:

> "שותפות במיזם משותף, שהיקפו מהותי ביותר לשותפים בו, מקימה להם תמריץ משמעותי לנהוג זה בזה מנהג שותפים, ולא לפגוע האחד באינטרסים הכלכליים של האחר גם בתחומים שאינם קשורים כלל לתחום בו פועל המיזם המשותף. שוויו של המיזם המשותף כאן עולה על 800 מיליון דולר. שוויה של גרנית הכרמל, לפי שווי רכישתה, מגיע כדי 310 מיליון דולר בערך. שוויה של קבוצת דלק בתחום הרלוונטי עומד על כ-220 מיליון דולר... האינטרס הכלכלי של קבוצת דלק במיזם ים תטיס ילך ויאפיל על האינטרס הכלכלי שלה בתחום בו היא מתחרה עם גרנית הכרמל, ועניינה ילך ויתמקד בראש ובראשונה בהצלחת מיזם ים תטיס ובקידומו ".[55]

אם כן, המיזם המשותף יאושר גם כאשר החוברים בו מחזיקים בנתח שוק ניכר, אך בתנאי שהענף בו מדובר תחרותי. מבנהו של הענף, מיעוט שחקנים, העדר תחרות מחירים וקיומו של אוליגופול כמו גם ההסיטוריה התחרותית של הענף, הם בעלי משקל מיוחד בהיבט זה. עוד אציין כי הנטייה היא לבחון באופן חיובי יותר מיזם משותף בשלבי הייצור המביא לסינרגיה תפעולית, מאשר מיזם שעיקרו מסגרת שיווקית בה נקבעים המחירים והכמויות של המוצרים המיוצרים על ידי הצדדים למיזם שהינם (או היו) מתחרים זה לזה.[56]

משפט הקהילייה האירופית מבדיל בין מיזמים לשיתוף פעולה לבין מיזמים ריכוזיים ("co-operative joint ventures", לעומת "concentrative joint ventures"). מיזם ריכוזי הוא כזה העונה על שני תנאים מצטברים. על פי התנאי הראשון נדרש כי המיזם יוקם לטווח ארוך וכי יתפקד כישות כלכלית **עצמאית ואוטונומית**. על פי התנאי השני, נאסר על המיזם להתערב, לווסת או לתאם את ההתנהגות התחרותית של חברי המיזם בינם לבין עצמם או בינם לבין המיזם.[57]

הרציונאל העומד בבסיס החלוקה האמורה הוא שבדרך כלל הקמת מיזם משותף ריכוזי משקפת תהליך דינמי של שינויים מבניים בענף הרלבנטי. על מערך ההגבלים העסקיים להתערב בתהליך זה רק אם השינוי המבני ישנה את מאזן התחרות בענף באופן המעניק למיזם החדש כוח שוק ממשי. מאידך, מיזם לשיתוף פעולה במסגרתו חברות משתפות פעולה ביניהן בתחום מסוים, תוך שהן נותרות עצמאיות ביתר התחומים, אינו משקף תמורה דרסטית בענף, ועל כן יש להתמודד עימו בכלים השגרתיים מתחום דיני ההסדרים הכובלים:

> "The rationale behind this distinction is that the creation of a joint venture undertaking which is truly concentrative in nature generally ought to be appraised as bringing about a lasting change in the structures of the participating undertakings reflecting the dynamic process of market restructuring in the industry in question. The competition authorities ought only to interfere in this restructuring process if the operation will impede the competitive structure of the market by creating or strengthening a dominant position. On the other

---

[54] בסופו של יום הפרוייקט לא יצא אל הפועל, אך ההחלטה הנדונה ממחישה כי מקום בו המיזם נושא עמו יתרונות משמעותיים לגודל ואין צפויה בגינו פגיעה בתחרות, הרי שהוא יאושר.

[55] ההחלטה בעניין ים תטיס, ראו הערת שוליים 39, עמ' 31 ; לעניין זה ראו ההחלטות בעניין אנרגיית המזרח התיכון, הערת שוליים 47, ובעניין כור קלרידג', הערת שוליים 41.

[56] כך הוא הדין בארה"ב, ראו בספר של American Bar Association, ראו הערת שוליים 30, עמ' 406-410.

[57] ספרם של Bellamy & Child, ראו הערת שוליים 37 עמ' 317.

> hand, co-operative joint ventures involving competing undertakings which remain independent are generally to be viewed as restricting or distorting competition and will fall to be assessed under Article 85 and 86 of the Treaty".[58]

בייסוד יעדים ביצעו החברות המקימות הסדר כובל, ולא התקשרו בעסקת מיזוג, שכן אין בפנינו "איחוד כוחות" קבוע, כי אם שיתוף פעולה תחום ומוגבל בהיקפו. בדומה ניתן לומר כי אף בהתאם לכללי המשפט האירופיים מהווה יעדים מיזם לשיתוף פעולה ולא מיזם ריכוזי. אמנם, יעדים מקיימת את התנאי הראשון להגדרת מיזם ריכוזי: יעדים היא ישות כלכלית עצמאית שנועדה לפעול באופן אוטונומי לטווח ארוך, אך אין היא מקיימת את התנאי החיוני השני, שכן היא מווסתת את ההתנהגות התחרותית של חברותיה: חלק עיקרי מפעולות יעדים הוא חלוקת עבודת ההסעות בין חברי המיזם.

אפנה אפוא, לבחינת המשמעויות המשפטיות הנלוות למיזם יעדים, על רקע האמור לעיל.

5. יעדים - ניתוח משפטי

בהקמת יעדים ובפעילות המשותפת של חברות ההסעה שהתבצעה במסגרת יעדים כשם שתוארו לעיל, התמלאו תנאי סעיף 2(ב)(1) וסעיף 2(ב)(3) לחוק ההגבלים העסקיים, וקם "הסדר כובל" מובהק במובנו של חוק ההגבלים העסקיים.[59] התקיימות חלק מהתנאים היא מובנת מאליה ואין צורך להתעכב עליה ארוכות: אין חולק כי החברות אשר החזיקו במניות יעדים הן "**בני אדם המנהלים עסקים**", וכי החבירה והפעילות המשותפת הן פרי "**הסדר**" שצדדים לו הן אותן חברות.

אך גם בבואי לבחון את מהות ההתקשרות בין חברות ההסעה ואת תכניה, נתחוור עד מהרה כי מדובר בהסדר שבמסגרתו קבעו להם המתחרים תיאומים על אותם נושאים עליהם אמורים היו להתחרות זה בזה. הכבילות שבהסדר נגעו ל"**מחיר שיידרש, שיוצע או שישולם**": כל אימת שחברות יעדים הגישו הצעות משותפות עבור מכרז מסוים במסגרת המיזם המשותף, כאשר ליעדים עצמה לא היה כל צי רכב משלה והביצוע נחלק בין החברות מקימות יעדים המתחרות זו בזו מחוץ ליעדים, הרי שהתגבשה כבילה שעניינה המחיר שיוצע על ידן במכרז או בהזמנה. כך היה גם במסגרת פעילותה השוטפת של יעדים: בעת שהתקשרו חברות יעדים עם לקוחות מזדמנים שהופנו אליהם על-ידי המיזם, פעלו הן על פי **מחירון שנקבע מראש בין חברות ההסעה**. המחירון התבסס על המחירים שנקבעו במסגרת התקשרות יעדים עם בנק לאומי, מחירים שהיו גבוהים באופן יחסי למחירי שוק ההסעות.[60] בכך קם **תיאום מחירים** (price fixing) המהווה עבירה קשה על חוק ההגבלים העסקיים.

ודוק, גם אם ניתן היה לטעון כי חלקם של המכרזים היה כזה שללא שיתוף פעולה בין החברות לא ניתן היה כלל להגיש הצעה ועל כן אין זו הגבלה של התחרות, הרי שאין בכך להסביר את תיאומי המחירים ביתר המכרזים והזמנות העבודה, לגביהם לא היה הכרח כאמור. אדרבא, דווקא העובדה כי תיאום המחירים חלחל משיתוף פעולה "הכרחי" לפעולות עסקיות רבות אחרות, היא המלמדת יותר מכל על ההצדקה שבהיכללות המיזם המשותף בין מתחרים ומתחרים בכוח - בהגדרת "הסדר כובל" כמשמעותה בסעיף 2 לחוק ההגבלים העסקיים.

---

[58] שם, עמ' 317-318.

[59] ראו לעניין זה **הסדרים כובלים בשוק הבשמים הסלקטיביים - קביעה לפי סעיף 43(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים**; 1999 **הגבלים עסקיים** 3002438, פסקה 4.2.

[60] הודעת אפריים אהרון מיום 29.12.98, עמ' 5; הודעת אברהם זאבי מיום 25.11.98, עמ' 4.

הכבילות בין חברות יעדים נגעו אף ל"**חלוקת השוק**". חברות יעדים חילקו בינן לבין עצמן את ההזמנות למתן שירותי הסעות ותיירות בהתאם למפתח החלוקה הגיאוגרפי אשר תואר לעיל. בכך כבלו עצמן בכבילה שמהותה ועניינה חלוקת השוק ביניהן בהתאם ל"**מקום העיסוק**". העיד על כך האחראי על סידור העבודה ביעדים:

> "אני אחראי על חלוקת סידור העבודה של יעדים. אני מתכוון לסידור העבודה של צבר ההזמנות שהם מקבלים בעקבות מכרזים ארציים ועוד עבודות... אני מחלק את העבודה בין יעדים לפי חלוקה גיאוגרפית..."[61]

התייחס לכך גם מנכ"ל ובעליה של החברה מטיילי עירון:

> "ש. אם מתקבלת עבודה למשל בצפון למי היא תינתן?
>
> ת. אם צריך משרד אחד וזו עבודה קטנה הוא יתן אותה למשרד שהוא חושב שהוא קיבל מעט עבודה בזמן האחרון יש להם קריטריונים".[62]

חלוקת ההזמנות בין החברות נעשתה על פי "מפתח חלוקה" קבוע ומנעה את התחרות בין חברות יעדים על הזמנות אלה. בכך מהווה ההסדר שבין חברות יעדים הסדר כובל גם בהתאם לתנאים הקבועים בסעיף 2(ב)(3) לחוק. אכן, חלוקת עבודה "צודקת" השואפת לאזן בין מי שקיבל עבודות לרוב למתחרה שלא זכה לקבל עבודות אינה תחליף-תחרות. מה שיש בו, אולי לשרת את חוש הצדק של יעדים - מנע תחרות ובכך פגע באינטרס הציבורי בקיומה של תחרות כזו, אשר לסייגה ניתן רק בהיתר מאת בית הדין להגבלים עסקיים (או בפטור הניתן על ידי הממונה).

הקמת יעדים ותפעולה מהווים הסדר כובל אף בהתאם להוראותיו של סעיף 2(א) לחוק ההגבלים העסקיים,[63] שכן בפעולותיהן הגבילו החברות את עצמן באופן אשר עלול "**למנוע או להפחית את התחרות בעסקים**". הפחתת התחרות נבעה בעיקר מחלחול הפעילות המשותפת אל עבר הזמנות ומכרזים אשר דרישות הסף שלהם לא הצריכו התארגנות משותפת של כמה חברות הסעה, מתיאום המחירים ומחלוקת השוק.

בהערת אגב יצויין, מבלי לקבוע מסמרות בדבר, כי לו היה מובא מיזם יעדים לאישור מערך ההגבלים העסקיים, תוצאה מסתברת לכך הייתה - מתן אישור מותנה למיזם זה, שכן למיזם יעדים נלוו יתרונות לגודל ולמגוון, מאפיינים מקובלים במיזמים משותפים. מצב הדברים אשר שרר בענף ההובלה היבשתית של נוסעים היה כזה בו חברות קטנות, ולעיתים אף בינוניות וגדולות, התקשו לתת מענה לביקושים חריגים שהופנו אליהן. התייחס לכך מר יעקב הורן בהודעתו:

> "היה לנו קשה מאוד ביום ירושלים וימים חילים שלוקחים תלמידים לתל השומר. היינו צריכים להיעזר בחברות אחרות לביצוע המשימה ולא יכולנו לקבל הזמנות מלקוחות קבועים בשל עודף הזמנות בימים אלו ואף החזרנו ויזות צבאיות למשרד הביטחון בימים אלו. כמו כן ביום ירושלים היו חסרים לנו בין 50 ל-100 אוטובוסים ושכרנו אותם מראש מחברות אחרות על בסיס מזומן ומימנו מאות שקלים מכיסנו מעבר לסכום שקיבלנו".[64]

מר הורן, התייחס בכך אל החברה שבבעלותו - הורן את ליבוביץ - אחת החברות הגדולות בארץ, לבד מאגד ומדן. הדעת נותנת כי קשיים אלה, עליהם עמד מר הורן, הכבידו ביתר שאת על חברות ההסעה הקטנות יותר ופגעו ביכולתן להתחרות באופן אפקטיבי.

שיתוף הפעולה שקרם עור וגידים במסגרת יעדים, הקל על חברות ההסעה לספק ביקושים בימים עמוסים, ימים אשר כונו בעגה המקובלת "פיקים". כך נהנו חברות יעדים מן היתרונות לגודל

---

[61] הודעת יוסף נעמן מיום 25.11.98, עמ' 2-3.
[62] הודעת אפריים אהרון מיום 29.12.98, עמ' 4.
[63] קביעת הממונה בעניין הבשמים הסלקטיביים, ראו הערת שוליים 59, פסקה 4.3.
[64] הודעת יעקב הורן מיום 8.3.99, עמ' 3.

שבחבירה במיזם המשותף - פועל יוצא מן ההיצע המוגדל של שירותי הסעה אותם יכלו החברות להעמיד לשימושם של גורמי הביקוש. למעשה, אופי הענף חייב קיומם של שיתופי פעולה בהיקף כה נרחב, עד שיעדים עצמה לא יכלה לספק תמיד את הביקושים החריגים שהוצבו בפניה. בשל כך קיימה יעדים קשרים עסקיים עם חברות הסעה נוספות, בכדי שאלה יסייעו לה במקרי הצורך. תיאר זאת מנהל החשבונות של יעדים, בלשונו הציורית:

> "יש ספקים נוספים שעובדים עם יעדים על בסיס קבוע. בעבודה הזאת יש כל מיני פיקים. אנחנו לא יכולים לבוא לספקים הנוספים ולדרוש מהם עבודה רק כאשר יש פיצוץ בעבודה, לכן אנו מעבירים להם עבודה כל הזמן וכך יוצרים התחייבות שלהם שמתי שצריך הם יעזרו לנו".[65]

מכרז מרכז ההסברה, שהיה הקטליזטור העיקרי לחבירתן של שמונה חברות ההסעה מקימות יעדים, מהווה דוגמא נאותה למיצוי היתרונות לגודל שנוצרו עקב הקמת המיזם. הקמת המיזם נשאה עמה פקטורים חיוביים, פרו-תחרותיים, באפשרה לחברות לחדור לתחום אשר נשלט בכיפה על ידי בעל המונופולין בתחבורה ציבורית באוטובוסים - אגד, אשר עד אז נהנה מבלעדיות למעשה במכרז מרכז ההסברה. ההשפעות הפרו-תחרותיות באו לידי ביטוי מיידי, בהורדת מחירי מכרז מרכז ההסברה בשיעור של 40% עד 50%, ביחס למחירים הקודמים שנגבו על ידי אגד. תרמה להוזלה משמעותית זו יכולתה של יעדים למצות יתרונות למגוון ולהעמיד לרשות מרכז ההסברה כלי-רכב מגוונים בגודלם, ובכלל זה גם כלי-רכב קטנים מאוטובוסים.[66]

יצויין כי אף שבמסגרת יעדים חברו עשר חברות ההובלה ההדומיננטיות שפעלו בישראל באותה עת,[67] הרי שגם לאחר איחוד כוחותיהן של החברות, נותרה אגד החברה הגדולה והחזקה בארץ. אחד הנחקרים התייחס לעניין זה בהודעתו:

> "אני לא חושב שחוץ מאגד ודן יש עוד גופים מאורגנים כמו יעדים. דן הוא לא גדול. אגד הוא גדול ובולע את רוב העבודה. אם לא יהיו לו מתחרים זה יהיה יותר גרוע. יעדים היא שנייה בגודל, קצת יותר מדן. מתוך החברות ביעדים יש שלוש חברות שהן מהעשר הגדולות בישראל והן הורן את ליבוביץ, א.נ. נתניה ועירון."[68]

מלבד לכך, אפשרה החבירה לחברות יעדים ליהנות מ**יתרונות למבנה רשת**, המאפיינים את ענף ההובלה היבשתית.[69] עלויותיה של חברת הסעות אשר סניפיה ורכביה פרושים בכל רחבי הארץ, יהיו פחותות ביחס לעלויותיה של חברה אחת גדולה, בעלת סניף אחד בלבד.[70] עניין זה נכון גם ביחס למספר חברות הפועלות במשותף. חברות יעדים היו פרושות בכל רחבי המדינה, מצפונה עד נגבה, מימה עד קדמה. פרישה זו, הבטיחה את השאת היתרונות למבנה רשת ואת החסכון המשמעותי בעלויות, והיוותה גורם משמעותי להתאגדותן המשותפת.[71]

נוכח התועלות הללו אשר צמחו מהקמת יעדים, מסתמא כי לו היה מובא המיזם לאישורו של מערך ההגבלים העסקיים, היה הוא עשוי להתאשר כמיזם לגיטימי, בכפוף לשורת תנאים אשר היו מוצבים בפניו שעיקרם: איסור על יעדים לגשת למכרזים או להתקשר עם לקוחות אשר אינם דורשים כתנאי

---

[65] הודעת רמי חכים מיום 20.12.98, עמ' 1.

[66] הודעת יעקב הורן מיום 18.3.99, עמ' 1.

[67] הודעת יוסף קוך מיום 28.12.98 , עמ' 6 ; הודעת יעקב הורן מיום 28.12.98, עמ' 1.

[68] הודעת יוסף נעמן מיום 25.11.98, עמ' 3.

[69] החלטת הממונה בעניין נצב"א, ראו הערת שוליים 7, עמ' 15.

[70] כאשר לקוח מזמין שירותי הסעה מחיפה לרמת הגולן, עלויותיה של חברה המחזיקה רכבים בסניפה החיפאי יהיו פחותות ביחס לחברה אשר אין ברשותה סניף חיפאי, ועל כן היא נאלצת לשלוח לחיפה רכבים במיוחד לצורך ביצוע ההסעה. מאפיין זה קיים במיוחד בתחום ההיסעים בו המוצר המבוקש הוא קישור ליעדים באזורים גיאוגרפיים שונים. עם זאת, אין משמעות הדבר כי על חברות ההיסעים לתאם מחירים. די בהסכם סליקה של שירותי היסעים.

[71] הודעת אשר קליימן מיום 8.3.99, עמ' 1.

סף להתקשרות מספר גבוה של כלי-רכב שאין באפשרותה של חברה אחת לספק וכן - תחימת המיזם בזמן, כדי שניתן יהיה לראות עם חלוף הזמן האם חיונית היא חבירתם של כל חברי המיזם כדי להעמיד צי רכב נאות בסדר גודל הנדרש במכרזים.

6. סוף דבר

עולה מן המקובץ כי ההסדרים בין חברות ההסעה אשר חברו במסגרת יעדים, כמתואר בקביעתי זו, מהווים הסדרים כובלים, כמשמעותם בחוק ההגבלים העסקיים. על הסדרים אלה לא נתבקש מראש כל אישור וממילא גם לא ניתן. בכך הופרו הוראות חוק ההגבלים העסקיים.

כאמור בסעיף 43(ה) לחוק ההגבלים העסקיים תהא קביעה זו ראיה לכאורה לנקבע בה בכל הליך משפטי. בהתאם לסעיף 43(ו) לחוק ההגבלים העסקיים אין בקבלת החלטתי זו כדי למנוע או לעכב מלהעמיד לדין אדם, שעבר על הוראות סעיף 47(א)(1) לחוק ההגבלים העסקיים.

כל אחד מהצדדים להסדר הכובל רשאי לערור על החלטתי זו, או על חלקה, תוך שלושים ימים מיום שהודעה עליו הומצאה לו.

עותק מקביעה זו יועבר לידי שר התחבורה ולידי הממונה על הגנת הצרכן במשרד התעשייה והמסחר.

דרור שטרום

הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, י׳ טבת, תשס״ב

25 דצמבר, 2001

אסמכתא ו'

הכרזה בדבר קיום מונופולין ישראכרט בע"מ (2005), רשות התחרות 5000034

עמ' 101

רשות ההגבלים העסקיים

הכרזה לפי סעיף 26 (א) לחוק ההגבלים העסקיים התשמ"ח - 1988:

ישראכרט בע"מ – בעלת מונופולין

בסליקת כרטיסי החיוב ישראכרט ו MasterCard

בהתאם לסמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן: "חוק ההגבלים העסקיים"), אני מכריז בזה כי חברת ישראכרט בע"מ (להלן: "**ישראכרט**") היא בעלת מונופולין בסליקת עסקאות הנעשות בכרטיסי חיוב מסוג ישראכרט ו- MasterCard.

א. מבוא

כרטיס אשראי[1] הוא כלי, לוחית פלסטיק נושאת פס מגנטי, המשמש את המחזיקים בו ואת בתי העסק המכירים בו, לביצוע וקבלת תשלום באשראי עבור עסקאות ושירותים. השימוש בכלי זה לביצוע רכישות של סחורות ושירותים אינו מצוי עימנו מקדמת דנא, אך קנה לו עד מהרה שביתה במקומותינו, והפך לעורק החיים של הסחר הקמעונאי: פשטות ונוחות התשלום, ריכוז חיוב החשבון למועד אחד והטבות הכרוכות בשימוש בו, במצטבר לביטחון הרב, יחסית, שמקנה הכרטיס למשתמשיו ולבתי העסק המכבדים תשלום באמצעותו – בידלו את כרטיס האשראי כאמצעי תשלום עיקרי, שונה ומובחן בעליל מאמצעי התשלום מן "הדור הישן": מזומנים והמחאות. כל אלה הביאו לכך שהשימוש בכרטיס האשראי הפך לנפוץ עד מאד. מספר כרטיסי האשראי בישראל גדל בתלילות לאורך שנים ובסוף שנת 2003 עמד על כ 3.6 מליון כרטיסי אשראי פעילים[2]. לא זו אף זו: היקף כלל העסקאות בכרטיסי אשראי בישראל מתרחב אף הוא משנה לשנה. בשנת 2003 היקף העסקאות בכרטיסי אשראי בישראל עמד על למעלה מ-**91 מיליארד** ₪ ובשנת 2004 עמד על **102 מיליארד** ₪.

היקף גדול מאד זה של הפעילות בכרטיסי האשראי, בד בבד עם העובדה כי "היד עוד נטויה" וכי השימוש בהם הולך וגדל, חייב ומחייב את מערך ההגבלים העסקיים לפעול לפתרון בעיות התחרות בכל אחד מענפי משק כרטיסי האשראי: להנמיך חסמי כניסה, לצמצם חסמי התרחבות ולבער כשלי מונופול שהיו מצויים במשך שנים בענף כרטיסי הויזה – והוסרו,[3] אך עודם מצויים בענף כרטיסי הישראכרט וה- MasterCard . לכך נפנה אני בהכרזה זו. בהמשך לה, בכוונתי לפעול בדרך

---

[1] כרטיס אשראי, על פי ההגדרה בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, הוא "לוחית או חפץ אחר לשימוש חוזר המיועדים לרכישת נכסים מאת ספק ללא תשלום מיידי של התמורה".

[2] בנק ישראל, המפקח על הבנקים, יחידת המחקר, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2003**, עמ' 52 וכן טבלה בעמ' 50 וכן נתונים שהתקבלו מבנק ישראל.

[3] במהלך שנת 2000 ועל פי הוראת הממונה והמפקח על הבנקים מכר בנק לאומי את חלקו בחברת כ.א.ל, שהיתה עד אז בעלת מונופולין בענף סליקת עסקאות שנעשו בכרטיסי הויזה – לבנק דיסקונט. בתחילת שנת 2001 החל לאומי, באמצעות חברת לאומיקארד שהקים לצורך זה, לפעול כסולק שני, מתחרה לכ.א.ל, בענף סליקת כרטיסי הויזה. בכך באה תחרות יציבה לענף זה (זאת לאחר שחברת אלפא קארד שבבעלות הבנק הבינלאומי – יצאה מן השוק.)

של מתן הוראות לפי סעיף 30 לחוק ההגבלים העסקיים, לפתיחת ענפי הישראכרט וה- MasterCard – לתחרות.

ב. כרטיסי אשראי – מאפיינים, מבנה ותחרות

בלשון השגורה משמש המונח 'כרטיס אשראי' כשם כולל לכרטיסי אשראי, כרטיסי חיוב וכרטיסי הבנק כהגדרתם של אלה בחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986 (להלן: "**חוק כרטיסי חיוב**"). בפועל נהוג להבחין בין סוגים שונים של כרטיסים: **כרטיס אשראי (credit card)**, המיועד לרכישת נכסים מאת ספק באשראי, ללא תשלום מיידי של תמורה ו**כרטיס חיוב נדחה (deferred debit card)** - המאפשר לצרכן לבצע רכישותיו ולרכז תשלומיו לחיוב יחיד בכל חודש עבור הרכישות שביצע באותו חודש. בישראל, מרבית הכרטיסים שבשימוש הם בפועל כרטיסי חיוב נדחה. אלמנט האשראי בהם אינו עיקרי. אך לשם הנוחות, אכנה את כולם בשם הגנרי "כרטיסי אשראי".

השימוש בכרטיסי אשראי מבוסס על מערכת הסכמית שארבעה משמשים בה: **המנפיקים** – הם המספקים כרטיסי אשראי ללקוחות, וכלל הם אשר מעניקים אשראי לאותם לקוחות. המנפיקים בישראל הם, על פי רוב, הבנקים, המהווים ערוץ ההפצה העיקרי והמובהק של כרטיסי אשראי ללקוחותיהם;[4] **מחזיקי הכרטיסים** – הם הצרכנים עבורם מונפק הכרטיס והם המשתמשים בו לביצוע עסקאות: רכישות שונות של מוצרים ושירותים; **בתי העסק** – המכבדים את כרטיס האשראי ומאפשרים רכישות אצלם תוך שימוש בו; ו**הסולקים** – חברות כרטיסי האשראי המספקות לבתי העסק שירות סליקה. שירות זה הוא, בעיקרו של דבר, שירות של הבטחת פירעון. במסגרתו מבטיחה חברת כרטיסי האשראי לבית העסק כי החיובים בהם התחייבו כלפי בית העסק הלקוחות מחזיקי הכרטיס הנסלק על ידה, בעת שרכשו מוצר או שירות בעסק, ייפרעו **על ידה** לבית העסק. חברת כרטיסי האשראי מרכזת את שלל חיובי העסקאות שנעשו בכרטיס האשראי הנסלק על ידה בעסק מסויים עימו חתמה על הסכם סליקה, ובעד עמלה – היא מבטיחה ומעבירה לבית העסק את התשלומים בהם התחייבו מחזיקי כרטיס האשראי מאותו סוג, שביצעו באותו בית עסק רכישות שונות באמצעות הכרטיס.

מערכת כרטיסי אשראי מורכבת אפוא, ככלל, משרשרת שחקנים: **מנפיק, סולק, בית עסק ומחזיק הכרטיס**, שכל אחד מהם, בתורו, נוהג באורח מוסכם, על פי כללים מוגדרים: המנפיק מנפיק ללקוחו כרטיס אשראי. הלקוח משתמש בכרטיס כאמצעי תשלום בבית העסק ובית העסק מספק ללקוח טובין או שירותים. בית העסק מעביר לסולק את פרטי העסקה שביצע הלקוח, והסולק, הקשור בהסכם עם המנפיק, מעביר לבית העסק את הכסף בגין העסקה (בניכוי עמלתו).

---

[4] בישראל קיים, לגבי הבנקים העיקריים (פועלים, לאומי, דיסקונט והבנק הבינלאומי) דפוס של בעלות אחודה בין הבנק המנפיק לחברת כרטיסי אשראי שבשליטתו. לכך השלכות על התפתחותו של משק כרטיסי האשראי, כאשר החלוקה בין הבנקים הגדולים לפי סוגים שונים של כרטיסי אשראי – יצרה בפועל גם חייץ בין שווקי סליקת כרטיסים אלה. כפועל יוצא מהבעלות האחודה יתכן גם כי הבנק יאפשר לחברת כרטיסי האשראי להנפיק את הכרטיס. בנוסף יש וחברות כרטיסי האשראי מנפיקות בעצמן ועל אחריותן כרטיסי אשראי אולם היקף הכרטיסים האלה הוא רק כ-10% מכלל הכרטיסים. בנוסף, בנקים אחרים מנפיקים ללקוחותיהם כרטיסי אשראי לפי הסדר מנפיק משותף עם אחד מהבנקים העיקריים בהם קיימת בעלות אחודה כאמור.

כרטיס האשראי משמש את הצרכנים ובתי העסק כאמצעי תשלום מובחן ומבודל בעל תכונות ומאפייני שימוש ייחודיים:

- ל**מחזיק הכרטיס** – **הצרכן**, מציע השימוש בכרטיס האשראי אמצעי תשלום נוח ופשוט, המייתר נשיאת מזומנים עימו ומאפשר לו לבצע עסקאות שאינן מחייבות מפגש עם הספק (עסקאות טלפוניות או באמצעות האינטרנט). חיוב החשבון בגין העסקות נעשה במרוכז, במועד מאוחר יותר, תוך אפשרות לקבלת אשראי לתקופות משתנות. השימוש בכרטיס כרוך במבצעים ובהטבות שונות הניתנות בהתאם להיקף השימוש בו (צבירת נקודות). בעסקאות תשלומים ותשלום נדחה אחראית חברת כרטיסי האשראי להפסיק את חיוב חשבון הלקוח במקרה של כשל תמורה. כמו כן, בעסקאות "במסמך חסר" (עסקאות נעדרות מפגש פיזי בין לקוח לספק ועסקאות בהן הלקוח לא חתם על מסמך המעיד על קיום העיסקה) שהוכחשו על ידי הלקוח – אחראיות חברת כרטיסי האשראי להשבת התשלום ללקוח – מחזיק הכרטיס.

- עבור **בית העסק** – כרטיס האשראי הוא אמצעי תשלום בטוח ונוח. בניגוד לטיפול בהמחאות (שיקים), השימוש בכרטיס האשראי פוטר את בית העסק, ככלל, מהצורך לוודא קיומו של "כיסוי" – יכולת התשלום של הלקוח. עסקאות תשלומים המבוצעות בכרטיס האשראי של הלקוח מבטיחות לבית העסק קבלת התמורה. כן מעניק הכרטיס לבית העסק יתרונות בניהול פעילויות התשלום והגביה. מעבר לכך – זהו אמצעי תשלום נוח לצרכנים מהם באה פרנסתו של בעל בית העסק ואלה משתמשים בו בהיקף רב עד מאד. כיבוד כרטיסי האשראי העיקריים מאפשר, אפוא, לצרכנים לבצע רכישות בדפוסים אליהם הם מורגלים.

בתמורה לשירותים שמספקת חברת כרטיסי האשראי הסולקת לבית העסק, היא דורשת ממנו תשלום המכונה **עמלת בית עסק** - עמלה שמשלם בית העסק לחברה הסולקת את חיוביו והמבטיחה לו את פירעונם. עמלה זו מחושבת כאחוז מסוים משווי המכירות שהתבצעו בבית העסק בכרטיס האשראי הנסלק על ידי החברה דנא, והיא מהווה כיום תשומה חשובה בסל העלויות של בתי העסק בישראל.

כאשר פועלים בענף יותר מסולק אחד של כרטיסי אשראי מסוג מסוים – מתאפשרת התפתחותה של **תחרות בסליקה**. מצב זה מכונה בשם "ריבוי סולקים" ומשמעו קיום יותר מסולק אחד המציע לבתי העסק שירותי סליקה לכרטיס מסוג מסוים (כך הוא בענף כרטיסי הויזה בו קיים כיום מצב של ריבוי סולקים); במצב זה מתחרים הסולקים על ליבו של בית העסק, בעיקר לגבי המחיר – שיעור עמלת הסליקה שיגבו מבית העסק. כפי שהוכח בישראל בשוק סליקת כרטיסי האשראי מסוג "ויזה", התחרות בין סולקים מביאה להורדה משמעותית בגובה עמלה זו. אלא שתחרות זו לא הגיעה לסליקת כרטיסי ה MasterCard והישראכרט, שסליקתם נשלטת על ידי חברת ישראכרט ותופסים יחדיו **כמעט מחצית מנפח העסקאות בכרטיסי האשראי במשק**.

בישראל פועלות היום שלוש חברות כרטיסי אשראי – שתיים סולקות כרטיסי אשראי מסוג "ויזה" ואחת הסולקת כרטיסי MasterCard וישראכרט. כל שלוש החברות נמצאות כולן בשליטה של התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל: חברת ישראכרט מצויה בשליטה מלאה של בנק הפועלים בע"מ, לאומי קארד בע"מ (להלן: "**לאומי קארד**") מצויה בשליטה מלאה של בנק לאומי לישראל

בע"מ וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן: "**כ.א.ל**") מצויה בבעלות משותפת של בנק דיסקונט לישראל בע"מ (51% מזכויות ההצבעה) והבנק הבינלאומי הראשון בע"מ (15% מזכויות ההצבעה).

אך לא תמיד זה היה מבנה משק כרטיסי האשראי. רק בעשור האחרון ידע תחום זה תהפוכות ותמורות (רובן ככולן בענף סליקת כרטיסי ה"ויזה"). במשך שנים נסלקו עסקאות ששולמו באמצעות כרטיסי אשראי מסוג "ויזה" על ידי גורם אחד בלבד - חברת כ.א.ל., וכרטיסי הויזה הונפקו בעיקר על ידי בעליה של כ.א.ל. דאז - בנק לאומי ובנק דיסקונט. ואילו מן העבר השני של המתרס שלטה, אז כהיום, חברת ישראכרט ובנק הפועלים על סליקת כרטיסי ישראכרט ו-MasterCard.

תחילתו של המפנה בענף הויזה אירעה במהלך שנת 1996, עת הבנק הבינלאומי הראשון הקים את חברת אלפא קארד (להלן: "אלפא"), התקבל כחבר בויזה הבינלאומית, וקיבל רשיון להנפיק ולסלוק כרטיסי "ויזה" בישראל. כך נפתח הצוהר לתחרות בענף כרטיסי ה"ויזה".

על מנת לאפשר תחרות כזו, ומאחר וכמות נכבדה של כרטיסי ויזה הוחזקה אז בידי לקוחות כ.א.ל. הכרח היה לאפשר לאלפא ולכ.א.ל. להתקשר בהסכם שיאפשר ביצועה של **סליקה צולבת**, קרי - שכל אחד מהסולקים (לרבות החברה החדשה דאז – אלפא) יוכל לסלוק עבור כל בית עסק את כל כרטיסי הויזה שהונפקו על ידי כל אחד מהמנפיקים. הסכמים אלה של סליקה צולבת זכו לפטור מן הממונה ובכך התאפשר לאלפא להכנס לשוק ולהתחרות בכ.א.ל. באופן מיידי. ברם, תחרות זו שניטשה בכל עוזה והביאה ברכה רבה לצרכנים ולבתי העסק לא ארכה זמן רב, שכן בשנת 2000 הוברר כי אלפא נמצאת בתהליך של יציאה מן השוק.

ביני לביני, באה אל קיצה, מכוח התערבות רגולטורית, השותפות בכ.א.ל. בין בנק לאומי לבנק דיסקונט אשר היוותה, משך שנים, הסדר כובל שיצר מונופולין בסליקת כרטיס ה"ויזה". כך אירע שלאחר סיומו של תהליך "קנה או מכור" רכש דיסקונט את אחזקותיו של לאומי בכ.א.ל. ביום 14 בפברואר 2000. במקביל יצאה אלפא קארד מהשוק, ובנק לאומי, אשר נפרד מהחזקותיו בכ.א.ל והקים חברת כרטיסי אשראי חדשה - לאומי קארד, רכש את התשתית התפעולית של אלפא קארד. שינוי יסודי זה במערך השחקנים בשוק סימן בשנית פתיחתה של תחרות - בזו הפעם בין לאומי קארד לכ.א.ל. כך, במבנה השורר כיום בענף הויזה, מציעות הן כ.א.ל והן לאומי קארד שירותי סליקה של כרטיסי "ויזה" והן מתחרות זו בזו מול בתי העסק. זו משמעותו של **ריבוי סולקים**.

בניגוד גמור לכך נותרה סליקת כרטיסי הישראכרט והMasterCard בישראל – סגורה ומבוצרת מפני תחרות ממשית והיא נשלטת בידי סולק אחד – חברת ישראכרט וקבוצת הפועלים. ישראכרט היתה ונותרה, למעשה, גם כיום, הסולקת הבלעדית[5] של כרטיסים מסוג ישראכרט ו- MasterCard.

---

[5] למעשה, קיימת בשוליים סליקה זניחה לחלוטין במימדיה ו"נכה" באופיה של כרטיס המסטרקארד על ידי חברות כרטיסי האשראי סולקות הויזה (לאומיקארד וכ.א.ל), שאינה מאפשרת, למשל, עסקאות תשלומים. החברות סולקות הויזה מודיעות מראש ללקוחותיהן על נכות זו בכרטיסי המאסטרקארד שהן סולקות: "בשלב זה לא ניתן לבצע עם לאומי קארד מאסטרקארד עסקות תשלומים ועסקות אשראי מסוג קרדיט ומועדף בבתי עסק בארץ." סליקת ישראכרט היא בלעדית לגמרי לחברת ישראכרט. מצב זה דומה למעשה, גם אם לא באופן דווקני ופורמלי, לבלעדיות.

כך, נכון למועד החלטתי זו, אין כל גוף נוסף הסולק באופן ממשי את העסקאות הנעשות בכרטיסי ישראכרט ו-MasterCard.

משמעותו התחרותית של מצב זה מתבהרת כאשר מצרפים לכך את העובדה כי היקף התפוצה והשימוש בכרטיסים אלה (ישראכרט ו-MasterCard) הוא נרחב מאד: נתחה של תשלובת ישראכרט עומד על **למעלה מ- 40% מכלל משק כרטיסי האשראי בישראל**[6].

מהנתונים עולה כי הן לכרטיס ישראכרט והן לכרטיס MasterCard ישנו נתח משמעותי מכלל כרטיסי האשראי. יתרה מכך, זהו השיעור הגבוה ביותר של כרטיסים הנסלקים בידי חברת כרטיסי אשראי כלשהי בישראל, המייצג נפח רב של עסקאות שסולק אחד ממשי להן – **חברת ישראכרט**.

הסליקה של כרטיסי ישראכרט ו- MasterCard, המשתרעת על כמעט מחצית מכלל העסקאות הנעשות בכרטיסי אשראי, מצויה אפוא ב**מצב של מונופולין**, הן בכרטיסי ישראכרט והן בכרטיסי MasterCard, כאשר לבתי העסק אין אלטרנטיבה ממשית לשירותיה של חברת ישראכרט בסליקת כרטיסים אלה. למעשה, האלטרנטיבה הממשית היחידה העומדת בפני בתי העסק לשירותיה של חברת ישראכרט היא להימנע מכיבוד כרטיסי האשראי מסוג ישראכרט או MasterCard, קרי – להדיר כרטיסים אלה, שנתח התשלום בהם במשק גבוה מאד – מבית עסקם.[7] ברם, אפשרות זו אינה אלטרנטיבה בת קיימא משום חלקם של כל אחד מהכרטיסים אלה בקרב כלל הלקוחות הינו גבוה: כאמור, כמעט מחצית מכלל מחזיקי כרטיסי האשראי במשק עושים שימוש בכרטיסים אלה ש**הסליקה בהם היא בשליטה כמעט בלעדית של חברת ישראכרט**.

העובדה כי נפח השימוש בכרטיסי האשראי בישראל (וישראכרט ו-MasterCard בכללם) עולה בהתמדה מלמדת כי הלקוחות מעוניינים לעשות שימוש בכרטיסי האשראי שלהם, הן מטעמי נוחות ובטיחות והן מטעמים אחרים, כמו צבירת נקודות. פשיטא כי במצב זה, גם אם תעלה ישראכרט את המחיר שהיא גובה בעד שירותיה בשיעור קטן אך משמעותי ויציב ביחס למחיר התחרותי, יישארו בתי העסק קשורים עימה בהסכמי סליקה משום שאין הם מסוגלים באופן ממשי לחסום לקוחות פוטנציאליים בהיקף נכבד מאד (למעלה מ-40%) מהשימוש בכרטיסים עתירי עסקאות ורכישות אלה. על רקע זה ברורה נכונותם של בתי העסק לשלם לחברת ישראכרט עמלות גבוהות יותר מאלה הנוהגות בענף כרטיסי ה"ויזה". פשוט הוא מדוע הרוב המכריע של בתי העסק לא ידירו את הכרטיסים מעיסקם ולא יסתכנו באובדן המכירות העלול לנבוע מחסימת השימוש בכרטיסי ישראכרט ו- MasterCard ללקוחותיהם, רק משום שסולק אחד לכרטיסים אלה. מכאן כוחה של חברת ישראכרט.

---

[6] נכון לחודש אוגוסט 2004 למעלה מ 20% מנפח העסקאות שנעשות בכרטיסי אשראי – נעשו בכרטיסי MsterCard ואילו מספר כרטיסים אלה עומד על מעט פחות מ שיעור זה. כרטיסי חיוב "ישראכרט" מהווים למעלה מ-20% ממספר כרטיסי האשראי אך פחות משיעור זה בנפח העסקאות.

[7] אפשרות אחרת היא לשכור שירותי סליקה "נכה" של חברות הויזה, אולם גם אפשרות זו מוגבלת לכרטיס ה-Mastercard בלבד וגם בו הסליקה סובלת מ"נכות" מהותית המתבטאת, למשל, בהעדר יכולת לביצוע עסקאות תשלומים (אלא בהודעות מראש). לא בכדי עומד שיעורה של סליקה זו על היקף זניח ביותר ושולי.

