

## פרק ג'

---

הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת  
הבנקאית ומחוצה לה

## ג. הגדלת מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה

מבנה המערכת הבנקאית בכל מדינה הוא תוצאה של גורמים רבים הפועלים לאורך זמן ומעצבים את אופן פעילותה ואת זהותם של הגופים הפועלים בה. אחד הגורמים המרכזיים המשפיעים על מבנה מערכות הבנקאות בעולם הוא מכלול החוקים והרגולציה הבנקאיים, שנועדו להבטיח את יציבותם ואת חוסנם של התאגידים הבנקאיים. בבסיסם של חוקים אלה עומדת ההכרה במרכזיות פעילות התיווך הפיננסי לפיתוחו של המשק הכלכלי והפיננסי כאחד, והבנת ההשלכות הדרמטיות של כשל במוסד פיננסי ובתאגיד בנקאי בפרט, על אופן הציבור במערכת הפיננסית. רכיב נוסף של הוראות אלו נועד להבטיח כי תאגידים בנקאיים, בהיותם גופים המורשים להחזיק בכספי הציבור ולנהלם, יהיו בעלי יכולת לספק ללקוחותיהם שירותים בנקאיים ברמה נאותה, זאת תוך שמירה על שקיפות ועל התנהלות הוגנת ויעילה.

כפועל יוצא, החוקים הבנקאיים והרגולציה המשלימה להם יוצרים חסם כניסה אינהרנטי לפעילות בנקאית, בישראל ובשאר המדינות בעולם. מסגרת זו מגדירה, בין היתר, את הגורמים המורשים להחזיק אמצעי שליטה בתאגיד בנקאי, אופן ההחזקה ושיעורה, ודרישות ביחס להון התאגיד הבנקאי, למערכי הניהול והבקרה שעליו לקיים, ולממשל התאגידי שלו.

גורמים משמעותיים נוספים המשפיעים על מבנה של מערכת בנקאית הם מבנה המגזר הפיננסי בכללותו והתפתחויות כלכליות. כך למשל הוראות חוק המסדירות את הפעילויות במגוון המוצרים הפיננסיים במשק כגון מוצרי חיסכון ארוך טווח וניירות ערך משפיעות הן על פעילות התאגידים הבנקאיים והן על פעילות גופים פיננסיים לא בנקאיים, ויש בכוחן להשפיע על התנהגותם התחרותית של השחקנים הפיננסיים השונים.

מערכת הבנקאות בישראל עברה מספר תמורות בעשורים האחרונים, שהשפיעו הן על מבנה המערכת, והן על תמהיל הפעילות של התאגידים הבנקאיים. מבנה המערכת, המתבטא במספר הגופים הפועלים בה ובגודלם הושפע מהיעלמותם של תאגידים בנקאיים זעירים, ממיזוג של בנקים למשכנתאות לתוך הבנקים העומדים בראש הקבוצה הבנקאית ומפיצול תאגידים בנקאיים מתוך קבוצה בנקאית גדולה ומיזוגם מחדש לתוך קבוצות בנקאיות בינוניות. לצד מגמה זו של צמצום הגופים הפועלים בענף, מתחילת שנות ה-2000 החלו לפעול בישראל סניפים של בנקים זרים, שהתווספו לחברת בת של בנק זר שפעל בישראל עד אז. תהליכים אלו הושפעו מגורמים שונים, חלקם ביוזמת התאגידים הבנקאיים, במטרה לנצל יתרונות לגודל ולמגוון<sup>34</sup>, ומיעוטם בעקבות נפילת בנקים. למרות השינויים במספרם ובהרכבם של הגופים המספקים שירותים בנקאיים, המערכת הבנקאית בישראל ממשיכה להתאפיין במבנה ריכוזי, שבו חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות מרכזות כ-93% מסך הנכסים של המערכת ושתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות כ-57% מסך הנכסים של המערכת.

שינויים נוספים חלו בתמהיל הפעילות של המערכת הבנקאית כתוצאה מגורמים כלכליים ומשינויים בחקיקה. הרפורמות הבולטות ביותר בשנים האחרונות בהשפעתן על תמהיל הפעילות של הבנקים מקורן ביישום המלצות ועדת ברודט (1995) להגבלת השקעות הבנקים בתאגידים ריאליים, וכן, יישום המלצות

<sup>34</sup> סקירה רחבה על השינויים במבנה מערכת הבנקאות ראו בספרו של דוד רוטנברג "ניהול בנקאי בישראל", וכן בעמ' 32 לדוח זה.

ועדת בכר (2005), שחייבה את הבנקים למכור את מלוא החזקותיהם בחברות לניהול קופות גמל וקרנות נאמנות. מנגד, כחלק מרפורמת בכר, הורשו התאגידים הבנקאיים לפעול בתחום השיווק והייעוץ הפנסיוני.

השינויים המוזכרים לעיל השפיעו על התחרות במקטעי פעילות מסוימים ועל חלק מהשירותים הפיננסיים המוצעים על ידי המערכת הבנקאית. כך למשל, תחרות משמעותית בין המערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית ניכרת בתחום האשראי לפירמות העסקיות, כאשר כיום יתרת האשראי הבנקאי למגזר העסקי מהווה כ-53% מיתרת האשראי הכוללת למגזר זה, והיתר הוא ספקי אשראי חוץ-בנקאיים. גם במתן שירותי ניהול וברוקראג' קיימת תחרות מסוימת למערכת הבנקאית מצד הגופים החוץ בנקאיים, אם כי במקטע פעילות זה עולות טענות בנוגע לחסמי תחרות ולמחירים גבוהים הנגבים בעד שירותי ניירות ערך במערכת הבנקאות. לעומת זאת, בתחום האשראי למשקי בית והעסקים הקטנים, למעט אשראי לדור, שבו ניכרת תחרות על מתן האשראי, המערכת הבנקאית ממשיכה להיות השחקן הדומיננטי ללא תחרות משמעותית מצד גופים חוץ בנקאיים.

