



14.5.2017

הנדון: עמדת הארגונים החברתיים בנושא גובה העמלה הצולבת

נייר זה נכתב במענה לקריאת בנק ישראל "קריאה לקבלת עמדות הציבור: עמלה צולבת בעסקאות כרטיסי אשראי" מתאריך 23.3.2017.

תקציר- תמצית עמדת הארגונים החברתיים

עמדת הארגונים החברתיים היא שיש לפעול לפי המלצות הועדה להגברת התחרות והקטנת הריכוזיות בשוק הבנקאות (ועדת שטרס, להלן "הועדה"), שקבעה שיש להוריד את העמלה הצולבת למקובל באיחוד האירופי - 0.3% לכרטיסי קרדיט ו- 0.2% לכרטיסי דביט. אנו קוראים לבנק ישראל להוריד את העמלה הצולבת לפי המלצות הועדה, ולא להתפשר לטובת בעלי האינטרס על חשבון הציבור. הורדה זאת יש לבצע מוקדם ככל האפשר ולא ב"מדרגות" או בכל דרך שתשמר למשך זמן נוסף את העיוות הקיים בעמלה הצולבת. להלן תמצית עמדתנו:

1. בנק ישראל הכריז שהמלצות הועדה מקובלות עליו. אנו קוראים לבנק ישראל לפעול בהתאם להצהרתו. עמדתו של בנק ישראל תעמוד למבחן ציבורי לא רק בקבלת ההמלצות אלא גם במועד מימושו.
2. הארגונים החברתיים קיבלו את המלצות הועדה באופן מלא כיוון שאנחנו רואים בועדה גורם מקצועי ואמין, אף כי בשעתו קראנו לועדה ללכת רחוק יותר. גם עמלה של 0.3% היא מנותקת מעלויות הסליקה ומהוה למעשה מס שמוטל על עסקאות האשראי במשק.
3. יש לעמלה הצולבת תרומה ישירה ועקיפה ליוקר המחיה בישראל. הורדת העמלה הצולבת מהנהוג כיום למקובל באיחוד האירופי תחסוך בממוצע לכל משפחה כ-500 ש"ח לשנה. יתרה מכך, כיוון שברוב המוחלט של העסקים אין ניתנת הנחה בגין עסקאות שאינן בכרטיסי אשראי, הורדת העמלה הצולבת תשפיע על יוקר המחיה גם באופן עקיף, על ידי הורדת מחירי כלל המוצרים.
4. לציבור הצרכנים אין הבנה מהי עמלה צולבת, אין ביכולתו להאבק בה ואין ביכולתו לשנות את הרגלי הצריכה שלו באופן שיצמצם את עלותה. לכן לרגולטור יש חובה מיוחדת לפעול לטובת הציבור על חשבון בעלי האינטרס הנהנים משימור המצב הקיים. על בנק ישראל להתייצב כמגן הציבור וכדובר הציבור, באין אף גורם מקצועי אחר שיעשה זאת.



5. העלות של העמלה הצולבת אינה מייצגת באופן הוגן את העלות של המנפיק לביצוע העסקאות בגינן משולמת העמלה. אין מחלוקת על כך שהעלות של ביצוע עסקאות חיוב בעולם דיגיטלי פחת מאוד. הסולקים בישראל לא חשפו מעולם את עלויות הסליקה שלהם, אנו מבקשים שבנק ישראל יקבל לידי את עלויות הסליקה ויחשוף אותן לציבור - על מנת לתקף או להפריך את העומד בבסיס ההסדר הנוכחי.

