



דוח ביניים

הצוות לבחינת הגברת התחרותיות
בענף הבנקאות

יולי 2012



לכבוד

פרופ' סטנלי פישר – נגיד בנק ישראל

ד"ר יובל שטייניץ – שר האוצר

נכבדי,

הנדון: דוח ביניים של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית

אני מתכבד להגיש לכם את דוח הביניים של הצוות להגברת התחרות במערכת הבנקאית.

בחודש דצמבר 2011 הוקם הצוות לבחינת הגברת התחרות במערכת הבנקאית כצוות עבודה בין-משרדי. הצוות שם לעצמו למטרה לבחון לעומק את הנושאים שצוינו בכתב המינוי בנושאים המצריכים בדיקה יסודית ובחינה מחודשת וביניהם שיפור תחום נתוני אשראי, העצמת כוחו של הלקוח ופישוט המוצר הבנקאי, וכן לבחון היבטים ונושאים רבים אחרים, אשר יש בהם בכדי לתרום להגברת התחרות במערכת הבנקאות הן במישורין והן בעקיפין.

הצוות קיים דיונים רבים וגיבש בהסכמה משותפת שורה של המלצות שנועדו להגביר את התחרותיות במערכת הבנקאית בישראל. בהקשר זה, אציין כי לעבודה הבין-משרדית יתרונות רבים בכך שהיא משלבת אנשי מקצוע בכירים מגופים שונים ותפיסות עולם מגוונות.

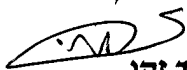
לצורך כתיבת הדוח נסקרו לעומק ההיבטים המאקרו כלכליים והתחרותיים של מערכת הבנקאות והמערכת הפיננסית בישראל, תוך התמקדות במגזר הקמעונאי, הכולל את משקי הבית והעסקים הקטנים. עבודתו של הצוות התרכזה בשלושה מישורים עיקריים להגברת התחרות: הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה, הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים וצעדים משלימים נדרשים.

ההמלצות שגובשו מיועדות לספק פתרונות מעשיים לחיזוק מעמדם התחרותי של לקוחות המגזר הקמעונאי מול המערכת הבנקאית, תוך התמקדות בפתרונות הניתנים ליישום בטווח הקצר והבינוני. הצוות מאמין כי יישום מכלול ההמלצות והצעדים המוצגים בדוח יביא לשינוי משמעותי במערכת היחסים שבין הבנק והלקוח, על היבטיה השונים.

עם הגשת דוח הביניים ופרסומו, מסתיים השלב הראשון בעבודת הצוות. טרם גיבושן של ההמלצות לדוח סופי, מזמין הצוות התייחסויות מהציבור, ואלה יילקחו בחשבון בגיבוש הנוסח הסופי של הדוח.

ברצוני להודות לחברי הצוות שהשקיעו ממרצם ומניסיונם לגיבוש ההמלצות, באופן מקצועי ומסור. תודה מיוחדת למזכירת הצוות, עינב הכט-עמיר, שעמלה במסירות רבה לריכוז דיוני הצוות, על תרומתה הרבה לכתיבת הדוח.

בכבוד רב,



דידי זקן

המפקח על הבנקים

תוכן העניינים

מספר עמוד

7	א. מבוא
7	1. כתב המינוי
11	2. תקציר הדוח
33	ב. סקירות כלכליות
33	1. סקירת היבטים תחרותיים במערכת הפיננסית
42	2. סקירת היבטים תחרותיים במערכת הבנקאות
61	ג. הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה
63	1. פעילות גופים מוסדיים במוצרי אשראי וחיסכון בנקאיים
66	2. בנק אינטרנטי
68	3. אגודות אשראי (Credit Unions)
68	4. פעילות תאגידיים בנקאיים זרים בישראל
70	5. פעילות בנקאית באמצעות בנק הדואר
75	ד. הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים
77	1. בנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות
77	1.1. פתיחת חשבונות בנק באמצעות האינטרנט
79	1.2. הקלת הליך סגירת חשבון עובר ושב
81	1.3. פרסום שיעורי ריבית בפועל והגברת הנגישות לאתרי מידע לצורך השוואה
84	2. מידע בידי הלקוח - "תעודת זהות" בנקאית
86	3. שכלול המידע אודות לווים (Credit Bureau)
88	3.1. הרחבת המידע הקיים כיום בלשכות אשראי
91	3.2. העברת מידע ללשכת אשראי לצורך גיבוש מודל סטטיסטי לדירוג אשראי
91	3.3. העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי
92	3.4. העברת מידע על דירוג (פנימי) של לווים למלווים פוטנציאלים
93	4. הסדרת היבטים בשוק האשראי החוץ בנקאי - עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על המערכת הבנקאית
97	5. הגברת התחרות על חיסכון קצר ובטוח של משקי הבית - קביעת שיעור מופחת לעמלות על מק"מ וקרנות כספיות
98	תרומה אפשרית לתחרות
99	הצעדים הנדרשים לצורך יישום המלצות הצוות בפרק זה

103	ה. צעדים משלימים
103	1. פיקוח על עמלות
106	2. פעילות לקוחות הבנקים בניירות ערך
106	2.1. הגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך ותמחור מחודש של השירותים
110	2.2. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ בנקאית
112	3. מגזר העסקים הקטנים
116	3.1. הפחתת עמלות לעסקים קטנים
118	3.2. הקלת התהליך לפירעון מוקדם של אשראי עסקי
120	3.3. הגדרת עסקים לצרכים סטטיסטיים ואיסוף נתונים סטטיסטיים
122	4. שמירת הטבות והנחות באשראי ובפיקדונות
123	5. קידום יוזמות קיימות שעשויות לתרום לתחרות
125	תרומה אפשרית לתחרות
126	הצעדים הנדרשים לצורך יישום המלצות הצוות בפרק זה

נספחים

נספח 1- תודות

נספח 2- Charter – תהליך רישוי להקמת בנק וירטואלי בישראל

נספח 3 - סקירה בנושא שירות נתוני אשראי

נספח 4 - עסקים קטנים – סקירה

פרק א'

מבוא

א. מבוא

א.1. כתב המינוי

מדינת ישראל

נגיד בנק ישראל

שר האוצר

י"א בכסלו התשע"ב
7 בדצמבר 2011
תק. 37415-2011

לכבוד:

מר דוד זקן, המפקח על הבנקים
גב' עודדה פריץ, סגנית למפקח על הבנקים, בנק ישראל
ד"ר שלומי פריזט, כלכלן ראשי, רשות ההגבלים העסקיים
מר אייל אפשטיין, סגן בכיר למונה על התקציבים, משרד האוצר
מר ערן היימר, סגן בכיר לחשבת הכללית, משרד האוצר
עו"ד רני נויבוואר, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
מר מוריס דורפמן, כלכלן בכיר, המועצה הלאומית לכלכלה

צוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות - כתב מינוי

רקע

פעילות הבנקים מהווה רכיב מרכזי בפעולתה התקינה של הכלכלה על כל רבדיה. ליבת הפעילות של מערכת הבנקאות היא פעילות התיווך הפיננסי, קרי: נטילת פיקדונות מהציבור המעוניין לקבל ריבית בתמורה לשימוש בכספו, והלוואת כספי הפיקדונות למי שמעוניינים לבצע שימוש בכסף למטרות שונות בתמורה לתשלום ריבית. מרכזיותה של המערכת בפעילות הפיננסית בישראל מקנה משנה חשיבות לתמיכתה בפעילות הכלכלית – הריאלית והפיננסית כאחת. סך הנכסים של התאגידים הבנקאיים הסתכם בשנת 2010 בכ-1.12 טריליוני ש"ח (כ-138% מהתמ"ג), מתוכם כ-773 מיליארד ש"ח אשראי לציבור. סך פיקדונות הציבור בסוף שנת 2010 הסתכמו בכ-847 מיליארד ש"ח¹. ראוי לציין, כי המערכת הבנקאית בישראל אופיינית, בשנים האחרונות, ביציבות – עובדה שאין להקל בה ראש לאור המשבר הפיננסי הגלובלי והמאורעות הפוקדים בימים אלו את כלכלות העולם.

לאור מרכזיות המערכת הבנקאית במשק הישראלי, תופעות כגון היעדר תחרות, היעדר תחרותיות ואי-יעילות במערכת הבנקאית, עשויות לגרום עלויות כבדות המושגות על הציבור. עלויות אלה, יכול שיושגו על הציבור במישרין, כלקוחות הבנקים, וכן, בעקיפין, כלקוחות של חברות שונות שהן עצמן לקוחות הבנקים.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנאל טרכטנברג בחנה את הגורמים השונים המשפיעים על יוקר המחייב בישראל בשנים האחרונות. במסגרת עבודתה, ערכה ועדת המשנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות, ניתוח של מספר ענפים מרכזיים במשק שבהם קיימים לכאורה כשלים וחסמי תחרות משמעותיים, המהווים דוגמאות לצורך הממשי בעידוד התחרות במשק הישראלי. בין היתר, בחנה הוועדה את ענף הבנקאות בישראל.

הוועדה, אשר הגישה המלצותיה לממשלה ביום 3 באוקטובר 2011, מצאה כי מערכת הבנקאות בישראל ריכוזית למדי; ריכוזיות הענף באה לידי ביטוי בעובדה שחמש קבוצות בנקאיות עיקריות שולטות ב-93% מהנכסים בענף, ובכך ששני הבנקים הגדולים מחזיקים ב-57% מהנכסים כאמור. נראה כי יחסי כוחות אלה נשמרו לאורך שנים רבות. בצד זאת, עלה חשש לכך שהריכוזיות במערכת הבנקאות מובילה לפגיעה ברמת התחרות ולגביית מחיר הגבוה מהמחיר התחרותי במקטעי פעילות שונים. אף שהדבר אינו מתבטא ברווחים גבוהים במערכת הבנקאית בהשוואה בינלאומית, נטען בדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי כי היעדר התחרותיות בענף הבנקאות בישראל מאפשר לשמור על רמת מחירים גבוהה יחסית בענף זה. וכן, גורמים כגון מורכבות המוצר הבנקאי, הקושי באיסוף מידע

¹ מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתי 2010 (בנק ישראל)

² מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתי 2010 (בנק ישראל)

רח' קפלן 1 ירושלים 91030 ת.ד. 3100 טל': 5317111 - 02 פקס': 5695338 - 02

שער הממשלה: www.gov.il



אוצר ברשת: www.mof.gov.il

השוואתי על ידי הלקוחות והמידע הא-סימטרי בין הבנקים באשר להיסטוריית האשראי של הלקוח, עלולים לפעול להפחתת עוצמת התחרות בין הבנקים.

בטווח הארוך, שימור הלחץ התחרותי בענפי המשק הוא רכיב מרכזי וחשוב בהפחתת יוקר המחיה. לשם כך, נדרשים הממשלה וגופי הפיקוח השונים לאפשר דינמיקה תחרותית בענפי המשק, ביניהם בענף הבנקאות, כל זאת, תוך שמירה על חוסנה של המערכת הבנקאית בישראל, לטובת ציבור המפקידים והמשק בכללותו.

לפיכך, אנו מקימים בזאת צוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל, וממנים את המפקח על הבנקים בבנק ישראל, מר דוד זקן, לעמוד בראש הצוות. כמו כן אנו ממנים את סגנית המפקח על הבנקים, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, סגן החשבת הכללית במשרד האוצר, הכלכלן הראשי ברשות ההגבלים העסקיים, נציגת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ונציג המועצה הלאומית לכלכלה (או מי מטעמם) לחברים בצוות.

מטרת הצוות

הצוות יבחן וימליץ על אמצעים ומהלכים שונים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. הצוות יתן דעתו לאמצעים שונים לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולשיפור ושכלול תחום שירות נתוני האשראי, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים.

סדרי עבודה

הצוות יקבע את סדרי עבודתו וכן, יתייעץ וישמע גורמים רלוונטיים לנושא, לפי שיקול דעתו. נוסף על חבריו הקבועים, הצוות רשאי לזמן לדיוניו מוזמנים שונים, ככל שימצא לנכון. הצוות יגיש את המלצותיו לשר האוצר ולנגיד בנק ישראל בתוך 120 יום ממועד הקמתו.

אנו מודים לכם מראש על שיתוף הפעולה ועל הסכמתכם לקחת חלק בצוות חשוב זה.

בכבוד רב,

77.2.0

פרופ' סטנלי פישר
נגיד בנק ישראל

ד"ר יובל שטייניץ
שר האוצר



מדינת ישראל

נגיד בנק ישראל

שר האוצר

ז' בסיון התשע"ב
28 במאי 2012
שר. 2012-3947

לכבוד:
מר גיל כהן
מנהל החוב הממשלתי, משרד האוצר

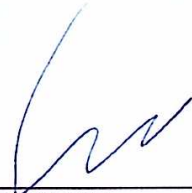
הנדון: צוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות - עדכון כתב מינוי
כתב מינוי מיום 7/12/2011

בהתייחס לכתב המינוי שבסימוכין, הרינו למנותך כחבר הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות במקום מר ערן היימר.

בכבוד רב,

ג.ס. גיל

פרופי סטנלי פישר
נגיד בנק ישראל


ד"ר יובל שטייניץ
שר האוצר

העתק:
חברי הצוות

א.2. תקציר הדוח

1. הקדמה

הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית (להלן: "הצוות") מונה על ידי נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פיישר, ושר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, בעקבות המלצה של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"). כתב המינוי של הצוות מגדיר את מטרותיו וקובע: "הצוות יבחן וימליץ על אמצעים ומהלכים שונים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. הצוות ייתן דעתו לאמצעים שונים לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולשיפור ושכלול תחום נתוני האשראי, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים".

מגזר משקי הבית ומגזר העסקים הקטנים הוגדרו כאוכלוסיית היעד שהצוות ביקש לבחון את הדרכים שיובילו לשיפור התנאים המוענקים להם כלקוחות המערכת הבנקאית, ובכלל זה הוזלת מחירים, הנגשת שירותים ושיפור האיכות והמגוון שלהם. המערכת הבנקאית מהווה עבור מגזרים אלו גורם עיקרי בניהול פעילותם הפיננסית ולמימון פעילותם העסקית, ובפועל ברוב מגזרי הפעילות והשירותים הפיננסיים, לא עומדים בפניהם תחליפים למערכת הבנקאית.

2. סקירת היבטים תחרותיים במערכת הבנקאות ובמערכת הפיננסית

הצוות סקר את ההיבטים התחרותיים במערכת הבנקאות הישראלית במטרה לאפיין את פעילותה, לצורך זיהוי חסמים המעכבים את התפתחות התחרות בה. לצורך עבודתו, קיים הצוות שיחות עם גורמים שונים במגזר הפיננסי ואחרים. כמו כן סקר הצוות ספרות מקצועית רלוונטית, עבודות אמפיריות שפורסמו בנושאים אלה, ונתונים מתוך הדוחות הכספיים של הבנקים. בשל לוח הזמנים המוגבל, התבסס הצוות בעבודתו על מדדים ונתונים השוואתיים זמינים ללא פיתוח תשתית מחקרית מקיפה ועדכנית.

ממצאי הסקירה מצביעים על מספר מאפיינים של המערכת הבנקאית, והעיקריים שביניהם: מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת בריכוזיות גבוהה המהווה גורם המקטין את התחרותיות בה; הבנקים הישראליים אינם רווחיים במיוחד בהשוואה בינלאומית; יעילותם התפעולית נמוכה יחסית, בהשוואה לבנקים במדינות מפותחות, בין היתר, בשל עלויות שכר גבוהות יותר ביחס להיקף פעילותם.

בנוסף סקר הצוות את ההתפתחויות בשוק האשראי הישראלי בעשור האחרון. שוק זה השתנה רבות בשנים האחרונות, בעיקר הודות להקטנת תפקידה של הממשלה כלווה מרכזי במשק. עובדה זו אפשרה להסיט את ההון הפרטי מהשקעה באיגרות חוב ממשלתיות להשקעה במגזר הפרטי. הרחבת שוק איגרות החוב הממשלתיות הסחירות והעמקתו יצרו בסיס איתן להיווצרותו של שוק איגרות החוב הקונצרניות הסחירות והגבירו הן את הנגישות של חברות גדולות לגיוס אשראי באמצעות שוק ההון הסחיר והן את התחליפיות שבין אשראי בנקאי לאשראי חוץ-בנקאי עבור חברות אלה. שינויים בעולם החיסכון הפנסיוני, כגון הפרדת קופות הגמל מהבנקים בעקבות המלצות הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון ("ועדת בכר") בשנת 2005 והחלת צו פנסיה חובה תרמו להגדלת היצע האשראי החוץ-בנקאי. ולבסוף, בשנים האחרונות נצפית התפתחות גם בתחום הלוואות פרטיות

הניתנות מהגופים המוסדיים – המנהלים את כספי החיסכון הפנסיוני – לתאגידים הלווים כספים בהיקף גדול. שינויים אלו תרמו להגברת האיום התחרותי על המערכת הבנקאית בעיקר בתחום האשראי ללווים גדולים.

לעומת זאת, בתחום האשראי הקמעונאי, האשראי למשקי בית והעסקים הקטנים, המערכת הבנקאית ממשיכה להיות השחקן הדומיננטי, ללא איום תחרותי מצד גופים חוץ בנקאיים. עקב חסמים שונים, כגון מגבלות רגולטוריות על גובה הריבית המותרת בהלוואות חוץ בנקאיות, עלויות התפעול הגבוהות, החובה לשערך הלוואות לא-סחירות באופן שוטף על ידי גופים מוסדיים והתשומות הניהוליות הכרוכות בהקמת תיק אשראי קמעונאי לא קמה לבנקים תחרות משמעותית מצד ספקי אשראי שאינם בנקים.

בהקשר לכך, בבחינת מדד "כוח השוק" נמצא כי הבנקים בישראל מפעילים מידה גבוהה יותר של "כוח שוק" על לקוחות קמעונאיים בהשוואה לעסקיים – תופעה הדומה למצב במדינות האיחוד האירופי. כמו כן, ישנם אינדיקטורים המצביעים על מחירים גבוהים של השירותים הבנקאיים לעסקים הקטנים, ואולי אף על הגבלת היצע האשראי, דבר שמשקף רמת תחרותיות נמוכה בתחום זה.

בנוסף, קיימת תחרות מסוימת בין המערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית במתן שירותי ניהול וברוקראג', אם כי במקטע פעילות זה עולות טענות בנוגע לחסמי תחרות ולמחירים גבוהים הנגבים בעד שירותי ניירות ערך במערכת הבנקאות.

נוכח העדרה של תחרות חוץ בנקאית על לקוחות המגזר הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים), ובשל היעדר תחליפי אשראי ברמה נאותה ללקוחות אלו, מצב היוצר תלות של הלקוחות הקמעונאיים במערכת הבנקאית, החליט הצוות להתמקד בעידוד התחרות במגזר זה.

3. סוגי ההתערבות האפשריים להגברת התחרות ובחינת ישימותם

בבסיסה של התיאוריה הכלכלית עומדים מספר תנאים הכרחיים לקיומה של תחרות משוכללת, המאופיינת, בין היתר, בריבוי של שחקנים בגודל דומה ובמידע מלא שהוא נחלת כלל המשתתפים, הן ספקים והן צרכנים; חסמי כניסה נמוכים - שחקנים יכולים להיכנס לשוק בקלות ולהתחרות בשחקנים קיימים; וחסמי מעבר נמוכים - לקוחות יכולים לעבור בקלות בין ספקים שונים. כאשר המבנה הענפי אינו משקף תחרות משוכללת, עשויות להידרש התערבויות רגולטוריות שיביאו להגברת התחרותיות ולשיפור התנאים המוצעים ללקוחות. התערבויות אלו ניתנות למיון בהתאם לשלושה רבדים:

צעדים בעלי משמעות מבנית – צעדים שמטרתם להתערב במבנה הענף, על היבטיו השונים, כגון הגדלת מספר המתחרים בענף, גיוון סוג העיסוק שלהם, הקטנת גודל המתחרים ועוד. התערבות מסוג זה מכוונת להסרת חסמי כניסה לענף והרחבת מספר המתחרים בו.

צעדים להסרת חסמים לתחרות במערכת – צעדים שנעשים, בהינתן מבנה השוק והשחקנים הפועלים בו, להגברת התחרות בין השחקנים בענף לצורך צמצום והסרת חסמי מעבר ומידע, בין השחקנים

בתוך המערכת הבנקאית, ובמקטעים מסוימים גם הגברת התחרות עם מתחרים מחוץ למערכת, כגון הקטנת עלויות חיפוש והשוואה, צמצום עלויות מעבר, הגברת השקיפות, שיפור הנגישות הגיאוגרפית ועוד.

צעדים נקודתיים באמצעות פיקוח מחירים והגברת האכיפה - צעדים המשקפים התערבות בתוצאה ובייחוד במחיר שנקבע על ידי השחקנים בענף, כגון שינוי במבנה העמלות ותמחורן.

3.1 הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה

מאז הקמת המדינה התאפיינה מערכת הבנקאות בהתפתחויות רבות שהשפיעו והובילו אותה למבנה המוכר לנו היום. מספר גורמים עיקריים מסבירים את מיעוט מספר השחקנים בענף ואת מידת הריכוזיות הגבוהה בו. בין הגורמים העיקריים ניתן למנות את גודלו של המשק הישראלי והיכולת להגיע להיקף פעילות דרוש כדי להבטיח מיצויים של יתרונות לגודל ולמגוון, יעילות תפעולית וביזור סיכונים נאות.

כמו כן, קיימים חסמי כניסה רגולטורים שמטרתם להבטיח את היציבות הפיננסית של הבנקים ושל המערכת הפיננסית בכלל. על אף חסמים אלה, קיימים מספר גופים שעשויים להעמיק את פעילותם בענף, ובכך להגביר את התחרות הפנימית המתקיימת במערכת הבנקאית. בנוסף, עשויים להיכנס לענף שחקנים נוספים ולהתחרות בבנקים, בכלל פעילותם או במקטעי פעילות מסוימים. הדוח סוקר מספר חלופות להרחבת מספר השחקנים בענף הבנקאות ומחוצה לו, אשר עשויות להשליך על מבנה מערכת הבנקאות בעתיד ובכלל זה: הגדלת פעילותם של ספקי אשראי חוץ-בנקאיים, עידוד הקמת בנק אינטרנטי ואגודת אשראי (Credit Union), עידוד כניסתם של בנקים זרים לפעילות קמעונאית בישראל, וכן הרחבת פעילותו הבנקאית של בנק הדואר.

הקמת בנק חדש, לרבות בנק אינטרנטי, עשויה להוביל להגברת התחרות במגזרים הקמעונאים של המערכת הבנקאית בטווח הבינוני. כך גם לגבי פעילות בנקים זרים בישראל בתחום הקמעונאי – בהקשר זה נציין כי נעשו מאמצים רבים בתחום זה לאורך השנים ובפרט בשנים האחרונות, אולם פעילותם של הבנקים הזרים לא הצליחה לצבור תאוצה והיקפה בסך הפעילות הבנקאית המקומית נותר קטן. בכל הנוגע לבנק הדואר, הצוות סבור כי תיקוני החקיקה שבוצעו לאחרונה עשויים להוות צעד ראשון ביצירת פלטפורמה לשימוש בסינוף של בנק הדואר כגורם המגביר תחרות בתחום שירותי הבנקאות למגזר הקמעונאי.

הצוות רואה יתרונות בהעמדת אשראי קמעונאי לציבור על ידי הגופים המוסדיים: ראשית, גיוון בספקי האשראי המתחרים על האשראי הקמעונאי צפוי להביא להגברת התחרותיות במגזרי משקי הבית והעסקים הקטנים, לגיוון מכשירי האשראי המוצעים לציבור, להגדלת היצע האשראי למגזרים אלה ולהוזלתו; ושנית, מדובר בהשקעה בעלת מאפיינים המתאימים לתיק החיסכון הפנסיוני של הציבור, שכן מדובר בהשקעה המתאפיינת בפיזור ניכר ובתשואה נאותה. בעבודת הצוות נסקרו החסמים המונעים את הרחבת פעילותם או מעכבים את כניסתם של גופים אלה לשוק האשראי הקמעונאי, ובעיקר היכולת והעלויות הכרוכות בהקמת מערך לחיתום, לניהול ולגבייה של אשראי קמעונאי. כן, הוצגו כיוונים ראשוניים להסרת חסמים אלה.

הצוות סבור, כי יש חשיבות רבה לכך שהגופים המוסדיים, וביניהם חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל יוסיפו תחרות משמעותית למערכת הבנקאות במקטעי פעילות מסוימים באמצעות הכספים המנוהלים אצלם. ההמלצות המרכזיות בהקשר זה הן בתחום של יצירת מנגנונים שיאפשרו הקצאת אשראי למשקי הבית ולעסקים קטנים מכספי החיסכון של הציבור, הגברת הנגישות למידע על לווים, באמצעות הרחבה של הסדר השיתוף בנתוני אשראי הקיים כיום (ראו המלצות בנושא Credit Bureau בפרק 3.ד בדוח), עדכון תקרת הריבית בחוק להסדרת הלוואות חוץ בנקאיות והחלתה על המערכת הבנקאית (ראו פרק 4.ד בדוח); ועידוד שיתופי פעולה בין גוף מוסדי לבין בנק קטן במתן אשראי קמעונאי, תוך ניצול היתרונות היחסיים שיש לכל גורם – למוסדי בהקצאת הון ולבנק בחיתום, בניהול ובגביית האשראי (ראו פרק 1.ג בדוח).

הצוות מזמין את הנוגעים בדבר ואת הציבור להציג את עמדתם בנוגע להשקעה של כספי המוסדיים באשראי קמעונאי, לחסמים הקיימים להשקעה כזו ולדרכים המיטביות להסירם.

בנוסף בחן הצוות את האפשרות של הקמת אגודת אשראי בישראל (Credit union). אגודת אשראי היא איגוד פיננסי ללא מטרת רווח המציע שירותים בנקאיים כגון ניהול חשבון בנק, מתן הלוואות, וחיסכון. האיגוד הינו מוסד פיננסי קואופרטיבי שבעלי המניות בו הינם בעלי החשבונות עצמם, והם אלו שבחרים את דירקטוריון האיגוד. איגודים אלו הינם בעלי אוריינטציה חברתית, ומציבים לעצמם למטרה את רווחתם של החברים בהם. רווחי האיגוד מושקעים בשיפור השירותים לחברים בו, על מנת להבטיח את רווחתם, ואת הגידול המתמיד שלו. הצוות רואה ביוזמה להקמת אגודת אשראי יוזמה חברתית ברוכה, שעשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, וקורא להקמת אגודת אשראי בישראל. הפיקוח על הבנקים מתחייב ללוות יזמים שיפנו אליו בעניין זה, הן בבחינת התאמת הרגולציה עבור גוף זה והן במתן הדרכה מתאימה.

לאור מגבלות מידע לא נבחנו לעת הזו שינויים מבניים הקשורים עם הפרדה או פיצול חלק מהשחקנים הקיימים במערכת במטרה לעודד תחרות. הצוות ממליץ לרשות ההגבלים העסקיים להמשיך ולבחון את המערכת הבנקאית בהתאם לסמכויות הממונה על הגבלים עסקיים על פי חוק.

3.2 הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים

בבחינת חסמי המידע והמעבר במערכת, התמקדה עבודת הצוות בטיפול בשלושה סוגים של חסמים, הבאים לידי ביטוי בעיקר במגזר הקמעונאי: (1) א-סימטרית המידע בין הבנק ללקוח; (2) עלויות מעבר של לקוח מבנק לבנק; (3) א-סימטרית המידע בין מלווים בשוק; הצוות איתר כי קיימים חסמי מידע ומעבר מסוגים אלו וגיבש המלצות להסרתם.

פערי המידע שבין הבנק ללקוח הם במידה רבה בלתי נמנעים, לאור מורכבות המוצר הבנקאי. סוגיית פערי המידע מציבה את הלקוח בעמדת נחיתות אינהרנטית אל מול התאגיד הבנקאי, ופוגעת ביכולתו לפעול בדרך מושכלת בקשר עם ניהול חשבוננו. בהקשר זה נציין כי הספרות הכלכלית מזהה פערי מידע כאחד הגורמים העיקריים לכשלי שוק מסוגים שונים. ככלל, כדי להתמודד עם סוגיית פערי המידע,

וחוסר האיזון ביחסי הכוחות, נדרשות פעולות שתכליתן הגברת שקיפות המידע, פשטות ונגישות הלקוח אליו. הגברת הידע והמודעות של הלקוחות לשירותים והמוצרים שהם מבקשים לקבל וכן הקלה ביכולתו של הלקוח לעבור מבנק לבנק, יסייעו ללקוחות להתנהל באופן מושכל, יגבירו את מידת התאמת המוצרים הבנקאיים לצרכי הלקוחות, ולבסוף את יעילות השוק בכללותו. צמצום פערי המידע והקלות בהליך המעבר מבנק לבנק ייעשו במגוון דרכים, כפי שמפורט בדוח. המלצות לצמצום פערים אלה מופיעות בעיקר בפרקים 1.1 ו-2 לדוח הצוות.

פערי המידע בין מלווים בשוק מתקיימים מטבע הדברים בין מלווים המכירים את הלווה לבין מלווים שאינם מכירים אותו - הדבר מקנה לבנק המחזיק במידע אודות הלווה יתרון משמעותי בהשוואה למי שאינו מחזיק במידע דומה. בישראל מתעצמת תופעה זו בשל היעדר מנגנון אפקטיבי של שיתוף בנתוני אשראי על יחידים (משקי הבית ועסקים קטנים שאינם מאוגדים). התוצאה היא שלקוח בעל יכולת פירעון טובה, הפונה למלווה חדש, שלא מכיר את היסטוריית האשראי שלו, עשוי שלא לקבל אשראי כלל או לקבלו בתנאים טובים פחות ביחס לתנאים שהיה מקבל אילו בידי המלווה היה מידע רחב יותר. הגם שלאחרונה נערך שינוי בחוק המרחיב את השיתוף במידע¹, הצוות בדק את האפשרויות להרחבה של הסדר השיתוף בנתוני אשראי הקיים כיום, תוך שהוא מביא בחשבון את האיזונים הדרושים בין התועלת האפשרית של שיתוף במידע לבין הזכות לפרטיות, בכפוף לבחינה משפטית נוספת. כמו כן, הצוות ממליץ לחייב את התאגידים הבנקאיים למסור ללקוח הקמעונאי מידע אודות הדירוג שלו, וכן לשתף את לשכות האשראי במידע שיאפשר פיתוח מודל לדירוג אשראי, ללא היכולת לזהות את הפרט (ראו פרק 3.1 בדוח).

3.3 צעדים משלימים

הצוות גיבש מספר המלצות לפיקוח על עמלות. צעדים מסוג זה לא יובילו בהכרח להגברת התחרותיות במערכת הבנקאית ומטרתם היא לטפל בתוצאת השוק שנובעת ממבנה המערכת הקיים. צעדים משלימים נוספים מוצעים בתחום פעילות הלקוחות בניירות ערך. פעילות זו נבחנה בשני היבטים: מבנה העמלות הנוהג בגין פעילות בניירות ערך, מתוך מטרה לפשט אותו ולתמחר מחדש בהתאם; והקלת המעבר של תיק ניירות ערך בין המערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית. הצוות החליט גם לייחד חלק נפרד בדוח לנושא העסקים הקטנים, שכן תמחור השירותים הבנקאיים הניתנים למגזר זה נמצא חריג בהשוואה למגזרים האחרים, וכן מתוך תפישה כי גם הוא בדומה למשקי הבית ראוי לתשומת לב בהיבט הצרכני. בשנים האחרונות ננקטו צעדים שונים במטרה לסייע למגזר העסקים הקטנים גם במישור הבנקאי. המלצות הצוות הייעודיות למגזר העסקים הקטנים, וביניהן הפחתת עמלות לעסקים הקטנים והקלות בפירעון של אשראי עסקי, תפעלנה בשילוב עם יתר המלצות שבדוח, להגברת התחרותיות על מגזר זה, ולהוזלת השירותים ושיפור השירות הניתנים לו. ולבסוף, לאור החשיבות בשקיפות המחיר הבנקאי, המליץ הצוות לבטל את האפשרות של מתן הטבות והנחות לתקופה מוגבלת בפיקדונות ובאשראי, הגורם לערפול המחיר ולביטול הטבות לאחר חלק מהתקופה.

¹ החוק הורחב לאחרונה. לא ניתן היה לבדוק את המשמעות של הרחבה זו שכן התיקון טרם נכנס לתוקף במועד כתיבת דוח זה.

4. סיכום

הצוות התרכז באמצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאית על היבטיה השונים, וזאת בשים לב לחשיבותה המיוחדת של יציבות המערכת הבנקאית, ולמאפייניה המיוחדים. יובהר, כי האינטרס העומד בבסיס השמירה על היציבות הוא ההגנה על כספי המפקידים, שכן הניזוקים הראשונים כתוצאה מהתמוטטותו של גוף פיננסי הם לקוחותיו, ובראייה רחבה יותר, הציבור כולו.

בהתייחס למאפיינים המיוחדים במערכת הבנקאות הצוות מאמין, כי יישום מכלול ההמלצות והצעדים המוצגים בדוח זה יגרום להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים, ללקוחות הקמעונאים – משקי הבית והעסקים הקטנים, הן בהיבט המחיר המשולם על ידם עבור השירות שהם מקבלים, הן בהיבט סך האשראי הזמין בשוק, והן בהיבט של טיב השירות ואיכותו. חלק מההמלצות והצעדים ובעיקר אלו המתמקדים בהסרת חסמי מעבר והתערבות במחיר, ניתנים ליישום כבר בטווח הקצר, בעוד שהשפעתן של ההמלצות האחרות תבוא לידי ביטוי בטווח הזמן הבינוני. בהמשך, כאשר יבשילו התנאים לכניסתם של שחקנים חדשים לענף הבנקאות, ובכלל זה תאגידי בנקאיים זרים, בנק אינטרנטי או אגודת אשראי, עשויה להיות לכך השפעה נוספת לשיפור התחרותיות במערכת בשל הפחתת רמת הריכוזיות בה.

5. המלצות

להלן יוצגו המלצות הצוות, בחלוקה לנושאים העיקריים שבהם טיפל, על פי סדר הופעתן בדוח.

א. הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה (ראו פרק ג לדוח)

ככלל, הרחבת מספר השחקנים המציעים שירותים בנקאיים עשויה להתרחש בשני אפיקים מרכזיים: (1) בתוך המערכת הבנקאית על ידי כניסת בנקים חדשים; (2) מחוץ למערכת הבנקאית, כאשר גופים חוץ בנקאיים יציעו מקטעים שונים של שירותים בנקאיים. חלופות מבניות הן בעלות פוטנציאל להפחתת הריכוזיות במערכת הבנקאית וליצירת תחרות. הצוות סקר מספר חלופות להרחבת מספר השחקנים בענף, אשר עשויות להשליך על מבנה מערכת הבנקאות בעתיד. חלופות אלה כוללות הגדלת פעילותם של ספקי אשראי חוץ-בנקאיים (מוסדיים ואחרים), עידוד הקמת בנק אינטרנטי ואגודת אשראי (Credit Union), עידוד כניסתם של בנקים זרים לפעילות קמעונאית בישראל, וכן הרחבת פעילותו הבנקאית של בנק הדואר. מידת הישימות של חלופות אלו תלויה בגורמים רבים, רק חלקם בידי הרגולטורים. גורמים חשובים אחרים, כגון הכדאיות העסקית-כלכלית, קיום משקיעים ועוד אינם נתונים בידי הרגולטורים. להלן המלצות הצוות בתחום זה.

1. גופים מוסדיים

הצוות סבור כי קיימים יתרונות להשקעת חלק מכספי החיסכון ארוך הטווח של הציבור, במימון אשראי קמעונאי למשקי הבית ולעסקים הקטנים. השקעה כאמור יכולה להתבצע בשיתוף פעולה בין הגופים המוסדיים, המנהלים את החיסכון הפנסיוני, לבין הבנקים, המתמחים בחיתום וניהול אשראי קמעונאי. כך יגדל היצע האשראי הקמעונאי, עשויים להתפתח מוצרי אשראי תחליפיים, וכפועל יוצא תגבר התחרות במגזרים אלה. הצוות בחן מספר מודלים אפשריים להפעלת מנגנון להקצאת האשראי המוסדי לשווקים הקמעונאיים. לאור חשיבות הנושא ותרומתו האפשרית לקידום התחרות על אשראי קמעונאי, הצוות ממשיך לבחון אפשרויות להקים מנגנוני הקצאת אשראי ממקורות כספי החיסכון הפנסיוני ופונה לנוגעים בדבר להביע את עמדותיהם בפני הצוות במסגרת הליך קבלת ההתייחסויות שמקיים הצוות.

2. בנק אינטרנטי

כניסה של בנק חדש, עשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, אם בשל העובדה כי נוסף בנק, שיתחרה עם הבנקים הקיימים, ואם בשל מאפייניו הייחודיים. עם זאת, בנק חדש, לרבות בנק אינטרנטי, יכול להוות אלטרנטיבה ממשית להגברת התחרות, רק אם משקלו בשוק הבנקאות הקמעונאית יהיה משמעותי, והוא יוכל לספק ללקוחותיו שירות ברמה נאותה. יציבות הבנק ורמת השירות חיוניים במיוחד בשלביו הראשוניים על מנת לזכות באמון ציבור הלקוחות. הצוות סבור כי יש מקום להקמת בנק אינטרנטי כחלופה תחרותית לתאגידים הבנקאיים הקיימים. לצורך כך, מצורף כנספח לדוח זה (ראו נספח 2) תהליך רישוי להקמת בנק וירטואלי בישראל (Charter), שיסייע ליזמים, הרואים הזדמנות עסקית בהקמת בנק אינטרנטי, להכיר טוב את הליך הרישוי.

3. אגודת אשראי

הצוות מעריך כי הקמה של אגודת אשראי תתרום להגברת התחרות במערכת הבנקאית שכן מבנה העלויות המצומצם של גוף כזה והאופי החברתי שלו מובילים לכך שהשירותים הניתנים לחברים בו הם בתנאים טובים יחסית. אגודה כזו עשויה למשוך קהל לקוחות אטרקטיבי (למשל, סטודנטים) וכך להוביל בעקיפין לשיפור התנאים עבור אותו קהל לקוחות במערכת הבנקאית. למרות שהשירותים הפיננסיים הניתנים על ידי אגודות אלה מצומצמים יחסית לבנק מסחרי רגיל, למשל לא ניתן לבצע בחשבון פעילות בניירות ערך, הן מספקות פלטפורמה לניהול פעילות עובר ושב ויכולות להוות תחליף ראוי לניהול חשבון בבנק מסחרי לחלק ניכר מהאוכלוסייה. הואיל שהצוות רואה ביוזמה להקמת אגודת אשראי יוזמה חברתית ברוכה, שעשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, ילווה הפיקוח על הבנקים יזמים שיפנו אליו בעניין זה, הן בבחינת התאמת הרגולציה עבור גוף זה והן בהדרכה מתאימה.

ב. בנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות (ראו פרק 1.1. ד. לדוח)

בנקאות אינטרנטית יוצרת הזדמנות לכניסת שחקנים חדשים או להרחבת פעילות של שחקנים קיימים, כיוון שהיא מצמצמת את השפעתם של חסמי כניסה, כגון פריסה סניפית ומערכי תפעול. מטבע הדברים וההתפתחויות הטכנולוגיות, הדרישה מצד הלקוחות לשימוש באמצעים טכנולוגיים, הן לצורך קבלת מידע והן לצורך ביצוע פעולות הולכת וגוברת. בשנים האחרונות ניכרת מגמה לשימוש גובר בבנקאות מקוונת, והבנקים מציעים מגוון ממשקים מקוונים לניהול חשבון העובר ושב, הפקדת פיקדונות, ביצוע הוראות ופעולות ועוד. עם זאת, ישנן מגבלות רגולטוריות על פעילות זו בהיבטים שונים ובכלל זה: לא ניתן לפתוח חשבון בנק באינטרנט; לא ניתן ליתן הוראות בקשר לסגירת חשבון באמצעי זה; היכולת של התאגיד הבנקאי להשתמש בפלטפורמה האינטרנטית כפלטפורמה יחידה להזרמת מידע ללקוח מוגבלת ברגולציה, וכן לא התפתח השימוש בפורטלים להשוואות אפקטיביות של מחירי השירותים הבנקאיים.

הצוות רואה בבנקאות האינטרנטית כלי משמעותי אשר ביכולתו להסיר חסמים למעבר לקוחות בין בנקים, ובכך להגביר את התחרות בין התאגידים הבנקאיים השונים. כמו כן, הגברת השימוש באינטרנט לביצוע פעולות שכיום מבוצעות בסניפים בלבד, יש בה כדי לשפר את יכולתם של הבנקים הקטנים, המתאפיינים בפריסת סניפים מצומצמת, להתחרות בבנקים הגדולים בענף. על כן ממליץ הצוות:

1. פתיחת חשבונות בנק באמצעות האינטרנט

הצוות ממליץ לאפשר פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט. בשלב הראשון פתיחת חשבונות תתאפשר רק בהתקיים תנאים שימנעו ניצול מהלך זה לשימוש לא לגיטימי בחשבונות כאמור (הונאה, הלבנת הון ומימון טרור). לפיכך, ההמלצה היא שבתחילה, ההסדר החדש יחול על יחידים שהם תושבי ישראל וחלק מהפעילות בחשבון תוגבל, זאת מתוך כוונה לבחון בעתיד את הרחבת המהלך.

2. הקלת הליך סגירת חשבון עובר ושב

במטרה להסיר חסמים לניידות לקוחות בין הבנקים ולהקל את הטרחה הכרוכה בכך, ממליץ הצוות כדלקמן:

- הטלת חובה על הבנקים לפתח אמצעים טכנולוגיים שיאפשרו שימוש באינטרנט (או באמצעים טכנולוגיים אחרים), לצורך מתן הוראות הקשורות בסגירת החשבון של יחיד והעברת הפעילות בו לבנק אחר.
- הבנק הנעבר, פותח החשבון החדש, יהיה רשאי לעשות עבור הלקוח את כל הפעולות הנדרשות לצורך סגירת חשבונו של הלקוח בבנק המעביר.
- פישוט הליך העברת הרשאות לחיוב חשבון, כולן או חלקן, מהבנק המעביר לבנק הנעבר.
- קביעת מסגרת זמן מירבית להליך סגירת החשבון והעברת הפעילות, לרבות בנוגע להליך העברת ני"ע.
- קביעת כללים שיאפשרו סגירת חשבון בכל סניף חלופי של הבנק, ולא רק בסניף שהחשבון מנוהל בו.

ההקלה בתהליכי הפתיחה והסגירה של חשבונות בנק תסייע בהסרת חסמים למעבר לקוחות בין בנק לבנק, שכן הם יוכלו לבצע חלק ניכר מהפעולות ללא צורך בהגעה לסניף בנק. צעדים אלה גם עשויים להגביר את האיום התחרותי מצד הבנקים הקטנים, שכן יוסרו החסמים הנובעים מהצורך בנגישות פיזית לסניף בנק לצורך ביצוע פעולות אלה, ויונגשו שירותי בנקאות לציבור גם ביישובים בהם לא קיים סניף של בנק ספציפי. בנוסף, צעדים אלו יסירו חסמים להקמתו ופעילותו של בנק אינטרנטי.

3. פרסום שיעורי ריבית בפועל והגברת הנגישות לאתרי מידע לצורך השוואה

לאור היתרונות שברכיכוז מידע באתר בנק ישראל, ממליץ הצוות על הסמכת המפקח על הבנקים, לפרסם מידע אודות שיעורי הריבית על אשראי ועל פיקדונות הנהוגים בפועל, בכל אחד מהתאגידים הבנקאיים – זאת עבור מוצרי אשראי ופיקדון סטנדרטיים. המידע יפורסם לציבור בדרך שתאפשר לערוך השוואה אפקטיבית בין התאגידים הבנקאיים, בין באמצעות אתר בנק ישראל ובין באמצעות אתרים אחרים.

כמו כן, הצוות ממליץ להטיל חובה על התאגידים הבנקאיים לפרסם מידע שהם נדרשים כיום על פי דין לפרסם באמצעות לוחות בסניפים או בעיתונים יומיים, באתרי האינטרנט שלהם, ובפרט: שערי מט"ח ושיעורי ריבית. הפרסום ייעשה בפורמט אחיד, שיאפשר ללקוח או לצד ג' להשתמש במידע ללא צורך בקבלתו מהבנק או באיסופו הפרטני.

יצירת הפלטפורמות האינטרנטיות ושיפור האמצעים לביצוע השוואות אפקטיביות בין התאגידים הבנקאיים, של התנאים המוצעים בפועל ללקוחות באשראי ובפיקדונות במערכת, תוביל לצמצום פערי המידע הקיימים בגין שירותים פיננסיים דומים, ותיצור תשתית של גילוי בהיר ואפקטיבי רק מקום בו המוצר הבנקאי הוא מוצר פשוט וברור, שניתן לצרוך אותו בנפרד, והמידע שיועמד לעיון הציבור יהיה קל להבנה. תשתית כזו עשויה לתרום ליכולתו של הלקוח להשוות בין מוצרים בנקאיים

דומים, וכן בין מוצרים בנקאיים למוצרים דומים המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים באופן שיסייע לו לנהל משא ומתן מול הבנק ויקטין את חסמי המעבר שלו.

ג. מידע בידי הלקוח - "תעודת זהות" בנקאית (ראו פרק ד.2. לדוח)

אין חולק בדבר הצורך כי המידע הבנקאי האישי ההכרחי לצורך ניהול ענייניו הפיננסיים של הלקוח, ובכלל זה לבחינת מעבר בין בנקים ולצורך קבלת אשראי, יהיה בידי. הצוות מצא כי היעדר דיווח מרוכז ללקוחות על סך הנכסים וההתחייבויות ועל סך ההכנסות וההוצאות פוגם ביכולת המעקב של הלקוח אחר נכסיו שלו. המלצת הצוות בנושא זה גובשה מתוך תפיסה כי קיימת חשיבות למידע מלא לכלל השחקנים וכן כי קבלת מידע אודות מצבת ההתחייבות, הנכסים והפעולות הבנקאיות של האדם היא זכותו הקניינית.

כדי לשפר את מצב הלקוחות בתחום זה, הצוות ממליץ על יצירת "תעודת זהות" בנקאית בפורמט אחיד. הכוונה היא ליצירת דיווח מרוכז ותמציתי, המפרט את כלל הנכסים וההתחייבויות של הלקוח בתאגיד, לרבות סך ההכנסות וההוצאות באותה שנה בגין נכסים, התחייבויות ופעילות שוטפת, והוצאות בגין ריביות ועמלות. דיווח מרוכז כאמור יימסר ללקוח באופן יזום על ידי התאגיד הבנקאי, אחת לתקופה מוגדרת, ולא רק אגב הליך לסגירת חשבון. הדיווח המרוכז יחליף חלק מהדיווחים הפרטניים הקיימים כיום, יאפשר ללקוח להתמצא במידע הרלבנטי לו, ויסייע לו לפעול לשיפור תנאיו.

מתכונת של "תעודת זהות" בנקאית שתימסר ללקוח באופן יזום על ידי הבנק ובמועדים קבועים, תיתן בידי הלקוח תמונה מדויקת ומלאה על נכסיו והתחייבויותיו, על התשואה ועל התשלומים שלו לבנק, וכן תהווה בסיס לבנק מתחרה כדי להעריך את הלקוח, באופן שיאפשר לו לדאוג להעברת הפעילות ביתר פשטות. כפועל יוצא מכך, האיום התחרותי של הלקוחות יגבר, דבר שעשוי להוביל להעצמת כוחו של הלקוח במו"מ מול הבנק שהוא מנהל בו את חשבונו ולהקלת המעבר מבנק לבנק במקרים בהם מו"מ כזה לא נשא פרי.

ד. שכלול המידע אודות לווים (Credit Bureau) (ראו פרק ד.3. לדוח)

חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב – 2002, גיבש את התשתית החוקית להקמתן של חברות המורשות לאסוף ולמסור מידע על נתוני אשראי של יחידים (להלן – בעלי הרישיונות), במטרה להגביר את נגישות משקי הבית והעסקים הזעירים והקטנים לאשראי, ולאפשר למציעי האשראי להתאים את תנאיו למאפיינים הספציפיים של הלקוח. לאחרונה תוקנו החוק (תיקון מס' 3) והתקנות שבגינן (להלן – תקנות נתוני אשראי). תיקונים אלו טרם נכנסו לתוקף במועד כתיבתו של דוח זה.

על אף קיומה של תשתית חוקית לעניין נתוני אשראי והתיקון שנערך בה לאחרונה, ההסדר של שיתוף בנתוני אשראי צרכני בישראל מוגבל ביעילותו ובפונקציונאליות שלו. ההסדר לוקה בחסר בשני היבטים מרכזיים: האחד, המידע שנמסר לבעלי הרישיונות הינו מצומצם, ולפיכך אינו מאפשר למלווים פוטנציאליים לקבל תמונה מהימנה על מצבו של הלקוח. השני, המידע שנמסר אינו עדכני, בשל מגבלות הקיימות בחוק שירות נתוני אשראי לגבי התנאים או המועדים למסירתו.

הצוות מצביע על כך שבבחינת אופיו הרצוי של משטר נתוני אשראי יש לשקול, לצד התועלות החברתיות והכלכליות, גם את הערכים העלולים להיפגע וביניהם בראש ובראשונה הזכות לפרטיות (ראו הרחבה בנספח 3).

לאור האמור, כדי להרחיב את המידע שבידי מלווים (בין אם יימסר ישירות על ידי הלווה ובין אם יימסר על ידי לשכת האשראי) וכך להגביר את הפוטנציאל של בנקים קטנים וגופים חוץ בנקאיים להתחרות במערכת הבנקאית המלצות הצוות בתחום זה הן כדלקמן:

1. הרחבת המידע הקיים כיום בלשכות אשראי

הצוות ממליץ להוסיף נתונים חיוביים, שליליים ונתונים רלוונטיים אחרים, לאחר בחינה פרטנית בין היתר של אמינותם ותכליתם לעניין השיתוף בנתוני אשראי. למשל, מידע לגבי הרשאות לחיוב חשבון שלא כובדו בשל אי כיסוי מספיק; מידע אודות הלוואות לדירור, תוך פירוט סטאטוס עמידת הלקוח בהחזר ההלוואות; מידע כאשר הלקוח תיקן את המעוות (שילם את חובו, נסגר תיק ההוצאה לפועל, כנגדו וכיוצ"ב).

