



ירושלים, ג' בשבט תשס"ז

22 בינואר 2007

## בחינת מחירי השירותים הבנקאיים - המלצות צוותי העבודה

### ריכוז ממצאי הצוותים ומסקנותיהם

1. מערכות הבנקאות בעולם פועלות בשווקים המאופיינים בתחרות אוליגופוליסטית.
2. רמת תחרות גבוהה במערכת בנקאות מאופיינת, בדרך כלל: בקיומם של בנקים רבים וברמת ריכוזיות נמוכה; בקיומם של בנקים זרים; בכניסה וביציאה חופשית מהשוק; במגבלות פיקוחיות מצומצמות לגבי תחומי פעילויות בנקאיות מותרות; בניידות לקוחות בין בנקים; ברמה נמוכה של עמלות, מירווחים פיננסיים וסבסוד צולב בין מוצרים; ובקיומם של שווקים פיננסיים (שוקי כספים והון) מפותחים.
3. ממצאים ממחקרים שונים מראים שרמת התחרותיות במערכת הבנקאות הישראלית נמוכה מהרמה הממוצעת בעולם.
4. במדינות המערב, בהן נראה כי קיימת רמת תחרות גבוהה בענף הבנקאות, מקובלת, בדרך כלל, שיטת גביית עמלות פשוטה, שאינה כרוכה בריבוי עמלות, ואף לעתים מאפשרת ללקוח, בנסיבות מסוימות, להימנע מתשלום עמלות בגין פעולות שוטפות בחשבון העובר ושב.
5. במדינות מערביות רבות מקובל להתערב במחירי השירותים הבנקאיים השוטפים הנוגעים לחשבון עובר ושב ולאמצעי תשלום, עד מספר מוגבל של פעולות.
6. נוכח העדר תחרות מספקת הצוותים המקצועיים שבחנו את תחום השירותים הבנקאיים ממליצים לנקוט בצעדים תומכי תחרות בטווח הקצר ובטווח הארוך.
7. הצעד המרכזי המומלץ הוא מתן סמכות, בחקיקה, לפקח על מחירי השירותים הבנקאיים, זאת כדי לקדם את תחרות ולהקטין כשלי שוק, בפרט במגזרים בהן רמת התחרות נמוכה. במסגרת חקיקה זו מוצע לנקוט בצעדים הבאים:
  - יצירת אחידות במבנה התעריפון;
  - צמצום במספר העמלות;
  - יצירת מחיר אחד לניהול חשבון עובר ושב;
  - יצירת תעריפונים נפרדים לצרכנים שונים;
  - פיקוח על רמת מחירי השירותים הבנקאיים;
  - יצירת מתכונת דיווח שוטף לפיקוח על הבנקים בקשר לעמלות, ופרסום השוואתי תקופתי;
  - צמצום עלויות והקלת המעבר מבנק לבנק.

## א. רקע

לאחרונה מינה הנגיד שני צוותי עבודה לבחינת נושא העמלות. צוות אחד עסק בבחינת ההיבטים הכלכליים והתיאורטיים של הנושא, בעוד הצוות השני, תוך זיקה לצוות הראשון, עסק בגיבוש המעשי של הסדר מתאים.

מסמך זה מהווה ריכוז של עבודות שני הצוותים. בתחילת המסמך נסקור ממצאים עיקריים במחקרים, בארץ ובעולם, שעסקו בתחרותיות במערכת הבנקאות הישראלית. לאחר מכן נציג השוואה בינלאומית שערכנו בקשר להיבטים שונים של עמלות הבנקים. לבסוף נדון בצעדים המוצעים להגברת התחרות במערכת הבנקאות הישראלית בטווח הקצר, ובקשר לעמלות בלבד.

## ב. תמצית המחקרים הקיימים בענין תחרותיות מערכת הבנקאות הישראלית

כידוע, מבחינה כלכלית טהורה, התערבות רגולטורית מוצדקת רק במידה שהמערכת פועלת בסביבה של כשל שוק. כשל שוק מוגדר כמצב בו השווקים אינם פועלים באופן יעיל בהקצאת המשאבים, וכתוצאה מכך נפתח פער בין המחיר הנקבע בשווקים לבין המחיר אותו הייתה החברה מוכנה לשלם עבור המוצר/שרות שבו מתקיים כשל השוק, במצב של יעילות בהקצאת המשאבים. על-פי הספרות, אחד המאפיינים של כשל שוק הינו העדר תחרות, שכן רמת התחרות בענף קובעת את מידת היעילות בהקצאת המקורות, משפיעה על ביצועי העוסקים בענף ועל יציבותם, וקובעת את החלוקה בין עודף היצרן לעודף הצרכן. בהתאם, מבנה לא תחרותי מוביל להפעלת "כוח שוק" (Market Power) על ידי היצרנים, וכתוצאה מכך מחיר המוצר גבוה מעלותו השולית, והכמות בשיווי משקל נמוכה מזו שהיתה מתקיימת, אילו השוק היה פועל באופן תחרותי.

מדדים של תחרות בענפים שונים משמשים לעתים רשויות, שתפקידן להחליט האם להתערב במחירים בענף או, למשל, לאשר מיזוגים ורכישות של פירמות בענף, על מנת להחליט על מידת התערבותן בקביעת המחירים, ובאישור מיזוגים ורכישות. המדדים המשמשים, בדרך כלל, לצורך כך הם מדדי מבנה (ריכוזיות, מספר השחקנים), וכן אומדנים למידת חשיפתו של השוק לתחרות מצד גורמי חוץ.

### (1) מידת התחרות במערכת הבנקאות הישראלית ובמערכות בנקאות אחרות בעולם

ניתן למצוא בספרות המקצועית שתי גישות עיקריות לאמידת התחרות בענף הבנקאות. גישה אחת היא "גישת המבנה", המבוססת על הקשר שבין מבנה המערכת הבנקאית לבין ביצועי הבנקים (Structure- SCP - Conduct Performance). הגישה השנייה היא "גישת האיום התחרותי" (Contestability), המבוססת על אומדן פוטנציאל התחרות מחוץ למערכת, והמתעלמת מהריכוזיות במערכת עצמה. נסקור בקצרה שתי גישות אלה:

#### (א) גישת המבנה

בחינת הקשר בין מבנה לרמת ביצוע (SCP) הוצגה לראשונה בעבודתם של Mason (1951,1956) ו- Bain (1939), כאשר הם בדקו את ההשערה לקיומו של קשר חיובי בין השניים. זאת, מתוך כך שמערכת בעלת מבנה ריכוזי גבוה מהווה קרקע פוריה ליצירת כוחות אוליגופוליסטיים או מונופוליסטיים (למשל על ידי כריתת הסכמים, במיוחד בין הפירמות הגדולות בענף), המאפשר לפירמות מעטות להגיע לרווחים מעל לנורמלי.

Stigler (1964) הסביר זאת, בשעתו, בכך שככל שמבנה המערכת ריכוזי יותר, יותר פירמות מתאגדות לשם קביעת מחירים, המניבים רווחים מעל לנורמליים (הפער בין המחיר להוצאה השולית גדל). מנגד, כשריכוזיות המערכת מצטמצמת, או כשמספר הפירמות גדל, סביר יותר שחלק מהפירמות יפרו את ההסכם, או ההסכמה שבשתיקה, והמחיר יתקרב למחיר שיווי משקל תחרותי.

תאוריית ה-SCP נבחנה מאז באין ספור עבודות מחקר, כאשר ברובן מדדי המבנה היו: (א) הריכוזיות כפי שחושבה על ידי הרפינדל-הירשמן (ב) מספר הבנקים במערכת<sup>1</sup>. ומדדי הביצוע היו: (א) התשואה להון של ריבית האשראי והפיקדונות התשואה לנכסים (ב) המרווח הפיננסי (ג) כוח השוק<sup>2</sup>.

ברוב המחקרים האמפיריים שהתבצעו בחו"ל נמצאו מקדמים מובהקים, המצביעים על קשר חיובי בין מידת הריכוזיות לרמת הביצוע של המערכת הבנקאית<sup>3</sup>. כך למשל, בעבודה של Demirguc-Kunt (2003), אשר התייחסה ל-1400 בנקים ב-72 מדינות, נמצא כי מרווח פיננסי גבוה (כמייצג ביצועי מערכת) מצוי, בין השאר, בבנקים בעלי נתח שוק גבוה (ריכוזיות גבוהה בענף). עם זאת, נסייג את האמור בכך שנאמר כי בחלק מהמקרים, בהם תיאוריית ה-SCP נבחנה באמצעות נתוני פאנל, עוצמת הקשר שזוהה היתה זניחה ואף שלילית.

**עבודות רבות בחנו את תאוריית ה-SCP בישראל<sup>4</sup>, ומצאו, ברובן, כי קיים קשר חיובי מובהק בין ריכוזיות המערכת לרווחיותה. ממצא זה מעיד על קיומם של כוחות אוליגופוליסטים, המאפשרים ניצול כוח שוק<sup>5</sup>. כך למשל, בעבודתן של אליאס וסמט (1994) שחקרו את התפתחות פער הריביות במגזר השקלי הלא צמוד, מספטמבר 1988 ועד אוקטובר 1992, נמצא כי עלייה באלפית אחת במדד הרפינדל (לדוגמה מ-0.22 ל-0.221) מגדילה את פער הריביות ב-0.3 נקודות האחוז (כששאר הדברים קבועים).**

בעבודה מאוחרת יותר של אליאס ומשעל (1998), שבחנה את התקופה מינואר 1989 ועד אפריל 1998, נמצא כי חרף העובדה שהסביבה בה פועלת המערכת הבנקאית הפכה להיות יותר תחרותית (לנוכח קיומם של תחליפים נגישים וזמינים מחוץ למערכת הבנקאית, כגון: שוק ההון המקומי, שוקי חו"ל, הרחבת הגילוי והמידע לציבור, הקלת המעבר בין בנקים, הרחבת הליברלזציה בשוקי הכספים וההון, וכיו"ב), נמצא עדיין קשר חיובי ומובהק, לפיו עליה בת אחוז אחד במדד הרפינדל, הביאה לעליה בת 0.7 אחוז בפער הריביות. בעבודה זו נבחנו גם מדדי מבנה אחרים, כגון משקל שניים ושלושת הבנקים הגדולים, וכן מדד הדומיננס, ובכולם נמצא קשר חיובי ומובהק בין מדד המבנה לפער הריביות.

<sup>1</sup> קיימים בספרות מדדי "מבנה" נוספים פחות נפוצים שהעיקריים שבהם - המדד של Kwoka (1977) הנקרא בשם D) Dominance, ומדד משקלן של שתי הפירמות (CR2), שלוש הפירמות (CR3) וחמש הפירמות (CR5) הגדולות בענף.

<sup>2</sup> כוח השוק של פירמות במערכת הבנקאית מחושב כסטייה היחסית של מחיר המוצר הבנקאי (בד"כ מיוצג ע"י ריבית האשראי והעמלות בגין ניהול האשראי) מהעלות השולית (הפיננסית והתפעולית כאחד). כאשר "כוח השוק של המערכת הבנקאית" מחושב כסכום כוחות השוק של הפירמות הבנקאיות הבודדות, דהיינו סכום הסטיות היחסיות של המחיר (P) מהעלות השולית (MC) של כל פירמה בנקאית, משוקללות בנתח השוק של כל פירמה בנקאית מתפוקת הענף (ראה רוטנברג (2005)).

<sup>3</sup> Berger (1995), Alley (1993), Hannan (1991), Berger & Hannan (1989,1998), Rhoades (1982), Stigler (1964) (2003) Demirguc-Kunt, & Levine (1996), Ruthenberg & Elias (2002), Bikker & Haaf (2002). מחקרים אחדים הצביעו על חוסר רציפות בקשר שבין ריכוזיות לרמת הביצוע (כוח השוק) (Cyrnaik & Roades, (1989)). ואחרים על קשר לא ליניארי בצורת S) Carlton & Perloff, (1989).

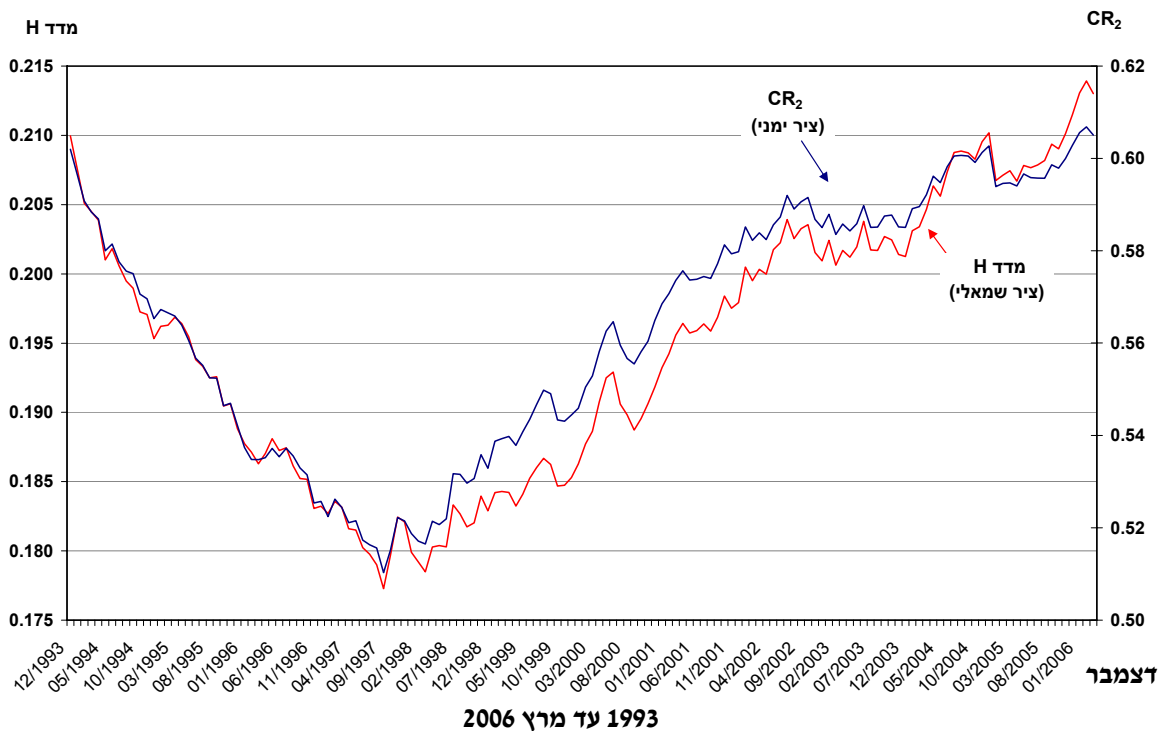
<sup>4</sup> סוקולר ורוטנברג (1981), אליאס וסמט (1994), רוטנברג (1994) אליאס ומשעל (1998).

