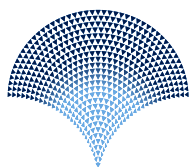


דוח מעקב אפריל 2023

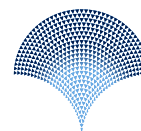
הרפורמה להגברת התחרות במערכת הבנקאית
על בסיס החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות
בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז – 2017



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה העוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דוח מעקב אפריל 2023

הרפורמה להגברת התחרות במערכת הבנקאית
על בסיס החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות
בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), תשע"ז – 2017

הדוח נכתב על ידי רן זוסמן בהנחיית ניר לוי, המרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

3	תקציר
5	רקע
13	טבלה מסכמות
21	סיכום ומסקנות

תקציר

דוח זה עוקב אחר יישום הרפורמה במערכת הבנקאית, המיושמת באמצעות החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה) – התשע"ז 2017 (להלן: "חוק הגברת התחרות").¹ החוק מהווה יישום של המלצות "ועדת שטרומ", שמונתה בשנת 2015 על-ידי שר האוצר דאז, משה כחלון, לשם הגברת התחרות והפחתת הריכוזיות בתחום השירותים הפיננסיים. הדו"ח הראשון של המרכז להעצמת האזרח² (להלן: "המרכז") בנושא פורסם בספטמבר 2019. כעת, מובאת בפניכם הערכה מחודשת לסטטוס היישום של החוק נכון לחודש מרץ 2023.

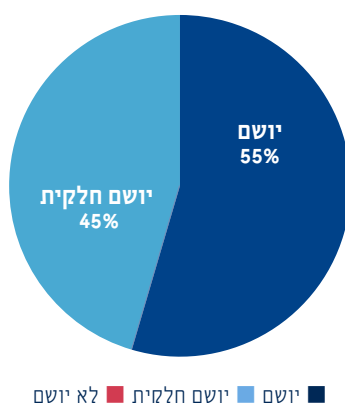
הריכוזיות בשוק הפיננסי והשפעותיה: הוצאת משקי בית בישראל על ריביות ועמלות לבנקים היא למעלה מ־8,400 ש"ח בשנה בממוצע בשנה למשק בית בישראל. ריכוזיות חריגה בשוק הפיננסי משפיעה על כל הפרמטרים של המשק לרבות: נגישות לאשראי, מחיר האשראי ואופן הקצאתו, ובכך פוגעת בצמיחה הכלכלית ומגדילה את אי-השוויון במשק.

מטרות הרפורמה – עיקר הרפורמה במערכת הבנקאית התמקדה בשלושה תחומים

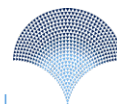
1. הגדלה ושיפור של ההיצע: הסרת חסמים לכניסת שחקנים חדשים ותחרותיים.
2. העצמת הצרכנים: הסדרת תשתית לשירות השוואת עלויות פיננסיות על-מנת להגביר את היכולות של הצרכן בתחום הפיננסי כך שיוכל לדרוש מוצרים במחירים תחרותיים ולצרוך שירותים פיננסיים גם משחקנים חוץ-בנקאיים ("רפורמת הבנקאות הפתוחה").
3. מעקב ובקרה: הקמת הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי אשר תפקידה הוא בין היתר, לבצע מעקב שוטף אחר יישום הרפורמה, לאתר חסמים ולהציע פתרונות לשם קידום הרפורמה ויישום מטרותיה.

מה בוצע בפועל נכון להיום?

במבט על 11 סעיפי הרפורמה אשר עוגנו בחקיקה ראשית של הכנסת: שישה סעיפים יושמו באופן מלא (55%), וחמישה סעיפים יושמו חלקית (45%). נדגיש, כי לב הרפורמה: הקמת תשתית "בנקאות פתוחה", יושמה באיחור רב מהמצופה ופועל רק מסוף 2021 באחריותה של הרשות לניירות ערך.²



1. החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז 2017, ס"ח 2061.
2. ראו: חוק שירות השוואת עלויות פיננסיות, התשפ"ב – 2021.



מה היא השפעת הרפורמה?

השוק הפיננסי בישראל עודנו מוקד של ריכוזיות במשק הישראלי, ושחקנים חדשים עדיין מתקשים מאוד להתחרות בו. כתוצאה מכך, השליטה במערכת הבנקאית עדיין נתונה בידי מספר קטן של בנקים גדולים, עלות השירותים הפיננסיים גבוהה, והנטייה לחדשנות של הבנקים בישראל נמוכה בהשוואה בינלאומית.³ עם זאת, מאז החקיקה חלה עלייה אישית ומתונה ברמת התחרות בשוק האשראי.⁴ ניתן לראות כי המרווח הפיננסי,⁵ המשקף את התשואה בגין הפעילות נושאת הריבית במערכת הבנקאות עלה במחצית הראשונה של שנת 2021 ועמד על כ-2.04%, בהשוואה לכ-2.03% בסוף שנת 2020.⁶ כמו כן, היקף האשראי למשקי בית עומד נכון לדצמבר 2020 על 194.2 מיליארד ש"ח בלבד, נתונים אשר ממחישים כי קצב הגידול של האשראי הצרכני בישראל נמצא במגמת האטה.⁷ יחד עם זאת, ראוי להסתכל על חצי הכוס המלאה, מאז 2016 המרווח הפיננסי ירד בכ-10%, דבר המעיד על הצלחה של חלק מהבעיות שהועדה פעלה לתקן.⁸

3. בנק ישראל, חטיבת המחקר, לילך שמע זלשוקרילוב, מילים יוצרות מציאות? התפתחות הבנקאות הפיננסית הנקראת מדוחות הכספיים, אוקטובר 2021.
4. הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי – דו"ח שלישי, אוגוסט 2021. [לינק](#)
5. היחס בין הכנסות הריבית נטו לסך הנכסים הכספיים המניבים הכנסות מימון.
6. מערכת הבנקאות בישראל, סקירה חצי שנתית 2021.
7. שם, 3.
8. שיחה בין המרכז להעצמת האזרח לבין דרור שטרם והמכון הישראלי לתכנון כלכלי; ראו גם: דוח רביעי של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי. ינואר 2023.

רקע

בינואר 2007 החליטה מליאת הכנסת לקבל את הצעתה של ועדת הכנסת, כי וועדת הכלכלה בראשות ח"כ (דאז) משה כחלון תשמש כוועדת חקירה פרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים. ועדת החקירה הגיעה למסקנה שמערכת הבנקאות בישראל סובלת מרמת ריכוזיות גבוהה ומרמת תחרותיות נמוכה בהשוואה למדינות אחרות. עקב רמת התחרותיות הנמוכה, הבנקים משתמשים בכוח השוק שלהם וגובים עמלות גבוהות יחסית ממשקי בית ומעסקים קטנים. מרכיב חשוב בהמלצות הוועדה הוא הצורך בצמצום מספר העמלות, ביצירת רשימת שמות אחידה לעמלות ובהמשך מדיניות הצמצום של חסמי מעבר של לקוחות מבנק לבנק. מהנתונים והעדויות שהוצגו לפני ועדת החקירה עולה כי בעשרות השנים האחרונות הרגולטורים, ובהם המפקח על הבנקים, לא נקטו מדיניות אקטיבית של הסדרת שירותי הבנקאות הקמעונאית בישראל, ובכלל זה יצירת שקיפות, הקטנת חסמי מעבר והגבלת מספר העמלות.

על כן במהלך כהונתו של ח"כ כחלון כשר האוצר בין השנים 2015-2020 קודמו מספר רפורמות אשר מטרתן, באופנים שונים, היא להגדיל את התחרות בשוק הפיננסי, גם עבור העסקים הקטנים וגם עבור המגזר הפרטי: הקמת מאגר נתוני אשראי,⁹ החוק להגברת התחרותיות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל¹⁰ ורפורמת ניווד חשבונות בנק.¹¹ תכלית צעדים אלו – להגביר באופן משמעותי את התחרות בשוק הבנקאות. דוח זה עוסק במעקב אחר יישום החוק בלבד ומהווה עדכון של סטטוס היישום לדו"ח מוקדם יותר של המרכז להעצמת האזרח בנושא מחודש ספטמבר 2019.

