



הכנסת

ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים

בראשות

ח"כ משה כחלון,

יושב-ראש ועדת הכלכלה

דין-וחשבון מסכם

19 ביוני 2007

ג' בתמוז תשס"ז

הכנסת, ועדת הכלכלה, קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6 7 5 3 1 4 8 - 02, פקס: 02 - 6 7 5 3 4 9 0

דואר אלקטרוני: vkalkala@knesset.gov.il

www.knesset.gov.il/economy



יושב-ראש הוועדה:

חה"כ משה כחלון

חברי הוועדה:

חה"כ רוברט אילטוב	חה"כ ישראל חסון
חה"כ גלעד ארדן	חה"כ דוד טל
חה"כ אבישי ברוורמן	חה"כ אמנון כהן
חה"כ אליהו גבאי	חה"כ יורם מרציאנו
חה"כ יצחק וקנין	חה"כ חנא סוייד
חה"כ יצחק זיו	חה"כ רונית תירוש
חה"כ יואל חסון	
ממלא מקום:	חה"כ אבשלום וילן

מנהלת הוועדה: לאה ורון

יועצת משפטית: עו"ד אתי בנדלר

מזכירת הוועדה: עידית חנוכה

כתיבה ועריכה: עמי צדיק, יונתן ארליך, אדוארד קורצנשטיין, ד"ר שירלי אברמי
מרכז המחקר והמידע של הכנסת

ייעוץ מקצועי: פרופ' שמואל האוזר

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"



תוכן העניינים

1	כתב מינוי
2	דבר יו"ר הוועדה
	פרק א' – מסקנות והמלצות
4	1. מסקנות ועדת החקירה
5	2. המלצות ועדת החקירה
6	2.1 דרכי מדיניות בטווח הקצר : מדיניות להסדרת הפיקוח על עמלות
7	2.2 דרכי מדיניות בטווח הבינוני-ארוך : מדיניות להגברת התחרותיות
8	2.3 רפורמה בפיקוח על שוקי הבנקאות וההון
9	2.4 יישום המלצות ועדת החקירה והבקרה עליהן
	פרק ב' – ניתוח מידת הריכוזיות והתחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי
10	1. התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי
10	1.1. רקע
10	1.2. גישת המבנה : רמת הריכוזיות בשוק הבנקאות
12	1.3. גישת האיום התחרותי
13	1.4. סיכום
15	2. מגמות בשוק הבנקאי בישראל
15	2.1. מגמות המשפיעות על האיום התחרותי
16	2.2. מגמות המשפיעות על המבנה הריכוזי
16	3. חסמי כניסה ומעבר
16	3.1. רקע
17	3.2. חסמי כניסה רגולטוריים ומבניים
19	3.3. חסמי מעבר בין הבנקים
24	3.4. המשמעות של הסרת חסמי הכניסה
	פרק ג' – מבנה השירותים הבנקאיים בישראל
27	1. עמלות הבנקים
27	1.1. מבנה העמלות
27	1.2. מספר העמלות
29	1.3. מחירי העמלות
33	1.4. כפל עמלות
33	1.5. פערי מידע
34	1.6. מתאם תאריכים בהעלאת מחירים



34	1.7. רמת השירות הצרכני
35	2. ניתוח משקל העמלות בעסקי הבנקים
36	3. התפתחות בהסדרת עמלות הבנקים
36	3.1 פעילות בנק ישראל בתחילת שנות ה-90
36	3.2 פעילות ועדת הכלכלה בכנסת ה-16
38	3.3 פירוט "עסקת החבילה"
38	3.4 פעילות ועדת הכלכלה בכנסת ה-17
39	4. פניות הציבור לוועדת החקירה
פרק ד' – פיקוח על הבנקים בישראל ובמדינות מפותחות	
40	1. רגולציה של עמלות הבנקים במדינות המפותחות
42	2. פיקוח על מחירים – דיון
42	2.1 פיקוח על מחירים
43	2.2 פיקוח על עמלות הבנקים
44	3. פערי פיקוח על הבנקאות הקמעונאית
44	3.1 התאמת הפיקוח על הבנקים והאשראי לסביבה המשתנה
45	3.2 חיזוק הרגולציה העוסקת בעידוד התחרותיות
46	מקורות

