



**הוועדה להגברת
התחרותיות בשירותים
הבנקאיים והפיננסיים
הנפוצים בישראל**

דוח ביניים

14.12.2015

הקדמה

הגברת התחרות בשירותי הבנקאות הקמעונאיים היא, מזה שנים רבות אתגר מתמיד. דו"ח זה בא לחולל שינוי בהקשר זה וליצור לציבור הצרכנים בישראל - תחרות אמיתית ובת-קיימא.

בשונה מן העסקים הגדולים, לעסקים הקטנים ולמשקי הבית איו חלופות פיננסיות רבות מחוץ לעולם הבנקאות. על כן, לקוחות אלה הם בדרך כלל פחות מחוזרים, ולפעמים אף "שבויים" בפועל, במונח הכלכלי, בבנק בו הם מנהלים את חשבונם. צרכנים אלה יצרכו לרוב את האשראי, יבצעו תשלומים ויפקידו את הפיקדונות שלהם - בבנק בו מתנהל חשבונם הפעיל. הבנקים מודעים לכך ונוטים להתייחס ללקוח כלקוח שבוי. "שבוי" זה של הלקוח ניוון ממרכיבי יסוד נוספים: מורכבות המוצר הפיננסי, נוחותו של הלקוח לבצע את "הכל במקום אחד" והיעדר דירוג אשראי של הצרכנים, המונע מספקים אחרים להציע להם שירותים במחירים תחרותיים. מצב זה, של חלופות מצומצמות ביותר לבנקים מבחינת הצרכנים, נובע גם מהאמון של ציבור הלקוחות ביציבות הבנקים - יציבות בה אין בכוונת הרפורמה לפגוע.

דו"ח זה בא לשנות מציאות זו ולהתאימה למציאות המודרנית. זאת על ידי רתימת האפשרויות הגלומות בטכנולוגיה להגברת התחרות, במקביל להכנסת שחקנים נוספים, לא בנקאיים, לזירת התחרות על ה"צרכנים הקטנים" (משקי בית ועסקים קטנים), הכל תחת פיקוח פיננסי סדור.

הועדה הגיעה למסקנה כי הגברת התחרות בשירותי הבנקאות הקמעונאיים מחייבת הידרשות גם לצד **ההיצע** (הוספת שחקנים חדשים) וגם לצד **הביקוש** (הגברת יכולת הצרכן). בשונה משווקים אחרים, לצורך הגברת התחרות בשירותי הבנקאות הקמעונאיים, אין די ביצירת שחקנים חדשים. החשיבות של צד הביקוש בתחום זה הינה גדולה במיוחד מפני שלצרכן הבנקאות הקמעונאית (משק בית או עסק קטן) אין יכולת תיחור, בשל מורכבות המוצר והיעדר מידע זמין אודותיו. לכן, לקוח שהצטרף לבנק זה או אחר הופך בהדרגה ל"שבוי" בו ברכישת רב השירותים הפיננסיים מאותו בנק. לפיכך מטרת חלק מהצעדים שבהמלצות הוועדה - היא להגביר משמעותית את יכולת התיחור של צרכנים קמעונאיים אלה.

חזון התחרות של הוועדה בנוי על אלה:

- הוספת שחקנים חדשים - ספקי שירותים פיננסיים חוץ-בנקאיים מפוקחים - ויצירת תנאים שיאפשרו להם להתחרות בבנקים, בדגש על המידע ויכולת גיוס ההון הנדרשים לפעילותם. בכך נסמכת הוועדה על **גישת "האיום התחרותי"** הרואה באיום חוץ בנקאי גורם מהותי.
- לאפשר לצרכנים בישראל בחירה של שירותים פיננסיים וקבלתם מכל המוסדות הפיננסיים, ללא צורך בהעברת חשבון העו"ש שלהם. זאת על ידי הקמת **תשתית טכנולוגית** שתאפשר לצרכנים לבצע פעולות פיננסיות ב"לחיצת כפתור" ברשת הדיגיטלית (ובדרכים אחרות למי שאינם פעילים ברשת הדיגיטלית) גם באמצעות מוסדות פיננסיים מתחרים, שאינם הבנק בו הם מנהלים את חשבון העו"ש שלהם.

- כך יוכל הצרכן לבחור ממגוון שירותים של מתחרים פיננסיים מפוקחים, בנקים וגופים חוץ בנקאיים, כל שירות פיננסי בו יחפוץ - בתנאים הטובים ביותר, במהירות ובעלות נמוכה, **ללא קשר למקום בו מנוהל חשבון העו"ש שלו.**
- כל האמור לעיל ייעשה תחת אסדרה מתאימה שתחול על השחקנים החוץ הבנקאיים, להגנה מפני סיכונים רלוונטיים (לרבות: סייבר, הלבנת הון או הונאה והטעייה של צרכנים).

מימוש מלא של חזון זה צפוי להעצים, בהדרגה, את התחרות על הצרכנים הקטנים גם בהוספת גורמים מתחרים מפוקחים לבנקים וגם בהעצמת התחרות בין הבנקים לבין עצמם. הגברת התחרות בין נותני שירותים פיננסיים – בנקאיים וחוף בנקאיים, ללא צורך בהעברת חשבון הבנק **עומדת בלב הרפורמה.** המטרה היא ליצור שוק יעיל יותר, לצמצם עלויות למשק, לפשט את התחרות עבור הצרכן הישראלי ולגוון את מקורות האשראי והשירותים הפיננסיים המוצעים לצרכן, באופן שיוכל להפחית את עלויותיו.¹

פירוט:

פרק זה עוסק בהכנסת שחקנים חדשים - מתחרים חוף בנקאיים - לתחרות מול הבנקים. לכושרם, זמינותם והיכרותם של שחקנים כאלה עם השוק היים והלקוחות בו – חשיבות קריטית לפיתוח התחרות. על כן, ההעדפה הראשונה היא לשחקנים הפועלים כבר במערכת הפיננסית: חלקם, שחקנים קיימים בעלי יכולת אשר יופרדו מן הבנקים (חברת כרטיסי אשראי), חלקם – שחקנים שיוכנסו לפיקוח ויינתנו להם כלים להתחרות (חברות מימון), וחלקם – שחקנים חדשים אשר תתאפשר הקמתם (חברות קשורות לגופים מוסדיים ואחרים). בכך מבקשת הוועדה לאפשר התפתחותו של ענף מוסדר חוף בנקאי של שירותים פיננסיים שיגביר את התחרות ויאפשר לצרכנים חלופות נוספות לקבלת שירותים פיננסיים, שהן מוסדרות ומפוקחות. בהתאם לגישה זו, הרואה בפיתוחו של איום תחרותי מצד גופים חוף בנקאיים רכיב הכרחי להגברת התחרות בתחום הקמעונאי - רואה הוועדה חשיבות מיוחדת בהכנסת מתחרים שהם שחקנים קיימים, כאשר חברות כרטיסי האשראי הן הפוטנציאל המשמעותי ביותר לכך. האינטרס הציבורי בהכנסת שחקנים קיימים, בעלי מידע והיכרות לקוח - גדול במיוחד לאור חסמי הכניסה הגבוהים בשוק ההון. בפרט אמורים הדברים על רקע העובדה כי מזה שנים רבות לא נכנסו שחקנים מפוקחים לתחום האשראי הקמעונאי, דבר הנותן אותותיו ברמת התחרות הירודה בתחום זה.

א. הפרדת השליטה בחברות כרטיסי האשראי של הבנקים הגדולים

בתוך 3 שנים תופרד השליטה והבעלות של הבנקים הגדולים מחברות כרטיסי האשראי וחברות אלה יוכלו להציע למשקי בית ולעסקים קטנים אשראי מתחרה לבנקים. לענין זה "בנקים גדולים" - בנקים, להם פעילות קמעונאית באשראי למשקי בית של 20 אחוזים או יותר מסך האשראי למשקי בית הניתן על ידי מערכת הבנקים.

¹ כך למשל יוכל כל צרכן לקבל הלוואה ממוסד פיננסי אחר מהבנק שלו, להפקיד פיקדון במוסד אחר מהבנק שלו ולבצע תשלום דרך מוסד אחר בו יבחר, הכל לפי התנאים האטרקטיביים ביותר שיתנו מוסדות אלה, אותם יוכל הצרכן לראות במסך אחד, על פי המלצות דו"ח זה.

- השליטה בחברות כרטיסי האשראי שבבעלות בנקים גדולים תימכר בתוך **שנתיים** והיתרה בתוך שנה נוספת.
- בתוך 4 שנים תבדוק ועדת היישום שתוקם לפי סעיף טז' לדוח זה (להלן: "ועדת היישום"), אם יש צורך בהפרדת חברת כ.א.ל מבעלות הבנקים הבינוניים, וזאת בשים לב להתפתחות התחרות בשוק, לרבות החברה.
- חלק מחברי הועדה סבורים כי יש להפריד את חברת כ.א.ל, כמו יתר חברות כרטיסי האשראי, מבעלות הבנקים, וכי לחילופין, אם תיקבע תקופת המתנה עד להחלטה הסופית – אחד הבנקים הבעלים בכ.א.ל יצטרך למכור את אחזקתו בחברה. ענין נתח השוק המצרפי של הבנקים הבעלים בכ.א.ל מצטרף לנושא זה.
- **הגברת התחרות בתחום הסליקה** – על מנת להגביר את התחרות בשוק הסליקה יקבע בנק ישראל, בתוך 3 חודשים, תנאים מקלים למתן רישיון סולק ויסדיר מעמד של "סולק מתארח" לגורמים שהגישו בקשה לרישיון סולק אך טרם קיבלו אישור של חברות כרטיסי האשראי הבינלאומיות (ויזה, מאסטרקארד וכיוצ"ב).
- כמו כן, הועדה ממליצה כי:
 - בהתייחס לעמלת המנפיק ("עמלה צולבת") – בהתחשב בנסיבות ההסדרה הקיימות ממליצה הועדה כי לכל המאוחר עד שנת 2018, תופחת עמלה זו, כאשר רמת עמלת המנפיק באירופה תשמש כאמת מידה לקביעה זו.²
 - יבוצע מעבר מסליקה חודשית לסליקה יומית בתוך שנתיים מהמועד שנקבע לעיל להעברת השליטה בחברות כרטיסי האשראי המופרדות.
- **מגבלות לענין רכישת חברות כרטיסי האשראי** – בנקים, גופים מוסדיים המנהלים מעל 100 מיליארד ₪ ותאגידים ריאליים משמעותיים כמשמעותם בחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 לא יהיו רשאים לרכוש שליטה.³ מעבר לכך יחולו העקרונות המוגדרים ברגולציה למתן היתר שליטה לסולק המחייבים, בין היתר: יושרה (**Integrity**), מנגנון למניעה וניטור ניגודי עניינים משמעותיים וחוסן פיננסי. תיתכן מכירה לגרעין שליטה או לחילופין הנפקה וביזור מלא של המניות. הועדה ממליצה כי בכל מקרה יונפק חלק משמעותי מן האחזקות – לציבור וכי יוסדרו בחקיקה ההוראות שיאפשרו החזקה מפוזרת, כאמור.
- **שב"א** – מבנה הבעלות על מערכת אשראית ישתנה כך שכל מוסד פיננסי רלוונטי (לרבות חברות כרטיסי האשראי המופרדות) יוכל להיות בעל מניות בחברה באופן שיבטיח ייצוג ראוי לסוגים שונים של מוסדות פיננסיים שיעשו שימוש במערכת וימנע פגיעה בהם, ובפרט במנפיקים וסולקים חוץ בנקאיים. במסגרת שינוי מבנה הבעלות יופרדו תשתיות מערכות ה-ATM, אשראית ומס"ב, אולם הפרדה כאמור לא תהיה תנאי לשינוי הבעלות כמפורט לעיל. במקביל ישקול בנק ישראל הקמת מתג שני, לאחר היוועצות עם ועדת היישום ושמיעת עמדתה.⁴
- **הצגת פעילות כרטיס האשראי בחשבון העו"ש** - חברות כרטיסי אשראי יחויבו למסור לבנק בו מתנהל חשבון עו"ש של לקוח את הפעולות בכרטיסי האשראי של הלקוח והבנק כאמור יחויב לשקף ללקוח את היתרה והפעולות במסגרת תצוגת חשבון העו"ש שלו, כך שהלקוח יוכל להשוות בכל נקודת זמן בין היתרה שלו בחשבון העו"ש לבין יתרת חובו בכרטיס האשראי.