ביוני 2015 הוקמה על ידי שר האוצר ונגידת בנק ישראל דאז, הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, אשר בראשה עמד עו"ד דרור שטרומ (להלן: "ועדת שטרומ"). הוועדה הורכבה מנציגים של בנק ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים, רשות ההגבלים העסקיים וכן נציגי ציבור ואנשי אקדמיה. תפקיד הוועדה היה להמליץ על הצעדים הדרושים להגברת התחרות והפחתת הריכוזיות בתחומי השירותים הבנקאיים ושירותים פיננסיים נוספים.¹² בספטמבר 2016 הגישה ועדת שטרומ דו"ח מסכם לשר האוצר.

הגדרת הבעיות בשוק הפיננסי עקב הריכוזיות בשוק זה, טרם הרפורמה

1. ריכוזיות המערכת הבנקאית: נכון לשנת 2016 נשלטה המערכת הפיננסית על ידי חמש קבוצות בנקאיות, אשר החזיקו בכ־94% מסך נכסי המערכת הבנקאית ובכ־95% מכלל האשראי הבנקאי בישראל. תופעת הריכוזיות בלטה בייחוד בשל קיומו של דואופול, בו שתי הקבוצות הבנקאיות המובילות במשק – בנק הפועלים ובנק לאומי, החזיקו ביחד בכ־60% מכלל נכסי המערכת הבנקאית.¹³
2. ריכוזיות שוק האשראי הקמעונאי (לעסקים קטנים ובינוניים ולמשקי בית שלא לצרכי נדל"ן): חלקם של שני הבנקים הגדולים באשראי הקמעונאי, תחת חברת האשראי "ישראלרס" בבעלות בנק הפועלים וחברת האשראי "לאומי קארד" בבעלות לאומי, היה גדול אף יותר (למעלה מ־60%).¹⁴
3. חסמי כניסה של שחקנים חדשים לשוק הבנקאות: השוק הישראלי קטן יחסית לאירופה, ארה"ב ומדינות אחרות בעולם המערבי. מאז שנות השבעים לא הוקם בנק חדש בישראל, ובמהלך השנים אף הצטמצם מספר בנקים הפועלים בשוק.¹⁵ קיומם של שחקנים מעטים וקביעותם, יצרה מועדון סגור וחסין מפני מה שמכונה בשפה הכלכלית "לחץ תחרותי חיצוני". לפי דו"ח ועדת שטרומ מצב זה חיזק את "האופי האנטי תחרותי של המבנה האוליגופולי בו שרויה

9. בנק ישראל – מערכת נתוני אשראי. לינק

10. החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז 2017, ס"ח 2061.

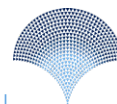
11. בנק ישראל – מעבר מבנק לבנק ופיצול המוצרים הבנקאיים. לינק

12. דברי הסבר להצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו 2016, ה"ח 1080, עמ' 1514.

13. שם.

14. שם.

15. גלעד בר לבב, האם ההיסטוריה בענף הבנקאות חוזרת?, המכון לרפורמות מבניות, 2014.



מערכת הבנקאות זה עשרות שנים¹⁶. מבנה המערכת הריכוזי נשמר באופן יציב במהלך העשורים האחרונים בשל חסמי כניסה גבוהים מאוד עבור הקמת בנק חדש וכן חסמי התרחבות אשר מנעו מגופים חוץ בנקאיים להפוך לגורמים משמעותיים בשוק בדגש על חסמים בירוקרטיים ולוגיסטיים, לצד עלויות כניסה גבוהות מאוד.

4. חולשת הצרכנים אל מול המערכת הפיננסית: ישנם חסמים רבים הקשורים למעבר לקוחות בין בנקים ויכולת הצרכנים לקבל שירותים פיננסיים חוץ בנקאיים. המוצרים הפיננסיים מורכבים ורבים מהצרכנים לא מצליחים להתמצא בהם, על תנאיהם ויתרונותיהם אל מול העמלות ודמי הניהול. לבנקים ולחברות האשראי שלהם יש יתרון עצום הנובע מכך שהצרכן מהשורה לא יכול להבין מה בדיוק הוא מקבל ובאלו תנאים. המידע הרב שיש לבנקים על הלווים, לצד יתרון הגודל והביטוס בשוק, מהווים יתרון שכיום נראה כמעט בלתי ניתן לגישור מול ספקים חדשים ויכולתם להציע שירותים פיננסיים אלטרנטיביים המתחרים בשירותים הקיימים. התוצאה היא לרוב איכות שירות נמוכה ותמחור של מוצרים פיננסיים במחירים לא תחרותיים¹⁷.

עיקרי דו"ח ועדת שטרום

1. העדר תנאים המאפשרים תחרות: כתוצאה מהעדר תחרות חוץ בנקאית והיעדר תחליפי אשראי ברמה מספקת (אין חלופות נאותות ותחרותיות לקבלת שירותים פיננסיים מחוץ לעולם הבנקאות) – המערכת הבנקאית נהנית מכוח שוק עודף ומרווחי ריבית גבוהים ביחס למגזרים אחרים במשק. בנוסף, המגזר הקמעונאי סובל מהעדר איום תחרותי, וכתוצאה מכך טענה הוועדה כי "לקוחות אלה הם בדרך כלל פחות מחוזרים ולפעמים אף 'שבויים' בפועל, במובן הכלכלי, בבנק שבו הם מנהלים את חשבונם".

2. נדרשים שינויים מבניים בשוק הבנקאות: יש לנתק את הבעלות של הבנקים הגדולים בחברות כרטיסי האשראי ולהפוך את האחרונות למתחרות בבנקים במתן שירותים פיננסיים (הפרדת בנק הפועלים מישרכארט ובנק לאומי מלאומי קארד).

3. חיזוק צד ההיצע: הסרת חסמים רגולטורים, טכנולוגיים וכספיים לצד הוראות הגנה עבור מתחרים חדשים והגבלות על הבנקים לביצוע פעולות מסוימות, כדי לאפשר כניסה של שחקנים חדשים ותחרותיים לתוך שוק השירותים הבנקאיים והפיננסיים. גופים אלה יגבירו את התחרות בקרב המגזר הקמעונאי.

4. העצמת הצרכנים: הקלת השימוש באמצעים טכנולוגיים, על מנת שהצרכנים יוכלו להבין, להשוות ולצרוך את השירות הפיננסי הדרוש להם ללא קשר הכרחי לבנק בו ממוקם חשבון העו"ש שלהם. לצורך כך, נדרשת הקמתה של תשתית טכנולוגית שתאפשר לצרכן להשוות במקום אחד בין העלויות השונות של השירותים הפיננסיים.

5. מנגנון מעקב, בקרה ומדידה אודות יישום הרפורמה בחקיקה: כינון ועדה שתוודא את יישום החוק, תאתר בעיות בהתפתחות התחרות במערכת הבנקאית ותמליץ על שינויים נדרשים בהתאם.

בעקבות המלצות ועדת שטרום הוגשה באוגוסט 2016 הצעת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל – הידועה בתור הרפורמה במערכת הבנקאית¹⁸. בדברי ההסבר של הצעת החוק צוין כי "הוועדה בחנה את תוצאותיהן של רפורמות אלה (הקודמות) והגיעה למסקנה כי הן הצליחו לתרום להגברת התחרות באספקת שירותים בנקאיים ופיננסיים לעסקים גדולים בלבד"¹⁹, ולכן מטרתה העיקרית של החוק הייתה להגביר את התחרות עבור המגזר הקמעונאי (עסקים קטנים ומשקי בית). בינואר 2017 אושר בכנסת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה) – התשע"ז 2017.

16. ועדת שטרום, הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים – דוח מסכם, 2016, עמ' 6-7.

17. שם.

18. דברי הסבר להצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו 2016, ה"ח 1080.

19. שם.