נספחים

נספח א':	המלצות צוותי עבודה של בנק ישראל
נספח ב':	מצגת היועץ המקצועי של ועדת החקירה (פרופ' שמואל האוזר)
נספח ג':	מצגת רשות ההגבלים העסקיים (הגב' רונית קן)
נספח ד':	מצגת החשב הכללי (ד"ר ירון זליכה)
נספח ה':	מצגת איגוד הבנקים בישראל (מר משה פרל)
נספח ו':	מצגת בנק הפועלים (פרופ' ליאו ליידרמן)
נספח ז':	דוח המועצה הישראלית לצרכנות
נספח ח':	דוח אמון הציבור
נספח ט':	מכתבי ועדת החקירה לבנקים
נספח י':	דוח הצוות לבחינת התחרות הבנקאית במגזר משקי הבית (יולי 2004)
נספח י"א:	פרוטוקולים של דיוני ועדת החקירה

כתב מינוי

כתב המינוי של ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים

בתאריך 29 בנובמבר 2006 החליטה הכנסת להעביר לוועדת הכנסת את הצעתו של חה"כ אופיר פינס-פז להקים ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא עמלות הבנקים.

בתאריך 22 בינואר 2007 אישרה מליאת הכנסת, בהתאם לסעיף 22 לחוק-יסוד: הכנסת ולפרק חמישי 1 לתקנון הכנסת, את החלטת ועדת הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים ולהסמיך את ועדת הכלכלה לכהן כוועדת החקירה.

תפקידי הוועדה

- א. בחינת המערכת של עמלות הבנקים והרגולציה בנושא, תוך השוואות למערכות בנקאיות בעולם.
- ב. בחינת פעילותו וסמכויותיו של בנק ישראל בנוגע לעמלות הבנקים.
- ג. גיבוש המלצות לכנסת ולגופים המפקחים, לשינויי חקיקה ורגולציה בנושא עמלות הבנקים והפיקוח עליהן, הכול תוך שימת דגש על שקיפות מערכת העמלות והיותה מובנת לציבור לקוחות הבנקים ועל הגברת התחרות בין הבנקים.
- ד. טיפול בפניות ציבור בנושא עמלות הבנקים.

סמכויות

לוועדת החקירה יהיו הסמכויות הנתונות לוועדה קבועה של הכנסת בכל הנוגע לזימון, קבלת מידע וסדרי עבודה.

הרכב

ועדת הכלכלה בראשות חה"כ משה כחלון תכהן כוועדת החקירה הפרלמנטרית וחבריה יהיו חברי ועדת הכלכלה.

דין וחשבון

בגמר דיוניה תכתוב ועדת החקירה דין-וחשבון מסכם על תוצאות חקירתה ועל המלצותיה ותניח מסקנות על שולחן הכנסת.

דבר יושב-ראש הוועדה

ג' בתמוז תשס"ז

19 ביוני 2007

לכבוד
חברי הכנסת ה-17

שלום רב,

לפני כחצי שנה החליטה הכנסת על הקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים. ברקע החלטה זו עמדה התחושה שמשקי הבית בישראל משלמים מחיר גבוה מדי עבור שירותים בנקאיים. בעבר נעשו ניסיונות להסדיר את הנושא. כך, למשל, בכנסת ה-16, בעקבות דיונים בוועדת הכלכלה, הסכימו בנק ישראל, הבנקים וועדת הכלכלה על הנהגת סלי עמלות למשקי הבית. במקביל הסכימה ועדת הכלכלה להקפיא יוזמות חקיקה של חברי הכנסת בנושא. ואולם, בחודש אוקטובר 2006 שוב העלו הבנקים את העמלות שלא נכללו בסלים אלו, ונראה היה שהציבור מצפה מהכנסת ומהגופים המפקחים לפעול.

במהלך הכנסת ה-17 הניחו חברי הכנסת אמנון כהן, גלעד ארדן וחיים כץ על שולחן הכנסת הצעות חוק פרטיות שעניינן עמלות הבנקים. אחר כך הגיש חה"כ אופיר פינס-פז הצעה להקמת ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא. ב-22 בינואר 2007 החליטה מליאת הכנסת לקבל את הצעתה של ועדת הכנסת, בראשותה של חה"כ רוחמה אברהם, שוועדת הכלכלה בראשותי תשמש כוועדת חקירה פרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים.

במהלך פעילותה של ועדת החקירה הפרלמנטרית הנחנו חברי הכנסת ואנוכי הצעת חוק נוספת בהסתמך על החומר שהוצג לפני הוועדה ועל טיוטת הצעת החוק של בנק ישראל. ביום 18 ביוני 2007 הניחה גם הממשלה הצעת חוק מטעמה בנושא.

