

פרק א'

מבוא

## א. מבוא

### א.1. כתב המינוי

#### מדינת ישראל

נגיד בנק ישראל

שר האוצר

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

#### לכבוד:

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

#### צוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות - כתב מינוי

#### רקע

פעילות הבנקים מהווה רכיב מרכזי בפעולתה התקינה של הכלכלה על כל רבדיה. ליבת הפעילות של מערכת הבנקאות היא פעילות התיווך הפיננסי, קרי: נטילת פיקדונות מהציבור המעוניין לקבל ריבית בתמורה לשימוש בכספו, והלוואת כספי הפיקדונות למי שמעוניינים לבצע שימוש בכסף למטרות שונות בתמורה לתשלום ריבית. מרכזיותה של המערכת בפעילות הפיננסית בישראל מקנה משנה חשיבות לתמיכתה בפעילות הכלכלית – הריאלית והפיננסית כאחת. סך הנכסים של התאגידים הבנקאיים הסתכם בשנת 2010 בכ-1.12 טריליוני ש"ח (כ-138% מהתמ"ג), מתוכם כ-773 מיליארד ש"ח אשראי לציבור. סך פיקדונות הציבור בסוף שנת 2010 הסתכמו בכ-847 מיליארד ש"ח<sup>1</sup>. ראוי לציין, כי המערכת הבנקאית בישראל אופיינית, בשנים האחרונות, ביציבות – עובדה שאין להקל בה ראש לאור המשבר הפיננסי הגלובלי והמאורעות הפוקדים בימים אלו את כלכלות העולם.

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

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

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

<sup>1</sup> מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתי 2010 (בנק ישראל)

<sup>2</sup> מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתי 2010 (בנק ישראל)

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

שער הממשלה: www.gov.il



אוצר ברשת: www.mof.gov.il

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

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

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

#### מטרת הצוות

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

#### סדרי עבודה


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

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

בכבוד רב,

77.2.0

פרופ' סטנלי פישר  
נגיד בנק ישראל

  
ד"ר יובל שטייניץ  
שר האוצר



## מדינת ישראל

נגיד בנק ישראל

שר האוצר

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

לכבוד:  
מר גיל כהן  
מנהל החוב הממשלתי, משרד האוצר

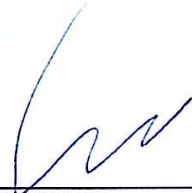
הנדון: צוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות - עדכון כתב מינוי  
כתב מינוי מיום 7/12/2011

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

בכבוד רב,

נ.ג.פ.

פרופי סטנלי פישר  
נגיד בנק ישראל

  
ד"ר יובל שטייניץ  
שר האוצר

העתק:  
חברי הצוות

## 2.א. תקציר הדוח

### 1. הקדמה

הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית (להלן: "הצוות") מונה על ידי נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, ושר האוצר דאז, ד"ר יובל שטייניץ, בעקבות המלצה של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"). בצוות, בראשות המפקח על הבנקים, דוד זקן, חברים: עודדה פרץ – סגנית המפקח על הבנקים בבנק ישראל, ד"ר שלומי פריזט – הכלכלן הראשי של רשות ההגבלים העסקיים, אייל אפשטיין – סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, רני נויבאר – ממונה, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מוריס דורפמן – סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה, וגיל כהן – מנהל החוב הממשלתי במשרד האוצר.

כתב המינוי של הצוות מגדיר את מטרותיו וקובע: "הצוות יבחן וימליץ על אמצעים ומהלכים שונים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. הצוות ייתן דעתו לאמצעים שונים לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולשיפור ושכלול תחום נתוני האשראי, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים".

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

בתאריך 16.07.12 פרסם הצוות דוח ביניים ובו פירט את עיקרי המלצותיו להגברת התחרותיות ולשיפור כוחם של משקי הבית והעסקים הקטנים, לשם הרחבת אפשרויות הבחירה של שירותים ומוצרים בנקאיים ולהוזלת השירותים ושיפורם. עם פרסום המלצות הביניים של הצוות הוזמן הציבור הרחב להביע את עמדותיו בכתב בפניו. עם המגיבים נמנו יזמים ומומחים מתחומי הפיננסים, הבנקאות, הטכנולוגיה, בתי השקעות, בנקים ועוד. כמו כן נערכה עבודת השוואה בינלאומית לעלות ניהול חשבון עו"ש (ראו נספח 7). לאחר שהתקבלו עמדות הציבור בכתב הוזמנו המגיבים להופיע בפני הצוות ולהביע את עמדותיהם גם בעל-פה. דוח הצוות המובא להלן מסכם את עבודת הצוות ואת מסקנותיו והמלצותיו הסופיות, לאחר שהובאו בחשבון התייחסויות הציבור שהתקבלו בכתב ובעל-פה.

בעקבות שמיעת עמדות הציבור לאחר פרסום דוח הביניים החליט הצוות **להשאיר על כנו את ההמלצות בדוח הביניים** וכן להוסיף ולעבוד על מספר נושאים אשר עלו כמהותיים ומשמעותיים ליישום ההמלצות, ובכלל זה:

1) הסרת חסם מרכזי לסגירת חשבון ולמעבר מבנק לבנק באמצעות שיפור וייעול תהליך העברת ההרשאות לחיוב חשבון מהבנק הישן לבנק החדש, באופן שלא יחייב את מעורבותו של הלקוח בתהליך מלבד הגשת הבקשה לבנק החדש.

2) בד בבד עם פרסום דוח זה מוקם צוות בינמשרדי בראשות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, לגיבוש הצעדים להעמדת אשראי קמעונאי ממקורות החיסכון הפנסיוני והסרת החסמים הרגולטורים הקיימים כיום.

3) הוגדרה אוכלוסיית העסקים הקטנים אשר תהנה מתעריפי עמלות קמעונאיים בניהול חשבון עו"ש, ובהתאם גובש נוסח תיקון חקיקה ליישום ההמלצה.

