

פרק ד'

הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים

ד. הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים

התיאוריה הכלכלית מציבה מספר תנאים מקדימים לקיומה של תחרות משוכללת בכל שוק. התנאי הראשון הוא שקיפות מלאה או מתן מידע מלא אודות הספקים השונים: על הלקוח לדעת אילו ספקים עשויים להציע לו את המוצר (או השירות) שהוא מעוניין לצרוך, באילו תנאים ובאיזה מחיר. התנאי השני הוא היעדר עלויות מעבר – כלומר, העלויות שייאלץ הלקוח לשלם כדי להפסיק לקבל את המוצר או השירות מהספק הנוכחי ולהתחיל לקבל אותו מספק מתחרה. בהקשר זה, מדובר בעלויות במובן הרחב: עלויות ישירות הנאמדות בכסף, וכן עלויות עקיפות הכרוכות בהשקעת זמן או מאמץ. מכאן שכתנאים הכרחיים להגברת התחרות בין הבנקים, על הלקוחות לעמוד על טיבם ועלותם של המוצרים והשירותים הבנקאיים המוצעים להם, להשוות בין המוצרים והשירותים הקיימים בשוק, לבחור את המוצר המתאים להם ביותר, ולאחר שבחרו – לבצע מעבר בקלות המירבית מהבנק הנוכחי שלהם לבנק המתחרה. במקרה שלקוחות רבים מספיק יוכלו לקבל בקלות מידע אודות שירותי הבנקים המתחרים, להשוות בין מחירי המוצרים, ולאחר מכן לפעול להעברת התקשרותם לבנק מתחרה, ניתן לצפות שהתאגידים הבנקאיים ישקיעו מאמצים בשימור לקוחות נוטשים, ובכך ישופרו תנאיהם של הלקוחות המאיימים בעזיבה. מכאן שגם אם לא תגדל אוכלוסיית הלקוחות העוברים מבנק אחד לאחר, ניתן להניח ששיפור יכולת ההשוואה והמעבר בין בנקים תשפר את מצבם של כלל הלקוחות, הן העוברים והן הנשארים.

מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת במידת ריכוזיות גבוהה ובקיומם של חסמי כניסה לענף (חסמים רגולטורים ואחרים). חסמי הכניסה, המקשים על הצטרפות מתחרים חדשים לענף, לצד קיומם של חסמים לתחרות (כגון חסמי מידע וחסמי מעבר), במיוחד במגזר הקמעונאי, עלולים לגרום לפגיעה ברמת התחרותיות של המערכת הבנקאית ובסופו של יום לפגיעה ברווחת הצרכן. במקרים כאלו, נדרשת התערבות רגולטורית שתתמודד עם כשלי השוק הקיימים ותייעל את השוק.

אחד מסממניו המוכרים של שוק הבנקאות בכלל והמגזר הקמעונאי בפרט הוא קיומם של פערי מידע בין הבנק לבין הלקוח. פערי מידע אלו הם במידה רבה בלתי נמנעים, שכן הנגישות למידע, הידע והמומחיות וכן הכלים, מצויים לרוב בידי הבנק ולא בידי הלקוח. כמו כן, תעריפוני הבנקים מורכבים – דבר המקשה על הלקוח להשוות ביניהם. סוגיית פער המידע מציבה את הלקוח בעמדת נחיתות אל מול התאגיד הבנקאי ופוגעת ביכולתו לפעול בדרך מושכלת בקשר עם ניהול חשבונו. ככלל, כדי להתמודד עם סוגיית פער המידע, וחוסר האיזון ביחסי הכוחות, נדרשות פעולות שתכליתן פישוט המוצר הבנקאי, הגברת שקיפות המידע, הגברת פשטות המידע והגברת נגישות הלקוח למידע. הגברת הידע והמודעות של הלקוחות לשירותים והמוצרים שהם מבקשים לצרוך, יסייעו ללקוחות להתנהל באופן מושכל, יגבירו את מידת התאמת המוצרים הבנקאיים לצרכי הלקוחות, ובסופו של יום את יעילות השוק בכללותו. צמצום פערי המידע יכול שייעשה במגוון דרכים, כגון שינוי או קביעת חובות גילוי ודיווח, או הגברת בהירות המידע.

כפועל יוצא מכך תגבר יכולת ההשוואה של הלקוחות ויקל עליהם להשוות בין מוצרים בנקאיים לבין עצמם, ובינם לבין מוצרים חוץ בנקאיים, המוצעים על ידי גופים פיננסיים אחרים. הגם שמנגנוני השוק והרגולציה המוגברת בענף הבנקאות גרמו לכך שחלק מן המוצרים והשירותים דומים בטיבם (ובהתאם גם ברי השוואה), עדיין נותרו מוצרים ושירותים שקשה להשוות ביניהם, בין אם בשל מורכבותם האינהרנטית ובין אם בשל היעדר פשטות או אחידות באופן גילוי המידע ללקוח. למרות העובדה ששונות וגיוון המוצרים

פועלים לקידום תחרות במערכת הבנקאית, הצורך והחשיבות שמנגד, ליצור יכולת השוואה אמיתית ללקוחות, מחזק את חשיבות הפישוט של המוצר הבנקאי, והגברת פשטות המידע, לכל הפחות ביחס לשורה של מוצרים בסיסיים ונפוצים בתחום האשראי, החיסכון ומערך התשלומים.

זאת ועוד, לשם יצירת יכולת השוואה בין מוצרים ושירותים, יש לפעול להנגשת המידע ההשוואתי בתחומים בהם נמצא קושי לבצע השוואה שכזו, באמצעות גורמי השוק או באמצעות הפיקוח על הבנקים. הקלת יכולת השוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים תסייע ללקוחות לערוך סקר שוק מקדמי, טרם רכישת המוצר או השירות, ותפחית עבורם את עלויות העסקה או המעבר.

ולבסוף, לצד הגברת הפשטות והנגישות למידע ויצירת יכולת ההשוואה ללקוחות, נדרש כי בסופו של תהליך יוכל הלקוח לממש את בחירתו בדרך קלה ופשוטה. לשם כך, יש להבטיח אפשרות נוחה לניוד לקוחות בין ספקים, במערכת הבנקאית ומחוצה לה. לקוח יבחר לעבור בין תאגידי בנקאיים או ספקים, אם יעריך שהתועלת שתצמח לו כתוצאה מהמעבר גדולה מהעלות הכרוכה בו. תועלת המעבר נמדדת בהבדל בין התאגידיים הבנקאיים מבחינת המחירים והשירות המוצעים על ידם. העלות הכרוכה במעבר נמדדת הן בעלויות ישירות והן במאמץ ובטרחה הכרוכים בתהליך זה.

סוגיית הסרת חסמי מעבר של לקוחות בין תאגידיים בנקאיים הוסדרה בהוראות הרגולציה שפרסם המפקח על הבנקים. בין היתר, מטפלת רגולציה זו בכשלים פרוצדוראליים של העברת פעילות לקוחות וסגירת חשבון, בהגבלת עלויות המעבר באמצעות פיקוח על עמלות הקשורות למעבר ועוד. עם זאת, גם בתחום ניידות הלקוחות בין התאגידיים הבנקאיים נותרו מספר כשלי שוק אשר מביאים לפגיעה במידת התחרותיות של המערכת ואשר הסדרתם עשויה להקל עוד יותר את הליך סגירת החשבון ולהגביר את התחרות.

להלן יובאו המלצותיו של הצוות להגברת התחרות בין השחקנים הקיימים. בהמלצות קיימת התייחסות לסוגיית פשטות ונגישות המידע, להגברת יכולת ההשוואה של מוצרים ושירותים (בעיקר בתחום החיסכון והאשראי), להגברת יכולת הניידות של לקוחות בין תאגידיים בנקאיים תוך הקטנת עלויות הכרוכות בכך, ולהסרת חסמים העומדים בפני כניסתם של מתחרים קיימים בשוק האשראי החוץ בנקאי.

צעדים אלה עשויים להגביר את התחרות בתוך המערכת הבנקאית, ואולם, נדרש לבצע צעדים נוספים כדי לעודד מתחרים פוטנציאליים (גופים המוסדיים, הכוללים את חברות הביטוח, קרנות הפנסיה וקופות הגמל, וגופים חוץ בנקאיים אחרים) להתחרות במערכת הבנקאות במקטעי פעילות מסוימים. בפרק זה בחן הצוות גם את החסמים המונעים את הרחבת פעילותם או מעכבים את כניסתם של גופים אלה לשוק האשראי הקמעונאי והמליץ על צעדים להסרת חסמים אלה, הן בתחום של הגברת הנגישות למידע על לווים (ראו למשל המלצות בנושא Credit Bureau) והן בדרך של השוואת מגבלת הריבית החלה על הלוואות קמעונאיות הניתנות על ידי גופים אלה למערכת הבנקאית (ראו המלצות בנושא הסדרת היבטים בשוק החוץ בנקאי).

1. בנקאות אינטרנטית כמנוף לתחרות

בשנים האחרונות ניכרת מגמה לשימוש גובר בבנקאות מקוונת ותאגידיים בנקאיים, ובהם גם התאגידיים הבנקאיים בישראל, מציעים שירותים מתקדמים בתחום זה ומגוון ממשקים מקוונים לניהול חשבון העובר ושב, הפקדת פיקדונות, ביצוע הוראות ופעולות, הגשת בקשה לפתיחת חשבון ועוד. "בנקאות אינטרנטית" עשויה לסייע ללקוח בשני מישורים: האחד הוא ביצוע פעולות בנקאיות והשני, כפלטפורמה לקבלה והשוואת מידע. היתרונות העיקריים בשימוש בבנקאות אינטרנטית עבור הלקוח כוללים: נגישות מלאה לחשבון, זמינות מירבית וחיסכון בזמן, חיסכון בטרחה ואף בעמלות. עם זאת, בישראל קיימות מגבלות רגולטוריות על פעילות לקוחות באמצעים מקוונים בהיבטים שונים ובכלל זה: לא ניתן לפתוח חשבון בנק באינטרנט, ואף לא ליתן הוראות בקשר לסגירת חשבון באמצעי זה; היכולת של התאגיד הבנקאי להשתמש בפלטפורמה האינטרנטית כפלטפורמה יחידה להזרמת מידע ללקוח מוגבלת, ולא התפתח השימוש בפורטלים להשוואת אפקטיביות של מחירי השירותים הבנקאיים.

לדעת הצוות, בכוחה של הגברת השימוש באינטרנט לשמש מנוף להגברת התחרות במערכת הבנקאית. שיפור יכולתם של לקוחות לפתוח ולסגור חשבון בנק במקום ובזמן הנוחים להם צפוי לסייע לניידות הלקוחות בין הבנקים השונים, ופרסום מידע השוואתי רלוונטי אודות מחירי השירותים הבנקאיים יאפשר להקים מנגנונים עצמאיים להשוואה נוחה ויעילה בין עלויות המוצרים הבנקאיים השונים.

