

התייחסות לדו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרות¹ בשירותים הבנקאים והפיננסיים הנפוצים בישראל סנדרין פיטוסי, אבי טילמן ומיכאל שראל², עבור פורום קהלת לכללה³ 24 בינואר 2016

תוכן העניינים

המלצות מרכזיות

רקע

- צעדי מדיניות מבניים להגברת התחרות בסקטור הבנקאי-פיננסי בישראל
 - צעדי מדיניות נוספים ו/או משלימים בשוק האשראי
 - שינוי מבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית ומשילות בסקטור הפיננסי-בנקאי
 - נספח א – נתוני רקע לגבי המערכת הבנקאית-פיננסית ושוק האשראי בישראל
 - נספח ב – צעדי המדיניות שננקטו בשנים האחרונות בנושא תחרות מערכת הבנקאית-פיננסית
- חומר קריאה ומקורות

¹ במקור כתוב "תחרותיות", אך לדעתנו מדובר בטעות – הכוונה היא ככל הנראה ל"תחרות" (competition) ולא ל"תחרותיות" (competitiveness).

² סנדרין פיטוסי חוקרת בכירה בפורום קהלת לכללה ובשלב מתקדם ללימודי תואר דוקטור מהאוניברסיטה העברית. ד"ר אבי טילמן מרצה באוניברסיטת בר אילן. ד"ר מיכאל שראל עומד בראש פורום קהלת לכללה, ובעבר שימש כלכלן ראשי וממונה על הכנסות המדינה במשרד האוצר.

³ פורום קהלת לכללה מקדם מדיניות תומכת צמיחה, תחרות, וחירות, באמצעות מחקר כלכלי וחברתי. הפורום נוסד בירושלים בספטמבר 2014, בתמיכת פורום קהלת וקרן תקוה. הפורום מתמחה בניחות סוגיות כלכליות וחברתיות ובהכנת הצעות מדיניות על בסיס מחקר, תיאורטי ואמפירי. פעילות הפורום ופרסומיו מכוונים למקבלי ההחלטות ולקהל הרחב ומטרתם לגבש תמונה מדויקת של המציאות הכלכלית והחברתית בישראל, לאתגר תפיסות מקובלות, ולהציע פתרונות מדיניות שיאפשרו לקדם שגשוג כלכלי וחברתי.

המלצות מרכזיות

אנו מסכימים עם רוח הוועדה כי יש להגביר את התחרות בשוק הבנקאות הסובל מריכוזיות יתר ומסכימים עם חלק ניכר מהמלצות הביניים של הוועדה. יחד עם זאת, אנו סבורים כי:

- יש צורך להחיל על השחקנים הקיימים בשוק כללים מחמירים יותר בנוגע לשקיפות העמלות והריבית שהצרכן משלם עבור שירותי האשראי וניהול חשבון העו"ש.
- איסור שליטה של הבנקים על חברות כרטיסי אשראי הינו צעד הכרחי ומספיק לעידוד התחרות, כאשר איננו יכולים להצביע על ניגוד עניינים מהותי, המצדיק או מכתב מהלך מדיניות קיצוני יותר לאיסור הנפקה כפי שמציעה הוועדה.
- אם מפרידים את חברות כרטיסי האשראי מהבנקים על מנת שלא יהיה לבנקים כוח עודף מול הלקוחות בשליטה על חברות כרטיסי אשראי (ואולי גם בהנפקת הכרטיסים) הרי הפרדה זו צריכה לחול על כל הבנקים.
- יש ליצור תקן טכנולוגי אחיד, העומד בנורמות בין-לאומיות, לצורך הסדרת מערך הסליקה בישראל ולעידוד כניסתם של שחקנים חדשים.
- אין הגיון ליצור מצב שבו הפרט נהנה מהטבות מס על חשבון הציבור בכללותו על מנת שיחסוך לקצבה פנסיונית והוא משתמש בכסף זה על מנת לממן את צרכיו כיום.
- יש לדאוג להקצאת סיכונים הולמת בין "ההשתתפות העצמית" של המלווים החדשים להשתתפות הממשלה בסיכון האשראי ה"מערכתי", תוך יצירת "מדרגת אחריות".
- יש חשיבות רבה להחיל ביטוח פקדונות על כלל הבנקים בענף, אך כדאי לקבוע תקרה נמוכה יחסית להיקף הפקדון המבוטח של לקוח יחיד בכל בנק. כמו כן יש להגביל את מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פקדון שיבוטח על ידי הרשות המבטחת. אין צורך בביטוח נכסי לקוחות.
- יש להשלים את חקיקת חוק נתוני אשראי, כפי שאושר בוועדת השרים.
- נדרשת הקמה של רשות רגולטורית מאוחדת, שתקבל את סמכויות שלושת הגופים הקיימים (כולל הפיקוח על הבנקים). ניתן לבחור באחת מהחלופות הבאות: (א) רשות עצמאית שאינה כפופה למשרד האוצר או לבנק ישראל; (ב) רשות שהיא חלק אינטגרלי מבנק ישראל; (ג) רשות שהיא לא חלק מבנק ישראל, אך כפופה לנגיד בנק ישראל.

ההסכם הקואליציוני לכינון הממשלה שנחתם ביום 29 באפריל 2015 מצביע על רפורמות מתוכננות במערכת הבנקאית והפיננסית העונות לארבעה סוגי מטרות:

1. הגברת התחרות במערכת הפיננסית והבנקאית.
2. הפחתת העלויות המושתות על החיסכון לטווח הארוך.
3. הנגשת אשראי למשקי בית ובעלי עסקים קטנים ובינוניים.
4. שינוי מבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית/בנקאית.

מהלכי המדיניות שהוצעו בהסכם הקואליציוני מכסים ספקטרום רחב של תחומים ופעילויות. קווי המדיניות בהסכם זה גובשו בהתבסס על עבודתן של וועדות "טרקטנברג" ו"זקן", שמונו בעבר על ידי הממשלה (משרד האוצר, בנק ישראל ומשרד המשפטים) לבחינת יעילותה של המערכת הבנקאית והפיננסית. מטרתה המוצהרת של מדיניות זאת הינה להתגבר על סימפטומים שזוהו היטב על ידי וועדת "טרקטנברג", ובעקבותיה וועדת "זקן"⁴.

כחלק מסיכומי ההסכם הקואליציוני, מונתה בחודש יוני 2015 "וועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאים ופיננסיים נפוצים"⁵, בראשות עו"ד דרור שטרומ, לשעבר ממונה על ההגבלים העסקיים (להלן: "וועדת שטרומ" או "הוועדה").

וועדת שטרומ הגישה את מסקנותיה ב-14 בדצמבר 2015.

להלן נושאים ספציפיים אליהם הופנתה תשומת ליבה של הוועדה:

- הכנסת שחקנים חדשים לתחרות באספקת שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, לרבות באמצעות הפרדת הבעלות בין הבנקים לחברות כרטיסי האשראי.
- נקיטת צעדים משלימים נדרשים.
- הסרת חסמים לקידום התחרות.

⁴ בשנת 2011, לאחר המחאה החברתית מונתה **וועדת טרקטנברג**, אחת ההמלצות שלה נגעה לעניין שירותי הבנקאות אשר קבעה כי ריכוזיות מערכת הבנקאות גורמת לעלויות עודפות של 8 מיליארד שקלים בשנה. בדצמבר 2011 מונתה על ידי משרד האוצר ונגיד בנק ישראל וועדה לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, "**וועדת זקן**", שהגישה דו"ח מסכם במרץ 2013.

⁵ שירותים אלו מוגדרים כמתן אשראי שלא לדיור, קבלת פקדונות וניהול חשבונות עו"ש, פעילות בשוק ההון ובבורסה, פעילות בשוק המט"ח.

במסמך הנוכחי נתאר בקצרה את תוכן קווי המדיניות כפי שמופיעים בדו"ח הביניים של וועדת שטרומ, נסביר את הרציונל הכלכלי שעומד מאחוריהם ונציג את המלצותינו. נתייחס גם לכמה נקודות אשר נכללו במנדט של הוועדה ואשר הוועדה המעיטה לדון בהן ואנו מעוניינים להציג את חוות דעתנו לגביהן.

צעדי מדיניות מבניים להגברת התחרות בסקטור הבנקאי-פיננסי בישראל

הקדמה

ראשית, אנו מברכים על הקמתה של וועדת שטרומ ועל מסקנותיה. אנו מסכימים עם רוח הוועדה כי יש להגביר את התחרות בשוק הבנקאות, הסובל מריכוזיות יתר. תחרות זו תועיל ליצירת שוק יעיל (כולל הקצאת הון יעילה יותר), לצמצום עלויות והפחתת יוקר המחיה בישראל וכן תגביר את חופש הבחירה של האזרחים, לקוחות המגזר הפיננסי.

יחד עם זאת, איננו מסכימים לכל מסקנות הוועדה ואנו סוברים כי בחלק מהנושאים הוועדה הגבילה יתר על המידה את הבנקים. כמו כן, בחלק מהמלצות הוועדה קיימת התערבות יתרה של הממשלה, אשר לדעתנו ראוי למתן אותה, כמובן תוך פיקוח רגולטורי מתאים אשר ישמור על יציבות המערכת הפיננסית.

כמו כן, אנו סבורים כי יש צורך להחיל על השחקנים הקיימים בשוק כללים מחמירים יותר בנוגע לשקיפות העמלות והריבית שהצרכן משלם עבור שירותי האשראי וניהול חשבון העו"ש. לדוגמה, במצב הנוכחי מעטים הבנקים שמפרסמים באופן סיסטמטי וברור את הריבית האפקטיבית שהלקוח משלם בעת לקיחת אשראי. בדרך כלל נדרש הלקוח לבקש לוח סילוקין של ההלוואה, המסמך היחיד בו מופיע מידע מפורט בנוגע לריבית האפקטיבית ולנוסחת הריבית שהוא משלם. כמו כן, מעטים מדגישים את העובדה כי נוסחת תשלום הריבית יכולה לחייב את הלקוח לשלם ריבית דריבית. בנוסף, המסגרת הרגולטורית הקיימת, הקובעת עמלות מקסימליות עבור השירות שניתן על ידי "פקיד בנק", מתפרשת על ידי הבנקים ולקוחותיהם כמערכת הממזערת את "עודף הצרכן" והממקסמת את עודף היצרן. העובדה כי שיעור ניכר מהכנסות הבנקים נובע מעמלות לעומת ריבית ממחישה זאת.

א. הפרדת השליטה בחברות כרטיסי האשראי של הבנקים הגדולים

בוועדת שטרומ נדונו שלוש חלופות עיקריות לשינוי הממשק הקיים בין חברות כרטיסי האשראי לבין הבנקים:

איסור כולל (הפצה, הנפקה ושליטה): הבנקים לא יורשו לפעול בתחום כרטיסי האשראי באופן גורף, לרבות שליטה על חברות כרטיסי האשראי, הנפקת כרטיסי אשראי והפצה ללקוחות.

איסור הנפקה ושליטה: הבנקים יורשו לעסוק בהפצת כרטיסי אשראי, אך לא יורשו להיות בעלי השליטה בחברות כרטיסי האשראי ולעסוק בהנפקתם.

איסור שליטה: הבנקים יורשו לעסוק בהפצת כרטיסי אשראי ובהנפקתם, אך לא יורשו להיות בעלי השליטה בחברות כרטיסי אשראי.

הוועדה המליצה על החלופה השנייה, כלומר על איסור הנפקה ושליטה (לבנקים הגדולים), כאשר יהיה מותר לבנקים להפיץ את כרטיסי האשראי של כל החברות. על הבנקים "הגדולים" (לאומי והפועלים) למכור את השליטה בחברות כרטיסי האשראי תוך שנתיים ואת יתרת הבעלות תוך שלוש שנים. מטרת המלצות אלו היא כפולה: מתן אפשרות לצרכן לקבל אשראי זול יותר ומתן אפשרות לבעלי העסקים להתמחרות על עמלת הסליקה והעמלות הצולבות.

הוועדה המליצה להחריג את חברת כ.א.ל., אשר תוכל להישאר לתקופת ביניים של ארבע שנים בבבעלות בנק דיסקונט והבינלאומי, ולאחר פרק זמן זה העניין ייבדק שוב.

הוועדה גם המליצה כי הבנקים הגדולים יוכלו להנפיק רק כרטיסי Debit וכי בכרטיסי אשראי רגילים האשראי יינתן על ידי החברה המנפיקה ולא על ידי הבנק.

לדעתנו, מבין שלוש החלופות הקיימות (המוזכרות לעיל), איסור שליטה (החלופה השלישית) הינו צעד הכרחי ומספיק לעידוד התחרות, כאשר איננו יכולים להצביע על ניגוד עניינים מהותי, המצדיק או מכתוב מהלך מדיניות קיצוני יותר לאיסור הנפקה כפי שמציעה הוועדה. כלומר, במצב הנוכחי, יש לאפשר לבנקים הקיימים להנפיק, לשווק ולהפיץ כרטיסי אשראי כמו כל שחקן אחר הפעיל בשוק. לדעתנו איסור על שליטת הבנקים בחברות כרטיסי האשראי עשוי להביא לצמצום הריכוזיות בשוק האשראי הקמעונאי ולהגדלת התחרות, וכהשלכה לירידה במחירי האשראי לצרכנים ויצירת חלופה רצויה להספקת אשראי על ידי בנקים דרך גופים מתחרים שלא נמצאים בידי הבנקים.