## 2. סקירת היבטים תחרותיים במערכת הבנקאות ובמערכת הפיננסית

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

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

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

לעומת זאת, בתחום האשראי הקמעונאי, האשראי למשקי בית והעסקים הקטנים, המערכת הבנקאית ממשיכה להיות השחקן הדומיננטי, ללא איום תחרותי מצד גופים חוץ בנקאיים. עקב חסמים שונים, כגון מגבלות רגולטוריות על גובה הריבית המותרת בהלוואות חוץ בנקאיות, עלויות התפעול הגבוהות, החובה לשערך הלוואות לא-סחירות באופן שוטף על ידי גופים מוסדיים והתשומות

הניהוליות הכרוכות בהקמת תיק אשראי קמעונאי לא קמה לבנקים תחרות משמעותית מצד ספקי אשראי שאינם בנקים.

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

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

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

### 3. סוגי ההתערבות האפשריים להגברת התחרות ובחינת ישימותם

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

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

**צעדים להסרת חסמים לתחרות במערכת** – צעדים שנעשים, בהינתן מבנה השוק והשחקנים הפועלים בו, להגברת התחרות בין השחקנים בענף לצורך צמצום והסרת חסמי מעבר ומידע, בין השחקנים בתוך המערכת הבנקאית, ובמקטעים מסוימים גם הגברת התחרות עם מתחרים מחוץ למערכת, כגון הקטנת עלויות חיפוש והשוואה, צמצום עלויות מעבר, הגברת השקיפות, שיפור הנגישות הגיאוגרפית ועוד.

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

### **3.1 הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה**

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

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

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

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

הצוות סבור, כי יש חשיבות רבה לכך שהגופים המוסדיים, וביניהם חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל יוסיפו תחרות משמעותית למערכת הבנקאות במקטעי פעילות מסוימים באמצעות הכספים המנוהלים אצלם. ההמלצות המרכזיות בהקשר זה הן בתחום של יצירת מנגנונים שיאפשרו הקצאת אשראי למשקי הבית ולעסקים קטנים מכספי החיסכון של הציבור, הגברת הנגישות למידע על לווים, באמצעות הרחבה של הסדר השיתוף בנתוני אשראי הקיים כיום (ראו המלצות בנושא



Credit Bureau בפרק 3.ד בדוח), עדכון תקרת הריבית בחוק להסדרת הלוואות חוץ בנקאיות והחלתה על המערכת הבנקאית (ראו פרק 4.ד בדוח); ועידוד שיתופי פעולה בין גוף מוסדי לבין בנק קטן במתן אשראי קמעונאי, תוך ניצול היתרונות היחסיים שיש לכל גורם – למוסדי בהקצאת הון ולבנק בחיתום, בניהול ובגביית האשראי (ראו פרק 1.ג בדוח).

עם פרסום דוח הביניים הזמין הצוות את הנוגעים בדבר ואת הציבור להציג את עמדתם בנוגע להשקעה של כספי המוסדיים באשראי קמעונאי, לחסמים הקיימים להשקעה כזו ולדרכים המיטביות להסירם. מורכבות הקצאת האשראי וניהולו, כללי ההשקעה החלים על גופים מוסדיים, כללי השערך של הנכסים הלא סחירים המנוהלים על ידי גופים מוסדיים והרצון להרחיב את האשראי תוך הגנה על החוסכים – כל אלו מחייבים התייחסות נרחבת ומעמיקה של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר. לפיכך קיים הצוות דיונים עמו והוחלט במשותף על הקמת צוות אשראי קמעונאי בראשות אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון אשר יגבש המלצות בנושא הנדון. (ראו פרק 1.ג בדוח).

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

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

### **3.2 הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים**

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

פערי המידע שבין הבנק ללקוח הם במידה רבה בלתי נמנעים, לאור מורכבות המוצר הבנקאי. סוגיית פערי המידע מציבה את הלקוח בעמדת נחיתות אינהרנטית אל מול התאגיד הבנקאי, ופוגעת ביכולתו לפעול בדרך מושכלת בקשר עם ניהול חשבוננו. בהקשר זה נציין כי הספרות הכלכלית מזהה פערי מידע כאחד הגורמים העיקריים לכשלי שוק מסוגים שונים. ככלל, כדי להתמודד עם סוגיית פערי המידע, וחוסר האיזון ביחסי הכוחות, נדרשות פעולות שתכליתן הגברת שקיפות המידע, פשטות ונגישות הלקוח אליו. הגברת הידע והמודעות של הלקוחות לשירותים והמוצרים שהם מבקשים לקבל וכן

הקלה ביכולתו של הלקוח לעבור מבנק לבנק, יסייעו ללקוחות להתנהל באופן מושכל, יגבירו את מידת התאמת המוצרים הבנקאיים לצרכי הלקוחות, ולבסוף את יעילות השוק בכללותו. צמצום פערי המידע והקלות בהליך המעבר מבנק לבנק ייעשו במגוון דרכים, כפי שמפורט בדוח. המלצות לצמצום פערים אלה מופיעות בעיקר בפרקים 1.1 ו-2 בדוח.

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

### **3.3 צעדים משלימים**

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

## **4. סיכום**

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

בהתייחס למאפיינים המיוחדים במערכת הבנקאות הצוות מאמין, כי יישום מכלול ההמלצות והצעדים המוצגים בדוח זה יגרום להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים, ללקוחות הקמעונאים – משקי הבית והעסקים הקטנים, הן בהיבט המחיר המשולם על ידם עבור השירות שהם מקבלים, הן בהיבט סך האשראי הזמין בשוק, והן בהיבט של טיב השירות ואיכותו. חלק מההמלצות והצעדים כבר יושמו, בעיקר אלו המתמקדים בהסרת חסמי מעבר והתערבות במחיר (ראו הרחבה בסעיף 6) חלקם ניתנים ליישום כבר בטווח הקצר, בעוד שהשפעתן של ההמלצות האחרות תבוא לידי ביטוי בטווח הזמן הבינוני. בהמשך, כאשר יבשילו התנאים לכניסתם של שחקנים חדשים לענף הבנקאות, ובכלל זה תאגידים בנקאיים זרים, בנק אינטרנטי או אגודת אשראי, עשויה להיות לכך השפעה נוספת לשיפור התחרותיות במערכת בשל הפחתת רמת הריכוזיות בה.