להלן ההמלצות שגובשו על ידי הצוות לשימוש באינטרנט כמנוף להגברת התחרות:

1.1 פתיחת חשבונות בנק באמצעות האינטרנט

כיום, פתיחת חשבון עובר ושב וכן הצטרפות לשירותים מקוונים חייבת להיערך³⁸ בסניף. זאת בעיקר בשל מגבלות רגולטוריות הקשורות בסוגיות של איסור הלבנת הון ומימון טרור והיבטי רישוי.

הליך פתיחת חשבון באמצעי מקוון, או באמצעות מורשי זיהוי שיוגדרו על ידי הבנק מחוץ לכותלי הסניף, הגם שיינתן על ידי הבנקים הפעילים במערכת, מקטין את הצורך בהגעה פיזית לסניף, ובכך עשוי להגביר את התחרות בענף הבנקאות, בעיקר מצד בנקים קטנים, אשר מערכת סינון בפריסה מצומצמת פוגעת ביכולתם לגייס ולשמר לקוחות.

בדיונים שנערכו בחן הצוות את נושא פתיחת חשבונות באמצעות רשת האינטרנט ואת מכלול הסוגיות העולות בהקשר זה, ובכללן: איסור הלבנת הון, סיכונים תפעוליים (IT, מעילות והונאות), היבטי רישוי (פעילות מחוץ לסניף, היתר סניף מקוון), היבטי בנק-לקוח ועוד. לפי בדיקת הצוות, בנקים בעולם מציעים שירות של פתיחת חשבון מקוונת וניתן לפתוח סוגים שונים של חשבונות באופן מקוון.

³⁸ למעט פתיחת חשבון במערכת סגורה ואחזור מידע.

סוגיית פתיחת חשבונות באמצעות האינטרנט קשורה ישיר לנושא "הכר את הלקוח" בפעילות³⁹ שאינה מתבצעת פנים-אל-פנים. בסקירה בינלאומית של סטנדרטים בנושא לא נמצאה עדות לאיסור על ביצוע הליך "הכר את הלקוח" שלא פנים-אל-פנים, והדרישה המרכזית שעולה ממקורות שונים⁴⁰ היא דרישה לביצוע של הליך "הכר את הלקוח"⁴¹ מוגבר (Enhanced CDD) על מנת "לפצות" על הסיכון שנוצר לעומת לקוח שלגביו בוצע הליך "הכר את הלקוח" פנים-אל-פנים. ניתן לסכם את הדרישות המיינמאליות הנזכרות במקורות הבינלאומיים כמבטאות הליך "הכר את הלקוח" מוגבר, אשר צריכות להיכלל בהוראות המפקח, באופן הבא: וידוא זהות הלקוח במסמכים, נתונים או מידע נוספים⁴²; יצירת קשר עצמאי עם הלקוח; וידוא כי התשלום הראשון יבוצע באמצעות חשבון ע"ש הלקוח בבנק אחר, הכפוף לסטנדרטים של "הכר את הלקוח" והתייחסות לסיכון הגבוה יותר שנגרם כתוצאה מפתיחת חשבון, שבמסגרתה לא בוצע הליך זיהוי פנים אל פנים, בין היתר בניטור בתדירות גבוהה יותר של הפעילות בחשבון.

בפרשנות להמלצות⁴³ ה-FATF נאמר כי ניתן להשלים את הליך האימות לאחר פתיחת החשבון, אך צריך לקבוע מגבלות על החשבון עד להשלמת האימות. במתודולוגיה להערכה⁴⁴ ניתנת הדוגמה של ביסוס יחסים עסקיים באינטרנט, כאחד מהמקרים המחייבים את המוסד הפיננסי לקביעת הליכים מיוחדים.

הסיכון התפעולי המרכזי בפתיחת חשבון מקוונת טמון בכך, שהיא עלולה להקל על הונאות באמצעות גניבת זהות. אמנם גם היום ניתן לעשות כן בפתיחת חשבון רגיל; ברם, פתיחת חשבונות מקוונת מונעת את האפשרות לסינון ראשוני המבוצע על-ידי פקיד בהתרשמות בלתי אמצעית, וכן מקלה לוגיסטית על מי שמבקש לפתוח מספר רב של חשבונות בבנקים שונים. קושי נוסף בפתיחת חשבון מקוונת נעוץ בהיעדר מאגרי מידע ציבוריים איכותיים ביחס ליחידים במדינת ישראל, מלבד מרשם האוכלוסין, אשר לבנקים יש גישה בתהליך פתיחת חשבונות, לצורך אימות זהות.

הצוות ממליץ לאפשר פתיחת חשבונות מקוונת. בשלב הראשון פתיחת חשבונות תתאפשר רק בהתקיים התנאים שלהלן, וזאת במטרה לבחון תחילה את יישום ההסדר החדש והבעיות שעשויות להתעורר עקב כך, ומתוך כוונה להרחיב את המהלך בשלבים. פתיחה מקוונת של חשבונות תותר בהתקיים התנאים האלו:

א. בעל החשבון יהיה יחיד שהוא תושב ישראל;

³⁹ ייסוד קשר עסקי (למשל פתיחת חשבון) וביצוע עסקאות.

⁴⁰ The Financial Action Task Force (FATF) Recommendations; Customer Due Diligence For Banks, the Basel Committee, October 2001; Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, 26 October 2005.

⁴¹ "הכר את הלקוח" כולל את רישום פרטי הזיהוי, אימותם, זיהוי פנים-אל-פנים (בעייתי בהגדרה כאשר פתיחת החשבון היא באמצעות האינטרנט), וכמובן מילוי פרטים נוספים אודות הלקוח ופעילותו הצפויה.

⁴² גם בדרישת מסמכים נוספים אין די, שכן מי שזייף תעודת זהות, יכול בוודאי לזייף גם מסמכים אחרים.

⁴³ המלצה 10.

⁴⁴ AML/CFT Evaluations and Assessments, April 2009.

- ב. המצאת העתק מסמך מזהה נוסף⁴⁵, שהונפק על-ידי מדינת ישראל, ונושא מספר זהות ותמונה;
- ג. חשבון שייפתח בצורה מקוונת יסומן ויזוהה ככזה במערכת לצורך ניטור סיכונים, ויוטלו עליו מגבלות, כדוגמת איסור הפקדת מזומן, איסור ביצוע העברות לחו"ל;
- ד. תחילת פעילות באמצעות ביצוע העברה בנקאית מחשבון קיים בתאגיד בנקאי לגביו בוצע הליך זיהוי מלא;
- ה. הסרת המגבלות תותנה בהגעה פיזית של הלקוח אל הסניף.

בהקשר זה נציין כי כבר היום ניתן לבצע זיהוי מחוץ לכותלי הסניף, לצורך פתיחת חשבון, באמצעות נציג או שליח של הבנק, על בסיס היתר של סניף ארעי, דבר שמחזק את היכולת של בנקים בעלי פריסת סניפים מצומצמת לגייס לקוחות חדשים.

1.2 הקלת הליך סגירת חשבון עובר ושב

הוראות הפיקוח על הבנקים בתחום סגירת חשבון של לקוח והעברת פעילות מטילות חובות שונות על התאגיד הבנקאי אגב הליך הסגירה. בין היתר, מפרטות ההוראות הליכים לגילוי מידע ללקוח (חינם), הן מאפשרות לבנק הקולט לבצע פעולות העברה עבור הלקוח החדש, הן מצמצמות את האינטראקציה עם הבנק הישן ועוד⁴⁶. בנוסף, הוראות בתחום העמלות הבנקאיות מקטינות את העלות הכרוכה במעבר, כך שתקרת עלות המעבר מוגבלת לסך של 40 ש"ח לסגירת חשבון העו"ש ו-40 ש"ח נוספים לביטול כרטיס אשראי.

למרות שעל פי ההוראות נדרש התאגיד הבנקאי לסייע ללקוח המבקש זאת לסגור את החשבון או להעביר את פעילותו מהחשבון בהקדם האפשרי, תוך הקפדה על מניעת טרחה מיותרת ללקוח, הרי שבניגוד לפעולות עסקיות רגילות, באשר לסגירת חשבון, ומאחר שמדובר בסיום יחסי הבנק והלקוח, לבנק אין למעשה תמריץ עסקי לפעול ולסייע ללקוחות בהליך סגירת החשבון או העברתו. בנוסף, לצורך סגירת החשבון, נדרש הלקוח לחתום על טפסי סגירת החשבון, ולהחזיר את אמצעי התשלום בסניף בו נוהל חשבונו. בהיעדר אינטרס עסקי, ניתן לראות כי בתחום סגירת החשבון, השירותים או האמצעים שמעמיד הבנק לרשות הלקוחות אינם דומים לאלו המוצעים ללקוחות אגב ביצוע פעילות עסקית שוטפת, ובוודאי שלא אגב פתיחת חשבון חדש. כך למשל, בעוד בקשה לקבלת כרטיס אשראי, בקשת העמדת הלוואה והוראה להפקדת כספים, ניתנות לביצוע באמצעות אתרי האינטרנט, הרי שמבירור שערך הצוות עם התאגידים הבנקאיים⁴⁷ עולה, כי לקוחות אינם יכולים, ככלל, לתת הוראות/בקשות לסגירת החשבון, וכן להגיש או לקבל בקשות למידע הדרוש לשם ביצוע הליך הסגירה באמצעות אתרי האינטרנט. זאת גם כאשר מקורו של שינוי חשבון הבנק הוא בשינוי נסיבות חיים, כדוגמת מעבר גיאוגרפי, שינוי מצב משפחתי וכדומה. במקרים שכאלו, עלול להתעורר קושי ממשי ללקוח להתייצב בסניף שמנוהל בו החשבון לצורך סגירתו.

⁴⁵ מעבר לתעודת זהות, הנדרשת לפי סעיף 3 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001.

⁴⁶ הוראת ניהול בנקאי תקין מס' 432 שעניינה סגירת חשבון והעברת פעילות.

⁴⁷ בהתאם למידע שנמסר בפגישות שנערכו עם נציגי בנק לאומי, פועלים ומזרחי בחודש פברואר 2012.

למרות מאמצי הרגולציה להקל את תהליך סגירת החשבון, אין חולק כי ככלל, תהליך סגירת חשבון כרוך בטרחה רבה מצד הלקוח. זאת ועוד, קיימים חסמים וקשיים נוספים כדוגמת חוסר מודעות הלקוחות להיבטים שונים של ההליך ולרגולציה הרלבנטית המתחייבת בהליך זה. כמו כן אין להתעלם מקשיים הנובעים מ"אי נעימות" בעזיבת התאגיד הבנקאי (המוכר ללקוח מזה שנים רבות), רצון להימנע מניסיונות שימור לקוחות ועוד.