#### בחינת חלופות מבניות אפשריות

מעבר לעידוד התחרותיות במגזרים מסוימים של הפעילות הפיננסית, עולה השאלה האם ניתן להגביר את התחרותיות באמצעות הרחבת מספר השחקנים המציעים שירותים בנקאיים לציבור הלקוחות. 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. פרק זה סוקר 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, כגון הכדאיות העסקית-כלכלית, קיום משקיעים, וגורמים נוספים שאינם נתונים בידי הרגולטורים.

חלופה נוספת שעולה בהקשר של מבנה המערכת הבנקאית נוגעת לגודלן של הקבוצות הבנקאיות ולסוגיית המבנה האופטימאלי של המערכת בכללותה. הצעות כגון הגבלת גודלה של קבוצה בנקאית או הכפפתה לדרישות מחמירות כפונקציה של גודל או נתח שוק הוצגו לאחרונה בעולם נוכח המשבר הפיננסי שחל בשלהי שנת 2007. אולם הצעות אלו עלו בהקשר לצורך בשמירה על יציבות המערכת הפיננסית הגלובלית, ומניעת היווצרותם של תאגידים פיננסיים שהצלתם במקרה של כשל תגבה מחיר כלכלי ופיננסי גבוה מידי. הצעות מסוג זה עשויות לעלות גם בהקשר של קידום התחרות במערכת באמצעות פיצול בנקים גדולים או מיזוג בין בנקים קטנים ובינוניים. מעבר לקשיים התפעוליים והמשפטיים הכרוכים ביישומן של חלופות מסוג זה, השפעתן על רווחת הצרכנים איננה ברורה. בחינת ההשלכות והישימות של שינויים מבניים כאמור, דורשת מסגרת זמן רחבה, משאבים מתאימים לניתוח במישור התיאורטי והאמפירי, לימוד המצב במדינות אחרות, ומעל הכול, גיבוש עמדה מושכלת וזהירה. כל אלה אינם מתאימים להיבחן במסגרת סד זמנים מוגבל ובמסגרות אד-הוק, ולפיכך הצוות לא בחן במסגרת עבודה זו חלופות מסוג זה.

### **1. פעילות גופים מוסדיים במוצרי אשראי וחיסכון בנקאיים<sup>35</sup>**

הגופים המוסדיים מנהלים, נכון לסוף שנת 2011, למעלה מ-830 מיליארדי ש"ח מכספי החיסכון ארוך-הטווח של האוכלוסייה העובדת בישראל. סכום זה גדל מידי שנה, הודות לזרם הפקדות החוסכים והוא נאמד בשנת 2011 ב-17.5 מיליארדי ש"ח ונמצא במגמת עלייה. נוספה לו התשואה המתקבלת על הנכסים המושקעים במכשירים פיננסיים שונים, שגרמה גם היא לגידול בסך הנכסים המנוהלים. הגופים המוסדיים מציגים הן גידול בסך נכסיהם והן גידול בחלקם כספק בסך האשראי לאורך העשור האחרון, ומהווים ספק אשראי שמרכזיותו בשוק ההון הישראלי הולכת וגדלה (ראו פרק ב.1 לעיל).

מאפייני האשראי המוסדי נגזרים ממאפייני התחייבויותיו של הגוף המוסדי כנגד הנכסים שהוא מחזיק. מרבית כספי החיסכון הפנסיוני מיועדים לתשלום קצבה עתידית, וחלקם משמשים כבר לתשלום קצבה של עמיתים הצפויים להמשיך ולקבל אותה בעתיד. מכאן שככלל, קופות הפנסיה והגמל מעדיפות נכסים פיננסיים המתאפיינים ביציבות גבוהה יחסית והמספקים תזרים מזומנים ארוך-טווח. ואולם, נראה כי בשנים בהן הממשלה צמצמה הן את היקף החוב הממשלתי בכלל והן את היקף איגרות החוב הממשלתיות המונפקות לגופים המוסדיים בפרט, הוסטו נכסים בהיקפים משמעותיים מהחוב הממשלתי אל עבר שוק המניות, איגרות החוב הקונצרניות, ובשנים האחרונות – אם כי בהיקף זניח – גם להלוואות פרטיות ללווים שונים. מבדיקה שערך הצוות מתברר כי בשוק איגרות החוב הקונצרניות פועלים כיום כ-320 תאגידי, לרוב תאגידי גדולים המסוגלים לעמוד בעלויות הכרוכות בהנפקת איגרות חוב סחירות, וכן כי גופים מוסדיים מעדיפים להלוות כספים בהלוואות פרטיות ללווים בהיקף של 50 מיליוני ש"ח לפחות. מכאן שנכסי הגופים המוסדיים מוקצים רובם ככולם להשקעות בהיקפים גדולים או באמצעות ניירות ערך סחירים, בעוד שהלוואות ללווים קטנים – עסקים קטנים ומשקי בית – קיימות בהיקף מצומצם ביותר.