² לפי סעיף 37 להצעת חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ה-2015, ה"ח 945 הסמכות תהיה של הממונה על הגבלים עסקיים.

³ לגבי גורמים פיננסיים משמעותיים – נערכת בדיקה שמטרתה לבחון אם לא נכון להתיר לגורמים פיננסיים שאינם מן הגדולים בשוקים בהם הם פועלים (למשל עד ל-100-80 מיליארד ₪ נכסים) לרכוש שליטה.

⁴ יש לתקן את סעיף 23 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א 1981 ולבצע תיקונים ברישיון חברת שב"א על מנת לאפשר לגופים שאינם בנקים להתחבר ולקבל שירותים משב"א.

■ **גישה למידע וללקוח** – חברות כרטיסי האשראי המופרדות תהיינה רשאיות לעשות שימוש במידע שבידן הנובע מתפעול ההנפקה ומן הסליקה שביצעו עד כה. העברת מידע נוסף תהיה טעונה הסכמת הלקוח.

■ **הפצת והנפקת כרטיסי אשראי על ידי בנקים** – כל הבנקים יפיצו ללקוחותיהם את כל כרטיסי האשראי בתנאים שווים וללא אפליה, תוך הצעת מלוא מגוון הכרטיסים ללקוח.

החל ממועד העברת השליטה בפועל בחברת כרטיסי אשראי לגורם חוץ בנקאי – יחדלו הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי משלהם וכל כרטיס אשראי חדש שיפיצו יהיה עם מסגרת אשראי חוץ בנקאית. אין באמור כדי למנוע: (1) הנפקת כרטיסי Debit על ידי הבנק; (2) הפצת כרטיס אשראי ללקוח על ידי הבנק כל עוד מסגרת האשראי מונפקת על ידי חברת כרטיסי האשראי בה בחר הלקוח.

הגבלה זו תחול על הבנקים הגדולים לתקופה של ארבע שנים מהמועד בו לא יהיו להם עוד מסגרות אשראי לכרטיסי אשראי ולקראת תום תקופה זו תבדוק ועדת היישום, בשים לב להתפתחות התחרות, את האפשרות לביטול מגבלה זו.

יותר לחברות כרטיסי האשראי המופרדות לשתף פעולה עם גופים פיננסיים, לרבות בנקים אשר לא הופרדה מהם חכ"א, לצורך הנפקה משותפת של כרטיס אשראי וזאת עד לשיעור מוגבל אשר לא יעלה על 25% מסך מסגרות האשראי המונפקות של חברת כרטיסי אשראי.⁵

שניים מחברי הוועדה מתנגדים להמלצה זו. חבר ועדה אחר סבור כי יש להחיל איסור הנפקת כרטיסי אשראי לתקופה של עשר שנים. חבר נוסף סבור כי בטרם הטלת איסור הנפקה כמוצע לעיל יש לבדוק כי הצרכנים לא ייפגעו.

■ **פיקוח על חברות כרטיסי האשראי** – הרישום, הפיקוח וההסדרה של פעילות הסליקה והאשראי של חברות כרטיסי האשראי יוותר בידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל ואלו יותאמו לרמת סיכונים. הפיקוח על הבנקים יקבע את הרגולציה שתחול על חברות כרטיסי האשראי הנוגעת לאשראי לאחר היוועצות עם ועדת היישום ושמיעת עמדתה.

חלק מחברי הוועדה סבורים כי יש לבצע שינוי בנושא הפיקוח על חברות כרטיסי האשראי.⁶

ב. פעילות אשראי קמעונאי של גופים מוסדיים וגופים קשורים להם

אחד האפיקים להגברת התחרות בשוק האשראי למשקי בית ועסקים קטנים הוא הרחבת היצע האשראי, כאמור, המועמד על ידי גופים מוסדיים. כיום, לגופים המוסדיים אין מערך מתאים להעמדת אשראי מסוג זה ונראה כי אין להם גם תמריץ הולם להקמת מערך כזה, המחייב השקעת משאבים רבים. ההמלצות המפורטות בסעיף זה נועדו לענות על קושי זה. מומלץ שהחברות המחזיקות בגופים המוסדיים יוכלו להקים חברות בת למימון קמעונאי, שמקורותיהן יהיו הון נוסטרו של חברת האם וגיוס באמצעות הנפקת איגרות חוב לציבור

⁵ סעיף זה נועד להקל על חברות כרטיסי האשראי לקלוט את מסגרות כרטיסי האשראי. משמעות שיתוף פעולה זה הינה שהעמדת האשראי והסיכון בגינו יחולו על הגוף הפיננסי ולא על חברת כרטיסי האשראי.