כמו כן, הצוות ממליץ לקבוע חובת עדכון של המידע על ידי מקורות המידע, לעניין קיצור התקופה שבין קרות האירוע לבין העברת הדיווח לגביו, באיזונים המחויבים.

ככל שיורחב המידע שיימסר לבעלי הרישיונות, ויהיה בו כדי לאפשר גיבושו של מודל סטטיסטי מהימן להערכת סיכון הלווה (להלן – דירוג אשראי), הצוות ממליץ כי מקבלי מידע, הנותנים אשראי, אך מתן אשראי אינו עיסוקם העיקרי, יקבלו גישה לדירוגי האשראי בלבד.

2. העברת מידע ללשכת אשראי לצורך גיבוש מודל סטטיסטי לדירוג אשראי

הצוות ממליץ על הרחבת השיתוף בנתוני האשראי, כך שיתאפשר לבעלי רישיון (לשכות אשראי) לפתח מודלים טובים לדירוג אשראי קמעונאי, על בסיס נתונים רחב, תוך שמירה על אנונימיות המידע, ומבלי שתהא יכולת לזהות את הלקוח.

לצורך השגת מטרה זו יחויבו התאגידים הבנקאיים להעביר מידע רלוונטי אודות פעילות לקוחותיהם במבנה נתונים אחיד. המידע שיועבר לא יכלול את פרטי הלקוחות ויוצג באופן שלא ניתן יהיה לזהות אותם, כך שיתייחר הצורך לקבל את הסכמתם.

3. העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי

במטרה לאפשר מידע רב יותר לגבי יכולת העמידה של לקוח בהתחייבויות מוצע לשקול, אגב תהליך החיתום, ליצור מנגנון אשר יאפשר לקבל מידע אודות הלקוח בדרך של העברת מידע לפי בקשתו. פתרון טכנולוגי מסוג זה יכול להתבסס על יצירת מבנה נתונים אחיד לאותם נתונים שייקבע שיש בהם תועלת לצורך הערכת איכות הלווה או קביעת דירוג אשראי ועל הסדרת מנגנון סליקת נתונים שיאפשר ללקוח או ללשכת האשראי לקבל לפי דרישה את המידע אודות הלקוח.

4. העברת מידע על דירוג (פנימי) של לווים למלווים פוטנציאלים

בהמשך להמלצות לעניין "תעודת זהות" בנקאית, הצוות ממליץ כי התאגיד הבנקאי ימסור ללקוח הקמעונאי **במסגרת תעודת הזהות הבנקאית**, מידע אודות הדירוג שלו כפי שהוא נקבע במודל הדירוג של התאגיד הבנקאי, ביחס לסקאלת הדירוג הנהוגה אצלו. הדיווח יכלול מידע משלים רלוונטי לצורך הערכת איכות הלווה על ידי מלווים פוטנציאלים, כגון משך הזמן שהלקוח מנהל את חשבונו בבנק, האם הלקוח מעביר את משכורתו לחשבון ועוד.

עוד מוצע כי מי שרשאי יהיה לבקש את הדיווח האמור מהלקוח, אגב טיפול בבקשה של הלקוח לקבלת אשראי ממנו, הוא רק גוף מפוקח או גוף שמתן אשראי הוא עיסוקו העיקרי אשר קיבל אישור לכך. זאת כדי למנוע מצב בו ייעשה בדיווח האמור שימוש לרעה או שימוש שלא למטרות מתן אשראי.

הצוות סבור כי מידע אודות היסטוריית האשראי של לווים מהותי לתמחור אשראי תחרותי. הרחבת שיתוף המידע ושיפורו בין ספקי האשראי השונים וצמצום פערי המידע ביניהם יקל על תמחור אשראי המותאם לכל לקוח על פי מצבו הפיננסי ואופן התנהלותו, ויאפשר לבנקים השונים להתחרות ביניהם על אספקת אשראי זול ללקוחות בעלי יכולת פירעון טובה. שיתוף המידע יאפשר גם לבנקים חדשים ולבנקים קטנים, אשר בסיס הלקוחות שלהם מצומצם, להתחרות על העמדת אשראי עבור לווים שלא נמנים עם לקוחותיהם. בכלל זה, שיתוף במידע אודות דירוג הלקוחות כפי שנקבע במודל הדירוג הפנימי של התאגיד הבנקאי, יביא כבר בטווח הקצר לזרימת מידע משמעותי על לווים לבנקים הקטנים ולמלווים נוספים בשוק החוץ-בנקאי.

ה. הסדרת היבטים בשוק האשראי החוץ בנקאי – עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו

על המערכת הבנקאית (ראו פרק ד.4. לדוח)

נושא נוסף שנבחן על ידי הצוות, הינו חוק הלוואות חוץ בנקאיות התשנ"ג-1993 הקובע תקרת ריבית להלוואות במגזר הלא-צמוד. החוק חל על הלוואות ליחידים שסכומן עד מיליון ש"ח. כתוצאה מהתפתחויות שונות שאירעו במהלך השנים מאז נחקק החוק – בעיקר הירידה בסביבת הריבית בישראל, התברר כי המנגנון לקביעת תקרת הריבית אינו מתאים משום שהוא מייצר שונות גבוהה, וכן נשען על הרכב אשראי שהשתנה על פני זמן. בנושא זה איתר הצוות חסמים להתפתחותו של שוק האשראי החוץ בנקאי במדינת ישראל:

- גובה תקרת הריבית הופך את מתן האשראי החוץ בנקאי לבלתי כדאי ומונע כניסת שחקנים לגיטימיים לשוק זה;
- תקרת הריבית חלה רק על מלווים בשוק החוץ בנקאי ואינה חלה על המערכת הבנקאית, לרבות החברות לכרטיסי האשראי. כתוצאה מכך נוצר עיוות: במערכת הבנקאית ניתן אשראי בריבית גבוהה מזו המותרת על פי החוק לגופים חוץ בנקאיים;
- מגבלת הריבית הקיימת כיום לא מאפשרת לתמחר נכונה את הסיכון הגלום בלווים בעלי סיכון אשראי גבוה, וכך עלול להיווצר סבסוד צולב בין לקוחות אלה ובין לקוחות בעלי יכולת החזר טובה, המשלמים ריבית גבוהה מהריבית המשקפת את מידת הסיכון הגלומה בהם.

מתוך מטרה להגביר את התחרות באמצעות הגדלת מספר המתחרים על שוק מתן האשראי הקמעונאי, גיבש הצוות את ההמלצות הבאות שנועדו בין השאר, להחיל כללים שווים על כל השחקנים בשוק:

- לתקן את מנגנון קביעת תקרת הריבית, כך שיבטיח תקרת ריבית נורמטיבית במצבי שוק שונים. הצוות ממליץ כי תקרת הריבית תיקבע על פי שיעור ריבית הפיגורים הנקבעת על ידי החשב הכללי, ובתוספת של 12 נקודות האחוז (משקף תקרה של 22.25% לעומת 12.98% לפי החוק כיום).
- להחיל את תקרת הריבית גם על התאגידים הבנקאיים.
- להבטיח הגנה נאותה על הצרכנים בשוק האשראי, באמצעות קביעה כי מתן אשראי בריבית שעולה על ריבית שתיקבע תיחשב כעבירה פלילית.

לשם המחשת ההבדל בין המנגנון הקיים לבין זה המוצע נציין כי ביולי 1993, עת נחקק החוק, עמדה תקרה זו על 39.6%, לעומת 31% על פי המנגנון המוצע.

ביטול האנומליה הקיימת כיום, לפיה תקרת הריבית חלה רק מלווים בשוק החוץ בנקאי, צפוי לשפר את יכולתם של הגופים החוץ בנקאיים להגדיל את היצע האשראי ולהתחרות במערכת הבנקאית. ההמלצות בתחום מהוות למעשה צעד משלים להמלצות הצוות בתחום נתוני האשראי שנועדו להקטין את פערי המידע בין המערכת הבנקאית והשוק החוץ בנקאי.

ו. הגברת התחרות על חיסכון משקי הבית - קביעת שיעור מופחת לעמלות על מק"מ

וקרנות כספיות (ראו פרק 5.ד לדוח)

בשל היותם של המק"מ והקרנות הכספיות כלי השקעה חלופיים לפיקדון שקלי, וכדי להגביר את השקיפות בהשוואה בין החלופות, הצוות ממליץ לפקח על עמלות הנגבות בגין רכישת מק"מ וקרנות כספיות כך שייקבעו תעריפים מופחתים לעמלות קנייה ומכירה של מק"מ ושל קרנות כספיות ושיעורן של עמלות דמי ניהול מק"מ וקרנות כספיות יעמוד על אפס.

מהלך זה צפוי להביא לעלייה בריבית המשולמת על פיקדונות בנקאיים לזמן קצר, בשל יצירת חלופה. יצויין כי בשל היעדר תחרות משוכללת בשוק האשראי בחלק מסגמנטי הפעילות של הבנקים, מהלך זה עלול להביא גם לעלייה מסוימת בריבית על האשראי, אולם יישום מכלול ההמלצות המובאות בדוח זה צפוי להגביר את התחרות בין נותני אשראי ולצמצם חשש זה.

ז. פיקוח על עמלות (ראו פרק ה.1 לדוח)

נוכח היעדרה של תחרות חוץ בנקאית על לקוחות המגזר הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים), ובשל היעדרם של תחליפי אשראי ללקוחות אלו, ולפיכך יכולת להפעיל "כוח שוק" מולם הגיע הצוות למסקנה כי יש מקום במקרים חריגים להטיל פיקוח מחירים. הצוות סבור כי יש מקום להכניס לפיקוח או לבטל מספר עמלות ולפיכך ממליץ:

- לבטל את העמלה הנגבית עבור כרטיס מידע ואת העמלה הנגבית עבור כרטיס משיכת מזומן.
- להכניס לפיקוח את העמלה בגין שירות משלוח הודעות ללקוח.

- לבטל את העמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות בהלוואות עד לסכום של 100,000 ש"ח (כיום הסף הוא 50,000 ש"ח).
- לצמצם את מספר העמלות הקשורות לפעילות במטבע חוץ.
- לבטל את העמלה בגין שינוי מועד חיוב בכרטיס אשראי.

ח. פעילות לקוחות הבנקים בניירות ערך (ראו פרק ה.2. לדוח)

הצוות בחן שני היבטים לפעילות לקוחות בניירות ערך:

- א. מבנה העמלות הנוהג בגין פעילות בניירות ערך, מתוך מטרה לפשט אותו ולתמחרו מחדש בהתאם;
- ב. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ בנקאית.

בדיקות הצוות בתחום זה העלו כי קיים ערפול של המחיר שנגבה עבור שירותים אלה, הן בשל מבנה העמלה המורכב והן בשל הפער הגדול בין המחיר התעריפי לבין המחיר הנגבה בפועל. כדי להתגבר על בעיות אלה גיבש הצוות המלצות, הן בתחום הגברת השקיפות באמצעות התערבות במבנה העמלה ובאופן מתן ההנחות והן בתחום הפיקוח על המחיר. הצוות סבור שהמלצותיו בתחום זה יובילו להוזלת המחירים הנגבים מהלקוחות עבור פעילותם בניירות ערך, וכי היכולת של הלקוחות להשוות את המחירים בתחום פעילות זה תגבר.

בנוסף, הצוות מצא כי עבור חלק מהמשקיעים, בתי ההשקעות מהווים אלטרנטיבה המייצרת איום תחרותי למערכת הבנקאית. כדי לעודד את התחרות בתחום זה, גובשו המלצות גם להקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ בנקאית.

להלן המלצות הצוות בנושא זה:

1. הגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך ותמחור מחדש של השירותים

- לאור הפער הגדול בין תעריף העמלות לעומת המחיר שנגבה בפועל, קיימת לדעת הצוות הצדקה לתמחור מחדש של שירותים אלה על ידי המערכת הבנקאית. בעת תמחור מחדש של השירותים, תתחשב המערכת הבנקאית בצורך לבטא בדרך המיטבית את עלות השירות בפועל, בשים לב גם לשינויים שחלו במבנה העמלות. קיים צורך להסדיר תקופת מעבר נאותה, בהתחשב בהסכמים הקיימים.
- קביעת תמחור דיפרנציאלי בגין פעולות בניירות ערך בערוצים שונים, היינו פעולות באינטרנט יתומחרו במחיר מוזל לעומת פעולות שיבוצעו בסניף באמצעות פקיד.
- תיקבע בתעריפון עמלת מכסימום שתגביל את גובה העמלה שהבנק רשאי לגבות מהלקוח עבור קנייה ומכירה של ניירות ערך.
- מתן הנחיה למערכת הבנקאית, כי כל התקשרות למתן הנחות או הטבות תתבסס על המחיר, ולא על שיעור הנחה מהמחיר התעריפי.
- לצורך הגברת השקיפות, יוצג ללקוח שיעור העמלה שהוא שילם בהשוואה לעמלה הנהוגה בפועל, וכמו כן יאסוף הפיקוח על הבנקים נתונים על התפלגות שיעור העמלה בפועל בהתאם לשווי הפיקדון, ויפרסם את הנתונים לציבור.

- ביטול עמלות המינימום הנגבות עבור ניהול פיקדון ניירות ערך.

2. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ בנקאית

- מוצע לפנות לרשות ניירות ערך כדי שזו תשקול אפשרות של פתיחת פיקדונות ניירות ערך בבתי ההשקעות באמצעות אתרי האינטרנט, ובכלל זה פתיחת חשבון במערכת סגורה, בדומה להסדרה המוצעת בדוח זה לעניין פתיחת חשבונות באינטרנט.
- הצוות ממליץ לפעול להסרת חסמים מפני מעבר קל של הלקוחות בין המערכת הבנקאית לבין בתי ההשקעות. לצד קביעת לוחות זמנים מהירים להעברת תיק ניירות ערך, מוצע לפעול להקטנת עלויות המעבר בין הבנקים לבין בתי ההשקעות.

הצוות סבור כי התרומה האפשרית של יישום המלצות אלה לתחרות במערכת הבנקאית, יכולה למצוא את ביטויה במספר היבטים עיקריים:

1. ההמלצה בדבר קביעת מחיר מוזל בגין פעולות בניירות ערך באינטרנט לעומת פעולות שיבוצעו בסניף מול פקיד עשויה לעודד את הלקוחות לפעול בערוץ האינטרנטי כדי לחסוך בעלויות, ובכך תהיה תרומה להתייעלות המערכת.
2. ההמלצות להגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך, ובכלל זה קביעת תקרת מקסימום לעמלת קנייה ומכירה של ניירות ערך; ביטול עמלות המינימום הנגבות בגין ניהול פיקדון ניירות ערך והצגת שיעור העמלה ששילם הלקוח בהשוואה לעמלה הנהוגה בפועל, לרבות פרסום הנתונים לציבור בדבר התפלגות שיעור העמלות בפועל בהתאם לשווי הפיקדון, כל אלה עשויים לפשט את מבנה העמלה, לשפר את המידע שבידי הלקוחות באשר למחיר שהם משלמים, ובכך לגרום להגברת התחרות בתחום פעילות זה, בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה.
3. ההמלצה בדבר ביטוי ההנחות הניתנות ללקוחות במסגרת פעילותם בניירות ערך באמצעות שיעור עמלה סופי, ולא באמצעות שיעור ההנחה מהתעריף, עשויה לתרום להגברת שקיפות המחירים ולהקטנת הפער הקיים כיום בין גובה המחיר התעריפי למחיר בפועל, ובכך לעודד את התחרות, בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה.
4. ההמלצות בדבר קביעת לוחות זמנים מהירים להעברת תיק ניירות ערך, וקביעת מחיר מפוקח על עמלת העברת תיק ניירות ערך מהמערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית, ולהיפך עשויות לתרום לניידות לקוחות, שכן יישומן יוביל להסרת חלק מהחסמים שאותרו להעברת תיק ניירות ערך. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית והמערכת החוץ בנקאית עשוי לגרום להגברת התחרות על תחום פעילות זה.

ט. מגזר העסקים הקטנים (ראו פרק ה.3. לדוח)

בחלק זה נכללות המלצות המספקות מענה לסוגיות שעלו במהלך העבודה, הרלוונטיות להתנהלות לקוחות מגזר העסקים הקטנים והתאגידים הבנקאיים בפועל מול לקוחות המגזר. ההמלצות בנושא העסקים הקטנים כוללות הסרת חסמי מעבר ומידע ובכללן: הקלת תהליך פירעון אשראי עסקי, המלצה ליצירת הגדרות אחידות לצרכים סטטיסטיים ובנייה של תשתית לאיסוף נתונים לצורכי ניתוח עתידיים, כמו גם, המלצות להתערבות בעלות השירותים הבנקאיים, ובעלויות פירעון מוקדם

של אשראי עסקי. יצוין, כי במסגרת הדוח נכללות המלצות נוספות המתייחסות להסדרת הפעילות של כלל הלקוחות הן בהיבטים תחרותיים והן בהיבטים צרכניים, אשר צפוי שתהיה להן השפעה גם על לקוחות מגזר העסקים הקטנים. בפרט עשויות להיות בעלות משמעות מיוחדת עבור העסקים הקטנים ההמלצות בנושא הרחבת שירות נתוני אשראי ובנושא הלוואות חוץ בנקאיות, אשר עשויות להוביל להגברת זמינות האשראי החוץ בנקאי לעסקים קטנים.

להלן יפורטו ההמלצות הממוקדות של הצוות, לשיפור התחרות במגזר העסקים הקטנים:

1. הפחתת עמלות לעסקים קטנים

הצוות ממליץ להרחיב את תחולת התעריפון הקמעונאי על כלל הלקוחות הקמעונאיים – משקי בית ועסקים קטנים (בהתאם להגדרה חדשה שתקבע לעניין זה), ללא קשר לאופן התאגדותם. לשם כך, ממליץ הצוות על שינוי הגדרת "עסק קטן" הקבועה בכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008, וקביעה כי התעריפון הקמעונאי יחול על עסק קטן, כפי שהוא מוגדר בבנק, או עסק שיתרת התחייבויותיו היא עד 5 מיליוני ש"ח, לפי הגבוה מביניהם. למען הסר ספק, ההגדרה לא תהיה מותנית בנקיטת צעדים יזומים מצד העסק הקטן.

בתוך כך יינקטו הצעדים האלו:

- ביטול עמלת "דמי ניהול חשבון לעסק קטן", כלומר לא יהיה בידול בעמלה בין עסק קטן לבין יחיד.
- מתן הוראה לבנקים, לפיה אין לקבוע בתעריפון הקמעונאי עמלות בסכומים או בשיעורים גבוהים יותר מן העמלות הקבועות בתעריפון העסקי.

2. הקלת התהליך לפירעון מוקדם של אשראי עסקי

- פישוט וייעול של תהליך פירעון האשראי הם תנאי הכרחי להגברת התחרותיות במגזר העסקים הקטנים, להגברת נגישותם לאשראי, ולשיפור התנאים המוצעים להם במערכת הבנקאית. זאת, בדרך של שיפור יכולתו של עסק קטן לעבור מבנק אחד לאחר לצורך שיפור תנאיו. בהתאם ממליץ הצוות להחיל על פירעון מוקדם של אשראי עסקי, את ההוראות החלות על פירעון אשראי לדיור בשינויים המחויבים. הכוונה בעיקר להטלת חובות על הבנק להמציא ללווה, תוך פרק זמן קצר, מסמכים הכרחיים לביצוע התהליך, כגון מכתב כוונות, מכתב הסכמה לשעבוד בדרגה שנייה ואישורי סילוק.
- הצוות ממליץ להרחיב את תחולת ההסדר הקיים בהוראות המפקח על הבנקים לגבי עמלת פירעון מוקדם החלה על הלוואות שאינן לדיור, על כל הלוואות (שניתנו לכל סוגי הלווים לתקופה של חצי שנה או יותר) עד לסכום 5 מיליוני ש"ח. חלופה נוספת שניתן לשקול היא החלת ההסדר על הלוואות הניתנות לעסקים קטנים, בהתאם להגדרת "עסק קטן" שתקבע.
- בנוסף ממליץ הצוות לקבוע מנגנון אחיד וגלוי לקביעת שיעור הריבית, שישמש לחישוב הפרשי ההיוון.

התרומה האפשרית של יישום המלצות אלה לתחרות במערכת הבנקאית, יכולה למצוא את ביטויה בהיבטים הבאים:

1. ההתערבות בעמלת דמי ניהול חשבון עסק קטן ובעמלות נוספות, והחלת תעריפון קמעונאי על קבוצה נרחבת יותר של עסקים קטנים צפויה להקל על העסקים הקטנים ולתרום לשקיפות מחירי השירותים הבנקאיים למגזר זה.
2. ההתערבות בעמלת פירעון מוקדם באשראי עסקי לצד קביעת תהליך מהיר ויעיל למחזור אשראי עסקי צפויים להקל על מחזור האשראי העסקי ובכך להקל במעבר בין בנקים. בתוך כך, הקלה על המגזר העסקי תגביר את נגישותו לאשראי ואת התחרות על מגזר זה.

3. הגדרת עסקים לצרכים סטטיסטיים ואיסוף נתונים סטטיסטיים

- הצוות ממליץ על שינוי הגדרת מגזרי העסקים לכל צרכי דיווח סטטיסטי בבנקים, כך שתהיה אחידה במשק, זאת בתיאום עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים.
- הצוות ממליץ בשלב ראשון על איסוף ודיווח של נתונים על היקף האשראי ואיכותו (בכלל זאת – טווח האשראי ושיעור הביטחונות) למגזרי העסקים השונים. בהמשך, הנתונים שייאספו יוכלו לשמש לבחינה מעמיקה של טיב היצע האשראי לעסקים הקטנים והבינוניים וליצירת תכניות אקטיביות להגברת התחרות בתחום.

י. שמירת הטבות והנחות באשראי ובפיקדונות (ראו פרק ה.4. לדוח)

מתן הנחות והטבות בריבית ללקוחות לתקופה מוגבלת וביטולן לאחר חלק מהתקופה גורם לערפול המחיר ללקוח, ומקשה על ביצוע השוואות וניהול משא ומתן אפקטיבי. כדי ליצור שקיפות של העלות הכוללת באשראי ובפיקדונות, ולהקל על יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים תחליפיים ללקוחות, הצוות ממליץ לקבוע הסדר, לפיו בהלוואות ובפיקדונות בריבית משתנה, בהם מציע התאגיד הבנקאי הנחה או הטבה בשיעור הריבית, לעומת הריבית התעריפית, תחול ההטבה לאורך כל תקופת הפיקדון או ההלוואה.

שמירת ההטבות וההנחות באשראי ובפיקדונות לאורך כל התקופה תגביר את השקיפות במחירים של מוצרים, ותוביל לצמצום פערי המידע בין הבנק ללקוח. צמצום זה עשוי לתרום לקבלת החלטות רציונאליות, ובכך להוביל לשיפור ביעילות שוק המוצרים הבנקאיים. הגברת השקיפות תוביל גם לצמצום פערי המידע הקיימים בגין שירותים פיננסיים דומים. בכך עשוי צעד זה לתרום ליכולתו של הלקוח להשוות בין מוצרים בנקאיים דומים, וכן בין מוצרים בנקאיים למוצרים דומים המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים.

י"א. קידום יוזמות קיימות, שעשויות לתרום לתחרות (ראו פרק ה.5. לדוח)

הצוות בחר לציין שתי יוזמות לשינוי חקיקה, האחת בנושא איגוח תיקי אשראי שטופלה על ידי הצוות לבחינת איגוח בישראל; והשנייה בנושא חוק המשכון שבאחריות משרד המשפטים. בהקשר זה חשוב להדגיש כי הצוות לא עסק בנושאים אלו, אולם הבשלתם עשויה לקדם היבטים תחרותיים במערכת הבנקאית.

הצעדים הנדרשים לצורך יישום המלצות הצוות:

1. תיקון הוראות ניהול בנקאי תקין והוראות הדיווח של המפקח על הבנקים. ביצוע תיקונים אלו הוא בסמכותו של המפקח על הבנקים, והם ייעשו במסגרת תהליך העבודה המקובל בעבודת הפיקוח על הבנקים לתיקון הוראות.
2. תיקון החקיקה, הכללים והצווים הרלוונטיים. תיקונים אלה יבוצעו בשיתוף על ידי הגורמים המתאימים ובהם בנק ישראל, משרד האוצר ומשרד המשפטים.
3. תיקון החקיקה, לרבות הבדיקות הפרטניות הנדרשות לצורך שיפור השיתוף בנתוני אשראי (Credit Bureau), לקביעת פרטי ההסדרים ולבחינה משפטית, ייעשו בשיתוף הגורמים: משרד המשפטים, משרד האוצר ובנק ישראל.
4. תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות יבוצע אף הוא בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר ובנק ישראל.

תודות

הצוות החל את עבודתו בתאריך 18.12.11. עובדים רבים המועסקים במשרדי הממשלה השותפים בצוות עסקו בעבודת ההכנה לכתיבת הדוח – בחשיבה, בביצוע מחקר מעמיק בסוגיות שעלו במהלך העבודה, בביצוע השוואות בינלאומיות, בהשתתפות במפגשים עם הגורמים הרלוונטיים לצורך לימוד הנושאים ובחינת ישימותם ובתהליך כתיבתו של הדוח. חלקים רבים מתוך התוצרים של עבודה מאומצת זו לא שולבו בנוסח הדוח, אך הם היו חיוניים בתהליך הפקתו, וישמשו את הגורמים השונים, גם בעתיד, בשלב יישום ההמלצות. **הצוות מודה לכל השותפים במלאכה על תרומתם לדוח זה².**

לצורך הכנת המלצות הביניים, ערך הצוות גם פגישות עם גורמים רבים, הן ממערכת הבנקאות והן מחוצה לה. באמצעות מפגשים אלה, ניתנה הזדמנות להשמעת דעות שונות ומגוונות על שאלת התחרותיות במערכת הבנקאית. מפגשים אלה סייעו לצוות לגבש את עמדתו בסוגיות השונות שבהן עסק, הן משום שנדונו בהם נושאים בתחום עיסוקו של הצוות המחייבים התייחסות והן משום שסייעו לגבש דעה באשר לצורך בהמלצה זו או אחרת ולקבל אינדיקציה לגבי ישימות ההמלצות. **הצוות מודה לכל הגורמים שהקדישו מזמנם על תרומתם.**

תודה מיוחדת לעינב הכט-עמיר, שריכזה את עבודת הצוות, וכן לשירי גרנות, לחן לב ולדודי מרזוק, שסייעו רבות בכתיבת הדוח.

² רשימת המשתתפים המלאה בכתיבת דוח זה מפורטת בנספח 1.

פרק ב'

סקירות כלכליות

ב. סקירות כלכליות

1. סקירת היבטים תחרותיים במערכת הפיננסית

המערכת הפיננסית בישראל, מאגדת בתוכה מתווכים פיננסיים בעלי תפקידים שונים, העונים על צרכי שוק שונים, בדומה למערכות פיננסיות במדינות מפותחות. מבין המתווכים הפיננסיים, ניכרת מרכזיותה של מערכת הבנקאות המסחרית בישראל, המהווה שחקן מרכזי בפעילות התיווך הפיננסי המקומית, ומשמשת כאחד המניעים העיקריים להתפתחות הכלכלה הישראלית.

בנוסף לבנקים פועלים בתעשייה הפיננסית מתווכים פיננסיים נוספים: גופים מוסדיים כגון קופות פנסיה וגמל, חברות ביטוח, וקרנות נאמנות המאפשרות השקעה בתיק נכסים מגוון בסכומי כסף קטנים וכדומה – כולם מתחרים על מקורות האשראי ועל היכולת להקצותם ללווים. במובן זה, מתווכים פיננסיים שאינם בנקים (Non-bank Financial Intermediaries) עשויים להיות תחרות לבנקים במגזרי פעילות מסוימים, הן בצד הביקוש למקורות האשראי והן בצד היצע האשראי.

א. שינויים מבניים מרכזיים בעשור האחרון

שוק ההון הישראלי הושפע בעשור האחרון ממספר תמורות משמעותיות הן בצד מקורות ההון והן בצד השימושים. ככלל, תקופה זו התאפיינה בצמצום מתמשך של מעורבות הממשלה בשוק ההון כלוה מרכזי. הקטנת היקף המקורות שהממשלה לוותה לצורך מימון פעילותה, לצד שכלול שוק איגרות החוב הממשלתי, הגמשת כללי ההשקעה של קופות הגמל וקרנות הפנסיה, והפרדת קופות הגמל מהבנקים, הביאו להסטת מקורות אשראי חוץ-בנקאיים להשקעה בנכסים פיננסיים שונים בשוק הפרטי. על רקע זה שוק ההון החוץ-בנקאי גדל והתפתח בקצב מהיר, והביא להגברת התחליפיות בין ספקי האשראי השונים – הבנקים מחד, וספקי האשראי החוץ-בנקאי³ מאידך – בשוק האשראי למגזר העסקי. משקי הבית, שקודם לכן החזיקו את כספיהם בעיקר בתאגידים הבנקאיים ובגופים המוסדיים, החלו להגדיל את החזקותיהם הישירות בנכסים פיננסיים באופן משמעותי. הבנקים, ששימשו היסטורית כספק אשראי כמעט בלעדי למשק, ראו את חלקם בסך האשראי קטן, בעוד שבלעדיותם כספק אשראי נשמרה בשווקים מסוימים, כגון שוק העסקים הקטנים והאשראי למשקי בית.

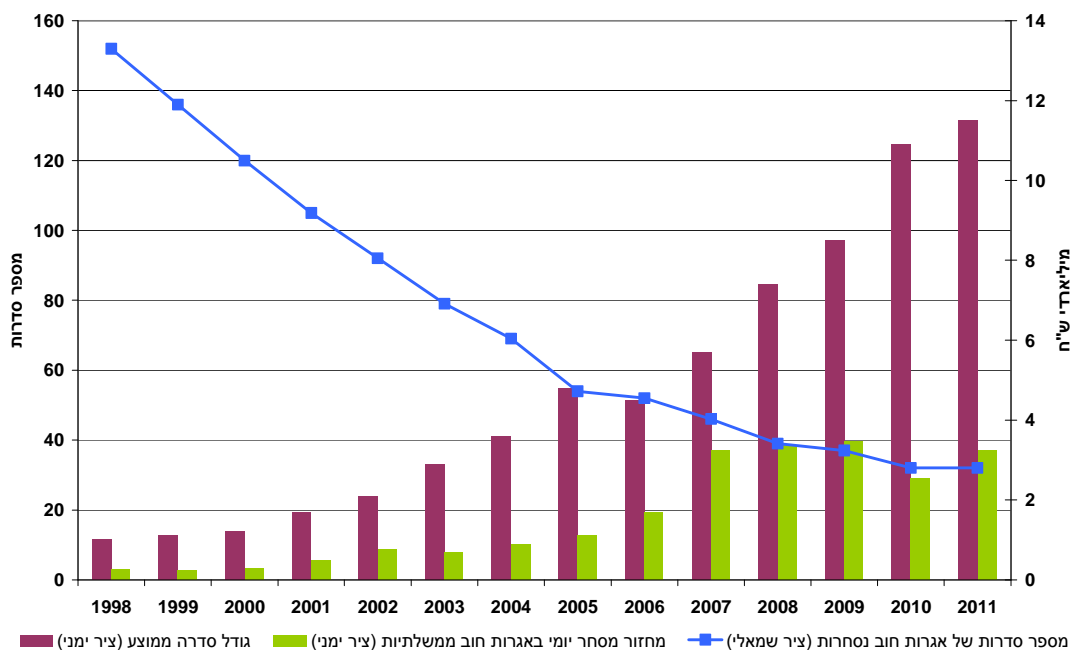
עד לשנת 1995, מרבית החוב הממשלתי כלל לא גויס באמצעות הנפקת איגרות חוב סחירות – הממשלה נשענה לצורך מימון גירעונותיה בעיקר על איגרות חוב מיועדות⁴ שהונפקו לקרנות הפנסיה ולקופות הגמל, וכן על הלוואות שונות. כתוצאה מכך, מרבית נכסי החיסכון הפנסיוני יועדו למעשה למימון פעילות הממשלה. יתרה מזאת, מרבית החוב הממשלתי היה צמוד למדד המחירים לצרכן, בין היתר, עקב שיעורי האינפלציה הגבוהים שאפיינו את המשק הישראלי באותה תקופה. החל משנת 1995 החלה הממשלה להרחיב את גיוסי החוב שלה באמצעות הנפקת איגרות חוב סחירות לציבור,

³ האשראי החוץ-בנקאי כולל את הגופים המוסדיים אשר יפורטו בהמשך, וכן את משקי הבית המחזיקים באופן ישיר במכשירי חוב, בין אם בהחזקה ישירה ובין אם באמצעות קרנות נאמנות.

⁴ אגרות חוב מיועדות הן אגרות חוב ממשלתיות בלתי-סחירות המונפקות לקרנות הפנסיה בלבד ומעניקות לקרנות הפנסיה תשואה מובטחת וצמודה למדד.

ולראשונה – הודות לירידה בשיעורי האינפלציה – הנפיקה גם איגרות חוב שקליות, שאינן צמודות למדד. תקופה זו התאפיינה גם בעלייה בסחירות איגרות החוב, בצמצום מספר סדרות איגרות החוב הנסחרות ובגיוס בהיקפים הולכים וגדלים בכל סדרה, כפי שניתן ללמוד מאיור 2.1.1 להלן. הגיוון באיגרות החוב הממשלתיות הקל על תאגידיים ישראלים להנפיק איגרות חוב סחירות, שכן התשואות על אגרות החוב הממשלתיות משמשות כנקודת-ייחוס לקביעת התשואות על איגרות חוב קונצרניות בעלות מאפיינים דומים.

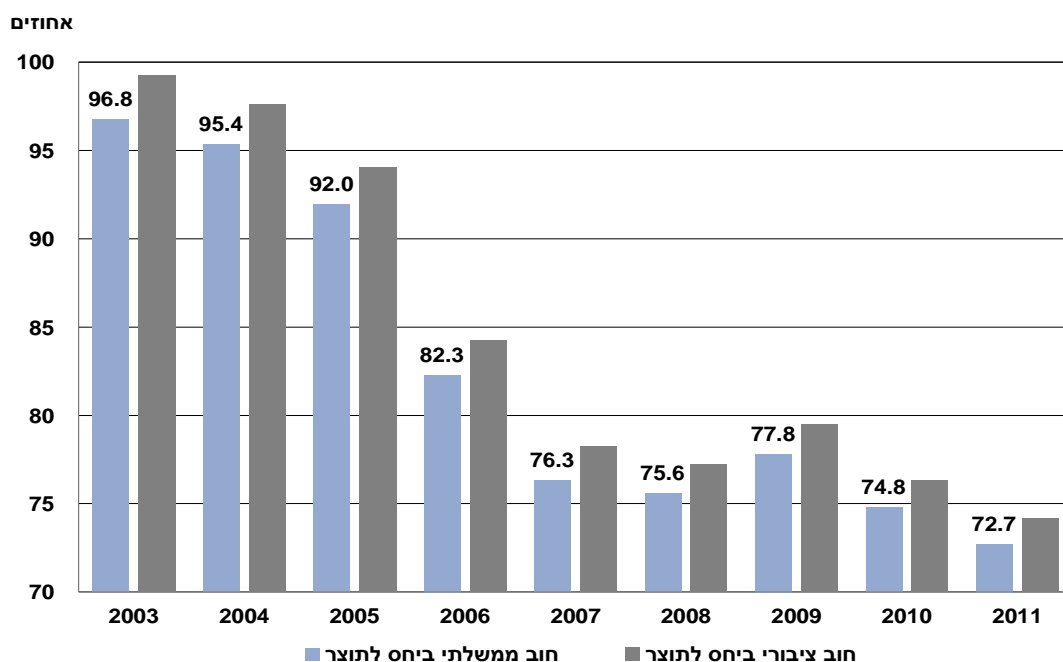
איור 2.1.1: שוק אגרות החוב הממשלתיות הסחירות, 1998 עד 2011



המקור: נתוני משרד האוצר.

בשנת 2003 החלה ממשלת ישראל ביישום משמעת פיסקאלית וריסון תקציבי במטרה להביא לצמצום היקף החוב הממשלתי. באמצעות קיצוצי תקציב משמעותיים בעיקר בשנים 2003 ו-2004 ושמירה על היקף גירעון נמוך צומצם החוב הממשלתי משיעור של למעלה מ-96% מהתוצר לכ-74% מהתוצר כיום (איור 2.1.2). הקטנת החוב הממשלתי פינתה מקורות אשראי מהממשלה לטובת המגזר העסקי והשקעות חלופיות אחרות.

איור 2.1.2: יחס החוב הממשלתי ויחס החוב ציבורי לתוצר, 2003 עד 2011



המקור: נתוני משרד האוצר.

מכשירי החיסכון הפנסיוני סיפקו בסוף שנת 2011 26% מסך האשראי במשק, וסך האשראי שמקורו בגופים המוסדיים עמד על 473 מיליארדי ש"ח⁵. קיימים כיום מספר מכשירי חיסכון פנסיוני – כלומר, קופות חיסכון או פוליסות ביטוח שבאמצעותן יכול אדם לחסוך במטרה למשוך את חסכונו בגיל מאוחר יותר, כדי להשתמש בחיסכון כמקור פרנסה לאחר שיפרוש מעבודה.

הגופים המוסדיים מנהלים למעלה מ-830 מיליארדי ש"ח, כאשר זרם ההפקדות הנקי (הפקדות בניכוי משיכות העמיתים) השנתי עומד על כ-17.5 מיליארדי ש"ח. זרם זה הולך וגובר עם תחולתו ההדרגתית של צו פנסיה חובה, כפי שיפורט להלן, ונוספים אליו רווחי ההון הנצברים בחשבונות החוסכים בגין הנכסים הקיימים של הקופות. הגידול המתמיד בנכסים מחייב את מנהלי ההשקעות בגופים המוסדיים למצוא הזדמנויות שונות להשקעת כספי העמיתים המתווספים לתיק החיסכון הקיים, בין אם בדרך של הקצאת אשראי (כגון רכישת איגרות חוב ממשלתיות וקונצרניות או הלוואות ישירות לתאגידים), ובין אם באמצעות השקעות אחרות, כגון רכישת מניות, נדל"ן, השקעות בחו"ל ועוד.

בשנת 2003 תוקנו תקנות מילווה מדינה⁶ הקובעות את היקף איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה, המשמשות להגדיל את התשואה ואת היציבות של תיק הנכסים הפנסיוני, שכן התשואה בגין גבוהה מתשואות איגרות החוב הממשלתיות הסחירות. עד למועד התיקון הונפקו עבור קרנות הפנסיה הוותיקות איגרות חוב מיועדות כך ששיעורן מתוך סך הנכסים של הקרן לא פחת מ-93%, ועבור קופות הפנסיה החדשות – 70%. כאמור, בשנת 2003 תוקן הצו כך שהופסקה הנפקת אג"ח מיועדות

⁵ מקור: עיבוד לנתוני בנק ישראל.

⁶ תקנות מילווה מדינה⁶ (סדרות מסוג "ערדי"), התשנ"ה-1995

עבור קרנות הפנסיה החדשות והוותיקות כל עוד יתרת האג"ח המיועדות עומדת על 30% או יותר מנכסיהן, והופסקה הנפקת איגרות החוב המיועדות לקופות הגמל.

באותה השנה גם בוטלו הטבות המס הנרחבות שניתנו כנגד הפקדת כספים לחיסכון באמצעות קופת גמל לתגמולים (שיועדו לחיסכון לתקופה של 15 שנים), מתוך תפיסה כי על המדינה להיטיב עם חוסכים המפקידים לחיסכון ארוך-טווח אשר ישמש אותם בגיל הפרישה, ולא עם אלו החוסכים לפרקי זמן קצרים יותר. מאוחר יותר, בשנת 2008, נכנס לתוקפו תיקון מס' 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, שביטל למעשה את האפשרות למשוך כספים שהופקדו בקופות הגמל לתגמולים כסכום הוני כפי שהיה נהוג עד למועד התיקון. תחת זאת, כספים שהופקדו בקופת גמל (שנקראה ממועד זה ואילך "קופת גמל לא משלמת לקצבה") נשמרים כיום בקופת החיסכון עד שהעמית מגיע לגיל 60, ולאחר מכן העמית רשאי למשוך את כספיו אך ורק בדרך של המרתם לקצבה.

בשנת 2008 הותקן על ידי שר התמ"ת צו הרחבה לפנסיה חובה, המחיל את הסכם השכר הקיבוצי במשק לעניין חיסכון פנסיוני על כלל השכירים במשק. על-פי הצו, כל מעסיק וכל שכיר במשק יהיו חייבים בהפרשות לחיסכון פנסיוני עבור העובד, כך שיעמוד לרשותו חיסכון פנסיוני בגיל הפרישה. ההפרשות לחיסכון פנסיוני מופקדות בקופות הגמל ובקרנות הפנסיה, וכנגד חסכוניתיהם של העמיתים נרכשו נכסים פיננסיים מסוגים שונים, ביניהם איגרות חוב ממשלתיות, איגרות חוב קונצרניות ומניות. החלת ההסכם הקיבוצי והצו שהותקן בעקבותיו הביאו לכך שזרם כספי העמיתים לגופים המוסדיים גדל לכדי 17.5 מיליארדי ש"ח בשנת 2011⁷, שכנגדם היה על הגופים המוסדיים לרכוש נכסים חדשים.

בתחילת שנת 2005 הגיש מנכ"ל משרד האוצר דאז, יוסי בכר, את דוח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון (המוכר בשם "ועדת בכר") לשר האוצר דאז, בנימין נתניהו. הצוות הצביע על ריכוזיות רבה במערכת הפיננסית בישראל, שבאה לידי ביטוי בכך שגופים, האמורים להתחרות בבנקים במתן אשראי, כגון קופות גמל וקרנות השתלמות, מוחזקים על-ידי הבנקים עצמם. מצב עניינים זה הביא לתלות רבה של המגזר העסקי במערכת הבנקאית והיה בו כדי למנוע התפתחות והשתכללות שוק האשראי המקומי⁸. על מנת להתמודד עם כשלים אלה המליצה הוועדה לחייב את התאגידים הבנקאיים למכור את החזקותיהם בקופות גמל ובקרנות נאמנות, ובתוך כשנתיים ממועד הגשת ההמלצות הסתיים מהלך החקיקה ונמכרו הגופים הפיננסיים שבבעלות הבנקים לחברות שאינן בנקאיות, כגון חברות ביטוח, קבוצות עסקיות ומשקיעים זרים.

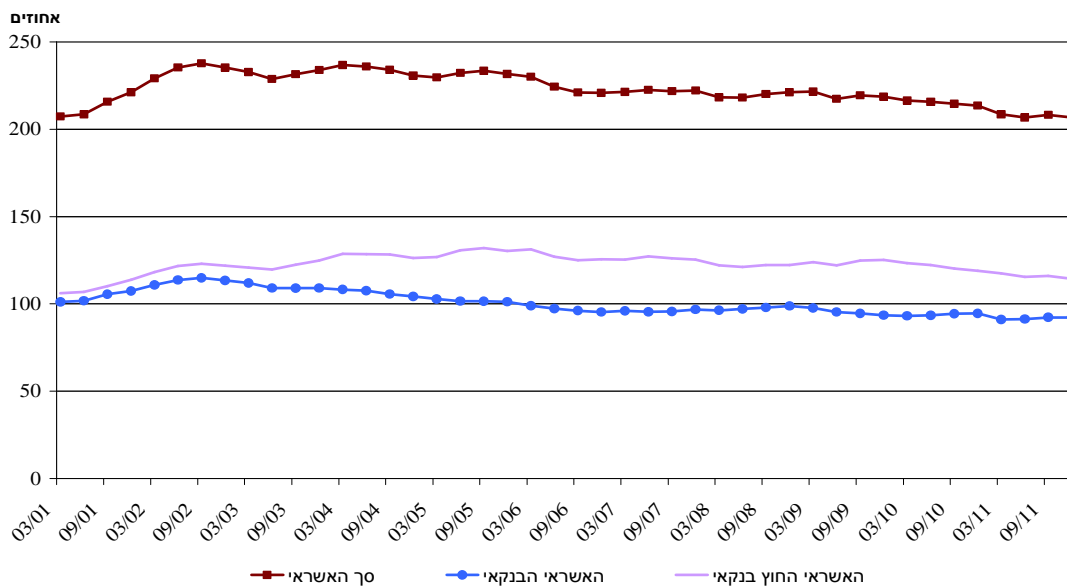
ב. השפעת השינויים בשוק ההון על היצע האשראי

בין השנים 2001 ו-2011 צמח סך האשראי במשק בקצב נמוך מהצמיחה בתוצר. בסוף שנת 2011 עמד סך האשראי במשק על 1,798 מיליארדי ש"ח, או כ-206 אחוזי תוצר. זאת, בהשוואה לכ-221 אחוזי תוצר בשנת 2001 (איור 2.1.3).

⁷ מקור: נתוני אגף שוק ההון.

⁸ דוח הרפורמה בשוק ההון, משרד האוצר

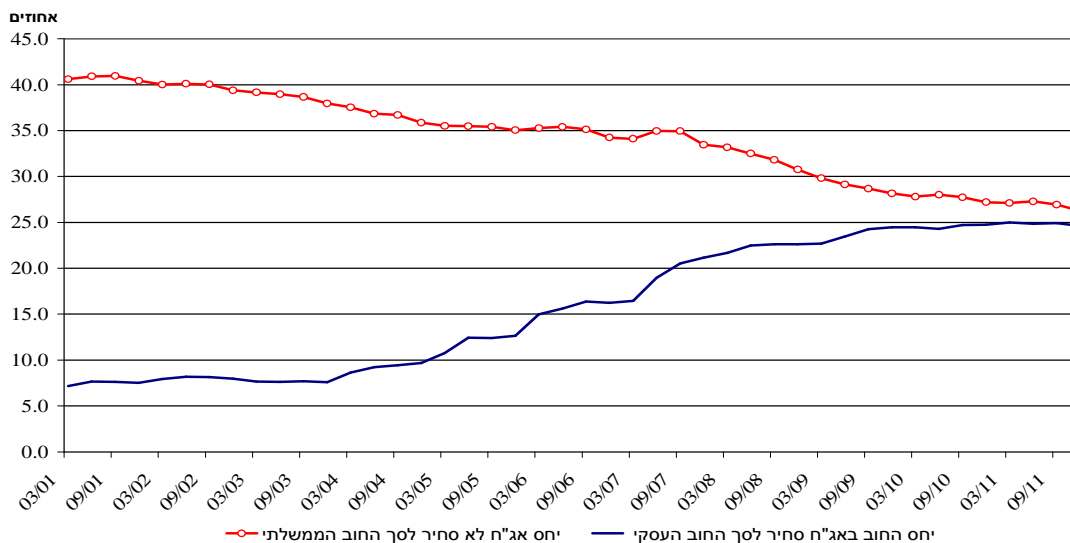
איור 2.1.3: התפתחות האשראי במונחי אחוזי תוצר, 2011 עד 2001



המקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

הפחתת משקלן של איגרות החוב המיועדות בתיק החיסכון הפנסיוני, וכן צמצום החוב הממשלתי בכלל, פינו מקורות אשראי חוץ-בנקאיים שהושקעו קודם לכן באיגרות חוב ממשלתיות לנכסים שונים שבהם התשואה והסיכון גבוהים יותר. הסטת המקורות תרמה להתפתחות מהירה של שוק ההון, ובמיוחד שוק ניירות הערך הסחירים, כפי שניתן לראות מהתפתחות שווי שוק המניות ושוק איגרות החוב הקונצרניות. כמו כן, הגברת הסחירות בשוק איגרות החוב הממשלתיות סייעה רבות להגברת הסחירות בשוק החוב הקונצרני (איור 2.1.4).

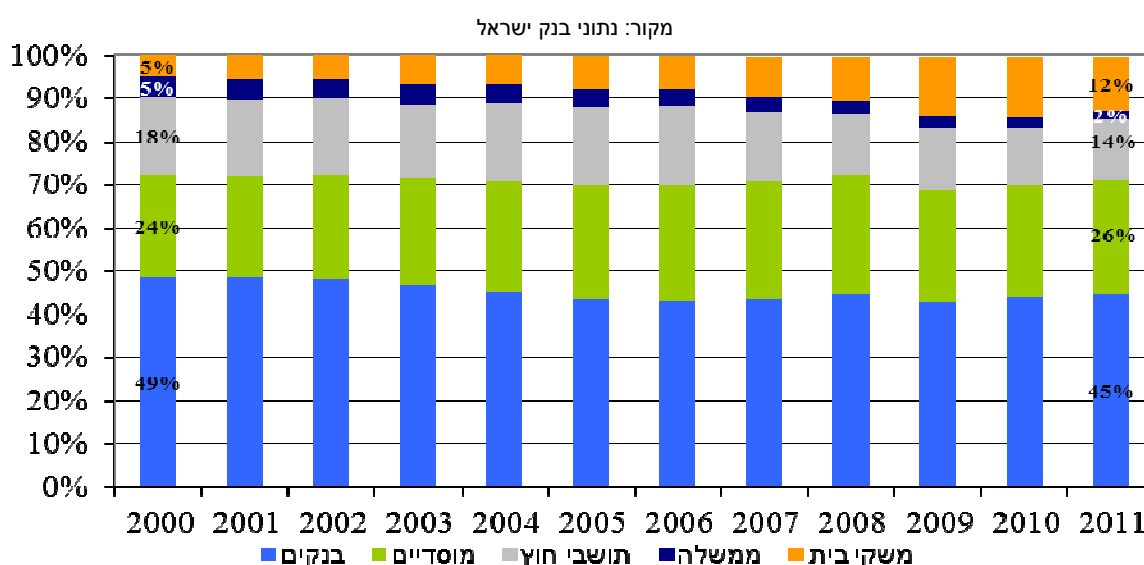
איור 2.1.4: משקל אגרות החוב הסחירות ביתרת החוב של המגזר העסקי בהשוואה למשקל החוב שאינו סחיר ביתרת החוב הממשלתי, 2011 עד 2001



המקור: בנק ישראל.