לדעתנו, לעניין הנפקת כרטיסי האשראי, קיים יתרון ללקוח שהבנק שבו מתנהל חשבונו הוא זה שינפיק את כרטיס האשראי, כלומר הוא הגורם אשר יקבע את רמת האשראי ללקוח בהנפקת

כרטיס אשראי, פעולה אשר תוזיל את מתן האשראי ללקוח. ייתכן ויש לבחון מודל של מהלך דו-שלבי, כאשר בשלב ראשון הלקוח מתמקח עם הבנק על תנאי האשראי שיקבל ואילו בשלב שני הוא בוחר חברה אחת מבין החברות המוצעות על ידי הבנק. באופן כזה הבנק יוכל מחד להנפיק את כרטיס האשראי ומאידך לאפשר ללקוח אפשרות לקבל את רמת הריבית הטובה ביותר.

לדעתנו, לעניין הנפקת כרטיסי האשראי, קיים יתרון ללקוח שהבנק שבו מתנהל חשבוננו הוא זה שינפיק את כרטיס האשראי, כלומר הוא הגורם אשר יקבע את רמת האשראי ללקוח בהנפקת כרטיס אשראי, פעולה אשר תוזיל את מתן האשראי ללקוח. ייתכן ויש לבחון מודל של מהלך דו-שלבי, כאשר בשלב ראשון הלקוח מתמקח עם הבנק על תנאי האשראי שיקבל ואילו בשלב שני הוא בוחר חברה אחת מבין החברות המוצעות על ידי הבנק. באופן כזה הבנק יוכל מחד להנפיק את כרטיס האשראי ומאידך לאפשר ללקוח אפשרות לקבל את רמת הריבית הטובה ביותר.

אנו סבורים כי בבנקים, בהם מתנהלים חשבונות הלקוחות גם לאחר הרפורמה, קיים מידע מלא ועדיף על נתוני הלקוחות. לכן, אם נתיר לבנקים להנפיק כרטיסי אשראי (כלומר לשאת בחלק מן הסיכונים שבכרטיס), יוכלו הבנקים לדרג את הלקוחות שלהם ולתת עדיפות לאותם לקוחות טובים, שלא יוכלו לקבל את אותה רמת ריבית אם יפעלו אך ורק דרך חברות כרטיסי האשראי המופרדות. כמובן שלא קיימת כאן סתירה לרפורמה שכן כל לקוח יוכל גם לפנות באופן עצמאי לחברות כרטיסי האשראי, ובמקרה זה ההפצה תוכל להיות או ישירות מול הלקוח או דרך הבנק בו מתנהל חשבוננו.

עם זאת, יש לציין כי תחרות בין ספקי האשראי בשוק תתאפשר אך ורק במידה ותושלם חקיקת חוק נתוני האשראי (שכבר אושר לחקיקה על ידי וועדת השרים). אחרת, לא תהיה גישה של כלל השחקנים בשוק למידע אמין – חיובי ושלילי – בנוגע ליכולת ההחזר של הלקוחות. במצב כזה רק לבנקים תהיה יכולת תמחור ריביות בהתאם לטיב הלקוח, ושחקנים חדשים יתקשו להתחרות על מתן אשראי לסקטור הקמעונאי (לפרטים נוספים ר' צעדי מדיניות נוספים ו/או משלימים בשוק האשראי, סעיף 2).

אנחנו מקווים שלאחר איסור השליטה של הבנקים בחברות כרטיסי האשראי תיווצר תחרות במקטע ההנפקות (כלומר כרטיסי אשראי יונפקו הן על ידי בנקים והן על ידי גופים אחרים). אולם, יתכן שלא תתפתח תחרות מסוג זה. בתרחיש זה, חשוב יהיה לנקוט בצעדים נוספים, שיבטיחו שלא ייווצר כוח שוק מופרז של הבנקים מול העסקים הקטנים. מצבם של עסקים קטנים שונה במקצת מאשר מצבם של משקי הבית. עבור עסקים קטנים, קיים מידע כתוצאה מדיווח חשבונאי לגבי היקף התחייבויותיו של העסק בנקודת זמן ספציפית, שניתן לגשת אליו גם שלא דרך הבנקאי שלו. בנוסף, מנפיק כרטיס האשראי הוא זה שקובע את גובה עמלת בית העסק, לכן הנפקה דרך

בנקים מגבירה עבור פלח שוק זה את כוח המיקוח של הבנק. לכן, אם לא תיווצר תחרות בהנפקת כרטיסי אשראי, ניתן לקבוע, לדוגמה, כי גם כאשר הבנק הינו המנפיק חייב להתקיים "מכרז" מול ספקי אשראי אלטרנטיביים על גובה עמלת הסליקה. מודל כזה יוכל לאפשר ליצור דרגה הולמת של תחרות על עמלת "בית העסק" עבור עסקים קטנים.

יש לציין כי בהמלצות הוועדה קיימת מידה מסויימת של חוסר עקביות, שכן מחד הוועדה ממליצה כי לא תהיה לבנקים הגדולים כל אחיזה בחברות כרטיסי האשראי ומאידך יותר לחברות כרטיסי האשראי לשתף פעולה עם גופים פיננסיים, לרבות בנקים אשר מהם לא הופרדה חברת כרטיסי אשראי. ההגיון הכלכלי צריך להיות אחד בשני המקרים – אם מפרידים את חברות כרטיסי האשראי מהבנקים על מנת שלא יהיה לבנקים כוח עודף מול הלקוחות בשליטה על חברות כרטיסי אשראי (ואולי גם בהנפקת הכרטיסים), הרי הפרדה זו צריכה לחול על כל הבנקים. חוסר עקביות נוסף יתכן ויקרה אם למשל אחד מן הבנקים הקטנים, אשר מותר לו להחזיק בבעלות חברת כרטיסי אשראי, יגדל בעתיד ויהפוך להיות בנק גדול. האם במקרה זה יהיה חייב למכור את אחזקותיו? ומה לגבי בנק גדול שהפך להיות בנק בינוני-קטן, האם במקרה זה יותר לו לשוב ולרכוש חברת כרטיסי אשראי?

בעיות אלו מצביעות על כך כי על הוועדה לנקוט בקו אחיד ועקבי. אנו ממליצים כי לא יותר לאף בנק להחזיק בחברת כרטיסי אשראי, ולעומת זאת יהיה מותר לבנקים להנפיק כרטיסי אשראי.

מדוע מהלך מדיניות זה הכרחי במצב הקיים?

- נכון ליוני 2013, 73% מכרטיסי האשראי המונפקים בשוק הישראלי הנם באחריות הבנקים (דרך הסדרי הנפקה והפצה בין חברות כרטיסי אשראי לבנקים), ו-27% מכרטיסי האשראי מונפקים ללקוחות ישירות על ידי חברות כרטיסי האשראי שלא דרך הבנקים (כרטיסי אשראי חוץ בנקאים), בעיקר דרך מועדוני לקוחות כגון FLY-CARD, YOU וכו'.

- בנוסף (כפי שמפורט בנספח א' בהמשך מסמך זה), כח המיקוח של משקי הבית והעסקים הקטנים מאוד מצומצם לעומת זה של הפלח העסקי, לאור העדר חלופה להספקת אשראי. למעשה לא רק שאין איום תחרותי לאשראי הבנקאי, אלא שהבעלות של הבנקים על חברות כרטיסי האשראי מונעת את קיומה של כל חלופה תחרותית פוטנציאלית לאשראי הבנקאי. כלומר, במצב הנוכחי, לא קיים תמריץ לחברות כרטיסי אשראי להציע חלופה תחרותית לאשראי הנבנקאי מהסיבה הפשוטה שחלק גדול מהכנסות הבנקים נובע כיום מחברות כרטיסי האשראי. אנו צופים

שהפרדה מבנית בין חברות כרטיסי האשראי לבנקים תאפשר למשקי הבית לבחור בחלופות אשראי שלא תלויות בהעמדת מסגרת אשראי על ידי הבנקים.

- שוק הסליקה בכרטיסי אשראי נשלט כיום בידי שלוש חברות כרטיסי האשראי – ישראלכרט שבבעלות בנק הפועלים, לאומי קארד המוחזקת על ידי בנק לאומי וקבוצת עזריאלי, וכאל המוחזקת במשותף על ידי בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי. שוק הסליקה מוערך ב-240 מיליארד שקלים בשנה, העמלה הממוצעת בו הינה 1% (כאשר העסקים הקטנים והבינוניים משלמים ריבית גבוהה יותר מעסקים גדולים) והוא מהווה כ-80% מהכנסות של חברות כרטיסי אשראי. אולם בשל חסמי כניסה גבוהים שקבע הפיקוח על הבנקים, נמנעה עד כה כניסה של שחקנים חדשים.

הסדרת הבעלות ו/או הפעילות של שירותי מסלקות בשוק האשראי

הטענה העיקרית כאן היא שכעת המסלקות והתשתיות בנקאיות-פיננסיות החיוניות נמצאות בידי השחקנים השולטים בשוק וכי הן משמשות כחסם טכנולוגי ועסקי לכניסת שחקנים חדשים. ההיגיון מאחורי נקודה זו הוא שקיים צורך בשיתוף תשתיות בנקאיות המאפשרות גישה של שחקנים חדשים לשוק. הרעיון הינו הסדרה של פעילות שחקן תשתית אחד, שיספק שירותים לכל הבנקים.

הוועדה המליצה כי כל מוסד פיננסי רלוונטי יוכל להיות בעל מניות בחברת שב"א, יופרדו מערכות המחשוב השונות ובנק ישראל ישקול הקמת מתג שני.

אנו מסכימים עם הנחת הוועדה שהמסלקות והתשתיות הטכנולוגיות הינן חסם מרכזי בפני כניסת שחקנים חדשים בשוק הפיננסי בכלל ובשוק האשראי בפרט.

לדעתנו, יש לפעול לביזור השליטה בחברות הסולקות, מכיוון שריכוז השליטה בחברות הסולקות בידי הבנקים מהווה חסם מרכזי המונע אפשרות להגברת התחרות בשוק האשראי. אנו מאמינים שיש להפריד בין הפלטפורמה הטכנולוגית המאפשרת סליקה לבין הבנקים וחברות כרטיסי האשראי.

בנוסף, יש ליצור תקן טכנולוגי אחיד, העומד בנורמות בין-לאומיות, לצורך הסדרת מערך הסליקה בישראל ולעידוד כניסתם של שחקנים חדשים. לדעתנו מומלץ להקים מתג שני ו/או לחייב את שב"א לעבור לסטנדרטים בין-לאומיים אשר יקטינו את אחד מחסמי הכניסה העיקריים לגופים פיננסיים אחרים.

בהמשך פרק זה ידון סעיף ט' במערכות IT פיננסיות בעלות תקינה אחידה ואופן המימון של הקמת מערכות אלו.

ב. פעילות אשראי קימעונאי של גופים מוסדיים וגופים קשורים

הוועדה המליצה כי בתי ההשקעות והגופים המוסדיים יתומצו להציע לציבור הצרכנים אשראי קמעונאי על ידי הקלות שונות ברמות הפיקוח על מתן הלוואות, כגון הון שגויס של ידי הנפקת אג"ח, ביטול הצורך להעמיד בטוחה מספקת כנגד הלוואות שאינן מדורגות, ומתן אפשרות ללוות מתוך חסכון קרן הפנסיה של העמית (מעבר לתקרת חסכון המאפשרת קצבה פנסיונית מינימלית). אנחנו תומכים בצעדים אלו (למעט מתן אפשרות ללוות מתוך חסכון קרן הפנסיה של העמית), כאשר לדעתנו הפיקוח צריך להיות על ידי גוף הפיקוח על השוק הפיננסי (ר' להלן – סעיף י"ב).

מתן הלוואות על ידי גופים מוסדיים ישפר את אפשרויות המימון הן של הסקטור הפרטי והן של משקי הבית. תחרות זו על מתן אשראי תגדיל את עודף הצרכן של הסקטור הפרטי בכללותו (עסקי ומשקי הבית) ותתרום לצמיחת המשק ולהקטנה העלויות הנופלות על הסקטור הפרטי.

יחד עם זאת ראוי לסייג את מתן הלוואות על חשבון חסכון פנסיוני המסובסד על ידי הטבות מס (כמובן שאין שום בעייה במתן הלוואות על חשבון חסכון שאינו מסובסד). אין הגיון ליצור מצב שבו הפרט מחד נהנה מהטבות מס על חשבון הציבור בכללותו על מנת שיחסוך לקצבה פנסיונית ומאידך הוא משתמש בכסף זה על מנת לממן את צריכתו או את השקעתו כיום (מכאן שהציבור בכללותו מממן על ידי סבסוד את הצריכה כיום). נקודה זו מעלה שאלה עקרונית שנידונה בעבר בנייר מדיניות של פורום קהלת⁶ – מדוע בכלל לתת הטבות מס מעבר לתקרת חסכון המאפשרת קצבה פנסיונית מינימלית. המדיניות הראויה בעינינו היא ביטול הטבות המס האלה (דבר שיאפשר את הרחבת בסיס המס ואת הקטנת שיעורי המס לכלל העובדים וגם תגביר את חופש הפרט בבחירת היקף הצריכה שלו בהווה ובעתיד). המדיניות הנכונה בוודאי איננה יצירת טלאי על גבי טלאי של עיוותים - שילוב של מתן הטבות מס לעידוד חסכון פנסיוני (מעבר לקצבה פנסיונית מינימלית) ומתן "פטור" המנטרל את הצורך לשמור את מלוא החסכון לתקופת הפנסיה.