## 5. המלצות

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

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

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

#### 1. גופים מוסדיים

הצוות סבור כי קיימים יתרונות להשקעת חלק מכספי החיסכון ארוך הטווח של הציבור, במימון אשראי קמעונאי למשקי הבית ולעסקים הקטנים. השקעה כאמור יכולה להתבצע בשיתוף פעולה בין הגופים המוסדיים, המנהלים את החיסכון הפנסיוני, לבין הבנקים, המתמחים בחיתום וניהול אשראי קמעונאי. כך יגדל היצע האשראי הקמעונאי, מוצרי אשראי תחליפיים עשויים להתפתח, וכפועל יוצא תגבר התחרות במגזרים אלה. הצוות בחן מספר מודלים אפשריים להפעלת מנגנון להקצאת האשראי המוסדי לשווקים הקמעונאיים והצביע על חשיבות הנושא ותרומתו האפשרית לקידום התחרות על אשראי קמעונאי. לאחר התייעצות עם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר, הוחלט במשותף על הקמת צוות אשראי קמעונאי בראשות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון. צוות זה יבחן את הצעדים שיש לנקוט להסרת החסמים שעומדים בפני הגופים המוסדיים כדי להשקיע באפיק זה ובכלל זה את הסוגיות השונות הנוגעות להעמדת אשראי קמעונאי ממקורות החיסכון הפנסיוני. עם פרסום דוח זה מוקם הצוות, ובהתאם לסיכום עם הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון במשרד האוצר בכוונת הצוות לסיים את עבודתו עד סוף השנה.

#### 2. בנק אינטרנטי

כניסה של בנק חדש, עשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, אם בשל העובדה כי נוסף בנק, שיתחרה עם הבנקים הקיימים, ואם בשל מאפייניו הייחודיים. עם זאת, בנק חדש, לרבות בנק אינטרנטי, יכול להוות אלטרנטיבה ממשית להגברת התחרות, רק אם משקלו בשוק הבנקאות הקמעונאית יהיה משמעותי, והוא יוכל לספק ללקוחותיו שירות ברמה נאותה. יציבות הבנק ורמת השירות חיוניים במיוחד בשלביו הראשוניים על מנת לזכות באמון ציבור הלקוחות.

הצוות סבור כי יש מקום להקמת בנק אינטרנטי כחלופה עצמאית ותחרותית לתאגידים הבנקאיים הקיימים. לצורך כך, מצורף כנספח 2 לדוח זה תהליך רישוי להקמת בנק וירטואלי בישראל

(Charter), שיסייע ליזמים, הרואים הזדמנות עסקית בהקמת בנק אינטרנטי, להכיר טוב את הליך הרישוי.

### 3. אגודת אשראי

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

### ב. בנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות (ראו פרק 1.1. דוח)

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

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

#### 1. פתיחת חשבונות בנק באמצעות האינטרנט

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

## **2. הקלת הליך סגירת חשבון עובר ושב**

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

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

בעניין ההמלצה לפישוט הליך העברת הרשאות לחיוב חשבון יש לציין כי במהלך עבודת הצוות זוהה הליך זה כאחד החסמים המרכזיים העומדים בפני לקוחות המעוניינים להעביר חשבונם לבנק ולשפר את תנאי התקשרותם עם הבנקים, ועל כן גובשה ההמלצה לפשטו. משכך, בתקופה שבין פרסום דוח הביניים ועד לפרסום הדוח הסופי, בעקבות שמיעת התייחסויות הציבור ותחילת תהליכי העבודה ליישום המלצות הדוח בנושא ההקלה על הליך סגירת חשבון, קיימו נציגי הצוות פגישות עם גופים שונים במטרה לבחון את ההליך ולאפיין אותו. יישום ההמלצה יוביל לכך שלקוח אשר יהיה מעוניין לעבור בנק, לא יידרש, מעבר להגשת בקשה לבנק החדש להעברת חיוביו על פי הרשאה, לנקוט בפעולות נוספות, לרבות מול המוטבים עצמם. בכך תיחסך מהלקוח הטרחה הכרוכה במעבר לבנק, אשר מהווה גורם מרתיע משמעותי המונע את המעבר בפועל.

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

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

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

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

יצירת הפלטפורמות האינטרנטיות ושיפור האמצעים לביצוע השוואות אפקטיביות בין התאגידים הבנקאיים, של התנאים המוצעים בפועל ללקוחות באשראי ובפיקדונות במערכת, תוביל לצמצום פערי המידע הקיימים בגין שירותים פיננסיים דומים, ותיצור תשתית של גילוי בהיר ואפקטיבי רק מקום בו המוצר הבנקאי הוא מוצר פשוט וברור, שניתן לצרוך אותו בנפרד, והמידע שיועמד לעיון הציבור יהיה קל להבנה. תשתית כזו עשויה לתרום ליכולתו של הלקוח להשוות בין מוצרים בנקאיים דומים, וכן בין מוצרים בנקאיים למוצרים דומים המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים באופן שיסייע לו לנהל משא ומתן מול הבנק ויקטין את חסמי המעבר שלו.