החקיקה הייתה אמורה ליצור שינויים במספר אספקטים

1. השפעה על האזרח בקצה – שינוי במתן השירותים במגזר הפיננסי:²⁰ השאיפה הייתה לשפר את איכות השירות לה זוכה האזרח בקצה, להנגיש לו מגוון רחב יותר של שירותים ומוצרים פיננסיים וכן להוזיל את העלויות הכרוכות בשימוש בשירותים הפיננסיים השונים ולצמצם את מרווחי הריבית.
2. הכללה פיננסית (financial inclusion): הרחבה של מעגל האזרחים הזוכים לשירותים פיננסיים איכותיים ומגוונים, לרבות אוכלוסיות מודרות פיננסית, המתקשות לקבל שירותים חיוניים להתנהלות יום יומית במדינה. זאת, במטרה לייצר לאנשים פרטיים ולעסקים גישה למוצרים ושירותים פיננסיים שימושיים העונים על צרכיהם במחיר סביר – עסקאות, תשלומים, חיסכון, אשראי וביטוח – המסופקים בצורה אחראית ובת קיימא. בהתאם לנתוני הבנק העולמי, 91% מהמבוגרים בישראל משתמשים באמצעים דיגיטליים להעברה או לקבלת תשלומי עסקה מהבנק או ממוסד פיננסי רשמי אחר.²¹ זה מעיד על כך שישנה רמה גבוהה יחסית של הכללה פיננסית באוכלוסייה הכללית. לעומת זאת, החברה הערבית והחרדית מאופיינות בהכללה פיננסית ברמה נמוכה יותר,²² בשתי הקבוצות הללו שיעור העוני גבוה מאוד, 45% ממשקי הבית הערבים ו-42% ממשקי הבית החרדים חיו בעוני ב-2018, ושתייהן מפגינות אוריינות דיגיטלית נמוכה יותר מהאוכלוסייה הכללית. רק ל-53% מהערבים ול-33% מהחרדים יש מני אישי לאינטרנט, לעומת 75% בממוצע ארצי (סקר הוצאות ישראל לשנת 2018).²³ לנוכח מצב זה, מגבש בנק ישראל בימים אלה תכנית להגברת ההכללה הפיננסית במשק, יחד עם משרדי הממשלה והרגולטורים הרלוונטיים בנושא.²⁴
3. קיימים גורמים התורמים להיעדר המעורבות של אוכלוסיות אלה בשוק הפיננסי ביניהם חוסר אמון במוסדות פיננסיים, פערים באוריינות דיגיטלית ושימוש חסר בכלים דיגיטליים. הפערים תורמים לאי-השוויון הכלכלי ועל יכולתה של הצמיחה לחלחל משה.
4. שינוי במאזן כוחות בשוק הפיננסי: ביטול הצורך בתיווך ישיר של הבנקים המסורתיים כניסה של שחקני חדשים לשוק, המייצרים תחרות בכלל התחומים הפיננסיים.²⁵ למשל יצירת תנאים לכניסת חברות פינטק לשוק בענפי התשלומים, ההלוואות ובשוק ההון, על מנת להרחיב את מגוון השירותים ומספר השחקנים ונותני השירות ללקוחות בתחומים אלה.
5. הרגולטורים של השוק הפיננסי מנהלים על בסיס המתח בין תחרות הגנה על האינטרסים של הצרכן ליציבות: לאורך השנים הרגולטורים במשק (בראשות הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל) תעדפו באופן מובהק את יציבות הבנקים על פני תחרות, חדשנות יזמות וקידום האינטרסים הצרכניים במערכת הפיננסית בישראל. בין הסיבות שהובילו לכך היו הפרשת הבנקים ואובדן הבעלות והשליטה הממשלתית בהם, ובשנים האחרונות – המשבר הפיננסי העולמי. כתוצאה ממיקוד בתפקיד שומרי היציבות, הטיפול בהיבט הצרכני לא היה משביע רצון. לא אחת, הרצון לשמור על רווחיות גבוהה של הבנקים הביא לפגיעה של ממש בלקוחות.²⁶ אומדן ההערכה של ההוצאה של משקי בית בישראל על ריביות לבנקים היא למעלה מ-6,000 ש"ח בשנה בממוצע, נוסף להוצאה ממוצעת על עמלות שוטפות, העומדת על כ-2,400 ש"ח בשנה למשק בית בישראל.²⁷ זאת, נוסף לעלויות עקיפות כתוצאה מגלגול לצרכן של עלות יוקר השירותים הפיננסיים לסקטור הפרטי. הרפורמה ניסתה לשנות את האיזון על סקאלה זו, ולדחוף מתן אפשרות ליותר יזמות, חדשנות ותחרות בשוק הפיננסי.

20. התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2021-2022, פרק ט"ז, דברי הסבר, עמ' 1008-1009.

21. Global Partnership for Financial inclusion, Access the G20 Financial Inclusion Indicators Database, 2017.

22. Developing a Financial Inclusion Program for Israel's Arab and Ultra-Orthodox Communities: A Global Perspective. Columbia University Capstone Project, 2021.

23. Findings from the Household Expenditure Survey 2018: Data on the Israeli Households Income, Expenditure and Durable Goods Ownership, 2019.

24. Highlights of the Bank of Israel work plan for 2022: Increasing the accessibility of financial services to all citizens (financial inclusion), 2022.

25. התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2021-2022, פרק ט"ז, דברי הסבר, עמ' 1008-1009.

26. רות פלאשו שנער, הרגולציה הבנקאית בישראל: יציבות מערכתית מול הגנה צרכנית, מכון ון-ליר, ירושלים, מאי 2014.

27. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח פרק ט"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית – שירות מידע פיננסי, אוקטובר 2021.

עיקרי החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל:²⁸

במבט על, עוסק החוק שאושר בשלושה נושאים מרכזיים:

1. **הגברת צד ההיצע** – הסרת חסמים לכניסת שחקנים חדשים ותחרותיים: תיקוני החקיקה תחת נושא זה עוסקים בהגברת התחרות בצד ההיצע והסרת חסמים רגולטוריים.

- תיקון חוק הבנקאות (רישוי) קובע הקמת תשתית טכנולוגית לאספקת שירותי מחשוב ותפעולם עבור גופים פיננסיים. תשתית זו צפויה להוזיל עלויות ולהפחית את חסמי הכניסה לתחומי הבנקאות.
- בתיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח) אושרו תקנות, הוראות וכללים הנוגעים לכניסתם של שחקנים חדשים למערכת הפיננסית, העברת מידע בין שחקנים בנקאיים ופיננסיים ועוד.

1. **העצמת הצרכנים** – הסדרת שירות להשוואות פיננסיות: פרק זה עוסק במתן כלים לצרכנים. הפרק מסדיר את השירותים שיינתנו ללקוחות על ידי חברות טכנולוגיות באמצעות קבלת גישה לצפייה במידע מקוון אודות הלקוח, המצוי בחשבון הבנק שלו. שירותים אלה יאפשרו לקבל מידע מגופים פיננסיים או להעבירו לגופים פיננסיים בשם הלקוח ובהסכמתו לצורך קבלת השירותים הבאים: השוואת עלויות, ריכוז מידע ממספר גופים פיננסיים, קבלת הצעות ערך משירותים פיננסיים מתחרים לשירותים המסופקים על ידי הבנק וקבלת ייעוץ להתנהלות הפיננסית של לקוח. האסדרה תאפשר לציבור לעשות שימוש במידע הקיים בבנק ולהיעזר בו כדי לקבל שירותים מחברות טכנולוגיות חוץ בנקאיות. המידע יוכל לשמש להשוואת מחירים המבוססת על צרכי הלקוח, כך שיהיה קל ללקוח להבין כמה הוא משלם בפועל עבור השירותים שהוא צורך וכמה ישלם עבור אותם שירותים במידה והוא יעבור לספק אחר.

1. **מעקב אחר יישום הרפורמה** – הקמת הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי למשך 6 שנים: פרק זה עוסק במעקב אחר יישום החוק, במתן המלצות לפי ההתפתחויות בשוק הבנקאי ובאיתור חסמים העולים במהלך היישום. חברי הוועדה: מנכ"ל משרד האוצר, מנהל חטיבת המחקר בבנק ישראל, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, הממונה על שוק ההון, הממונה על ההגבלים העסקיים, המפקח על הבנקים, הממונה על מערכות התשלומים בבנק ישראל. על פי החוק תפקידי הוועדה הם: לעקוב אחר יישום הוראות החוק, לערוך בדיקות תקופתיות על מצב התחרות בשוק האשראי ולהמליץ על צעדים לשיפור והגברת התחרות.

תמונת המצב כיום

הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי הוקמה כחלק מיישום המלצות 'ועדת שטרום'. במסגרת תיקוני החקיקה המאמצים את המלצות ועדת שטרום הוקמה ועדת המעקב אחר יישום הצעדים בתחום ובחינת תוצאותיהם. נכון לימים אלה, הוועדה פרסמה שלושה דוחות הסוקרים את יישום המלצות השונות שאומצו ע"י הממשלה. הדוחות מתייחסים לתקופה בין דצמבר 2016 לבין דצמבר 2020, ואמורים להמשיך להתפרסם. ועדת המעקב מציינת כי הגברת התחרות בתחום האשראי יכולה להועיל לצרכנים בכמה היבטים: ירידת מחירים, שיפור איכות המוצרים, הרחבת היצע המוצרים ועוד. הדוחות שפורסמו עד כה אינם כוללים התייחסות מעמיקה להשפעות הקורונה על השוק.