המגזר הבנקאי הוא ספק האשראי הגדול ביותר במשק. בסוף שנת 2011 עמד האשראי הבנקאי על 802 מיליארדי ש"ח המהווים כ-45% מסך האשראי במשק (איור 2.1.5). שיעורו של האשראי הבנקאי בתוצר היה בסוף שנת 2011 נמוך מזה שנרשם בתחילת העשור (2001). פער זה מוסבר בהתפתחות שוק האשראי החוץ בנקאי, ובפרט שוק ניירות הערך הסחירים. שכלול שוק ההון וגיוון המכשירים הפיננסיים העומדים לרשות הציבור תרם להעברת חלק ממקורות הציבור, שהושקעו קודם לכן בפיקדונות בנקאיים, להשקעה ישירה בשוק ההון. כמו כן, הגברת התחליפיות בין האשראי הבנקאי לאשראי החוץ-בנקאי (ולמקורות חוץ-בנקאיים בכלל, לרבות הנפקת הון מניות) בעיקר עבור הלווים הגדולים, הקטינה את הביקוש לאשראי בנקאי.

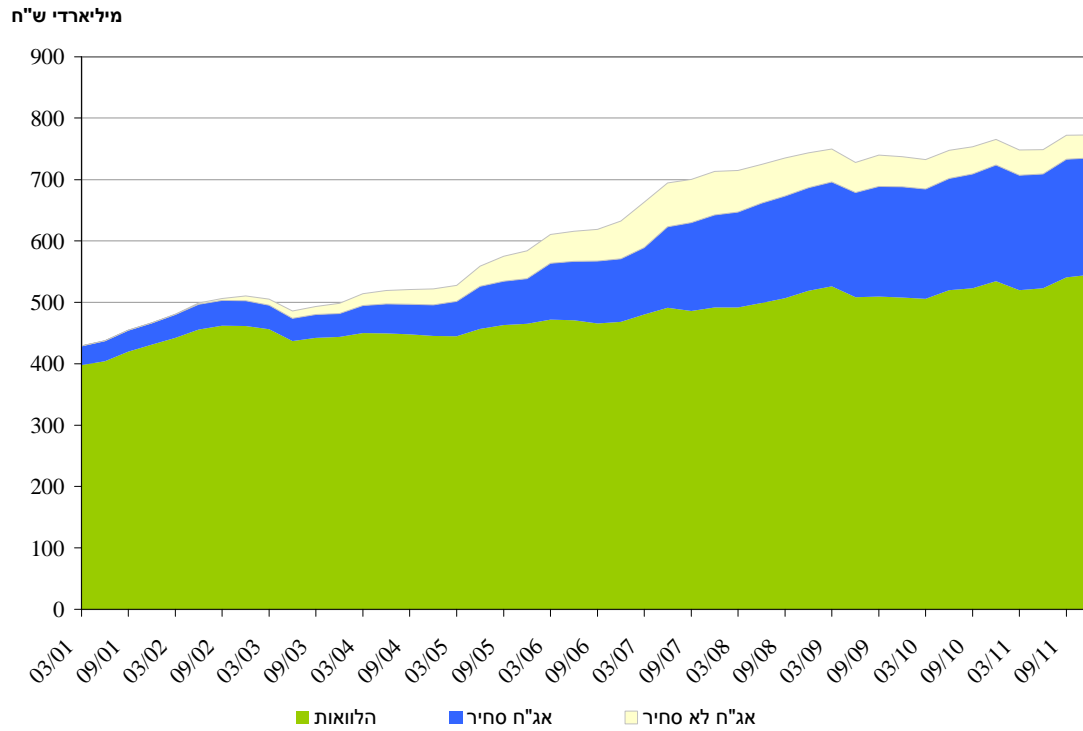
איור 2.1.5: התפלגות ספקי האשראי במשק



האשראי למגזר העסקי

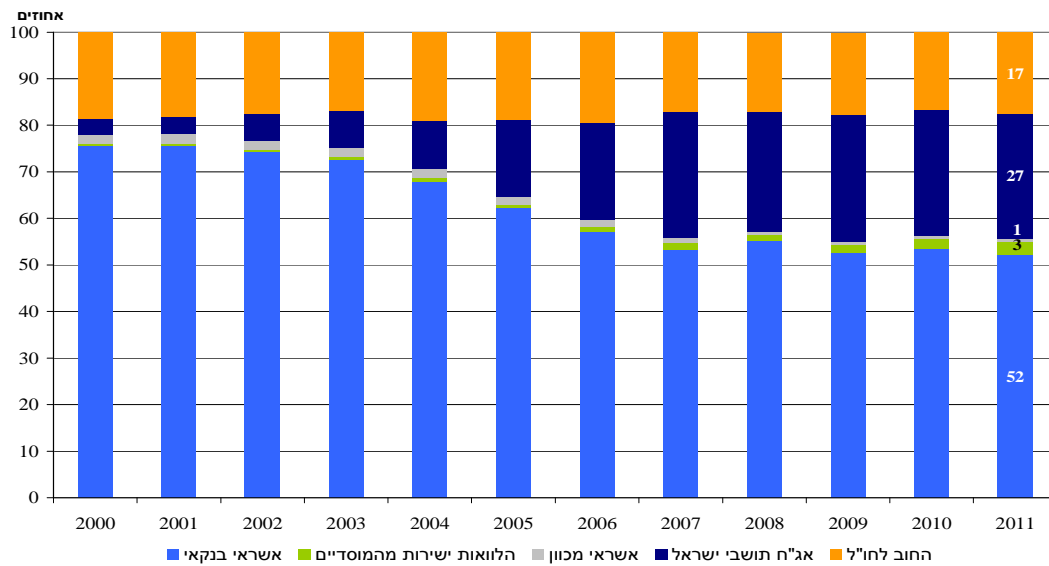
התרחבות האשראי למגזר העסקי במהלך העשור האחרון נשענה בעיקר על הקטנת המעורבות הממשלתית בפעילות הכלכלית במשק והתפתחות שוק ההון. על רקע זה גדל היקף איגרות החוב הסחירות בסך האשראי למגזר העסקי מ-7 אחוזים לכ-30, בשנים 2000 ו-2011, בהתאמה (איור 2.1.6). אף שהאשראי הבנקאי הוא מקור האשראי המרכזי במשק, שיעורו בסך האשראי בכלל, ובסך האשראי למגזר העסקי בפרט, נמצא במגמת ירידה. מנגד, גדל משקלו של שוק ההון ושל הלוואות המוסדיים ביתרת האשראי למגזר העסקי (איור 2.1.7). בחינת קצב הגידול של מקורות האשראי מלמדת כי בתחילת העשור עלייתו נתמכה בעיקר בהתרחבות שוק ההון ועליית היקף ההנפקות של איגרות חוב קונצרניות. לעומת זאת, בשנים האחרונות ניכרת ההתרחבות בהלוואות הישירות של הגופים המוסדיים אף כי משקלן בסך האשראי למגזר העסקי קטן יחסית (איורים 2.1.6 ; 2.1.7). יצוין כי לגופים המוסדיים קיים יתרון תחרותי במתן הלוואות ארוכות טווח שכן הרכב ההתחייבויות שלהם מאופיין בטווחי פדיון ארוכים יחסית. בהתאם לכך, עליית משקלם באשראי הניתן למגזר העסקי מרמזת כי קיים איום תחרותי לבנקים במגזר זה, בעיקר על הלוואות ארוכות טווח.

איור 2.1.6: התפתחות מכשירי החוב למגזר העסקי, 2011 עד 2001



המקור: בנק ישראל.

איור 2.1.7: התפלגות האשראי למגזר העסקי, 2011 עד 2000



המקור: בנק ישראל.

על אף התרחבות האשראי החוץ בנקאי, שוק זה נגיש בעיקר ללווים הגדולים בעוד שהעסקים הקטנים והבינוניים מוגבלים לאשראי הבנקאי. התפלגות יתרת האג"ח לפי גודל לוויים וענפי פעילות מלמדת כי מרבית האשראי החוץ בנקאי מרוכז בידי לוויים המאופיינים ביתרת חבות של 20 מיליוני ש"ח ומעלה. לעומת זאת, המשקל של העסקים הקטנים והבינוניים, המזוהים עם היקפי חבות נמוכים מ-20 מיליונים, הוא 0.2 אחוז בלבד מסך יתרת האג"ח שגויס על ידי המגזר העסקי. בהתאם לכך נראה כי נגישות העסקים הקטנים והבינוניים למקורות אשראי מוגבלת לאשראי הבנקאי. היות והתרחבות האשראי למגזר העסקי בשנים האחרונות נתמכה ברובה על ידי מקורות מימון חוץ בנקאיים, יתכן שקצב התרחבות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים הוא נמוך יחסית לצרכי המימון שלהם.

ריכוזיות הלוויים במגזר העסקי מאיטה את קצב התרחבות האשראי. התפלגות איגרות החוב הקונצרניות, לפי גודל לוויים, מלמדת כי האשראי למגזר העסקי בישראל מאופיין בריכוזיות לוויים גבוהה במיוחד. כך יתרת האג"ח הקונצרניות, הנאמדת בכ-200 מיליארדי ש"ח, גויסה על ידי 321 חברות בלבד. ריכוזיות גבוהה פוגעת בפזורה הסיכונים של ציבור המשקיעים וכן מגבילה את התרחבות האשראי החוץ בנקאי. זאת מאחר שבדומה למוסדות הבנקאיים, הגופים המוסדיים, ספקי האשראי המרכזיים בשוק ההון, מוגבלים בשיעור החשיפה ללווה יחיד. הנגישות הפחותה של עסקים קטנים ובינוניים לשוק אג"ח החברות, בין היתר בשל עלויות גבוהות הנלוות להנפקת אג"ח, מגבילה את אפשרויות ההשקעה של הגופים המוסדיים הפועלים בשוק האג"ח להשקעה באג"ח של הלוויים הגדולים. אולם שיעורי השקעה גבוהים במספר קטן של לוויים פועלים להאטת קצב התרחבות האשראי באפיק זה.

בדומה לשוק איגרות החוב, נראה כי גם שוק ההלוואות הפרטיות מהגופים המוסדיים למגזר העסקי נגיש בעיקר ללוויים גדולים, על אף האצת ההתרחבות בהלוואות הישירות מהגופים המוסדיים בעשור האחרון. זאת, לאור עלויות הקמת ההלוואה הניכרות שבהן נושא הגוף המוסדי, המעדיף להקים מספר מצומצם של הלוואות גדולות. על כן, מצב זה עשוי להקטין את פוטנציאל ההתרחבות של ההלוואות הפרטיות מהגופים המוסדיים למגזר העסקי. הרחבת מערך ההלוואות להיקף רחב של לוויים כרוכה בהתאמות תפעוליות מקיפות והעלויות הנלוות לכך; אלה מהווים חסם כניסה עבור הגופים המוסדיים במתן אשראי לעסקים קטנים ובינוניים. יצוין כי במרבית המדינות היקף ההלוואות של הגופים הלא בנקאיים הוא קטן ביחס לתוצר.

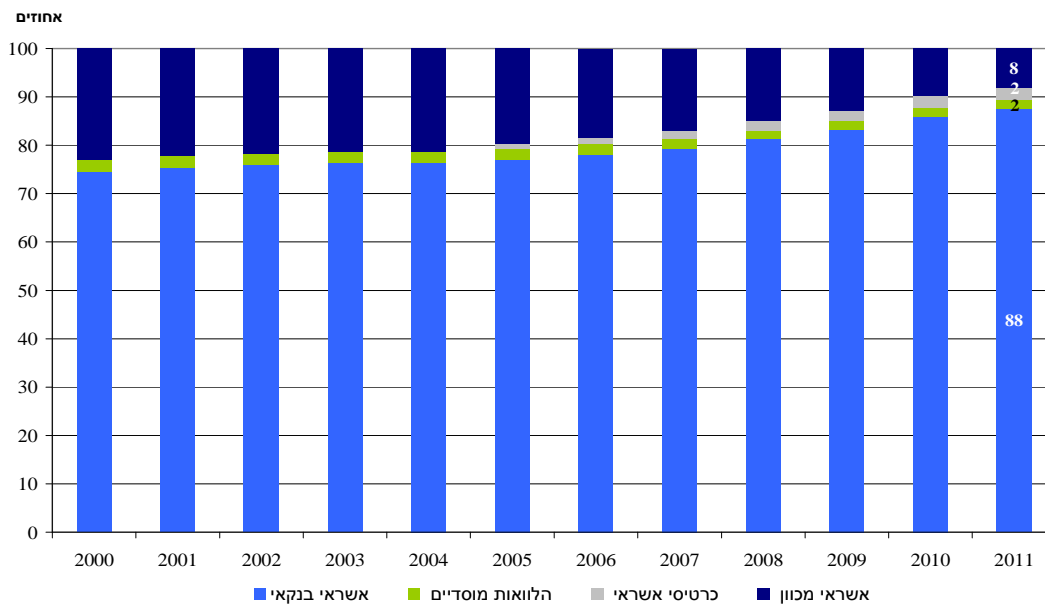
האשראי למשקי הבית

בשנים 2008 עד 2011 ניכרת עלייה בקצב הגידול של האשראי הניתן למשקי בית, וכן משקלו בסך יתרת האשראי גדל. התרחבות האשראי למשקי בית מובלת, בשנים האחרונות, בעיקר על ידי הגידול באשראי לדירה, המהווה כ-70 אחוזים מסך האשראי הניתן למשקי בית. כך, האשראי לדירה ביחס לתוצר גדל בשנים 2008 עד 2011 ב-11 נקודות אחוז, ואילו האשראי למשקי בית שלא לדירה ביחס לתוצר נותר יציב.

מקורות האשראי למשקי בית נמצאים רובם ככולם בידי המוסדות הבנקאיים. האשראי הבנקאי מהווה כ-90 אחוזים מסך האשראי הניתן למשקי בית ומשקלו נמצא בעלייה מתמדת (איור 2.1.8). החל משנת 2006 נרשם גידול באשראי למשקי בית הניתן על ידי חברות כרטיסי האשראי. האשראי של הגופים המוסדיים למשקי בית, ובפרט האשראי המוסדי לדירה, המהווה מוצר תחרותי לזה המוצע

על ידי הבנקים, התרחב בקצב איטי באופן משמעותי מקצב הגידול של הלוואות הגופים המוסדיים למגזר העסקי ושיעורו בסך האשראי הניתן למשקי בית עדיין נמוך (איור 2.1.8).

איור 2.1.8: התפלגות האשראי למשקי בית,
2011 עד 2000



המקור: בנק ישראל.

2. סקירת היבטים תחרותיים במערכת הבנקאות

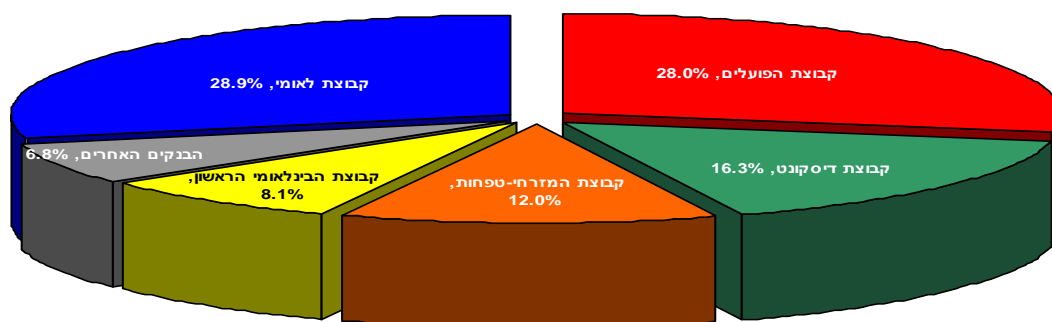
מערכת הבנקאות הישראלית מהווה שחקן מרכזי בפעילות הפיננסית המקומית ומשמשת כאחד המניעים העיקריים להתפתחות הכלכלה הישראלית. על אף ריבוי השחקנים במערכת הפיננסית הישראלית (משקיעים מוסדיים, בתי השקעות, חברות ביטוח) ניכרת מרכזיותה וריכוזיותה של המערכת הבנקאית בפעילות התיווך הפיננסי המקומית, וזאת למרות צעדי הדה-רגולציה של השנים האחרונות, שנועדו לעודד את התחרות בין התאגידים הבנקאיים לבין הגופים הפיננסיים השונים (כמו גם בין הבנקים עצמם).

א. ריכוזיות ומבנה המערכת הבנקאית

מערכת הבנקאות הישראלית מאופיינת במידה רבה של ריכוזיות; נכון לדצמבר 2011 פעלו בישראל עשרים וחמישה תאגידים בנקאיים, מתוכם: חמישה-עשר בנקים מסחריים, שני בנקים עצמאיים למשכנתאות⁹, חמישה סניפים של בנקים זרים¹⁰ ושלושה מוסדות פיננסיים אחרים¹¹. המערכת בנויה מחמש קבוצות בנקאיות גדולות ("הפועלים", "לאומי", "דיסקונט", "מזרחי-טפחות", "הבנק הבינלאומי") ששיעור נכסיהן מסך נכסי המערכת עומד על כ-93% ועוד שלושה בנקים עצמאיים ("אגוד", "ירושלים", "דקסיה") וארבעה סניפים של בנקים זרים ששיעור נכסיהם עומד על כ-7% (איור 2.2.1).

איור 2.2.1: מבנה מערכת הבנקאות הישראלית,

סך נכסים, בסיס מאוחד, דצמבר 2011
 סך כל הנכסים – 1,222 מיליארדי ש"ח
 מדד הרפינדל (מאוחד) - H = 0.214
 משקל שלוש הקבוצות הגדולות - CR3 = 73.2%



המקור: דוחות כספיים לציבור, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי היחידה הכלכלית בפיקוח על הבנקים.

⁹ שני הבנקים העצמאיים למשכנתאות ("לאומי למשכנתאות", "דיסקונט למשכנתאות") נמצאים בימים אלו בתהליך של מיזוג עם בנק האם שלהם. התהליך, בשני המקרים, קבל את אישור הדירקטוריון וצפוי להסתיים עד סוף שנת 2012.

¹⁰ Citi bank, HSBC, Bnp Paribas, State bank of India, Barclays

¹¹ כולל חברות שירותים משותפות (מרכז הסליקה הבנקאי, שירותי בנק אוטומטיים) וכן את "חסד" – קופת חיסכון לחינוך.

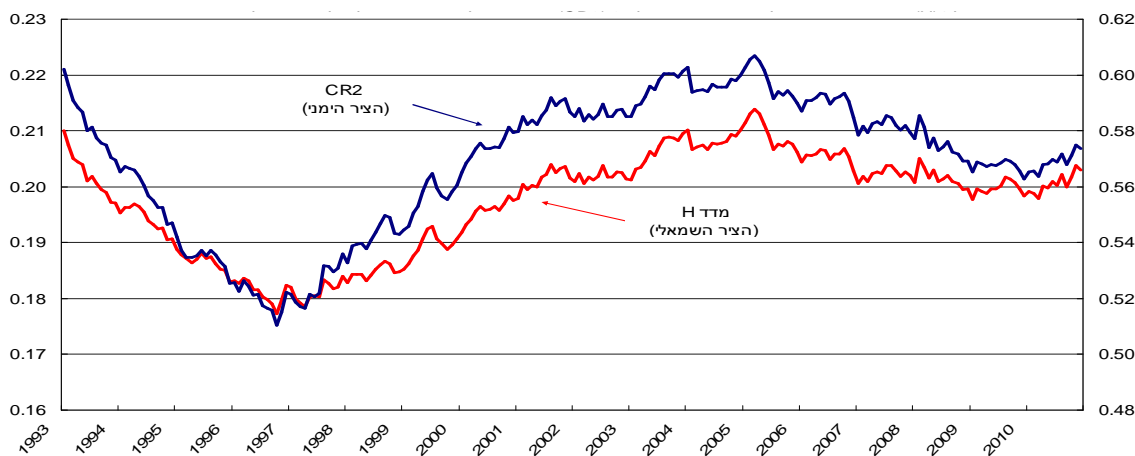
במהלך חמש השנים האחרונות התאפיינה מערכת הבנקאות המקומית בתהליך הדרגתי של מיזוגים ורכישות בניסיון לנצל יתרונות למגוון ויתרונות לגודל¹². במסגרת התהליך מוזגו הבנקים למשכנתאות בפעילות בנקי האם שלהם ונרכשו שלוש חברות בנות בנקאיות של בנק הפועלים על ידי התאגידים הבינוניים. שינויים אלו סייעו להקטנת חלקו של בנק הפועלים במערכת ולחיזוק התאגידים הבינוניים על חשבונם.

לאחר תהליך הפרטה ארוך שהתפרס על פני יותר משני עשורים, רוב רובם של התאגידים הבנקאיים נמצא כיום בידיהם של הציבור ובעלי השליטה. בנק לאומי מהווה את הקבוצה הבנקאית היחידה במערכת בה עדיין קיימת החזקה ממשלתית (כ-6.5%).

מאז הקמת המדינה התאפיינה מערכת הבנקאות בהתפתחויות רבות שהשפיעו עליה והובילו אותה למבנה המוכר לנו היום. הספרות המקצועית מונה מספר גורמים מרכזיים שפעלו, בעיקר עד שנות השמונים, למיעוט מספר השחקנים בענף ולמידת הריכוזיות הגבוהה בו. בין הגורמים העיקריים ניתן למנות את גודלו של המשק הישראלי והיכולת להגיע להיקף פעילות דרוש כדי להבטיח מיצויים של יתרונות לגודל ולמגוון, יעילות תפעולית וביזור סיכונים נאות. עם זאת, רמת הריכוזיות הקיימת עולה על זו הנדרשת על מנת להשיג את היתרונות המנויים לעיל.

איור 2.2.2: מדד הרפינדל (H) ומדד נתח השוק של שני הבנקים הגדולים (CR₂)

האשראי השקלי הלא צמוד¹, על בסיס לא מאוחד, 1993 עד נובמבר 2011



1. הצגת הנתונים עבור המגזר השקלי נובעת מזמינות הנתונים ומתוך הנחה כי הריכוזיות במגזר משקפת את הריכוזיות בסך הפעילות. המקור: דוחות כספיים לציבור, דיווחים לפיקוח על הבנקים ועיבודי היחידה הכלכלית בפיקוח על הבנקים.

לצורך בחינת התפתחות רמת ריכוזיות המערכת בשני העשורים האחרונים, חושבו שני מדדי ריכוזיות מקובלים בספרות המקצועית: מדד הרפינדל-הירשמן¹³ לריכוזיות הענף (HHI) ומדד הבוחן את

¹² להרחבה ראו: א. אליאס, ר. מינצר ר. ורוטנברג ד., "יעילותם התפעולית של הבנקים המסחריים בישראל", סוגיות בבנקאות 14, בנק ישראל, אוגוסט 1999; ב. רוטנברג ד. "מבנה אופטימאלי של מערכת הבנקאות הישראלית – הלכה למעשה", סוגיות בבנקאות, בנק ישראל, נובמבר 1994.

¹³ $\frac{1}{n} \leq H = \sum_{i=1}^n S_i^2 = \sum_{i=1}^n (S_i - \bar{S})^2 + \frac{1}{n} = n\sigma^2 + \frac{1}{n} \leq 1$ כאשר S_i הוא גודל נתח השוק של בנק i ו- n הוא מספר הבנקים או מספר הקבוצות הבנקאיות במערכת הבנקאות.

2. מדד Panzar & Rosse מצביע על רמת תחרות נמוכה במערכת הבנקאות הישראלית¹⁶. מחקרים שבדקו את ערכו של מדד P-R במערכת הבנקאות הישראלית מצאו כי רמת התחרות במערכת הבנקאות הישראלית נמוכה משמעותית מזו המאפיינת את ממוצע המדינות בנות ההשוואה¹⁷:
 Claessens & Laeven (2003) מצאו כי המדד עומד על 0.57 לישראל (עבור השנים 1993 – 2004) לעומת 0.71 בקבוצת ההשוואה; מחקר שבוצע על ידי הבנק המרכזי בהולנד (Spierdijk, Finnie,)
 Bikker, 2006¹⁸, המציג את מידת התחרותיות במערכות בנקאיות שונות לפי מדד P-R, מצא כי ה-P-R הממוצע בעולם עומד על 0.50 ובישראל (עבור השנים 1986 – 2005) עמד המדד על 0.115 בלבד לעומת 0.42 עבור קבוצת ההשוואה.

ב. תחרותיות וחסימי כניסה ומעבר במערכת הבנקאות

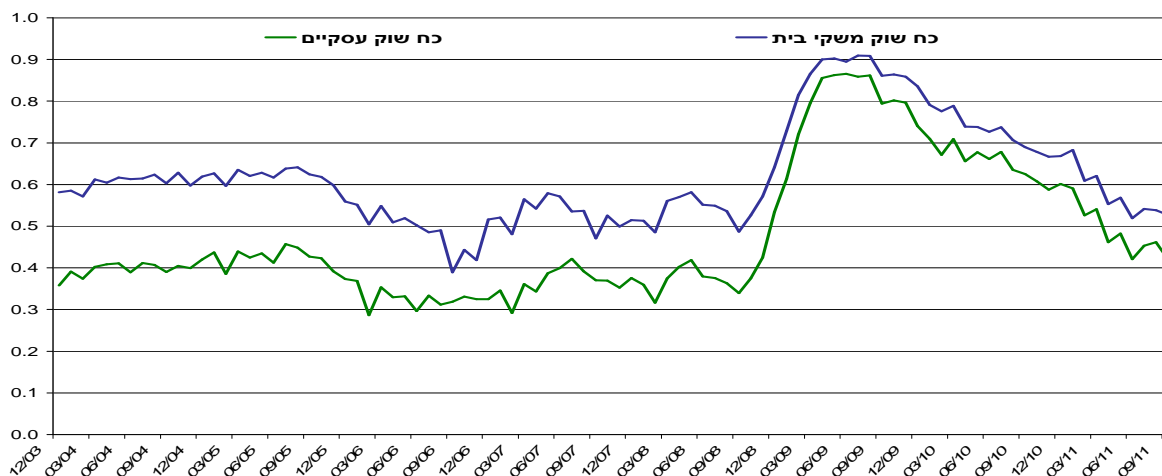
הספרות המקצועית נוטה להבחין בין שתי גישות¹⁹ לבחינת התחרותיות בענף הבנקאות:

1. גישת המבנה (SCP-Structure conduct performance) – גישה הטוענת לקשר בין מבנה המערכת הבנקאית, התנהגות הבנק וביצועיו. לפי גישה זו ככל שהמערכת הבנקאית ריכוזית יותר, יכולתם של התאגידים הבנקאיים להפעיל כוח שוק ולהציג ביצועים טובים יותר גבוהה יותר. הספרות המקצועית מוצאת קשר חיובי בין מידת הריכוזיות בענף לבין רמת הביצוע של מערכת הבנקאות – קשר זה נמצא ברוב המחקרים האמפיריים שהתבצעו בחו"ל. בחינת קשרים אלו בישראל נעשתה במספר עבודות²⁰. עבודתם של אליאס ומשעל (1998) הראתה כי קיים קשר חיובי ומובהק בין ריכוזיות המערכת לבין ביצועי המערכת. רוטנברג בעבודתו (2008)²¹ מצא, כי הריכוזיות הגבוהה בישראל מובילה ל"התעצמות כוח השוק" במערכת, אולם כהגדרתו, הקשר בין השניים לא נמצא חזק במיוחד.
2. גישת "האיום התחרותי" (Contestability) – גישה זו גורסת כי תחרות יכולה להתקיים גם במערכות בנקאות ריכוזיות והגורם הקובע את מידת התחרותיות בענף אינו מספר הבנקים כי אם תכונות שוק בסיסיות, לדוגמה חסימי כניסה ויציאה מהענף, קיומם של תחליפי אשראי ופיקדונות וכדומה.

¹⁶ מדד P-R נועד לאמוד את התחרות במערכת בנקאית באופן ישיר, מבלי לעשות שימוש במידע על מבנה המערכת (על ידי אומדן השינוי בפדיון הבנק, הנובע משינוי במחירי גורמי הייצור בשיווי משקל. המדד מחושב כסכום הגמישויות של הפדיון ביחס למחירי גורמי הייצור. ערכיו האפשריים של המדד נעים בין $-\infty$ ל-1, כאשר בתחרות מושכלת המדד יהיה שווה ל-1.
¹⁷ ההשוואה המוצגת מבוססת על עבודתו של רוטנברג ד', "התחרותיות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל", הרבעון לכלכלה (2008).
¹⁸ מתוך: בנק ישראל, בחינת מחירי השירותים הבנקאיים – המלצות צוותי העבודה, ינואר 2007.
¹⁹ קיימת גישה נוספת שלא נעשה בה שימוש רב: גישת היעילות (Efficiency hypothesis) – גישה הקושרת את ביצועי הבנק ומידת הריכוזיות בענף למידת יעילותו של התאגיד הבנקאי.
²⁰ סוקולר, מ', רוטנברג ד' (1981), "גישה סימולטנית לניתוח הקשר שבין המבנה לרמת הביצוע של מערכת המוסדות הבנקאיים בישראל", סוגיות בבנקאות 3, (אפריל 81), 7-20.
 אליאס, ר', משעל א' (1998), "בחינת הקשר בין מבנה לרמת ביצוע במערכת הבנקאות הישראלית לשנים 1989 – 1998" נייר לדיון, יחידת המחקר, הפיקוח על הבנקים.
 רוטנברג, ד' (1994), "מבנה אופטימאלי של מערכת הבנקאות הישראלית – הלכה למעשה", סוגיות בבנקאות 12 (נובמבר), 74-79.
 אליאס ר' וסמט צ' (1994), "מבנה מערכת הבנקאות הישראלית, דרגת התחרות בה והשפעתם על המרווח הפיננסי במגזר השקלי הלא-צמוד", סוגיות בבנקאות 12 (נובמבר 27-48).
²¹ רוטנברג ד', "התחרותיות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל", הרבעון לכלכלה (2008).

מדד כוח השוק

איור 2.2.4: מדד כוח שוק בישראל, שבעת התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל



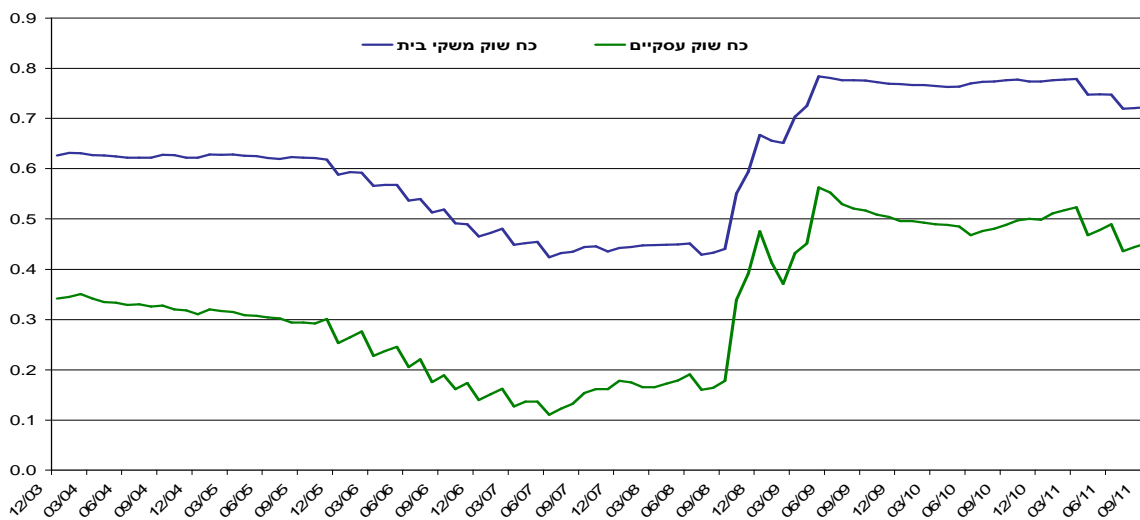
1. "מרווח ריבית יחסי": $(RL-Rm) / RL$

כאשר, RL = עבור משקי הבית: ריבית על האשראי למשקי בית לתקופה של עד שנה (לא כולל אשראי לרכישת דירות). עבור פירמות עסקיות: ריבית על האשראי לעסקיים לתקופה של עד שנה.

Rm = עבור משקי הבית - עלות אפקטיבית של פז"ק; עבור פירמות עסקיות: עלות אפקטיבית של פח"ק.

2. שבעת התאגידים הבנקאיים הגדולים בישראל הינם: לאומי, הפועלים, דיסקונט, מזרחי-טפחות, הבינלאומי, ירושלים ואגוד. המקור: דיווחים לפיקוח על הבנקים.

איור 2.2.5: מדד כוח שוק במדינות האיחוד המוניטארי האירופי



1. "מרווח ריבית יחסי": $(RL-Rm) / RL$

כאשר, RL = עבור משקי הבית: ריבית על האשראי למשקי בית לתקופה של עד שנה (לא כולל אשראי לרכישת דירות). עבור פירמות עסקיות: ריבית על האשראי לעסקיים לתקופה של עד שנה.

Rm = הן עבור משקי הבית והן עבור פירמות עסקיות: ריבית על פיקדונות Overnight.

2. מדינות האיחוד המוניטארי האירופי הינן 17 המדינות החברות ב"גוש האירו": אוסטריה, איטליה, אירלנד, אסטוניה, בלגיה, גרמניה, הולנד, יוון, לוקסמבורג, מלטה, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת וקפריסין.

המקור: European Central Bank, Monthly Bulletin

כדי לבחון את הקשר שבין מידת התחרותיות במערכת הבנקאית לבין ביצועי התאגידים הבנקאיים חשבנו את מדד לרנר, המהווה למעשה את מדד "כוח השוק"²². את המדד חישבנו עבור שני מקטעי פעילות: קמעונאית ועסקית, הן עבור ישראל והן עבור מדינות האיחוד האירופי²³. מנתוני ההשוואה המוצגים לעיל (איור 2.2.4 ואיור 2.2.5) עולות שתי נקודות מרכזיות:

1. תופעה מוכרת בעולם ובישראל: כוח השוק המופעל על לקוחות קמעונאיים גבוה יותר מזה המופעל על לקוחות עסקיים, לאור קיומם של תחליפי אשראי רבים ללקוחות המגזר העסקי (לדוגמה, שוק ההון, בנקים זרים, גופים מוסדיים) והיעדר תחליפים ברמה נאותה ללקוחות הקמעונאיים. בשלוש השנים האחרונות אנו עדים לירידה בכוח השוק המופעל על לקוחות מגזר משקי הבית ועל לקוחות המגזר העסקי בישראל.

הפער בין כוח השוק המופעל על לקוחות משקי הבית לבין כוח השוק המופעל על הלקוחות העסקיים בישראל הוא נמוך יותר ביחס למדינות האיחוד האירופי (בבחינה שבוצעה על בסיס נתוני ECB²⁴).

2. כוח השוק הממוצע שהופעל על לקוחות משקי הבית בישראל בתקופה 09/2011- 12/2003 היה זהה לזה שהופעל על לקוחות משקי הבית במדינות האיחוד האירופי ועמד על 0.62. בהשוואה כאמור, חשוב לציין כי מדד כוח השוק מושפע, באופן משמעותי, ממחזורי העסקים, מרמת הסיכון ומשערי הריבית במדינות השונות – כך למשל נכון לספטמבר 2011 כוח השוק המופעל על לקוחות משקי הבית בישראל (0.53) נמוך מזה המופעל על לקוחות משקי הבית באיחוד האירופי (0.72); ותמונה הפוכה נצפתה בספטמבר 2009, אז כוח השוק שהופעל על משקי הבית בישראל היה גבוה מזה שהופעל על משקי הבית באיחוד האירופי.

גורם משמעותי נוסף לקיומם של חסמי כניסה ומעבר גבוהים במערכת הבנקאית הוא קיומם של פערי מידע. כך, כאשר לקוח בעל יכולת פירעון טובה יעבור לבנק חדש, שאינו מכירו היטב, הוא עשוי למצוא עצמו מסווג יחד עם לקוחות בעלי יכולת פירעון נמוכה. לו מידע זה היה בידי הבנק היה בכוחו להוזהל את מחיר השירותים הבנקאיים עבור הלקוח²⁵. מצב דברים זה מקבל משנה תוקף כאשר אנו בוחנים אפשרות כניסה של שחקנים מחוץ למערכת הבנקאית. היעדר מידע על הלקוחות מקטין את ההסתברות לכניסתם של שחקנים חדשים לתחום מתן האשראי ושירותים בנקאיים נוספים למשקי בית ועסקים קטנים מאחר שהוא מקשה על גופים אלו לנהל את הסיכונים באופן מיטבי.

פערי מידע אלה מקימים גם הם חסם מעבר בפני לקוחות המעוניינים לעבור מבנק אחד לאחר או מבנק למוסד פיננסי אחר. ההתקשרות בין הבנק לבין הלקוח נתפסת כהתקשרות ארוכת טווח, במהלכה הלקוח אינו מחפש באופן מתמיד אחר חלופות זולות יותר. הקשר ארוך השנים שבין הבנק

²² מדד "כוח השוק": $(R_L - R_m) / R_L$

כאשר R_L = עבור משקי הבית: ריבית על האשראי למשקי בית לתקופה של עד שנה (בישראל, לא כולל אשראי לרכישת דירות). עבור פירמות עסקיות: ריבית על האשראי לעסקיים לתקופה של עד שנה.

R_m = הן עבור משקי הבית והן עבור פירמות עסקיות: ריבית חסרת סיכון (לרוב, ריבית הבנק המרכזי או תשואת איגרת חוב ממשלתית קצרת טווח).

²³ הריבית על הפיקדונות במגזר משקי הבית בישראל הינה ריבית הפז"ק שהינה ריבית לתקופות קצרות שבין שבוע לשנה.

²⁴ ההשוואה בוצעה על אשראי קמעונאי לטווח קצר עם מח"מ של עד שנה (לא כולל אשראי לרכישת דירות).

²⁵ Kim, Kliger & Vale: "Banking is a major sector in the economy in which switching costs seem to be prevalent due to information asymmetry. A high quality borrower switching to a competing (uniformed) bank may be pooled with low quality borrowers and confront unfavorable conditions"

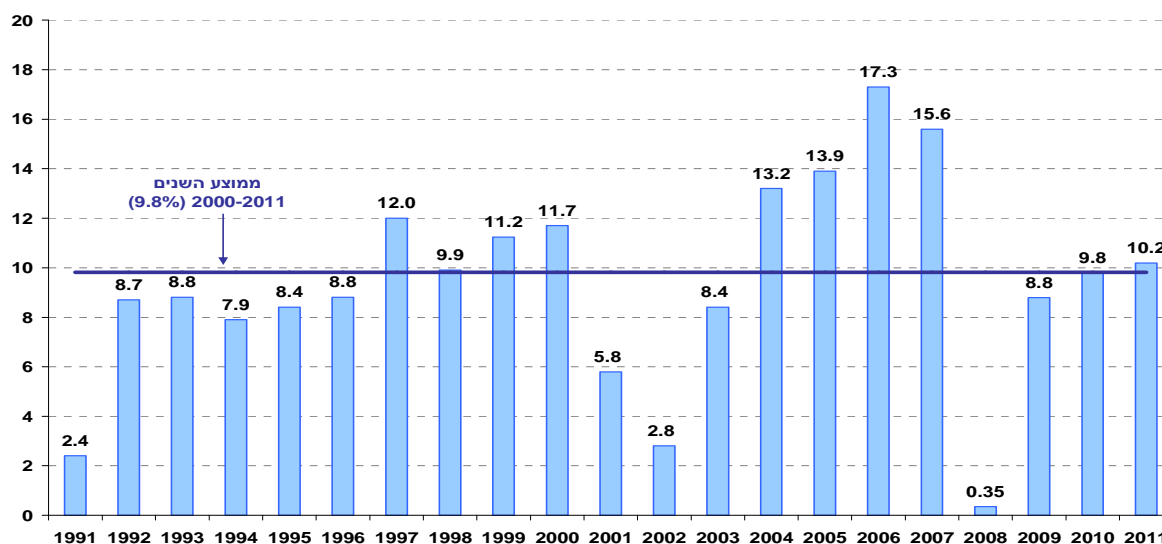
ללקוחו מאפשר לבנק להכיר היכרות אינטימית את מצבו הפיננסי של הלקוח, אמינותו, צרכיו והרגליו. ככל שמערכת היחסים הבנקאית ארוכה יותר, המידע הנצבר בידי הבנק על הלקוח רב יותר. עניין זה עשוי להגביר את תופעת פערי המידע ובמקביל להגדיל את עלויות העסקה הכרוכות במעבר מבנק אחד למשנהו.

בנוסף, חלקים שונים בשירותים שמעניקים הבנקים ללקוחותיהם הינם מורכבים ונעדרים שקיפות כלפי הלקוח. פערי מידע אלה פוגמים ביכולתו של הלקוח לאסוף מידע אודות השירותים הבנקאיים ומחיריהם ולהשוות בין תעריפי הבנקים השונים ובכך אף מגדילים את עלויות החיפוש של הלקוח המבקש לבחון את כדאיות המעבר שלו מבנק אחד למשנהו.

ג. רווחיות, יעילות ומרווחים

איור 2.2.6: התפתחות הרווחיות (התשואה להון לאחר מס) על פני זמן,

חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, דצמבר 1990 - דצמבר 2011



המקור: דוחות כספיים לציבור ועיבודי היחידה הכלכלית בפקוח על הבנקים.

כחלק ממערכת הבנקאות העולמית ומהכלכלה הגלובלית מושפעת גם מערכת הבנקאות הישראלית מההתפתחויות ומהמגמות המאפיינות את הענף והכלכלה בעולם. סביר כי בשנים של מיתון או האטה כלכלית, חשיפתם של הבנקים לסיכון גדלה, ההפרשות להפסדי אשראי גדלות והרווח הנקי והרווחיות²⁶ קטנים. מאידך, בשנים בהן מתאפיינת הפעילות הכלכלית בצמיחה וגידול בביקוש לאשראי ובאיכותו, ההשפעה על רווחי ורווחיות הבנקים הופכת חיובית. בנוסף, פועלים על הרווח גורמים רבים אחרים, ביניהם: מדיניות מוניטארית, שינויים בשער החליפין, התפתחויות בשווקים הפיננסיים ושינויים אינפלציוניים.

ביטוי לאמור ניתן למצוא בתודות הגבוהה המאפיינת את התפתחות רווחיות מערכת הבנקאות הישראלית על פני זמן ובשנות הגבוהה המאפיינת את התפתחות זו (איור 2.2.6).

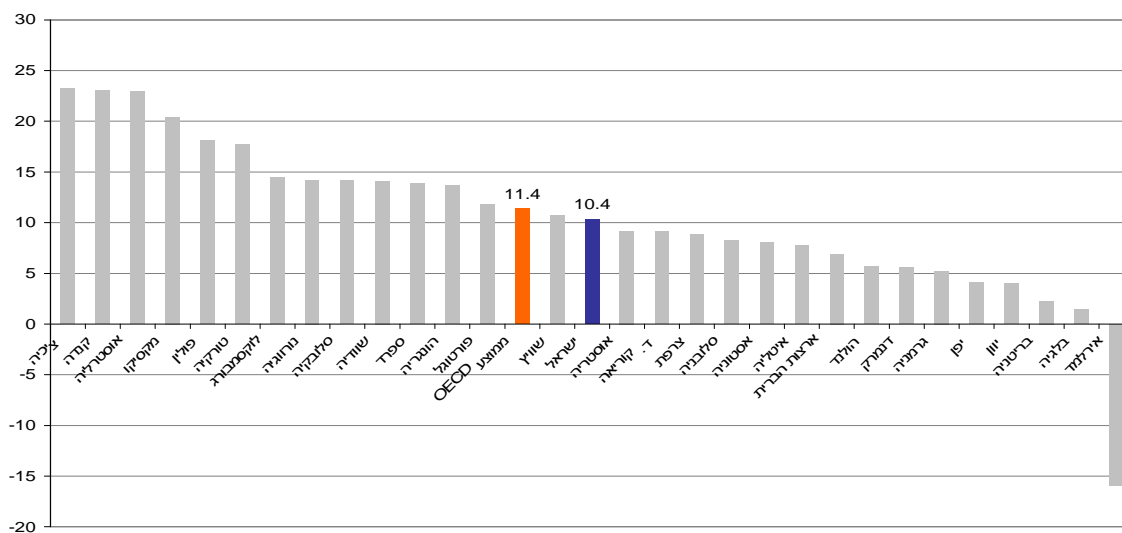
²⁶ מדד מקובל לרווחיות הינה התשואה להון העצמי הממוצע.

בבחינת רווחיות מערכת הבנקאות הישראלית בהשוואה למדינות ה-OECD בשנת 2010 עולה כי רווחיותה של המערכת המקומית אינה חריגה בהשוואה למקובל בעולם ואף נמוכה מממוצע קבוצת במדגם לשנים 2006-2010. (איור 2.2.7).

השוואות בינלאומיות

איור 2.2.7: ממוצע התשואה להון במדינות OECD,

ממוצע¹ השנים 2006-2010



1. בחישוב הממוצע הושמטה אירלנד.

המקור: קרן המטבע הבינלאומית (IMF). נתונים עבור ישראל לקוחים הדוחות הכספיים לציבור.

טבלה 1: השוואת מרווחי ריבית בין בנקים בישראל לבין 25 בנקים גדולים בעולם

סטיית תקן	מרווח ריבית				נכסים (מיליארדי ש"ח)	מדינה	בנק
	ממוצע	2009	2010	2011			
0.15%	1.17%	1.33%	1.13%	1.04%	10,416	יפן	Mitsubishi UFJ
0.08%	1.49%	1.42%	1.57%	1.49%	10,188	גרמניה	Deutsche Bank
0.22%	2.71%	2.94%	2.68%	2.51%	9,709	אנגליה	HSBC
0.13%	1.89%	1.74%	2.00%	1.92%	8,812	אנגליה	Royal bank of
0.15%	2.62%	2.62%	2.76%	2.47%	8,603	ארה"ב	Bank Of America
0.20%	2.97%	3.12%	3.06%	2.74%	8,535	ארה"ב	JPMorganChase
0.11%	0.85%	0.96%	0.83%	0.75%	7,965	יפן	Mizuho
0.13%	3.01%	3.05%	3.12%	2.86%	7,433	ארה"ב	Citigroup
0.06%	2.68%	2.62%	2.68%	2.74%	6,156	ספרד	Santander
0.15%	1.41%	1.56%	1.40%	1.27%	5,735	יפן	Sumitomo Mitsui
0.35%	1.61%	1.20%	1.82%	1.80%	5,718	אנגליה	Lloyds Banking
0.14%	1.87%	1.72%	2.00%	1.87%	5,225	הולנד	ING
0.12%	0.67%	0.60%	0.60%	0.80%	4,921	שוויץ	UBS
0.19%	4.16%	4.28%	4.26%	3.94%	4,784	ארה"ב	Wells Fargo
0.12%	2.57%	2.71%	2.53%	2.48%	3,124	ספרד	BBVA
0.18%	2.01%	2.19%	1.99%	1.84%	2,907	קנדה	Royal Bank of
0.10%	2.42%	2.54%	2.35%	2.37%	2,645	קנדה	Toronto Dominion
0.10%	2.26%	2.38%	2.21%	2.19%	2,459	אוסטרליה	Westpack
0.03%	1.70%	1.68%	1.73%	1.68%	2,257	קנדה	Scotiabank
1.20%	7.80%	9.00%	7.80%	6.60%	1,698	ברזיל	Itau Unibanco
0.47%	6.73%	6.90%	7.10%	6.20%	1,664	ברזיל	Bradesco
0.24%	1.63%	1.82%	1.70%	1.36%	1,243	ארה"ב	Bank of New York
0.16%	3.96%	3.82%	4.14%	3.92%	1,036	ארה"ב	PNC financial
0.41%	1.39%	1.84%	1.31%	1.03%	675	אירלנד	Allied Irish Banks
0.17%	3.77%	3.90%	3.82%	3.58%	511	יוון	National Bank of
0.39%	2.16%	2.23%	2.51%	1.75%	365	ישראל	בנק לאומי
0.51%	2.71%	2.59%	3.27%	2.27%	357	ישראל	בנק הפועלים
0.09%	2.35%	2.40%	2.39%	2.24%			ממוצע בנקים בעולם
0.36%	2.37%	2.30%	2.76%	2.05%			ממוצע הבנקים בישראל
0.14%	2.61%	2.72%	2.66%	2.46%			ממוצע קבוצת המדגם

מרווח ריבית כולל - מהשוואה בין הדוחות של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל לבין הדוחות של 25 בנקים גדולים בעולם²⁷ עולה כי מרווחי הריבית הממוצעים²⁸ בקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל, בשנים 2009-2011, דומים למרווחי הריבית הממוצעים בבנקים בעולם באותן תקופות. בנטרול בנקים עם מרווחים חריגים²⁹ התמונה לא משתנה. עוד עולה מההשוואה כי התנודתיות (סטיית התקן) של מרווחי הריבית בישראל גבוהה מהתנודתיות של מרווחי הריבית בבנקים בעולם.

²⁷ במונחי market cap ו/או נכסים. נבחרו 25 הבנקים הגדולים מבין אלו שמדווחים לרשות ניירות ערך בארה"ב, אשר יש להם דוח זמין לשנת 2011.

²⁸ מרווחי הריבית חושבו כהכנסות ריבית נטו לחלק ליתרת נכסים מניבי ריבית. בישראל - מבוסס על חישוב מתוך נתוני תוספת ג' לפני נגזרים. בחו"ל - על נתוני ה-net interest margin שנכללו בפועל בדוחות של הבנקים (ככלל, לפי הוראות ה-SEC מרווחים אלה מחושבים בעקביות לשיטה של תוספת ג').

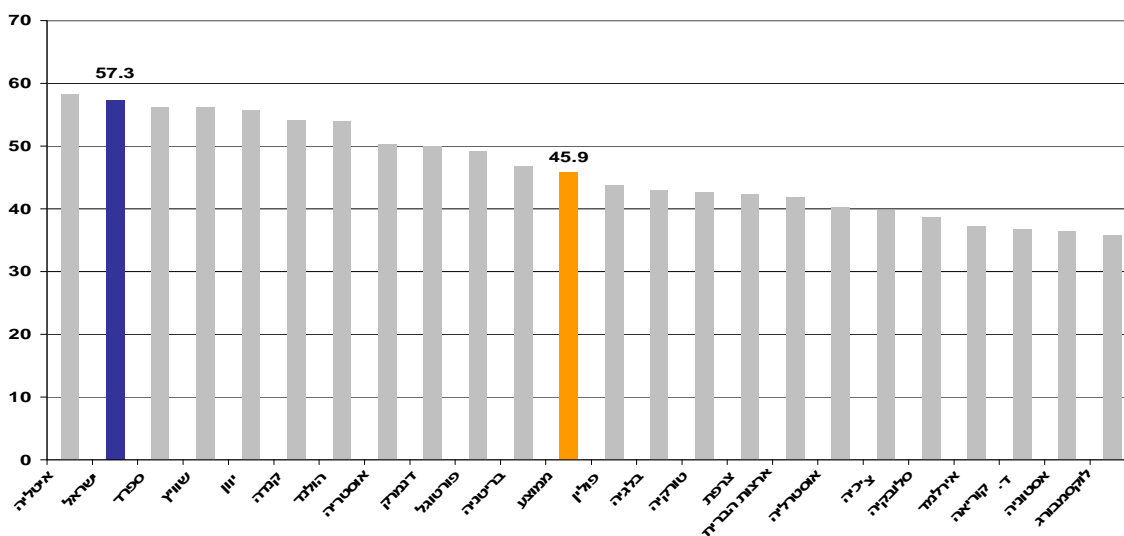
²⁹ שני הבנקים עם המרווחים הכי גבוהים (מעל ל-6%), ושני הבנקים עם המרווחים הכי נמוכים (מתחת ל-1%).

