

הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל

כולל התייחסות לדוח
הביניים של הוועדה
להגברת התחרות בשירותים
הבנקאיים והפיננסיים
הנפוצים בישראל
(ועדת שטרום)

סנדרין פיטוסי
ד"ר אבי טילמן
ד"ר מיכאל שראל



סיוון תשע"ו - יוני 2016
נייר מדיניות מס' 28

סנדרין פיטוסי

חוקרת בכירה בפורום קהלת לכלכלה

תלמידת תואר שלישי באוניברסיטה העברית בירושלים, עם התמחויות בכלכלה מימונית, מדיניות ורציונאליות, תזת הדוקטור מתמקדת בתחום הדיור ובנקאות. בעלת נסיון רב ביעוץ ומחקר כלכלי תומך מדיניות. בעלת תואר שני (בהצטיינות) במנהל עסקים, עם מגמת התמחות בכלכלה פיננסית ומדיניות.



ד"ר אבי טילמן

חוקר בכיר בפורום קהלת לכלכלה

מרצה באוניברסיטת בר-אילן, עשה פוסט דוקטורט ב-UCL בלונדון, עוסק בכלכלת עבודה, משפחה והגירה. בעל תואר דוקטור מאוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון בהצטיינות יתירה בכלכלה וחשבונאות מאוניברסיטת בר-אילן.



ד"ר מיכאל שראל

ראש פורום קהלת לכלכלה

msarel@kohelet.org.il

כיהן ככלכלן הראשי במשרד האוצר והממונה על הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים. עמד בראש אגף כלכלה ומחקר בקבוצת הראל ביטוח ופיננסים. עבד בקרן המטבע הבינלאומית (IMF), בבנק ישראל ובמשרד האוצר. בעל תואר דוקטור בכלכלה מאוניברסיטת הרווארד, ותואר ראשון בהצטיינות במדעי המחשב ובכלכלה מהאוניברסיטה העברית.



הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל

כולל התייחסות לדוח
הביניים של הוועדה
להגברת התחרות בשירותים
הבנקאיים והפיננסיים
הנפוצים בישראל
(ועדת שטרומ)¹

סנדרין פיטוסי
ד"ר אבי טילמן
ד"ר מיכאל שראל



סיוון תשע"ו - יוני 2016
נייר מדיניות מס' 28

**הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל
כולל התייחסות לדוח הביניים של הוועדה להגברת התחרות
בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל (ועדת שטרומ)
סנדרין פיטוסי, אבי טילמן ומיכאל שראל**

נדפס בישראל, סיוון תשע"ו - יוני 2016

מסת"ב 978-965-7674-30-7 ISBN



תוכן העניינים

1	א. מבוא והמלצות מרכזיות.....
3	ב. נתוני רקע: המערכת הבנקאית-פיננסית ושוק האשראי בישראל.....
17	ג. צעדי המדיניות שננקטו בשנים האחרונות.....
21	ד. דוח הביניים של ועדת שטרם.....
33	ה. צעדי מדיניות נוספים או משלימים בשוק האשראי.....
35	ו. שינוי במבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית.....
37	נספח: חומר קריאה ומקורות.....
39	הערות.....





א. מבוא והמלצות מרכזיות

1. מבוא

בעקבות ההסכם הקואליציוני מונתה בחודש יוני 2015 ועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים³ בראשות עו"ד דרור שטרומ, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים (להלן: "ועדת שטרומ" או "הוועדה").

הוועדה התבקשה להתמקד בשלושה נושאים:

1. הכנסת שחקנים חדשים לתחרות באספקת שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, לרבות באמצעות הפרדת הבעלות בין הבנקים לחברות כרטיסי האשראי;
2. נקיטת הצעדים המשלימים הדרושים כדי לעמוד בכך;
3. הסרת חסמים לקידום התחרות.

ועדת שטרומ הגישה את מסקנותיה ב-14 בדצמבר 2015.

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

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

מהלכי המדיניות שהוצעו בהסכם הקואליציוני מכסים ספקטרום רחב של תחומים ופעילויות. קווי המדיניות בהסכם זה גובשו על בסיס עבודתן של ועדת טרכטנברג וועדת זקן, שמונו בעבר על ידי הממשלה (משרד האוצר, בנק ישראל ומשרד המשפטים) לבחינת יעילותה של המערכת הבנקאית והפיננסית. המטרה המוצהרת של המדיניות המוצעת בהסכם היא להתגבר על סימפטומים שזוהו היטב על ידי ועדת טרכטנברג ובעקבותיה גם על ידי ועדת זקן.²

יש ליצור תקן טכנולוגי אחיד, העומד בנורמות בינלאומיות, להסדרת מערך הסליקה בישראל ולעידוד כניסתם של שחקנים חדשים.

אין היגיון ביצירת מצב שבו הפרט נהנה מהטבות מס על חשבון הציבור – לכאורה כדי שיחסוך לקצבה פנסיונית – והוא משתמש ב"חיסכון" זה לצריכה.

יש לדאוג להקצאת סיכונים הולמת בין ההשתתפות העצמית של המלווים החדשים לבין השתתפות הממשלה בסיכון האשראי המערכת, תוך יצירה של מדרג אחריות.

יש חשיבות רבה בהחלה של ביטוח פיקדונות על כלל הבנקים בענף, אך כדאי לקבוע תקרה נמוכה יחסית להיקף הפיקדון המבוטח של לקוח יחיד בכל בנק. כמו כן יש להגביל את מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פיקדון שיבוטח על ידי הרשות המבטחת. אין צורך בביטוח של נכסי לקוחות.

יש להשלים את חקיקת חוק נתוני אשראי כפי שאושר בוועדת השרים.

נדרשת הקמה של רשות רגולטורית מאוחדת, שתקבל את הסמכויות של שלושת הגופים הקיימים (כולל הפיקוח על הבנקים). הרשות המאוחדת יכולה להיות אחת משלוש: (א) רשות עצמאית שאינה כפופה למשרד האוצר או לבנק ישראל; (ב) רשות שהיא חלק אינטגרלי מבנק ישראל; (ג) רשות שאינה חלק מבנק ישראל אך היא כפופה לנגיד בנק ישראל.

במאמר זה נציג נתונים על אודות המערכת הבנקאית-פיננסית ושוק האשראי בישראל ונסקור את צעדי המדיניות שנקטו בשנים האחרונות בנושא התחרות במערכת זו. בהמשך נתאר את קווי המדיניות שפורטו בדוח הביניים של ועדת שטרומ, נסביר את הרציונל הכלכלי שמאחוריהם ונציג את המלצותינו. כמו כן נתייחס לכמה נקודות שנכללו במנדט של הוועדה והוועדה המעיטה לדון בהן, כגון צעדי מדיניות נוספים או משלימים בשוק האשראי, שינוי מבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית ומשילות בסקטור הפיננסי-בנקאי.

2. המלצות מרכזיות

אנו מסכימים עם רוח ועדת שטרומ שלפיה יש להגביר את התחרות בשוק הבנקאות הסובל מריכוזיות יתר, ומסכימים עם חלק ניכר מהמלצות הביניים של הוועדה; עם זאת, הגענו לכמה מסקנות והמלצות נוספות:

יש להחיל על השחקנים הקיימים בשוק כללים מחמירים יותר בנוגע לשקיפות העמלות והריבית שהצרכן משלם עבור שירותי האשראי וניהול חשבון העו"ש.

איננו יכולים להצביע על ניגוד עניינים מהותי, המצדיק או מנתיב מהלך מדיניות קיצוני לאיסור הנפקה של כרטיסי אשראי כפי שמציעה הוועדה; לדעתנו איסור שליטה של הבנקים על חברות כרטיסי אשראי הוא צעד הכרחי ומספיק לעידוד התחרות.

אם מפרידים את חברות כרטיסי האשראי מהבנקים כדי שלא יהיה לבנקים כוח עודף אל מול הלקוחות בשליטה על חברות כרטיסי אשראי (ואולי גם בהנפקת הכרטיסים), הפרדה זו צריכה לחול על כל הבנקים.



ב. נתוני רקע: המערכת הבנקאית-פיננסית ושוק האשראי בישראל

”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 המערכתית, ובכך משפיעות על יציבות המערכת לטווח הארוך.”

פרק זה מתייחס למערכת הבנקאית-פיננסית תוך התמקדות מיוחדת בענף מרכזי במערכת זו – ענף האשראי הקמעונאי – ששאלת יעילותו עוררה דיון נרחב בשנים האחרונות. כידוע, תפקידם המרכזי של מתווכים פיננסיים במשק (בנקים או חברות כרטיסי אשראי) הוא להמיר פיקדונות לאשראי או לתווך בין סוכנים כלכליים עם מימון עודף לאלו עם מימון חסר.

1. מבנה השוק ומידת הריכוזיות של המערכת הבנקאית בישראל

רמת הריכוזיות של המערכת הבנקאית בישראל גבוהה בהשוואה למדינות המפותחות. מדד CR2, המודד את משקל שתי הקבוצות הגדולות בסך הנכסים, עמד בסוף שנת 2014 על 4.57% מדד CR3, המודד את משקלן של שלוש הקבוצות הגדולות, עמד על 7.2%. מדד הרפינדל-הירשמן (המאוחד) לריכוזיות הענף, מדד HHI, עמד על 21% – גבוה בהרבה ממוצע מדד הריכוזיות במדינות האיחוד האירופי, שעמד באותה עת על 5,11% וגבוה ממדד הריכוזיות ברוב המערכות הבנקאיות באיחוד.⁶

”בעשור האחרון התאפיינה מערכת הבנקאות המקומית בתהליך הדרגתי של מיזוגים ורכישות מתוך ניסיון לנצל יתרונות למגוון ויתרונות לגודל.“

ריכוזיות מוגזמת משפיעה על כל הפרמטרים של מערכת תחרותית רבות 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, מתקיימת בה תופעה המוכרת בספרות ובפרקטיקה כ”גדולים מכדי ליפול” (Too Big To Fail). כאשר גופים פיננסיים נהפכים לגדולים מכדי ליפול, הם עלולים לקחת סיכונים גדולים יותר – וכהשלכה מכך לפגוע ביציבות המערכת כולה. לכן, במערכת מבוזרת ותחרותית יותר גם מידת היציבות גבוהה יותר.

נכון לדצמבר 2014 פעלו בישראל 22 תאגידי בנקאיים: 15 בנקים מסחריים, ארבעה סניפים של בנקים זרים ושלושה מוסדות פיננסיים אחרים.⁷ המערכת הבנקאית בישראל מורכבת מחמש קבוצות בנקאיות גדולות (הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי-טפחות והבינלאומי), ששיעור נכסיהן מסך נכסי הבנקאות המסחרית עמד בדצמבר 2014 על כ-94%; משלושה בנקים עצמאיים (איגוד, ירושלים ודקסיה) ומארבעה סניפים של בנקים זרים, ששיעור נכסיהם יחד עומד על פחות מ-6%.

בעשור האחרון התאפיינה מערכת הבנקאות המקומית בתהליך הדרגתי של מיזוגים ורכישות מתוך ניסיון לנצל יתרונות למגוון ויתרונות לגודל. במסגרת התהליך מוזגו הבנקים למשכנתאות בפעילות של בנקי-האם שלהם, ונרכשו שלוש חברות-בנות של בנק הפועלים על ידי התאגידי הבינוניים. שינויים אלו סייעו להקטנת חלקו של בנק הפועלים במערכת ולחיזוק התאגידי הבינוניים על חשבונם. לאחר תהליך הפרטה ארוך שנמשך יותר משני עשורים, רוב-רובם של התאגידי הבנקאיים נמצא כיום בידיים של הציבור ושל בעלי גרעין השליטה. בנק לאומי הוא הקבוצה הבנקאית היחידה במערכת שיש בה עדיין החזקה ממשלתית (כ-6.5%). מערכת הבנקאות בישראל שמרה בשנים האחרונות על חוסנה על אף האטה בצמיחה העולמית והמקומית.