<sup>5</sup> אין אחידות בממצאי עבודות אלו, בפרט לענין עוצמתו של הקשר החיובי.

בעבודתו של רוטנברג (2005), המתפרסת על פני תקופה מאוחרת יותר (1993-2004) מוצגים השינויים בריכוזיות המערכת הבנקאית. על פי עבודה זו של רוטנברג, עד שלהי 1997 היינו עדים לירידה בריכוזיות לנוכח צעדי הליברליזציה שננקטו, ואילו מאז ועד היום חלה עלייה בריכוזיות. המחבר מעלה את ההשערה כי העלייה בריכוזיות מאז 1997 היא תוצאה של האצת תהליך ההפרטה במשק, אשר במסגרתו העניקו הבנקים, ובפרט הגדולים שבהם אשראי רב ללווים גדולים.

גם בעבודתו זו של רוטנברג נמצא, כצפוי, קשר חיובי בין מדד הרפינדל לכוח השוק של המערכת הבנקאית. כן נמצא כי ריכוזיותה של מערכת הבנקאות הישראלית גבוהה לעומת הממוצע בעולם, אך דומה לרמת הריכוזיות ברוב המדינות בקבוצת ההתייחסות שלה.<sup>6</sup>

### מדד הרפינדל (H) ומדד נתח השוק של שני הבנקים הגדולים (CR<sub>2</sub>)<sup>2</sup>



$$H = \sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{y} \right)^2 \quad (1)$$

מדד הרפינדל-הירשמן לריכוזיות הענף כאשר,  $y_i$  = תפוקת בנק  $i$  (אשראי שקלי לא צמוד) ו-  $y$  = תפוקת הענף.

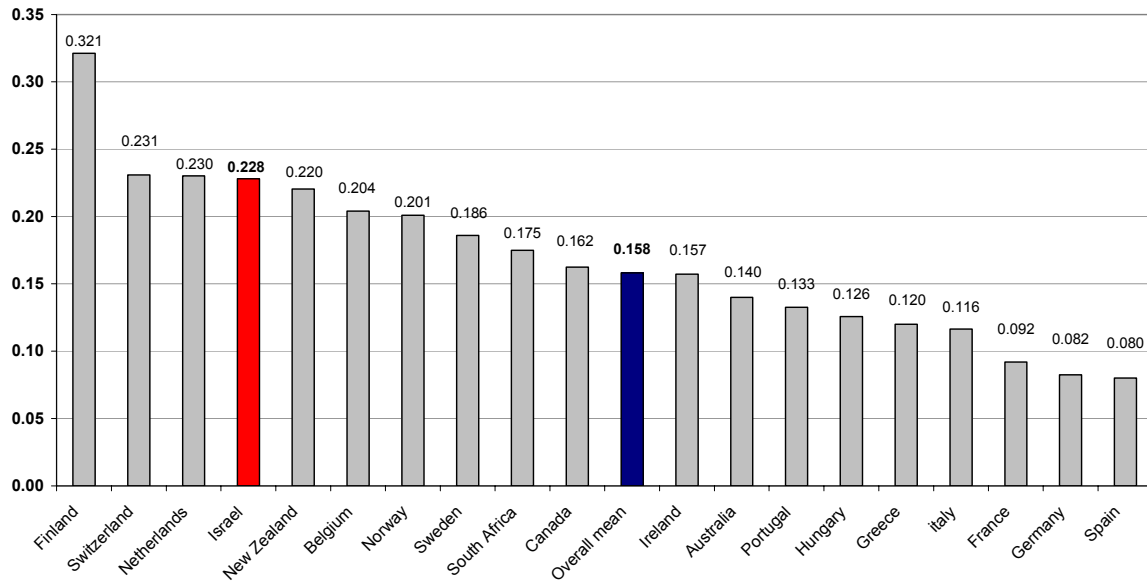
$CR_2$  (2) = נתח השוק של שני הבנקים הגדולים במערכת.

המקור: David Ruthenberg (2006), "Competition in the Banking Industry: Theoretical Aspects and Empirical Evidence from Israel in an International Perspective" Working Paper, Bank of Israel.

<sup>6</sup> בקבוצת ההתייחסות של ישראל נכללות 8 מדינות הדומות לה מבחינת גודלו של המשק, גודל האוכלוסיה וגודל המערכת הבנקאית (בלגיה, דנמרק, פינלנד, יוון, נורבגיה, ניו-זילנד, פורטוגל ודרום אפריקה). בעשור האחרון חלה עלייה בריכוזיותן של מערכות בנקאיות רבות לנוכח תופעת המיזוגים והרכישות. ריכוזיותה של ישראל, הנמדדת על-פי משקלם של שלושת הבנקים הגדולים בסך נכסי המערכת, גבוהה אף ביחס לקבוצת ההתייחסות של ישראל (76% בישראל לעומת חציון של 71% בקבוצת ההתייחסות).

## מדד הרפינדל $H^1$ במערכות בנקאות נבחרות

### השוואה בינלאומית, 2005



$$\sum_{i=1}^n \left( \frac{y_i}{y} \right)^2 = H$$

1. מדד הרפינדל-הירשמן לריכוזיות הענף כאשר,  $y_i$  = תפוקת בנק  $i$  (נכסים על בסיס מאוחד) ו-  $y$  = תפוקת הענף.

הנתונים מבוססים על דיווחים מרשויות הפיקוח במדינות השונות. עבור גרמניה ואירלנד הנתונים לקוחים ממערכת ה-bankscope.

**מקור:** David Ruthenberg (2006), "Competition in the Banking Industry: Theoretical Aspects and Empirical Evidence from Israel in an International Perspective" Working Paper, Bank of Israel.

עוד עולה מעבודתו של רוטנברג, כי ריכוזיות המערכת הבנקאית אף הלכה והתעצמה בשנים האחרונות, והובילה להתעצמות "כוח השוק" במערכת, קרי: לגידול בהפעלת הכוח המונופוליסטי על ידי הבנקים. כמו כן נמצא, בניתוח השוואתי לפי קבוצות בנקאיות, כי "כוח השוק" הגדול ביותר מופעל על ידי החברות הבנות הבנקאיות, המשרתות אוכלוסיות מוגדרות (כגון: יהב, מסד, פאג'יי, ערבי-ישראל), המייצגות בדרך כלל, את משקי הבית. ממצא זה עקבי עם ממצאיהם של רוטנברג ופרוש (2003) לפיו כוח השוק, שמפעילים הבנקים על משקי הבית, גבוה מזה אשר מופעל על הפירמות העסקיות.

ראוי להדגיש, כי מרבית העבודות בתחום (בארץ ובעולם) לא כללו במסגרת המודלים את קיומן או העדרן של מגבלות פיקוחיות על הבנקים. מכאן, שלא ניתן להעריך, על סמך עבודות אלה, את מידת היכולת של מגבלות פיקוחיות להשפיע על הקשר מבנה-ביצוע. סביר להניח כי למגבלות מסוימות, כגון: כניסה ויציאה מהענף, ניידות לקוחות, וכיו"ב, תהיה השפעה על הקשר מבנה-ביצוע.

(ב) גישת האיום התחרותי

על פי גישה זו תחרות יכולה להתקיים גם במערכות בנקאות ריכוזיות עד מאוד, ואף במערכות בהן מתקיימות התאגדויות (Collusions) בין פירמות בענף. באופן ספציפי - גם קיומו של מספר מועט

ביותר של פירמות יכול להוביל לתחרות גדולה ביניהן (cut throat competition), כאשר לתכונות בסיסיות של השוק, כגון העדר חסמי כניסה ויציאה, וקיומם של תחליפי אשראי ופיקדונות מפותחים, השפעה על התנהגות הפירמות בענף ועל התחרות ביניהן, גם ללא קשר למספרן.

קיימות שתי טכניקות ידועות בספרות לאמידת התחרות באופן ישיר: Panzar & Rosse (1987) (P-R), ו- (BL) Bresnahan & Lau (1982), Iwata (1974). גישות אלו מנסות למדוד התנהגות תחרותית של בנקים, ללא שימוש במידע על מבנה המערכת (כגון ריכוזיות או מספר הבנקים).

Bikker (2000) אמד את מודל ה- $BL^7$  ב-9 מדינות, השייכות לאיחוד האירופי. הממצאים האמפיריים הראו, כי רמת התחרותיות בשווקים אלה קרובה יותר ל"תחרות מונופוליסטית" (Monopolistic Competition), תוך התגברות מידת התחרות לקראת סוף שנות התשעים. ממצאים דומים נמצאו עבור מערכת הבנקאות בפינלנד ((Souminen (1994), הולנד ((Swank (1995) קנדה ושוק האשראי בארה"ב ((Shaffer (1989, 1993).

מגוון רב של מחקרים בדקו את התנהגות מדד P-R<sup>8</sup> במערכות בנקאות שונות. Bikker & Groeneneveld (2000) מצאו, כי בכל מדינות אירופה מדד ה- P-R נע בין  $1/3$  ל- $2/3$ . כלומר, סביבה של תחרות בלתי משוכללת (מונופוליסטית)<sup>9</sup>.

Claessens & Laven (2003) חיטבו את מדד P-R עבור 50 מערכות בנקאיות מיבשות שונות, ביניהן ישראל. רמת התחרות בישראל נמצאה נמוכה יותר מזו המאפיינת את ממוצע המדינות בנות ההשוואה (0.57 לישראל לעומת 0.71 בקבוצת ההשוואה).

הממצא המפתיע של עבודה זו הוא שתחרות קיימת גם במערכות בנקאות בעלות ריכוזיות גבוהה<sup>10</sup>, זאת בניגוד לתאוריה המסורתית בתחום (תיאוריית המבנה).

בעבודתם של Bikker & Haaf (2002) נמצא, כי במספר רב של מדינות, מידת התחרותיות גבוהה יותר, דווקא בקרב הבנקים הגדולים (הפועלים בשווקים הבינ"ל), לעומת הבנקים הקטנים והבינוניים.

<sup>7</sup> מדובר במדד אשר ערכיו האפשריים הינם: 1 - במקרה של מונופול, ו- 0 במקרה של תחרות משוכללת (1/n), כאשר n הוא מספר המתחרים במצב של תחרות מונופוליסטית.

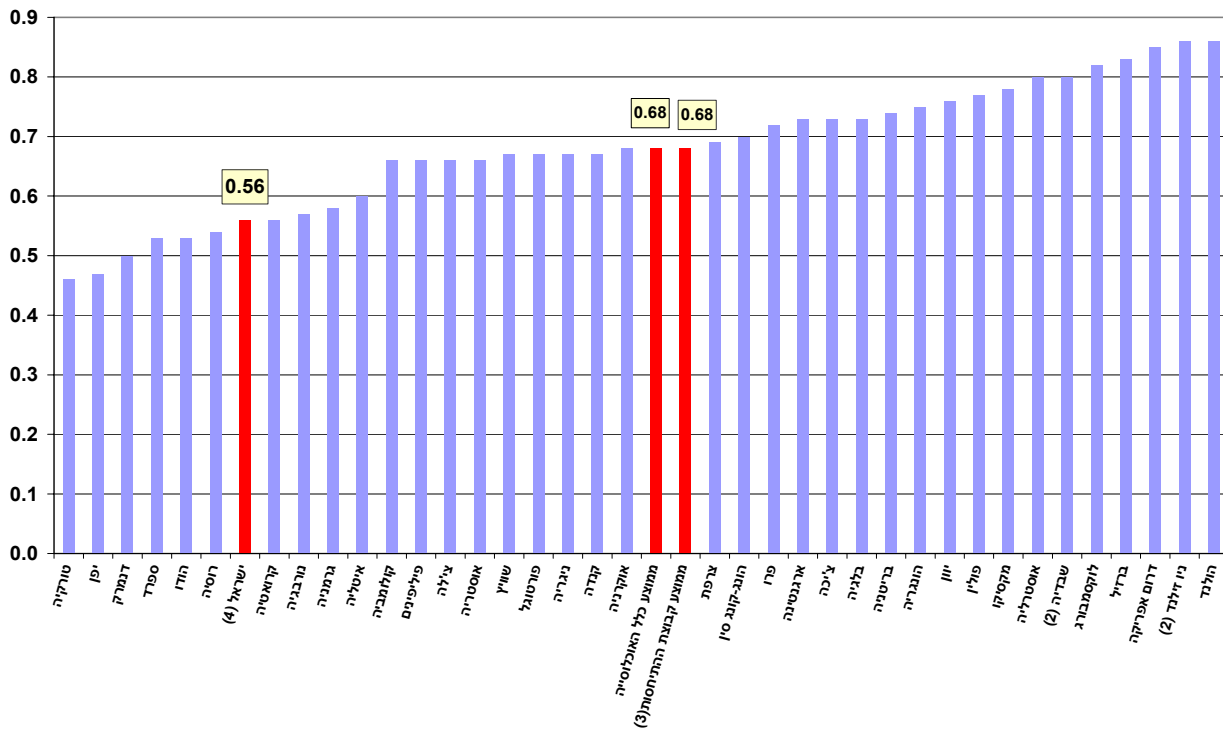
<sup>8</sup> מדובר במדד אשר ערכיו האפשריים נעים בין  $-\infty$  ל-1. כאשר במקרה של מונופול או התאגדות מלאה ערכו יהיה קטן או שווה ל-0, במקרה של תחרות מונופוליסטית ערכו ינוע בין 0 ל-1 ובמקרה של תחרות משוכללת המדד יהיה שווה ל-1. מדד זה אומד את השינוי בפדיון הבנק, שנובע משינוי במחירי גורמי הייצור בשיווי משקל. כאשר המדד מחושב כסכום הגמישויות של הפדיון ביחס למחירי גורמי הייצור.