### **החסמים להקצאת אשראי קמעונאי ממקורות מוסדיים**

נהוג לבחון השקעות פיננסיות בראי הסיכון הגלום בהן והתשואה הצפויה מהנכס הנבחן. סיכון פיננסי נחלק לשני חלקים עיקריים: סיכון מערכתי (systemic risk), הנובע מכך שסך הנכסים הפיננסיים נוטים לנוע במתאם כלשהו ולהיות מושפעים מאותם אירועים מערכתיים, כגון מיתון או מלחמה, וסיכון ספציפי (idiosyncratic risk), הרלוונטי לנכס פיננסי ספציפי – המבטא את חשיפת התאגיד נשוא ההשקעה לסיכונים שאינם משפיעים על כלל השוק. משום שאשראי קמעונאי מתאפיין במתן הלוואות בהיקף קטן, הסיכון הספציפי הגלום בתיק אשראי קמעונאי, שמתאפיין במתן אלפי הלוואות קטנות ללווים שונים, נמוך לאין ערוך מהסיכון הגלום בתיק השקעות המתאפיין בחשיפה למספר מצומצם של תאגידי גדולים, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בתאגידי הקשורים זה בזה בקשרי גומלין שונים. מכאן שלכאורה, השקעה בתיק אשראי קמעונאי מאפשרת פיזור סיכונים טוב יותר מאשר השקעה בתאגידי גדולים, ובהינתן תשואה מספקת, מדובר בהשקעה אטרקטיבית עבור החיסכון הפנסיוני.

<sup>35</sup> לשם הבהרה, המונח "אשראי קמעונאי" מתייחס במסמך זה הן להלוואות למשקי בית והן להלוואות לעסקים קטנים.

אולם, הקמת תיק אשראי קמעונאי מצריכה התארגנות מיוחדת. שלא כמו רכישת ניירות ערך סחירים, מתן הלוואה ישירה לאדם פרטי או לעסק כרוכה בעלויות תפעוליות ובתשומות ניהוליות ניכרות:

1. **מעריך שיווק** – מכיוון שמדובר בהלוואות קמעונאיות בהיקף קטן, על ספק האשראי להקים מערך שיווק שיתאים לצרכי קהל היעד שלו. מערך כזה יכול בדרך כלל אמצעי פרסום, סניפי קבלת קהל, מנגנוני שיווק בערוצים שונים ועוד.
2. **הליך חיתום אשראי** – על המלווה לבחון את הבקשה להלוואה ואת הסיכון הגלום בה, את הביטחונות המועמדים כנגדה ואת היסטוריית האשראי של מבקש הבקשה, ולקבוע האם ניתן להעמיד את הלוואה ומהי העלות. יש לציין כי חיתום אשראי עבור לקוחות קטנים מורכב יותר מאשר חיתום אשראי עבור חברות גדולות, אשר לגביהן קיים מידע מקיף ושקוף יותר כגון היסטוריית אשראי, דוחות כספיים, ובמקרה של חברה ציבורית – מידע מקיף אודות פעילות החברה, הנכלל בתשקיפיה.
3. **הקמת מערך תפעול גבייה** – לאחר שהוחלט לאשר את הבקשה להלוואה, על המלווה להפעיל מערך תפעול ובו חתימה על הסכמים עם הלווה, הקמת הלוואה ויצירת קשר שוטף עם הלקוח במידת הצורך, וכן מערך גבייה שתפקידו לוודא כי התקבולים מתקבלים על פי תנאי הלוואה. במקרה של כשל אשראי, על ספק האשראי להפעיל אמצעי גבייה שונים, לרבות פנייה לערכאות משפטיות, כדי להשיב לו את נכסיו מידי הלווה.
4. **תשומות ניהוליות** – במקרה שלא מדובר בגוף שכל פעילותו העסקית היא מתן אשראי קמעונאי, עליו להקדיש לכך מזמנם של מנהלי החברה, ואף להעמיד לצורך פעילות האשראי הקמעונאי כוח-אדם ייעודי במטה החברה, נוסף על המערכים התפעוליים.

בנוסף לעלויות המיוחדות הכרוכות בתפעול מערך האשראי הקמעונאי, קיימים מאפיינים נוספים להשקעה מסוג זה כאשר היא מבוצעת על-ידי גוף מוסדי, שמקטינים את כדאיותה:

1. **שיערוך הלוואה** – מכיוון שהלוואה אינה נכס סחיר, על הגוף המוסדי הרושם את הלוואה כנכס לזכות עמיתיו לשערך בתדירות גבוהה את שווי הלוואה ולעדכן את שווייה בספריו, על פי מתודולוגיה הנקבעת על ידי הממונה על שוק ההון ומשתנה אחת למספר שנים, ובאמצעות שערי ריבית המשתנים מידי יום או מידי שבוע, לפי סוג הנכס.
2. **נכסים בלתי-מדורגים** – אשראי קמעונאי הוא נכס בלתי-מדורג, כלומר נכס שלגביו לא נקבע דירוג אשראי על-ידי חברת דירוג פרטית. קיימת מגבלה על סך הנכסים הלא-מדורגים שקופת גמל רשאית להחזיק, ולכן אחזקת נכסים קמעונאיים בהיקף גדול מגבילה את יכולתה של הקופה להשקיע בנכסים לא-מדורגים אחרים.
3. **פגיעה ביכולת השיווק של קופת הגמל** – מודל הייעוץ הנפוץ בבנקים מתייחס לנכסים בלתי-מדורגים כנכסים מסוכנים, ומציג ללקוח המבקש לבחור קופת גמל או קרן פנסיה את הקופות בעלות מרכיב נכסים לא-מדורגים גדול יותר כמסוכנות יותר. כך, אף שתיק אשראי קמעונאי מפוזר נוטה להיות מסוכן פחות, ללקוחות הבנקים המבקשים לבחור קופת גמל תוצג הקופה כמסוכנת יותר.