⁶ ההטבות לחיסכון הפנסיוני – בחינה מחדש, שמואל אברמזון ומיכאל שראל, פורום קהלת – נייר מדיניות מס' 13, פברואר 2015. קישור למאמר: <http://goo.gl/wlxvRI>

ג. הרחבת היצע האשראי דרך מתן עידוד/תמרוץ לחברות מימון חוץ בנקאיות והגברת הפיקוח עליהן

הוועדה המליצה על פיקוח אחיד וקישור החברות דרך מערכת IT אחידה לחברות מימון חוץ בנקאי לרבות חברות הפועלות בפלטפורמת P2P. המלצה זו נועדה לגוון את מקורות המימון לסקטור הפרטי בכלולותו ולמשקי הבית בפרט.

לדעתנו, המלצה זו אכן ראויה ואנו תומכים בה (נושא הפיקוח על חברות אלו יידון להלן בסעיף י"ב). כדאי לציין שקיים צורך בלשכות שרות פיזיות אשר בהן יוכלו הצרכנים לפתוח חשבון, להזדהות ולקבל שירותים פיזיים. לדעתנו אחת החלופות שכדאי לבחון היא להשתמש בסניפי הדואר כלשכות שרות למתן שירותים אלו.

ד. העצמת התחרות בין הבנקים הקיימים

הוועדה המליצה לאפשר איגום משותף של מערכת IT אשר תאפשר לשחקנים קטנים (בנקים וגופים חוץ בנקאיים) להתחרות.

אנו תומכים בהמלצה זו, תוך פיקוח נאות (אשר יידון בסעיף י"ב).

ה. אופק והקלות למתחרים חדשים

לסדר היום הציבורי הועלו מספר חלופות לצעדי מדיניות, הכרוכות כולן בכך שהממשלה תהווה "תחליף" לבנקים עצמם בעת קריסה או חדלות פרעון של שחקן הפעיל בשוק (ביטוח פקדונות), או לחילופין עבור אשראי שגוייס על ידי בנקים חדשים או/וקטנים בשל עלויות גיוס הון אוסרניות (ערבות ממשלה עבור בנקים קאופרטיבים ואינטרנטיים). אמנם צעדי המדיניות הללו שונים במקצת זה מזה, אך הם מבוססים על רעיון דומה, בו המנגנונים המסורתיים לשמירה על יציבות במערכת הבנקאית יוחלפו על ידי מתן תמיכה כספית של הממשלה לשחקנים ספציפיים בשוק.

הוועדה המליצה על אישור אגודות אשראי (Credit Unions), לשכות שרות IT למתחרים חדשים ומדרג רגולטיבי למתחרים חדשים וקטנים.

לדעתנו יש להמנע מתמיכה גורפת של המדינה, המובילה להסרת אחריות מהמלווים ו/או ממגייסי פקדונות הציבור, והעברתה לממשלה, ושרשור עלותה לציבור.

להיפך, אנו מאמינים בעיקרון הגבלת היקף התמיכה הפיננסית שתעמיד המדינה לגיבוי השחקנים הפעילים בשוק, בין אם הם חדשים או ותיקים. אנו סבורים כי יש לדאוג להקצאת סיכונים הולמת בין "ההשתתפות העצמית" של המלווים החדשים להשתתפות הממשלה בסיכון האשראי ה"מערכתית". הרעיון הינו ליצור "מדרגת אחריות" כך שההשתתפות העצמית של המלווים תהווה מקור ראשון לספיגת הפסדים, ורק לאחר מכן תיכנס שכבת ההגנה של המדינה. הסדר דומה למשל מתקיים כיום בחוזי זכיינות בתחום התשתיות.

קיימים מנגנונים "מסורתיים" המבטיחים את יציבותה של המערכת הבנקאית, של השחקנים הפעילים בה, ואת יכולתם לעמוד בהפסדים. דרישות הלימות הון מינימלי זהה לכל הבנקים הפעילים בשוק נועד להבטיח ספיגת הפסדים.⁷ מעבר ליחס הלימות הון מינימלי רוחבי, דרישות הון נוספות נקבעות בהתאם לפרופיל הסיכון של הבנק.⁸

לכאורה הדרישות הרגולטוריות שנקבעו על ידי בנק ישראל למתן אשראי על ידי הבנקים אחידות עבור פלחי השוק השונים, למרות שכל פלח מתאפיין ברמת סיכון שונה.⁹ מצב כזה מחייב את השחקנים בשוק האשראי להתנהל באופן זהה בכל פלח שוק. לדוגמה, אחת הדרישות של המפקח על הבנקים בישראל, המהווה תנאי להקמת בנק קואופרטיבי, היא כי הגוף יחזיק בהון עצמי מינימלי של כ-75 מיליון שקלים.

אנו סבורים כי ניתן לשקול דיפרנציאציה מסויימת שתדרוש יחס הלימות הון נמוך במקצת לבנקים קטנים ו/או לאורך תקופת בנייה לבנקים חדשים. לדעתנו, התאמת הרגולציה לא צריכה להיות על ידי סבסוד המוסדות הפיננסיים הקטנים/חדשים אלא על ידי הטלת פיקוח יתר על הבנקים הגדולים.

⁷ לכל בנק הפעיל בשוק, יחס הלימות ההון נועד להבטיח כריות הון לספיגת הפסדים והגנה על פקדונות הציבור. הון הליבה של הבנק הוא בעיקר ההון העצמי והרווחים הצבורים. על מנת לחזק את יציבות הבנקים ולשמור על פקדונות הציבור, קבעו רשויות פיקוח בכל מדינה רמה מינימלית של הון – אותו נדרשים הבנקים להחזיק לצורך ספיגת הפסדים הכרוכים בהתממשות סיכונים מסויימים. יחס הלימות ההון נועד להבטיח כי הון הבנק גדול מספיק כדי לספוג הפסדים שעלולים לנבוע מתיק האשראי, מתיק ניירות הערך או מסיבות אחרות. לשם המחשה, אילו יחס הלימות ההון של הבנק היה אפס, הרי שכל הפסד שלו היה מוביל לכך שלא יהיו לו די נכסים כדי לכסות על התחייבויותיו לבעלי הפקדונות. בכל מדינה, קובעות רשויות הפיקוח את יחס הלימות ההון המינימלי שבו נדרשים הבנקים לעמוד. לדוגמה, אם יחס הלימות ההון שנקבע הוא 10%, אזי על כל 100 שקלים של נכסי סיכון צריך הבנק להחזיק 10 שקלים של הון עצמי. נכון להיום, בנק ישראל דורש מהבנקים לעמוד ביחס הלימות הון ליבה מינימלי של 7.5%, כלומר הון הבנק צריך להיות לפחות 7.5% מסך נכסי הסיכון שלו. נכסי הסיכון העיקריים בבנק הם האשראי והערבויות שהעמיד ללווים וכן השקעות הבנק בניירות ערך. חישוב דרישות ההון (קרי, הלימות ההון) נקבע על ידי המפקח על הבנקים בהתאם לסטנדרט בינלאומי שוועדת באזל קובעת ועל בסיס תהליכי ניתוח ומעקב שוטף אחר פעילויות הבנקים.

⁸ מעבר לרמה המינימלית, בנקים עשויים להידרש להחזיק בהון נוסף, על מנת להבטיח כי רמת ההון תואמת לפרופיל הסיכון הספציפי שלהם. מדד הלימות ההון בוחן את הגודל וההרכב של הון הבנק ביחס לפרופיל הסיכונים שלו.

⁹ החובות המסופקים של מקטע משקי הבית ועסקים קטנים נמוכים יותר מחובות מסופקים של עסקים גדולים, ובמיוחד המחישו זאת ה"תספורות" שאירעו בתיקי האשראי של לקוחות גדולים בשנים האחרונות.

כך שלא יידרשו הקלות למוסדות הקטנים אלא החמרות למוסדות הגדולים. ניתן לומר באופן כללי כי לבנק גדול, אשר יודע כי הוא גדול מדי מכדי שהממשלה ו/או הרגולטור יניחו לו ליפול, קיימות השפעות חיצוניות שליליות, ויש להטיל עליו פיקוח יתר (כעין מיסוי או אגרה) על מנת להקטין את ההשפעות החיצוניות השליליות.

יש לציין כי בשלב זה הוועדה לא ציינה את דרישות ההון הפיקוחי, יחס המינוף, יחס כיסוי הנזילות, הוראות לסיכון אשראי, לסיכון תפעולי, לסיכון שוק, וכמו כן לא צויין להבנתנו בדו"ח הוועדה איך ימומנו צעדים אלו. כלומר, במקרה של ביטוח, מי המבטח? מי המשלם? האם המדינה תשלם? האם הבנקים ישלמו? האם העלות הסופית תגולם למחזיקי הפקדונות או לכלל הציבור?

כמו כן לא ברור מתוך דו"ח הוועדה מיהו הגורם שיממן את הקמת לשכת השירות החדשה של ה-IT. האם המימון הוא ממשלתי, או של כל הבנקים הקיימים, או האם כל מתחרה חדש יצטרך לשלם דמי שימוש/דמי מנוי במערכת החדשה אשר תוקם על ידי הפיקוח/הממשלה?

לדעתנו, ראוי כי המימון יבוצע על ידי הפיקוח דרך פרויקט מסוג (PFI) Project Finance Initiative, תוך סטנדרטיזציה של מערכות המידע אשר לא קיימת כיום, כאשר כל מי שירצה להיכנס לשוק יוכל להשתמש במערכת בכפוף לתשלום דמי שימוש. מימון דרך פרויקט PFI יאפשר ליצור מערכת שתמומן תחילה (חמש שנים ראשונות לדוגמה) ע"י המדינה ובהמשך "תחזיק" את עצמה דרך תשלום דמי שימוש על ידי המשתמשים שיצרכו את שירותיה. מערכת כזו תוקם ותופעל על ידי גורם פרטי בדומה לפרויקטי מימון המתקיים כיום בתחום האנרגיה. מערכת זו גם תעזור באופן כללי להורדת חסמי כניסה למערכת הפיננסית בישראל, מכיוון שאין כיום סטנדרטים קבועים למערכות המחשוב ולהעברת המידע בין הבנקים. מערכת זו תיצור סטנדרט כזה, שראוי שיהיה תואם לסטנדרטים הבין-לאומיים, אשר יחייב את כל הבנקים להתיישר אליו (נושא זה יידון בסעיף ט').

ו. הגדלת יכולתם של עסקים קטנים ובינוניים לגוון מקורות אשראי

הוועדה המליצה כי תהיה זכות ללקוח לשעבד שעבוד נוסף של נכס, תוך אפשרות ללוות מכל גורם בשוק.

אנו תומכים בהמלצה זו, אשר מגבירה את התחרות בשוק האשראי, כמובן תוך פיקוח נאות על הגופים הפיננסיים. אנו סוברים כי יש להחיל הצעה זו על כל הגופים הפיננסיים ולא רק על הבנקים,

שכן יש ליצור בשוק עקביות ואם כופים על גוף מסויים לאפשר שעבוד נוסף אין זה הגיוני לא לדרוש זאת גם מגופים אחרים שמספקים אשראי.

ז. ביטוח פקדונות

הוועדה המליצה על שינוי מבני רחב שמטרתו להחיל ביטוח פקדונות על כלל השחקנים בשוק.

בעבר הועלתה האפשרות שהממשלה תגבה את פקדונות הציבור דרך ביטוח הניתן באופן סלקטיבי לבנקים קטנים ו/או חדשים, כאשר מטרתו המוצהרת של צעד זה היא לחזק את אמון הציבור בבנקים חדשים וקטנים, וכך לבסס את הקמתם. לבסוף, הוועדה המליצה להחיל ביטוח פקדונות על כלל הבנקים הפעילים בשוק, וזאת מסיבות הקשורות לא רק לתחרות אלא גם לסטנדרטים בין-לאומיים במונחים של יציבות, ניהול סיכונים הולם ועלות התמיכה הממשלתית בעת משבר. כלומר נושא זה הינו נושא מבני במערכת הבנקאית אשר השלכותיו חורגות מנושא התחרות.

הוועדה המליצה כי צוות משותף של בנק ישראל ומשרד האוצר יגבש מתווה מפורט של ביטוח פקדונות, על מנת להתאים את המשק לסטנדרטים בין-לאומיים, לחזק את היציבות של המערכת הבנקאית כולה ולהפחית חסמי תחרות.

הוועדה המליצה כי כל הבנקים יחוייבו לבטח את הפקדונות המופקדים בהם ברשות המבטחת. הפרמטרים של הביטוח ייקבעו, בין היתר, על בסיס רמת הסיכון של הבנק והסיכון הסיסטמי. תקבע תקרה להיקף הפקדון המבטח של לקוח יחיד בכל בנק. לעומת זאת לא יוגבל מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פקדון שיבוטח על ידי הרשות המבטחת.

הרציונאל מאחורי ביטוח פקדונות וחסרונותיו

מטרתו של ביטוח פקדונות היא לבטח את פקדונות הציבור בעת "מפולת", כדי למנוע מימושים מאסיביים של הציבור במקרה של בהלה נפיצה. בהלה בעת משבר נצפתה כגורם מרכזי להפצה והעצמה של משבר פיננסי לסוכנים כלכליים נוספים. במקרים כאלה, מצוקת נזילות זמנית עלולה להוביל לחדלות פירעון של בנק, או אף להתרחבות של הכשל למערכת כולה. מדינות רבות הנהיגו הסדר של ביטוח פקדונות, כאשר המדינות נבדלות ביניהן באופי הביטוח, בגובה הכיסוי, במנגנון המוסדי, ועוד. בישראל אין מנגנון של ביטוח פקדונות אולם קיימת ערבות ממשלתית משתמעת. על

רקע זה בחן בנק ישראל בעבר את היתרונות והחסרונות הגלומים בהסדר זה ואת הצורך והאפשרות להחילו בישראל.