יעילות תפעולית

בחינת פונקצית הוצאות הייצור מאפשרת לתאגיד הבנקאי למצות טוב יותר יתרונות אפשריים לגודל ולהתייעל תוך בחינת אפשרויות שונות, דוגמת פריסת סניפים, שילוב טכנולוגיות חדשות, שינוי תמהיל כוח האדם ועוד, כאשר בכל מקרה, מדיניות ההוצאה של התאגידים בטווח הזמן הקצר והארוך מושפעת מגורמים שונים, וביניהם: הסכמים עם עובדים והתפתחויות טכנולוגיות (רוטנברג, 2002)³⁰.

איור 2.2.8: הוצאות שכר ונלוות בסך ההוצאות התפעוליות והאחרות במדינות OECD¹,

2010



בקבוצת המדגם לא נכללו: גרמניה, הונגריה, יפן, מקסיקו, נורווגיה, סלובניה, שבדיה בשל היעדר נתונים. המקור: קרן המטבע הבינלאומית (IMF).

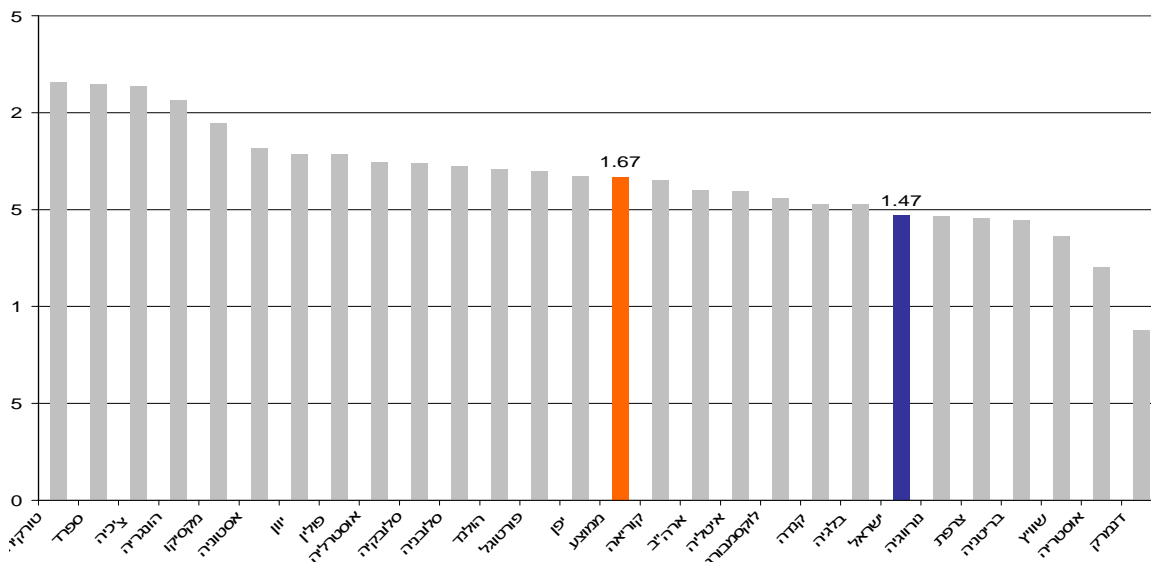
ניתן לחלק את ההוצאות התפעוליות של התאגידים הבנקאיים לשני רכיבים עיקריים: (א) הוצאות שכר ונלוות, המהוות את חלק הארי; (ב) יתר ההוצאות התפעוליות, הכוללות פחת, תקשורת, מחשב ועוד. בחינת התפלגות ההוצאות התפעוליות על פני זמן ממחישה את יציבות הרכב ההוצאות התפעוליות וכן את השינויים האיטיים והמתמשכים של צמצום משקלן של הוצאות השכר וההוצאות הנלוות בסך ההוצאות התפעוליות.

בחינת משקל הוצאות השכר וההוצאות הנלוות בסך ההוצאות התפעוליות והאחרות בהשוואה לבנקים במדינות OECD מעלה כי נכון לדצמבר 2010, ערכו של היחס בישראל (57.3%) גבוה מהממוצע העולמי (45.9%; איור 2.2.8). חשוב לציין כי הצגה זו פשטנית ואינה מביאה בחשבון מרכיבים שונים שמטים את התוצאות לרעת מערכת הבנקאות המקומית. דוגמה לכך היא רכיב המיסוי בגין הוצאות השכר המשוך בישראל לעלויות השכר ואילו בחו"ל מוצג באופן נפרד מעלויות השכר.

³⁰ רוטנברג ד', "ניהול בנקאי בישראל: ניהול נכסים, התחייבויות וסיכונים", הוצאת כתר (2002).

בחנית יחס היעילות של התאגידים הבנקאיים בישראל בהשוואה לזה של בנקים במדינות ה-OECD מעלה כי נכון לדצמבר 2010, יעילותם התפעולית של התאגידים הבנקאיים בישראל (1.47%) נמוכה מממוצע קבוצת המדגם (1.67%; איור 2.2.9).

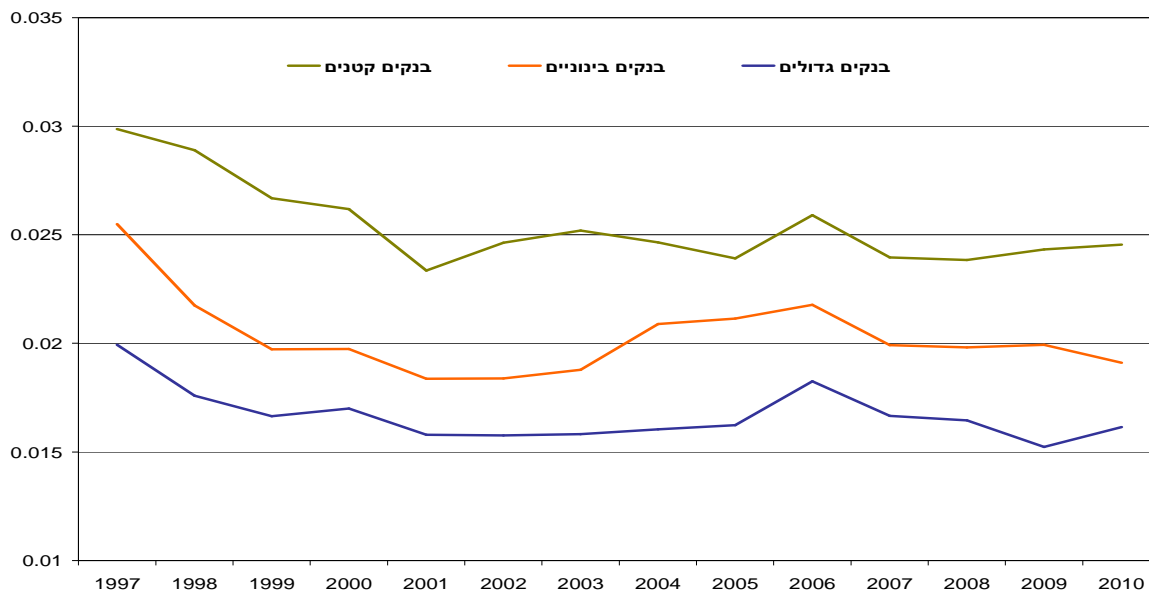
איור 2.2.9: יחס היעילות¹ במדינות OECD², 2010



1. מחושב כיחס בין סך ההכנסות התפעוליות והרווח מפעולות מימון לסך ההוצאות התפעוליות והאחרות. נקרא בספרות **Efficiency Ratio**. לעתים הוא מוצג כהופכי של היחס שחישבנו כאן, כלומר כסך ההוצאות התפעוליות והאחרות בסך ההכנסות (המימוניות והתפעוליות).
 2. בקבוצת המדגם לא נכללו: איסלנד, גרמניה ושבדיה בשל היעדר נתונים.
 המקור: קרן המטבע הבינלאומית (IMF).

בנוסף, בוצע חישוב של הוצאות התפעול לשקל תפוקה על פי קבוצות גודל שונות של בנקים. לשם כך חולקו הבנקים לשלוש קבוצות גודל (קבוצות התייחסות): בנקים "גדולים" – בנקים שתפוקתם עולה על 150 מיליארדי ש"ח; "בינוניים" – שתפוקתם בין 40 ל-150 מיליארדי ש"ח; "קטנים" – תפוקה עד 40 מיליארדי ש"ח. כמדד לתפוקה הבנקאית נבחר סך הנכסים, הכוללים את יתרות הנכסים המאזניים ושווה ערך האשראי של הנכסים החוץ מאזניים.

איור 2.2.10: יחס ההוצאות התפעוליות ליחידת תפוקה לפי קבוצת גודל, 1997-2010



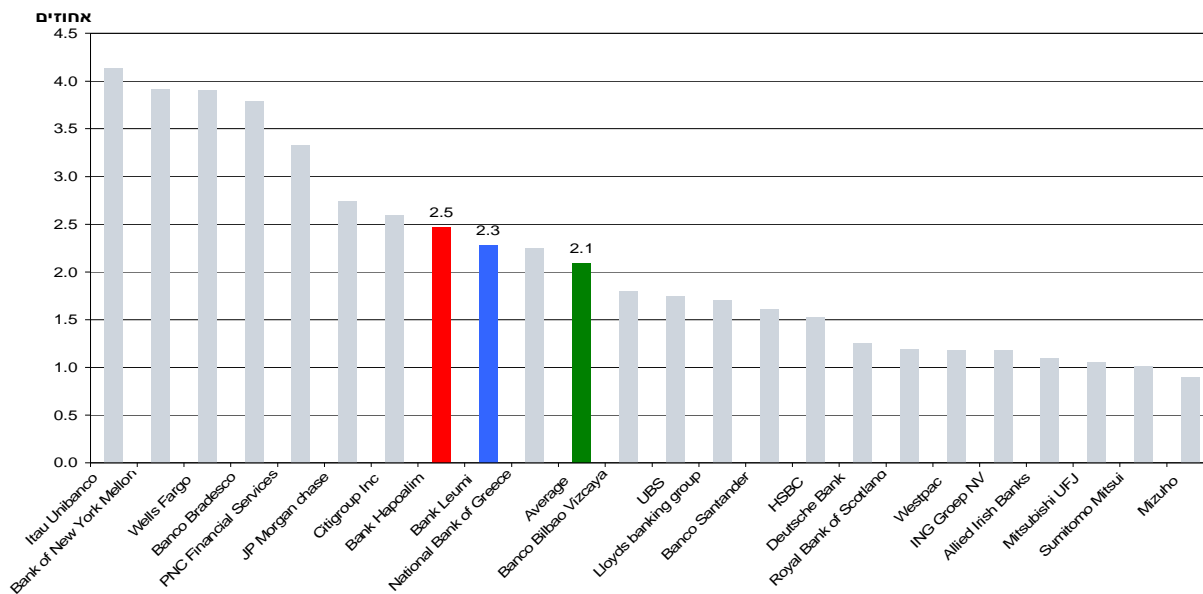
(1) מוגדר כסך ההוצאות התפעוליות ביחס לתפוקה. התפוקה חושבה כסך הנכסים המאזניים ושווה ערך של הנכסים החוץ-מאזניים.
 (2) בקבוצת הבנקים הקטנים נכללים גם בנקים שהיו פעילים בתקופה זו (1997-2008) או בחלק ממנה, וזאת כדי לא להשפיע על איכות המדדים. הבנקים הנכללים בקבוצה זו הם: בנק איגוד, בנק מרכנתיל-דיסקונט, בנק אוצר החייל, בנק יהב, בנק ערבי-ישראלי, בנק מסד, בנק פאג'יי, בנק קונטיננטל, בנק ירושלים (החל משנת 1997), בנק אינווסטק-ישראל, בנק הספנות (עד שנת 2002), בנק יורו-טרייד, הבנק למסחר (עד שנת 2001).
 (3) בקבוצת הבנקים הבינוניים נכללים: בנק דיסקונט, בנק המזרחי והבנק הבינלאומי.
 (4) בקבוצת הבנקים הגדולים נכללים: בנק הפועלים ובנק לאומי.
 המקור: דוחות כספיים לציבור.

באיור 2.2.10 מוצגת ההוצאה הממוצעת על פני השנים 1997-2010. מהנתונים עולות שתי נקודות עיקריות: **א.** מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת ביתרונות לגודל – הדבר עולה בבירור מאיור 2.2.10, הממחיש את הפער בין העלות הממוצעת בקבוצת הבנקים הגדולים, הבינוניים והקטנים לאורך כל התקופה; **ב.** ההוצאה הממוצעת ירדה בסוף שנות ה-90 בכל אחת מקבוצות הגודל והתייצבה על רמות הוצאה ממוצעת נמוכות יותר במהלך שנות ה-2000. נציין כי למרות העלות הנמוכה יחסית של הבנקים הגדולים ליחידת תפוקה, דווקא הבנקים הקטנים והבינוניים מציעים מחירים טובים יותר עבור משקי הבית, למשל בריבית על פיקדונות, ויכול שבכך יש משום היעדר איום תחרותי.

בחינת הוצאות התפעול לשקל תפוקה בהשוואה בינלאומית לשנים 2009-2011 מעלה כי העלות הממוצעת ליצור יחידת תפוקה במערכת הבנקאות הישראלית גבוהה יותר מאשר זו המאפיינת מערכות בנקאות מובילות בעולם (איור 2.2.11).

איור 2.2.11: עלות ליחידת תפוקה¹

שתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל² מול קבוצות בנקאיות מובילות בעולם³, ממוצע 2009-2011



1. מחושבת כיחס שבין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות לסך הנכסים המאזניים.
 2. "בנק לאומי" ו"בנק הפועלים".

3. קבוצת המדגם מורכבת מהבנקים הגדולים מבין אלו שמדווחים לרשות ניירות ערך בארה"ב במונחי market cap או נכסים, אשר יש להם דוח זמין לשנת 2011.

מקור: עיבודי הפיקוח על הבנקים את בסיס הנתונים של חברת BankScope.

4. אופי הפעילות של התאגידים הבנקאיים ומגזרי הפעילות

מערכת הבנקאות הישראלית פועלת כ"בנקאות אוניברסאלית". במסגרת זו מציעים התאגידים הבנקאיים מגוון רחב של שירותים פיננסיים קמעונאיים ועסקיים ללקוחותיהם. שירותים אלו כוללים שירותי תיווך פיננסי קלאסיים של מתן אשראי וקבלת פיקדונות, פעילות במשכנתאות, פעילות בכרטיסי אשראי, פעילות בשוק ההון ועוד.

ככלל, ניתן לחלק את השירותים שמספקים התאגידים הבנקאיים לשלושה סוגים מרכזיים: שירותי ניהול חשבון עו"ש, שירותי אשראי (מתן הלוואות לסוגיהן) ושירותי השקעות (חסכונות ונכסים פיננסיים), כאשר בין סוגי השירותים השונים מתקיימים יחסי גומלין שתוצאתם לרוב הינה צריכתו של סל השירותים הבנקאיים בבנק אחד.

שירות ניהול חשבון העו"ש מהווה הן נקודת מוצא לקשר השוטף שבין הבנק לבין לקוחותיו והן פלטפורמה למתן שירותים אחרים. קיימת זיקה הדוקה בין מצבו של חשבון העו"ש והניסיון שצבר הבנק בניהולו, לבין התנאים בהם הוא יעניק אשראי ללקוח. בנוסף, ריכוז פעילות העו"ש, האשראי וההשקעה בבנק אחד חוסכת ללקוח עלויות משמעותיות.

הפעילות הבנקאית בישראל נחלקת למספר מגזרי פעילות עיקריים. החלוקה מבוססת על סוגי הלקוחות השונים והשירותים המסופקים ללקוחות אלה. עם מגזרים אלה נמנים בין היתר:

מגזר **הבנקאות העסקית**, המספק את מכלול השירותים הבנקאיים והפיננסיים לחברות גדולות. תחום הפעילות העיקרי של מגזר זה הוא מתן אשראי;

מגזר **הבנקאות המסחרית**, המספק את מכלול השירותים הבנקאיים והפיננסיים ללקוחות עסקיים מדרג ביניים. גם במגזר זה תחום הפעילות העיקרי הוא מתן אשראי, אולם בהיקפים מצומצמים יותר;

מגזר **הבנקאות הקמעונאית**, המכונה גם המגזר הצרכני, המספק שירותים בנקאיים כוללים למגוון הלקוחות הפרטיים, למשקי הבית ולעסקים קטנים, לרבות מוצרי השקעה (פקדונות ותכניות חיסכון) ומוצרי אשראי המותאמים לצרכים הייחודיים של לקוחות מגזר זה;

מגזר **הבנקאות הפרטית**, המספק שירותים בנקאיים ופירונוות פיננסיים ללקוחות פרטיים אמידים יחסית, תושבי ישראל ותושבי חוץ. במגזר זה מוצעים מוצרי השקעה מסורתיים ומכשירים פיננסיים מתוחכמים לגידור ולהגנה, כמו גם שירותי אשראי ושירותים מתקדמים בתחום הבנקאות להשקעה. בבחינת ביצועי מגזרי הפעילות הקלאסיים עולים מספר דגשים (לוח 2.2.1: מגזרי פעילות בהמשך):

(1) פערי הריבית במגזרי הפעילות הקמעונאיים גבוהים יותר מאלו שבמגזרי הפעילות העסקיים. תופעה זו אינה ייחודית לישראל והיא מאפיינת גם מערכות בנקאות אחרות בעולם. מבין הגורמים לכך ניתן לציין את קיומה של תחרות הבאה לידי ביטוי בנגישות גבוהה של הלקוחות העסקיים למקורות תחליפים לאשראי ובכלל זה, שוק ההון, בנקאות זרה וגופים מוסדיים, לעומת היעדר תחרות במגזר הקמעונאי, למעט בתחום ההלוואות לדור;

(2) עלות תפעולם של מגזרי משקי הבית ועסקים קטנים גבוהה בהשוואה לזו של מגזרי הפעילות האחרים, כפי שניכר במשקל ההוצאות התפעוליות והאחרות בכל אחד מהמגזרים בסך ההוצאות התפעוליות והאחרות. עלויות התפעול הגבוהות במגזרים אלו נגזרות מהצורך של הקבוצות להחזיק ולתפעל מערך סניפים רחב ונגיש עבור לקוחות המגזרים הקמעוניים, הכולל משאבים אנושיים ופיסיים רבים. במגזר העסקים הקטנים נדרשת הוצאה נוספת מצד התאגידים הבנקאיים לצורך ניטור פעילות לקוחות המגזר ולצורך ליווי עסקי שלהם. לעומת מגזרים אלו, משקלן הנמוך יחסית של ההוצאות בגין פעילות המגזר העסקי נובעות, בין היתר, ממספרם המצומצם של הסניפים העסקיים;

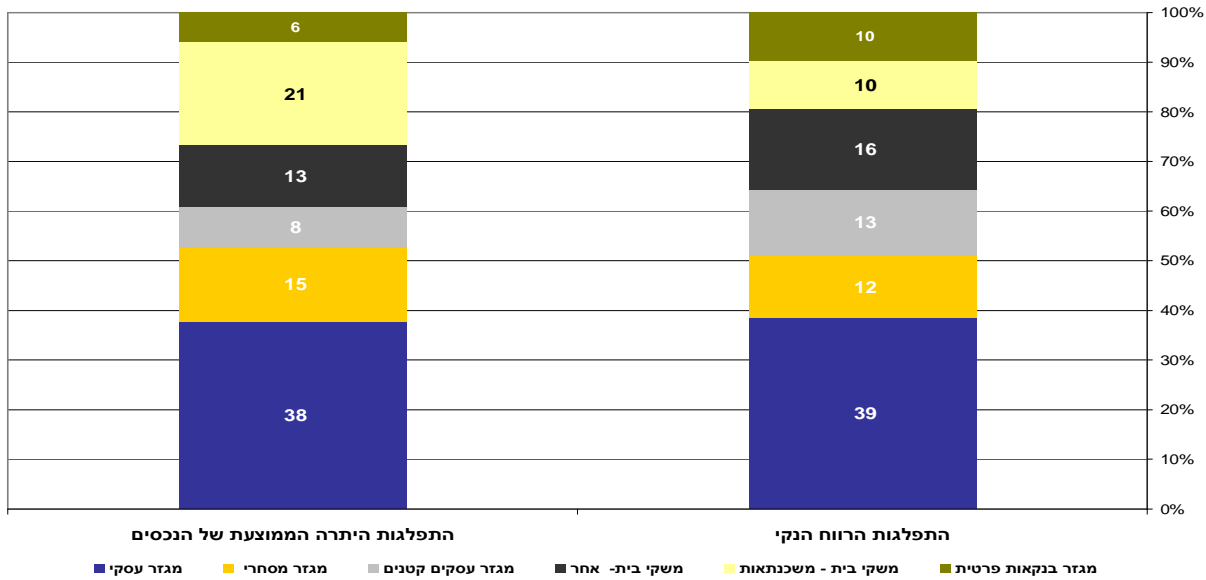
(3) התשואה לנכסים במגזר משקי הבית "האחר" (מגזר משקי הבית בניכוי הלוואות לדור) דומה לזו של מגזרי הפעילות המסחרית והעסקי. הסיבה לכך נעוצה בשני גורמים עיקריים: א. רמת הסיכון הגבוהה יחסית המשויכת ללקוחות המגזר – על אף הביזור הרב המאפיין את תיק אשראי זה; ב. עלויות התפעול הגבוהות המשויכות לפעילות המגזר;

(4) מגזר העסקים הקטנים, על אף היותו המגזר הנושא את התשואה הגבוהה ביותר מבין המגזרים (גם בשקלול רמת הסיכון הגבוהה המאפיינת את הפעילות בו), היקפי הפעילות בו נמוכים (איור 2.2.12). לכך עשויים להיות גורמים שונים וביניהם, ריבוי המשאבים הנדרשים מהבנק לצורך ניטור פעילות הלקוחות הרבים ולצורך העמדת ליווי עסקי לבעלי העסקים, שלרוב הם נעדרי הכשרה ניהולית ועסקית מתאימה;

(5) ביצועיו של המגזר העסקי הינם מחזוריים ובעייתות של גאות כלכלית נוטים לעלות על אלו של המגזרים הקמעונאיים, ולהפך. מצב זה משקף את רגישותה של הפעילות העסקית להתפתחויות המקרו-כלכליות ולמחזורי העסקים במשק – פועל יוצא של אחידות התכונות של חברות העסקיות וחשיפתן לגורמי סיכון זהים. בניגוד לפעילות העסקית, מאופיינים הלקוחות הקמעונאיים במגוון ומשום כך, חשיפתו של המגזר להתפתחויות המקרו-כלכליות מתונה יותר ורמות הרווח הנרשמות בו על פני מחזורי העסקים חלקות יותר.

(6) משקלם של העסקים הקטנים ברווחים (13%) גבוה באופן ניכר ממשקלם בסך הנכסים (8%). כך גם משקלו של מגזר משקי הבית האחר ברווח גדול ממשקלו בסך הנכסים, אם כי בפער קטן יותר. הדבר עשוי להצביע על סבסוד צולב בין המגזרים השונים. לעומת זאת, המגזר המסחרי והעסקי מציגים תרומה לרווח דומה למשקלם בסך הנכסים (איור 2.2.12).

איור 2.2.12: התפלגות יתרת הנכסים הממוצעת והרווח הנקי בין מגזרי הפעילות השונים ממוצע השנים 2007-2011



מקור: דוחות כספיים לציבור.

לוח 2.2.1: מגזרי פעילות - נתונים עיקריים ומדדי ביצוע, חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות, ממוצע השנים 2007-2011 (מיליוני ש"ח)

סך מגזר משקי בית	מזה: משכנתאות	מזה: משקי בית-אחר	מגזר בנקאות פרטית	מגזר עסקים קטנים	סה"כ: משקי בית, בנקאות פרטית ועסקים קטנים	מגזר מסחרי	מגזר עסקי	סה"כ: מסחרי ועסק	
7,657	1,282	6,375	2,162	3,112	12,930	3,441	6,086	9,526	רווח מפעילות מימון לפני הפרשה לחו"מס
5,903	600	5,304	2,350	1,659	9,912	1,025	1,887	2,912	הכנסות תפעוליות ואחרות
13,560	1,882	11,679	4,512	4,770	22,842	4,465	7,973	12,438	סך הכנסות
768	77	691	57	562	1,387	690	1,514	2,204	הפרשה לחובות מסופקים
10,717	901	9,817	3,625	2,990	17,332	2,587	2,795	5,382	הוצאות תפעוליות ואחרות
2,075	905	1,170	829	1,219	4,123	1,188	3,664	4,852	רווח מפעולות רגילות לפני מיסים
1,556	584	972	585	812	2,953	745	2,321	3,065	רווח נקי
232,183	144,462	87,721	42,266	56,954	331,402	104,846	264,842	369,689	יתרה ממוצעת של נכסים
285,503	13,130	272,373	215,021	58,807	559,332	69,671	149,538	219,209	יתרה ממוצעת של התחייבויות
178,907	96,878	82,029	32,005	52,788	263,700	108,880	299,731	408,611	יתרה ממוצעת של נכסי סיכון
206,911	24,100	182,811	255,646	34,991	497,548	72,287	758,025	830,313	יתרה ממוצעת של נכסים בניהול
4,259	1,055	3,204	672	2,273	7,204	2,471	4,377	6,848	מרווח מפעילות מתן אשראי
2,776	56	2,720	1,338	508	4,622	462	350	812	מרווח מפעילות קבלת פיקדונות
622	172	450	152	330	1,104	507	1,358	1,866	אחר
7,657	1,282	6,375	2,162	3,112	12,930	3,441	6,086	9,526	סה"כ רווח מפעילות מימון לפני הפרשה לחומ"ס
יחסים:									
1.83	0.73	3.65	1.59	3.99	2.17	2.36	1.65	1.85	מרווח פעילות מתן אשראי ליתרה ממוצעת נכסים
0.97	0.42	1.00	0.62	0.86	0.83	0.66	0.23	0.37	מרווח פעילות קבלת פיקדונות ליתרה ממוצעת התחייבויות
0.27	0.12	0.51	0.36	0.58	0.33	0.48	0.51	0.50	מרווח אחר ליתרה ממוצעת נכסים
0.33	0.05	0.79	0.13	0.99	0.42	0.66	0.57	0.60	הפרשה לחובות מסופקים ליתרה ממוצעת של נכסים
2.96	1.63	3.54	1.68	5.38	2.90	3.94	2.94	3.24	רווח פעילות מימון לפני הפרשה ליתרה ממוצעת של נכסים והתחייבויות
2.66	1.53	3.16	1.64	4.40	2.59	3.15	2.21	2.49	רווח פעילות מימון לאחר הפרשה ליתרה ממוצעת של נכסים והתחייבויות
1.86	0.38	2.51	0.99	2.30	1.67	1.79	0.44	0.84	הוצאות תפעוליות נטו ליתרה ממוצעת של נכסים והתחייבויות
0.80	1.15	0.65	0.64	2.11	0.93	1.36	1.77	1.65	רווח מפעולות רגילות ליתרה ממוצעת של נכסים והתחייבויות
0.60	0.74	0.54	0.45	1.40	0.66	0.85	1.12	1.04	רווח נקי ליתרת ליתרה ממוצעת של נכסים והתחייבויות
0.89	0.63	1.33	1.96	2.14	1.24	1.13	1.38	1.31	רווח מפעולות רגילות ליתרת ממוצעת של נכסים

סיכום הסקירות

מאז היווסדה, עברה מערכת הבנקאות הישראלית מספר תמורות הן במאפייני הפעילות, הן במבנה ההחזקות והן במבנה הפעילות שלה – שינויים אלו מקורם במדיניות שהייתה מקובלת בעבר ורפורמות שונות שהונהגו במערכת הפיננסית והבנקאית, גודלו של המשק הישראלי³¹ וכן באילוצים אקסוגניים אחרים בדמות הסביבה הגיאופוליטית.

גורמים אלו פעלו, בין היתר, לצמצום מספר המתחרים בענף ולעלייה בריכוזיות המערכת הבנקאית. השוואה בינלאומית של ריכוזיות המערכת מחדדת את האמור וממחישה את רמתה הגבוהה של ריכוזיות המערכת הישראלית בהשוואה לממוצע מדינות האיחוד האירופי.

לריכוזיות ולמבנה המערכת הבנקאית יש קשר למידת התחרותיות בענף. מחקרים אמפיריים³² שונים שנערכו בישראל הראו כי קיים קשר חיובי ומובהק בין ריכוזיות המערכת לבין ביצועי המערכת וכי הריכוזיות הגבוהה בישראל מובילה להתעצמות "כוח השוק" במערכת.

הפעלתו של כוח השוק במערכת אינה אחידה ומאופיינת בשונות מסוימת, בין רמתו הגבוהה יחסית במגזרי הפעילות הקמעונאיים לבין רמתו הנמוכה יותר במגזרים העסקיים. פער הריבית, המשקף מדד לביצוע ולהפעלת כוח שוק, ממחיש את האמור ומשקף את הפער הקיים בין עלות האשראי הגבוהה (ביחס לריבית המשולמת על הפיקדונות) במגזרי הלקוחות הקמעונאיים לבין זה הנמוך יותר במגזרים העסקיים. חשוב להדגיש כי תופעה זו אינה ייחודית לישראל והיא אופיינית גם למערכות בנקאות אחרות בעולם. מקורה של השונות היא במידת נגישותם הגבוהה של הלקוחות העסקיים למקורות תחליפיים לאשראי (שוק ההון, בנקאות זרה וגופים מוסדיים), לעומת היעדר תחליפי אשראי ברמה נאותה ללקוחות הקמעונאיים. בנוסף לא נמצא כי יתרונות לגודל שקיימים במערכת הבנקאות מועברים ללקוחות יותר באמצעות הפחתת מחירים.

נוכח העדרה של תחרות חוץ בנקאית על לקוחות המגזר הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים), ובשל היעדר תחליפי אשראי ברמה נאותה ללקוחות אלו, מצב היוצר תלות של הלקוחות הקמעונאיים במערכת הבנקאית, החליט הצוות להתמקד בעידוד התחרות במגזר זה.

יסוד נוסף שהתייחס אליו הצוות בעבודתו היה רווחיות התאגידים הבנקאיים. בחינת רווחיותה של מערכת הבנקאות הישראלית על פני זמן בהשוואה למערכות בנקאות אחרות בעולם העלתה כי הרווחיות לבעלי המניות אינה חריגה. עם זאת, המערכת הבנקאית צריכה להתייעל – שיפור יעילותם התפעולית של התאגידים יאפשר להם להציע ללקוחותיהם שירותים ומוצרים פיננסיים בעלויות נמוכות יותר מאלו המקובלות היום מבלי שהדבר יפגע ביכולתם להציג תשואה בסטנדרטים המקובלים. מצב זה יעודד בנקים מתחרים להתייעל ויתרום להגברת התחרות בענף.

³¹ המגביל את מספרם של המוסדות הבנקאיים היכולים להגיע להיקף פעילות הדרוש כדי להבטיח מיצויים של יתרונות לגודל ולמגוון.

³² ראו הערת שוליים 12.

פרק ג'

הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת
הבנקאית ומחוצה לה

ג. הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה

מבנה המערכת הבנקאית בכל מדינה הוא תוצאה של גורמים רבים הפועלים לאורך זמן ומעצבים את אופן פעילותה ואת זהותם של הגופים הפועלים בה. אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על מבנה מערכות הבנקאות בעולם הוא מכלול החוקים והרגולציה הבנקאיים, שנועדו להבטיח את יציבותם ואת חוסנם של התאגידים הבנקאיים. בבסיסם של חוקים אלה עומדת ההכרה במרכזיות פעילות התיווך הפיננסי לפיתוחו של המשק הכלכלי והפיננסי כאחד, והבנת ההשלכות הדרמטיות של כשל במוסד פיננסי ובתאגיד בנקאי בפרט, על אמון הציבור במערכת הפיננסית. רכיב נוסף של הוראות אלו נועד להבטיח כי תאגידים בנקאיים, בהיותם גופים המורשים להחזיק בכספי הציבור ולנהלם, יהיו בעלי יכולת לספק ללקוחותיהם שירותים בנקאיים ברמה נאותה, זאת תוך שמירה על שקיפות ועל התנהלות הוגנת ויעילה.

כפועל יוצא, החוקים הבנקאיים והרגולציה המשלימה להם יוצרים חסם כניסה אינהרנטי לפעילות בנקאית, בישראל ובשאר המדינות בעולם. מסגרת זו מגדירה, בין היתר, את הגורמים המורשים להחזיק אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי, אופן ההחזקה ושיעורה, ודרישות ביחס להון התאגיד הבנקאי, למערכי הניהול והבקרה שעליו לקיים, ולמשל התאגידי שלו.

גורמים משמעותיים נוספים המשפיעים על מבנה של מערכת בנקאית הם מבנה המגזר הפיננסי בכללותו והתפתחויות כלכליות. כך למשל הוראות חוק המסדירות את הפעילויות במגוון המוצרים הפיננסיים במשק כגון מוצרי חיסכון ארוך טווח וניירות ערך משפיעות הן על פעילות התאגידים הבנקאיים והן על פעילות גופים פיננסיים לא בנקאיים, ויש בכוחן להשפיע על התנהגותם התחרותית של השחקנים הפיננסיים השונים.

מערכת הבנקאות בישראל עברה מספר תמורות בעשורים האחרונים, שהשפיעו הן על מבנה המערכת, והן על תמהיל הפעילות של התאגידים הבנקאיים. מבנה המערכת, המתבטא במספר הגופים הפועלים בה ובגודלם הושפע מהיעלמותם של תאגידים בנקאיים זעירים, ממיזוג של בנקים למשכנתאות לתוך הבנקים העומדים בראש הקבוצה הבנקאית ומפיצול תאגידים בנקאיים מתוך קבוצה בנקאית גדולה ומיזוגם מחדש לתוך קבוצות בנקאיות בינוניות. לצד מגמה זו של צמצום הגופים הפועלים בענף, מתחילת שנות ה-2000 החלו לפעול בישראל סניפים של בנקים זרים, שהתווספו לחברת בת של בנק זר שפעל בישראל עד אז. תהליכים אלו הושפעו מגורמים שונים, חלקם ביוזמת התאגידים הבנקאיים, במטרה לנצל יתרונות לגודל ולמגוון³³, ומיעוטם בעקבות נפילת בנקים. למרות השינויים במספרם ובהרכבם של הגופים המספקים שירותים בנקאיים, המערכת הבנקאית בישראל ממשיכה להתאפיין במבנה ריכוזי, שבו חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות מרכזות כ-93% מסך הנכסים של המערכת ושתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות כ-57% מסך הנכסים של המערכת.

שינויים נוספים חלו בתמהיל הפעילות של המערכת הבנקאית כתוצאה מגורמים כלכליים ומשינויים בחקיקה. הרפורמות הבולטות ביותר בשנים האחרונות בהשפעתן על תמהיל הפעילות של הבנקים מקורן ביישום המלצות ועדת ברודט (1995) להגבלת השקעות הבנקים בתאגידים ריאליים, וכן, יישום המלצות

³³ סקירה רחבה על השינויים במבנה מערכת הבנקאות ראה בספרו של דוד רוטנברג "ניהול בנקאי בישראל", וכן בעמ' 32 לדוח זה.

ועדת בכר (2005), שחייבה את הבנקים למכור את מלוא החזקותיהם בחברות לניהול קופות גמל וקרנות נאמנות. מנגד, כחלק מרפורמת בכר, הורשו התאגידים הבנקאיים לפעול בתחום השיווק והייעוץ הפנסיוני.

השינויים המוזכרים לעיל השפיעו על התחרות במקטעי פעילות מסוימים ועל חלק מהשירותים הפיננסיים המוצעים על ידי המערכת הבנקאית. כך למשל, תחרות משמעותית בין המערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית ניכרת בתחום האשראי לפירמות העסקיות, כאשר כיום יתרת האשראי הבנקאי למגזר העסקי מהווה כ-53% מיתרת האשראי הכוללת למגזר זה, והיתר הוא ספקי אשראי חוץ-בנקאיים. גם במתן שירותי ניהול וברוקראג' קיימת תחרות מסוימת למערכת הבנקאית מצד הגופים החוץ בנקאיים, אם כי במקטע פעילות זה עולות טענות בנוגע לחסמי תחרות ולמחירים גבוהים הנגבים בעד שירותי ניירות ערך במערכת הבנקאות. לעומת זאת, בתחום האשראי למשקי בית והעסקים הקטנים, למעט אשראי לדור, שבו ניכרת תחרות על מתן האשראי, המערכת הבנקאית ממשיכה להיות השחקן הדומיננטי ללא תחרות משמעותית מצד גופים חוץ בנקאיים.

בחינת חלופות מבניות אפשריות

מעבר לעידוד התחרותיות במגזרים מסוימים של הפעילות הפיננסית, עולה השאלה האם ניתן להגביר את התחרותיות באמצעות הרחבת מספר השחקנים המציעים שירותים בנקאיים לציבור הלקוחות. ככלל, הרחבת מספר השחקנים המציעים שירותים בנקאיים עשויה להתרחש בשני אפיקים מרכזיים: (1) בתוך המערכת הבנקאית על ידי כניסת בנקים חדשים; (2) מחוץ למערכת הבנקאית, כאשר גופים חוץ בנקאיים יציעו מקטעים שונים של שירותים בנקאיים.

חלופות מבניות הן בעלות פוטנציאל להפחתת הריכוזיות במערכת הבנקאית וליצירת תחרות. פרק זה סוקר מספר חלופות להרחבת מספר השחקנים בענף, אשר עשויות להשליך על מבנה מערכת הבנקאות בעתיד. חלופות אלה כוללות הגדלת פעילותם של ספקי אשראי חוץ-בנקאיים (מוסדיים ואחרים), עידוד הקמת בנק אינטרנטי ואגודת אשראי (Credit Union), עידוד כניסתם של בנקים זרים לפעילות קמעונאית בישראל, וכן הרחבת פעילותו הבנקאית של בנק הדואר. מידת הישימות של חלופות אלו תלויה בגורמים רבים, כגון הכדאיות העסקית-כלכלית, קיום משקיעים, וגורמים נוספים שאינם נתונים בידי הרגולטורים.

חלופה נוספת שעולה בהקשר של מבנה המערכת הבנקאית נוגעת לגודלן של הקבוצות הבנקאיות ולסוגיית המבנה האופטימאלי של המערכת בכללותה. הצעות כגון הגבלת גודלה של קבוצה בנקאית או הכפפתה לדרישות מחמירות כפונקציה של גודל או נתח שוק הוצגו לאחרונה בעולם נוכח המשבר הפיננסי שחל בשלהי שנת 2007. אולם הצעות אלו עלו בהקשר לצורך בשמירה על יציבות המערכת הפיננסית הגלובלית, ומניעת היווצרותם של תאגידים פיננסיים שהצלתם במקרה של כשל תגבה מחיר כלכלי ופיננסי גבוה מידי. הצעות מסוג זה עשויות לעלות גם בהקשר של קידום התחרות במערכת באמצעות פיצול בנקים גדולים או מיזוג בין בנקים קטנים ובינוניים. מעבר לקשיים התפעוליים והמשפטיים הכרוכים ביישומן של חלופות מסוג זה, השפעתן על רווחת הצרכנים איננה ברורה. בחינת ההשלכות והישימות של שינויים מבניים כאמור, דורשת מסגרת זמן רחבה, משאבים מתאימים לניתוח במישור התיאורטי והאמפירי, לימוד המצב במדינות אחרות, ומעל הכול, גיבוש עמדה מושכלת וזהירה. כל אלה אינם מתאימים להיבחן במסגרת סד זמנים מוגבל ובמסגרות אד-הוק, ולפיכך הצוות לא בחן במסגרת עבודה זו חלופות מסוג זה.

1. פעילות גופים מוסדיים במוצרי אשראי וחיסכון בנקאיים³⁴

הגופים המוסדיים מנהלים, נכון לסוף שנת 2011, למעלה מ-830 מיליארדי ש"ח מכספי החיסכון ארוך-הטווח של האוכלוסייה העובדת בישראל. סכום זה גדל מידי שנה, הודות לזרם הפקדות החוסכים והוא נאמד בשנת 2011 ב-17.5 מיליארדי ש"ח ונמצא במגמת עלייה. נוספה לו התשואה המתקבלת על הנכסים המושקעים במכשירים פיננסיים שונים, שגרמה גם היא לגידול בסך הנכסים המנוהלים. הגופים המוסדיים מציגים הן גידול בסך נכסיהם והן גידול בחלקם כספק בסך האשראי לאורך העשור האחרון, ומהווים ספק אשראי שמרכזיותו בשוק ההון הישראלי הולכת וגדלה (ראו פרק ב.1 לעיל).

מאפייני האשראי המוסדי נגזרים ממאפייני התחייבויותיו של הגוף המוסדי כנגד הנכסים שהוא מחזיק. מרבית כספי החיסכון הפנסיוני מיועדים לתשלום קצבה עתידית, וחלקם משמשים כבר לתשלום קצבה של עמיתים הצפויים להמשיך ולקבל אותה בעתיד. מכאן שככלל, קופות הפנסיה והגמל מעדיפות נכסים פיננסיים המתאפיינים ביציבות גבוהה יחסית והמספקים תזרים מזומנים ארוך-טווח. ואולם, נראה כי בשנים בהן הממשלה צמצמה הן את היקף החוב הממשלתי בכלל והן את היקף איגרות החוב הממשלתיות המונפקות לגופים המוסדיים בפרט, הוסטו נכסים בהיקפים משמעותיים מהחוב הממשלתי אל עבר שוק המניות, איגרות החוב הקונצרניות, ובשנים האחרונות – אם כי בהיקף זניח – גם להלוואות פרטיות ללווים שונים. מבדיקה שערך הצוות מתברר כי בשוק איגרות החוב הקונצרניות פועלים כיום כ-320 תאגידי, לרוב תאגידי גדולים המסוגלים לעמוד בעלויות הכרוכות בהנפקת איגרות חוב סחירות, וכן כי גופים מוסדיים מעדיפים להלוות כספים בהלוואות פרטיות ללווים בהיקף של 50 מיליוני ש"ח לפחות. מכאן שנכסי הגופים המוסדיים מוקצים רובם ככולם להשקעות בהיקפים גדולים או באמצעות ניירות ערך סחירים, בעוד שהלוואות ללווים קטנים – עסקים קטנים ומשקי בית – קיימות בהיקף מצומצם ביותר.

החסמים להקצאת אשראי קמעונאי ממקורות מוסדיים

נהוג לבחון השקעות פיננסיות בראי הסיכון הגלום בהן והתשואה הצפויה מהנכס הנבחן. סיכון פיננסי נחלק לשני חלקים עיקריים: סיכון מערכתי (systemic risk), הנובע מכך שסך הנכסים הפיננסיים נוטים לנוע במתאם כלשהו ולהיות מושפעים מאותם אירועים מערכתיים, כגון מיתון או מלחמה, וסיכון ספציפי (idiosyncratic risk), הרלוונטי לנכס פיננסי ספציפי – המבטא את חשיפת התאגיד נשוא ההשקעה לסיכונים שאינם משפיעים על כלל השוק. משום שאשראי קמעונאי מתאפיין במתן הלוואות בהיקף קטן, הסיכון הספציפי הגלום בתיק אשראי קמעונאי, שמתאפיין במתן אלפי הלוואות ללווים שונים, נמוך לאין ערוך מהסיכון הגלום בתיק השקעות המתאפיין בחשיפה למספר מצומצם של תאגידי גדולים, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בתאגידי הקשורים זה בזה בקשרי גומלין שונים. מכאן שלכאורה, השקעה בתיק אשראי קמעונאי מאפשרת פיזור סיכונים טוב יותר מאשר השקעה בתאגידי גדולים, ובהינתן תשואה מספקת, מדובר בהשקעה אטרקטיבית עבור החיסכון הפנסיוני.

³⁴ לשם הבהרה, המונח "אשראי קמעונאי" מתייחס במסמך זה הן להלוואות למשקי בית והן להלוואות לעסקים קטנים.

אולם, הקמת תיק אשראי קמעונאי מצריכה התארגנות מיוחדת. שלא כמו רכישת ניירות ערך סחירים, מתן הלוואה ישירה לאדם פרטי או לעסק כרוכה בעלויות תפעוליות ובתשומות ניהוליות ניכרות:

1. **מעריך שיווק** – מכיוון שמדובר בהלוואות קמעונאיות בהיקף קטן, על ספק האשראי להקים מערך שיווק שיתאים לצרכי קהל היעד שלו. מערך כזה יכלול בדרך כלל אמצעי פרסום, סניפי קבלת קהל, מנגנוני שיווק בערוצים שונים ועוד.
2. **הליך חיתום אשראי** – על המלווה לבחון את הבקשה להלוואה ואת הסיכון הגלום בה, את הביטחונות המועמדים כנגדה ואת היסטוריית האשראי של מבקש הבקשה, ולקבוע האם ניתן להעמיד את הלוואה ומהי העלות. יש לציין כי חיתום אשראי עבור לקוחות קטנים מורכב יותר מאשר חיתום אשראי עבור חברות גדולות, אשר לגביהן קיים מידע מקיף כגון היסטוריית אשראי, דוחות כספיים, ובמקרה של חברה ציבורית – מידע מקיף אודות פעילות החברה, הנכלל בתשקיפה.
3. **הקמת מערך תפעול גבייה** – לאחר שהוחלט לאשר את הבקשה להלוואה, על המלווה להפעיל מערך תפעול ובו חתימה על הסכמים עם הלווה, הקמת הלוואה ויצירת קשר שוטף עם הלקוח במידת הצורך, וכן מערך גבייה שתפקידו לוודא כי התקבולים מתקבלים על פי תנאי הלוואה. במקרה של כשל אשראי, על ספק האשראי להפעיל אמצעי גבייה שונים, לרבות פנייה לערכאות משפטיות, כדי להשיב לו את נכסיו מידי הלווה.
4. **תשומות ניהוליות** – במקרה שלא מדובר בגוף שכל פעילותו העסקית היא מתן אשראי קמעונאי, עליו להקדיש לכך מזמנם של מנהלי החברה, ואף להעמיד לצורך פעילות האשראי הקמעונאי כוח-אדם ייעודי במטה החברה, נוסף על המערכים התפעוליים.

בנוסף לעלויות המיוחדות הכרוכות בתפעול מערך האשראי הקמעונאי, קיימים מאפיינים נוספים להשקעה מסוג זה כאשר היא מבוצעת על-ידי גוף מוסדי, שמקטינים את כדאיותה:

1. **שיערוך הלוואה** – מכיוון שהלוואה אינה נכס סחיר, על הגוף המוסדי הרושם את הלוואה כנכס לזכות עמיתיו לשערך בתדירות גבוהה את שווי הלוואה ולעדכן את שווייה בספריו, על פי מתודולוגיה הנקבעת על ידי הממונה על שוק ההון ומשתנה אחת למספר שנים, ובאמצעות שערי ריבית המשתנים מידי יום או מידי שבוע, לפי סוג הנכס.
2. **נכסים בלתי-מדורגים** – אשראי קמעונאי הוא נכס בלתי-מדורג, כלומר נכס שלגביו לא נקבע דירוג אשראי על-ידי חברת דירוג פרטית. קיימת מגבלה על סך הנכסים הלא-מדורגים שקופת גמל רשאית להחזיק, ולכן אחזקת נכסים קמעונאיים בהיקף גדול מגבילה את יכולתה של הקופה להשקיע בנכסים לא-מדורגים אחרים.
3. **פגיעה ביכולת השיווק של קופת הגמל** – מודל הייעוץ הנפוץ בבנקים מתייחס לנכסים בלתי-מדורגים כנכסים מסוכנים, ומציג ללקוח המבקש לבחור קופת גמל או קרן פנסיה את הקופות בעלות מרכיב נכסים לא-מדורגים גדול יותר כמסוכנות יותר. כך, אף שתיק אשראי קמעונאי מפוזר נוטה להיות מסוכן פחות, ללקוחות הבנקים המבקשים לבחור קופת גמל תוצג הקופה כמסוכנת יותר.

תמריצי הגוף המנהל של קופות הגמל וקרנות הפנסיה בנויים על בסיס יכולתם של גופים אלה לגבות דמי ניהול, וסך דמי הניהול שביכולתם לגבות נגזר מהיקף הנכסים המנוהלים על ידי הגוף המוסדי. מכאן, שעיקר מאמציו של הגוף המוסדי יתמקדו בשיווק ובגיוס לקוחות חדשים. אמנם הגוף המוסדי יפעל להציג תשואות גבוהות על מנת להגדיל את האטרקטיביות שבמוצרי לחוסכים, אולם התמריץ להשגת שיפור שולי בתשואה כתוצאה מהקצאת אשראי קמעונאי קטן ביחס לסך המשאבים והתשומות הניהוליות הדרושות לכך, ולכן נראה כי השקעה זו אינה כדאית מבחינת מנהלי קופות הגמל. בנוסף, הקמת מערך תפעול אשראי קמעונאי וההשקעה הכרוכה בכך, גם אם היא תתבטא בטווח הארוך ברווחים גדולים יותר לגוף המנהל, משמעותה הפסדים בטווח הקצר לגוף המנהל.