באשר להשפעת הרפורמה נכון לימים אלו, במערכת הבנקאית בישראל פועלים 16 בנקים בלבד,²⁹ מדובר במספר נמוך מאוד בהשוואה בין לאומית גם ביחס למדינות דומות מבחינת סדרי גודל ומאפיינים אחרים. באוסטריה פועלים 148 בנקים, בשוויץ 118, בדנמרק 54, בבלגיה 35 ובפורטוגל 24.³⁰

28. החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז 2017, ט"ח 2061.

29. בנק ישראל, <https://www.boi.org.il/en/BankingSupervision/BanksAndBranchLocations/Pages/Default.aspx>

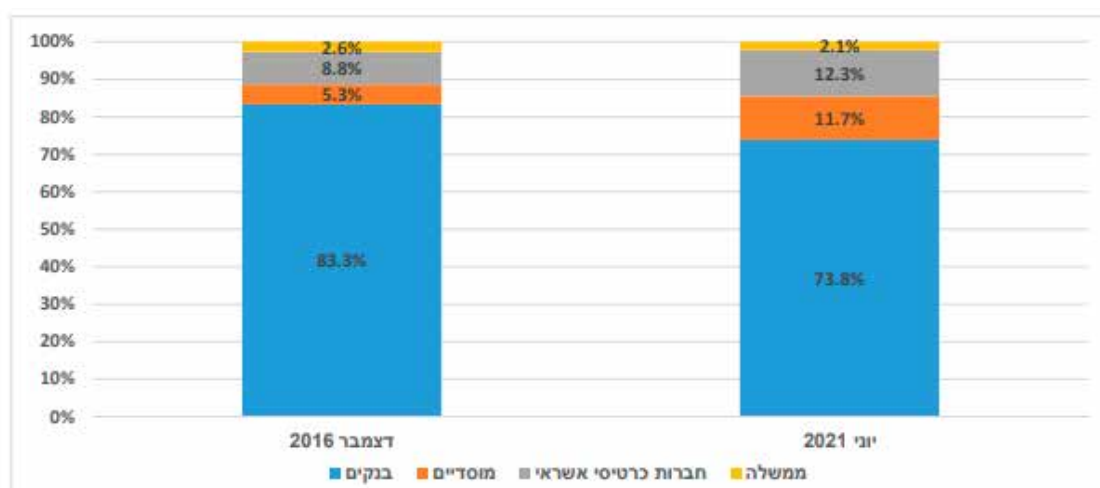
30. עמיר אלי ושוני איתי, ריכוזיות ותחרותיות במערכת הבנקאות בישראל, חידושים בניהול – גליון מספר 3, אוניברסיטת ת"א, דצמבר 2018.

מספר בנקים פעילים	מדינה
1,104	גרמניה
215	ארה"ב
207	צרפת
118	אנגליה
58	קנדה
54	דנמרק
35	בלגיה
26	אוסטרליה
24	פורטוגל
16	ישראל

גם בשנת 2022, מבנה השוק הבנקאי דומה מאוד לשנת 2016. שחקנים חדשים עושים את צעדיהם הראשונים בשוק הבנקאי וטרם זוכים לדריסת רגל משמעותית. כתוצאה מכך, השליטה במערכת הבנקאית עדיין נתונה בידי חמשת הבנקים הגדולים ובפרט בידי בנק לאומי ובנק הפועלים. בנוסף לכך, מחקר שפרסם לאחרונה בנק ישראל מצביע על כך שהנטייה לחדשנות של הבנקים בישראל נמוכה בהשוואה בין לאומית. המחקר סקר עשרות דוחות של בנקים מרחבי העולם, ופיתח השוואה לנטיית הבנקאים לחדשנות לפי האמור בדוחות. המחקר אינו משקף את הדברים ב"תנאי מעבדה" אולם כן מציג את הלך הרוח בסקטור. המחקר מציין כי הופעת בנקים דיגיטליים, נטולי סניפים, מהווה זרז המקדם את הנטייה לשימוש בחדשנות ובטכנולוגיות שונות בסקטור כולו.³¹ יתרה מזו, דו"ח של רשות התחרות שפורסם במאי 2021, קבע כי דרישות הבנקאים כלפי חברות הפינטק השונות מכבידות, בלתי ישימות ואף מונעות את כניסתן של חברות הפינטק לפעילות בישראל כגורמים מתחרים בבנקים.³²

למרות כל אלו, בשנים האחרונות ניכר שינוי מגמה הבא לידי ביטוי בקיום פעילות ערה בתחום הצרכני. בשוק האשראי הצרכני יש ניצנים של שינוי והמשך יישום צעדים בתחום בהתאם לוועדת שטרום עשוי לחזק את המגמה.³³

תרשים 1: התפלגות האשראי הצרכני למשקי בית (לא לדו"ר)³⁴



31. בנק ישראל, חטיבת המחקר, לילך שמע זלשוקרילוב, מילים יוצרות מציאות? התפתחות הבנקאות הפינטקית הנקראת מדוחות הכספיים, אוקטובר 2021.

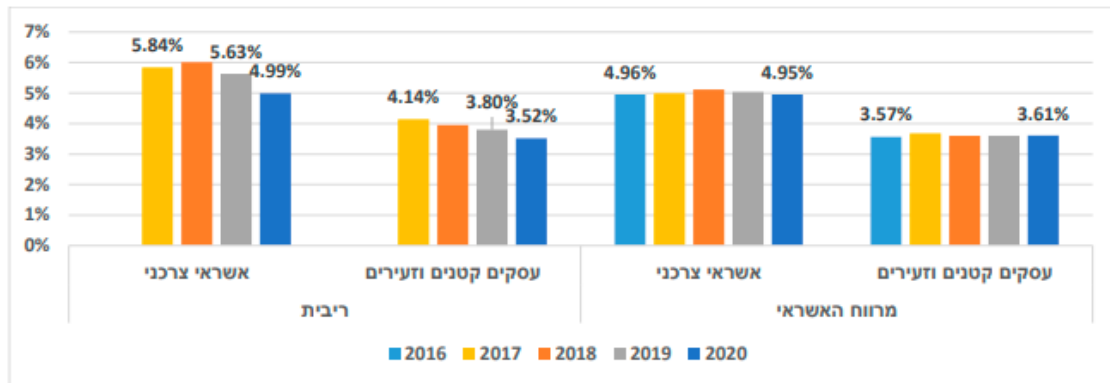
32. רשות התחרות, חברות הפינטק וקשיים בפעילותן מול המערכת הבנקאית, מאי 2021.

33. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח פרק ש"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית – שירות מידע פיננסי, אוקטובר 2021.

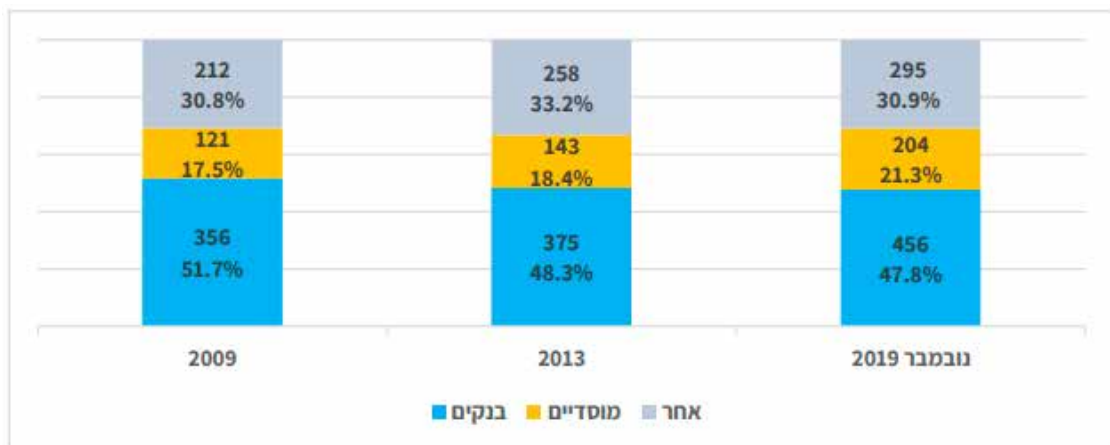
34. ש.ס.