בהקשר זה יש לזכור כי תפוצתם הרחבה עד מאוד של כרטיסי הישראכרט וה- Mastercard נובעת ממהותו ומיהותו של ערוץ ההנפקה של כרטיסים אלה – **בנק הפועלים**, על הבנקים הנשלטים על ידו (ובנקים הקשורים עימו בהסדרי מנפיק משותף). המדובר בקבוצה הגדולה במערכת הבנקאות, המנפיקה לקהל לקוחותיה, מזה שנים רבות את כרטיסי הישראכרט וה- MasterCard.[8] הזנה זו של קהל רחב מאוד של לקוחות בכרטיסי ישראכרט ו-MasterCard כ"כרטיסי הבית" של קבוצת הפועלים היא תופעה נמשכת ומחזורית. כוחה של ישראכרט בסליקת הכרטיסים הללו איננו מנותק, אפוא, מהבסיס הרחב מאד של קהל הלקוחות לו מנפיקה קבוצת הפועלים, באופן שוטף, כרטיסי ישראכרט ו-MasterCard. קיומו של ציבור מחזיקים רחב של הכרטיסים הללו והנפקתם המתמדת על ידי הקבוצה הגדולה במערכת הבנקאות ללקוחותיה, במצטבר לעובדה כי ישראכרט הינה הסולקת היחידה שלהם – מבססת את כוחה של ישראכרט כלפי בית העסק.

ג. הגדרת השוק הרלבנטי

הגדרתו של שוק אינה עניין להשקפה או להתרשמות,[9] אלא כלי מובנה להגשמת מטרתם של דיני התחרות: **איתור מוקדי כוח שוק**[10] **וריסונם** (בפרק המונופולין שבחוק ההגבלים העסקיים) **ואיתור פוטנציאל להיווצרות כוח שוק ומניעת מימושו** (בפרקי ההסדרים הכובלים והמיזוגים שבאותו חוק). כוח שוק (Market Power) – הכוח "להקטין תפוקה ולהעלות מחיר מעבר לעלות השולית, תוך גריפת רווח",[11] ללא איום תחרותי מהותי שימנע זאת, הוא תמצית כוחו של בעל המונופולין.

הגדרת השוק משרתת מטרה זו על ידי תיחום הזירה בה ניתן להפעיל כוח שוק: מרחב המוצרים המצומצם ביותר אשר לו תהא אספקת כולם בידי אדם אחד – יקנה הדבר לאותו אדם כוח שוק. בתמצית: ספק המרכז תחת ידיו אספקת מוצרים (או שירותים) שאין להם, בקרב ספקים

---

[8] בשנים האחרונות קיבלה חברת ישראכרט היתר מתאגיד ויזה הבינלאומי לסלוק גם כרטיסי "ויזה" ובהתאם החלה גם קבוצת הפועלים להנפיק כרטיסים אלה ללקוחותיה, אולם מאחר וגם סליקתם של כרטיסים אלה על ידי חברת ישראכרט היא סליקה "נכה" (בדומה ל"נכותה" של סליקת כרטיסי Mastercard בידי חברות הויזה) תופסים כרטיסים אלה חלק שולי מכלל העסקאות הנעשות בכרטיסי אשראי. בהתאם מודיע הבנק ללקוחותיו באתר האינטרנט שלו כי עסקאות בתשלומים בכרטיסים אלה אינן אפשריות (אלא בהודעה מראש).

[9] רבים משתמשים בהקשרים שונים במונח "שוק כרטיסי האשראי". בחלק מן המקרים אף נעשה שימוש במונח זה על ידי גורמים רשמיים בעבר, ללא חקירה ובדיקה של הגדרת השוק המדוייקת וללא אבחנה בין הגדרת השוק כלפי הצרכן (היכול לבחור באחד מסוגי כרטיסי האשראי) והגדרתו כלפי בתי העסק, הנזקקים, ככלל, לכל הסוגים העיקריים של כרטיסי האשראי. דוגמה כזו תימצא ב**סקירת בנק ישראל** (ה"ש 2 לעיל) וגם ב**קביעת הממונה בעניין: חברת ישראכרט בע"מ – הסדר כובל בהסכם ספק**, (ההגבלים העסקיים – החלטות הממונה ופסקי דין, הוצאת ועד מחוז תל אביב, כרך ב', "ההגבלים העסקיים" כרך ב', הוצאת וועד מחוז ת"א של לשכת עורכי הדין, 56. קביעה זו, שניתנה לפני 12 שנה, לא כללה הגדרת שוק עסקה בכבילה שכללה חברת ישראכרט בהסכמיה ונקבע בה כי מדובר בכבילה לפי סעיף 2(ב), שאינה מצריכה, כידוע, ניתוח שוק. גם במכתבים אחרים שיצאו תחת ידי הרשות בהקשרים שונים, טרם שהוברר דיו טיבם של השווקים ויחסי הכוחות בהם ננקטו מונחים שונים ובשלב מוקדם של עיסוק הרשות בתחום זה אף סבר הממונה כי יש לשקול הכרזת קבוצת ריכוז ב"ענף רשת פיננסית לביצוע תשלומים באמצעות כרטיס אשראי". עם גבור העיסוק בנושא זה (בפרט בנושא העמלה הצולבת) ולאחר חקירה ודרישה מקיפים שגזלו את עתותיהם, הוברר יחסי הכוחות וההבדלים בין השווקים השונים.

[10] ערר 10,11/99 **תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים** (טרם פורסם), בע"מ 2 להחלטה: "הגדרת השוק בה נעשה שימוש בהקשר שלפנינו [הכרזת מונופולין – ד.ש.] נועדה לאתר כוח שוק".

[11] ע"א 2247/95 **הממונה על הגבלים עסקיים נ' תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע"מ**, פ"ד נב (5) 232, 213 ; 1998 **הגבלים עסקיים** 3001471.

אחרים, תחליפים תחרותיים קרובים – יכול להעלות מחיר מוצריו מעל מחיר תחרותי,[12] ללא חשש כי יפסיד כתוצאה מנטישת לקוחות לטובת מתחרה אחר. ספק כזה נהנה מכוח שוק[13]. ריסונו של כוח זה כך שלא ישמש למטרות אנטי תחרותיות – הוא תכלית דיני המונופולין. הגדרת השוק היא, בחזרה אל הראשית, תיחומו של מרחב מוצרים תחליפים קרובים, שהשליטה באספקתם בידי אדם אחד מאפשרת לאותו אדם הפעלת כוח שוק כלפי קהל הצרכנים הנזקקים לרכישתם.

המבחן הנוהג בדיני התחרות להגדרת השוק תר אחרי **הקבוצה המצומצמת ביותר** של מוצרים או שירותים בה ניתן להפעיל כוח שוק. מבחן זה, המכונה מבחן "המונופול ההיפותטי", בודק אם במקרה בו יעלה ספק את מחיריו ולו במעט, אך באופן ממשי ויציב מן המחיר התחרותי – תביא העלאת המחיר ל"בריחה" כזו של לקוחות למוצר אחר, כך שהעלאת המחיר לא תהא רווחית.[14] תשובה שלילית לשאלה זו תביא לכך שניעצר בהגדרה זו של השוק ונקבע כי הינה הגדרת השוק הנכונה, שכן המסקנה המתבקשת היא כי בכך תחמנו את כל המוצרים המקיימים ביניהם תחליפיות קרובה ומשמעותית, בעיני הצרכן. מנגד, תשובה חיובית תביא לכך שנרחיב את הגדרת השוק ונכלול בה גם את המוצר האחר אליו "ברחו" הלקוחות עקב העלאת המחיר. כל כך, עד אשר נגיע למצב בו העלאת מחיר כאמור לא תגרום ל"בריחת" לקוחות למוצרים אחרים שתוצאתה בהיות העלאת המחיר בלתי רווחית.

ודוק: המבחן להגדרת השוק ממוקד בקבוצת המוצרים **הקטנה ביותר** העשויה להקנות לשולט בה כוח שוק. כך למשל, ברור כי שליטת אדם אחד על כל כלי הרכב באשר הם תקנה לו כוח שוק, אך אין משמעות הדבר כי כוח כזה לא קיים בקבוצת סוג כלי רכב מצומצמת יותר (כלל רכבי הנוסעים המשפחתיים, להבדיל ממשאיות, אופנועים ורכבי ספורט). עמד על כך Hovenkamp:

> "A relevant market is the **smallest grouping of sales** for which the elasticity of demand and supply are sufficiently low that a firm with 100% of that grouping could profitably reduce output and increase price substantially above marginal cost."[15]

בהתאם, ברור כי שליטה על כל אמצעי התשלום באשר הם, בידי אדם אחד, תקנה לו כוח שוק. אך מכך לא נובעת המסקנה כי "אמצעי התשלום בכללותם" הם השוק הרלבנטי, שכן ניתן להפעיל כוח שוק גם בשליטה על סוגים מצומצמים וספציפיים יותר של אמצעי תשלום.

הקריטריון המרכזי להכללת מוצרים בשוק אחד הוא **מידת התחליפיות** ביניהם בעיני הצרכנים. כלל הוא כי לא כל מידה של תחליפיות תביא להכללת מוצר בשוק הרלוונטי. כדי לכלול מוצרים

---

[12] מובן כי בבדיקת תרחיש זה אין לראות מראש ובאופן אוטומטי במחיר הקיים בשוק כמחיר תחרותי. יש להביא בחשבון, בפרט בבחינת מעמד מונופוליסטי, את האפשרות כי המחיר הקיים כבר משקף רנטה מונופוליסטית ועל כן מעבר לקוחות למוצר אחר עקב העלאת מחיר נוספת אינו משקף בהכרח תחליפיות קרובה וישירה.

[13] **Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law** OJ, C 372 [1997], p.5.

[14] פס"ד **תבל** הנזכר בה"ש 10 לעיל, בע"מ 3 להחלטה.

[15] H. Hovenkamp **Federal Antitrust Policy** (2nd Ed. 1999), 82; U.S. Department of Justice and the Federal Trade **Commission Horizontal Merger Guidelines** 1992 para 1.1.

בשוק אחד נדרשת **תחליפיות קרובה**, כדברי בית המשפט העליון בארה"ב בפרשת Times Picayune:

> "**For every product, substitutes exist**. But a relevant market cannot meaningfully encompass that infinite range. **The circle must be drawn narrowly, to exclude any other product to which, within reasonable variations in price, only a limited number of buyers will turn**."[16]

בפועל נסמכות רשויות התחרות ובתי המשפט על מארג אינדיקטורים, המסייעים לתיחום מרחב המוצרים התחליפים[17] ובראשם: הייעוד הפונקציונלי של המוצרים (ככלל ועבור קהלים שונים); מחירי המוצרים והתנהגות המחיר על פני זמן; התחליפיות ביניהם מנקודת המבט של הנפשות הפועלות בשוק; גמישות הביקוש הצולבת; ויחסי התחרות השוררים בין ספקי המוצרים הנבחנים.

בפסק דינו בפרשת **פוד קלאב**, קבע בית הדין להגבלים עסקיים כי את שאלת התחליפיות ניתן לבחון "על-פי אמות מידה פרקטיות (ולא כמותיות) שנועדו ליתן תשובה מקורבת למידת התחליפיות בין המוצרים." בית הדין סקר שם אמות מידה אלה: הייעוד והשימוש אשר נעשה במוצרים; הנתונים הפיזיים-אובייקטיביים של המוצרים; מחיר המוצרים; מבנה הביקוש וההיצע, תוך אפיון הלקוחות והספקים המרכזיים; הפרספקטיבה בקרב הנפשות הפועלות ומאפיינים אחרים של המוצרים אשר יכולים להצביע על מידת התחליפיות ביניהם.

בענייננו, נמנים על "הצרכנים" שתי קבוצות נפרדות: בראשונה נכללים הצרכנים מחזיקי הכרטיס, המעוניינים לקבל לידיהם כרטיס אשראי ולעשות בו שימוש בבתי העסק לרכישת מוצרים ושירותים. אך צרכנים הם גם בתי העסק, הצורכים שירותי סליקה מחברות כרטיסי האשראי ונדרשים לשלם עמלת בית עסק עבור שירותים אלה. כאשר מדובר על שירותי הסליקה – הצרכנים הרלבנטיים הם בתי העסק. לפיכך יש לבחון את התחליפיות בעיניהם, בין שירותי הסליקה של חברות כרטיסי האשראי השונות לגבי רשתות כרטיסי האשראי העיקריות במשק.

יישום אמות המידה המקובלות לתחום כרטיסי האשראי מלמד באופן ברור על קיומו של מונופולין הניצב בפני בתי העסק בכל הקשור בסליקת כרטיסי ישראכרט וMasterCard. זוהי מסקנה מתבקשת מהמציאות המסחרית בה חברת ישראכרט היא, למעשה, הגורם השולט ללא עוררין על שירות הסליקה בעסקאות הנעשות בכרטיסים אלה והמייצגות, כאמור, כמעט מחצית מכלל העסקאות הנעשות בכרטיסי אשראי במשק הישראלי. במציאות זו סליקת כרטיסי הישראכרט וה- MasterCard היא בבחינת חובה עבור בתי העסק, ומציאות זו היא הגוזרת גם קיומו של כוח שוק כלפיהם, בידי חברת ישראכרט, המחזיקה בסליקה הבלעדית של כרטיסים אלה ברחבי הארץ.

---

[16] **Times-Picayune Publ.Co. v. United States,** 345 ,U.S. 594 (1953), p.612..
ביטוי דומה מצוי אצלנו בהחלטת הממונה ב **החלטה בדבר אישור מיזוג – רכש דקלה על-יד הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי** (ההגבלים העסקיים – החלטות הממונה ופסקי דין, הוצאת ועד מחוז תל אביב, כרך א', 158, 170); 1993 **הגבלים עסקיים** 3001298: "מטבע הדברים כמעט לכל מוצר ולכל שירות יש תחליפים, אך השוק הרלוואנטי בהגדרתו אינו משתרע על אותו מרחב אינסופי אלא עניינו בתחום מוגדר שבו **מידת התחליפיות משמעותית וישירה**."

[17] ה"ע 1/00 **פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים ואח'**; 2003 **הגבלים עסקיים** 3017513. (להלן: "**ענין פוד קלאב**").

המאפיינים של תעשיית כרטיסי האשראי כ"כלכלת רשת" לה שותפים גם בתי העסק וגם הלקוח – מחזיק הכרטיס, מוליכים למסקנה כי זיהוי אמצעי תשלום אחר כתחליפי מחייב כי אמצעי התשלום האחר יהיה תחליפי הן בעיני הצרכנים והן בעיני בתי העסק. די בכך שעבור אחד מאלה, לדוגמא בית העסק, אין מדובר באמצעי תשלום תחליפי על מנת לקבוע כי מדובר בשוק נפרד, שכן לחברת האשראי יש יכולת להעלות באופן משמעותי את עמלת בית העסק שהיא גובה מבלי שבית העסק יחליט שלא לכבד את הכרטיס, וזאת ללא קשר הכרחי לכוחה אל מול הצרכנים. עמדה על כך הנציבות האירופית באומרה:

> "On the inter-system market, the usage of different payment systems (and thus market shares) is determined by the inter-related decisions of consumers and merchants;
>
> for a payment card to be widely used, it must be accepted by large numbers of merchants, and then cardholders must choose to use that card among the different cards they hold and which are accepted by the merchants in question. Demand from both merchants and cardholders must therefore be analyzed in order to determine the correct definition of the system market.
>
> Consequently, **in order that two different payment instruments be considered as substitutable and therefore included on the same relevant inter-system market, they must be substitutable for both consumers and merchants. If one or the other user of payment Instruments considers two different payment Instruments as not substitutable, then those two Instruments are not substitutable on the inter-system market**"[18]

קיימות אינדיקציות וראיות לא מעטות לכך שסליקת כרטיסי ישראכרט וסליקת כרטיסי MasterCard מהווה, כל אחת, שוק נפרד ומובחן, הן מכרטיסי אשראי אחרים ובראשם – כרטיס הויזה, והן מאמצעי תשלום מסוגים שונים – מזומן והמחאות; בנוסף קיימות אינדיקציות לקיומו של כוח שוק בידי חברת ישראכרט. כל אלה מקימים תשתית ברורה להכרזתה של ישרכאכרט כבעלת מונופולין, השולטת על ענפי סליקת כרטיסי ישראכרט ו- MasterCard.

ג.1. אמצעי תשלום אחרים אינם תחליפים קרובים לכרטיסי ישראכרט ו-MasterCard

האינדיקטורים ומבחני העזר לבחינת קיומה של תחליפיות מובילים למסקנה כי כרטיסי הישראכרט וה- MasterCard מהווים שווקים נפרדים מאמצעי תשלום אחרים. במישור הפונקציונאלי, כרטיסי אשראי נבדלים מאמצעי תשלום אחרים: לבית העסק כרטיס האשראי מציע בעיקר תשלום מובטח וזמין היכול לשמש אותו גם למתן אשראי ללקוחותיו (בעיסקאות

[18] Commission Decision of 24 July 2002 (Case No Comp/29.373 - **Visa International - Multilateral Interchange Fee** OJ L 318 (2002), p. 17, para 46.

תשלומים) כאשר אשראי זה מובטח גם הוא בעיקרו. מצד הלקוח, מהווה כרטיס האשראי אמצעי תשלום בטוח, נוח, פשוט וגמיש הפוטר את הלקוח מן הצורך לשאת עימו מזומנים. החיוב בגין העסקאות נעשה במרוכז וכרוך בהטבות שונות. בנוסף, כרטיס האשראי מאפשר לצדדים לבצע עסקאות בהן אין מפגש פיזי בין הקונה למוכר, כגון עסקאות טלפוניות או עסקאות באמצעות האינטרנט.

חברות כרטיסי האשראי מתמרצות את לקוחותיהן, אוחזי הכרטיסים, לעשות שימוש מרבי בכרטיס האשראי: צבירת נקודות בנות המרה לרכישת מוצרים ושירותים, ומבצעים צרכניים שונים אצל בתי העסק המכבדים את הכרטיס במסגרתם מובטחות הנחות והטבות שונות למחזיקי הכרטיסים - זאת בשונה מאמצעי תשלום אחרים. מכל הסיבות הללו לקוחות רבים מעדיפים לבצע עסקאות באמצעות כרטיסי אשראי. ניסיון מצד בתי העסק, להסיט באופן עקבי חלק ניכר של הלקוחות המחזיקים כרטיסי אשראי – למזומנים והמחאות עלול להוביל לאבדן משמעותי של לקוחות המעוניינים לבצע את הרכישה בכרטיס אשראי. על המוטיבציה הבסיסית של הלקוח לעשות שימוש בכרטיס האשראי עמד בנק ישראל:

> "השימוש הרב בכרטיס האשראי בא על רקע נוחיות השימוש בו וההגנה המוקנית ללקוח מתוקף חוק כרטיסי חיוב, המגביל את גובה הנזק הנגרם ללקוח במקרה של אובדן או שימוש לרעה."[19]

רצונם של הלקוחות להשתמש בכרטיסי האשראי שברשותם מחייב את בתי העסק להתקשר עם חברות כרטיסי האשראי הסולקות כרטיסי אשראי נפוצים. בשל מרכזיות השימוש בכרטיסי אשראי והיקף השימוש בהם, ההולך וגדל, נראה כי בתי עסק חייבים לכבד כרטיסי אשראי, בין שהם מעוניינים בכך ובין אם לאו.[20] למסקנה זו שותף גם בית המשפט האמריקאי:

> "In many circumstances, **consumers strongly prefer to use credit and charge cards** rather than cash or checks, because they generally do not want to carry large sums of cash to make large purchases, and checks generally have much lower merchant acceptance than either cash or general purpose cards… Also, consumers benefit from the general purpose card's credit function, which allows for the choice to purchase now and pay later."[21]

ובהמשך:

> "In this regard, plaintiff has proven through testimony of merchants that **they cannot refuse to accept Visa and MasterCard even in the face of significant price increases because the cards are such**

---

[19] ה"ש 2 לעיל.

[20] מבדיקה שערכה במחלקה הכלכלית של רשות ההגבלים העסקיים במספר בתי עסק התברר כי עלויות כיבוד כרטיסי אשראי לבית עסק גבוהות פי כמה מעלויות כיבוד תשלום במזומן. חרף פערי העלויות בתי העסק בוחרים לכבד כרטיס אשראי. נתונים דומים עלו במספר חקירות עדים בהליך אישור העמלה הצולבת בבית הדין להגבלים עסקיים.

[21] **United States v. Visa U.S.A. Inc.,** 163 F. Supp 2d 322 (2001), 336.

preferred payment methods that customers would choose not to shop at merchants who do not accept them."[22]

המסקנה העולה מן הדברים היא, כי ניתן לראות את בתי העסק כ"שבויים" בידי הלקוחות, הלהוטים להרבות שימוש בכרטיסי האשראי. כפועל יוצא מכך "שבויים" בתי העסק בידי חברת כרטיסי אשראי הסולקת **בלעדית**[23] כרטיס אשראי שהיקף הנפקתו והשימוש בו משמעותי.

עד לכניסת התחרות לענף כרטיסי הויזה היו בתי העסק "שבויים" בידי שני בעלי מונופולין: כ.א.ל בענף הויזה וישראכרט בענפי הישראכרט וMasterCard. הראיה למשמעות התחרותית של מציאות מונוליטית זו של סליקה בלעדית באה עם כניסת התחרות לענף ה"ויזה", אשר הביאה לירידה משמעותית בעמלות המשולמות בעד סליקת כרטיס הויזה – ירידה המוצאת ביטוי בגרף המובא בהמשך הדברים (עמוד 15 להחלטתי זו). ירידה חריפה זו כמו גם פעולות להורדת המחיר שנעשו על ידי בעבר הביאו גם לירידה מסויימת בעמלות בכרטיסי חברת ישראכרט אולם אלה נותרו, כאמור, גבוהות באופן ממשי מעמלות כרטיסי הויזה.

קיימות גם אינדיקציות אחרות המלמדות כי בידי חברות האשראי כוח שוק כלפי בתי העסק, וכן על כך שכרטיסי הישראכרט וה- MasterCard מהווים, עבור בתי העסק, שוק נפרד מאמצעי תשלום "מסורתיים" ככסף מזומן והמחאות. אביא כאן אחת מאלה:

- בתנאי ההיתר הזמני שניתן בתיק ה"ע 4630/01 שונו קטגוריות עמלות המנפיק במטרה לצמצם את הפערים בעמלות בית העסק שמשלמים בתי העסק השונים לחברות הויזה. במסגרת זו הועלה באופן משמעותי שיעור עמלת המנפיק בגין כרטיסי ויזה החלה על רשתות השיווק. החברות הרלוונטיות לשינוי זה היו רק החברות סולקות הויזה (כ.א.ל ולאומי קארד) שכן עמלת המנפיק חלה רק במקרה של סליקה צולבת ואילו חברת ישראכרט לא היתה אז ואיננה צד עד עצם היום הזה – להסכם לסליקה צולבת. ממילא לא נשאה חברת ישראכרט בכל עלות בשל סליקה צולבת כאמור.

- ברם, בסמוך למועד העלאת עמלות הויזה העלתה בהדרגה גם חברת ישראכרט את עמלת בית העסק החלה על רשתות השיווק מ- 0.72% לכ- 1.03% בעסקאות ישראכארט ומ- 0.71% ל- 1.04% בעסקאות MasterCard, קרי העלאה בת למעלה מ – 40%.

- למרות העלאת מחיר ניכרת זו מצד חברת ישראכרט וחרף קיומם של אמצעי תשלום אחרים (מזומן, המחאות) המשיכו כל רשתות השיווק לרכוש שירותי סליקה הן מישראכרט בע"מ (בשני כרטיסיה ישראכרט ו- MasterCard) והן מאחת מחברות כרטיסי האשראי סולקות הויזה. לא זו אף זו: מבדיקה שערכה המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים עולה, כי

---

[22] שם, עמ' 340.
[23] ראו ה"ש 5 לעיל.

אף לא רשת שיווק אחת בחרה שלא לכבד את כל שלושת כרטיסי האשראי הנזכרים, או ניסתה לגרום ללקוחותיה לשלם במזומן או בהמחאות.[24]

אילו הייתה תחליפיות קרובה ומשמעותית בין כרטיסי האשראי לאמצעי תשלום שונים שאינם כרטיסי אשראי מסוג ישראכרט ו MasterCard – נראה כי רשתות השיווק היו מפסיקות לכבד כרטיסי אשראי אלה, או למצער – מפחיתות באופן משמעותי את מחזורי הסליקה בהם ולו היה בכוחן לעשות כן, היו הרשתות האלה מסיטות תשלומים בהיקף נכבד של לקוחותיהן – אל עבר אמצעי תשלום אחרים. ברם, הרשתות לא עשו כן ואף לא סברו כי בכוחן להסיט ביקושים באופן משמעותי מעבר לאמצעי תשלום אחרים, עובדה התומכת בכך כי **הנפשות הפועלות בשוק** (במקרה זה – רשתות השיווק) רואות בכרטיסי האשראי ה שווקים נפרדים מאמצעי תשלום אחרים.

ג.2. סוגיית התחליפיות בין כרטיסי אשראי לבין אמצעי תשלום אחרים נדונה והוכרעה בבתי משפט בחו"ל:

בארה"ב ניתח בית המשפט ארוכות את שאלת התחליפיות בין אמצעי התשלום השונים וקבע את ייחודו של כרטיס האשראי כאמצעי תשלום מובחן ונפרד כלפי הצרכנים. כך נקבע שם כי:

> "Accordingly, because card consumers have very little sensitivity to price increases in the card market and because neither consumers nor the defendants view debit, cash and checks as reasonably interchangeable with credit cards, general purpose cards constitute a product market."[25]

כמבואר לעיל, עניינה של הגדרת השוק באיתור הקבוצה המצומצמת ביותר של מוצרים או שירותים שניתן להפעיל בה כוח שוק. לפיכך היותם של כרטיסי אשראי בכללותם – תחום נפרד מיתר אמצעי התשלום אינה מלמדת בהכרח כי לא ייתכנו שווקים מצומצמים יותר בתוך מרחב כרטיסי האשראי. כך, בהמשך הדברים קבע בית המשפט שויזה ו-MasterCard נהנות מכוח שוק, בין אם יחד ובין אם **כל אחת בנפרד**:

> "Because Visa and MasterCard have large shares in a highly concentrated market with significant barriers to entry, both defendants have market power in the general purpose card network services market, whether measured jointly or separately."[26]

הנציבות האירופית בהחלטתה משנת 2002, לא קבעה מסמרות בסוגיית הגדרת שוק המוצר הרלבנטי בכללותה, אך במסגרת החלטתה קבעה כי מזומן והמחאות אינם תחליפיים לכרטיסי אשראי:

---

[24] המחלקה הכלכלית ברשות ההגבלים העסקיים ערכה בחינה של התפלגות השימוש באמצעי התשלום השונים (כרטיסי אשראי, מזומן ושיקים) לפני ואחרי השינויים המתוארים. הבדיקה העלתה כי לא היה שינוי מהותי בהיקפי השימוש בכרטיסי אשראי בהשואה לאמצעי תשלום אחרים.

[25] ה"ש 21, לעיל בעמ' 338.

[26] שם, עמ' 342.

> "… as concerns cash and cheques, neither of these can be considered as substitutable with payment cards, either from the point of view of merchants or that of consumers."[27]

מן המקובץ עולה המסקנה כי כרטיסי אשראי, ובהם כרטיסי האשראי מסוג ישראכרט ו- MasterCard, נבדלים משאר אמצעי התשלום ומהווים שווקים נפרדים עבור בתי העסק.

ג.3. כרטיסי אשראי אחרים אינם תחליפים קרובים לכרטיסי ישראכרט ו- MasterCard

מנתוני הבנקים הגדולים המחזיקים בחברות כרטיסי אשראי בישראל עולה כי שעור חשבונות העו"ש בהם קיימות בכלל הרשאות לחיוב חשבון הן עבור כרטיס מסוג "ויזה" והן עבור כרטיסי ישראכרט או MasterCard עומד על כ- **3%** בלבד[28]. זהו שיעור זניח לגמרי.[29]

ההשלכות התחרותיות הנובעות ממצב דברים זה תומכות במסקנה כי גם אם עמלת בית העסק בביצוע העסקה באמצעות ישראכרט או MasterCard תעלה בשיעור קטן אך יציב (5% עד 10%) לעומת עמלת בית העסק הנהוגה לגבי סליקת עסקאות שנעשו בכרטיסים מסוג ויזה, לא תהיה בידי בית העסק אפשרות בת קיימא להימנע מרכישת שירותי הסליקה של שני הכרטיסים מחברת ישראכרט. בית העסק נעדר יכולת ממשית להסיט ביצוע עסקאות בשיעור משמעותי מכלל כרטיסי ישראכרט ו- MasterCard לכרטיסים אחרים, משום תפוצתם הרחבה עד מאוד של כרטיסי חברת ישראכרט: רוב הלקוחות המחזיקים בכרטיס מסוג ישראכרט או MasterCard, אשר יבואו אל סף דלתו של בית העסק, אינם מחזיקים כרטיסים פעילים מסוג ויזה. מיעוטם יחזיק בכרטיסים פעילים משתי ה"משפחות" (גם כרטיס שסליקתו נעשית בידי חברת ישראכרט וגם כרטיס אחר). במציאות זו יעדיף בית העסק שלא לאבד את הלקוח או את העיסקה ולכן יכבד את כרטיס האשראי מסוג ישראכרט וה- MasterCard. ראיה לתלותו של בית העסק בחברת ישראכרט היא העובדה כי מתוך עשרות אלפי בתי עסק בישראל שברשותם מסופים לסליקת כרטיסי אשראי רק שיעור זניח ביותר (פחות מ-3%) סולקים רק כרטיסי חיוב מסוג ויזה. בהיותה של חברת ישראכרט הסולקת הבלעדית של כרטיסים אלה[30] – חייב בית העסק, למעשה, לשכור את שירותיה.

מבחינת בית העסק משמעות המציאות המסחרית המתוארת היא ברורה ופשוטה: החלטה עקרונית שלא להתקשר עם חברת ישראכרט ולא לכבד כלל כרטיסי ישראכרט ו- MasterCard משמעה איבוד נתח משמעותי מאד של עסקאות. במציאות בה מתחריו של בית העסק מכבדים כרטיסי אשראי מסוגים אלה מגלמת החלטה מסוג זה השלמה עם חיסרון תחרותי מובהק וקשה.

---

[27] ה"ש 18 לעיל.

[28] הנתון נכון לחודש מאי 2003.

[29] גם אם נביא במניין לקוחות נוספים להם הונפקו כרטיסי ויזה על ידי חברות כרטיסי האשראי וכן – לקוחות המנהלים חשבונות בבנק אחר (שאינו נמנה על הבנקים המחזיקים בחברות כרטיסי האשראי) וזה הנפיק להם כרטיס אשראי מסוג אחר – עדיין יוותר השיעור של לקוחות המחזיקים בידם כרטיסים משני הסוגים בלתי משמעותי .

[30] למעט כאמור בה"ש 5 לעיל, חלק זניח מהסליקה של כרטיס MasterCard הנעשה ע"י חברות אחרות בסליקה "נכה".

ניתן להניח כי לו היה חלקם של כרטיסי ישראכרט וה- MasterCard בקרב הלקוחות זניח – יכול היה בית עסק להשלים עם קיומו של חיסרון תחרותי שולי.

ברם, כאשר **כמעט מחצית מהלקוחות מחזיקי כרטיסי האשראי במשק** מחזיק באחד הכרטיסים הנשלטים על ידי חברת ישראכרט – אין בית העסק מסוגל להרשות לעצמו, מבחינה מעשית, להגיף דלתו בפני כמות כה נכבדה של לקוחות. היקף כרטיסי הישראכרט וה-MasterCard בידי לקוחות פוטנציאלים בעיני בעל העסק כמפורט לעיל, וביחד למעלה מ- 40% מכלל כרטיסי האשראי) והשימוש התדיר בכרטיסים על ידי לקוחות אלה, אינו מותיר למעשה לבתי העסק ברירה אמיתית, אלא להתקשר עם חברת ישראכרט בהסכם סליקה.

מסקנה זו עולה בקנה אחד עם מסקנת הדו"ח שהוכן בעניין זה עבור משרד האוצר בבריטניה:

> "Once a payment scheme has reached critical mass, it becomes progressively more difficult for retailers not to accept that scheme's cards - for fear of losing incremental business to competitors. From the retailer's perspective, payment schemes are not good substitutes for each other, even where they offer customers very similar products (e.g., Visa Debit and Switch). This is because a specific card product may be the preferred method of payment for enough customers to make it very costly for a retailer to refuse to accept that card. Accepting all of the major card schemes is virtually a necessity for large sectors of UK retailing. Each of these schemes has the opportunity to exploit this position."[31]

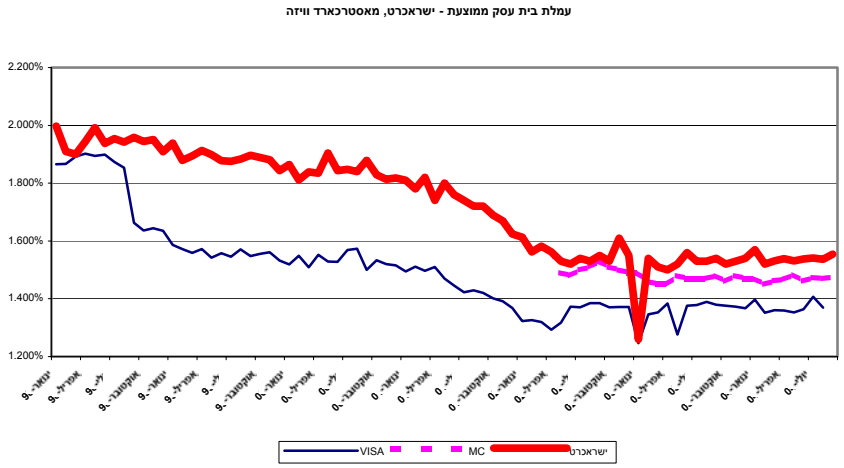
אינדיקציה נוספת לבידולם של כרטיסי חברת ישראכרט תימצא ב**עמלות בית העסק הנגבות בעד סליקתם**. התנהגות המחירים (שעורי עמלות בית העסק הממוצעות מתחילת 1997) תומכת במסקנה כי אין למעשה יכולת לבתי העסק להסיט באופן ממשי מחזורים מביצוע עסקאות באמצעות כרטיסי ישראכרט או MasterCard לכרטיס ויזה.

נקודת המוצא לבחינה זו נעוץ בשינויים מבניים מהותיים שחלו בשנים האחרונות בענף כרטיסי הויזה. שינויים אלה, ובהם כניסתה של תחרות מצד חברת "אלפא קארד" ולאחר מכן פירוק השותפות בין הבנקים בחברת כ.א.ל והקמתה של חברת לאומי קארד, המתחרה כיום בחברת כ.א.ל – שינו מן היסוד אמיתות שנראו משך שנות דור – כחוק: בשוק הויזה פועלים כיום שני גורמים נפרדים – החברות כ.א.ל (בשליטת בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי) ולאומי קארד (בשליטת בנק לאומי). שתי חברות אלה מציעות שירותי הנפקה וסליקה של כרטיסים מסוג ויזה, הן מתחרות זו בזו בגובה עמלת בית העסק שהן גובות מבית העסק והן קשורות ביניהן בהסכם המאפשר ביצועה של סליקה צולבת (הסכם זה ושיעור עמלת המנפיק במסגרתו נדון בבית הדין להגבלים עסקיים - ה"ע 4630/01).

בעקבות התחרות בשוק הויזה ירד, באופן משמעותי ומיידי, שיעורן של עמלות בית העסק שגובות החברות המתחרות בשוק זה. ברם, ירידה זו בעמלות לא לוותה בירידה בשיעור דומה בעמלות בית

[31] D. Cruickshank **Competition in UK Banking** (March 2000), paraD3.22.

העסק שנגבו על ידי ישראכרט שנותרה שולטת לבדה בסליקת העסקאות בכרטיסי הישראכרט וה MasterCard. בתרשים המוצג להלן ניתן לראות את השפעת התחרות על עמלות בתי העסק ב"ויזה", לעומת הקיפאון היחסי בעמלות "ישראכרט MasterCard" באותה תקופת זמן.[32]



העובדה שהעמלות בכרטיסי ישראכרט וה- MasterCard נותרו דומות וברמה גבוהה, חרף הירידה המשמעותית שחלה בשיעור עמלות בית העסק הנגבות עבור סליקת כרטיסי ויזה, תומכת גם היא במסקנה המתבקשת בראי כלל הנסיבות הרלבנטיות: כרטיסי הויזה אינם תחליפיים, בעיני בתי העסק, לכרטיסי ה- ישראכרט וה- MasterCard.

מכלול הדברים מצביע בבירור על כך שכרטיסי הישראכרט וה- MasterCard מהווים שוק נפרד עבור בתי העסק, שסולק השולט בו יכול להפעיל כוח שוק כלפי בתי העסק. למעשה מהווה כל אחת מרשתות כרטיסים אלה שוק נפרד אולם כיום נסלקים הכרטיסים הללו יחדיו על ידי חברת ישראכרט – השולטת בסליקתם ללא עוררין ומציעה את סליקתם יחדיו לבתי העסק. מציאות זו מעניקה אף היא לחברת ישראכרט כוח משמעותי כלפי בתי העסק.

ד. המסגרת הנורמטיבית

בדומה לדיני התחרות במדינות אחרות, גם חוק ההגבלים העסקיים אינו מציב דרישה כי שליטתו של אדם באספקת כלל המוצרים התחליפיים הקרובים זה לזה תהא מלאה ומושלמת (100%) כדי שזה יוכרז כבעל מונופולין. בישראל, מסתפק חוק ההגבלים העסקיים בקביעת החזקה, כי כאשר מרכז ספק תחת ידו מעל ממחצית מאספקת מוצר ותחליפיו הקרובים ביותר – הינו בעל מונופולין והממונה על ההגבלים נדרש להכריזו ככזה.

[32] יש לציין כי ביום 1.11.2001 החלה ישראכרט בהפחתה מדורגת של שיעורי עמלות בתי העסק בשל נוסח צו מוסכם שגובש בין הממונה לקבוצת הפועלים בהתאם לסעיף 50ב לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. זוהי הפחתה שמקורה בהתערבות אקסוגנית ואינה תולדה של תחרות בשוק.

סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, המתווה את המסגרת הנורמטיבית להכרזה על גוף עסקי כבעל מונופולין, קובע:

"יראו כמונופולין ריכוז של יותר ממחצית מכלל אספקת הנכסים או מכלל רכישתם, או של יותר ממחצית מכלל מתן שירותים, או מכלל רכישתם בידיו של אדם אחד (להלן - בעל המונופולין). על קיומו של מונופולין כאמור יכריז הממונה בהודעה ברשומות."

המבחן בו בחר המחוקק להכרזתו של מונופול הוא מבחן מבני עובדתי המוסב על שליטה בעיקר האספקה בפועל של נכס או שירות.[33] מבחן זה מקים חזקה כי אחיזתו של גוף במחצית מכלל אספקת הנכסים או השירותים משוק נתון, כפי שהוא בפועל, מבטאת שליטה ומעמד כאלה המצדיקים לבסס קביעה רגולטורית בדבר קיום המונופולין.

בעניינו הדברים פשוטים: חברת ישראכרט היא הגוף הכמעט בלעדי[34] הסולק בישראל כרטיסי אשראי מסוג MasterCard , בשיעור העולה בהרבה על מחצית, והינה הגוף הבלעדי הסולק בישראל כרטיסי שראכרט. יתרה מזו, חברת ישראכרט הינה הבעלים של כרטיסי אשראי מסוג ישראכרט והיא **היחידה** שבכוחה להעניק רשיונות לגופים אחרים לסלוק כרטיסי ישראכרט.

ה. סוף דבר – הכרזה

אשר על כן, בתוקף סמכותי לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, אני מכריז בזה כי חברת ישראכרט היא בעלת מונופולין בסליקה של כרטיסי חיוב ישראכרט ו- MasterCard.

הודעה על קביעתי זו תימסר לחברת ישראכרט. קביעתי זו, בדבר היות חברת ישראכרט בעלת מונופולין תהא ראיה לכאורה בכל הליך משפטי.

ישראכרט רשאית לחלוק על קביעתי זו בדרך של הגשת ערר לבית הדין להגבלים עסקיים בתוך 30 יום מיום מועד קבלת ההודעה.

ו. הכרזה לאחר בקשה למתן צו מוסכם

להכרזה זו קדמו שנים גדושות פעילות מצד רשות ההגבלים העסקיים בניסיונות חוזרים ונשנים לכונן תחרות בסליקת MasterCard וישראכרט. תקצר היריעה מלפרט את כל הנסיונות, המגעים, ההתכתבויות וההצעות שהציעה רשות ההגבלים העסקיים בכדי להביא תחרות בענפים אלו, אך במסגרת הכרזה זו אמנה אך את עיקרי הדברים ומהותם הכללית:

עוד ביום 7 באוגוסט 2002, באתי לכלל הסכמה עם חברת ישראכרט על הגשת בקשה לבית הדין להגבלים עסקיים למתן תוקף של צו מוסכם, על פי סעיף 50ב לחוק ההגבלים העסקיים, חלף הכרזתה של חברת ישראכרט כבעלת מונופולין בסליקת כרטיסי חיוב מסוג ישראכרט ומסוג MasterCard (להלן "**הצו המוסכם**").

---

[33] לדיון בשאלת התשתית העובדתית הנדרשת לשם הכרזה על גוף כבעל מונופולין, ראה ערר 1/89 **תעשיות אלקטרו-כימיות (פרוטארום) בע"מ נ' הממונה על הגבלים עסקיים** ; 1992 **הגבלים עסקיים** 3006158.

[34] ה"ש 5 לעיל.

מטרתה העיקרית של הבקשה למתן צו מוסכם, היתה לכונן תחרות בסליקת MasterCard ונכללו בו הוראות וחיובים שונים שהוטלו על חברת ישראכרט שנועדו להגשמתה של מטרה זו.

הסכמה זו גובשה לאחר ששוכנעתי כי קיים מצב של מונופולין בסליקת כרטיסי חברת ישראכרט ולאחר שחברה זו כמו גם בעליה (קבוצת בנק הפועלים) הפקידו, עוד בידי קודמי, התחייבויות לפתוח את סליקת הכרטיסים שבשליטת חברת ישראכרט לסולקים נוספים.