מנגנונים שונים אפשריים להקצאת אשראי מוסדי ללקוחות קמעונאיים

בהינתן החסמים הקיימים ותמריצי הגוף המוסדי, ניתן לתאר מנגנונים שונים שבאמצעותם יוכלו הגופים המוסדיים להקצות אשראי קמעונאי, במישרין או בעקיפין, ולבחון את ישימותם:

1. **הקצאת אשראי ישירות מתוך תיק הנכסים המוסדי ותפעולו על ידי הגוף המוסדי** – במסגרת מודל זה הגוף המוסדי אחראי לתפעול תיק האשראי הקמעונאי, פעילות הרחוקה מליבת מומחיותו כמנהל השקעות, משיתה עליו עלויות תפעוליות ניכרות, דורשת ממנו לשערך באופן מתמיד את הנכסים השונים בתיק ופוגעת בגמישות ההשקעה שלו. מכאן שמודל זה אינו ישים במבנה השוק ובתשתית הרגולטורית הנוכחיים.

2. **הקצאת אשראי ישירות מתוך תיק הנכסים המוסדי ותפעולו במיקור חוץ** – הגוף המוסדי יכול להתקשר עם ספק חיצוני אשר לו תשתית שיווקית ותפעולית שתאפשר חיתום, ניהול ותפעול ההלוואות, שתירשמה באופן פרטני כנכסי הגוף המוסדי. אף שבתרחיש כזה הגוף המוסדי אינו נדרש להקים בעצמו את מערך התפעול, הוא עדיין נושא בעלותו, והוא עדיין מושפע מהמגבלות הנוספות הכרוכות באחזקת אלפי הלוואות בודדות – שיערוך שוטף, מגבלת נכסים בלתי-מדורגים ופגיעה ביכולת השיווק.

3. **הקצאת אשראי בצורת הלוואה לתאגיד לא-קשור שיעמיד אשראי קמעונאי** – במקרה זה הגוף המוסדי רושם לזכות עמיתו נכס יחיד – הלוואה לתאגיד – שפעילותו העסקית היא העמדת הלוואות קמעונאיות לציבור. הגוף המוסדי אינו חשוף לעלויות הכרוכות בתפעול ההלוואות ואינו נדרש לשערך, שכן הן אינן נכסי קופת הגמל אלא נכסי התאגיד הלא-קשור. למעשה, מבחינה תפעולית, כל אשר נדרש מהגוף המוסדי הוא לבחון את כדאיות ההשקעה בתאגיד המלווה, בהינתן סוג ההשקעה, הסיכון הגלום בה והריבית המוצעת, בדומה לכל השקעה פיננסית אחרת. מנגד, התזרים שיהיה זכאי לו הגוף המוסדי אינו התשואה הנקייה על תיק האשראי הקמעונאי, כי אם תזרים שהובטח לו על-ידי התאגיד המלווה, שממנו ינוכו עלויות התפעול ורווחי ספק האשראי. כמו כן, שלא כמו העמדת אשראי ישיר, כספי החוסכים יהיו חשופים לסיכונים היציבות של התאגיד המלווה, בנוסף לסיכונים הגלומים בפעילותו כספק אשראי.

4. **רכישת איגרות-חוב סחירות שכנגדן תזרים מזומנים שמקורו בתיק אשראי ידוע (איגרוח)** – תאגיד בנקאי המעמיד אשראי קמעונאי יכול להנפיק איגרות חוב סחירות המגובות בתזרימי המזומנים העתידיים של תיק אשראי ידוע, מבלי לחשוף את בעלי האג"ח לסיכונים עתידיים הנובעים מפעילותו של התאגיד. גם במקרה זה יבחן הגוף המוסדי את רכישת נייר הערך הסחיר בהשוואה להשקעות בניירות ערך אחרים, שכן גם בעסקה זו לא כרוכות עלויות מיוחדות.

5. **מנגנון שיתוף-פעולה בין גוף מוסדי לבין בנק קטן** (סינדיקציה) – ניתן לתאר מנגנון שבאמצעותו גוף מוסדי יעמיד מקורות לצורך הקצאת אשראי לציבור, אשר ישווק באמצעות התשתית השיווקית והקמעונאית של בנק מסחרי קיים. הבנק המסחרי יעמיד לצורך כך את מערך הסניפים שלו, מיומנותו בחיתום אשראי ואמצעי גבייה, ואילו הגוף המוסדי יישא בסיכונים ובסיכויים הנובעים מתיק האשראי הקמעונאי.

הצוות התרשם כי הגופים המוסדיים אינם יכולים ואינם מעוניינים להקים מערך תפעולי ושיווקי המתאים להעמדת הלוואות קמעונאיות לציבור. בנוסף גם במקרה של שיווק ותפעול הלוואות בידי גורם חיצוני, במאפייני הלוואות (היותן בלתי סחירות ודורשות שיערוך מתמיד המגביל את גמישות ניהול ההשקעות של הגוף המוסדי בכל הקשור לנכסים בלתי-מדורגים) יש כוח להרתיע גופים מוסדיים מלרכוש אותן באופן ישיר. לפיכך יש לשאוף למצוא פתרונות שיאפשרו לגופים המוסדיים לחשוף את כספי העמיתים לסיכון ולסיכוי הגלום בתיק אשראי קמעונאי מפוזר בעל תשואה נאה.

הצוות בחן מספר מודלים אפשריים להפעלת מנגנון להקצאת האשראי המוסדי לשווקים הקמעונאיים. לאור חשיבות הנושא ותרומתו האפשרית לקידום התחרות על אשראי קמעונאי, הצוות ממשיך לבחון אפשרויות להקים מנגנוני הקצאת אשראי ממקורות כספי החיסכון הפנסיוני ופונה לנוגעים בדבר להביע את עמדותיהם בפני הצוות במסגרת הליך קבלת ההתייחסויות שמקיים הצוות.

לאור האמור לעיל ממליץ הצוות:

לאור היתרונות שבהעמדת אשראי קמעונאי לציבור שמקורו בכספי החוסכים בחיסכון פנסיוני הצוות פונה לגופים הרלוונטיים ולציבור בבקשה להשמיע את עמדותיו בנוגע לדרכים שבאמצעותן ניתן יהיה להקצות אשראי קמעונאי לציבור שמקורו בכספי הגופים המוסדיים, ובפרט בהתייחס למנגנונים ולחסמים שפורטו לעיל.

2. בנק אינטרנטי

בעקבות התפתחות הפלטפורמה האינטרנטית התפתח מודל הבנק האינטרנטי בעולם במהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת. קיימים שני מודלים עיקריים של פעילות בנקאית אינטרנטית: במודל האחד, בנק מספק שירותים אינטרנטיים בנוסף לשירותים האחרים המסופקים על ידו בערוצים המסורתיים; במודל השני, מוקם בנק אינטרנטי עצמאי "טהור" (להלן: "בנק אינטרנטי"). בנק אינטרנטי כתפישה הינו בנק המתבסס רובו ככולו על פלטפורמה אינטרנטית, ללא פריסה סניפית רחבה, וכפועל יוצא מכך, היקף כוח האדם המועסק בו מצומצם. הבנק יכול להיות בנק עצמאי, אולם מודל זה אינו נפוץ בעולם, ולרוב הבנקים האינטרנטיים בעולם הם חברות בת משותף לקבוצה פיננסית (בנק או חברת ביטוח) בעלת גב כלכלי ומקצועי.

בישראל, התאגידים הבנקאיים עובדים לפי המודל של שילוב שירותי בנקאות באמצעים ישירים, לרבות באמצעות האינטרנט, לצד שירותי בנקאות באמצעים המסורתיים. התאגידים הבנקאיים בישראל מציעים ללקוחותיהם שירותים באמצעים ישירים ומתקדמים אשר הורחבו באופן ניכר בשנים האחרונות.

ייחודו של מודל הבנק האינטרנטי הינו במבנה עלויות צר, המאפשר גמישות בתמחור השירותים – ריביות ועמלות, ובמתן שירותים חדשניים ומתקדמים טכנולוגית, בזמינות גבוהה. הבנק האינטרנטי מתמחה לרוב בבנקאות קמעונאית (משקי בית ועסקים קטנים) ובמוצרים בנקאיים קלאסיים כגון אשראי, פיקדונות ומשכנתאות.

הקמת בנק אינטרנטי עשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, הן בשל העובדה כי נוסף בנק למערכת, והן בשל מאפייניו הייחודיים. עם זאת, בנק אינטרנטי חדש יכול לשמש חלופה ממשית ולהגביר את התחרות רק אם הוא יהיה יציב דיו ויוכל לספק ללקוחותיו שירות ברמה נאותה. ורמת השירות חיונית במיוחד בשלביו הראשוניים, על מנת לזכות באמון ציבור הלקוחות.

בעטייה של בקשה ספציפית של קבוצת משקיעים ויזמים להקים בנק אינטרנטי בישראל, פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיות המסדירות את תהליך הרישוי להקמת בנק כאמור (להלן: "Charter")³⁵. ב- Charter מפורטים השיקולים למתן רישיון בנק חדש על פי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, מסגרת התהליך לקבלת הרישיונות והאישורים הנדרשים, הגורמים העיקריים המעורבים בתהליך ההקמה ובאישורו, פירוט השלבים במסלול להקמת רישיון בנק, המסלול לקבלת היתר שליטה וכן לוח זמנים ותשומות צפויים לתכנון ולאישור הקמת הבנק. ה-Charter מקל על המבקשים/היזמים לתכנן ולהתארגן להקמת הבנק המוצע, בכך שהוא מציג בפירוט ובסקיפות את הדרישות והתנאים, לרבות לוחות הזמנים להקמת הבנק, בכל השלבים הנדרשים. המסמך מתבסס על דרישות חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 ועל פרסומי ה- OCC להקמת בנקים בכלל ובנקים וירטואליים בפרט.

לסיכום, הקמתו של בנק אינטרנטי עשויה לסייע לקידום התחרות במערכת הבנקאית. עם זאת, תהליך הקמת בנק חדש לרבות בנק אינטרנטי הינו תהליך מורכב וממושך, הן מנקודת מבטם של המשקיעים והיזמים והן מנקודת מבט פיקוחית, ועל כן הוא עשוי להוות צעד נוסף לקידום התחרות בטווח הבינוני.

יצויין, כי במסגרת המלצות הצוות הורחבו באופן משמעותי אפשרויות השימוש בשירותי הבנקאות באמצעות האינטרנט והוסרו חסמי פעולה, דבר שיגביר את התחרות בין השחקנים הקיימים וכן יקל על פעילותו של בנק אינטרנטי. (לפרטים בנושא זה ראה פרק ד.1. – "האינטרנט כמנוף לתחרות").

הקמת בנק אינטרנטי עשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, הן בשל העובדה כי בכך נוסף בנק למערכת, והן בשל מאפייניו הייחודיים של בנק מסוג זה. עם זאת, בנק אינטרנטי חדש יכול להוות חלופה ממשית ולהגביר את התחרות רק במקרה שמשקלו בשוק הבנקאות הקמעונאית יהיה משמעותי והוא יוכל לספק ללקוחותיו שירות ברמה נאותה.

³⁵ Charter-ה מצ"ב כנספח 2 לדוח

הצוות סבור כי יש מקום להקמת בנק אינטרנטי כחלופה תחרותית לתאגידים הבנקאיים הקיימים. לצורך כך, מצורף כנספח לדוח זה תהליך רישוי להקמת בנק וירטואלי בישראל, שיסייע לזמים, הרואים הזדמנות עסקית בהקמת בנק אינטרנטי, להכיר טוב את הליך הרישוי.

3. אגודות אשראי (Credit unions)

אגודת אשראי (Credit union) הינו איגוד פיננסי ללא מטרת רווח המציע שירותים בנקאיים כגון ניהול חשבון בנק, מתן הלוואות, ובנקאות באינטרנט. האיגוד הינו מוסד פיננסי קואופרטיבי שבעלי המניות בו הינם בעלי החשבונות עצמם, והם אלו שבחרים את דירקטוריון האיגוד. לכן, בכל איגוד ישנם כללים המגדירים את הזכויות והתנאים לחברות בו, על פי השתייכות למעסיק או ארגון כגון אוניברסיטה ועוד, ורק חבר הארגון יכול לנהל בו חשבון. איגודים אלו הינם בעלי אוריינטציה חברתית, ומציבים לעצמם למטרה את רווחתם של החברים בהם. רווחי האיגוד מושקעים בשיפור השירותים לחברים בו, על מנת להבטיח את רווחתם, ואת הגידול המתמיד שלו.

בישראל פעלו בעבר אגודות שיתופיות למתן אשראי ובנקים קואופרטיביים. אחת מן האגודות השיתופיות הייתה "מסד", חברה הדדית להלוואות ולחסכונות, שלימים הפכה לבנק "מסד". אגודת "מסד", שהוקמה בשנת 1930 על ידי הסתדרות המורים ושירתה את אוכלוסיית המורים חברי ההסתדרות, הציעה להם שירותים בנקאיים בתנאים טובים. הסתדרות המורים השקיעה את ההון הראשוני הנדרש על מנת לפתוח את האגודה, והחברים שהצטרפו לאגודה שילמו דמי חבר סמליים. יחד עם התפתחות המשק, אגודת "מסד" איבדה את האמצעים ולא היה בידה די הון שיאפשר מתן שירותים בנקאיים. לכן, האגודה הפסיקה את פעילותה העצמאית ובשנת 1977 רכש אותה בנק הפועלים.

הצוות מעריך כי הקמתה של אגודת אשראי תתרום לתחרות במערכת הבנקאית, שכן מבנה העלויות המצומצם של גוף כזה, והאופי החברתי שלו, מובילים לכך שהשירותים בו ניתנים לחברים בו בתנאים טובים יחסית. אגודה כזו עשויה למשוך קהל לקוחות אטרקטיבי (למשל, סטודנטים) וכך להוביל בעקיפין לשיפור התנאים עבור אותו קהל לקוחות במערכת הבנקאית. למרות שהשירותים הפיננסיים הניתנים על ידי אגודות אלה הם מצומצמים יחסית לבנק מסחרי רגיל, למשל, לא ניתן לבצע בחשבון פעילות בניירות ערך, הן מספקות פלטפורמה לניהול פעילות עובר ושב ויכולות להוות תחליף ראוי לניהול חשבון בבנק מסחרי לחלק ניכר מהאוכלוסייה. הואיל והצוות רואה ביוזמה להקמת אגודת אשראי יוזמה חברתית ברוכה, שעשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, ילווה הפיקוח על הבנקים יזמים שיפנו אליו בעניין זה, הן בבחינת התאמת הרגולציה עבור גוף זה והן בהדרכה מתאימה.

4. פעילות תאגידים בנקאיים זרים בישראל

על רקע תהליכים שונים שחלו בשני העשורים האחרונים ואשר התבטאו בשיפור דירוג סיכון המדינה של ישראל, ובהם שיפור בנתונים המקרו כלכליים של המשק (הורדת האינפלציה וריסון תקציבי), ותהליכי ליברליזציה ודה רגולציה בתחום המט"ח, גברה התעניינותם של תאגידים בנקאיים זרים בביצוע פעילות בנקאית בישראל. גם התפתחות מגזר חברות ההיי-טק הישראליות, תרם להתעניינות

זו נוכח הפוטנציאל העסקי לתאגידים הבנקאיים הזרים, הן במתן שירותים לחברות עצמן והן במתן שירותי בנקאות פרטית למנהלים בחברות אלו, שצברו הון והגדילו את בסיס הלקוחות הפוטנציאליים לשירותים אלה בישראל.

על רקע ההזדמנות שהבנקים הזרים ראו בשוק הישראלי ומאמצי בנק ישראל לקדם את מעורבותם בשוק המקומי, הצטרפו לשוק המקומי סניפים של בנקים זרים, וכיום פועלים בישראל ארבעה סניפים:

- **CITIBANK N.A** היה הראשון להיכנס לשוק המקומי והחל את פעילותו בשנת 2000. הסניף מתמקד במתן שירותי בנקאות לחברות גדולות במשק;
- **HSBC** החל את פעילותו במהלך שנת 2001, ומתמקד בארבעה תחומי פעילות עיקריים: בנקאות פרטית, בנקאות עסקית, פעילות בניירות ערך והשקעות;
- **State Bank of India** החל את פעילותו במהלך שנת 2007. הסניף מציע שירותים בנקאיים בעיקר לחברות שלהן קשרי מסחר עם הודו, כגון חברות הפועלות בענף היהלומים;
- **Barclays** החל את פעילותו בשנת 2011 לאחר שבמשך שנים פעל כנציגות. הסניף מציע שירותי בנקאות עסקית ובנקאות פרטית ללקוחות אמידים.

סניף בנק **BNP Paribas** החל לפעול משנת 1996 כנציגות, ובמהלך שנת 2006 התמקד בפעילותו בעיקר בבנקאות עסקית ובהשקעות. במהלך השנה האחרונה הודיעה הנהלת הסניף על הכוונה לסגור את פעילות הסניף בישראל, וזאת על רקע מדיניות הקבוצה לצמצום הנוכחות הבינלאומית בעקבות המשבר הפיננסי הגלובלי. בנוסף, פועלת בישראל חברת בת של בנק זר מקבוצת דקסיה העולמית. חברת הבת מתמקדת במתן אשראי למגזר הציבורי הרחב ובייחוד למגזר המוניציפאלי.

בנקים זרים יכולים לפעול בישראל גם באמצעות נציגויות. הנציגויות אינן מפקחות על ידי בנק ישראל, ולפיכך, בכל הקשור לתחומי הבנקאות הקלאסית (מתן אשראי וקבלת פיקדונות) פעילותן מוגבלת למתן מידע והפניית לקוחות לבנק הזר הפועל בחו"ל, לרבות ביצוע פעילות הנלווית לפתיחת חשבון ללקוח בבנק הזר בחו"ל (כגון זיהוי הלקוח, אימות חתימתו ומילוי טפסים). נוכח זאת, אין בפעילותן של הנציגויות הזרות כדי לשנות את התחרות בפעילות התיווך הקלאסית. עם זאת, בפעילות הנציגויות הזרות טמון פוטנציאל תחרותי בכל הקשור לתחומים המוסדרים בחוק הייעוץ כאשר חלקן אף פועלות בתחומים אלה.

בנק ישראל, בהכירו בתועלות מכניסתם של תאגידים בנקאיים זרים, ובהן, הגברת התחרותיות, הפחתת הריכוזיות המבנית ושיפור היעילות התפעולית במערכת הבנקאית המקומית מעודד את כניסתם של תאגידים בנקאיים זרים לישראל. בכלל זה, בנק ישראל תומך גם בהרחבת פעילותן של נציגויות של בנקים זרים הפועלות בישראל, לכדי פעילות בנקאית הכפופה לפיקוחו.

למרות המאמצים שנעשו בתחום זה לאורך השנים, ובפרט בשנים האחרונות, פעילות התאגידים הבנקאיים הזרים לא הצליחה לצבור תאוצה והיקפה בסך הפעילות הבנקאית המקומית נותר שולי. נכון לדצמבר 2011, סך נכסי התאגידים בנקאיים הזרים בישראל מהווה כ-2% מסך נכסי המערכת הבנקאית, ופעילותם מתמקדת בעיקר באוכלוסיית הלווים הגדולים ובתחומי הבנקאות הפרטית

ללקוחות אמידים. במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים, הבנקאות הזרה לא מצויה כלל. מצב זה הינו בניגוד לציפייה כי הרווחים הגבוהים לכאורה במגזרים אלה, יהוו זרז לכניסתם לפעילות זו.

בין הגורמים המסבירים את פעילותם הנמוכה של הבנקים הזרים בישראל, הוא היעדרו של יתרון יחסי על פני התאגידים הבנקאיים המקומיים בכל הקשור לאספקת שירותים בנקאיים ללקוחות מקומיים (קמעונאיים ועסקיים). הבנקים המקומיים מציעים שירותים בנקאיים באיכות ובזמינות גבוהות, באמצעות פריסת סניפים רחבה ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים. גם הקשרים שהבנקים המקומיים מטפחים עם לקוחותיהם, לרבות מגוון השירותים הפיננסיים שהם מציעים כחלק מן הרעיון של "בנקאות אוניברסאלית", מגביר את הקושי של כניסת מתחרים חדשים. מעל כל אלה, ההשלכות השליליות של המשבר הפיננסי הגלובלי על מצבם של הבנקים הזרים, הפחית את התעניינותם בהרחבת נוכחותם הגלובלית, לרבות בישראל.

התשתית החוקית והרגולציה בישראל חלה באופן שווה על גופים מקומיים וזרים, כך שהקמתם או תפעולם של חברת בת או סניף של בנק זר, אינו כרוך בדרישות מכבידות יותר מאלה המוטלות על גוף מקומי. תשתית זו מאפשרת לבנקים זרים לספק שירותים בנקאיים בשוק המקומי באמצעות סניף או באמצעות חברת בת. גישה זו תואמת את הסטנדרטים הנדרשים על ידי ארגון ה-OECD ואת הרצון לעודד ולקדם פעילות בינלאומית בישראל.

5. פעילות בנקאית באמצעות בנק הדואר

מודל של הקמת תאגיד בנקאי על בסיס תשתיות של חברת הדואר קיים במספר מדינות בעולם. בגרמניה תהליך זה הצליח ובנק הדואר הגרמני (Deutsche Postbank) מספק את כלל שירותי הבנקאות החל משנת 2003. מודל זה מנצל את הפריסה הסניפית הרחבה של חברת הדואר על מנת לספק שירותים בנקאיים בהיקף מלא, תוך התמקדות במגזר הקמעונאי ובאזורים בהם קיימת נוכחות דלה של בנקים מסחריים.

בשנים האחרונות נערכו דיונים רבים בהשתתפות בנק ישראל, משרדי ממשלה, חברת הדואר וגורמים אחרים, במטרה לקדם את הפיכתו של בנק הדואר לתאגיד בנקאי. בצד שיקולים הנוגעים לשיפור רווחיותו של בנק הדואר והרחבת מגוון השירותים שהוא מציע לאוכלוסיית לקוחותיו, עמדה התפיסה כי הכנסת שחקן נוסף למערכת הבנקאות, תשפר את התחרות בעיקר במגזר הקמעונאי, במיוחד לאור הפריסה הרחבה של חברת הדואר ברחבי הארץ באמצעות מערך כולל של כ-650 סניפים. במקביל, גיבש הפיקוח על הבנקים מדיניות שהגדירה מספר תנאים להפיכתו של בנק הדואר לתאגיד בנקאי המפוקח על ידי הפיקוח על הבנקים. תנאים אלה נועדו לאפשר פיקוח ואכיפה הולמים, תוך הבטחת יכולתו של בנק הדואר לספק שירותים ומוצרים בנקאיים, בד בבד עם איתנות הולמת, שתבטיח כי יקיים את התחייבויותיו לציבור המפקידים.

במהלך השנה האחרונה, קידמה הממשלה תיקון חקיקה לחוק הדואר (תיקון מס' 10) שנועד לאפשר לבנק הדואר להרחיב את השירותים הכספיים שהוא מעניק לציבור³⁶. לשם כך, הוסדרו בתיקון

³⁶ ביום 5.6.12 אישרה ועדת הכלכלה העברת התיקון לקריאה שנייה ושלישית.

דרישות בנוגע לתשתית האירגונית והניהולית של בנק הדואר, וכן, כלי פיקוח ובקרה בידי משרד התקשורת. עם השלמת תיקוני החקיקה, יוכל בנק הדואר לעסוק בהפצת פיקדונות כספיים כסוכן של צד שלישי, במתן שירותי ייעוץ פיננסי וכלכלי, בכפוף לאישור הגורמים המוסמכים, וכן, בניהול פיקדון ניירות ערך, בכפוף לקבלת אישור הרשות לניירות ערך. נציין כי עוד בטרם נכנס לתוקפו תיקון זה, אישר נגיד בנק ישראל לבנק ירושלים, שפנה לבקש היתר בנושא, מתן שירותים בנקאיים מסוימים באמצעות סניפי בנק הדואר. זאת מתוך כוונה לסייע לבנקים קטנים להתגבר על החסם הנובע מהיעדר פריסה גיאוגרפית רחבה של סניפים, באמצעות שימוש בסניפי בנק הדואר. ההרחבה שתיקבע בחוק עשויה לקדם את התחרות בשירותים הפיננסיים ובפעילות בתחומים הנוספים שהותרו לבנק הדואר. אף שתיקונים אלה מקימים תשתית חוקית להרחבת פעילות של בנק הדואר בתחומים כספיים - בכפוף להקצאת המשאבים לכך, אין הם יוצרים תנאים מספיקים להפיכתו לתאגיד בנקאי המספק את מלוא השירותים הבנקאיים המותרים על פי סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. כך למשל, במתכונת המוצעת לא יוכל בנק הדואר לתת אשראי או להציע ריבית על פיקדונות – כלומר, לא יוכל לשמש כ"יצרן" של מוצרים פיננסיים. יחד עם זאת, כאמור, ניתן יהיה להשתמש בפריסת הסניפים שלו כפלטפורמה למתן שירותים, עבור צדדים שלישיים.

לסיכום, ניהול פיקדונות ומתן אשראי כרוכים בסיכונים ודורשים משאבים מתאימים שיבטיחו, בראש ובראשונה, את איתנות הבנק ואת ניהולו הזהיר, ולפיכך, את יכולתו להחזיר למפקידים את כספם בהתאם להתחייבויותיו. לצורך כך, נדרשים, בין היתר, מבנה החזקות מתאים, מערכי ניהול סיכונים וממשל תאגידי חזקים, משאבים הוניים, טכנולוגיים ואנושיים, וכן הסדרים של קבלת נזילות ממלווה של מוצא אחרון, במקרה בו קשיי נזילות מונעים מהבנק לעמוד בהתחייבויותיו. הסדרים אלה צריכים להבטיח גם כי בנק הדואר יעמוד בחוקי הבנקאות ובהוראות המפקח, באופן שלא יאפשר ארביטראג' רגולטורי בינו לבין יתר הבנקים במערכת.

פרק ד'

הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים

ד. הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים

התיאוריה הכלכלית מציבה מספר תנאים מקדימים לקיומה של תחרות משוכללת בכל שוק. התנאי הראשון הוא שקיפות מלאה או מתן מידע מלא אודות הספקים השונים: על הלקוח לדעת אילו ספקים עשויים להציע לו את המוצר (או השירות) שהוא מעוניין לצרוך, באילו תנאים ובאיזה מחיר. התנאי השני הוא היעדר עלויות מעבר – כלומר, העלויות שייאלץ הלקוח לשלם כדי להפסיק לקבל את המוצר או השירות מהספק הנוכחי ולהתחיל לקבל אותו מספק מתחרה. בהקשר זה, מדובר בעלויות במונח הרחב: עלויות ישירות הנאמדות בכסף, וכן עלויות עקיפות הכרוכות בהשקעת זמן או מאמץ. מכאן שכתנאים הכרחיים להגברת התחרות בין הבנקים, על הלקוחות לעמוד על טיבם ועלותם של המוצרים והשירותים הבנקאיים המוצעים להם, להשוות בין המוצרים והשירותים הקיימים בשוק, לבחור את המוצר המתאים להם ביותר, ולאחר שבחרו – לבצע מעבר בקלות המירבית מהבנק הנוכחי שלהם לבנק המתחרה. במקרה שלקוחות רבים מספיק יוכלו לקבל בקלות מידע אודות שירותי הבנקים המתחרים, להשוות בין מחירי המוצרים, ולאחר מכן לפעול להעברת התקשרותם לבנק מתחרה, ניתן לצפות שהתאגידים הבנקאיים ישקיעו מאמצים בשימור לקוחות נוטשים, ובכך ישופרו תנאיהם של הלקוחות המאיימים בעזיבה. מכאן שגם אם לא תגדל אוכלוסיית הלקוחות העוברים מבנק אחד לאחר, ניתן להניח ששיפור יכולת ההשוואה והמעבר בין בנקים תשפר את מצבם של כלל הלקוחות, הן העוברים והן הנשארים.

מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת במידת ריכוזיות גבוהה ובקיומם של חסמי כניסה לענף (חסמים רגולטורים ואחרים). חסמי הכניסה, המקשים על הצטרפות מתחרים חדשים לענף, לצד קיומם של חסמים לתחרות (כגון חסמי מידע וחסמי מעבר), במיוחד במגזר הקמעונאי, עלולים לגרום לפגיעה ברמת התחרותיות של המערכת הבנקאית ובסופו של יום לפגיעה ברווחת הצרכן. במקרים כאלו, נדרשת התערבות רגולטורית שתתמודד עם כשלי השוק הקיימים ותייעל את השוק.

אחד מסממניו המוכרים של שוק הבנקאות בכלל והמגזר הקמעונאי בפרט הוא קיומם של פערי מידע בין הבנק לבין הלקוח. פערי מידע אלו הם במידה רבה בלתי נמנעים, שכן הנגישות למידע, הידע והמומחיות וכן הכלים, מצויים לרוב בידי הבנק ולא בידי הלקוח. כמו כן, תעריפוני הבנקים מורכבים – דבר המקשה על הלקוח להשוות ביניהם. סוגיית פער המידע מציבה את הלקוח בעמדת נחיתות אל מול התאגיד הבנקאי ופוגעת ביכולתו לפעול בדרך מושכלת בקשר עם ניהול חשבונו. ככלל, כדי להתמודד עם סוגיית פער המידע, וחוסר האיזון ביחסי הכוחות, נדרשות פעולות שתכליתן פישוט המוצר הבנקאי, הגברת שקיפות המידע, הגברת פשטות המידע והגברת נגישות הלקוח למידע. הגברת הידע והמודעות של הלקוחות לשירותים והמוצרים שהם מבקשים לצרוך, יסייעו ללקוחות להתנהל באופן מושכל, יגבירו את מידת התאמת המוצרים הבנקאיים לצרכי הלקוחות, ובסופו של יום יעילות השוק בכללותו. צמצום פערי המידע יכול שיעשה במגוון דרכים, כגון שינוי או קביעת חובות גילוי ודיווח, או הגברת בהירות המידע.

כפועל יוצא מכך תגבר יכולת ההשוואה של הלקוחות ויקל עליהם להשוות בין מוצרים בנקאיים לבין עצמם, ובינם לבין מוצרים חוץ בנקאיים, המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים. הגם שמנגנוני השוק והרגולציה המוגברת בענף הבנקאות גרמו לכך שחלק מן המוצרים והשירותים דומים בטיבם (ובהתאם גם ברי השוואה), עדיין נותרו מוצרים ושירותים שקשה להשוות ביניהם, בין אם בשל מורכבותם האינהרנטית ובין אם בשל היעדר פשטות או אחידות באופן גילוי המידע ללקוח. למרות העובדה ששונות

וגיוון המוצרים פועלים לקידום תחרות במערכת הבנקאית, הצורך והחשיבות שמנגד, ליצור יכולת השוואה אמיתית ללקוחות, מחזק את חשיבות הפישוט של המוצר הבנקאי, והגברת פשטות המידע, לכל הפחות ביחס לשורה של מוצרים בסיסיים ונפוצים בתחום האשראי, החיסכון ומערך התשלומים.

זאת ועוד, לשם יצירת יכולת השוואה בין מוצרים ושירותים, יש לפעול להנגשת המידע ההשוואתי בתחומים בהם נמצא קושי לבצע השוואה שכזו, באמצעות גורמי השוק או באמצעות הפיקוח על הבנקים. הקלת יכולת השוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים תסייע ללקוחות לערוך סקר שוק מקדמי, טרם רכישת המוצר או השירות, ותפחית עבורם את עלויות העסקה או המעבר.

ולבסוף, לצד הגברת הפשטות והנגישות למידע ויצירת יכולת ההשוואה ללקוחות, נדרש כי בסופו של תהליך יוכל הלקוח לממש את בחירתו בדרך קלה ופשוטה. לשם כך, יש להבטיח אפשרות נוחה לניוד לקוחות בין ספקים, במערכת הבנקאית ומחוצה לה. לקוח יבחר לעבור בין תאגידי בנקאיים או ספקים, אם יעריך שהתועלת שתצמח לו כתוצאה מהמעבר גדולה מהעלות הכרוכה בו. תועלת המעבר נמדדת בהבדל בין התאגידיים הבנקאיים מבחינת המחירים והשירות המוצעים על ידם. העלות הכרוכה במעבר נמדדת הן בעלויות ישירות והן במאמץ ובטרחה הכרוכים בתהליך זה.

סוגיית הסרת חסמי מעבר של לקוחות בין תאגידיים בנקאיים הוסדרה בהוראות הרגולציה שפרסם המפקח על הבנקים. בין היתר, מטפלת רגולציה זו בכשלים פרוצדוראליים של העברת פעילות לקוחות וסגירת חשבון, בהגבלת עלויות המעבר באמצעות פיקוח על עמלות הקשורות למעבר ועוד. עם זאת, גם בתחום ניידות הלקוחות בין התאגידיים הבנקאיים נותרו מספר כשלי שוק אשר מביאים לפגיעה במידת התחרותיות של המערכת ואשר הסדרתם עשויה להקל עוד יותר את הליך סגירת החשבון ולהגביר את התחרות.

להלן יובאו המלצותיו של הצוות להגברת התחרות בין השחקנים הקיימים. בהמלצות קיימת התייחסות לסוגיית פשטות ונגישות המידע, להגברת יכולת ההשוואה של מוצרים ושירותים (בעיקר בתחום החיסכון והאשראי), להגברת יכולת הניידות של לקוחות בין תאגידיים בנקאיים תוך הקטנת עלויות הכרוכות בכך, ולהסרת חסמים העומדים בפני כניסתם של מתחרים קיימים בשוק האשראי החוץ בנקאי.

צעדים אלה עשויים להגביר את התחרות בתוך המערכת הבנקאית, ואולם, נדרש לבצע צעדים נוספים כדי לעודד מתחרים פוטנציאליים (גופים המוסדיים, הכוללים את חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל, וגופים חוץ בנקאיים אחרים) להתחרות במערכת הבנקאות במקטעי פעילות מסוימים. בפרק זה בחן הצוות גם את החסמים המונעים את הרחבת פעילותם או מעכבים את כניסתם של גופים אלה לשוק האשראי הקמעונאי והמליץ על צעדים להסרת חסמים אלה, הן בתחום של הגברת הנגישות למידע על לווים (ראו למשל המלצות בנושא Credit Bureau) והן בדרך של השוואת מגבלת הריבית החלה על הלוואות קמעונאיות הניתנות על ידי גופים אלה למערכת הבנקאית (ראו המלצות בנושא הסדרת היבטים בשוק החוץ בנקאי).

1. בנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות

בשנים האחרונות ניכרת מגמה לשימוש גובר בבנקאות מקוונת ותאגידיים בנקאיים, ובהם גם התאגידיים הבנקאיים בישראל, מציעים שירותים מתקדמים בתחום זה ומגוון ממשקים מקוונים לניהול חשבון העובר ושב, הפקדת פיקדונות, ביצוע הוראות ופעולות, הגשת בקשה לפתיחת חשבון ועוד. "בנקאות אינטרנטית" עשויה לסייע ללקוח בשני מישורים: האחד הוא ביצוע פעולות בנקאיות והשני, כפלטפורמה לקבלה והשוואת מידע. היתרונות העיקריים בשימוש בבנקאות אינטרנטית עבור הלקוח כוללים: נגישות מלאה לחשבון, זמינות מירבית וחסכון בזמן, חיסכון בטרחה ואף בעמלות. עם זאת, בישראל קיימות מגבלות רגולטוריות על פעילות לקוחות באמצעים מקוונים בהיבטים שונים ובכלל זה: לא ניתן לפתוח חשבון בנק באינטרנט, ואף לא ליתן הוראות בקשר לסגירת חשבון באמצעי זה; היכולת של התאגיד הבנקאי להשתמש בפלטפורמה האינטרנטית כפלטפורמה יחידה להזרמת מידע ללקוח מוגבלת, ולא התפתח השימוש בפורטלים להשוואת אפקטיביות של מחירי השירותים הבנקאיים.

לדעת הצוות, בכוחה של הגברת השימוש באינטרנט לשמש מנוף להגברת התחרות במערכת הבנקאית. שיפור יכולתם של לקוחות לפתוח ולסגור חשבון בנק במקום ובזמן הנוחים להם צפוי לסייע לניידות הלקוחות בין הבנקים השונים, ופרסום מידע השוואתי רלוונטי אודות מחירי השירותים הבנקאיים יאפשר להקים מנגנונים עצמאיים להשוואה נוחה ויעילה בין עלויות המוצרים הבנקאיים השונים.

להלן ההמלצות שגובשו על ידי הצוות לשימוש באינטרנט כמנוף להגברת התחרות:

1.1 פתיחת חשבונות בנק באמצעות האינטרנט

כיום, פתיחת חשבון עובר ושב וכן הצטרפות לשירותים מקוונים חייבת להיערך³⁷ בסניף. זאת בעיקר בשל מגבלות רגולטוריות הקשורות בסוגיות של איסור הלבנת הון ומימון טרור והיבטי רישוי.

הליך פתיחת חשבון באמצעי מקוון, או באמצעות מורשי זיהוי שיוגדרו על ידי הבנק מחוץ לכותלי הסניף, הגם שיינתן על ידי הבנקים הפעילים במערכת, מקטין את הצורך בהגעה פיזית לסניף, ובכך עשוי להגביר את התחרות בענף הבנקאות, בעיקר מצד בנקים קטנים, אשר מערכת סינוף בפריסה מצומצמת פוגעת ביכולתם לגייס ולשמר לקוחות.

בדיונים שנערכו בחן הצוות את נושא פתיחת חשבונות באמצעות רשת האינטרנט ואת מכלול הסוגיות העולות בהקשר זה, ובכללן: איסור הלבנת הון, סיכונים תפעוליים (IT, מעילות והונאות), היבטי רישוי (פעילות מחוץ לסניף, היתר סניף מקוון), היבטי בנק-לקוח ועוד. לפי בדיקת הצוות, בנקים בעולם מציעים שירות של פתיחת חשבון מקוונת וניתן לפתוח סוגים שונים של חשבונות באופן מקוון.

³⁷ למעט פתיחת חשבון במערכת סגורה ואחזור מידע.

סוגיית פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט קשור ישיר לנושא "הכר את הלקוח" בפעילות³⁸ שאינה מתבצעת פנים-אל-פנים. בסקירה בינלאומית של סטנדרטים בנושא לא נמצאה עדות לאיסור על ביצוע הליך "הכר את הלקוח" שלא פנים-אל-פנים, והדרישה המרכזית שעולה ממקורות שונים³⁹ היא דרישה לביצוע של הליך "הכר את הלקוח"⁴⁰ מוגבר (Enhanced CDD) על מנת "לפצות" על הסיכון שנוצר לעומת לקוח שלגביו בוצע הליך "הכר את הלקוח" פנים-אל-פנים. ניתן לסכם את הדרישות המיינמאליות הנזכרות במקורות הבינלאומיים כמבטאות הליך "הכר את הלקוח" מוגבר, אשר צריכות להיכלל בהוראות המפקח, באופן הבא: וידוא זהות הלקוח במסמכים, נתונים או מידע נוספים⁴¹; יצירת קשר עצמאי עם הלקוח; וידוא כי התשלום הראשון יבוצע באמצעות חשבון ע"ש הלקוח בבנק אחר, הכפוף לסטנדרטים של "הכר את הלקוח" והתייחסות לסיכון הגבוה יותר שנגרם כתוצאה מפתיחת חשבון, שבמסגרתה לא בוצע הליך זיהוי פנים אל פנים, בין היתר בניטור בתדירות גבוהה יותר של הפעילות בחשבון.

בפרשנות להמלצות⁴² ה-FATF נאמר כי ניתן להשלים את הליך האימות לאחר פתיחת החשבון, אך צריך לקבוע מגבלות על החשבון עד להשלמת האימות. במתודולוגיה להערכה⁴³ ניתנת הדוגמה של ביסוס יחסים עסקיים באינטרנט, כאחד מהמקרים המחייבים את המוסד הפיננסי לקביעת הליכים מיוחדים.

הסיכון התפעולי המרכזי בפתיחת חשבון מקוונת טמון בכך, שהיא עלולה להקל על הונאות באמצעות גניבת זהות. אמנם גם היום ניתן לעשות כן בפתיחת חשבון רגיל; ברם, פתיחת חשבונות מקוונת מונעת את האפשרות לסינון ראשוני המבוצע על-ידי פקיד בהתרשמות בלתי אמצעית, וכן מקלה לוגיסטית על מי שמבקש לפתוח מספר רב של חשבונות בבנקים שונים. קושי נוסף בפתיחת חשבון מקוונת נעוץ בהיעדר מאגרי מידע ציבוריים איכותיים ביחס ליחידים במדינת ישראל, מלבד מרשם האוכלוסין, אשר לבנקים יש גישה בתהליך פתיחת חשבונות, לצורך אימות זהות.

הצוות ממליץ לאפשר פתיחת חשבונות מקוונת. בשלב הראשון פתיחת חשבונות תתאפשר רק בהתקיים התנאים שלהלן, וזאת במטרה לבחון תחילה את יישום ההסדר החדש והבעיות שעשויות להתעורר עקב כך, ומתוך כוונה להרחיב את המהלך בשלבים. פתיחה מקוונת של חשבונות תותר בהתקיים התנאים האלו:

א. בעל החשבון יהיה יחיד שהוא תושב ישראל;

³⁸ ייסוד קשר עסקי (למשל פתיחת חשבון) וביצוע עסקאות.

³⁹ The Financial Action Task Force (FATF) Recommendations; Customer Due Diligence For Banks, the Basel Committee, October 2001; Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, 26 October 2005.

⁴⁰ "הכר את הלקוח" כולל את רישום פרטי הזיהוי, אימותם, זיהוי פנים-אל-פנים (בעייתי בהגדרה כאשר פתיחת החשבון היא באמצעות האינטרנט), וכמובן מילוי פרטים נוספים אודות הלקוח ופעילותו הצפויה.

⁴¹ גם בדרישת מסמכים נוספים אין די, שכן מי שזייף תעודת זהות, יכול בוודאי לזייף גם מסמכים אחרים.

⁴² המלצה 10.

⁴³ AML/CFT Evaluations and Assessments, April 2009.

- ב. המצאת העתק מסמך מזהה נוסף⁴⁴, שהונפק על-ידי מדינת ישראל, ונושא מספר זהות ותמונה;
- ג. חשבון שייפתח בצורה מקוונת יסומן ויזוהה ככזה במערכת לצורך ניטור סיכונים, ויוטלו עליו מגבלות, כדוגמת איסור הפקדת מזומן, איסור ביצוע העברות לחו"ל;
- ד. תחילת פעילות באמצעות ביצוע העברה בנקאית מחשבון קיים בתאגיד בנקאי לגביו בוצע הליך זיהוי מלא;
- ה. הסרת המגבלות תותנה בהגעה פיזית של הלקוח אל הסניף.

בהקשר זה נציין כי כבר היום ניתן לבצע זיהוי מחוץ לכותלי הסניף, לצורך פתיחת חשבון, באמצעות נציג או שליח של הבנק, על בסיס היתר של סניף ארעי, דבר שמחזק את היכולת של בנקים בעלי פריסת סניפים מצומצמת לגייס לקוחות חדשים.

1.2 הקלת הליך סגירת חשבון עובר ושב

הוראות הפיקוח על הבנקים בתחום סגירת חשבון של לקוח והעברת פעילות מטילות חובות שונות על התאגיד הבנקאי אגב הליך הסגירה. בין היתר, מפרטות ההוראות הליכים לגילוי מידע ללקוח (חינם), הן מאפשרות לבנק הקולט לבצע פעולות העברה עבור הלקוח החדש, הן מצמצמות את האינטראקציה עם הבנק הישן ועוד⁴⁵. בנוסף, הוראות בתחום העמלות הבנקאיות מקטינות את העלות הכרוכה במעבר, כך שתקרת עלות המעבר מוגבלת לסך של 40 ש"ח לסגירת חשבון העו"ש ו-40 ש"ח נוספים לביטול כרטיס אשראי.

למרות שעל פי ההוראות נדרש התאגיד הבנקאי לסייע ללקוח המבקש זאת לסגור את החשבון או להעביר את פעילותו מהחשבון בהקדם האפשרי, תוך הקפדה על מניעת טרחה מיותרת ללקוח, הרי שבניגוד לפעולות עסקיות רגילות, באשר לסגירת חשבון, ומאחר שמדובר בסיום יחסי הבנק והלקוח, לבנק אין למעשה תמריץ עסקי לפעול ולסייע ללקוחות בהליך סגירת החשבון או העברתו. בנוסף, לצורך סגירת החשבון, נדרש הלקוח לחתום על טפסי סגירת החשבון, ולהחזיר את אמצעי התשלום בסניף בו נוהל חשבונו. בהיעדר אינטרס עסקי, ניתן לראות כי בתחום סגירת החשבון, השירותים או האמצעים שמעמיד הבנק לרשות הלקוחות אינם דומים לאלו המוצעים ללקוחות אגב ביצוע פעילות עסקית שוטפת, ובוודאי שלא אגב פתיחת חשבון חדש. כך למשל, בעוד בקשה לקבלת כרטיס אשראי, בקשת העמדת הלוואה והוראה להפקדת כספים, ניתנות לביצוע באמצעות אתרי האינטרנט, הרי שמבירור שערך הצוות עם התאגידים הבנקאיים⁴⁶ עולה, כי לקוחות אינם יכולים, ככלל, לתת הוראות/בקשות לסגירת החשבון, וכן להגיש או לקבל בקשות למידע הדרוש לשם ביצוע הליך הסגירה באמצעות אתרי האינטרנט. זאת גם כאשר מקורו של שינוי חשבון הבנק הוא בשינוי נסיבות חיים, כדוגמת מעבר גיאוגרפי, שינוי מצב משפחתי וכדומה. במקרים שכאלו, עלול להתעורר קושי ממשי ללקוח להתייצב בסניף שמנוהל בו החשבון לצורך סגירתו.

⁴⁴ מעבר לתעודת זהות, הנדרשת לפי סעיף 3 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001.

⁴⁵ הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 432 שעניינה סגירת חשבון והעברת פעילות.

⁴⁶ בהתאם למידע שנמסר בפגישות שנערכו עם נציגי בנק לאומי, פועלים ומזרחי בחודש פברואר 2012.

למרות מאמצי הרגולציה להקל את תהליך סגירת החשבון, אין חולק כי ככלל, תהליך סגירת חשבון כרוך בטרחה מצד הלקוח. מעבר לקושי האובייקטיבי הנובע מעצם היותו של חשבון בנק מוצר מורכב יחסית, קיימת תלות גדולה של הלקוחות בהתנהלות התקינה של חשבונם וחשש ממשי מפני אי כיבוד חיובים והיעדר זיכויים עתידיים. באשר לחיובים שיוחזרו בשל סגירת החשבון, הרי שחשש זה אף עשוי להתעצם על רקע הגברת תפקידן של לשכות האשראי (Credit Bureau) וטיב המידע שיהיה מצוי בהן⁴⁷. זאת ועוד, קיימים חסמים וקשיים נוספים כדוגמת חוסר מודעות הלקוחות להיבטים שונים של ההליך ולרגולציה הרלבנטית, קשיים הנובעים מ"אי נעימות" בעזיבת התאגיד הבנקאי (המוכר ללקוח מזה שנים רבות), רצון להימנע מניסיונות שימור לקוחות ועוד.

הליך סגירת חשבון כרוך בסדרת הוראות שנותן הלקוח לבנק, וניתנה אפשרות שפעולות ההעברה ייעשו עבור הלקוח החדש על ידי הבנק הקולט, ואולם כדי לסיים את הליך הסגירה, דורשים התאגידים הבנקאים מכל בעלי החשבון להגיע פיזית לסניף שבו מנוהל חשבונם, לצורך חתימה על טפסי סגירת החשבון והחזרת אמצעי התשלום.

לאור התלות הגבוהה של לקוח בקיומו של חשבון בנקאי המתנהל כשורה, במקרים רבים מנהלים הלקוחות, ולו לתקופת זמן מוגבלת, שני חשבונות פעילים (בבנק הישן והחדש). בעניין זה, ההוראות הרגולטוריות אינן קובעות פרק זמן כלשהו לצורך השלמת הליך סגירת החשבון, והן אינן מגבילות את עלות הניהול של שני החשבונות המקבילים, במהלך פרק זמן זה. בנוסף, נוכח העובדה שההוראות אינן מחייבות את התאגידים הבנקאיים להציע חלופות לסגירת החשבון, שאינן מחייבות את התייצבות הלקוח בסניף, ובהיעדר אינטרס עסקי מצד הבנקים לפתח הליכים להקלת ביצוע פעולות אלו, לא נוצרו, הלכה למעשה, הליכים חלופיים להקלה על מסירת אמצעי התשלום ועל הצורך בחתימה על טפסי סגירת החשבון.

במטרה להסיר חסמים לניידות לקוחות בין הבנקים ולהקל את הטרחה הכרוכה בכך, ממליץ הצוות כדלקמן:

- הטלת חובה על הבנקים לפתח אמצעים טכנולוגיים שיאפשרו שימוש באינטרנט (או באמצעים טכנולוגיים אחרים), לצורך מתן הוראות הקשורות בסגירת החשבון של יחיד והעברת הפעילות בו לבנק אחר;
- הבנק הנעבר, פותח החשבון החדש, יהיה רשאי לעשות עבור הלקוח את כל הפעולות הנדרשות לצורך סגירת חשבוננו של הלקוח בבנק המעביר;
- פישוט הליך העברת הרשאות לחיוב חשבון, כולן או חלקן, מהבנק המעביר לבנק הנעבר;
- קביעת מסגרת זמן מקסימאלית להליך סגירת החשבון והעברת הפעילות, לרבות בנוגע להליך העברת ני"ע;
- ייקבעו כללים שיאפשרו סגירת חשבון בכל סניף חלופי של הבנק, ולא רק בסניף בו מנוהל החשבון.

⁴⁷ בהתאם להמלצות הצוות בפרק ד.3 בנושא שכלול המידע אודות לווים.

1.3 פרסום שיעורי הריבית בפועל והגברת הנגישות לאתרי המידע לצורך השוואה

אחת מהדרכים הטובות ביותר להתמודדות עם סוגיית פער המידע שבין הבנק והלקוח, והשפעות פערי מידע אלו על התחרות, היא באמצעות הגברת יכולת ההשוואה של הלקוח, כך שיקל עליו להשוות בין מוצרים וספקים תחליפיים. כבר היום מפרסמים התאגידים הבנקאיים מידע צרכני רב בלוחות שבסניפי הבנק ובאתרי האינטרנט שלהם. פרסום חלק מהמידע הצרכני, מקורו בהוראות הדין, וחלקו הוא פועל יוצא משיקולים עסקיים ושיווקיים של התאגידים, ורצונם להשתמש באתר האינטרנט שלהם לצורך פרסום, גיוס לקוחות או העברת מידע.

