

יא' בסיון התשע"ז

5 ביוני 2017

לכבוד
גב' לאה ורון
מנהלת ועדת הכלכלה
הכנסת

שלום רב,


הנדון: יישום חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני


חקיקה), התשע"ז – 2017

סימוכין: מכתבד מיום 2 באפריל, מכתבינו מיום 19 באפריל 2017

1. במהלך החודשים מארס ואפריל התקיימו ארבע ישיבות של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי. בישיבות אלו דנו חברי הוועדה בתבחינים מדידים אפשריים לבחינת ההצלחה בהגברת התחרות בשוק הבנקאות.
2. ביום 11 במאי 2017, פרסמה הוועדה טיוטת תבחינים מדידים להערות הציבור והמועד האחרון להעברת הערות נקבע ליום 23 במאי 2017. לנוכח ההיענות הרבה ופניות מהציבור להארכת המועד להגשת הערות לטיוטת התבחינים הוארך המועד להגשת הערות וזאת עד ליום 31 במאי 2017.
3. בימים הקרובים עתידה הוועדה להתכנס לישיבה נוספת שבמסגרתה ייבחנו ויידונו הערות הציבור לטיוטת התבחינים. כמו כן, במידת הצורך, הוועדה תשקול לערוך פגישות מקצועיות עם הגורמים השונים בכדי לשמוע את הערותיהם לעומק.
4. בתום ההליך תפרסם הוועדה את התבחינים הסופיים.
5. מצ"ב נוסח טיוטת התבחינים שפורסמו לציבור.

בכבוד רב,


פרופ' נתן זוסמן
מנהל חטיבת המחקר
בנק ישראל


שלום בנ-נר
מנהל הכלכלי
משרד האוצר

הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי

מבוא

סעיף 12 לחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 (להלן - "החוק") קובע, כי תוקם ועדת לבחינת התחרות בשוק האשראי (להלן - "הוועדה" או "ועדת היישום"), אשר תפקידה¹ לעקוב אחר יישום הוראות החוק ולהמליץ על צעדים לשיפור והגברת התחרות בשוק האשראי; לערוך בדיקות תקופתיות של מצב התחרות בשוק האשראי ולאחר חסמים בהתפתחות התחרות בשוק; ולהמליץ לעניין הפעלת הסמכות לשנות את הגדרת החוק לבנק בעל היקף פעילות רחב, ולמעשה להפריד את חברת כאל מבנק דיסקונט.

חברי הוועדה הם²: המנהל הכללי של משרד האוצר ומנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל, והם יהיו יושבי הראש של הוועדה; המפקח על הבנקים; הממונה על התקציבים במשרד האוצר; הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון; הממונה על הגבלים עסקיים; והממונה על מערכות תשלומים בבנק ישראל.

במהלך החודשים מרץ – אפריל ערכה הוועדה מספר ישיבות בהם נידונו סדרי הדיון של הוועדה וקביעת תבחינים מדדים לבחינת ההצלחה להגברת התחרות בשוק הבנקאות, כנדרש על פי החוק.

לצורך המעקב אחר יישום הוראות החוק, נשתמש בבסיס הנתונים של הרגולטורים השונים ובמידת הצורך יעודכנו הוראות הדיווח לגופים הפיננסים השונים, על מנת שהוועדה תקבל תמונת מצב מקיפה ואחידה בכלל המערכת הפיננסית.

לאור האמור, הוועדה החליטה לפרסם להערות הציבור את התבחינים המדידים, וזאת על מנת לשתף את הציבור בתהליך ולשפר את עבודת הוועדה. התבחינים להלן יהוו את הבסיס לניתוח חצי-שנתי ולדיווח לוועדת הכלכלה של הכנסת.

המעוניינים להגיב ולהעיר על מסמך התבחינים מוזמנים להגיש את עמדתם בכתב (לא יותר משלושה עמודים) לאיציק דניאל לכתובת המייל ltzkd@mof.gov.il, באמצעות דואר אלקטרוני עד ליום 23 במאי 2017.