ועדת החקירה ניהלה דיונים רבים, ובמסגרתם הופיעו לפני נגיד בנק ישראל הפרופ' סטנלי פישר, המפקח על הבנקים מר רוני חזקיהו, הממונה על הגבלים עסקיים הגב' רונית קן, החשב הכללי הד"ר ירון זליכה, הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון מר ידן ענתבי, מנכ"ל איגוד הבנקים מר משה פרל, נציגי הבנקים, מומחים בתחום הבנקאות ומהאקדמיה ונציגי ארגוני צרכנים. ההמלצות בדוח המסכם מבוססות, בין היתר, על דבריהם בוועדה, על פניות רבות מן הציבור ועל לימוד הנושא בישראל ובשוקי בנקאות במדינות המערב, ובעיקר – הדרכים שבהן התמודדו מדינות המערב עם מצבים כאלה.

ברצוני להדגיש כי הבנקים הם חלק חשוב מן הכלכלה הישראלית והם תורמים תרומה חשובה להתפתחות הכלכלית של המשק. האיתנות הפיננסית של הבנקים ויציבותם חשובה לחברי הכנסת, לציבור ולכלכלה הישראלית. המלצות הוועדה, למיטב הבנתנו, לא רק שאינן פוגעות בעקרונות אלו, אלא אף מחזקות אותם.



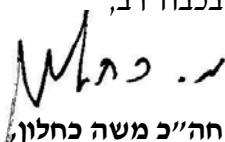
ועדת החקירה הגיעה למסקנה שמערכת הבנקאות בישראל סובלת מרמת ריכוזיות גבוהה ומרמת תחרותיות נמוכה בהשוואה למדינות אחרות. עקב רמת התחרותיות הנמוכה, הבנקים משתמשים בכוח השוק שלהם וגובים עמלות גבוהות יחסית ממשקי בית ומעסקים קטנים.

הדוח כולל המלצות מפורטות בדבר הדרך שבה ראוי להסדיר את השירותים הבנקאיים למשקי הבית ולהגביר את התחרותיות בשוק הבנקאות הקמעונאית בישראל. מרכיב חשוב בהמלצות האלה הוא הצורך בצמצום מספר העמלות, ביצירת רשימת שמות אחידה לעמלות ובהמשך מדיניות הצמצום של חסמי מעבר של לקוחות מבנק לבנק. כדי לצמצם את ההתערבות הרגולטורית למינימום הנדרש, אני סבור כי חלק מהצעדים הנדרשים להסדרה בחקיקה צריכים להיות זמניים, וכי יש לשוב ולבחון את השלכות השינויים כעבור זמן שייקבע.

לנוכח חשיבות הנושא, אנו מוצאים לנכון להמליץ בפני הכנסת ורשויות הפיקוח לפעול לאימוץ ההמלצות הכלולות בדוח זה בפרק זמן קצר ככל האפשר, ובכלל זה סיום הליכי החקיקה עוד במהלך מושב זה של הכנסת. אנו מעריכים כי יישומן של המלצות ועדת החקירה עשוי להניח את אבן הפינה לשיפור מצב הצרכנים בשוקי הבנקאות וההון בישראל, כמו גם לחיזוק המערכת הבנקאית.

אני מבקש להודות לכל הגורמים שהגישו חומר לוועדה והופיעו לפנייה. כמו כן, אני מודה למנהלת הוועדה הגב' לאה ורון ולצוות הוועדה, ליועצת המשפטית של הוועדה עו"ד אתי בנדלר, ליועץ המקצועי של הוועדה הפרופ' שמואל האוזר ולצוות מרכז המחקר והמידע של הכנסת שליווה את דיוני הוועדה, מר עמי צדיק, מר יונתן ארליך, מר אדוארד קורצנשטיין וד"ר שירלי אברמי.

בכבוד רב,



חה"כ משה כחלון,

יושב-ראש ועדת החקירה הפרלמנטרית

לעניין עמלות הבנקים

פרק א' – מסקנות והמלצות

ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים ישבה על המדוכה ארבעה חודשים, מפברואר עד יוני 2007. במהלך פעילותה אספה ועדת החקירה נתונים על מערכת הבנקאות בישראל ובמדינות המערב ושמעה עדויות רבות, ובכללן עדויות של נגיד בנק ישראל, המפקח על הבנקים בבנק ישראל, הממונה על ההגבלים העסקיים, החשב הכללי, הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון במשרד האוצר, נציגי הבנקים, מומחים מהאקדמיה ונציגי ארגוני צרכנים. כמו כן, קיבלה ועדת החקירה מאות מכתבים מלקוחות הבנקים ובהם פניות בנושאים הקשורים לעמלות הבנקים ולפערי הריבית, והיא ייחדה להם דיון.