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

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

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

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

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

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

על אף קיומה של תשתית חוקית לעניין נתוני אשראי והתיקון שנערך בה לאחרונה, ההסדר של שיתוף בנתוני אשראי צרכני בישראל מוגבל ביעילותו ובפונקציונאליות שלו. ההסדר לוקה בחסר בשני היבטים מרכזיים: האחד, המידע שנמסר לבעלי הרישיונות הינו מצומצם, ולפיכך אינו מאפשר למלווים פוטנציאליים לקבל תמונה מהימנה על מצבו של הלקוח. השני, המידע שנמסר אינו עדכני, בשל מגבלות הקיימות בחוק שירות נתוני אשראי לגבי התנאים או המועדים למסירתו. הצוות מצביע על כך שבבחינת אופיו הרצוי של משטר נתוני אשראי יש לשקול, לצד התועלות החברתיות והכלכליות, גם את הערכים העלולים להיפגע וביניהם בראש ובראשונה הזכות לפרטיות (ראו הרחבה בנספח 3).

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

### **1. הרחבת המידע הקיים כיום בלשכות אשראי**

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

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

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

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

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



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

### **3. העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי**

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

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

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

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

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

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

**על המערכת הבנקאית (ראו פרק ד.4. לדוח)**

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

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

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

- לתקן את מנגנון קביעת תקרת הריבית, כך שיבטיח תקרת ריבית נורמטיבית במצבי שוק שונים. הצוות ממליץ כי תקרת הריבית תיקבע על פי שיעור ריבית הפיגורים הנקבעת על ידי החשב הכללי, ובתוספת של 12 נקודות האחוז (משקף תקרה של 21.75% לעומת 11.76% לפי החוק, נכון לדצמבר 2012).
- להחיל את תקרת הריבית גם על התאגידים הבנקאיים.
- להבטיח הגנה נאותה על הצרכנים בשוק האשראי, באמצעות קביעה כי מתן אשראי בריבית שעולה על ריבית שתיקבע תיחשב כעבירה פלילית.

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

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

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

**וקרנות כספיות (ראו פרק 5.ד לדוח)**

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

מהלך זה צפוי להביא לעלייה בריבית המשולמת על פיקדונות בנקאיים לזמן קצר, בשל יצירת חלופה. יצויין כי בשל היעדר תחרות משוכללת בשוק האשראי בחלק מסגמנטי הפעילות של הבנקים, מהלך

זה עלול להביא גם לעלייה מסוימת בריבית על האשראי, אולם יישום מכלול ההמלצות המובאות בדוח זה צפוי להגביר את התחרות בין נותני אשראי ולצמצם חשש זה.

#### **ז. פיקוח על עמלות (ראו פרק ה.1 לדוח)**

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

- לבטל את העמלה הנגבית עבור כרטיס מידע ואת העמלה הנגבית עבור כרטיס משיכת מזומן.
- להכניס לפיקוח את העמלה בגין שירות משלוח הודעות ללקוח.
- לבטל את העמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות בהלוואות עד לסכום של 100,000 ש"ח (כיום הסף הוא 50,000 ש"ח).
- לצמצם את מספר העמלות הקשורות לפעילות במטבע חוץ.
- לבטל את העמלה בגין שינוי מועד חיוב בכרטיס אשראי.

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

הצוות בחן שני היבטים לפעילות לקוחות בניירות ערך:

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

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

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

להלן המלצות הצוות בנושא זה:

#### **1. הגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך ותמחור מחודש של השירותים**

- לאור הפער הגדול בין תעריף העמלות לעומת המחיר שנגבה בפועל, קיימת לדעת הצוות הצדקה לתמחור מחודש של שירותים אלה על ידי המערכת הבנקאית. בעת תמחור מחודש של השירותים, תתחשב המערכת הבנקאית בצורך לבטא בדרך המיטבית את עלות השירות בפועל, בשים לב גם

- לשינויים שחלו במבנה העמלות. קיים צורך להסדיר תקופת מעבר נאותה, בהתחשב בהסכמים הקיימים.
- קביעת תמחור דיפרנציאלי בגין פעולות בניירות ערך בערוצים שונים, היינו פעולות באינטרנט יתומחרו במחיר מוזל לעומת פעולות שיבוצעו בסניף באמצעות פקיד.
  - תיקבע בתעריפון עמלת מכסימום שתגביל את גובה העמלה שהבנק רשאי לגבות מהלקוח עבור קנייה ומכירה של ניירות ערך.
  - מתן הנחיה למערכת הבנקאית, כי כל התקשרות למתן הנחות או הטבות תתבסס על המחיר, ולא על שיעור הנחה מהמחיר התעריפי.
  - לצורך הגברת השקיפות, יוצג ללקוח שיעור העמלה שהוא שילם בהשוואה לעמלה הנהוגה בפועל, וכמו כן יאסוף הפיקוח על הבנקים נתונים על התפלגות שיעור העמלה בפועל בהתאם לשווי הפיקדון, ויפרסם את הנתונים לציבור.
  - ביטול עמלות המינימום הנגבות עבור ניהול פיקדון ניירות ערך.

## **2. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ בנקאית**

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

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

1. ההמלצה בדבר קביעת מחיר מוזל בגין פעולות בניירות ערך באינטרנט לעומת פעולות שיבוצעו בסניף מול פקיד עשויה לעודד את הלקוחות לפעול בערוץ האינטרנטי כדי לחסוך בעלויות, ובכך תהיה תרומה להתייעלות המערכת.
2. ההמלצות להגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך, ובכלל זה קביעת תקרת מקסימום לעמלת קנייה ומכירה של ניירות ערך; ביטול עמלות המינימום הנגבות בגין ניהול פיקדון ניירות ערך והצגת שיעור העמלה ששילם הלקוח בהשוואה לעמלה הנהוגה בפועל, לרבות פרסום הנתונים לציבור בדבר התפלגות שיעור העמלות בפועל בהתאם לשווי הפיקדון, כל אלה עשויים לפשט את מבנה העמלה, לשפר את המידע שבידי הלקוחות באשר למחיר שהם משלמים, ובכך לגרום להגברת התחרות בתחום פעילות זה, בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה.
3. ההמלצה בדבר ביטוי הנחות הניתנות ללקוחות במסגרת פעילותם בניירות ערך באמצעות שיעור עמלה סופי, ולא באמצעות שיעור הנחה מהתעריף, עשויה לתרום להגברת שקיפות המחירים ולהקטנת הפער הקיים כיום בין גובה המחיר התעריפי למחיר בפועל, ובכך לעודד את התחרות, בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה.