המלצה להפרדת חברת כרטיסי אשראי מן הבנקים הבינוניים
כאמור, אחת השאלות שהוצבו לפתח ועדת היישום היא שאלת הפרדתה של חברת כאל מבנק דיסקונט.

¹ סעיף 12(ב) לחוק
² סעיף 12(א) לחוק

בדוח הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (להלן - "הוועדה להגברת התחרות")³, בו הומלץ להפריד את חברות כרטיסי האשראי, נקבעה כי בשלב ראשון יופרדו החברות השייכות לשני הבנקים הגדולים במערכת הבנקאית, קרי אלה המרכזים בידם מעל 20% מנכסי המערכת. לגבי חברת כרטיסי האשראי שבבעלות הבנקים הבינוניים נקבע, כי בשלב שני, בתום תקופה תיערך בדיקה של מצב התחרות ואופן התנהלותה התחרותי של חברה זו, ואז יוחלט אם להפרידה.⁴

באמצעות הפרדת חברות כרטיסי אשראי אשר בבעלות הבנקים הגדולים תחילה, ביקשה הוועדה להגברת התחרות להשיג שלוש מטרות⁵: ראשית, השארת כאל בבעלות הבנקים הבינוניים מונעת את החלשת הבנקים הבינוניים בתחרות מול הגדולים וככזו – עשויה להגביר את התחרות בשוק הבנקאות והאשראי למגזר הקמעונאי (למשל, באמצעות הצעת אשראי אטרקטיבי לצרכן באמצעות כאל ולא דווקא באמצעות הבנקים המחזיקים בה ושאינם מחזיקים בה); שנית, ניתן תמריץ לבנק דיסקונט וחברת כאל להיות מובילים תחרותיים, שהרי מימוש האפשרות להפרדתה בשלב שני תלוי, בין היתר, באופן התנהלותם התחרותי (תוך התנהלות ראויה בהיבטי סיכון). כך הובטח כי אם, חלילה, ינסו שתי חברות כרטיסי האשראי שיופרדו תחילה להעלות מחירים (תוך ניצול העובדה כי בטווח הזמן הקצר, שוק חברות כרטיסי האשראי הוא ממועט שחקנים) כי אז קיימת הסתברות גבוהה כי כאל תפר את הניסיון ליצור "קו אחד" של התנהגות לא תחרותית, ביודעה כי היא נושאת בסיכון של הפרדה במקרה כזה. שלישית, הפרדת החברות הנחוצה לצמצום ניגודי העניינים ולהגברת התחרות תבוצע באופן מידתי: תחילה מופרדות החברות מאלה שעוצמת השוק שלהם היא המשמעותית ביותר, ו"שחקני התווך" ייבחנו בהמשך.

בעת בחינת התבחינים להלן ובבוא העת להמליץ לשר האוצר ולנגידה בדבר הצורך להפריד את חברת כרטיסי אשראי מן הבנקים הבינוניים, מטרות אלו יהיו לנגד הוועדה והיא תברוק את השגתן.

תבחינים

בחינה של המצב התחרותי בשוק מסוים היא בחינה מורכבת, הדורשת התייחסות למרכיבים רבים. מדדים המבוססים על נתחי שוק (למשל HHI, CR-3) ומחירים מועילים לבחינת התחרות, אולם נדרשים נתונים נוספים להשלמת התמונה, כגון רמת הסיכון של הלקוחות, של הגוף המלווה; עלות גיוס המקורות ועוד.

מומלץ להתמקד קודם כל במבנה השוק ובחסמים התחרותיים שבו, שכן ללא הורדת החסמים יהיה קשה להגביר את התחרות. בדו"ח הוועדה להגברת התחרות צוינו חסמי כניסה, התרחבות ומעבר המקשים על התפתחות תחרות בתחומי הבנקאות הקמעונאית, ובפרט באשראי. בין החסמים שזיהתה הוועדה היו הרגולציה, נטיית הלקוחות לצרוך את השירותים הפיננסיים כסל, ולא באופן פריק, קיומם

³ המלצות הוועדה: <http://mof.gov.il/Committees/CompetitivenessCommittee/SummarizingReport.pdf>

⁴ עמ' 36 לדוח הוועדה.