במכתב למנכ"ל בנק הפועלים מיום 21 ביוני 2001, שליווה את גיבוש ההסכמה נשוא הצו המוסכם, הודעתי מפורשות כי **"אם לא תתפתח תחרות בשווקי הסליקה של ישראכרט ו-MasterCard, יהיה רשאי הממונה לנקוט בכל הליך אחר לפי חוק ההגבלים העסקיים".**

בהתאם לפרק ו' להוראות הצו המוסכם, נדרשה ישראכרט לפעול להקמת ממשק משותף שיאפשר כניסת תחרות לשווקי סליקת הישראכרט וה- MasterCard. ברם, נכון לעתה, אף שהממשק המשותף הוקם (באיחור) עומד הוא כאבן שאין לה הופכין, ותחרות בשוק הMasterCard – אין. סיבות שונות למצב זה ועיקרן באי יכולתן של חברות כרטיסי האשראי להגיע ל"הסכם מקומי" שיאפשר הכנסת הממשק המשותף לפעולה ועימו – את בוא התחרות.

הבקשה לצו מוסכם טרם אושרה ולא ניתנה החלטה בה, אך כל עוד היתה הבקשה תלויה פעלתי רבות, במהלך כל השנים האחרונות, מול חברות כרטיסי האשראי בנסיון חוזר ונשנה לגשר על הפערים השוררים ביניהן והמונעים מהחברות – כל אחת מסיבותיה – לחתום על הסכם מקומי המאפשר תחרות כאמור. בכלל זה הבאתי לאחרונה בפני חברות כרטיסי האשראי הצעת הסדר מפורטת, במטרה לאפשר להן להגיע להסכמה הנחוצה להפחת תחרות בסליקת כרטיסי MasterCard. חברות כרטיס האשראי העלו במהלך משא ומתן ארוך זה דרישות מדרישות שונות (בהן העלאת שיעור העמלה הצולבת על עסקאות בתשלומים) אך בסופו של דבר, כל כמה שיש להצטער על כך, לא נשאו מאמצים אלה פרי, והחברות (ובהן ישראכרט) סירבו להיענות להצעה.

בינתיים התברר כי שוק סליקת כרטיסי הישראכרט, אשר הצו המוסכם נמנע מלהסדירו, נותר שוק משמעותי בגודלו ובניגוד לתחזיות שהוצגו בעת הגשת הבקשה לצו מוסכם – היקפו לא דעך באופן מהותי. ברור עתה כי אין מדובר אפוא בשוק "הולך ונכחד" אלא ברשת כרטיסים משמעותית בהיקפה ובגודלה אשר יש לתת את הדעת לבעיית התחרות בגישה לסליקתה.

כך או כך – המטרה שעמדה ביסוד הבקשה לצו מוסכם – תחרות בשוק סליקת ה- MasterCard – לא מומשה אף שהיתה אמורה להתקיים זה מכבר. חברת ישראכרט עשתה מהלכים לפי ההסכמה עימה שביסוד הבקשה לצו מוסכם, ובעקבות כך לא הוכרזה בשלוש השנים האחרונות כבעלת מונופולין. אולם בנסיבות אלה של חלוף זמן כה רב ואי פתיחת שערי התחרות ולו בחלק מהכרטיסים שסליקתם נשלטת בידי חברת ישראכרט – הגיעה העת להפעיל סמכותי כדין. אין טובת הציבור נשכרת מהמשך עמידה על בקשה לצו מוסכם שאינו יכול להביא עימו כל מזור לתחרות בשווקים הרלבנטיים.

במצב דברים זה מצאתי לנכון, לאחר מספר הודעות שנתתי לחברת ישראכרט על כוונתי לעשות כן, לחזור מן הבקשה לצו מוסכם (אשר טרם נדונה וטרם אושרה), באשר בנסיבות הנוכחיות ברי כי אין בבקשה ובצו המוסכם שאישורו התבקש – להביא לתחרות אפקטיבית בסליקה של כרטיסי MasterCard[35].

אבהיר כי הדברים המובאים תחת סעיף זה באו אך כדי להשלים את "תמונת ההליכים" שננקטו ואין בהם, כמובן, כדי להקרין על ההכרזה גופא, המבטאת את המצב התחרותי השורר בשווקים הנתונים ואת מעמדה הנתון של חברת ישראכרט בשווקים אלה. פירוט הדברים מובא במסגרת הודעתי לבית הדין להגבלים עסקיים על חזרתי מן הבקשה לצו מוסכם, אשר כאמור לעיל – טרם נדונה.

דרור שטרום
הממונה על ההגבלים העסקיים

י"ג אייר תשס"ה

22 מאי 2005

[35] בד בבד עם פרסום הכרזה זו הוגשה הודעה לבית הדין להגבלים עסקיים במסגרתה פירטתי בפני בית הדין להגבלים עסקיים את הנסיבות והשיקולים העיקריים שהביאוני לחזרה מן הבקשה לאישור צו מוסכם ולהפעלת סמכותי כדין.

אסמכתא ז׳

מיכל (שיצר) גל ומנחם פרלמן, ניתוח משפטי וכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים (תשס״ח)

עמ׳ 120

הגדרת שווקים

מאת

מנחם פרלמן*

א. מבוא

1. הקדמה

מיזוגים והסדרים כובלים צפויים ליצור או להגביר כוח שוק כאשר הם מביאים ליצירת מונופול. קיים חשש מפני יצירה או הגברה של כוח שוק קיים גם ללא יצירת מונופול, כאשר המיזוג או ההסדר הכובל מגביר משמעותית את הריכוזיות, בשוק לא ריכוזי, או כאשר הוא מגביר את הריכוזיות בשוק ריכוזי. כל זאת כאשר השוק מוגדר ונמדד נכון. למרות מגבלותיה הרבות, ריכוזיות מהווה את האינדיקטור המתומצת הטוב ביותר הקיים לאומדן הסבירות להימצאות כוח שוק. דרכי התנהגות מסוימות של פירמה עשויות להיחשד כפוגעות בציבור כאשר חלקה של אותה פירמה בשוק הוא משמעותי.

פרק זה מציג את הכלי האנליטי המשמש להערכת הפגיעה בתחרות ובציבור כתוצאה מהגבלים עסקיים מסוגים שונים, במסגרת של הגדרת שוק שהיא בעלת משמעות כלכלית בהקשר לשאלה הנבחנת. יש לזכור כי הגדרת השוק הרלוונטי היא כלי עזר לניתוח של סוגיות הקשורות לתחרות ואין לה קיום אלא בהקשר התחרותי הרלוונטי.

הגדרת השוק הרלוונטי משמשת ככלי אנליטי במסגרת עריכת ניתוח תחרותי על ידי רשויות תחרות רבות. לעניין זה ראה את ההפניות למסמכי רשויות תחרות זרות שבסוף פרק זה.

הגדרה נכונה של השוק הרלוונטי, בהיעדר הפליית מחירים, מתחמת את המוצרים ואת האזור הגיאוגרפי, ומזהה את היצרנים או את ספקי השירותים המשתתפים בתחרות הקובעת את מחיר המוצר או השירות. אם כך להגדרת השוק הרלוונטי יש ממד של מוצר (מה הם המוצרים הנכללים בשוק) וממד של איזור (מה הם האיזורים הגיאוגרפים הכלולים בשוק). למעשה, השוק הרלוונטי הוא אותו השוק שבו שליטתה של פירמה יכולה לאפשר לה להקטין תפוקה ולהעלות מחיר מעבר לעלות השולית, תוך גריפת רווח.

* כלכלן, שותף במשרד הייעוץ הכלכלי סוארי ושות'.

nevo.co.il

2. כוח שוק

המטרה הכלכלית העיקרית של דיני התחרות היא הגבלת היכולת של פירמה, או קבוצת פירמות, מלרכוש כוח שוק, אלא אם לכוח שוק זה יש יתרונות מאזנים לטובת הציבור. ההגדרה הכללית ביותר ל"כוח שוק" היא היכולת של הפירמה או של קבוצת פירמות הפועלות ביחד להעלות מחיר ולהקטין תפוקה לאורך זמן, בהשוואה למחיר ולתפוקה שהיו מתקיימים בשוק תחרותי, ולהרוויח כתוצאה מכך. בקשר לכך יש להתייחס למונח תפוקה באופן רחב, כך שצמצום התפוקה יכול לבוא לידי ביטוי גם בפגיעה באיכות המוצרים ובמגוונם ולאו דווקא בפגיעה בכמותם המיוצרת. השאלות הנשאלות הן כמובן מה הם המחיר והכמות ההיפותטיים שהיו שוררים ב"שוק תחרותי" וכיצד ניתן לאמוד אותם.

מאחר וככלל, בשווקים תחרותיים המחיר שווה לעלות השולית, הגדרת המושג כוח שוק מתייחסת ליכולת לקבוע באופן רווחי מחיר גבוה מהעלות השולית, כאשר עלות שולית מוגדרת כתוספת ההוצאה הכרוכה בייצור יחידה אחת נוספת. מכאן נגזר מדד לכוח שוק, שהוא הפער שבין המחיר לבין העלות השולית. מדד זה קרוי מדד לרנר והוא מחושב על ידי חלוקת הפער שבין המחיר לבין עלות השולית למחיר. אם P הוא מחיר המוצר ו־MC היא העלות השולית בייצורו, מדד לרנר יהיה שווה ל:

$$\frac{P - MC}{P}$$

לכאורה מדובר בנוסחת חישוב פשוטה, אולם בפועל בדרך כלל אין אפשרות לאמוד את העלות השולית של הפירמה.[1]

בתנאים של תחרות משוכללת, הפער בין המחיר לבין העלות השולית יהיה אפס, אולם המחיר יכול להיות גבוה מהעלות השולית גם כאשר הרווחים אינם עולים על הרווחים התחרותיים. כך למשל במצב שבו יש הוצאות קבועות גדולות. דוגמה לכך ניתן למצוא בשווקי התרופות. עלות הפיתוח של תרופה היא גבוהה מאוד וכרוכה בסיכונים משמעותיים, אולם לאחר הצלחה ותחילת ייצור מסחרי, העלות השולית בייצור כל קופסת תרופות נוספת היא נמוכה יחסית. אם חברות תרופות תגבנה מחיר (גם לתרופות חדשות בתקופה שבה הן מוגנות בפטנט) שמכסה רק את העלות השולית שבייצור, הן לא תוכלנה לכסות את עלויות הפיתוח הגבוהות (גם של התרופה הספציפית שבדוגמה וגם של מאמצי פיתוח שלא נשאו פרי). דוגמה זו ממחישה את הקושי הקיים בקביעת אמת המידה ההיפותטית של המחיר שהיה שורר ב"שוק תחרותי" בהשוואה למחיר בפועל.

1 ראו לדוגמה D.W. Carlton, J.M. Perlof *Modern Industrial Organization* (3rd ed., 1999), 610.

nevo.co.il

דרך נוספת לאמוד את מידת כוח השוק של פירמה או של קבוצת פירמות ביחד, היא באמצעות מדידת עקומת הביקוש וגמישות הביקוש (שיעור השינוי בכמות המבוקשת כתוצאה משינוי ב־1% במחיר) של המוצר, כמו גם מדידת עקומת ההיצע וגמישות ההיצע (שיעור השינוי בכמות המוצעת כתוצאה משינוי של 1% במחיר). במציאות בדרך כלל לא ניתן להשיג את בסיסי הנתונים הנדרשים לצורך אמידת גדלים אלה.

3. הקשר בין נתח שוק לכוח שוק

כפי שעולה מהסעיף הקודם, מדידה ישירה של כוח שוק אינה אפשרית בדרך כלל. נתח שוק יכול לשמש כתחליף וכקירוב לצורך אומדן כוח השוק. אמחיש זאת בדוגמה הבאה: נניח שבשוק מסוים פועלות 10 תחנות דלק זהות המתחרות זו בזו ולכן לכל תחנת דלק יש נתח שוק של 10%. אם אחת תחנות הדלק תעלה את מחיר הדלק מ־5 ש״ח ל־6 ש״ח סביר שלקוחותיה יבדקו את המחירים בסביבה וכאשר יגלו שהמחירים בשאר התחנות נשארו 5 ש״ח יעברו לתדלק בתחנות האחרות. בהנחה שכל התחנות זהות וממוקמות באופן יחסי במרחקים שווים לתחנה הראשונה, הרי שמספר הלקוחות של כל אחת מהתחנות האחרות יגדל לכל היותר ב־10% (אם כל לקוחות התחנה הראשונה ינטשו אותה). כמובן שבעל התחנה הראשונה יגלה שהעלאת המחיר לא הייתה כדאית כי כל לקוחותיו (או לפחות חלק גדול מהם) נטשו אותו, ומכאן נגזר שאותו בעל תחנה אינו מחזיק בכוח שוק.

כעת נשנה את הדוגמה ונניח שיש רק שלוש תחנות דלק, האחת גדולה מאוד ולה נתח שוק של 80%, והשתיים האחרות קטנות בהרבה ולכל אחת מהן נתח שוק של 10% כל אחת. אם בעל התחנה הראשונה יעלה את המחיר ולקוחותיו ירצו לנטוש אותו, יגדל מספר הלקוחות של כל אחת מהתחנות האחרות פי 5 ממספר הלקוחות לפני העלאת המחיר. גידול כה עצום בתפוקה יכול להיות בלתי סביר (למשל כתוצאה ממגבלת גודל בתחנה שתביא לתורים ארוכים). התוצאה תהיה שרק חלק מהלקוחות ינטשו את בעל התחנה הראשונה ויכול להיות שימצא שהעלאת המחיר הייתה כדאית והגדילה את סך רווחיו. במילים אחרות, בעל התחנה עם נתח שוק של 80% נהנה מכוח שוק.

דוגמה זו ממחישה את העובדה שכאשר יש חסמי כניסה והתרחבות, נתח השוק יכול לשמש כמדד וכקירוב לקיומו של כוח שוק. הדוגמה גם ממחישה את העובדה שנתח השוק לא יכול לשמש כשלעצמו הוכחה לקיום כוח שוק, שכן גמישות היצע גבוהה (חסמי כניסה והתרחבות נמוכים) עשויים לשלול גם מבעל נתח שוק גדול את היכולת להחזיק בכוח שוק. בדוגמה לעיל, אם בעלי תחנות הדלק האחרות היו יכולים להגדיל את שטחן ואת תפוקתן באופן מידי וללא עלויות שקועות (או אם אנשים אחרים היו יכולים להקים תחנות דלק במהירות וללא עלויות שקועות), בעל התחנה הראשונה לא היה יכול להרוויח כתוצאה מהעלאת המחיר.

122 nevo.il

נתחי שוק גבוהים לאורך זמן בשוק המוגדר היטב יכולים לשמש כראיה נסיבתית לכוח שוק.[2] ראיה נסיבתית נוספת יכולה להיות קיומם של רווחים גבוהים במיוחד או יחס גבוה במיוחד בין מחיר לעלות, להבדיל מראיות ישירות, כדוגמת מדידה של גמישויות ביקוש או דחיקת מתחרים בדרכים אחרות מאשר בדרך של יעילות עדיפה.

4. השימוש בהגדרת שוק

אם כך נתח שוק הוא מדד חשוב ורלוונטי לצורך יישום דיני תחרות שעיקרם הכלכלי הוא מניעת תופעת כוח השוק וניצולה לרעה, אולם על מנת לחשב נתח שוק צריך להגדיר את השוק. נוכח העובדה שהשימוש בהגדרת השוק הוא לצורך חישוב נתחי שוק שהם קירוב לכוח שוק, נגזרת המסקנה שצריך להגדיר את השוק באופן שיהפוך את נתחי השוק לבעלי משמעות קרובה ככל האפשר לכוח שוק.

הגדרת השוק רלוונטית להגבל עסקי מסוג **מונופולין**: על פי הדין הישראלי, מונופולין מוגדר כריכוז של יותר ממחצית מהאספקה של נכסים או שירותים בידי אדם אחד. על מנת לחשב את חלקו של האדם בשוק צריך ראשית להגדיר את השוק.

הגדרת השוק רלוונטית גם להגבל עסקי מסוג של **מיזוג חברות**: הממונה על הגבלים עסקיים צריך להתנגד למיזוג חברות או להתנותו בתנאים, כאשר קיים חשש סביר שהמיזוג יפגע באופן משמעותי בתחרות בענף. על מנת לערוך ניתוח תחרותי של המיזוג צריך להגדיר את הענף (השוק).

כמובן שהגדרת השוק רלוונטית מאוד גם למרבית **ההסדרים הכובלים** – הן לבחינת התנהגות כלשהי, אם היא עולה כדי הסדר כובל (לפי המבחן הפונקציונלי הקבוע בסעיף 2(א) לחוק ההגבלים העסקיים, תשמ"ח-1988 (להלן: החוק), הן לבחינת הפטורים הקבועים להסדרים כובלים. כך לדוגמה פטורי הסוג משחררים רשימה ארוכה של הסדרים כובלים מהצורך לקבל פטור או אישור, בתנאי שנתח השוק של הצדדים להסדר נמוך מהשיעורים שנקבעו. גם כאן יש צורך בהגדרת שוק על מנת לחשב את נתח השוק.

הגדרת השוק משמשת למעשה כ"אבן הפינה" של מדיניות תחרות מודרנית וכנקודת מוצא לניתוח התחרותי כמעט בכל שאלת הגבל עסקי. הגדרת השוק מסרטטת את גבולות התחרות הרלוונטית – המוצרים, היצרנים והאיזור הגיאוגרפי – ומאפשרת ניתוח תחרותי לשאלה העיקרית: קיומו של כוח שוק או החשש מהיווצרותו.

הגדרת השוק הרלוונטי היא כלי עזר לניתוח של סוגיות הקשורות לתחרות ואין לה קיום אלא בהקשר התחרותי הרלוונטי. על מנת לערוך ניתוח כלכלי בעל משמעות לשאלת היצירה והניצול של כוח שוק, השוק הרלוונטי צריך להיות מוגדר ביחס לשאלת התחרות המתעוררת. ייתכן ותהיה הצדקה להגדיר שווקים רלוונטים שונים אפילו ביחס לאותם

2 ראו לדוגמה M.S. Gal *Competition Policy for Small Market Economies* (2003), ch. 1.

nevo.co.il

מוצרים ולאותם יצרנים, וזאת על פי השאלה הנבחנת. כך לדוגמה בעת בחינה של מיזוג חברות השאלה הנשאלת בדרך כלל היא כיצד ישפיע המיזוג על המחירים בהשוואה למחירים בפועל בשוק **לפני המיזוג**. בעת בחינת התנהגותו של בעל מונופולין (פירמה דומיננטית) השאלה היא כיצד משפיעה התנהגות זו על המחירים ההיפותטיים בשוק בהשוואה למחירים **לולא התנהגות זו**. מכאן עולה שאפילו אם מדובר באותו שוק ובאותו מוצר, יכולה לקום הצדקה להגדרת שוק שונה שמתבסס על אמת מידה אחרת של מחירים אלטרנטיביים.

5. התפתחות המושג

בשנות החמישים החל השימוש בארצות־הברית בהגדרת שוק ככלי אנליטי בניתוח התחרותי. הגדרת השוק הפכה גם לחלק פורמלי מהניתוח התחרותי של מיזוגים, אולם בהיעדר בסיס מתודולוגי מוצק ובהיעדר קווים מנחים ברורים, לא התפתחה הסכמה סבירה בדבר האופן שבו יש להגדיר שווקים. בית המשפט העליון של ארצות־הברית התייחס לנושא בפסק הדין *Brown Shoe*[3] והציג רשימה לא סגורה של אינדיקטורים "פרקטיים" להגדרת שוק, כדוגמת אלה:

- הייעוד והשימוש אשר נעשה במוצרים;
- הנתונים הפיזיים־אובייקטיבים של המוצרים;
- מחיר המוצרים;
- מבנה הביקוש וההיצע, תוך אפיון הלקוחות והספקים המרכזיים;
- הפרספקטיבות בקרב הנפשות הפועלות;
- מאפיינים אחרים של המוצרים, אשר יכולים להצביע על מידת התחליפיות ביניהם.[4]

מאפיינים אלה הם אמנם "פרקטיים" ונוחים לשימוש גם למשפטן חסר הרקע הכלכלי, אולם במצבים רבים מדי ניתן להצדיק הגדרות שוק שונות ומנוגדות תוך שימוש במדדים אלה. הכלכלן הידוע Dennis Carlton סיכם בצורה קולעת את הבעייתיות של הגדרת שווקים באמצעות המדדים הבאים:

> "The application of this laundry list of criteria has not let to precision in defining a market for antitrust purposes".[5]

3 *Brown Shoe Co. v. Brown Shoe Co. v. United States*, 370 U.S. 294 (1962).

4 ראו גם בפסקי דין של בית הדין להגבלים עסקיים: ה"ע (י־ם) 3/97 **מגל מערכות בטחון בע"מ נגד הממונה על ההגבלים העסקיים**, פורסם בנבו (להלן" עניין מגל); ערר (י־ם) 1/00 **פוד קלאב בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים**, פורסם בנבו; החלטת הממונה על ההגבלים העסקיים "דקלה, הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי – החלטה בדבר אישור מיזוג בתנאים" **קובץ ההגבלים העסקיים** א (1993) 158 (להלן: **עניין דקלה**).

nevo.co.il

ואכן מלומדים מהאסכולה הקרויה "Chicago School", טענו באותה תקופה כי בתי המשפט והרשויות מגדירים את השווקים באופן סובייקטיבי על מנת להצדיק, בדיעבד, התערבות רגולטורית כנגד עסקים גדולים, בשל עצם היותם גדולים, בדמות איסור על מיזוגים. הדברים באו לידי כך שמשפטן נודע, ששימש כממונה על הגבלים עסקיים וכפרופסור למשפטים באוניברסיטת הרוורד, הגדיר את המצב בצורה פיגורטיבית למדי כ־"a bloody mess".[6]

רק בשנת 1982 פרופ׳ ויליאם בקסטר, ששימש באותה עת כממונה על הגבלים עסקיים בארצות־הברית, שילב חשיבה כלכלית ומתודולוגיה סדורה בתהליך הגדרת השוק במסגרת ההנחיות לבדיקת מיזוגים שפורסמו על ידי משרד המשפטים האמריקני באותה שנה. המושג Small but Significant non-transitory increase in price (SSNIP), שעליו מבוסס מבחן המונופול ההיפותטי שייבחן להלן, הפך למושג יסוד בתחום ההגבלים העסקיים והתקבל, בצורה זו או אחרת, בכל משטרי התחרות בעולם.

ב. מבחן המונופול ההיפותטי

1. מהו מבחן המונופול ההיפותטי

על פי מבחן המונופול ההיפותטי, שוק רלוונטי יכלול את קבוצת המוצרים הקטנה ביותר באזור הגיאוגרפי הקטן ביותר שבו מונופול היפותטי יוכל להפעיל כוח שוק. הפעלת כוח השוק באה לידי ביטוי ביכולת להעלות מחיר בשיעור קטן, אך משמעותי, באופן שאינו בר־חלוף (ובאנגלית: Small but Significant non-transitory increase in price – SSNIP).

גישה זו אומצה גם בישראל בעניין **תנובה**:

> ״למעשה, השוק הרלבנטי הינו אותו השוק, בו שליטתה של פירמה יכולה לאפשר לה להקטין תפוקה ולהעלות מחיר מעבר לעלות השולית, תוך גריפת רווח״.[7]

הגיונם של דברים ברור – השוק צריך להיות כזה שליצרן שיספק את כל המוצרים שנכללו בו על פי ההגדרה, יהיה כוח מונופוליסטי. אם יוגדר השוק באופן צר יותר, אפילו נתח שוק של 100% לא יהווה אינדיקציה לקיומו של כוח שוק, קל וחומר נתח שוק נמוך מזה, וכל מטרת התרגיל של הגדרת השוק הרלוונטי נכשלה.

5 D.W. Calrton *Modern Industrial Organization* (1999), 614.

6 D.F. Turner "The Role of the 'Market Concept' in Antitrust Law" 49 *Antitrust L.J.* (1980) 1145, 1150.

7 **ע״א 2247/95 הממונה על ההגבלים העסקיים נ׳ תנובה מרכז שיתוף לשיווק תוצרת חקלאות בישראל בע״מ, פ״ד נב(5) 213.**

nevo.co.il

ולהיפך – אם יוגדר השוק באופן רחב מדי, מעבר למינימום המוצרים והאיזור הגיאוגרפי הנדרשים להקניית כוח שוק למונופול היפותטי, הרי שאפילו לפירמה עם נתח שוק נמוך עשוי להיות כוח שוק בשוק שכזה. שוב הוכשלה מטרת הגדרת השוק.

כדוגמה ניתן להשתמש בשני משווקים של מכוניות משפחתיות יפניות, שחלקם המצרפי מתוך סך שיווק המכוניות בישראל הוא 10%, חלקם מסך שיווק מכוניות משפחתיות הוא 45% ואילו חלקם מתוך שיווק מכוניות משפחתיות מתוצרת יפנית הוא 100%. נניח שלמרבית הצרכנים המכוניות המשפחתיות של כל היצרנים (או לפחות של מרביתם) הן תחליפים קרובים וטובים.

אם נגדיר את השוק כשוק המכוניות המשפחתיות היפניות (ולא נכלול בו מכוניות משפחתיות מתוצרת קוריאה, מדינות מזרח ומערב אירופה ועוד) נגיע למסקנה השגויה שלפיה מיזוג של אותם שני משווקים יצור מונופולין מוחלט בעל נתח שוק של 100%. במצב שכזה הנחת הבסיס תהיה שהמיזוג יצור כוח שוק משמעותי, הנחה שיהיה קשה מאוד לסתור אותה.

אם נגדיר את השוק כשוק המכוניות בכללו, ובתוכו גם מכוניות יוקרה, מכוניות ספורט, ג׳יפים ומכוניות מיני, נתח השוק של שני המשווקים יהיה 10% בלבד ולכאורה יעלה מכך שאין זו אפשרות סבירה כלל ועיקר שמיזוג של שניהם ייצור נתח שוק. תחת הגדרת שוק זו לא נדרשת כלל בדיקה נוספת של המיזוג על מנת להגיע למסקנה שאינו מקים חשש ליצירת כוח שוק. ואילו בהגדרת השוק ה״נכונה״, זו המתייחסת למכוניות המשפחתיות בלבד, אך מתוצרת כל היצרנים, נתח השוק המצרפי יעמוד על 45%. במצב שכזה ייתכן שתהיה לפירמה הממוזגת כוח שוק וייתכן שלא, והשאלה תדרוש ניתוח נוסף.

הדוגמה לעיל הבהירה את הקשר שבין הגדרה נכונה של השוק לבין המשמעות של נתחי השוק המחושבים בתוכו, ותוכל להקל על הבנת השיקולים שיפורטו בהמשך ואשר צריכים לשמש בעת הגדרת השוק הרלוונטי.

2. העלאת מחיר צריכה להיות ריווחית

מבחן המונופול ההיפותטי מבוסס על ההנחה שהעלאת המחיר על ידי המונופול ההיפותטי צריכה להיות ריווחית. הנחת המוצא היא שהפירמות מתנהגות בצורה רציונלית ולכן אותו מונופול היפוטתי יעלה את המחיר רק אם כתוצאה מכך רווחיו יגדלו. בדרך כלל העלאת מחיר מביאה להקטנת הכמות המבוקשת מהמוצר. מצד אחד, הכנסות המונופול גדלות כתוצאה מהעלאת המחיר על כמות המוצרים שממשיכה להימכר. מצד אחר, ההכנסות קטנות (או לכל הפחות לא גדלות) בשל הקיטון בכמות הנמכרת. הוצאותיו של המונופול קטנות (או לכל הפחות לא גדלות) בעקבות הקיטון בכמות המיוצרת. העלאת המחיר תהיה ריווחית רק כאשר הסכום של שלוש השפעות אלה הוא חיובי.

126

3. מהו שיעור עליית מחיר קטן, אך משמעותי

אף שהמבחן להגדרת שווקים הוא אותו מבחן בכל שווקי המוצרים (או לפחות במרביתם), הרי שהמאפיינים הכלכליים הרלוונטיים של השוק המוגדר יכולים להיות שונים עד מאוד. כך לדוגמה שוק החשמל[8] הוגדר כשוק רלוונטי. גם שוק אספקת המבורגרים על ידי רשתות הוגדר בשוק רלוונטי.[9] והרי אין ספק שכוח השוק של מונופולין היפותטי בשוק החשמל (שכרגע אף אינו היפותטי) גדול משמעותית וללא השוואה מכוח השוק של מונופולין היפותטי בשוק רשתות ההמבורגרים. זאת גם משום שגמישות הביקוש לחשמל קטנה משמעותית מגמישות הביקוש ל"המבורגרים של רשתות" וגם משום שגמישות ההיצע בשוק החשמל שונה משמעותית מגמישות ההיצע בשוק "רשתות ההמבורגרים".

לא ניתן לקבוע מספר לשיעור עליית המחיר הנדרש לעמידה בכלל של "קטן, אך משמעותי" שיהיה נכון תמיד. המספר ה"פופולרי" ביותר המשמש בקשר לכך הוא שיעור עליית מחיר של 5%, אך לעתים קרובות משתמשים בתחום של 5%-10%. במקרים מסוימים (בעיקר בשווקי סחורות אחידות) ניתן להשתמש גם במספר קטן יותר (עד כדי 2%).

4. מהי העלאת מחיר שאינה בת חלוף

בדוגמה שניתנה בתחילת פרק זה, של תחנת דלק המחזיקה בנתח שוק של 10% ומעלה את מחיריה, יכול להיות שלתקופת זמן מסוימת רווחיה של התחנה אפילו יגדלו, שכן יכול לקחת זמן עד שהצרכנים ילמדו על כך שהמחירים בתחנות האחרות נשארו נמוכים יותר ועד שישנו מהרגליהם להיכנס לתחנה הספיציפית. במקרה שבו כל התהליך לא נמשך אלא כמה ימים אין משמעות כמובן לראות את העלאת המחיר כזו שאליה מתייחס המבחן. לעומת זאת אם התהליך נמשך כמה שנים (לדוגמה אם נדרשת הרחבה של תחנות הדלק האחרות על מנת לתת מענה תחרותי להעלאת מחיר של תחנת דלק בעלת נתח שוק גדול) שבמהלכן יכולה הפירמה להרוויח כתוצאה מהעלאת מחירים מעבר למחירים התחרותיים, הרי שלא ניתן להתעלם מכוח השוק שישרור במשך תקופה ארוכה ויביא לפגיעה ברווחה.

תקופת זמן של כמחצית שנה עד שנה יכולה לשמש כאמת מידה סבירה לפרק הזמן שמעבר אליו העלאת מחיר תיחשב ככזו שאינה בת חלוף.

8 הממונה על ההגבלים העסקיים **חברת החשמל בע"מ – הכרזה בדבר קיום מונופולין** (6.1.99) http://www.etype.co.il/Anti1/Files/2438/503005787.pdf.

9 הממונה על ההגבלים העסקיים **בורגר ראנץ' (1983) בע"מ, ריקמור בע"מ (בהקפאת הליכים) זכיינית בורגר קינג – נימוקי התנגדות למיזוג**, ה"ע 290775/5385 (14.12.03) (להלן: עניין **בורגר ראנץ'**) http://www.etype.co.il/Anti1/Files/5616/503009996.pdf.

nevo.co.il

5. מה הם מחירי הבסיס

מבחן המונופול ההיפותטי מתייחס ליכולת להרוויח כתוצאה מהעלאת מחירים ביחס ל"מחירים התחרותיים". מה הם מחירים אלה? האם אלה המחירים השוררים בשוק כיום, האם אלה המחירים ההיפותטיים שהיו שוררים בשוק בתחרות משוכללת או שאולי מדובר במחירים המקנים "תשואה סבירה" כלשהי ליצרנים?

שאלה זו היא שאלה קריטית שכן מחירי "מוצא" אלה משפיעים על הסבירות שצרכנים יעברו לצרוך מוצרים אחרים כתוצאה מעליית מחירים.

פרשת ה"צלופן" מספקת דוגמה טובה לחשיבות התשובה לשאלות אלו. במקרה זה של חברת דו־פונט (Du Pont),[10] הנודע גם כ־"cellophane fallacy", במסגרת פסק דין שנוי במחלוקת שניתן בשנת 1956 קבע בית המשפט העליון של ארצות־הברית, שהשוק הרלוונטי לבחינת מעמדה של דו־פונט שמייצרת צלופן, כולל גם חומרי אריזה גמישים אחרים.

השאלה שנבחנה הייתה אם לחברת דו־פונט היה כוח שוק ביחס למחירי הצלופן. פסיקת בית המשפט הייתה שלדו־פונט לא היה כוח שוק. מסקנה זו נשענה על הממצא שלדו־פונט היה נתח שוק לא גדול בשוק חומרי האריזה. השוק הרלוונטי הוגדר כשוק חומרי האריזה שכן במחירי השוק של צלופן באותה תקופה חומרי האריזה האחרים היו תחליפים טובים, במובן שעלייה קטנה במחירי הצלופן (מעבר למחירי השוק באותה תקופה) הייתה גורמת לצרכנים להשתמש בחומרים אלה במקום בצלופן.

בפני בית המשפט היו ראיות שמחירי הצלופן היו גבוהים במידה משמעותית מהעלות השולית לייצורו. כלומר מחירי השוק של צלופן באותה תקופה כבר גילמו בתוכם ניצול כוח שוק במידה מקסימלית, כך שכל העלאה נוספת תגרום למעבר משמעותי של צרכנים לתחליפים. לכן בקשר לשאלה של ניצול כוח שוק, הגדרת השוק כשוק מוצרי האריזה הייתה שגויה. הגדרת השוק הנכונה בהקשר זה הייתה צריכה להתייחס למחירים התחרותיים של צלופן (כלומר אלה שהיו נקבעים ברמת העלות השולית – לולא ניצול כוח השוק), ואז השוק היה כולל רק את הצלופן.

לעומת זאת הגדרת שוק חומרי האריזה כולם הייתה נכונה אם בית המשפט היה נדרש לשאלה של מיזוג בין דו־פונט לבין יצרן חומרי אריזה אחרים. במקרה זה השאלה שהייתה עומדת לדיון היא אם המיזוג עלול להביא לעליית משמעותית נוספת במחירים מעבר למחירי השוק הנוכחיים (גם אם חלקם נקבעו על ידי מונופול שהוא בעל כוח שוק).

ככלל, במקרה של מיזוגים והסדרים כובלים בין פירמות שנבחנים מראש (ולפני ביצועם), מחירי הבסיס הרלוונטיים הם המחירים השוררים בפועל בשוק משום שהשאלה התחרותית הנשאלת היא כיצד ישנה המיזוג (או ההסדר הכובל) את כוח השוק בהשוואה

10 *U.S. v. E.I. du Pont de Nemours & Co.*, 351 U.S. 377 (1956).

128.il

למצב לולא המיזוג. ואם כך, בדרך כלל סביר להניח שלולא המיזוג לא צפויים שינויים במחירי השוק.

לעומת זאת כאשר מבקשים לבחון אם לפירמה מסוימת יש כוח שוק, אם על מנת לבחון אם היא נהנית ממעמד דומיננטי (בעלת מונופולין) טרם מיזוג ואם על מנת לבחון אם התנהגות כלשהי היא ניצול מעמד בשוק לרעה, יש להיזהר מלעשות שימוש במחירים הנוכחיים אם מחירים אלה אינם משקפים רמת מחירים "תחרותית".

ג. הגדרת שוק המוצר

1. תהליך זיהוי המוצרים הרלוונטים בשוק בהתבסס על צד הביקוש

נשתמש כדוגמה בחברת תעופה המפעילה שירותי תעופה סדירים ליעדי נופש. האם השוק כולל רק שירותי תעופה סדירים או שטיסות שכר אף הן נמצאות באותו שוק? בשלב ראשון של הגדרת השוק צריך למצוא מה הם המוצרים הכלולים בשוק הרלוונטי.

בדרך כלל הריסון המידי והאיום העיקרי על כוחו של מונופול היפותטי נובע מיכולתם המידית של צרכנים לעבור לצריכת מוצרים אחרים ככל שמוצרים אלה תחליפיים בעיניהם למוצרים המיוצרים על ידי המונופול.

תהליך זיהוי המוצרים בשוק הרלוונטי יתחיל מזיהוי המוצר בהגדרה הצרה ביותר שלו הרלוונטית להגבל הנבחן. במקרה של מיזוג או הסדר כובל אופקיים מדובר במוצר או במוצרים המיוצרים על ידי הגופים השותפים למיזוג או להסדר הכובל. במקרה של מונופולין מדובר במוצר או במוצרים המיוצרים על ידי המונופולין.

את התרגיל המחשבתי הכרוך בזיהוי המוצרים שבשוק ניתן לתאר באופן הבא: בשלב ראשון יש לבחון מה צפוי לקרות במידה ומונופול היפותטי המשיא את רווחיו ומייצר את כל הכמות מאותו מוצר יעלה מחיר (או יפחית איכות) בשיעור קטן, אך משמעותי ולא חולף. אם בתגובה לעליית מחיר זו צפויים הצרכנים להקטין את הכמות הנרכשת מהמוצר באופן שאינו מספיק על מנת שעליית המחיר לא תהיה כדאית למונופול, המוצר הנבחן יוגדר כשוק המוצר הרלוונטי. אם בתגובה לעליית מחיר זו צפויים הצרכנים להקטין את הכמות הנרכשת מהמוצר בהיקף גדול מספיק כך שלאותו מונופול לא כדאי יהיה להעלות את המחיר, יש להמשיך ולהוסיף לשוק המוצר את המוצר הבא שהוא התחליף הקרוב ביותר למוצר הראשון. תהליך אנליטי זה של הוספת מוצרים לשוק המוצר הרלוונטי יימשך עד למציאת אותה קבוצת מוצרים הקטנה ביותר, שלגביה מונופול היפותטי יוכל להעלות מחיר בשיעור קטן, אך משמעותי ולא חולף, ולהרוויח כתוצאה מכך.

חשוב להזכיר שאף שאין חולק על חשיבות מבחן המונופול ההיפותטי, בפועל מתקיים הדיון בהגדרת השוק לעתים במנותק ממבחן זה ובהתבסס על כללי "אצבע". דוגמה לכך ניתן למצוא בפסק הדין בערר חברות הטלוויזיה בכבלים על הכרזתן כבעלות מונופולין

nevo.co.il

בתחום אספקת שידורי טלוויזיה רב־ערוצית בתשלום, בכל אחד מאזורי הזיכיון לשידורי טלוויזיה בכבלים שבהם הן פועלות.[11] במקרה זה הדיון בפסק הדין התבסס על טיעונים איכותיים, ייתכן משום שלא הובאה בפני בית הדין תשתית עובדתית־כמותית.

2. גמישות תחלופה של הביקוש

גמישות הביקוש של המוצר ביחס למחיר מודדת את שיעור השינוי בביקוש למוצר א בתגובה לעליית מחירו ב־1%. גמישות זו קובעת את מידת כוח השוק שיכולה להיות ליצרן יחיד של מוצר מסוים. ככל שגמישות הביקוש של מוצר תהיה גבוהה יותר, הרי שכתוצאה מעליית מחירו יותר צרכנים יפסיקו לרוכשו – ויהפכו בכך את העלאת המחיר לבלתי ריווחית ליצרן.

לכן מבחן גמישות הביקוש של המוצר מאפשרת לבחון אם מוצר מסוים מהווה שוק רלוונטי נפרד (כאשר הגמישות נמוכה) אם לאו (כאשר הגמישות גבוהה). בכל מקרה, על מנת לזהות את המוצרים הנוספים בשוק הרלוונטי, יש לעשות שימוש במבחן גמישות הביקוש הצולבת.

גמישות הביקוש הצולבת בין מוצרים ביחס למחיר (cross elasticity of demand) מודדת את שיעור השינוי בביקוש למוצר א בתגובה לעליית מחירו של מוצר ב ב־1%. ככל שגמישות הביקוש הצולבת בין שני מוצרים גבוהה, משמעות הדבר רמה גבוהה יותר של תחליפיות ביניהם בעיני הצרכנים. מכאן שזיהוי המוצרים שהם תחליפיים למוצר הנבחן ולכן נמצאים באותו שוק רלוונטי ביחד איתו, מתבסס על העיקרון של זיהוי המוצרים שגמישות התחלופה הצולבת שלהם גבוהה.

3. מדדי איכות פרקטיים

הקושי בהגדרת שווקים נובע מכך שחישוב גמישויות ביקוש (אם גמישות הביקוש העצמית ואם גמישות הביקוש הצולבת) היא משימה מורכבת הדורשת משאבים רבים ונתונים שלא תמיד קיימים. קושי מרכזי שעומד לא פעם בפני הכלכלנים העושים במלאכה הוא לאתר בסיס נתונים רלוונטי ועדכני. פעמים רבות קשה להשיג בסיס נתונים מהימן שילמד על התנהגות הביקוש למוצר "חשוד". קשיים אלה ואחרים עלו בפרשת הערר על הכרזת המונופולין של מגל:

> "יישום המבחן של גמישות הביקוש הצולבת מחייב בדיקה אקונומטרית על בסיס נתונים אמפיריים אודות התנהגות הצרכנים. בדיקה כזאת אמנם עשויה

11 ערר (ה"ע) 10/99 **תבל תשדורת בינלאומית לישראל בע"מ נ' הממונה על ההגבלים העסקיים**, פורסם בנבו (2001).

nevo.co.il

לספק תשובה ברורה לגבי גבולותיו של השוק. אולם יישומו בשטח של מבחן זה על בסיס "מדידה אמפירית של גמישות הביקוש הצולבת היא במקרים רבים מלאכה קשה עד בלתי אפשרית".[12]

לכן מקובל לעשות שימוש במדדי איכות על המוצרים ועל מאפיינים שונים מהשווקים בדרך להגדרת השוק. במסגרת זו קיימת רשימה, שאינה סגורה, של מאפיינים:

(א) השוואת מחיר המוצרים

"בבחינת התחליפיות מהווה המחיר מימד חשוב, שכן מוצר היקר משמעותית מעמיתו עשוי שלא לשמש תחליף קרוב לו",[13] אולם כאשר פערי המחיר אינם מאוד גדולים, בייחוד בשוק של מוצרים מבודלים, גם מוצרים הנמכרים במחירים שונים יכולים להימצא באותו שוק.