⁶ מגוון הדעות לענין הפיקוח: חבר ועדה אחד סבר כי יש להעביר את הפיקוח לאגף שוק ההון אשר יהפוך לגוף עצמאי. חבר ועדה אחר סבור כי עקרונות משטר הפיקוח צריכים להתייחס לדרישות הרגולציה המרכזיות מהגוף ולזהות את המפקח על פעילותו תוך התחשבות בסוג הפעילות, בהיקפה ובמקורות גיוס ההון של הגוף. ההמלצה האמורה מתמצה בהגדרת זהות המפקח על חברות כרטיסי האשראי המופרדות (הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל), אינה מתייחסת לסוגים שונים של פעילות (העמדת אשראי, הנפקה, סליקה), ואינה מתווה עקרונות המאזנים בין תחרות ליציבות. כתוצאה מכך, אין די בהמלצה זו כדי לייצר לשחקנים בשוק (או על סף השוק) את התנאים המתאימים ואת הודאות הנדרשת אשר יאפשרו להם לפעול בצורה תחרותית כדי לשנות את שיווי המשקל הבעייתי בשוק. חבר ועדה שלישי סבר כי יש להותיר את הפיקוח בידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל אם זה יודיע לוועדה, לפני הגשת הדו"ח הסופי, כי הוא מאמץ את עקרונות הרגולציה של PSD על חכ"א המקובלת באירופה. ובנוסף, יודיע כי בכונתו להקל חברות כרטיסי אשראי להיחפך לבנקים. אותו חבר סבר כי אם לא תימסר הודעה כאמור יש להעביר את הפיקוח על האשראי של חברות כרטיסי האשראי לממונה על שוק ההון, אם וכאשר הוא יוסב להיות רשות עצמאית.

ואשר יפוקחו על ידי הממונה על שוק ההון. הגוף המוסדי יוכל לרכוש איגרות חוב אלה עבור תיק העמיתים, במגבלות שיפורטו. אספקת האשראי תבצע במגוון האפיקים המקובלים, לרבות באמצעות חוזה לכיסוי שוטף של יתרת החובה (אוברדרפט) של לקוח בבנק. כבר כיום ניתן לזהות מגמה של רכישת שליטה בחברות מימון חוץ-בנקאי על ידי חברות השולטות בגופים מוסדיים, כך שחברות המימון הופכות לחברות אחיות של הגופים המוסדיים. העובדה כי מגמה זו הולכת ומתרחבת מעידה על כך שמדובר בפתרון יעיל וההמלצות באות לאפשר התפתחות זו בתנאים מבוקרים ומפוקחים. להלן ההמלצות:

בתי ההשקעות, גופים מוסדיים, וחברות קשורות למוסדיים יתומרצו להציע לציבור הצרכנים אשראי קמעונאי ולרשות הציבור יועמדו כלים לקבל אשראי מהם כדלקמן:

- הוועדה ממליצה כי גוף מוסדי שיהיה מעוניין להקים מערך למתן אשראי קמעונאי יהיה רשאי לפתח מודל מתן אשראי שייבחן על ידי הממונה על שוק ההון. אם יינתן אישור של הממונה למודל מתן האשראי של הגוף המוסדי, ובכפוף להגעה להיקף מינימלי של הקצאת אשראי למגזרי היעד, וכן לאבני בוחן שייקבעו מבעוד מועד, הלוואות אלה לא תיחשבנה כהלוואות לא מדורגות לעניין מגבלת ההשקעה בהלוואות לא מדורגות, החלה על גופים מוסדיים. כלומר הגוף המוסדי יוכל להקצות לאפיק זה סכום העולה על 3% מהון הנוסטרו או מנכסי העמיתים.

- חברות בנות של תאגידים השולטים בגופים מוסדיים (להלן: "גוף קשור") יוכלו להציע אשראי קמעונאי שמקורותיו יהיו הון נוסטרו של חברת האם וכן הון שיגוייס על ידי הנפקת אג"ח.

- הפיקוח על פעילות אשראי כאמור של גוף מוסדי ושל גוף קשור כהגדרתו לעיל, ייעשה על ידי הממונה על שוק ההון (לרבות בהיבטים של פיקוח יציבות). שני חברי וועדה הסתייגו ודרשו שהפיקוח על הפעילות תעשה בהתאם לסעיף 21 בחוק בנקאות (רישוי).

- כמקובל היום, הגוף המוסדי יוכל לרכוש עבור כספי העמיתים איגרות חוב סחירות של גוף קשור בשיעור שלא יעלה על 25% מהיקף ההנפקה בכללותה. שני חברי ועדה סברו כי יש להעמיד את השיעור האמור על 10%.

- הדרישה להעמדת בטוחה מספקת כנגד הספקת הלוואות שאינן מדורגות תבוטל.

- במתן אשראי כאמור לעיל שבמסגרתו יוצע שירות של כיסוי משיכות יתר ללקוח של בנק בתנאים שיאושרו מראש על ידי הממונה על שוק ההון – יחוייב הבנק, אם ניתן לכך הסכמת הלקוח - לדווח לצד שלישי את יתרת חשבון העו"ש שלהם על בסיס יומי ובאמצעות ממשק דיגיטלי.

בנוסף:

- היקף ההלוואה שעמית יוכל ליטול מקופת גמל במישרין ישונה כדלקמן. הסכום המרבי להלוואה יהיה הגבוה בין המקובל היום לבין הנגזר מהקריטריון הבא: אם העמית ימנע מלפרוע את האשראי, הקצבה שתישאר בידיו מקרן הפנסיה בתוספת קצבת הזקנה מביטוח לאומי ובתוספת קצבאות פנסיה אחרות לא תפחת מסכום הצבירה המזערי כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (3800 ש"ח צמוד למדד המחירים לצרכן 2005). שני חברי ועדה הסתייגו מהמלצה זו.

- על מנת להעלות את מודעות הציבור לאפשרותו לקבל אשראי מהגוף המוסדי בו מתנהל החסכון הפנסיוני שלו, כנגד שיעור מתוך החסכון הפנסיוני הצבור שלו, או ביטוח מנהלים, יחויבו הגופים המוסדיים לאפשר הגשת בקשה לקבלת הלוואה, כאמור, באמצעות אתר האינטרנט שלהם, ולפרסם אפשרות זו במקום בולט באתר.