”לפי הגישה הקלאסית
לארגון תעשייתי (או גישת
מבנה-התנהלות-ביצועים),
ביצועי הפירמות נובעים
מהתנהלותם בשוק מסוים
בהתאם למבנה השוק
המשפיע עליהן. לפי גישת
האיום התחרותי יש גורם
מרכזי – מלבד מבנה
הבעלות ומספר השחקנים
בשוק – המשפיע על
התחרותיות והיעילות הענף
(והוא האיום התחרותי).“

2. תחרותיות וחסמים בענף הבנקאות הישראלית

יש שתי גישות תאורטיות מרכזיות הרלוונטיות לבחינת התחרותיות של המערכת הבנקאית ויעילותה. לפי הגישה הקלאסית לארגון תעשייתי (או גישת מבנה-התנהלות-ביצועים),⁸ ביצועי הפירמות נובעים מהתנהלותם בשוק מסוים בהתאם למבנה השוק המשפיע עליהן. לפי גישת האיום התחרותי יש גורם מרכזי – מלבד מבנה הבעלות ומספר השחקנים בשוק – המשפיע על התחרותיות והיעילות הענף (והוא האיום התחרותי). איום זה בא לידי ביטוי בחסמי כניסה ויציאה ובקיומם של מוצרים או שירותים תחליפיים, כלומר: באופן שבו הפירמות הפעילות תופסות את הסבירות של איום תחרותי בשוק.⁹ לא ברור מה האיום התחרותי בשוק האשראי למשקי בית ועסקים קטנים, אם בכלל יש כזה בישראל.

לדעתנו, בניית השוק הישראלי ובהסדרתו יש לשלב בין שתי גישות אלו. מחד גיסא יש גבולות ברורים יחסית לגודל השוק המרבי בישראל, במיוחד לאור העובדה שניסיונות של בנקים ישראליים לצאת מחוץ לגבולות ישראל לא צלחו בשנים האחרונות; מאידך גיסא, לפי תפיסת השחקנים בענף הם נמצאים במצב אוליגופוליסטי ”מוגן” מטעמים של יציבות – ומצב זה איננו תורם להתייעלותם אלא להפך: הוא נוטה לתמרץ שיווי משקל קרטליסטי.

”מדד לרנר למדידת כוח השוק העלה כי במערכת הנוכחית בישראל אין למשקי הבית ולעסקים קטנים כוח מיקוח מבני אל מול המערכת הבנקאית. כתוצאה מכך, פלחי שוק אלה נתונים בנחיתות מובנית בנגישותם לאשראי ובתנאי האשראי. מאידך גיסא, משקי הבית אחראים לרוב ההכנסות התפעוליות של הבנקים בפער ניכר מכל סקטור אחר במשק, והנפח שלהם בחובות המסופקים והאבודים נמוך יחסית.“

3. מאפייני רווחיות ויעילות תפעולית: יעילות נמוכה של המערכת¹⁰

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% בשנת 2013 ל-7.3% בשנת 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 בשנת 2014 במערכת הבנקאות הישראלית דומה לתשואה הממוצעת במדינות OECD. הנפח של הוצאות השכר וההוצאות הנלוות הוא כמעט 60% מההוצאות התפעוליות במערכת הבנקאית בישראל, כשהממוצע הבינלאומי היה פחות מ-11.45%¹¹.

בדיקה של יחס היעילות¹² בתאגידים הבנקאיים בישראל בהשוואה לזה של בנקים במדינות OECD מעלה, נכון לדצמבר 2010, כי יעילותם התפעולית של התאגידים הבנקאיים בישראל (1.47%) נמוכה מממוצע קבוצת המדגם (1.67%) ומדורגת הרבה מתחת ליעילותם של תאגידים בנקאיים ברוב מדינות OECD. מניתוח פרטני יותר עולה שחלק ניכר מהכנסות הבנקים נובע מעמלות, שחלקן סכום בשיעור קבוע או משתנה עם רצפה ושיעורן והגדרתן מעוגנים בכללי בנק ישראל – ולא מהכנסות ריבית. לפיכך, רכיב חשוב בכל פתרון להגדלת התחרותיות במערכת הבנקאית והורדת העלויות הוא התייעלות הבנקים.

4. היעדר כוח מיקוח מובנה למשקי הבית ולעסקים קטנים

מדד לרנר למדידת כוח השוק העלה כי במערכת הנוכחית בישראל אין למשקי הבית ולעסקים קטנים כוח מיקוח מבני אל מול המערכת הבנקאית. כתוצאה מכך, פלחי שוק אלה נתונים בנחיתות מובנית בנגישותם לאשראי ובתנאי האשראי. מאידך גיסא, משקי הבית אחראים לרוב ההכנסות התפעוליות של הבנקים בפער ניכר מכל סקטור אחר במשק, והנפח שלהם בחובות המסופקים והאבודים נמוך יחסית. משמעותה דבר היא שאין מידתיות הולמת בין רמת הסיכון של פלחי שוק אלה לבין ה"פרמיה" הנגבית מהם על ידי הבנקים. לפיכך, תפקיד הבנק כ"מתווך" פיננסי יעיל, הגובה פרמיה בשל יכולתו להפיק מידע ולהפוך פיקדונות להיצע של אשראי, אינו עובד בצורה תקינה; למעשה המערכת מנצלת את המצב האוליגופוליטי להפקת רווחים עודפים מסקטור בעל כוח מיקוח חלש יחסית.

לפי דוח ועדת זקן, כוח השוק המופעל על לקוחות קמעונאיים חזק יותר מזה המופעל על לקוחות עסקיים, וזאת בשל קיומם של תחליפי אשראי רבים ללקוחות המגזר העסקי (כגון גיוס חוב בשוק ההון, הלוואות מבנקים זרים או חוב הניתן על ידי גופים מוסדיים) ובשל היעדר תחליפים ברמה נאותה ללקוחות הקמעונאיים. כמו כן יש קושי מובנה ללקוחות קמעונאיים להתקשר בעסקאות אשראי עם בנקים וגופים פיננסיים שהם לא מנהלים בהם חשבון בגלל בעיה של מידע א-סימטרי.

5. 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 על שוק האשראי הישראלי. בדומה למתרחש בענף הבנקאי, שוק כרטיסי האשראי נשלט על ידי מספר קטן של שחקנים. נוסף על כך, מיקומן ותפקידן של חברות כרטיסי האשראי גם מכתיבים ומחמירים את המתרחש בשוק זה. הריכוזיות הגבוהה וזהות האינטרסים של חברות כרטיסי האשראי והבנקים מעלות במידה ניכרת 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 ישראל כרטיס וקבוצת דיסקונט שולטת בחברת כא"ל. לעומת זאת, יש ארבעה בנקים נוספים שאינם בעלי שליטה בחברות כרטיסי אשראי: בנק מזרחי-טפחות, הבנק הבינלאומי הראשון (שבידיו החזקת מיעוט של 28.16% בחברת כא"ל¹³), בנק איגוד ובנק ירושלים. חברות כרטיסי האשראי מרכזות מחזור הכנסות שנתי כולל של כארבעה מיליארד ש"ח.

יתרה מזו: שלוש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בישראל מעורבות כיום בכל מקטעי הפעילות בכרטיסי אשראי – בעלות, הנפקה וסליקה (ניכיון) של עסקאות המתבצעות באמצעותם. כרטיסי האשראי הם אחד מתחומי הפעילות הצומחים ביותר של הבנקים. בשנת 2012 עמדה התשואה להון העצמי (ROE) של חברות

**”בדומה למתרחש בענף
הבנקאי, שוק כרטיסי
האשראי נשלט על ידי מספר
קטן של שחקנים. נוסף על כך,
מיקומן ותפקידן של חברות
כרטיסי האשראי גם מכתיבים
ומחמירים את המתרחש
בשוק זה. הריכוזיות הגבוהה
וזרות האינטרסים של חברות
כרטיסי האשראי והבנקים
מעלות במידה ניכרת את
ה’פרמיה’ הלא מוצדקת
שמשקי הבית והעסקים
הקטנים משלמים עבור
שירותי אשראי.”**

כרטיסי האשראי 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, וזו מעלה במידה ניכרת את רף הכניסה לשוק האשראי עבור שחקנים חדשים. אם כן, השליטה של שלוש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בחברות כרטיסי האשראי מחזקת את רמת הריכוזיות ואת חוסר האיום התחרותי בשוק האשראי.

6. מבנה ההכנסות והפעילות של חברות כרטיסי האשראי

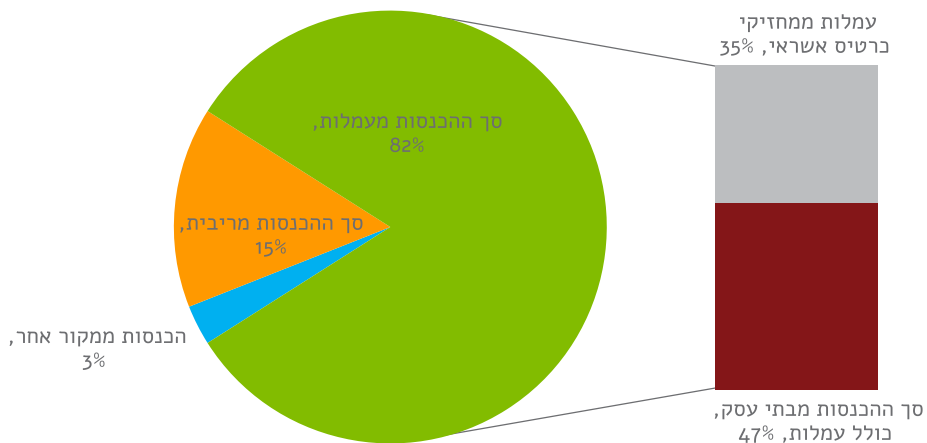
מנתוני בנק ישראל¹⁴ עולה כי 82% מהכנסות הענף הן הכנסות מעמלות של בתי עסק ושל מחזיקי כרטיסים, ורק 15% מההכנסות נובעות מריבית. ההכנסות מעמלות של בתי העסק על סליקה מהוות 47% מסך ההכנסות, והכנסות מעמלות של מחזיקי כרטיס מהוות 35% מסך ההכנסות (ראו איור מס’ 1 להלן). למרות מהותן כ”ספקי אשראי”, שלוש החברות השולטות היום בענף לא מבססות את עיקר פעילותן על מתן אשראי אלא על גביית עמלות מבתי עסק (עבור סליקה) וממשקי בית המחזיקים כרטיסים (עבור הנפקה). במילים אחרות, חברות כרטיסי האשראי בשוק הישראלי אינן חלופה לבנקים מבחינת מתן אשראי, וודאי שלא חלופה תחרותית מבחינת הריביות שהן מציעות.

תופעה זו מחוזקת על ידי העובדה שהשירות הנפוץ ביותר שחברות האשראי מספקות בשוק הישראלי הוא 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 לפתח שימוש בכרטיס אשראי ”מתגלגל” (Revolving) ולהציע תכניות אשראי כאלטרנטיבה לקווי האשראי הבנקאי. עד כה היווה התשלום הנדחה את רוב 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, באשראי מסוג זה בית העסק נושא ברוב העלות הפיננסית הקשורה לאשראי; (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 – ולא מריבית – מצביע על כך שפעילותן המבוססת-ריבית היא מינורית בהשוואה לתפקודן כ’מועדון לקוחות’.

מבנה ההכנסות של חברות כרטיסי האשראי מצביע על מהות פעילותן בשוק הישראלי. עצם העובדה שרוב ההכנסות נובעות מעמלות – ולא מריבית – מצביע על כך שפעילותן המבוססת-ריבית היא מינורית בהשוואה לתפקודן כ”מועדון לקוחות”. מגמה זו היא בת-השוואה למתרחש בשוק הבנקאות, שבו המבנה של הכנסות הבנקים מבוסס בעיקר על עמלות (מסוג ”עמלת פקיד”) – ולא מהכנסות מריבית. מצב זה מצביע על עיוות במערכת הבנקאית והאשראי.

איור מס' 1: ההכנסות של חברות כרטיסי האשראי לפי מקור ההכנסה ב-2012



מקור: נתוני בנק ישראל, דו"ח 2014

”כיום שוק הסליקה בישראל הוא ריכוזי מאוד ולמעשה נמצא בשליטה של שלוש חברות כרטיסי האשראי (ישראכרט, כאל ולאומי קארד) – שנמצאות בעצמן בבעלות הבנקים. מצב זה מאפשר עמלות סליקה גבוהות יחסית ומגביל את התחרות, למרות הירידה בעמלות הסליקה בשנים האחרונות בעקבות הוראות הממונה על ההגבלים העסקיים.”

8. החסם החוזי-טכנולוגי ושליטת הבנקים בחברת שב”א (שירותי בנק אוטומטיים)

עסקה בכרטיס חיוב מחייבת את המנפיק והסולק להתקשר חוזית וטכנולוגית. במדינות אחרות, התקשרות זו מתבצעת בדרך כלל על ידי הצטרפות לרשת המגדירה את הכללים המשפטיים להתקשרות ומספקת ממשק טכנולוגי; רשתות כאלו הן, למשל, ויזה ומאסטרקארד. ההתקשרות החוזית מסדירה את מועדי העברת התשלום ואת מידת האחראיות שבה נושא כל צד במצבים שונים. הממשק הטכנולוגי מאפשר העברה אלקטרונית של בקשת אישור בין הסולק למנפיק, סליקה של העסקה, העברת כספים מהמנפיק לסולק במועד המוסכם וטיפול במקרים של החזרי חיוב (Chargeback).