(ב) פרספקטיבת הנפשות הפועלות

"סממן נוסף וחשוב לתהייה על קנקנו של ענף הינו נקודת הראות של הנפשות הפועלות, הנושאות והנותנות במוצר שבמחלוקת".[14] על פרספקטיבת הנפשות הפועלות ניתן ללמוד מתוך מסמכים שנוצרו במהלך העסקים הרגיל ומתוך התנהגותם. כך לדוגמה מתוארת המסקנה העולה מתוך מסמכי החברות המתמזגות בהחלטת הממונה:

> "עיון במצבור מסמכים זה העלה באופן ברור כי כל אחת משלוש הרשתות הפועלות בשוק ההמבורגרים בוחנת באורח מובהק היבטים מרכזיים ביכולותיה, פעולותיה ותוכניותיה אל מול השתיים האחרות וכמעט ואינה בוחנת פרמטרים אלה אל מול מסעדות מזון אחרות. הצ"יפס והקציצה נתפסים כ"מוצרי הליבה" שעל איכותם ניטשת התחרות בין הרשתות. כך גם במחקרים אסטרטגיים ומעקבים אחר נכסיות מותגים שמקיימות הרשתות הוגדרה לא אחת מטרת המחקר כ"מעקב אחר מצבה של רשת (המבורגר X – ד.ש.) מבחינת נוכחות, תדמית והעדפת הרשת מול רשתות ההמבורגר האחרות.
>
> מסמכי הנהלה שהעבירו רשתות ההמבורגרים הצביעו על כך שהנהלת כל רשת מנתבת פעילותה תוך מבט מתמשך על מיצובה והצלחותיה מול שתי רשתות ההמבורגר האחרות. בין השאר משוות רשתות אלה את מוצריהן

12 עניין מגל, לעיל הערה 4, פסקה 31 לפסק הדין.
13 עניין דקלה, לעיל הערה 4.
14 שם.

nevo.co.il

באורח מתמיד אל מוצרי הרשתות האחרות. רשתות ההמבורגר אף מנהלות מעקב אחרי מסעות הפרסום של שתי הרשתות האחרות. הרשתות בודקות בסקרים 'זכירת פרסומות' רק בהתייחס לרשתות המבורגר אחרות. גם פרמטרים אחרים של מיקום, תדירות אכילה, איכות ומודעות נבדקים כמעט אך בהתייחס לרשתות ההמבורגר האחרות. המונח 'רשתות ההמבורגר האחרות' כקבוצת התייחסות חוזר על עצמו פעמים רבות במארג המסמכים המלווים את חיי הרשת. מסעדות מזון מהיר נזכרות באופן זניח לגמרי".[15]

(ג) הנתונים הפיזיים־אובייקטיבים

"נוהגים לשקול את הנתונים הפיזיים־אובייקטיביים של מוצרים כדי לעמוד על מידת התחליפיות שבהם, וזאת מתוך הנחה שככל שמוצרים דומים יותר, כן יש סיכוי שיוכלו לשמש תחליף זה לזה".[16]

(ד) מבנה הביקוש וההיצע

"הנסיבות שבהן מתנהלים המכירה והרכש של המוצר או השירות משליכות על הגדרת השוק. הכוונה לזהות המוכרים והרוכשים, המשתמשים והמשווקים ומערכת היחסים שביניהם. על כן כדי להגדיר שוק רלבנטי, יש להתחקות אחרי תנאי התחרות ולבדוק אם הם שווים לכל נפש שמא שונים יחסית לכל מוצר. ...בנדון חשוב לבדוק אם אין עסקינן בקטגוריות שונות של רוכשים שהם חלק מסביבה תחרותית שונה. ...באותה מידה חשובה הבדיקה אם אין בנמצא קטגוריות של ספקים המתמחים במוצר או בשירות".[17]

4. מדדים כמותיים/התנהגותיים

אין להסיק מהקושי שתואר לעיל בקשר לאמידת גמישויות הביקוש, שהחלופה היחידה לאמידה אקונומטרית מלאה של גמישויות ביקוש היא שימוש במדדים איכותיים סובייקטיבים. הניסיון הבין־לאומי בהגדרת שווקים מלמד שמסקנה מעין זו היא שגויה.

הפרקטיקה הכלכלית והמשפטית המודרנית בארצות־הברית ובאירופה משלבת שימוש במדדים כלכליים־כמותיים, גם בהתבסס על נתונים חלקיים, עם מדדים איכותיים, לצורך הגדרת שווקים רלוונטיים. הכלים שבהם נעשה שימוש משתנים ממקרה למקרה והם תלויים בנסיבות המקרה, בנתונים ובעדויות הזמינות. מדדים רלוונטים עיקריים הם:

15 נימוקי התנגדות למיזוג בעניין **בורגר ראנץ'**, **לעיל** הערה 9.
16 עניין **דקלה**, **לעיל** הערה 4.
17 **שם**.

nevo.co.il

(א) התנהגות מחירים מקבילה על פני זמן

מעצם העובדה שלשני מוצרים יש מחירים שונים, לא ניתן להסיק בהכרח שמדובר במוצרים הנמצאים בשווקים שונים. מחירי המשקה של קוקה קולה יכולים להיות גבוהים מאלה של פפסי, אולם שני מוצרים אלה עדיין יכולים להיות באותו שוק, אם הורדת מחירים נוספת של פפסי תגרור מעבר משמעותי של צרכנים משתיית קוקה קולה לשתיית פפסי קולה.

ניתוח מיתאם התנהגות המחירים על פני זמן הוא כלי יעיל יותר להגדרת שווקים. כלי זה מתבסס על ההנחה שאם שני מוצרים שייכים לאותו שוק רלוונטי, יש לצפות לכך שמחיריהם יתנהגו בצורה דומה על פני זמן. לדוגמה אם מחירו של האחד יורד, יש לצפות שגם מחירו של השני יירד, שאחרת הצרכנים יפנו לתחליף הראשון ויפסיקו לצרוך את המוצר השני. בדוגמה לעיל, יש לבחון את המיתאם של התנהגות מחירי קוקה קולה ופפסי קולה על פני זמן. כאשר עורכים ניתוח כזה, יש לזכור שלעתים מיתאם גבוה בין סדרות המחירים יכול לנבוע מכך שייצור שני המוצרים צורך את אותה תשומה. ניתן להתגבר על בעיה זו על ידי ניכוי מחיר התשומה ממחירי המוצרים.

דוגמה – שווקי המים המינרליים והמשקאות הקלים

בשנת 1992 רכשה חברת נסטלה את חברת פרייה. נסטלה ייצרה מגוון רב של מוצרי מזון ומשקאות, וביניהם גם מים מינרליים במותגים Vittel ו־Hepar. פרייה ייצרה את המים המינרלים במותג Perrier. בהודעת המיזוג שהוגשה לנציבות האירופאית, טענה נסטלה שהשוק הרלוונטי כולל את כלל המשקאות הקלים ולכן נתח השוק שלה לא יהיה משמעותי, גם לאחר המיזוג. הנציבות דחתה טענה זו והגדירה שווקים רלוונטים נפרדים למים מינרליים ולמשקאות קלים אחרים בהתבסס גם על ניתוח מקדמי של מיתאם בין המשקאות השונים.

בשוק היו מותגים נוספים של מים מינרלים, כדוגמת Vittelloise ו־Badoit. הנציבות מצאה שמקדמי המיתאם בין מחירי מותגים שונים של מים מינרליים נע בין 0.85 (בין Badoit ו־Vittelloise) ועד 1 (בין Hepar ו־Vittel), כלומר נמצאה רמה גבוהה של מיתאם בהתנהגות המחירים שבין מותגי המים המינרליים השונים.

במקביל מצאה הנציבות מקדמי מיתאם גבוהים בין מותגי משקאות קלים; כדוגמה ציינה את המיתאם הגבוה בין התנהגות מחירי קוקה קולה, מי טוניק (של שוופס) ובנגה (של פרנו).

לעומת זאת התברר שמקדם המיתאם בין מותגים שונים של מים מינרליים לבין מותגים שונים של משקאות קלים הוא בדרך כלל שלילי, ואם הוא חיובי – ערכו קטן מאוד.

המיתאם בהתנהגות המחירים על פני זמן הוביל את הנציבות למסקנה ששוק המים המינרליים נפרד משוק המשקאות הקלים האחרים.

nevo.co.il

בדוגמה זו המסקנה התבססה על ניתוח מקדמי המיתאם ועל השוואת מקדמי המיתאם שבין מותגים שונים של מים מינרליים ומשקאות קלים – בינם לבין מותגים אחרים מאותה קטגוריה "חשודה" ובינם לבין מותגים מקטגוריה אחרת (Benchmarking).

(ב) עדות על צרכנים שעברו בין המוצרים בתגובה לשינוי מחיר

לעתים מתרחשים בשווקים אירועים פתאומיים ובלתי צפויים המשפיעים על התנהלותם. אירוע שכזה המתרחש בצד הביקוש או ההיצע, מאפשר להתחקות אחר התהליכים התחרותיים בשוק ולזהות את יחסי הגומלין בין מוצרים שונים ובין יצרנים שונים. הפתאומיות של האירוע מייצרת תנאים של מעין ניסוי טבעי – בשל הפתאומיות והמידיות של ה"שוק", אין צורך בניתוח אמפירי מורכב של ניטרול ההשפעה של גורמים אפשריים רבים אחרים.

האירועים יכולים להיות מסוגים שונים, כגון כניסת מתחרה חדש לשוק, שינוי טכנולוגי, פיחות פתאומי ומשמעותי בשער החליפין, התערבות רגולטורית וכיו"ב. במקרים שכאלה ניתן לאסוף נתונים ועובדות על צרכנים שעברו בין המוצרים בתגובה לאותו שינוי מחיר.

(ג) עלויות המעבר וזמן המעבר בין צריכת מוצרים

ככל שעלויות המעבר וזמן המעבר בין צריכת המוצרים גדולים יותר הסבירות שמדובר במוצרים הנמצאים באותו שוק רלוונטי יורדת. כך לדוגמה ייתכן שחימום בסולר ובגז נושאים מאפיינים דומים ועלויות דומות, אולם המעבר מחימום בסולר לחימום בגז מצריך החלפת מערכות חימום הכרוכות בזמן ובעלות גבוהה יחסית. לכן אין זה סביר שסולר וגז לחימום ביתי נמצאים באותו שוק רלוונטי.

5. גמישות תחלופה של ההיצע

נניח לצורך הדוגמה שחברת תעופה מסוימת מפעילה טיסות שכר ליעד נופש כלשהו (ונניח אפילו שהיא היחידה המפעילה טיסות שכר ליעד זה). נניח גם שמנקודת ראות הצרכנים, טיסות ליעדים אחרים אינן תחליף טוב מספיק לטיסות לאותו יעד, אולם בשוק פועלות חברות תעופה נוספות שמפעילות טיסות שכר ליעדים שונים, ובכל נקודת זמן הן יכולות להחליט על היעדים שאליהם יטוסו ולהסיט את הטיסות במהירות על פי הכדאיות היחסית. האם במקרה זה אותה חברת תעופה היא מונופול וניתן להגדירה כיחידה בשוק? שהרי אם תעלה מחירים, ואפילו במעט, חברות התעופה האחרות צפויות להתחיל באופן מידי בהפעלת טיסות לאותו יעד.

nevo.co.il

את כוח השוק של המתחרים בפועל בשוק יכולים לרסן גם יצרנים שלא פועלים כיום בשוק, אך צפויים במהירות וללא עלויות משמעותיות לפעול בשוק הרלוונטי בתגובה לעליית מחיר קטנה, אך משמעותית.

לדוגמה ייתכן שמאפייה המייצרת בעיקר חלות יכולה באופן מידי, תוך שימוש באותו ציוד, כוח אדם, תשומות ומערך שיווק, להגדיל את ייצור הלחם אם מחיר הלחם יעלה, ולהוות בכך תחרות אפקטיבית למאפיות המייצרות בעיקר לחם. בדוגמה זו הגדרת שוק רלוונטי נפרד ללחם ולחלות (שאינם תחליף קרוב מספיק בעיני הצרכנים) עלולה להביא לחישוב נתחי שוק שאינם מלמדים דבר על כוח שוק.

אין מחלוקת על כך שבניתוח תחרותי יש להתחשב גם ביכולת הכניסה לשוק של מתחרים נוספים, אולם השאלה היא אם יש להביא בחשבון את יכולת הכניסה כבר בשלב הגדרת השוק הרלוונטי או שיש להגדיר את השוק הרלוונטי בהתבסס על שיקולים מצד הביקוש בלבד ואת הכניסה האפשרית של יצרנים נוספים לנתח בשלב אחר בניתוח התחרותי.

החלטות אחדות של רשות ההגבלים העסקיים ציינו במפורש במקרים מסוימים את צד ההיצע כרלוונטי לצורך הגדרת השוק הגיאוגרפי. כך בהחלטת הממונה בעניין **דקלה** נקבע כי:

> "עד כאן לסממנים המשמשים לעזר בבדיקת התחליפיות מצד הביקוש, שהיא החשובה מבין הבדיקות. אך תחליפיות ניתנת למדידה אף מצד ההיצע. אלא שכאן שאלת המפתח היא אם ספקי מוצרים או שרותים אחרים מסוגלים לשנות מדרכי הייצור בקלות יחסית, במהירות מספקת ובכמויות מספיקות כדי להתאים עצמם לספק את המוצרים או השירותים הנדונים. ההדגש הוא על הקלות היחסית שמעבר ובחפזה שבה ניתן המהלך לביצוע שכן אם יש לחוש לקשיים משמעותיים באספקה או שיווק או להשקעות כבדות אין לראות את הספקים שיתקלו בהם כחלק מהשוק הקובע. במצב שכזה הם לא יוכלו להוות משקל נגד של ממש להפעלת כוח שוק".[18]

הדברים נקבעו ברחל בתך הקטנה בנימוקי ההחלטה להתנגדות למיזוג ידיעות אחרונות וגלובס:[19]

> "אולם העדר תחליפיות מצד הביקוש אינו חותם את תהליך הגדרת השוק הרלבנטי. היכולת להפעיל כוח שוק הגוזרת את מידותיו של השוק

18 שם.

19 הממונה על ההגבלים העסקיים מיזוג בין בראון־פישמן תקשורת בע"מ לבין ידיעות אחרונות בע"מ – החלטה בדבר התנגדות למיזוג – נימוקי התנגדות (20.10.02) http://www.etype.co.il/Anti1/Files/5546/503009239.pdf (להלן: עניין ידיעות אחרונות).

nevo.co.il

הרלבנטי, אינה תלויה רק בתחליפים קרובים העומדים לצרכן בעת הזו, אלא גם ביכולת של ספקים קיימים בשווקים משיקים להרחיב את ההיצע שלהם, כך שמוצרם יוכל להפוך תחליף קרוב למוצר בו מדובר (למשל ל'גלובס').[20] חשיבות צד ההיצע להגדרת השוק מצאה ביטוי בהחלטות הממונה בעבר[21] ובכללן החלטת הממונה בהכרזת ידיעות.[22] תחליפיות ההיצע משמשת בהגדרת השוק גם בדיני התחרות בארצות הברית[23] ובאירופה.[24] יפים לעניין זה דברי השופט Posner: '[T]he definition of a market depends on substitutability on the supply side as well as on the demand side. Even if two products are completely different from the consumer's standpoint, if they are made by the same producers an increase in the price of one that

20 *The Haagen-Dasz Company, Inc. v. Double Rainbow Gourmet Ice Creams*, 895 F. 2d 1417, 1418 (1990): "If either a number of substitute goods exist, or entry into an industry is reasonably easy, or both, a seller setting a product's price above the competitive level, cost plus a reasonable return, will encourage both consumers shifts to alternative substitute goods and new or increased seller entry into the market. A seller in a market with this structure will not be able to maintain monopoly prices, and thus can not be said to have market power".

21 הממונה על ההגבלים העסקיים אגד – אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ, הכרזה בדבר קיום מונופול (26.6.99) http://www.etype.co.il/Anti1/Files/1548/503005789.pdf: "מקובלת בפסיקת דיני התחרות הגישה הבוחנת את השוק בהקשרים רחבים יותר מנקודת מבטו של הצרכן הבודד. כך קבעה הפסיקה בארצות־הברית במספר הזדמנויות, כי למרות שעבור קבוצת צרכנים ספציפית הצורכת מוצר מסוג מסוים אין מתקיימת תחליפיות עם ספקים אחרים של אותו מוצר באזורים אחרים משתרע השוק על מכלול האזורים הללו, לאור מאפיינים הנוגעים למבנה ההיצע... בחינה בעינו של הצרכן הבודד אין בה די".

22 עניין ידיעות אחרונות, לעיל הערה 19, פסקה 26 להחלטה: "בהמשך תיבחן מידת תחליפיות הביקוש, ובמידת מה גם תחליפיות ההיצע, בין המוצר המצומצם לבין מוצרים אחרים".

23 *U.S. v. Eastman Kodak*, 853 F. Supp 1454 (1994) (סרטי צילום לחובבים במהירות שונה ולגודל מצלמה שונה, מצויים בשוק רלוונטי, אחד הואיל ויצרנים יכולים לעבור לייצור סרטים בגודל ובמהירות שונים); *Carter Hawley Hale Stores, Inc. v. The Limited, Inc.* 587 F. Supp. 246 (1984) (ייצור וקמעונאות ביגוד אינם יכולים להיות מסווגים לפי אופנתיות, קבוצת מחיר או מידות מיוחדות, הואיל ובמקרה של הפעלת כוח שוק, יצרנים וקמעונאים יכולים לעבור לספק גם ביגוד שאינם מספקים בדרך כלל). שימוש בתחליפיות ההיצע להגדרת שווקים רווחת גם בהחלטות רשויות האכיפה; *Coca-Cola Bottling Company of New York* (1979) (אף שאין תחליפיות ביקוש בין יינות מתוקים כשרים ויינות שולחן ועל אף היצרנים שונים, שני הסוגים נסחרים בשוק רלוונטי אחד, הואיל וניתן ליצרם באותם מתקני ייצור).

24 *Electrolux/AEG* (1994) IV/M.458 (EEC) (תחליפיות היצע בתוך קבוצות מכשירי חשמל, דוגמת מכונות כביסה ומדיחי כלים, גודרים אותם בשוק אחד, על אף הבדלים רבים בתכונות ומאפייני המכשירים השונים) http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/cases/decisions/m458_en.pdf.

nevo.co.il

is not cost-justified will induce producers to shift production from the other product to this one in order to increase their profits by selling at a 'supra competitive price'."[25]

אולם מול דברים מפורשים וברורים אלה עומדת הגדרת המושג "טובין תחליפיים" בפטורי הסוג שהתקין הממונה ולפיה "'טובין תחליפיים' – הקבוצה המצומצמת של טובין שהם תחליפים ישירים ומשמעותיים בעיני הצרכן, לרבות בהיבט הגאוגרפי", וכן "'שוק מוצר' – קבוצת הטובין התחליפיים".[26] דהיינו לפי הגדרה זו אין מקום לשקול שיקולי היצע בהגדרת שוק מוצר (לפחות לצורך יישום פטורי הסוג).

במרבית מדינות העולם נקבע[27] שיש לכלול שיקולים מצד ההיצע כבר בשלב הגדרת השוק הגיאוגרפי. משטר התחרות בארצות־הברית יוצא דופן בקשר לכך כאשר הוא קובע במסגרת ההנחיות לבדיקת מיזוגים שהשוק הרלוונטי יוגדר ככלל על פי שיקולים מצד הביקוש בלבד, אך את נתחי השוק יש לחשב לא רק על פי האספקה בפועל אלא ביחד עם אספקה פוטנציאלית שתופנה לשוק בתגובה ל־SSNIP.

מכל מקום, ברור שלצורך הכללת שיקולים מצד ההיצע בהגדרת השוק התגובה מצד ההיצע חייבת להיות מהירה, סבירה וצפויה, וללא השקעות משמעותיות.

מאחר ובמקרים שבהם צפויה תגובה מהירה ואפקטיבית של יצרנים נוספים לעליית מחירים בשוק אין משמעות תחרותית לנתחי השוק שיחושבו על בסיס היצרנים בפועל בלבד, הרי שאי־הכללת היצרנים הנוספים הופכת את התרגיל של הגדרת השוק ושל חישוב נתחי השוק לחסר משמעות ממשית. מטעמים אלה רצוי היה לתקן גם את הגדרת המושג "שוק מוצר" שבפטורי הסוג ולאפשר הכללת שיקולים מצד ההיצע, במצבים שבהם תגובת ההיצע צפויה להיות מהירה ונטולת עלויות.

יתרה מזו, בדין הישראלי יש לעתים משמעות גבוהה במיוחד לנתחי שוק של מתחרים. כך למשל נתח שוק של מעל 50% הופך את בעליו לבעל מונופולין ועל פי הפסיקה מטיל עליו חובות, שחלקן הן חזקות חלוטות. לאור ההגדרה הרחבה עד מאוד של המונח הסדר כובל בדין הישראלי, יש חשיבות רבה גם לפטורי הסוג שהשימוש בהם מתבסס בראש ובראשונה על קביעת נתחי שוק.

25 *Blue Cross & Blue Shield v. Marshfield Clinic*, 65 F. 3d 1406, 1410-1411 (1995).

26 כללי ההגבלים העסקיים (הוראות והגדרות כלליות), תשס"א-2001, ק"ת 6096.

27 כך במפורש בהנחיות להגדרת שוק של הנציבות האירופאית, ושל רשויות התחרות של אירלנד, אוסטרליה והממלכה המאוחדת (ראו הפניות בנספח שבסוף פרק זה). למעשה רק בהנחיות של ארצות־הברית וקנדה נקבע שאין להתחשב בשלב הגדרת השוק בשיקולי צד ההיצע.

nevo.co.il

6. הגדרת שוק המוצר במקרה של הפליית מחירים

צרכנים יכולים לעתים להיבדל במידה משמעותית בינם לבין עצמם בשאלת ההסתברות למעבר לצריכת מוצרים אחרים בעקבות שינוי קטן, אך משמעותי ולא חולף במחיר. אם המונופול ההיפותטי יכול לזהות ולהבדיל בין צרכנים אלה ולהציע לכל קבוצת צרכנים מחירים שונים, ואם אין זה סביר שרוכשים אחרים יוכלו לקנות את המוצר מהמונופול ולמכור אותו לצרכנים בהיקף מספיק על מנת להבטיח להם את האפשרות לרכוש את המוצר במחיר תחרותי (קיום שוק משני), אז אותו מונופול היפותטי יוכל לנקוט בהצלחה בהפליית מחירים.

במקרים כאלה יש לשקול להגדיר כמה שווקים רלוונטים ביחס למוצר על בסיס הבחנה בין קבוצות הצרכנים הרלוונטיות. השיקולים במקרים אלה צריכים להתייחס לשאלת התחרות הנבחנת, בכלל, ולמידת הרלוונטיות של הפליית מחירים לשאלה זו, בפרט.

כך למשל בדוגמה של שירותי תעופה, יש הבדל בין אוכלוסיית נוסעי הנופש שמאופיינת בדרך כלל בטיסות לזמן ארוך יותר (בדרך כלל לשבוע ויותר או לתקופת זמן הכוללת סוף שבוע) ובגמישות ביחס ללוחות הזמנים האפשריים, לבין אוכלוסיית נוסעי העסקים שמאופיינת בדרך כלל בטיסות לזמן קצר (לעתים אף פחות מיום, אך בדרך כלל כמה ימים לכל היותר). נוסעי העסקים הם פחות רגישים למחיר ביחס לנוסעי הנופש ופחות גמישים ביחס ללוחות הזמנים, לכן האפשרויות העומדות בפניהם מצומצמות. התוצאה היא שחברות התעופה נוהגות לגבות מחירים שונים מנוסעי נופש ומנוסעי עסקים. מחיר כרטיס טיסה לכמה ימים שאינם כוללים סוף שבוע (ואפילו הוא במחלקת תיירים) יהיה גבוה באופן ניכר ממחיר כרטיס באותה מחלקה לתקופה ארוכה יותר.

ד. הגדרת השוק הגיאוגרפי

1. תהליך זיהוי השוק הגיאוגרפי

לגבי כל שוק מוצר צריך להגדיר גם את השוק הגיאוגרפי או את השווקים הגיאוגרפיים שבהם פועלים היצרנים. יצרן אחד עשוי לפעול בכמה שווקים גיאוגרפיים. כך לדוגמה תחנת דלק הפועלת בצומת מסוימת אינה מתחרה עם כלל תחנות הדלק במדינה אלא רק עם תחנות הדלק שבסביבתה ועל ציר הנסיעה של לקוחותיה.

השוק הגיאוגרפי הוא האזור שבו מונופול היפותטי שהוא היצרן היחיד של המוצר יוכל להעלות מחיר בשיעור קטן, אך משמעותי ולא חולף, ולהרוויח מכך בהינתן שהמחירים בשאר האזורים לא עלו. המונופול ההיפותטי לא יוכל להרוויח מהעלאת מחיר שכזו ולכן הוא אינו צפוי להעלות את המחיר אם יהיה מעבר משמעותי של צרכנים לרכישת המוצר באזורים אחרים. התהליך האנליטי בקשר להגדרת השוק הגיאוגרפי דומה לתהליך בקשר

138 nevo.il

להגדרת שוק המוצר, אלא שבקשר לשוק הגיאוגרפי נקודת ההתחלה תהיה מיקום הפעילות של היצרן (או כמה מקומות במקביל). בשלב ראשון יש לבחון מה צפוי לקרות במידה ומונופול אזורי היפותטי, המשיא את רווחיו והמייצר את כל הכמות מאותו מוצר, יעלה מחיר בשיעור קטן, אך משמעותי ולא חולף. אם בתגובה לעליית מחיר זו צפויים הצרכנים להקטין את הכמות הנרכשת מהמוצר באופן שאינו מספיק על מנת שעליית המחיר לא תהיה כדאית למונופול, האזור הנבחן יוגדר כשוק הגיאוגרפי הרלוונטי. אם בתגובה לעליית מחיר זו צפויים הצרכנים להקטין את הכמות הנרכשת מהמוצר בהיקף גדול מספיק כך שלאותו מונופול לא כדאי יהיה להעלות את המחיר, יש להמשיך ולהוסיף לשוק הגיאוגרפי את האזור הקרוב הבא. תהליך אנליטי זה של הוספת אזורים לשוק הגיאוגרפי הרלוונטי יימשך עד למציאת אותה קבוצת אזורים הקטנה ביותר, שלגביה מונופול היפותטי יוכל להעלות מחיר בשיעור קטן, אך משמעותי ולא חולף, ולהרוויח כתוצאה מכך.

2. מדדים להגדרת שוק גיאוגרפי

התשתית העובדתית המשמשת לצורך הגדרת השוק הגיאוגרפי כוללת אינדיקציות מסוגים שונים. להלן רשימה לא סגורה של מדדים רלוונטים לצורך זה:

(א) מיקום הצרכנים – נקודת פתיחה להגדרת שוק גיאוגרפי היא מיקומם של הצרכנים הרוכשים בפועל מהיצרן הרלוונטי. כך קבעה הרשות לצורך הגדרת שוק גיאוגרפי בשוק הסופרמרקטים כי "נקודת הפתיחה להגדרת השוק תהא, אם כן, קבוצת היישובים מהם מגיעים מרבית לקוחותיו של חביב".[28]

(ב) התנהגות מחירים מקבילה על פני זמן במחירי המוצרים באזורים השונים – בדומה למשמעות של התנהגות מחירים מקבילה של מוצרים התומכת בהכללתם באותו שוק מוצר, התנהגות מקבילה של המחירים של אותם מוצרים באיזורים גיאוגרפיים שונים תומכת בהכללתם באותו שוק גיאוגרפי.

(ג) עדות על צרכנים שעברו לרכישת המוצר באזור אחר בתגובה לשינוי מחיר – ניסוי טבעי שמצביע על מעבר משמעותי בפועל של צרכנים בין האיזורים ישמש מטבע הדברים כעדות להיותם של האיזורים שוק גיאוגרפי אחד.

(ד) עדויות שמוכרים מבססים החלטות עסקיות על כך שצרכנים יעברו לרכישת המוצר באזור אחר בתגובה לשינוי מחירים – גם כאן, פרספקטיבת הנפשות הפועלות יכולה לספק עדויות להגדרת השוק. כך לדוגמה לצורך הגדרת שוק הסופרמרקטים באיזור פתח תקווה קבעה רשות ההגבלים העסקיים כי:

28 הממונה על ההגבלים העסקיים הריבוע הכחול ישראל בע"מ – ירקון (פלוס 2000) סיטונאות מזון בע"מ – התנגדות למיזוג, ה"ע 254366/4473 (10.10.01) http://www.etype.co.il/Anti1/Files/1953/503007647.pdf.

nevo.co.il

"במחקר שנערך עבור הריבוע הכחול בנוגע לפוטנציאל פתיחת סניפים מוזלים, נערכו סקרים לבדיקת מאפייני הצרכנים בסניפים הרלוונטים באיזור. הסקר התייחס לחביב ולמתחרים אחרים באיזור, אך לא התייחס לסניף קוסמוס ברעננה".[29]

(ה) **עלויות ההובלה או עלויות וזמן הנסיעה עבור הצרכנים בין האזורים** – הגיונם של הדברים פשוט: ככל שזמן הנסיעה ועלות ההובלה גדולים יותר, הסבירות שצרכנים יעברו בין האיזורים קטנה יותר. כך, בהחלטה בנושא הסופרמרקטים שצוטטה לעיל, אומץ קריטריון זמן נסיעה של כ־20 דקות.

(ו) **חסמי מעבר מאזור לאזור (מינהליים ואחרים)** – קיומם של חסמי מעבר מאזור לאזור ימנעו את הכללת האיזורים באותו שוק גיאוגרפי. הדברים רלונטיים בייחוד כאשר נשאלת השאלה אם השוק הגיאוגרפי כולל כמה מדינות.

3. מדידת נתחי שוק וחישוב הריכוזיות

לאחר שהוגדר שוק המוצר (זהות המוצרים שבשוק) ולאחר שהוגדר תחומו הגיאוגרפי של השוק, ניתן לפנות לשלב חישוב נתחי השוק והריכוזיות. תוצאת החישוב תספק את המדד הכמותי שישמש כאינדיקציה ראשונה לשאלת קיומו של כוח שוק ולחשש תחרותי.

את נתחי השוק ניתן למדוד על סמך מדדים שונים. בדרך כלל נהוג לחשב את נתחי השוק של היצרנים השונים בשוק בהתבסס על היקף המכירות או על היקף כושר הייצור המופנה בפועל לשוק הרלוונטי. על מנת להיות עקביים עם מבחן המונופול ההיפותטי, יש לחשב את נתח השוק עם היקף המכירות או עם היקף כושר הייצור הצפוי להיות מופנה לשוק זה כתוצאה משינוי קטן, אך משמעותי ולא חולף במחיר. להוספת היקף המכירות או הייצור הצפוי להיות מופנה לשוק כתוצאה מ־SSNIP יש חשיבות בעיקר במצבים שבהם שוק המוצר הוגדר על פי שיקולים מצד הביקוש בלבד, אך ישנם יצרנים שיכולים במהירות ובקלות רבה להפנות ייצור לשוק הרלוונטי וסביר שיעשו כך בתגובה ל־SSNIP.

את נתחי השוק צריך לחשב בהתבסס על המדד המשקף בצורה הטובה ביותר את החשיבות התחרותית של הפירמות השונות בשוק. במקרים של ספק ניתן לחשב את נתחי השוק על פי כמה מדדים.

כמדדים אפשריים יכולים לשמש, בין השאר (ולאו דווקא על פי סדר החשיבות), המדדים הבאים:

1. מכירות/אספקה במונחים כספיים – מדד זה יועדף בדרך כלל במקרה של מוצרים נבדלים (Differentiated products);

29 **שם**, נימוקי התנגדות.

nevo.co.il

2. מכירות/אספקה במונחים כמותיים – מדד זה יועדף בדרך כלל במקרה של מוצרים הומוגניים (commodities);
3. כושר ייצור;
4. משקל שווה לכל יצרן – כלומר נתח השוק של כל יצרן שווה לאחד חלקי מספר היצרנים בשוק. מדד זה יועדף בדרך כלל בשוק של מכרזים;
5. עתודות ייצור.

לאחר חישוב נתחי השוק ניתן לחשב את מדדי הריכוזיות. מדדי הריכוזיות הפשוטים ביותר מודדים את נתח השוק של הפירמה הגדולה בענף (מדד C1), את נתח השוק המצרפי של שלוש הפירמות הגדולות בענף (מדד C3), את נתח השוק המצרפי של ארבע הפירמות הגדולות בענף (מדד C4) וכן הלאה (בדרך כלל מדידה שכזו היא בעלת עניין עד לכחמשת הפירמות הגדולות בענף).

היתרון של מדדים אלה הוא בכך שקל מאוד לחשבם ויש צורך רק בנתונים אודות החברות הגדולות בענף. חסרונותיהם בכך שהם אינם מביאים לידי ביטוי את ההבדל בין נתחי השוק של החברות הגדולות בענף ובכך שהם אינם משקפים דבר לגבי התפלגות יתרת השוק בין החברות האחרות. כך לדוגמה מדד C3 יהיה זהה במצב שבו לכל אחת משלוש הפירמות הגדולות יש נתח שוק של 30% ובמצב שבו לאחת מהן יש נתח שוק של 80% ולשתי האחרות 5% כל אחת. מדד C1 יהיה זהה בשוק שבו לפירמה הגדולה נתח שוק של 51% ושאר השוק נתון כולו בידי פירמה שנייה, ובשוק שבו לפירמה הגדולה נתח שוק של 51% ויתרת השוק מתחלקת בין 10 פירמות.

המדד המקובל ביותר, המבטא במספר אחד את הריכוזיות בשוק, הוא מדד HHI (Herfindahl-Hirschman Index). מדד זה מחושב כסכום ריבועי נתחי השוק של החברות השונות בענף. לדוגמה בשוק שבו שלוש פירמות שנתחי השוק שלהן 20%, 30%, 40%, ערך המדד יהיה 2,900 (שהוא הסכום המתקבל מחיבור 20 בריבוע + 30 בריבוע + 40 בריבוע).

היתרון הבולט של מדד ה־HHI על מדדי הריכוזיות הפשוטים הוא בכך שהוא מבטא גם את הבדלי הגודל היחסיים שבין החברות הגדולות בענף. ערך המדד יכול לנוע בין 0 (במצב של מספר אין־סופי של מתחרים) ועד 10,000 (מונופול מוחלט = 100 בריבוע). בענף שבו עשר פירמות בעלות גודל זהה, כאשר לכל אחת נתח שוק של 10%, ערך המדד יהיה 1,000. בכמה משטרי תחרות בעולם עושים שימוש במדד HHI ככלי סינון ראשוני לזיהוי המיזוגים שעלולים לעורר חשש תחרותי. כך למשל על פי ההנחיות לבדיקת מיזוגים אופקיים של רשויות ארצות־הברית,[30] מיזוג אינו צפוי לעורר חשש תחרותי אם ערך המדד לאחר המיזוג אינו עולה על 1,000, אם ערך המדד אחרי המיזוג נע בין 1,000-1,800 והשינוי במדד

30 ראו הפניה בנספח שבסוף פרק זה.

nevo.co.il

כתוצאה מהמיזוג אינו עולה על 100 או אם המדד עולה על 1,800, אולם השינוי כתוצאה מהמיזוג אינו עולה על 50.

בקשר לכך חשוב להדגיש שאין משמעות הדברים שבמקרים שבהם ערך המדד או השינוי בו עולים על ערכי הסף המיזוג נדון להתנגדות. מדובר אך ורק בערכי סף לסינון ראשוני של מיזוגים שאינם צפויים לעורר שאלה תחרותית כלשהי. מרבית המיזוגים שבהם ערך המדד או השינוי בו עולים על ערכי הסף מאושרים לאחר בדיקה נוספת כלשהי.

חשוב גם להוסיף שערכי סף אלה נקבעו בכלכלות גדולות בהרבה מהכלכלה הישראלית וכמו כל סטנדרט הקשור לאישור מיזוגים בין מתחרים, הם מבטאים איזון בין החשש מפני הגידול בריכוזיות לבין היעילות שיכולה להיות מושגת במיזוגים שכאלה. מכאן עולה הטענה שבכלכלות קטנות יותר יש הצדקה לקביעת ערכי סף גבוהים יותר.

ה. הערות לסוגיות שונות בהגדרת שווקים

1. הגדרת שווקים בשוקי טכנולוגיה משתנה

המשימות המורכבות של הגדרת שוק רלוונטי ושל חישוב נתחי שוק הופכות לקשות אף יותר בשווקים מתעוררים של חדשנות טכנולוגית רבה.

שווקים כאלה מאופיינים בדרך כלל בעצימות מחקר ופיתוח, התבססות על הון אנושי, שינויים טכנולוגיים מהירים ומחזורי מוצר קצרים. התחרות בשווקים אלה היא לעתים קרובות תחרות על ביצועים ולא תחרות על מחיר. כתוצאה מכך קשה ליישם את המתודולוגיה הבסיסית של מבחן SSNIP להגדרת שוק רלוונטי, בייחוד לאור העובדה שקשה לזהות מאפייני ביצועים מתאימים.

בשווקים אלה ניתן למצוא לעתים קרובות גם יתרונות לגודל, יתרונות לרשת ושאלות של תאימות ושל סטנדרטים. כתוצאה מכך מופיעה בשווקים אלה לעתים תופעת ה־ "Winner take all", ולכן התחרות היא תחרות **על השוק** ולא תחרות **בשוק**. בשווקים כאלה יכולות להימצא פירמות בעלות נתחי שוק גבוהים מאוד, שאינם מעידים על כוח שוק, שכן תחרות אפקטיבית על השוק עשויה למנוע יצירת כוח שוק בשווקים אלה.

לכן בניתוח שווקים מסוג זה, לנתחי שוק המחושבים בהתבסס על הגדרת שוק כלשהי יש ערך מוגבל מאוד ויש להיזהר מלתת לו משמעות רבה.

2. שווקי המשך

המושג "שוק המשך" (Aftermarket) מתייחס לשוק למוצרים משלימים, כגון שירות וחלקי חילוף הנחוצים לצרכן שרכש מוצר בר־קיימא. דוגמאות לכך יכולות להימצא בשווקי המעליות (שוק שבו המחזיק במעלית זקוק לחלקי חילוף ולשירות למעלית במשך תקופה ארוכה), בשווקים של מוצרים חשמליים רבים, בשווקי המכוניות ועוד. שוק המשך קרוי

nevo.co.il

לעתים גם "שוק משני" ("Secondary Market") ואילו השוק למוצר בר־הקיימא קרוי שוק ראשוני ("Primary market").

במקרים רבים ייתכן ולמוצרים שבשוק המשני אין תחליפים קרובים וטובים לצרכן שרכש את המוצר בשוק הראשוני. כך למשל אדם שרכש מכונית מדגם מסוים וזקוק להחלפת מנוע במכונית לא יוכל לרכוש מנוע שיוצר עבור מכונית אחרת.

יישום נכון של מבחן המונופול ההיפותטי מראה שלא די בכך על מנת להביא להגדרת שוק נפרדת למוצר המשני. על מנת שיהיה ניתן להגדיר את שוק המוצר המשני כשוק רלוונטי נפרד, מבחן זה דורש שמונופול היפותטי השולט על השוק ירוויח מהעלאת מחירים מעל למחירים התחרותיים, אולם לעתים יכול שהעלאת מחירים של המחירים של המוצרים המשניים תפגע גם במכירת המוצרים החדשים, שכן צרכנים עשויים להירתע מלרכוש את המוצרים החדשים ביודעם שמחירי החלפים והשירות למוצרים אלה גבוהים מדי. במצב שכזה המונופול ההיפותטי לא יוכל להרוויח מהעלאת המחירים של המוצרים המשניים ולא יהיה נכון להגדיר את השוק המשני כשוק רלוונטי נפרד:

> "Problems of finding compatible secondary products together with the existence of high prices and a long life time of the primary products may render relative price increases of secondary products profitable. A different market definition may result if significant substitution between secondary products is possible or if the characteristics of the primary products make quick and direct consumer responses to relative price increases of the secondary products feasible".[31]

מהאמור לעיל עולה שהגדרה של שוק משני כשוק רלוונטי מחייבת ניתוח בו זמני גם של השוק הראשוני ושל קשרי הגומלין בין השווקים, לצד הניתוח של השוק המשני עצמו.

3. הגדרת שווקים בשווקים דו־צדיים

שווקים דו־צדיים מאופיינים בדרך כלל בכך שלמוצר או לשירות יש שתי קבוצות נפרדות של צרכנים וקיימות השפעות חיצוניות חיוביות בין קבוצות אלה. דוגמה מסורתית לשוק שכזה הוא שוק העתונים היומיים. הצרכנים של עתונים יומיים הם גם הקוראים, הרוכשים את העתון והקוראים אותו, וכן המפרסמים המשלמים בתמורה לפרסום בעתון. בין שתי קבוצות אלה מתקיימות השפעות חיצוניות חיוביות – ככל שיש יותר קוראים לעתון

31 European Commission, *Commission Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law*, OJ C 372 (1997), 5.

nevo.co.il

ערך הפרסום בעתון למפרסמים עולה וכן ככל שיש יותר פרסום בעתון יש לעתון יכולת להשקיע יותר במערכת ובשיפור תוכן העתון.

דוגמה נוספת לשוק דו־צדי הוא שוק כרטיסי האשראי. מערכת כרטיסי האשראי משרתת, מצד אחד, את הצרכנים מחזיקי הכרטיסים ומצד אחר, את בתי העסק המכבדים אותם. ושוב, ככל שלמערכת כרטיסי אשראי יהיו יותר בתי עסק שמכבדים אותם, הערך של הכרטיס למחזיקים עולה; ככל שלמערכת כרטיסי האשראי יהיו יותר מחזיקי כרטיסים, הערך של הכרטיס לבתי העסק גדל.