גם בתחום האשראי לעסקים קטנים ובינוניים יש אינדיקטורים המצביעים על כך שהתחרות גברה, אך טרם ברור מהי ההשפעה עבור בעלי העסקים מבחינה פרקטית.³⁵

תרשים 2: הריבית ומרווחי האשראי (2016-2020, סוף שנה)³⁶



תרשים 3: התפלגות האשראי למגזר העסקי לפי מקור האשראי (יתרות לסוף תקופה)³⁷



אם כן, ניתן לראות כי נעשו צעדים ראשוניים בתחום האשראי והבנקאות בישראל. השוק טרם חווה שינוי משמעותי אך סנוניות ראשונות לשינוי כבר קיימות. האם נכון להסתפק בכך? וודאי שלא. הדרך ליישום החקיקה בה עוסק דוח זה, ועל אחת כמה וכמה עד להגשמת התכלית העומדת ביסודה, עוד ארוכה מאוד.

מהמחקר שערכנו בנוגע לרפורמה להגברת התחרות במערכת הבנקאית, עולים החסמים הבאים המונעים את יישומה המלא:

הערכת חסר בהיקף המשימה למרות הצבת לוח זמנים מחייב: לר"ז מוגדר נחשב לרוב כגורם המקדם יישום מדיניות. לוח הזמנים שנקבע בחוק היה ריאלי וישים לצורך ביצוע התהליכים שנגזרו מהרפורמה. אולם, הגופים האמונים על מימושה לא ביצעו חלק מהמשימות שהוטלו עליהם בחקיקה בזמנים שנקבעו.



35. בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל – סקירה חצי שנתית 2021, דצמבר 2021.
 36. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח פרק ט"ז בהצעת חוק התכנית הכלכלית – שירות מידע פיננסי, אוקטובר 2021.
 37. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח של יישום חוק הריכוזיות והשפעותיו הכלכליות על המשק, פברואר 2020.

על כן, למעלה משליש מהחלקים ברפורמה אשר הגיעו לכדי יישום, בוצעו בפועל באיחור ניכר של מספר שנים מלוח הזמנים שנקבע.

מחלוקות בנושאי מדיניות וחוסר תיאום בין רגולטורים: תהליכי היישום כללו מטבעם חילוקי דעות בין הגופים המעורבים. קיומם של אינטרסים סותרים בין הגופים השונים האמונים על ביצוע הרפורמה וגופי המטה המלווים אותה: המפקח על הבנקים בבנק ישראל, רשות התחרות, רשות שוק ההון, משרד האוצר ומשרד המשפטים הביאו לעיכובים משמעותיים ולדין ודברים מתמשך ביישום חלק מסעיפי הרפורמה המהותיים ביותר. מדובר בחסם נפוץ מאוד בעבודת הממשלה בישראל, הנובע מהעדר מנגנונים מובנים להכרעה במחלוקת מקצועיות בממשלה. הסכמה על מנגנון הכרעה במחלוקות מקצועיות, היה מביא לחסכון זמן רב ויקר ומעניק תמריץ לגורמים השותפים להגיע להסכמות בעצמם ולהימנע מלהתבצר בעמדות מקצועיות לעומתיות.



תכנון לקוי של תהליכי העבודה: מטבע הדברים, תהליך החקיקה לא הכיל בתוכו את הפרמטרים והרזולוציה הנדרשים ליישום הקמת השירות להשוואת עלויות, אשר דרש תהליך תיקון חקיקה נוסף. העדר תכנון תהליכי הביצוע וסנכרונום בין כל הגורמים הרלוונטיים ברזולוציות הנדרשות שרם תחילת היישום גרם לדחייה של עד ארבע שנים מלוח הזמנים המתוכנן ביישום חלקים מהרפורמה.



העדר מידע ונתונים: קיים קושי להעריך במדויק את מידת התחרותיות בשוק הפיננסי כיום, את ההשפעות של הדינמיקה בין השחקנים והשינויים במאזן הכוחות בעקבות הרפורמה. מצב זה, מחייב מחקר המשך באשר להשפעות הרפורמה והאימפקט שלה על המשק הישראלי וצרכן הקצה.



כמו כן, חשוב להדגיש כי על אף ניסיונות של חלק מחברי ועדת שטרומ, עקב התנגדות בנק ישראל, **לא נקבעו מראש יעדים מדידים עבור הרפורמה** בדבר השירותים להם זוכים הלקוחות או מידת הריכוזיות, רמת הסיכון של הלקוחות ושל הגוף המלווה, ועלות השירותים הבנקאיים והפיננסיים לציבור.³⁸ אלו יצרו פער בדבר היכולת להעריך את הצלחתה של הרפורמה עבור הצרכנים. יתרה מכך, נתונים רבים אינם זמינים לציבור באופן שוטף לשם הערכת הישגי הרפורמה.

שיתוק פוליטי: מדובר במקרה נוסף של פגיעה קשה במשק בעקבות הקיפאון הפוליטי והעדר היכולת לקדם חקיקה בכנסת במהלך רוב הזמן מאז דצמבר 2018, עת התפזרה הכנסת ה-20. חלקים משמעותיים ברפורמה לא קודמו עקב העדר האפשרות לקדם חקיקה ובחלק משמעותי מהזמן גם לא החלטות מנהליות רבות, בעקבות השיתוק הפוליטי בישראל.



הניתוח העלה את הגורמים המאפשרים הבאים שתרמו ליישום חלקים ברפורמה:

מנגנון מעקב ובקרה – מנגנון בקרה חיצונית: החוק עיגן ועדת יישום אחר רפורמת התחרותיות בבנקאות. ועדת היישום בחנה וניטרה באופן שוטף את הכשלים בתהליכי השמעה ויישום המדיניות, זיהתה חסמים והסירה חסמי כניסה לשוק, תמרצה את התקדמות ביצוע הצעדים הרגולטוריים לפתיחת התחרותיות. עם זאת, לוועדה לא היו סמכויות משפטיות להטלת סנקציות או זימון לשימועים של גופים שלא עמדו ביעדי ביצוע החוק. בנוסף, הועדה עצמה לא פרסמה את כמות הדוחות אליה נדרשה.



גורם מכריע: חלק מסעיפי החוק קובעים במפורש כי במקרה של מחלוקת או עיכוב בלו"ז קיים גורם בעל סמכות הכרעה. קיומו של גורם מכריע מעודד את הגורמים הרלוונטיים להגיע להסכמות במסגרת הזמן הנתונה וכן מאפשר הכרעה סופית בפרק זמן סביר במידה והגורמים לא הגיעו לעמק השווה.



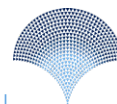
מבנה הסעיפים כולל חלוקת עבודה ברורה: בגוף ההחלטה יש סעיפים בהם מצוין במפורש מי אחראי על ביצוע ומה היא המשימה. ניסוח מסוג זה מטיל את האחריות על גורם מפורש וספציפי, איתו ניתן לעבוד ולברר את התקדמות העבודה והמימוש, ועליו גם מוטלת האחריות כאשר יש אי ביצוע או יישום לקוי.