בהתאם להוראות הרגולציה הקיימות, נדרשים התאגידים לפרסם מידע בנושא שיעורי הריבית המזעריים על פיקדונות שהתקופות לפירעונם אינה עולה על שנה, על גבי לוח בסניף⁴⁸, וביחס למסגרות אשראי בחשבונות העו"ש, מחייבים הכללים את התאגידים להודיע, על גבי לוח בסניפים ובשני עיתונים יומיים לפחות, על כל שינוי במרכיבי עלות האשראי, כדוגמת שינוי הריבית הבסיסית, השיעור המרבי של תוספת סיכון, וכדומה⁴⁹. באשר למטבע חוץ למשל, נדרשים התאגידים לפרסם את שערי החליפין של קנייה ומכירה של שטרי כסף במטבע חוץ ושל העברות בנקאיות⁵⁰. מידע דומה ניתן למצוא גם בהקשר של עלויות רכיבי מסגרת האשראי בחשבון העובר ושב, ושל תעריפוני העמלות של התאגידים הבנקאיים. למרות שמדובר במידע המפורסם כאמור לציבור, איסוף המידע לצורך יצירת יכולת השוואה ממשית (ביצוע "סקר שוק"), אף לגבי שיעורי ריבית תעריפית, כרוך כיום במידה לא מבוטלת של השקעת משאבים מצד הלקוח.

מבדיקה שערך הצוות באשר לזמינות המידע בדבר שיעורי הריבית של פיקדונות באמצעות אתרי התאגידים הבנקאיים באינטרנט נמצא, כי רוב התאגידים הבנקאיים הגדולים מפרסמים את טבלאות הריבית התעריפית עבור הפיקדונות המוצעים על ידם. חלק מן התאגידים אינם מציגים טבלאות ריבית כלל, ויש המציגים את טבלאות הריבית רק עבור לקוחות התאגיד, לאחר שאלו זוהו באמצעות פרטי משתמש. אופן הצגת הטבלאות וסדר הצגת הפיקדונות משתנה מבנק לבנק.

לעומת זאת, בתחום האשראי נמצא, כי התאגידים הבנקאיים אינם נוהגים לפרסם באתר האינטרנט שלהם טבלאות ובהן שיעור הריבית התעריפית למתן אשראי, כדוגמת אלו הקיימות בפיקדונות. לקוח המעוניין בקבלת הצעה למתן אשראי נדרש למסור פרטים שונים, והצעות התאגידים הבנקאיים למתן אשראי הינן פרטניות, ונגזרות ממאפייניו הייחודיים של הלקוח.

בהקשר זה יצוין, כי הוראות המפקח על הבנקים אינן מחייבות את התאגידים הבנקאיים להציג את המידע האמור (כדוגמת תעריפוני העמלות של הבנק או טבלת הריבית התעריפית שלו לפיקדונות) בתבנית מחייבת כלשהי, אשר תהיה זמינה ללקוח או לצד ג' להורדה או לשימוש.

⁴⁸ סעיף 14 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב – 1992.

⁴⁹ סעיף 19 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב – 1992.

⁵⁰ סעיף 28 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים) התשנ"ב-1992

אמצעי אפשרי להגברת יכולת ההשוואה של הלקוח הוא פרסום מידע השוואתי בתחום הפיקדונות והאשראי באתר בנק ישראל. פרסום מידע השוואתי מסוג זה יסייע ללקוח בהזלת עלויות "סקר השוק" ויגביר את מידת השקיפות של המידע הצרכני הקיים בתחום הפיקדונות והאשראי.

על מנת שהמידע יהיה פומבי וזמין לציבור הלקוחות, עליו לעמוד בשתי דרישות מצטברות: האחת, כי המידע ימצא במרחב הציבורי; והשנייה, כי המידע יימסר באופן שהלקוח יוכל להבינו ולהפנימו.

שקיפות המחירים לציבור עשויה לתרום לתחרות בכך שהיא מאפשרת ללקוחות להשוות בין הצעות הבנקים. מנגד, מידע שמועבר רק בין הבנקים לבין עצמם או מידע פומבי שמוכן רק לבנקים ולא לציבור הרחב, לא נותן כלי תחרותי כלשהו בידי הציבור ופועלו מתמצה בהסרת אי הוודאויות בפני השחקנים בענף באופן שעשוי לקדם התאמה ביניהם ולהחריף את המצב התחרותי הקיים ממילא במבנה שוק ריכוזי.

לצורך הבנתו והפנמתו של מידע הנוגע לריביות שמשלם הציבור לבנקים, באופן שישימש בין היתר לשם השוואה בין תעריפי הבנקים המתחרים, נדרש הקורא למומחיות, יכולת התעמקות, ולמשאבי זמן. קרי, מורכבות המידע המועבר מעצם טיבו שוללת את שקיפותו כלפי הציבור הרחב ומונעת מהציבור ליהנות מהתועלות הטמונות בהעמדת המידע לרשותו.

על כן, פרסומו של מידע לציבור בנוגע לריביות הנוהגות **בפועל** על ידי הבנקים (בשונה מהריבית התעריפית בלבד) יסייע לציבור הרחב לנהל משא ומתן מול הבנק ויקטין את חסמי המעבר רק מקום בו המוצר הבנקאי הוא מוצר פשוט וברור, שניתן לצרוך אותו בנפרד מחבילת השירותים הבנקאית (או שחבילת השירותים הבנקאית כולה תפושט משמעותית) והמידע שיועמד לעיון הציבור יהיה קל להבנה באופן שיתאפשר לצרכן לפעול מיידית על בסיס המידע שקיבל על מנת לעבור לצרוך את השירות מבנק אחר.

פרסום מידע השוואתי לגבי שיעורי הריביות בפועל של מוצרים בסיסיים, הקיימים בתאגידים הבנקאיים בתחום הפיקדונות או האשראי, מצריך התייחסות לסכומים, תקופות, בסיסי הצמדה ועוד. בנוסף, קיימת חשיבות כי המידע המפורסם יהיה זמין, עדכני ויאפשר השוואה נכונה לגבי המוצר. לצורך יצירת יכולת השוואה כאמור, נדרשת היערכות מצד בנק ישראל, ובמקביל מצד התאגידים הבנקאיים, להקמת תשתית דיווח מתאימה, וזאת במסגרת תיקון הוראות הדיווח לפיקוח. כמו כן, לשם פרסום נתונים פרטניים אודות תאגידים בנקאיים, נדרשת הסמכתו של המפקח בחוק, לעשות כן⁵¹.

לאור האמור לעיל, פרסום מידע השוואתי באתר האינטרנט של בנק ישראל בנוגע לריבית על האשראי, קשה יותר ליישום. אולם, למידע השוואתי בנושא אשראי צרכני בכלל, ולמידע השוואתי בנושאים כדוגמת אשראי הניתן במסגרת האשראי שבחשבון העובר ושב או בכרטיסי חיוב מסוג "אשראי

⁵¹ בדומה לסמכות שניתנה למפקח על הבנקים לפרסם את המידע בתחום העמלות, בהתאם לסעיף 16יא לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

מתגלגל" יש חשיבות רבה ללקוחות בשל השימוש הרב הנעשה על ידי לקוחות במוצרים אלו, ועלותם המשמעותית.

יש לציין, כי לצד העובדה שלריכוז המידע באתר בנק ישראל יתרונות, שכן הוא עשוי להקל על ביצוע "סקר שוק" ואיתור המידע בקלות ובנוחות מירבית, לפרסום כאמור עשויים להיות גם חסרונות. מעבר לקשיים טכניים בדבר פרסום מידע עדכני (ביחס לעדכון של ריביות בתדירות יומית) וחשיפה מידע עסקי של התאגידים עצמם, הרי שפרסום שכזה עלול גם להגביר את יכולתם של התאגידים להתאים את המחירים. בנוסף, פרסום הריבית איננו משקף את מאפייניו הפרטניים של הלקוח או את יכולתו לשפר את הצעת התאגיד באמצעות ניהול משא ומתן פרטני.

למרות שפרסום המידע על ידי בנק ישראל יאפשר ללקוחות, לאסוף את המידע ולהשוות בין תאגידים בנקאיים שונים, נדמה שעם ההתקדמות הטכנולוגית, דרך יעילה נוספת לעריכת השוואות בין תאגידים בנקאיים שונים היא על ידי שימוש באתרי מידע, המציעים השוואות צרכניות באינטרנט, פעילות המקובלת בתחומי מסחר אחרים. שימוש באתרי מידע שכאלו עשוי להוות כלי יעיל, ובלבד שגופים אלו פועלים באופן עצמאי והגון. מבדיקות שנערכו על ידי ה-European Banking Authority, ואשר פורסמו בחודש פברואר 2012 נמצא, שחלק ניכר מהלקוחות מתקשים בהשוואת התנאים של המוצרים והשירותים המוצעים להם על ידי המערכת הבנקאית⁵². בהקשר זה, ממצאי הבדיקה לימדו, כי אחד מהכלים היעילים והמבוקשים ביותר על ידי אותם הצרכנים היה אתרי השוואה באינטרנט, אשר ירכזו את המידע השונה, ואשר באמצעותם יוכלו הלקוחות להשוות את מחירי השירותים והמוצרים הבנקאיים הסטנדרטים.

כדי להבטיח את הוגנות השימוש באתרים אלו, יש לוודא כי מדובר באתרי השוואה עצמאיים, שאינם ממומנים או מוחזקים בדרך ישירה או עקיפה באמצעות מתווך פיננסי זה או אחר, מתוך או מחוץ למערכת הבנקאית. בנוסף, אתרים אלו עלולים להציע השוואה של חלק מהמוצרים או השירותים בלבד, תוך שהם אינם מציגים בפני הלקוחות את כלל האפשרויות העומדות לרשותם. היינו, השימוש באתרים אלו אינו מהווה תחליף מספק לניתוח והתאמה של מוצרים לצרכי הלקוחות, כפי שניתן לעשות במסגרת יעוץ או הכוונה של גורם מקצועי. בנוסף, הציטוטים המופיעים באתרים אלו אינם משקפים בהכרח את ההצעות הטובות ביותר שהלקוח יכול היה לקבל לו היה עורך את סקר השוק בעצמו. ועדיין, שימוש באתרי השוואה שכאלו יכול לסייע בהכוונת הלקוח, לחסוך עבורו זמן יקר הנדרש לצורך השוואת המוצרים והשירותים הקיימים במערכת, ואף להקטין עבורו את עלויות העסקה הכרוכות בהחלפה או שינוי של ספק שירות. זאת ועוד, ככל שהשימוש באתרים שכאלו יתעצם, כך תעלה מידת הדיוק וההתאמה של המוצרים או השירותים המוצעים על ידי התאגידים הבנקאיים, וכך גם תגבר מידת המודעות והידיעה של הלקוחות עצמם.

⁵² Financial Innovation and Consumer Protection – An overview of the objective and work of the EBA'S standing committee on Financial Innovation (SCFI) in 2011-2012.

פורסם בתאריך 01.02.2012 על ידי ה-European Banking Authority.

לפיכך, הצוות ממליץ על הצעדים הבאים:

- הסמכת המפקח על הבנקים בחוק, לפרסם מידע אודות שיעורי הריבית על אשראי ועל פיקדונות הנהוגים בפועל, בכל אחד מהתאגידים הבנקאיים – זאת עבור מוצרי אשראי ופיקדון סטנדרטיים. המידע יפורסם לציבור בדרך שתאפשר לערוך השוואה אפקטיבית בין התאגידים הבנקאיים, בין באמצעות אתר בנק ישראל ובין באמצעות אתרים אחרים (למשל באמצעות פרסום נתונים בדבר חציון, ממוצע וכדומה, וכן בתבנית הניתנת לעיבוד).
- הטלת חובה על התאגידים הבנקאיים לפרסם מידע שהם נדרשים כיום על פי דין לפרסם באמצעות לוחות בסניפים או בעיתונים יומיים, באתרי האינטרנט שלהם, ובפרט: שערי מט"ח, וטבלאות הריבית התעריפית של הבנק בקשר עם פיקדונות או אשראי. הפרסום יעשה בפורמט אחיד אשר יאפשר ללקוח או לצד ג' להשתמש במידע, ללא צורך בקבלתו מהבנק או באיסופו הפרטני בדרך אחרת.

2. מידע בידי הלקוח – "תעודת זהות" בנקאית

חלק מן המוצרים והשירותים המוצעים על ידי התאגידים הבנקאיים ללקוחות הם מטבעם בעלי מורכבות, זאת בשל מאפיינים כדוגמת מנגנוני הצמדה, אופן צבירת ריבית, קיומן או היעדרן של נקודות פירעון או יציאה, מנגנוני שינוי ריבית ועוד. מורכבות זו מאפיינת מוצרים ושירותים פיננסיים, וללקוחות רבים נעדרי השכלה פיננסית רתיעה מעיסוק בכך. כל אלו מביאים לכך שהלקוח עלול להתקשות בזיהוי מידת ההתאמה של המוצר או השירות לצרכיו, בזיהוי עלותו ובזיהוי התועלת הצפויה לו ממנו. בהתאם תולה הלקוח את יהבו בפקיד הבנק והתנהלותו הפיננסית אינה אופטימאלית.

במשך השנים פעלו המחוקק והפיקוח על הבנקים להרחיב את חובת מסירת המידע ללקוחות הבנקים, מתוך תפיסה כי שיפור בנגישות הלקוחות למידע אודות פעילותם הבנקאית תביא להגברת מודעות הלקוחות לפעילותם הבנקאית, לשיפור יכולת המעקב אחר פעילותם בחשבון, להגברת יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים, ובסופו של דבר לשיפור התנאים אותם מקבל הלקוח מהבנק. ואולם, ריבוי הדיווחים הפרטניים, לצד עיתוי משלוח ההודעות (בסמוך ולאחר האירוע המדווח), הביאו להצפת הלקוחות בהודעות ולאדישות צרכנית. בנוסף, המצב הקיים גורם לעלויות ניכרות ומיותרות הכרוכות בהפקת ההודעות האמורות ושליחתן באמצעות דואר ישראל.

הניסיון מלמד, שחובות הגילוי והדיווח הקיימות היום אינן מספקות לצורך הגברת המודעות הצרכנית. לאור הקושי הקיים בפישוט המוצר הבנקאי בתחומי החיסכון והאשראי, ומאחר שבתחומים אלו גם הוחלו על התאגידים הבנקאיים חובות גילוי מידע מוגברות, יש לנסות ולאתר דרכים אחרות אשר יסייעו ללקוח לקבל את המידע הנדרש לו ולהקל על הבנתו, ככל הניתן. בין היתר, יש לשקול את שיפור אופי המידע הנמסר ללקוח, מועדי מסירתו, אמצעי קבלת המידע וכדומה. כמו כן, יש להתמודד עם סוגיות נלוות המקשות על זיהוי המחיר המלא של המוצר או השירות המבוקשים על ידי הלקוח.

אמצעי שנבחן על ידי הצוות במטרה להתגבר על הבעייתיות של עומס מידע ללקוח, הוא ריכוז המידע הרלוונטי, ושליחתו ללקוח באופן יזום ואחת לתקופה נקובה.

הוראות המפקח שעניינן סגירת חשבון והעברת פעילות הלקוח מבנק לבנק קובעות כי על הבנק בו מתנהל חשבון הלקוח למסור לו, על פי בקשתו, מידע מקיף אודות פעילותו הבנקאית, לרבות מידע בתחום האשראי, הפיקדונות, כרטיסי החיוב, הוראות קבע, עמלות, כרטיסי חיוב ועוד. זאת, במטרה להקל על הלקוח בתהליך ההשוואה בין הבנקים השונים וביצוע הליכי העברת פעילותו לבנק אחר. עם זאת, מידע זה נמסר ללקוח רק על פי בקשתו ולא באופן יזום על ידי הבנק, המסירה יכולה להתבצע עד ארבעה ימי עסקים ממועד בקשת הלקוח, ומבדיקה שערך הצוות עלה כי אף אחד מהבנקים שנבדקו לא מאפשר לקבל מידע זה באמצעות האינטרנט. בפועל, מודעות הלקוחות הנמוכה בדבר זכותם לקבל מידע זה, בשילוב עם זמינותו הנמוכה, מביאה לכך שהשימוש שנעשה בשאלתה זו מועט.

משלוח מידע מרוכז ללקוח, באופן יזום על ידי הבנקים עשוי להגביר את האפקטיביות של שאילתת המידע הנמסרת כיום ללקוח לפי בקשתו, ואף להניע לקוחות לפעולה. משלוח מידע כאמור, ובלבד שהמידע ברור ונהיר, עשוי לייתר את הצורך במשלוח חלק מן ההודעות, שהן במהותן חופפות או דומות, הנשלחות כיום ללקוחות מכוח הוראות הדין, ובכך להגביר את אפקטיביות הגילוי ללקוח מחד, ולהוזיל את העלויות הנגרמות למערכת הבנקאית, מאידך.

- **לאור הפוטנציאל של שאילתת המידע המרוכז לסייע ללקוח בקבלת החלטות צרכניות מושכלות ויכולתה להניע את הלקוח לפעולה, הצוות ממליץ על יצירת דיווח מרוכז ותמציתי, המפרט את כלל הנכסים וההתחייבויות של הלקוח בתאגיד, לרבות סך ההכנסות וההוצאות באותה שנה בגין נכסים, התחייבויות ופעילות שוטפת, והוצאות בגין עמלות.**
- **דיווח מרוכז זה יימסר ללקוח באופן יזום על ידי התאגיד הבנקאי, אחת לתקופה מוגדרת, ולא רק אגב הליך לסגירת חשבון. הדיווח המרוכז, אשר יחליף חלק מהדיווחים הפרטניים הקיימים כיום, יאפשר ללקוח להתמצא במידע הרלבנטי לו, ויסייע לו לפעול לשיפור תנאיו.**
- **בנוסף, ממליץ הצוות לחייב את התאגידים הבנקאיים במסירת מידע מרוכז זה ללקוח גם באמצעות אתר האינטרנט המאובטח של התאגיד, אשר באמצעותו מקבל הלקוח בהסכמתו מידע אחר בנוגע לחשבוננו. לחילופין, ממליץ הצוות על חיוב התאגידים במתן אפשרות להגשת בקשה לקבלת מידע מרוכז זה באמצעות אתר האינטרנט של הבנק ושליחתו בפועל באמצעות האמצעים העומדים לרשות התאגיד.**

3. שכלול המידע אודות לווים (Credit Bureau)⁵³

נתוני אשראי הם מידע לגבי אדם או תאגיד אשר יש בו כדי לסייע לנותן האשראי להעריך את הסיכון שאותו הלווה לא יעמוד בתשלום החובות. מבחינה מעשית מדובר במנגנון של איסוף מידע בידי גורם מורשה ומסירתו לידי גורם המעוניין להעמיד לו אשראי. הצוות בחן את תחום השיתוף בנתוני האשראי ובדק את האפשרויות לשיפור ושכלול התחום, תוך שהוא מביא בחשבון את האיזונים הנדרשים בין התועלת האפשרית של שיתוף במידע לבין הזכות לפרטיות.

בשנת 2002 חוקק לראשונה חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 (להלן: "החוק" או "חוק שירות נתוני אשראי"), המאפשר שיתוף בנתוני אשראי מסוימים בין גופים, באמצעות יצירת מסגרת משפטית לפיה חברות פרטיות רשאיות לאסוף ולמסור נתוני אשראי אודות יחידים. החוק מחיל משטר רישיונות על מתן שירותי נתוני אשראי או שירות מידע על עוסקים, כאשר לא ניתן להפעיל שירותים אלו אלא מכוח רישיון ובהתאם להוראות החוק. החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, מסדירים בין היתר את סוגי המידע הניתנים לאיסוף, סוגי המידע הניתנים למסירה, אופן המסירה של דוח אשראי, משך תקופת אחזקת המידע, זכויותיו של הלקוח והצורך בהסכמתו, אחריות בעל הרישיון ומקורות המידע. החוק נמצא בתחום אחריותו של שר המשפטים, והרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים מפקחת כיום על בעלי הרישיונות. חוק שירות נתוני אשראי לא הביא לאותן השפעות חיוביות שניתן לראות כי התרחשו במדינות אחרות אשר גם בהן יש שיתוף בנתוני אשראי. מסקנה זו הביאה לתיקון החוק⁵⁴. התיקון מהווה צעד נוסף לפיתוח שיתוף בנתוני האשראי. הואיל והתיקון טרם נכנס לתוקפו במועד כתיבת דוח זה, לא היה באפשרות הצוות לבדוק את השלכותיו המעשיות ואת השפעתו על שוק האשראי.

בעבודתו בחן הצוות את התכליות לשיתוף המידע על סמך התיאוריה והמחקר הכלכלי ומצא, כי קיימות תועלות כלכליות מובהקות משיתוף בנתוני אשראי, הן בהיבט המשקי והן בהיבט הפרטי, בין השאר: התמודדות עם בעיות של א-סימטרית המידע וסיכון מוסרי (moral hazard), הגברת תחרות בין מלווים והגברת יציבות המערכת הפיננסית ועוד. ממצאי המחקרים מצביעים על כך ששיתוף רחב יותר בנתוני אשראי נמצא בקורלציה חיובית עם עלייה בהיקף האשראי, עם תנאי אשראי טובים יותר ועם שיעורי חדלות פירעון נמוכים יותר (לסף קבלה נתון). השפעת השיתוף (או אי השיתוף) בנתוני אשראי גדולה יותר ביחס לאוכלוסיות שנגישותן לאשראי קטנה יותר (למשל, צעירים, בעלי הכנסות נמוכות).

בנוסף, הצוות ערך עבודה השוואתית לבחינת המצב הנוהג, לרבות בחינת היבטים משפטיים, במדינות שונות ומצא, כי משטר של שיתוף בנתוני אשראי הינו מדיניות נפוצה ברבות מהמדינות המפותחות ובכללן מדינות אירופה. עם זאת, מאחר ששיתוף בנתוני אשראי התעצב בכל מדינה לפי תפישת עולמה ובפרט לפי העקרונות המקובלים בה לגבי הזכות לפרטיות, הרי שנמצאו הבדלים במודלים לשיתוף

⁵³ סקירה מלאה אודות שירות נתוני אשראי, ראה בנספח 3.
⁵⁴ תיקון מספר 3 לחוק שירות נתוני אשראי.

בנתוני אשראי שקיימים במדינות השונות, כך, למשל, לגבי המידע הנאסף, אופן איסופו, ותקופת שמירתו. קיומם של מודלים דומים של שיתוף בנתוני אשראי שימש את הצוות כאבן בוחן לפיה נבחנה המדיניות הראויה בתחום זה בארץ.

במסגרת עבודתו נפגש הצוות עם מגוון גורמים הנוגעים לתחום שיתוף נתוני אשראי על מנת לעמוד על חשיבות התחום, המצב הנוהג כיום והשינויים הרצויים.

הצוות מצביע על כך שבבחינת אופיו הרצוי של משטר נתוני אשראי יש לשקול, לצד התועלות החברתיות והכלכליות, גם את הערכים העלולים להיפגע וביניהם בראש ובראשונה הזכות לפרטיות, שהינה זכות חוקתית המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. כמו כן יש להביא בחשבון תופעות שליליות אפשריות וערכים נוספים כגון: שימוש במידע שלא למטרות שלשמן נמסר ואבטחת מידע, הדרת אשראי מקבוצות אוכלוסייה מסוימות, קבלת החלטות אשראי על בסיס שגוי ושיקולים של הגנת הצרכן.

לאור העבודה שביצע, הגיע הצוות למסקנה כי קיימות מספר בעיות בהסדר הקיים בנושא נתוני אשראי, אשר טיפול בהן עשוי לשפר את יעילות שיתוף המידע. הבעיות המרכזיות הן:

- המידע בדוח נתוני האשראי מצומצם - המידע השלילי והמידע החיובי שנמסרים כיום מוגבלים בהיקפם ואינם משקפים תמונה אמיתית של מצב הלקוח. כמו כן, קיימים נתונים שאינם בגדר מידע חיובי או מידע שלילי כהגדרתם בחוק, ולפיכך אינם מותרים לאיסוף ולמסירה.
- המידע בדוח נתוני האשראי אינו עדכני - לאור המגבלות הקיימות בחוק, בין היווצרות האינדיקציה השלילית לבין מועד מסירתה בדוח חולף זמן רב העלול להפוך את המידע הנמסר לבלתי רלבנטי עבור נותני האשראי.

המלצות בעניין הרחבת מסירת המידע כרוכות מטבען בפגיעה נוספת בפרטיות האדם. על כל שינוי כזה להיבחן במבחני החוקתיות הנדרשים בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. בחינה זו טרם נערכה בשלב זה ויש לעורכה בעתיד. מכל מקום, המשמעות המעשית היא, בין השאר, שיש להציב תשתית עובדתית מקצועית לתרומה של הרחבת מסירת המידע לתכליות החוק, בשים לב לחלופות אחרות ולחסמים האחרים בנושא זה. מלבד ההיבט המשפטי, תשתית זו חיונית גם בהיבט החברתי-ציבורי לעניין מידת הלגיטימיות ומידת האמון של הציבור במהלך להרחבת שיתוף מידע.

לסיכום, הצוות מצא כי על אף שקיים הסדר של שיתוף בנתוני אשראי צרכני בישראל, אשר אף הורחב לאחרונה (מבלי שניתן היה לבדוק את המשמעות של הרחבה זו), ההסדר מוגבל ביעילותו, בפרט לעניין משקי הבית ומגזר העסקים הקטנים, והוא לוקה בחסר בשני היבטים מרכזיים: האחד, המידע שנמסר הינו מצומצם, כך שלא ניתן לקבל תמונה אמיתית לגבי מצבו של הלקוח. השני, המידע שנמסר אינו עדכני בשל מגבלות הקיימות בחוק נתוני אשראי לגבי התנאים או המועדים למסירתו.

לאור האמור, המלצות הצוות בתחום זה הן כדלקמן:

3.1 הרחבת המידע הקיים כיום בלשכות אשראי

במסגרת עבודתו בחן הצוות אפשרות לשנות באופן מהותי את המצב החקיקתי הקיים של הסדר איסוף המידע. לפי ההסדר הקיים כיום בחוק שירות נתוני אשראי, נתונים שליליים, כהגדרתם בחוק, על פרט, נאספים (ונמסרים) ללא הסכמתו, ואילו נתונים חיוביים, כהגדרתם בחוק, נאספים (ונמסרים) רק אם הפרט הסכים לכך, או אם נאספו עליו נתונים שליליים, אגב מסירתם. הסדר זה משפיע באופן משמעותי על היקף וסוג הפרטים לגביהם קיים שיתוף בנתוני אשראי – מספר הפרטים לגביהם נאסף ונמסר מידע חיובי הוא מוגבל, וברובם הם מי שנאספו לגביהם נתונים שליליים דווקא.

הצוות שקל האם ניתן להרחיב את איסוף הנתונים החיוביים גם ביחס ללקוחות שאין לגביהם נתונים שליליים במאגר שירות נתוני האשראי. לשם כך, נשקלה האפשרות לערוך שינוי, כך שהן מידע שלילי והן מידע חיובי ייאספו ללא הסכמת הפרט (כאשר אם אינו מעוניין, על הפרט לבקש שלא ייאסף לגביו מידע חיובי), ואילו מסירת המידע החיובי תיעשה אך ורק בהינתן הסכמת הפרט. על אף היתרונות שבאפשרות זו מבחינת השגת שיפור משמעותי בשיתוף בנתוני אשראי, היא מעלה קשיים משפטיים ניכרים מבחינת שיקולי הגנת הפרטיות ומבחינת ההיבט הציבורי של איסוף מידע פיננסי על אדם ללא הסכמתו, ולפיכך הצוות ממליץ על הסדרים חלופיים אחרים, כפי שיפורט בסעיפים הבאים.

בשים לב לשיקולי הגנת הפרטיות, ועל מנת לקדם שינויים הניתנים ליישום בוודאות ובפרק זמן קצר יחסית, הצוות ממליץ להתרכז בהרחבה ובשיפור המידע הנכלל בהסדר שיתוף בנתוני אשראי במתכונתו הנוכחית, כפי שיפורט להלן. יודגש כי ככל שיורחב השיתוף בנתוני אשראי, יהיה צורך בהגברת מנגנון הפיקוח וההסדרה של הרגולטור לרבות שקילת מנגנונים ליישוב תלונות הציבור, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך.

בין האפשרויות שנבחנו על ידי הצוות להרחבה ולשיפור במידע, נשקל לאפשר איסוף ומסירת מידע אודות נכסים, ריאליים ופיננסיים, שקיימים ללווה במסגרת שיתוף בנתוני אשראי. הצוות הגיע למסקנה שאין לעשות כן, וזאת מהטעמים הבאים:

- מידע על אמינות בהחזר הלוואה אינו כרוך דווקא בקיומו של נכס כזה או אחר ברשות החייב;
- לקיומם של נכסים שאינם נלקחים כבטוחה, אין בהכרח משמעות לגבי יכולת הפירעון של החייב;
- מתן מידע אודות נכסים עלול ליצור פגיעה העולה על הנדרש בענייניו הפרטיים של אדם;
- סקירה של המנגנונים המקבילים בחו"ל מעידה כי במדינות רבות שמכירות בשיתוף נתוני אשראי עדיין אין הסכמה גורפת למתן מידע לגבי נכסים של החייב;
- מובן מאליו כי למלווה אפשרות לבקש מלקוח מידע לגבי נכסיו.

נושא נוסף שנבחן על ידי הצוות היה שאלת הרחבת מקורות המידע, כצעד משלים להוספת פרטי מידע. מפגישות הצוות עם גורמים שונים עלתה אפשרות לכפות על מקורות מידע מוסמכים כגון חברות תשתית, להעביר מידע לשירות נתוני אשראי.

נמצא אמנם שקיימות מדינות אחרות שבהן מועבר מידע ממקורות אלו, בחלקן בכפייה ובחלקן בהסכמה, לשירות נתוני אשראי, וככל הנראה המידע שבידיהם עשוי להוסיף למידע הבנקאי ולגוון אותו. אולם, קיים ספק בדבר האמינות של המידע המוחזק בידי אותם הגופים ביחס ללקוחות (בין השאר מאחר שלא תמיד ניתן ליחס את המידע אודות פיגור בתשלום לאדם מסוים בצורה ודאית) וכן באשר למידת הרלבנטיות של המידע הזה לבחינת איכות הלווה.

לאור האמור לעיל, הצוות ממליץ כי ההרחבה של הסדר השיתוף בנתוני אשראי הקיים בישראל תיעשה באמצעים המפורטים להלן:

א. הוספת נתונים שליליים

הצעת החוק המקורית התבססה על איסוף ומסירה של מידע ממקורות רשמיים בלבד, כגון הכונס הרשמי, מתוך התפישה בדבר הצורך לחשוף את אלה שמוסר התשלומים שלהם ירוד. בהליך החקיקה של החוק ובמשך השנים התווסף למידע הנאסף והנמסר, מידע רב יותר. עם זאת, לאור תכליות החוק כפי שהתבססו עם השנים, עשויים להיות פרטי מידע נוספים שניתן למסרם במסגרת הנתונים השליליים.

הצוות ממליץ להוסיף נתונים שליליים רלבנטיים, לאחר בחינה פרטנית, בין היתר, של אמינותם ותכליתם לעניין השיתוף בנתוני האשראי. כך למשל, מידע לגבי הרשאות לחיוב חשבון שלא כובדו בשל אי כיסוי מספיק.

ב. הוספת נתונים חיוביים ואחרים

מטרתו של איסוף נתונים חיוביים, היא ליצור תמונה מלאה יותר ביחס ללקוחות שיש עליהם נתונים שליליים ועשוי ליצור מוניטין חיובי ללקוח. כיום עלול להתעורר חשש שלקוח שיש עליו נתונים שליליים ייפגע דווקא כתוצאה מאי-קיומם של נתונים חיוביים או אחרים, שיש בהם כדי לאזן את התמונה ביחס לאיכותו של אותו הלקוח. בנוסף לכך, מטרת החוק היא לאפשר ללקוחות ליטול אשראי, ולא לסמן רק את אלה שלא ניתן לתת להם אשראי.

כמו כן, ישנם מצבים שבהם לקוח לא משלם את חובו משום שהוא חולק עליו, ואין בכך משום אינדיקציה שלילית לגבי יכולת פירעון האשראי שלו. על כן, כדי לאזן את ההרחבה המוצעת בפרטי המידע, יש לקבוע הסדרים אשר ימנעו פגיעה בלקוח כזה.

על כן הצוות ממליץ:

- להרחיב את הנתונים החיוביים המותרים כיום לאיסוף ולמסירה, לאחר בחינה פרטנית, בין היתר, של תכלית פרטי המידע שיתווספו לעניין השיתוף בנתוני אשראי. כך למשל, סוגים נוספים של הלוואות שאינן כלולות היום, כגון הלוואות לדיור, תוך פירוט סוגיהן ומצב העמידה של הלקוח בהלוואות ובהתחייבויות.
- להוסיף פרטי מידע שאינם מאופיינים כנתונים שליליים או חיוביים, אולם יש בהם תרומה להערכת סיכון במתן אשראי ללקוח, לאחר בחינה פרטנית, בין השאר, של אמינותם ותכליתם

לעניין השיתוף בנתוני אשׂראי. כך למשל, בקשות שהגיעו לשירות נתוני אשׂראי לגבי אותו לקוח, המעידות על פניות מצידו לקבלת אשׂראי.

- לקבוע חובת עדכון של המידע על ידי מקורות המידע כאשר הלקוח תיקן את המעוות (שילם את חובו, נסגר תיק ההוצאה לפועל כנגדו וכיוצ"ב), והכללת עדכון זה במסגרת המידע הנמסר בדוח האשׂראי⁵⁵.
- להוסיף ציון מיוחד לגבי החוב המדווח, אם חוב זה הינו בסכסוך בין הלקוח לגורם המדווח.

ג. הפיכת המידע לעדכני יותר

כיום קיימות בחוק תקופות 'צינון' למידע הנאסף קודם למסירתו. דוגמה לכך היא מידע בגין התראה למימוש חוב של תאגיד בנקאי, אשר יימסר רק בתום 60 ימים מיום משלוח ההתראה, שבמהלכם לא נפרע החוב ולא נערך הסדר לפירעונו. קיים חשש שאם המידע אינו מעודכן או עדכנו מתעכב, הרי שחשיבותו יורדת והוא הופך בלתי רלבנטי.

הצוות ממליץ לבחון מחדש את התקופות הקבועות בחוק לעניין תקופות הצינון, בין קרות אירוע לבין העברת הדיווח לגביו, במטרה לקצרן. מנגד יש להבטיח כי הלקוח יינה משניים אלה: קבלת הודעה ברורה ללקוח לגבי קיומה של התחייבות שהוא לא פרע במועדה (למשל, תביעת חוב קצוב בהוצאה לפועל, שאז ההתראה היא ההודעה הראשונה הנשלחת ללקוח מטעם ההוצאה לפועל); וכן ארכה סבירה לתקן את המעוות טרם יועבר המידע לשירות נתוני האשׂראי.

ד. תחליפיות בין מסירת מידע רחב לבין מסירת דירוג אשׂראי

במדינות מפותחות ובפרט בארצות הברית, נעשה שימוש משמעותי בדירוג אשׂראי. בארצות הברית, קיים שימוש ניכר בדירוג כשלעצמו אף בנפרד מדוח האשׂראי עצמו. בארץ, תקנות נתוני אשׂראי עתידות, לאפשר קיומו של דירוג אשׂראי לגבי לקוחות. החוק יאפשר למסור את דוח נתוני האשׂראי המלא לכל אלה שזכאים לבקשו, בנוסף לקבלת דירוג האשׂראי.

מן המידע שנמסר לצוות עולה כי גורמים שעיסוקם מתן אשׂראי לא צפויים לוותר על המודלים הפנימיים שלהם למדידת סיכון הלקוח, ולהשתמש במקומו בדירוג האשׂראי שהכין בעל הרישיון. עיקרו של השימוש הצפוי בנתוני אשׂראי של לקוח, במקרים של מלווים אלה, הוא שילוב של המידע בתוך הנוסחאות שלהם; ספק, אם לפחות בטווח הקצר, מודלים של דירוג של חברות נתוני האשׂראי ייתרו את השימוש במודלים פנימיים כאלה.

הצוות ממליץ להמשיך ולאפשר מסירת המידע עצמו לנתוני אשׂראי. במקביל הצוות ממליץ כי מקבלי מידע, הנותנים אשׂראי, אך מתן אשׂראי אינו עיסוקם העיקרי, יקבלו גישה לדירוגי האשׂראי בלבד. זאת, ככל שיורחב המידע ויהיה בו כדי לאפשר גיבושו של מודל סטטיסטי מהימן להערכת סיכון הלווה בידי חברות שירות נתוני האשׂראי.

⁵⁵ ציון, כי לגבי חלק מפריטי המידע קיימת חובת עדכון כאמור כבר היום. כך למשל על פי תקנה 4(א)(2) לתקנות, על הכונס הרשמי לעדכן את בעל הרישיון במקרה של ביטול הליך פשיטת רגל.

3.2 העברת מידע ללשכת אשראי לצורך גיבוש מודל סטטיסטי לדירוג אשראי

הרחבת בסיס המידע בלבד, הן באמצעות הוספת נתונים חיוביים, שליליים ואחרים, אינה מספיקה כדי לאפשר לבעלי הרישיון (לשכות האשראי) לפתח מודל דירוג אשראי ללקוח הקמעונאי. לפיתוח מודל כאמור נדרש בסיס מידע היסטורי רחב, הכולל גם מקרים של כשל (חדלות פירעון למשל). עם זאת, יצירת מאגר מידע רחב המכיל גם פרטי זיהוי לקוח, עלולה לפגוע בפרטיות, במידה העולה על הנדרש.

הצוות סבור כי אחד התנאים ההכרחיים לקיומו של שיתוף יעיל ואפקטיבי בנתוני אשראי, הוא מודל סטטיסטי מהימן ומתוקף לדירוג לווים.

לפיכך הצוות ממליץ להרחיב את השיתוף בנתוני האשראי, כך שיתאפשר לבעלי רישיון (לשכות אשראי) לפתח מודלים טובים לדירוג אשראי קמעונאי, על בסיס נתונים רחב, תוך שמירה על אנונימיות המידע, ומבלי שתהא יכולת לזהות את הלקוח.

לצורך השגת מטרה זו יחויבו התאגידים הבנקאיים להעביר מידע רלוונטי אודות פעילות לקוחותיהם במבנה נתונים אחיד. המידע שיועבר לא יכלול את פרטי הלקוחות ויוצג באופן שלא ניתן יהיה לזהות אותם, כך שיתייצר הצורך לקבל את הסכמתם.

3.3 העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי

הצוות בחן את האפשרות להיעזר בפתרון טכנולוגי שיחליף את ההסדר הקיים לאיסוף מידע. מטרתו של הפתרון הטכנולוגי תהיה לאפשר העברה של מידע לפי בקשת לקוח, באופן שיתגבר על בעיית חוסר הרצון או המודעות של לקוח לתת הסכמתו לאיסוף מידע לגביו, ומנגד יענה על הקשיים המשפטיים שקיימים במודל של שיתוף בנתוני אשראי שבו איסוף המידע הוא ללא הסכמת לקוח. פתרון טכנולוגי מסוג זה יכול להתבסס על יצירת מבנה נתונים אחיד לאותם נתונים שייקבע שיש בהם תועלת לצורך הערכת איכות הלווה או קביעת דירוג אשראי ועל הסדרת מנגנון שיאפשר ללקוח לקבל לפי דרישה את המידע אודותיו.

המנגנון יכול להיות מנגנון "פשוט" - מסירת המידע ללקוח על גבי מדיה אישית נתיקה כגון כרטיס חכם, דיסק און קי וכדומה, או לחלופין מנגנון "מתוחכם" - הקמת מנגנון סליקה משותף לגורמים רלבנטיים שתינתן להם הרשות לסלוק את המידע בינם לבין עצמם, לפי בקשת לקוח. בין השאר, בנקים, חברות כרטיסי האשראי, גופים מוסדיים ואף חברות שירות נתוני אשראי עשויים להיות בעלי זכות גישה למסלקה זו. על אף היתרונות הגלומים לכאורה בפתרון זה, לא ידוע על קיומו של מודל כזה בחו"ל ביחס לנתוני אשראי ויש לבחון את ישימותו, יעילותו והשתלבותו עם המודל הקיים בישראל.

במטרה לאפשר מידע רב יותר לגבי יכולת העמידה של לקוח בהתחייבויות מוצע לשקול, אגב תהליך החיתום, ליצור מנגנון אשר יאפשר לקבל מידע אודות הלקוח בדרך של העברת מידע לפי בקשתו. פתרון טכנולוגי מסוג זה עשוי להתבסס על יצירת מבנה נתונים אחיד לאותם נתונים שייקבע שיש

בהם תועלת לצורך הערכת איכות הלווה או קביעת דירוג אשראי ועל הסדרת מנגנון סליקת נתונים שיאפשר ללקוח או ללשכת האשראי לקבל לפי דרישה את המידע אודות הלקוח.

3.4 העברת מידע על דירוג (פנימי) של לווים למלווים פוטנציאלים

בהמשך להמלצות לעניין – "תעודת זהות" בנקאית, ניכרת החשיבות שגם המידע אודות דירוג האשראי של הלקוח יהיה בידו. כך יוכל הלקוח להשתמש במידע זה לקבלת אשראי או לקבלת הצעות אשראי מגורם אחר, שאינו הבנק בו הוא מנהל את חשבון העו"ש שלו. זאת כמובן מבלי לפגוע בפרטיותו.

אחד הטיעונים כנגד העברת המידע ללקוח הוא החשש מסיכון מוסרי לפיו הלקוח יבחר למסור לנותן אשראי פוטנציאלי מידע חלקי – המידע שנוח עבורו. אולם, ניתן להתגבר על חשש זה באמצעות הוספת מידע משלים בתעודת הזהות הבנקאית.

לפיכך הצוות ממליץ לחייב את התאגיד הבנקאי למסור ללקוח הקמעונאי, במסגרת תעודת הזהות הבנקאית, מידע אודות הדירוג שלו, כפי שהוא נקבע במודל הדירוג של התאגיד הבנקאי, ביחס לסקאלת הדירוג הנהוגה אצלו. בדיווח יפורט מידע משלים רלוונטי לצורך הערכת איכות הלווה על ידי מלווים פוטנציאלים, כגון משך הזמן שהלקוח מנהל את חשבונו בבנק, האם הלקוח מעביר את משכורתו לחשבון ועוד.

מי שרשאי יהיה לבקש את הדיווח האמור מהלקוח, אגב טיפול בבקשה של הלקוח לקבלת אשראי ממנו, הוא רק גוף מפוקח או גוף שמתן אשראי הוא עיסוקו העיקרי אשר קיבל אישור לכך. זאת כדי למנוע מצב בו ייעשה בדיווח האמור שימוש לרעה או שימוש שלא למטרות מתן אשראי.

4. הסדרת היבטים בשוק האשראי החוץ בנקאי – עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על

המערכת הבנקאית

שוק האשראי במגזר הקמעונאי מורכב בעיקרו מהלוואות הניתנות על ידי הבנקים. לצד האשראי הבנקאי קיים שוק אשראי חוץ בנקאי קטן יחסית בהיקפו.

ניתן לחלק את הגופים הפועלים בשוק זה לשלוש קטגוריות מרכזיות:

1. **גופים מוסדיים:** הגופים המוסדיים יכולים להעניק הלוואות לעמיתים, כאשר כספי העמית משמשים כבטוחה להחזר ההלוואה⁵⁶. בנוסף, מספר מועט של גופים הקימו זרועות מימון המתמחות במתן אשראי קמעונאי. היקף הפעילות של הגופים המוסדיים בשני אפיקים אלו הוא קטן מאוד.
2. **חברות בע"מ:** בישראל פועלות כיום עשרות חברות העוסקות במתן הלוואות, ואולם אין נתונים רשמיים על היקף הפעילות של חברות אלו ולא נבחן אופי פעילותן. זאת משום שחברות אלה אינן חייבות ברישוי או בפיקוח. הצוות מעריך כי מדובר בהיקף הלוואות מצומצם יחסית לסך שוק האשראי.
3. **מלכ"רים:** עמותות ללא מטרת רווח פועלות בתחום האשראי הקמעונאי בשני מודלים מרכזיים. הראשון הוא באמצעות תפעול בנקאי, שבו העמותות מעמידות ערבות לעסקים קטנים לצורך קבלת אשראי מהמערכת הבנקאית. במודל השני העמותות נותנות את האשראי בעצמן כלומר הן משמשות כספק אשראי לעסקים קטנים וזעירים – קרי Micro Finance, ולאשראי צרכני.

שוק האשראי החוץ בנקאי הקמעונאי מוסדר באופן חלקי באמצעות חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993 (להלן: "חוק הלוואות חוץ בנקאיות", או "החוק"). החוק חוקק לאחר שהתברר כי הכלים שקיימים למערכת המשפטית (בתי המשפט וההוצאה לפועל), אינם מספקים בכל הנוגע למניעת תופעות קשות של עושק והיעדר תום לב מצד מלווים. מטרתו של החוק הייתה ליתן בידי בתי המשפט סמכויות מתאימות להגנה על הלווה. מלבד חובות הגילוי שנקבעו בו, עניין עיקרי שהטריד את הממשלה היה ריבית הנשך הנגבית בהלוואות שאינן בנקאיות.

החוק חל אך ורק על מלווים שאינם בנקים או תאגידי עזר בנקאיים כמשמעם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ובקשר ללווים פרטיים (שאינם מאוגדים), לגביהם קובע החוק מספר הוראות חשובות להגנה עליהם. בין הוראות אלו קבועה בחוק תקרה לריבית שניתן לגבות מלווים. תקרת הריבית הקבועה כיום בחוק נגזרת מממוצע האשראי הלא צמוד הניתן על ידי הבנקים. במשך השנים מאז חקיקת החוק צומצם מאוד חלקו של האשראי הניתן באמצעות יתרת חובה בחשבון העו"ש מתוך הסך הכולל של האשראי הלא צמוד (בין היתר, כתוצאה מעליית משקלן של משכנתאות שנקלחו בריבית לא צמודה בשנים אחרונות). צמצום זה לצד ירידת ריבית בנק ישראל בשנים האחרונות גרם לכך שריבית הבסיס לפיה מחושבת התקרה ירדה עם השנים. ביולי 1993, בשנה שנחקק החוק עמדה התקרה על 39.6%, ואילו

⁵⁶ הלוואות הגופים המוסדיים לעמיתים נעשות בהתאם לכללים הקבועים תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על חברות מנהלות ומבטחים), התשע"ב-2012

באפריל 2012 עמדה התקרה על 12.92% בלבד. בתקופה זו חלה אמנם ירידה משמעותית בריבית בנק ישראל, מ-11% ל-2.25%, אשר תרמה לירידה בתקרת הריבית החוץ בנקאית, ואולם כתוצאה משינוי הרכב ריבית הבסיס, שיעור התקרה כיום נמוך באופן משמעותי מכוונתו המקורית של המחוקק.

מסיבות אלו הציע בשנת 2010 משרד המשפטים (בעקבות המלצת בנק ישראל) לשנות את ריבית הבסיס לריבית הממוצעת הקיימת בחשבונות עובר ושב הנמצאים ביתרת חובה. אולם, הצעה זו לא קודמה על ידי וועדת חוקה חוק ומשפט, והממשלה נקראה ליזום מהלך כולל של הסדרת שוק ההלוואות החוץ בנקאיות.

זאת ועוד, משום שתקרת הריבית חלה רק על מלווים בשוק החוץ בנקאי ואינה חלה על המערכת הבנקאית והחברות לכרטיסי אשראי, סביבת הריבית הנמוכה הקיימת כיום גרמה למצב אנומאלי שבו הריבית ללווים מסוכנים במערכת הבנקאית ובחברות כרטיסי האשראי הינה לעיתים גבוהה יותר מהריבית המותרת בשוק החוץ בנקאי ללווים מסוכנים אף יותר, וזאת כאשר עלויות גיוס ההון של המלווים החוץ בנקאיים הינן גבוהות יותר והמידע המצוי בידם באשר למאפייני הלווים קטן יותר.

כדי להתגבר על קשיים אלה, ממליץ הצוות על עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על התאגידים הבנקאיים. בספרות הכלכלית קיימות שתי הצדקות מרכזיות לקביעת תקרת ריבית:

א. הגנה על אזרחים מפני ניצול לרעה של כוח שוק: בשוק אשראי שאינו תחרותי יכולה להיות הצדקה לפיקוח על מחירים מצד המדינה כדי למנוע גביית מחיר שאינו תחרותי באופן מובהק. ואולם, כמו בכל שוק, קיימת בעייתיות רבה בניסיון לקבוע את המחיר ההוגן למוצר. מורכבות זו גורמת לכך כי קיים חשש שהמחיר שייקבע יהיה גבוה מידי, ולכן לא אפקטיבי, או מחיר נמוך מידי, שימנע מעסקאות יעילות להתממש (או לחילופין יתמרץ לוויים לפנות לשוק השחור). מורכבות קביעת המחיר האופטימאלי באה לידי ביטוי בצורה חריפה עוד יותר בשוק האשראי, שכן מחיר המוצר נקבע בהתאם לפרופיל הסיכון האינדבידואלי של כל לקוח. בנוסף, לגבי השוק החוץ בנקאי קיימת מורכבות נוספת הנובעת מכך שלא קיימים נתונים אמניים לגבי גובה הריביות בשוק כיום.

ב. שיקולים נורמטיביים: גם תחת ההנחה כי השוק הינו תחרותי יכולה להיות הצדקה לקביעת תקרת ריבית מקסימאלית בשוק הקמעונאי. מנקודת ראותו של הצרכן, תקרת ריבית יכולה לכאורה לפגוע ברווחתו, שכן נמנעת ממנו אפשרות לביצוע עסקה שהוא מעוניין בה. הכרה בכך כי החלטות צרכניות בתחום האשראי סובלות מרציונאליות מוגבלת יכולה להצדיק התערבות רגולטורית שתמנע לקיחת הלוואות בריבית מופרזת. תקרת הריבית אמנם יכולה להיות גם בעלת השלכות שליליות, בכך שתמנע גם הלוואות רצויות מבחינה משקית או שתייצר מידה מסוימת של סבסוד צולב בין לוויים מסוכנים פחות למסוכנים יותר, ואולם בראייה הכוללת יש מקום לאזן בין החשש מלקיחת אשראי מופרז ובין החשש ממניעת עסקאות יעילות. יודגש, כי המטרה בקביעת תקרת ריבית זו אינה להביא את המחיר בשוק למחיר התחרותי, אלא קביעה נורמטיבית, לפיה הלוואה בריבית הגבוהה מסף מסוים הינה ריבית נשך המהווה עושה הצרכן.