ו. סיכום

הגדרת שוק רלוונטי מהווה חלק מרכזי כמעט בכל ניתוח והתדיינות בתחום ההגבלים העסקיים. הגדרת השוק מסרטטת את מרחב הניתוח התחרותי – המוצרים, האזור הגיאוגרפי והמתחרים – ומאפשרת להציג אינדיקציות לכוח השוק באמצעות חישוב נתחי שוק וריכוזיות בשוק.

הדיון בפרק זה הבהיר גם את הקשיים המעשיים שביישום כלי זה ואת העובדה שאין מדובר בכלי מדעי מדויק אלא יותר במסגרת אנליטית לניתוח התחרותי. אחד מנציבי התחרות של אירופה בעבר (מריו מונטי) תיאר את הגדרת השוק כאבן הפינה של הניתוח התחרותי, אך לא כבניין עצמו. בעת עריכת הניתוח התחרותי המלא יש לזכור את מגבלות הגדרת השוק, ואת מגבלות המשמעות של נתחי השוק ומדדי הריכוזיות, ולא להתעלם מהשפעות תחרותיות אפשריות גם מחוץ לשוק שהוגדר.

נספח – הפניות להנחיות רשויות תחרות זרות בקשר להגדרת שוק

ארצות־הברית

1992 Horizontal merger guidelines
http://www.ftc.gov/bc/docs/horizmer.htm

הנציבות האירופאית

Commission notice on the definition of the Relevant Market for the purposes of Community competition law
http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/legislation/notices_on_substance.html

144 nevo.il

הממלכה המאוחדת

Mergers – Substantive assessment guidance
http://www.oft.gov.uk/NR/rdonlyres/283E1C2D-78A6-4ECC-8CF5-D37F4E4D7B22/0/oft516.pdf

אירלנד

Notice in respect of guidelines for merger analysis
http://www.tca.ie/controls/getimage.ashx?image_id=114

אוסטרליה

Merger guidelines
http://www.accc.gov.au/content/item.phtml?itemId=304397&nodeId=6e73f1879b8d082ddc0c0531fd622654&fn=Merger%20Guidelines.pdf

קנדה

Merger enforcement guidelines
http://www.competitionbureau.gc.ca/internet/index.cfm?itemID=1714&lg=e#part3

אסמכתא ח'

ביטול הכרזת ישרכארט בע"מ כבעלת מונופולין מיום 15 ביוני 2012

עמ' 147

רשות ההגבלים העסקיים

ביטול הכרזה בדבר קיום מונופולין לפי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988: חברת ישראכרט בע"מ

בתוקף סמכותי[1] לפי סעיף 26(א) לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח – 1988 (להלן: "**החוק**"), אני מבטל בזאת את ההכרזה על חברת ישראכרט בע"מ כבעלת מונופולין בתחום סליקת עסקאות הנעשות בכרטיסי חיוב מסוג ישראכרט ו-MasterCard[2] (להלן: "**הכרזת המונופולין**"), וזאת לאחר שהתקיימו התנאים המנויים בנספח ד' להסדר הסליקה הצולבת המתוקן של מותגי ויזה ו-MasterCard שאושר בפסק דינו של בית הדין להגבלים עסקיים מיום 7 במרץ 2012 בה"ע 610/06 **בנק לאומי ואח' נ' הממונה על הגבלים עסקיים ואח'**; 2012 **הגבלים עסקיים** 5001910 (להלן: "**ה"ע 610/06**").

ביום 30 באוקטובר 2006 הגישו במסגרת ה"ע 610/06 שלוש חברות כרטיסי האשראי בישראל – ישראכרט בע"מ, לאומי קארד בע"מ וכרטיסי אשראי לישראל בע"מ (להלן: "**ישראכרט**", "**לאומי קארד**", "**כ.א.ל**", ויחדיו: "**חברות כרטיסי האשראי**") – בקשה לאישור הסדר כובל, להסכם סליקה צולבת של כרטיסי אשראי מסוג ויזה ו-MasterCard (להלן: "**ההסדר**"). על פי נספח ד' להסדר, תבוטל הכרזת המונופולין בהתקיים התנאים המצטברים המפורטים באותו נספח. תנאי זה נעשה על-דעת הממונה, אשר ציינה כי "ההסדר משנה באופן משמעותי את מעמדה של ישראכרט" והמליצה בפני בית-הדין לאשר את ההסדר על תנאיו.[3]

ביום 27 בדצמבר 2011 הוגש הסדר סליקה מתוקן שהושג במסגרת הסכם פשרה בין הממונה לבין חברות כרטיסי האשראי בה"ע 610/06 (להלן: "**ההסדר המתוקן**"). גם על פי נספח ד' להסדר המתוקן, תבוטל הכרזת המונופולין בהתקיים התנאים המצטברים המפורטים להלן:

1. אישור בית הדין להגבלים עסקיים, בפסק דין לפי סעיף 9 לחוק, של ההסדר המתוקן.
2. הממשק הטכני פעיל ומתבצעת בו סליקה צולבת של עסקאות – על-פי אישור בכתב שיתקבל מחברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (להלן: "**שב"א**").
3. 90% מנקודות הקצה מותאמות לקריאת כרטיסי אשראי מסוג MasterCard שהונפקו על-ידי לאומי קארד וכ.א.ל וקוראות אותם ככרטיסים שהונפקו על-ידי מנפיק ישראלי.

---

[1] על-פי מינוי מיום 17.7.2011 מאת שר התעשייה המסחר והתעסוקה, "למלא את תפקיד הממונה על ההגבלים העסקיים בנושא תיק העמלה הצולבת של כרטיסי אשראי בבית הדין להגבלים עסקיים . . . (וכן בכל הליך הקשור לתיק האמור)", פורסם בי"פ 6274 תשע"א, עמוד 5790.

[2] הכרזה מיום 22.5.2005, פורסם בי"פ 5403 תשס"ה, עמוד 2906.

[3] סעיף 149 לתגובת הממונה מיום 7.10.2007 לבקשה למתן אישור הסדר כובל להסכם הסליקה הצולבת בין חברות כרטיסי האשראי בישראל.

רשות ההגבלים העסקיים

הסדר הפשרה ובכלל זה ההסדר המתוקן אושר כאמור בפסק דינו של בית הדין להגבלים עסקיים בה"ע 610/06 הנ"ל מיום 7 במרץ 2012. בכך, התקיים התנאי הראשון. כמו כן, על-מנת להוכיח את התקיימותם של שני התנאים הנוספים, מסרה לי ישראכרט אישור של חברת שב"א.

כאמור, משהתקיימו התנאים המנויים בנספח ד' להסדר המתוקן שאושר על ידי בית הדין, יש לבטל את הכרזת המונופולין. כפי שנאמר בסעיף 9 להסדר המתוקן, אין בביטול ההכרזה בכדי לכבול את שיקול דעת הממונה בעתיד.

תוקף ביטול ההכרזה – ממועד החלטתי זו.

אשר גושן, עו"ד
מ"מ הממונה על הגבלים עסקיים

ירושלים, כ"ה בסיון תשע"ב
15 ביוני 2012

אסמכתא ט'

אישור מיזוג בתנאים בין מור-הר השקעות בע"מ, דקלה דקלה חברה לביטוח בע"מ (1993), רשות התחרות 001298

עמ' 150

רשות ההגבלים העסקיים

החלטה בעניין רכש דקלה על-ידי
הראל, המשמר ומור מכון למידע רפואי

1. הקדמה

ביום 20.5.93 הוגשו עדי הודעות מיזוג מצד מור מכון למידע רפואי בע"מ (להלן: מור), הראל המשמר השקעות בע"מ (להלן: הראל-המשמר) ודקלה חברה לביטוח בע"מ (להלן: דיקלה), כמצוות סעיף 19 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח - 1988 (להלן: "החוק").

לבקשת ההסתדרות לרפואת שיניים בישראל, נפגשתי עם יו"ר ההסתדרות, ד"ר י. חן, אשר הציג דאגותיו נוכח המיזוג המוצע. כן נפגשתי ביוזמתי עם גורמים המעורים בתחומים הרלבנטיים, בכלל זה יצאתי נשכר מלימוד עמדתם של פרו' א. שטייר, דיקאן הפקולטה לרפואת שיניים באוניברסיטה העברית, ד"ר א. צוקרט, דיקאן המשנה, פרו' חיים טל - ראש בית הספר לרפואת שיניים באוניברסיטת תל-אביב, ד"ר בוכנר - יו"ר המועצה המדעית לרפואת שיניים, ד"ר משה קלמן מנהל המחלקה לבריאות השן במשרד הבריאות, מר מאיר שביט - המפקח על הביטוח במשרד האוצר, הצדדים למיזוג ונוספים.

סיוע וייעוץ רב קיבלתי מפרו' יונתן מן, מנהל המחלקה לרפואת שיניים קהילתית והגיינה אוראלית בבית הספר לרפואת שיניים באוניברסיטה העברית בירושלים, אשר תרם רבות מזמנו, כשרונו ובקיאותו להצגת הענף ולגיבוש התנאים למיזוג המגנים על אינטרס הציבור על גווניו.

לאור כל אלה, לאחר לימוד המיזוג והשפעותיו האפשריות ולאחר שנטלתי את עצתה המועילה של הוועדה המייעצת לענייני המיזוגים, הגעתי לכלל החלטה לאשר את המיזוג בתנאים כפי שאלה יפורטו בגוף החלטתי זו. אבאר טעמי, תוך תיאור התשתית העובדתית החשובה לענין.

2. הצדדים למיזוג

חברת מור-הר

החברה הרוכשת את הבעלות בדקלה הינה חברת מור-הר השקעות בע"מ (להלן: "מור-הר"). חברת מור-הר הוקמה בתאריך 14.3.93 על מנת שתבצע את הרכישה הנדונה, ובעלי מניותיה הינם מור - 35% והראל-המשמר - 65%. קיימת אופציה לחברה אנגלית בשם BUPA, המתמחה בתחום הביטוח הרפואי, לרכוש עד 10% מהחזקות הראל-המשמר בחברת מור-הר.

מור

מור מקיימת פעילות ומעניקה שירותים בתחום הרפואה, לרבות בדיקות וטיפולים.
מור היא חברה בבעלות מלאה (כ- 99.9%) של קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל (להלן: קופ"ח כללית).

הראל-המשמר

הראל-המשמר היא חברת השקעות ציבורית, המשמשת כחברת אחזקות וניהול, בעיקר לחברות העוסקות בביטוח בישראל, שהן: הראל חברה לביטוח בע"מ (100%), שילוח חברה לביטוח בע"מ (בבעלות מלאה של החברה החל משנת 1984), סהר חברה לביטוח בע"מ (83.7%) הנסחרת בבורסה, ואישפוז בע"מ (100%).

הראל-המשמר מחזיקה בבעלותה בשתי סוכנויות ביטוח - המשמר שרות לביטוח בע"מ (100%) ווריטס סוכנויות לביטוח בע"מ (85%) - ובשלוש חברות נוספות, שהן: הילה (המכונים לבריאות המשפחה) בע"מ (להלן: "הילה") (100%) המפעילה רשת מרפאות שיניים, אייל ניירות ערך בע"מ (60%) ואוניון שרות לביטוח בע"מ (100%).

הראל-המשמר הינה הקבוצה הביטוחית הרביעית בגודלה בישראל. היא מחזיקה בכ- 10% מכלל הביטוח האלמנטרי במשק, בכ- 10% מכלל ביטוח החיים, ובאמצעות שילוח בכ- 60% מכלל הביטוחים בתחום רפואת השיניים.

<u>דקלה</u>

בשנת 1980 החליטה חברת וריטס חברה לביטוח ימי בע"מ לשנות את שמה לדקלה חברה לביטוח בע"מ, ולהוסיף לתזכיר החברה את האפשרות לפעול ולעסוק כמבטח בענף מחלות ואישפוז.

דקלה הינה חברת ביטוח בבעלות חברת הסנה חברה ישראלית לביטוח בע"מ (להלן: "הסנה"). הסנה קרסה, וביום 8.12.92 מונה לה מנהל מורשה ע"פ חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א- 1981 (להלן: "המנהל המורשה"), ומאותו מועד לא עסקה הסנה בעסקי ביטוח חדשים. המצב שנוצר עם קריסת הסנה יצר מציאות חדשה, וחייב מענה מיידי, עקב אפשרות לפגיעה קשה וחמורה בציבור מבוטחיה.

דקלה פועלת החל מחודש פברואר 1989, במסגרת תוכנית "שתיל", המבטחת בגין הוצאות טיפול רפואי כולל השתלות אברים, שאינו ניתן לביצוע בבתי חולים ציבוריים בישראל. התוכנית הופעלה בשיתוף עם קופ"ח כללית וכר"ם - כיסוי רפואי משלים בע"מ. ב- 1.1.90 המפעילה קופ"ח באמצעות דקלה תוכנית חדשה במסגרת ביטוח "שתיל" המבטחת את כלל חבריה. הפרמיה עבור תוכנית הביטוח החדשה נגבית מדי חודש באופן שוטף באמצעות המס האחיד שגובה קופ"ח כללית. לענין המיזוג המוצע אין אנו נדרשים לתוכנית שתיל, שכן ראש האגף הכללי של קופ"ח כללית הודיע למנהל המורשה, עוד בטרם הוצעה דקלה למכירה, כי עם סיום הסכם הביטוח בסוף השנה הזו, תועבר התוכנית לקבוצת הראל-המשמר.

דיקלה פועלת בעסקי ביטוח רפואת שיניים, במסגרת תוכנית "שנהב" שאושרה ע"י האוצר, לפי סעיף 47ב (ב) לפקודת מס הכנסה. התוכנית מופעלת מאז שנת 1981 בשיתוף עם קופ"ח כללית, תוך שהוכנסו בה מספר שינויים במהלך השנים. מראשיתה, נוהלה התוכנית כמיזם משותף (Joint venture), בחלקים שווים, בין הסנה לקופ"ח. עקב חוסר הוודאות שנוצר בנוגע לעתיד החברה, נמנעו לפי שעה לקוחות שמועד חידוש חוזיהן הגיע, מלחדש את הסכמי הביטוח, ולבקשת הלקוחות הוארכו הפוליסות באופן זמני עד שתתבהר הבעלות על החברה, ובהתאם יחליטו המבוטחים על המשך דרכם.

3. <u>מכירת אחזקות "הסנה" בדקלה</u>

עם קריסת הסנה, נוצר צורך דחוף למצוא גורם מקצועי שירכוש את דקלה, יפעילה ויקיים התחייבויותיה למבוטחים. במסגרת המאמצים למימוש נכסיה הסנה לצרכי כיסוי התחייבויותיה למבוטחים השונים, פורסמה ברבים במרץ 93 הודעה על כוונה למכירת נכסי הסנה, לרבות האחזקות בדקלה. לאחר קבלת ההצעות לרכישת דקלה, הודיע המנהל המורשה על קיומה של התמחרות ("ליסיטציה") בין המציעים השונים. הסנה התחייבה למכור את מניות דקלה למציע ההצעה הגבוהה ביותר, במועד קיום הליסיטציה, ובלבד שהמחיר המוצע לא יפחת מ- 16 מליון ש"ח, ושלא יוודע להסנה על קיומה של מניעה מלעשות כן, עד מעוד הליסיטציה.

המפקח על הביטוח, הוציא מכתב בתאריך 9.5.93, בנושא אישור מועמדים לרכישת מניות דקלה. במכתבו הודיע המפקח, כי לא ניתן לגבש עמדה עקרונית שלמה לגבי המועמדים

שפירט בפניו המנהל המורשה, אלא יש בידו אך ליתן מספר הבהרות. עמדת המפקח היתה כי בנוגע לחברות מנורה חברה לביטוח בע"מ (להלן: "מנורה") ומור-הר, עקרונית ניתן יהיה לשקול בחיוב מתן אישור לרכישה. לעומת זאת, בנוגע למועמדות מגדל חברה לביטוח בע"מ (להלן: "מגדל"), סבר המפקח כי לאור גודלה בענף הביטוח, ובהמשך לליבון בעיית הריכוזיות ההולכת וגדלה בענף הביטוח עם הממונה על ההגבלים העסקיים, נטייתו תהא שלא להמליץ לאחרון על מתן אישור לרכישת דקלה ע"י מגדל. בנוגע לשאר המועמדים, נמנע המפקח מחוות כל דעה בענין, הואיל ואלה אינם מוכרים לו, ובדיקת כשירותם לרכוש שליטה במבטח תדרוש בדיקה שזמנה בצידה.

במועד קיום הליסיטציה הודיע המנהל המורשה כי נוכח עמדת הפקח ומטעמים נוהליים נוספים, אין הוא מאפשר למגדל להשתתף בהליך הליסיטציה. מגדל ערערה על החלטה זו, אך ערעורה נדחה בידי כבוד נשיא בית המשפט המחוזי בתל-אביב. המנהל המורשה ביקש מהמתמודדים שנותרו את הסכמתם לכך שההצעות שיועלו במהלך הליסיטציה יהיו בלתי חוזרות לתקופה של 45 יום מתאריך הליסיטציה. כל המשתתפים הסכימו, למעט מנורה ותפארת העיר, שהודיעו כי אם לא יודיעו אחרת בתוך 48 שעות, הרי ניתנת הסכמתם מראש.

ההצעה הגבוהה ביותר בהליך היתה של מר המבורגר מחברת הראל-המשמר בסך של 17.65 מליון ש"ח. ההצעה השניה בגובהה היתה של חברת מנורה - 17.55 מליון ש"ח, והשלישית של עו"ד פרי בסך של 16.6 מליון ש"ח.

במהלך בחינת המיזוג המוצע, נדרשתי לשאת האלטרנטיבות הזמינות לרכישת דקלה על ידי מתמודדים אחרים זולת מור-הר. לענין זה, מועמדותה של מנורה היתה בעלת חשיבות רבה. רכישת דקלה על ידי מנורה לא צפוייה היתה לעורר קשיים, לא מהיבט השמירה על התחרות ולא מהיבט הפיקוח על הביטוח. ברם, ביום 2.6.93 הודיע המנהל המורשה במכתב המופנה אלי, כי מנכ"ל מנורה, מר שבתאי אנגל, הודיע שאין בדעתו לרכוש את מניות דקלה בהתאם להצעתו בליסיטציה, וכי לדעתו אין עליו אף חובה משפטית לעשות כן.

4. <u>הסביבה העסקית</u>

המיזוג בן עסקינן מתרחש בזירה של ביטוח רפואת השיניים במשק הישראלי. בטרם נפנה לנבכי ונפתולי הגדרת הענף הרלבנטי למיזוג, אדרש לצייר בקווים כלליים את הסביבה העסקית שבה פועלות שילוח ודיקלה. שתי החברות עוסקות, בין היתר, במכירת ביטוח רפואת שיניים, והמיזוג המוצע יביא לאיחוד השליטה המכוון את פעולותיהן, הגם שכל אחת מהחברות תמשיך לפעול באורח נפרד. בשאר תחומי פעילותן של החברות לא מתעוררות שאלות של תחרות.

א) <u>הנפשות הפועלות</u>

בביטוח רפואת שיניים עוסקות כעת ארבע חברות והן: שילוח - שלפי הערכה בידיה כ- 60% מכלל השירות, דיקלה - המרכזת בידיה כ- 23%, מגדל - שבידיה כ- 15% ובידי "איילון חברה לביטוח בע"מ" (להלן "איילון") היתרה.

בתחום ביטוח רפואת השיניים שילוח היא החברה הוותיקה והמבוססת שבהן. בעוד שהיא כחלוצה החלה פעילותה לפני כארבע עשרה שנים, דיקלה חנכה את עיסקה לפני כשתיים עשרה שנים, איילון לפני כשש שנים ומגדל החלה חדירתה לתחום רק לפני כשנתיים ימים.

כ- 500,000 איש מבוטחים בביטוח שיניים במסגרת חברות ביטוח אלה. מבין אלה כ- 300,000 מבוטחים באמצעות שילוח, כ- 120,000 באמצעות דיקלה וכ- 80,000 באמצעות מגדל ואיילון.

ב) <u>צורת מתן השירות</u>

הביטוח הינו אמצעי לחלוקת נטל כספי בעקבות נזקים העלולים ליפול כמעמסה על היחיד. מעמסת התשלום בביטוח ריפוי השיניים מתפזרת בין מספר רב של מבוטחים

שחלקם נזקקים לטיפול ומקבלים אותו, חלקם נזקקים לטיפול אך אינם דורשים טיפול וחלקם איננו נזקק לטיפול. על מנת ליישם עקרון זה נערך הסכם הביטוח.

שורשיו של ביטוח רפואת השיניים יונקים משלהי המאה הקודמת, כאשר עובדי ה- Denver and Rio Grand Railways Company בארה"ב זכו לביטוח כזה כהטבה נוספת לשכרם. בעשורים האחרונים היה ביטוח זה לאחד מהסעיפים הגדלים בהתמדה בזירת ההטבות לעובדים בארה"ב.

וראה בנדון : H. Barry Waldman, Dental Insurance: Its Variations and Relationship To The Use of Dental Services, 56 Journal of the American college of Dentists, 4 (1989)

לידת מסגרת הביטוח לוותה בטרוניות רבות כנגד עצם התופעה המערערת את האקויליבריום הקיים בין הרופא הבודד ומטופליו בארץ ובעולם. חרף חלוף הזמן והצלחתן המרשימה של תוכניות הביטוח, רופאי השיניים מוסיפים לראות איום כבד מצד חברות הביטוח. מומחי הרפואה הקהילתית רואים בתופעת הביטוח כורח לא יגונה וחלק מהמציאות. הביטוח מביא עמו תועלות חשובות כמו מיסוד טיפול מונע, ייצב רמת מחירים סבירה והרחבת מסגרת המטופלים הנמצאים בטיפול שיניים מסודר (בעוד שבקרב האוכלוסיה הרגילה בארץ מקובל להעריך את שיעור הפונים לטיפול שיניים בכרבע, הרי שבקרב האוכלוסיה המבוטחת ניתן להעריך שיעור זה בכמחצית). מנגד מעלה הביטוח את החשש להורדת רמת הטיפול, יצירת תגמול כספי נמוך העלול לתמרץ לטיפולי יתר (over treatment) ועירוב שיקולים מסחריים עם שיקולים רפואיים. מכאן, עמדת המומחים כי לצד קיומה של תופעת ביטוח רפואת השיניים מתעורר תמיד הצורך להבטיח רמת טיפול נאותה ובקרת איכות שתשמור על אינטרס ציבור המטופלים, אשר כלשעצמו בדרך כלל איננו מסוגל לשפוט את טיב הטיפול הניתן לו.

חברות הביטוח מנהלות את עסקיהן בדרך של שתי מערכות התקשרויות השלובות זו זו, המבוטחים מחד ורופאי השיניים מאידך. חברות הביטוח מתקשרות עם המבוטחים בחוזה ביטוח לפיו, כנגד פרמיה, מקבל על עצמו המבטח לפצות את המבוטח על ידי תשלום כספי חלקי או מלא עבור הנזקים הדנטליים או לחילופין מתן שירותים דנטליים. במקביל, מקימות חברות הביטוח מערך המיועד לוודא מתן השירות, בין באמצעות מערך הסכמים עם רופאי שיניים ובין באמצעות מרפאות שיניים ייעודיות או באמצעות מערך שיפוי מבוטחים בגין הוצאות ריפוי שיניים.

וראה בנדון : י. מן, א. מרזל, ביטוח שיניים בישראל - ניתוח מצב, רפואת השיניים, כרך ב' 19 (1984).

אכן, בתוך ענף זה פועלות שתי מערכות היונקות זו מזו - הקשר שבין חברת הביטוח למבוטח, והקשר בין אותה חברת ביטוח לרופאי ההסכם. בכך דומה המקרה שלפנינו לתחום העתונות בו העתון מעניק שירותים לשני שווקים הקשורים זה לזה קשר הדוק - שוק הקוראים ושוק הפרסומת.

וראה בנדון : Times picayune, ibid, p. 875,881

"But every newspaper is a dual trader in separate though interdependen markets, it sells the paper`s news and adevertising content..."

בישראל, כמו במרבית המדינות המתועשות, הביטוח נשען על ביטוח מוסדי, דהיינו ביטוח של ציבור עובדים (ובני משפחותיהם), או מה שמכונה "קולקטיבים". בדרך זו משיג המבטח פיזור נורמאלי של אוכלוסיית המבוטחים. האחרונים זוכים ליתרונות המשא ומתן הקיבוצי תוך שעלות הפרמיות מתחלקת בין העובד למעביד, ביחסים שווים או שתרומת המעביד גדולה יותר. לענין זה, מתייחסים בארץ אל קולקטיב כגורם המעסיק למעלה ממאה עובדים, אך לא מן הנמנע כי מספר זה יקטן במרוצת הזמן. ככלל, הסכמי הביטוח הם יחסית ארוכי טווח, לאמור לתקופות הנעות בין שלוש לחמש שנים.

תמורת תשלום פרמיה, מקבלים איפוא חברי הקולקטיבים ומשפחותיהם טיפול שיניים בהתאם למסגרת כיסויה של פוליסת הביטוח. כיום נמכרות בישראל תוכניות ביטוח מקיפות הכוללות טיפול משמר ו/או טיפול משקם (פרוטטי) ו/או טיפול פריודונטי. הטיפול המשמר עניינו טיפול בסיסי ושגרתי, כגון סתימות, טיפולי שורש וניקוי אבן. הטיפול הפרוטטי תכליתו שיקום הפה ועלותו כמו גם מורכבותו, רבה יחסית. טיפול זה כולל מבנים, כתרים ותותבות. הטיפול הפריודונטי מורכב אף הוא, ועניינו ניתוחי חניכיים, כגון הקצעת שורשים, כריתת חניכיים או גרידתם. אכן, מרבית תחום רפואת השיניים הוא בר-כיסוי באמצעות ביטוח, וכעת נבחנת אף כניסה לתחום יישור שיניים לילדים (אורטודונטיה).

המבוטח זכאי לכיסוי ושיפוי המבטחת בגין ההוצאות שהוציא בקרות מקרה הביטוח, דהיינו בהדרשו לטיפול שיניים מכוסה על ידי הפוליסה. המבוטח רשאי לבחור ברופא שיניים, כאשר עומדות בפיו שתי חלופות. ברצותו, יפנה המבוטח לאחד מ"רופאי ההסכם", דהיינו רופא המצוי עם המבטחת בחוזה למתן טיפול שיניים במסגרת תוכנית הביטוח. ברצותו, יפנה המבוטח ל"רופא שיניים פרטי", דהיינו שאינו קשור עם המבטחת בחוזה למתן טיפול שיניים. בוצע טיפול אצל רופאי ההסכם, פטור המבוטח מתשלום, והמבטחת תשלם ישירות לרופא ההסכם את דמי הטיפול הנקוב בתעריף הנספח להתקשרות עם רופאי ההסכם. לעומת זאת, בוצע טיפול אצל רופא שיניים פרטי, תשפה המבטחת את המבוטח בגין הוצאותיו, בגבולות הסכום הנקוב בתעריף האמור. בכל מקרה, טיפול פרוטטי ופריודונטי כפוף גם לקבלת אישור מראש מטעם המבטחת.

כאמור, בדרך כלל נערכת חברת הביטוח למתן השירות נשוא הביטוח גם בדרך של כניסה להסכמי מסגרת עם רופאי שיניים או מרפאות לרפואת שיניים. בהסכמים אלה נקבעים התעריפים למתן שירותים, לקבלת חולים, סוגי הטיפולים המכוסים, ועניינים שבנוהל. ככלל, תגמול רופאי השיניים על ידי חברות הביטוח יכול שיושתת על בסיס ה"תמורה בגין השירות" (fee for "FFS" - service) , על פיה הרופא מקבל תשלום עבור כל טיפול שהוא מבצע. שיטה זו מופיעה במגוון אופנים, כמו Usual customary and reasonable charges תשלום מתמרץ, תשלום חלקי, השתתפות עצמית או תשלום על פי תעריף קבוע. לחלופין, יכול שהתגמול יושתת על בסיס ה"קפיטציה" (capitation), לפיה הרופאים זוכים לתשלום אחיד עבור כל חולה הנכלל ברשימת לקוחותיהם לפרק זמן נתון, ללא תלות במספר הטיפולים המתבצעים, באופן שהלכה למעשה המבטח הממשי הוא רופא השיניים.

בישראל, מתבסס ביטוח רפואת השיניים על תמורה בגין שרות (FFS) בהתאם לתעריף קבוע, המכונה "טבלת החזרים לרופאי הסכם" או "נספחי הגמלאות". כחריג לכלל, ביקשה איילון לשלב שיטה זו עם שיטת הקפיטציה. התעריף שמשלמות דיקלה ושילוח לרופאי השיניים דומה בעיקרו. נטען באוזני כי חברה אחרת נהגה בתחילה לשלם תעריף נמוך יותר, אך עקב מדיניות זו לא זכתה החברה לאותו מגוון ואיכות של רופאי הסכם ולכן העלתה תעריפה והוא התייצב על הרמה הממוצעת, דהיינו כ 30%-40% פחות מהמחירים המקובלים בשוק הפרטי. לשילוח ודיקלה כ- 1,600 רופאי הסכם כל אחת, תוך חפיפה מובנת בין שתי הרשימות.

ג) <u>סקטורים משיקים</u>

נמצא שבביטוח רפואת השיניים שזורים שתי וערב שתי מערכות שונות, האחת הקשר הביטוחי שבין החברה המבטחת לקולקטיב המבוטח וחבריו, והשנייה - הקשר בין המבטח לרופא השיניים.

הקשר הביטוחי מושפע ומשפיע על ענף הביטוח בכללו שכן הוא מרחיב את סל המוצרים שבכוח חברת ביטוח להציע ובכך מגביר את כושר ההתחרות שלה בשוק הביטוח בכללו ומחסן את קשרי החברה עם סוכניה המקבלים הימנה את מלוא מגוון מוצרי הבטוח. עם זאת ביטוח השיניים כשלעצמו נבדל מביטוח במובנו השגור והרגיל, מבחינה זו שכאן תפקידה הדומינאנטי של חברת הביטוח הוא תיווך מימוני ולאו דווקא פיזור סיכונים. הסיכוי והסיכון מוערך באורח שונה מאשר בביטוח "רגיל", שכן אין המדובר באירוע ביטוחי תאונתי המתאפיין בנדירות יחסית, אלא בטיפול שיניים שהוא אירוע שכיח הקורה בדרך הטבע לכלל האוכלוסיה.

בדומה לכך, הקשר שבין המבטח, המבוטח ורופא השיניים מושפע מעצם טיבו מהקורות את ענף רפואת השיניים בכללו, ובמיוחד מהמתרחש ביחסי רופא השיניים ולקוחו הלא מבוטח. הפנייה לשרות רופא השיניים תמורת תשלום מהווה חלופה מוחשית לציבור המבוטחים במידה ולא יחדשו את פוליסת הביטוח שרכשו, שכן בדרך זו האוכלוסיה הלא מבוטחת מטפלת בשיניה. נפנה על כן למתוח קווי אופי כלליים של סקטור עסקי זה.

בארץ ישנם כ- 6,200 רופאי שיניים בעלי רשיון, שכ- 20% מהם הגיעו ארצה רק בגל העלייה האחרון מארצות "הגוש המזרחי". 75-80% מרופאי השיניים עובדים בסקטור הפרטי בעוד שהיתרה עובדת בסקטור הציבורי (קופות חולים, בתי החולים וכדומה). מרבית רופאי השיניים סיימו את חוק לימודיהם באוניברסיטאות שברחבי העולם, וכחמישית מהם הוסמכו בבתי הספר לרפואת שיניים בישראל. בפועל, כמו גם בהתאם למדדים בינלאומיים, יש בישראל עודף היצע משמעותי של רופאי שיניים. עודף היצע זה מתבטא בחוסר תעסוקה יחסית, רמת מחירי טיפול, והתדפקות רופאים על דלתות חברות הביטוח על מנת להצטרף למסגרת רופאי ההסכם.

מרבית ענף רופאי השיניים מאופיין איפוא ברופאים פרטיים העובדים במרפאותיהם ומשרתים את חוג לקוחותיהם. מבנה כלכלי זה מחייב את רופא השיניים לפעול גם כיזם עסקי, תוך יצירת בסיס לקוחות ומוניטין, ומבלי שעומדת לרשותו היכולת לפרסומת מסחרית: ר' פרק ז' לפקודת רופאי השיניים [נוסח חדש], תשל"ט- 1979. ממילא, מסגרת רופאי ההסכם משמשת אפיק נוח לביסוס מקצועי וקבלת חוג לקוחות מבין מבוטחי חברות הביטוח.

במקביל, מקיימות קופות החולים השונות, לרבות קופת חולים כללית, מרפאות שיניים בתשלום לחבריהם (ביטוח הבריאות הבסיסי אינו כולל ביטוח שיניים). מרפאות אלה פועלות בדרך כלל על בסיס "משק סגור", ולכן, לפחות להלכה, הן מאופיינות ברמת מחירים נמוכה מהמקובל בשוק הפרטי. לעת עתה, מרפאות אלה נהגו לתת שירות רק לחברי הקופה המפעילה את המרפאות. היקף מרפאות אלה הוא משמעותי, כך גם הפוטנציאל הגלום בהן.

בנוסף, בשנים האחרונות התפתחה תופעת "מרפאת שיניים של תאגיד", דהיינו מרפאות פרטיות המאגדות בהן מספר רופאי שיניים והמבקשות לנצל יתרונות לגודל. מבין מרפאות אלה, המובילות הן הילה שבבעלות הראל המשמר ו"שורש שרותי רפואת שיניים בע"מ". לאחרונה, התקין שר הבריאות, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, את תקנות רופאי השיניים (מרפאות של תאגידים), התשנ"ג- 1993 המסדירות תחום פעילות זה.

ד) <u>העתיד הנראה לעין</u>

מצד רוכשי השירותים, נותרו קולקטיבים שטרם ביטחו את חבריהם ומשפחותיהם במסגרת ביטוח רפואת שיניים, ולמשל קהל עובדי המדינה. גודל השוק אינו גדול, והוא נאמד בין 100,000-150,000 איש. מגזר זה עשוי לגדול אם יבוטחו גם "קולקטיבים" המונים פחות ממאה עובדים.

יש קונסנסוס רחב כי, לכאורה, אין לצפות עתיד רווחי לביטוח רפואת שיניים ליחידים, שכן מתעורר החשש לסלקציה שלילית מכוחה אותם יחידים שיפנו לביטוח כזה יהיו מן הסתם אלה הסובלים מרמת תחלואה גבוהה יחסית, ובהתאם תדרש פרמיה גבוהה יחסית שתרתיע מהצטרפות ותפנה את הלקוחות לטיפול שיניים רגיל. צמצום מעגל קוני השרות, יביא אף הוא להעלאת דמי פרמיה, וחוזר חלילה.

המצב השורר בארצות הברית, בו תחום ביטוח רפואת השיניים מתקדם יותר, מאמת הערכה זו. וראה בנדון:

"Horin, "A New concept in a Dental Plan" <u>Dental Clinics of North America</u>, vol. April 1987 p. 239: 31, No. 2,

"Any current nongroup or individual insurance plan offered in today's market has very little "real" dental coverage. This type of policy is generally considered a poor insurance risk owing to the very high rate of utilization. To successfully market this type of policy, premiums must be quite high or benefits quite limited, making this coverage unpopular".

חרף הערכה זאת, החלה מגדל למכור פוליסות ביטוח ליחידים. דקלה, אף היא נתנה ידה בתחום זה, באופן ניסיוני, בדרך של מכירת פוליסות ביטוח משפחתיות. למרבה ההפתעה, ניסוי זה שהקיף כ- 4,000 מבוטחים ואשר טרם הושלם, עלה יפה עד כה ואפשר ויהיה לו המשך.

כמו כן, במסגרת הפגישות שנתקיימו כדי לעמוד על טיבו של המיזוג, נמצאנו למדים על כוונתם של מספר גופים עיסקיים, חלקם בעלי עוצמה כלכלית רבה, להיכנס לביטוח רפואת שיניים כבר בעתיד הנראה לעין, ולכך עוד אתייחס בהמשך.

לצד עודף ההיצע ברופאי שיניים, יש אף לציין שני מרכיבים נוספים שיש בהם כדי לצמצם את הביקוש. הראשון, ירידה ברמת התחלואה עקב צמצום רמת העששת כתוצאה, בין היתר, ממודעות גוברת להיגיינת פה ותוספת פלואוריד למים. התופעה בולטת במיוחד בארה"ב, אך ראשיתה כבר מסתמן בקרב הדור הצעיר בישראל: ר'
Leif A. Heloe, Comparative Policies of Two National Dental Associations: Norway and the United States, Journal of Public Health Policy 209 (1991).
השני, השיפור הטכנולוגי המתמיד באיכות הטיפול ובאיכות החומרים ועמידותם במבחן שיני הזמן: ר' (The Economist, May 22nd, 1993) unholy dentistry, 89. קיזוז מה יימצא בהארכת תוחלת החיים ויצירת תחומים חדשים כמו רפואת שיניים קוסמטית.

5. הענף הרלבנטי

ניתוח משפטי

א) עקרונות מנחים

סעיף 21 לחוק מציב שני מבחנים חלופיים לבדיקת מיזוג, והם הפגיעה המשמעותית בתחרות והפגיעה בציבור. לצורך בחינת הפגיעה בתחרות, הצעד הראשון בבחינת מיזוג את הגדרת ענף המסחר שהוא זירת התחרות. מלאכת ההגדרה מותווית ומודרכת על-ידי מטרת המדידה שהיא איתור אותה קבוצה מוצרים או שירותים שביחס אליה ניתן להפעיל כוח שוק.

וראה בנדון:

ניב זקלר, "הפיקוח על מיזוגים - היעדים ודרך השגתם" (חלק ב') הרבעון לבנקאות כרך 114 (טבת תשנ"א) 87, בעמ' 93-92.

Lawrince White "Antitrust and Merger Policy - A Review and Critique" Economic Perspectives vol. 1, 13 p. 14:

"Since merger policy is concerned with the possible exercise of market power, enforcement analysis should seek a market definition that focuses on where that behawiour is possible".

וראה גם:

U.S. Department of Justice and Federal Trade Commession, Horizontal Merger Guidelines April 2, 1992 par. 1.0

(להלן "Horizontal Guidelines")

לעומת זה, בחינת הפגיעה בציבור ספק אם היא מצריכה הגדרת הענף באורח מדוקדק, אלא דיינו אם נסתפק בדרך הבדיקה המתבצעת באנגליה, שם ה - Commission חפשית לבחון את ההשלכות הציבוריות בתחומי ענף לפי ברירתה. וזאת במסגרת הבדיקה הנערכת לענין טובת הציבור שהיא אמת המידה לבחינת מיזוג.

וראה בנדון :

Raybould, Comparative Law of Monopolies p. 464

ומכל מקום, מכיוון שבדיקתנו מורכבת משני חלקים, שהאחד מהם היא מדידת הפגיעה בתחרות, שומא עלינו ממילא לתחום את גדרות הענף הרלבנטי, שבגבולותיו ניתן להפעיל כוח שוק.

אותה מטרה מחייבת גישה פרגמטית וגמישה, כדי לאפשר בחינת כוח שוק בכל סביבה עסקית על פי נסיבותיה המיוחדות, פעם תוך הרחבת הגדרת הענף ופעם תוך צמצומה.

וראה בנדון : Sullivan, Antitrust p. 60

> "A somewhat pragmatic approach is moreover, essential. The goal is to assess power. At times it will seem sensible to expand the market, to conceptualize more widely than the product cluster achieved by a particular firm's business. At others desegregation will be indicated - a breading down of a particular firms business and the assignment of it to different markets".

וראה גם : Brown Shoe Co.v. U.S. 372 U.S. 294

אין מבחן מתמטי בדוק לתיחום גבולותיו של ענף, אלא עסקינן במושג עמום שלא ניתן לפענחו בעזרת הלשון בלבד והמגלם בו "בעיה של 'גבולות' שאינה ניתנת לפתרון לשוני" (וראה ברק, פרשנות במשפט כרך ראשון בעמ' 241). אין ענינינו במושג דיכוטומי שניתן להגדירו בדרך של כן או לא אלא בעולם פרי דרגה וכמות, גרעין ומעטפת.

וראה בנדון :

Bellamy and Child, Common Market Law of Competition 3rd ed p. 392:

"Ther is no precise test... It is essentially a matter of fact and degree..."

וראה : Areeda, Antitrust Analysis 4rth ed. P. 572,575

ובעמ' 575 : "Proper market boundaries will seldom be clear"

אכן, אין מנוס אם כן מבדיקה מדוקדקת של כל מקרה לגופו.

וראה : U.S. v. E.I. du pont de Nemours and Co. 351 u.s. 377, 395

ב) מבחן היסוד וכלי עזר ליישומו

מבחן היסוד להגדרת הענף הוא הקבוצה הכי המצומצמת של מוצרים או שירותים שניתן לראותם כתחליפים. מבחן יסוד זה זוכה לשימוש הן בשוק המשותף, הן בארצות הברית וקנדה ובמידת מה גם באנגליה (שם כאמור לא נדרש הגוף הבודק להגדיר את הענף הרלבנטי והוא חפשי לבחור את זירת התחרות כרצונו).

וראה בנדון :

במה שנוגע לשוק המשותף - Bael, ibid pp. 49-50

במה שנוגע לארצות הברית - Kintner, Federal Antitrust Law vol. 2 p. 326

במה שנוגע לאנגליה - Bredgade, Merger Control in the E.E.C. P.205

כמובן, מטבע הדברים, כמעט לכל מוצר וכל שירות יש תחליפים. אך השוק הרלבנטי כהגדרתו אינו משתרע על אותו מרחב אינסופי, אלא ענינו בתחום מוגדר שבו מידת התחליפיות משמעותית וישירה.

וראה בנדון:
Times Picayune Publishing Co. v. U.S. 345 U.S. 594 (1953) p. 612:

"For every product substitutes exist. But a relevant market cannot meaningfully encompass that infinite range".