טבלה מסכמות

סעיף	הסבר	מה קורה עם זה?	סטטוס (מרץ 2023)
פרק 1			
סעיף 11 ג' לחוק הבנקאות (רישוי) – הקמת תשתית מחשוב, וכן חובת מכירה של שירותי מחשוב, תפעולם והשכרת מקרקעין המשמשים לשירותי מחשוב ותפעולם	111.ג. (א) – פרסום מכרז להקמת תשתית טכנולוגית לאספקת שירותי מחשוב ותפעולם עבור גופים פיננסיים. 111.ג. (א) – קביעת כללים למתן מענקים, הלוואות או ערבויות שיאפשרו אספקת שירותי מחשוב ותפעולם עבור גופים פיננסיים. 111.ג. (ג) – בהתאם לשיקול דעת השר (אם נוכח כי כעבור שנה וחצי לא התפתחה תחרות מספקת) ניתן לקבוע כי בנק בעל היקף רחב חייב למכור ולתפעל שירותי מחשוב או להשכיר מקרקעין המשמשים לצורכי מחשוב לגופים פיננסיים אחרים.	אגף תקציבים במשרד האוצר הוביל וניהל את המכרז. נבחרה חברה שנמצאת בהתקשרות מול משרד האוצר עבור הפעלת שירותי המחשוב בנושא. העיכוב ביישום הסעיף היה סביר לאור חלוקת עבודה לא בהירה ומחלוקת סביב הסמכות של הגורמים בתחום. בתאריך 06.09.2018 פורסמו הכללים למתן המענק הממשלתי. במרץ 2019 נבחרה זוכה בקבלת המענק – חברת TSC. ³⁹ לצורך קבלת המענק נדרשה החברה לחתום על הסכם עקרונות לאספקת שירותי מחשוב לבנק חדש או קיים, ואכן הזוכה חתמה עם קבוצת "מריוס נכט" אשר עתידה להקים בנק חדש עם קבוצת "אופק".	יושם



39. כללים למתן מענקים להקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאיים, אגף תקציבים. לינק



סטטוס (מרץ 2023)	מה קורה עם זה?	הסבר	סעיף
 יושם	בתאריך 17.06.2018 פורסמו הכללים. ⁴¹ העיכוב ביישום הסעיף נבע משימועים חוזרים ונשנים של והרגולטורים בנוגע למתווה הפעילות של סולק מתארח.	סולק יאפשר ל-"סולק מתארח" לבצע סליקה באמצעותו. סולק הינו המוסד הפיננסי שבאמצעותו בית העסק מקבל את התשלום. במסגרת קשר חוזי בינו ובין בית העסק, הסולק מתחייב מראש לזכות את בית העסק תמורת עמלה. העמלה שהסולק גובה בעבור שירותי הסליקה לבית העסק היא עמלת בית העסק. מנגד, סולק מתארח אינו מחובר באופן ישיר למערכת התשלומים ומבצע סליקה באמצעות סולק אחר, שאינו סולק מתארח. האירוח נועד להקל על כניסתם של גופים חדשים לשוק הסליקה, אשר לאורך השנים נהפך להיות ריכוזי ומגביל את התחרותיות בשוק הפיננסי וכך עמלות הסליקה גבוהות. סעיף זה מאפשר לעסקים קטנים ובינוניים להתאגד ולערוך מו"מ מול חברות הסליקה, על מנת לשפר את עמלות הסליקה שהם מקבלים. בעבר עסקים קטנים שילמו עמלות סליקה הגבוהות בכ- 80% מהעמלות מהן נהנו חברות גדולות. ⁴⁰ נגיד בנק ישראל נדרש לקבוע כללים לאסדרת מעמדו ופעולתו של "סולק מתארח" ואת תנאי האירוח. אסדרת הכללים, כך שסולק מתארח שאינו מחובר ישירות למערכת התשלומים, יוכל לעשות שימוש בתשתיות המחשוב של סולק מארח נועדה לעודד תחרות בשוק הסליקה.	סעיף 36 יב' 1 לחוק הבנקאות (רישוי) – הסדרת מעמדו של סולק מתארח

40. חדשות הכנסת, בשורה לעסקים בישראל, דצמבר 2016. לינק

41. כללי הבנקאות (רישוי)(תנאי אירוח סולק), התשע"ח 2018.

סטטוס (מרץ 2023)	מה קורה עם זה?	הסבר	סעיף
פרק 2			
 <p>יושם חלקית</p>	<p>סעיף זה הינו תקנת רשות אשר השר רשאי אך לא חייב לקבוע את התקנות. שר האוצר נדרש להתערב רק במידה והצדדים לא הגיעו להסכמות ביניהם ללא התערבותו. דוחות כספיים של חברות האשראי וכן דוח של רשות התחרות⁴² אינם נוגעים להוראות שפרסם שר האוצר בנדון. לכן, בהתאם לבדיקה שביצענו שר האוצר לא פרסם תקנות בנושא, והגורמים הגיעו להסדרה באופן עצמאי.</p>	<p>לא יסרב סולק להתקשר עם מאגד ולא ימנע התקשרות בין מאגד לבין ספק, מטעמים בלתי סבירים. שר האוצר רשאי לקבוע את התמורה שישלם מאגד לסולק ואת קביעת תנאי ההתקשרות ביניהם, במידה של חוסר הסכמה בין הצדדים או אם שר האוצר נוכח כי הסולק דרש תמורה או תנאי התקשרות בלתי סבירים. מאגד זו חברה שקיבלה רישיון מטעם הגורמים הרגולטורים הרלוונטיים ומטעם חברות האשראי והבנקים בישראל לבצע את שירות הסליקה עבור בתי עסק בישראל. כניסת מאגדי האשראי לשוק נועדו להפחית את עמלות הסליקה לעסקים הקטנים והבינוניים.</p>	<p>סעיף זב(ה) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – הסדרת יחסים בין מאגד וסולק</p>
 <p>יושם</p>	<p>בנק ישראל קבע הוראות בנושא העברת מידע אודות יתרה בחשבון העובר ושב ללקוחות. בתאריך 13.11.2018 פורסמו ההוראות בנושא.⁴³</p>	<p>אם יבקש לקוח מבנק כי מידע בדבר היתרה בחשבון העובר ושב שלו בבנק ימסר לגוף פיננסי לשם מתן אשראי, הבנק חייב להעביר את המידע. המפקח על הבנקים ייקבע בהוראות ניהול בנקאי תקין את ההוראות בנושא העברת מידע של יתרת הלקוח בחשבון העובר ושב בין תאגיד בנקאי לגוף הפיננסי לשם מתן אשראי. סעיף זה נועד לשקף ללקוחות הבנק את המידע האישי, להקל על פתיחת חשבון מקוון.</p>	<p>סעיף זח לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – הוראות לעניין מועדי ואופן העברת המידע של יתרת הלקוח בחשבון עובר ושב</p>

42. רשות התחרות, בחינות רטרופקטיבה, ינואר 2020, עמ' 10-13. לינק.



43. בנקאות בתקשורת – פרק ח'1: העברת מידע בדבר היתרה בחשבון ע"ש, עמ' 20.

סעיף	הסבר	מה קורה עם זה?	סטטוס (מרץ 2023)
<p>סעיף 7 ו לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – הוראות לעניין תנאי הסכם ההפצה בין בנקים לבין מנפיקים</p>	<p>המפקח על הבנקים ייקבע בהוראות ניהול בנקאי תקין את ההוראות בדבר תנאי הסכם ההפצה בין בנקים לבין מפיצים. הסכם הפצה הינו הסכם בין תאגיד בנקאי לבין מנפיק אחר להפצת כרטיס האשראי. הסכם ההפצה נועד לנתק את הבנקים הגדולים מחברות כרטיסי האשראי שבבעלותן, בתוך שלוש שנים מיום תחילת החוק או תוך ארבע שנים. המפיצים אלו חברות כרטיסי האשראי עצמן, מועדוני לקוחות ורשתות קמעונאיות וחברות כרטיסי האשראי במשותף.</p>	<p>בחודש נובמבר הועבר, במסגרת חוק ההסדרים, חוק שירות מידע פיננסי.⁴⁴ בחוק נקבע כי המפקח על הבנקים יתקין בהוראות ניהול בנקאי את ההוראות בדבר תנאי הסכם ההפצה בין הבנקים לבין המפיצים. לתהליך זה יש כוח של חקיקת משנה, ולכן הוא מורכב ממספר שלבים: כינוס ועדה לנהלים תקינים – התייעצות על שיוטת התקנות. כינוס הועדה מייעצת לענייני בנקאות – הוועדה מורכבת מנציגי המערכת הבנקאית ונציגי ציבור. תהליך של שיתוף ציבור. נכון למועד כתיבת הדוח, מלבד כינוס הועדה לנהלים תקינים, לא בוצעו יתר השלבים. הצפי של המפקח על הבנקים ליישום מלא הוא במהלך שנת 2023.⁴⁵ כתוצאה מאי הסדרה של תנאי ההפצה חברות כרטיסי האשראי שאינן בבעלות הבנקים תלויות מאוד בבנקים על מנת לספק כרטיסי אשראי לצרכנים והתחרות בתחום כרטיסי האשראי נפגעת.</p>	<p>יושם חלקית</p>
<p>סעיף 7ז לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – הוראות לעניין אופן הצגת המידע של עסקאות שביצע לקוח בכרטיס חיוב</p>	<p>הצגת המידע על עסקאות שנעשו באמצעות כרטיסי אשראי של הבנק וכרטיסי אשראי חיצוניים תהיה זהה. המפקח על הבנקים רשאי לקבוע בהוראות ניהול בנקאי תקין את ההוראות לאופן הצגת המידע אודות חיוב בכרטיסי אשראי חיצוניים בידי הבנקים באופן זהה לכרטיסי האשראי של הבנקים.</p>	<p>הוראת הניהול התקין 470 לעניין כרטיסי חיוב פורסמה בתאריך 13.11.18. בסעיף 12א להוראת הניהול התקין נקבע באופן ברור ומפורש שעל הבנקים להציג מידע אודות פעולות שבוצעו בכרטיס אשראי חיצוני ללא צורך בהפניה והזדהות נוספת.⁴⁶</p>	<p>יושם</p>

44. חוק שירות מידע פיננסי תשפ"ב-2021. ספר החוקים 2933, 18 בנובמבר 2021, עמ' 288.