4. ההמלצות בדבר קביעת לוחות זמנים מהירים להעברת תיק ניירות ערך, וקביעת מחיר ממוקח על עמלת העברת תיק ניירות ערך מהמערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית, ולהיפך עשויות לתרום לניידות לקוחות, שכן יישומן יוביל להסרת חלק מהחסמים שאותרו להעברת תיק ניירות ערך. הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית והמערכת החוץ בנקאית עשוי לגרום להגברת התחרות על תחום פעילות זה.

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

בחלק זה נכללות המלצות המספקות מענה לסוגיות שעלו במהלך העבודה, הרלוונטיות להתנהלות לקוחות מגזר העסקים הקטנים והתאגידים הבנקאיים בפועלם מול לקוחות המגזר. ההמלצות בנושא העסקים הקטנים כוללות הסרת חסמי מעבר ומידע ובכללן: הקלת תהליך פירעון אשראי עסקי, המלצה ליצירת הגדרות אחידות לצרכים סטטיסטיים ובנייה של תשתית לאיסוף נתונים לצורכי ניתוח עתידיים, כמו גם, המלצות להתערבות בעלות השירותים הבנקאיים, ובעלויות פירעון מוקדם של אשראי עסקי. יצוין, כי במסגרת הדוח נכללות המלצות נוספות המתייחסות להסדרת הפעילות של כלל הלקוחות הן בהיבטים תחרותיים והן בהיבטים צרכניים, אשר צפוי שתהיה להן השפעה גם על לקוחות מגזר העסקים הקטנים. בפרט עשויות להיות בעלות משמעות מיוחדת עבור העסקים הקטנים ההמלצות בנושא הרחבת שירות נתוני אשראי ובנושא הלוואות חוץ בנקאיות, אשר עשויות להוביל להגברת זמינות האשראי החוץ בנקאי לעסקים קטנים.

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

#### 1. הפחתת עמלות לעסקים קטנים

הצוות ממליץ להחיל את התעריפון הקמעונאי על אוכלוסייה גדולה יותר של עסקים קטנים. לשם כך, ממליץ הצוות על שינוי הגדרת "עסק קטן" הקבועה בכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008, וקביעה כי התעריפון הקמעונאי יחול על עסק קטן, בהתאם למחזור העסקים כך שתקרת מחזור העסקים תעלה מ- 1 מיליון ש"ח ל-5 מיליון ש"ח. גובה מחזור פעילות זה משקף לדעת חברי הצוות פעילות של בית עסק קטן. בנוסף הבנקים יחויבו למסור לכל אדם המבקש לפתוח חשבון למטרת ניהול עסק, באמצעות מסמך נפרד, מידע אודות האפשרות להחלת התעריפון הקמעונאי (הקבוע בתוספת הראשונה לכללים) על חשבוננו, אם יעמוד בהגדרת "עסק קטן", לרבות מידע על החלופות השונות העומדות לרשותו להוכחת היותו "עסק קטן".

בתוך כך יינקטו הצעדים האלו:

- ביטול עמלת "דמי ניהול חשבון לעסק קטן", כלומר לא יהיה בידול בעמלה בין עסק קטן לבין יחיד.
- מתן הוראה לבנקים, לפיה אין לקבוע בתעריפון הקמעונאי עמלות בסכומים או בשיעורים גבוהים יותר מן העמלות הקבועות בתעריפון העסקי.
- יינקטו פעולות הסברה לבתי העסק, הן באשר לכדאיות בהשתייכות להגדרה של "עסק קטן" לצורכי עמלות, והן באשר לזכאותם להחלת התעריפון הקמעונאי עליהם בכפוף להמצאת דוחות שנתיים שונים, לרבות דוח תקופתי למע"מ (להבדיל מדוח כספי שנתי).

הצוות סבור כי תיקון ההגדרה של "עסק קטן" בהתאם להמלצה דנן והטלת חובה על הבנקים למתן הסבר ויידוע הלקוחות הרלבנטיים באשר לזכאותם בשילוב ביטול עמלת דמי ניהול עסק, וביטול דרישת הסף של היות העסק הקטן מאוגד כתאגיד, יביאו להשגת המטרה של הגברת הכדאיות של העסקים הקטנים להחלת התעריפון הקמעונאי עליהם ויסייעו להתנהלותם השוטפת.

## **2. הקלת התהליך לפירעון מוקדם של אשראי עסקי**

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

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

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

## **3. הגדרת עסקים לצרכים סטטיסטיים ואיסוף נתונים סטטיסטיים**

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

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

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

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

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

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

## **6. אופן יישום המלצות הצוות:**

מיום פרסום דוח הביניים ולאחר שנלקחו בחשבון עמדות הציבור, החל הפיקוח על הבנקים ביישום המלצות הצוות ובפרט ההמלצות שבתחום סמכותו של בנק ישראל, בהן המלצות מתחום הפיקוח על העמלות.

בדוח מופיעה רשימה של המלצות שבהן הותוו מטרות, עקרונות והסדרים רצויים. בחלק מההמלצות נקבעו פרטי ההסדרים ואופן יישומם, ובחלקן נדרשת עבודה נוספת על מנת לגבש באופן סופי את הדרך הנורמטיבית להוצאת ההמלצות מן הכוח אל הפועל.