<sup>9</sup> De Bandt & Davis (2000) בדקו בצרפת, גרמניה ואיטליה, ומצאו כי מידת התחרות בבנקים הגדולים בשלוש המדינות שונה באופן מובהק ממונופול, ואילו בבנקים הקטנים השוק מאופיין, כמונופול-בצרפת ובגרמניה, וכתחרות מונופוליסטית-באיטליה.

תוצאה זו עקבית עם העובדה, שהבנקים הגדולים מתנהגים באופן תחרותי יותר בשל חשיפתם יותר מאחרים לתחרות עם גופים מחוץ למערכת הבנקאית המקומית (שוקי הון, בנקים בינ"ל וכו').

רוטנברג (2005) חישב אף הוא את מדד P-R עבור המשק הישראלי, ומצא כי מערכת הבנקאות בישראל אינה תחרותית, ופועלת בתנאי שוק בו קיימת תחרות מונופוליסטית. ערך ה- P-R עבור ישראל היה 0.56, ונמוך מהמוצע של מדינות אירופאיות בנות השוואה.

### ערכי מדד Panzar-Rosse לבחינת מידת התחרותיות במערכות בנקאות נבחרות



(1) הנתונים של המדינות הם ממוצע שנתי לגבי התקופה 1994-2001 ומבוססים על המאמר:

Claessens & Laeven, "What Drives Bank Competition?: Some International Evidence" (2003)

(2) הנתונים של המדינות ניו-זילנד ושבדיה מבוססים על המאמר:

"Bikker & Haaf, "Competition, concentration and their relationship: An empirical analysis of the banking industry(2002)

(3) בקבוצת ההתייחסות של ישראל נכללות שמונה מדינות הדומות לה מבחינת גודלו של המשק, גודלה וריכוזיותה של המערכת הבנקאית: בלגיה, דנמרק, יוון, נורבגיה,

פורטוגל, אירלנד, פינלנד ודרום אפריקה. - אולם אירלנד ופינלנד לא נכללו בחישוב הממוצע בשל חוסר מידע עדכני לגבי מדד P-R.

(4) הנתונים עבור ישראל הם ממוצע לתקופה 1997 - 2003.

נלקח מהמאמר: "התחרותיות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומח"ל" / דוד רוטנברג

לאחרונה פורסם מאמר מקיף של הבנק המרכזי בהולנד ( Spierdijk, Finnie, Bikker, 2006 ), המציג את מידת התחרותיות במערכות בנקאיות שונות לפי מדד P-R, תוך קביעת 6 הגדרות שונות למשתנה התלוי<sup>11</sup>. במחקר זה מובאות עדויות אמפיריות מבדיקה של יותר מ- 18,000 בנקים ב - 101 מדינות (כולל ישראל), על פני 19 שנים<sup>12</sup> (1986-2005).

<sup>10</sup> בהתאם נמצא כי הולנד המאופיינת בריכוזיות גבוהה מאופיינת במידת התחרויות הגבוהה ביותר וכן קנדה – למרות מספר הבנקים המועט/ריכוזיות המערכת הגבוהה.

<sup>11</sup> עיקר עיסוקו של המאמר הוא ב- misspecification של מודל P-R ובעיקר בבחירת המשתנה המוסבר; תוצאתו העיקרית הייתה כי שקלול המשתנה המוסבר בסך הנכסים (כפי שעשו רוטנברג ואחרים) משפיע מהותית על המודל, שכן הוא הופך את



החוקרים מציעים אמידה מתוקנת של P-R, ממנה עולה כי ה-P-R בממוצע בעולם עומד על 0.50 (תחרות מונופוליסטית), עם ערכים גבוהים יותר (תחרות גדולה יותר) במדינות צפון ודרום אמריקה, וערכים נמוכים יותר עבור מדינות המזרח התיכון ומדינות מזרח ומרכז אירופה.

במחקר זה, המדד עבור ישראל, אשר התבסס על 145 תצפיות עבור 18 בנקים לשנים 1988-2004, היה 0.115 בלבד (ועבור קבוצת ההשוואה 0.42)<sup>13</sup>. זהו אחד הערכים הנמוכים בעולם, קרי: רמת תחרות נמוכה ביותר. חשוב להדגיש, כי ממצא זה אינו מובהק.

**באופן כללי, מהאמור עד כה עולה, כי מידת הריכוזיות אינה בהכרח מצביעה על מידת התחרותיות בענף. הריכוזיות בישראל גבוהה והתחרותיות בישראל, הנמדדת באופן ישיר, נמוכה מהרמה הממוצעת בעולם.**

**במקביל הוכח כי התנהגות תחרותית מאופיינת, בדרך כלל, בנוכחות מהותית של בנקים זרים, כניסה ויציאה חופשית מהשוק, מגבלות פיקוחיות מצומצמות לגבי תחומי פעילויות בנקאיות מותרות, וקיומם של שווקים פיננסיים (שוקי כספים והון) מפותחים.**

#### (2) עדויות אמפיריות נוספות על מדדי כוח שוק שמפעילים הבנקים על משקי הבית

פרוש ורוטנברג (1993) חישובו עבור כל אחד משבעת הבנקים הגדולים, בשנים 1994-2000, את מדד כוח השוק לפלחי שוק שונים. מבדיקתם עולה, כי קיימת תחרותיות שונה על פלחי שוק שונים. כך למשל, מדד כוח השוק והריכוזיות על חשבון עובר ושב וחשבון חח"ד גבוהים משמעותית מאלה שחושבו על המגזר של אשראי פד-יום. ממצא זה הסיקו החוקרים, שהתחרות בין הבנקים על הלקוחות הגדולים, נוטלי האשראי פד-יום, חזקה יחסית, בעוד שבתחום משקי הבית, נוטלי האשראי, בעו"ש חובה, התחרות פחותה.

ההסבר של החוקרים נסב סביב "משמעת השוק", הקיימת בקרב הלקוחות הגדולים, ואינה קיימת בקרב משקי הבית. החוקרים אף אמדו את כוח השוק המופעל על ידי כל בנק בנפרד על לקוחות משקי הבית, ועל הלקוחות העסקיים, ומצאו כי כוח השוק נמוך בקרב הלקוחות העסקיים, ודומה ברמתו בשבעת הבנקים, בעוד שבקרב משקי הבית נמצאו הבדלים ניכרים בין הבנקים ברמת כוח השוק. מכל מקום, רמתו של כוח השוק לענין משקי הבית היתה גבוהה.

משוואת הפדיון למשוואת מחיר. החוקרים מראים כי ספציפיקציה זו מעוותת באופן שיטתי את אמידת התחרותיות ואת המבחנים הסטטיסטיים על מבנה השוק, והיא מטה את התוצאות ומצביעה על תחרות גדולה מהקיימת בפועל.

<sup>12</sup> המדגם כלל מעל ל-112,300 תצפיות, מהם כ-45% בנקים בארה"ב, 16% בגרמניה, 2% ביפן והיתר בשאר העולם.

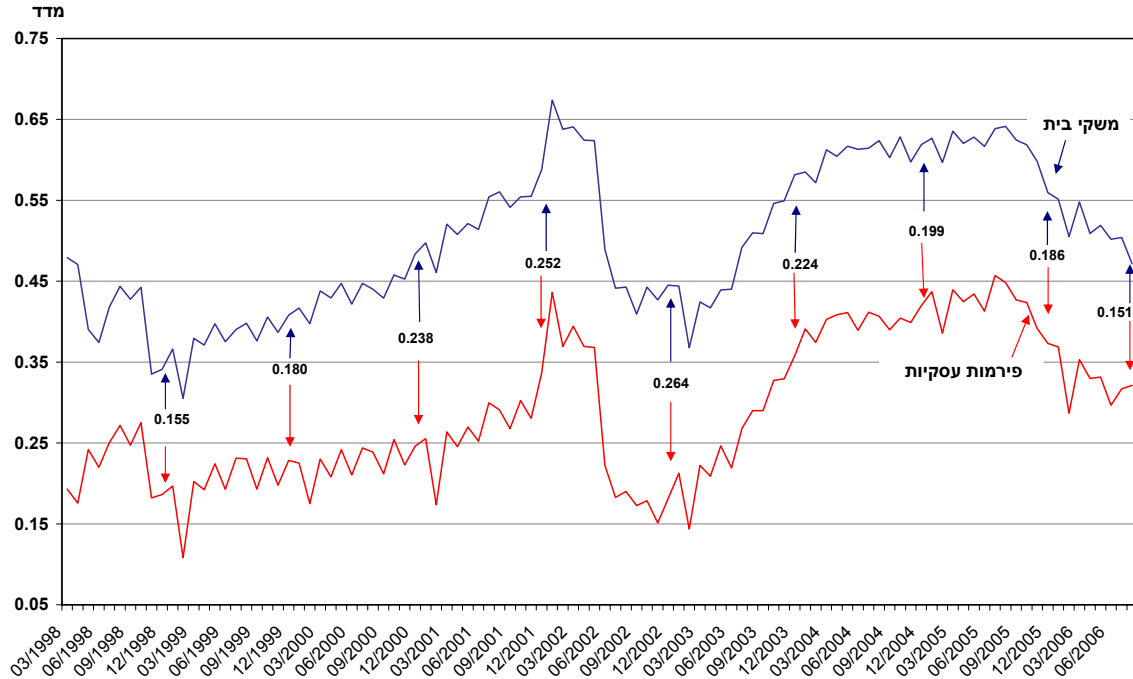
<sup>13</sup> קבוצת התייחסות נקבעה על פי המאמר של רוטנברג (2005), והיא כוללת את: בלגיה (0.492), דנמרק (0.334), פינלנד (0.274), יוון (0.512), אירלנד (1.113), נורבגיה (0.474), פוטוגל (0.153-) ודרום אפריקה (0.88).

מנתוני הבנק המרכזי האירופי, קרן המטבע ועיבודי יחידת המחקר בפקוח על הבנקים עולה, כי הממצא, לפיו כוח השוק המופעל על משקי בית גבוה מזה שעל תאגידים, אינו חריג לישראל, והוא מאפיין את כל מדינות השוק האירופי.

מדד "כוח השוק"<sup>1</sup> של שבעת הבנקים המסחריים הגדולים<sup>2</sup> :

פירמות עסקיות מול משקי בית במגזר השקלי הלא צמוד

מרץ 1998 עד אוגוסט 2006



(1) מדד "כוח השוק":  $(R_L - R_M) / R_L$

כאשר  $R_L$  = עבור משקי הבית: ריבית ממוצעת על האשראי במט"י לא צמוד (כולל הכנסות מעמלות בגין ניהול האשראי).

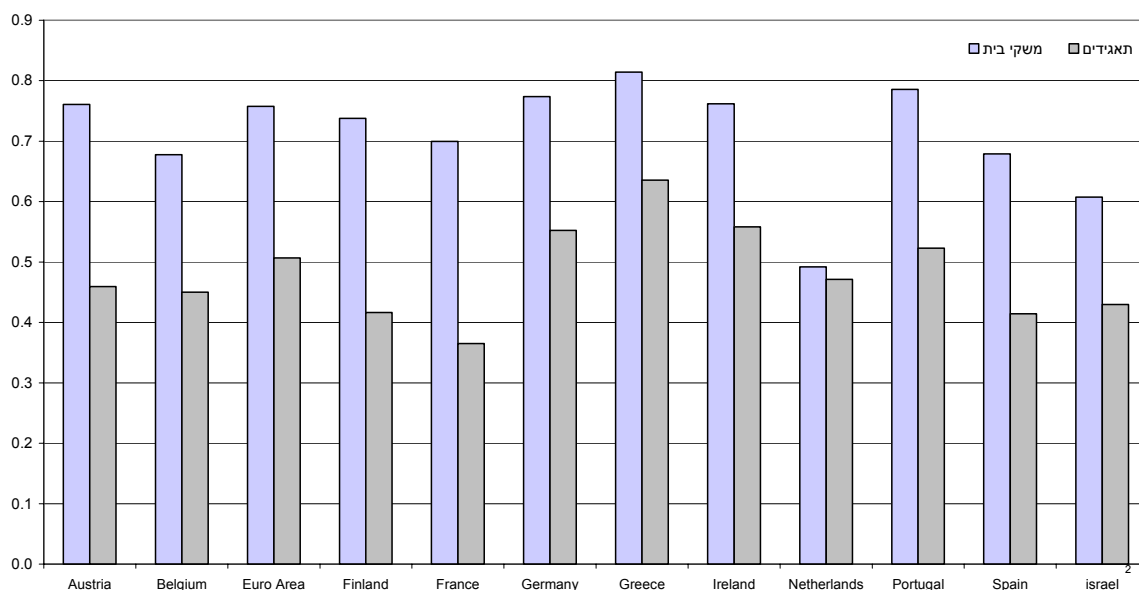
עבור פירמות עסקיות: ריבית על האשראי במט"י לא צמוד (כולל הכנסות מעמלות בגין ניהול האשראי)

$R_M$  = ריבית בנק ישראל.