הצוות סבור כי יש לקבוע תקרת ריבית מהשיקול הנורמטיבי ולעניין זה לא מצא מקום לאבחנה הקיימת כיום בין מלווים במערכת הבנקאית והחוץ בנקאית. לפיכך מוצע, כי תקרת הריבית החדשה תחול על כלל המלווים במשק ובכלל זה המערכת הבנקאית. מכיוון שכך סבר הצוות כי ראוי, שריבית הבסיס לפיה

תחושב התקרה לא תתבסס על ממוצע הנגזר מהלוואות הניתנות על ידי המערכת הבנקאית בעצמה אלא על ריבית בסיס אקסוגנית.

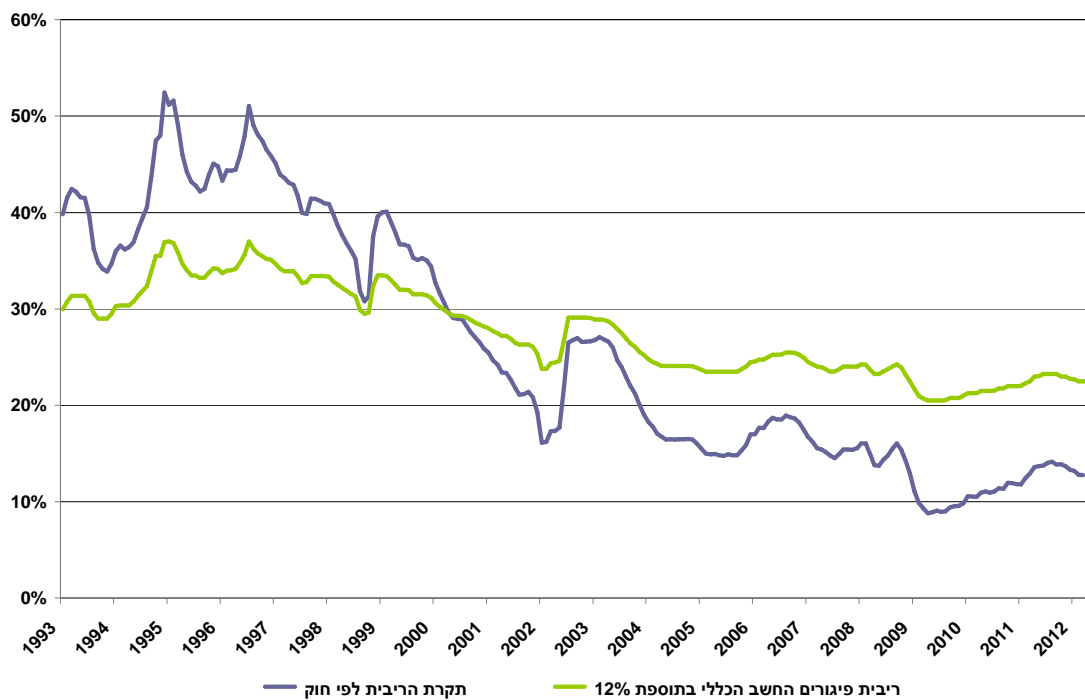
עוד סבר הצוות, כי רצוי שהתקרה תקבע באמצעות מרווח קבוע מעל ריבית הבסיס ולא באמצעות כופל כפי שנהוג כיום. השימוש בכופל עלול לגרום לעיוות בקביעת התקרה, שכן בתקופות בהן ריבית הבסיס נמוכה מאוד, שימוש בכופל יגרום לכך שהתקרה תהיה נמוכה מידי ותמנע מלווים מסוכנים לקבל אשראי, ואילו במקרים בהם ריבית הבסיס גבוהה, השימוש בכופל מביא לתקרת ריבית גבוהה יתר על המידה, באופן שפוגע במטרות העומדות בבסיס קביעת התקרה.

לפיכך, הצוות ממליץ:

- לתקן את מנגנון קביעת תקרת הריבית, כך שיבטיח תקרת ריבית נורמטיבית במצבי שוק שונים. הצוות ממליץ כי תקרת הריבית תיקבע על פי שיעור ריבית הפיגורים הנקבעת על ידי החשב הכללי, ובתוספת של 12 נקודות האחוז (משקף תקרה של 22.25% לעומת 12.98% לפי החוק כיום)
- להחיל את תקרת הריבית גם על התאגידים הבנקאיים.
- להבטיח הגנה נאותה על הצרכנים בשוק האשראי, באמצעות קביעה כי מתן אשראי בריבית שעולה על ריבית שתקבע תיחשב כעבירה פלילית.

הגרף שלהלן מציג את שיעורי תקרת הריבית שהם תוצאת המנגנון בחוק הקיים, לעומת התיקון המוצע לאורך השנים, מאז שנחקק החוק ועד היום. עיון בגרף מעלה שתי נקודות חשובות: (א) השונות בתקרת הריבית במנגנון המוצע נמוכה מזו שבתקרה שנקבעה לפי המנגנון הקיים. כך שניתן לראות כי בתקופות בהן הריבית במשק גבוהה, התקרה שנקבעה בחוק חצתה את גבול ה- 50%; (ב) במועד חקיקת החוק תקרת הריבית שנקבעה לפיו, גבוהה מהתקרה שהייתה מתקבלת כתוצאה מהשימוש במנגנון המוצע. תוצאה זו מתיישבת עם הרציונאל שעומד בבסיס התיקון המוצע, והיא למנוע גביית ריבית נשך על ידי מלווים באשר הם.

איור 5.2.1: תקרת הריבית בחוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, 1993-2012



מקור: דיווח לבנק ישראל.

5. הגברת התחרות על חיסכון קצר ובטוח של משקי הבית- קביעת שיעור מופחת לעמלות על מק"מ וקרנות כספיות

השקעת כספים בדרך של פיקדונות שקליים לטווחי זמן קצרים (עד שנה) היא אפיק החיסכון לטווח קצר השכיח ביותר בקרב משקי הבית. בתחום הפיקדונות עולה מעת לעת הטענה, כי קיימת תחרות מועטה, וכפועל יוצא מכך, שיעורי הריביות המוצעים ללקוחות נמוכים. זאת חרף העובדה כי ניתן להפקיד כספי פיקדון בכל בנק ולא דווקא בבנק שבו מתנהל חשבון העו"ש. בשנת 2002 תוקנו הוראות המפקח על הבנקים⁵⁷ כך שהתאפשרה פתיחת חשבונות מקוונת בבנקים השונים באמצעות מערכת סגורה, ולאחרונה אנו עדים להתעוררות תחרות מסוימת בתחום זה, המשתקפת בצייטוטי ריבית גבוהים יותר עבור פיקדונות לטווח קצר ובינוני.

המק"מ (מלווה קצר מועד) הוא אגרת חוב המונפקת על ידי בנק ישראל לתקופה של שנה, והנסחרת בבורסה. רכישת מק"מ בבורסה שקולה להפקדת כספים בפיקדון שקלי. עם זאת, בעוד שהפקדת כספים בפיקדון שקלי כאמור אינה כרוכה בעלויות, קניית המק"מ והחזקתו כרוכה בעלויות ובהן: עמלת קנייה, עמלת מכירה או פדיון ודמי ניהול להחזקת ניירות ערך. בהקשר זה מצא הצוות כי יש לפשט את אופן חישוב שיעור תשואה נטו על מק"מ כדי שיהווה חלופה בת השוואה לפיקדון שקלי. בדומה, קרן כספית היא קרן נאמנות המשקיעה באפיקים סולידיים לזמן קצר (פקדונות שקליים, מק"מ). לפיכך בדומה למק"מ, מהווה אף היא עבור הלקוח חלופה להשקעה בפיקדון שקלי. מאותם שיקולים ממליץ הצוות לפשט את אופן חישוב שיעור התשואה, ולבטל את עמלת דמי הניהול המשולמת עבור קרנות כספיות.

בשל היותם של המק"מ והקרנות הכספיות כלי השקעה חלופיים לפיקדון שקלי, וכדי להגביר את השקיפות בהשוואה בין החלופות, הצוות ממליץ לפקח על עמלות הנגבות בגין רכישת מק"מ וקרנות כספיות כך שייקבעו תעריפים מופחתים לעמלות קנייה ומכירה של מק"מ ושל קרנות כספיות ושיעורן של עמלות דמי ניהול מק"מ וקרנות כספיות יעמוד על אפס.

⁵⁷ הוראת ניהול בנקאי תקין 417, פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה.

תרומה אפשרית לתחרות

הצוות סבור כי התרומה האפשרית של יישום המלצות אלה לתחרות במערכת הבנקאית, עשויה למצוא את ביטויה במספר היבטים עיקריים:

1. ההקלה בתהליכי הפתיחה והסגירה של חשבונות בנק תסייע בהסרת חסמים למעבר לקוחות בין בנק לבנק, שכן הם יוכלו לבצע חלק ניכר מהפעולות ללא צורך בהגעה לסניף הבנק. צעדים אלה גם עשויים להגביר את האיום התחרותי מצד הבנקים הקטנים, שכן יוסרו החסמים הנובעים מהצורך בנגישות פיזית לסניף בנק לצורך ביצוע פעולות אלה, ויוגשו שירותי בנקאות לציבור גם ביישובים שלא קיים בהם סניף של בנק ספציפי.
2. יצירת הפלטפורמות האינטרנטיות ושיפור האמצעים לביצוע השוואות אפקטיביות בין התאגידים הבנקאיים, של התנאים המוצעים בפועל ללקוחות באשראי ובפיקדונות במערכת, תוביל לצמצום פערי המידע הקיימים בגין שירותים פיננסיים דומים, ותיצור תשתית של גילוי בהיר ואפקטיבי, רק מקום בו המוצר הבנקאי הוא מוצר פשוט וברור שניתן לצרוך אותו בנפרד והמידע שיועמד לרשות הציבור יהיה קל להבנה. תשתית כזו עשויה לתרום ליכולתו של הלקוח להשוות בין מוצרים בנקאיים דומים, וכן בין מוצרים בנקאיים למוצרים דומים המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים באופן שיסייע לו לנהל משא ומתן מול הבנק ויקטין את חסמי המעבר שלו.
3. מתכונת של "תעודת זהות" בנקאית שתימסר ללקוח באופן יזום על ידי הבנק ובמועדים קבועים, תספק ללקוח תמונת מצב מדויקת ומלאה על נכסיו והתחייבויותיו, על התשואה ועל התשלומים שלו לבנק, וכן תהווה בסיס לבנק מתחרה כדי להעריך את הלקוח, באופן שיאפשר לו לדאוג להעברת הפעילות ביתר פשטות. כפועל יוצא מכך, האיום התחרותי על הלקוחות יגבר, דבר שעשוי להוביל להעצמת כוחו של הלקוח במו"מ מול הבנק שהוא מנהל בו את חשבונו ולהקלת המעבר מבנק לבנק במקרים בהם מו"מ כזה לא נשא פרי.
4. הצוות סבור כי מידע אודות היסטוריית האשראי של לווים מהותי לתמחור אשראי תחרותי. הרחבת שיתוף המידע ושיפורו בין ספקי האשראי השונים וצמצום פערי המידע ביניהם יקל על תמחור אשראי המותאם לכל לקוח על פי מצבו הפיננסי ואופן התנהלותו, ויאפשר לבנקים השונים להתחרות ביניהם על אספקת אשראי זול ללקוחות בעלי יכולת פירעון טובה. שיתוף המידע יאפשר גם לבנקים חדשים ולבנקים קטנים, אשר בסיס הלקוחות שלהם מצומצם, להתחרות על העמדת אשראי עבור לווים שלא נמנים עם לקוחותיהם. בכלל זה, שיתוף במידע אודות דירוג הלקוחות כפי שנקבע במודל הדירוג הפנימי של התאגיד הבנקאי, יביא כבר בטווח הקצר לזרימת מידע משמעותי על לווים לבנקים הקטנים ולמלווים נוספים בשוק החוץ-בנקאי.
5. ביטול האנומליה הקיימת כיום לפיה תקרת הריבית חלה רק מלווים בשוק החוץ בנקאי, צפוי לשפר את יכולתם של הגופים החוץ בנקאים להגדיל את היצע האשראי ולהתחרות במערכת הבנקאית. המלצות אלו מהוות למעשה צעד משלים להמלצות הצוות בתחום נתוני האשראי שנועדו להקטין את פערי המידע בין המערכת הבנקאית והשוק החוץ בנקאי.
6. קביעת שיעור מופחת לעמלות על מק"מ וקרנות כספיות תיצור תחליפיות בין פיקדון בנקאי לבין מק"מ וקרן כספית ובכך תסייע ליצירת תחרות על החיסכון לטווח קצר של משקי הבית.

הצעדים הנדרשים לצורך יישום המלצות הצוות בפרק זה הם:

1. תיקון הוראות ניהול בנקאי תקין והוראות הדיווח של המפקח על הבנקים. ביצוע תיקונים אלה הוא בסמכותו של המפקח על הבנקים, והם ייעשו במסגרת תהליך העבודה המקובל בעבודת הפיקוח על הבנקים לתיקון הוראות.
2. תיקון החקיקה, הכללים והצווים הרלוונטיים אשר יבוצעו בשיתוף עם הגורמים המתאימים ובהם בנק ישראל, משרד האוצר ומשרד המשפטים.
3. תיקון החקיקה, לרבות הבדיקות הפרטניות הנדרשות לצורך שיפור השיתוף בנתוני אשראי (Credit Bureau), לקביעת פרטי ההסדרים ולבחירת עמידת ההסדרים המוצעים במבחני החוקתיות, ייעשו בשיתוף הגורמים: משרד המשפטים, משרד האוצר ובנק ישראל.
4. תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות יבוצע אף הוא בשיתוף משרד המשפטים, משרד האוצר ובנק ישראל.

פרק ה'

צעדים משלימים

ה. צעדים משלימים

פרק זה כולל המלצות לצעדים משלימים לאלה שעליהם המליץ הצוות בפרק ד' כצעדים שעשויים לתרום להגברת השקיפות, והגברת הנגישות של כלל הלקוחות למידע. ההמלצות בפרק זה כוללות התייחסות לפיקוח על מספר עמלות שהצוות איתר כעמלות שיש הצדקה לפקח עליהן; המלצות ספציפיות בתחום הפעילות של לקוחות בניירות ערך להגברת השקיפות, לפיקוח על חלק מהעמלות (עמלות המינימום לניהול פיקדון ני"ע ועמלת מקסימום לקנייה ומכירה של ניירות ערך) ולהקלת המעבר בין המערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית, לצורך הגברת האיום התחרותי בתחום זה; ובתחום הפעילות של העסקים הקטנים, המליץ הצוות מעבר להמלצות להקלה בעמלות המשולמות על ידי לקוחות מגזר זה, גם על מספר הקלות במחזור הלוואות, שעשויות להקל על לקוחות מגזר זה את המעבר מבנק לבנק, וכן המלצות בתחום ההגדרה ואיסוף נתונים סטטיסטיים, אשר יסייעו בביצוע מחקרים אמפיריים בנושא זה בעתיד. לבסוף נכללה בפרק זה המלצה לשמירת הטבות והנחות באשראי ובפיקדונות, שמטרתה להתמודד עם בעיית הערפול במחירו של המוצר הבנקאי וכן התייחסות ליוזמות חקיקה בנושא חוק המשכון ואיגוח. בהתאם לתיאוריה הכלכלית, פיקוח על מחירים אינו תורם לתחרות, וקביעת מחיר על ידי רשות שלטונית אינו רצוי. במבנה שוק לא תחרותי סביר כי פיקוח על עמלות מסוימות יגרום להעלאת מחירן של עמלות אחרות או שירותים אחרים (הורדת הריבית על פיקדונות, העלאת הריבית על הלוואות וכד'). על כן השימוש בכלי של פיקוח על מחירים צריך להיעשות במקרים חריגים.

1. פיקוח על עמלות

בעקבות תיקון משנת 2007 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981, קבע הנגיד בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008, מסגרת אחידה לתעריפון העמלות של בנק ללקוחות יחידים ולתאגידים שהינם עסקים קטנים (להלן: "הרפורמה בעמלות").

מטרת הרפורמה בעמלות הייתה להגביר את התחרות במערכת הבנקאית, מתוך הנחה שמתן אפשרות נוחה ללקוחות להבין את עלותו של השירות הבנקאי, לצד יצירת יכולת השוואה בין המחירים, תעודד את הלקוחות לשאת ולתת עם התאגידים הבנקאיים במטרה לשפר את תנאיהם, ובמידת הצורך אף לעבור לבנק שמציע להם את התנאים המיטביים. מתוך הכרה שבשוק שאינו תחרותי קיימת לעיתים חשיבות לעצם קיומו של "איום" בפיקוח, אשר כשלעצמו עשוי להוביל למצב תחרותי יותר, ניתנה לנגיד בנק ישראל במסגרת הרפורמה סמכות, לשם פיקוח על סכום עמלה שגובה תאגיד בנקאי מלקוחותיו בעד שירות מסוים, להכריז בצו על אותו שירות כשירות בר-פיקוח בהתקיים אחת העילות הקבועות בחוק:

1. העמלה הנגבית בעדו עלולה להפחית את התחרות בין התאגידים הבנקאיים או בינם לבין גוף אחר הנותן שירות דומה;

2. לקוח יכול לקבלו רק בתאגיד הבנקאי שבו מתנהל חשבונו;

3. לדעת הנגיד הוא שירות חיוני, ויש צורך בפיקוח עליו משיקולים של טובת הציבור.⁵⁸

בעקבות הרפורמה, מצויות כיום 6 עמלות בפיקוח: מחיר פנקס שיקים רגיל; כרטיס מידע; דמי ניהול בהלוואה לדיור; הסכמה ליצירת שיעבוד לבנק אחר; העברת ניירות ערך לחשבון פיקדון אחר של אותו לקוח בבנק אחר; והעברת מטבע חוץ בארץ לחשבון אותו לקוח. הנתונים השונים שנאספו בפיקוח על

⁵⁸ סעיף 9יא לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981

הבנקים מאז הרפורמה מלמדים על השפעתה החיובית לעידוד התחרות במערכת הבנקאית, להוזלת מחירי השירות הבנקאי ולשיפור התנאים המוצעים ללקוחות. כך למשל, מנתוני הפיקוח שפורסמו בחודש יולי 2011 עולה, כי העלות החדשית הממוצעת בפועל בעד שירותים נפוצים בעובר ושב (כולל מסגרת אשראי של כ-86% ממשקי הבית, המחזיקים חשבון עו"ש) הייתה מתחת ל-15.7 ש"ח בחודש. ההוצאה החדשית הממוצעת בגין החזקת כרטיס אשראי פחתה ריאלית בכ-13%, מ-7.5 ש"ח ברביע הראשון של שנת 2010, ל-6.79 ש"ח ברביע הראשון של שנת 2011. בשנתיים וחצי האחרונות חלה ירידה ריאלית של כ-23% בהוצאה חודשית ממוצעת זו⁵⁹. זאת ועוד, גם בבדיקה שערך הפיקוח על הבנקים בחודש יוני 2009 נמצא שההוצאה השנתית הממוצעת על שירותים בנקאיים בישראל נמוכה מהממוצע העולמי.

הצוות עסק בהרחבה בעמלות הנגבות בעד פעילות בניירות ערך, ובעמלות עיקריות למגזר העסקים הקטנים, וגיבש המלצות פרטניות בתחום לרבות המלצה להרחבה של פיקוח מחירים על עמלת העברת תיק ניירות ערך מבנק לגוף אחר מחוץ למערכת הבנקאית, וכן התערבות בעמלת דמי ניהול חשבון לעסק קטן.

אגב בחינה של העמלות האמורות וכצעד משלים לצעדים שהומלצו על ידי הצוות לשיפור המידע והקלת יכולת ההשוואה של לקוחות ראה הצוות לנכון להוסיף ולהמליץ על התערבות נוספת בעמלות, לפי הפירוט כדלקמן:

א. עמלה בעד כרטיס מידע (סעיף 1.5⁶⁰) וכרטיס משיכת מזומן (סעיף 1.6)

כיום שירות של הנפקת כרטיס מידע נמנה עם השירותים שהוכרזו כשירותים בני-פיקוח, ותעריף העמלה הינו 8 ש"ח לשנה. ככלל, הלקוחות הנזקקים לכרטיס מסוג זה הינם לקוחות שאין בבעלותם כרטיס אשראי או כרטיס למשיכת מזומן. הכרטיס מאפשר ללקוח לקבל מידע בסיסי אודות חשבונו ללא תשלום (6 שאילתות מידע בכל נושא בחודש).

כרטיס משיכת מזומן הוא כרטיס המאפשר ללקוחות אשר אין ברשותם כרטיס אשראי למשוך מזומנים ממכשירים אוטומטיים (בנוסף הכרטיס מאפשר לאחזר מידע בסיסי אודות החשבון). להלן מוצגת השוואה של תעריפי העמלה:

ערבי ישראלי	פאג'יי	יהב	מסד	אוצר החייל	מרכנתיל	איגוד	בינלאומי	מזרחי	דיסקונט	לאומי	פועלים	סכום לשנה לכרטיס (בש"ח)
45.5	50	20	50	50	48	50	50	24.5	72	45.5	23	

⁵⁹ מתוך הפרסום החצי שנתי של הפיקוח על הבנקים אודות מחירי השירותים במערכת הבנקאית, הודעת הפיקוח על הבנקים לעיתונות מיום 26.7.2011.

⁶⁰ כאן ובעמלות נוספות, הכוונה היא לסעיף בתוספת הראשונה לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008.

הצוות ממליץ לבטל את העמלה הנגבית עבור כרטיס מידע ואת העמלה הנגבית עבור כרטיס משיכת מזומן. זאת מן הטעם שהנפקת אמצעי בסיסי לאחזור מידע ולמשיכת מזומן היא חלק מהתמורה בעד עמלות ניהול החשבון (פקיד, ישיר ועמלה מינימאלית).

ב. עמלה בעד הודעות (סעיף 2.1)

שירות זה כולל הודעות על פיגור בתשלומים, התראות, הודעות או התראות לפי חוק שיקים ללא כיסוי ומכתבי מעקב. להלן מוצגת השוואה של תעריפי העמלה:

מחיר להודעה (בש"ח)	פועלים	לאומי	דיסקונט	מזרחי	בינלאומי	איגוד	מרכנתיל	אוצר החייל	מסד	יהב	פאג'יי	ערבי ישראלי
60	53	68	90	50	53	68	60	55	20	50	53	

בשל מחירו היקר של שירות משלוח הודעות בחלק מהבנקים, כפי שעולה מן השוואה, הפיקוח על הבנקים סבור כי יש הצדקה להתערבות כדי להוריד את המחיר באותם בנקים בעילה הקבועה בסעיף 9יא(א)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981. בהתאם לעילה זו, בשירות שהלקוח יכול לקבלו רק בבנק בו ניתן השירות, רשאי נגיד בנק ישראל להכריז על השירות כשירות בר-פיקוח לעניין העמלה הנגבית בעדו. במקרה שלא תחול ירידה במחירו של השירות בעקבות ההכרזה עליו כשירות בר-פיקוח, הצוות ממליץ לקבוע את מחיר השירות.

ג. עמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות (עמלה מס' 3.2)

זוהי עמלה הנגבית עבור ההוצאות התפעוליות הקיימות בהעמדת אשראי: בדיקת יכולתו הכלכלית של הלווה, בדיקת בטחונות שהוא מעמיד ועוד.

העמלה קיימת באופן נרחב במערכות הבנקאות בעולם (היא מכונה, על פי רוב: arrangement fee או establishment fee).

במסגרת הרפורמה בעמלות (שנת 2008) בוטלה עמלת טיפול באשראי ובביטחונות במסגרות אשראי למשקי בית (בכל סכום), ובהלוואות עד לסכום של 50,000 ש"ח. הטעם לביטול העמלה היה הגברת שקיפות המחירים ויכולת השוואה של הלקוחות באשראי צרכני. ביטול העמלה הוביל לכך שהלקוחות צריכים להשוות אך ורק את שיעור הריבית.

מתוך כוונה להגביר את יכולת השוואה באשראי קמעונאי, הצוות ממליץ לקבוע שלא תגבה עמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות בהלוואות עד לסכום של 100,000 ש"ח.

ד. צמצום מספר העמלות הקשורות לפעילות המטבע חוץ

פרק 5 בתעריפון דן בעמלות בעד פעילות במט"ח. בפרק מצויינות 11 עמלות בעד שירותים שונים: עמלת חליפין; הפקדת מזומן או משיכת מזומן מחשבון במטבע חוץ; החלפת שטרות בלא שערים, ישנים או גומים; גביית שיקים במטבע חוץ; פדיון שיק או המחאת נוסעים; מכירת המחאות נוסעים; שיק בנקאי

במט"ח; טיפול בשיק המשוך על חשבון במטבע חוץ; העברת מטבע חוץ לאחר ומחוץ לארץ; העברת מטבע חוץ בארץ; ימי ערך.

הצוות ממליץ לבחון את פרק 5 לתעריפון העמלות ליחידים ולעסקים קטנים במטרה לנסות ולהגביר את השקיפות של מחירים באמצעות צמצום מספר העמלות.

ה. ביטול העמלה בגין שינוי מועד חיוב בכרטיס אשראי
מדובר בעמלה הנגבית כאשר מחזיק כרטיס מבקש מחברת כרטיסי האשראי לשנות את מועד חיוב התשלום החודשי.

הצוות סבור ששירות שבעדו נגבית העמלה הוא שירות נלווה להחזקת הכרטיס, ולכן הצוות ממליץ כי יקבע שעל חברות כרטיסי האשראי להעניק אותו בלא חיוב נפרד.

2. פעילות לקוחות הבנקים בניירות ערך

בנקים שואפים לגייס לקוחות – בעלי פיקדונות ניירות ערך, ועושים זאת באמצעות מבצעי פרסום ושיווק ובאמצעות הטבות מפליגות במחירי השירותים בעד פעילות בניירות ערך ובתנאים אחרים. יתרה מכך, לשירותים הניתנים על ידי המערכת הבנקאית בתחום ניירות הערך, בניגוד לשירותים בנקאיים רבים אחרים, קיימת חלופה משמעותית מחוץ למערכת הבנקאית.

על כן, במסגרת נושא זה בחן הצוות שני היבטים לפעילות לקוחות בניירות ערך:

1. מבנה העמלות הנוהג בגין פעילות בניירות ערך, מתוך מטרה לפשט אותו ולתמחר מחדש בהתאם;
2. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין הגופים המוסדיים;

להלן המלצות הצוות:

2.1 הגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך ותמחור מחדש של השירותים

דיון ציבורי ומשפטי התנהל לאחרונה בעניין מבנה העמלות בעד פעילות בניירות ערך ומחירן. הטענה המרכזית שהועלתה נוגעת לשיעורי העמלות שקבעו הבנקים, אשר נטען לגביהם כי הם גבוהים יתר על מידה. עוד נטען לגבי עמלות אלה כי בנקים מעניקים הנחות מפליגות ללקוחות שנהנים מעמדת מיקוח נוחה כלפי הבנק, וגובים מחירים מופרזים ממשקיעים קטנים, אשר ככל הנראה, אינם זוכים להנחות אלה. בהקשר זה עולות השאלות לגבי קיום ההצדקה להתערבות רגולטורים, או לנקיטה בצעדים מהותיים להגברת התחרות בין המערכת הבנקאית לבין מערכת חוץ-בנקאית. במקביל שבה ועלתה הטענה בדבר היעדר הצדקה לקיומה של עמלת ניהול פיקדון ניירות ערך. תביעות ייצוגיות אחדות הוגשו נגד הבנקים בשל אופן גביית עמלה מינימאלית בגין ניהול פיקדון ניירות ערך.

במסגרת ניהול פיקדון ניירות ערך, מעניק הבנק ללקוחותיו שני סוגי שירותים עיקריים: שירותי ברוקרג' (Brokerage) – קנייה ומכירה, ושירותי קסטודי (Custody) – ניהול פיקדון ניירות ערך ושמירה על זכויות הלקוח. בגין שירותי ברוקרג', נגבית עמלת קנייה, מכירה ופדיון של ניירות ערך, ובעבור שירותי קסטודי נגבית עמלת דמי ניהול פיקדון ניירות-ערך (אשר בעבר כונתה גם "דמי משמרת").

להלן תעריפי העמלות האמורות הנוהגים כיום :

תעריפי עמלת קנייה, מכירה ופדיון של ניירות ערך הנסחרים בארץ - מניות ואגרות חוב

ערבי ישראלי	פאג'י	יהב	מסד	אוצר החייל	מרכנתיל	איגוד	בינלאומי	מזרחי	דיסקונט	לאומי	פועלים	
0.75	0.7	0.6	0.8	0.8	0.69	0.7	0.7	0.72	0.69	0.75	0.7	שיעור לפעולה באחוזים
27	40	32	40	40	44	30	40	50	44	27	26	עמלת מיינום לפעולה (ש"ח)

תעריפי עמלת ניהול פיקדון ניירות ערך הנסחרים בארץ, לרביע

ערבי ישראלי	פאג'י	יהב	מסד	אוצר החייל	מרכנתיל	איגוד	בינלאומי	מזרחי	דיסקונט	לאומי	פועלים	
0.15	0.195	0.14	0.2	0.195	0.2	0.15	0.195	0.175	0.2	0.15	0.15	עמלת הנקובה באחוזים
5.5	7.9	4.8	8	8	8	6	7.9	5.6	8	5.5	11.4	עמלת מיינום (ש"ח) לניי"ע
3,700	4,000	8,500	10,000	8,500	7,500	7,000	4,000	10,750	7,500	3,700	10,600	עמלת מכסימום (ש"ח) לניי"ע
27	40	24	30	40	32	39	40	32	32	27	31	עמלת מיינום לפיקדון (ש"ח)
11,500	10,000	8,500	10,000	8,500	25,000	12,000	10,000	10,750	25,000	11,500	10,600	עמלת מכסימום לפיקדון (ש"ח)

עמלת דמי ניהול פיקדון ניירות ערך

במהלך הרפורמה בעמלות הגיע בנק ישראל למסקנה כי שירותי קסטודי ושירותי ברוקרג' הם שירותים שונים ומובחנים זה מזה, וקיימת הצדקה לתמחור נפרד של העמלה הנגבית בעדם. במקביל, שתי עמלות נוספות – עמלה בגין הקצאת מניות הטבה ועמלה בגין תשלום דיבידנד וריבית – אוחדו עם עמלת ניהול פיקדון ניירות ערך, מתוך תפיסה כי שירותים אלה הם חלק בלתי נפרד מניהול הפיקדון.

ועדה בין-משרדית להסדרת שירותי קסטודי בשוק ההון הישראלי, שהמלצותיה פורסמו ב-29.12.2011, סקרה את מגוון השירותים שמסופקים על ידי קסטודיאן⁶¹ וקבעה כי מדובר בשירות המנותק משירותי ברוקר, ובשירות הכרחי למסחר בניירות ערך, בעל מעמד בינלאומי, הטעון הסדרה ופיקוח. מתן שירותי קסטודי על-ידי תאגיד בנקאי, כאמור לעיל, מחייב הקמה ותפעול של מערכות טכנולוגיות רבות, וכן מערכות לאבטחת מידע, מעקב אחר אירועים תאגידיים והודעות ללקוחות, הנפקת אישורי בעלות לצורך השתתפות באסיפות החברה, חלוקת דיבידנדים והקצאת מניות הטבה, פעולות בתחום המיסוי ועוד. מערך תפעולי זה כרוך בהוצאות תפעוליות המצדיקות גביית עמלה בעד שירות זה. הטענה כי לא ניתן כל שירות תמורת עמלת ניהול פיקדון ניירות ערך נדחתה גם בבש"א (מחוזי תל אביב) 12956/04 אלון אריה נ' בנק הפועלים⁶². גם בית המשפט סקר את מגוון השירותים הניתנים על ידי קסטודיאן במסגרת ניהול הפיקדון. הטענה המרכזית, ואולי היחידה, בדבר היעדר הצדקה לגביית עמלת דמי ניהול פיקדון ניירות ערך נסמכת בעיקרה על שמה הקודם – "דמי משמרת", ועל פיה, משחדלו הבנקים לשמור על הניירות הפיזיים והחלו מנהלים רשומות אלקטרוניות, אין עוד הצדקה לגביית העמלה האמורה. טענה מעין זו הועלתה גם במסגרת דיון בבקשה לאישור התובענה הייצוגית דלעיל.

מעת לעת מועלית הצעה לאחד את כל העמלות העוסקות בניהול תיק ני"ע (עמלת קנייה ומכירה, דמי ניהול ועמלת הפצה המשולמת על ידי קרנות הנאמנות), מן הטעם כי האחדה כזו תתרום לפישוט של מבנה העמלה, ולהקלת ההשוואה, וכפועל יוצא מכך, תביא להפחתת ההוצאה הכוללת של הציבור בגין פעילות בניירות ערך. משמעה של ההצעה בטווח המיידי היא ביטול עמלת ניהול ניירות ערך ועמלת הפצה ובמקביל ייקור עמלת קנייה, מכירה ופדיון, כפועל יוצא מהעמסת שירותי קסטודי על שירותי ברוקר. ככל הנראה להצעה זו תהיינה השלכות על המסחר בשוק ההון בשל תמחור צולב. בהקשר זה יצויין, כי נדרש שיתוף פעולה בין הרגולטורים השונים לצורך קביעת המבנה הראוי של כל העמלות הקשורות לפעילות הציבור בני"ע.

לאחר בחינת העמלות הנגבות במערכת הבנקאית בגין פעילות בני"ע, הגיע הצוות למסקנה כי יש לבצע עדכונים באופן גבייתן של העמלות הנדונות:

א. עמלת קנייה ומכירה של ניירות ערך

הגדרת עמלת קנייה ומכירה של ניירות הערך, כפי שהיא מופיעה בתוספת הראשונה לכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008, אינה נותנת ביטוי לשונות בתמחור הנובע מערוץ ביצוע הפעולה: ערוץ ישיר או ערוץ מאויש. בפועל, חלק מהבנקים מעניקים מיוזמתם הנחות על ביצוע פעולות קנייה ומכירה בערוצים ישירים.

בהשוואה בין העמלות התעריפיות, הקשורות לניהול תיק ני"ע, לבין אלו הנגבות בפועל, נמצא כי קיים פער גדול שאינו משקף שיווי משקל תחרותי ואף יכול להצביע על אפליית לקוחות. חלק ניכר מהפער מוסבר על ידי הנחות כמות והנחות לאוכלוסיות ספציפיות, שכן בשירותי ניהול פיקדון ניירות ערך ובשירותי ברוקר התפתחה מציאות של מתן הנחות משמעותיות בעמלות בעד שירותים אלה, הנחות

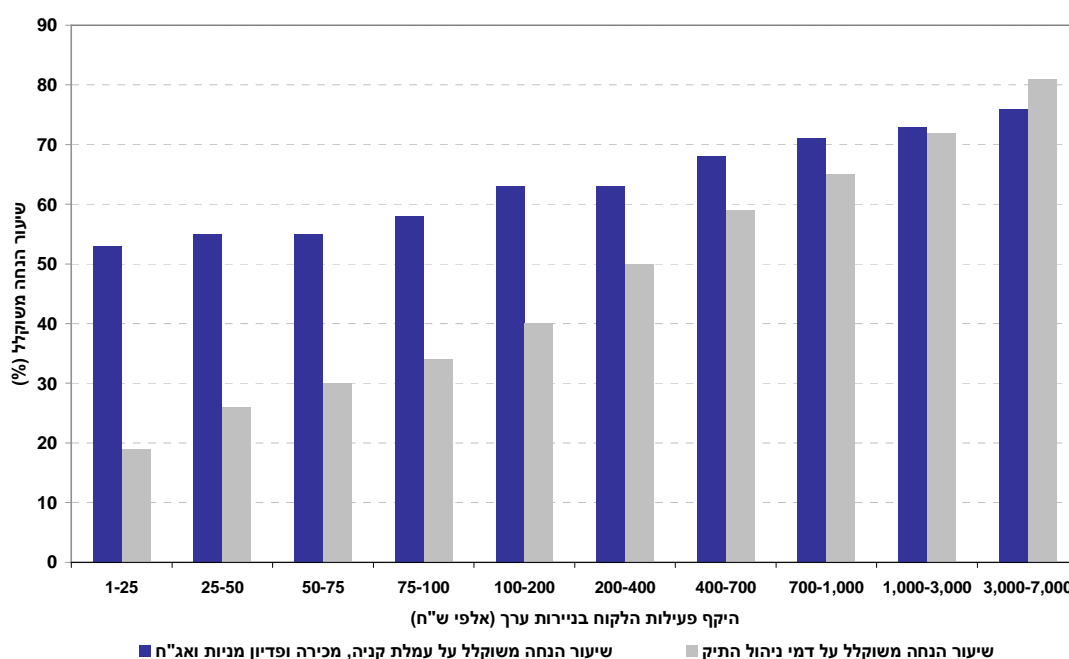
⁶¹ ר' המלצות ועדה בין-משרדית להסדרת שירותי קסטודי בשוק ההון הישראלי, אשר פורסמו ב-29.12.2011: http://www.isa.gov.il/Download/IsaFile_6427.pdf. בוועדה הבין-משרדית השתתפו נציגי רשות ניירות ערך, משרד האוצר, הפיקוח על הבנקים ורשות המיסים.

⁶² בש"א (תא אביב-יפו) 12956/04 אלון אריה נ' בנק הפועלים בע"מ, תק-מח 2006(4), 1341

המסתכמות בעשרות אחוזים. בהקשר זה נציין כי בהתקשרות החוזית בין הבנקים לבין לקוחותיהם שיעור העמלה נקוב בהנחה באחוזים משיעור העמלה הקבוע בתעריפון. הצוות סבור כי התקשרות בהסכמים למתן הנחות ב"אחוזים" מהמחיר התעריפי פוגעת בשקיפות המחירים ואף עלולה להוות חסם להפחתת מחירים תעריפיים.

הצוות פנה לחמשת הבנקים הגדולים וקיבל מהם את התפלגות שיעור ההנחות שניתנו למשקי הבית ברביע השלישי של 2011. שיעורי ההנחה מוצגים להלן⁶³:

איור 5.2.1: שיעורי הנחה משוקללים על פעילות בניירות ערך, חמשת הבנקים הגדולים, ספטמבר 2011



מקור: חמשת הבנקים הגדולים

לפיכך הצוות ממליץ:

- לאור הפער הגדול בין תעריף העמלות לבין המחיר שנגבה בפועל קיימת לדעת הצוות הצדקה לתמחור מחודש של שירותים אלה על ידי המערכת הבנקאית. בעת תמחור מחודש של השירותים תתחשב המערכת הבנקאית בצורך לבטא בדרך המיטבית את עלות השירות בפועל, בשים לב גם לשינויים שחלו במבנה העמלות. קיים צורך להסדיר תקופת מעבר נאותה בהתחשב בהסכמים הקיימים.

⁶³ שיעורי הנחה אלה כוללים גם שיעורי הנחות הניתנות על ידי הבנקים לקבוצות אוכלוסיה רחבות: סטודנטים, גמלאים, מועדוני לקוחות ועוד. בנוסף, נתונים אלה כוללים שיעורי הנחה הניתנים בגין ביצוע פעולות קנייה ומכירה באמצעות האינטרנט. בפועל שיעורי ההנחות הניתנות ללקוחות כתוצאה ממשא ומתן הן נמוכות יותר. בנוסף בשל מגבלות שלילת הנתונים שבידי הבנקים תיתכן שונות בין הבנקים לעניין אופן החישוב של ההנחות.

- לתקן את הכללים הקיימים באופן שייקבע בהם תמחור דיפרנציאלי בגין פעולות בניירות ערך בערוצים שונים. כלומר, פעולות באינטרנט יתמחרו במחיר מוזל לעומת פעולות שיבוצעו בסניף באמצעות פקיד.
- לקבוע בתעריפון עמלת מכסימום שתגביל את גובה העמלה שהבנק רשאי לגבות מהלקוח עבור קנייה ומכירה של ניירות ערך.
- להנחות את המערכת הבנקאית, כי כל התקשרות למתן הנחות או הטבות תתבסס על המחיר ולא על שיעור הנחה מהמחיר התעריפי.
- לצורך הגברת השקיפות יוצג ללקוח שיעור העמלה שהוא שילם בהשוואה לעמלה הנהוגה בפועל. כמו כן הפיקוח על הבנקים יאסוף נתונים על התפלגות שיעור העמלה בפועל בהתאם לשווי הפיקדון, ויפרסם את הנתונים לציבור.

ב. עמלת ניהול פיקדון ניירות ערך

עמלת ניהול פיקדון ניירות ערך מחושבת כשיעור משווי נייר ערך מאותו סוג, בכפיפות למינימום לנייר, ובכפיפות לעמלת מינימום לפיקדון. אופן גביית עמלה מינימאלית של דמי ניהול פיקדון ניירות ערך עולה מעת לעת בתלונות לקוחות המטופלות בפיקוח על הבנקים, ובתביעות ייצוגיות שהוגשו נגד הבנקים בנוגע לאופן גביית העמלה⁶⁴. לאור ריבוי התלונות בנושא זה בחן הצוות את השאלה האם ראוי לבטל את עמלות המינימום בדמי ניהול פיקדון ני"ע הנגבות כיום, הן כמינימום לנייר ערך והן כמינימום לפיקדון. הצוות השיב בחיוב לשאלה זו, שכן לדעתו מנגנון גביית העמלה המינימאלית הנהוג היום הינו מנגנון מורכב ולא בהיר כך שעולה קושי משמעותי ובלתי סביר בהבנת החישוב שנעשה ובהשוואה בין תעריפי בנקים שונים בתחום זה. במסגרת בחינת סוגייה זו נבחנה בין היתר גם האפשרות של יצירת דיפרנציאציה בגובה עמלת המינימום בין אג"ח ממשלתי ומק"מ לבין מניות ואג"ח קונצרניות והצוות פסל אפשרות זו שכן הוא סבר שיצירת אבחנה כזו תוביל להוספת מורכבות נוספת שלא קיימת כיום. נימוק נוסף שעמד בבסיס ההחלטה לבטל את העמלה היה שעמלות אלה משולמות ככלל על ידי לקוחות המחזיקים פיקדון ני"ע בסכום נמוך. בדרך כלל יהיו אלה אותם הלקוחות שמשלמים את העמלות הגבוהות ביותר עבור קנייה ומכירה, שכן כפי שהוצג באיור 5.2.1, ישנה קורלציה בין גובה הפיקדון לשיעור ההנחה שמקבלים הלקוחות בעמלה זו.

לאור האמור, הצוות ממליץ על ביטול עמלות המינימום הנגבות בגין ניהול פיקדון ניירות ערך.

2.2 הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ בנקאית

במסגרת בחינת השאלה, האם בתי ההשקעות מייצרים איום תחרותי משמעותי על המערכת הבנקאית, לא עלה בידי הצוות לקבל אומדנים כלשהם לגבי היקף פיקדונות של משקי הבית בבתי ההשקעות. מן

⁶⁴ רע"א 9096/10 מזרחי טפחות נ' צימרמן; ת"צ 30263-11-10 פינקלשטיין נ' בנק הפועלים; ת"צ 3179-09-10 אגרט נ' בנק הפועלים.

הפגישות שקיים הצוות בנושא עם נציגיה של רשות ניירות ערך ועם נציגיו של איגוד חברי בורסה שאינם בנקים עלה בבירור, כי פנייה רחבה למגזר משקי הבית אינה תואמת את התוכנית העסקית של חלק מבתי ההשקעות. בנוסף הועלתה אפשרות קיומם של חסמים נוספים:

1. נגישות נמוכה לבתי ההשקעות בשל היעדר סינוף;
2. לקוחות מאמינים כי הבנקים כפופים לפיקוח הדוק יותר, והמשמעות הנגזרת מכך (השלכה על יציבות הגוף המפוקח, שימת דגש על חובות גילוי נאות, הגינות ועוד) גורמת להם להעדיף את השקעת כספם באמצעות המערכת הבנקאית;
3. תפיסה כי הפיקדונות מוגנים יותר במערכת הבנקאית. נראה כי הלקוחות אינם מודעים לכך שהמניות רשומות על שם הלקוח וכי קיימת הפרדה בין נכסי הלקוח לנכסי הקסטודיאן;
4. One stop shop – הלקוחות מעריכים את האפשרות לבצע את מכלול הפעילות הפיננסית תחת קורת גג אחת, ומוכנים לשלם את העלות הנוספת הנובעת מכך. לעיתים תיק ניירות הערך גם משמש כביטחון למתן אשראי על-ידי הבנק.

לסיכום, גם אם בתי ההשקעות אינם מהווים חלופה מלאה למערכת הבנקאית, עבור חלק מן המשקיעים, הם מהווים חלופה של ממש. חלופה זו מייצרת איום תחרותי על המערכת בנקאית לגבי חלק מסוים של המשקיעים.

לאור האמור הצוות ממליץ:

- יש להוסיף ולפעול בתיאום עם רשות ניירות ערך לאיתור ולהסרה של חסמים ולעידוד האיום התחרותי מחוץ למערכת הבנקאית. בין היתר, מוצע לפנות לרשות ניירות ערך כדי שזו תשקול אפשרות של פתיחת פיקדונות ניירות ערך בבתי ההשקעות באמצעות אתרי האינטרנט, לרבות פתיחת חשבון במערכת סגורה, בדומה להסדרה המוצעת בדוח זה לעניין פתיחת חשבונות באינטרנט.
- לצד קביעת לוחות זמנים מהירים להעברת תיק ניירות ערך, מוצע לפעול להקטנת עלויות המעבר בין הבנקים לבין בתי ההשקעות. כיום, עמלה בגין העברת תיק ניירות ערך של אותו לקוח לבנק אחר מצויה בפיקוח מחירים (5 ש"ח בתוספת הוצאה בפועל). מוצע לקבוע כי המחיר המפוקח יחול גם על העברת פיקדון ניירות ערך של אותו לקוח מחוץ למערכת הבנקאית. במקרים בהם קיימת עמלה בגין סגירת חשבון או העברת פיקדון ניירות ערך מבתי השקעות לבנקים, תחול הגבלה דומה גם עליהם. נציגי הרשות לניירות ערך הביעו הסכמה למהלך הדדי זה.

3. מגזר העסקים הקטנים

בשנת 2010 פעלו בישראל כ-473,000 עסקים עצמאיים (עסקים שאינם מעסיקים שכירים ועסקים המעסיקים עד 49 עובדים), ובנוסף כ-4,000 עסקים המעסיקים בין 50 ל-100 עובדים, כל אלו מהווים יחדיו כ-99.3% מהעסקים הרשומים במדינת ישראל⁶⁵. כ-76% מהעסקים הקטנים והבינוניים הם בענפי המסחר והשירותים שהם ענפים בעלי שיעור צמיחה גבוה בתוצר ובתעסוקה. הפדיון הכולל הנזקף לפעילותם של עסקים בעלי מחזור שנתי של עד 20 מיליון שקלים ובין 20 ל-100 מיליון שקלים נאמד בכ-27.5% ו-16.9%, בהתאמה, מסך הפדיון במשק⁶⁶.

מגזר העסקים הקטנים והבינוניים מאופיין בשונות גבוהה שאינה מאפשרת אפיון אחיד לכלל העסקים הפעילים בו. שונות זו מתייחסת לגודלו של העסק או משך החיים שלו, ענף המשק בו הוא פועל, רמת הסיכון המאפיינת אותו, מקורות המימון הזמינים לו ועוד. שונות זו בשילוב עם מחזורי העסקים הקטנים של כל עסק בנפרד דורשים מהתאגידים הבנקאיים השקעה גדולה של משאבים הכרוכה בעלויות גבוהות.

שיעור השרידות של עסקים בישראל יחסית גבוה בהשוואה לעולם - כ-87% מהעסקים שורדים עד השנה השנייה להקמתם⁶⁷ לעומת כ-70-80% במדינות אירופה המפותחות⁶⁸. עם זאת, על פי נתוני הלמ"ס עולה כי שיעורי השרידות של עסקים הולך וקטן ככל שגודלם קטן (גודל לפי מספר מועסקים)⁶⁹ ובממוצע שיעור השרידות של עסקים קטנים ובינוניים עומד על כ-83%⁷⁰, הדומה לממוצע מדינות אירופה המפותחות (שיעורי שרידות הנעים בין 74%-89%). מסקר BDIcoface שנערך בשנת 2006 עבור הרשות לעסקים קטנים ובינוניים (לימים - הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים) עולה כי גורמים פיננסיים מהווים כ-20% ו-18% בהסבר של שרידות של עסק או כישלונו, בהתאמה. עם הגורמים הפיננסיים החשובים לשרידותו של עסק נמנים היכולת להשיג מימון אשראי לטווח קצר והביטחונות שהעסק יכול להעמיד לקבלת אשראי נוסף.

נגישות לאשראי

מבדיקה שערך הצוות בתחום האשראי לעסקים קטנים עולים מספר ממצאים עיקריים. ראשית, היקף האשראי למגזר העסקים הקטנים נמוך יחסית לתרומתם לתוצר העסקי. למרות שיחס זה אינו חריג בהשוואה בינלאומית הוא נמוך, בהינתן שהאשראי החוץ בנקאי בישראל למגזר העסקים הקטנים כלל אינו מפותח בהשוואה למדינות אחרות. שנית, מרווחי המימון של הבנקים בפעילותם מול מגזר העסקים הקטנים גבוהים מאוד ביחס למרווחים במגזרי הפעילות האחרים. כך גם שיעורי התשואה של הבנקים ממגזר זה, בניכוי הוצאות והפרשות, גבוהים עד פי 2 מהתשואה על הנכסים בפעילות מול מגזרי העסקים

⁶⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 18.3, שנתון סטטיסטי לישראל, 2011

⁶⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 11, עוסקים ופדיון בענפי המשק על פי מס ערך מוסף 2008-2010, 2012

⁶⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דמוגרפיה של עסקים - שרידות ותנועות עסקים: 2008-2010, 2011

⁶⁸ Schrör (2009), "Business Demography: employment and survival", Eurostat-Statistics in Focus,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-070/EN/KS-SF-09-070-EN.PDF

ומאגר המידע: Eurostat - Business demography indicators presented by size class

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>

⁶⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, דמוגרפיה של עסקים, מקבץ נתונים סטטיסטיים ממרשם העסקים 2003-2009, נספח ד.