7. שליטת חברות כרטיסי האשראי בפעילות הסליקה

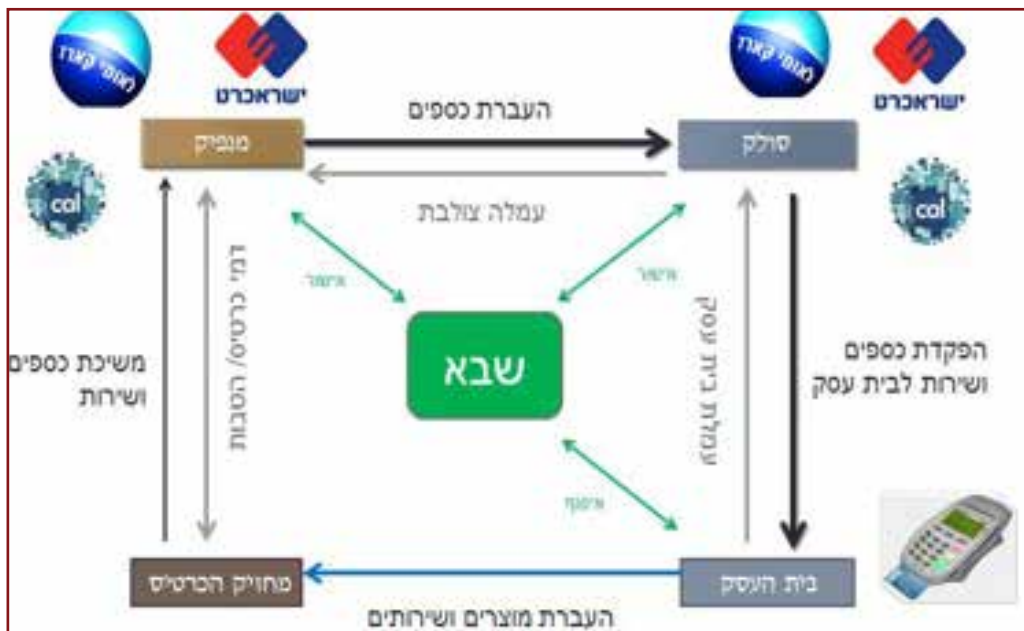
סליקה היא המנגנון להעברת תשלום בין הקונה למוכר. הסולק הוא הגוף הפיננסי שבאמצעותו בית העסק מקבל את התשלום. הסולק “פונה” לחברה שהנפיקה את כרטיסי האשראי (הבנק או חברת כרטיסי האשראי) ומעביר את התשלום ממנה לבית העסק. תמורת הפעולה הסולק גובה עמלה (עמלת בית העסק). לעתים החברה הסולקת היא גם החברה המנפיקה ולעתים מדובר בשתי חברות שונות. במקרה האחרון הסולק משלם למנפיק עמלה הנקראת “עמלה צולבת” והיא גלומה בעמלת הסליקה הנגבית מבית העסק (ראו טבלה מס’ 1 להלן).

כיום שוק הסליקה בישראל הוא ריכוזי מאוד ולמעשה נמצא בשליטה של שלוש חברות כרטיסי האשראי (ישראכרט, כאל ולאומי קארד) – שנמצאות בעצמן בבעלות הבנקים. מצב זה מאפשר עמלות סליקה גבוהות יחסית ומגביל את התחרות, למרות הירידה בעמלות הסליקה בשנים האחרונות בעקבות הוראות הממונה על ההגבלים העסקיים.

בישראל יש הסכם המסדיר את מערכת היחסים החוזית בין שלוש חברות כרטיסי האשראי. ההתקשרות הטכנולוגית נעשית באמצעות הממשק הטכנולוגי היחידי לעסקאות בכרטיסי חיוב, המתופעל 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 העסקאות המבוצעות בבתי עסק בישראל בכרטיסי חיוב, מעבירה אותן אל הסולק והמנפיק הרלוונטיים,

מחזירה מהם הודעת אישור (או דחייה) לביצוע העסקה ומבצעת את ההתחשבות 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 כניסה של שחקנים נוספים לפעילות הסליקה ולתמוך בתחרות בתחום. חשוב לציין בהקשר זה כי בפעילות הסליקה בישראל יש שני חסמים לכניסה לשחקנים חדשים: הבעלות הבלעדית של הבנקים בשב"א והחסם הטכנולוגי.

איור מס' 2: החסם הטכנולוגי: שירותי בנקאות אוטומטיים

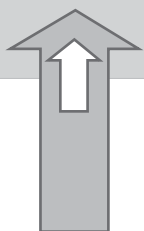


מקור: רשות ההגבלים העסקיים, 2014.

טבלה מס' 1: הממשק 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 לחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986. שלושה תאגידים בלבד מנפיקים כרטיסי אשראי בשוק הישראלי: ישראלברט, בא"ל ולאומי קרד. במקרים רבים ההנפקה נעשית בשיתוף פעולה של אחד מהם עם צד שלישי כגון תאגיד בנקאי, בנק הדואר או רשת קמעונאית.		העמלה הצולבת מועברת מתוך עמלת בית העסק מהסולק למנפיק
הסולק	המוסד הפיננסי שבאמצעותו בית העסק מקבל את התשלום, בהתבסס על חוזה בין שניהם. הסולק מתחייב לזכות את בית העסק באופן מובטח מראש, תמורת עמלה. כפי שנאמר, שלוש חברות כרטיסי האשראי הן בו-זמנית גם המנפיקות היחידות וגם הסולקות היחידות.	בפועל הסולק מקבל על עצמו את הסיכון המגולם "בחוב" כנגד תשלום "פרמיה" על ידי בית העסק, או כנגד עמלת בית העסק עבור שירותי הסליקה. במקרה שהסולק והמנפיק הם שתי חברות שונות, הסולק משלם למנפיק עמלה צולבת . עמלה זו תגולם בעמלת בית העסק שהסולק גובה כ"תשלום העברה".	
בית העסק	בית העסק לוקח על עצמו לכבד את שהונפקו ללקוחות כרטיסי האשראי החברה המנפיקה.	בית העסק משלם לסולק את עמלת בית העסק או את עמלת סליקה עבור שירותי הסליקה הניתנים לו. עמלת בית העסק מגלמת גם את העמלה הצולבת.	עמלת בית העסק כוללת עמלה צולבת כשהמנפיק והסולק אינם זהים
הלקוח הסופי		הלקוח משלם לחברה המנפיקה עמלת לקוח וכמובן תשלום עבור רכישת המוצר.	

עמלת לקוח עבור הנפקת כרטיס או העמדת אשראי



9. חסמים במערכת הבנקאות הישראלית

יש במערכת הבנקאות הישראלית כמה סוגי חסמים:

1. **חסם רגולטורי:** חסם מטעמי יציבות. מטרתו לגדר את הסיכון המקרו-כלכלי (Macro-Prudential Risk) הנוצר בעיקר משום שלמשברים במערכת הפיננסית יש יכולת התעצמות והתפשטות מהירה ועוצמתית לכלל המשק. פיקוח הדוק על מערכת זו מאפשר לצפות את הסיכונים הכרוכים בה.¹⁵ זו הסיבה, למשל, שבנק ישראל מחיל דרישות להון עצמי מינימלי על שחקנים חדשים המבקשים להיכנס לענף הבנקאות. מטבען, דרישות אלו קובעות את הגודל והסוג של השחקנים המורשים לספק שירותים פיננסיים לצרכן הישראלי.

2. **חסמים של יתרון הגודל:** מערכת הבנקאות מתבססת על תשתיות כגון מערכות מידע בנקאיות או מערכות סליקה. תשתיות אלה כרוכות בעלויות גבוהות הן בשלב ההקמה (עלות שקועה; sunk cost) והן בשלב התפעולי (עלות התחזוקה). מצב כזה מצדיק שימוש בספקי שירות חיצוניים כמו חברות של מערכות מידע לקבלת שירותים כגון תמחור אופטימלי של אשראי בנקאי, תפעול מערכות סליקה משותפות וכדומה. עם זאת, הפיצול של פונקציות הליבה של הבנק בין גורמים שונים מהווה סיכון מסוים לחוסן המערכת כולה, כפי שנצפה בשוק האמריקני במשבר sub-prime: הפיצול בין פונקציות הערכת הסיכון של תיק האשראי של לקוחות על ידי חתמים לבין פונקציית שירות החוב על ידי חברות השירות היה אחד הגורמים לקריסת המערכת.¹⁶

3. **חסמים הנובעים ממאפייני הענף ככלכלת "רשתות":** חסמים אלה אופייניים במיוחד לשוק כרטיסי האשראי. ככל שכרטיס אשראי נפוץ יותר, התועלת שלקוח חדש מפיק ממנו גדולה יותר. כרטיס אשראי של מועדון לקוחות המונה מעט משתמשים לא יזכה אותם ביתרונות, בהטבות ובתנאים שמהם נהנים צרכנים במועדון בעל לקוחות רבים.¹⁷

אם כן, יש במערכת הבנקאית-פיננסית חסמי הון, חסמי מידע, חסמים רגולטוריים וחסמי מעבר מסוימים. לכן, לדעתנו, העיקרון המנחה לביצוע רפורמה בתחום זה הוא עיקרון של הסרת החסמים הקיימים ככל שהם גורמים לעיוותים ולחוסר יעילות בהקצאות משאבים.

טבלה מס' 2: בעלות הבנקים על חברות כרטיסי האשראי והממשק ביניהם

מותגי אשראי עצמיים או בשיתוף פעולה מסחרי	פעילות חברת האשראי	חברות אשראי המוחזקות ע"י חברות האשראי	חברת האשראי	אחוז החזקות	בבעלות
ישראלכרט (מותג פרטי)	הנפקה, סליקה, תפעול		תשלובת ישראלכרט	98.2%	בנק הפועלים
מסטרקארד (בריטון 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 בנקאיים				
"אשמורת" להסדרות המורים, "הוט" להסדרות ההנדסאים והטכנאים, "חבר" לצבא קבע וכרטיס ללשכת עורכי-הדין	הנפקה של כרטיסי אשראי חוץ-בנקאיים בשיתוף פעולה מסחרי עם מועדוני לקוחות או איגודים מקצועיים				
כרטיס אשראי מתגלגל "MORE"	הנפקה				
תכניות 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		

מותרגי אשראי עצמיים או בשיתוף פעולה מסחרי	פעילות חברת האשראי	חברות אשראי המוחזקות ע"י חברות האשראי	חברת האשראי	אחוז החזקות	בבעלות
ויזה	הנפקה, סליקה, תפעול		חברת בא"ל, ברטיסי אשראי לישראל	71.84% 28.16%	בנק דיסקונט הבנק הבינלאומי
מסטרקארד (החל ביוני 2007)	סליקה				
דיינרס	סליקה, שיווק ותפעול	חברת דיינרס קלאב ישראל, בשליטה משותפת עם רשת הריבוע הכחול ישראל וקבוצת דור אלון			
מסטרקארד	סליקה				
קבוצת דיסקונט קבוצת בינלאומי קבוצת מזרחי טפחות בנק איגוד בנק ירושלים	הנפקה של ברטיסי אשראי בנקאיים				
מותג "YOU" עם קב' דור אלון-הריבוע הכחול, שיתוף פעולה עם סלקום בשירותי אשראי סולרי	הנפקה של ברטיסי אשראי חוץ-בנקאיים עם מועדוני לקוחות או איגודים מקצועיים				

מותגי אשראי עצמיים או בשיתוף פעולה מסחרי	פעילות חברת האשראי	חברות אשראי המוחזקות ע"י חברות האשראי	חברת האשראי	אחוז החזקות	בבעלות
ממאסטקארד (בהסכם רישיון עם Mastercard International Inc. ויזה (בהסכם רישיון עם Visa International Inc.	הנפקה, סליקה		חברת לאומי- קארד	80% 20%	בנק לאומי קבוצת עזריאלי דרך קניית, ניהול השקעות ומימון
בנק לאומי בנק ערבי-ישראלי	הנפקה של כרטיסי אשראי בנקאיים				
מועדוני צרכנים וארגונים מקצועיים	הנפקה של כרטיסי אשראי חוץ- בנקאיים				
מאסטקארד (החל באפריל 2002)	סליקה				
Multi (מותג פרטי)	הנפקת כרטיס אשראי מתגלגל				
	הנפקת כרטיסים 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