לשם יישום מלא של ההמלצות ממשיכים בנק ישראל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים בעבודה על תיקוני חקיקה מתאימים, שיעגנו את המלצות הצוות (בהוראות ניהול בנקאי תקין, צווים, כללים וחוקים). במסגרת זו יובאו בחשבון גם התייחסויות הציבור שהתקבלו בעניין זה.

לשם יישום ההמלצות בנושא שיתוף במידע אודות לווים הכרוך בתיקון חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 ובנושא מתן אשראי באמצעות גופים מוסדיים הוקמו צוותים בין-משרדיים אשר פועלים ליישום ההמלצות (ראו הרחבה בהמשך).

להלן פירוט קצר של המלצות הצוות ואופן יישומן. (הנוסח המלא של ההמלצות מופיע במפורט בדוח).

**הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת ומחוצה לה**

|   |   |
|---|---|
| <p>▶ לאחר התייעצות עם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, הוחלט במשותף על הקמת צוות אשראי קמעונאי בראשות אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון. הצוות יבחן את הצעדים שיש לנקוט כדי להסיר את החסמים שעומדים בפני הגופים המוסדיים כדי להשקיע באפיק זה ובכלל זה את הסוגיות השונות הנוגעות להעמדת אשראי קמעונאי ממקורות החיסכון הפנסיוני. בהתאם לסיכום עם הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר, בכוונת הצוות לסיים את עבודתו עד סוף השנה.</p> | <p><b>פעילות גופים מוסדיים במוצרי אשראי וחסכון בנקאיים</b> (ראו עמוד 71 לדוח)</p> |
| <p>▶ הצוות מציין בדוח את התרומה האפשרית של הקמת בנק אינטרנטי בנוסף לבנקים הפועלים כיום בישראל, ופרסם, בנספח 2 לדוח, את תהליך הרישוי הדרוש להקמת בנק מסוג זה. הפיקוח על הבנקים יקדם את הטיפול בכל פניה ויוזמה להקמת בנק אינטרנטי בהתאם לתהליך שפורסם.</p>  | <p><b>בנק אינטרנטי</b> (ראו עמוד 74 לדוח)</p>                                     |
| <p>▶ על מנת לקדם מסגרת שתאפשר הקמה של אגודות אשראי בישראל החל הפיקוח על הבנקים בעבודת מטה להגדרת המאפיינים הייחודיים של אגודת אשראי וקביעת הליכי הרישוי והפיקוח בהתאם. המפקח על הבנקים מינה פונקצייה ייעודית בפיקוח על הבנקים שתפקידה לטפל בנושא זה ולקדמו, תוך שיתוף עם יוזמות חברתיות ואחרות הפועלות בישראל בתחום זה.</p>   | <p><b>אגודות אשראי (Credit Unions)</b> (ראו עמוד 76 לדוח)</p>                     |

יישום ההמלצות להגדלת מספר השחקנים צפוי להגדיל ולגוון את מקורות האשראי למגזרים הקמעונאיים, ליצור חלופה חוץ-בנקאית למשקי הבית ולעסקים הקטנים ולהגביר את האיום התחרותי מצד גופים חדשים ויעילים בעלי מבנה עלויות רזה.

**הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים**

|   |  |
|---|--|
| <p>▶ בתחום זה המליץ הצוות לאפשר ללקוחות לפתוח חשבון בנק באמצעות האינטרנט; להקל על הליך סגירת חשבון עובר ושב והעברת פעילות לבנק אחר; לפרסם מידע אודות שיעורי הריבית על אשראי ועל פיקדונות הנהוגים בפועל, וכן להגביר את הנגישות למידע בנקאי עבור אתרי מידע העושים שימוש בכך לצורכי השוואה.</p> <p>▶ בעקבות תגובות הציבור למסקנות הדוח ותחילת תהליכי העבודה ליישום המלצות הדוח בנושא ההקלה על הליך סגירת חשבון הצוות ממליץ על הסדרת תהליך לפיו לקוח אשר יהיה מעוניין לעבור בנק, לא יידרש, מעבר להגשת בקשה לבנק החדש להעברת חיוביו על פי הרשאה, לנקוט בפעולות נוספות, לרבות מול המוטבים עצמם. בכך תיחסך מהלקוח הטרחה הכרוכה במעבר מבנק לבנק, אשר מהווה גורם מרתיע משמעותי המונע את המעבר בפועל.</p> | <p><b>בנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות</b> (ראו עמוד 85 לדוח)</p> |
|---|--|