בהליך סגירת חשבון נותן הלקוח לבנק סדרת הוראות אם במישרין ואם באמצעות הבנק שאליו הוא מעביר את פעילותו הפיננסית. אולם כדי לסיים את הליך הסגירה, התאגידים הבנקאים דורשים מכל בעלי החשבון להגיע פיזית לסניף שבו מנוהל חשבונם, לצורך חתימה על טפסי סגירת החשבון והחזרת אמצעי התשלום.

מעבר לקושי האובייקטיבי הנובע מעצם היותו של חשבון בנק מוצר מורכב יחסית, קיימת תלות גדולה של הלקוחות בהתנהלותו התקינה של חשבונם וחשש ממשי מפני אי כיבוד חיובים והיעדר זיכויים עתידיים. חשש זה אף עשוי להתעצם על רקע ההגדלה הצפויה בחשיבותן של לשכות נתוני האשראי (Credit Bureau) וטיב המידע שיהיה מצוי בהן⁴⁸.

במסגרת עבודת הצוות זוהה תהליך העברת חיובים על-פי הרשאה מחשבון ישן לחשבון חדש בבנק אחר, כאחד החסמים המרכזיים העומדים בפני לקוחות המעוניינים להעביר חשבונם מבנק לבנק ולשפר את תנאי התקשרותם עם הבנקים, ועל כן גובשה ההמלצה לפשטו. לפיכך, בתקופה שבין פרסום דוח הביניים ועד לפרסום הדוח הסופי, בעקבות שמיעת התייחסויות הציבור ובעקבות תחילת תהליכי העבודה ליישום המלצות הדוח בנושא ההקלה על הליך סגירת חשבון, קיימו נציגי הצוות גישות עם גופים שונים במטרה לבחון את ההליך ולאפיין אותו.

בשונה מתהליך העברת עסקאות מתמשכות בכרטיסי אשראי, שכיום הוא פשוט ומהיר יחסית (בעקבות תיקון שנעשה בשנת 2010 בהוראות המפקח על הבנקים⁴⁹), תהליך העברת חיובים על-פי הרשאה בחשבון מבנק לבנק הוא תהליך מורכב יותר, הכרוך לעיתים בטרחה מרובה מצד הלקוח ואף עלול לגרום לו נזק.

בהתאם להוראות הקיימות כיום, בעת מעבר מבנק לבנק רשאי הלקוח לבקש מהבנק הישן את רשימת ההרשאות לחיוב חשבון שקיימות בחשבונו⁵⁰ ולהעבירה לבנק החדש. הבנק החדש, על סמך רשימה זו ולבקשת הלקוח מיידע את המוטבים המופיעים בה ומחייב את חשבון הלקוח. אולם, אם בתום תקופה של 6 חודשים הלקוח לא ממציא לבנק החדש העתק מכתב ההרשאה המקורי שהיה בידי הבנק הישן, הבנק החדש אינו רשאי להמשיך ולחייב את חשבון הלקוח.

התהליך, כפי שתואר לעיל, טומן בחובו מספר בעיות:

⁴⁸ בהתאם להמלצות הצוות בפרק ד.3 בנושא שכלול המידע אודות לווים.

⁴⁹ ראו הערה 46.

⁵⁰ סעיף 3 בהוראת ניהול בנקאי תקין 432, "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח", וסעיף 6א(א)(1) בהוראת ניהול בנקאי תקין 439 "חיובים על פי הרשאה".

1. במקרים רבים ישנן תקלות במעבר המידע והפרטים אינם מתעדכנים בסמוך לקבלת ההודעה. כתוצאה מכך, יתכן וחיובים לא יכובדו, דבר שעלול לגרום נזק ללקוח.
2. לחלופין, לקוחות, המבקשים להימנע מבעוד מועד ממצב של אי כיבוד חיוב, טורחים ופועלים בעצמם מול כל המוטבים על מנת לוודא שפרטי החשבון התעדכנו כראוי. לעיתים טרחה זו בלבד עלולה להוות גורם המרתיע ואף מונע מעבר לבנק אחר.
3. סיום התהליך מותנה בהעברת כתב הרשאה מקורי תוך תקופה קצובה של שישה חודשים, כמפורט לעיל.

כדי להתמודד עם הקשיים אשר אותרו כפוגעים בתהליך, הוחלט כי הפיקוח על הבנקים בשיתוף עם רשות ההגבלים העסקיים ימשיכו לבחון פתרונות ישימים, במטרה לשפר את התהליך בכללותו, הן בהיבט התפעולי והן בהיבט המשפטי, לרבות בממשק מול המוטבים.

לאור התלות הגבוהה של לקוח בקיומו של חשבון בנקאי המתנהל כשורה, במקרים רבים מנהלים הלקוחות, ולו לתקופת זמן מוגבלת, שני חשבונות פעילים (בבנק הישן והחדש). בעניין זה, ההוראות הרגולאטוריות אינן קובעות פרק זמן כלשהו לצורך השלמת הליך סגירת החשבון, והן אינן מגבילות את עלות הניהול של שני החשבונות המקבילים, במהלך פרק זמן זה. בנוסף, נוכח העובדה שההוראות אינן מחייבות את התאגידיים הבנקאיים להציע חלופות לסגירת החשבון, שאינן מחייבות את התייצבות הלקוח בסניף, ובהיעדר אינטרס עסקי מצד הבנקים לפתח הליכים להקלת ביצוע פעולות אלו, לא נוצרו, הלכה למעשה, הליכים חלופיים להקלה על מסירת אמצעי התשלום ועל הצורך בחתימה על טפסי סגירת החשבון.

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 - לצורך הקלת תהליך העברת הרשאות לחיוב חשבון יוסרו חסמים רגולטורים ויחול שינוי בתהליכי העבודה במערכת הבנקאית, כך שתהליך העברת הרשאות לא יהווה חסם למעבר לקוחות בין בנקים. כלומר, לקוח אשר יהיה מעוניין לעבור בנק לא יידרש מעבר להגשת בקשה לבנק הנעבר 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.
- קביעת מסגרת זמן מקסימאלית להליך סגירת החשבון והעברת הפעילות, לרבות בנוגע להליך העברת ני"ע;

- ייקבעו כללים שיאפשרו סגירת חשבון בכל סניף חלופי של הבנק, ולא רק בסניף בו מנוהל החשבון.

1.3 פרסום שיעורי הריבית בפועל והגברת הנגישות לאתרי המידע לצורך השוואה

אחת מהדרכים הטובות ביותר להתמודדות עם סוגיית פער המידע שבין הבנק והלקוח, והשפעות פערי מידע אלו על התחרות, היא באמצעות הגברת יכולת ההשוואה של הלקוח, כך שיקל עליו להשוות בין מוצרים וספקים תחליפיים. כבר היום מפרסמים התאגידים הבנקאיים מידע צרכני רב בלוחות שבסניפי הבנק ובאתרי האינטרנט שלהם. פרסום חלק מהמידע הצרכני, מקורו בהוראות הדיון, וחלקו הוא פועל יוצא משיקולים עסקיים ושיווקיים של התאגידים, ורצונם להשתמש באתר האינטרנט שלהם לצורך פרסום, גיוס לקוחות או העברת מידע.

בהתאם להוראות הרגולציה הקיימות, נדרשים התאגידים לפרסם מידע בנושא שיעורי הריבית המזעריים על פיקדונות שהתקופות לפירעונם אינה עולה על שנה, על גבי לוח בסניף⁵¹, וביחס למסגרות אשראי בחשבונות העו"ש, מחייבים הכללים את התאגידים להודיע, על גבי לוח בסניפים ובשני עיתונים יומיים לפחות, על כל שינוי במרכיבי עלות האשראי, כדוגמת שינוי הריבית הבסיסית, השיעור המרבי של תוספת סיכון, וכדומה⁵². באשר למטבע חוץ למשל, נדרשים התאגידים לפרסם את שערי החליפין של קנייה ומכירה של שטרי כסף במטבע חוץ ושל העברות בנקאיות⁵³. מידע דומה ניתן למצוא גם בהקשר של עלויות רכיבי מסגרת האשראי בחשבון העובר ושב, ושל תעריפוני העמלות של התאגידים הבנקאיים. למרות שמדובר במידע המפורסם כאמור לציבור, איסוף המידע לצורך יצירת יכולת השוואה ממשית (ביצוע "סקר שוק"), אף לגבי שיעורי ריבית תעריפית, כרוך כיום במידה לא מבוטלת של השקעת משאבים מצד הלקוח.

מבדיקה שערך הצוות באשר לזמינות המידע בדבר שיעורי הריבית של פיקדונות באמצעות אתרי התאגידים הבנקאיים באינטרנט נמצא, כי רוב התאגידים הבנקאיים הגדולים מפרסמים את טבלאות הריבית התעריפית עבור הפיקדונות המוצעים על ידם. חלק מן התאגידים אינם מציגים טבלאות ריבית כלל, ויש המציגים את טבלאות הריבית רק עבור לקוחות התאגיד, לאחר שאלו זוהו באמצעות פרטי משתמש. אופן הצגת הטבלאות וסדר הצגת הפיקדונות משתנה מבנק לבנק.

לעומת זאת, בתחום האשראי נמצא, כי התאגידים הבנקאיים אינם נוהגים לפרסם באתר האינטרנט שלהם טבלאות ובהן שיעור הריבית התעריפית למתן אשראי, כדוגמת אלו הקיימות בפיקדונות. לקוח המעוניין בקבלת הצעה למתן אשראי נדרש למסור פרטים שונים, והצעות התאגידים הבנקאיים למתן אשראי הינן פרטניות, ונגזרות ממאפייניו הייחודיים של הלקוח.

⁵¹ סעיף 14 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב – 1992.

⁵² סעיף 19 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב – 1992.

⁵³ סעיף 28 לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים) התשנ"ב-1992.

בהקשר זה יצוין, כי הוראות המפקח על הבנקים אינן מחייבות את התאגידים הבנקאיים להציג את המידע האמור (כדוגמת תעריפוני העמלות של הבנק או טבלת הריבית התעריפית שלו לפיקדונות) בתבנית מחייבת כלשהי, אשר תהיה זמינה ללקוח או לצד ג' להורדה או לשימוש.

אמצעי אפשרי להגברת יכולת ההשוואה של הלקוח הוא פרסום מידע השוואתי בתחום הפיקדונות והאשראי באתר בנק ישראל. פרסום מידע השוואתי מסוג זה יסייע ללקוח בהוזלת עלויות "סקר השוק" ויגביר את מידת השקיפות של המידע הצרכני הקיים בתחום הפיקדונות והאשראי.

על מנת שהמידע יהיה פומבי וזמין לציבור הלקוחות, עליו לעמוד בשתי דרישות מצטברות: האחת, כי המידע ימצא במרחב הציבורי; והשנייה, כי המידע יימסר באופן שהלקוח יוכל להבינו ולהפנימו.