נוסף למטרה זו, הספרות המקצועית מזכירה כמה שיקולים נוספים לטובת ביטוחי פקדונות. הם מגבירים את התחרות ומפחיתים את הריכוזיות, אם הביטוח מתייחס בנפרד לפקדונות בבנקים שונים ולא לסך פקדונות המפקיד במערכת הבנקאית. זאת משום שהדבר מעודד את ציבור המפקידים לפצל את פקדונותיהם בין בנקים שונים על מנת לבטח סכום מצטבר גדול יותר. הם מצמצמים את הנטל על ההוצאה הציבורית בעת משבר. הם מעניקים למפקידים מידה רבה של ודאות ביחס ליכולתם למשוך את הפקדון במהירות. הם מהווים חלק מסטנדרטים בין-לאומיים, בין היתר סטנדרטים שקבעו ה-OECD וה-FSB (Financial Stability Board).

אולם לביטוחי הפקדונות יש גם חסרונות: הם עלולים להגדיל את הסיכון המוסרי (moral hazard), משום שהם מעודדים את ההנהלה ובעלי המניות של הבנק ליטול סיכונים מוגברים כדי להגדיל את הרווחים. הם עלולים להפחית את משמעת השוק מפני שהם פוגעים במוטיבציה של המפקידים לנטר את הסיכון הנשקף מהתנהגות הבנק, וכן במוטיבציה שלהם לנקוט סנקציות – באמצעות משיכת הפקדונות – כאשר הסיכון עולה. הם עלולים להעלות את מחירי השירותים הבנקאיים במקרה שהבנקים ישיתו על המפקידים, גם אם חלקית, את עלויות המימון של מנגנון הביטוח. לבסוף, בעבר עלה חשש שהחלת ביטוח פקדונות על בנקים ספציפיים דווקא עלולה ליצור בהלה בקרב הציבור המופקד בבנק זה, ולפגוע באמינותו.

אנו סבורים כי על המנגנון המוצע לביטוח פקדונות לכלול את כל השחקנים בשוק, ולהסתמך על קרן יעודית (חלופה זו יצרה מבחינה כלכלית תוצאות יותר טובות ממנגנון של ביטוח פקדונות גרידא במדינות שהשתמשו בה בעת המשבר הפיננסי של 2008, ולאחרונה גיבש גוש האירו חקיקה חדשה המתייחסת להקמת קרן יעודית המחליפה את המנגנון הבודד לטיפול בבנק כושל). המימון להקמת הקרן ולהגדלת הונה צריך לבוא, לפחות בחלקו, מהמערכת הבנקאית עצמה.

כמו כן, לדעתנו יש לקבוע תקרה נמוכה יחסית להיקף הפקדון המבטוח של לקוח יחיד בכל בנק. אנו מציעים סכום של 20,000 שקלים. כמו כן יש להגביל את מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פקדון שיבטוח על ידי הרשות המבטחת ואנו מציעים להגביל מספר זה ל-5 בנקים, כך שסך סכום הפיקדונות המבטוחים ללקוח לא יעלה על 100,000 שקלים. אנו סבורים כי די בסכום זה על מנת למשוך את הלקוחות לבנקים החדשים ולהגביר את האמון בהם ואין צורך בסכום גבוה יותר אשר יגרור בהכרח את ההשפעות השליליות של ביטוח פקדונות אשר צוינו לעיל.

ח. ביטוח נכסי לקוחות

הוועדה ממליצה כי בנוסף לביטוח פקדונות, ייבחן גם ביטוח נכסי לקוחות.

לדעתנו מדובר בעודף פיקוח על המערכת הפיננסית, דבר שיסרב לאותה ויפגע הן בצרכנים והן בתחרותיות. אנו סבורים כי די בגורמי הפיקוח ובביטוח הפקדונות המצומצם (ר' סעיף ז') ואין צורך בביטוח נכסי לקוחות. ראוי לציין שכל החסרונות הקיימים בביטוח פקדונות יתקיימו אף ביתר שאת בביטוח נכסי לקוחות.

ט. י"א. אסדרת שירותי תשלום, מערכות ושירותי מידע

הוועדה ממליצה על אסדרת מכלול שירותי התשלום בהתאם לסטדרנטים בין-לאומיים ובעיקר אירופאים בהתאם לעקרונות ה-PSD. כמו כן היא ממליצה על מתן גישה למערכות אלו בהתאם לרישיון הפעילות ועל אסדרת שירותים של מיגע וייזום פעולות בהתאם לעקרונות ה-PSD.

ההגיון הכלכלי של אסדרה-סטדנרטיזציה הוא כי אחד מן החסמים הגדולים ביותר של כניסת שחקן חדש לשוק הפיננסי בישראל הוא עניין מערכות המידע. לא קיים בארץ שום תקן להעברת המידע בין הבנקים ולמעשה מערכות הבנקים מתאימות את עצמן לעבוד זה מול זה. כמובן שהדבר נותן להן כוח מונופוליסטי רב שכן ללא מתן המידע כיצד להעביר את הנתונים לבנק לא מתאפשר מסחר בין הבנקים. לכן קיים היגיון רב באסדרה של מערכות המידע וקביעת תקן כיצד יש להעביר מידע וכיצד יש לקבל אותו. הדבר יקל גם בפעולות פיננסיות מול מדינות אירופה הפועלות בתקן PSD.

לדעתנו, ראוי כי המימון יבוצע בראשיתו על ידי גופי הפיקוח, תוך הקמת חברה חיצונית שתפתח ותתפעל את המערכת, כאשר כל מי שירצה להיכנס לשוק יוכל להשתמש במערכת בכפוף לתשלום דמי שימוש.

בסעיף ה' המליצה הוועדה כי בנקים שאינם גדולים יורשו לשתף פעולה בינם לבין עצמם וכן עם גופים חוץ בנקאיים אחרים באיגום משותף של משאבי IT (לרבות ענן) בכפוף לפיקוח על הבנקים. אנו סבורים כי צעד זה הינו הכרחי אך לדעתנו יש לקבוע כי עקרון זה ייתבסס בעיקר על פלטפורמות IT חיצוניות, כי שיתוף מערכות IT עלול לעודד תיאום מחירים ולהחזיר אותנו למצב דומה למצב הקיים בנוגע למערכות סליקה בנקאיות. על כן יש לעודד כניסה לשוק של ספקי שירות

חיצוניים המאפשרים חלוקת משאבים והפחתת עלויות תוך שמירה על תחרות. בנוסף, וכדי למנוע את חסרון ה"מרחק" שנצפה במציאות האמריקאית בעת משבר 2007, יש להצמיד לרגולטור גוף המייעץ בהקשר של פיתוח מערכות מידע פיננסיות משוכללות.

יב. צד הביקוש – העצמת יכולת התחרות של צרכנים פיננסיים

הוועדה המליצה כי יאסר על הבנקים למנוע או לסרבל פנייה לגורם נותן שרות בנקאי או פיננסי אחר.

אנו תומכים בהמלצה זו.

יג. י"ד. ט"ו. העצמת הצרכן

אנו תומכים בהמלצות אלו.

בין היתר, **המליצה הוועדה** כי הבנקים יאפשרו קישור לממשק מרכזי בו יאפשרו ללקוח להשוות עלויות פיננסיות ולצרוך שרות ממוסד פיננסי אחר. תהליך זה ידרוש הקמת ממשק משותף מרכזי. **לדעתנו**, ממשק מרכזי זה הוא תוספת חשובה ליכולות הבחירה של הצרכן. אנו תומכים בבניית ממשק זה וחושבים כי עלויות ההקמה שלו צריכות ליפול בעיקר על הבנקים הקיימים ובפרט על הבנקים הגדולים ופחות על הגופים הפיננסיים החדשים אשר יכנסו לשוק. נדרש פיקוח על מחיר השימוש בפלטפורמה זו לבנקים מצטרפים חדשים על מנת שלא ייחסמו על ידי הבנקים הקיימים.

טז. הוועדה ליישום הרפורמה

הוועדה המליצה על הקמת וועדת מעקב לצורך יישום הרפורמה, וועדה זו תערוך בדיקות על מצב התחרות בשוק ותייעץ לרגולטורים, תקבל מידע על יישום הרפורמה ותציג דו"ח שנתי על כך.

אנו תומכים בהמלצה זו. הקמת וועדה כזו תאפשר מעקב אחר מצב התחרות בשוק הבנקאות והאשראי בשנים הקרובות ותאפשר את התאמת צעדי הרגולטור למציאות שתיווצר בפועל בשוק הבנקאות והאשראי לאחר יישום המלצות הוועדה.

צעדי מדיניות נוספים ו/או משלימים בשוק האשראי

1. פיתוח והרחבת ההיצע בשוק האשראי

ניתן לפתח ולעודד גישה לשוק האשראי, בין השאר דרך שימוש בסוגי אשראי נוספים, הנפוצים ברוב המדינות המתקדמות.

כרטיס האשראי הינו אמצעי תשלום המהווה תחליף לאמצעי תשלום אחרים כמו צ'ק או מזומן, כאשר השימוש בכרטיסי האשראי בשוק הישראלי עד כה מתבסס על "תשלום נדחה" (תשלום עבור רכישת סחורות או שירותים פעם בחודש או בכמה תשלומים נדחים).

חיוב מסוג זה כרוך בשני סוגים של מתן אשראי:

- אשראי ללא ריבית הניתן על ידי בעל העסק לתקופה קצרה.
- אשראי נושא ריבית הניתן על ידי חברת האשראי לתקופה יותר ארוכה באמצעות העמדת מסגרת אשראי חודשית מקסימלית לצרכן, וזאת ללא כל קשר עם היקף האשראי הניתן לו על ידי הבנק שלו.

קיימים סוגים נוספים של כרטיסי אשראי ושל שימוש באשראי, אך שימושים אלו פחות נפוצים כעת בשוק הישראלי.

- "כרטיס דביט", הינו אמצעי תשלום המאפשר ללקוח רכישת מוצר או שירות כאשר החיוב מתבצע באופן מיידי ולא במועד החיוב החודשי, כך שבית העסק מקבל את התשלום תוך ימים ספורים מזמן הרכישה.
- קיים גם כרטיס אשראי שונה בטיבו, המהווה בסיס להעמדת חלופת אשראי לאשראי הבנקאי, והוא כרטיס המבוסס על "אשראי מתגלגל" (Revolving Credit). חלופה זו מאפשרת ללקוח לבחור את היקף האשראי החודשי בו הוא רוצה לשאת ו"לגלגל" את יתרת חובו הנושא ריבית, על פני מספר חודשים או שנים (בטווח הקצר/ביניים). לצורך זה הלקוח מקבל מהחברה המנפיקה את הכרטיס מסגרת אשראי נפרדת, ללא כל קשר עם קו האשראי שהבנק מעמיד לרשותו. כלומר החברה המנפיקה את כרטיס האשראי משחק תפקיד של ספק אשראי המציע חלופה תחרותית לאשראי הבנקאי.

2. פערי מידע, יישום חוק שירותי נתוני האשראי (2002 - תשס"ב), ויישום דירוג אשראי

המטרה היא לאפשר לכל השחקנים, ובייחוד לשחקנים החדשים בשוק, לקבל מידע לגבי יכולת החזר האשראי של לקוחות, ובכך להקטין את חסמי המעבר של לקוחות ממלווה אחד למתחריו. כל עוד מידע אמין לגבי יכולת החזר של לווה פוטנציאלי אינו נגיש לכלל המלווים, צרכני אשראי מאולצים להשאר בבנק בו מתועדת היסטורית האשראי שלהם.

כחלק מהמלצות "וועדת זקן", החל מינואר 2015 מחויבים הבנקים למסור לכל לקוח דו"ח המרכז מידע על הפעילות הבנקאית ועל דירוג האשראי שלו, ללא תשלום. הדו"ח השנתי אמור להתפרסם בסוף ינואר בכל שנה, ולסקור ללקוח את הפעילות בשנה הקודמת. הדו"ח יפורסם בשתי גרסאות: תמצית, וגרסה מלאה. הדו"ח אמור להשלח ללקוח בדואר, ובנוסף יהיה נגיש באינטרנט למשך חצי שנה ממועד פרסומו.

במסגרת "תעודת הזהות הבנקאית" יקבל כל לקוח פירוט מלא על פעילותו בשנה האחרונה מבחינת הנכסים, ההתחייבויות, העמלות והריביות אותן הוא משלם, כמו גם הריבית על הפקדונות אותה הוא מקבל. בנוסף יכלול הדו"ח את דירוג האשראי של הלקוח, ומקומו ביחס לשאר הלקוחות בבנק. המלצה זו לא יושמה עד כה. הועלתה גם הצעה ליצור מאגר אשראי מרכזי בו תרוכז הסטוריית האשראי של הלקוחות, אך נושא זה מעלה ויכוח בהקשר של שמירה על הפרטיות.

אנו מאמינים שנגישות המידע ובמיוחד דו"ח האשראי לגבי משקי בית ועסקים קטנים הינם תנאי הכרחי לקידום התחרות בשוק זה.