תמריצי הגוף המנהל של קופות הגמל וקרנות הפנסיה בנויים על בסיס יכולתם של גופים אלה לגבות דמי ניהול, וסך דמי הניהול שביכולתם לגבות נגזר מהיקף הנכסים המנוהלים על ידי הגוף המוסדי. מכאן, שעיקר מאמציו של הגוף המוסדי יתמקדו בשיווק ובגיוס לקוחות חדשים. אמנם הגוף המוסדי יפעל להציג תשואות גבוהות על מנת להגדיל את האטרקטיביות שבמוצרי לחוסכים, אולם התמריץ להשגת שיפור שולי בתשואה כתוצאה מהקצאת אשראי קמעונאי קטן ביחס לסך המשאבים והתשומות הניהוליות הדרושות לכך, ולכן נראה כי השקעה זו אינה כדאית מבחינת מנהלי קופות הגמל. בנוסף, הקמת מערך תפעול אשראי קמעונאי וההשקעה הכרוכה בכך, גם אם היא תתבטא בטווח הארוך ברווחים גדולים יותר לגוף המנהל, משמעותה הפסדים בטווח הקצר לגוף המנהל. מכאן, שהגופים המוסדיים אשר נבחנו על בסיס רבעוני, עלולים להימנע מהשקעה חד פעמית גבוהה גם אם זו משתלמת בטווח הארוך.

### **מנגנונים שונים אפשריים להקצאת אשראי מוסדי ללקוחות קמעונאיים**

בהינתן החסמים הקיימים ותמריצי הגוף המוסדי, ניתן לתאר מנגנונים שונים שבאמצעותם יוכלו הגופים המוסדיים להקצות אשראי קמעונאי, במישרין או בעקיפין, ולבחון את ישימותם:

1. **הקצאת אשראי ישירות מתוך תיק הנכסים המוסדי ותפעולו על ידי הגוף המוסדי** – במסגרת מודל זה הגוף המוסדי אחראי לתפעול תיק האשראי הקמעונאי, פעילות הרחוקה מליבת מומחיותו כמנהל השקעות, משיתה עליו עלויות תפעוליות ניכרות, דורשת ממנו לשערך באופן מתמיד את הנכסים השונים בתיק ופוגעת בגמישות ההשקעה שלו. מכאן שמודל זה אינו ישים במבנה השוק ובתשתית הרגולטורית הנוכחיים.

2. **הקצאת אשראי ישירות מתוך תיק הנכסים המוסדי ותפעולו במיקור חוץ** – הגוף המוסדי יכול להתקשר עם ספק חיצוני אשר לו תשתית שיווקית ותפעולית שתאפשר חיתום, ניהול ותפעול ההלוואות, שתירשמה באופן פרטני כנכסי הגוף המוסדי. אף שבתרחיש כזה הגוף המוסדי אינו נדרש להקים בעצמו את מערך התפעול, הוא עדיין נושא בעלותו, והוא עדיין מושפע מהמגבלות הנוספות הכרוכות באחזקת אלפי הלוואות בודדות – שיערוך שוטף, מגבלת נכסים בלתי-מדורגים ופגיעה ביכולת השיווק.

3. **הקצאת אשראי בצורת הלוואה לתאגיד לא-קשור שיעמיד אשראי קמעונאי** – במקרה זה הגוף המוסדי רושם לזכות עמיתו נכס יחיד – הלוואה לתאגיד – שפעילותו העסקית היא העמדת הלוואות קמעונאיות לציבור. הגוף המוסדי אינו חשוף לעלויות הכרוכות בתפעול ההלוואות ואינו נדרש לשערך, שכן הן אינן נכסי קופת הגמל אלא נכסי התאגיד הלא-קשור. למעשה, מבחינה תפעולית, כל אשר נדרש מהגוף המוסדי הוא לבחון את כדאיות ההשקעה בתאגיד המלווה, בהינתן סוג ההשקעה, הסיכון הגלום בה והריבית המוצעת, בדומה לכל השקעה פיננסית אחרת. מנגד, התזרים שיהיה זכאי לו הגוף המוסדי אינו התשואה הנקייה על תיק האשראי הקמעונאי, כי אם תזרים שהובטח לו על-ידי התאגיד המלווה, שממנו ינוכו עלויות התפעול ורווחי ספק האשראי. כמו כן, שלא כמו העמדת אשראי ישיר, כספי החוסכים יהיו חשופים לסיכונים היציבות של התאגיד המלווה, בנוסף לסיכונים הגלומים בפעילותו כספק אשראי.

4. **רכישת איגרות-חוב סחירות שכנגדן תזרים מזומנים שמקורו בתיק אשראי ידוע (איגרוח)** – תאגיד בנקאי המעמיד אשראי קמעונאי יכול להנפיק איגרות חוב סחירות המגובות בתזרימי המזומנים העתידיים של תיק אשראי ידוע, מבלי לחשוף את בעלי האג"ח לסיכונים עתידיים

הנובעים מפעילותו של התאגיד. גם במקרה זה יבחן הגוף המוסדי את רכישת נייר הערך הסחיר בהשוואה להשקעות בניירות ערך אחרים, שכן גם בעסקה זו לא כרוכות עלויות מיוחדות.