שקיפות המחירים לציבור עשויה לתרום לתחרות בכך שהיא מאפשרת ללקוחות להשוות בין הצעות הבנקים. מנגד, מידע שמועבר רק בין הבנקים לבין עצמם או מידע פומבי שמובן רק לבנקים ולא לציבור הרחב, לא נותן כלי תחרותי כלשהו בידי הציבור ופועלו מתמצה בהסרת אי הוודאויות בפני השחקנים בענף באופן שעשוי לקדם התאמה ביניהם ולהחריף את המצב התחרותי הקיים ממילא במבנה שוק ריכוזי.

לצורך הבנתו והפנמתו של מידע הנוגע לריביות שמשלם הציבור לבנקים, באופן שישימש בין היתר לשם השוואה בין תעריפי הבנקים המתחרים, נדרש הקורא למומחיות, יכולת התעמקות, ולמשאבי זמן. קרי, מורכבות המידע המועבר מעצם טיבו שוללת את שקיפותו כלפי הציבור הרחב ומונעת מהציבור ליהנות מהתועלות הטמונות בהעמדת המידע לרשותו.

על כן, פרסומו של מידע לציבור בנוגע לריביות הנוהגות ב**פועל** על ידי הבנקים (בשונה מהריבית התעריפית בלבד) יסייע לציבור הרחב לנהל משא ומתן מול הבנק ויקטין את חסמי המעבר רק מקום בו המוצר הבנקאי הוא מוצר פשוט וברור, שניתן לצרוך אותו בנפרד מחבילת השירותים הבנקאית (או שחבילת השירותים הבנקאית כולה תפושט משמעותית) והמידע שיועמד לעיון הציבור יהיה קל להבנה באופן שיתאפשר לצרכן לפעול מיידית על בסיס המידע שקיבל על מנת לעבור לצרוך את השירות מבנק אחר.

פרסום מידע השוואתי לגבי שיעורי הריביות בפועל של מוצרים בסיסיים, הקיימים בתאגידים הבנקאיים בתחום הפיקדונות או האשראי, מצריך התייחסות לסכומים, תקופות, בסיסי הצמדה ועוד. בנוסף, קיימת חשיבות כי המידע המפורסם יהיה זמין, עדכני ויאפשר השוואה נכונה לגבי המוצר. לצורך יצירת יכולת השוואה כאמור, נדרשת היערכות מצד בנק ישראל, ובמקביל מצד התאגידים הבנקאיים, להקמת תשתית דיווח מתאימה, וזאת במסגרת תיקון הוראות הדיווח לפיקוח. כמו כן, לשם פרסום נתונים פרטניים אודות תאגידים בנקאיים, נדרשת הסמכתו של המפקח בחוק, לעשות כן⁵⁴.

⁵⁴ בדומה לסמכות שניתנה למפקח על הבנקים לפרסם את המידע בתחום העמלות, בהתאם לסעיף 16יא לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.

לאור האמור לעיל, פרסום מידע השוואתי באתר האינטרנט של בנק ישראל בנוגע לריבית על האשראי, קשה יותר ליישום. אולם, למידע השוואתי בנושא אשראי צרכני בכלל, ולמידע השוואתי בנושאים כדוגמת אשראי הניתן במסגרת האשראי שבחשבון העובר ושב או בכרטיסי חיוב מסוג "אשראי מתגלגל" יש חשיבות רבה ללקוחות בשל השימוש הרב הנעשה על ידי לקוחות במוצרים אלו, ועלותם המשמעותית.

יש לציין, כי לצד העובדה שלריכוז המידע באתר בנק ישראל יתרונות, שכן הוא עשוי להקל על ביצוע "סקר שוק" ואיתור המידע בקלות ובנוחות מירבית, לפרסום כאמור עשויים להיות גם חסרונות. מעבר לקשיים טכניים בדבר פרסום מידע עדכני (ביחס לעדכון של ריביות בתדירות יומית) וחשיפה מידע עסקי של התאגידים עצמם, הרי שפרסום שכזה עלול גם להגביר את יכולתם של התאגידים להתאים את המחירים. בנוסף, פרסום הריבית איננו משקף את מאפייניו הפרטניים של הלקוח או את יכולתו לשפר את הצעת התאגיד באמצעות ניהול משא ומתן פרטני.

למרות שפרסום המידע על ידי בנק ישראל יאפשר ללקוחות, לאסוף את המידע ולהשוות בין תאגידים בנקאיים שונים, נדמה שעם ההתקדמות הטכנולוגית, דרך יעילה נוספת לעריכת השוואות בין תאגידים בנקאיים שונים היא על ידי שימוש באתרי מידע, המציעים השוואות צרכניות באינטרנט, פעילות המקובלת בתחומי מסחר אחרים. שימוש באתרי מידע שכאלו עשוי להוות כלי יעיל, ובלבד שגופים אלו פועלים באופן עצמאי והגון. מבדיקות שנערכו על ידי ה-European Banking Authority, ואשר פורסמו בחודש פברואר 2012 נמצא, שחלק ניכר מהלקוחות מתקשים בהשוואת התנאים של המוצרים והשירותים המוצעים להם על ידי המערכת הבנקאית⁵⁵. בהקשר זה, ממצאי הבדיקה לימדו, כי אחד מהכלים היעילים והמבוקשים ביותר על ידי אותם הצרכנים היה אתרי השוואה באינטרנט, אשר ירכזו את המידע השונה, ואשר באמצעותם יוכלו הלקוחות להשוות את מחירי השירותים והמוצרים הבנקאיים הסטנדרטים.

כדי להבטיח את הוגנות השימוש באתרים אלו, יש לוודא כי מדובר באתרי השוואה עצמאיים, שאינם ממומנים או מוחזקים בדרך ישירה או עקיפה באמצעות מתווך פיננסי זה או אחר, מתוך או מחוץ למערכת הבנקאית. בנוסף, אתרים אלו עלולים להציע השוואה של חלק מהמוצרים או השירותים בלבד, תוך שהם אינם מציגים בפני הלקוחות את כלל האפשרויות העומדות לרשותם. היינו, השימוש באתרים אלו אינו מהווה תחליף מספק לניתוח והתאמה של מוצרים לצרכי הלקוחות, כפי שניתן לעשות במסגרת יעוץ או הכוונה של גורם מקצועי. בנוסף, הציטוטים המופיעים באתרים אלו אינם משקפים בהכרח את ההצעות הטובות ביותר שהלקוח יכול היה לקבל לו היה עורך את סקר השוק בעצמו. ועדיין, שימוש באתרי השוואה שכאלו יכול לסייע בהכוונת הלקוח, לחסוך עבורו זמן יקר הנדרש לצורך השוואת המוצרים והשירותים הקיימים במערכת, ואף להקטין עבורו את עלויות העסקה הכרוכות בהחלפה או שינוי של ספק שירות. זאת ועוד, ככל שהשימוש באתרים שכאלו

⁵⁵ Financial Innovation and Consumer Protection – An overview of the objective and work of the EBA'S standing committee on Financial Innovation (SCFI) in 2011-2012.

פורסם בתאריך 01.02.2012 על ידי ה-European Banking Authority.

יתעצם, כך תעלה מידת הדיוק וההתאמה של המוצרים או השירותים המוצעים על ידי התאגידים הבנקאיים, וכך גם תגבר מידת המודעות והידיעה של הלקוחות עצמם.

לפיכך, הצוות ממליץ על הצעדים הבאים:

- **הסמכת המפקח על הבנקים בחוק, 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 (למשל באמצעות פרסום נתונים בדבר חציון, ממוצע וכדומה, וכן בתבנית הניתנת לעיבוד).**
- **הטלת 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, וטבלאות הריבית התעריפית של הבנק בקשר עם פיקדונות או אשראי. הפרסום יעשה בפורמט אחיד אשר יאפשר ללקוח או לצד ג' להשתמש במידע, ללא צורך בקבלתו מהבנק או באיסופו הפרטני בדרך אחרת.**

2. מידע בידי הלקוח – "תעודת זהות" בנקאית

חלק מן המוצרים והשירותים המוצעים על ידי התאגידים הבנקאיים ללקוחות הם מטבעם בעלי מורכבות, זאת בשל מאפיינים כדוגמת מנגנוני הצמדה, אופן צבירת ריבית, קיומן או היעדרן של נקודות פירעון או יציאה, מנגנוני שינוי ריבית ועוד. מורכבות זו מאפיינת מוצרים ושירותים פיננסיים, וללקוחות רבים נעדרי השכלה פיננסית רתיעה מעיסוק בכך. כל אלו מביאים לכך שהלקוח עלול להתקשות בזיהוי מידת ההתאמה של המוצר או השירות לצרכיו, בזיהוי עלותו ובזיהוי התועלת הצפויה לו ממנו. בהתאם תולה הלקוח את יהו בפקיד הבנק והתנהלותו הפיננסית אינה אופטימאלית.

במשך השנים פעלו המחוקק והפיקוח על הבנקים להרחיב את חובת מסירת המידע ללקוחות הבנקים, מתוך תפיסה כי שיפור בנגישות הלקוחות למידע אודות פעילותם הבנקאית תביא להגברת מודעות הלקוחות לפעילותם הבנקאית, לשיפור יכולת המעקב אחר פעילותם בחשבון, להגברת יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים, ובסופו של דבר לשיפור התנאים אותם מקבל הלקוח מהבנק. ואולם, ריבוי הדיווחים הפרטניים, לצד עיתוי משלוח ההודעות (בסמוך ולאחר האירוע המדווח), הביאו להצפת הלקוחות בהודעות ולאדישות צרכנית. בנוסף, המצב הקיים גורם לעלויות ניכרות ומיותרות הכרוכות בהפקת ההודעות האמורות ושליחתן באמצעות דואר ישראל.

הניסיון מלמד, שחובות הגילוי והדיווח הקיימות היום אינן מספקות לצורך הגברת המודעות הצרכנית. לאור הקושי הקיים בפישוט המוצר הבנקאי בתחומי החיסכון והאשראי, ומאחר שבתחומים אלו גם הוחלו על התאגידים הבנקאיים חובות גילוי מידע מוגברות, יש לנסות ולאתר דרכים אחרות אשר יסייעו ללקוח לקבל את המידע הנדרש לו ולהקל על הבנתו, ככל הניתן. בין היתר, יש לשקול את שיפור אופי המידע הנמסר ללקוח, מועדי מסירתו, אמצעי קבלת המידע וכדומה. כמו

כן, יש להתמודד עם סוגיות נלוות המקשות על זיהוי המחיר המלא של המוצר או השירות המבוקשים על ידי הלקוח.

אמצעי שנבחן על ידי הצוות במטרה להתגבר על הבעייתיות של עומס מידע ללקוח, הוא ריכוז המידע הרלוונטי, ושליחתו ללקוח באופן יזום ואחת לתקופה נקובה.