הנחיות המיזוגים בארצות הברית וקנדה פיתחו הגדרת שוק המרחיבה ומבהירה את מבחן היסוד של התחליפיות. לפיהן שוק רלבנטי מוגדר כקבוצת המוצרים או השירותים המצומצמת ביותר לגביה מסוגל מונופוליסט היפוטטי בעל השפעה מכרעת בשוק לגרום להעלאת מחיר משמעותית של קבע ולהרוויח הימנה מבלי שלקוחות יפנו למוצרים תחליפיים ומבלי שמוכרים חלופיים יתחילו לייצר את אותו מוצר.

ככלל, הנחיות אלה רואות בהעלאה של 5% משום העלאת מחיר משמעותית ובשנה כתקופה המצביעה על קבע.

וראה בנדון:

Horizontal Guidelines,
Merger Enforcement Guidelines Under Canada's Competition Act, April 17, 1991
Antitrust and Trade Regulation Report vol. 60 No. 1513.
(להלן "Canadian Guidelines")

צא ולמד שהתחליפיות נבחנת שם הן מצד הביקוש והן צד ההיצע, תוך הדגשת צד הביקוש כאבן יסוד לבדיקה.

וראה בנדון: Whish, Competiton Law 2nd ed. P. 281

כדי לאמוד את התחליפיות הלכה למעשה נהוג להשתמש בכלי עזר שונים שבהצטברותם משליכים על מידת התחליפיות. מצד הביקוש חשובים סממנים שונים כששאלת המפתח היא מנקודת ראותם של הרוכשים האם מוצרים או שירותים אלה או אחרים תחליפיים. ואלה הסממנים:

תחליפיות הביקוש

1) גמישות הביקוש הצולבת של מוצר או שירות
(corss elasticity of demand)

בדיקה זו מחייבת בדיקת ההתנהגות הצפויה של צרכנים בתנאים של העלאה מחיר משמעותית שאיננה ארעית, על ידי אותו מונופוליסט אליו מתייחסות הנחיות המיזוגים בארצות הברית וקנדה. אם יש להניח שהצרכנים יפנו לשימוש במוצר אחר, המסקנה המתבקשת היא שאותו מוצר הוא, בדרך כלל, תחליפי, ובתור שכזה חלק מהשוק הרלבנטי. כלומר גמישות הביקוש הצולבת גבוהה. אם לעומת זה, אותם צרכנים לא יפנו לרכוש מוצר או שירות אחר, משמעו של דבר שלכאורה השוק מצומצם לאותם מוצרים שמחירם הועלה. כלומר גמישות הביקוש הצולבת היא נמוכה. ככל שגמישות זו גבוהה יותר, יש להרחיב את הגדרת השוק. ככל שגמישות זו נמוכה יותר, יש להצר בהגדרת השוק.

ולפסקי דין בהם נעשה שימוש בכלי עזר זה ראה : Brown shoe ibid United Brands v. Commission Case 27/76 (1978) ECR. 207, (1978) 1 CMLR 429.

2) מחיר

בבחינת התחליפיות מהווה המחיר מימד חשוב, שכן מוצר היקר משמעותית מעמיתו עשוי שלא לשמש תחליף קרוב לו.

וראה בנדון : Whish ibid p. 282

וראה גם : Canadian Guidelines ibid par. 3.2.2.3.

3) קשר גומלין בין מחירי מוצרים

כשקיים קשר גומלין בין המחירים של מוצרים שונים - ולמשל שמחיר מוצר X יורד כתגובה לירידת מחירו של מוצר Y עשוי הדבר ללמד על כך ששני המוצרים הינם חלק משוק אחד.

וראה : Canadian Guidelines, ibid, par 3.2.2.6

4) הנתונים הפיזיים - אובייקטיביים

נוהגים לשקול את הנתונים הפיזיים-אובייקטיביים של מוצרים כדי לעמוד על מידת התחליפיות שבהם, וזאת מתוך הנחה שככל שמוצרים דומים יותר, כן יש סיכוי שיוכלו לשמש תחליף זה לזה.

וראה: whish, ibid 282

אולם יש לבחון סממן זה עם מבחן הפונקציה שכן יש ששני מוצרים דומים אינם יכולים לשמש אותה פונקציה ולהיפך, יש שמוצרים שונים משמשים לאותה מטרה.

וראה : Areeda, ibid, p. 575

פונקציה דומה למוצרים יוצרת קרקע פוריה לתחליפיות ביניהם.

וראה בנדון :

Whish ibid.
Bellamy an Child ibid p. 392
Canadian Guidelines ibid par, 3.2.2.3
Kintner ibid. pp. 330-331

5) מבנה הביקוש וההיצע

הנסיבות שבהן מתנהלים המכירה והרכש של המוצר או השירות משליכות על הגדרת השוק.

הכוונה לזהות המוכרים והרוכשים, המשתמשים והמשווקים ומערכת היחסים שביניהם. על כן כדי להגדיר שוק רלבנטי, יש להתחקות אחרי תנאי התחרות ולבדוק אם הם שווים לכל נפש שמא שונים יחסית לכל מוצר.

וראה בנדון : Bellamy an Child ibid pp. 394-395
Whish ibid pp. 283-284
Sullivan ibid p. 52

בנדון חשוב לבדוק אם אין עסקינן בקטגוריות שונות של רוכשים שהם חלק מסביבה תחרותית שונה.

וראה : Bael, ibid p. 51
Sullivan ibid pp. 61-62, 64

באותה מידה חשובה הבדיקה אם אין בנמצא קטגוריות של ספקים המתמחים במוצר או בשירות.

וראה : Brown Shoe ibid p. 395

6) הפרספקטיבות בקרב הנפשות הפועלות

סממן נוסף וחשוב לתהייה על קנקנו של ענף הינו נקודת הראות של הנפשות הפועלות, הנושאות והנותנות במוצר שבמחלוקת.

וראה בנדון : Sullivan, ibid, p. 58

"In some cases the best perspective may be obtained by looking at another reasonably sensitive gauge of what is going on in the marketplace-the perceptions of those who trade in the market".

וראה גם : Times Picayune ibid

"Useful to that determination is, among other things the trade's own characterization of the products involved."

וראה : Canadian Guidelines, ibid, par. 3.2.2.2.

וראה גם - Whish, ibid, p. 284 שם מייחס המחבר חשיבות להגדרת השוק במסמכים פנימיים של הצדדים למיזוג.

וראה בנדון גם זקלר, שם בעמ' 94. וכן Sullivan, ibid, p. 60.

תחליפיות ההיצע

עד כאן לסממנים המשמשים לעזר בבדיקת התחליפיות מצד הביקוש, שהיא החשובה מבין הבדיקות. אך תחליפיות ניתנת למדידה אף מצד ההיצע. אלא שכאן שאלת המפתח היא אם ספקי מוצרים או שרותים אחרים מסוגלים לשנות מדרכי הייצור בקלות יחסית, במהירות מספקת ובכמויות מספיקות כדי להתאים עצמם לספק את המוצרים או השירותים הנדונים. ההדגש הוא על הקלות היחסית שמעבר ובחפזה שבה ניתן המהלך לביצוע שכן אם יש לחוש לקשיים משמעותיים באספקה או שיווק או להשקעות כבדות אין לראות את הספקים שיתקלו בהם כחלק מהשוק הקובע. במצב שכזה הם לא יוכלו להוות משקל נגד של ממש להפעלת כוח שוק.

וראה בנדון : Bael, ibid, p. 52
Whish, ibid, pp. 284-285
Bellamy and child ibid pp. 395-397
Kintner ibid p. 333

וכאן המקום לציין שהנחיות המיזוגים האפקיים בארצות הברית וההנחיות הקנדיות רואות בתקופה של שנה כתקופה העומדת במבחן המהירות המספקת.

וראה : Horizontal Guidelines ibid par. 1.32.
Canadian Guidelien ibid par. 3.2.2.7.

ג) ענפי המשנה

לצורך בחינת האפקט התחרותי של המיזוג מקובל כי ניתן למקד את המבט גם על ענפי משנה שלהם קיום נפרד בתוך ענפי מסחר רחבים.

וראה בנדון : Kinther; ibid p. 334

"The determination of the product market by the reasonable interchangeability test does not eliminate the possibility that submarkets may exist and be recognized as relevant markets for purposes of analysis".

הקריטריונים להגדרת ענפי משנה אלה דומים למבחנים לפיהם מגדירים ענף.

וראה בנדון : Brown Shoe, ibid, p. 395

דוגמה למקרה שבו שימש ענף המשנה מוקד לבחינת התחרותית של מיזוג ימצא ב- Reynolds Metals Co. v. Federal Trede Commission 309 F. 2d 223 (1962).
שם הוגדר ענף המשנה הרלבנטי כנייר אלומיניום מעוטר (decorative aluminum foil)המשמש את צרכי ספקי הפרחים בלבד.

ד) הגדרת ענף ככלי ניתוח

על דרך האמת, הגדרת הענף אינה אלא כלי אנליטי שנועד להקל על איתור מוקדים לבעיות תחרותיות.

מבחינת התיאוריה הכלכלית הצרופה אין שווקים הסגורים הרמטית, אלא קיימות סדרות של שווקים הקשורים זה לזה, ומשליכים זה על זה.

וראה בנדון : Sullivan, ibid, p. 64

"Economic theory, sensitively utilized, often suggests that there is no one right market, but congeries of interlinked markets so that any seller faces competitive impacts of ever reducing significance from other firms ranged further and further away from it".

וראה שם בעמ' 49 : "There is a continuum".

כך, מקום שהוגדר ענף או ענף משנה, אין בכך כדי לקבוע שאין השפעות כלכליות מחוץ לתחום ההגדרה. אלא פירושו של דבר בחירת אותו תחום שהוא המוקד להשפעות הישירות והמשמעתיות על התחרות.

כפועל יוצא מכך, לשם הגדת ענף או ענף משנה אין סגי בתחליפיות מוגבלת בלבד אלא יש ליתן את הדעת רק לתחליפיות משמעותית.

וראה למשל : United Brands V. Commission (1978) 1 C.M.L.R. 429, .483-484

וראה גם - Nederlandsche Banden - Industrie Michelin N.V. v. E.C. Commission (1985) 1 C.M.L.R. 282.

ניתוח עובדתי

א) <u>הענף הרלבנטי</u>

בנסיבות העובדתיות שהובאו בפני הגעתי לכלל דעה כי הענף הרלבנטי (ולכל הפחות המשנה הרלבנטי) לצורך בחינת המיזוג דנן הוא ענף ביטוח רפואת השיניים בישראל, המהווה מוקד ראוי לבחינת ההשפעות התחרותיות של המיזוג.

ענף

אקדים ואומר שמסקנתי זו מושתתת על שרשרת הפגישות והשיחות בקרב אנשים המעורים בתחום ואשר צויינה בראשית דבריי. נציגי הצדדים למיזוג ביקשו למתוח את יריעת הענף באופן שביטוח רפואת השיניים יהווה בו מעין "נישה" חסרת חיות משל עצמה, כדוגמת ביטוח מושבים, ביטוח עסקי יהלומים וכדומה. לגישה זו, ומבלי לנקוט עמדה בשאלת הדוגמאות, איני שותף.

במסקנתי זו בדבר קיום ענף ביטוח רפואת שיניים אני למעשה מעריך כי קיימת תחליפיות סבירה רק במסגרת השירות המכונה ביטוח רפואת שיניים בעוד שהתחליפיות המוגבלת שבין תחום זה לענף רפואת השיניים וענף הביטוח בכלל והביטוח האלמנטרי בפרט אינה משמעותית וישירה דיה כדי להוות חלק מהשוק הרלבנטי.

אעמוד על המאפיינים השונים שבמשקלם המצטבר הובילו לתיחום הענף:

ב) <u>תחליפיות הביקוש</u>

1) <u>מבנה ההיצע והביקוש</u>

מבחינת תחליפיות הביקוש, לימוד הסביבה העסקית מעלה בחכתו תמונה של ענף עם מבנה ייחודי של מבטח-מבוטח, הן מבחינת זהות הרוכשים והספקים (קולקטיבים מעל למאה איש מול ארבע חברות ביטוח), הן מבחינת דרך מתן השירות (בצורת תיווך בין הקולקטיב לרופאי השיניים דרך חברת הביטוח), הן מהיבט צורת השירות המוצעת (ביטוח שיניים בנפרד מסל ביטוחים, בחירה בין מרחב רופאי שיניים מתוך רשימה. חוזים ארוכי טווח) והן מצד דרך התשלום (פרמיה המתחלקת בין המעביד לעובד). מבנה זה שונה מתנאי התחרות השוררים בענף רפואת השיניים הפרטית שבו מתנהל הקשר הטיפולי בין לקוח יחיד לרופא יחיד ולכל היותר מרפאה אחת. באותה מידה שונה התמונה מזו השוררת בענף הביטוח בכללו בו מקובל להציע סל שירותים, שעה שהקשר הביטוחי הוא בין המבטח למבוטח שיכול להיות יחיד, גוף קטן יחסית או קולקטיב, ועיקר ייעודו פיזור סיכונים.

גם מצד הקשר שבין רופאי השיניים לחברת הביטוח מבנה הענף מורה על מאפייני יסוד, ולמשל בפיצול שבין הלקוח לגורם המשלם (המתרפא, לעומת חברת הביטוח), בצורת התשלום (לפי תעריפים), בדרך מתן השירות (הפניית המתרפא על ידי חברת הביטוח).

מבנה השוק הוא מימד חשוב למדידת תחליפיות הביקוש.

על כך יצביעו שלושה פסקי דין, שניתנו בארצות הברית ובשוק המשותף ושבהם גם כאשר היו נתונים פיזיים-אובייקטיביים שווים או דומים למוצרים שונים, הם סווגו כשווקים נפרדים, הכל בהתאם לנסיבות.

וראה בנדון: Reynolds, ibid pp. 228-229

שם, כמוזכר לעיל, נקבע שנייר אלומיניום מעוטר המיועד לספקי פרחים מהווה שוק נפרד מנייר אלומניום מעוטר המיועד לצרכנים אחרים. וזאת למרות הנתונים הפיזיים הדומים. הזהות הנפרדת של רוכשים וספקים הודגשה, וראה <u>שם</u>:

"First the identity of purchasers of florist foil is distinct and limited... Despite a clearly lower price for florist foil... other end users of decorative foil have not joined the identifiable mass of florist foil purchasers in noticeable numbers. As already noted, the identity of the florist foil converters who alone serve florist purchasers is clearly limited eight firms..."

וראה גם : Michelin, ibid, p. 323

שם נקבע ששוק הצמיגים לצרכי החלפה במשאיות ואוטובוסים הוא שוק נפרד, הן מהצמיגים לצרכי החלפה במכוניות והן מצמיגים חדשים לאותם כלי רכב. בקבעו כך הסתמך ה- European Court of Justice במידה רבה על מבנה התחרות בסקטורים אלה. וזאת - למרות הנתונים הפיזיים הזהים של המוצרים. וראה שם :

"... an examination limited to the objective characteristics only of the relevant products cannot be sufficient: the competitive conditions and the structure of supply and demand on the market must also be taken into consideration".

ומיכוון שלכל קבוצה של רוכשים וספקים זהות נפרדת ומערכת שיווק ייחודית, הגיע בית המשפט למסקנה שעסקינן בשווקים רלבנטיים שונים.

וראה גם :
Hugin Kassa-register AB v. E.C. Commission (1979) 3 C.M.L.R. 345

יכולתי לסיים את ניתוח הענף הרלבנטי כאן שכן בעיני היבט זה מורה בבירור על העדר תחליפיות של ממש בין ענף זה לענפים קרובים אחרים. אולם לשם שלמות הניתוח אתייחס בקצרה לסממנים נוספים המלמדים על ייחודיות הענף.

2) המחיר

הפונקציה של השירות מגלמת בה אף את ייחודיות מחיר הפרמיה שהוא מטבע הדברים נמוך ממחיר טיפול שיניים הרווח בשוק של רפואת השיניים הפרטית, לפחות כשמסתכלים על כך במונחים סטטיסטיים יחסית לקבוצת אוכלוסין. חברת הביטוח מוזילה את תעריפי הרופאים והמרפאות.

בהקשר זה, מעניין לציין שנציגי דיקלה ושילוח טענו באזניי כי עקרונית נשמרה רמת המחירים המשתלמת לרופאי ההסכם לאורך זמן ארוך, אף בתקופות של אינפלציה דוהרת ושער דולר מוקפא. וזאת - כדי לשמור על איכות השירות ומגוון רופאי ההסכם.

3) גמישות הביקוש הצולבת

בעקבות פגישות ושיחות שניהלתי ועיון בחומר השוואתי השאוב מארצות הברית, בה תחום ביטוח רפואת השיניים מושרש היטב, אני מתרשם כי העלאת מחיר הפרמיה עשויה לפעול בכיוונים סותרים ולא חד-משמעיים. העלאה כזו עשויה להביא לנסיגה מביטוח שיניים בכלל, לצמצום השתתפות המעביד בכיסוי דמי הפרמיה, צמצום הכיסוי של הפוליסה, פנייה להקמת "מרפאת בית" בתחומי הקולקטיב, אך גם להמשך ביטוח זהה תוך תשלום פרמיות גבוהות יותר.

וראה בנדון :

Waldman, “Dental Insurance: Its Variations and Relationship to the Use of Dental Services” Journal of the American College of Dentists vol. 56 No. 2, 4 p. 5

שם נאמר:

“Efforts to control health care costs caused some companies to reconsider expanding their benefit programs to include dental care”.

במישור היחסים שבין רופאי השיניים לחברה המבטחת, הורדת המחירים איננה חד משמעית. מחד, לא תוביל הורדה כזו לנהירת הרופאים לאלטרנטיבה אחרת,שכן בנסיבות השוק הנדון אין בנמצא אלטרנטיבה בהיקף הדומה להתקשרות עם חברות הביטוח. מאידך, הנסיון מורה כי הורדת גמול הרופאים מביא לצמצום מעגל רופאי ההסכם, על משמעותיו בתחום איכות פוליסת הביטוח הנמכרת, וחוזר חלילה.

4) הפרספקטיבה בקרב הנפשות הפועלות

הפרספקטיבה בקרב הנפשות הפועלות בתחום כלכלי זה ובתחומים הקרובים אליו מאמתת את הגדרת הענף במתכון המוצע.
כאמור, נציגי החברות המתמזגות הגדירו את תחום רפואת השיניים ״כנישה״. כמו כן הם איבחנו בין ביטוחים אחרים לביטוח מיוחד זה. לבד מהגופים המתמזגים, אנשים המעורים בסקטור זה ובסקטורים הקרובים אליו נתנו ביטוי לתחושתם כי מדובר ב״ענף בפני עצמו״.

ג) גמישות ההיצע

מצד גמישות ההיצע, כאמור היו גופים ובעיקר בתחום הביטוח, שהביעו כוונתם להיכנס לתחום זה בעתיד הנראה לעין. חדירה זו תדרוש את עתותיה. לפיכך, קשה לראות בגופים הללו, בטווח הזמן הקרוב, חלק מהענף שבנדון.

מאידך, הואיל וחוזי הביטוח הם בדרך כלל לטווח ארוך, רק כרבע עד חמישית מהשוק נפתח מדי שנה, כאשר יתרתו נתונה במסגרת ביטוחית קיימת. מכאן, שמשך זמן יציאת המבוטחים מחוזיהם הקיימים תתפרש על פני תקופת זמן ממושכת יחסית, שבמהלכה כבר יוכלו השחקנים החדשים להצטרף לזירה.

ד) קשר הגומלין שבין ענפים שונים

במסקנתי כי זירת התחרות היא ענף ביטוח רפואת שיניים, אין כוונתי לקבוע כי עסקנין בשוק הסגור ומסוגר מנעול על בריח. ברור כי תחום זה מושפע ומשפיע הן במה שנוגע לענף הביטוח והן במה שקשור לענף רפואת השיניים. והכל כמפורט בגוף החלטתי בניתוח הסביבה העסקית.

יתירה מזו, שתי המערכות או ענפי המשנה הגלומים בענף זה קשורים בקשר גומלין הדוק, כשהאחד משפיע על רעהו. כך, גביית פרמיה נמוכה מקולקטיב משפיע מן הסתם על המחיר המשתלם לרופא השיניים. וככל שמחיר זה נמוך יותר, כן על פי הנטען, יש לחוש לאיכות השירות שנותן רופא השיניים למתרפא, דבר שעשוי לגרום לקולקטיב מצידו לבטל את ההתקשרות עם חברת הביטוח, ולהיפך.

6) בחינת השפעות המיזוג

א) שיקול הדעת הנדרש

בבואי לבחון מיזוג זה לאור אמות המידה שבחוק, אני מודע לכך שהמקרה אינו נמנה בין הקלים. עסקינן במקרה גבולי, נסיבותיו מיוחדות, וניתן להצביע על

פגיעות אפשריות בתחרות. ברם השאלה הופכת להיות עד איזו מידה ניתן לקבוע מה מידת הפגיעה - משמעותית, שמא לא, אם ניתן לנטרל פגיעות בכוח על ידי הצבת תנאים ולבסוף מה מקומם ומשקלם על ערכים שתכליתם לשמור על אינטרס הציבור.

כלומר מידת שיקול הדעת הנדרש בהערכת מיזוגים ככלל ומיזוג זה בפרט - רבה, ואין מנוס מניתוח כל מקרה לגופו.

וראה בנדון: זקלר שם עמ' 104 וזה לשונו:

"כל מיזוג ונסיבותיו העובדתיות המיוחדות - האיזון בין האינטרסים המתנגשים צריך שייעשה ספציפית לכל מיזוג ומיזוג. קביעת משקל אפריורי לכל שיקול ושיקול, שלא בצמידות לנסיבות המיזוג, היא דרך מוטעית".

וראה גם: Raybould, ibid, p. 463

"The United Kingdom system of merger control is essentially discretion... It is essentially described as the "case by case" apprcach"

וראה - Horizontal Guidelines, ibid, par O:

"Although the Guidelines should improve the predictability of the Agency's merger enforcement policy, it is not possible to remove the exercise of judgment from the evaluation of mergers... Therefore the Agency will apply the standards of the Guidelines reasonably and flexibly to the particular facts and circumstances of each proposed merger".

(ההדגשה לא במקור).

אכן, שיקול הדעת המופעל לשם בדיקת מיזוג אינו יכול להיות מתמטי גרידא.
וראה בנדון, Brown Shoe, ibid

"Couching by Congress, in general language, of standards to be applied in determining under the Clayton Act whether the effect of a merger be substantially to lessen competition or tend to create a monopoly reflected conscious avoidance of exclusively mathematical tests"

(ההדגשה לא במקור).

ברוח זו אמר James Rill שכיהן כראש מחלקת ה- Antitrust בארצות הברית דאז בנאום שבו סקר את ההתפתחויות בשנת 1992:

"We should not be basing decisions to challenge solely on market concentration. Instead, we should and will take market concentration into account along with the other factors set out in the evidence and base our decisions on the full range of circumstances.

וראה גם: Canadian Guidelines, ibid, par. 4.2.1. - שניתוח הריכוזיות הינו רק צעד הראשון בבדיקת מיזוג.

ב) תפיסת היסוד של החוק

תפיסת היסוד של חוק הינה שהמיזוג ככלל הוא בגדר תופעה חיובית, שבכוחה לתרום לתועלת המשק.

וראה בנדון: דו"ח הועדה למיזוגים וקנגלומרטים בראשותו של פרופ' יוסף גרוס (להלן "הדו"ח") עמ' 4 וזה לשונו:

"חיוני במשק הישראלי לעודד מיזוגים ויצירת יחידות ייצור גדולות".

כפועל יוצא מכך החוק בחר לצמצם את התערבות רשות הפיקוח למקרים המחייבים זאת, כהצעת הדו"ח (עמ' 8 שבו).

וראה בנדון: הצעת חוק ההגבלים העסקיים התשמ"ד - 1983 ה"ח 1647 39, דברי ההסבר בעמ' 51:

"מוצע לקבוע כי הממונה יהיה רשאי להתנגד למיזוג או להתנות אותו בתנאים רק כאשר קיים לדעתו חשש סביר כי כתוצאה מן המיזוג תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או ייפגע הציבור..."
(ההדגשה לא במקור).

וראה גם הצעת החוק שם דברי ההסבר בעמ' 52:

"יצויין כי בעוד שבהסדרים כובלים השיקול לאישורים הוא התועלת לציבור, הרי כאן השיקול הוא מניעת נזק".

כלומר אין צורך שמיזוג יגלם בו תועלת לציבור. אף אם הוא ניטרלי מבחינת השפעותיו הציבוריות הוא יזכה לאישור. רק חשש לפגיעה משמעותית בתחרות או באינטרס הציבור יביא להתנגדות למיזוג.

וראה גם סעיף 20 (ב) לחוק - שאי מתן הודעה מצד הממונה כמוה כהסכמה למיזוג.

בגישתו זו משתווה החוק עם תפיסות יסוד הרווחות בארצות אחרות.

וראה - Horizontal Guidelines של ארצות הברית פיסקה 0.1

"...The Agency seeks to avoid unnecessary interference with the larger universe of mergers which are competitively beneficial or neutral".

וראה - Whish, ibid, p. 720 בהתייחסו למצב המשפטי באנגליה אומר המחבר:

"The presumption is therefore in the merger's favor"

ג) אמות המידה שבחוק

גבולות שיקול הדעת המופקד בידי הממונה על הגבלים עסקיים נתחמים בסעיף 21 לחוק המחייב את הממונה להתנגד למיזוג או להתנותו בתנאים אם -

"לדעתו קיים חשש סביר כי כתוצאה מן המיזוג כפי שהוצע תיפגע באופן משמעותי התחרות באותו ענף או ייפגע הציבור באחת מאלה:

1) רמת המחירים של נכס או של שירות.
2) איכות נמוכה של נכס או של שירות.
3) הכמות המסופקת של הנכס או היקף השירות, או סדירות האספקה ותנאיה".

בקווים כלליים הסעיף מגדיר שני סוגי פגיעות, האחת - בתחרות והשנייה - בציבור. יש הרואים בשני הסוגים - פגיעה אחת ויחידה, שכן מיזוג הפוגע בתחרות פוגע מן הסתם בציבור בדרכים המנויות בסעיף.

וראה בנדון: זקלר שם בעמ' 104.

אולם לדעתי יש לראות בסעיף מעין יצור כלאיים המאגד בו שיקולים השאובים משיטות משפט שונות, והמשלב במצטבר את שני סוגי הפגיעות האמורות. בארצות הברית, למשל, השיקול היחידי המצדיק נקיטה בהליכים נגד מיזוג הוא פגיעה משמעותית בתחרות (סעיף 7 לאקט קלייטון). לעומת זאת באנגליה, ה- Monopolies and Mergers Commission רשאי להתנגד למיזוג אם הוא נוגד את אינטרס הציבור. הפגיעה בתחרות נשקלת כאחד מבין השיקולים הרלבנטיים לשם בחינת אינטרס הציבור.

וראה - 724-734 , Whish, ibid, pp. 720.

בדברי ההסבר להצעת החוק שם עמ' 40 מתוארות שיטות שונות אלה, תוך הדגשה שבישראל -

"נוכח קיום הסכנה שהמיזוג לא יעלה בקנה אחד עם טובת הציבור, מוצע לאפשר פיקוח כבר בשלב מוקדם של יצירת המיזוג כדי שניתן יהיה למנוע, במקרה המתאים, נזק לציבור."
(ההדגשה לא במקור)

אם כן מצטיירת המגמה לפיה סעיף 21 מרחיב במידת מה מעבר לשיקולי תחרות צרים ומביא במנין אף את טובת הציבור בכלל, ולו במובן החלופות במתוארות בו. פרשנות זו מתיישבת עם מגמות כלליות שבחוק ולמשל ראה סעיף 30 בענין מתן הוראות לבעל מונופולין, שם נשקלות פגיעות בציבור וסעיף 10 בענין שיקולים לטובת הציבור לענין תרומת הסדר כובל שאישורו מתבקש מאת בית הדין להגבלים עסקיים.

במקרה שלפנינו מדידת האפקטים התחרותיים של המיזוג שזורה שתי וערב עם בחינת האפקטים הציבוריים שלו. וזאת בשל קשר הגומלין ההדוק בין שתי מערכות השחקנים בשוק הרלבנטי. לפיכך, למרות נקודות ההדגש השונות בגוף הסעיף, אבחר לדון בסכנות הטמונות במיזוג במאוחד, בין שהן מתבטאות בפגיעה משמעותית בתחרות ובין שהן מתבטאות בפגיעה בציבור. לעניין זה אדגיש, אותו "ציבור" המוזכר בסעיף 21 כולל בראש ובראשונה את ציבור המבוטחים, אך גם את ציבור נותני השירותים (קרי רופאי השיניים), ומימלא קשורים השניים אההדי.

ולשם השוואה, ראה בנדון: Council Regulation (E.E.C) No. 4064/89 O.J. 1989, L 395/1 שהוא מסדיר את מרבית המיזוגים בשוק המשותף - בסעיף 2 (1) שבו נמנה בין השיקולים החשובים לבחינת המיזוג:

"the interests of the intermediate and ultimate consumers".

וראה גם: Bredgade, ibid, p. 231 בדונו בסעיף 86 לאמנת רומא אשר הוחל על מיזוגים מסויימים נאמר:

"...the provision is not only aimed at practices which may cause damage to consumers directly, but also at those which are detimental to them through their impact on an effective competition structure".

זאת, ההיבט הציבורי עוד ישקל בהערכה הכללית של הענף לצורך בחינת המיזוג בשלמותו.

ד) הסכנות הטמונות במיזוג

1) הגברת הריכוזיות והשלכותיה

שאלת השאלות במיזוג היא אם השינוי שהוא יחולל ירע את תנאי התחרות ויאפשר הפעלת כוח מונופוליסטי או חיזוקו, ואם כן, מה שיעורו ומידתו של השינוי.

וראה בנדון : Horizontal Guidelines ibid, par 0.1
זקלר שם בעמ' 94, White, ibid, p. 16.

ככלל מיזוגים אפקיים מעלים חששות תחרותיים ברורים יותר מסוגים אחרים של מיזוגים.

וראה : Bredgade, ibid, p. 204

"Horizontal mergers... pose the greatest threat to competition".

וראה : Kinther, ibid, vol. 4 p. 113

ככלל, מיזוג המגביר ריכוזיות ענפית גבוהה לפני המיזוג, מעלה חששות תחרותיים.

וראה בנדון (1963) U.S. v. Philadelphia Bank 374 u.s. 321, 356:

"If the concentration is already great, the importance of preventing even slight increases in concentration and so preserving the possibility of eventual deconcentration is correspondingly great".

וראה - Horizontal Guidelines, ibid, par. 3.11 שככל שהריכוזיות הענפית גבוהה לפי המיזוג, כן תמעט מידת הגברת הריכוזיות הנדרשת לשם נקיטת הליכים. הווה אומר שמדידת הריכוזיות מהווה שלב ראשון בבדיקת האפקט התחרותי של מיזוג.

במקרה שלפנינו אף לפני המיזוג מידת הריכוזיות בשוק הרלבנטי היתה גבוהה, שכן נשאו ונתנו בו רק ארבעה שחקנים, הגדולה שבהן שילוח בעלת נתח שוק של כ- 60%. בעקבות המיזוג, שילוח ודיקלה ישלטו ב- 83% מהשוק הרלבנטי, לאמור גידול ניכר במידת הריכוזיות.

2) ההיבט האנכי - הילה וקופת חולים

מעבר למדד הריכוזיות, תוספת סכנה תחרותית מרחפת מעל לראשו של מיזוג זה.

כאמור להראל המשמר בעלות על רשת מרפאות שיניים פרטיות בשם הילה. להילה עשרה סניפים ברחבי הארץ הכוללים ביחד 68 כסאות טיפול. בשעה זו הילה אינה דומיננטית בתחום רפואת השיניים בכללותו. היא עובדת ומתפרנסת ממן שירותים, לרבות למבוטחי שילוח, דיקלה ואחרים כשמרבית עיסוקה מושתת על עבודתה עם אחרים.

משיחות ופגישות שקיימתי בקרב גורמים המעורים בענף, היתה תמימות דעים כי הבעלות על הילה מהווה אבן נגף תחרותית של ממש, או למצער, פוטנציאל כזה.

עיקר החשש טמון בכך שבתוקף קשריהן עם הילה, תפננה חברות הביטוח את מבוטחיהן רק או בעיקר להילה. בכך הן תחסומנה את שוק ביטוח רפואת השיניים לרופאי שיניים שאינם מועסקים בהילה ייצרו תנאי תחרות לא הוגנים. תיעול לקוחות למרפאות הילה משום שליטת המבטח על המרפאה עלול להביא לצמצום היקף השירות ואיכותו, שכן המבוטח שוב לא יהא חפשי לבחור רופא כלבבו.

ועוד - יש לחוש לחסימת התחרות אף בשוק חברות הביטוח, שכן אם תצליח שילוח-דיקלה להתקשר עם רופאי השיניים בחוזי בלעדיות יקשה על חברה חדשה להתחרות ולפרוץ את המחסום ולהעסיק רופאי שיניים איכותיים מצידה.

אנשי אקדמיה, עובדי מדינה ואנשי עסקים הביעו בפני מורת רוח מ"ניגוד האינטרסים" הפוקד גוף האחראי גם על ביטוח וגם על אספקת השירות. לתמיכת עמדתם הצביעו בפני על תקנה 6 (5) לתקנות רופאי השיניים (מרפאות של תאגידים) התשנ"ג- 1993 האוסרת על ניגוד אינטרסים. תקנה זו טרם יושמה לגבי מרפאות תאגיד קיימות, אך לא מן הנמנע כי יישום הוראות אלה יביא לניתוק הראל המשמר מאחזקה במניות הילה.

נטען כי מתעורר קושי מעצם קיום יחסי שליטה בין חברת הביטוח והמרפאה המספת שירותי מרפאת שיניים, שכן אינטרס הראשונה לצמצם ככל האפשר את עלות הטיפול והיקפו, לעומת זאת אינטרס האחרונה הפוך וראוי שיסוב על טובת המטופל וצרכיו הרפואיים בלבד.

אמת, נכון בשעה זו הילה אינה גדולה דיה כדי לעגן חששות שכאלה, אך עצם השליטה בה בידי חברת הביטוח הגדולה בענף עוד בטרם המיזוג, קל וחומר בעקבותיו, מחייבת התייחסות לפוטנציאל הפגיעה האפשרית, כיום ובעתיד.

וכאן המקום להעיר כי סעיף 21 לחוק אומד חששות תחרותיים וציבוריים, לא רק לטווח הקצר אלא גם הארוך.

ובהשוואה ראה בנדון: British American Tobacco Co. Led and R.J Reynolds Industries Inc. v. E.C. Commission (1988) 4 C.M.L.R. 24

בהתייחסו לתביעה על יסוד סעיפים 85, 86 לאמנת רומא קובע בית המשפט בעמוד 59 לפסק הדין:

> "Account must be taken not only of the immediate effects of the agreement. but also of its potential effects and of the possibility that the agreement may be part of a long term plan".

וראה גם - Raybould, ibid, p. 144:

> "Not only will the courts measure the relative product and geographic markets over the long run, but the long term shifts in competitive conditions will be given equal consideration with short term ones".

ולענין החששות הטמונים בשילוב אנכי שכזה ראה: Kintner, ibid vol. 4, p. 207, שם מדבר המחבר על חסימת ההתחרות הן בשוק של מספק השירות (קרי רופאי השיניים) והן בשוק של לקוח השירותים (קרי חברת הביטוח).

אמנם כבר היום טמונה סכנת בשליטת הראל המשמר על הילה, כך שחשש זה אינו חדש, וניתן לטעון כי אם הדבר אינו ראוי, הרי עניין הוא למחוקק לענות בו ולהסדירו באופן כולל ואחיד. עם זאת, ככל שהעצמה הכלכלית גדלה, כן גוברת הסכנה התחרותית.

וראה שם:

"The magnitude of the potential foreclosure effect..... is directly proportional to the market shares of the merging firms. The greater the market shares, the larger the anticompetitive effect. Similarly, the concentration level, in the merging firms markets is relevant to the determination of the anticompetitive consequences. The more concentrated the market, the more important it is to prevent foreclosure."

להערכתי, ניתן להתמודד עם הקושי המוצג, הן בדרך קביעות תנאי כי הראל-המשמר תמכור את שליטתה בהילה והן בדרך קביעת מסגרת אשר תבטיח פתיחות ושקיפות במערכת רופאי ההסכם.

אגב אורחא יצויין שבמהלך לימוד הענף החשוב למיזוג, הובעו בפני חששות לגבי מעורבותה של קופת חולים כללית ברכש. נטען בפני כי קופת חולים תשמש בשלושה כובעים, כמבטחת - בתוקף חלקה בגוף המתמזג, כמבוטחת-בתוקף מאגר החולים החברים בה, וכנותנת שירותים - בתוקף מרפאות השיניים שבשליטתה. יהא משקלן של חששות אלה אשר יהא, עובדתית מסתבר כי גם היום קופת חולים כללית שותפה בתכנית "שנהב" משל דיקלה ב- 50%, כך שהמיזוג אינו מחדש בו פרובלימטיקה מההיבט זה. כמו כן לא הגיעו עדי תלונות והשגות בעניין התנהגות קופת חולים הכללית בעבר או בהווה. היו שהביעו חשש מהאפשרות כי מרפאות השיניים של קופ"ח כללית ימכרו להראל המשמר, אך צעד כזה כשלעצמו בדרך כלל ידרוש אישור מראש של הממונה בהיות המהלך בגדר "מיזוג חברות", ומכל מקום התנאים לאישורו של מיזוג זה אינן מתירים מהלך כזה ללא אישור.

ה) השלמת התמונה התחרותית

עד כאן תיאור הסכנות התחרותיות והציבוריות הטמונות במיזוג. אך בכך לא סגי. לימוד הענף והתמונה כולה חושף מערכת של קשרים פנימיים וחיצוניים המשליכים על בחינת המיזוג ועל מסקנת אישורו.

מבין הנסיבות המשלימות את התמונה התחרותית בענף ישנן כאלה הממתנות את החששות ונוסכות עליהן אור שונה, ובין היתר:

1) קלות הכניסה

מעדויות שהובאו בפני מסתבר כי הכניסה לענף ביטוח השיניים קלה יחסית. כניסה כזו אינה מחייבת השקעה הונית ניכרת, בוודאי לחברת ביטוח קיימת היכולה להעזר במאגר כוח אדם לשיווק, בנגישות לקולקטיבים ובמערך מיחשוב קיים. ההיצע הקיים בתחום רופאי השיניים יקל אף על הקמת מערך של "רופאי הסכם".

אמנם חברות הביטוח הוותיקות צברו נסיון וידע (Know How), ובין היתר סטטיסטי, המשמש אותן כנכס חשוב בניהול עסקיהן. התרשמתי שיתרון זה איננו רב משקל. אדרבא, מספר גורמים וביניהם חברות ביטוח, הביעו כוונה נחרצת, ונקטו בצעדים להיכנס לתחום תוך זמן קצר יחסית.

זאת ועוד, בהתאם למסגרת ההבנה בין המפקח על הביטוח לביני, הודיעני המפקח כי פניו להקל במתן רשיונות בכלל, ולתחום ביטוח השיניים בפרט. הוא אף הצביע בפני על חברת ביטוח ספציפית המתכוונת להקים חברת בת שתפעל בשוק ביטוח רפואת השיניים והצהיר בפני כי בכוונתו לבחון בקשה זו בחיוב. בנוסף, רשאיות חברות הביטוח הקיימות לעסוק בביטוח רפואת שיניים במסגרת רשיונן הכללי.

גם ההסטוריה העסקית מלמדת על קלות הכניסה, שכן חברת מגדל נכנסה לשוק זה לפני תקופה יחסית קצרה וכבר כבשה לה נתח שוק אגב תחרות נחושה. נוכחותה של מתחרה אגרסיבית בדמות מגדל, הגדולה מבין קבוצות הביטוח בישראל, ממתנת חששות ליכולת הצדדים למיזוג לנצל את כוחם ומעמדם בענף.

קלות הכניסה לענף היא שיקול נכבד בבחינת מיזוגים ברחבי העולם.

ולמשל, באנגליה סמך ה-Commission ידיו על מיזוג אפקי בהסתמכו על קולות הכניסה לענף.

וראה בנדון : Whish, ibid, p. 727

גם בארצות הברית מסתכלים על קלות הכניסה בשיקול לניטרול חששות תחרותיים.

וראה בנדון : Sullivan, ibid, pp. 51,57

וראה גם Horizontal Guidelines ibid, par. 3.0 וזה לשונו :

> "A merger is not likely to create or enhance market power or to facilitate its exercise, if entry into the market is so easy that market participants after the merger... could not profitably maintain a price increase above premerger levels".

כניסה נחשבת כקלה אם מעריכים שהיא תהיה -

> "timely, likely, and sufficient in its magnitude, character and scope to deter or counteract the competitive effects of concern"

וראה שם.

מקום שתנאים אלה מתקיימים, אין לחוש לתוצאות אנטי תחרותיות. (יצוין שההנחיות רואות בתקופה של שנתיים ימים משום זמן סביר, ובהיסטוריה העסקית משום סממן המלמד על קלות כניסה, ובסיכוי ממשי לכניסה מצד מספר גורמים כדיות כניסה).

במקרה שלפנינו, לאור העדויות ששמעתי, הכניסה כבר נשקלת על ידי מספר גורמים בעלי הון שאינם רואים בה השקעה כבדה מנשוא. אי לכך התנאים שנחתמו בהנחיות אלה באו על סיפוקם.

וראה גם Canadian Guidelines, ibid, par 4.6.1

נסיבה רלבנטית לשקילת קלות הכניסה היא שלב ההתפתחות של הענף. אם נותר מקום לצמיחה ולהתרחבות, כניסה חדשה נראית סבירה יותר.

וראה שם.

במקרה שלפנינו, כאמור, מעריכים את תחום הקולקטיבים הנותר ב- 100,000-150,000 איש, ובתוספת העובדה שכעשרים עד עשרים וחמישה אחוז מהחוזים ארוכי הטווח נפתחים לחידוש מדי שנה, המדובר בנתח משמעותי. בכך ניתן לראות מרחב דיו לצמיחה, אף מבלי להתייחס לאפשרות הביטוח של אינדיבידואלים. זאת ועוד, רצונן של חברות ביטוח קיימות להיכנס לתחום אינו נגזר רק מהתועלת הישירה שתצמח להן ממכירת ביטוח רפואת שיניים, אלא גם ובעיקר משום הצורך ליתן בידי סוכניהן יכולת מכירה של מנגנון שירותי בטוח.