ג. הכנסת חברות מימון חוץ בנקאיות לתחרות והפיקוח עליהן

כיום פועלות מספר חברות מימון חוץ בנקאי, חלקן פונות לקהל העסקים הקטנים והבינוניים וחלקן, הפועלות על גבי רשת האינטרנט, פונות בעיקר לאנשים פרטיים. כדי להפוך להיות מתחרים קרובים לבנקים זקוקות חברות אלה, בין היתר, למידע (נושא המטופל בהצעת חוק נתוני אשראי) ועליהן להיות תחת פיקוח, דבר אשר יגביר את אמון הציבור בפנייה אליהן ובהסתייעות בהן. להלן ההמלצה:

בתוך 12 חודשים ממועד אימוץ ההמלצות תושלם האסדרה שתחול על **חברות מימון חוץ בנקאיות**, לרבות חברות הפועלות בפלטפורמת P2P, כך שכל החברות אלה יציעו שירותיהן לציבור תחת פיקוח סדור ומוסמך. ממועד זה יקושרו החברות האלה - למערכת התשלומים ולמערכות אחרות בגישה פתוחה ושווה, בכפוף לסעיף י' לדו"ח זה.

ד. העצמת התחרות בין הבנקים הקיימים

בנקים קטנים ובינוניים נמצאים היום במצב בו הם נושאים בעלויות הולכות וגדלות ובשל גודלם המצומצם מהוות הוצאות אלה מעמסה עליהן ומעיבות על כושרם להתחרות בבנקים גדולים מהם. מוצע אפוא לאפשר לבנקים כאלה שיתופי פעולה באיגום משותף של משאבי **IT**, כדי לצמצם את המעמסה המוטלת על כל בנק לבדו. להלן ההמלצה:

בנקים שאינם גדולים יורשו לשתף פעולה, בינם לבין עצמם וכן עם גופים חוץ בנקאיים אחרים, באיגום משותף של משאבי **IT** (לרבות ענן), בכפוף לתנאים שיקבעו על ידי הפיקוח על הבנקים (בהיבטי אבטחת מידע) ולהוראות חוק ההגבלים העסקיים (בהיבט הגנת התחרות). לענין זה "איגום משותף" – לרבות באמצעות צד שלישי, שאינו בנק. תנאים כאמור ייקבעו תוך 9 חודשים ממועד אימוץ ההמלצות.

ה. אופק והקלות למתחרים חדשים

למערכת הבנקאות בישראל לא נכנסו מתחרים חדשים מזה שנים רבות. מתוך הכרה בתרומה של כניסת מתחרים חדשים לתחום הבנקאות ובכדי להגביר את התחרות מול משקי בית ועסקים קטנים, נבחנו מספר אמצעים לגביהם סבורה הוועדה כי יש לנקוט בכדי לאפשר כניסות של גורמים תחרותיים.

אגודות אשראי - הפיקוח על הבנקים יקבע, בתוך 6 חודשים, תנאים מקילים (לרבות בכל הקשור בדרישות להון מינימלי), **לאגודות אשראי** שיעסקו במתן אשראי בהיקף מוגבל (כ-200 מיליון ₪).

לשכות שירותי IT למתחרים חדשים - המדינה תפעל להקמת לשכת שירות למערכות מחשוב למתן שירותים בנקאיים-פיננסיים בסיסיים, כך שבתוך שנתיים יעמדו מערכות כאלה לרשות כל מי שירצה להיכנס לשוק מתן האשראי לעסקים קטנים ולמשקי בית. המפקח על מערכות תשלומים יאפשר למערכות אלה להתחבר למערכות התשלומים והסליקה כפוף לעמידתן בתנאי הגישה. בכך יוקל חסם כניסה משמעותי לכניסת תחרות נוספת לתחום, מצד גורמים שיחפצו לעשות כן.

מדרג רגולטיבי למתחרים חדשים וקטנים – צוותי עבודה בכל אחד ממוסדות הרגולציה הפיננסית יסקרו את כל החובות החלות על מוסדות פיננסיים ויתאימו את הרגולציה לפי

מידת הסיכון הנשקף, הכל על מנת להקל על כניסת מתחרים חדשים תוך שמירה על היציבות.⁷ התאמת הרגולציה תיעשה לאחר יידוע של וועדת היישום ושמיעת עמדתה בנושא.

חבר ועדה סבר כי על בנק ישראל להקל בדרישות ההון לבנקים חדשים כבר במסגרת הדו"ח הסופי של הוועדה.⁸

ו. הגדלת יכולתם של עסקים קטנים ובינוניים לגוון מקורות אשראי⁹

בתוך 9 חודשים תוצע בחקיקה בנקאית או יעוגן בהסדרה הבנקאית, זכות ללקוח לשעבוד נוסף, תוך איסור על הבנק המחזיק להתנות על זכות הלקוח לשעבד שעבוד נוסף לטובת בעלי עסקים לגוון את מקורות האשראי שלהם כדלהלן:

- בנק יחויב לעדכן תקופתית (יש לקבוע תקופת הזמן – חצי שנתי, רבעוני או חודשי) סכום חוב של לקוח המובטח בשעבוד ולאפשר ללקוח גישה אל הסכום המעודכן – באתר האינטרנט או על ידי יידוע תקופתי יזום.

- בנק לא יסרב מטעמים בלתי סבירים לבקשת לקוח להטיל שעבוד נוסף על נכסים שלו המשועבדים לטובת הבנק, לצורך הבטחת החזר אשראי נוסף שהלקוח נטל ממוסד פיננסי (לרבות מוסד חוץ בנקאי). הבנק לא יפעל, במישרין או בעקיפין, באופן שיש בו כדי למנוע קבלת אשראי ממתחרה או לפגוע ביכולתו של הלקוח לקבל אשראי כאמור. יובהר כי אין באמור כדי לגרוע מעדיפותו של השעבוד הראשון לפירעון החוב שבגינו הוטל, ככל שנקבעה עדיפות כזו בהסכם השעבוד.

יישום המלצה זו, בחקיקה או בהסדרה בנקאית, יושלם בתוך 9 חודשים ממועד אימוץ ההמלצות. שני חברי ועדה סברו שיש להכיל סעיף זה על כלל המוסדות הפיננסיים.