(2) שבעת הבנקים הגדולים כוללים את: "בנק הפועלים", "בנק לאומי", "בנק דיסקונט", "הבנק הבינלאומי", "בנק מזרחי-טפחות", "בנק מרכנתיל דיסקונט" ו"בנק איגוד".

המקור: סקירה שנתית, מערכת הבנקאות בישראל (2004).

מדד "כח שוק"<sup>1</sup> של מערכות בנקאות אירופאיות: פירמות עסקיות מול משקי בית; השוואה בינלאומית 2005



1. מדד "כוח השוק":  $(RL-RD) / RL$ . כאשר,  $RL$  = הריבית על האשראי לטווח של עד שנה  
 $RD$  = הריבית על הפקדונות לתקופה של עד שנתיים  
 2. בישראל מחושב כח השוק במגזר השקלי הלא-צמוד.  
 המקור: עיבודי יחידת המחקר של הפיקוח על הבנקים את נתוני קרן המטבע הבינלאומית (IMF)

מעבודתם של Berg and Kim (1998) על הבנקאות בנורבגיה עולה, כי לבנקים יש כוח שוק משמעותי בהלוואות קטנות (למשקי בית ולוויים פרטיים), בשל בעיית הא-סימטריה באינפורמציה בצד ההיצע, ובשל חוסר היכולת של לוויים קטנים ומשקי בית לחפש את ההצעה הטובה ביותר בשוק, בצד הביקוש. זאת ועוד, כוח השוק המופעל על פירמות עסקיות וגדולות נמוך במידה משמעותית מזה המופעל על לוויים קטנים ומשקי בית.

ממצא אחרון זה מצוי גם בעבודתם של בר וריבון (2004), אשר מצאו כי פתיחת המשק הישראלי לחו"ל<sup>14</sup>, והגידול בחלופות המימון במחצית השניה של שנות התשעים, צמצמה את כוח השוק של הבנקים מול החברות הגדולות במשק (חברות תעשייתיות שנסחרות בבורסה בת"א)<sup>15</sup>. זאת, בשל יצירת סביבה תחרותית מחוץ למערכת הבנקאות, ולמרות שמספר הבנקים ומדדי המבנה אינם מעידים על שינוי בסביבה התחרותית.

החוקרות מציינות, כי לא ניתן להסיק מממצאים אלה, כי גברה גם התחרות של הבנקים בתחום האשראי לפירמות קטנות ומשקי בית (אשר עדיין לא חשופים לסביבה תחרותית). יתר על כן, הממצאים שהתקבלו במחקר מראים, כי ככל שהאלטרנטיבות שעמדו בפני הלוויים לגיוס הון פחתו, כך

<sup>14</sup> כידוע בשנות התשעים גדלו מאוד תנועות ההון אל המשק הישראלי וממנו, חברות ישראליות פנו לגיוס הון בבורסות בחו"ל, ולקראת סוף העשור נכנסו נציגויות של בנקים מסחריים גדולים לפעול בישראל. כל אלה יכולים ליצור סביבה תחרותית בתחום הפיננסי גם ללא שינוי מספר הבנקים המקומיים.

<sup>15</sup> כוח השוק במחקר זה התמקד במחיר הלוואות השקליות לא צמודות (המחזיקות לרוב לזמן קצר).

ניצל הבנק יותר את כוח השוק, על מנת לגבות מחיר גבוה יותר<sup>16</sup>. דבר זה מעלה חשש, שמא הבנקים מנצלים את מיעוט האלטרנטיבות של משקי הבית לצורך גביית מחירים גבוהים על האשראי.

### (3) סיכום

- רוב המחקרים שבוצעו על מערכת הבנקאות הישראלית מצביעים על כך שמידת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל נמוכה, הן אבוסולוטית והן יחסית לקיים בעולם.
- בהכללה ניתן לומר, כי רמת התחרותיות בעולם מאופיינת כ"תחרות אוליגופוליסטית". ממצא זה נמצא כנכון בכל העבודות שבחנו את הנושא, אם כי בעוצמות שונות.
- רמת התחרות על הסקטור העסקי גבוהה מזו שעל משקי הבית.
- קיימות עדויות אמפיריות לניצול גבוה של כוח שוק בסקטור משקי הבית, בתחום הריביות.

---

<sup>16</sup> הכוונה בעיקר לכך שלגבי כלל הפירמות שנבדקו, בתחילת תהליך החשיפה של המשק לתחרותיות (כאשר האלטרנטיבות לגיוס מקורות מימון היו מצומצמות) ניצלו הבנקים יותר את כוח השוק שלהם, ולכך שבכל נקודת זמן (גם בתחילת שנות התשעים, לפני פתיחת השוק לתחרות) כוח השוק של הבנקים היה קטן יותר מול פירמות שהיו להן יותר אלטרנטיבות מימון (כגון חברות מוטות יצוא אשר היה להן אלטרנטיבה לגיוס מקורות מימון, בשל פעילותן בחו"ל והמוניטין שצברו עקב כך עם בנקים בחו"ל). זו גם הסיבה שפירמות אלו נהנו פחות, יחסית לאחרות, מהחשיפה לתחרות.

## ג. עמלות הבנקים - תמונת מצב בעולם

על מנת לקבל תמונה עובדתית מסוימת לגבי הנעשה בעולם בהקשר של עמלות הבנקים, נערכה בדיקה של פרסומים הנוגעים למדינות שונות בעולם, בעיקר מערביות. הצגת ממצאי הבדיקה תיעשה בהתאם לנושאים הבאים: קיומם של כללים מחייבים המגבילים את גביית העמלות, רמת מחירי העמלות, ומגמות בעולם בכל הנוגע לגביית עמלות.

### (1) כללים מחייבים המגבילים את גביית העמלות

#### (א) כללי

מבחינה אמפירית, ניתן לחלק את הכללים המגבילים את גביית העמלות בעולם לשתי קבוצות עיקריות. קבוצה אחת היא כללים המאפשרים הגבלה ישירה של מחיר העמלות מכל סוג. הקבוצה השנייה היא כללים המאפשרים הגבלה של מחיר כולל כלשהו של קבוצת שירותים בנקאיים. בנוסף לכללים אלה מצויים, כמובן, בכל מדינה ומדינה כללי גילוי רבים ומגוונים (כל מדינה לפי תפיסתה, והתפיסות בענין זה הן מרובות) הנוגעים לעמלות. להלן נתמקד בכללים הקיימים במקומות שונים בעולם, המאפשרים הגבלה של גביית עמלות, בין באופן ישיר ובין באמצעות סלי שירותים.

### (ב) כללים המאפשרים הגבלה ישירה של מחיר עמלה

**אירלנד** - סעיף 149 ל - Consumer Credit Act, 1995 מחייב מוסדות פיננסיים לקבל את אישורו של הרגולטור (FSA) על כל העלאת עמלה, שינויה או הוספת עמלה חדשה (המדובר בכל עמלה שהיא הנוגעת לשירות בנקאי). לשם קבלת האישור, על המוסד הפיננסי להגיש לרגולטור בקשה מנומקת, הכוללת את ההצדקות לשינוי כאמור. לבקשה יש לצרף תמחיר של עלות השירות, ופרטים אודות הכנסותיו הצפויות של המוסד הפיננסי עקב השינוי. הרגולטור לא יאשר את השינוי בעמלה כאמור, כל עוד יש בו חוסר הוגנות, בהתחשב בשיקולים הבאים: מידת הפגיעה בלקוחות, מספר הלקוחות הנפגעים, ההכנסה הצפויה לבנק עקב השינוי, קידום התחרות, וכל שיקול אחר שהרגולטור סבור שיש לו מקום בהחלטתו. הרגולטור רשאי להורות למוסד הפיננסי להפחית את מחיר העמלה או לא לגבותה כלל. כן רשאי הרגולטור לדרוש מהמוסד הפיננסי לפרסם מידע אודות העמלה. את החלטתו באשר לשינוי העמלה כאמור, על הרגולטור לתת תוך ארבעה חודשים מאז הגשת הבקשה, כשהיא כוללת את כל הפרטים הנדרשים כמפורט לעיל.

**פולין** - ה - Consumer Credit Act הפולני מגביל את העמלות שניתן לגבות במסגרת מתן הלוואה ללקוח צרכני.

### (ג) כללים המגבילים את מחירו של סל שירותים

**ארה"ב** - בארצות הברית קיימת התערבות שמשמעה פיקוח על מחיר סל שירותים בסיסי, בעל מחיר מירבי שנקבע על ידי הגופים המפקחים.

ברמה הפדראלית קיימת מאז שנת 1999 רגולציה המעודדת פתיחת חשבונות בעלות נמוכה ובמחיר מפוקח ללקוחות, המקבלים כספים באופן שוטף מהמדינה (משכורת, גמלה, דמי ביטוח לאומי וכיו"ב). חשבונות אלה מכונים Electronic Transfer Accounts - ETA או Life Line Accounts. על פי קביעת משרד האוצר האמריקאי חשבון ETA יאפשר בחודש: ארבע משיכות בכל דרך (העברות אלקטרוניות, משיכת שיקים, הרשאות לחיוב חשבון וכיו"ב), ארבע פעולות אחזור מידע, וכן הפקדות ללא הגבלה. העמלה המכסימלית שתיגבה מלקוח בחשבון כזה תהיה \$3 בחודש. עבור פעולות נוספות על אלה הכלולות בסל, יחויב הלקוח בהתאם לתעריפון העמלות של הבנק. הבנק אינו רשאי להתנות את פתיחת החשבון וניהולו בקיומה של יתרת זכות מסוימת (מעבר לסנט אחד). הבנק רשאי, אך לא חייב, לאפשר יתרה שלילית בחשבון.

המדינה משלמת לכל בנק שפותח חשבון ETA ללקוח תשלום חד פעמי של \$12.6.

מאז החלת הרגולציה כ- 600 מוסדות פיננסיים שונים בכל רחבי ארה"ב מציעים ללקוחות חשבונות כאמור, ביניהם גם מוסדות פיננסיים גדולים.

ברמה המדינתית (state), 7 מדינות בארצות הברית וביניהן ניו יורק, ניו ג'רסי, מסצ'וסטס, אילינוי, מינסוטה, חוקקו חוקים הקובעים באילו תנאים יוכל אדם לפתוח ולנהל חשבון המכונה Basic Account, ובו מספק הבנק מספר שירותים (למשל בניו יורק: שמונה משיכות בחודש; הפקדות ללא הגבלה) תמורת גביית עמלה קבועה שלא תעלה על \$3 בחודש. כמה מדינות אף הגדילו לעשות, ובנוסף לאמור חייבו את הבנקים לפתוח ולנהל עבור לקוחות מסוימים (מתחת לגיל 18; מעל גיל 65) חשבונות בסיסיים ללא עמלות כלל.

**בריטניה** - בעקבות המלצה להרחיב את הנגישות לשירותים פיננסיים בבריטניה, נקבע בשנת 2001 באמצעות ה-Banking Code (קוד וולונטרי שיצרו הבנקים בבריטניה), שיש לאפשר פתיחת חשבונות במתכונת דומה לזו שקיימת בארה"ב ותוארה לעיל. אף כי הקוד אינו מטיל חובה על הבנקים לפתוח ולנהל חשבונות כאמור, בפועל כל הבנקים הגדולים בבריטניה אימצו את האמור בו. ככלל, חשבונות אלה אינם מאפשרים יתרה שלילית, לא ניתנים כרטיסי אשראי (ניתן כרטיס למשיכת מזומן), ולא ניתנים פנקסי שיקים. חשוב להדגיש, כי על פי השיטה הנהוגה בבריטניה לגבי חשבונות רגילים, ממילא לא נגבות עמלות בגין פעולות שוטפות. התשובה לשאלה מה קדם למה, האם הקוד הוביל לשיטה זו, או שמא היא הונהגה ללא תלות בו, אינה ידועה לנו.

עוד ראוי לציין, כי בעבר התקיים דיון בבריטניה, באשר לשאלה האם לאפשר ל-FSA לפקח על מחירי השירותים הבנקאיים. נכון לעכשיו הוחלט שאין בכך צורך, לאור שיטת הגביה הנהוגה בבנקים בבריטניה, לפיה, כאמור, ממילא כמעט שלא גובים עמלות על ניהול חשבון עובר ושב.