חשיבותו של שיקול זה מכרעת עד כדי כך שהמלומד וייט הביע דעתו ש-
"If the entry conditions are easy any merger would be allowed".

וראה White, ibid, p. 16

אסיים את הדיון בנקודה זו בהסתייגות. במה דברים אמורים שהכניסה קלה יחסית? בתנאי זה ששוק רופאי ההסכם לא ייחסם באמצעות חוזי בלעדיות עם דקלה-שילוח או הילה.

אני מוצא סימוכין להסתייגות זו ב- Horizontal Guidelines, ibid, par. 3.3 שם אחד מהנסיבות הפועלות נגד כניסה היא:

"the exclusion of an entrant from a portion of the market over the long term because of vertical integration..."

לצורך זה נקבעו התנאים הבאים להבטיח אי יכולת חסימת מערך רופאי השיניים.

2) מנגנון פיקוח עצמי

נציגי החברות המתמזגות טענו בפני כי אין לחוש להעלאת מחירים למבוטחים ולהוזלת תעריפי הרופאים. וזאת משום שמערכת יונקת מרעותה וברגע שתהיה העלאה או הוזלה חריגה, יפנו הצדדים למקורות אלטרנטיביים, המבוטחים - לרופאי שיניים פרטיים, והרופאים - לרפואה פרטית או מרפאות למיניהן.

אמנם הדברים אינם יוצאים כדי פשוטם, אך עקרונית דומה כי אכן יש איזון נתון בין רמת תגמול הרופאים, גובה הפרמיות ואיכות השרות הניתן למבוטחים. אין בידי הצדדים למיזוג כוח מוחלט להעלות מחירי פרמיות ולהוזיל תעריפי רופאים, שכן במקרה הראשון הקולקטיבים יוכלו לברור דרכם, לא לחדש חוזי ביטוח בין אם משום שייסוגו ממתן הטבה זו לעובדיהם ובין אם משום שימצאו תחליף ראוי אחר. וראה בנדון Waldman, ibid, שם מצביע המחבר על נסיגה חלקית שחלה בארצות הברית בעקבות עליית דמי הביטוח הרפואי. ובמקרה השני, איכות השירות תרד במידה זו שאותה תוצאה עצמה עשויה לנבוע הימנה.

ומכיוון שעסקינן במבוטחים בעלי עצמה כלכלית, דהיינו קולקטיבים, יש משקל ליכולתם לוותר על השירות, ולעתים, אף להסתפק בבדיקת איכות השירות והיקפו.

וראה בנדון: Bredgade, ibid, pp. 204-205

בין הנסיבות המפחיתות מכוח השוק של מתחרות מונה המחבר כוחם של לקוחותיהם ובמלותיו:
"Customers able to exercise countervailing power."

וראה גם: Areeda, ibid, p. 576 שם אומר המחבר כי יכולתם של צרכנים לוותר על השירות כליל, עשויה לרסן הפעלת כוח מונופוליסטי וזה לשונו:

"What constrains the defendant's price is not the cross elasticity of any particular product but the willingness of buyers to purchase less from it in response to its price increase - including their choice to do without the product or any of its obvious substitutes."

3) מצבה הכלכלי של דיקלה

דיקלה הינה ענף מעץ הסנה אשר קרס תחתיו בסוף שנת 1992. בתור שכזה אין לה קיום עצמאי, אלא צריכה היא להיתלות באילן גדול אחר שיוכל לשאת את כובדה. יתירה מזו, הזמן הוא מעיקרי העניין, שכן כל יום העובר נוגס מערכה הכלכלי של החברה שלקוחותיה וסוכניה סובלים מחוסר וודאות. מצב זה עלול לגרום לנטישת לקוחות, נטישה אשר תובילם לגופים אחרים בענף, ובראש וראשונה - שילוח, הוותיקה והגדולה בתחום.

במצב העובדתי דנן שילוח מסוגלת למלא אחר דרישות המהות והזמן. וזאת - בהתייחס לעובדות שפורשו בראש החלטתי זו ושעניינן פירוט אותם גופים שהשתתפו במיקח וממכר לרכישת דיקלה.

במצב דברים זה, אם לא תתבצע הרכישה על ידי הראל המשמר, יש פנים לסברה שדיקלה תדלדל ושהיקף עסקיה יקטן. ועוד - מרבית לקוחותיה עשויים לעבור לשילוח (ולמשל קופת חולים כללית שכבר הגיעה להבנה עם הראל המשמר בעניין העברת הסכמיה האחרים). במקרה זה האפקט התחרותי יהיה ממילא חיזוק כוחה המונופוליסטי של שילוח, הגברת הריכוזיות בענף, תוך שתתכן פגיעה בציבור המבוטחים ובאינטרסים עליהם מופקד המנהל המורשה.

בכגון דא מקובלת בארצות הברית הגנת החברה הכושלת והיא: מקום שהנרכשת אינה ניתנת להחייאה באורח עצמאי ומקום שאין עומד על הפרק רוכש חלופי עדיף מבחינת קידום התחרות, ובהתקיים תנאים נוספים, המיזוג יוכל לחסות בכנפי ההגנה ולהתבצע ללא עוררין.

וראה בנדון: Kintner, ibid, vol. 4 pp. 280-281

שיקול דומה נשקל באנגליה על ידי ה- Monopolies and Mergers Commission בעניין - British Rail Hovercraft Ltd. and Hoverlloyd Ltd. (1980-81) H.C. 374

כפי שסוכם ב- Encyclopedia of Competition Law par. 5-059 p. 5162

שם נקבע כי מיזוג אופקי אינו פועל נגד טובת הציבור שכן שתי החברות המתמזגות כושלות כלכלית ואין סיכוי שכל אחת תוכל לשרוד בנפרד.

ההגיון המונח ביסוד שיקול זה הן בארה"ב והן באנגליה הוא שאף ללא המיזוג, לא תוכל להתקיים תחרות של ממש. אי לכך לא ניתן לקבוע שהמיזוג הוא הגורם לפגיעה משמעותית בתחרות.

הגיון זה מלמד גם לענייננו, והוא יכול לשמש שיקול, אם כי בוודאי לא בלעדי, בתהליך השקילה והנתינה בתוצאות המיזוג.

יותר מזה, בתחום רגיש כביטוח, שלחסדיו נתון ציבור של צרכנים חפים, כשלון דיקלה עלול לגרום לפגיעה חמורה. לאור לשונו ורוחו של החוק הנותנים את הדעת לטובת הציבור, איני רואה עצמי מנוע מלהתייחס למצוקת הציבור. שיקול זה אף עמד כשיקול מכריע ביסוד החלטתי המפורטת מיום 21 לפברואר 1993 , בעניין רכישת מגדל וכלל את תיקי הביטוח של הסנה, מהלך שהביא לגידול משמעותי ברמת הריכוזיות בענף. בעניין זה החלטתי, בעצה אחת עם המפקח על הביטוח, כי ראשית יש לחוש לשיקום מעמדם של מרבית מבוטחי הסנה, ובשלב שני נפנה לחיזוק התחרות בענף על ידי הקלה בתנאי הכניסה לענף, מאמץ לחיזוק כוחן היחסי של החברות הפחות גדולות, ועוד.

אפילו בשוק המשותף, שבו השיקול המנחה הוא הפגיעה בתחרות, ישנה מודעות בקרב מלומדים לכוחם המשכנע של שיקולים אחרים.

וראה Bredgade, ibid, p. 239 בציטוט מנאום ללשכת עורכי הדין הבינלאומי מיום 16.9.86 :

"Competition rules cannot be considered in isolation. They must be seen in a proper context, that is, as part of the entire body of policies whose ultimate objective is the creation of a real common market."

6. החלטות מקדמיות בתחום המיזוגים

בטרם אסיים, ביקשתי להבהיר את הסיבות שהניעוני בשעתו, לסרב לבקשת הצדדים למיזוג לנקוט עמדה מקדמית, ולו לכאורית, לאפשרות כי יתמזגו. פעמים הרבה אני מתבקש לחוות דעתי בנוגע לעסקה מוצעת, תכופות שעה שהעסקה עדיין בחיתוליה ועצם קיום המשא ומתן לקראת סיכומה מוחזק על ידי הצדדים כחשאי. אמנם התועלות שבמתן התייחסות מוקדמת רבות הן, אך בשים לב למאזן כולו, דומני כי מאפייניו המיוחדים של תחום המיזוגים אינם מאפשרים לעשות כן.

א. מהות ההכרעה המקדמית

בשיטתנו, לא מוסדר מוסד ההכרעה המקדמית (Pre ruling) בדרך של נורמה כללית, ומצטייר הרושם כי כלי זה טרם הכה שורש במנהל הציבורי. ניצנים לקראת מיסוד ההכרעה המקדמית יימצאו בתחום היבטי המס שבמיזוג חברות; ר' הצעת חוק 2085, חוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 86), התשנ"ב- 1991, הצ"ח התשמ"א עמ' 43, 50 המציעה לאפשר למי שפנה לבית המשפט בבקשה למתן צו מיזוג לפנות לנציב מס ההכנסה לפני מתן הצו ולבקש אישור כי תכנית המיזוג המוצעת עומדת בתנאים שמפרט החוק למיזוג שאינו חייב מיידית במיסוי.

בשיטות משפט אחרות עומדת לו לאזרח האפשרות לקבל מהמנהל את עמדתו בצורה של Advisory opinion, Business Review Letter, Comfort Letter ו- Application for Negative Clearance.

וראה בנדון:

Kintner, ibid, 53.54:
Code of Federal Regulations, 50-6
56 Am. Jur. (2ed) 260

למעשה ההחלטה המקדמית הינה החלטה של הרשות המנהלית בנוגע לעמדתה הצפויה בנוגע לבקשה המוצבת לפניה על ידי אדם מעוניין. האחרון, מפרט בבקשתו מצב דברים העשוי לרקום עור וגידים ומבקש מן הרשות שתביע עמדתה בהנחה שמצב הדברים ההיפותטי יהפוך למציאות. הענות לבקשה מזכה את האזרח ברמת וודאות גבוהה בנוגע לעמדת המנהל, הוא מכלכל צעדיו בהתאם ונמנע מביצוע מהלכי סרק בזבזניים לפרט ולכלל. משנה חשיבות נודעת להכרעה כזו שעה שמדובר בבעיה חדשנית ולא מוכרת שטרם נחרשה במחרשת התקדים וניסיון החיים המצטבר.

ב. מאפייני ההחלטה בעניין מיזוג

ודוק, לעניין החלטת הממונה בשאלת מיזוג המדובר בהחלטה שנודעת לה נפקות מחייבת, בחוללה תוצאות משפטיות מוגדרות במערך הזכויות והחובות. אין זו החלטה לבר משפטית או החלטה שלפנים משורת הדין.

השווה בנדון: ע"א 831/76 יוסף לוי נ. פקיד שומה, חיפה, פ"ד לב (1) 421, 429; עמ"ה 33/87 דרעד הע"מ נ. פקיד שומה, אשקלון, פד"א ט"ו 137, ו-חיים כהן, המשפט עמ' 634.
להחלטה בדבר מיזוג השפעה קליידוסקופית על מרכיביו השונים של הציבור, כמו צרכנים, מתחרים, ספקים וסוכנים ואין היא מצטמצמת לצדדים הישירים למיזוג. בהתאם, סעיף 22 (ב) לחוק סולל דרכו של כל אדם להגיש ערר לבית הדין להגבלים עסקיים כנגד הסכמת הממונה למיזוג. לכן גם החלטה כזו, בניגוד להחלטות בתחום המס, איננה רק בין הרשות לאזרח אלא ענינה גם בין אזרח לאזרח, והשפעת ההחלטה לכאן או לכאן איננה מתפזרת באופן שווה על הכלל.

וראה בנדון: ע"א 4843/91 אסם תעשיות מזון בע"מ נ. עלית תעשיות מזון ישראליות בע"מ ואח' פ"ד מו (1) 876.

החלטה מקדמית אף איננה בגדר הנחיות מנהליות המשרתות, בדרך כלל, את טובתה של הרשות המנהלית ושל הציבור, שכן ההכרעה המקדמית אין היא כללית ובלתי מסוימת אלא תלויה היא בנסיבות המקרה המובא לשקילת הרשות.

וראה בנדון: י. זמיר, הנחיות מנהליות הפרקליט לח 18.

היתרונות והחסרונות שיצמחו ממתן החלטה מקדמית בתחום המיזוגים הם מגוונים, בעיקר אציין את אלה:

ג. יתרונות ההכרעה המקדמית

1) תכנון וצפיות לאזרח

הצדדים למיזוג ידעו מראש אם יבוא על המיזוג אישור, ואם כן, באילו תנאים ובאיזו תבנית לערוך את המיזוג כך שלא התהווה פגיעה בתחרות. כך ייחסך ניהול מו"מ עקר למיזוג, על כל עלויותיו וציפיות הצדדים לו, לרבות עובדי החברות המתמזגות ובעלי מניותיהן. בדרך זו תהיה בידי האזרח ידיעה מוקדמת ורבת ערך על התוצאות המשפטיות של התנהגות מתוכננת.

2) <u>עיון וליבון מוקדם לממונה</u>

הממונה יוכל לדון בעסקת המיזוג שלא בכפיפות לסך הזמנים שקצב המחוקק למתן החלטה בבקשה למיזוג, דהיינו תוך 30 ימים אלא אם הוארך המועד על ידי אב בית הדין להגבלים עסקיים; סעיף 19 (ב) ו- 38 לחוק. בדרך זו הטיפול באישור בקשת המיזוג גופה יהיה קל ומהיר יותר, תוך שלעולם שמורה לממונה הזכות לסטות מעמדתו המקדמית אם הובא לידיעתו מידע המחייב לעשות כן.

ד. <u>חסרונות ההכרעה המקדמית</u>

1) <u>בסיס מידע חלקי ולעתים חשאי</u>

קיים קושי מובנה בקבלת החלטה על בסיס הנתונים הראשוניים הכלולים בפנייה למתן הכרעה מקדמית. במיוחד נכון הדבר בפנייה שעה שעצם המו"מ לקראת המיזוג הוא חשאי, וממילא מבקשים הפונים כי הממונה לא יסתייע במומחים וגורמים הבקיאים בענף מחשש שתפגע חשאיות תוכנית המיזוג. החלטה כזו עלולה להיות מנותקת מהמציאות ומהנסיבות האופפת את הסביבה העסקית לעסקה.

2) <u>העדר שמיעת המתנגדים</u>

מיזוג המעורר קשיים תחרותיים, בדרך כלל, מקים לו מתנגדים מתחומי הענף, המבקשים שדברם ישמע או ייקרא. לעתים יבקשו מתנגדים כאלה כי זהותם לא תיחשף לצדדים המתמזגים, מחשש שיבולע לעסקיהם אם ייוודע דבר התנגדותם. גורמים אלה בוודאי אינם יכולים להתייצב ולהתנגד אם ההתייעצות המתבצעת בחשאיות, ואפילו ידועה וגלויה היא, אפשרות למיזוג אינה מצטיירת באותה רמה מוחשיות כמו עסקת מיזוג שנחתמה בפועל. שכלול עמדות המתנגדים ואישוש המידע המוצג על ידם, במגבלות אילוצי הזמן וכחלק מהליך קבלת ההחלטה, עשוי להיות בעל משמעות רבה למסקנה הסופית.

3) <u>בזבוז משאבים הנתונים במשורה</u>

עצם התוכנית להתמזג רק מצביעה על אפשרות שאכן מיזוג כזה יתרחש, ועדיין נדרש מערך כוח האדם המצומצם של יחידת הממונה על ההגבלים העסקיים לטרוח בלימוד תיק מיזוג, מהלך העשוי לדרשו תשומות מרובות. מאמץ זה ירד לטמיון אם לבסוף לא יתבצע המיזוג. כן מתעורר החשש כי עצם אפשרות הפניה להכרעה מקדמית תביא לריבוי פניות בוסר.

לדוגמא, אחת מני רבות, בעבר התבקשתי להביע עמדתי נוכח האפשרות שהבנק הבינלאומי הראשון בע"מ ירכוש את השליטה על בנק איגוד בע"מ, בקשה שאילו נענתה היתה מחייבת בדיקה ומאמץ רב. כידוע, באחרית דבר לא בוצע המיזוג, ובנק איגוד נמכר לגורם אחר.

4. <u>מידע חלקי יכבול את שיקול הדעת</u>

אמנם מטבע הדברים ההכרעה המקדימה תוגבל לעובדות המוצגות בבקשת הצדדים, אך סטייה מעמדה מקדמית לעולם תהיה יותר קשה מדיון ממצה ומקיף ובנוסף תחייב אמידת

השפעתו השולית של המידע הנוסף שהתקבל. יוצא אם כן שההכרעה המקדמית למעשה תגביל את חופש ההכרעה של הממונה והיא אף עלולה לפתוח פתח לניצול לרעה של ההליך.

יתרה מזאת, לעתים עצם ביצוע העסקה יש בה כדי להקרין על המיזוג ואופיו. לדוגמא, בתיק דנן, הוצגה הסברה כי נוכח החלטתה של קופ"ח כללית לבצע את תוכנית "שתיל" עם הראל-המשמר, הופכת האחרונה למעשה לרוכשת הריאלית היחידה של דקלה. מסתבר לאור הליך המכרז כי סברה זו בטעות יסודה, ושיקול זה לכשעצמו, עשוי לעתים להיות בר-חשיבות להערכת המיזוג.

5. <u>משפט השוואתי</u>

בארה"ב הניסיון מלמד כי מעטות מאד הפניות לקבלת Business Review Letters. מיעוט הפניות מוסבר בכך שקבלת התשובה מתארכת נוכח סדר העדיפות הנמוך יחסית לו זוכות הפניות הללו לעומת עניינים תלויים ועומדים, נוכח מה שמתואר כנטיית הרשות לנקוט אמת מידה קפדנית יותר שעה שהעניין מוצג תחת המסלול המקדמי, ונוכח חשש הצדדים כי חרף ה- Pre Ruling עדיין רשאית הרשות לסטות מעמדתה כל אימת שהוצג בפניה מידע חדש ובהרבה מקרים כאלה הם פני הדברים.

וראה בנדון: Von Kalinowski, Antitrust Counseling and Litigation Techniques, Vol 1 Pa. 4-52.

בקהילה האירופית מקיימת הנציבות התייעצויות עם צדדים למיזוג, מציגה היא בפניהם את עקרונות השיטה, אך קיימת הדגשה כי אף בהתאם ל"נוהל ההודעה המוקדם" אין הנציבות יכולה לקבל הודעות אלא אם יש כבר הסכם מיזוג מלא ומחייב.

וראה בנדון: Commissions Report on Competition 11 (April 1992)

אכן, גישה זהה ננקטה על ידי הוראת תקנה 3 לתקנות ההגבלים העסקיים (מרשם, הודעות זוג, הודעות הממונה לציבור וקביעת מחזור המכירות במיזוג חברות), התשמ"ט 1989 המחייבות כי הודעת מיזוג תכלול גם "הסכם מיזוג".

6) <u>ריקון חובת ההתייעצות</u>

מתן הכרעה מקדמית על ידי הממונה עלולה לרוקן מתוכן את חובת הממונה להתייעץ עם מותב הוועדה המייעצת לעניין מיזוג חברות בטרם יסכים למיזוג חברות, בין בתנאים ובין ללא תנאים; סעיף 24 (א) לחוק. מה בצע בקיום התייעצות וחילופי דעות עם חברי הוועדה שהם בעלי ידע ומומחיות בכלכלה, אם כבר נקטה הרשות עמדה ממנה יקשה עליה הלכה למעשה לסטות.

וראה בנדון: בג"צ 628/76 <u>לביב נ. ראש מועצת ג'וליס</u> פ"ד לא (2) 554; בג"צ 653/79 <u>עזריאל מנהל אגף הרישוי משרד התחבורה ואח'</u> פ"ד לה (2) 85; ו-בג"צ 512/81 <u>המכון לארכיאולוגיה של האוניברסיטה העברית ירושלים ואח' נ. שר החינוך והתרבות</u> פ"ד לה (4) 533.

ה. <u>התייעצות אך לא הכרעה</u>

אכן, לדעתי נוטות כפות המאזניים באופן מובהק כנגד מיסודו של אפיק ההכרעה המקדמית בתחום ייחודי זה של מיזוגים, הגם שאין לשלול מראש קיומן של נסיבות מיוחדות אשר עשויות להצדיק סטייה מהכלל תוך שתקבע דרך נאותה לעשות כן. טעמים אלה, כשלעצמם, אינם ישימים לשאר ענייני ההגבלים העסקיים, ולא אחת ננקטה על ידינו עמדה במקרים שהעלו שאלות מקדמיות מתחום סבירות התנהגות מונופול או גדר המותר והאסור לעניין הסדרים כובלים.

מנגד, יש מקום למכביר כי יחידת הממונה על ההגבלים העסקיים תעמוד לרשות צדדים מתמזגים על מנת לסייע בהבנת הוראות החוק, האינטרסים המוגנים על ידו והצגת העקרונות אשר יסייעו בידי הצדדים עצמם להעריך את עמידתו של המיזוג המתוכנן במבחן הוראות המיזוגים. בדרך זו אנו נוהגים זה מכבר, ובכך נתמיד.

7. <u>סיכום והתנאים</u>

בחינת המיזוג מורה על קשת של סכנות תחרותיות-ציבוריות. לחלקן ניתן למצוא מזור בקלות הכניסה לענף, במנגנון הפיקוח העצמי שבו ובשיקולים הטמונים במצבה הכלכלי של חברת דיקלה. אולם שתי סכנות נותרות, אלמלא קביעת תנאים, ללא מענה, והן הקשר עם הילה וחשש להפעלת המעמד המכריע כלפי רופאי השיניים. ויודגש, שתי הסכנות הללו סופן פגיעה בציבור בכללו, שכן אם אכן יתרחשו, איכות הטיפול והיקפו עשויים להיפגע.

הפכתי בדבר והפכתי בו בשוותי לנגד עיני את תפיסת יסוד החיובית של החוק בעניין מיזוגים, את אינטרס ציבור ואינטרס התחרות והגעתי לכלל מסקנה כי מידת האיזון מתיישבת עם אישור המיזוג בתנאים שייאמרו להן.

היטיב לתאר מצב דברים זה, השופט בלקברן אשר פסק -

"...It is something like having to draw a line between night and day. There is a great duration of twilight when it is neither night nor day. But... though you cannot draw the precise line, you can say on which side of the line the case is."

וראה ברק, פרשנות במשפט, כרך ראשון עמוד 241 בציטוט מפסק הדין Hobbs v. L and S.W.Ry (1875) L.R. 102.

התנאים שקבעתי תכליתם לענות על הסכנות התחרותיות הטמונות במיזוג ואשר מבלעדי התנאים יוותרו ללא מענה. דומני, כי כתוצאה מהתניית המיזוג יכול שיבוא על פתרונו מצב דברים שקדם למיזוג ושגילם בו חששות תחרותיים של ממש, ושאלמלא המיזוג ספק אם ניתן היה להסדירם באותו אופן. כוונתי לקשר שבין שילוח השולטת ב- 60% מהענף הרלבנטי לבין הילה ולחששותיהם של הסתדרות רופאי השיניים בהקשרים שהוצגו לעיל. כאמור חששות אלה מתעצמים נוכח המיזוג המרכז בידי החברות המתמזגות כ- 83% מנתח השוק. אך חיתתם הוטלה על הנפשות הפועלות בענף אף לפני המיזוג, ואף בהעדרו היה ממשיך להוות איום.

למען הבהר, התנאים שתכליתם לענות על הבעיות התחרותיות הכרוכות בהפעלת הילה על-ידי שילוח-דיקלה אינם מתיימרים לעקור מן השורש את מצב "ניגוד האינטרסים" עליו הצביעו גורמים בקרב הענף. מטבע הדברים, זה עניין למחוקק לענות בו משיגיע עת רצון לפניו, ובאופן כולל ואחיד.

התנאי בדבר מכירת השליטה בהילה נועד ליטול את מרבית העוקץ שבין שילוח-דיקלה להילה באורח זה שיפחית את הפיתוי והיכולת לעשות שימוש בהילה בדרך לחסימת התחרות. במצב החדש שיווצר כתוצאה מהפעלת

התנאים כל הסדר בין שילוח-דקלה להילה (או כל מרפאה אחרת) העלול לפגוע בתחרות בעסקים ייחשב להסדר כובל האסור אלא אם כן זכה לאישור בית הדין להגבלים עסקיים או לפטור מהממונה. שאר התנאים שי בהם כדי להבטיח שקיפות ופתיחות המערכת על הסיס שוויוני והוגן. אין צריך לומר, כי כל הפרה של תנאי מהתנאים האמורים מהווה עבירה פלילית, על כל המשתמע מכך.

ואלה התנאים:

1. קבוצת הראל-המשמר תמכור את שליטתה בהילה (לפחות 60% ממניותיה) לצד שלישי שאינו קשור עמה במישרין או בעקיפין, בתוך זמן סביר שייקצב על ידי הממונה ובאישורו.

2. בכפוף לסעיף 1 לעיל, קבוצת הראל-המשמר או דיקלה לא תספק, במישרין או בעקיפין, שירותי ריפוי שיניים תמורת תשלום באמצעות מרפאות בבעלותה, ולא תבוא בהסדרים להחזרת תשלומים ממרפאות שבהסכם ולא תתעל לקוחות במהלך העסקים הרגיל (להבדיל מעסקאות מיוחדות) למרפאות מסוימות.

3. מסגרת רופאי ההסכם בחברות המתמזגות תהיה פתוחה על בסיס שוויוני, לרבות לוח תשלומים והליכי אישור טיפולים.

4. החברות המתמזגות לא יאסרו ולא יגבילו את רופאי ההסכם, בשום דרך וצורה, מלעבוד בשירות גופים אחרים.

התעורר ספק כלשהו בנוגע לפרשנותו או דרכי יישומו של תנאי מהתנאים האמורים, יובא הספק להכרעת הממונה.

ד"ר יורם טרובוביץ
הממונה על הגבלים עסקיים

ניתן היום, כז' סיון, תשנ"ג
16 - יוני - 1993, בירושלים.

אסמכתא י'

העמודים הרלוונטיים מתוך הספר האדום לשנים 2016-2017 של בנק ישראל בעניין מערכות התשלומים והסליקה בישראל

עמ' 181

בנק ישראל

מערכות התשלומים והסליקה

מערכות התשלומים והסליקה בישראל

הספר האדום לשנים 2016–2017

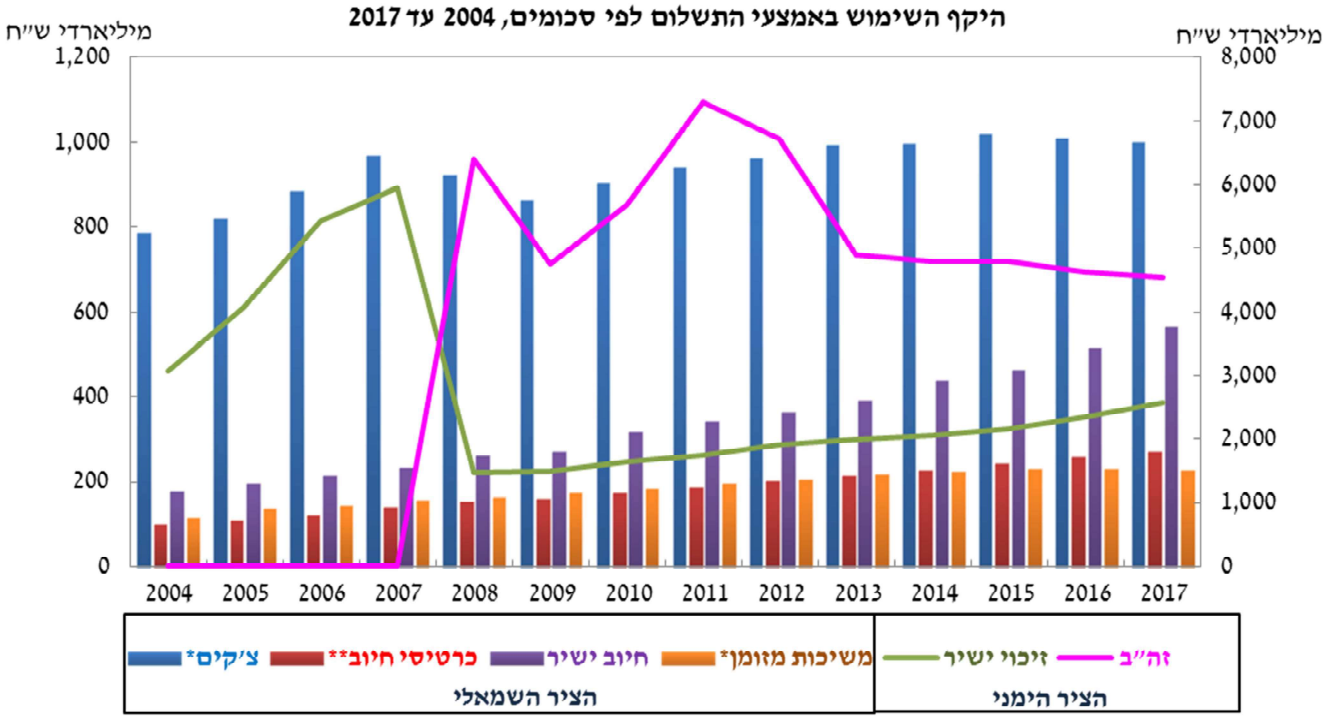
פרק ב – אמצעי התשלום לשימוש הציבור

עם אמצעי התשלום העיקריים הזמינים לציבור הרחב בישראל נמנים כסף מזומן, תשלומים מבוססי נייר (צ'קים ושוברים), חיוב ישיר (במס"ב), זיכוי ישיר (בזה"ב ובמס"ב) וכרטיסי חיוב.

כאשר צדדים בעסקה בוחרים באמצעי תשלום הם מבטאים הסכמה להשתמש בו. כדי לבחור אמצעי תשלום הצדדים מביאים בחשבון בעיקר את התכונות הבאות: נוחות – באיזו מידה נוח למחויב ולמוטב להשתמש באמצעי; זמינות – באילו תנאים ומתי יהיה התקבול/התשלום נגיש (המוטב מעוניין לדעת מתי יהיה ההון זמין לשימוש); ביטחון – באיזו מידה אפשר לאמת את נתוניו של המחויב או המוטב ולהבטיח את קבלת התשלום, לשמור על סודיות, לסמוך על האמצעי (עד כמה הוא אמין), ולהוכיח כי התשלום בוצע; עלות – אילו עמלות נגבות מהמוטב ו/או מהמחויב ומהן עלויות הנזילות.

איור 4 מראה כיצד התפתח בשנים האחרונות השימוש באמצעי התשלום הנפוצים בישראל לפי הסכומים ששילמו באמצעותם. האיור מגלה כי ערך הזיכויים הישירים ירד מרגע שמערכת זה"ב נכנסה לשימוש (בסוף 2007), וכן כי השימוש בכרטיסי חיוב עלה בהדרגה בין 2004 ל-2017 (עלייה של כ-170% מכ-100 מיליארד ש"ח בשנה לכ-272 מיליארד; ועלייה של כ-190% מכ-442 מיליון תנועות בשנה לכ-1,289 מיליון). כן ניתן לזהות כי השימוש בצ'קים רווח בישראל, וסכומם השנתי עומד על כ-1,000 מיליארד ש"ח בשנה. (פירוט נוסף מובא בסעיף 1.2 בהמשך הפרק.)

איור 4
היקף השימוש באמצעי התשלום לפי סכומים, 2004 עד 2017



המקור: בנק ישראל.
* נתוני משיכות המזומן ונתוני הצ'קים לשנת 2017 - הערכה שנתית על-בסיס ינואר עד אוקטובר 2017.
** נתוני כרטיסי החיוב לשנת 2017 - הערכה שנתית על-בסיס ינואר עד ספטמבר 2017.

אסמכתא י״א

העמודים הרלוונטיים מתוך הד״וח הסופי של הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים שפרסם בנק ישראל ביוני 2017

עמ׳ 184

דוח סופי

הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל

יוני
2017

מאפייניו של תשלום זה, הינם: מבוסס חשבון בנק, זמינות של 24/7 לביצוע תשלום, אישור מיידי על ביצוע התשלום, לאחר אישור התשלום הוא אינו ניתן לביטול, נוחות השימוש וכן התשלום מתבצע באופן אוטומטי (ללא מגע יד אדם). ניתן לבצע תשלומים מיידים באמצעות הוראה טלפונית, ארנקים אלקטרוניים, תשלומים סלולריים וכן באמצעות דף החשבון האינטרנטי של הלקוח.
בהתאם למאפיינים אלו נראה כי לתשלום מיידי פוטנציאל גבוה להוות תחליף לאמצעי תשלום מבוססי נייר (מזומן וצ'קים).

בעולם, ישנן שתי גישות עיקריות להקמה של תשתית לסליקה של הוראות תשלומים מיידים:

1. הקמה של מערכת תשלומים חדשה וייעודית לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות.
2. שיפור ושדרוג מערכות תשלומים קמעונאיות קיימות במערך התשלומים.

הבחירה נעשית לרוב בהתאם למדיניות של הבנק המרכזי (לדוגמא: קידום תחרות במערך התשלומים, המשכיות עסקית, קידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים וצמצום השימוש במזומן) ובהתייחס לצרכים של בעלי העניין במערך התשלומים.
עוד עלה בסקירה, כי מערכות תשלומים המפותחות בשנים האחרונות, מפותחות בתקן הבינלאומי ISO20022.

בהתאם להמלצת דוח הביניים של הוועדה, הוקם בינואר 2016 צוות פנימי בבנק ישראל, אשר בחן את הנושא בדגש על לימוד וסקירה של מערכות תשלומים קמעונאיות מהירות בעולם, לימוד של צרכי השוק הישראלי ממערכת תשלומים קמעונאית מהירה בישראל ועריכת סקר בנושא "שימוש באמצעי תשלום בישראל".
הצוות מיפה 7 קבוצות של בעלי עניין להם צרכים שונים ממערכת תשלומים לסליקת תשלומים מיידים: בנק ישראל, רשויות ומשרדי ממשלה; בנקים ובנק הדואר; חברות כרטיסי אשראי; יזמים פרטיים; מערכות תשלומים קמעונאיות; בתי עסק; לקוחות פרטיים.
במסגרת עבודת הצוות נערך סקר בנושא "שימוש באמצעי תשלום בישראל" שמטרתו הייתה הבנה, זיהוי הצרכים והתנאים בהם הציבור עושה שימוש במגוון אמצעי התשלום, זיהוי השימושים במגוון אמצעי התשלום לפי סוגי עסקאות וסכומן וכן קבלת מידע על המוכנות למעבר לשימוש באמצעי תשלום דיגיטליים מתקדמים. בסקר עלו מספר ממצאים מרכזיים בנוגע לשימוש באמצעי התשלום בישראל לרבות העדפות השימוש באמצעי התשלום לפי סוג העסקה, העדפות השימוש לפי סכומים ועניין בשימוש במערכת תשלומים חדשה.
הצוות מיפה את החלופות השונות לקידום תשלומים מיידים בישראל והציע לאמץ את הגישה העולמית הגורסת כי ניתן לקדם תשלומים מיידים באמצעות הקמה של מערכת תשלומים חדשה וייעודית לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות או באמצעות שיפור ושדרוג מערכות תשלומים קמעונאיות קיימות במערך התשלומים.
הצוות הציע לפרסם מסמך ובו עקרונות המודל העסקי של התשתית לסליקת תשלומים מיידים לציבור הרחב אשר יציג את עבודת הצוות ובכלל זה, יסקור את מערכות התשלומים לסליקת תשלומים מיידים בעולם, את צרכי השוק הישראלי ואת פירוט העקרונות המוצעים למודל העסקי של מערכת התשלומים.

אסמכתא יי"ב

בנק ישראל, יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל, חוזר 2606 (24.2.2020)

עמ' 187

ירושלים, כט׳ שבט תש״פ
24 בפברואר 2020
חט-383
חוזר מס׳ 2606

לכבוד
התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי האשראי

הנדון: יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל

(ניהול בנקאי תקין, הוראה מס׳ 368)

מבוא

1. **התפתחות הבנקאות הפתוחה בעולם**

בשנים האחרונות התפתחה רגולציה מעמיקה בתחום הבנקאות הפתוחה, הכוללת את הדירקטיבה האירופאית בנושא שירותי תשלום (PSD2[1] – Payment Services Directive 2) ואת הסטנדרט הרגולטורי שפרסם ה- EBA (RTS[2] – Regulatory Technical Standards), לעניין הכללים לאימות לקוחות חזק (SCA) ותקשורת משותפת מאובטחת (CSC). רגולציות אלו מחזקות את השליטה של הלקוח במידע הפיננסי אודותיו ואת אופן ביצוע הפעולות בחשבון הבנק שלו, בכך שהן מחייבות את הבנקים לשתף מידע בנקאי של הלקוח, בהסכמת הלקוח, עם ספקי צד ג׳ מורשים ולאפשר ביצוע תשלומים בחשבונו של לקוח באמצעות צד ג׳, המפוקח לעניין זה. לפיכך, ספקי צד ג׳ יוכלו להציע ללקוחות מוצרים חדשים, מותאמים אישית ללקוח ותוך שיפור חווית הלקוח. ביסוס ecosystem של בנקאות פתוחה יאפשר ויעודד כניסה של שחקנים חדשים בעולמות התשלומים, המידע, השיווק והתיווך, עולמות שקיים בהם פוטנציאל תחרותי גבוה, ויאפשר תמחור וחדשנות טובים יותר ללקוח. רגולציות אלו קובעות מצד אחד כללים ברורים בתחומי חובות הרישוי של צד ג׳, הסדרי אחריות, כללי אבטחת מידע וכד׳ ומצד שני משאירות מקום ל-ecosystem להתפתח בקצב התואם את התפתחות הטכנולוגיה והשירותים החדשים ללקוחות. לפיכך, תשתית רגולטורית הינה קריטית להתפתחות ecosystem של בנקאות פתוחה.

בנוסף, התגבשה באירופה ההבנה כי קיומו של סטנדרט לבנקאות פתוחה, שיקבע את כללי המשחק העסקיים והטכניים עבור כל השחקנים, הינו נדבך חשוב נוסף להתפתחות ה-ecosystem של הבנקאות הפתוחה. לאור הבנה זו, ניתן לראות קבוצות שונות באירופה ובעולם שגיבשו סטנדרט ונמצאים בשלבי יישום שונים (בריטניה, קבוצת ברלין, STAT, אוסטרליה ועוד).

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L2366

[2] https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/regulatory-technical-standards-on-strong-customer-authentication-and-secure-communication-under-psd2/-/regulatory-activity/press-release

לצד התפתחות עולם הבנקאות הפתוחה בעולם, הולכת ומתחזקת החשיבות שבנקים והמפקחים על הבנקים יעקבו אחר התפתחות הבנקאות הפתוחה, יזהו את ההשלכות ויפעלו בהתאם. בנובמבר 2019 פורסם דוח של ה- BIC בנושא "בנקאות פתוחה ו- API"[3] העוסק, בין השאר, גם בנושא זה.

2. **התפתחות הבנקאות הפתוחה בישראל**

בינואר 2017 פורסם החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז–2017 (להלן – '**החוק**'). לפי סעיף 5 לחוק, תאגיד בנקאי יאפשר לנותן שירות השוואת עלויות (להלן – '**נותן שירות**') לצפות במידע פיננסי של לקוח הנמצא בידי התאגיד הבנקאי, לבקשת הלקוח. בנוסף, לפי סעיף זה, שר האוצר, בהסכמת שר המשפטים, בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל והממונה על הגבלים עסקיים יקבעו הוראות לעניין צפייה ושימוש במידע פיננסי מקוון. הוראות אלה לא נקבעו, ועל כן, בהתאם לחוק, הסעיף האמור לא נכנס לתוקף.

קיימת הסכמה בין כל הרגולטורים הרלוונטיים, כי נדרשים תיקוני חקיקה ואלו מגובשים בימים אלו בשיתוף פעולה ותוך למידה מתמדת של התפתחות הרגולציות הרלוונטיות באירופה ובעולם. כמו כן, נדרשת גם קביעת רגולציה ייעודית לשחקנים השונים ב-ecosystem בכובעם כצרכני מידע או יוזמי תשלומים. עד לאישור תיקוני חקיקה אלו וקביעת רגולציה ייעודית, הבנקים לא יהיו מחויבים לאפשר גישה לחשבון של לקוח, לגופים שאינם בנקים או חברות כרטיסי אשראי.

במקביל לתהליך גיבוש החקיקה, ולאור החשיבות הרבה שרואה בנק ישראל בקידום החדשנות בתחום השירותים הפיננסיים בישראל, החל בנק ישראל בהגדרת סטנדרט לבנקאות פתוחה המבוסס על API (Application Programming Interface). לאחר בחינה מעמיקה, שכללה התייעצות עם מומחים בארץ ובחו"ל, התייעצות עם שחקנים שונים באירופה (בנקים וחברות פינטק) וכן התייעצות עם השחקנים השונים בישראל (בנקים וחברות פינטק), בחר בנק ישראל לאמץ את הסטנדרט של קבוצת ברלין, תוך ביצוע התאמות נדרשות לצורך יישום הסטנדרט במשק הישראלי. לצורך כך, התקשר בנק ישראל עם היועצים שגיבשו את הסטנדרט של קבוצת ברלין (SRC- Security Research & Consulting GmbH) וכן גיבש תהליכי עבודה שוטפים מול הבנקים, חברות כרטיסי האשראי ומול חברות פינטק וטכנולוגיה. בנוסף, מקיים בנק ישראל קשר שוטף עם רגולטורים רלוונטיים נוספים[4].