ז. ביטוח פיקדונות

ביטוח פיקדונות קיים במדינות רבות. הנהגת ביטוח פיקדונות צפויה לתרום להגברת התחרות על ידי צמצום החששות של לקוחות לפעול באמצעות בנקים קטנים. חיוב כל הבנקים להשתתף בתכנית הביטוח נובע משתי סיבות: ראשית, הוא פותר בעיות של **Adverse selection** - בנקים גדולים עלולים להימנע מהשתתפות בביטוח, שכן הם מודעים לכך שהממשלה אינה יכולה לתת להם ליפול, בשל הנזק המערכתית. כך שהם ייהנו מביטוח דה-פקטו מבלי לשלם את פרמיית הביטוח. שנית, ייחוד הביטוח לבנקים קטנים יתייג אותם כבנקים מסוכנים ויפעל בכיוון הפוך לרצוי.

צוות משותף של בנק ישראל ומשרד האוצר יציע מתווה מפורט של ביטוח פיקדונות, על מנת להתאים את המשק לסטנדרטים בינ"ל בנושא, לחזק את היציבות של המערכת הבנקאית כולה ולהפחית חסמי תחרות. הוועדה ממליצה כי במסגרת זו:

- כל הבנקים יחוייבו לבטח את הפיקדונות המופקדים בהם ברשות המבטחת.

⁷ בדומה לרפורמה שנערכה בבריטניה בשנת 2012

⁸ הון ראשוני - 10 מיליון דולר והלימות הון רוברד ראשון 8% לבנק שמחזיק עד 30 ממיליארד \$ פיקדונות.

⁹ המלצה זו טעונה עדיין התייחסות של בנק ישראל.

- הפרמטרים של הביטוח ייקבעו, בין היתר, על בסיס רמת הסיכון של הבנק והסיכון הסיסטמי.
- תקבע תקרה להיקף הפיקדון המבוטח של לקוח יחיד בכל בנק. לא יוגבל מספר הבנקים שבהם יוכל לקוח להפקיד פיקדון שיבוטח על ידי הרשות המבטחת.

ח. ביטוח נכסי לקוחות¹⁰

לאור המלצת הוועדה להחיל ביטוח פיקדונות בנקאי בישראל והחשיבות הרבה באמון בגופים פיננסיים מפוקחים ולאור התועלת התחרותית הצפויה, הוועדה ממליצה להקים צוות שיבחן הקמת סכמת הגנה לנכסי לקוחות בגופים אלה. יצוין כי כמעט בכל מדינות ה-OECD, קיימות בנוסף לביטוח הפיקדונות גם סכמות הגנה לנכסי לקוחות.

ט. אסדרת שירותי תשלום¹¹

צריכת שירותים פיננסיים בסיסיים כוללת ניהול יתרות (זכות או חובה) של הלקוח בחשבונות שונים. לפיכך, דרושה יכולת לגשת ליתרה, לרבות משיכה מיתרת זכות או הפקדה לצורך ניהול יתרת חובה, באופן מידי ושאינו נחות ליכולת זו כאשר החשבונות מנוהלים יחדיו כחלק מסל פעילויות בבנק. הגישה ליתרה יכולה להתבצע או באמצעות העברה מיידית (אונליין) בין חשבון אחד למשנהו או באמצעות אמצעי תשלום (כרטיס חיוב או אחר). לשם כך יש צורך באסדרה של אופן מתן שירותים אלו. בנוסף, נדרשת אסדרה המבטיחה כי לכל גוף מפוקח המספק שירות מסוג זה תהיה נגישות למערכות התשלומים. ככל ששירותים אלו מפוקחים על ידי רגולטורים שונים, יש ליצור אסדרה אחידה ותנאי גישה שוויוניים והוגנים, בדגש על שחקנים חדשים. בנוסף, להתפתחותם של גופים המספקים שירותי מידע וייזום פעולות יש תפקיד חשוב בהנעת תהליך הבחירה והמעבר על ידי הצרכן בין ספקי שירותים פיננסיים שונים וביכולתו לנהל את חשבונותיו אצל ספקים שונים, ולפיכך יש צורך באסדרת פעולתם של גופים אלו ומתן גישה עבורם למידע ולחשבונות בהסכמתו של הלקוח ובאופן מוסדר. להלן ההמלצה:

הוועדה ממליצה על אסדרת מכלול שירותי התשלום שתתבסס על אסדרה בינלאומית תוך דגש על האסדרה האירופאית בהתאם לעקרונות ה- PSD ובהתאמה לשוק המקומי. מטרת האסדרה היא לקבוע דרישות אחידות לגופים אלו, לעודד את התחרות בתחום שירותי התשלום בישראל ולאפשר כניסתם של שחקנים חדשים לשוק. מהלך זה יאפשר שמירה על אמינותם ובטיחותם של הגופים ושמירה על יציבות של מערך התשלומים. לשם כך מוצע לאמץ את המלצת הוועדה לאמצעי תשלום מתקדמים ולהקים ועדת משנה משותפת לבנק ישראל, משרד המשפטים, רשות ההגבלים העסקיים ומשרד האוצר אשר בתוך 12 חודשים תגבש תזכיר חוק.

האסדרה הרוחבית תחול על כלל הגופים המספקים שירותי תשלום, ותתייחס, בין השאר, להיבטים צרכניים ולדרישות הון. דרישות ההון הראשוני יתבססו על אלו הקבועות ב- PSD ובהתייחס לדרישות המופיעות בהצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים), התשע"ו-2015 ולא יעלו עליהן. בנוסף, כל רגולטור יקבע עבור הגופים עליהם הוא מפקח את המודל לדרישות ההון העצמי מבין המודלים המופיעים ב-

¹⁰ במספר רב של מדינות נוצרו ביוזמת המחוקק סכמות פיצוי למשקיעים, שמהוות "רשת בטחון" לנכסי לקוחות בגופים פיננסיים מפוקחים, למקרים בהם הגוף חדל פירעון. סכמות אלה נועדו להגן על נכסי הלקוחות מפני סיכוני הונאה ואחרים (לא ביטוח לערך הנכסים מפני סיכוני שוק).