ועדת החקירה התבקשה לבחון את ההיבט הצרכני של אותם מגזרים שבהם יש לבנקים כוח שוק רב, **קרי הבנקאות הקמעונאית**. הוועדה בחנה את ההיבט הצרכני של הבנקאות הקמעונאית בהשוואה למדינות המערב, ובכלל זה דרכי ההתמודדות של הרגולטורים.

1. מסקנות ועדת החקירה

- א. ועדת החקירה סבורה כי הבנקים הם חלק חשוב מכלכלת ישראל והם תורמים תרומה חשובה להתפתחות הכלכלית של המשק, וכי האיתנות הפיננסית של הבנקים חשובה לכלכלה ולחברה בישראל.
- ב. ועדת החקירה בחנה את מידת הריכוזיות של מערכת הבנקאות בישראל, את גובה העמלות ואת הקשר בין שני אלה לתחרות במערכת הבנקאות בישראל בהשוואה למדינות המערב. הממצאים שהוצגו בפני ועדת החקירה מעידים שמידת הריכוזיות של המערכת הבנקאית בישראל גבוהה ביחס לממוצע במדינות אלו.
- ג. ועדת החקירה מכירה בכך שריכוזיות במערכת הבנקאית אינה מעידה בהכרח על רמת התחרותיות בה, אך בהתחשב בממצאים שהוצגו לפני חברי הוועדה, הוועדה הגיעה למסקנה שרמת התחרותיות במערכת הבנקאות בישראל נמוכה בהשוואה למדינות המערב, ושחוסר התחרותיות מאפיין בעיקר את מגזר הבנקאות הקמעונאית.
- ד. ועדת החקירה מצאה כי העמלות הבסיסיות של הבנקים המושתות על משקי הבית בישראל גבוהות במידה ניכרת מהממוצע במדינות המערב במונחי הכנסה לנפש. אפשר לומר כי משקי הבית בישראל משלמים "עמלת חוסר תחרות" ברכישת שירותים בנקאיים.
- ה. ועדת החקירה מצאה כי מספר עמלות הבנקים בישראל גבוה יחסית, והוא גדל בעשור האחרון במידה ניכרת. בתעריפון הבנקים מאות עמלות, והדבר מגדיל את העמימות וחוסר השקיפות של עלות רכישת שירותי הבנק. נוסף על כך, לעתים יש סוגים שונים של עמלות לשירות בנקאי אחד (תופעה המכונה "כפל עמלות").



ו. **חסמי המעבר** הניצבים בפני הלקוחות המעוניינים לעבור מבנק לבנק עדיין גבוהים, למרות הוראה של המפקח על הבנקים בעניין זה, בעיקר בשל חוסר מודעות של הציבור, העדר נתונים בפיקוח על הבנקים בדבר ניידות הלקוחות, ובעקבות זאת – אכיפה לא מספקת.

ז. מנתונים שהוצגו לפני ועדת החקירה עולה כי מדינות המערב יישמו מאז ראשית שנות ה-80 **רפורמות לעידוד תחרות בשוק הבנקאות ותחרות מחוץ לשוק הבנקאות (כמו אשראי חוץ-בנקאי), ואילו בישראל לא נעשו די רפורמות משום שהמדיניות של הרגולטורים לא היתה אקטיבית די הצורך**. בעקבות זאת, רמת התחרותיות במערכת הבנקאות בישראל היא מהנמוכות במדינות המערב, כפי שבנק ישראל חוזר וקובע.

ח. 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**. יש לציין כי לאחרונה החל בנק ישראל לשפר את ההסדרה בתחום, בין השאר בהוראה לצמצום חסמי מעבר.