6. אינדיקציה לכך שרווחי חברות כרטיסי האשראי אינם הוגנים ניתן למצוא בתשואה על ההון שהן מציגות. סיכם מכון המחקר של הכנסת- "אפשר לייחס את שיעורי הרווחיות הגבוהים לריכוזיות בענף" ("תאור שוק האשראי וניתוח הממשקים בין חברות כרטיסי האשראי לבנקים", פברואר 2014)

7. במידה ובנק ישראל מחליט למרות המלצות הועדה ולמרות הצהרות התמיכה בהמלצות הועדה לפתוח לדיון את נושא העמלה הצולבת, אנו קוראים לבצע לאלתר את הצעדים הבאים:

a. להוריד את העמלה ל-0.2% בעסקאות קרדיט, 0.1% בעסקאות דביט

b. לקדם הנפקת כרטיס חיוב לאומי ללא עמלות מכל הצדדים - וזאת כחלק מתנאי הזיכיון של הבנקים

c. לפקח לא רק על העמלה הצולבת אלא על עמלת העסק הכוללת. כיום עסקים קטנים נתונים לשרירות ליבן של חברות כרטיסי האשראי. יש לאלץ את חכ"אות להתאים בין העמלה הכוללת לבין הסיכון של העסק.

להלן נפרט את הסעיפים השונים לפי סדר הופעתם בתמצית זו.



מבוא

בנק ישראל הוא הממונה מטעם הציבור על נושא יוקר המחיייה הפיננסי. ככזה, עליו לאזן בין המחויבות לאפשר לשווקים להתנהל באורח הוגן, תחרותי, בר-קיימא ועצמאי לבין טובת הציבור, קל וחומר במקרה שהשוק איננו מתנהל כראוי. מן המפורסמות היא שיוקר המחיייה הפיננסי בישראל הוא גבוה ביותר, בעיקר בגלל ריכוזיות וחוסר תחרותיות בשווקים הפיננסיים; על כן נדרשת מדי פעם התערבות המאסדר בשוק זה או אחר עד להגעה לשיווי המשקל הרצוי.

כזה הוא המצב בשוק כרטיסי החיוב, אשר שולטים בו הבנקים הגדולים, המשכפלים את נורמות הריכוזיות בסקטור הבנקאי גם כאן. בשוק זה דרוש שיתוף פעולה בין הסולקים לבין המנפיקים על מנת לאפשר סליקה של כל כרטיס חיוב על ידי כל בית עסק, ללא תלות בזהות מנפיק הכרטיס. מכיוון שבישראל המנפיקים זהים לסולקים, הרי נוצר כאן קושי אינהרנטי של שיתוף פעולה בין מתחרים, לפי הגדרת ההגבלים העסקיים. הביטוי המעשי לשיתוף פעולה זה הוא קביעתה של **עמלה צולבת** בין הסולקים לבין המנפיקים, המשולמת על ידי הסולקים למנפיקים על חלקם בביצוע עסקאות התשלום. כאמור, בישראל זאת היא עמלה צולבת (בדומה לדמי הקישוריות בשוק הסולרי), שכן המנפיקים זהים לסולקים.

היסטורית וכרונולוגית, נושא העמלה הצולבת טופל על ידי רשות ההגבלים ועל ידי בית הדין להגבלים עסקיים, בסאגה שנמשכה משנת 1998 על פני 18 שנה. בתמצית, נקבעה עמלה צולבת אחידה בגובה 0.7% החל מיום 01.07.2014 ועד לסוף שנת 2018. לאחר מכן, יש צורך בהסדר חדש. על רקע זה יצא הקול הקורא מטעם בנק ישראל, ואנו מברכים על כך שבנק ישראל רוצה ומתכוון להוביל את הרפורמה הדרושה בנושא זה, בהמשך לרפורמה הכוללת בשוק הבנקאות.

העמלה הצולבת הינה הבסיס לתימחור עסקאות החיוב, בהיותה תשלום מנדטורי של הסולק למנפיק. מכאן חשיבותה. עם זאת, יש לזכור, כי הן מבחינת הצרכן, הן מבחינת בנק ישראל והן מבחינת המשק כולו - העמלה הכוללת היא החשובה, ועליה צריך להיות הדגש. עוד נדגיש כי מכיוון שהסולקים הם גם המנפיקים בישראל, גם עמלה צולבת נמוכה לא מבטיחה בהכרח עמלה כוללת מופחתת, תחרותית והוגנת. על בנק ישראל ועל העומדים בראשו, בבואם לבחון סוגייה זו, להידרש לשוק בכללו, ולא להתרכז רק בנושא העמלה הצולבת, ולהפעיל את כל הכלים שברשותם על מנת למנוע כשל שוק, כולל כשל מכון מצד השחקנים, שמרע את מצב הציבור במקום לשפר אותו.