|  |   |
|--|---|
| <p>▶ יישום חלק מהמלצות אלה מצריך תיקון של הוראות חקיקה ראשית ומתן סמכות למפקח על הבנקים לפרסם מידע כאמור – נוסח ההצעות לתיקוני חקיקה אלה יושלם במהלך שנת 2013.</p>   |   |
| <p>▶ בתחום זה המליץ הצוות על יצירת "תעודת זהות" בנקאית, שתאפשר ללקוחות הבנקים לקבל, באופן מרוכז, מידע אודות פעילותם הבנקאית ואודות דירוג האשראי האישי שלהם בבנק.</p> <p>▶ המלצה זו נועדה להקל על המעבר בין בנקים. הפיקוח על הבנקים יגבש את המתווה ליישום התיקון הנדרש עד לסוף שנת 2013.</p>  | <p><b>מידע בידי הלקוח – "תעודת זהות" בנקאית</b><br/>(ראו עמוד 93 לדוח)</p>  |
| <p>▶ הצוות המליץ לבצע מספר שינויים בתחום המידע אודות לווים, ביניהם הרחבת פריטי המידע הנאספים בידי לשכות נתוני האשראי; העברת מידע ללשכות האשראי לצורך גיבוש מודל סטטיסטי לדירוג אשראי; העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי; וכן מסירת דירוגו האישי של הלווה, כפי שנקבע בבנק בו מתנהל חשבונו של הלקוח. לצורך יישום ההמלצות בנושא זה, החל לפעול צוות מקצועי בינמשרדי בראשות משרד המשפטים, בו חברים נציגי משרד האוצר, בנק ישראל, רשות ההגבלים העסקיים ומשרד ראש הממשלה. במסגרת פעילות הצוות ייבחנו פרטי ההמלצות ויישומן ובין השאר, ייקבע הצורך ביישום כל אחת מהן וזאת תוך תיקון חוק שירות נתוני אשראי תשס"ו-2002 והתקנות שהוצאו מכוחו. משרד המשפטים יגבש את המתווה ליישום התיקון הנדרש עד לסוף שנת 2013.</p> <p>▶ כאמור הפיקוח על הבנקים יטפל בנושא מסירת דירוגו האישי של הלווה וזאת במסגרת יישום ההמלצה ליצירת "תעודת זהות" בנקאית.</p>                 | <p><b>שכלול המידע אודות לווים (Credit Bureau)</b><br/>(ראו עמוד 95 לדוח)</p>  |
| <p>▶ במהלך עבודת הצוות עלה כי מנגנון קביעת הריבית המרבית המותרת בגין הלוואות שאינן בנקאיות, על פי חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993, אינו נותן מענה לצרכי השוק כיום. עוד עלה כי המגבלה הקיימת כיום, שאינה חלה על התאגידים הבנקאיים, גורמת לכך שדווקא ההלוואות הבנקאיות ניתנות, במקרים מסוימים, בריבית גבוהה מהריבית המרבית הקבועה להלוואות חוץ-בנקאיות.</p> <p>▶ לפיכך המליץ הצוות לתקן את מנגנון קביעת הריבית, כך שתקרת הריבית תיקבע על פי שיעור ריבית הפיגורים שקובע החשב הכללי בתוספת של 12 נקודות האחוז ולהחילה גם על התאגידים הבנקאיים. בנוסף המליץ הצוות לקבוע כי מתן אשראי בריבית העולה על הריבית שתקבע תיחשב לעבירה פלילית.</p> <p>▶ לשם יישום ההמלצות בנושא זה יפעל משרד המשפטים לתיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, ותזכיר החוק צפוי להתפרסם בתוך חצי שנה מיום פרסום דוח זה. בתוך כך תבחן אפשרות להאחדת דינים עם חוק הריבית תשי"ז-1957.</p> | <p><b>הסדרת היבטים בשוק האשראי החוץ בנקאי - עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על המערכת הבנקאית</b> (ראו עמוד 102 לדוח)</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>▶ במטרה להגביר את התחרות על חסכונות משקי הבית לטווח קצר המליץ הצוות על ביטול דמי ניהול ניירות ערך בגין מק"מ ובגין קרנות כספיות. המלצה זו יושמה על ידי הפיקוח על הבנקים באמצעות תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (עמלות) התשס"ח-2008 (להלן - "כללי העמלות"), אשר נכנס לתוקפו ב- 01.01.13.</p> | <p><b>הגברת התחרות על חיסכון קצר טווח של משקי הבית</b> (ראו עמוד 106 לדוח)</p> |
|--|--|

יישום ההמלצות להגברת התחרות בין השחקנים הקיימים צפוי להקל על הלקוחות לעבור לבנק מתחרה המציע תנאים טובים יותר, יאפשר ללקוחות להשוות בין מוצרים ביעילות, יעלה את הריביות המשולמות על פיקדונות משקי הבית ויאפשר לבנקים קטנים ולספקי אשראי חדשים להתחרות ביתר קלות מול הבנקים הוותיקים והגדולים על הקצאת אשראי ללקוחות בעלי פרופיל סיכון מתאים.