הצעת חוק נתוני האשראי שהוגשה במשותף על ידי משרד המשפטים ומשרד האוצר אושרה לאחרונה לחקיקה על ידי ועדת השרים. חוק זה נועד לשיתוף בנתוני האשראי במשק, לשם הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הגדלת הנגישות לאשראי וצמצום האפלייה בתחום זה. הצעת החוק כוללת בין היתר הקמת מאגר נתונים על הלקוחות. הצעת החוק מהווה נדבך נוסף ומשלים לחוק אשראי הוגן, במטרה לפתוח את שוק האשראי הריכוזי ולצמצם פנייתם של לווים לשוק האפור. הצעת החוק היא פרי המלצות הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי אשר מצאה כי הנפגעים העיקריים כיום מהעדרה של מערכת אפקטיבית לשיתוף בנתוני אשראי הם משקי בית ועסקים קטנים, כלומר המגזר הקמעוני. ללא יישום החוק, עיקר המידע אודות הלקוחות מצוי בקרב הבנקים הגדולים במשק, דבר המקנה להם יתרון תחרותי משמעותי ומעכב את התחרות בשוק האשראי הקמעונאי. הגברת השיתוף בנתוני אשראי בין נותני האשראי השונים צפויה לקדם תחרות בין מלווים על מתן אשראי, להגדיל את היקף האשראי המוצע ללקוחות ולשפר את תנאי האשראי עבור צרכני אשראי רבים. הצעת החוק החדשה מבקשת

להקים מאגר נתוני אשראי מרכזי, באחריותו של בנק ישראל, אשר יכיל נתונים על משקי בית ועסקים קטנים. את הנתונים למאגר יספקו הגופים הפיננסיים ואף גופים ציבוריים כגון לשכת ההוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי ומערכת בתי המשפט. המאגר יהווה כלי לבחינת הסיכונים במתן אשראי ללקוחות ואף יסייע באיתור לקוחות פוטנציאליים להלוואה. חדשנותו של החוק היא בשינוי המצב הנוכחי (בו המידע הנאסף על לקוחות בידי לשכות האשראי מספק בעיקר אינדיקציה שלילית על הלקוח) ולהרחיב את היקף המידע הנאסף לצורך הערכת הסיכוי שלקוח יעמוד בתשלומים.

שינוי מבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית ומשילות בסקטור הפיננסי-בנקאי

גופי על ליציבות פיננסית הוקמו במדינות המפותחות בעולם במודלים שונים, לנוכח המשברים הכלכליים הגלובליים והמדינתיים.¹⁰ בשנים האחרונות הוצעה הקמת גופים כאלה, במיוחד בעקבות המשבר הפיננסי הקשה של 2008. תפקיד גוף מסוג זה והנציגים המשרתים בו עשוי להיות קריטי בזמן משבר (מדיני, צבאי, או כלכלי) תקופות שבהן בנק ישראל עשוי להידרש להזרים מזומנים למשק ומשרד האוצר עשוי להידרש לפעולות בשוק ההון ובשווקים אחרים, כפי שקרה במשברים הגדולים בארה"ב ובאירופה.

בישראל, התקיימו עד כה כמה דיונים בהשתתפות נציגים של שלושת הרגולטורים הפיננסיים במשק – רשות ני"ע, אגף שוק ההון במשרד אוצר, והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל – בנוגע להקמת הגוף. הנגיד לשעבר, סטנלי פישר, הביע דעה בזמנו כי הגוף החדש יפעל מתוך בנק ישראל. לא קיימת כעת חקיקה הקשורה להקמת הגוף ועדיין לא נקבעה המתכונת לפעילות גוף מסוג זה - למי יהיה כפוף ואיזה גוף או גופים יפעילו אותו. בגוף החדש אמורים לכהן נציגים של שלושת הרגולטורים, וכן נציגים נוספים ממשרד האוצר ומבנק ישראל.

הרגולציה בישראל מבוצעת כיום באמצעות שלושה גופים המפקחים על חלקים שונים בשוק ההון: רשות ניירות ערך המפקחת על החברות הציבוריות, הפיקוח על שוק ההון במשרד האוצר המפקח על הגופים המוסדיים, ובנק ישראל המפקח על הבנקים.¹¹ המבנה הזה בעייתי, מכיוון שהוא גורם

¹⁰ מההסכם הקואליציוני עולה שבראש רשימת המטרות עומד שינוי מבני בפיקוח על המערכת הפיננסית, שאמור להתבצע בעיקר בדרך של הקמת מועצה עליונה – רגולטור על ליציבות פיננסית. יש להוסיף כי בקווי המדיניות שגובשו בהסכם הקואליציוני מוזכרים צעדים נוספים שמטרתם לחזק את סמכויותיו של משרד האוצר לעומת משרדי ממשלה אחרים כגון העברת סמכויות הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי מנגיד בנק ישראל לשר האוצר, או העברת סמכויות משר המשפטים בנוגע לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.

¹¹ הבנקים בישראל כפופים לרגולציה הדוקה. הרגולטור הראשי הממונה על המערכת הבנקאית הוא המפקח על הבנקים בבנק ישראל, אשר סמכותו משתרעת על כלל הפעילות הבנקאית. בנוסף, כפופים הבנקים למספר רגולטורים נוספים: לרשות לניירות ערך בתחום הפעילות

גם לכפילות וגם לחוסר אחידות – מה שיוצר עיוותים בהקצאת האשראי. המבנה הנוכחי גם יוצר פוטנציאל לניגוד עניינים. בנק ישראל אחראי על מדיניות מוניטרית ויציבות, בעוד הפיקוח על הבנקים הוא חלק מהבנק. משרד האוצר אחראי על המדיניות הפיסקלית, ובאותה העת גם על הגופים המוסדיים.

יתירה מכך, ריבוי גופי הפיקוח יוצר חוסר עקביות. כאשר שני גופים פיננסיים עוסקים באותה פעולה, הפיקוח וההוראות על כל גוף יהיו שונים, דבר שאין לו הגיון כלכלי וגם לא היגיון חוקתי. כך למשל, חברות ביטוח שמציעות משכנתאות ללקוחות פרטיים כפופות למפקח על הביטוח עם כללים מסויימים, לעומת זאת בנק שנותן משכנתאות כפוף למפקח על הבנקים עם כללים אחרים. ריבוי גופי הפיקוח והאחריות עליהם (בעיקר משרד האוצר מול בנק ישראל) יוצר עוד בעיות מבניות, אשר מן הראוי כי הועדה תתן דעתה עליהם.

בנוסף, במידה ויישום המלצות הוועדה יתרום להגדלה משמעותית של האשראי לצרכנים ולהרחבת סוגי הגופים המעניקים אשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים, תעלה במידה ניכרת החשיבות של שמירה על יציבות פיננסית תוך הסתכלות מקרו-פיננסית רחבה (מעבר למגזר הבנקאי המסורתי).

לדעתנו, נדרשת הקמה של רשות רגולטורית מאוחדת, שתקבל את סמכויות שלושת הגופים (כולל הפיקוח על הבנקים). הדבר יאזן בין נושא הגנת הצרכן, תחרותיות ויציבות. בנוסף, מהלך זה אמור להגדיל את האפקטיביות של שוק ההון, לבטל את חוסר האחידות בו, ולשפר את אופן הקצאת האשראי במשק. קיימות לדעתנו שלוש חלופות למיקום המוסדי של הרשות הרגולטורית המאוחדת: (א) רשות עצמאית שאינה כפופה למשרד האוצר או לבנק ישראל; (ב) רשות שהיא חלק אינטגרלי מבנק ישראל; (ג) רשות שהיא לא חלק מבנק ישראל, אך כפופה לנגיד בנק ישראל. כל שלוש החלופות ראויות בעינינו, והן כולן עדיפות בהרבה על המצב הנוכחי.

נספח א – נתוני רקע לגבי המערכת הבנקאית-פיננסית ושוק האשראי בישראל

נספח זה מתייחס למערכת הבנקאית פיננסית, עם מיקוד מיוחד על ענף האשראי הקמעונאי שהנו ענף מרכזי במערכת זו אשר יעילותו עוררה דיון נרחב בשנים האחרונות. הרי תפקידים המרכזי של

הקשור לניירות ערך וייעוץ השקעות; למפקח על שוק ההון, הביטוח והחסכון במשרד האוצר בתחום החסכון הפנסיוני; לרשות ההגבלים העסקיים הפועלת לעידוד התחרות במשק לרבות בתחום הפיננסי; ועוד. כמו כן מוטלת על הבנקים חובת דיווח רחבה למגוון גורמים, כגון הרשות לאיסור הלבנת הון; החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי שואה; ואף לגורמים בחו"ל כמו רשויות המס האמריקאיות. הבנקים כפופים בכל תחומי פעילותם לשורה ארוכה של חוקים, לחקיקת משנה ולהוראות מחייבות של הרגולטורים השונים. לניתוח מפורט בנושא רגולציה של המערכת הבנקאית, ר' הרגולציה הבנקאית בישראל: יציבות מערכתית מול הגנה צרכנית, פרופ' רות פלאטו, מאי 2014.

מתווכים פיננסיים במשק כגון בנקים או חברות כרטיסי אשראי הינו להמיר פקדונות לאשראי, או לתווך בין סוכנים כלכליים עם מימון עודף לאלו עם מימון חסר.

מבנה השוק ומידת ריכוזיות המערכת הבנקאית בישראל: רמת הריכוזיות של המערכת הבנקאית בישראל גבוהה בהשוואה למדינות המפותחות

משקל שתי הקבוצות הגדולות לסך הנכסים – CR_2 – עמד בסוף שנת 2014 על 57%, מדד CR_3 המודד את משקלם של שלוש הקבוצות הגדולות עמד על 72%. מדד ההרפינדל-הירשמן (המאוחד) לריכוזיות הענף – HHI – עמד על 21%, גבוה בהרבה מממוצע מדד הריכוזיות במדינות האיחוד האירופי, שעמד באותה עת על 11%¹², וגבוה מרוב המערכות הבנקאיות באיחוד¹³.

ריכוזיות מוגזמת משפיעה על כל הפרמטרים של מערכת תחרותית לרבות נגישות לאשראי, מחיר האשראי ואופן הקצאתו, ובכך משפיעה על הצמיחה הכלכלית ועל אי-השוויון במשק. הריכוזיות הגבוהה וחוסר התחרות בענף הבנקאי והפיננסי גורמות גם לעלייה ברמת הסיכון המערכתי, ובכך משפיעות על יציבות המערכת לטווח הארוך. ככל שהמערכת ריכוזית יותר ומורכבת מגופים גדולים יותר, קיימת בה תופעה שמוכרת בספרות ובפרקטיקה כ"גדולים מכדי ליפול" (Too Big To Fail). כשגופים פיננסיים נהפכים לגדולים מכדי ליפול, הם עלולים לקחת סיכונים גדולים יותר, וכהשלכה הם עלולים לפגוע ביציבות המערכת כולה. לכן, במערכת מבוזרת ותחרותית יותר קיימת גם מידת יציבות גבוהה יותר.

בישראל, נכון לדצמבר 2014, פעלו עשרים ושניים תאגידים בנקאיים, ומתוכם חמישה עשר בנקים מסחריים, ארבעה סניפים של בנקים זרים, ושלושה מוסדות פיננסיים אחרים¹⁴. המערכת בנויה מחמש קבוצות בנקאיות גדולות ("הפועלים", "לאומי", "דיסקונט", "מזרחי-טפחות", "הבינלאומי") ששיעור נכסיהן מסך נכסי הבנקאות המסחרית עמד בדצמבר 2014 על כ-94%, ועוד שלושה בנקים עצמאיים ("אגוד", "ירושלים", ו"דקסיה") וארבעה סניפים של בנקים זרים, ששיעור נכסיהם ביחד עומד על פחות מ-6%.

¹² לפי נתוני ה-ECB ונתוני בנק ישראל, המפקח על הבנקים, סקירה שנתית לסוף 2014, פרסום ביוני 2015.

¹³ מדד הרפינדל – הירשמן או HHI, סוכם את ריבוע היחס בין נתח השוק של כל בנק לסך הנכסים של המערכת, והמדד השני, ה- CR_2 (concentration ratio), מודד את נתח השוק של שני הבנקים הגדולים בסך הנכסים (בישראל מדובר בבנקים לאומי והפועלים).

¹⁴ כולל חברות שירותים משותפות לתאגידים הבנקאים, כלומר מרכז הסליקה הבנקאי, שירותי בנק אוטומטיים, ו"חסך" – קופת חיסכון לחינוך.

בעשור האחרון התאפיינה מערכת הבנקאות המקומית בתהליך הדרגתי של מיזוגים ורכישות, תוך ניסיון לנצל יתרונות למגוון ויתרונות לגודל. במסגרת התהליך מוזגו הבנקים למשכנתאות בפעילות בנקי האם שלהם, ונרכשו שלוש חברות בנות 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 גרעין שליטה. בנק לאומי מהווה את הקבוצה הבנקאית היחידה במערכת בה עדיין קיימת החזקה ממשלתית (כ-6.5%). מערכת הבנקאות בישראל שמרה בשנים האחרונות על חוסנה, על אף האטה בצמיחה העולמית והמקומית.

תחרותיות וחסמים בענף הבנקאות הישראלית

קיימות שתי גישות תאורטיות מרכזיות הרלוונטיות לבחינת תחרותיות המערכת הבנקאית ויעילותה:

- הגישה הקלאסית לארגון תעשייתי (או גישת מבנה-התנהלות-ביצועים)¹⁵, לפיה ביצועי הפירמות נובעים מהתנהלותם בשוק מסוים, וזאת בהתאם למבנה השוק המשפיע עליהן.
- גישת ה"איום התחרותי" הקובעת כי ישנו גורם מרכזי, מלבד מבנה הבעלות ומספר השחקנים בשוק, המשפיע על תחרותיות ויעילות הענף (והוא האיום התחרותי). איום זה בא לידי ביטוי דרך חסמי כניסה ויציאה, קיומם של מוצרים או שירותים תחליפיים, כלומר דרך תפיסתן של הפירמות הפעילות את הסבירות של איום תחרותי באותו שוק¹⁶. לא ברור מהו האיום התחרותי בשוק האשראי למשקי בית ועסקים קטנים, ואם ישנו בכלל כזה בישראל.