ג. צעדי המדיניות שננקטו בשנים האחרונות

- 1. הפרדה בין חברות כרטיסי האשראי לבנקים:** בנק הפועלים ובנק לאומי, המחזיקים בנתח שוק של יותר מ-20% מהאשראי הקמעונאי, יצטרכו למכור את חברות כרטיסי האשראי שלהם, אם כי חברת כא"ל תישאר בשליטת בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי. כמו כן, בנק מזרחי טפחות – היחיד מחמשת הבנקים הגדולים שלא מחזיק בחברת כרטיסי אשראי – לא יוכל לקנות חברת כרטיסי אשראי.
 - 2. הקטנת גרעין השליטה המינימלי** מ-50.1% ל-20% לסולק גדול (כל שלוש חברות כרטיסי אשראי הגדולות בשוק) ו-25% לסולק אחר.
 - 3. הקלה בדרישות החוסן הפיננסי של בעל השליטה בסולק** לרמה של 150% כנגד האינטרס ההוני, לעומת 250% כיום.
- הרגולציה הבנקאית עוסקת בשני תחומים עיקריים: **התחום הארגוני-מנהלי**, העוסק בהקמת בנק, בניהולו הפנימי, ביישום המדיניות הכלכלית של הממשלה ובאופן הפיקוח עליו; ו**התחום העסקי**, העוסק בשירותים הבנקאיים שהבנק נותן ללקוחותיו וחל על מערכת היחסים בין הבנק לבין הלקוח, הערב וצדדים שלישיים בקשר למתן השירותים האמורים.
- להבחנה בין שני התחומים של הרגולציה הבנקאית יש חשיבות רבה: כל אחד מהם נועד לשרת מטרות אחרות, מבוסס על מקורות משפטיים נפרדים ובעל תכונות אופייניות נבדלות. הרגולציה בתחום הארגוני-מנהלי משקפת בעיקר את אינטרס היציבות והרגולציה בתחום העסקי משקפת את אינטרס הצרכן.
- בנובמבר 2015 פרסמה המפקחת על הבנקים טיוטות לעדכון מדיניות הרישוי של חברות הסליקה, וכן עדכון של הקריטריונים למבקשי היתר לשלוט ולהחזיק באמצעי שליטה בחברות הסליקה ובחברות כרטיסי האשראי. טיוטות אלו משקפות כמה החלטות בנוגע לשליטת הבנקים וכמה הקלות לגרעיני שליטה בחברות כרטיסי אשראי ובחברות הסליקה:

מהארגונים הבינלאומיים לצורך סליקה עצמאית של מותגיהם ועד מעבר של חלק ניכר 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 הבנקאיים.

בפברואר 2015 הוגש דוח סיכום של **הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי המטבע**.

כאמור, בדצמבר 2011 מינו משרד האוצר ונגיד בנק ישראל את **הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות**, בראשות המפקח על הבנקים דודו זקן (ועדת זקן). הצוות הגיש דוח מסכם במרץ 2013. ועדת זקן הוקמה בעקבות ההמלצות של ועדת טרכטנברג.

ועדת טרכטנברג מונתה באוגוסט 2011 בעקבות המחאה החברתית. הוועדה הגישה את המלצותיה כחודש לאחר מכן, ובין השאר קבעה כי הריכוזיות של מערכת הבנקאות יוצרת עלויות עודפות של שמונה מיליארד ש"ח בשנה.

בשנת 2005 בוצעה **רפורמת בכר** בשוק ההון בישראל בהמשך למסקנות ועדת בכר בראשותו של מנכ"ל משרד האוצר ד"ר יוסי בכר. הרפורמה, שאושרה בכנסת בסדרת חוקים באוגוסט 2005, נועדה להפחית את הריכוזיות של המערכת הבנקאית בשוק ההון. עיקרי הרפורמה היו 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 שהבנקים מציעים. הרפורמה הוצעה בעקבות ניגוד העניינים ששרר בקרב הבנקים בארץ: מחד גיסא היו הבנקים הגוף המייעץ למשקי הבית

4. **הקלה בהגדרה של סוג בעל השליטה בחברות הסליקה:** בנק ישראל יאפשר החזקה של 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.

5. **הקלה בהגדרה של סוג השליטה בסולק.** הבעלות בסולק או בחברת כרטיסי האשראי תוכל להיות מבוזרת לחלוטין או במבנה של גרעין שליטה. לצורך כך נדרשים תיקוני חקיקה שיחילו הסדרים דומים לאלו החלים על תאגיד בנקאי ללא גרעין שליטה.

6. **הגבלה על חברות ביטוח ובתי השקעות:** גוף מוסדי גדול לא יוכל לשלוט בסולק גדול. על פי הגדרות החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 מדובר בגוף מוסדי משמעותי עם הכנסות של שישה מיליארד ש"ח בשנה או במונופול עם הכנסות של שני מיליארד ש"ח בשנה. המשמעות היא שכל חברות הביטוח הגדולות במשק (וכן בית ההשקעות פסגות) לא יוכלו לרכוש חברות כרטיסי אשראי.

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

הקלה נוספת היא **הסרת החסם הטכנולוגי בהתחברות למערכת כרטיסי חיוב**, כך שסולק חדש שקיבל רישיון מבנק ישראל יוכל 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

מאפשר העברת נתונים שליליים בלבד, מחשש לפגיעה בפרטיות הלקוחות (למרות מאבקו של עו"ד שטרומ, לפני עשור, להתיר/לחייב בחוק העברה של נתוני אשראי מלאים, כלומר: נתונים חיוביים ושלייליים).

באשר לאפיקי ההשקעה, ומאידך גיסא הם היו בעלי אינטרסים או בעלי שליטה באותם אפיקים (בעלות חלקית, בין במניה ששייכת לבעל חוב של הבנק ובין בהשקעה כבעל עניין בחברות במשק). ההנחה הייתה שיועץ ההשקעות של הבנק לא יכול לשרת בו-זמנית ובנאמנות גם את הלקוח המבקש את אפיק ההשקעה המשתלם ביותר – וגם את האינטרס של הבנק המעסיק אותו ומכתיב השקעה במוצרי השקעה של הבנק עצמו. קרנות הנאמנות וקופות הגמל שנמצאו בידי הבנקים ריכזו את מרב הנכסים בתחום עד לתחילת הרפורמה. הרפורמה חייבה את הבנקים למכור את קופות הגמל ואת קרנות הנאמנות שברשותם תוך ארבע שנים. הרפורמה ביקשה גם להגביר את התחרות בשוק החיסכון הפנסיוני, ולכן הורשו הבנקים לעסוק בהפצה של תכניות ביטוח פנסיוני. תפקידו של יועץ ההשקעות בבנק קיבל גוון נוסף – ייעוץ פנסיוני. הרפורמה גם ביקשה ליצור 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, התשס"ב-2002**. החוק מאפשר העברת מידע על היסטוריית האשראי של לקוחות לבנקים חדשים (ליתר דיוק: 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 בינם לבין ספקי אשראי אחרים. ללא חוק נתוני אשראי יתקשו בנקים חדשים להיכנס לתחרות, מאחר שהם אינם יודעים אם הלקוח שעומד מולם הוא לקוח טוב; בה במידה, לקוחות יישארו כבולים לבנק "שלהם" כי רק הוא מחזיק בכל המידע על התנהלות האשראי שלהם. החוק הקיים





ד. דוח הביניים של ועדת שטרומ

1. הקדמה

שהלקוח משלם עבור קבלת אשראי. בדרך כלל הלקוח נדרש לבקש לוח סילוקין של ההלוואה, שהוא המסמך היחיד שיש בו מידע מפורט בנוגע לריבית האפקטיבית ולנוסחת הריבית שהוא משלם. כמו כן, מעטים מדגישים את העובדה שהנוסחה של תשלום הריבית יכולה לחייב את הלקוח לשלם ריבית דריבית. נוסף על כך, המסגרת הרגולטורית הקיימת, הקובעת עמלות מרביות עבור שירות שנותן "פקיד בנק", מתפרשת על ידי הבנקים ולקוחותיהם כמערכת הממזערת את עודף הצרכן וממקסמת את עודף היצרן. העובדה ששיעור ניכר מהכנסות הבנקים נובע מעמלות לעומת ריבית ממחישה את הדבר.

**"אנו מברכים על הקמתה
של ועדת שטרומ ועל עיקרי
מסקנותיה, כפי שהוצגו בדוח
הביניים שפרסמה."**

אנו מברכים על הקמתה של ועדת שטרומ ועל עיקרי מסקנותיה, כפי שהוצגו בדוח הביניים שפרסמה. 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 ולהפחתת יוקר המחיה בישראל, וכן תגביר את חופש הבחירה של האזרחים לקוחות המגזר הפיננסי.

עם זאת, איננו מסכימים עם כל מסקנות הוועדה; לדעתנו בחלק מהנושאים הגבילה הוועדה את הבנקים יתר על המידה. כמו כן, חלק מהמלצות הוועדה כוללות התערבות יתרה של הממשלה שלדעתנו ראוי למתן אותה, כמובן תוך פיקוח רגולטורי מתאים שישמור על יציבות המערכת הפיננסית.

כמו כן, אנו סבורים כי יש להחיל על השחקנים הקיימים בשוק כללים מחמירים יותר בנוגע לשקיפות העמלות והריבית שהצרכן משלם עבור שירותי האשראי וניהול חשבון העו"ש. לדוגמה, במצב הנוכחי רק בנקים מעטים מפרסמים באופן שיטתי וברור את הריבית האפקטיבית

”אנו סבורים כי יש להחיל על השחקנים הקיימים בשוק כללים מחמירים יותר בנוגע לשקיפות העמלות והריבית שהצרכן משלם עבור שירותי האשראי וניהול חשבון העו”ש. לדוגמה, במצב הנוכחי רק בנקים מעטים מפרסמים באופן שיטתי וברור את הריבית האפקטיבית שהלקוח משלם עבור קבלת אשראי.”

2. הפרדת השליטה של הבנקים הגדולים בחברות כרטיסי האשראי

ועדת שטרומ דנה בשלוש חלופות עיקריות לשינוי הממשק הקיים בין חברות כרטיסי האשראי לבין הבנקים:

1. איסור כולל (הפצה, הנפקה ושליטה): הבנקים לא יורשו לפעול בתחום כרטיסי האשראי באופן גורף, לרבות שליטה בחברות כרטיסי האשראי, בהנפקת כרטיסי אשראי ובהפצה ללקוחות.
2. איסור הנפקה ושליטה: הבנקים יורשו לעסוק בהפצת כרטיסי אשראי אך לא יורשו להיות בעלי השליטה בחברות כרטיסי האשראי ולעסוק בהנפקתם.
3. איסור שליטה: הבנקים יורשו לעסוק בהפצת כרטיסי אשראי ובהנפקתם, אך לא יורשו להיות בעלי השליטה בחברות כרטיסי אשראי.

הוועדה המליצה על החלופה השנייה, כלומר: היתר להפיץ את כרטיסי האשראי של כל החברות ואיסור על הנפקה ושליטה לבנקים הגדולים (לאומי והפועלים). הבנקים הגדולים יידרשו למכור את השליטה בחברות כרטיסי האשראי בתוך שנתיים ואת יתרת הבעלות בתוך שלוש שנים. להמלצות אלו מטרה כפולה: מתן אפשרות לצרכן לקבל אשראי זול יותר ומתן אפשרות לבעלי העסקים להתחרות על עמלת הסליקה והעמלות הצולבות.

הוועדה המליצה להחריג את חברת כא”ל, שתוכל להישאר בבעלות בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי לתקופת ביניים של ארבע שנים שאחריה ייבדק מעמדה פעם נוספת.

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

לדעתנו, משלוש החלופות שהוזכרו לעיל די בחלופה השלישית בדבר איסור שליטה. זהו צעד הכרחי ומספיק לעידוד התחרות, ואיננו יכולים להצביע על ניגוד עניינים מהותי המצדיק או מכתוב מהלך מדיניות קיצוני יותר לאיסור הנפקה כפי שהציעה הוועדה. במצב הנוכחי יש לאפשר לבנקים הקיימים להנפיק, לשווק ולהפיץ כרטיסי אשראי כמו כל שחקן אחר הפעיל בשוק. לדעתנו, איסור על שליטת בנקים בחברות כרטיסי האשראי עשוי להביא לצמצום הריכוזיות בשוק האשראי הקמעונאי ולהגדלת התחרות, וכתוצאה כך לירידה במחירי האשראי לצרכנים וליצירת חלופה רצויה להספקת אשראי על ידי בנקים דרך גופים מתחרים שאינם בבעלותם.