ט. ועדת החקירה מצאה כי לרמת התחרותיות הנמוכה בשוק הבנקאות יש השלכות נוספות שהיא לא עסקה בהן. יישום ההמלצות באופן שיביא לרמת תחרותיות גבוהה יותר עשוי להשפיע גם עליהן:

ט.1. **פערי ריבית גבוהים בין מגזר משקי הבית לבין המגזר העסקי**: הריבית שמשלמים לקוחות המגזר העסקי נמוכה מזו שמשלמים משקי הבית והעסקים הקטנים, שכן כוח השוק של הבנקים כלפי המגזר העסקי מוגבל (עקב קיומה של תחרות חוץ-בנקאית) וכושר המיקוח של לקוחות המגזר העסקי עדיף. פערים כאלה קיימים גם במדינות המערב; כמו כן, בעשור האחרון פערי הריבית בישראל ירדו בשל צמיחת שוק ההון החוץ-בנקאי.

ט.2. **רמת יעילות כלכלית נמוכה יחסית למדינות המערב**: מחירי שירותי הבנקאות הגבוהים בישראל אינם מתורגמים לשיעור רווחיות ממוצע גבוה לעומת הבנקים במדינות המערב, בעיקר בשל הוצאות שכר גדולות יותר והפרשה לחובות מסופקים גבוהה יותר מאשר במדינות המערב. הוועדה מבקשת לציין כי בשנים האחרונות חל שיפור ביעילות הבנקים בישראל, המתבטא הן בגידול בפריזון העובדים והן בירידה בשיעור ההפרשה לחובות מסופקים.

ט.3. **השפעות מקרו-כלכליות שליליות**: הקצאת האשראי הבנקאי בישראל היא ריכוזית, כלומר נתח האשראי של העסקים הקטנים ושל משקי הבית קטן יחסית. מצב זה מצמצם את התחרותיות בכלל המשק ואת אפשרויות הצמיחה של עסקים קטנים וזעירים, וכך מביא לרווחה חברתית נמוכה מהפוטנציאל המשקי במונחי תעסוקה ורמת חיים.

2. המלצות ועדת החקירה

נוכח הריכוזיות הגבוהה, העמלות הגבוהות יחסית והתחרות הנמוכה בשוק הבנקאות בישראל ביחס למדינות המערב, גיבשה ועדת החקירה המלצות לדרכי פעולה שיביאו לצמצום ממדי הבעיות הללו בדרכים של חקיקה, הסדרה והסכמה. בגיבוש ההמלצות הביאה ועדת החקירה בחשבון גם את העבודה שעשה צוות בבנק ישראל להסדרת השירותים הבנקאיים בישראל (נספח א').

אמצעי המדיניות המומלצים ישפיעו על המציאות בטווחי זמן שונים. לדוגמה, לצמצום רשימת העמלות ולפיקוח עליהן עשויה להיות השפעה מיידי, ואילו אמצעי מדיניות להגברת התחרותיות והסרת



מחסומי כניסה – צפוי שישפיעו בטווח הבינוני והארוך. המלצות ועדת החקירה מפורטות להלן לפי נושאים וטווחי זמן.

2.1 דרכי מדיניות בטווח הקצר: מדיניות להסדרת הפיקוח על עמלות

הממצאים שהוצגו לוועדה בדבר גובה העמלות והעדר תחרות מעידים על **שקיפות לא מספקת** ללקוחות, בעיקר בשל **ריבוי עמלות**, ועל הצורך **בפיקוח ממוקד** של רשות מקצועית. כדי להסדיר את הסוגיות שהתעוררו בנושא העמלות, ועדת החקירה ממליצה על הדרכים שלהלן:

א. לדעת ועדת החקירה, יש להנהיג **פיקוח ממוקד על מחיר מרבי של כמה עמלות**, לתקופה קצובה שתיקבע.

ועדת החקירה שקלה את היתרונות ואת החסרונות של פיקוח על גובה העמלות, בהתחשב בעובדה שהניסיון בארץ ובעולם בפיקוח על מחירים מעיד שפיקוח מסוג זה אינו יעיל לאורך זמן. עם זאת, מכיוון שבעיית חוסר התחרותיות אינה פתירה בטווח הקצר, ועדת החקירה מעריכה שהיתרונות של פיקוח קצר-מועד על גובהן של חלק מהעמלות עולים על החסרונות. עוד ממליצה הוועדה להעביר את הסמכות לפיקוח על מחירי השירותים הבנקאיים מהמפקח על המחירים במשרד התמי"ת לידי בנק ישראל.