¹¹ נוסח זה תואם בין משרד המשפטים לרשות ההגבלים העסקיים, טרם נתקבלו הערות בנק ישראל

PSD. כל רגולטור יהיה רשאי לקבוע דרישות נוספות מהגופים המפוקחים על ידו בשל סיכון ייחודי הנובע מפעילויות נוספות המבוצעות על ידיהם, וככל שהדבר נדרש לאור סיכון שעלול להיגרם למערכת הפיננסית. יובהר כי היקף פעילות רחב, כשלעצמו, לא יהווה עילה לקביעת דרישות נוספות כאמור.

אסדרת שירותי התשלום תכלול גם התייחסות לאחריות המשתתף הישיר לספק גישה עקיפה למשתתף עקיף.

תיקוני חקיקה המסדירים את סמכות הפיקוח על נותני שירותי תשלום חוץ בנקאיים יבוצעו באמצעות הצוות ליישום הרגולציה על שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים. גופים אשר יוכרוזו כמערכת תשלומים מבוקרת - יפוקחו על ידי בנק ישראל. שני חברה ועדה סבורים שגופים בעלי סיכון מערכתי יפוקחו על ידי בנק ישראל.

לעניין זה:

”שירותי תשלום” – שירותי תשלום, ניהול חשבון תשלום, סליקה, הנפקה.

"PSD" – Directive on Payment Services (2007/64/ec) & Revised Directive on Payment Services (approved by the European Parliament at 8.10.2015)

י. תנאי גישה למערכות התשלומים המבוקרות¹²

תנאי הגישה למערכות התשלומים המבוקרות, בשים לב לסוג ההשתתפות וסוג הפעילות של הגוף, יקבעו על ידי מפעיל המערכת ובאישור הפיקוח על מערכות תשלומים בבנק ישראל. תנאי הכרחי לגישה למערכות התשלומים המבוקרות יהיה עמידה בדרישות הרגולטוריות לאותה פעילות (רישיון לפעילות), הניתן על ידי המפקח על הגוף נותן שירותי התשלום. מפעיל המערכת אחראי לבחון את עמידת המשתתף בתנאי הגישה. במסגרת בחינה זו יסתמך מפעיל המערכת על האישורים הנדרשים מהרגולטורים הרלבנטיים לעניין עמידת המשתתף בתנאים כאמור. כחלק ממנגנון זה, המפקח על מערכות התשלומים בבנק ישראל יהיה מוסמך לקבוע, לאחר התייעצות עם המפקח על הגוף, האם המשתתף מקיים את תנאי הגישה.

תנאי הגישה ודרישות החיבור למערכת תשלומים מבוקרת יוצגו במועצה לתשלומים וסליקה ויפורסמו לציבור הרחב בתוך 12 חודשים, ובלבד שמידע זה אין בו כדי לסכן את מערכת התשלומים.

יא. שירותי מידע וייזום פעולות¹³

הועדה ממליצה על אסדרת שירותים של מידע וייזום פעולות בהתאם לעקרונות ה-PSD. לשם כך יוקם צוות שחברים בו בנק ישראל, משרד המשפטים, רשות ההגבלים העסקיים, משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים אשר יגבשו בתוך 12 חודשים ממועד אימוץ ההמלצות חקיקה מוצעת לאסדרת שירותים אלה. האסדרה תכלול את מיקום המפקח ואמצעי הפיקוח והאכיפה על שירותים כאמור. בנוסף, ייקבעו כללים בדבר הסכמת לקוח לגישה לחשבון ולשימוש במידע, תנאים שיבטיחו את הגנת פרטיותם של הלקוחות, מגבלות על השימוש במידע, וכן הוראות לענין שמירת המידע ואבטחתו. כמו כן, ייקבעו כללים לענין

¹² נוסח זה תואם בין משרד המשפטים לרשות ההגבלים העסקיים, טרם נתקבלו הערות בנק ישראל
¹³ נוסח זה תואם בין משרד המשפטים לרשות ההגבלים העסקיים, טרם נתקבלו הערות בנק ישראל

הטלת חובה על גופים פיננסיים המחזיקים במידע של לקוח לאפשר גישה ממוכנת בסטנדרטים מקובלים (למשל באמצעות **API**), לגופים מפוקחים המספקים שירותי מידע ויזום פעולות, לאחר שניתנה לכך הסכמת הלקוח. לעניין זה:

"שירותי מידע" - (account information services) קבלת מידע מגופים פיננסיים או העברתו לגופים פיננסיים בשם הלקוח ובהסכמתו לצרכים שונים, לרבות לשם ריכוז ואיחוד המידע, פניה לקבלת הצעות לאספקת שירותים פיננסיים והשוואת עלויות.

"שירותי יזום פעולות" (payment initiation services) - ממשקים שבאמצעותם יכול לקוח להעביר שדר לביצוע פעולה מסויימת אל ספק שירותים פיננסיים, שבתורו מבצע את הפעולה.

יב. צד הביקוש – העצמת יכולת התיחור של צרכנים פיננסיים

כל לקוח של בנק יוכל לפנות לכל מוסד פיננסי מפוקח ולצרוך כל שירות בנקאי-פיננסי גם לא מ"בנק האם" בו מצוי חשבונו – בתחומי הפעולה האלה: אשראי, פיקדונות, תשלומים; הבנקים יימנעו מכל פעולה שיש בה למנוע, לפגוע, לסרב או להשהות, מטעמים בלתי סבירים, צריכת שירות כאמור.