הוראות המפקח שעניינן סגירת חשבון והעברת פעילות הלקוח מבנק לבנק קובעות כי על הבנק בו מתנהל חשבון הלקוח למסור לו, על פי בקשתו, מידע מקיף אודות פעילותו הבנקאית, לרבות מידע בתחום האשראי, הפיקדונות, כרטיסי החיוב, הוראות קבע, עמלות, כרטיסי חיוב ועוד. זאת, במטרה להקל על הלקוח בתהליך ההשוואה בין הבנקים השונים וביצוע הליכי העברת פעילותו לבנק אחר. עם זאת, מידע זה נמסר ללקוח רק על פי בקשתו ולא באופן יזום על ידי הבנק, המסירה יכולה להתבצע עד ארבעה ימי עסקים ממועד בקשת הלקוח, ומבדיקה שערך הצוות עלה כי אף אחד מהבנקים שנבדקו לא מאפשר לקבל מידע זה באמצעות האינטרנט. בפועל, מודעות הלקוחות הנמוכה בדבר זכותם לקבל מידע זה, בשילוב עם זמינותו הנמוכה, מביאה לכך שהשימוש שנעשה בשאלתה זו מועט.

משלוח מידע מרוכז ללקוח, באופן יזום על ידי הבנקים עשוי להגביר את האפקטיביות של שאלת המידע הנמסרת כיום ללקוח לפי בקשתו, ואף להניע לקוחות לפעולה. משלוח מידע כאמור, ובלבד שהמידע ברור ונהיר, עשוי לייתר את הצורך במשלוח חלק מן ההודעות, שהן במהותן חופפות או דומות, הנשלחות כיום ללקוחות מכוח הוראות הדין, ובכך להגביר את אפקטיביות הגילוי ללקוח מחד, ולהוזיל את העלויות הנגרמות למערכת הבנקאית, מאידך.

- לאור הפוטנציאל של שאלת המידע המרוכז לסייע ללקוח בקבלת החלטות צרכניות מושכלות ויכולתה להניע את הלקוח לפעולה, הצוות ממליץ על יצירת דיווח מרוכז ותמציתי, המפרט את כלל הנכסים וההתחייבויות של הלקוח בתאגיד, לרבות סך ההכנסות וההוצאות באותה שנה בגין נכסים, התחייבויות ופעילות שוטפת, והוצאות בגין עמלות.
- דיווח מרוכז זה יימסר ללקוח באופן יזום על ידי התאגיד הבנקאי, אחת לתקופה מוגדרת, ולא רק אגב הליך לסגירת חשבון. הדיווח המרוכז, אשר יחליף חלק מהדיווחים הפרטניים הקיימים כיום, יאפשר ללקוח להתמצא במידע הרלבנטי לו, ויסייע לו לפעול לשיפור תנאיו.
- בנוסף, ממליץ הצוות לחייב את התאגידים הבנקאיים במסירת מידע מרוכז זה ללקוח גם באמצעות אתר האינטרנט המאובטח של התאגיד, אשר באמצעותו מקבל הלקוח בהסכמתו מידע אחר בנוגע לחשבונו. לחילופין, ממליץ הצוות על חיוב התאגידים במתן אפשרות להגשת בקשה לקבלת מידע מרוכז זה באמצעות אתר האינטרנט של הבנק ושליחתו בפועל באמצעות האמצעים העומדים לרשות התאגיד.

3. שכלול המידע אודות לווים (Credit Bureau)⁵⁶

נתוני אשראי הם מידע לגבי אדם או תאגיד אשר יש בו כדי לסייע לנותן האשראי להעריך את הסיכון שאותו הלווה לא יעמוד בתשלום החובות. מבחינה מעשית מדובר במנגנון של איסוף מידע בידי גורם מורשה ומסירתו לידי גורם המעוניין להעמיד לו אשראי. הצוות בחן את תחום השיתוף בנתוני האשראי ובדק את האפשרויות לשיפור ושכלול התחום, תוך שהוא מביא בחשבון את האיזונים הנדרשים בין התועלת האפשרית של שיתוף במידע לבין הזכות לפרטיות.

בשנת 2002 חוקק לראשונה חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 (להלן: "החוק" או "חוק שירות נתוני אשראי"), המאפשר שיתוף בנתוני אשראי מסוימים בין גופים, באמצעות יצירת מסגרת משפטית לפיה חברות פרטיות רשאיות לאסוף ולמסור נתוני אשראי אודות יחידים. החוק מחיל משטר רישיונות על מתן שירותי נתוני אשראי או שירות מידע על עוסקים, כאשר לא ניתן להפעיל שירותים אלו אלא מכוח רישיון ובהתאם להוראות החוק. החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, מסדירים בין היתר את סוגי המידע הניתנים לאיסוף, סוגי המידע הניתנים למסירה, אופן המסירה של דוח אשראי, משך תקופת אחזקת המידע, זכויותיו של הלקוח והצורך בהסכמתו, אחריות בעל הרישיון ומקורות המידע. החוק נמצא בתחום אחריותו של שר המשפטים, והרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים מפקחת כיום על בעלי הרישיונות. חוק שירות נתוני אשראי לא הביא לאותן השפעות חיוביות שניתן לראות כי התרחשו במדינות אחרות אשר גם בהן יש שיתוף בנתוני אשראי. מסקנה זו הביאה לתיקון החוק⁵⁷. התיקון מהווה צעד נוסף לפיתוח שיתוף בנתוני האשראי. הואיל והתיקון נכנס לתוקפו באוגוסט 2012, לא היה באפשרות הצוות לבדוק את השלכותיו המעשיות ואת השפעתו על שוק האשראי.

בעבודתו בחן הצוות את התכליות לשיתוף המידע על סמך התיאוריה והמחקר הכלכלי ומצא, כי קיימות תועלות כלכליות מובהקות משיתוף בנתוני אשראי, הן בהיבט המשקי והן בהיבט הפרטי, בין השאר: התמודדות עם בעיות של א-סימטריות המידע וסיכון מוסרי (moral hazard), הגברת תחרות בין מלווים והגברת יציבות המערכת הפיננסית ועוד. ממצאי המחקרים מצביעים על כך ששיתוף רחב יותר בנתוני אשראי נמצא בקורלציה חיובית עם עלייה בהיקף האשראי, עם תנאי אשראי טובים יותר ועם שיעורי חדלות פירעון נמוכים יותר (לסף קבלה נתון). השפעת השיתוף (או אי השיתוף) בנתוני אשראי גדולה יותר ביחס לאוכלוסיות שנגישותן לאשראי קטנה יותר (למשל, צעירים, בעלי הכנסות נמוכות).

בנוסף, הצוות ערך עבודה השוואתית לבחינת המצב הנוהג, לרבות בחינת היבטים משפטיים, במדינות שונות ומצא, כי משטר של שיתוף בנתוני אשראי הינו מדיניות נפוצה ברבות מהמדינות המפותחות ובכללן מדינות אירופה. עם זאת, מאחר ששיתוף בנתוני אשראי התעצב בכל מדינה לפי תפישת עולמה ובפרט לפי העקרונות המקובלים בה לגבי הזכות לפרטיות, הרי שנמצאו הבדלים במודלים לשיתוף

⁵⁶ סקירה מלאה אודות שירות נתוני אשראי, ראו בנספח 3.
⁵⁷ תיקון מספר 3 לחוק שירות נתוני אשראי.

בנתוני אשראי שקיימים במדינות השונות, כך, למשל, לגבי המידע הנאסף, אופן איסופו, ותקופת שמירתו. קיומם של מודלים דומים של שיתוף בנתוני אשראי שימש את הצוות כאבן בוחן לפיה נבחנה המדיניות הראויה בתחום זה בארץ.

במסגרת עבודתו נפגש הצוות עם מגוון גורמים הנוגעים לתחום שיתוף נתוני אשראי על מנת לעמוד על חשיבות התחום, המצב הנוהג כיום והשינויים הרצויים.

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, שהינה זכות חוקתית המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו ובחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. כמו כן יש להביא בחשבון תופעות שליליות אפשריות וערכים נוספים כגון: שימוש במידע שלא למטרות שלשמן נמסר ואבטחת מידע, הדרת אשראי מקבוצות אוכלוסייה מסוימות, קבלת החלטות אשראי על בסיס שגוי ושיקולים של הגנת הצרכן.

לאור העבודה שביצע, הגיע הצוות למסקנה כי קיימות מספר בעיות בהסדר הקיים בנושא נתוני אשראי, אשר טיפול בהן עשוי לשפר את יעילות שיתוף המידע. הבעיות המרכזיות הן:

- המידע בדוח נתוני האשראי מצומצם - המידע השלילי והמידע החיובי שנמסרים כיום מוגבלים בהיקפם ואינם משקפים תמונה אמיתית של מצב הלקוח. כמו כן, קיימים נתונים שאינם בגדר מידע חיובי או מידע שלילי כהגדרתם בחוק, ולפיכך אינם מותרים לאיסוף ולמסירה.
- המידע בדוח נתוני האשראי אינו עדכני - לאור המגבלות הקיימות בחוק, בין היווצרות האינדיקציה השלילית לבין מועד מסירתה בדוח חולף זמן רב העלול להפוך את המידע הנמסר לבלתי רלבנטי עבור נותני האשראי.

המלצות בעניין הרחבת מסירת המידע כרוכות מטבען בפגיעה נוספת בפרטיות האדם. על כל שינוי כזה להיבחן במבחינת החוקתיות הנדרשים בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. בחינה זו טרם נערכה בשלב זה ויש לעורכה בעתיד. מכל מקום, המשמעות המעשית היא, בין השאר, שיש להציב תשתית עובדתית מקצועית לתרומה של הרחבת מסירת המידע לתכליות החוק, בשים לב לחלופות אחרות ולחסמים האחרים בנושא זה. מלבד ההיבט המשפטי, תשתית זו חיונית גם בהיבט החברתי-ציבורי לעניין מידת הלגיטימיות ומידת האמון של הציבור במהלך להרחבת שיתוף מידע.

לסיכום, הצוות מצא כי על אף שקיים הסדר של שיתוף בנתוני אשראי צרכני בישראל, אשר אף הורחב לאחרונה (מבלי שניתן היה לבדוק את המשמעות של הרחבה זו), ההסדר מוגבל ביעילותו, בפרט לעניין משקי הבית ומגזר העסקים הקטנים, והוא לוקה בחסר בשני היבטים מרכזיים: האחד, המידע שנמסר הינו מצומצם, כך שלא ניתן לקבל תמונה אמיתית לגבי מצבו של הלקוח. השני, המידע שנמסר אינו עדכני בשל מגבלות הקיימות בחוק נתוני אשראי לגבי התנאים או המועדים למסירתו.