לדעתנו, בכל הנוגע להנפקת כרטיסי אשראי, יש יתרון ללקוח בכך שהבנק שבו חשבוננו מתנהל הוא זה שינפיק את כרטיס האשראי שלו – ויקבע את דרגת האשראי שלו – פעולה

”לדעתנו, איסור על שליטת בנקים בחברות כרטיסי האשראי עשוי להביא לצמצום הריכוזיות בשוק האשראי הקמעונאי ולהגדלת התחרות, וכתוצאה כן לירידה במחירי האשראי לצרכנים וליצירת חלופה רצויה להספקת אשראי על ידי בנקים דרך גופים מתחרים שאינם בבעלותם.”

שתוזיל את מתן האשראי ללקוח. ייתכן שיש לבחון מודל דו-שלבי: בשלב ראשון הלקוח מתמקח עם הבנק על תנאי האשראי שיקבל ובשלב שני הוא בוחר חברה אחת מאלו שהבנק מציע. באופן זה הבנק יוכל מחד גיסא להנפיק את כרטיס האשראי, ומאידך גיסא לאפשר ללקוח אפשרות לקבל את רמת הריבית הטובה ביותר.

אנו סבורים כי לבנקים – שבהם מתנהלים חשבונות הלקוחות גם לאחר הרפורמה – יש מידע מלא ועדיף על נתוני הלקוחות. אם נתיר לבנקים להנפיק כרטיסי אשראי (כלומר: לשאת בחלק מהסיכונים שבכרטיס), הם יוכלו לדרג את לקוחותיהם ולתת עדיפות ללקוחות הטובים, שלא יוכלו לקבל את אותה רמת ריבית אם יפעלו אך ורק דרך חברות כרטיסי האשראי המופרדות. מובן שאין בכך סתירה לרפורמה, שכן כל לקוח יוכל גם לפנות עצמאית לחברות כרטיסי האשראי, ואז תוכל ההפצה להיות ישירות מול הלקוח או דרך הבנק שבו חשבונו מתנהל.

עם זאת, תחרות בין ספקי האשראי בשוק תתאפשר אך ורק אם תושלם חקיקת חוק נתוני האשראי (שכבר אושר לחקיקה על ידי ועדת השרים); אחרת לא תהיה לכלל השחקנים בשוק גישה למידע אמין – חיובי ושלילי – בנוגע ליכולת ההחזר של הלקוחות. במצב כזה רק לבנקים תהיה יכולת לתמחר ריביות לפי טיב הלקוח, ושחקנים חדשים יתקשו להתחרות על מתן אשראי לסקטור הקמעונאי (לפרטים נוספים ראו צעדי מדיניות נוספים או משלימים בשוק האשראי, בסעיף 2).

אנו מקווים כי לאחר איסור השליטה של הבנקים בחברות כרטיסי האשראי תיווצר תחרות במקטע ההנפקות (כלומר: כרטיסי האשראי יונפקו הן על ידי בנקים והן על ידי גופים אחרים), אולם ייתכן שלא תתפתח תחרות מסוג זה. בתרחיש זה חשוב יהיה לנקוט צעדים נוספים, שיבטיחו כי לא ייווצר לבנקים כוח שוק מופרז אל מול העסקים הקטנים. מצבם של עסקים קטנים שונה במקצת ממצבם של משקי הבית. עבור עסקים קטנים יש מידע זמין גם לא דרך הבנקאי, עקב דיווח חשבונאי בדבר היקף ההתחייבויות של העסק בנקודת זמן ספציפית. כמו כן, המנפיק של כרטיס האשראי הוא שקובע את גובה העמלה של בית העסק, ולכן הנפקה דרך בנקים מגבירה עבור פלח שוק זה את כוח המיקוח של הבנק. לכן, אם לא תיווצר תחרות בהנפקת כרטיסי אשראי, אפשר לקבוע, לדוגמה, כי גם כשהבנק הוא 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.

”בהתחשב בחוסר העקביות האמור בהמלצות הוועדה ובהשלכותיו האפשריות, אנו ממליצים כי לא יורשה לאף בנק להחזיק בחברת כרטיסי אשראי, אך שיורשה לכל הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי.”

יש לציין כי יש מידה מסוימת של חוסר עקביות בהמלצות הוועדה. מחד גיסא הוועדה ממליצה כי לא תהיה לבנקים הגדולים כל אחיזה בחברות כרטיסי האשראי, אך מאידך גיסא יורשה לחברות כרטיסי האשראי לשתף פעולה עם גופים פיננסיים, לרבות בנקים שחברת כרטיסי אשראי לא הופרדה מהם. ההיגיון הכלכלי צריך להיות אחד בשני המקרים: אם מפרידים את חברות כרטיסי האשראי מהבנקים כדי שלא יהיה להם כוח עודף מול הלקוחות בשליטה על חברות כרטיסי אשראי (ואולי גם בהנפקת הכרטיסים), הפרדה זו צריכה לחול על כל הבנקים. חוסר עקביות נוסף יתכן ויקרה אם למשל, אחד הבנקים הקטנים – המותרים לבעלות בחברת כרטיסי אשראי – יגדל וייהפך לבנק גדול. האם במקרה זה יהיה חייב למכור את אחזקותיו? ומה לגבי בנק גדול שנהפך לבנק בינוני-קטן – האם יורשה לו לשוב ולרכוש אחזקות בחברת כרטיסי אשראי?

בהתחשב בחוסר העקביות האמור בהמלצות הוועדה ובהשלכותיו האפשריות, אנו ממליצים כי לא יורשה לאף בנק להחזיק בחברת כרטיסי אשראי, אך שיורשה לכל הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי. **מהלך מדיניות זה הכרחי במצב הקיים** בשל כמה סיבות:

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

שנית, כוח המיקוח של משקי הבית והעסקים הקטנים מצומצם מאוד לעומת זה של הפלח העסקי, לאור היעדר חלופה להספקת אשראי. למעשה, לא רק שאין איום תחרותי לאשראי הבנקאי, אלא שהבעלות של הבנקים על חברות כרטיסי האשראי מונעת כל חלופה תחרותית פוטנציאלית לאשראי הבנקאי. במצב הנוכחי אין תמריץ לחברות כרטיסי האשראי להציע חלופה תחרותית לאשראי הבנקאי מהסיבה הפשוטה שחלק גדול מהכנסות הבנקים נובע כיום מחברות כרטיסי האשראי. להערכתנו, הפרדה מבנית בין חברות כרטיסי האשראי לבנקים תאפשר למשקי הבית לבחור בחלופות אשראי שאינן תלויות במסגרת האשראי שהבנקים קובעים.

שלישית, שוק הסליקה בכרטיסי האשראי נשלט כיום על ידי שלוש חברות כרטיסי האשראי: ישראלכרט שבבעלות בנק הפועלים, לאומי קארד המוחזקת על ידי בנק לאומי וקבוצת עזריאלי, וכא”ל המוחזקת במשותף על ידי בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי. שוק הסליקה מוערך בכ-240 מיליארד ש”ח בשנה; העמלה הממוצעת בו היא 1% (עסקים קטנים ובינוניים משלמים ריבית גבוהה יותר מעסקים גדולים) והוא מהווה כ-80% מהכנסות של חברות כרטיסי אשראי. בשל חסמי הכניסה הגבוהים שקבע הפיקוח על הבנקים נמנעה עד כה כניסה של שחקנים חדשים לשוק זה.

3. פעילות אשראי קמעונאי של גופים מוסדיים וגופים קשורים

הוועדה המליצה כי בתי ההשקעות והגופים המוסדיים יתמרכזו להציע לציבור הצרכנים אשראי קמעונאי על ידי הקלות ברמות הפיקוח על מתן הלוואות, למשל: הון שגויס על ידי הנפקת אג"ח, ביטול הצורך להעמיד בטוחה מספקת כנגד הלוואות שאינן מדורגות ומתן אפשרות ללוות מתוך חיסכון קרן הפנסיה של העמית (מעבר לתקרת חיסכון המאפשרת קצבה פנסיונית מינימלית).

אנו תומכים בצעדים אלו (למעט מתן אפשרות ללוות מתוך חיסכון קרן הפנסיה של העמית), אך לדעתנו הפיקוח צריך להתבצע על ידי גוף הפיקוח על השוק הפיננסי (ראו להלן בסעיף י"ג).

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 כולו (עסקי ומשקי הבית), ותתרום לצמיחת המשק ולהקטנת העלויות המוטלות על הסקטור הפרטי.

עם זאת, ראוי לסייג את מתן הלוואות על חשבון החיסכון הפנסיוני המסובסד על ידי הטבות מס (מובן שאין כל קושי במתן הלוואות על חשבון חיסכון שאינו מסובסד). אין היגיון ביצירת מצב שבו הפרט מחד גיסא נהנה מהטבות מס על חשבון הציבור, כדי שיחסוך לקצבה פנסיונית, ומאידך גיסא הוא משתמש בכסף זה כדי לממן את צריכתו או את השקעתו כיום (שאז הציבור הוא שמממן באמצעות הסובסידיה את הצריכה כיום). נקודה זו מעלה שאלה עקרונית שנידונה בעבר בנייר מדיניות של פורום קהלת¹⁸ – מדוע בכלל לתת הטבות מס מעבר לתקרת חיסכון המאפשרת

לדעתנו, הפתרון הוא הסדרת הסליקה בשוק האשראי. טענתו העיקרית היא שכיום המסלקות והתשתיות הבנקאיות-פיננסיות החיוניות נמצאות בידי השחקנים השולטים בשוק וממשות חסם טכנולוגי ועסקי מפני כניסת שחקנים חדשים. כדי ששחקנים חדשים יוכלו להיכנס לשוק הסליקה נדרש שיתוף בתשתיות הבנקאיות – ולשם כך יש להסדיר את הפעילות של שחקן תשתית אחד, שיספק שירותים לכל הבנקים.

הוועדה המליצה כי כל מוסד פיננסי רלוונטי יוכל להיות בעל מניות בחברת שב"א, כי יופרדו מערכות המחשוב השונות וכי בנק ישראל ישקול הקמת מתג נוסף. אנו מסכימים עם הנחת הוועדה שהמסלקות והתשתיות הטכנולוגיות הן חסם מרכזי מפני כניסת שחקנים חדשים בשוק הפיננסי בכלל ובשוק האשראי בפרט, אך לדעתנו יש לפעול לביזור השליטה בחברות הסולקות, מכיוון שריכוז השליטה בחברות הסולקות בידי הבנקים מהווה חסם מרכזי המונע אפשרות להגברת התחרות בשוק האשראי; כמו כן יש להפריד בין הפלטפורמה הטכנולוגית המאפשרת סליקה לבין הבנקים וחברות כרטיסי האשראי.

נוסף על אלה יש ליצור תקן טכנולוגי אחיד, העומד בנורמות בינלאומיות, להסדרה של מערך הסליקה בישראל ולעידוד כניסתם של שחקנים חדשים. לדעתנו מומלץ להקים מתג נוסף או לחייב את שב"א לעבור לסטנדרטים בינלאומיים שיקטינו את אחד מחסמי הכניסה העיקריים לגופים פיננסיים אחרים.

בהמשך הפרק (סעיף י') נדון במערכות IT פיננסיות בעלות תקינה אחידה ובמימון של הקמתן.

5. העצמת התחרות בין הבנקים הקיימים

הוועדה המליצה לאפשר איגום משותף של מערכת IT שתאפשר לשחקנים קטנים (בנקים וגופים חוץ-בנקאיים) להתחרות. אנו תומכים בהמלצה זו בכפוף לפיקוח נאות (שיידון להלן בסעיף י"ג).

6. אופק והקלות למתחרים חדשים

כמה הצעות הועלו על סדר היום הציבורי בהקשר למדיניות הקלה למתחרים חדשים כל ההצעות היו כרוכות בכך שהממשלה תהווה "תחליף" לבנקים עצמם בעת קריסה או חדלות פירעון (ביטוח פיקדונות), או עבור אשראי שגייסו בנקים חדשים או קטנים בשל עלויות גיוס הון אוסרניות (ערבות ממשלה עבור בנקים קואופרטיביים ואינטרנטיים). אמנם צעדי המדיניות הללו שונים במקצת זה מזה, אך הם מבוססים על רעיון דומה: בשני המקרים יחלפו המנגנונים המסורתיים לשמירה על יציבות במערכת הבנקאית במתן תמיכה כספית של הממשלה לשחקנים ספציפיים בשוק.