1. שמירת אמון הציבור בבנק ישראל

הועדה, לה היה שותף בנק ישראל, נתפסת בעינינו כוועדת מומחים מקצועית ואמינה, אשר טובת הציבור עמדה מול עיניה. ידוע, שהועדה שקלה גם המלצות של גורמים בעלי אינטרס שלא להוריד את העמלה הצולבת, ואף על פי כן קבעה כפי שקבעה. יתרה מכך, בנק ישראל הצהיר שהמלצות הועדה מקובלות עליו. על כן הציפייה הברורה מאליה היא שבנק ישראל יפעל למימוש ההמלצות שהוא היה שותף בגיבושן. כל פעולה אחרת של בנק ישראל תפגע באמון שהציבור רוחש לבנק ישראל. על בנק ישראל לפעול למימוש ההמלצות בהקדם האפשרי. לשמחתנו גובה העמלות שנמצא באחריותו הבלעדית של בנק ישראל ולכן לטוב ולרע בנק ישראל יקבל את כל האחריות לתוצאות מהלך שיבוצע. עמדתו של בנק ישראל תעמוד למבחן הציבור לא רק בגובה הפחתת העמלות אלא גם בתזמון ההפחתה.

2. יחס הארגונים החברתיים להמלצות הועדה

הארגונים החברתיים רואים בועדה גורם מקצועי ואמין, הננו סומכים על שיקול דעתם של המומחים שישבו בועדה ועל רצונם הכנה להוביל לשינוי חיובי וחיוני לכלכלת המדינה. על כן החלטנו לקבל באופן מלא את כל המלצות ועדת המומחים - כולל בסעיפים שלדעתנו עדיף היה לגבש המלצות עוד יותר מרחיקות לכת - ולפעול ליישום מלא של כל ההמלצות. ספציפית לגבי עמלות האשראי, אנו רואים בהן מס לא צודק שמוטל על האזרחים: הכנסות חברות כרטיסי האשראי בישראל הן למעלה מ-4 מיליארד ש"ח בשנה. הרוב המוחלט של ההכנסות הן מעסקאות חיוב, כ-3.5 מיליארד ש"ח, וההכנסות המימוניות מהלוואות הן זניחות יחסית. מחזור העסקאות השנתי בכרטיסי החיוב הוא כ-250 מיליארד ש"ח. יוצא מכך, שעל קניות בכרטיסי חיוב בישראל, מוטלת עמלה ממוצעת של כ-1.4% רק בגין תיפעול עסקאות החיוב. אין צורך להכביר מילים על המשמעות האדירה למשק של "מס כרטיסי חיוב" זה. כל הפחתה במס זה משמעה רווח משמעותי לציבור, ועידוד הצמיחה במשק, ובניגוד להפחתת מיסים אחרים - לא על חשבון קופת המדינה.

3. תרומת העמלה הצולבת ליוקר המחיה

לעמלה הצולבת יש חלק לא זניח ביוקר המחיה, הן באופן ישיר והן באופן עקיף. באופן ישיר, מכיוון שהיא מגולגלת על ידי העסקים אל ציבור הצרכנים, וזאת בהמשך לכתוב לעיל. מדי שנה "מגוהצים" בכרטיסי חיוב ואשראי כ-250 מיליארד ₪. כלומר, הפחתת העמלה הצולבת מהערך הנוכחי, 0.7%, אל היעד עליו המליצה הועדה, 0.3%, תחסוך לציבור מיליארד ₪ לשנה, או בקירוב



500 נח לשנה בממוצע לכל משפחה. לכל הדעות זהו סכום משמעותי. כמו כן לעמלה הצולבת יש גם חלק עקיף בהעלאת יוקר המחיה: מכיוון שבישראל אין כמעט אבחנה מבחינת המחיר בין עסקאות אשראי לבין עסקאות באמצעי תשלום אחרים, זהו למעשה מס המוטל על סך העסקאות במשק, ללא קשר לאמצעי התשלום שבו הן מבוצעות.