לדעתנו, יש לשלב בין שתי גישות אלו לניתוח השוק הישראלי ולהסדרתו. מחד, קיימים "גבולות גזרה" הקובעים באופן חד יחסית את גודל השוק המקסימלי בישראל, במיוחד לאור העובדה כי ניסיונות של בנקים ישראלים לצאת מחוץ לגבולות ישראל לא צלחו בשנים האחרונות, ומאידך

¹⁵ באנגלית – פרדיגמת ה-SCP, או Structure-Conduct-Performance.

¹⁶ William J. Baumol, John C. Panzar, & Robert D. Willig (1982), Contestable Markets and the Theory of Industry Structure.

תפיסת השחקנים הקיימים בענף כי הם נמצאים במצב אוליגופוליסטי "מוגן" מטעמים של יציבות. מצב זה איננו תורם להתייעלותם, אלא להיפך – הוא נוטה לתמרץ שיווי משקל קרטליסטי.

מאפייני רווחיות ויעילות תפעולית: יעילות נמוכה של המערכת¹⁷

סך הרווח הנקי של חמש הקבוצות הבנקאיות קטן ב-9% בשנת 2014, והסתכם בכ-6.4 מיליארד שקלים. הרווח הנקי לא התפתח בקבוצות באופן אחיד, והוא נע בין שינוי שלילי בשיעור של כ-32% בקבוצת דיסקונט לבין שינוי חיובי בשיעור של כ-7.5% בקבוצת הפועלים.

התשואה להון ירדה מ-8.7% ב-2013 ל-7.3% ב-2014, בעקבות הגידול בהיקף ההון העצמי של הקבוצות (גידול זה מסביר כ-0.6 נקודת אחוז מסך הירידה) ובעקבות הירידה ברווח הנקי. מהשוואה בינלאומית עולה כי התשואה לנכסים שנרשמה ב-2014 במערכת הבנקאות הישראלית דומה לתשואה הממוצעת במדינות ה-OECD. משקל הוצאות השכר והנלוות מהווה כמעט 60% מההוצאות התפעוליות במערכת הבנקאית בישראל, כאשר הממוצע הבינלאומי היה פחות מ-45%¹⁸.

בדיקת יחס היעילות¹⁹ של התאגידים הבנקאים בישראל בהשוואה לזה של בנקים במדינות ה-OECD מעלה כי נכון לדצמבר 2010 יעילותם התפעולית של התאגידים הבנקאים בישראל (1.47%) נמוכה מממוצע קבוצת המדגם (1.67%) ומדורגת הרבה מתחת ליעילותם של תאגידים בנקאים ברוב מדינות ה-OECD. מניתוח יותר פרטני עולה שחלק משמעותי מהכנסות הבנקים נובע מעמלות שחלקן הינו סכום בשיעור קבוע ו/או משתנה עם רצפה וששיעורן והגדרתן מעוגן בכללי בנק ישראל ולא מהכנסות ריבית. לפיכך מרכיב חשוב בכל פתרון להגדלת התחרותיות במערכת הבנקאית והורדת העלויות הוא התייעלות הבנקים.

חוסר כוח מיקוח מובנה של משקי הבית ועסקים קטנים בשוק האשראי הבנקאי

במערכת הנוכחית בישראל קיים חוסר כוח מיקוח מבני של משקי הבית ועסקים קטנים מול המערכת הבנקאית (כפי שנמדד באמצעות מדד "לרנר" למדידת כוח השוק), וכתוצאה מכך פלחי שוק זה הם בנחיתות מובנית בנגישותם לאשראי ובתנאי האשראי. מאידך, משקי הבית אחראים לרוב ההכנסות התפעוליות של הבנקים (בפער ניכר מכל סקטור אחר במשק) וכמו כן משקלם בחובות המסופקים והאבודים נמוך יחסית. כלומר אין מידתיות הולמת בין רמת הסיכון שפלח זה מהווה לבין ה"פרמיה" שניגבת ממנו על ידי הבנקים. לפיכך תפקיד הבנק כ"מתווך" פיננסי יעיל הגובה פרמיה בשל יכולתו להפיק מידע ולהפוך פקדונות להיצע של אשראי איננו עובד בצורה

¹⁷ קיימים כמובן גורמים אקסוגניים המשפיעים על רווחיות המערכת, אך הערותינו במסמך זה מתייחסות בעיקר לגורמים האנדוגניים.

¹⁸ אמנם יש לסייג את הצגה זו מהעובדה שהוצאות השכר בישראל כוללות רכיב מסוים של מיסוי (על הוצאות שכר) אשר מוצג בנפרד בחו"ל.

¹⁹ יחס היעילות (Efficiency Ratio) מחושב כיחס בין סך ההכנסות התפעוליות והרווח מפעולות מימון לסך ההוצאות התפעוליות והאחרות.

תקינה ולמעשה המערכת מנצלת את המצב האוליגופוליסטי להפקת רווחים עודפים מהסקטור בעל כוח המיקוח החלש יחסית.

לפי דו"ח וועדת זקן, כוח השוק המופעל על לקוחות קמעונאים חזק יותר מזה המופעל על לקוחות עסקיים, וזאת לאור קיומם של תחליפי אשראי רבים ללקוחות המגזר העסקי (כגון גיוס חוב בשוק ההון, הלוואות מבנקים זרים, או חוב הניתן על ידי גופים מוסדיים) והיעדר תחליפים ברמה נאותה ללקוחות הקמעונאים. כמו כן ישנו קושי מובנה ללקוחות קמעונאים להתקשר בעסקאות אשראי עם בנקים וגופים פיננסיים שבהם אין הם מנהלים חשבון, בגלל בעיה של מידע אסימטרי.

השליטה של שלוש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בחברות כרטיסי האשראי מחזקת את רמת הריכוזיות ואת חוסר האיום התחרותי בשוק האשראי

המצב שתואר לעיל בנוגע לתפקוד המערכת הבנקאית משליך בוודאות על שוק האשראי הישראלי. בדומה למתרחש בענף הבנקאי, שוק כרטיסי האשראי נשלט על ידי מספר שחקנים מועט. בנוסף, מיקומן ותפקידן של חברות כרטיסי האשראי גם מכתיבים ומחמירים את המתרחש בשוק זה. הריכוזיות הגבוהה, וזהות האינטרסים של חברות כרטיסי האשראי והבנקים, שתיהן מעלות באופן משמעותי את ה"פרמיה" הלא מוצדקת שמשקי הבית והעסקים הקטנים משלמים עבור שירותי אשראי.

בשוק הישראלי פועלות שלוש חברות כרטיסי אשראי שהן בשליטת שלוש הקבוצות הבנקאיות הגדולות: קבוצת לאומי שולטת בחברת לאומי קארד, קבוצת הפועלים שולטת בחברת ישראלכרט וקבוצת דיסקונט שולטת בחברת כאל. לעומת זאת, קיימים ארבעה בנקים נוספים שאינם בעלי שליטה בחברות כרטיסי אשראי: בנק מזרחי-טפחות, הבנק הבינלאומי הראשון (בידיו החזקת מיעוט בחברת כאל של 28.16%²⁰), בנק איגוד ובנק ירושלים. חברות כרטיסי האשראי מרכזות מחזור הכנסות שנתי כולל של כ-4 מיליארד שקלים.

יתירה מכך, שלוש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל מעורבות כיום בכל מקטעי הפעילות בכרטיסי אשראי – בעלות, הנפקה וסליקת (ניכיון) עסקאות שנעשות באמצעותם. כרטיסי האשראי הם אחד מתחומי הפעילות הצומחים ביותר של הבנקים. בשנת 2012 התשוואה להון העצמי (ROE) של חברות כרטיסי האשראי עמדה על 20.1% בממוצע, בהשוואה ל-10.2% עבור החברות הנסחרות במדד ת"א 25, ול-8.9% עבור הבנקים. הבעלות של הבנקים על חברות האשראי, התחרות הנמוכה בשוק, ופריסת חברות האשראי על כל מקטעי הפעילות, יוצרים זהות אינטרסים בין חברות האשראי לבין הקבוצות הבנקאיות שמעלה באופן משמעותי את רף הכניסה לשוק האשראי עבור שחקנים חדשים.

²⁰ לפי הדוחות הכספיים של שלוש חברות כרטיסי האשראי ל-31 לדצמבר 2014.

מבנה ההכנסות והפעילות של חברות כרטיסי האשראי

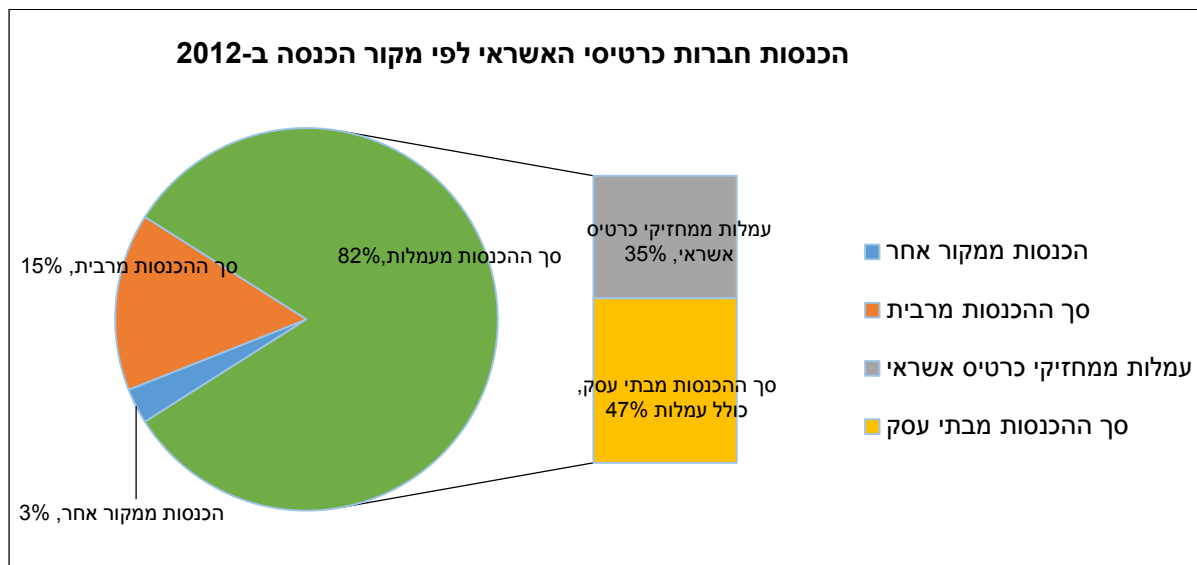
מנתוני בנק ישראל²¹ עולה כי 82% מהכנסות הענף הינן הכנסות מעמלות מבתי עסק וממחזיקי כרטיסים, ורק 15% מההכנסות נובעות מריבית. ההכנסות מעמלות בתי העסק על הסליקה מהוות 47% מסך ההכנסות, והכנסות מעמלות למחזיקי כרטיס מהוות 35% מסך ההכנסות (ר' איור 1 להלן). למרות מהותן כ"ספקי אשראי", שלוש החברות השולטות בענף היום לא מבססות את עיקר פעילותן על מתן אשראי אלא על גביית עמלות מבתי עסק (עבור סליקה) וממשקי בית המחזיקים כרטיסים (עבור הנפקה). כלומר חברות כרטיסי האשראי אינן מהוות בשוק הישראלי חלופה לבנקים מבחינת מתן אשראי, ובטח לא חלופה תחרותית מבחינת הריביות שהן מציעות.

תופעה זו מחוזקת על ידי העובדה כי השירות הנפוץ ביותר שסופק בשוק על ידי חברות האשראי מתבסס על תשלום נדחה (Deferred Debit). בעסקאות מסוג זה, הלקוח רוכש סחורות ושירותים באמצעות כרטיס ומשלם פעם בחודש או בכמה תשלומים נדחים. רק בשנים האחרונות החלו חברות כרטיסי האשראי בישראל ולפתח שימוש בכרטיס אשראי "מתגלגל" (Revolving), ולהציע העמדת תוכניות אשראי כאלטרנטיבה לקווי האשראי הבנקאי. התשלום הנדחה מהווה עד כה את רב הפעילות של חברות כרטיסי האשראי, ויש בו שני סוגים של מתן אשראי: (א) אשראי ללא ריבית, הניתן לרוכשים (משקי הבית) על ידי בתי העסק לתקופה של ימים עד חודשים. למעשה ב"אשראי" מסוג זה, בית העסק הינו נושא ברוב העלות הפיננסית הקשורה ל"אשראי"; (ב) אשראי נושא ריבית, הניתן על ידי חברת כרטיס האשראי לתקופה של כמה חודשים עד יותר משנה. בחלופה זו עלות האשראי חלה על הצרכן הסופי.