5. **מנגנון שיתוף-פעולה בין גוף מוסדי לבין בנק קטן** (סינדיקציה) – ניתן לתאר מנגנון שבאמצעותו גוף מוסדי יעמיד מקורות לצורך הקצאת אשראי לציבור, אשר ישווק באמצעות התשתית השיווקית והקמעונאית של בנק מסחרי קיים. הבנק המסחרי יעמיד לצורך כך את מערך הסניפים שלו, מיומנותו בחיתום אשראי ואמצעי גבייה, ואילו הגוף המוסדי יישא בסיכונים ובסיכויים הנובעים מתיק האשראי הקמעונאי.

להקצאת אשראי לעסקים קטנים ולמשקי בית ממקורות החיסכון הפנסיוני יתרונות מהותיים הן ללווים והן לחוסכים לפנסיה. מצד אחד, משקי הבית והעסקים הקטנים ייהנו ממקורות אשראי חלופיים לבנקים, שיתחרו בפתרונות האשראי הבנקאיים: בהיקף האשראי, בתנאי האשראי ובגובה הריבית הנדרשת עליו. מצד שני, ציבור החוסכים לגיל פרישה ייהנו מגיוון תיק החיסכון הפנסיוני שלהם ומפיזור רב יותר של סיכוני ההשקעה.

גיוון מקורות האשראי, לצד גידול בהיצע האשראי, צפויים להביא להגברת התחרות על משקי הבית והעסקים הקטנים ולהוביל להקצאה נכונה יותר מבחינה כלכלית של האשראי במשק.

במהלך עבודתו ביקש הצוות לבחון דרכים שונות להביא להקצאת אשראי קמעונאי ממקורות הגופים המוסדיים בדרך שתטיב הן עם צרכני האשראי הקמעונאי והן עם ציבור החוסכים לפנסיה. מורכבות הקצאת האשראי וניהולו, כללי ההשקעה החלים על גופים מוסדיים, כללי השערוך של הנכסים הלא סחירים המנוהלים על ידי גופים מוסדיים והרצון להרחיב את האשראי תוך הגנה על החוסכים – כל אלה מחייבים התייחסות נרחבת ומעמיקה של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, וזו תימשך גם לאחר הגשת הדוח הנדון. בנוסף, הישימות להעמדת אשראי קמעונאי שאינו בנקאי תגדל עם יישום ההמלצות האחרות בדוח הצוות, כגון הנפקת תעודת זהות בנקאית, הרחבת המידע הנמסר ללשכות האשראי ועוד.

**לפיכך, ולאחר התייעצות עם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, הוחלט במשותף על הקמת צוות אשראי קמעונאי בראשות אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון. 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. צוות האשראי הקמעונאי מוקם עם פרסום דוח זה; ובהתאם לסיכום עם הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר, בכוונת הצוות לסיים את עבודתו עד סוף השנה.**

## **2. בנק אינטרנטי**

בעקבות התפתחות הפלטפורמה האינטרנטית התפתח מודל הבנק האינטרנטי בעולם במהלך שנות ה-90 של המאה הקודמת. קיימים שני מודלים עיקריים של פעילות בנקאית אינטרנטית: במודל האחד, בנק מספק שירותים אינטרנטיים בנוסף לשירותים האחרים המסופקים על ידו בערוצים המסורתיים; במודל השני, מוקם בנק אינטרנטי עצמאי "טהור" (להלן: "בנק אינטרנטי").

בנק אינטרנטי כתפישה הינו בנק המתבסס רובו ככולו על פלטפורמה אינטרנטית, ללא פריסה סניפית רחבה, וכפועל יוצא מכך, היקף כוח האדם המועסק בו מצומצם. הבנק יכול להיות בנק עצמאי, אולם מודל זה אינו נפוץ בעולם, ולרוב הבנקים האינטרנטיים בעולם הם חברות בת-המשתייכות לקבוצה פיננסית (בנק או חברת ביטוח) בעלת גב כלכלי ומקצועי.

בישראל, התאגידים הבנקאיים עובדים לפי המודל של שילוב שירותי בנקאות באמצעים ישירים, לרבות באמצעות האינטרנט, לצד שירותי בנקאות באמצעים המסורתיים. התאגידים הבנקאיים בישראל מציעים ללקוחותיהם שירותים באמצעים ישירים ומתקדמים אשר הורחבו באופן ניכר בשנים האחרונות.

ייחודו של מודל הבנק האינטרנטי הינו במבנה עלויות צר, המאפשר גמישות בתמחור השירותים – ריביות ועמלות, ובמתן שירותים חדשניים ומתקדמים טכנולוגית, בזמינות גבוהה. הבנק האינטרנטי מתמחה לרוב בבנקאות קמעונאית (משקי בית ועסקים קטנים) ובמוצרים בנקאיים קלאסיים כגון אשראי, פיקדונות ומשכנתאות.

הקמת בנק אינטרנטי עשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, הן בשל העובדה כי נוסף בנק למערכת, והן בשל מאפייניו הייחודיים. עם זאת, בנק אינטרנטי חדש יכול לשמש חלופה ממשית ולהגביר את התחרות רק אם הוא יהיה יציב דיו ויוכל לספק ללקוחותיו שירות ברמה נאותה. ורמת השירות חיונית במיוחד בשלביו הראשוניים, על מנת לזכות באמון ציבור הלקוחות.