ב. בלי לפגוע באמור בסעיף א', ועדת החקירה מציעה **לבנקים להגיע להסדר וולונטרי עם המפקח על הבנקים**, בדומה להסדרים הקיימים בכמה מדינות בעולם. אם הסדר שכזה ייערך לאחר תיקוני החקיקה המתבקשים, הוא **עשוי לייתר את הצורך בהפעלת הסמכויות שיינתנו לבנק ישראל בחקיקה** לפיקוח על גובה העמלות. הסדר זה עשוי לכלול את המרכיבים האלה: מתן אפשרות לפטור מעמלות בסיסיות עבור חשבון עם יתרת זכות שתיקבע; מתן אפשרות לפטור מעמלות לאוכלוסיות מוחלשות כגון מקבלי קצבאות, ניצולי שואה ועולים חדשים בעלי הכנסות נמוכות.

ג. ועדת החקירה ממליצה לקבוע **רשימה אחידה של שירותי בנקאות קמעונאית** לכל הבנקים, שבה שמות זהים לכל עמלה. הרשימה תכלול רשימת משנה למגזר משקי הבית.

ד. ועדת החקירה ממליצה כי בנק ישראל יורה על **צמצום ניכר של מספר העמלות במגזר הבנקאות הקמעונאית** (משקי הבית, בנקאות פרטית ועסקים קטנים¹). הוועדה סבורה שצמצום מספר העמלות יגביר את השקיפות ויביא לצמצום ממדיה של תופעת כפל העמלות – סוגים שונים של עמלות לשירות בנקאי אחד.

ועדת החקירה תכננה לצרף לדוח זה נספח ובו הצעה לרשימה מוסכמת של עמלות, אולם בשל הזמן הקצר והרצון לסיים את דוח ועדת החקירה בהקדם, הוועדה מחליטה להניח על שולחן הכנסת את הדוח המסכם, ולאחר מכן היא תשקול, בתיאום עם בנק ישראל ועם הבנקים, להניח על שולחן הכנסת כנספח לדוח רשימה מפורטת של העמלות.

¹ עסק קטן – עוסק בעל מחזור כספי שנתי עד לרמה שתיקבע על-ידי בנק ישראל.

- ה. ועדת החקירה ממליצה למפקח על הבנקים ליצור **מדד עמלות משקי בית** למדידת תעריפי העמלות ששילמו משקי הבית בכל בנק. המפקח על הבנקים יפרסם את המדד אחת לרבעון, והדבר עשוי לתרום להגברת התחרות ולניידות לקוחות בין הבנקים.
- ו. ועדת החקירה ממליצה למנוע תופעה של **כפל עמלות** – סוגים שונים של עמלות לשירות בנקאי אחד. בהקשר זה, הוועדה ממליצה לבנק ישראל לבחון איסור גביית עמלה בגין עסקאות שער (כגון פיקדונות, הלוואות והמרות מט"ח), כדי שהריבית או הפרשי השער יכללו את כל עלויות השירות. כך יוכל הצרכן לקבל מחיר כולל אחד לפעולה אחת ולהשוות בנקל בין הספקים.
- ז. ועדת החקירה מאמצת את המלצת בנק ישראל ליצור **כמה זגמים של חשבון עו"ש** (בסיסי, מורחב, ערוץ ישיר) אשר בהם תיגבה עמלת ניהול חודשית אחת ולהטיל פיקוח על מחיר ניהול חשבון בסיסי שנעשה בו מספר מצומצם של פעולות בחודש.
- ח. ועדת החקירה מאמצת את המלצת בנק ישראל להמשיך במדיניות של **צמצום חסמי המעבר** של הלקוחות מבנק לבנק, נוסף על צעדים שכבר ננקטו במסגרת הוראת ניהול בנקאי 432. נוסף על כך, הוועדה ממליצה לנקוט צעדים במטרה להגביר את מודעות הציבור, לחזק את האכיפה וליצור מדדים לבקרה שוטפת של ניידות הלקוחות. כמו כן, הוועדה ממליצה לחייב את הבנקים לתת ללקוח דוח תקופתי על מצבו הפיננסי שלו לפי אמות מידה והוראות שיקבע בנק ישראל. גם צעד זה עשוי להקל על לקוחות את הליכי המעבר בין הבנקים.
- ט. ועדת החקירה ממליצה לגופים הרגולטוריים, בעיקר לבנק ישראל ולממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון, לקיים **שיתוף פעולה הדוק בפיקוח על יחסי ספק-לקוח בשווקים הפיננסיים** ולמסד שיתוף פעולה זה **בנהלים קבועים**.