יג. העצמת הצרכן – מתן יכולת לחיפוש והשוואת עלויות דיגיטלית

הבנקים יאפשרו קישור לממשק משותף מרכזי (**Web Service**) לאתר הבנק באופן המאפשר ללקוח הבנק:

- להשוות עלות אפקטיבית של שירותים פיננסיים מרכזיים מפוקחים; לעניין זה "שירות פיננסי" – פיקדונות תשלומים, ואשראי, פעילות בניירות ערך ומט"ח.
- לבצע את צריכת השירות ממוסד פיננסי אחר, בלא צורך להעביר את חשבון העו"ש שלו לאותו מוסד פיננסי מפוקח; בכפוף להסדרת סיכונים הקשורים להלבנת הון.

לשם הפעלת השירות יחוייבו הבנקים לתת לממשק המרכזי האמור ציטוטים עדכניים של מחירי השירותים הפיננסיים אצלם.

המדינה תפרסם בתוך 6 חודשים ממועד אימוץ ההמלצות הליך תחרותי להקמת מימשק משותף מרכזי כאמור, כך שבתוך שנתיים ממועד אימוץ דו"ח זה - הוא יהיה נגיש לשימוש לקוחות הבנקים.

יד. מתן הרשאה לגורם מפוקח לבצע Shopping פיננסי עבור הלקוח

הבנקים יחויבו לאפשר קישור של **API** מטעם גורם מוסמך שיהיה נתון לרגולציה (**Data Processor & Holders Regulation**) לחשבונות של כל לקוח שנתן הסכמתו לכך ולא יציבו קשיים בפני חיבור כאמור. האמור ייתמך בהסדרה של היבטי אבטחת מידע.

צוות בהשתתפות בנק ישראל, משרד האוצר, הרשות להגבלים עסקיים ומשרד המשפטים יעסוק בהמלצות לקביעת הכללים והתנאים בהם יפעלו בישראל גורמים כאמור, בהתאם לעקרונות המקובלים בענין זה במדינות רלבנטיות אחרות.

טו. הבנקים וגופים פיננסיים אחרים לא ירעו תנאים מסחריים של לקוח שצרך שירות או שגילה דעתו לצרוך שירות – ממתחרה, ולא יציבו מכשלות בפני צריכה כאמור; בכלל זה:

- הבנקים וגופים פיננסיים אחרים לא ירעו תנאים מסחריים של לקוח שצרך שירות ממוסד מתחרה או שגילה דעתו לצרוך שירות כאמור ולא יציבו מכשלות כלשהן בפני צריכה כאמור.
- הבנקים וגופים פיננסיים אחרים לא יפלו בין לקוחות בקשר לצריכת שירותים ממוסדות מתחרים.
- הבנקים וגופים פיננסיים אחרים ימנעו מהצבת מכשול בפני קבלת מקור אשראי חלופי ולא ימנעו יעכבו או יסרבלו מתן שעבוד שני על ידי הלקוח – ממוסד פיננסי מתחרה.
- הבנקים וגופים פיננסיים אחרים יעבירו מידע במהירות ובאופן מלא לגבי לקוחות ולא יעכבו ויסרבלו הרשאות לחיוב חשבון לטובת מוסד מתחרה, או הקמת מימשק **API** למתחרה.

טז. הוועדה ליישום הרפורמה

לצורך מעקב אחר יישום הרפורמה ומימושה תוקם בחקיקה ועדה, שתשמש ועדת המשך לוועדה זו, ואשר תמלא תפקידים אלה:

- עריכת בדיקות תקופתיות של מצב התחרות בשוק, איתור בעיות בהתפתחות התחרות, גיבוש המלצות לגבי תיקונים נדרשים ובעניינים ספציפיים הנזכרים בדו"ח זה¹⁴;
- הרגולטורים על שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים יביאו את צעדי הרגולציה שלהם להתייעצות בעניין השפעתם על התחרות בשוק הפיננסי לוועדת היישום. לוועדת היישום לא תהיה זכות החלטה לגבי אימוץ צעדים אלו.

הוועדה תעקוב באופן שוטף אחר יישום הרפורמה והתפתחות התחרות במערכת הפיננסית. לצורך כך, תוגדר, בכתב המינוי, רשימת משתנים כלכליים בסיסיים שיהוו אינדיקטורים לבחינת התפתחות התחרות במערכת הפיננסית.

כל המפקחים על הגופים הפיננסיים ידרשו למסור לידי הוועדה, פעם בשנה, את האינדיקטורים שיוגדרו לעיל ועיבודים של אותם אינדיקטורים הכפופים לחובת הסודיות שאין בהם כדי לחשוף מידע פרטני.

¹⁴ לפי סעיף א לדוח זה יהיה על ועדת היישום להמליץ, בתום ארבע שנים מתחילת הרפורמה, על ההחלטה בדבר הצורך בהפרדת חברת כאל מהבנקים, זאת בהתאם להתפתחות התחרות בשוק. כמו כן תמליץ הוועדה לגבי התרת ההנפקה של כרטיסי אשראי לבנקים הגדולים, אף זאת בהתאם להתפתחות התחרות בשוק.

הוועדה תוציא אחת לשנה דו"ח המסכם את בחינתה. הדו"ח יוגש לשר האוצר, נגידת בנק ישראל ולוועדת הכלכלה של הכנסת.

י.ט. נושאים לדיון בהמשך

הוועדה שומרת לעצמה את האפשרות לדון במפורט במספר נושאים שעלו או הוזכרו לקראת גיבוש המלצות הביניים, כדלקמן: כללים המקלים על תהליך פתיחת חשבון בגוף פיננסי מפוקח, כללים לשיתוף פעולה בין גופים פיננסיים בכל הקשור להקמת מערכת סגורה להעברות כספים והפצת מוצרי ביטוח על ידי הבנקים.

כ. איסור על פעולות שיש בהן להכשיל את הרפורמה

מוסדות פיננסיים, לרבות בנקים, לא יבצעו כל פעולה מול לקוחותיהם, מול מוסדות פיננסיים אחרים פעולה שיש בה להכשיל, לעכב או לסרב את ביצוע ההמלצות המפורטות בדוח זה.