**קנדה** - בקנדה החליטה הממשלה, לפני מספר שנים, לפקח על מחירי חשבונות בסיסיים, על מנת ליצור זמינות גבוהה יותר של שירותים בנקאיים לאוכלוסייה. הממשלה הוציאה תקנות המחייבות את הבנקים, אולם מאפשרות להם להגיע להסכמה עם הממשלה, כך שהחשבונות הבסיסיים יהיו באמנה בינבנקאית, במקום בחקיקה<sup>17</sup>. בעקבות זאת יצרו שמונת הבנקים הגדולים, אמנה בין-בנקאית, הנאכפת על ידי ה-FCAC, ובה התחייבו להציע ללקוחותיהם חשבונות בעלות נמוכה, על מנת לאפשר לכל תושבי קנדה נגישות לשירותים הבנקאיים הבסיסיים. חשבונות אלה כוללים בד"כ עד 15 פעולות בחודש בעלות סל של 3-4 דולר קנדי (10-14 ש"ח). ככל הנראה בעקבות זאת נוצר בקנדה מגוון רחב של סלי שירותים, המוצעים על ידי הבנקים ללקוחות, אשר ייתכן שחלקם אף עשוי להיות עדיף על הסל האמור.

**צרפת** - הממשלה בצרפת הוציאה צו, לפיו הבנקים מחויבים לפתוח לכל לקוח, בעל מאפיינים של הכנסה נמוכה, חשבון בנק שיכלול את הפעולות הבאות בחינם: משיכות, הרשאות לחיוב חשבון והעברות בנקאיות ללא הגבלה, שני שיקים בחודש, וכרטיס חיוב.

**בלגיה** - מאז אוקטובר 2003 קיימות בבלגיה תקנות של המשרד לעניינים כלכליים, לפיהן הבנקים מחויבים לפתוח לכל לקוח חשבון בסיסי בעלות שנתית מירבית של 12 יורו. המחיר כולל לפחות 36 פעולות דלפק (72 למי שאין ברשותו כרטיס חיוב) או פעולות בסיסיות אחרות (העברות בנקאיות, משיכות והפקדות, הרשאות לחיוב חשבון). פעולות מעל המכסה ישאו בעמלה הרגילה בבנק.

**אוסטרליה** - בשנת 2002, לאחר דיון ציבורי נוקב שארך מספר שנים, ואיום בחקיקה מצד הרשויות האוסטרליות, חתם איגוד הבנקים האוסטרלי על הסכם עם הרשות הממונה על ההגבלים העסקיים, לפיו הבנקים מתחייבים ל לפתוח לכל לקוח חשבון בסיסי. החשבון כולל, בחינם, הפקדות ללא הגבלה, וכן 6 פעולות אחרות (ביניהן 3 פעולות דלפק). התחרות בין הבנקים באוסטרליה הביאה לכך שיש מספר בנקים המציעים חשבונות בתנאים טובים יותר גם מאלה<sup>18</sup>.

## רמת מחירי העמלות והשיטות לגבייתן

### (א) קשיי השוואה

קשה להשוות בין רמת מחירי העמלות במקומות שונים בעולם. הטעם העיקרי לכך הוא השוני בין השיטות לגביית העמלות, ואי הידיעה באשר להרגלי התצרוכת של השירותים הבנקאיים בכל מדינה. במדינות מסוימות, למשל, שיטת הגביה היא כזו שהבנקים אינם גובים עמלות בגין ניהול חשבון עובר ושב כלל; במקומות אחרים לא גובים עמלות בגין ניהול חשבון עובר ושב, רק בתנאי שיש ללקוח יתרה חיובית מסוימת; ובמדינות אחרות שיטת הגביה המקובלת היא באמצעות סלי שירותים, הכוללים רק חלק מהשירותים הבסיסיים הכרוכים בניהול החשבון, או באמצעות גביה בגין כל פעולה ספציפית.

<sup>17</sup> "Policy Level Response to Financial Exclusion in Developed economies: lessons for Developing countries", E. Kampsan, A. Atkinson, O. pilley.

<sup>18</sup> ש.ם.

יתרה מכך, גם תצרוכת ממוצעת אינה בהכרח מסייעת לנו להסיק מסקנות, שכן יש צורך לדעת כיצד מועמסות העלויות של שירותים שמחירים זול יחסית על שירותים אחרים. מאחר שברור שלכל שירות בנקאי יש עלות, הרי שזו רק שאלה של העמסת עלויות כאמור ("סבסוד צולבי").

מכאן, שהשוואה בין מחירי העמלות אינה מלמדת אותנו בהכרח על היותם של כלל השירותים הבנקאיים בישראל יקרים או זולים יחסית למדינות אחרות. עם זאת, בהתחשב בשיעור הכיסוי הדומה השורר במערכת הבנקאות הישראלית, לעומת אחיותיה בחו"ל, השוואה כאמור עשויה ללמד אותנו על ההתייחסות (מבחינת המחיר) של מערכת הבנקאות (או המדינה, ככל שיש פיקוח) לשירותים בנקאיים בסיסיים בחו"ל. כלומר, ניתן לפחות להסיק האם שירותים בסיסיים שוטפים משווקים בזול לצרכנים בחו"ל, גם אם ידוע לנו מראש כי עלות יצירתם מועמסת על שירותים אחרים.

#### (ב) מבט כללי על הנעשה בעולם

**World Retail Banking Report** - גופים שונים ניסו לערוך השוואה המתמודדת עם הקשיים ההשוואתיים שתוארו לעיל. דוגמה לכך ניתן למצוא ב - World Retail Banking Report, שהוא דוח שנתי שמוציאים שלושה גופים העוסקים בפיננסים<sup>19</sup>.

המתודה שאימצו כותבי הדוח היא בדיקת מידת השימוש בפועל (התצרוכת) של הלקוחות בכל מדינה בשירותים בסיסיים, הכלולים במקבץ השירותים הבסיסיים הנפוצים ביותר לשימוש הלקוחות בכל מערכת בנקאית. כך נקבע הרכב פנימי של תצרוכת, הייחודי לכל מדינה על פי מאפייניה המסוימים. באופן זה חושבה ההוצאה השנתית של לקוח ממוצע בגין שימוש שנתי בשירותים הבסיסיים האמורים. מתודה כזו מתחשבת, למשל, בשימוש השונה מהותית בין המדינות באמצעי תשלום שונים (למשל: יש מדינות ששימוש בשיקים נדיר בהן, יש מדינות שהשימוש בכרטיסי אשראי נפוץ בהן באופן מיוחד ביחס ליתר המדינות, וכיו"ב) ובשירותים בנקאיים אחרים. מובן, שלשיטת בדיקה זו יש יתרונות ביחס לשיטה המשווה סל פעולות קבוע או ביחס לשיטה המשווה מחירי שירותים בודדים, אחד מול אחד, במדינות השונות.

השירותים הבסיסיים שנכללו במקבץ שנבדק ב - World Retail Banking Report מקיפים עלות ניהול חשבון עובר ושב (כולל בערוצים ישירים), אמצעי תשלום (שיקים, כרטיסי חיוב, העברות בנקאיות, הוראות קבע והרשאות לחיוב חשבון), פעולות במזומן (הפקדות ומשיכות בדלפק וב - ATM) ופעולות מיוחדות (הוראת ביטול של חיוב, איתור מסמכים בחשבון הלקוח ורכישת שיק בנקאי).

המחקר נערך ביחס ל - 142 בנקים ב - 20 מדינות (מאירופה, מצפון אמריקה ומאסיה)<sup>20</sup>. על פי תוצאות המחקר, ההוצאה השנתית הממוצעת על השירותים הבסיסיים האמורים עומדת על 78 יורו בשנת 2005

<sup>19</sup> ING - חברה העוסקת במתן שירותים פיננסיים ברחבי העולם; EFMA - התאגדות ללא מטרת רווח, שמטרתה קידום חדשנות והסרת חסמים לתחרות בשוק הפיננסי; Capgemini - חברה העוסקת ביעוץ בתחומים שונים.

<sup>20</sup> המידע המובא כאן מסתמך על הדוחות מהשנים 2005 ו - 2006. המדינות הן: אוסטרליה, בלגיה, צרפת, גרמניה, אירלנד, איטליה, הולנד, פורטוגל, ספרד, צ'כיה, נורבגיה, פולין, סלובקיה, שבדיה, שוויץ, אנגליה, אוסטרליה, קנדה, סין וארה"ב.



ו - 76 יורו בשנת 2006 (ארה"ב - 93 יורו; הולנד - 25 יורו; בלגיה - 57 יורו; בריטניה - 65 יורו; פורטוגל - 69 יורו; צרפת - 89 יורו; גרמניה - 98 יורו; איטליה - 113 יורו).

אומדן שערכנו לגבי ההוצאה השנתית על ניהול חשבון עובר ושב, לרבות החזקת כרטיס חיוב אחד בחשבון, מראה כי הנתונים המקבילים לישראל הם כ - 78 יורו בשנה.

### (ג) בחינת מדינות שונות

**ארה"ב** - בדוח השנתי לשנת 2003 פרסם ה - Fed נתונים על מחירי עמלות ב - 620 מוסדות פיננסיים ברחבי ארה"ב. לא נתעכב כאן על הסבר לגבי החשבונות השונים הקיימים בארה"ב, ועל כלל הנתונים המופיעים בדוח, אולם נציין את המחירים הממוצעים העיקריים. לשם בחינת הנתונים המפורטים יש לעיין בדוח עצמו<sup>21</sup>.

מבין החשבונות שאינם נושאים ריבית, ניתן לבחור בין:

- חשבון פטור מעמלות, אך מותנה ביתרת זכות פרמננטית של 75 דולר לפחות (Free Account);
- חשבון עם תשלום חודשי קבוע של 7.35 דולר, כאשר יתרת זכות של 591 דולר מביאה לפטור מהתשלום הקבוע (Single Fee Account);
- חשבון עם תשלום חודשי קבוע של 5.27 דולר, כאשר על כל פעולה בשיקים יש לשלם 0.22 דולר (Fee Only Account).

מבין החשבונות הנושאים ריבית, ניתן לבחור בין:

- חשבון פטור מעמלות, אך מותנה ביתרת זכות של 200 דולר (No Fee Account);
- חשבון עם תשלום חודשי קבוע של 8.71 דולר, כאשר יתרת זכות של 1,091 דולר מביאה לפטור מהתשלום הקבוע (Single Fee Account);
- חשבון עם תשלום חודשי קבוע של 7.06 דולר, כאשר על כל פעולה בשיקים יש לשלם 0.25 דולר. יתרת זכות של 1,034 דולר מביאה לפטור מהתשלומים האמורים (Single Check Charge Account).

בנוסף לכך, כל הבנקים גובים בנפרד את העמלות העיקריות הבאות:

- עצירת חיובים - 18.9 דולר.

- החזרת חיוב בשל העדר כיסוי מספיק - 21.7 דולר.

- החזרת חיוב למוטב - 6.9 דולר.

- עמלת משיכת כספים מ - ATM מלקוח שאינו של הבנק (Surcharge) - 1.36 דולר (90% מהבנקים גובים עמלה זו), וכן עמלה בגין פעולה במכשיר של בנק אחר - 1.14% (69% מהבנקים גובים עמלה זו)<sup>22</sup>.

הנתוני המפורטים לעיל הם ממוצע בבנקים בארה"ב.

הבדל ברמת המחירים בין בנקים גדולים לבנקים קטנים בארה"ב: ממצא מעניין הנוגע למחירי העמלות בארה"ב, והחוזר על עצמו בפרסומים שונים, הוא כי מחירי העמלות ללקוחות הצרכניים בבנקים הגדולים גבוהים מאלה של הבנקים הקטנים. על פי מחקרים בארה"ב<sup>23</sup> הבנקים הגדולים מתמקדים בהשאת הרווחים מהלקוחות הקיימים, ופחות מגיב לקוחות חדשים. משכך, האינטרס שלהם בהצגת עמלות נמוכות ללקוח הוא נמוך. גם כאשר בודקים כי לא חל שינוי כלשהו אחר במחירי הבנק ("כל יתר התנאים שווים"), עדיין נמצא כי הבנקים הגדולים מעלים את מחיר העמלות יותר מאשר הבנקים הקטנים. ההפרש בין הבנקים הגדולים לקטנים מעט שונים במחקרים, אולם בשניהם ההפרש עומד על עשרות אחוזים (בין 20% ל - 45%)<sup>24</sup>.

ממצא מעניין הוא, שיש נטיה לבנקים להתחרות במחיר הריבית על פיקדונות, אך מצד שני לקבוע עמלות בגין הפיקדונות (מה שמחליש את השקיפות).

**בריטניה** - בבריטניה נפוצה השיטה, לפיה הבנקים אינם גובים עמלות שוטפות בגין ניהול חשבון עובר ושב כלל. הדבר עולה, הן מהחומר ההשוואתי הנזכר במסמך זה, והן מבדיקת תעריפונים של בנקים בבריטניה.

**אוסטרליה** - הבנק המרכזי האוסטרלי עורך מחקר שנתי על העמלות הבנקאיות באוסטרליה. על פי המחקר משנת 2004<sup>25</sup>, דמי ניהול החשבון הקבועים הממוצעים בארבעת הבנקים הגדולים באוסטרליה עומדים על 5.25 דולר אוסטרלי (17.5 ש"ח) בחודש. בדרך כלל הבנקים מאפשרים פטור מגביית דמי הניהול הקבועים בגין החזקת יתרה חיובית מסוימת בחשבון. בכל המקרים דמי הניהול כוללים פטור מתשלום עמלות בגין מספר מסוים של פעולות שוטפות בחשבון (בד"כ 8 פעולות)<sup>26</sup>. זאת ועוד, נהוג

<sup>22</sup> יצוין, כי 2.7% מהבנקים בכל זאת גובים בנפרד עמלת פעולה (משיכה, הפקדה, שאילתה) ב - ATM, בגובה ממוצע של 0.56 דולר לפעולה, 10% מהבנקים גובים תשלום שנתי ממוצע של 11.65 דולר.