2.2 דרכי מדיניות בטווח הבינוני-ארוך: מדיניות להגברת התחרותיות

- א. **המשך פיתוח שוק הון חוץ-בנקאי כמקובל במדינות המפותחות**: שוק הון חוץ-בנקאי מגוון את מקורות המימון של החברות ומשקי הבית, מקטין את תלותם באשראי הבנקאי ומפחית את הדומיננטיות של הבנקים בשוק ההון. המשך פיתוחו של שוק הון חוץ-בנקאי מצריך בעיקר הקלה ברגולציה בשוק ההון והתאמתה לשינויים בענף, למשל עידוד האפשרות של חברות ביטוח, של בתי השקעות, של רשתות שיווק ושל גורמים אחרים לתת אשראי למשקי בית ולעסקים קטנים.
- ב. **התרת פעילות בנק הדואר בשוק הבנקאות הקמעונאית**: בכמה מדינות מפותחות (ובהן הולנד, גרמניה, איטליה ויפן) הרגולטור מעודד את פעילות בנק הדואר בשוק הבנקאות הקמעונאית כדי להגביר את התחרותיות. במדינות אלו חלקו של בנק הדואר בשוק זה הוא יותר מ-10%, וכניסתו לשוק שיפרה את מצב הצרכנים. כניסת בנק הדואר בישראל לשוק הבנקאות הקמעונאי תאפשר מתן שירותים בנקאיים ללקוחות שכיום נמצאים מחוץ למערכת הבנקאות מסיבות שונות, ובכללם שירותי עו"ש ללקוחות בעלי הכנסה נמוכה ואשראי לעסקים זעירים.
- ועדת החקירה דורשת מהממשלה ומבנק ישראל להחיש את הפעולות לגיבוש תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום המלצה זו.**

- ג. **הנהגת רפורמות מבניות בשוק הבנקאות:** קידום רפורמות מבניות נוספות (דוגמת רפורמת בכר) לשם הקטנת כוח השוק של הבנקים במגזר הקמעונאי. למשל, עידוד יצירת ערוצי הפצה חלופיים לבנקים במקטעי השוק השונים, ובכלל זה אשראי קמעונאי, קנייה ומכירה של קרנות נאמנות וניירות ערך ושירותי מט"ח.
- ד. **הנמכת מחסומי הכניסה הרגולטוריים** ועידוד בנקים חדשים – מקומיים וזרים – המבקשים להיכנס לשוק הבנקאות, ובהם בנקים מקוונים.
- ה. **הקטנת הריכוזיות באמצעות העדפת בנקים בינוניים וקטנים:** ועדת החקירה ממליצה לשקול דרכים לחיזוק הבנקים הבינוניים והקטנים כדי להגביר את התחרותיות בתחום הבנקאות.
- ו. **הפרדה בין הבעלות על הבנקים לבין הבעלות על חברות כרטיסי אשראי:** כרטיסי האשראי הם חלופה לאשראי חוץ-בנקאי למשקי הבית, ושליטת הבנקים בחברות כרטיסי אשראי מקטינה את התחרות באשראי הקמעונאי. הפרדה כזאת, המחייבת התאמה רגולטורית, תביא להגדלת כוחם של שחקנים בשוק האשראי החוץ-בנקאי, ובתוך כך תביא להקטנת הריכוזיות הקיימת כיום באשראי הקמעונאי בישראל.

2.3 רפורמה בפיקוח על שוקי הבנקאות וההון

ועדת החקירה מצאה כי מההיבט הצרכני יש צורך בשינוי מבני בפיקוח של רשויות הפיקוח על שוקי הבנקאות וההון, כפי שמפורט להלן.

א. **יציבות מול היבט צרכני:** הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל רואה את עצמו כיום אחראי, בראש ובראשונה, ליציבות הבנקים. ועדת החקירה מצאה כי בעשורים האחרונים נתן המפקח על הבנקים ביטוי-יתר לאינטרס היציבות, בעוד ההיבט הצרכני זכה להתייחסות חלקית. ועדת החקירה מצאה כי במדינות מפותחות רבות חל שינוי בהיבטי הפיקוח (בעידוד ארגון המדינות המפותחות – ה-OECD). יתרה מזו, הגדלת התחרותיות במערכת הבנקאית משמשת גם היא אמצעי להשגת יציבות.

נוסף על כך, הגדלת מספר הבנקים במשק תפזר את הסיכון של לקוחות המערכת הבנקאית ושל המשק.