⁵ עמ' 36 לדוח הוועדה.

של יתרונות לגודל, חשיבות המותג והמוניטין, הצורך בחיבור למערכות ותשתיות, ועליונות המידע הנמצא בידי הבנקים ביחס למידע הזמין למתחרים.

בהתאמה לדו"ח הוועדה להגברת התחרות ולחוק, נתמקד בשוק האשראי הקמעונאי ובשירותים נוספים. התבחינים להלן יהוו את הבסיס לניתוח חצי-שנתי ולדיווח של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי לוועדת הכלכלה של הכנסת. חשוב להדגיש ששינוי בתחרות צפוי להיות תהליך הדרגתי.

התבחינים המוצעים נחלקים למספר קבוצות מרכזיות:

1. תבחינים להסרת חסמי כניסה וחסמי מעבר לקוחות
על מנת שתגדל התחרות בשוק האשראי נדרש לבצע מגוון רחב של פעולות ושינויים, נוסף על כאלה שכבר בוצעו, על מנת להסיר חסמים לכניסה של שחקנים חדשים, לאפשר הגברת השקיפות וקלות ההשוואה של לקוחות בין חלופות, וכן אפשרות מעבר לקוחות באופן קל ובטוח.

2. תבחינים הבודקים כניסה של מתחרים חדשים ופעילות של הלקוחות
לאחר הסרת החסמים ניתן לפנות ולבחון את השפעת הסרת החסמים על ההתפתחויות בפועל: האם וכמה בקשות כשירות לרישיון לשחקנים חדשים בשוק האשראי הוגשו לרגולטורים השונים, ולאחר מכן, כמה מהן אושרו; האם הגופים המוסדיים וחברות כרטיסי האשראי המופרדות נכנסו למתן אשראי קמעונאי ואשראי לעסקים קטנים; האם הלקוחות אכן פונים לגופים החדשים בשוק האשראי ולנותני השירותים החדשים בתחום כרטיסי החיוב; והאם הם עושים שימוש במידע שהם מקבלים ויכולים להנגיש לגופים שלישיים ובאפשרות לעבור בקלות רבה יותר בין ספקי אשראי וזאת כדי לקבל בפועל מוצר טוב יותר. במסגרת זו נבחן גם האם הלקוחות מנצלים את האפשרות לקבל שירותים שונים מספקים שונים (לדוגמא: לקחת הלוואה מגוף שאינו הבנק שבו מתנהל חשבון העובר ושב שלהם ושלא לקחו ממנו הלוואה קודם-לכן).

3. תבחינים להתפלגות נתחי השוק ורמת הריכוזיות
לאחר הסרה של חסמים לתחרות ולמעבר לקוחות וככול שזו תוביל לכניסת מתחרים חדשים ולניסיון של הלקוחות לשפר את תנאיהם, ייתכן שנראה השפעה גם על מבנה השוק. נבחן את מבנה שוק האשראי בראיה הכוללת יחד את הגופים הבנקאיים ואת החוץ בנקאיים. בתבחינים לריכוזיות ולנתחי שוק נשתמש בנתוני כמויות בלבד, על מנת למדוד עד כמה השוק מתחלק בין השחקנים המשתתפים בו. קבוצת תבחינים זו מבוססת על הרעיון שמבנה הענף משפיע על התנהגות הפירמות (תמחור, הוצאות פרסום והשקעה במו"פ) והתנהגות הפירמות משפיעה על ביצועי הפירמות (רווחת יצרן וצרכן). ההנחה היא שככל שהמערכת ריכוזית יותר הגופים הפיננסיים הגדולים מפעילים כוח שוק רב יותר וגובים מחירים גבוהים יותר. יחד עם זאת, יש לזכור כי מחקרים אמפיריים לא תמיד מראים קשר מובהק בין הריכוזיות או נתח השוק ובין כוח השוק של הפירמות, כלומר ההנחה שעומדת מאחורי המדדים לא תמיד תקפה והיא תלויה בגורמים רבים. לכן ניתוח התפתחות למדדים אלו בעל ערך רק כאשר הוא נתמך בנתונים נוספים (כגון התפתחות הסימולטנית של מחירים וכמויות).