<sup>23</sup> ראו: **Big Bank, Bigger Fees 2001, PIRG National Bank Fee Survey**. מחקר של גוף ללא כוונת רווח, העובד בשיתוף עם ארגוני צרכנים בארה"ב. כמו כן ראו: **Retail Deposit fees and Multimarket Banking**, Finance and Economics Discussion Series Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Federal Reserve Board (2005); **The Big Fees Squeeze**, A Report on Minnesota Banks and ATM's (1997).

<sup>24</sup> ההבדל נובע בעיקר מכך שבעוד שמחקר אחד בחן עמלות מסוימות בלבד (והגיע להפרש של כ - 20%), המחקר השני בדק, בין היתר, עלות כוללת של ניהול חשבון, והגיע להפרש של כ - 45%.

<sup>25</sup> "Banking Fees in Australia", **Reserve Bank of Australia Bulletin (2004)**.

<sup>26</sup> מספר הפעולות הכלולות בדמי הניהול הקבועים אינו מצוין בדיווח של הבנק המרכזי האוסטרלי, אולם הדבר נבדק במסגרת "דוח פיין", שם מצאנו כי מדובר בשמונה פעולות בחודש.

לפטור מעמלות שוטפות לגמרי לקוחות פרטיים שיש להם עסקים נוספים עם הבנק, כגון הלוואות משכנתה<sup>27</sup>.

**אירלנד** - ה - FSA האירי עורך השוואה של עמלות בחמשת הבנקים הגדולים באירלנד<sup>28</sup>. מהשוואה עולה, כי מתוך חמשת הבנקים הגדולים באירלנד, שניים אינם גובים כלל עמלות על פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב. בנק נוסף גובה דמי ניהול קבועים של 1.66 יורו בחודש וכן עמלה של 0.23 יורו על כל פעולה, אם ללקוח אין יתרה חיובית כלשהי בחשבון במהלך הרבעון. בנק רביעי גובה עמלה של 0.28 יורו עבור כל פעולה, רק אם אין ללקוח יתרה בחשבון של 500 יורו במהלך הרבעון (הבנק אינו גובה בכל מקרה דמי ניהול קבועים). הבנק החמישי גובה דמי ניהול קבועים של 1.5 יורו בחודש, וכן 0.2 יורו עבור כל פעולה.

במלים אחרות: מבין חמשת הבנקים הגדולים באירלנד, שניים אינם גובים עמלות שוטפות כלל; שניים אחרים מתנים אי גביית עמלות שוטפות כלל ביתרה חיובית, ואחד אינו מאפשר אי גביית עמלות שוטפות.

יצוין, כי כל הבנקים אינם גובים עמלות כלל בגין הפעולות הבאות: הקמת הרשאה לחיוב חשבון והוראת קבע; תשלום שוטף של הוראות קבע; שחזור קוד סודי של כרטיס חיוב.

**קנדה** - השיטה בקנדה היא סלי שירותים, הכוללים מספר מסוים של פעולות שוטפות. פעולה מעל המכסה כרוכה בתשלום. שיטה זו מקשה על יכולת ההשוואה, שכן קשה להפיק ממנה מחיר שניתן ללמוד ממנו על רמת המחירים בבנקים בקנדה. ישנם בנקים שאינם גובים עמלות על פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב, למעט בגין משיכה מ - ATM. ישנם בנקים שפועלים בדרך זו, אולם גובים על שירותים אחרים במקום על ATM. יש גם בנקים הגובים דמי ניהול קבועים הכוללים מספר מסוים של פעולות, בתנאי שאין ללקוח יתרה חיובית של 1000 דולר קנדי לפחות<sup>29</sup>.

#### (ד) מסקנות

קשה להסיק מסקנות ברורות מהשוואת המחירים הממפורטת לעיל, לענין רמת המחירים השוררת בישראל, לעומת זו השוררת בחו"ל. זאת, לנוכח שיטות הגביה השונות והרגלי הצריכה השונים בין ישראל למדינות האחרות. עם זאת, קל להתרשם כי קיימים מספר מאפיינים העולים מהשוואה:

1. על פי רוב, במדינות רבות מאפשרים הימנעות מגביית עמלות על פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב, לרבות דמי ניהול חשבון בנסיבות שונות (יתרת זכות בבנק, הלוואות משכנתה).
2. עמלות על ביטול חיובים או החזרת חיובים יקרות יותר, באופן משמעותי, בחו"ל מאשר בארץ.

<sup>27</sup> עמדנו על כך ב"דוח פיני".

<sup>28</sup> Financial Regulator, **Cost Survey, Personal Current Account (2006)**.

<sup>29</sup> ראו פירוט נרחב באתר האינטרנט של הרשות הצרכנית הממשלתית בקנדה - FCAC:

3. מגוון מוצרי חשבון עובר ושב המוצעים ללקוחות בחו"ל גדול יותר מזה המוצע ללקוחות בישראל.
4. מספר העמלות הנגבה מלקוחות בגין פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב נמוך מבישראל (במדינות המערב נהוג לגבות, אם בכלל, מחיר אחד, הכולל מספר רב של פעולות שוטפות).

### (3) מגמות בעולם

ממאמרים שנכתבו בענין עמלות הבנקים, מהדוחות שמוציאים גופים שונים ומהמידע המצוי באתרי האינטרנט השונים (של רשויות, בנקים וגופים אחרים) ניתן להבחין במספר מגמות בגביית עמלות ברחבי העולם, אשר מן הראוי להזכירן.

**הימנעות מגביית עמלות בחשבון עובר ושב** - החל משנות התשעים בנקים במדינות מערביות רבות עוברים לויתור על גביית עמלות בגין פעולות שוטפות בחשבונות עובר ושב, או שגובים גביה מינורית על פעולות אלה. הדבר נכון, בודאי, בארה"ב, שם לכשבעים אחוז הבנקים שנבדקו, מוותרים, באופן גורף, על גביית עמלות בגין פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב. במקום גביית עמלות בדרך זו מעדיפים הבנקים בארה"ב לגבות עמלות גבוהות יותר בגין החזרת חיובים, או לדרוש יתרת זכות בסכום כלשהו. כך גם הנוהג בבריטניה, הולנד ושבדיה. במדינות אחרות, כגון אוסטרליה, קנדה ובלגיה, המדינה הובילה, בחקיקה או באיום חקיקה, לויתור על עמלות לחשבונות שהם, באופן יחסי, מעוטי פעולות.

יצוין בהקשר זה, כי ככל שהמדינה מפותחת יותר, כך סך עלות ניהול החשבון בשנה תופסת אחוז נמוך יותר מהתוצר המקומי לנפש<sup>30</sup>.

**הימנעות מגביית עמלות בגין אמצעי תשלום אלקטרוניים** - גם במדינות מערביות בהן גובים עמלות על פעולות בחשבון עובר ושב, כמו חלק ממדינות אירופה, ניכרת מגמה שלא לגבות עמלות, או לגבות עמלות בסכום מינימלי בגין שימוש באמצעי תשלום אלקטרוניים (העברות בנקאיות, כרטיסי אשראי של הבנק, ופעולות ב - ATM באותו בנק). לאחר שהאיחוד האירופי הוציא הנחיה, לפיה אין להפלות בין המחיר שגובה בנק על שימוש באמצעי תשלום אלקטרוני לביצוע פעולה כספית בתוך המדינה, לבין המחיר שגובה הבנק כאמור לביצוע פעולה כספית הנוגעת למדינה אחרת באיחוד, נערך, בשנת 2005, מחקר המשווה את עלויות הפעולות האמורות.

מהמחקר עולה, בין היתר, כי כמעט בכל מדינות האיחוד האירופי (למעט צרפת, יוון, איטליה וספרד) העברות בנקאיות עד סכום מסוים אינן כרוכות בעלות נוספת ללקוח. העמלה המירבית הממוצעת על העברה בנקאית עומדת על 1.7 יורו (למעט יוון, איטליה וספרד). ברוב המדינות מוצעים ללקוח כרטיסי אשראי ללא עמלות כלל (לרבות ללא דמי הגבלת אחריות). כמעט כל המדינות אינן גובות בגין פעולה ב - ATM של אותו בנק (לעומת זאת, עלות פעולה ב - ATM של בנק אחר מגיעה ל - 1 יורו בממוצע, ללא surcharge, שלעתיים נגבית גם היא).

**הזלת שירותים בשל התייעלות** - מקום בו חל מעבר לשירותים אלקטרוניים חלה, במקביל, ירידה בגובה העמלות.<sup>31</sup>

**התרכזות במחירים מסוימים (פחות עמלות)** - במדינות המפותחות יש התרכזות בגביית עמלות מסוגים מסוימים, במקום שיטה של גבייה של יותר עמלות בסכומים יותר נמוכים כל אחת.<sup>32</sup> במלים אחרות, אט אט נגבות פחות עמלות על ידי הבנקים (מבחינה מספרית ולא דווקא מבחינת ההכנסה הכוללת לבנק מעמלות). נציין בהקשר זה, כי במערכות בנקאות תחרותיות, ככל ששיטת גביית העמלות פשוטה יותר, כך רואים פחות שונות בין המחירים (התכנסות למחיר תחרותי), וככל ששיטת הגבייה מקשה על ההשוואה בין העמלות, קיימת שונות גדולה יותר במחיר המסוים לכל פעולה.<sup>33</sup>

**אסטרטגיות שיווקיות המקשות על ההשוואה** - בנקים בעולם מאמצים אסטרטגיות שיווקיות של "פיתוי" לקוחות, באמצעות הנחות על חלק מהמחירים הנפוצים. מאחר שלצרכנים אין תפיסה הוליסטית של מחירי השירותים הבנקאיים הנצרכים על ידם, האסטרטגיה של הבנק אינה מוזילה להם בהכרח את המחיר.<sup>34</sup>

**התעסקות והתערבות הולכות וגדלות בעמלות** - הדיון הציבורי בעמלות תופס נפח במדינות שונות, מה שהביא לחקיקה לשם פיקוח על העמלות או על חשבונות בעלות נמוכה (אירלנד, פולין, ארה"ב, צרפת, בלגיה), או לאיום בחקיקה (אוסטרליה, קנדה, בריטניה), שתוצאותיו פתיחת חשבונות בעלות זולה ללקוחות מסוימים.

זאת ועוד, גביית עמלות מובאת יותר ויותר לדיון בבתי המשפט בארה"ב ובבריטניה (surchage); עמלות בגין איחור בפירעון אשראי בגין כרטיס אשראי, ובתי המשפט מבקרים יותר ויותר את גבייתן של עמלות מסוימות. יתרה מכך, מדינות שונות בארה"ב מנסות לחוקק חוקים נגד גביית עמלות מסוימות (surchage).<sup>35</sup> עם זאת, טרם הגיע השלב בו בתי המשפט קבעו באופן סופי לגבי עמלה מסוימת, כי לא ניתן לגבותה. בכל המקרים בתי המשפט הכשירו לבסוף את העמלה, על אף ביקורתם עליה.<sup>36</sup> גם במקרים בהם חוקקו מדינות בארה"ב חוקים נגד גביית surcharge בגין שימוש ב-ATM, פסל בית המשפט בארה"ב את החוקים, מהטעם שהם סותרים את החוק הפדרלי, שאינו מקנה, לדעת

<sup>30</sup> World Retail Banking Report 2005.

<sup>31</sup> ש.ם.

<sup>32</sup> ש.ם. תופעה זו ניכרת גם מיתר המקורות המובאים במסמך זה.

<sup>33</sup> ש.ם.

<sup>34</sup> ש.ם.

<sup>35</sup> "Regulation of Unfair Bank Fees in the United States and the European Union: Current Trends and a Proposal for Reform", A.S.Rosenberg.

<sup>36</sup> "Default interest rates, late charges and exit fees: are they enforceable?", Murray (2006).

בית המשפט, סמכות לאסור גביית עמלה<sup>37</sup>. כחלופה לחוקים האוסרים גביית עמלות כאמור, הוציאו המדינות שונות בארה"ב חוקים האוסרים גביית עמלה ללא הצגת המחיר בזמן אמת.

בהונג קונג, למשל, המדיניות הפורמלית היא אי ההתערבות משפטית של הרשויות במחירי העמלות, אולם יחד עם זאת הרשות המוניטרית ההונג קונגית (HKMA) הוציאה המלצה למערכת הבנקאית לנהל חשבונות בעלות נמוכה לאוכלוסיות החלשות, והיא עוסקת באופן שוטף במעקב ובבחינה של הנעשה בתחום זה<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> ראו למשל: **Bank of America, N.A v. City and County of San Francisco**

<sup>38</sup> ראו: Comparative Study on Banking Consumer Protection and Competition Arrangements in the U.K, Australia and Hong Kong: **Role of the Financial Regulator and Self-Regulation of Market Conduct**, HKMA, (April 2004).