לאור האמור, המלצות הצוות בתחום זה הן כדלקמן:

3.1 הרחבת המידע הקיים כיום בלשכות אשראי

במסגרת עבודתו בחן הצוות אפשרות לשנות באופן מהותי את המצב החקיקתי הקיים של הסדר איסוף המידע. לפי ההסדר הקיים כיום בחוק שירות נתוני אשראי, נתונים שליליים, כהגדרתם בחוק, על פרט, נאספים (ונמסרים) ללא הסכמתו, ואילו נתונים חיוביים, כהגדרתם בחוק, נאספים (ונמסרים) רק אם הפרט הסכים לכך, או אם נאספו עליו נתונים שליליים, אגב מסירתם. הסדר זה משפיע באופן משמעותי על היקף וסוג הפרטים לגביהם קיים שיתוף בנתוני אשראי – מספר הפרטים לגביהם נאסף ונמסר מידע חיובי הוא מוגבל, וברובם הם מי שנאספו לגביהם נתונים שליליים דווקא.

הצוות שקל האם ניתן להרחיב את איסוף הנתונים החיוביים גם ביחס ללקוחות שאין לגביהם נתונים שליליים במאגר שירות נתוני האשראי. לשם כך, נשקלה האפשרות לערוך שינוי, כך שהן מידע שלילי והן מידע חיובי ייאספו ללא הסכמת הפרט (כאשר אם אינו מעוניין, על הפרט לבקש שלא ייאסף לגביו מידע חיובי), ואילו מסירת המידע החיובי תיעשה אך ורק בהינתן הסכמת הפרט. על אף היתרונות שבאפשרות זו מבחינת השגת שיפור משמעותי בשיתוף בנתוני אשראי, היא מעלה קשיים משפטיים ניכרים מבחינת שיקולי הגנת הפרטיות ומבחינת ההיבט הציבורי של איסוף מידע פיננסי על אדם ללא הסכמתו, ולפיכך הצוות ממליץ על הסדרים חלופיים אחרים, כפי שיפורט בסעיפים הבאים.

בשים לב לשיקולי הגנת הפרטיות, ועל מנת לקדם שינויים הניתנים ליישום בוודאות ובפרק זמן קצר יחסית, הצוות ממליץ להתרכז בהרחבה ובשיפור המידע הנכלל בהסדר שיתוף בנתוני אשראי במתכונתו הנוכחית, כפי שיפורט להלן. יודגש כי ככל שיורחב השיתוף בנתוני אשראי, יהיה צורך בהגברת מנגנון הפיקוח וההסדרה של הרגולטור לרבות שקילת מנגנונים ליישוב תלונות הציבור, תוך הקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך.

בין האפשרויות שנבחנו על ידי הצוות להרחבה ולשיפור במידע, נשקל לאפשר איסוף ומסירת מידע אודות נכסים, ריאליים ופיננסיים, שקיימים ללווה במסגרת שיתוף בנתוני אשראי. הצוות הגיע למסקנה שאין לעשות כן, וזאת מהטעמים הבאים:

- מידע על אמינות בהחזר הלוואה אינו כרוך דווקא בקיומו של נכס כזה או אחר ברשות החייב;
- לקיומם של נכסים שאינם נלקחים כבטוחה, אין בהכרח משמעות לגבי יכולת הפירעון של החייב;
- מתן מידע אודות נכסים עלול ליצור פגיעה העולה על הנדרש בענייניו הפרטיים של אדם;
- סקירה של המנגנונים המקבילים בחו"ל מעידה כי במדינות רבות שמכירות בשיתוף נתוני אשראי עדיין אין הסכמה גורפת למתן מידע לגבי נכסים של החייב;
- מובן מאליו כי למלווה אפשרות לבקש מלקוח מידע לגבי נכסיו.

נושא נוסף שנבחן על ידי הצוות היה שאלת הרחבת מקורות המידע, כצעד משלים להוספת פרטי מידע. מפגישות הצוות עם גורמים שונים עלתה אפשרות לכפות על מקורות מידע מוסמכים כגון חברות תשתית, להעביר מידע לשירות נתוני אשראי.

נמצא אמנם שקיימות מדינות אחרות שבהן מועבר מידע ממקורות אלו, בחלקן בכפייה ובחלקן בהסכמה, לשירות נתוני אשראי, וככל הנראה המידע שבידיהם עשוי להוסיף למידע הבנקאי ולגוון אותו. אולם, קיים ספק בדבר האמינות של המידע המוחזק בידי אותם הגופים ביחס ללקוחות (בין השאר מאחר שלא תמיד ניתן ליחס את המידע אודות פיגור בתשלום לאדם מסוים בצורה ודאית) וכן באשר למידת הרלבנטיות של המידע הזה לבחינת איכות הלווה.

לאור האמור לעיל, הצוות ממליץ כי ההרחבה של הסדר השיתוף בנתוני אשראי הקיים בישראל תיעשה באמצעים המפורטים להלן:

א. הוספת נתונים שליליים

הצעת החוק המקורית התבססה על איסוף ומסירה של מידע ממקורות רשמיים בלבד, כגון הכונס הרשמי, מתוך התפישה בדבר הצורך לחשוף את אלה שמוסר התשלומים שלהם ירוד. בהליך החקיקה של החוק ובמשך השנים התווסף למידע הנאסף והנמסר, מידע רב יותר. עם זאת, לאור תכליות החוק כפי שהתבססו עם השנים, עשויים להיות פרטי מידע נוספים שניתן למסרם במסגרת הנתונים השליליים.

הצוות ממליץ להוסיף נתונים שליליים רלבנטיים, לאחר בחינה פרטנית, בין היתר, של אמינותם ותכליתם לעניין השיתוף בנתוני האשראי. כך למשל, מידע לגבי הרשאות לחיוב חשבון שלא כובדו בשל אי כיסוי מספיק.

ב. הוספת נתונים חיוביים ואחרים

מטרתו של איסוף נתונים חיוביים, היא ליצור תמונה מלאה יותר ביחס ללקוחות שיש עליהם נתונים שליליים ועשוי ליצור מוניטין חיובי ללקוח. כיום עלול להתעורר חשש שלקוח שיש עליו נתונים שליליים ייפגע דווקא כתוצאה מאי-קיומם של נתונים חיוביים או אחרים, שיש בהם כדי לאזן את התמונה ביחס לאיכותו של אותו הלקוח. בנוסף לכך, מטרת החוק היא לאפשר ללקוחות ליטול אשראי, ולא לסמן רק את אלה שלא ניתן לתת להם אשראי.

כמו כן, ישנם מצבים שבהם לקוח לא משלם את חובו משום שהוא חולק עליו, ואין בכך משום אינדיקציה שלילית לגבי יכולת פירעון האשראי שלו. על כן, כדי לאזן את ההרחבה המוצעת בפרטי המידע, יש לקבוע הסדרים אשר ימנעו פגיעה בלקוח כזה.

על כן הצוות ממליץ:

- להרחיב את הנתונים החיוביים המותרים כיום לאיסוף ולמסירה, לאחר בחינה פרטנית, בין היתר, של תכלית פרטי המידע שיתווספו לעניין השיתוף בנתוני אשראי. כך למשל, סוגים נוספים של הלוואות שאינן כלולות היום, כגון הלוואות לדיור, תוך פירוט סוגיהן ומצב העמידה של הלקוח בהלוואות ובהתחייבויות.
- להוסיף פרטי מידע שאינם מאופיינים כנתונים שליליים או חיוביים, אולם יש בהם תרומה להערכת סיכון במתן אשראי ללקוח, לאחר בחינה פרטנית, בין השאר, של אמינותם ותכליתם

לעניין השיתוף בנתוני אשׂראי. כך למשל, בקשות שהגיעו לשירות נתוני אשׂראי לגבי אותו לקוח, המעידות על פניות מצידו לקבלת אשׂראי.

- לקבוע חובת עדכון של המידע על ידי מקורות המידע כאשר הלקוח תיקן את המעוות (שילם את חובו, נסגר תיק ההוצאה לפועל כנגדו וכיוצ"ב), והכללת עדכון זה במסגרת המידע הנמסר בדוח האשׂראי⁵⁸.
- להוסיף ציון מיוחד לגבי החוב המדווח, אם חוב זה הינו בסכסוך בין הלקוח לגורם המדווח.

ג. הפיכת המידע לעדכני יותר

כיום קיימות בחוק תקופות 'ציון' למידע הנאסף קודם למסירתו. דוגמה לכך היא מידע בגין התראה למימוש חוב של תאגיד בנקאי, אשר יימסר רק בתום 60 ימים מיום משלוח ההתראה, שבמהלכם לא נפרע החוב ולא נערך הסדר לפירעונו. קיים חשש שאם המידע אינו מעודכן או עדכנו מתעכב, הרי שחשיבותו יורדת והוא הופך בלתי רלבנטי.

הצוות ממליץ לבחון מחדש את התקופות הקבועות בחוק לעניין תקופות הציון, בין קרות אירוע לבין העברת הדיווח לגביו, במטרה לקצרן. מנגד יש להבטיח כי הלקוח יינה משניים אלה: קבלת הודעה ברורה ללקוח לגבי קיומה של התחייבות שהוא לא פרע במועדה (למשל, תביעת חוב קצוב בהוצאה לפועל, שאז ההתראה היא ההודעה הראשונה הנשלחת ללקוח מטעם ההוצאה לפועל); וכן ארכה סבירה לתקן את המעוות טרם יועבר המידע לשירות נתוני האשׂראי.

ד. תחליפיות בין מסירת מידע רחב לבין מסירת דירוג אשׂראי

במדינות מפותחות ובפרט בארצות הברית, נעשה שימוש משמעותי בדירוג אשׂראי. בארצות הברית, קיים שימוש ניכר בדירוג כשלעצמו אף בנפרד מדוח האשׂראי עצמו. בארץ, תקנות נתוני אשׂראי עתידות, לאפשר קיומו של דירוג אשׂראי לגבי לקוחות. החוק יאפשר למסור את דוח נתוני האשׂראי המלא לכל אלה שזכאים לבקשו, בנוסף לקבלת דירוג האשׂראי.

מן המידע שנמסר לצוות עולה כי גורמים שעיסוקם מתן אשׂראי לא צפויים לוותר על המודלים הפנימיים שלהם למדידת סיכון הלקוח, ולהשתמש במקומו בדירוג האשׂראי שהכין בעל הרישיון. עיקרו של השימוש הצפוי בנתוני אשׂראי של לקוח, במקרים של מלווים אלה, הוא שילוב של המידע בתוך הנוסחאות שלהם; ספק, אם לפחות בטווח הקצר, מודלים של דירוג של חברות נתוני האשׂראי ייתרו את השימוש במודלים פנימיים כאלה.