מבנה ההכנסות של חברות כרטיסי האשראי מצביע על מהות פעילותן בשוק הישראלי. עצם העובדה שרוב ההכנסות נובעות מעמלות (לעומת ריבית) מצביע על כך שפעילותן המבוססת-ריבית הינה מינורית לעומת תפקידן כ"מועדון לקוחות". מגמה זו ברת השוואה למתרחש בשוק הבנקאות, בו מבנה הכנסות הבנקים מבוסס בעיקר על עמלות (מסוג "עמלת פקיד"), לעומת הכנסות מריבית. מרכיב זה מצביע על עוות במערכת הבנקאית והאשראי.

²¹ בנק ישראל, מידע שוטף על התאגידים הבנקאים, פרק י' – כרטיסי אשראי, כניסה בתאריך: אוקטובר 2015.

איור 1: הכנסות חברות כרטיסי האשראי לפי מקור ההכנסה ב-2012



מקור: נתוני בנק ישראל, דו"ח 2014

גם פעילות הסליקה נשלטת על ידי שלוש חברות כרטיסי האשראי (שבבעלות הבנקים), מצב

שיוצר עמלות סליקה יחסית גבוהות

סליקה היא מנגנון העברת התשלום בין הקונה למוכר. הסולק הוא הגוף הפיננסי באמצעותו בית העסק מקבל את התשלום. הסולק "פונה" לחברה שהנפיקה את כרטיס האשראי (הבנק או חברת כרטיסי האשראי) ומעביר ממנה את התשלום לבית העסק. תמורת הפעולה גובה הסולק עמלה (עמלת בית העסק). לעיתים החברה הסולקת היא גם החברה המנפיקה, ולעיתים מדובר בשתי חברות שונות. במקרה האחרון הסולק משלם למנפיק עמלה הנקראת "עמלה צולבת", והיא גלומה בעמלת הסליקה שנגבית מבית העסק (ר' טבלה 1 להלן).

כיום שוק הסליקה בישראל הינו מאוד ריכוזי, ולמעשה נמצא בשליטה של שלוש חברות כרטיסי האשראי (ישראכרט, כאל ולאומי קארד), שנמצאות בעצמן בבעלות הבנקים. למרות הירידה בעמלות הסליקה, כתוצאה מהוראות הממונה על ההגבלים העסקיים בשנים האחרונות, המגזר עדיין מתאפיין בתחרות מוגבלת.

החסם החוזי-טכנולוגי, שליטה של הבנקים בחברת שב"א (שירותי בנק אוטומטיים)

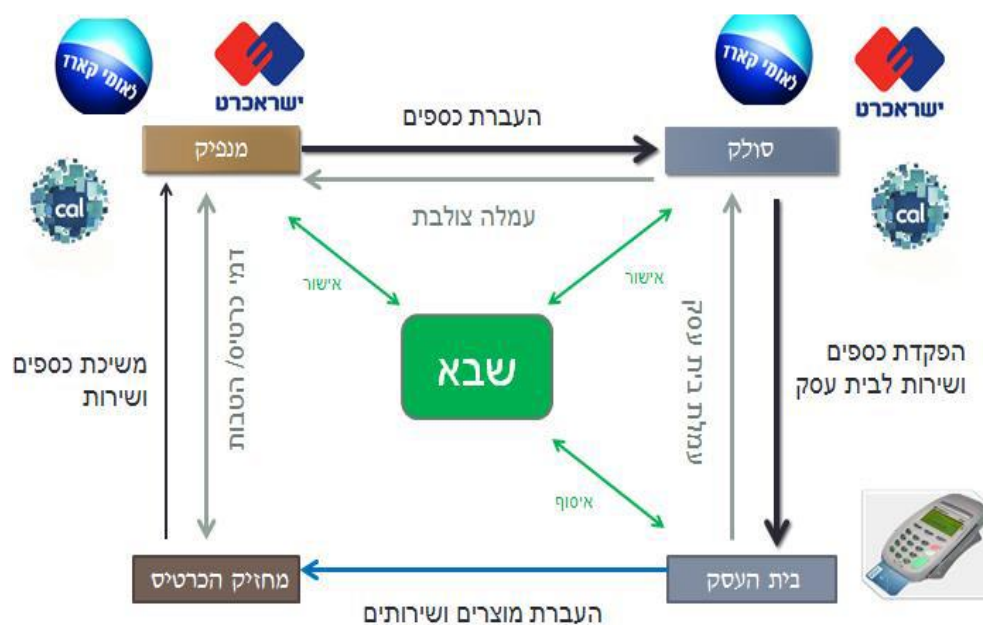
על מנת שעסקה בכרטיסי חיוב תתבצע נדרשים המנפיק והסולק להתקשר חוזית וטכנולוגית. במדינות אחרות, התקשרות זו מתבצעת בדרך כלל על ידי הצטרפות לרשת המגדירה את הכללים המשפטיים להתקשרות והמספקת ממשק טכנולוגי. דוגמאות לרשתות כאלו הן ויזה ומאסטרקרד. ההתקשרות החוזית מסדירה את מועדי העברת התשלום ומידת האחריות שבה נושא כל צד במצבים שונים. הממשק הטכנולוגי מאפשר העברה אלקטרונית של בקשת אישור בין הסולק והמנפיק, סליקת העסקה, העברת הכספים מהמנפיק לסולק במועד המוסכם, וכן טיפול במקרים שונים של החזרי חיוב (Chargeback).

בישראל קיים הסכם המסדיר את מערכת היחסים החוזית בין שלוש חברות כרטיסי האשראי. ההתקשרות טכנולוגית נעשית באמצעות הממשק הטכנולוגי היחידי עבור עסקאות בכרטיסי חיוב, כאשר ממשק זה מתופעל על ידי חברת שירותי בנק אוטומטיים בע"מ (שב"א). שב"א נמצאת בבעלות משותפת של הבנקים (המחזיקים גם בחברות כרטיסי האשראי). כפי שמודגם באיור להלן, שב"א אוספת את כל עסקאות כרטיסי החיוב המבוצעות בבתי עסק בישראל, מעבירה אותן אל הסולק והמנפיק הרלוונטיים, מחזירה מהם הודעת אישור (או דחייה) לביצוע העסקה ומבצעת את ההתחשבנות בין חברות כרטיסי האשראי. מעמד זה הופך את שב"א לתשתית חיונית לכל גוף המבקש לפעול בתחום כרטיסי החיוב. טיוטת החוק שפרסם בנק ישראל ב-10 בנובמבר 2015 נועדה לעודד כניסת שחקנים נוספים לפעילות הסליקה ולתמוך בתחרות בתחום סליקת עסקאות בכרטיסי האשראי.

טבלה 1: ממשק בין השחקנים בשוק כרטיסי האשראי

שחקן	פעילות עסקית	סוגי עמלות	תזרימים כספיים
המנפיק	הגוף שמספק ללקוח את כרטיס האשראי על פי הסכם ביניהם, בהתבסס על סעיף 7 בחוק כרטיסי חיוב, התשס"ו – 1986. כפי שנאמר בשוק הישראלי שלושה תאגידים מנפיקים כרטיסי אשראי: ישראלקרט, כרטיסי אשראי לישראל, ולאומי קרד. בחלק לא מבוטל מהמקרים הנפקת כרטיסי החיוב מבוצעת בשיתוף פעולה של אחת החברות עם צד שלישי, כגון תאגיד בנקאי, בנק הדואר או רשת קמעונאית, אולם לא מבוצעת בישראל הנפקת כרטיסי חיוב שלא מעורבת בה אחת משלוש החברות.		<p>העמלה צולבת מועברת מתוך עמלת בית העסק מהסולק למנפיק</p> <p>עמלת לקוח עבור הנפקת כרטיס /או העמדת אשראי</p>
הסולק	<p>המוסד הפיננסי שבאמצעותו בית העסק מקבל את התשלום, בהתבסס על חוזה בין שניהם. הסולק מתחייב לזכות את בית העסק באופן מובטח מראש, תמורת עמלה.</p> <p>כפי שנאמר, שלוש חברות כרטיסי האשראי הן בו זמנית גם המנפיקות היחידות וגם הסולקות היחידות.</p>	<p>בפועל הסולק מקבל על עצמו את הסיכון המגולם "בחוב" כנגד תשלום "פרמיה" שמשולמת לו על ידי בית העסק, או עמלת בית העסק בעבור שירותי הסליקה.</p> <p>במקרה בו הסולק והמנפיק הינם שתי חברות שונות, הסולק משלם למנפיק עמלה צולבת. לכן עמלה זו תגולם בעמלת בית העסק שהסולק גובה כ"תשלום העברה".</p>	<p>עמלת בית העסק</p>
בית העסק	<p>בית העסק לוקח על עצמו לכבד את כרטיסי האשראי שהונפקו ללקוחות החברה המנפיקה.</p>	<p>בית העסק משלם לסולק את עמלת בית העסק - או עמלת סליקה - בעבור שירותי סליקה הניתנים לו. עמלת בית העסק מגלמת גם את העמלה הצולבת</p>	<p>עמלת בית העסק "המכילה" עמ' צולבת כאשר המנפיק והסולק לא זהים</p>
הלקוח הסופי		<p>הלקוח משלם לחברה המנפיקה עמלת לקוח וכמובן תשלום עבור רכישת המוצר.</p>	

איור 2: החסם הטכנולוגי, דרך שירותי בנקאות אוטומטיים



מקור: הרשות להגבלים העסקיים, 2014

חסמים במערכת הבנקאות הישראלית

קיימים במערכת הבנקאית הישראלית כמה סוגי חסמים:

(א) החסם הרגולטורי מטעמי יציבות, שמטרתו לגדר את הסיכון המקרו-כלכלי (Macro-Prudential Risk), נוצר בעיקר מהסיבה שלמשברים במערכת הפיננסית יש יכולת התעצמות והתפשטות מהירה ועוצמתית לכלל המשק. מכאן שפיקוח הדוק על מערכת זו מאפשר לצפות מראש את הסיכונים החלים עליה²². מסיבה זו, לדוגמה, בנק ישראל מכתב דרישות הון עצמי

²²Maskin (2015).

מינימליות החלות על כניסת שחקנים חדשים לענף הבנקאי. מטיבן, דרישות אלו קובעות את גודל וסוג השחקנים שמורשים לספק שירותים פיננסיים לצרכן הישראלי.

(ב) חסמים הקשורים ליתרון לגודל: קיימות תשתיות כגון מערכות מידע בנקאיות, או מערכות סליקה בשוק האשראי, בעלות עלות גבוהה גם מבחינת העלות השקועה (sunk cost) שלהן בשלב ההקמה, וגם מבחינת עלות התחזוקה שלהן במישור התפעולי. מצב כזה מצדיק שימוש בספקי שירות חיצוניים כמו חברות מערכות מידע לקבלת שירותים מסויימים, כגון תמחור אופטימלי של אשראי בנקאי, או תפעול מערכות סליקה משותפות, וכדומה. יחד עם זאת, פיצול פונקציות הליבה של הבנק בין גורמים שונים מהווה סיכון מסוים לחוסן המערכת כולה, כפי שנצפה בשוק האמריקאי בעת משבר ה-sub-prime, בו פיצול בין פונקציות הערכת הסיכון של תיק האשראי של לקוחות על ידי חתמים לבין פונקציית שירות החוב על ידי חברות שירות היה אחד הגורמים לקריסת המערכת.²³

(ג) חסמים שנובעים ממאפייני הענף ככלכלת "רשתות": חסמים אלו קיימים במיוחד בשוק כרטיסי האשראי: ככל שכרטיס אשראי נפוץ יותר, התועלת של לקוח חדש משייכות לרשת זו רבה יותר. כרטיס אשראי של מועדון לקוחות שיש בו מספר מצומצם של משתמשים לא יזכה את הלקוח באותם יתרונות, הטבות, ותנאים בהשוואה לכרטיס מועדון אליו שייכים מספר רב של צרכנים.²⁴

לסיכום, קיימים במערכת הבנקאית-פיננסית חסמי הון, חסמי מידע, חסמים רגולטורים וחסמי מעבר מסויימים. לכן, לדעתנו, העיקרון המנחה לביצוע רפורמה בתחום זה הוא עקרון של הסרת החסמים הקיימים אם וכאשר חסמים אלו גורמים לעיוותים ולחוסר יעילות בהקצאות משאבים.