⁷⁰ שרידות של עסקים שנולדו בשנת 2007, לאורך שנתיים, לפי ענף כלכלי וקבוצת גודל, 2011

הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, מצגת שהוצגה בכנס משקיעים לקרן לעסקים קטנים ובינוניים בערבות מדינה, דצמבר 2011.

הגדולים והבינוניים. שלישית, הסקרים שהשתתפו בהם בעלי עסקים קטנים ובינוניים מצביעים על קושי בקבלת אשראי בנקאי בארץ.

מנקודת מבטו של העסק הקטן או הבינוני, ניתן לאפיין מספר קשיים עיקריים לפעילותו:

- **העדר נגישות למקורות אשראי חוץ בנקאיים** - היוצר תלות חזקה בין לקוחות מגזרי העסקים הקטנים והבינוניים לבין התאגידים הבנקאיים;
- **חסמים בירוקרטיים** - כגון הזמן הנדרש להקמה וסגירה של עסקים, העלות והזמן הכרוכים בהליך קבלת רישיונות, הטיפול הנדרש בטפסים לצורך דיווחי מס ועוד;
- **חוסר מיומנות ניהולית של בעלי העסקים** - הגורר ביצוע השקעות מיותרות או העדר השקעות נחוצות, מחסור בשיווק או השקעה בשיווק לא יעיל והעדר מחקר לפני כניסה לשווקים חדשים.

הקשיים האמורים אינם מאפיינים ייחודיים של פעילות מגזרים אלו בישראל והם משקפים בעיות המאפיינות גם מדינות אחרות⁷¹.

מנקודת מבטו של התאגיד הבנקאי, ניתן לאפיין מספר סוגיות עקרוניות ומעשיות איתן הוא נאלץ להתמודד בבואו להעמיד אשראי ללקוחות מגזר העסקים הקטנים והבינוניים. סוגיות אלו עלו בפגישות שקוימו עם חלק מהתאגידים הבנקאיים במהלך עבודת הצוות יחד עם המובא בספרות המקצועית. העיקריות שבהן:

מידע א-סימטרי (asymmetric information) בין הנהלת העסק לבין המידע הגלוי לתאגיד הבנקאי. מידע איכותי ומדויק באשר למצבו של הלווה הינו הכרחי להערכת הסיכון של הלווה ומשפיע על נכונות התאגיד הבנקאי להעניק ללווה אשראי ועל סכומו. בניגוד לעסקים הגדולים, שהמידע אודותם נאסף ומבוקר בתדירות גבוהה יותר ואף מנותח על ידי אנליסטים חיצוניים, מידע דומה אינו קיים עבור עסקים קטנים ובינוניים או קיים בתדירות נמוכה ובפיגור משמעותי בזמנים; **עלויות אדמיניסטרטיביות גבוהות** (Administrative costs) - לצורך השגת מידע איכותי וניטור הפעילות והסיכונים במתן אשראי למגזר העסקים הקטנים והבינוניים, התאגיד הבנקאי נדרש להקצות משאבים אנושיים ופיסיים רבים, ביחס לעלות התפעולית הכרוכה בהעמדת היקף אשראי דומה לעסקים גדולים. כמו כן, ריבוי מספרם של העסקים הקטנים ביחס למשאבים האנושיים והפיסיים, מקשה על התאגיד הבנקאי לפקח על בסיס שוטף על העסק הקטן, מצב החושף אותו לסיכון גבוה יותר; **העדר השכלה פיננסית מצד בעלי העסקים הקטנים והבינוניים** - התאגיד הבנקאי נדרש להקצות משאבים רבים מטעמו לליווי ולסיוע לבעלי העסקים הקטנים לניהול פיננסי של העסק. בין היתר נדרש התאגיד הבנקאי ללוות את בעל העסק בתהליך קבלת החלטות, בחשיבה על השקעות אפשריות או הרחבת הפעילות, ניהול הספרים ועוד.

⁷¹ סקר בינלאומי של הבנק העולמי מצביע על כך שגורמים פיננסיים (בפרט – העדר מימון) ובירוקרטיים (בפרט מיסוי ומילוי טפסים) מהווים חסמים עיקריים לפעילותם של העסקים הקטנים והבינוניים כאשר כשליש מהעסקים הקטנים והבינוניים דיווחו על חסמים אלו כחסמים עיקריים לפעילותם ולצמיחתם העסקית. Enterprise Surveys, The World Bank.

Thorsten Beck, "Financing Constraints of SMEs in Developing Countries: Evidence, Determinants and Solutions", World Bank, Development Research Group, 2007.

נתוני אשׂראי

יתרתו הממוצעת של האשׂראי הבנקאי הניתן ללקוחות מגזר העסקים הקטנים והבינוניים⁷² בישראל עמד בדצמבר 2011 על כ-132 מיליארד ש"ח, שהם כ-20% מסך האשׂראי הבנקאי הניתן לציבור⁷³. בתוך זה, יתרתו הממוצעת של האשׂראי ללקוחות מגזר העסקים הקטנים עמדה בתקופה זו על כ-56 מיליארדי ש"ח, שהם כ-8.5% מסך האשׂראי לציבור ויתרתו הממוצעת של המגזר המסחרי עמדה על כ-76 מיליארדי ש"ח שהם כ-11.5%.

ניתוח ארוך טווח של התפתחויות האשׂראי במגזר אינו אפשרי בשל מגבלות דיווח היסטוריות. עם זאת, הנתונים הקיימים מאפשרים לקבוע כי בין השנים 2009-2010 צמח האשׂראי הבנקאי ללקוחות מגזרי העסקים הקטנים והמסחרי בשלוש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בשיעור ממוצע של כ-2.9%. הגידול התאפיין בשונות גבוהה על פני 2008-2010 על רקע ההתפתחויות הכלכליות באותן שנים.

ישנה שונות רבה בהגדרת "עסק קטן או בינוני" ושונות בהגדרת "אשׂראי" בין המדינות השונות, המקשה על השוואה בינלאומית בהיקף האשׂראי הבנקאי למגזר העסקים הקטנים והבינוניים. יחד עם הסתייגות זו, מוצגים להלן מספרי השוואה של נתוני האשׂראי למגזר בישראל מול מדינות שונות:

בחינת היקף האשׂראי הבנקאי לעסקים קטנים ובינוניים ביחס לתוצר מעלה כי היקף האשׂראי ללקוחות מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל אינו חריג בהשוואה למדינות אחרות בעולם. יתרה מכך, העובדה שהיקף הסיוע הממשלתי במימון לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות המערכת הבנקאית קטן יחסית בישראל מצביעה על כך שהיקף האשׂראי שהתאגידים הבנקאיים בישראל מעמידים לעסקים הקטנים והבינוניים גדול יחסית ממקבליהם במדינות אחרות. עם זאת, במדינות רבות אחרות האשׂראי החוץ בנקאי למגזר העסקים הקטנים והבינוניים מפותח יותר מזה שבשראל, ומהווה מקור אשׂראי גדול המתחרה באשׂראי הבנקאי למגזר. בחינת משקלו של סך האשׂראי ללקוחות מגזרי העסקים הקטנים והבינוניים לסך האשׂראי העסקי במדינות השונות מעלה כי היקף האשׂראי הבנקאי לעסקים הקטנים בישראל מסך האשׂראי העסקי נמוך יחסית לשאר המדינות, אולם באיחוד של מגזר העסקים הבינוניים (כמקובל בעולם) ניכר כי היקף האשׂראי לעסקים הקטנים והבינוניים יחדיו בישראל ממקם את ישראל באמצע מדרג המדינות. היקף האשׂראי הניתן על ידי המערכת הבנקאית בערבות מדינה (Credit Guarantee Scheme – CGS) ביחס לתוצר בכל מדינה⁷⁴ מעלה כי, למעט מדינות כמו קוריאה ויפן, אשר עוברות את השיעור של 5%, רוב המדינות בעולם נמצאות בין שיעור של 0.5%-1%, כאשר החציון הינו 0.61%⁷⁵. בישראל בשנת 2011 היקף ערבויות המדינה אפשר היקף הלוואות של כ-3 מיליארד ש"ח, המהווים 0.34% מהתוצר. בשנת 2012 הציעה המדינה קרן חדשה לעסקים קטנים ובינוניים. במסגרת הקרן,

⁷² בשל השונות הגבוהה הקיימת בהגדרת מגזרי הפעילות בין הבנקים הישראליים ובשל הרצון לכלול גם עסקים בינוניים בנייתו, המובא בחלק זה יכלול, בנוסף למגזר העסקים הקטנים והמגזר המסחרי (עסקים בינוניים), כהגדרתם על ידי כל בנק, ונתון מצרפי של שני מגזרים אלו. האחדת המגזרים תאפשר להתמודד טוב יותר עם השונות בהגדרות ותציג נתונים שיאפשרו השוואה לנתונים במדינות זרות – שם נהוגה האחדה זו, הקרויה SME's (Small and Medium size Enterprises).

⁷³ לא כולל פעילות בחו"ל, מגזר ניהול פיננסי, אחרים והתאמות.

⁷⁴ מדובר במדד מקובל למדידת היקף הסיוע הממשלתי למגזר העסקים הקטנים והבינוניים. ראה דיון על כך ב-

Jacob Levitsky, "Credit Guarantee Schemes for SME's – an international view", *Small Enterprise Development*, Vol 8 No 2, June 1997.

⁷⁵ Honohan Patrick, "Partial Credit Guarantees: Principle and Practice", *Trinity College Dublin* 2008

Beck, Klapper and Mendoza (2010), "The Typology of Partial Credit Guarantee Funds around the World", *Journal of Financial Stability*, Vol. 6, P.P. 10-25

פוטנציאל היקף ההלוואות לעסקים הקטנים והבינוניים יעמוד על 4.5 מיליארד שקלים, שהם כ-0.5 אחוזי תוצר.

מחיר האשראי הבנקאי לעסקים קטנים ובינוניים

מניתוח נתונים ממוצעים לשנים 2008-2010, עולה כי עלות האשראי ללקוחות מגזר העסקים הקטנים הינה הגבוהה ביותר מבין חמשת מגזרי הפעילות העיקריים. הריבית על האשראי ללקוחות המגזר עמדה בממוצע השנים על כ-3.5%, לעומת שיעור של 1.9% ללקוחות המגזר המסחרי, ורמות נמוכות יותר ללקוחות מגזר משקי הבית (1.7%) וללקוחות המגזר העסקי (1.4%). לעומת זאת, בחינת הריבית המשולמת על הפיקדונות ללקוחות בכל מגזר פעילות מעלה, כי במגזר העסקים הקטנים ניתנת ריבית יחסית גבוהה (0.8%) מזו המשולמת ללקוחות המגזר העסקי, המאופיינת ברמה הנמוכה ביותר מבין חמשת מגזרי הפעילות (0.2%).

ניכוי העלות השולית בכל מגזר מעלות האשראי מאפשר בחינה של פערי הריביות המשקפים פערי רווח גולמי ללא התייחסות לגורם הסיכון ולעלויות תפעוליות. מהנתונים עולה כי מרווחי הריבית במגזרי העסקים הקטנים והמסחרי הם הגבוהים ביותר מבין יתר מגזרי הפעילות. עם זאת בעוד רמתו של הפער במגזר המסחרי (1.25%) שואפת לרמתו במגזר העסקי (1.22%), רמתו במגזר העסקים הקטנים גבוהה יותר ועומדת על 2.71%.

בדומה לניתוח שלעיל בעניין פערי הריביות בישראל, הצוות בחן את פערי הריביות בארה"ב ובגוש האירו. מהניתוח עולה כי בדומה לישראל, גם במדינות אלו הלוואות לעסקים בהיקפים נמוכים ניתנות בשיעורי ריבית גבוהים יותר כתוצאה ממרכיב סיכון גדול יותר שבהלוואות לעסקים קטנים וכתוצאה מהוצאות התפעול הגדולות יותר ביחס להיקף ההלוואה.

היצע האשראי החוץ-בנקאי לעסקים קטנים ובינוניים

שוק האשראי החוץ בנקאי מורכב מגופים אשר אשראי חוץ בנקאי מהווה את עיקר עסקיהם, המעניקים אשראי לטווח קצר, כגון שירותי ניכיון שיקים ושירותי פקטורינג, ומגופים אשר אשראי אינו מהווה את תחום הפעילות העיקרי שלהם כמו ספקים או חברות ליסינג.

לאור עלות גיוס הכסף הגבוהה של גופים אלו, עלויות המימון הנגבות מהלקוח גבוהות יחסית לבנקים, אשר מגייסים כסף בעלויות נמוכות יחסית מבנק ישראל ומפיקדונות הציבור. לאור תנאי מימון אלו, ובהתחשב בהיקפים הנמוכים שלו, שוק זה אינו מהווה תחרות לשוק הבנקאי אלא מהווה מוצר משלים לו. ברם, חסמים נוספים מונעים כניסתם של גופי מימון אחרים לשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. החסם העיקרי הוא העלות התפעולית הגבוהה הכרוכה במתן אשראי בהיקף קטן, העלות הקבועה הגבוהה הכרוכה בהקמת מערך תפעול שכזה וחסמים בירוקרטיים המונעים פתרונות מיקור חוץ של תפעול זה עבור גופי המימון הגדולים. בנוסף, חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות המגביל את הריבית אשר ניתן לגבות מאדם פרטי בהלוואות הנמוכות ממיליון ש"ח מהווה חסם לכניסתם של הגופים החוץ בנקאיים לשוק האשראי הקמעונאי, שכן הריבית המותרת על פי חוק אינה מכסה על הסיכון הגלום במתן אשראי לאותם עסקים המבקשים זאת.

היבטים צרכניים

בשנים האחרונות ננקטו צעדים שונים במטרה לסייע למגזר העסקים הקטנים גם במישור הבנקאי. בין היתר, הונהגו תוכניות סיוע ממשלתיות, בוצעו תיקוני חקיקה שהובילו להסדרת תעריפון העמלות למשקי בית ועסקים קטנים (במסגרת הרפורמה בעמלות משנת 2008); להגברת נגישותם של עסקים בכלל ועסקים קטנים בפרט לאשראי הניתן באמצעות חברות ניכיון חוץ-בנקאיות ולפתיחת שוק כרטיסי האשראי לסליקה צולבת שתכליתה להוזיל את עלויות הסליקה. עם זאת, עיקר התשומות של הרשויות העוסקות בהגנה על הצרכן בתחום זה מוקדש ללקוח הקמעונאי שהוא משק בית, הנתפס כגורם החלש ביותר הזקוק להגנה. הצוות מצא לנכון להתבונן מקרוב גם על הלקוח הקמעונאי שהוא עסק קטן.

המלצות הצוות בעניין עסקים קטנים נחלקות לשני רבדים משלימים:

1. **המלצות ממוקדות למגזר העסקים הקטנים** – בחלק זה נכללות המלצות הנותנות מענה לסוגיות שעלו במהלך העבודה, הרלוונטיות להתנהלות לקוחות מגזר העסקים הקטנים והתאגידים הבנקאיים בפועלם מול לקוחות המגזר, בכלל זה: עלות השירותים הבנקאיים, עלויות פירעון מוקדם של אשראי עסקי, הקלת תהליך פירעון אשראי עסקי, הגדרות אחידות לצרכים סטטיסטיים ובנייה של תשתית לאיסוף נתונים לצורכי ניתוח עתידיים.

2. **המלצות למגזר הקמעונאי (משקי הבית והעסקים הקטנים)** – במסגרת הדוח נכללות המלצות נוספות המתייחסות להסדרת הפעילות של כלל הלקוחות הן בהיבטים תחרותיים והן בהיבטים צרכניים, ובכלל זה צפוי שתהיינה להן השפעה גם על לקוחות מגזר העסקים הקטנים והבינוניים.

להלן יפורטו ההמלצות הממוקדות של הצוות למגזר העסקים הקטנים:

3.1 הפחתת עמלות לעסקים קטנים

"עסק קטן" מוגדר בכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008 (להלן: "הכללים"), כאחד משני אלה: תאגיד שטרם חלפה שנה מיום התאגדותו או תאגיד שמסר לבנק דוח שנתי, על פיו מחזור העסקים שלו בשנה שקדמה למועד מסירתו, אינו עולה על מיליון ₪ למשך שנה אחת שתחילתה ב-1 בחודש שלאחר מסירת הדוח השנתי, למעט תאגידים שהוקמו על פי דין.

החלת התעריפון הקמעונאי כרוכה בפנייה יזומה מצד תאגיד שהוא עסק קטן, ובהמצאת דוחות כספיים או מסמכים נוספים, המעידים על מחזור העסקים. במידה שלא יפעל כן, יחול עליו תעריפון המיועד לתאגידים גדולים. כדי להתגבר על הנטייה הטבעית לפאסיביות, על תאגידים אלה להשתכנע בדבר כדאיות התעריפון הקמעונאי.

באשר לשאלת כדאיות התעריפון הקמעונאי, הרי שבעוד משק בית מחויב בעמלות פעולה (עמלת פעולה על ידי פקיד ועמלת פעולה בערוץ ישיר)⁷⁶, עסק קטן מחויב בעמלות דמי ניהול קבועים, הנגבים בנוסף לעמלות פעולה. גובה עמלת דמי ניהול לעסק קטן דומה לגובה עמלת דמי ניהול בתעריפון העסקי ברוב הבנקים, ולעיתים אף עולה עליה. זאת ועוד במקרים אחדים נמצא כי עמלה בעד שירות עסקי מסוים אשר נקבעה

⁷⁶ בכפיפות לעמלה מינימאלית בגובה שתי פעולות על ידי פקיד.

בתעריפון הקמעונאי זהה או גבוהה יותר מהעמלה המקבילה בתעריפון העסקי. לדוגמה: הקצאת אשראי, עמלת טיפול באשראי ובביטחונות להלוואות ולמסגרת אשראי. להלן טבלת ההשוואה בין תעריפי דמי הניהול העסקיים בתעריפון הקמעונאי ובין תעריפי עמלה זו בתעריפון העסקי.

תעריפי דמי ניהול לעסק קטן ותאגיד גדול

דמי ניהול	פועלים	לאומי	דיסקונט	מזרחי	בינלאומי	איגוד	מרכנתיל	אוצר החייל	מסד	יהב	פאג"י	ערבי ישראלי
עסק קטן לחודש	56	60	80	60	65	85	140	65	60	8.5	65	60
עסק גדול לחודש	62	63	83.3	63.3	75	83.3	83.3	75	75	60	75	63

על אף הדמיון בדמי הניהול, בפועל התעריפון הקמעונאי מוזיל את העלויות לעסק הקטן בשל ביטול עמלת רישום פעולה שנהוגה עדיין לגבי התאגידים הגדולים, בשל פטור מעמלת טיפול באשראי ובביטחונות לאשראי צרכני עד 50,000 ש"ח ועוד. עם זאת, הוזלה זו אינה "בולטת", ואינה מביאה את העסקים הקטנים לכדי מאמץ יזום להחיל על עצמם סיווג של עסק קטן.

להערכת הצוות, הסיבות לכך שהעסקים הקטנים אינם נוטים להצטרף לתעריפון הקמעונאי הן היעדר מודעות מצד העסקים הקטנים לכדאיות ההצטרפות או טרחה הכרוכה בהמצאת דוחות כספיים או מסמכים אחרים לצורך ההצטרפות. על פי דיווחי הבנקים, התעריפון הקמעונאי חל על מספר קטן של עסקים קטנים: בשנת 2011 הוא חל על 16,374 עסקים קטנים בחמשת הבנקים הגדולים, לעומת 318,484 עסקים שחויבו על פי התעריפון העסקי.

זאת ועוד כדי להבטיח כי תעריפון קמעונאי יקל על מגזר העסקים הקטנים יש לוודא כי תעריפי השירותים המאפיינים פעילות עסקית יפחתו מתעריפי השירותים המקבילים בתעריפון העסקי.

הצוות ממליץ להרחיב את תחולת התעריפון הקמעונאי על כלל הלקוחות הקמעונאיים – משקי בית ועסקים קטנים (בהתאם להגדרה חדשה שתקבע לעניין זה), ללא קשר לאופן התאגדותם. לשם כך, ממליץ הצוות על שינוי הגדרת "עסק קטן" בכללים, וקביעה כי התעריפון הקמעונאי יחול על עסק קטן, כפי שהוא מוגדר בבנק, או עסק שיתרת התחייבויותיו היא עד 5 מיליון ש"ח, לפי הגבוה מביניהם, או על פי הגדרה אחרת שתאומץ. למען הסר ספק, ההגדרה לא תותנה בנקיטת צעדים יזומה מצד העסק הקטן. בתוך כך יינקטו הצעדים האלו:

- ביטול עמלת "דמי ניהול חשבון לעסק קטן", כלומר לא יהיה בידול בעמלה בין עסק קטן לבין יחיד.
- מתן הוראה לבנקים לפיה אין לקבוע בתעריפון הקמעונאי עמלות בסכומים או בשיעורים גבוהים יותר מן העמלות הקבועות בתעריפון העסקי.

3.2 הקלת התהליך לפירעון מוקדם של אשראי עסקי

על פי רוב, לעסקים קטנים התחייבויות כלפי הבנקים בגין אשראי שניתן להם, בעוד מרבית המשאבים העומדים לרשותם, לרבות נכסים פרטיים, משועבדים לבנק. הוראות ניהול בנקאי תקין מסדירות חלק נכבד מהסוגיות הקשורות להעברת פעילות לקוח בין בנקים בהיבט הפרוצדוראלי, אולם אין בהן הוראות ייעודיות הקשורות לפירעון מוקדם של אשראי. הצורך לפשט ולהקל על העברת פעילותו של הלקוח בין הבנקים, מלאה או חלקית, מובן מאליו. יכולת מעבר בין הבנקים, ומהבנקים לגופים אחרים, היא תנאי הכרחי להגברת התחרות במערכת הבנקאית, ולשיפור התנאים המוענקים לצרכן.

המלצות הצוות למגזר הקמעונאי בכללו שפורטו בפרקים קודמים, צפויות להקל על מעבר בין בנקים ובכך להעצים את כוחו הצרכני של העסק מול הבנק. להלן הצעות ממוקדות שיקלו אף יותר על המעבר בין בנקים ללקוחות המגזר העסקי, בשני מישורים עיקריים: הקלות בתהליך פירעון מוקדם של אשראי עסקי והסדרת העמלה המשולמת בגין פירעון מוקדם של אשראי עסקי.

א. פירעון מוקדם של אשראי עסקי

תהליך פירעון האשראי עשוי להיות מסורבל ומורכב, במיוחד בכל הנוגע לקבלה מהירה של מידע רלוונטי ומסמכים שונים. ההוראות העיקריות בהסדרה הצרכנית שתכליתן לייעל ולהקל על תהליך זה מוגבלות להלוואות לדיור (חובת הבנק למסור בכתב ללווה מידע הנחוץ לו לשם בחינת כדאיות שבפירעון מוקדם של הלוואה; קביעת המידע ומסמכים שיש למסור ללווה בעת בקשתו למחזר הלוואה כגון אישורי סילוק, מכתב כוונות ועוד). הלוואות עסקיות מוחרגות במפורש מתחולתן של הוראות אלו, וכפועל יוצא מכך העסק הקטן לא נהנה מההגנות הכלולות בהן.

הצוות ממליץ להחיל על פירעון מוקדם של אשראי עסקי את ההוראות החלות על פירעון אשראי לדיור בשינויים המחויבים. הכוונה בעיקר להטלת חובות על הבנק להמציא ללווה, תוך פרק זמן קצר, מסמכים הכרחיים לביצוע התהליך, כגון מכתב כוונות, מכתב הסכמה לשעבוד בדרגה שנייה ואישורי סילוק.

ב. הסדרת עמלה בגין פירעון מוקדם של אשראי עסקי

עסק קטן שלקח הלוואה לזמן קצוב עשוי להתעניין בפירעון מוקדם שלה מסיבות שונות: תזרים הכנסות מוקדם מהצפוי, שינוי בשוק או רצונו של בית העסק לקבל את שירותי האשראי מבנק אחר או מגוף חוץ-בנקאי כלשהו.

הסדר קוגנטי בדבר זכותו של לקוח לבצע, בתנאים מסוימים, פירעון מוקדם של הלוואה, כלול בסעיף 13 לפקודת הבנקאות שחל על הלוואות שניתנו לשם רכישת דירת מגורים או במישכון של דירת מגורים וצו הבנקאות (עמלת פירעון מוקדם), התשס"ב-2002 שהוצא מכוחו (להלן: "צו הבנקאות"). בנוסף, הוראות המפקח על הבנקים שעניינן עמלת פירעון מוקדם בהלוואות שלא לדיור קובעות זכות פירעון מוקדם, בכפוף לזכות לסרב מטעמים סבירים לגבי יתר ההלוואות.

הסדרים אלה מצמצמים עד מאוד את שיקול הדעת הבנקאי בכל הנוגע לסירוב לאפשר ללקוח לפרוע הלוואה לפני תום תקופתה. אולם, לצד היבט צרכני זה, נקבעה זכותו של הבנק לגבות מהלקוח עמלה בגין

עלות הפירעון המוקדם⁷⁷. עמלה זו נועדה לפצות את הבנקים על הפסד ההכנסה במקרה של פירעון מוקדם של הלוואה, והיא אמורה להגן על המערכת הבנקאית במיוחד מפני פירעון המוני של הלוואות על רקע ירידה חדה בשיעורי הריבית.

המרכיב העיקרי בעמלת פירעון מוקדם הוא הפרשי היוון – הפרש בין יתרת תשלומי הלוואה כשהם מהווים על-פי הריבית המקורית של הלוואה, לבין אותו תזרים הכנסות כשהוא מהווה לפי ריבית ממוצעת (לפי צו הבנקאות) או לפי הריבית שנהוגה בתאגיד הבנקאי לפי הוראה 454, בהתאם לסוג הלוואה. לגבי הלוואות אשר סכומן המקורי עולה על 750,000 ש"ח⁷⁸ נקבע בסעיף 4(ב) להוראה 454 שעמלת הפירעון המוקדם בגינת תחושב "על-פי כללים סבירים שיבטאו את הנזק שנגרם לתאגיד הבנקאי כתוצאה מהפירעון המוקדם ושייקבעו מראש למקרים כאלה".

הצוות סבור שההסדר הקבוע בהוראה 454, הרלבנטי להלוואות העסקיות, ראוי לבחינה מחודשת בהיבטים האלו:

- מנגנון החישוב של עמלת פירעון מוקדם מתאפיין בחוסר שקיפות משמעותית. בהלוואות עד 750,000 ₪ הפרשי ההיוון מחושבים לפי "ריבית הנהוגה בתאגיד בנקאי", כהגדרתה בסעיף 3 להוראה מס' 454 וכאמור בנספח ב' להוראה. ללקוח אין כל יכולת לדעת כיצד קבע הבנק את שיעור הריבית האמור, ואין לו כלים כדי לדעת האם אכן שיעור ריבית זה תואם למאפיינים של אותו סוג הלוואה שניתן לאותו סוג לווה לתקופה הדומה באורכה לתקופה שנותרה מיום הפירעון המוקדם ועד יום הפירעון המקורי. זאת בניגוד למנגנון החישוב של הפרשי ההיוון בהלוואה לדיור על פי צו הבנקאות⁷⁹.
- חוסר השקיפות משמעותי עוד יותר בהלוואות מעל 750,000 ₪ (שאינן כנגד משכון דירת מגורים) שבהן בנקים אמורים, בהתאם לסעיף 4(ב) להוראה, לחשב את עמלת הפירעון המוקדם "על-פי כללים סבירים שיבטאו את הנזק שנגרם לתאגיד בנקאי כתוצאה מהפירעון המוקדם".

לאור האמור לעיל, הצוות ממליץ:

- להרחיב את תחולת ההסדר הקיים בהוראות המפקח על הבנקים לגבי עמלת פירעון מוקדם החלה על הלוואות שאינן לדיור, על כל הלוואות (שניתנו לכל סוגי הלוואים לתקופה של חצי שנה או יותר) עד לסכום 5 מיליון ש"ח (כשסכום זה יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן). חלופה נוספת שניתן לשקול היא החלת ההסדר על הלוואות הניתנות לעסקים קטנים, בהתאם להגדרת "עסק קטן" שתיקבע.
- בנוסף ממליץ הצוות לקבוע, מנגנון אחיד וגלוי לקביעת שיעור הריבית שישמש לחישוב הפרשי ההיוון בהלוואות שאינן לדיור.

⁷⁷ ראו: סעיף 13 לפקודת הבנקאות, צו הבנקאות (עמלות פירעון מוקדם), תשס"ב – 2002, הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 454 ("עמלות פירעון מוקדם של הלוואות שלא לדיור").

⁷⁸ על-פי הנוסח הקודם של ההוראה, הסכום היה מוגבל לסך 120,000 ₪.

⁷⁹ הבדיקה הינה פשוטה כי הפרשי ההיוון מחושבים על בסיס ריבית ממוצעת אשר מתפרסמת על-ידי בנק ישראל.

3.3 הגדרת עסקים קטנים לצרכים סטטיסטיים ואיסוף נתונים סטטיסטיים:

הגדרת עסקים קטנים לצרכים סטטיסטיים

לפי החלטת ממשלה מיום 12 באוגוסט 2007⁸⁰ נקבעו הגדרות לעסק זעיר, קטן ובינוני המחייבות את משרדי הממשלה בפעילותם מול מגזר זה:

עסק זעיר - חברה או עוסק, המעסיקים עד 5 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-10 מיליוני ש"ח בשנה.

עסק קטן - חברה או עוסק, המעסיקים עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-25 מיליוני ש"ח בשנה.

עסק בינוני - חברה או עוסק, המעסיקים עד 100 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-100 מיליוני ש"ח בשנה.

על אף החלטת הממשלה המחייבת, לא כל משרדי הממשלה נצמדים להגדרה זו, לעיתים בגלל חוסר רלוונטיות של ההגדרה לפעילות המשרד ולעיתים בגלל חוסר יכולת טכנית. כך לדוגמה, הלמ"ס אינו מבצע עיבודים העומדים בהגדרה הממשלתית לעסקים קטנים ובינוניים עקב מגבלת מקורות הנתונים, אלא מבצע עיבוד של העסקים לפי פדיון מדיווחים למס ערך מוסף של העוסקים הפעילים, ובנפרד מבצע עיבוד למרשם העסקים לפי דיווחי המע"מ והביטוח הלאומי.

בדומה לכך, גם במוסדות הלא-ממשלתיים משתמשים בהגדרות שונות לעסקים, כאשר ההגדרות לעיתים שונות אף בין שחקנים באותו ענף, כגון ענף הבנקאות. ריבוי ההגדרות לשימושים השונים מקשה על זיהוי מצבם של העסקים הקטנים והבינוניים ובכך פוגע ביכולת אבחון הבעיות במגזר העסקים הקטנים והבינוניים ובמתן פתרונות הולמים.

הבנקים בישראל נדרשים לדווח על פעילותם בחמישה מגזרי פעילות: המגזר העסקי, המסחרי, העסקים הקטנים, הבנקאות הפרטית, משקי הבית, ניהול פיננסי ואחרים. החלוקה למגזרי הפעילות מבוססת על סוגי המוצרים והשירותים, או לחילופין על סוגי הלקוחות, כאשר התאגידים רשאים להגדיר את מגזרי הפעילות שלהם בהתאם לאופי, להיקף ולמאפייני הפעילות של לקוחותיהם. אפשרות זו יוצרת שונות גבוהה בין הגדרות הבנקים, ובכלל זה בהגדרת מגזר העסקים הקטנים.

בנוסף לזאת, קיימות הגדרות נוספות במערכת הבנקאית לעסקים קטנים לצרכים שונים כגון הגדרת עסק קטן בכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008⁸¹ לצורך שיוך תעריפון קמעונאי והגדרת עסק קטן לצורך חישוב משקל הסיכון בגין חשיפת אשראי למגזר זה.

הצוות בחן הגדרות לעסקים קטנים ובינוניים במספר מדינות בעולם, ובפרט הגדרות המשמשות לצרכי המערכת הבנקאית באותן מדינות. המסקנה העיקרית העולה היא שאין הגדרה אחידה בין המדינות השונות ובתוך המדינות בין צרכים שונים, אך יש במדינות הגדרות אחידות המשמשות לדיווחי הבנקים לצרכים מסוימים.

בשל השונות הרבה הקיימת בהגדרות לעסקים המשמשות לצרכי דיווח סטטיסטי של הבנקים בישראל, המקשה על ניתוח היקף הפעילות הבנקאית למגזרי העסקים השונים והתחרות בתחום, הצוות ראה לנכון

⁸⁰ החלטה מס. 2190 של הממשלה מיום 12.08.2007.

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/08/des2190.htm>

⁸¹ כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות), התשס"ח-2008.

להמליץ על גיבוש הגדרה אחת אחידה לכלל הבנקים בישראל לצרכי דיווח סטטיסטי. עיקרי השיקולים שהנחו את הצוות בקביעת ההגדרה הם:

- אחידות מרבית בכלל ההגדרות לעסקים המשמשים בענף הבנקאות לשימושים שונים: הצוות בחר שלא להכיל הגדרה אחת לכל השימושים, מתוך מחשבה כי ההגדרה הנכונה לצרכי דיווח סטטיסטי אינה בהכרח נכונה לשימושים אחרים. מנגד, קיים רצון לפשט את הליך הדיווח לבנקים והצגתו לציבור ולכן נבחרו הגדרות המתאימות במידה רבה להגדרות הקיימות כיום לצרכים אחרים שהבנקים מחויבים להם.
- הגדרה ברורה השואה להשוואות בינלאומיות ולהשוואות לנתונים אחרים המדווחים בישראל: כיוון שלא נמצא מכנה משותף להגדרות העסקים בבנקים בעולם, הצוות בחר בהגדרה הכוללת מרכיב היקף פעילות הדומה לזו של החלטת הממשלה והכללת היקף חבות במקרה של עסקים קטנים. היקף החבות שנבחר להגדרת עסק קטן - עד 5 מיליון שקלים לכלל הקבוצה הבנקאית - תואם להגדרת הנחיות באזל II, ומעיד על היקף פעילות מצומצם יחסית, התואם לערך להיקף פעילותם של עסקים קטנים ודומה לסדרי הגודל שנמצאו בהגדרות מקבילות בבנקים בעולם (כמיליון דולר/ אירו/ פאונד).

הצוות ממליץ על שינוי הגדרת מגזרי העסקים, באופן אחיד ובתיאום עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת לכל צרכי הדיווח הסטטיסטי. ההגדרה המוצעת:

עסק קטן – עוסק או תאגיד שמחזור מכירותיו קטן מ- 25 מיליוני ש"ח בשנה והיקף החבות של העסק לכלל הקבוצה הבנקאית נמוך מ- 5 מיליוני ש"ח.

עסק בינוני - עוסק או תאגיד שמחזור מכירותיו גדול מ-25 מיליוני ש"ח בשנה וקטן מ-100 מיליוני ש"ח בשנה או שהיקף החבות של העסק לכלל הקבוצה הבנקאית על בסיס מאוחד גבוה מ-5 מיליוני ש"ח.

עסק גדול - עוסק או תאגיד שמחזור מכירותיו גדול או שווה ל-100 מיליוני ש"ח בשנה.

איסוף נתונים סטטיסטיים

במסגרת עבודת הצוות בתחום האשראי לעסקים קטנים, הצוות נתקל במחסור בנתונים וחוסר אחידות בנתונים הקיימים של ההיצע והביקוש לאשראי של עסקים קטנים ובינוניים. מתוך נתוני היקף האשראי והרווחיות של הבנקים ומנתוני הסקרים הקיימים עולה כי מערכת הבנקאות מהווה את המקור העיקרי או היחיד למימון עסקים קטנים ובינוניים - מצב היוצר תלות בינם לבין המערכת הבנקאית, שתוצאותיה מתבטאות בעיקר במחיר האשראי ובאיכותו, וככל הנראה, פחות בהיקף האשראי כשלעצמו. המלצות הצוות נועדו ליצירת תשתית נתונים לניתוח איכותי של שוק האשראי למגזר העסקים הקטנים והבינוניים ויצירת תכניות פעולה עתידיות המותאמות למצב השוק בפועל.

לצורך הגברת הדיווח והפיקוח על מתן האשראי הבנקאי למגזרי העסקים גיבש הצוות את המלצות האלו:

- **הצוות ממליץ בשלב ראשון על איסוף ודיווח של נתונים על היקף האשראי ואיכותו (בכלל זאת – טווח האשראי ושיעור הביטחונות) למגזרי העסקים השונים. התאגידים הבנקאים יידרשו לדווח לבנק ישראל בתדירות רבעונית/שנתית נתונים על היקף האשראי העסקי ותנאיו לפי ההגדרות**

לעסקים שייקבעו מראש ובפורמט אחיד. הפיקוח על הבנקים יגדיר את המידע הנדרש תוך בחינה בינלאומית של הנתונים והתאמות לפעילות המקומית.

- בהמשך, הנתונים שייאספו יוכלו לשמש לבחינה מעמיקה של טיב היצע האשראי לעסקים הקטנים והבינוניים וליצירת תכניות אקטיביות להגברת התחרות בתחום, כגון תכנית ה-CRA או הקרן המעמידה הלוואות בריבית נמוכה לבנקים על בסיס היקף פעילות האשראי של הבנקים ללקוחות מגזרי העסקים הקטנים והבינוניים.

4. שמירת הטבות והנחות באשראי ובפיקדונות

קיומה של אסימטריה במידע בין שני צדדים המתקשרים בחוזה גורמת, ככלל לכשל שוק שכן היא עשויה לפגוע ביכולת לקבל החלטות רציונליות על ידי הצד המצוי בנחיתות מבחינת המידע שברשותו. בנוגע ליחסי הבנק והלקוח, מצב הדברים הוא מטבעו כזה, שעיקר המידע, המומחיות והכלים להפיק מהמידע את מירב התועלת מצוי בידי הבנק. מורכבותם של השירותים הבנקאיים מעצימה את הבעיה הגלומה בפערי המידע כאמור.

לצורך יצירת יכולת השוואה בין מוצרים ושירותים תחליפיים ללקוחות, במסגרת או מחוץ למערכת הבנקאית, יש לפעול למניעת ערפול מחירו האמיתי של המוצר או השירות. ערפול מחיר בתחום הפיקדונות והאשראי ניתן למצוא ביחס למוצרים בריבית משתנה, לטווח קצר, בהם ניתנת ללקוח תוספת או הפחתה במחיר השירות במשך תקופה מוגבלת בלבד, אשר מתבטלת לאחר פרק זמן שהוסכם עליו עם הלקוח. עבור מוצרים אלו חובות הגילוי הקיימות לעניין מחיר השירות אינן מעניקות יכולת השוואה אמיתית ללקוחות ואינן מונעות את החשש מפני ערפול מחיר המוצר או השירות. בעיה זו מחריפה במקרים בהם מדובר בפיקדונות בריבית משתנה לטווח ארוך או באשראי לטווח ארוך, בהם התוספת או ההפחתה ממנגנון קביעת הריבית גדולה יותר, הריבית ניתנת למשך תקופה קצרה יותר, ותקופת ההחזקה בפועל של המוצר או השירות על ידי הלקוח ארוכה יותר.

ככלל, מנתוני מערכת הבנקאות ניתן ללמוד כי העדפת הציבור היא לשמור על נזילותם של כספי החסכונות, לרוב באמצעות הפקדתם לפיקדונות מתחדשים לתקופה קצרה, אולם בפועל מוחזקים פיקדונות אלה על ידי הלקוחות למשך תקופה ארוכה מזו הנקובה בהם (למשל, פיקדון שבועי, מתחדש, המוחזק על פני תקופה של מספר חודשים ואף שנים). במקרים אלו, למרות יכולתו של הלקוח להפסיק את השירות במועד הנקוב בו, בין אם בדרך של תחנת יציאה או על ידי אי חידוש הפיקדון, עצם היעדר מתן התוספת או ההפחתה שנקבעה לתקופה הראשונה, למשך כל התקופה שבה הוחזק המוצר בפועל, מחייב את הלקוח לשוב ולערוך משא ומתן מחודש עם הבנק בכל נקודת זמן שכזו, ומנגד מאפשר לתאגיד הבנקאי ליהנות מתוצאותיו של היעדר קיומו של משא ומתן שכזה.

באשר לסוגיית התוספת או ההפחתה בעת מתן אשראי, המפקח על הבנקים כבר נתן את דעתו⁸² באשר לשימוש בהפחתות או הנחות במסגרת תקופת האשראי הראשונה, והשימוש בפרקטיקה האמורה נאסר אגב מתן הלוואות לדיור. מאחר שלא נמצאה הצדקה להבחנה בעניין זה בין הלוואות לדיור לבין הלוואות שאינן לדיור, הרי שיש להפעיל מנגנון דומה גם ביחס להלוואות שכאלו.

⁸² במסגרת סעיף 16א להוראת ניהול בנקאי תקין 451, נהלים למתן הלוואות לדיור.

מתן הנחות והטבות בריבית ללקוחות לתקופה מוגבלת וביטולן לאחר חלק מהתקופה גורם לערפול המחיר ללקוח, ומקשה על ביצוע השוואות וניהול משא ומתן אפקטיבי. כדי ליצור שקיפות של העלות הכוללת באשראי ובפיקדונות, ולהקל על יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים תחליפיים ללקוחות, הצוות ממליץ לקבוע הסדר, לפיו בהלוואות ובפיקדונות בריבית משתנה, בהם מציע התאגיד הבנקאי הנחה או הטבה בשיעור הריבית, לעומת הריבית התעריפית, תחול ההטבה לאורך כל תקופת הפיקדון או ההלוואה.

5. קידום יוזמות קיימות שעשויות לתרום לתחרות

הצוות בחר לציין שתי יוזמות שגובשו זה מכבר לשינוי חקיקה. האחת עוסקת באיגוח תיקי אשראי וטופלה על ידי הצוות הבין-משרדי בראשות פרופ' צבי אקשטיין לבחינת איגוח בישראל; והשנייה עוסקת בתיקונים לחוק המשכון⁸³ והינה באחריות משרד המשפטים. חשוב להדגיש כי הצוות לא עסק בנושאים אלו, אולם מצא לנכון לצייןם בשל חשיבותם לפיתוחם של השווקים הפיננסיים בישראל, ומכאן לתחרות במערכת הבנקאית.

א. איגוח

איגוח (securitization) במובנו הפשוט, הינו תהליך של קיבוץ נכסים, הומוגניים יחסית, לתיק שכנגדו מונפקות איגרות חוב סחירות, אשר התשלומים למחזיקים בהם מקורם בתזרים המזומנים הנובע מהנכסים שבתיק זה. מגוון של נכסים היוצרים תזרימי מזומנים עשויים להיכלל בתיקים מאוגחים, בהם נכסי אשראי מסוגים שונים, כגון הלוואות ואשראי מתגלגל וכן נכסים שאינם בנקאיים - המייצגים התחייבויות קיימות או עתידיות, כגון דמי שכירות עתידיים מפרויקט נדל"ן שהקמתו הושלמה, תשלומי ארנונה לרשות מקומית, תשלומי שכירות רכב ("ליסינג") ועוד. במקרים האחרונים, איגוח התחייבויות מהווה חלופה לגיוס אשראי מבנקים, ולפיכך יוצר איום תחרותי על המערכת הבנקאית.

לצד היתרונות לגופים המנפיקים (בנקים, חברות עסקיות, רשויות מקומיות ועוד), השקעה במכשירי איגוח עשויה להתאים לצורכיהם של משקיעים מוסדיים. גופים אלה זקוקים בדרך כלל לנכסים המייצרים תזרימי מזומנים על פני תקופות זמן ארוכות על מנת שישמשו למימון התחייבויותיהם ארוכות הטווח כלפי חוסכים לפנסיה ומקבלי קצבאות. בהקשר לכך יש להדגיש כי מעבר לתיק הנכסים שמבטיח את פירעון אגרות החוב עשויות עסקאות האיגוח לכלול מנגנונים נוספים המספקים הגנה למשקיעים מפני מגוון סיכונים ("כריות בטחון").

בישראל פעילות של הנפקת איגרות חוב המגובות בנכסים שאוגחו הינה שולית, והחוב בשוק ההון הסחיר מתבסס רובו ככולו על אגרות חוב קונצרניות החושפות את המשקיעים לכלל פעילויותיו של מנפיק האג"ח. מבדיקה שערך הצוות לבחינת איגוח בישראל בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל לשעבר, פרופ' צבי אקשטיין, עולה כי קיימים חסמים מיסויים ומשפטיים להקמת תיקי אשראי מאוגחים. יישום שורת הצעדים כמוצע על ידי צוות האיגוח, וביניהם יצירת "מסלול ירוק" מבחינה מיסויית, משפטית

⁸³ הצעת חוק המשכון, התשע"ב-2012, הצעות חוק הממשלה, עמוד 476, אושרה בקריאה ראשונה בכנסת בתאריך 12.3.19.

ורגולטורית לאיגוח תיקי אשראי מסוגים שונים יקדם את שוק ההון, ולפיכך יתרום לתחרות במקטעים מסוימים של שוק האשראי הבנקאי.

ב. תיקון חוק המשכון⁸⁴

הצוות סבור כי רפורמה בדיני שעבודים עשויה להגביר את הגישה לאשראי. מחקרים מראים כי ברוב המדינות בעולם, לווים שנותנים בטחונות לאשראי, נהנים מהלוואות בתנאים טובים יותר בכך שהיקפי ההלוואות גדולים יותר ובכך שהריבית נמוכה יותר.

כדי לפתח את שוק האשראי ולהגביר את התחרות בשוק זה, יש צורך בין היתר בקיומו של חוק משכון מודרני אשר יאפשר היקף רחב יותר של נכסים הניתנים למישכון, תוך עריכת האיזונים המתאימים בין האינטרסים הרלבנטיים. כתוצאה מכך, יקטן הסיכון של הנושה לאי-פירעון מצד החייב וניתן יהיה להעניק לחייב אשראי זול יותר. כל זאת, במקביל לפיתוח שוק נתוני אשראי יעיל יותר, ועידוד גורמים כנושים מוסדיים לפעול בשוק ההלוואות לעסקים קטנים ולמשקי בית.

⁸⁴ הצעת חוק המשכון, התשע"ב-2012 פורסמה בספר הצעות חוק התשע"ב-2012 בעמ' 476.

תרומה אפשרית לתחרות

הצוות סבור כי התרומה האפשרית של יישום המלצות פרק זה לתחרות במערכת הבנקאית יכולה למצוא את ביטויה במספר היבטים עיקריים:

1. ההמלצה בדבר קביעת מחיר מוזל בגין פעולות בניירות ערך באינטרנט לעומת פעולות שיבוצעו בסניף מול פקיד עשויה לעודד את הלקוחות לפעול בערוץ האינטרנטי כדי לחסוך בעלויות, ובכך תהיה תרומה להתייעלות המערכת.
2. ההמלצות לתמחור מחודש של עמלות ניירות ערך, ובכלל זה קביעת עמלה מקסימום לעמלת קנייה ומכירה של ניירות ערך וביטול עמלות המינימום הנגבות בגין ניהול פיקדון ניירות ערך עשויים לפשט את מבנה העמלה, ובכך לגרום להגברת התחרות על תחום פעילות זה בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה.
3. ההמלצות להגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך, ובכלל זה ההצגה ללקוח של שיעור העמלה ששילם אותה בהשוואה לעמלה הנהוגה בפועל, ופרסום הנתונים לציבור בדבר התפלגות שיעור העמלות בפועל בהתאם לשווי הפיקדון, וכן ביטוי ההנחות באמצעות שיעור עמלה סופי, ולא באמצעות שיעור ההנחה מהתעריף, עשויות לתרום להקטנת הפער הקיים כיום בין גובה המחיר התעריפי למחיר בפועל, ובכך ולעודד את התחרות בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה.
4. ההמלצות בדבר קביעת לוחות זמנים מהירים להעברת תיק ניירות ערך, וקביעת מחיר מפוקח על עמלת העברת תיק ניירות ערך מהמערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית ולהיפך, עשויות לתרום לניידות לקוחות, שכן יישומן יוביל להסרת חלק מהחסמים שאותרו להעברת תיק ניירות ערך. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית והמערכת החוץ בנקאית עשויה לגרום להגברת התחרות על תחום פעילות זה.
5. ההתערבות בעמלת דמי ניהול חשבון עסק קטן ובעמלות נוספות, והחלת תעריפון קמעונאי על קבוצה נרחבת יותר של עסקים קטנים צפויה להקל על העסקים הקטנים ולתרום לשקיפות מחירו השירותים הבנקאיים למגזר זה.
6. ההתערבות בעמלת פירעון מוקדם באשראי עסקי לצד קביעת תהליך מהיר ויעיל למחזור אשראי עסקי צפויים להקל על מחזור האשראי העסקי ובכך להקל במעבר בין בנקים. בתוך כך, הקלה על המגזר העסקי תגביר את נגישותו לאשראי ואת התחרות על מגזר זה.
7. ההמלצות בדבר איחוד הגדרות העסקים לצרכים סטטיסטיים, איסוף נתונים ופרסומם יגבירו שקיפות פעילות הבנקים ובכך עשויות לתרום ליכולת הפיקוח הצרכני, וכן יאפשר לקובעי המדיניות לזהות ולטפל בעתיד בבעיות קיימות בשוק האשראי לעסקים הקטנים.
8. ההמלצה בדבר שמירת הטבות והנחות באשראי ובפיקדונות לאורך כל התקופה תגביר את השקיפות במחירים של מוצרים, ותוביל לצמצום פערי המידע בין הבנק ללקוח. צמצום זה עשוי לתרום לקבלת החלטות רציונליות, ובכך להוביל לשיפור ביעילות שוק המוצרים הבנקאיים. הגברת השקיפות תוביל גם לצמצום פערי המידע הקיימים בגין שירותים פיננסיים דומים. בכך עשויים צעדים אלה לתרום ליכולתו של הלקוח להשוות בין מוצרים בנקאיים דומים, וכן בין מוצרים בנקאיים למוצרים דומים המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים.

הצעדים הנדרשים לצורך יישום המלצות הצוות בפרק זה:

1. תיקון הוראות ניהול בנקאי תקין והוראות הדיווח של המפקח על הבנקים. ביצוע תיקונים אלה הוא בסמכותו של המפקח על הבנקים, והם ייעשו במסגרת תהליך העבודה המקובל בעבודת הפיקוח על הבנקים לתיקון הוראות.
2. תיקון החקיקה, הכללים והצווים הרלוונטיים. תיקונים אלה יבוצעו בשיתוף על ידי הגורמים המתאימים ובהם בנק ישראל, משרד האוצר, הרשות לניירות ערך ומשרד המשפטים.