4. הגנה על ציבור הצרכנים

העובדה, שמדובר בנושא מורכב כלכלית, בשונה ממחיר גביע קוטג', לדוגמה, מונעת מהאזרח הסביר להבין את השפעת העמלה הצולבת על יוקר המחיה, ולפעול בדרכים דמוקרטיות להקטנתה, או לפעול באמצעות צרכנות נבונה להימנעות מתשלום שלה. לכן, גוברת עוד יותר החובה המוסרית של בנק ישראל לפעול כשליח הציבור לטובת הציבור. אל לו לבנק ישראל לשקול באופן שווה את נימוקי הפעילים החברתיים, העושים בהתנדבות לטובת הציבור, אל מול נימוקי בעלי האינטרס. על בנק ישראל להתייצב כמגן הציבור וכדובר הציבור, באין אף גורם מקצועי אחר שיעשה זאת.

5. גישת העלות

הגישה לחישוב העמלה הצולבת, כפי שהתקבלה על ידי בית הדין להגבלים עסקיים, היתה גישת העלות. כלומר, על העמלה הצולבת לייצג באופן הוגן את העלות של המנפיק לביצוע העסקאות בגינן משולמת העמלה. בלי להיכנס לשאלה האם חישוב העלות כפי שהוצג לבית הדין הינו נכון והוגן, אין מחלוקת על כך שהעלות של ביצוע עסקאות חיוב בעולם דיגיטלי פחת מאוד. תמו הימים בהם חולקו ונאספו שוברים ברמה יומית ("הטנדר של ישראל כרטיס"), והם נקראו והוזנו באופן ידני על ידי צבא של קלדנים ושל קלדניות. בנוסף, הנתונים מלמדים שסיכוני המנפיק בישראל של כרטיסי אשראי הם נמוכים ביותר, ובכרטיסי חיוב מידי ("דביט") הם אינם קיימים כלל. על כל זאת מתווספת וודאות בנושא מדיניות ביטול עסקאות, שכן הנושא קיבל טיפול מקיף על ידי המחוקק בשנים האחרונות, ויצר סביבת וודאות עסקית טובה יותר מבחינת מתפעלי עסקאות התשלום ובכללן עסקאות החיוב והאשראי.

כל הנתונים הללו מצביעים על כך, שיש לבצע הפחתה דרמטית של העמלה הצולבת. השוואתה למקובל ב OECD, ואף מתחת לכך, מתבקשת. עבור כרטיסי הדביט יש לקבוע עמלה מינימלית,, שייתכן שאיננה באחוזים אלא בשקלים (או עירוב של כך) מהטעמים שפורטו לעיל.



6. התאמת הרווחים מביצוע הסליקה לעלויות הסליקה

לאור האמור לעיל, נשאלת השאלה מהי העלות האמיתית של הסליקה, בגינה משולמת לסולק עמלה צולבת; נציין, כי הסולקים בישראל לא חשפו את מעולם עלויות הסליקה שלהם, וממילא לא ניתן לבחון את נכונות גישת העלות שאימץ בית הדין. אנו מבקשים שבנק ישראל יקבל לידיו את עלויות הסליקה ויחשוף אותן לציבור - על מנת לתקף או להפריך את העומד בבסיס ההסדר הנוכחי (הצו המוסכם מטעם בית הדין), וזאת כבסיס לדיון העתידי בעמלה הצולבת לאחר תום שנת 2018, שבו יפוג הצו המוסכם.

כאמור, גישת העלות שאימץ בית הדין להגבלים עיסקיים הינה בבסיס חישוב העמלה הצולבת, המשמשת בסיס לעמלת החיוב הכוללת שמשלמים בתי העסק באופן ישיר והצרכנים באופן עקיף עבור ביצוע עסקאות התשלום בכרטיסי חיוב. נשאלת השאלה - האם גישה זאת עמדה ועומדת במבחן המציאות? לשיטתנו, התשובה היא "לא" באלף רבתי.