במסגרת תבחינים אלו נבחן את ריכוזיות ההנפקות של כרטיסי חיוב, ואת מדדי הריכוזיות בשוק האשראי: הרפינדל-הירשמן ונתחי שוק. את מדדי הריכוזיות נאמוד עבור כלל שוק האשראי – בנקאי וחוץ בנקאי, ובמידת האפשר גם נבחן את הריכוזיות בתתי שווקים ובחלוקה לפי סגמנטים. נציין כי בדיקת הריכוזיות בשוק האשראי כולו ובחלוקה לפי סגמנטים דורשת נתונים שכרגע אינם בידינו.

4. תבחינים לשינוי במחיר ובכמות בשוק האשראי
בדומה לנאמר לגבי שינויים במבנה השוק, גם היצע האשראי – המתבטא בכמות האשראי, מחיר האשראי ואיכות המוצר – צפוי להשתנות בעקבות הסרת חסמים מרכזיים לתחרות ומשהשוק (מתחרים חדשים והלקוחות) יגיב להסרת החסמים. נבחן מה קרה בפועל למחיר האשראי ולכמותו תוך התמקדות באשראי למשקי בית ולעסקים קטנים. בשלב הראשון נסתכל על השינוי בכמות ובמחיר של סוג אשראי מסוים במטרה להבין מהו האפקט הדומיננטי שהשתנה (היצע או ביקוש). ככל שהדבר יתאפשר תבוצע הבדיקה תוך התייחסות לקבוצות ביקורת שאנו צופים שתושפע פחות מהרפורמה. כך למשל נבחן את השינוי בכמות האשראי לעסקים קטנים שמעמידים הבנקים בהשוואה לשינוי שהתרחש בכמות האשראי שהם מעמידים לעסקים גדולים.

בשלב השני נפרק את המחיר למרכיביו השונים כדי להבין את הגורם לשינוי או העדר שינוי. המחיר מושפע מעלות הייצור ומרמת התחרות בשוק. עלות הייצור מושפעת מעלות גיוס המקורות של המלווה (שמושפעת גם מהסיכון של המלווה), מסיכון ההלוואה (שמושפע הן מתנאי ההלוואה והן מסיכון הלווה) ומגורמים נוספים ביניהם עלות רגולטורית. לאור-זאת, נבחן את עלות המקורות של המלווים (בפרט המלווים החדשים שנדרשים לגייס מקורות מימון, שניתן להניח שיהיו יקרים יותר מאלה של הבנקים הגדולים כיום), את הסיכון הגלום באשראי שהמלווים מעמידים ושינויים נוספים בשוק. לאחר שנראה מה היה השינוי בעלות הייצור בשילוב עם השינוי שהתרחש במחיר נבין מה היה השינוי במרווח ומתוכו נלמד על השינוי ברמת התחרות.

5. תבחינים לבנק דיסקונט וחברת כאל
כאמור, אחת השאלות שהוצבו לפתחה של ועדת היישום היא שאלת הפרדת חברת כאל מבנק דיסקונט והביני"ל. על מנת לאמוד את המשך התקיימות שלוש הטענות שהיו בבסיס ההחלטה לא להפריד את החברות, ועל מנת לספק וודאות לחברות ולשוק, יקבעו תבחינים מדידים ספציפיים לבנק דיסקונט ולחברת כאל, אשר יבחנו את רמת התחרות של חברות אלו. תבחינים אלה יהוו אינדיקציה לוועדה בבואה להמליץ לשר האוצר ולנגידה בדבר הצורך להפריד את חברת כאל מבנק דיסקונט. הציבור מוזמן להציע תבחינים גם לסוגיה זו.