הוועדה המליצה לאשר אגודות אשראי (Credit Unions), להקים לשכות שירות IT למתחרים חדשים ולקבוע מדרג רגולטיבי למתחרים חדשים וקטנים. אנו תומכים בהמלצה זו, הצפויה לעודד כניסת שחקנים חדשים וקטנים יותר לשוק האשראי; עם זאת, לדעתנו יש להימנע מתמיכה גורפת של המדינה, המובילה להסרת אחריות מהמלווים או ממגייסי הפיקדונות מהציבור – ולהעברת האחריות לממשלה תוך שרשור עלותה לציבור.

אנו סבורים שההפך הוא הדרוש והנכון. אנו תומכים בעיקרון בהגבלת היקף התמיכה הפיננסית שתעמיד המדינה לגיבוי השחקנים הפעילים בשוק, בין חדשים ובין ותיקים.

קצבה פנסיונית מינימלית? המדיניות הראויה בעינינו היא ביטול של הטבות המס הללו (דבר שיאפשר להרחיב את בסיס המס ולהקטין את שיעורי המס לכלל העובדים, וגם יגביר את חופש הפרט בבחירת היקף הצריכה שלו בהווה ובעתיד). המדיניות הנכונה ודאי אינה יצירת טלאי על טלאי של עיוותים, כלומר: שילוב של מתן הטבות מס לעידוד חיסכון פנסיוני (מעבר לקצבה פנסיונית מינימלית) ומתן "פטור" המנטרל את הצורך לשמור את מלוא החיסכון לתקופת הפנסיה.

4. הרחבה של היצע האשראי באמצעות עידוד או תמרוץ לחברות מימון חוץ-בנקאיות והגברת הפיקוח עליהן

הוועדה המליצה על פיקוח אחיד ועל קישור חברות הפיננסיות באמצעות מערכת IT אחידה לחברות מימון חוץ-בנקאיות, לרבות חברות הפועלות בפלטפורמת P2P. המלצה זו נועדה לגוון את מקורות המימון לסקטור הפרטי בכלל ולמשקי הבית בפרט.

לדעתנו המלצה זו אכן ראויה ואנו תומכים בה (נושא הפיקוח על חברות אלו יידון להלן בסעיף י"ג). כדאי לציין שיש צורך בלשכות שירות פיזיות שבהן יוכלו הצרכנים לפתוח חשבון, להזדהות ולקבל שירותים. אחת החלופות שכדאי לבחון היא שימוש בסניפי הדואר כלשכות למתן שירותים אלו.

”לדעתנו, התאמת הרגולציה לא צריכה להיות על ידי סבסוד המוסדות הפיננסיים הקטנים או החדשים אלא על ידי הטלת פיקוח מוגבר על הבנקים הגדולים: לא הקלות למוסדות הקטנים אלא החמרות למוסדות הגדולים. באופן כללי אפשר לומר כי לבנק גדול, היודע שהוא גדול מכדי שהמשלה או הרגולטור יניחו לו ליפול, יש השפעות חיצוניות שליליות – ולכן יש להטיל עליו פיקוח מוגבר (כעין מיסוי או אגרה) כדי להקטין את ההשפעות החיצוניות השליליות האמורות.”

אנו סבורים כי יש לדאוג להקצאת סיכונים הולמת בין ההשתתפות העצמית של המלווים החדשים להשתתפות הממשלה בסיכון האשראי המערכת. לדעתנו ראוי ליצור מדרג אחריות כך שההשתתפות העצמית של המלווים תהווה המקור הראשון לספיגת הפסדים – ורק אחר כך תיכנס לפעולה שכבת ההגנה של המדינה. הסדר דומה לזה מתקיים היום, למשל, בחוזי זכינות בתחום התשתיות.

יש מנגנונים ”מסורתיים” המבטיחים את היציבות של המערכת הבנקאית ושל השחקנים הפעילים בה, ואת יכולתם לעמוד בהפסדים. דרישות הלימות להון מינימלי זהה לכל הבנקים הפעילים בשוק נועדו להבטיח ספיגת הפסדים.¹⁹ מעבר ליחס הלימות הון מינימלי רוחבי, דרישות הון נוספות נקבעות בהתאם לפרופיל הסיכון של הבנק.²⁰

לכאורה, הדרישות הרגולטוריות שקבע בנק ישראל למתן אשראי על ידי הבנקים הן אחידות עבור פלחי השוק השונים, אף שכל פלח מתאפיין ברמת סיכון שונה.²¹ מצב כזה מחייב את השחקנים בשוק האשראי להתנהל באופן זהה בכל פלח שוק. לדוגמה, אחת הדרישות של המפקח על הבנקים בישראל, שהיא תנאי להקמת בנק קואופרטיבי, היא שהגוף יחזיק בהון עצמי מינימלי של כ-75 מיליון ש”ח.

אנו סבורים שיש מקום לדיפרנציאציה מסוימת, שתדרוש יחס הלימות הון נמוך במקצת לבנקים קטנים או לתקופת ביניים לבנקים חדשים. לדעתנו, התאמת הרגולציה לא צריכה להיות על ידי סבסוד המוסדות הפיננסיים הקטנים או החדשים אלא על ידי הטלת פיקוח מוגבר על הבנקים הגדולים: לא הקלות למוסדות הקטנים אלא החמרות למוסדות הגדולים. באופן כללי אפשר לומר כי לבנק גדול, היודע שהוא גדול מכדי שהמשלה או הרגולטור יניחו לו ליפול, יש השפעות חיצוניות שליליות – ולכן יש להטיל עליו פיקוח מוגבר (כעין מיסוי או אגרה) כדי להקטין את ההשפעות החיצוניות השליליות האמורות.

7. הגדלת האפשרות של עסקים קטנים ובינוניים לגיוון מקורות אשראי

הוועדה המליצה כי לקוח יהיה זכאי לשעבד נכס בשעבוד נוסף כדי ללוות מכל גורם בשוק.

אנו תומכים בהמלצה זו, המגבירה 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 עקביות בשוק: אם כופים על גוף מסוים לאפשר שעבוד נוסף, אין זה הגיוני שלא לדרוש זאת גם מגופים אחרים המספקים אשראי.

8. ביטוח פיקדונות

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

בעבר הועלתה האפשרות שהממשלה תגבה את פיקדונות הציבור באמצעות ביטוח סלקטיבי לבנקים קטנים או חדשים. המטרה המוצהרת של צעד זה הייתה לחזק את אמון הציבור בבנקים חדשים וקטנים וכך לבסס את הקמתם. הוועדה המליצה להחיל ביטוח פיקדונות על כלל הבנקים הפעילים בשוק, מסיבות הקשורות לא רק לתחרות אלא גם לסטנדרטים בינלאומיים במונחים של יציבות, ניהול סיכונים הולם ועלות התמיכה הממשלתית בעת משבר. אם כן, מדובר בנושא הקשור במבנה המערכת הבנקאית והשלכותיו חורגות משאלת התחרות.

הוועדה המליצה כי צוות משותף של בנק ישראל ומשרד האוצר יגבש מתווה מפורט של ביטוח פיקדונות כדי להתאים את המשק לסטנדרטים בינלאומיים, לחזק את היציבות של המערכת הבנקאית כולה ולהפחית חסמי תחרות.

בשלב זה לא ציינה הוועדה את דרישות ההון הפיקוחי, את יחס המינוף ואת יחס כיסוי הנזילות, את ההוראות לסיכון אשראי, לסיכון תפעולי ולסיכון שוק; להבנתנו גם לא צוין בדוח הוועדה איך ימומנו צעדים אלו. אם כן, במקרה של ביטוח – מי המבטח? מי המשלם? האם תשלם המדינה? האם ישלמו הבנקים? האם תגולם העלות הסופית למחזיקי הפיקדונות או לכלל הציבור?

כמו כן לא ברור מדוח הוועדה איזה גורם יממן את הקמת לשכת השירות החדשה של IT. האם המימון הוא ממשלתי? של כל הבנקים הקיימים? האם כל מתחרה חדש יצטרך לשלם דמי שימוש או דמי מנוי במערכת החדשה שתוקם על ידי הפיקוח או הממשלה?

לדעתנו ראוי כי המימון יבוצע על ידי הפיקוח באמצעות פרויקט מסוג Project Finance (PFI) Initiative, תוך סטנדרטיזציה של מערכות המידע (שאינה קיימת כיום), וכל מי שירצה להיכנס לשוק יוכל להשתמש במערכת בכפוף לתשלום דמי שימוש. מימון באמצעות פרויקט PFI יאפשר ליצור מערכת שתמומן תחילה (למשל: בחמש השנים הראשונות) על ידי המדינה, ובהמשך תחזיק את עצמה באמצעות דמי שימוש של המשתמשים שיצרכו את שירותיה. מערכת כזו תוקם ותופעל על ידי גורם פרטי בדומה לפרויקט מימון המתקיים כיום בתחום האנרגיה. מערכת זו גם תעזור באופן כללי להורדת חסמי כניסה למערכת הפיננסית בישראל, מכיוון שכיום אין סטנדרטים קבועים למערכות המחשוב ולהעברת המידע בין הבנקים. המערכת תיצור סטנדרט כזה, שראוי כי יהיה תואם לסטנדרטים הבינלאומיים ויחייב את כל הבנקים להתיישר על פיו (ראו להלן בסעיף י').

”אנו סבורים כי המנגנון המוצע לביטוח פיקדונות צריך לכלול את כל השחקנים בשוק ולהסתמך על קרן ייעודית.“

במהירות; והם מהווים חלק מסטנדרטים בינלאומיים כמו אלה שקבעו OECD ו-FSB (Financial Stability Board).

לביטוחי הפיקדונות יש גם חסרונות: הם עלולים להגדיל את הסיכון המוסרי (moral hazard), משום שהם מעודדים את ההנהלה ואת בעלי 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 הפיקדונות – כשהסיכון 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 פיקדונות על בנקים ספציפיים דווקא עלולה ליצור בהלה בקרב הציבור המופקד בבנק זה ולפגוע באמינותו.

אנו סבורים כי המנגנון המוצע לביטוח פיקדונות צריך לכלול את כל השחקנים בשוק ולהסתמך על קרן ייעודית. מבחינה כלכלית, חלופה זו הביאה לתוצאות יותר טובות ממנגנון של ביטוח פיקדונות גרדא במדינות שהשתמשו בה במשבר הפיננסי של 2008; לאחרונה אף גיבש גוש האירו חקיקה חדשה המתייחסת להקמת קרן ייעודית שתחליף את המנגנון היחיד לטיפול בבנק כושל. המימון להקמת הקרן ולהגדלת הונה צריך לבוא, לפחות בחלקו, מהמערכת הבנקאית עצמה. החלת ביטוח

הוועדה המליצה שכל הבנקים יחויבו לבטח את הפיקדונות המופקדים בהם ברשות המבטחת. הפרמטרים של הביטוח ייקבעו, בין היתר, על בסיס רמת הסיכון של הבנק והסיכון הסיסטמי. תיקבע תקרה להיקף הפיקדון המבוטח של לקוח יחיד בכל בנק. עם זאת, לא יוגבל מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פיקדון שיבוטח על ידי הרשות המבטחת.

עד כאן המלצות הוועדה; כעת נעמוד על הרציונל של ביטוח פיקדונות ועל חסרונותיו.

ביטוח פיקדונות נועד לבטח את פיקדונות הציבור בעת מפולת, כדי למנוע מימושים מסיביים של הציבור במקרה של "בהלה נפוצה". 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 הכשל למערכת כולה. מדינות רבות הנהיגו הסדרים של ביטוח פיקדונות, הנבדלים זה מזה באופי הביטוח, בגובה הכיסוי, במנגנון המוסדי ועוד. בישראל אין מנגנון של ביטוח פיקדונות אולם יש ערבות ממשלתית משתמעת. על רקע זה בחן בנק ישראל בעבר את היתרונות והחסרונות הגלומים בהסדר זה ואת הצורך והאפשרות להחילו בישראל.

נוסף על מטרה זו, הספרות המקצועית מזכירה כמה שיקולים נוספים התומכים בביטוחי פיקדונות: אם הביטוחים מתייחסים בנפרד לפיקדונות בבנקים שונים – ולא לסך הפיקדונות של המפקיד במערכת הבנקאית – יש בהם כדי להגביר את התחרות ולהפחית את הריכוזיות. זאת, משום שהדבר מעודד את ציבור המפקידים לפצל את פיקדונותיהם בין בנקים שונים כדי לבטח סכום מצטבר גדול יותר. בכך הביטוחים מצמצמים את הנטל על ההוצאה הציבורית בעת משבר; מעניקים למפקידים מידה רבה יחסית של ודאות באשר ליכולתם למשוך את הפיקדון

”לדעתנו יש לקבוע תקרה נמוכה יחסית להיקף הפיקדון המבוטח של לקוח יחיד בכל בנק; אנו מציעים סכום של 20 אלף ש”ח. כמו כן יש להגביל את מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פיקדון שיבוטח על ידי הרשות המבטחת; אנו מציעים להגביל מספר זה לחמישה בנקים, כך שסך סכום הפיקדונות המבוטחים ללקוח לא יעלה על 100 אלף ש”ח. אנו סבורים כי די בסכום זה כדי למשוך לקוחות לבנקים החדשים ולהגביר את האמון בהם, ואין צורך בסכום גבוה יותר שיגרור בהכרח את ההשפעות השליליות של ביטוח פיקדונות שצוינו לעיל.”