כאינדיקציה אחת מיני רבות לכך שההכנסות והרווחים מפעילות הסליקה הם מוגזמים, ועל כן לא מתיישבים עם גישת העלות, נביא נתונים ממחקרו של מרכז המחקר והמידע של הכנסת: "תאור שוק האשראי וניתוח הממשקים בין חברות כרטיסי האשראי לבנקים" מחודש פברואר 2014:

- בשנת 2012 התשואה על ההון של חברות הנכללות במדד תל אביב 25 היתה 10.2%
- באותה שנה, התשואה המתוקנת על ההון של חברות כרטיסי האשראי היתה 20.1% בממוצע – כפליים.

יש לציין שנתון זה הוא לאחר הפחתת תשלומים נכבדים ביותר של חברות כרטיסי האשראי לבנקים השולטים בהן. במילים פשוטות - אלמלא הבנקים היו "חולבים" את חברות כרטיסי האשראי שבבעלותם, התשואה על ההון היתה אף גבוהה יותר.

מסכם המחקר: "אפשר לייחס את שיעורי הרווחיות הגבוהים לריכוזיות בענף".

מכאן קל להסיק, שאין ולא כלום בין "גישת העלות" לבין המציאות.



7. המלצות הארגונים החברתיים

במידה והמלצות הועדה נפתחות לדיון, למרות העובדה שבנק ישראל היה שותף לגיבושן ואף הצהיר שהן מקובלות עליו, אנו קוראים לבנק ישראל לקבוע את הכללים הבאים:

א. לאור העובדה שעלויות הסליקה הן זניחות מחד, ושלעמלה הצולבת יש השפעה ניכרת על יוקר המחיה, יש להפחית את העמלה הצולבת בעסקאות אשראי ל-0.2% ובעסקאות דביט 0.1%

ב. על בנק ישראל לפקח גם על העמלה הכוללת, שכן בסופו של דבר, זהו המס שמשלמים אזרחי ישראל בפועל, ואם יש צורך, לנקוט בכל האמצעים הדרושים על מנת לאסדר את השוק, ולהבטיח מחירים הוגנים ותחרותיים. כיוון שכיום לבתי עסק אין כח מיקוח מול חברות כרטיסי האשראי והם נתונים לשרירות ליבן, על בנק ישראל לפעול לטובת מחירים הוגנים. באופן מעשי, יש לקבוע נוסחה שתתאים את גובה עמלת הסליקה לסיכון בית העסק.

ג. נציין, שבדנמרק, לשם דוגמה, יש "כרטיס חיוב לאומי" שהעמלה עליו היא אפס משני הצדדים, ואשר ניתן לחשוב עליו כעל שירות לציבור של מערכת הבנקאות עבור הרישיונות והזיכיונות שהיא מקבלת מהציבור. יש לדרוש הנפקת כרטיס חיוב לאומי ללא עמלות מכל הצדדים - וזאת כחלק מתנאי הזיכיון של הבנקים.

סיכום ומסקנות

העמלה הצולבת העומדת בבסיס העמלה בגין עסקאות בכרטיס חיוב היא סוג של מס המשפיע באופן משמעותי ביותר על יוקר המחיה בישראל. הראינו גם, שאין כל הצדקה לגובה הנוכחי של העמלה הצולבת, ושלבסיס לחישובה, בעיקר כיום, אין כל קשר למציאות, לא כל שכן בעתיד - שכן עלות ביצוע עסקאות התשלומים הולכת ויורדת דרמטית בעיקר בגלל השתכללות והוזלת שירותי המיחשוב הנלווים.

לשיטתנו, אין סיבה לשמר את רווחי היתר של חברות כרטיסי האשראי, על חשבון ההפסד הציבורי המצרפי, מעמלה צולבת מוגזמת, ויש להפחית אותה דרמטית למקובל במדינות ה-OECD.



בברכה,

ברק גונן, יו"ר משותף צדק פיננסי, רכז קואליציית
הארגונים החברתיים
ד"ר הראל פרימק, יו"ר משותף צדק פיננסי
עו"ד לינור דויטש, לובי 99
ספיר בלוזר, ישראל 2050
עילם לשם, ראש תחום אחריות אזרחית, התאחדות
הסטודנטים והסטודנטיות בישראל
פז כהן, מנכ"ל אנו
ד"ר שלי גוטפריד, הציבור החדש
גלעד א. סברדלוב, ישראל יקרה לנו