הצוות ממליץ להמשיך ולאפשר מסירת המידע עצמו לנתוני אשׂראי. במקביל הצוות ממליץ כי מקבלי מידע, הנותנים אשׂראי, אך מתן אשׂראי אינו עיסוקם העיקרי, יקבלו גישה לדירוגי האשׂראי בלבד. זאת, ככל שיורחב המידע ויהיה בו כדי לאפשר גיבושו של מודל סטטיסטי מהימן להערכת סיכון הלווה בידי חברות שירות נתוני האשׂראי.

⁵⁸ ציון, כי לגבי חלק מפריטי המידע קיימת חובת עדכון כאמור כבר היום. כך למשל על פי תקנה 4(א)(2) לתקנות, על הכונס הרשמי לעדכן את בעל הרישיון במקרה של ביטול הליך פשיטת רגל.

3.2 העברת מידע ללשכת אשראי לצורך גיבוש מודל סטטיסטי לדירוג אשראי

הרחבת בסיס המידע בלבד, הן באמצעות הוספת נתונים חיוביים, שליליים ואחרים, אינה מספיקה כדי לאפשר לבעלי הרישיון (לשכות האשראי) לפתח מודל דירוג אשראי ללקוח הקמעונאי. לפיתוח מודל כאמור נדרש בסיס מידע היסטורי רחב, הכולל גם מקרים של כשל (חדלות פירעון למשל). עם זאת, יצירת מאגר מידע רחב המכיל גם פרטי זיהוי לקוח, עלולה לפגוע בפרטיות, במידה העולה על הנדרש.

הצוות סבור כי אחד התנאים ההכרחיים לקיומו של שיתוף יעיל ואפקטיבי בנתוני אשראי, הוא מודל סטטיסטי מהימן ומתוקף לדירוג לווים.

לפיכך הצוות ממליץ להרחיב את 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 שיתייצר הצורך לקבל את הסכמתם.

3.3 העברת מידע על לקוחות לפי דרישתם באמצעי טכנולוגי

הצוות בחן את האפשרות להיעזר בפתרון טכנולוגי שיחליף את ההסדר הקיים לאיסוף מידע. מטרתו של הפתרון הטכנולוגי תהיה לאפשר העברה של מידע לפי בקשת לקוח, באופן שיתגבר על בעיית חוסר הרצון או המודעות של לקוח לתת הסכמתו לאיסוף מידע לגביו, ומנגד יענה על הקשיים המשפטיים שקיימים במודל של שיתוף בנתוני אשראי שבו איסוף המידע הוא ללא הסכמת לקוח. 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 שיאפשר ללקוח לקבל לפי דרישה את המידע אודותיו.

המנגנון יכול להיות מנגנון "פשוט" - מסירת המידע ללקוח על גבי מדיה אישית נתיקה כגון כרטיס חכם, דיסק און קי וכדומה, או לחלופין מנגנון "מתוחכם" - הקמת מנגנון סליקה משותף לגורמים רלבנטיים שתינתן להם הרשות לסלוק את המידע בינם לבין עצמם, לפי בקשת לקוח. בין השאר, בנקים, חברות כרטיסי האשראי, גופים מוסדיים ואף חברות שירות נתוני אשראי עשויים להיות בעלי זכות גישה למסלקה זו. על אף היתרונות הגלומים לכאורה בפתרון זה, לא ידוע על קיומו של מודל כזה בחו"ל ביחס לנתוני אשראי ויש לבחון את ישימותו, יעילותו והשתלבותו עם המודל הקיים בישראל.

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 עשוי 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.

3.4 העברת מידע על דירוג (פנימי) של לווים למלווים פוטנציאלים

בהמשך להמלצות לעניין – "תעודת זהות" בנקאית, ניכרת החשיבות שגם המידע אודות דירוג האשראי של הלקוח יהיה בידו. כך יוכל הלקוח להשתמש במידע זה לקבלת אשראי או לקבלת הצעות אשראי מגורם אחר, שאינו הבנק בו הוא מנהל את חשבון העו"ש שלו. זאת כמובן מבלי לפגוע בפרטיותו.

אחד הטיעונים כנגד העברת המידע ללקוח הוא החשש מסיכון מוסרי לפיו הלקוח יבחר למסור לנותן אשראי פוטנציאלי מידע חלקי – המידע שנח עבורו. אולם, ניתן להתגבר על חשש זה באמצעות הוספת מידע משלים בתעודת הזהות הבנקאית.

לפיכך הצוות ממליץ לחייב את התאגיד הבנקאי למסור ללקוח הקמעונאי, במסגרת תעודת הזהות הבנקאית, מידע אודות הדירוג שלו, כפי שהוא נקבע במודל הדירוג של התאגיד הבנקאי, ביחס לסקאלת הדירוג הנהוגה אצלו. בדיווח יפורט 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.

מי שרשאי יהיה לבקש את הדיווח האמור מהלקוח, אגב טיפול בבקשה של הלקוח לקבלת אשראי ממנו, הוא רק גוף מפוקח 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.

4. הסדרת היבטים בשוק האשראי החוץ בנקאי – עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על

המערכת הבנקאית

שוק האשראי במגזר הקמעונאי מורכב בעיקרו מהלוואות הניתנות על ידי הבנקים. לצד האשראי הבנקאי קיים שוק אשראי חוץ בנקאי קטן יחסית בהיקפו.

ניתן לחלק את הגופים הפועלים בשוק זה לשלוש קטגוריות מרכזיות:

1. **גופים מוסדיים:** הגופים המוסדיים יכולים להעניק הלוואות לעמיתים, כאשר כספי העמית משמשים כבטוחה להחזר ההלוואה⁵⁹. בנוסף, מספר מועט של גופים הקימו זרועות מימון המתמחות במתן אשראי קמעונאי. היקף הפעילות של הגופים המוסדיים בשני אפיקים אלו הוא קטן מאוד.
2. **חברות בע"מ:** בישראל פועלות כיום עשרות חברות העוסקות במתן הלוואות, ואולם אין נתונים רשמיים על היקף הפעילות של חברות אלו ולא נבחן אופי פעילותן. זאת משום שחברות אלה אינן חייבות ברישוי או בפיקוח. הצוות מעריך כי מדובר בהיקף הלוואות מצומצם יחסית לסך שוק האשראי.
3. **מלכ"רים:** עמותות ללא מטרת רווח פועלות בתחום האשראי הקמעונאי בשני מודלים מרכזיים. הראשון הוא באמצעות תפעול בנקאי, שבו העמותות מעמידות ערבות לעסקים קטנים לצורך קבלת אשראי מהמערכת הבנקאית. במודל השני העמותות נותנות את האשראי בעצמן כלומר הן משמשות כספק אשראי לעסקים קטנים וזעירים – קרי Micro Finance, ולאשראי צרכני.

שוק האשראי החוץ בנקאי הקמעונאי מוסדר באופן חלקי באמצעות חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993 (להלן: "חוק הלוואות חוץ בנקאיות", או "החוק"). החוק חוקק לאחר שהתברר כי הכלים שקיימים למערכת המשפטית (בתי המשפט וההוצאה לפועל), אינם מספקים בכל הנוגע למניעת תופעות קשות של עושק והיעדר תום לב מצד מלווים. מטרתו של החוק הייתה ליתן בידי בתי המשפט סמכויות מתאימות להגנה על הלווה. מלבד חובות הגילוי שנקבעו בו, עניין עיקרי שהטריד את הממשלה היה ריבית הנשך הנגבית בהלוואות שאינן בנקאיות.

החוק חל אך ורק על מלווים שאינם בנקים או תאגידי עזר בנקאיים כמשמעם בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ובקשר ללווים פרטיים (שאינם מאוגדים), לגביהם קובע החוק מספר הוראות חשובות להגנה עליהם. בין הוראות אלו קבועה בחוק תקרה לריבית שניתן לגבות מלווים. תקרת הריבית הקבועה כיום בחוק נגזרת מממוצע האשראי הלא צמוד הניתן על ידי הבנקים. במשך השנים מאז חקיקת החוק צומצם מאוד חלקו של האשראי הניתן באמצעות יתרת חובה בחשבון העו"ש מתוך הסך הכולל של האשראי הלא צמוד (בין היתר, כתוצאה מעליית משקלן של משכנתאות שנקחו בריבית לא צמודה בשנים אחרונות). צמצום זה לצד ירידת ריבית בנק ישראל בשנים האחרונות גרם לכך שריבית הבסיס לפיה מחושבת התקרה ירדה עם השנים. ביולי 1993, בשנה שנחקק החוק עמדה התקרה על 39.6%, ואילו

⁵⁹ הלוואות הגופים המוסדיים לעמיתים נעשות בהתאם לכללים הקבועים תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על חברות מנהלות ומבטחים), התשע"ב-2012

בדצמבר 2012 עמדה התקרה על 11.76% בלבד. בתקופה זו חלה אמנם ירידה משמעותית בריבית בנק ישראל, מ-11% ל-2%, אשר תרמה לירידה בתקרת הריבית החוץ בנקאית, ואולם כתוצאה משינוי הרכב ריבית הבסיס, שיעור התקרה כיום נמוך באופן משמעותי מכוונתו המקורית של המחוקק.

מסיבות אלו הציע בשנת 2010 משרד המשפטים (בעקבות המלצת בנק ישראל) לשנות את ריבית הבסיס לריבית הממוצעת הקיימת בחשבונות עובר ושב הנמצאים ביתרת חובה. אולם, הצעה זו לא קודמה על ידי וועדת חוקה חוק ומשפט, והממשלה נקראה ליזום מהלך כולל של הסדרת שוק ההלוואות החוץ בנקאיות.

זאת ועוד, משום שתקרת הריבית חלה רק על מלווים בשוק החוץ בנקאי ואינה חלה על המערכת הבנקאית והחברות לכרטיסי אשראי, סביבת הריבית הנמוכה הקיימת כיום גרמה למצב אנומאלי שבו הריבית ללווים מסוכנים במערכת הבנקאית ובחברות כרטיסי האשראי הינה לעיתים גבוהה יותר מהריבית המותרת בשוק החוץ בנקאי ללווים מסוכנים אף יותר, וזאת כאשר עלויות גיוס ההון של המלווים החוץ בנקאיים הינן גבוהות יותר והמידע המצוי בידם באשר למאפייני הלווים קטן יותר.

כדי להתגבר על קשיים אלה, ממליץ הצוות על עדכון מנגנון תקרת הריבית והחלתו על התאגידים הבנקאיים. בספרות הכלכלית קיימות שתי הצדקות מרכזיות לקביעת תקרת ריבית:

א. הגנה על אזרחים מפני ניצול לרעה של כוח שוק: בשוק אשראי שאינו תחרותי יכולה להיות הצדקה לפיקוח על מחירים מצד המדינה כדי למנוע גביית מחיר שאינו תחרותי באופן מובהק. ואולם, כמו בכל שוק, קיימת בעייתיות רבה בניסיון לקבוע את המחיר ההוגן למוצר. מורכבות זו גורמת לכך כי קיים חשש שהמחיר שייקבע יהיה גבוה מידי, ולכן לא אפקטיבי, או מחיר נמוך מידי, שימנע מעסקאות יעילות להתממש (או לחילופין יתמרץ לוויים לפנות לשוק השחור). מורכבות קביעת המחיר האופטימאלי באה לידי ביטוי בצורה חריפה עוד יותר בשוק האשראי, שכן מחיר המוצר נקבע בהתאם לפרופיל הסיכון האינדבידואלי של כל לקוח. בנוסף, לגבי השוק החוץ בנקאי קיימת מורכבות נוספת הנובעת מכך שלא קיימים נתונים אמניים לגבי גובה הריביות בשוק כיום.