בעטייה של בקשה ספציפית של קבוצת משקיעים ויזמים להקים בנק אינטרנטי בישראל, פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיות המסדירות את תהליך הרישוי להקמת בנק כאמור (להלן: "Charter")<sup>36</sup>. ב-Charter מפורטים השיקולים למתן רישיון בנק חדש על פי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, מסגרת התהליך לקבלת הרישיונות והאישורים הנדרשים, הגורמים העיקריים המעורבים בתהליך ההקמה ובאישורו, פירוט השלבים במסלול להקמת רישיון בנק, המסלול לקבלת היתר שליטה וכן לוח זמנים ותשומות צפויים לתכנון ולאישור הקמת הבנק. ה-Charter מקל על המבקשים/היזמים לתכנן ולהתארגן להקמת הבנק המוצע, בכך שהוא מציג בפירוט ובסקיפות את הדרישות והתנאים, לרבות לוחות הזמנים להקמת הבנק, בכל השלבים הנדרשים. המסמך מתבסס על דרישות חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 ועל פרסומי ה-OCC להקמת בנקים בכלל ובנקים וירטואליים בפרט.

לסיכום, הקמתו של בנק אינטרנטי עשויה לסייע לקידום התחרות במערכת הבנקאית. עם זאת, תהליך הקמת בנק חדש לרבות בנק אינטרנטי הינו תהליך מורכב וממושך, הן מנקודת מבטם של המשקיעים והיזמים והן מנקודת מבט פיקוחית, ועל כן הוא עשוי להוות צעד נוסף לקידום התחרות בטווח הבינוני.

<sup>36</sup> ה-Charter מצ"ב כנספח 2 לדוח



יצוין, כי במסגרת המלצות הצוות הורחבו באופן משמעותי אפשרויות השימוש בשירותי הבנקאות באמצעות האינטרנט והוסרו חסמי פעולה, דבר שיגביר את התחרות בין השחקנים הקיימים וכן יקל על פעילותו של בנק אינטרנטי. (לפרטים בנושא זה ראו פרק ד.1. – "האינטרנט כמנוף לתחרות").

**הקמת בנק אינטרנטי עשויה לתרום לתחרות במערכת הבנקאית, הן בשל העובדה כי בכך נוסף בנק למערכת, והן בשל מאפייניו הייחודיים של בנק מסוג זה. עם זאת, בנק אינטרנטי חדש יכול להוות חלופה ממשית ולהגביר את התחרות רק במקרה שמשקלו בשוק הבנקאות הקמעונאית יהיה משמעותי והוא יוכל לספק ללקוחותיו שירות ברמה נאותה.**

**הצוות סבור כי יש מקום להקמת בנק אינטרנטי כחלופה תחרותית לתאגידים הבנקאיים הקיימים. לצורך כך, מצורף כנספח 2 לדוח זה תהליך רישוי להקמת בנק וירטואלי בישראל, שיסייע ליזמים, הרואים הזדמנות עסקית בהקמת בנק אינטרנטי, להכיר טוב את הליך הרישוי.**

### **3. אגודות אשראי (Credit unions)**

אגודת אשראי (Credit union) הינו איגוד פיננסי ללא מטרת רווח המציע שירותים בנקאיים כגון ניהול חשבון בנק, מתן הלוואות, ובנקאות באינטרנט. האיגוד הינו מוסד פיננסי קואופרטיבי שבעלי המניות בו הינם בעלי החשבונות עצמם, והם אלו שבחרים את דירקטוריון האיגוד. לכן, בכל איגוד ישנם כללים המגדירים את הזכויות והתנאים לחברות בו, על פי השתייכות למעסיק או ארגון כגון אוניברסיטה ועוד, ורק חבר הארגון יכול לנהל בו חשבון. 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.

בישראל פעלו בעבר אגודות שיתופיות למתן אשראי ובנקים קואופרטיביים. אחת מן האגודות השיתופיות הייתה "מסד", חברה הדדית להלוואות ולחסכונות, שלימים הפכה לבנק "מסד". אגודת "מסד", שהוקמה בשנת 1930 על ידי הסתדרות המורים ושירתה את אוכלוסיית המורים חברי ההסתדרות, הציעה להם שירותים בנקאיים בתנאים טובים. הסתדרות המורים השקיעה את ההון הראשוני הנדרש על מנת לפתוח את האגודה, והחברים שהצטרפו לאגודה שילמו דמי חבר סמליים. יחד עם התפתחות המשק, אגודת "מסד" איבדה את האמצעים ולא היה בידה די הון שיאפשר מתן שירותים בנקאיים. לכן, האגודה הפסיקה את פעילותה העצמאית ובשנת 1977 רכש אותה בנק הפועלים.

**הצוות מעריך כי הקמתה של אגודת אשראי תתרום לתחרות במערכת הבנקאית, שכן מבנה העלויות המצומצם של גוף כזה, והאופי החברתי שלו, מובילים לכך שהשירותים בו ניתנים לחברים בו 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 הם 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.**

#### **4. פעילות תאגידי בנקאיים זרים בישראל**

על רקע תהליכים שונים שחלו בשני העשורים האחרונים ואשר התבטאו בשיפור דירוג סיכון המדינה של ישראל, ובהם שיפור בנתונים המקרו כלכליים של המשק (הורדת האינפלציה וריסון תקציבי), ותהליכי ליברליזציה ודה רגולציה בתחום המט"ח, גברה התעניינותם של תאגידי בנקאיים זרים בביצוע פעילות בנקאית בישראל. גם התפתחות מגזר חברות ההיי-טק הישראליות, תרם להתעניינות זו נוכח הפוטנציאל העסקי לתאגידי הבנקאיים הזרים, הן במתן שירותים לחברות עצמן והן במתן שירותי בנקאות פרטית למנהלים בחברות אלו, שצברו הון והגדילו את בסיס הלקוחות הפוטנציאליים לשירותים אלה בישראל.