פיקדונות על כלל השחקנים תאפשר כניסה של שחקנים חדשים לשוק, בין השאר כי היא תורמת לגיוס הון על ידיהם בעלות סבירה.

כמו כן, לדעתנו יש לקבוע תקרה נמוכה יחסית להיקף הפיקדון המבוטח של לקוח יחיד בכל בנק; אנו מציעים סכום של 20 אלף ש”ח. כמו כן יש להגביל את מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פיקדון שיבוטח על ידי

הרשות המבטחת; אנו מציעים להגביל מספר זה לחמישה בנקים, כך שסך סכום הפיקדונות המבוטחים ללקוח לא יעלה על 100 אלף ש”ח. אנו סבורים כי די בסכום זה כדי למשוך לקוחות לבנקים החדשים ולהגביר את האמון בהם, ואין צורך בסכום גבוה יותר שיגרור בהכרח את ההשפעות השליליות של ביטוח פיקדונות שצוינו לעיל.

9. ביטוח נכסי לקוחות

הוועדה המליצה כי נוסף על ביטוח פיקדונות ייבחן גם ביטוח של נכסי לקוחות.

לדעתנו מדובר בעודף פיקוח על המערכת הפיננסית, העלול לסרבול אותה ולפגוע הן בצרכנים והן בתחרותיות. אנו סבורים כי די בגורמי הפיקוח ובביטוח הפיקדונות המצומצם (ראו סעיף ח’), ואין צורך בביטוח נכסי לקוחות. ראוי לציין שכל החסרונות שפורטו לגבי ביטוח פיקדונות נכונים – ואף ביתר שאת – לגבי ביטוח נכסי לקוחות.

10. אסדרה של שירותי תשלום, מערכות ושירותי מידע

הוועדה המליצה על אסדרה של כל שירותי התשלום בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים, ובעיקר אירופיים, בהתאם לעקרונות PSD. עוד המליצה הוועדה על מתן גישה למערכות אלו בהתאם לרישיון הפעילות ועל אסדרת שירותים של מיגע וייזום פעולות בהתאם לעקרונות PSD.

ההיגיון הכלכלי של אסדרה – סטנדרטיזציה – נעוץ בכך שאחד החסמים הגדולים ביותר של כניסת שחקן חדש לשוק הפיננסי בישראל הוא עניין מערכות המידע. אין בארץ כל תקן להעברת המידע בין הבנקים, ולמעשה מערכות הבנקים מתאימות את עצמן לעבוד זה מול זה. מובן שהדבר נותן להן כוח מונופוליסטי רב,

12. העצמת הצרכן

אנו תומכים בהמלצות הוועדה בתחום זה. בין היתר המליצה הוועדה כי הבנקים יאפשרו קישור לממשק מרכזי שיאפשר ללקוח להשוות עלויות פיננסיות ולצרוך שירות ממוסד פיננסי אחר. תהליך זה ידרוש הקמה של ממשק משותף מרכזי.

לדעתנו, ממשק מרכזי זה הוא תוספת חשובה ליכולות הבחירה של הצרכן. אנו תומכים בבניית ממשק זה וחושבים כי את עלויות ההקמה שלו יש להטיל בעיקר על הבנקים הקיימים – ובמיוחד על הבנקים הגדולים – ופחות על הגופים הפיננסיים החדשים שייכנסו לשוק. נדרש פיקוח על מחיר השימוש בפלטפורמה זו לבנקים מצטרפים חדשים כדי שלא ייחסמו על ידי הבנקים הקיימים.

13. הוועדה ליישום הרפורמה

הוועדה המליצה להקים ועדת מעקב על יישום הרפורמה, שתערוך בדיקות על מצב התחרות בשוק ותייעץ לרגולטורים, תקבל מידע על יישום הרפורמה ותציג דוח שנתי על כך.

אנו תומכים בהמלצה זו. הקמת ועדה כזו תאפשר מעקב אחר מצב התחרות בשוק הבנקאות והאשראי בשנים הקרובות, וכן תאפשר להתאים את צעדי הרגולטור למציאות שתיווצר בפועל בשוק הבנקאות והאשראי לאחר יישום המלצות הוועדה.

שכן ללא המידע בדבר העברת הנתונים לבנק לא יתאפשר מסחר בין הבנקים. מכאן ההיגיון הרב באסדרה של מערכות המידע ובקביעת תקן בדבר העברה וקבלה של מידע. 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, וכל מי שירצה להיכנס לשוק יוכל להשתמש במערכת בתמורה לדמי שימוש.

בסעיף ו' תיארנו את המלצת הוועדה שבנקים לא גדולים יורשו לשתף פעולה – זה עם זה וכן עם גופים חוץ-בנקאיים באיגום משותף של משאבי IT (לרבות ענן), בכפוף לפיקוח על הבנקים.

אנו סבורים כי צעד זה הכרחי – אך לדעתנו יש לקבוע כי עיקרון זה יתבסס בעיקר על פלטפורמות IT חיצוניות, הואיל ושיתוף מערכות IT עלול לעודד תיאום מחירים ולהחזיר אותנו למצב דומה לזה שקיים בנוגע למערכות סליקה בנקאיות. יש לעודד כניסה לשוק של ספקי שירות חיצוניים המאפשרים חלוקת משאבים והפחתת עלויות תוך שמירה על תחרות. כמו כן, וכדי למנוע את חסרון ה"מרחק" שנצפה בארצות-הברית במשבר של 2007, יש להצמיד לרגולטור גוף מייצע באשר לפיתוח מערכות מידע פיננסיות משוכללות.

11. צד הביקוש: העצמת יכולת

התחרות של צרכנים פיננסיים

הוועדה המליצה כי ייאסר על הבנקים למנוע או לסרבל פנייה לגורם הנותן שירות בנקאי או פיננסי אחר. אנו תומכים בהמלצה זו.





ה. צעדי מדיניות נוספים או משלימים בשוק האשראי

כרטיס דביט הוא אמצעי תשלום המאפשר ללקוח לרכוש מוצר או שירות תמורת חיוב מידי (ולא במועד החיוב החודשי), כך שבית העסק מקבל את התשלום תוך ימים ספורים מזמן הרכישה.

יש גם כרטיס אשראי שונה בטיבו, היכול לבסס חלופת אשראי לאשראי הבנקאי – כרטיס **אשראי מתגלגל** (Revolving Credit). חלופה זו מאפשרת ללקוח לבחור את היקף האשראי החודשי שבו הוא רוצה לשאת ו"לגלגל" את יתרת חובו, הנושא ריבית, על פני כמה חודשים או שנים (בטווח הקצר או בטווח הביניים). לשם כך הלקוח מקבל מהחברה המנפיקה את הכרטיס מסגרת אשראי נפרדת, ללא כל קשר לאשראי שהבנק מעמיד לרשותו. כך, החברה המנפיקה את כרטיס האשראי ממלאת תפקיד של ספק אשראי המציע חלופה תחרותית לאשראי הבנקאי.

1. פיתוח והרחבת ההיצע בשוק האשראי

אפשר לפתח ולעודד גישה לשוק האשראי, בין השאר באמצעות סוגי אשראי נוספים הנפוצים ברוב המדינות המתקדמות.

כרטיס אשראי הוא אמצעי תשלום כמו צ'ק או מזומן, ועד היום התבסס השימוש בו בשוק הישראלי 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, ואשראי נושא ריבית הניתן על ידי חברת האשראי לתקופה ארוכה יותר, באמצעות העמדת מסגרת אשראי חודשית מרבית לצרכן, ללא קשר להיקף האשראי שהבנק נותן לו. יש סוגים נוספים של כרטיסי אשראי ושל שימוש באשראי, הנפוצים פחות בשוק הישראלי של היום.

ב. טיפול בפערי מידע, יישום חוק שירותי נתוני האשראי ויישום של דירוג אשראי

המטרה של יישום דירוג אשראי. היא לאפשר לכל השחקנים, ובייחוד לשחקנים החדשים בשוק, לקבל מידע חיוני 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 להישאר בבנק שבו מתועדת היסטוריית האשראי שלהם.

כחלק מיישום ההמלצות של ועדת זקן, מאז ינואר 2015 הבנקים מחויבים למסור לכל לקוח, ללא תשלום, דוח המרכז מידע על הפעילות הבנקאית ועל דירוג האשראי שלו. הדוח השנתי אמור להתפרסם בסוף ינואר בכל שנה, ולתת ללקוח סקירה של פעילותו בשנה הקודמת. הדוח יפורסם בשתי גרסאות: גרסה תמציתית וגרסה מלאה. הדוח אמור להישלח ללקוח בדואר וגם יהיה נגיש באינטרנט למשך חצי שנה ממועד פרסומו.

במסגרת תעודת הזהות הבנקאית יקבל כל לקוח פירוט מלא על פעילותו בשנה האחרונה – נכסים, התחייבויות, עמלות וריביות שהוא משלם וריבית שהוא מקבל על פיקדונות. נוסף על אלה יכלול הדוח את דירוג האשראי של הלקוח ואת מקומו ביחס לשאר הלקוחות בבנק. המלצה זו, יישום דירוג אשראי, לא יושמה עד כה. הצעה אחרת שהועלתה הייתה ליצור מאגר אשראי מרכזי שבו תרוכז היסטוריית האשראי של הלקוחות, אך הנושא עורר ויכוח בהקשר של שמירה על פרטיות.

אנו מאמינים שנגישות המידע, ובמיוחד דוח האשראי לגבי משקי בית ועסקים קטנים, הם תנאי הכרחי לקידום התחרות בשוק האשראי.

הצעת חוק נתוני האשראי, התשע"ו-2015 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 האפליה בתחום זה. בין היתר, הצעת החוק כוללת הקמת מאגר נתונים על הלקוחות. זהו נדבך נוסף ומשלים לחוק אשראי הוגן, במטרה לפתוח את שוק האשראי הריכוזי ולצמצם פנייה של לווים לשוק האפור. הצעת החוק היא פרי המלצות הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי, שמצאה כי הנפגעים העיקריים כיום מהיעדרה של מערכת אפקטיבית לשיתוף בנתוני אשראי הם משקי בית ועסקים קטנים, כלומר: המגזר הקמעונאי. ללא יישום החוק, עיקר המידע על אודות הלקוחות נמצא בידי הבנקים הגדולים במשק, דבר המקנה להם יתרון תחרותי משמעותי ומעכב את התחרות בשוק האשראי הקמעונאי. הגברת השיתוף בנתוני האשראי בין נותני האשראי 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 מרכזי של נתוני אשראי, באחריותו של בנק ישראל, שירכז נתונים על משקי בית ועסקים קטנים. את הנתונים למאגר יספקו הגופים הפיננסיים וכן גופים ציבוריים כגון לשכת ההוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי ומערכת בתי המשפט. המאגר יישמש לבחינת הסיכונים במתן אשראי ללקוחות ואף יסייע באיתור לקוחות פוטנציאליים להלוואה. חדשנותו של החוק היא בשינוי המצב הנוכחי (שבו המידע הנאסף על לקוחות על ידי לשכות האשראי מספק בעיקר אינדיקציה שלילית על הלקוח) ובהרחבה של היקף המידע הנאסף לצורך הערכת הסיכויים של לקוח יעמוד בתשלומים.



1. שינוי במבנה הפיקוח על המערכת הפיננסית

”הרגולציה בישראל נעשית כיום באמצעות שלושה גופים המפקחים על חלקים שונים בשוק ההון. מבנה זה בעייתי מכיוון שהוא גורם גם לכפילות וגם לחוסר אחידות, ושניהם מובילים לעיוותים בהקצאת האשראי. המבנה הנוכחי יוצר גם פוטנציאל לניגוד עניינים.”