#### ד. המצב הקיים וההצדקה להתערבות

##### (1) המצב הקיים היום

החל מחודש דצמבר 2005 שונתה, אם כי לא באופן מהותי, שיטת גביית העמלות הקשורות לניהול חשבון עובר ושב בבנק<sup>39</sup>. על פי שיטה זו משלם הלקוח לפי מספר הפעולות שביצע בפועל במהלך החודש - Pay As You Go, ואם לא ביצע פעולות בסיסיות כלל, או ביצע פעולות בסיסיות בסכום מצטבר, שאינו עולה על 10 ש"ח, יחויב בדמי ניהול מינימליים של עד 10 ש"ח. אותן "פעולות בסיסיות" הבאות במנין הספירה האמורה נקבע להיות: (1) חיובים על פי הרשאה לחיוב חשבון; (2) הפקדות שיקים ומשיכת שיקים (לרבות בדלפק); (3) משיכות מזומן במכשיר אוטומטי; (4) זיכויי מס"ב; (5) הפקדות מזומנים; (6) חיובים בכרטיס אשראי. בבסיסו של ההסדר החדש עמד ביטול מלת רישום הפעולה בחשבון, אשר נגבתה בעבר על שורה ארוכה של פעולות בנקאיות, וביטול דמי הניהול החודשיים הקבועים, אשר נגבו, בשעתו, בנוסף לסכום המצטבר של העמלות בגין הפעולות שביצע הלקוח בפועל.

במקום ההסדר המתואר לעיל יכול הלקוח לבחור במסלול אחר של גביית עמלות, שהוא, למעשה, סל נוסף של שירותים בעלות של 18 ש"ח בחודש. בהתאם לסל עמלות זה מחויב הלקוח בסכום של 18 ש"ח תמורת ביצוע סל של פעולות קבועות ומוגדרות<sup>40</sup>, כשכל חריגה מהמכסות שנקבעו מחויבת בעמלה בסכום של 1.21 ש"ח.

מהנתונים שבידנו ניתן להתרשם, באופן כללי ולא מדויק, כי הסכום הממוצע הנגבה בשנה מחשבון עובר ושב הוא כ- 360 ש"ח. בהתחשב במידע זה ניתן להעריך, באופן כללי, כי ההוצאה השנתית הממוצעת על עמלות בחשבון עובר ושב (כולל הערכת חסר, לפיה ממוצע כרטיסי האשראי לחשבון אינו עולה על כרטיס אחד) של משק בית בישראל היא מעט כ- 440 ש"ח (78 יורו).

אם נעשה שימוש במחקר ההשוואתי שפורט בפרק ב' לעיל, הרי שנמצא שהמחיר בישראל דומה לממוצע במדינות המערב (וסין).

יחד עם זאת, ההוצאה לניהול חשבון עובר ושב ביחס לתוצר לנפש בישראל עולה על מרבית מדינות המערב, ונמוכה ממדינות כמו: סין, סלובקיה, צ'כיה, פולין ופורטוגל.

##### (2) ההצדקה להתערבות

נשאלת, אפוא, השאלה מה הפגם שנפל במצב הקיים, ומדוע, אם בכלל, יש צורך לשנותו. התשובה לשאלה זו נחלקת לשניים: ראשית, הצורך בשקיפות, פשטות והצגה בהירה של המחיר; ושנית, התערבות במחיר.

<sup>39</sup> במסגרת הסכמה בין הבנקים לבין ועדת הכלכלה של הכנסת, בשיתוף המפקח על הבנקים והממונה על ההגבלים העסקיים. הסכמה זו כונתה "עסקת החבילה".

<sup>40</sup> זיכויי משכורת או קצבה - ללא הגבלה; 5 פעולות של חיובים על פי הרשאה; 8 פעולות בשיקים (משיכה/הפקדה); 4 פעולות משיכה ממכשירים אוטומטיים; 6 תדפיסי מידע בחודש מכל סוג בעמדה לשירות עצמי; הפקדת מזומן - ללא הגבלה; חיוב כרטיסי אשראי - ללא הגבלה.

(א) שקיפות, פשטות והצגה בהירה של המחיר

השיטה הקיימת בישראל מבוססת על גביית מספר רב של עמלות, שחלק מהותי מהן הוא פיצול של עמלות קיימות. יתרה מכך, במצב הקיים ישנן עמלות שונות, הנגבות בגין אותו שירות. זאת ועוד, שמות השירותים בגינם נגבות העמלות אינם תמיד זהים זה לזה. שיטה זו פועלת בניגוד למגמה הרצויה של עידוד התחרות (בשל הכבדתה על השקיפות), דבר שמקבל משנה חשיבות במערכת בנקאות, שנחשבת לפחות תחרותית ממקבילותיה בעולם, כמערכת הבנקאות הישראלית.

כלומר, מעל הכל עומד העיקרון ששקיפות מירבית היא ערך חשוב, שיש לקדם אותו, בין כערך כשלעצמו, ובין כדי לקדם את התחרות במדינה כמו ישראל, בה התחרות מועטה. זאת, בלי כל קשר לרמת המחירים הנהוגה בארץ ביחס למערכות בנקאות אחרות בעולם.

מכאן, שיש צורך להסדיר את שיטת הגביה בארץ, כדי שתתמוך בתחרות, ולא תפריע לה; יש צורך להתערב באופן שתיווצר סטנדרטיזציה ויפחת מספר העמלות הרב.

(ב) רמת המחירים

העמלות בגין ניהול חשבון עובר ושב בישראל אינן גבוהות באופן מובהק ביחס למדינות המערב. ואולם, בהשוואה לסלי הפעולות הבסיסיות שעוגנו במדינות המערב בחקיקה, ברגולציה ובהסכמים וולונטריים, ישראל אינה בהכרח זולה, לבטח לא מבליה, בריטניה ואפילו אוסטרליה.

מכאן, שיכול להיות טעם בפיקוח על מחירי העמלות בישראל בשני היבטים עיקריים: על מנת למנוע הפרעה לתחרות או ניצול אי התחרות (באופן נקודתי בלבד); על מנת להבטיח מספר פעולות בסיסי שיהיה זול ויאפשר נגישות מירבית לחשבונות בנק בישראל.



## ה. המלצות הצוות

כידוע, הגברת התחרות במערכת הבנקאית היא הכלי המרכזי להשגת היעד של הגינות ויעילות כלכלית. מובן מאליו, אפוא, כי המלצותנו אינן נותנות מענה מלא לשיפור התחרות, שכן שיפור התחרות צריך להיעשות, בין היתר, בכלים של שינויים מבניים ואחרים. נפרט להלן את המלצותנו באשר להתערבות בעמלות הבנקים:

### המלצה ראשונה - פיקוח על מחיר

כאמור, מערכת הבנקאות הישראלית מצויה במצב של חוסר תחרות יחסי. בשוק שאינו תחרותי קיימת, לעתים, חשיבות לעצם קיומו של "איום" בפיקוח, דבר אשר כשלעצמו עשוי להוביל למצב תחרותי יותר. בין היתר מטעמים אלה אנו סבורים, כי מן הראוי להותיר על כנה את העמדה המבוטאת בהצעת החוק שהגיש ח"כ ארדן, לפיה המפקח על הבנקים יוסמך לפקח על מחירי השירותים הבנקאיים, בהתאם לארבע עילות פיקוח:

- שירות שהעמלה בגינו עלולה להפחית את התחרות;
- שירות אותו חייב הלקוח לקבל בתאגיד בנקאי מסוים;
- שירות חיוני בקשר עם חשבון עובר ושב;
- שירות שבגינו נגבית עמלה ללא צידוק מספיק.

על מנת להבהיר את התמונה, וכדי למנוע כל ספק עתידי, באשר לתחולת העילה השלישית על אמצעי תשלום, אנו ממליצים להוסיף לעילת הפיקוח השלישית גם יכולת פיקוח בגין שירות חיוני בקשר עם שימוש באמצעי תשלום.

חשוב לציין, כי השימוש בעילות הפיקוח צריך להיעשות במשורה, וכברירת מחדל, בעיקר לאור החיסרון שבקביעת מחיר על ידי רשות שלטונית. כמו כן, החלת פיקוח על עמלה תלויה בהתייעצות עם הועדה המייעצת לענייני בנקאות, כנהוג לגבי הוראות ניהול בנקאי תקין.

### המלצה שניה - אחידות

תעריפוני הבנקים כוללים שמות שונים לשירותים דומים, בין אם מדובר בשירותים הניתנים ללקוחות פרטיים, ובין אם מדובר בשירותים הניתנים ללקוחות עסקיים גדולים. מצב זה מקשה על יכולת ההשוואה האמיתית בין עלותו של אותו שירות בשני בנקים שונים. מטבע הדברים, ההכבדה על יכולת ההשוואה פוגעת בעיקר בלקוחות הפחות מתוחכמים.

משכך, אנו מציעים לקבוע תעריפון עמלות סטנדרטי, המגדיר את שמות השירותים הבנקאיים השונים. תאגיד בנקאי לא יוכל לשנות את שמות השירותים שבתעריפון ואת מיקומם, בלא לקבל לכך את אישורו של המפקח. יובהר, כי במקומות בהם מדובר בשירותים הניתנים רק ללקוחות מתוחכמים או בשירותים

ייחודיים הניתנים לקבוצות אוכלוסיה קטנות, תתאפשר גמישות לתאגיד הבנקאי בקביעת שמות העמלות. יצירת אחדות זו תתמוך גם בגילוי טוב יותר ללקוחות.

### **המלצה שלישית - צמצום מספר המחירים**

תעריפוני הבנקים כוללים מספר רב של מחירים לשירותים הבנקאיים (מספר מאות). חלק מהמחירים המצויים בתעריפונים הם כאלה שנוצרו בגין שירותים מסוימים, שהעמלות בגינם פוצלו למספר תתי שירותים, כאשר בפועל קל ונכון יותר היה לגבות מחיר אחד עבור השירות, אשר ממילא ניתן ללקוח במלואו (ולא רק חלק ממנו). דוגמה לכך היא פיצול מחיר מתן האשראי, בנוסף לריבית, גם לעמלות כאלה ואחרות, כגון: דמי עריכת מסמכים, דמי גביית אשראי ודמי הקצאת אשראי. חלק נוסף מהמחירים המצויים בתעריפון אינו מייצג שירות אמיתי שהבנק נותן. כך למשל: עמלת רישום פעולה בחשבון עסקי. לעתים כולל התעריפון גם עמלות בגין הוצאות של התאגיד הבנקאי לצד שליש, הכרוכות בביצוע השירות הניתן ללקוח, כמחיר נפרד ממחיר השירות. דוגמה לכך היא עמלת משלוח פקס', המופיעה בתעריפון כאילו היא שירות בפני עצמו.

מן הראוי לציין, כי קיימת טענה כנגד צמצום מספר מחירי השירותים הבנקאיים, שכן פיצול, על פי הטענה, מאפשר תמחור מדויק יותר לאותו שירות. על כך יש לומר מספר דברים. ראשית, אין קשר ישיר בין עלות הפעולה לבנק לבין מחירה ללקוח; שנית, יש קשיים באמידת העלות האמיתית של השירות לבנק; שלישית, מראש קיימת העמסה של עלויות מהפעילות הפיננסית של הבנק לפעילות התפעולית; רביעית, הטענה האמורה אינה יכולה להיות רלבנטית, כאשר אין פער מובהק בין העלות הישירה של שירות מסוים לבין העלות הישירה של השירות שפוצל ממנו (כמו למשל במקרה של פעולה בדלפק לעומת פעולה בערוץ ישיר).

המלצתנו היא לבטל את המחירים שמבטאים כפל של מחיר בגין אותו שירות. עוד אנו ממליצים לאחד, בפרט בתחום הצרכני, בין שירותים דומים שעלותם דומה.

### **המלצה רביעית - שיטת הגביה**

ניתן לחלק את שיטות גביית העמלות לשתי שיטות עיקריות. שיטה אחת, היא תשלום עבור כל פעולה ופעולה המבוצעת על ידי הלקוח (עם או בלי גבייה נוספת בגין דמי ניהול החשבון) - Pay As You Go. השיטה השניה היא תשלום סכום חודשי כללי אחד, בגין הפעולות השוטפות הקשורות לניהול החשבון, תוך הימנעות מגביית עמלות בגין כל פעולה שוטפת בנפרד (בין אם מספר הפעולות הכלולות בתשלום החודשי מוגבל, ובין אם לאו).

היתרון המרכזי בשיטת Pay As You Go הוא שהלקוח משלם בדיוק עבור הפעולות אותן הוא מבצע. עם זאת, לשיטת גביה זו חסרון משמעותי, שכן היא יוצרת ריבוי מחירים, ומקשה על יכולת ההשוואה של הלקוח, ובכך פוגעת בתחרות. לעומת זאת, היתרון בשיטת הגביה השניה הוא ביצירת סטנדרטיזציה באשר להצגת המחיר הנגבה מהלקוח בגין ניהול החשבון, מה שמגביר את השקיפות ללקוח, נותן בידי

כלי טוב יותר להשוואת מחירים, ובכך תורם להגברת התחרות. החסרון בשיטה זו הוא, כמובן, העדר גביה מדויקת מהלקוח ביחס לתצרוכת שלו בפועל.

מהשוואה באשר לשיטות הגביה הנהוגות על ידי בנקים במדינות המערב עולה, כי ברוב המדינות שנבדקו המערכת הבנקאית נוקטת בשיטה של גביית פעולות בצורה של תשלום חודשי כולל. לעתים הגביה היא באמצעות סכום חודשי, הכולל, כמעט, את כל הפעולות השוטפות שמבצע הלקוח באותו חודש בחשבונו (ארה"ב, בריטניה, חלק מהבנקים באוסטרליה), ולעתים הגביה היא באמצעות סכום חודשי הכולל רק סל פעולות מסוים, המוגבל במספר הפעולות שבו ובסוגן (קנדה, חלק מהבנקים באוסטרליה).