על רקע ההזדמנות שהבנקים הזרים ראו בשוק הישראלי ומאמצי בנק ישראל לקדם את מעורבותם בשוק המקומי, הצטרפו לשוק המקומי סניפים של בנקים זרים, וכיום פועלים בישראל ארבעה סניפים:

- **CITIBANK N.A** היה הראשון להיכנס לשוק המקומי והחל את פעילותו בשנת 2000. הסניף מתמקד במתן שירותי בנקאות לחברות גדולות במשק;
  - **HSBC** החל את פעילותו במהלך שנת 2001, ומתמקד בארבעה תחומי פעילות עיקריים: בנקאות פרטית, בנקאות עסקית, פעילות בניירות ערך והשקעות;
  - **State Bank of India** החל את פעילותו במהלך שנת 2007. הסניף מציע שירותים בנקאיים בעיקר לחברות שלהן קשרי מסחר עם הודו, כגון חברות הפועלות בענף היהלומים;
  - **Barclays** החל את פעילותו בשנת 2011 לאחר שבמשך שנים פעל כנציגות. הסניף מציע שירותי בנקאות עסקית ובנקאות פרטית ללקוחות אמידים.
- סניף בנק **BNP Paribas** החל לפעול משנת 1996 כנציגות, ובמהלך שנת 2006 התמקד בפעילותו בעיקר בבנקאות עסקית ובהשקעות. במהלך השנה האחרונה הודיעה הנהלת הסניף על הכוונה לסגור את פעילות הסניף בישראל, וזאת על רקע מדיניות הקבוצה לצמצום הנוכחות הבינלאומית בעקבות המשבר הפיננסי הגלובלי. בנוסף, פועלת בישראל חברת בת של בנק זר מקבוצת דקסיה העולמית. חברת הבת מתמקדת במתן אשראי למגזר הציבורי הרחב ובייחוד למגזר המוניציפאלי.

בנקים זרים יכולים לפעול בישראל גם באמצעות נציגויות. הנציגויות אינן מפקחות על ידי בנק ישראל, ולפיכך, בכל הקשור לתחומי הבנקאות הקלאסית (מתן אשראי וקבלת פיקדונות) פעילותן מוגבלת למתן מידע והפניית לקוחות לבנק הזר הפועל בחו"ל, לרבות ביצוע פעילות הנלווית לפתיחת חשבון ללקוח בבנק הזר בחו"ל (כגון זיהוי הלקוח, אימות חתימתו ומילוי טפסים). נוכח זאת, אין בפעילותן של הנציגויות הזרות כדי לשנות את התחרות בפעילות התיווך הקלאסית. עם זאת, בפעילות הנציגויות הזרות טמון פוטנציאל תחרותי בכל הקשור לתחומים המוסדרים בחוק הייעוץ כאשר חלקן אף פועלות בתחומים אלה.

בנק ישראל, בהכירו בתועלות מכניסתם של תאגידי בנקאיים זרים, ובהן, הגברת התחרותיות, הפחתת הריכוזיות המבנית ושיפור היעילות התפעולית במערכת הבנקאית המקומית מעודד את כניסתם של תאגידי בנקאיים זרים לישראל. בכלל זה, בנק ישראל תומך גם בהרחבת פעילותן של נציגויות של בנקים זרים הפועלות בישראל, לכדי פעילות בנקאית הכפופה לפיקוחו.

למרות המאמצים שנעשו בתחום זה לאורך השנים, ובפרט בשנים האחרונות, פעילות התאגידי הבנקאיים הזרים לא הצליחה לצבור תאוצה והיקפה בסך הפעילות הבנקאית המקומית נותר שולי. נכון לדצמבר 2011, סך נכסי התאגידי בנקאיים הזרים בישראל מהווה כ-2% מסך נכסי המערכת הבנקאית, ופעילותם מתמקדת בעיקר באוכלוסיית הלווים הגדולים ובתחומי הבנקאות הפרטית ללקוחות אמידים. במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים, הבנקאות הזרה לא מצויה כלל. מצב זה הינו בניגוד לציפייה כי הרווחים הגבוהים לכאורה במגזרים אלה, יהוו זרז לכניסתם לפעילות זו.

בין הגורמים המסבירים את פעילותם הנמוכה של הבנקים הזרים בישראל, הוא היעדרו של יתרון יחסי על פני התאגידי הבנקאיים המקומיים בכל הקשור לאספקת שירותים בנקאיים ללקוחות מקומיים (קמעונאיים ועסקיים). הבנקים המקומיים מציעים שירותים בנקאיים באיכות ובזמינות גבוהות, באמצעות פריסת סניפים רחבה ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים. גם הקשרים שהבנקים המקומיים מטפחים עם לקוחותיהם, לרבות מגוון השירותים הפיננסיים שהם מציעים כחלק מן הרעיון של "בנקאות אוניברסאלית", מגביר את הקושי של כניסת מתחרים חדשים. מעל כל אלה, ההשלכות השליליות של המשבר הפיננסי הגלובלי על מצבם של הבנקים הזרים, הפחית את התעניינותם בהרחבת נוכחותם הגלובלית, לרבות בישראל.