**צעדים משלימים**

|  |  |
|--|--|
| <p>▶ בתחום הפיקוח על העמלות המליץ הצוות על התערבות במספר עמלות וביניהן: ביטול עמלה בעד כרטיס מידע, ביטול עמלה בגין כרטיס משיכת מזומן, ביטול העמלה בגין שינוי מועד חיוב בכרטיס אשראי, פיקוח על העמלה בגין שירות משלוח הודעות ללקוח; אי גביית עמלה בעד טיפול באשראי ובביטחונות בהלוואות עד לסכום של 100,000 ₪; וצמצום מספר העמלות הקשורות לפעילות במטבע חוץ.</p> <p>▶ <b>ההמלצות לביטול ופיקוח כמפורט יושמו במסגרת תיקון לכללי העמלות אשר נכנס לתוקף ב-01.01.13</b>, למעט ההמלצה לפקח על העמלה בגין שירות משלוח הודעות ללקוח, וכן צמצום מספר העמלות הקשורות לפעילות במטבע חוץ – אלו ייושמו במסגרת המשך עבודת הפיקוח השוטפת.</p>  | <p><b>המלצות מתחום הפיקוח על העמלות</b> (ראו עמוד 111 לדוח)</p>    |
| <p>▶ במסגרת הטיפול בתחום זה המליץ הצוות על הגברת השקיפות בעמלות ניירות ערך ותמחור מחדש של השירותים, וכן על הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית לבין המערכת החוץ-בנקאית.</p> <p>▶ הפיקוח על הבנקים החל ביישום ההמלצות ובכלל זה:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• תמחור דיפרנציאלי בגין פעילות בניירות ערך בערוצים שונים;</li> <li>• חיוב הבנקים בקביעת עמלת מכסימום לקנייה ומכירה של ניירות ערך;</li> <li>• ביטול עמלות המינימום בגין ניהול פיקדון ניירות ערך;</li> </ul> <p><b>המלצות אלו יושמו במסגרת תיקון לכללי העמלות אשר נכנס לתוקף ב-01.01.13</b></p> <p>▶ בנוסף הנחה הפיקוח על הבנקים את התאגידים הבנקאיים לבצע תמחור מחדש של עמלות קנייה ומכירה של ניירות ערך, וכן הורה כי כל התקשרות למתן הנחות תתבסס על המחיר ולא על שיעורי ההנחה. <b>הנחיות אלו נכנסו לתוקפן בתאריך 01.03.13</b>. במועד זה הוחלו גם תעריפים חדשים לפעילות בתחום זה.</p> | <p><b>פעילות לקוחות הבנקים בניירות ערך</b> (ראו עמוד 114 לדוח)</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p>▶ במטרה להגביר את האיום התחרותי מחוץ למערכת הבנקאית המליץ הצוות לקבוע כי המחיר המפוקח על העברת פיקדון ניירות ערך מבנק אחד למשנהו יחול גם על העברת פיקדון ניירות ערך אל מחוץ למערכת הבנקאית. <b>המלצה זו יושמה באמצעות הוצאת צו הבנקאות (שירות ללקוח) (ביטול הפיקוח על שירות בנקאי מסוים ושינוי במקרה אחר), התשע"ג-2012, ובאמצעות תיקון לכללי העמלות, שנכנסו לתוקף ב- 01.01.13.</b></p> <p>▶ כמו כן, המליץ הצוות לפעול בתיאום עם רשות ניירות ערך לקביעת עמלה מופחתת להעברת פיקדון ניירות ערך מבתי השקעות למערכת הבנקאית וכן לאיתור והסרה של חסמים ולעידוד התחרות. הליך זה מצריך הסדרה הן מצד הפיקוח על הבנקים והן מצד רשות ניירות ערך, ועל כן הוסכם על עבודה משותפת בתחום זה.</p>  |  |
| <p>▶ הצוות ממליץ להחיל את התעריפון הקמעונאי על אוכלוסיה גדולה יותר של עסקים קטנים בהתאם להגדרה חדשה שתיקבע לעניין זה. בתוך כך הומלץ על ביטול עמלת "דמי ניהול חשבון לעסק קטן" – כלומר ביטול הבידול בעמלה זו בין עסק קטן למשקי בית. בנוסף הצביע הצוות על הצורך למנוע אפשרות של קביעת עמלות בתעריפון הקמעונאי בסכומים הגבוהים יותר מהעמלות הקבועות בתעריפון העסקי.</p> <p>▶ <b>המלצת הצוות לביטול עמלת "דמי ניהול חשבון לעסק קטן" יושמה במסגרת תיקון כללי העמלות, אשר נכנס לתוקפו ב- 01.01.13.</b> אשר לאימוץ הגדרה חדשה ל"עסק קטן", סבר הצוות כי הגדרת "עסק קטן" צריכה להיות בהתאם למחזור העסקים שלו. מצ"ב נספח 5 טיוטת תיקון לכללי העמלות ונספח 6 טיוטת תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, המעגנים המלצה זו.</p> <p>▶ בנוסף כדי להקל על עסקים להעביר את פעילותם הבנקאית בין בנקים ובתוך כך לשפר את התנאים והמחירים של השירותים הניתנים להם, המליץ הצוות להרחיב את ההסדר הקיים אגב פירעון מוקדם של אשראי לדיר, בשינויים המחויבים, על פירעון מוקדם של אשראי עסקי. המלצה נוספת עוסקת בהסדרת עמלת פירעון מוקדם של אשראי שלא לדיר.</p> <p>▶ במטרה להקל על איסוף נתונים למטרות ניתוחים סטטיסטיים, המליץ הצוות לשנות את הגדרת מגזרי העסקים לצרכים אלו, בתיאום עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים.</p> <p>▶ הפיקוח על הבנקים ימפה את הנתונים הדרושים ובהתאם יפרסם הנחיות למערכת הבנקאית לאיסופם.</p> | <p><b>המלצות הנוגעות למגזר העסקים הקטנים</b> (ראו עמוד 121 לדוח)</p> |
| <p>▶ במקרים מסוימים ניתנת ללקוח הטבה בשיעור הריבית המשולמת על הלוואה או בשיעור הריבית הניתנת עבור פיקדון לתקופה מוגבלת, שלאחריה ההטבה מתבטלת. מצב זה נפוץ בפרט במקרים שבהם מדובר בפיקדון</p>   | <p><b>שמירת הטבות והנחות באשראי ובפיקדונות</b> (ראו</p>              |

|   |                |
|---|----------------|
| ובאשראי לטווח ארוך, והוא יוצר ערפול של המחיר ללקוח. הצוות המליץ לחייב את הבנקים להותיר את ההטבה על כנה לאורך כל תקופת הפיקדון או ההלוואה. יישום ההמלצה יעשה עד לסוף המחצית הראשונה של 2013. | עמוד 131 לדוח) |
|---|----------------|

**יישום ההמלצות לצעדים משלימים צפוי להפחית עמלות שיוחל עליהן פיקוח, לשפר את יכולת ההשוואה של לקוחות בין מוצרים מתחרים ולהקל על יכולת הניידות של העסקים הקטנים בין בנקים על מנת לשפר את תנאי התקשרותם.**

## תודות

הצוות החל את עבודתו בתאריך 18.12.11. עובדים רבים המועסקים במשרדי הממשלה השותפים בצוות עסקו בעבודת ההכנה לכתיבת הדוח – בחשיבה, בביצוע מחקר מעמיק בסוגיות שעלו במהלך העבודה, בביצוע השוואות בינלאומיות, בהשתתפות במפגשים עם הגורמים הרלוונטיים לצורך לימוד הנושאים ובחינת ישימותם ובתהליך כתיבתו של הדוח. חלקים רבים מתוך התוצרים של עבודה מאומצת זו לא שולבו בנוסח הדוח, אך הם היו חיוניים בתהליך הפקתו, וישמשו את הגורמים השונים, גם בעתיד, בשלב יישום ההמלצות. **הצוות מודה לכל השותפים במלאכה על תרומתם לדוח זה<sup>1</sup>.**

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

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

---

<sup>1</sup> רשימת המשתתפים המלאה בכתיבת דוח זה מפורטת בנספח 1.