רשימת תבחינים מדידים

1. צעדים רגולטורים:

- 1.1. ייסוד מאגר האשראי ומתן דירוג אשראי (כשהמאגר יקום הועדה תקבע כללים ספציפיים למדידת האפקטיביות שלו).
- 1.2. פתרון חסם המחשוב
- 1.3. קביעת הוראות לעניין צפייה במידע פיננסי מקוון.
- 1.4. קביעת עמלה צולבת לשנים הבאות.
- 1.5. קביעת הסכם חלוקת ההכנסות בין השחקנים השונים (בנקים וחברות כרטיסי אשראי).
- 1.6. אסדרת פעילות אמצעי תשלום שתוביל להגברת התחרות לכרטיסי החיוב מצד אמצעי תשלום מתקדמים טכנולוגית.
- 1.7. חקיקת הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (הפעלת מערכת לתיווך באשראי).
- 1.8. הפחתת דרישות ההון מבנקים חדשים.
- 1.9. מתן אפשרות לפתיחת חשבון ראשון אונליין (תוך הסרת מגבלות איסור הלבנת הון).
- 1.10. מתן אפשרות לפתיחת חשבון אונליין לחברה.
- 1.11. מתן אפשרות לסגירת חשבון אונליין.
- 1.12. מתן אפשרות להעביר חשבון עו"ש בצורה בטוחה וקלה לצרכן.
- 1.13. קביעת כללים להסדרת מעמדו ופעולתו של סולק מתארח.
- 1.14. הפחתת הנטל הרגולטורי על חברות כרטיסי אשראי (סולק בעל היקף פעילות רחב) בדומה ל- PSD.
- 1.15. השלמת הצעדים שהומלצו בנוגע לפרוטוקול 'אשראית' ובכלל זה הגדרת כללים אחידים, סטנדרטיזציה, מודולריות, פתיחות ונגישות לכל הגורמים הרלוונטיים.
- 1.16. קביעת הוראות לעניין העברת מידע ממנפיק לתאגיד בנקאי לצורך הצגתו ללקוח.
- 1.17. הסרת מגבלות לפעולתו של מאגד (לדוג' הערכה מחודשת של מגבלת 50 אלש"ח לבית עסק).

2. דיווחים:

- 2.1. שיעור ההחזקה בפועל של בנק לאומי ובנק פועלים בחברות לאומי כארד וישראלכרט בהתאמה.
- 2.2. שינוי בשיעור הבעלות של הבנקים בחברת שב"א (שירותי בנקאות אוטומטים).
- 2.3. גידול בשיעור בתי העסק הפועלים עם EMV.

3. שחקנים בשוק:

- 3.1 **בנקים**
 - 3.1.1 כמות הבקשות שהוגשו להקמת בנק חדש ומתוכן כמה כשירות.
 - 3.1.2 כמות הבנקים החדשים שהוקמו.
- 3.2 **סולקים**
 - 3.2.1 כמות הבקשות שהוגשו להקמת סולק חדש ומתוכן כמה כשירות.
 - 3.2.2 כמות הסולקים החדשים.
- 3.3 **אגודות אשראי**
 - 3.3.1 כמות הבקשות שהוגשו ומתוכן כמה כשירות.
 - 3.3.2 כמות האגודות החדשות שהוקמו.
- 3.4 מספר המתגים.
- 3.5 מספר מתפעלי ההנפקה.
- 3.6 מספר מעבדים.
- 3.7 מספר המנפיקים.
- 3.8 **נותני שירותים לצפייה במידע פיננסי מקוון**
 - 3.8.1 מספר החברות המציעות מתן שירות צפייה במידע פיננסי והשוואת עלויות.
 - 3.8.2 מספר הלקוחות הצורכים שירותים מחברות אלו.
- 3.9 **גופים למתן אשראי ישירות מגורמים פרטיים אחרים (P2P)**
 - 3.9.1 כמות הבקשות שהוגשו ומתוכן כמה כשירות.
 - 3.9.2 כמות הגופים החדשים שהוקמו.
- 3.10 **ספקי אשראי חוץ בנקאי (מוסדרים)**
 - 3.10.1 כמות הבקשות שהוגשו ומתוכן כמה כשירות.
 - 3.10.2 כמות הגופים שקיבלו רישיון.