התשתית החוקית והרגולציה בישראל חלה באופן שווה על גופים מקומיים וזרים, כך שהקמתם או תפעולם של חברת בת או סניף של בנק זר, אינו כרוך בדרישות מכבידות יותר מאלה המוטלות על גוף מקומי. תשתית זו מאפשרת לבנקים זרים לספק שירותים בנקאיים בשוק המקומי באמצעות סניף או באמצעות חברת בת. גישה זו תואמת את הסטנדרטים הנדרשים על ידי ארגון ה-OECD ואת הרצון לעודד ולקדם פעילות בינלאומית בישראל.

## **5. פעילות בנקאית באמצעות בנק הדואר**

מודל של הקמת תאגיד בנקאי על בסיס תשתיות של חברת הדואר קיים במספר מדינות בעולם. בגרמניה תהליך זה הצליח ובנק הדואר הגרמני (Deutsche Postbank) מספק את כלל שירותי הבנקאות החל משנת 2003. מודל זה מנצל את הפריסה הסניפית הרחבה של חברת הדואר על מנת לספק שירותים בנקאיים בהיקף מלא, תוך התמקדות במגזר הקמעונאי ובאזורים בהם קיימת נוכחות דלה של בנקים מסחריים.

בשנים האחרונות נערכו דיונים רבים בהשתתפות בנק ישראל, משרדי ממשלה, חברת הדואר וגורמים אחרים, במטרה לקדם את הפיכתו של בנק הדואר לתאגיד בנקאי. בצד שיקולים הנוגעים לשיפור רווחיותו של בנק הדואר והרחבת מגוון השירותים שהוא מציע לאוכלוסיית לקוחותיו, עמדה התפיסה כי הכנסת שחקן נוסף למערכת הבנקאות, תשפר את התחרות בעיקר במגזר הקמעונאי, במיוחד לאור הפריסה הרחבה של חברת הדואר ברחבי הארץ באמצעות מערך כולל של כ-650 סניפים. במקביל,

גיבש הפיקוח על הבנקים מדיניות שהגדירה מספר תנאים להפיכתו של בנק הדואר לתאגיד בנקאי המפוקח על ידי הפיקוח על הבנקים. תנאים אלה נועדו לאפשר פיקוח ואכיפה הולמים, תוך הבטחת יכולתו של בנק הדואר לספק שירותים ומוצרים בנקאיים, בד בבד עם איתנות הולמת, שתבטיח כי יקיים את התחייבויותיו לציבור המפקידים.

לאחרונה קידמה הממשלה תיקון חקיקה לחוק הדואר (תיקון מס' 10) שנועד לאפשר לבנק הדואר להרחיב את השירותים הכספיים שהוא מעניק לציבור<sup>37</sup>. לשם כך, הוסדרו בתיקון דרישות בנוגע לתשתית האירגונית והניהולית של בנק הדואר, וכן, כלי פיקוח ובקרה בידי משרד התקשורת. עם השלמת תיקוני החקיקה, יוכל בנק הדואר לעסוק בהפצת פיקדונות כספיים כסוכן של צד שלישי, במתן שירותי ייעוץ פיננסי וכלכלי, בכפוף לאישור הגורמים המוסמכים, וכן, בניהול פיקדון ניירות ערך, בכפוף לקבלת אישור הרשות לניירות ערך. נציין כי עוד בטרם נכנס לתוקפו תיקון זה, אישר נגיד בנק ישראל לבנק ירושלים, שפנה לבקש היתר בנושא, מתן שירותים בנקאיים מסוימים באמצעות סניפי בנק הדואר. זאת מתוך כוונה לסייע לבנקים קטנים להתגבר על החסם הנובע מהיעדר פריסה גיאוגרפית רחבה של סניפים, באמצעות שימוש בסניפי בנק הדואר. ההרחבה שתקבע בחוק עשויה לקדם את התחרות בשירותים הפיננסיים ובפעילות בתחומים הנוספים שהותרו לבנק הדואר. אף שתיקונים אלה מקימים תשתית חוקית להרחבת פעילות של בנק הדואר בתחומים כספיים - בכפוף להקצאת המשאבים לכך, אין הם יוצרים תנאים מספיקים להפיכתו לתאגיד בנקאי המספק את מלוא השירותים הבנקאיים המותרים על פי סעיף 10 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981. כך למשל, במתכונת המוצעת לא יוכל בנק הדואר לתת אשראי או להציע ריבית על פיקדונות - כלומר, לא יוכל לשמש כ"יצרן" של מוצרים פיננסיים. יחד עם זאת, כאמור, ניתן יהיה להשתמש בפריסת הסניפים שלו כפלטפורמה למתן שירותים, עבור צדדים שלישיים.

לסיכום, ניהול פיקדונות ומתן אשראי כרוכים בסיכונים ודורשים משאבים מתאימים שיבטיחו, בראש ובראשונה, את איתנות הבנק ואת ניהולו הזהיר, ולפיכך, את יכולתו להחזיר למפקידים את כספם בהתאם להתחייבויותיו. לצורך כך, נדרשים, בין היתר, מבנה החזקות מתאים, מערכי ניהול סיכונים וממשל תאגידי חזקים, משאבים הוניים, טכנולוגיים ואנושיים, וכן הסדרים של קבלת נזילות ממלווה של מוצא אחרון, במקרה בו קשיי נזילות מונעים מהבנק לעמוד בהתחייבויותיו. הסדרים אלה צריכים להבטיח גם כי בנק הדואר יעמוד בחוקי הבנקאות ובהוראות המפקח, באופן שלא יאפשר ארביטראג' רגולטורי בינו לבין יתר הבנקים במערכת.

<sup>37</sup> ביום 5.6.12 אישרה ועדת הכלכלה העברת התיקון לקריאה שנייה ושלישית.