אם כן, הרגולציה בישראל נעשית 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.²³ מבנה זה בעייתי מכיוון שהוא גורם גם לכפילות וגם לחוסר אחידות, ושניהם מובילים לעיוותים בהקצאת האשראי. המבנה הנוכחי יוצר גם פוטנציאל לניגוד עניינים: בנק ישראל אחראי

בעקבות המשברים הכלכליים הגלובליים והמדינתיים הקימו המדינות המפותחות בעולם גופי-על ליציבות פיננסית.²² בשנים האחרונות הואצה ההקמה של גופים כאלה, במיוחד בעקבות המשבר הפיננסי הקשה של 2008. התפקוד של גוף מסוג זה ושל הנציגים המשרתים בו עשוי להיות קריטי בזמן משבר (מדיני, צבאי או כלכלי), ובתקופות שבהן בנק ישראל עשוי להידרש להזרים מזומנים למשק ומשרד האוצר עשוי להידרש לפעולות בשוק ההון ובשוקים אחרים, כפי שקרה במשברים הגדולים בארצות-הברית ובאירופה.

בישראל התקיימו עד כה כמה דיונים בהשתתפות נציגים של שלושת הרגולטורים הפיננסיים במשק – רשות ניירות ערך, אגף שוק ההון במשרד אוצר והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל – בנוגע להקמת הגוף. הנגיד לשעבר, סטנלי פישר, הביע בזמנו את הדעה שהגוף החדש יפעל מתוך בנק ישראל. אין כעת חקיקה הקשורה להקמת הגוף ועדיין לא נקבעה המתכונת לפעילותו, למשל: למי יהיה כפוף ואיזה גוף או גופים יפעילו אותו. בגוף החדש אמורים לכהן נציגים של שלושת הרגולטורים וכן נציגים נוספים ממשרד האוצר ומבנק ישראל.

”ריבוי גופי הפיקוח יוצר חוסר עקביות. כאשר שני גופים פיננסיים עוסקים באותה פעולה, הפיקוח וההוראות על כל גוף יהיו שונים – מצב נטול היגיון כלכלי וחוקתי. ריבוי גופי הפיקוח והאחריות עליהם (בעיקר משרד האוצר מול בנק ישראל) יוצרים בעיות מבניות נוספות.”

על מדיניות מוניטרית ויציבות אך הפיקוח על הבנקים הוא חלק מהבנק; כמו כן, משרד האוצר אחראי על המדיניות הפיסקלית ובאותה עת הוא אחראי גם על הגופים המוסדיים.

יתרה מזו: ריבוי גופי הפיקוח יוצר חוסר עקביות. כאשר שני גופים פיננסיים עוסקים באותה פעולה, הפיקוח וההוראות על כל גוף יהיו שונים – מצב נטול היגיון כלכלי וחוקתי. כך, למשל, חברות ביטוח שמציעות משכנתאות ללקוחות פרטיים כפופות למפקח על הביטוח תחת כללים מסוימים, אך בנק שנותן משכנתאות כפוף למפקח על הבנקים תחת כללים אחרים. ריבוי גופי הפיקוח והאחריות עליהם (בעיקר משרד האוצר מול בנק ישראל) יוצרים בעיות מבניות נוספות, שראוי היה כי הוועדה תיתן את דעתה עליהם.

כמו כן, אם יישום 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 הסמכויות של שלושת הגופים (כולל הפיקוח על הבנקים). הדבר יאזן בין הגנת הצרכן, התחרותיות והיציבות. נוסף על כך, מהלך זה אמור להגדיל את האפקטיביות של שוק ההון, לבטל את חוסר האחידות שבו ולשפר את אופן ההקצאה של האשראי במשק. לדעתנו יש 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 שאינה חלק מבנק ישראל אך היא כפופה לנגיד בנק ישראל. כל שלוש החלופות ראויות בעינינו – וכולן עדיפות בהרבה על המצב הנוכחי.

”לדעתנו נדרשת הקמה של רשות רגולטורית מאוחדת שתקבל את הסמכויות של שלושת הגופים (כולל הפיקוח על הבנקים).”



נספח: חומר קריאה ומקורות

- הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-34 למדינת ישראל, שנערך ונחתם בתאריך 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, דוח סופי, מרץ 2013 (דו"ח זקן).
- אתר בנק ישראל.
- כנסת ישראל, ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים בראשות משה כחלון, יו"ר ועדת הכלכלה, יוני 2007.
- מחקר מדיניות, "מבט על המשבר הכלכלי: פרספקטיבה ישראלית ובינלאומית", לאה אחדות, אריה ארנון, מישל סטרבצ'ינסקי, אביה ספיבק (מכון ון ליר, אוגוסט 2014).
- "חוות דעת בנושא העיוות הטמון במבנה המחיר של עמלות המשולמות לבנקים על ידי משקי הבית", 2009, מאמר שנכתב ע"י עורך דין, מתמחה ברגולציה, לשעבר הממונה על ההגבלים העסקיים, מרצה לרגולציה ולהגבלים עסקיים במרכז הביתחומי בהרצליה ועוסק בפרקטיקה פרטית, (לא פורסם).
- איציק דבש "כיצד ניתן לקדם את התחרותיות של המשק הישראלי?" מצגת שהוכנה לוועדה הבין-משרדית לקידום התחרותיות, אפריל 2011.

- אייל חסקל, עומר בכמן, ענבל רובינוביץ' וליאור אבו, "על הסכמים בעניין העמלות הבנקאיות, הגבלים עסקיים ופיקוח על שוק הבנקאות" 2014, הערת דין, כתב עת הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה. <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Journals/lawatch1/Pages/MainPage.aspx>
- נייר עמדה של התנועה למען איכות השלטון לוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל.
- "כך 'מורחת' קרנית פלוג את תוכניתו של משה כחלון" גלובס 5.5.2015.
- "דו"ח זקן: המנהלים והעובדים הוותיקים הם הנהנים מהיעדר התחרות במערכת הבנקאות" הארץ 16.7.2012.

- 1 במקור כתוב "תחרותיות" אך לדעתנו מדובר בטעות - הכוונה היא ככל הנראה ל"תחרות" (competition) ולא ל"תחרותיות" (competitiveness).
- 2 ועדת טרכטנברג מונתה באוגוסט 2011, לאחר המחאה החברתית. לפי אחת ממסקנות הוועדה, שהוגשו בספטמבר 2011, הריכוזיות של מערכת הבנקאות גורמת לעלויות עודפות של שמונה מיליארד ש"ח בשנה. בדצמבר 2011 מינו משרד האוצר ונגיד בנק ישראל את ועדת זקן לבחינה של הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, וזו הגישה דוח מסכם במרץ 2013.
- 3 שירותים אלו מוגדרים כמתן אשראי שלא לדיו, קבלת פיקדונות וניהול חשבונות עו"ש, פעילות בשוק ההון ובבורסה, פעילות בשוק המט"ח.
- 4 מדד CR2 (concentration ratio) מודד את נתח השוק של שני הבנקים הגדולים בסך הנכסים (בישראל מדובר בבנקים לאומי והפועלים).
- 5 לפי נתוני ECB ונתוני בנק ישראל, המפקח על הבנקים, סקירה שנתיית לסוף 2014, פורסמו ביוני 2015.
- 6 מדד הרפינידל-הירשמן או HHI סוכם את ריבוע היחס בין נתח השוק של כל בנק לסך הנכסים של המערכת.
- 7 כולל חברות שירותים משותפות לתאגידים הבנקאיים, כלומר: מרכז הסליקה הבנקאי, שירותי בנק אוטומטיים ו"חסך" - קופת חיסכון לחינוך.
- 8 פרדינמט SCP (Structure-Conduct-Performance).
- 9 William J. Baumol, John C. Panzar, & Robert D. Willig, CONTESTABLE MARKETS AND THE THEORY OF INDUSTRY STRUCTURE Harcourt Brace Jovanovich, 1982 . Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, William J. Baumol, The American Economic Review, Vol. 72, No. 1, (Mar., 1982), pp. 1-15
- 10 יש כמובן גורמים אקסוגניים המשפיעים על רווחיות המערכת, אך הערותינו במסמך זה מתייחסות בעיקר לגורמים האנדוגניים.
- 11 יש לסייג הצגה זו של הדברים מאחר שהוצאות השכר בישראל כוללות רכיב מסוים של מיסוי (על הוצאות שכר) המוצג בנפרד בחו"ל.
- 12 יחס היעילות (Efficiency Ratio) מחושב כיחס בין סך ההכנסות התפעוליות והרווח מפעולות מימון לסך הוצאות התפעוליות והאחרות.
- 13 לפי הדוחות הכספיים של שלוש חברות כרטיסי האשראי ליום 31 לדצמבר 2014.
- 14 בנק ישראל, מידע שוטף על התאגידים הבנקאיים, פרק י' - כרטיסי אשראי: אוקטובר 2015.
- 15 Maskin (2015)
- 16 Diamond and Rajan (2009), Keys, Mukherjee et al (2008)

- 18 שמואל אברמזון ומיכאל שראל "ההטבות לחיסכון הפנסיוני - בחינה מחדש" (פורום קהלת - נייר מדיניות מס' 13, פברואר 2015) <http://goo.gl/wlxvRI>
- 19 יחס הלימות ההון עבור כל בנק הפעיל בשוק נועד להבטיח כריות הון לספיגת הפסדים ולהגנה על פיקדונות הציבור. הון הליבה של הבנק הוא בעיקר ההון העצמי והרווחים הצבורים. כדי לחזק את יציבות הבנקים ולשמור על פיקדונות הציבור קבעו רשויות פיקוח ככל מדינה רמה מינימלית של הון שהבנקים נדרשים להחזיק לצורך ספיגת הפסדים הנרכזים בהתממשות סיכונים מסוימים. יחס הלימות ההון נועד להבטיח כי הון הבנק גדול דיו כדי לספוג הפסדים העלולים לנבוע מתיק האשראי, מתיק ניירות הערך או מסיבות אחרות. לשם המחשה, אילו יחס הלימות ההון של הבנק היה אפס, כל הפסד שלו היה מוביל לכך שלא יהיו לו די נכסים כדי לכסות על התחייבויותיו לבעלי הפיקדונות. רשויות הפיקוח בכל מדינה קובעות את יחס הלימות ההון המינימלי שבו נדרשים הבנקים לעמוד. לדוגמה, אם יחס הלימות ההון שנקבע הוא 10%, אזי על כל 100 ש"ח של נכסי סיכון הבנק צריך להחזיק 10 ש"ח 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 והערכויות שהעמיד ללווים וכן השקעות בניירות ערך. חישוב דרישות ההון ונקבע על ידי המפקח על הבנקים בהתאם לסטנדרט בינלאומי שאותו קובעת וועדת באזל, ועל בסיס תהליכי ניתוח ומעקב שוטף אחר פעילויות הבנקים.
- 20 מעבר לרמה המינימלית, בנקים עשויים להידרש להחזיק בהון נוסף כדי להבטיח שרמת ההון תואמת את פרופיל הסיכון הספציפי שלהם. מדד הלימות ההון בוחן את הגודל וההרכב של הון הבנק ביחס לפרופיל הסיכונים שלו.
- 21 החובות המסופקים של מקטע משקי הבית והעסקים הקטנים נמוכים יותר מהחובות המסופקים של עסקים גדולים; במיוחד המחישו זאת ה"תספורות" בתיקי האשראי של לקוחות גדולים בשנים האחרונות.
- 22 מההסכם הקואליציוני עולה שבראש רשימת המטרות עומד שינוי מבני בפיקוח על המערכת הפיננסית, האמור להתבצע בעיקר באמצעות הקמה של מועצה עליונה - רגולטור-על ליציבות פיננסית. יש להוסיף כי בקווי המדיניות שנוכחו 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, וכן העברת סמכויות משר המשפטים לשר האוצר בנוגע לחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות.
- 23 הבנקים בישראל כופים רגולציה הדוקה. הרגולטור הראשי הממונה על המערכת הבנקאית הוא המפקח על הבנקים בבנק ישראל, שסמכותו משתרעת על כלל הפעילות הבנקאית. נוסף עליו הבנקים כופים לנמה רגולטורים נוספים: לרשות לניירות ערך בתחום הפעילות הקשור לניירות ערך ולייעוץ השקעות; למפקח על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר בתחום החיסכון 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 גורמים בחו"ל כמו רשויות המס האמריקניות. הבנקים כופים ככל תחומי פעילותם לשורה ארוכה של חוקים, לחקיקת-משנה ולהוראות מחייבות של הרגולטורים. לניתוח מפורט בנושא הרגולציה של המערכת הבנקאית, ראו רות פלאטו הרגולציה הבנקאית בישראל: יציבות מערכתית מול הגנה צרכנית (מאי 2014), הרצאה, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חן במכון ון ליר בירושלים.



פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-30-7



9 789657 674307