²³ Diamond and Rajan (2009), Keys, Mukherjee et al. (2008)

²⁴ Gary Becker, *Network Economics*

בעלות הבנקים על חברות כרטיסי האשראי וממשק ביניהם

מוטגי אשראי עצמיים או בשיתוף פעולה מסחרי	פעילות חברת האשראי	חברות אשראי המוחזקות ע"י חברות האשראי	חברת האשראי	אחוז החזקות	בבעלות
ישראלכרט (מוטג פרטי)	הנפקה סליקה תפעול		תשלובת ישראלכרט	98.2%	בנק הפועלים
מסטרקארד (ברשיון של Mastercard International Inc.)	הנפקה בלבד בשיתוף עם חברת יורופאי				
עבור קבוצת הפועלים, קבוצת מזרחי טפחות קבוצת הבנק הבינלאומי הראשון, ובנק איגוד	הנפקה של כרטיסי אשראי בנקאים				
"אשמורת" להסתדרות המורים, "הוט" להסתדרות ההנדסאים והטכנאים "חבר" לצבע קבע, וכרטיס ללשכת עוה"ד	הנפקת כרטיסי אשראי חוץ בנקאים בשיתוף פעולה מסחרי עם מועדוני לקוחות ו/או איגודים מקצועיים				
כרטיס אשראי מתגלגל "MORE"	הנפקה				
תוכניות אשראי למחזיקי כרטיסי אשראי של החברה + מתן הלוואות	הפעלה				
אמריקן אקספרס (כרטיס מקומי וח"ל)	הנפקה סליקה תפעול	פועלים אקספרס בהחזקת ישראלכרט		100% החזקות?	
ויזה (כרטיס מקומי וח"ל)	הנפקה סליקה תפעול	אמינית בהחזקת ישראלכרט		100% החזקות?	
ויזה	הנפקה סליקה תפעול		חברת כ.א.ל., כרטיסי אשראי לישראל	71.84% 28.16%	בנק דיסקונט הבנק הבינלאומי
מסטרקארד (החל מיוני 2007)	סליקה שיווק ותפעול				
דיינרס	סליקה שיווק ותפעול	חברת דיינרס קלאב ישראל, בשליטה משותפת עם רשת הריבוע הכחול ישראל וקבוצת דור אלון			
מסטרקארד	שיווק				
קבוצת דיסקונט קבוצת בינלאומי קבוצת מזרחי טפחות בנק איגוד בנק ירושלים	הנפקה של כרטיסי אשראי בנקאים				
מוטג "YOU" ביחד עם קב' דור אלון - הריבוע הכחול, שת"פ עם סלקום בשירותי אשראי סלולרי	הנפקת כרטיסי אשראי חוץ בנקאים בשיתוף פעולה מסחרי עם מועדוני לקוחות ו/או איגודים מקצועיים				
מאסטרקארד (בהסכם רשיון עם Mastercard International Inc.) ויזה (בהסכם רשיון עם Visa International Inc.)	הנפקה סליקה			חברת לאומי - קארד	80% 20%
בנק לאומי בנק ערבי ישראלי מועדוני צרכנים וארגונים מקצועיים	הנפקת כרטיסי אשראי בנקאים חוץ בנקאים				
מאסטרקארד (החל מאפריל 2002)	סליקה				
Multi (מוטג פרטי)	הנפקת כרטיס אשראי מתגלגל				
	הנפקת כרטיסי נטענים (Pre-Paid) וכרטיסי מתנה (Gift Card) ופיתוח מדבקת אשראי (Fast Pay) המודבקת לפלאפון				
			אין בבעלות בנקים אלו חברות כרטיסי אשראי		קבוצת מזרחי טפחות בנק איגוד בנק ירושלים

נספח ב – צעדי המדיניות שננקטו בשנים האחרונות בנושא תחרות מערכת הבנקאית-פיננסית

הרגולציה הבנקאית עוסקת בשני תחומים עיקריים:

- התחום הארגוני-מנהלי, העוסק בהקמת בנק, ניהולו הפנימי, ביצוע המדיניות הכלכלית של הממשלה, ואופן הפיקוח עליו.

- התחום העסקי, העוסק בשירותים הבנקאיים השונים שנותן הבנק ללקוחותיו, וחל על מערכת היחסים בין הבנק לבין הלקוח, הערב וצדדים שלישיים בקשר למתן השירותים האמורים.

להבחנה בין שני תחומים אלו של הרגולציה הבנקאית יש חשיבות רבה: כל אחד מהם נועד לשרת מטרות אחרות, מבוסס על מקורות משפטיים נפרדים, ובעל תכונות אופייניות נבדלות. בעוד שהרגולציה בתחום הארגוני-מנהלי משקפת בעיקרה את אינטרס היציבות, הרגולציה של התחום העסקי משקפת את אינטרס הצרכן.

בנובמבר 2015 פרסמה המפקחת על הבנקים **טיוטות לעדכון מדיניות רישוי חברות הסליקה, ועדכון לקריטריונים למבקשי היתר לשלוט ולהחזיק באמצעי שליטה בחברות הסליקה ובחברות כרטיסי האשראי**. טיוטות אלו משקפות כמה החלטות בנוגע לשליטת הבנקים ומספר הקלות לגרעיני שליטה בחברות כרטיסי אשראי ובחברות הסליקה:

- **הפרדה בין חברות כרטיסי אשראי לבנקים**: הפועלים ולאומי המחזיקים בנתח שוק של יותר מ-20% מהאשראי הקמעונאי יצטרכו למכור את חברות כרטיסי האשראי שלהם, אך חברת כאל תישאר בשליטת הבנקים - דיסקונט והבינלאומי. בנוסף, בנק מזרחי טפחות, כיום היחיד מבין חמשת הבנקים הגדולים שלא מחזיק בחברת כרטיסי האשראי, לא יוכל לקנות חברת כרטיסי אשראי.

- **הפחתת גודל גרעין השליטה המינימלי** מ-50.1% ל-20% בסולק גדול (כל שלוש חברות כרטיסי אשראי הגדולות בשוק) ו-25% לסולק אחר.

- **הקלה בדרישות החוסן הפיננסי של בעל השליטה בסולק** לרמה של 150% כנגד האינטרס ההוני, לעומת 250% היום בבנקים כיום.

- **הקלה ב"הגדרה" של סוג בעל השליטה בחברות הסליקה**. בנק ישראל יאפשר החזקת אמצעי שליטה בסולק (במישרין או בעקיפין) באמצעות תאגידיים שעד היום נאסר עליהם להשתתף

בשרשרת השליטה. כך, למשל, חברה ריאלית או קרנות השקעה יוכלו להרכיב גרעין שליטה בסולק.

- **הקלה בהגדרה של סוג השליטה בסולק.** הבעלות על סולק או חברת כרטיסי האשראי תוכל להיות מבוזרת לחלוטין או בעלות במבנה של גרעין שליטה. לצורך כך נדרשים תיקוני חקיקה, אשר יחילו הסדרים דומים לאלו החלים ביחס לתאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה.

- **מגבלה על חברות ביטוח ובתי השקעות.** גוף מוסדי גדול לא יוכל לשלוט בסולק גדול - בהתאם להגדרות של החוק לצמצום הריכוזיות במשק מדובר בגוף מוסדי משמעותי עם הכנסות של 6 מיליארד שקלים בשנה או מונופול עם הכנסות של 2 מיליארד שקלים בשנה. המשמעות היא כי כל חברות הביטוח הגדולות במשק וכן בית ההשקעות פסגות לא יוכלו לרכוש את חברות כרטיסי האשראי.

בנוסף, בנק ישראל מתכוון ליצור **מדרגת פיקוח חדשה ונמוכה יותר מרמת הפיקוח על הבנקים.** בכך מבקש הבנק להקל על חברות כרטיסי האשראי, שאינן מגייסות פקדונות מהציבור ופעילותן כרוכה בסיכונים פחותים מאלה של הבנקים.

הקלה נוספת היא **הסרת חסם טכנולוגי בהתחברות למערכת כרטיסי חיוב,** כך שתינתן האפשרות לסולק חדש, לאחר קבלת רישיון מבנק ישראל, להתחבר למערכת כרטיסי החיוב על בסיס הסכם שיחתום עם סולק קיים, שיארח את הסולק החדש על התשתיות שלו (במתכונת של מאגד). האירוח יינתן לתקופת זמן מוגבלת (לדוגמה, עד לקבלת האישורים הנדרשים מהארגונים הבינלאומיים לצורך סליקה עצמאית של מותגיהם ועד למעבר חלק משמעותי מפעילות הסליקה בישראל למערכת כרטיסי החיוב החדשה).

ביולי 2015 פרסם המפקח על הבנקים **תיקון כללי לבנקאות, התשס"ח - 2008,** שמטרתו להביא לצמצום העמלות הנגבות מהלקוחות על ידי התאגידים הבנקאים.

בפברואר 2015 הוגש דו"ח סיכום של **צוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע.**

בדצמבר 2011 מונה על ידי משרד האוצר ונגיד בנק ישראל, **הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, "וועדת זקן",** שהגיש דו"ח מסכם במרץ 2013. "וועדת זקן" (על שם ראש הוועדה, המפקח על הבנקים, דודו זקן) הוקמה בעקבות המלצות וועדת טרכטנברג.

ב-2011 מונתה **וועדת טרכטנברג.** היא קבעה כי ריכוזיות מערכת הבנקאות גורמת לעלויות עודפות של 8 מיליארד שקלים בשנה.

ב-2005 **בוצעה רפורמת בכר**, כרפורמה בשוק ההון בישראל שנערכה לאור מסקנות "וועדת בכר" בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר ד"ר יוסי בכר, שאושרה בכנסת בסדרת חוקים באוגוסט 2005, והוטמעה לאחר מכן. מטרת הרפורמה היא הפחתת הריכוזיות של המערכת הבנקאית בשוק ההון. עיקרי הרפורמה הם סיום הבעלות של הבנקים על קופות הגמל וקרנות הנאמנות, עידוד התחרות בתחומי השקעות אלה, הגברת התחרות בתחום החיסכון הפנסיוני והגברת הגיוון של אמצעי המימון במשק, ליצירת תחרות לאלו המוצעים על ידי הבנקים. הרפורמה הוצעה בעקבות ניגוד העניינים ששרר בקרב הבנקים בארץ: מחד הבנקים היו הגוף המייעץ למשקי הבית באשר לאפיקי ההשקעה, ומאידך הם היו בעלי אינטרסים או בעלי שליטה באותם האפיקים (בעלות חלקית, בין אם דרך מניה ששייכת לבעל חוב של הבנק, ובין אם בהשקעה כבעל עניין בחברות במשק). ההנחה היא שיועץ ההשקעות של הבנק לא יכול לשרת בו זמנית ובאופן נאמן, גם את הלקוח המבקש את אפיק ההשקעה המשתלם ביותר וגם את האינטרס של הבנק המעסיק אותו, והמכתיב השקעה במוצרי השקעה של הבנק עצמו. קרנות הנאמנות וקופות הגמל שנמצאו בידי הבנקים ריכזו את מירב הנכסים בתחום עד לתחילת הרפורמה. הרפורמה חייבה את הבנקים למכור את קופות הגמל וקרנות הנאמנות שברשותם תוך ארבע שנים. תוצאה נוספת מצופה של הרפורמה הייתה הגברת התחרות בשוק החיסכון הפנסיוני. כתוצאה מכך הורשו הבנקים לעסוק בהפצה של תכניות ביטוח פנסיוני. תפקידו של יועץ ההשקעות בבנק קיבל גוון נוסף כך שהוא מורשה לשמש גם כיועץ פנסיוני. הרפורמה נועדה לייצר תחרות בתחום העמלות על שירותי הבנק, אולם משא ומתן ארוך מול נציגי הבנקים והגופים האחרים בוועדות הכנסת הוביל לפשרה: הבנקים יוכלו להציע חבילות ומסלולים הכוללים צירופי עמלות בשם "עמלות הפצה" והלקוחות יאלצו לנסות ולהתמקח כדי לקבל הנחה.

בשנת 2002 חוקק **חוק נתוני האשראי, תשס"ב - 2002**: החוק מאפשר העברת מידע על היסטוריית האשראי של לקוחות לבנקים חדשים (או יותר נכון למאגר מרכזי המנוהל על ידי חברה פרטית לניהול נתונים (כגון BDI), במטרה להקל על כניסתם של בנקים חדשים בתחום האשראי ולהגביר את התחרות בין הבנקים לבין עצמם או לספקי אשראי אחרים. ללא חוק נתוני אשראי, בנקים חדשים יתקשו להיכנס לתחרות, מאחר שהם אינם יודעים אם הלקוח שעומד מולם הוא לקוח טוב, ובהתאם לקוחות כבולים לבנק "המסורתי" שלהם כי רק בידי נגיש כל המידע לגבי התנהלות האשראי שלהם. לפני עשור עו"ד שטרומ נאבק שחוק נתוני האשראי יכלול נתוני אשראי מלאים (כלומר נתונים חיוביים ושיליים). כיום, החוק הקיים מאפשר העברת נתונים שיליים בלבד, מחשש לפגיעה בפרטיות הלקוחות.

חומר קריאה ומקורות

- ✓ הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל, שנערך ונחתם בתאריך ה-29 באפריל 2015, י' באייר תשע"ה
- ✓ סקירה שנתית, בנק ישראל, המפקח על הבנקים, יוני 2015
- ✓ תיקון לכללי הבנקאות, התשס"ח – 2008, אתר בנק ישראל:

<http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/DraftsFromTheSupervisorOfBanks/Pages/Default.aspx>

- ✓ הוועדה להגברת התחרות במערכת הבנקאית, דו"ח סופי, מרץ 2013 (דו"ח זקן).
- ✓ אתר בנק ישראל.
- ✓ כנסת ישראל, וועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים ברשות משה כחלון, יו"ר וועדת הכלכלה, יוני 2007.
- ✓ מכון ון ליר, מבט על המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית, אוגוסט 2014.
- ✓ העיוות הטמון במבנה המחיר של עמלות המשולמות לבנקים על ידי משקי הבית - חוות דעת מאת דרור שטרם.
- ✓ כיצד ניתן לקדם את התחרותיות של המשק הישראלי? מצגת שהוכנה על ידי איציק דבש לוועדה הבין-משרדית לקידום התחרותיות, אפריל 2011.
- ✓ על הסכמים בעניין העמלות הבנקאיות, הגבלים עסקיים ופיקוח על שוק הבנקאות, אייל חסקל, עומר בכמן, ענבל רובינוביץ' וליאור אבו.
- ✓ נייר עמדה המוגש על ידי התנועה למען איכות השלטון לוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאים והפיננסיים הנפוצים בישראל.
- ✓ כך "מורחת" קרנית פלוג את תוכניתו של משה כחלון, גלובס, 5 במאי 2015.
- ✓ דו"ח זקן: המנהלים והעובדים הוותיקים הם הנהנים מהיעדר התחרות במערכת הבנקאות, הארץ, 16 ביולי 2012.