45. שיחה עם יועץ המפקח על הבנקים, חגי אור חן, 14.11.2022.

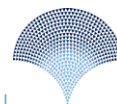
46. כרטיסי חיוב – ניהול בנקאי תקין הוראה מס' 470.

סטטוס (מרץ 2023)	מה קורה עם זה?	הסבר	סעיף
 <p>יושם</p>	<p>התקנות בנושא פורסמו בתאריך 19.01.30.⁴⁷ לקראת כניסת התקנה לפועל, בדק המקפח על הבנקים את מידת הערכות של הבנקים לקליטת השינוי. בנק ישראל לא בודק באופן אקטיבי את יישום ההוראה. כיוון שמדובר בהצגת מידע אישי מגופים פיננסיים נפרדים, הצגת המידע לא מתבצעת באופן אוטומטי, אלא דורש בקשה אקטיבית של הצרכן. בנק ישראל לא בודק באופן אקטיבי את יישום ההוראה. במידה ועולות פניות בנושא דרך מערכת פניות הציבור, אזי הבנק בודק באופן אקטיבי אותן. בבדיקה שערכנו עם המפקח על הבנקים, נמסר שהנושא לא העלה פניות ציבור רבות הדורשות בדיקה אקטיבית מצד בנק ישראל.⁴⁸ בהעדר יכולת לבקרה אקטיבית מצד בנק ישראל, נדרש בנק ישראל לפעול להעלאת מודעות הציבור לאפשרותם לבקש הצגת מידע מכרטיסי האשראי החיצוניים באופן זהה לכרטיסי האשראי הבנקאיים.</p>	<p>הבנק יציג ללקוח, לפי בקשתו, מידע על עסקאות שנעשו באמצעות כרטיסי אשראי חיצוניים של הלקוח ושהתשלום בעדן נעשה בדרך של חיוב חשבון העובר ושב של הלקוח באותו הבנק. שר האוצר בהסכמת שר המשפטים ובהתייעצות עם נגיד בנק ישראל, יקבע הוראות בתקנות בעניין העברת מידע בין חברת האשראי החיצונית לבין הבנק בו מתבצע החיוב על מנת לאפשר את הצגת המידע.</p>	<p>סעיף 17 (ג) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) – קביעת הוראות בתקנות לעניין העברת מידע</p>
פרק 3			
 <p>יושם חלקית</p>	<p>מדובר בלב הרפורמה, שינוי שהיה אמור לאפשר לכל אזרח להשוות בין העלויות והשירותים השונים שמציעים לו הבנקים והחברות הפיננסיות השונות. מדובר במהלך בעל פוטנציאל לחולל תמורות משמעותיות בתחום. בנק ישראל טרם השלים קביעת סטנדרט של בנקאות פתוחה בישראל בהתאם לסטנדרט הבינלאומי.⁴⁹ החקיקה התעכבה במשך זמן בשל הקושי הרב לקדם חקיקה ממשלתית במהלך השנים 2019-2021.</p>	<p>גוף פיננסי יאפשר ללקוח או למי שאושר על ידו לקבל באופן מקוון מידע פיננסי הנוגע לו והנמצא בידי אותו הגוף הפיננסי באופן מקוון ומאובטח. החוק מטיל על שר האוצר לקבוע הוראות לעניין צפייה במידע, פיננסי מקוון.</p>	<p>סעיף 70 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים)</p>

47. תקנות הבנקאות (שירות ללקוח) (העברת מידע ממנפיק לתאגיד בנקאי), תשע"ט 2019.

48. שיחה עם יועץ המפקח על הבנקים, חגי אור חן, 14.11.2022.

49. אתר בנק ישראל, בנקאות פתוחה: <https://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/Pages/Open-banking.aspx>



סטטוס (מרץ 2023)	מה קורה עם זה?	הסבר	סעיף
	<p>כאשר הוקם צוות בין משרדי כדי להעביר את התקנות הנדרשות זיהו שיש צורך בתיקוני חקיקה ראשית. ולפיכך, החקיקה הושלמה במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2021-2022 שאושר בתאריך 04/11/2021. החוק נכנס לתוקף ביוני 2022 כאשר תאריך היעד המקורי להסדרת הנושא היה יולי 2017.⁵⁰</p> <p>לפי בנק ישראל המידע השוואתי יונגש לציבור בהתאם לשלבים הבאים:⁵¹</p> <p>שלב 1 – מידע על אשראי – הלוואות, מידע על חסכונות-אוקטובר 2022;</p> <p>שלב 2 – תאגידים קטנים – דצמבר 2022;</p> <p>שלב 3 – מידע על ניירות ערך – יוני 2023;</p> <p>שלב 4 – מידע על תאגידים – דצמבר 2023.</p> <p>הבנקים והגורמים רגולטוריים (בנק ישראל) התנגדו למהלך בטענות הנוגעות ליציבות הבנקים ואי אמון בכלים השכנולוגיים. דה פקטו, הם הצליחו להביא להקפאה של יישום הסעיף ועצירה של בניית הכלי להשוואת עלויות של שירותים שונים למשך תקופה ארוכה. בפועל, חמש שנים לאחר שהיה אמור להתקיים, שירות השוואת המחירים הפיננסיים כפי שהוגדר בחוק פועל באופן חלקי. חלקים עיקריים מהסעיף בוצעו. פורסמו הוראות שלב 1 ושלב 2, בהם נכללו: תנועות עו"ש, אשראי, פקדונות והלוואות. לגבי שאר הסעיפים הם לביצוע עתיד.⁵²</p>		

50. התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2021-2022, פרק ט"ז.

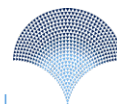
51. ש.ם.

52. דוח רביעי של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי. ינואר 2023.

סעיף	הסבר	מה קורה עם זה?	סטטוס (מרץ 2023)
סעיף 170 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) – הוראות עבוד שימוש במידע פיננסי מקוון	המפקח על הבנקים רשאי לקבוע הוראות לנותני השירות בעניין השוואת עלויות, ביצוע תפקידם לפי הפרק ולשמירה על עניינם של לקוחות, פרטיות ואבטחת מידע ולשם כך שנותן השירות להשוואת עלויות יעשה שיתוף במידע הפיננסי המקוון בהתאם לדין.	בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 שאושר בתאריך 04/11/2021, מוגדרים התנאים לשיתוף במידע פיננסי של לקוחות. בין היתר, מציינים כי השימוש יהיה לטובת הלקוח וכן יעשה באופן שאינו פוגע בפרטיותו או במידע האישי שלו. בנוסף, הובהרו התנאים המינימליים בתחום אבטחת המידע של הלקוח והדרכים בהן לא ייווצר ניגוד עניינים בין הלקוח לבין נותן השירות להשוואת עלויות. ⁵³	יושם חלקית
סעיף 70 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) – מרשם של נותני שירות להשוואת עלויות	החוק קובע שהמפקח על הבנקים ינהל מרשם של נותני השירות להשוואת עלויות. כמו כן, קבע המחוקק כי השר יקבע תנאים לרישום במרשם, למחיקה מהמרשם ולהתליית הרישום.	חוק ההסדרים לשנים 2021-2022 מחליף את החלקים הנוגעים למרשם נותני שירות להשוואת עלויות בחוק שירותים פיננסיים, ומסדיר את שירות השוואת העלויות הפיננסיות באופן גורף, כולל מצד הגופים הנותנים שירותים אלו. למעשה, החוק החדש מבקש להחליף את שנקבע בפרק י"א בחוק שירותים פיננסיים. ⁵⁴ בנק ישראל טרם השלים קביעת סטנדרט של בנקאות פתוחה בישראל בהתאם לסטנדרט הבינלאומי. יחד עם זאת פרסם בנק ישראל רשימה מפורטת באתר הבנק המהווה פלטפורמה של מרשם זה.	יושם חלקית

53. התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2021-2022, פרק ט"ז.