ב. שיקולים נורמטיביים: גם תחת ההנחה כי השוק הינו תחרותי יכולה להיות הצדקה לקביעת תקרת ריבית מקסימאלית בשוק הקמעונאי. מנקודת ראותו של הצרכן, תקרת ריבית יכולה לכאורה לפגוע ברווחתו, שכן נמנעת ממנו אפשרות לביצוע עסקה שהוא מעוניין בה. הכרה בכך כי החלטות צרכניות בתחום האשראי סובלות מרציונאליות מוגבלת יכולה להצדיק התערבות רגולטורית שתמנע לקיחת הלוואות בריבית מופרזת. תקרת הריבית אמנם יכולה להיות גם בעלת השלכות שליליות, בכך שתמנע גם הלוואות רצויות מבחינה משקית או שתייצר מידה מסוימת של סבסוד צולב בין לוויים מסוכנים פחות למסוכנים יותר, ואולם בראייה הכוללת יש מקום לאזן בין החשש מלקיחת אשראי מופרז ובין החשש ממניעת עסקאות יעילות. יודגש, כי המטרה בקביעת תקרת ריבית זו אינה להביא את המחיר בשוק למחיר התחרותי, אלא קביעה נורמטיבית, לפיה הלוואה בריבית הגבוהה מסף מסוים הינה ריבית נשך המהווה עושק הצרכן.

הצוות סבור כי יש לקבוע תקרת ריבית מהשיקול הנורמטיבי ולעניין זה לא מצא מקום לאבחנה הקיימת כיום בין מלווים במערכת הבנקאית והחוץ בנקאית. לפיכך מוצע, כי תקרת הריבית החדשה תחול על כלל המלווים במשק ובכלל זה המערכת הבנקאית. מכיוון שכך סבר הצוות כי ראוי, שריבית הבסיס לפיה

תחושב התקרה לא תתבסס על ממוצע הנגזר מהלוואות הניתנות על ידי המערכת הבנקאית בעצמה אלא על ריבית בסיס אקסוגנית.

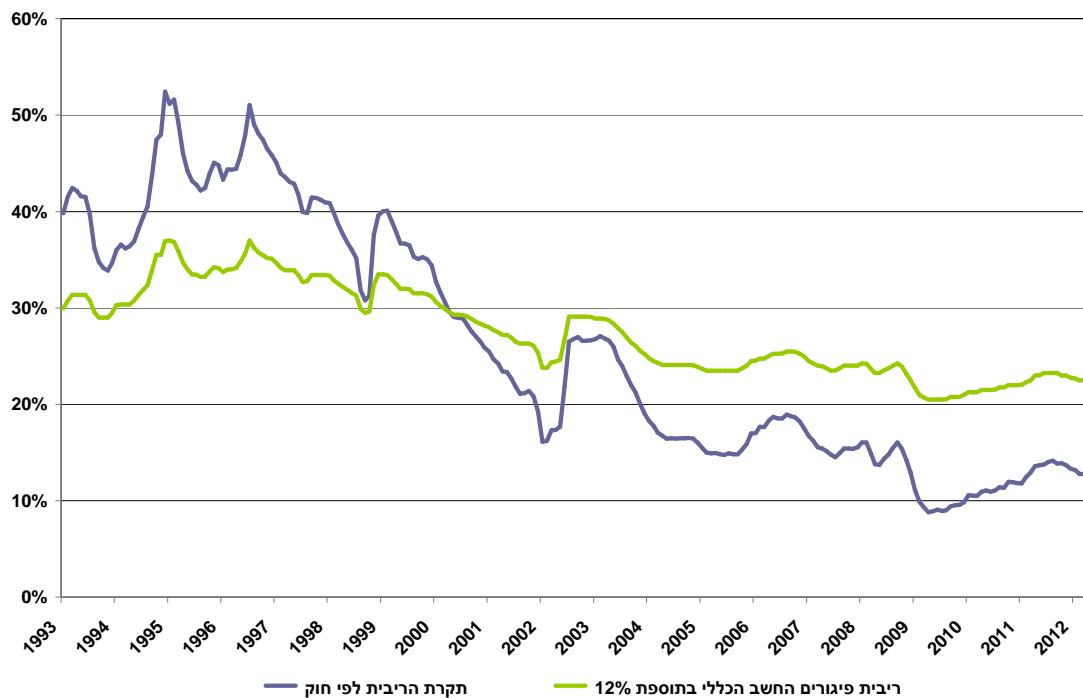
עוד סבר הצוות, כי רצוי שהתקרה תקבע באמצעות מרווח קבוע מעל ריבית הבסיס ולא באמצעות כופל כפי שנהוג כיום. השימוש בכופל עלול לגרום לעיוות בקביעת התקרה, שכן בתקופות בהן ריבית הבסיס נמוכה מאוד, שימוש בכופל יגרום לכך שהתקרה תהיה נמוכה מידי ותמנע מלווים מסוכנים לקבל אשראי, ואילו במקרים בהם ריבית הבסיס גבוהה, השימוש בכופל מביא לתקרת ריבית גבוהה יתר על המידה, באופן שפוגע במטרות העומדות בבסיס קביעת התקרה.

לפיכך, הצוות ממליץ:

- 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 שתקבע תיחשב כעבירה פלילית.

הגרף שלהלן מציג את שיעורי תקרת הריבית שהם תוצאת המנגנון בחוק הקיים, לעומת התיקון המוצע לאורך השנים, מאז נחקק החוק. עיון בגרף מעלה שתי נקודות חשובות: (א) השונות בתקרת הריבית במנגנון המוצע נמוכה מזו שבתקרה שנקבעה לפי המנגנון הקיים. כך שניתן לראות כי בתקופות בהן הריבית במשק גבוהה, התקרה שנקבעה בחוק חצתה את גבול ה- 50%; (ב) במועד חקיקת החוק תקרת הריבית שנקבעה לפיו, גבוהה מהתקרה שהייתה מתקבלת כתוצאה מהשימוש במנגנון המוצע. תוצאה זו מתיישבת עם הרציונאל שעומד בבסיס התיקון המוצע, והיא למנוע גביית ריבית נשך על ידי מלווים באשר הם.

איור 5.2.1: תקרת הריבית בחוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, 1993-2012



מקור: דיווח לבנק ישראל.

5. הגברת התחרות על חיסכון קצר טווח של משקי הבית- קביעת שיעור מופחת לעמלות על מק"מ וקרנות כספיות

השקעת כספים בדרך של פיקדונות שקליים לטווחי זמן קצרים (עד שנה) היא אפיק החיסכון לטווח קצר השכיח ביותר בקרב משקי הבית. בתחום הפיקדונות עולה מעת לעת הטענה, כי קיימת תחרות מועטה, וכפועל יוצא מכך, שיעורי הריביות המוצעים ללקוחות נמוכים. זאת חרף העובדה כי ניתן להפקיד כספי פיקדון בכל בנק ולא דווקא בבנק שבו מתנהל חשבון העו"ש. בשנת 2002 תוקנו הוראות המפקח על הבנקים⁶⁰ כך שהתאפשרה פתיחת חשבונות מקוונת בבנקים השונים באמצעות מערכת סגורה, ולאחרונה אנו עדים להתעוררות תחרות מסוימת בתחום זה, המשתקפת בצייטוטי ריבית גבוהים יותר עבור פיקדונות לטווח קצר ובינוני.

המק"מ (מלווה קצר מועד) הוא אגרת חוב המונפקת על ידי בנק ישראל לתקופה של שנה, והנסחרת בבורסה. רכישת מק"מ בבורסה שקולה להפקדת כספים בפיקדון שקלי. עם זאת, בעוד שהפקדת כספים בפיקדון שקלי כאמור אינה כרוכה בעלויות, קניית המק"מ והחזקתו כרוכה בעלויות ובהן: עמלת קנייה, עמלת מכירה או פדיון ודמי ניהול להחזקת ניירות ערך. בהקשר זה מצא הצוות כי יש לפשט את אופן חישוב שיעור תשואה נטו על מק"מ כדי שיהווה חלופה בת השוואה לפיקדון שקלי. בדומה, קרן כספית היא קרן נאמנות המשקיעה באפיקים סולידיים לזמן קצר (פקדונות שקליים, מק"מ). לפיכך בדומה למק"מ, מהווה אף היא עבור הלקוח חלופה להשקעה בפיקדון שקלי. מאותם שיקולים ממליץ הצוות לפשט את אופן חישוב שיעור התשואה, ולבטל את עמלת דמי הניהול המשולמת עבור קרנות כספיות.

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 אפס⁶¹.

⁶⁰ הוראת ניהול בנקאי תקין 417, פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה.

⁶¹ חלקה השני של המלצה זו יושם באמצעות תיקון לכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008 שנכנס לתוקף ב-1.1.2013.

תרומה אפשרית לתחרות

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

1. 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 הבנק. צעדים אלה גם עשויים להגביר את האיום התחרותי מצד הבנקים הקטנים, שכן יוסרו החסמים הנובעים מהצורך בנגישות פיזית לסניף בנק לצורך ביצוע פעולות אלה, ויוגשו שירותי בנקאות לציבור גם ביישובים שלא קיים בהם סניף של בנק ספציפי.
2. 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 לרשות 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.
3. מתכונת של "תעודת זהות" בנקאית שתימסר ללקוח באופן יזום על ידי הבנק ובמועדים קבועים, תספק ללקוח תמונת מצב 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 על 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.
4. 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.
5. ביטול האנומליה הקיימת כיום לפיה תקרת הריבית חלה רק מלווים בשוק החוץ בנקאי, צפוי לשפר את יכולתם של הגופים החוץ בנקאים להגדיל את היצע האשראי ולהתחרות במערכת הבנקאית. המלצות אלו מהוות למעשה צעד משלים להמלצות הצוות בתחום נתוני האשראי שנועדו להקטין את פערי המידע בין המערכת הבנקאית והשוק החוץ בנקאי.
6. קביעת שיעור מופחת לעמלות על מק"מ וקרנות כספיות תיצור תחליפיות בין פיקדון בנקאי לבין מק"מ וקרן כספית ובכך תסייע ליצירת תחרות על החיסכון לטווח קצר של משקי הבית.