4. נתחי שוק, כמויות ומחירים:

- 4.1 מדד ריכוזיות הרפינדל ונתחי שוק של הפרטים הבאים
 - 4.1.1 אשראי לפי סוגי גופים.
 - 4.1.2 מסגרות האשראי וקווי האשראי הלא מנוצלים (סה"כ קווי אשראי).
 - 4.1.3 מספר בתי-עסק של כל סולק (אחוז וכמות).
 - 4.1.4 סכום עסקאות בשוק הסליקה של כרטיסי החיוב השונים לפי סולקים.

- 4.2 שינוי בהיקף מסגרות אשראי וניצול של הבנקים עליהם חלה ההוראה בחוק בדבר צמצום מסגרות.
- 4.3 נתחי שוק של הנפקות כרטיסי חיוב בחלוקה לדביט ואשראי, בכל מנפיק בנפרד ולכל השוק בחלוקה למתפעל הנפקה.
- 4.4 היקף האשראי ורמת התמחור (תוך בקרה על מדדי סיכון ועלות מקורות)
- 4.4.1 יתרות האשראי ביחס לתוצר על פני זמן, ונתון כמותי בנקודת זמן האחרונה, בחלוקה לספק האשראי ולמגזר פעילות (עסקים קטנים ומשקי בית לא לדיר).
- 4.4.2 שיעור הריבית השולית הממוצעת (מחיר) בצמוד לבחינה של התקופה לפירעון אליה מתייחסת הריבית, בחלוקה למגזרי פעילות (עסקים קטנים ומשקי בית לא לדיר).
- 4.4.3 שיעור השינוי של סך תשלומי העמלות המיוחסות למתן אשראי ונתון כמותי בנקודת זמן האחרונה.
- 4.4.4 יתרת ההפרשה להפסדי אשראי כשיעור מיתרת האשראי הממוצעת לציבור, לפי מגזרי פעילות (עסקים קטנים ומשקי בית לא לדיר).
- 4.4.5 ממוצע של עלות גיוס מקורות לפי סוג מקור (אג"ח, הלוואות ופיקדונות).
- 4.5 יקבעו מדדים ליעילות כגון: עלות תפעול ממוצעת לסך נכסים / יחידת אשראי/ פיקדון, היקף עלויות מחשוב וכו'.

5. אמצעי חשלום:

- 5.1 מספר הימים הממוצע להעברת הכספים לבית העסק, בחלוקה לסוגי עסקאות.
- 5.2 בחינת עמלות בית העסק ביחס לעמלה הצולבת.
- 5.3 בחינת דמי הכרטיס ועלויות אחרות המוטלות על מחזיק הכרטיס.
- 5.4 שיעור כרטיסי הדביט מתוך סך כרטיסי האשראי.
- 5.5 הקמת מתג לשימוש בכרטיסי אשראי ATM לעסקאות דביט.
- 5.6 קביעה ופרסום של דרישות חיבור ובכלל זה עלויות חיבור הוגנות למערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" של חברת שב"א.
- 5.7 ביצוע התאמות תפעוליות במערכת "שירותים בכרטיסי חיוב" שתאפשרנה השתתפות עקיפה.

6. דיסקונט וכאל:

- מדדים כמותיים לבחינת רמת התחרות של דיסקונט וכאל יקבעו בהמשך.