54. התכנית הכלכלית (חוק ההסדרים) לשנים 2021-2022, פרק ט"ז, עמ' 1032-1033, 1076.

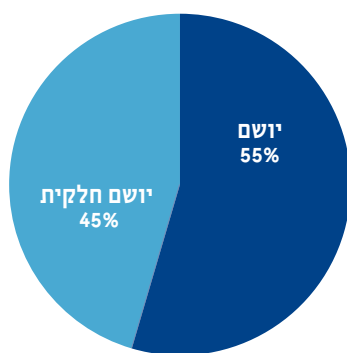


סעיף	הסבר	מה קורה עם זה?	סטטוס (מרץ 2023)
פרק 4			
סעיף 12 חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל – תחילה, תחולה, הוראות מעבר והוראות ראשונות	<p>א. סעיף 12(א) – הקמת ועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי.</p> <p>ב. סעיף 12(ב) – תפקידי הועדה:</p> <ol style="list-style-type: none"> מעקב אחר יישום הוראות החוק והמלצה על צעדים לשיפור והגברת התחרות בשוק האשראי. עריכת בדיקות תקופתיות ואיתור חסמים בהתפתחות התחרות בשוק האשראי. המלצה על הפעלת סמכות. <p>ג. סעיף 12(ג) – פרסום תבחינים לבחינת הצלחה בהגברת התחרות בשוק הבנקאות תאריך מקורי 31.04.17.</p> <p>ד. סעיף 12(ד) – אחת ל 6 חודשים תגיש הוועדה דו"ח על התקדמותה, עבודתה והמלצותיה לוועדות הכלכלה והכספים של הכנסת ותפרסמו באתרי בנק ישראל ומשרד האוצר.</p>	<p>הוועדה קמה, נפגשה לעיתים רחוקות מאוד באופן לא סדיר.</p> <p>הוועדה פרסמה שלוש דוחות מעקב במהלך חמש שנים, כאשר בפועל הייתה אמורה לפרסם 12 דוחות במהלך תקופה זו). הדוחות שפורסמו אינם כוללים התייחסות לחלק מהפרמטרים אליהם הדוחות אמורים להתייחס לפי החוק. חוסר העקביות והמילוי המאוד חלקי של תפקידי הועדה וההתייחסות החלקית שלה לסעיפי הרפורמה פגעו בקידום מהיר ומשמעותי יותר של הביצוע שלה ועל העדר היכולת לאמוד את הצלחתה, חמש שנים לאחר השלמת החקיקה.</p>	<p>יושם חלקית</p>

סיכום ומסקנות

הרפורמה להגברת התחרות במערכת הבנקאית היא אחת ממהלכי הדגל הכלכליים בישראל בשנים האחרונות. זאת מפאת השפעתה על עלות השירותים הפיננסיים של כלל אזרחי המדינה, השפעת התחרות והחדשנות של המערכת הפיננסית גם על ההכלה הפיננסית של אוכלוסיות שונות, וכן איכות השירותים הפיננסיים להם זוכה הצרכן הישראלי. מגמות אלו הינן בעלות קשר ישיר לצמיחה מכלילה, התפתחות הסביבה העסקית, יוקר המחיה וצמצום פערים סוציו-אקונומיים. הרפורמה נכנסה לתוקף לפני למעלה מחמש שנים בתום עבודת מטה והליך חקיקה מקצועיים ומעמיקים. נראה כי צעדים בתחום מתחילים להיות מורגשים בימים אלו, כאשר עתידים להתחיל לפעול בישראל בנקים דיגיטליים ושירותים פיננסיים חדשים, ניווד של לקוחות בין בנקים בצורה קלה ויעילה נכנס לתוקף לאחרונה ותמורות נוספות בענפים הפיננסיים צפויות להגיע.

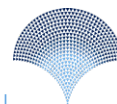
עם זאת, דו"ח המוניטור שערכנו מראה כי מתוך 11 סעיפי החקיקה האופרטיבית שעיגנה את הרפורמה בחוק, רק שישה סעיפים יושם באופן מלא (55%), כאשר גם מתוך אלו סעיפים רבים יושמו בעיכוב של שנים רבות ויקרות, ולכן פירות הרפורמה מתחילים להבשיל רק כעת. אולם מעבר לכך, חמישה סעיפים יושמו חלקית (45%). כתוצאה מכך, ברמת התוצאות עדין קשה מאוד לראות את השפעה של ממש של הרפורמה על צרכן הקצה – הן בבחינת איכות שירות והן בהוזלת המחירים שהוא נדרש לשלם תמורתם. בתקווה כי המהלכים המסתמנים באופק יביאו את השינויים המבוקשים. הדוח הרביעי של הוועדה לבחינת התחרות באשראי, שפורסם בינואר 2023, מצביע על עניין זה. הבנקים שסיפקו כ-94% מהאשראי לעסקים קטנים ב-2017, מספקים כ-93% האשראי לקבוצה זו ב-2021. נתון המצביע על רמת ריכוזיות גבוהה מאוד שהטיפול בה לוקה בחסר. יחד עם זאת, האשראי לצרכנים ירד בתקופת זמן זו מ-80% ל-67%. אפשר להוסיף לתמונה החיובית החלקית את הפרדה של חברת כרטיסי האשראי 'כאל' מבנק דיסקונט, הפרדה שאושרה בסוף ינואר האחרון, ועשויה להטיב עם התחרות.⁵⁵



■ יושם ■ יושם חלקית ■ לא יושם

רמת שיתוף הפעולה של הבנקים מוטלת בספק. מעבר לכך, חשוב מאוד לתת את הדעת על העובדה כי הדבר נעשה תחת עיניו של הרגולטור, המפקח על הבנקים, הפועל במקרים מסוימים כ-“רגולטור שבוי”, לא בנה כלים ייעודיים לאכיפת הוראות שהוא עצמו התקין. אופן האכיפה בנוי במידה רבה על תלונות מהציבור המובילות לבדיקות ייעודיות של המפקח על הבנקים. נציין בהקשר זה כי ביולי 2017 הוקמה ועדה פרלמנטרית בעניין המבנה הפיננסי הרגולטורי בישראל. הוועדה, אשר היו בה חברים חברי-כנסת מכלל הקשת הפוליטית ואנשי מקצוע בכירים בתחום, ציינה בהמלצותיה כי מזה כמה עשורים המערכת הבנקאית מהווה מועדון אקסקלוסיבי וסגור, שאפילו ועדה פרלמנטרית של כנסת ישראל לא יכולה לחקור כראוי את הנעשה בו. הוועדה ציינה במסגרת הדין וחשבון המסכם שפרסמה כי במערכת הבנקאית קיימות בעיות תהומיות בעלות השלכות כלכליות חברתיות ראשונות במעלה על חייהם של כלל

55. דוח רביעי של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי. ינואר 2023.



אזרחי מדינת ישראל ויש צורך לטפל בנושא באופן מקיף.⁵⁶ בנוסף, מדו"ח הוועדה עולה כי הרגולטורים האמונים על השוק הפיננסי מטפלים באופן "רך" ביותר במוסדות הפיננסיים ואינם מבצעים פיקוח יעיל בתחומים רבים וקריטיים. המלצות הוועדה נוגעות להסדרת פיקוח פרלמנטרי, שיתוף מידע בין רגולטורי, הגברת שקיפות במערכת הפיננסית, מיגור תופעות שבי רגולטורי וממשל תאגידי לקוי, השוואה וכן חיזוק הסמכויות הנתונות לכל רגולטור רלוונטי בתחום עליו הוא אמון. בין היתר, הומלץ על בחינת הכרזה על התאגידים הבנקאיים כקבוצות ריכוז. הדברים העולים מדו"ח זה בדבר פעילות של הבנקים בניגוד לחוק תוך העלמת עין מצד הרגולטור, מעניקים משנה תוקף להמלצות הוועדה הפרלמנטרית.

56. ועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים עסקיים גדולים, דין וחשבון מסכם, אפריל 2019.