3. **מטרות הפיקוח על הבנקים בקביעת ההוראה ובקידום פרויקט בנקאות פתוחה**

יישום הבנקאות הפתוחה בישראל הינו בעל פוטנציאל להשפעה מהותית על השירותים הפיננסיים והדרך בה הלקוחות צורכים אותם. משכך, הבנקאות הפתוחה מציבה אתגרים בפני הבנקים וחברות כרטיסי האשראי וזאת לצד הזדמנויות חדשות ללקוחות, לבנקים, לחברות כרטיסי האשראי ולשחקנים נוספים במשק. כאמור לעיל, הפיקוח על הבנקים פועל, תוך שיח עם המערכת הבנקאית ושחקנים נוספים רלוונטיים ל-ecosystem, ליישום הבנקאות הפתוחה מתוך הכרה בחשיבות הרבה של הבנקאות הפתוחה לכלל המשק. יחד עם זאת, ברור שלצד הזדמנויות אלו, הבנקאות הפתוחה חושפת את כלל השחקנים ואת הלקוחות לסיכונים רבים יותר ולא ניתן לחולל מערכת של בנקאות

---

[3] Report on open banking and application programming interfaces, November 2019, Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements.

[4] משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות שוק ההון, רשות התחרות, רשות הסייבר הלאומית, וישראל דיגיטלית.

פתוחה לפני שניתנו לצדדים הכלים לניהול הסיכונים. הוראה זו מגדירה את החובות והכלים לניהול הסיכונים הן לצד מקורות המידע ומנהלי חשבון התשלום והן לצד ספקי צד ג'. בכך היא מגינה על הלקוחות, ועל השחקנים ב-ecosystem ומקטינה את החיכוך בין השחקנים, תוך מתן הזדמנות לחולל שינוי במערכת הפיננסית בישראל.

הוראה זו חלה על בנקים וחברות כרטיסי האשראי, שכן הם גופים מפוקחים וחלה עליהם רגולציה לעניין בנקאות פתוחה. התשתית של בנקאות פתוחה בישראל, תפתח לצדדים שלישיים שאינם בנקאים או חברות כרטיסי אשראי, כשתושלם חקיקה בנושא בנקאות פתוחה ותוחל עליהם רגולציה בעניין זה. החשיבות של מסגרת חוקית ורגולטורית להסדרת פעילותם של צדדים שלישיים מקבלת משנה תוקף בשל העובדה כי גופים אלו עשויים להיות גופים חדשים ולעיתים חברות פינטק קטנות, אשר המשאבים והיכולות שלהם בפרט בתחום אבטחת המידע, מוגבלים מאלו של הבנקים.

4. לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת בעניינים הנוגעים לעסקי בנקאות ובאישור הנגיד, קבעתי הוראה זו.

מבנה ההוראה

5. ההוראה כוללת שמונה פרקים:

כללי - מבוא להוראה, הגדרות ותחולה.

פרק א': יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל- עוסק בחובה של בנקים וחברות כרטיסי אשראי ליישם את הסטנדרט לבנקאות פתוחה לספקי צד ג' שהם בנקים וחברות כרטיסי אשראי;

פרק ב': ממשל תאגידי- מפרט את תפקידי הדירקטוריון וההנהלה הבכירה;

פרק ג': הסכמת לקוח- מפרט את הנדרש מבנקים ומחברות כרטיסי אשראי ביחס להסכמת לקוח בכובעם כמקור מידע או כמנהל חשבון תשלום: הקמת הסכמה, אישור ההסכמה בידי הלקוח, קבלת הסכמה בחשבון משותף, ניהול שותף של ההסכמה, ביטול ההסכמה;

פרק ד': כללים לרמת שירות- מפרט את הדרישות מבנקים וחברות כרטיסי אשראי כמקור מידע או כמנהל חשבון תשלום כלפי ספקי צד ג';

פרק ה': ארכיטקטורה, אבטחת מידע והגנת הסייבר- מפרט את העקרונות המרכזיים לעניין תשתית הבנקאות הפתוחה ועקרונות מרכזיים שנדרש ליישם לשם ניהול סיכוני אבטחת מידע והגנת הסייבר;

פרק ו': בנק וחברת כרטיסי אשראי כצרכן מידע וכיוזם תשלומים- מפרט את החובות החלות על בנקים או חברות כרטיסי אשראי שיבחרו לתת שירותים של צרכן מידע או של יוזם תשלומים;

פרק ז': פניות לקוחות- מפרט את אופן הטיפול בלקוח על ידי הבנקים או חברות כרטיסי אשראי, בכובעם כמקור מידע וכן על ידי צרכני המידע;

פרק ח': דיווחים- מפרט את הדיווחים הנדרשים בנושא בנקאות פתוחה.

מבנה ההוראה

פירוט לפי סעיפים

כללי

מבוא (סעיף 1 להוראה)

6. ההוראה מגדירה ומסדירה את התשתית של הבנקאות הפתוחה בישראל. היא מסדירה בין השאר את החובות של הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, ההגנות ללקוח ואת הכלים לניהול סיכונים בסביבה הפתוחה.

7. על מנת ליישם את ההוראה, הבנקים וחברות כרטיסי האשראי נדרשים להקצות משאבים נאותים (אנושיים וכספיים) ליישום הפרויקט בלוחות הזמנים המוגדרים, לגבש אסטרטגיה עסקית המביאה בחשבון את ההזדמנויות החדשות שמתאפשרות בסביבה חדשה זו, ולנהל את הסיכונים הכרוכים בכך.

הגדרות (סעיף 2 להוראה)

8. ההגדרות נועדו להבהיר את המסגרת ליישום ההוראה ולאפשר שפה אחידה.

9. בעולם של בנקאות פתוחה יש מספר שחקנים. בשירותי מידע יש שני סוגי שחקנים: מקורות מידע – הגופים המנהלים ללקוח חשבון והמספקים את המידע אודות חשבון הלקוח, וצרכני מידע- הגופים המספקים ללקוח שירותים בין היתר על בסיס מידע אודות הלקוח, המתקבל ממקור המידע. בשירותי ייזום פעולות גם כן יש שני סוגי שחקנים: מנהל חשבון התשלום- הגופים המנהלים ללקוח חשבון תשלום ומאפשרים גישה לחשבון על מנת לאפשר ביצוע פעולות תשלום, ויוזמי תשלומים – הגופים הנותנים שירותים ללקוח ליצירת הוראת התשלום.

10. על פי הוראה זו: **מקור מידע** הינו בנק וחברת כרטיסי אשראי המספקים גישה לצרכן מידע ביחס לפעילות בנקאית של לקוח ובהסכמת הלקוח, הכוללת: חשבונות עו"ש, כרטיסי חיוב, פיקדונות, אשראי וניירות ערך, לפי העניין. **מנהל חשבון תשלום** הינו בנק או חברת כרטיסי אשראי המספקים גישה ליוזם תשלומים לביצוע פעולות בחשבון התשלום של הלקוח. **ספק צד ג'** (צרכן מידע ויוזם תשלומים) הינו בנק או חברת כרטיסי אשראי. לאחר השלמת חקיקה בנושא בנקאות פתוחה וקביעת רגולציה לעניין ספקי צד ג' חוץ בנקאיים, תתוקן הוראה זו כך שהבנקים וחברות כרטיסי אשראי, ינגישו את תשתיות הבנקאות הפתוחה גם לגופים אלו.

תחולה (סעיף 3 להוראה)

11. ההוראה חלה על הבנקים ועל חברות כרטיסי האשראי בפעילותם בישראל ביחס לחשבונות של יחידים, לרבות יחיד שהוא עוסק ויחיד שהוא תושב חוץ. חשבון יחיד הינו חשבון שבו כל השותפים הינם יחידים. יישום הבנקאות הפתוחה בבנקים ובחברות כרטיסי האשראי הינו פרויקט מורכב, על כן החליט בנק ישראל לקדם אותו בשלבים: בשלב הראשון, ייתן הפרויקט מענה לחשבונות יחידים, ובהמשך תורחב התחולה גם לחשבונות של תאגידים. הבחירה להתחיל בחשבונות יחידים נבעה מכך, שכיום בישראל יש מיעוט פתרונות לאגרגציית מידע בנקאי עבור יחידים, וכן מכך שהיישום בחשבונות של תאגידים מורכב בעשרות מונים.

פרק א' – יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל

(סעיפים 12-5 להוראה)

12. ההוראה מגדירה לבנקים ולחברות כרטיסי האשראי כיצד ליישם תקן של בנקאות פתוחה. סעיפים אלו מגדירים כי הגישה לפי הוראה זו תהיה פתוחה לבנקים ולחברות כרטיסי אשראי, וזאת בהתאם לרגולציה החלה עליהם כצרכני מידע או כיוזמי תשלומים (כמפורט בפרק ו').

13. ההנחיות הטכניות ליישום הסטנדרט מפורטות בנספח א' להוראה זו. המידע הפרטני שנדרש להעביר במסגרת הבנקאות הפתוחה מפורט ומתואר בפרק 14 של הסטנדרט. כל פריט מידע מוגדר בסטנדרט כרכיב (attribute), לדוגמא: יתרה בחשבון. רכיבים נוספים ליישום מופיעים לאורך כל הסטנדרט ומוגדרים כ- resources או attribute. השירותים המוגדרים בסטנדרט מפורטים בפרקים 7-5 (מוגדרים כ-endpoint), לדוגמא הקמת הסכמה, בקשת נתונים על יתרות בחשבון העו"ש ועוד. הבנקים וחברות כרטיסי האשראי נדרשים ליישם את פרטי המידע באופן שייצור התאמה מלאה ככל שניתן בין המידע המוצג ללקוח באמצעים המקוונים שהבנק או חברת כרטיסי האשראי מנגישים לו לבין זה המועבר לספק צד ג' במסגרת הבנקאות הפתוחה.

14. כפי שנקבע בהוראה, יישום הרכיבים של הסטנדרט והשירותים שלו יהיה בהתאם להגדרת הרכיב או השירות כמפורט להלן:

14.1. חובה ליישם רכיב או שירות מנדטוריים;

14.2. חובה ליישם רכיב או שירות מותנים, אם רכיבים אלו מוצגים בערוצים המקוונים של הבנק או חברת כרטיסי האשראי;

14.3. יישום רכיב או שירותים אופציונליים נתון לשיקול דעת הבנק או חברת כרטיסי האשראי.

15. הבנקים וחברות כרטיסי האשראי נדרשים ליישם את הגרסה האחרונה של הסטנדרט, כפי שמפורסמת על ידי בנק ישראל, וכן לתמוך בגרסה הקודמת האחרונה. זאת במטרה לאפשר את ההתפתחויות הטכנולוגיות מבלי לפגוע בספקי צד ג' שטרם הספיקו להתעדכן בגרסה החדשה. בכך תתאפשר רציפות של שירותי הבנקאות הפתוחה תוך פיתוח ושיפור הסטנדרט. יובהר, כי בעליה הראשונה לאוויר של שירותי הבנקאות הפתוחה, בהתאם ללוחות הזמנים של הוראה זו, הבנקים נדרשים ליישם רק את הגרסה האחרונה שפורסמה.

16. הבנקים וחברות כרטיסי האשראי יקימו פורטל מפתחים לטובת ספקי צד ג' בו יתעדו את אופן יישום הסטנדרט (בפרט לרכיבים שאינם מנדטוריים בסטנדרט) וכן יאפשרו סביבה להתנסות מעשית בשירותי הבנקאות הפתוחה.

17. הבנקים וחברות כרטיסי האשראי נדרשים לספק מידע אודות פעילות הלקוח בתקופת זמן של 12 החודשים שקדמו לבקשה להעברת המידע. פניה שחורגת מתקופת הזמן המקסימלית האפשרית תענה בהודעת שגיאה. היה וצרכן המידע ביקש את המידע לזמן קצר מ-12 חודשים שקדמו לבקשה להעברת מידע, יספקו הבנקים וחברות כרטיסי האשראי רק את המידע המבוקש.

18. סעיף 12 בהוראה קובע כי יישומו של סעיף 7ה לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981- המחייב העברת מידע אודות יתרה של לקוח בחשבון העו"ש שלו לגופים פיננסים מפוקחים, יעשה על פי הסטנדרט החדש. כיום, ההוראות ליישום סעיף 7ה לחוק, קבועות בפרק ח1 להוראת ניהול בנקאי תקין מס' 367. פרק זה יבוטל לגבי לקוחות יחידים לאחר כניסת הוראת הבנקאות הפתוחה לתוקף, ויישאר בתוקפו לגבי לקוחות שהינם תאגידים, עד למימוש בנקאות פתוחה גם לגבי אלה. בכך

משדרג הפיקוח על הבנקים את אופן העברת המידע אודות יתרת העו"ש ומפשט את התהליכים עבור הלקוחות.

פרק ב' – ממשל תאגידי

(סעיפים 14-13 להוראה)

19. הבנקאות הפתוחה חושפת את הבנקים ואת חברות כרטיסי האשראי לסיכונים חדשים, ועשויה להגביר סיכונים קיימים, בפרט סיכונים של אבטחת מידע וסיכונים של פגיעה בפרטיות הלקוחות. זאת בתפקידם של הבנקים וחברות כרטיסי האשראי כמקור המידע או כמנהל חשבון התשלום, וכן בתפקידם כספק צד ג' (צרכן מידע או יוזם פעולות). על כן, נדרש ניהול סיכונים הדוק בצד הבנק ובצד חברת כרטיסי האשראי. בהתאם, ההוראה מפרטת את תחומי האחריות של הדירקטוריון וההנהלה הבכירה.

20. על הדירקטוריון לוודא כי הסיכונים הגלומים בבנקאות הפתוחה מנוהלים בהתאם להוראות הפיקוח על הבנקים ולמסגרת ניהול הסיכונים של הבנק או חברת כרטיסי האשראי. זאת, בין היתר, על ידי קביעת אסטרטגיה, סקירה ואישור המדיניות לניהול בנקאות פתוחה.

21. ההנהלה הבכירה אחראית לגבש את המדיניות ולהטמיע אותה, לקבוע תחומי אחריות ברורים ולהקצות משאבים נאותים לניהול הסיכונים וכן לפקח על יישום המסגרת לניהול הבנקאות הפתוחה.

פרק ג' – הסכמת לקוח

(סעיפים 30-15 להוראה)

קבלת ההסכמות

22. פרק זה מפרט את הדרישות לעניין קבלת הסכמות הלקוח להעברת מידע והסכמות הלקוח למתן הוראת תשלום, בהתייחס לחשבון של לקוח שהוא בעלים יחיד ולחשבון משותף של מספר יחידים. כמו כן, מפרט הפרק את אופן קבלתן ואופן ניהולן של ההסכמות האמורות, בכדי לאפשר גישה של ספק צד ג' לחשבון הלקוח. עוד נקבעו החובות החלות על הבנקים ועל חברות כרטיסי אשראי כמקור מידע וכמנהל חשבון תשלום. כאמור, מעבר להזדמנויות הגלומות בבנקאות הפתוחה, יש בכך גם פוטנציאל לחשיפת מידע רגיש אודות לקוח או לביצוע פעולות לא מורשות בחשבון של לקוח. על כן, ההוראה קובעת כי מקור מידע או מנהל חשבון תשלום לא יאפשר לספקי צד ג' גישה לחשבון ללקוח ללא הסכמה ישירה ומפורשת שניתנה למקור המידע או למנהל חשבון התשלום מצד הלקוח שיזם את ההתקשרות עם ספק צד ג', להעברת מידע או למתן הוראת תשלום.

23. הסכמה להעברת מידע הינה הסכמה שלקוח נותן להעברת המידע ממקור מידע לצרכן מידע. הסכמה זו יכולה להינתן אך ורק על ידי מי שהוא בעלים בחשבון. הסכמה למתן הוראת תשלום הינה הסכמה שלקוח נותן למנהל חשבון התשלום לבצע הוראת תשלום שהגיעה מיוזם תשלום. הסכמה זו יכולה להינתן על ידי הבעלים של החשבון או על ידי מיופה כוח בחשבון, הרשאי לבצע פעולה דומה בערוצים המקוונים.

24. מאחר ושירותי הבנקאות הפתוחה הינם שירותים מקוונים, על מנת שלקוח יוכל לתת הסכמתו למקור המידע או למנהל חשבון התשלום, נדרש קיומו של הסכם בנקאות בתקשורת בין הלקוח שמתקשר עם צרכן המידע או עם יוזם התשלומים לבין מקור המידע או מנהל חשבון התשלום, המאפשר לבצע את הפעולות הרלוונטיות. הסכמה של הלקוח שמתקשר עם צרכן המידע או עם יוזם

התשלומים יכולה להתקבל רק באופן מקוון, בכפוף לקיומו של הסכם בנקאות בתקשורת עם הלקוח, המאפשר ביצוע פעולות בערוצים המקוונים ובכפוף לזיהוי הלקוח ואימות זהותו.

25. מטעמים של אבטחת מידע ופישוט ניהול ההסכמות עבור הלקוח, מקור מידע ינהל רק הסכמה מתמשכת אחת לכל לקוח מול כל ספק צד ג'. יובהר כי ככל שמקור המידע מעמיד לרשות הלקוח יותר מערוץ מקוון אחד מאותו סוג (להלן – ערוץ פעילות), לדוגמא מספר אפליקציות או אתרים שכל אחד מהם נועד למותג אחר של מקור המידע או לפעילות עסקית שונה, מקור המידע רשאי לנהל הסכמה אחת לכל לקוח מול כל ספק צד ג' בכל ערוץ פעילות. יובהר כי בקשה להקמת הסכמה להעברת מידע שטרם הבשילה להיות הסכמה תקפה לא תבטל הסכמה מתמשכת קיימת תקפה של לקוח. כמו כן הסכמה להעברת מידע שטרם התקבלו בה כל ההסכמות הנדרשות מצד שותפים נוספים (הסכמה בסטטוס partial valid) לא תבטל הסכמה מתמשכת תקפה.

26. בחשבון משותף שנדרשת בו, על פי הסכם עם הלקוח, הסכמת יותר מבעלים אחד בחשבון לשם העברת מידע לצד ג', לא יעביר מקור מידע כל מידע אודות החשבון לצרכן מידע בטרם קיבל את ההסכמות הנדרשות להעברת מידע. מקור המידע יכול לקבל את ההסכמה של יתר הבעלים בחשבון, במסגרת הליך פתיחת החשבון בסעיף ייעודי ומפורש לעניין הסכמה להעברת מידע, במסגרת בקשה ספציפית של לקוח להעברת מידע לספק צד ג' מסוים או במסגרת כל הסכם אחר בין הבנק ללקוחות. בחשבון משותף, בו לא הוסדרה במפורש ההסכמה הנדרשת להעברת המידע לצרכן מידע, יפעל מקור המידע בהתאם לחובת הזהירות החלה עליו, בדומה לאופן בו הוא נוהג בעת קבלת בקשה לביצוע פעולה בחשבון.

27. בחשבון משותף שבו נדרשת הסכמה למתן הוראת תשלום של יותר מאחד הבעלים או מיופה כוח, תבוצע הוראת התשלום רק לאחר קבלת כל ההסכמות הנדרשות לביצוע אותה פעולה בחשבון.

28. ככל שנתנה הסכמה להעברת מידע על ידי אחד הבעלים וההסכמה בתוקף (בסטטוס valid), על מקור המידע לכל הפחות, להודיע ליתר הבעלים על כך. אם נדרשת גם הסכמת השותפים האחרים, יראו בהסכמה זו כהסכמה חלקית ויאפשרו ליתר הבעלים לאשר אותה, לפחות בערוצים המקוונים. ככל שלא התקבלו ההסכמות של יתר השותפים תוך לכל הפחות 5 ימי עסקים מיום מתן ההסכמה של הלקוח הראשון, ההסכמה להעברת מידע תיחשב כבטלה. מתוך כוונה להקל על תהליך ההצטרפות לשירות כאשר יש שותפים בחשבון, השותפים הנוספים בחשבון יוכלו לאשר את הבקשה של הלקוח יוזם ההתקשרות מול ספק צד ג' באמצעים המקוונים, ובלבד שיש לשותפים הסכם בנקאות בתקשורת. יובהר כי מקור המידע צריך לאפשר ליתר השותפים לתת את הסכמתם, אך אינו נדרש לפעול באופן יזום כדי לקבל הסכמתם. יובהר כי במקרה של הצטרפות שותף לחשבון לאחר הקמת הסכמה להעברת מידע, על מקור המידע ליידע את השותף הנוסף בדבר קיומה של ההסכמה. מקור המידע אינו רשאי לבטל הסכמה להעברת מידע רק בשל הצטרפות שותף נוסף לחשבון. לאחר הצטרפותו תעמוד לשותף המצטרף בכל עת, האפשרות לבטל הסכמות להעברת מידע הקיימות בחשבון, גם אם ניתנו לפני מועד הצטרפותו.

29. מתן הסכמה להעברת מידע הינה פעולה בסיכון גבוהה ולכן מחייבת זיהוי ואימות זהות הלקוח באמצעות לפחות שני גורמי אימות. זיהוי ואימות זהות הלקוח בעת מתן הסכמה למתן הוראת תשלום תעשה בהתאם לקבלת אותה הוראה ישירות מהלקוח בערוצים המקוונים של הבנק או של חברת כרטיסי האשראי. יובהר כי על הבנק וחברת כרטיסי האשראי להעמיד ללקוח או למיופה הכוח את אותם גורמי אימות שהם מעמידים ללקוח או למיופה הכוח ביתר הפעילויות בערוצים מקוונים מאותו סוג.

30. סלי המידע המפורטים בהוראה הינם עולמות התוכן לגביהם יכול הלקוח ליתן את הסכמתו להעברת מידע. בהסכמת לקוח להעברת מידע על סל מסוים, יעביר מקור המידע את הפרטים הנדרשים כאמור בסטנדרט ובפרט אלו המפורטים בפרק 14. הסטנדרט אינו מאפשר ללקוח או למקור המידע לבחור תתי סלים או סוגי מידע בתוך כל סל. זאת, על מנת לייצר סלי מידע בסיסיים ולפשט את התקשורת בין הגופים.

31. יובהר כי בשלב זה ההוראה מתייחסת לשירותי חובה הקשורים בחשבונות עו"ש ובכרטיסי חיוב, כפי שמקובל באירופה. בנק ישראל פועל להרחבת הסטנדרט כך שישמש גם לסלים המידע הנוספים: אשראי, פיקדונות וניירות ערך. לאחר הגדרתם, הם יתוארו ויפורטו בתוך הסטנדרט.

32. לעניין מתן הסכמה של לקוח למקור מידע להעברת מידע אודות היתרות בחשבון הלקוח לגוף פיננסי, כאמור בסעיף 12 להוראה (מתוקף סעיף 7ה לחוק הבנקאות (שירות ללקוח)), ההסכמה תתייחס רק לנתוני יתרות עו"ש לפי סוג מטבע, ללא נתונים נוספים אודות חשבון העו"ש, למעט שם החשבון ומספרו.

33. על מנת לפשט את התקשורת בין הגופים, ולמנוע מצב שבו בקשות מידע מסורבות מסיבות טכניות בלבד, נקבע כי מקור מידע שקיבל מצרכן מידע בקשה להקמת הסכמה של לקוח להעברת מידע אודות יתרות או תנועות בחשבון הלקוח ללא ציון סוג המטבע, יציג ללקוח בקשה להקמת הסכמה להעברת המידע ביחס לכל המטבעות. חזקה זו תשוקף גם ללקוח במסגרת הגילוי הנאות בו מחויבים צרכני המידע.

34. הסטנדרט מחייב את הבנקים לתמוך בשתי אפשרויות להעברת בקשת לקוח מצרכן מידע לשם מתן הסכמתו של הלקוח לבנק להעברת מידע: האפשרות הראשונה היא העברת בקשה מפורטת מאת צרכן המידע (detailed consent), הכוללת את מספרי החשבון (לרבות שם הבנק והסניף בו החשבון מנוהל), סלי המידע (עולמות התוכן שאודותיהם יועבר המידע לצרכן המידע), המטבע אליו מתייחסת ההסכמה (שקלים או כל המטבעות) ותוקף ההסכמה. האפשרות השנייה היא העברת בקשה מאת צרכן המידע הכוללת את סלי המידע ותוקף הסכמת הלקוח, כאשר בחירת מספרי החשבונות נעשית בידי הלקוח באמצעים המקוונים של הבנק (bank offered consent), כשמקור המידע מאפשר ללקוח לבחור בבת אחת את כל החשבונות או לבחור באופן פרטני כל חשבון וחשבון.

35. הסטנדרט מחייב את חברות כרטיסי האשראי לתמוך באפשרות של bank offered consent לכל בקשה חדשה למתן הסכמה להעברת מידע אודות כרטיס חיוב ולתמוך באפשרות של בקשה מפורטת (detailed consent) רק בעת חידוש הסכמה קיימת של לקוח, (בשל פקיעת תוקף של הסכמה קיימת) או במקרים בהם חברת כרטיסי האשראי מעבירה לצרכן המידע את המספר הממוסך של כרטיס החיוב (masked pan). האבחנה האמורה, מבוססת על שיקולי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, שכן בעת מתן הסכמה לעניין כרטיסי חיוב אצל חברת כרטיסי אשראי נדרש מספר ממוסך של כרטיס החיוב, וקיים חשש שלקוחות שלא יודעים מהו המספר הממוסך, ימסרו לצרכן המידע את המספר המלא של כרטיס החיוב.

36. ההוראה מגדירה את הפרטים שעל הבנק או חברת כרטיסי האשראי להציג ללקוח בטרם קבלת אישור ההסכמה שלו להעברת מידע או למתן הוראת תשלום. כך, הלקוח יתן את הסכמתו להעברת מידע או למתן הוראת תשלום לאחר שמקור המידע או מנהל חשבון התשלום הציג לו את כל הפרטים המפורטים בהוראה בתצורה המוצגת בנספח ב'. יובהר כי במסגרת המידע וההסברים הנוספים שמציג הבנק או חברת כרטיסי האשראי, הם רשאים להציג ללקוח את הצורך בקבלת הסכמות מיתר השותפים בחשבון.

37. מקור המידע רשאי לספק לצרכני המידע או ליוזמי התשלומים שירות של הודעות יזומות לעניין סטטוס הסכמת הלקוח (push notification). מקור מידע או מנהל חשבון תשלום נדרש לאפשר גישה לשירותים של מידע על סטטוס ההסכמה של לקוח (כאמור בסעיף 36.2) בדרך של משיכת המידע, גם אם סיפק לספק צד ג' מסוים שירות של הודעות יזומות.

ניהול ההסכמות

38. שינוי הסכמה להעברת מידע או שינוי הסכמה למתן הוראת תשלום יכולים להתבצע רק מול צרכן מידע או יוזם תשלומים, בהתאם לעניין, בשל ההשפעות של שינוי ההסכמות על הפעילות של צרכן המידע בשירותים שהוא נותן ללקוח ועל יוזם התשלומים בהסדרת התשלומים מול המוטב שמקבל את התשלום.

39. בקשה של הלקוח לשינוי הסכמה להעברת מידע, יכולה להתבצע רק מול צרכן המידע. הסטנדרט האירופאי מגדיר שינוי הסכמה כביטול הסכמה קודמת והקמת הסכמה חדשה, בין היתר, לאור העובדה שניתן לנהל רק הסכמה מתמשכת אחת ללקוח מול צרכן מידע. על כן, אם קיבל מקור המידע מצרכן המידע, בקשה לשינוי הסכמה להעברת מידע מטעם הלקוח, עליו לפעול לביטול ההסכמה הקודמת להעברת מידע ולהקמת הסכמה חדשה בהתאם לאמור בפרק זה בהוראה.

40. מאחר שהלקוח הינו אחד ממעגלי ההגנה על המידע, נדרש מקור מידע להציג ללקוח בכל עת את פרטי ההסכמות להעברת מידע הקיימות בחשבונו, הסכמות תקפות (בסטטוס valid ובסטטוס suspended) והסכמות שטרם אושרו על ידי כל השותפים (בסטטוס partially authorized). כמו כן, מקור מידע יציג על פי בקשת לקוח את פרטי ההסכמות להעברת מידע שפג תוקפן; פרטי ההסכמות להעברת מידע שבוטלו על ידי הלקוח (מול מקור המידע או באמצעות צרכן המידע); פרטי ההסכמות להעברת מידע שמקור המידע ביטל את הגישה שניתנה מתוקפן. יובהר כי יוצגו רק הסכמות שהיו בשלב מסוים תקפות או טרם אושרו על ידי כל השותפים. ככל שמקור המידע בוחר להציג באותם מסכים גם הסכמות להעברות מידע שניתנו לגופים שאינם מנויים בסעיף 5 (בנקים וחברות כרטיסי אשראי) או בסעיף 12 (גופים פיננסים) להוראה זו, ייתן על כך גילוי ללקוח.

41. בשונה משינוי פרטי הסכמה להעברת מידע, כמפורט לעיל, לקוח רשאי לבטל את הסכמתו להעברת מידע מול צרכן המידע או ישירות מול מקור המידע. בקשת לקוח מול מקור המידע תועבר באמצעים הנהוגים ביניהם להעברת הודעות, לבחירת הלקוח. ההוראה קובעת את הפעולות הנדרשות ממקור מידע בעת ביטול הסכמה להעברת מידע על ידי לקוח. יובהר כי כל אחד מהשותפים בחשבון יכול לבטל את ההסכמה להעברת מידע, גם אם הוא אינו הלקוח שיזם את ההתקשרות מול צרכן המידע.

42. ההוראה מפרטת מצבים בהם מקור המידע נדרש שלא לאפשר באופן זמני גישה של צרכן מידע לכלל החשבונות או לחשבון מסוים, על אף קיומן לכאורה של הסכמות מטעם הלקוח להעברת מידע. זאת, במקרים של חשש סביר לאירועי אבטחת מידע או חשש סביר לגבי קבילותה של הסכמת הלקוח וכו'. חשש לקבילותה של הסכמה יכול לעלות לדוגמא כאשר למקור המידע יש חשש שמדובר בלקוח שמתעוררת שאלה לגבי כשירותו המשפטית או שאדם שאינו מורשה משתמש בגורמי האימות של הלקוח על מנת לתת הסכמות להעברת מידע בשמו. במקרה של חשש של מקור המידע לפריצת אבטחת אצל צרכן המידע, רשאי מקור המידע להשעות את כל הסרטיפיקטים של אותו צרכן מידע, ככל שהדבר נדרש להגנה על המידע של הלקוחות. ההוראה קובעת את הפעולות הנדרשות ממקור מידע במקרים אלו. מקור המידע יקבע את תהליכי ביטול ההשעיה במסגרת מסמך המדיניות שלו, כאמור בסעיף 14 להוראה.

43. ההוראה מפרטת מצבים בהם ורק בהם מקור המידע נדרש לבטל את הגישה לחשבון לקוח, על אף קיומן של הסכמות להעברת המידע וכן את הפעולות הנדרשות ממקור מידע במקרים אלו. יובהר כי אם בוטלה הגישה לצרכן מידע בשל ביטול הסכם בנקאות בתקשורת באחד מחשבונות הלקוח שנכללו בהסכמת הלקוח להעברת מידע, הלקוח רשאי לתת הסכמה חדשה לגבי יתר החשבונות ובלבד שיתר החשבונות עומדים בתנאים להקמת הסכמה של לקוח להעברת מידע.

44. למען הסר ספק מקור המידע אינו רשאי לבטל את הגישה לחשבון לקוח במקרים אחרים שאינם מנויים בהוראה ובפרט אינו רשאי לבטל את הגישה במקרים הבאים:

44.1. שינוי רמת הסכם בנקאות בתקשורת לצפייה במידע, שכן בעת מתן ההסכמה להעברת מידע, החשבון עמד בכל הכללים הנדרשים למתן הסכמה זו.

44.2. העברת החשבון בין סניפיו של מקור המידע שהוא בנק (יובהר כי במקרה זה הבנק יעביר בתשובותיו לצרכן המידע את ה-IBAN החדש או ה-IBAN הישן, לפי שיקול דעתו);

44.3. הלקוח לא עשה שימוש בפועל בערוצים המקוונים של מקור המידע לאחר מתן ההסכמה;

44.4. הצטרפות שותף לחשבון;

44.5. ביטול הבעלות של אחד מהשותפים בחשבון, שלא יזם את ההתקשרות עם צרכן המידע.

<u>פרק ד' – כללים לרמת שירות</u>

(סעיפים 39-31 להוראה)

45. פרק זה מפרט את רמת השירות שיתן מקור מידע או מנהל חשבון תשלום לספקי צד ג'.

46. מקור המידע או מנהל חשבון התשלום יקבעו מדיניות לעניין רמת השירות ויפרסמו אותה בפורטל המפתחים. רמת השירות ועדכניות המידע יהיו לכל הפחות בהתאם לזו הניתנת ללקוח ישירות בערוצים המקוונים של מקור המידע.

47. פרק זה קובע בנוסף את שירותי החובה שעל בנקים וחברות כרטיסי אשראי להנגיש לספקי צד ג', בהתאם להרשאות שקיבל ספק צד ג' במסגרת הסרטיפיקט שהונפק לו. אופן מתן השירותים מוגדר בסטנדרט.

48. שירותים נוספים המוגדרים בסטנדרט הינם לשיקול דעת הבנקים וחברות כרטיסי האשראי. ככל שאלו בחרו ליישמם, הם רשאים לדרוש מספקי צד ג' להתקשר עמם הסכמית לקבלת שירותים אלו. יובהר כי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי רשאים לספק שירותים נוספים של בנקאות פתוחה גם אם אלו לא נקבעו על ידי הפיקוח על הבנקים ובלבד שיעמדו בכללי כל דין.

49. הוראות תשלום שהתקבלו בבנקאות הפתוחה יבוצעו על ידי מנהל חשבון התשלום לכל הפחות באותו אופן שבו מבוצעות הוראות תשלום שהתקבלו מהלקוח בערוצים המקוונים של מנהל חשבון התשלום, זאת, בהיבטים של עמלות הנגבות מהלקוח, סדר עדיפות בביצוע הפעולה, סוג מערכת התשלומים וביטול הוראת התשלום. יובהר כי אם מנהל חשבון התשלום מאפשר לבטל הוראות תשלום, יחול הדבר גם לעניין הוראות תשלום שהגיעו באמצעות יוזם תשלומים.

<u>פרק ה' – ארכיטקטורה, אבטחת מידע והגנת הסייבר</u>

(סעיפים 46-40 להוראה)

50. פרק זה מפרט את העקרונות המרכזיים לעניין אופן העבודה בבנקאות הפתוחה. פירוט ההיבטים הטכנולוגיים מופיע בסטנדרט.

51. מקור מידע או מנהל חשבון תשלום לא יאפשרו גישה לספק צד ג', אלא אם ספק צד ג' הזדהה בסרטיפיקט תקף עם תפקיד מתאים לשירות אותו הוא מבקש, והכל בהתאם לאמור בסטנדרט.

52. מנהל חשבון תשלום יקבל הוראות תשלום מספק צד ג' שנחתמו בחותם אלקטרוני.

53. מקור המידע ומנהל חשבון תשלום יישמו טכנולוגיות לניטור הפניות של ספקי צד ג'.

<u>פרק ו' – בנק וחברת כרטיסי אשראי כצרכן מידע וכיוזם תשלומים</u>

(סעיפים 58-47 להוראה)

54. פרק זה מפרט את החובות החלות על הבנקים ועל חברות כרטיסי אשראי כשהם משמשים כצרכן מידע וכיוזם תשלומים, ככל שברצונם לעסוק בפעילות זו. החובות האמורות בפרק זה מתייחסות למערכות היחסים שבין הבנק או חברת כרטיסי האשראי כספקי צד ג' ללקוחות המקבלים מהם שירותים על בסיס ממשקי בנקאות פתוחה, ולמערכת היחסים עם בנקים אחרים או חברות כרטיסי אשראי אחרות המהווים מקור מידע או מנהל חשבון תשלום.

55. יובהר כי בהתאם לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), ספק צד ג' לא יתנה מתן שירותי בנקאות פתוחה ללקוח בקבלת שירותים פיננסים אחרים.

56. ספק צד ג' נדרש לקבל את הסכמתו המפורשת של הלקוח לקבלת את השירותים שהוא מספק על בסיס ממשקי הבנקאות הפתוחה. כמו כן, הוא נדרש להציג ללקוח את ההסכמות התקפות להעברת מידע או לייזום תשלומים (הסכמות בסטטוס valid, partially valid ו-suspended), ולאפשר ללקוח לבטלן בכל עת. ההוראה קובעת כיצד על צרכן המידע לפעול בעת קבלת הוראה מלקוח לביטול הסכמה להעברת מידע באופן שמשלים את החובות החלות על מקור המידע כשהביטול נעשה מולו, כמפורט לעיל. כמו כן, קובעת ההוראה כיצד על צרכן המידע לפעול במקרה של חסימת הגישה על ידי מקור המידע ובפקיעת תוקפה של ההסכמה להעברת מידע.

57. צרכן מידע רשאי לעשות שימוש במידע שהתקבל ממקורות המידע ולהציע ללקוחותיו שירותים שונים, בכפוף לאמור בהוראה.

58. ההוראה מתייחסת למועד שבו מחויב צרכן המידע למחוק מידע אודות לקוח וכן למידע שהוא רשאי לשמור גם לאחר ביטול ההסכמות של הלקוח להעברת מידע.

59. ההוראה מגדירה את האופן בו יעבוד ספק צד ג' בכדי לוודא כי עבודתו לא חושפת את המערכת הבנקאית לסיכונים עודפים, ובהם סיכוני אבטחת מידע, הגנה על פרטיות וסיכוני המשכיות עסקית של הבנקים וחברות כרטיסי אשראי.

60. ההוראה אוסרת על ספקי צד ג' לבקש מלקוחות את גורמי האימות שלהם אצל מקור המידע או אצל מנהל חשבון תשלום. בכך למעשה ההוראה לא מאפשרת לבנקים או לחברות כרטיסי אשראי לאסוף מידע בשיטת screen scraping בחשבונות של יחידים, תורמת לחינוך הציבור שלא למסור סיסמאות ומקטינה את הסיכונים במסירת סיסמאות ובפעילות דיגיטלית של לקוחות.

<u>פרק ז' – טיפול בפניות לקוחות</u>

(סעיפים 62-59 להוראה)

61. פרק זה מפרט את אופן הטיפול בפניות של לקוחות אל השחקנים במערכת הבנקאות הפתוחה ומסדיר מי נדרש לתת מענה ו/או פיצוי ללקוח במקרה של פגם במידע.

62. המידע הוא החוליה שקושרת בין מקור המידע ובין צרכן המידע. בגלל שהלקוח לא בהכרח יודע איפה נפל הפגם, מצאנו לנכון לכתוב הסדר פרטני. ביתר הפגמים יחול הדין הכללי. יש להניח שבמקרה של פגם בשירות של צרכן המידע, הלקוח יפנה אליו ולא אל מקור המידע.

63. לעניין מהימנות המידע - בין אם המידע מוצג באופן גולמי ובין אם הוא מעובד על ידי נותן שירותי המידע.

64. נבהיר כי האחריות לפגם (וכתוצאה מכך לנזק) היא גם כאשר יש גורמים נוספים שאחראים לאותו פגם, כאשר כל אחד אחראי לחלק שלו בפגם.

<u>פרק ח' – דיווחים</u>

(סעיפים 63- 64להוראה)

65. מאחר שמדובר בפעילות חדשנית ומורכבת, ולאור החיכוכים האפשריים בין השחקנים השונים במערכת הבנקאות הפתוחה, בכוונת הפיקוח על הבנקים לעקוב אחרי יישום ההוראה ולנסות לפתוח חסמים נוספים ככל שיזוהו. בהתאם, פרק זה מפרט את המצבים בהם שיש להעביר במסגרת הדיווחים המיידים לפיקוח על הבנקים הנדרשים בפעילות בנקים וחברות כרטיסי אשראי כמקור מידע וכמנהל חשבון תשלום, וכן קובע כי הבנקים יעבירו דיווחים שוטפים אודות פעילותם במערכת הבנקאות הפתוחה, במסגרת הוראת דיווח לפיקוח על הבנקים.

תחילה

66. תחילתה של הוראה זו ביום 31.12.2020 למעט:

66.1. סעיפים 36.6 עד 36.8 וסעיף 38 וכל ההוראות הנלוות לסעיפים אלו (מידע אודות כרטיסי חיוב, יתרות בכרטיסי חיוב ותנועות בכרטיסי חיוב)- מועד תחילתם הינו 1.7.2021.

66.2. מתן גישה למידע מהסוג המפורט בסעיפים 20.7 עד 20.9 (מידע אודות אשראי, פיקדונות וניירות ערך) וכל ההוראות הנלוות לסעיפים אלו יכנסו לתוקף ביום 31.12.2021.

67. סעיף 12 בהוראה זו (העברת המידע בדבר היתרה בחשבון עו"ש של לקוח לגוף פיננסי) ופרק 1ח בהוראת ניהול בנקאי תקין 367 (להלן- 'הוראה 367') מגדירים יישומיים חלופיים לדרישות מכוח החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (התשע"ז-2017). לפיכך, ועל מנת לאפשר לגופים הפיננסים תקופת הערכות ומעבר חלק מהיישום בהתאם להוראה 367 ליישום בבנקאות פתוחה, כאמור בהוראה זו, לא יחול פרק 1ח בהוראת ניהול בנקאי תקין 367 לעניין החצנת נתוני העו"ש לבקשת לקוח שהוא לקוח יחיד, רק החל מיום 31.12.2021.

68. החל מיום 31.03.2022, לא יחול פרק ח' (לעניין שירותי ריכוז מידע ללקוחות) בהוראה 367 ביחס לחשבונות יחידים, שכן הוראה זו מטפלת במכלול היחסים שבין בנקים וחברות כרטיסי אשראי ללקוחותיהם בשירותים של ריכוז מידע. פרק זה ימשיך להתקיים ביחס לשירותי ריכוז מידע ללקוחות שהם תאגידים.

69. ההיתרים שניתנו בעבר לפי פרק ח' בהוראה 367, לא יבוטלו כל עוד ההוראה על בנקאות פתוחה לעניין חשבונות תאגידים לא תכנס לתוקף.

עדכון הקובץ

1. מצ״ב דפי עדכון לקובץ ניהול בנקאי תקין. להלן הוראות העדכון:

להוציא עמוד	להכניס עמוד
-------	1-13 (02/2020) [1]

בכבוד רב,

ד״ר חדוה בר
המפקחת על הבנקים