זאת ועוד, במדינות רבות (ארה"ב, בריטניה, קנדה, אוסטרליה, צרפת, בלגיה) קיים פיקוח, או הסדר וולונטרי, המעגן את קיומו של סל פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב, במחיר מופחת. במדינות אחרות, כדוגמת אירלנד, קיים פיקוח גורף על כלל המחירים הבנקאיים.

לאור חוסר התחרות הקיים במערכת הבנקאות הישראלית, וכצעד משלים להמלצותנו הקודמות, אנו ממליצים לנקוט בשיטת גביה של מחיר חודשי כולל בגין כמות מסוימת של פעולות שוטפות בחשבון עובר ושב. אנו סבורים כי אין לאפשר ריבוי מחירים, לרבות לא כזה הנוצר על ידי יצירת סלי שירותים המורכבים מפעולות שונות שיקבע כל בנק לעצמו. כמו כן בנק לא יוכל להפלות במחיר על בסיס כמות, שכן משמעות הדבר היא יצירת סלים נוספים או אפליית מחיר שיש למנוע.

בנוסף ליתרונות שפורטו לעיל לענין שיטה זו, הרי שהיא גם מאפשרת להימנע מפיקוח פרטני על כל אחת מהפעולות הנגבות בגין שירותים שוטפים בחשבון העובר ושב. כידוע, אחד החסרונות המהותיים של פיקוח פרטני נעוץ בכך שהוא קובע מחיר, לעתים אף גבוה ממחיר של תחרות, שכל המשתתפים "מתיישרים" על פיו.

במקום פיקוח פרטני כאמור, ניתן להטיל פיקוח על דמי הניהול בחשבון בסיסי מסוים, שיקבע מחיר נמוך להחזקת חשבון המשמש למספר מועט, יחסית, של פעולות בחודש. חשבונות מסוג זה מאופיינים פעמים רבות, בכך שבעליהם משתייכים לקבוצות חלשות באוכלוסיה.

הצעתנו הקונקרטית לענין זה היא כלהלן:

יוגדר חשבון בסיסי, הכולל X (מספר מצומצם) פעולות שוטפות בחודש; דמי הניהול הכוללים בגין חשבון זה יהיו בפיקוח על מחירם.

יוגדר חשבון עובר ושב למשקי בית, הכולל Y (מספר גדול) פעולות שוטפות בחודש; דמי הניהול הכוללים בגין חשבון זה לא יהיו בפיקוח.

יוגדר חשבון עובר ושב בערוץ ישיר, הכולל Y פעולות שוטפות בערוצים ישירים בלבד; דמי הניהול בגין חשבון זה לא יהיו בפיקוח.

לענין זה, "פעולות שוטפות" - פעולת דלפק (הפקדה ומשיכה של מזומן, העברה/הפקדה לחשבון אחר, פדיון שיק, תשלום שובר, פריטת מזומן, הפקדת שיק, שאילתה בכל נושא); פעולה בערוץ ישיר (משיכת שיק, חיוב על פי הרשאה או הוראת קבע, וכן כל פעולה מפעולות הדלפק, המבוצעת באמצעות האינטרנט [למעט צפיה במידע], ATM, פקס', טלפון, IVR).

התשלום עבור פעולות שהלקוח מבצע, מעבר למכסה המירבית הנכללת בתשלום החודשי, יהיה לפי שיטת Pay As You Go, בהתאם למחיר שהבנק קבע. ואולם, סך התשלום הנוסף בגין הפעולות העודפות בחשבון הבסיסי לא יעלה על ההפרש שבין עלות דמי הניהול של החשבון למשקי בית ובין דמי הניהול של החשבון הבסיסי. לחילופין, ניתן לקבוע שפעולה עודפת על שמונה הפעולות תעביר את הלקוח אוטומטית לתשלום החודשי הרלבנטי לסל הפעולות של חשבון העובר ושב למשקי בית (ניתן גם להימנע מהחשבון הבסיסי לגמרי, וליצור שיטה לפיה יהיו רק דמי ניהול על חשבון עובר ושב למשקי בית, כאשר מי שמבצע עד שמונה פעולות בלבד יזכה להנחה, כך שישלם רק את המחיר שבפיקוח).

כך או אחרת, לאחר שהשיטה תחל לעבוד יהיה צורך לבחון את קבוצת החשבונות בהם נעשות מעט יותר משמונה פעולות בחודש. ייתכן שיהיה צורך לשקול הטלת פיקוח מסוים רק על פעולות אלה (לשם הדוגמה: 9-13 פעולות).

#### **המלצה חמישית - גזירת תעריפונים נפרדים במקרים מסוימים**

גם לאחר צמצום מספר המחירים המופיעים בתעריפון, יוותר בו מספר גדול, יחסית, של מחירים. מגוון המחירים בתעריפון רלבנטי רק בחלקו הקטן לקבוצות מקבלי שירותים שונות. למשל, מנתונים חלקיים שהועברו לנו על ידי הבנקים עולה, כי קיים מספר מצומצם, יחסית, של עמלות הרלבנטי למשקי הבית.

מכאן, שניתן יהיה להשיג גילוי טוב יותר ללקוחות שלגביהם פערי המידע הם המשמעותיים ביותר, על ידי גזירה של תעריפון ייחודי מתעריפון העמלות המלא של התאגיד הבנקאי, אשר יכלול את עיקר השירותים הרלבנטיים ללקוח. לקוח יקבל את התעריפון הייחודי בעת קבלת השירות לראשונה מהתאגיד הבנקאי (מעמד פתיחת חשבון עובר ושב; חתימת הסכם לקבלת כרטיס אשראי; בעת מתן אישור עקרוני על ידי התאגיד הבנקאי למתן הלוואה לדיור). בנוסף לכך, התאגיד הבנקאי יחויב להציג את התעריפונים הייחודיים, כמו גם את התעריפון המלא (כפי שקיים היום), בסניף ובאתר האינטרנט.

אנו מציעים, אפוא, לגזור מתעריפון העמלות המלא שלושה תעריפוני משנה: האחד - תעריפון לניהול חשבון עובר ושב; השני - תעריפון לשימוש בכרטיס אשראי; השלישי - תעריפון להלוואה לדיור (מובן, כי ההגבלה על הכנסת עמלות נוספות לתעריפון או שינוי שמותיהן חלה גם על תעריפונים אלה).

### **המלצה שישית - דיווח לפיקוח על הבנקים ופרסום השוואת מחירים**

לשם הגברת השקיפות ויכולת הלקוחות להשוות מחירים בין התאגידים הבנקאיים, אנו ממליצים לאפשר למפקח על הבנקים לפרסם, באופן תקופתי, נתונים על ההוצאה הממוצעת בגין עמלות על שירותים שונים (בעיקר חשבון עובר ושב) בתאגידים בנקאיים שונים, בציון שם התאגיד הבנקאי. לשם כך, יחויבו התאגידים הבנקאיים להעביר למפקח נתונים רלבנטיים. אנו סבורים שיש להתמקד בנתוני הכנסות מעמלות ובנתונים לגבי התפלגות מספר הפעולות, ולא בנתונים לגבי תמחור השירותים וההוצאה של התאגיד הבנקאי בגינן. שיפור בסיס המידע, בפרט לעניין התנהגות הלקוחות בצריכת שירותים בנקאיים שונים יאפשר לבחון שנית את הרכבי השירותים שהצענו כאן.

### **המלצה שביעית - צמצום עלויות מעבר מבנק לבנק**

אנו ממליצים להמשיך במדיניות צמצום עלויות המעבר (switching cost) על סוגיהן השונים, כפי שבאה לידי ביטוי ב"עסקת החבילה". זאת בנוסף לצעדים שנקטו להקלת המעבר מבנק לבנק ולסגירת חשבון הבנק בהוראת ניהול בנקאי תקין מס' 432.

## ביבליוגרפיה נוספת על זו המצוינת בהערות השוליים שבגוף המסמך

Bain, J., S., (1951), "Relation of profit rate to industry concentration". <i>Quarterly Journal of Economics</i> , 65, 293-324.
Berg Sigbjørn Atle and Moshe Kim, 1998, "Banks as Multioutput Oligopolies: An Empirical Evaluation of the Retail and Corporate Banking Markets" <i>Journal of Money Credit and Banking</i> , 30(2), p. 135-153.
Bikker J.A. and Haaf K. (2002a). "Competition, concentration and their relationship: An empirical analysis of the banking industry". <i>Journal of Banking &amp; Finance</i> 26, 2191-2214.
Bikker J.A. and Haaf K. (2002b). "Measures of competition and concentration in the banking industry: a Review of the literature". <i>Economic &amp; Financial Modeling</i> , Summer 2002.
Bikker, J.A.,Groeneveld, J.M.,(2000). Competition and concentration in the EU banking industry. <i>Kredit and Kapital</i> 33, 62-98.
Bresnahan, T. F. (1982) "The Oligopoly Solution Concept is Identified", <i>Economics Letters</i> 10,North-Holland Publishing Co.
Claessens, S. and L. Laeven. (2003). "What Drives Bank Competition? Some International Evidence". <i>Journal of Money, Credit and Banking</i> 36, 3 (Part 2).
Curry, T.J., P.J. Elmer, and G.S Fissel, (2003). "Using Market Information to Help Identify Distressed Institutions: A Regulatory Perspective" <i>FDIC BankingReview</i> 15(3), 1-16.
Flannery M. and Sorescu S. (1996). "Evidence of Bank Market Discipline in Subordinated Debenture Yields: 1983-1991", <i>The Journal of Finance</i> , 51, 4, 1347-1377.
Flannery M. (1998). "Using Market Information in prudential Bank Supervision: A Review of the U.S Empirical Evidence", <i>Journal of Money' Credit and Banking</i> , 30, 3, 273-305.
Iwata, Gyoichi. "Measurement of Conjectural Variations in Oligopoly", <i>Econometrica</i> 42 (1974), 947-66.
Jacob Bikker, Laura Spierdijk and Paul Finnie, "Misspecification of the Panzar-Rosse Model: Assessing Competition in the Banking Industry". DNB Working Paper, No. 114/September 2006

Landskroner Y. and Paroush J. (2006). "Bank Management and Market Discipline", Working Paper, School of Business Administration, Hebrew University of Jerusalem.
Kwoka, John E.(1977). "Large-Firm Dominance and Price/cost Margins in Manufacturing Industries". Southern Economic Journal 44, 183-189.
Mason, E.,S., (1939), "Price and production policies of large-scale enterprise", <i>American Economic Review</i> , 29, 61-74.
Panzar, J.C., and J. N. Rosse, (1987), Testing for Monopoly Equilibrium", <i>Journal of Industrial Economics</i> .Volume XXXV No 4.
Shaffer, S. (1982). "A non-structural test for competition in financial markets. In: Proceedings of a Conference on Bank Structure and Competition". Federal Reserve Bank of Chicago, 225-243
Shaffer, S. (1993). "A test of competition in Canadian banking", <i>Journal of Money, Credit and Banking</i> , 25, 1, 49-61.
Stigler, G.J. (1964) "A Theory of Oligopoly", <i>Journal of Political Economy</i> 72 (February) pp. 44-61
Suominen, Matti. (1994). "Measuring Competition in banking: A Two-Product Model". <i>Scandinavian Journal of Economics</i> 96, 95-110
Swank, J. (1995). "Oligopoly in loan and deposit markets: an econometric application to the Netherlands". <i>De Economist</i> 143, 353-366
אליאס ר, וא משעל, ( 1998 ) בחינת הקשר בין מבנה לרמת ביצוע במערכת הבנקאות, " 1998 מאמר לדיון מס , 99.03 'יחידת המחקר . הישראלית לשנים 1989 הפיקוח על הבנקים בנק ישראל.
אליאס ר, וצ סמט, ( 1994 ) "מבנה מערכת הבנקאות הישראלית, דרגת התחרות והשפעתם על המירווח הפיננסי במגזר השקלי הלא-צמוד", סוגיות בבנקאות) 12. נובמבר27-48,
בר ח, ריבון ס, (2004) "כוח השוק של הבנקים מול הפירמות הגדולות – מה השתנה בעקבות פתיחת המשק לחו"ל?", סדרת מאמרים לדיון 2004.14, מחלקת המחקר בנק ישראל, אוקטובר 2004.
ברנע ע, י פרוש וה קונפורטי, ( 2001 ) סוגיית המבנה האופטימלי של מערכת הבנקאות בישראל, " סוגיות בבנקאות 15 יוני28-5,
לבהרי, ד, רחמילביץ, ש, "חוסר תחרותיות בענף הבנקאות בישראל - נקודות כשל עיקריות והצעות לשיפור", מכון שלם.
(2004) "דוח הצוות לבדיקה ועיצוב מידיניות הפיקוח על הבנקים בעניין מחירי השירותים הבנקאיים (העמלות)" ("דו"ח פיין").
פרוש י, רוטנברג ד, ( 2003 ) 'מדידת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל – בתחומי הלקוחות , 5-19.העסקיים ומשקי הבית "סוגיות בבנקאות, 16 מרס2003
פרוש י, רוטנברג ד, (2003) "מדידת פרמיית הסיכון וכוח השוק בבנקאות הישראלית "סוגיות

בבנקאות, 16, 97-110, (מרס 2003).

רוטנברג, ד. (2005) "התחרות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל". מאמרים לדיון, הפיקוח על הבנקים יחידת המחקר בנק ישראל.