ועדת החקירה ממליצה לבחון את שאלת תפקידיו של בנק ישראל כממונה הן על **היציבות** במערכת הבנקאית והן על **זכויות הצרכנים**. הוועדה ממליצה על הקמת יחידה נפרדת ועצמאית בבנק ישראל שתעסוק ביחסי בנק-לקוח. אם תוקם רשות פיקוח פיננסית אחת בעתיד, כאמור להלן, תהיה יחידת בנק-לקוח יחידה עצמאית ברשות זו.

ב. **פערי פיקוח על ספקי אשראי שונים:** בשנים האחרונות חל גידול של ממש בשוק האשראי החוץ-בנקאי בישראל, והוא הואץ לאחר יישום רפורמת בכר. התפתחות זו הגדילה את ההיבט התחרותי בשוק הבנקאות. מנגד, התפתחות זו מבליטה את הפערים בין הרגולטורים בפיקוח על התיווך הפיננסי – המפקח על הבנקים, הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון והרשות לניירות ערך. פערי הפיקוח באים לידי ביטוי בחוקים, בהוראות ובנהלים שונים, במשאבי פיקוח שונים ולעתים אף במדיניות לא אחידה בנוגע לאותם גופים.

ועדת החקירה ממליצה לבחון את הצורך ברפורמה בפיקוח על התיווך הפיננסי בישראל. הדרכים להנהגת רפורמה בפיקוח הן הקמת רשות פיקוח פיננסית אחת אשר תחזיק בכל סמכויות הפיקוח והאכיפה בשוק ההון והבנקאות; איחוד חלקי של הרשויות הקיימות; הקמת פדרציה של מפקחים בראשות מפקח-על; השארת המבנה המבוזר על כנו בתוספת קביעת נהלים לתיאום מחייב בין המפקחים.

ג. **סמכויות הרשות להגבלים עסקיים:** ועדת החקירה ממליצה לבחון את האפשרות לתת סמכויות הסדרה לרשות להגבלים עסקיים נוסף על הסמכויות שיש בידיה היום. כיום הרשות להגבלים עסקיים בישראל עוסקת בעיקר באכיפה של חוקי התחרותיות (כגון אישור מיזוגים ומניעת הגבלים עסקיים וקרטלים). חלק מהמוסדות המקבילים במדינות המפותחות, לעומת זאת, עוסקים גם בהסדרה של שווקים, ובכלל זה בחינת רמת התחרותיות וייזום פעולות להגברתה.

2.4 יישום המלצות ועדת החקירה והבקרה עליהן

יישום חלק מהמלצות ועדת החקירה מחייב עיגון בחקיקה. מרבית המלצות המפורטות בסעיף 2.1 כלולות בהצעות החוק המונחות על שולחנה של ועדת הכלכלה. בשל השלכותיהן לטווח הקצר, ועדת החקירה ממליצה לקדם את הליכי החקיקה ללא השהיה מיותרת.

נוסף על כך, ועדת החקירה ממליצה לחייב בחקיקה את המפקח על הבנקים לדווח מעת לעת לוועדת הכלכלה של הכנסת על אמצעים שננקטו בנושאים שבהם דנה ועדת החקירה והם בתחום סמכותו.

ועדת החקירה קוראת לממשלה לנהל דיונים בהמלצות ועדת החקירה הפרלמנטרית בתוך שלושה חודשים, להסיק מסקנות ולהורות לרגולטורים לפעול לפיהן, או לקדם הליכי חקיקה ככל שנדרש כדי לקדם את יישום המסקנות.

ועדת הכלכלה תקיים מעקב אחר יישום החלטותיה של ועדת החקירה הפרלמנטרית.

פרק ב' – ניתוח מידת הריכוזיות והתחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי

1. התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי

1.1 רקע

שוק הבנקאות הוא **לב הכלכלה**, שכן הוא מופקד על כספי משקי הבית והמגזר העסקי ועל התיווך הפיננסי בין חוסכים למשקיעים. מערכת הבנקאות משמשת, מצד אחד, מקור מימון להשקעות ולצמיחה, ומצד שני – גוף חיסכון עיקרי במשק. לפיכך, ריכוזיות-יתר וחוסר יעילות בתפקוד המערכת הבנקאית מקטינים את היעילות של כלל המשק, מעלים את דמי התיווך הפיננסי ואת עמלות הבנקים ופוגמים בהקצאת המקורות במשק. הרגולטורים, בעיקר בנק ישראל ומשרד האוצר, אחראים להגברת היעילות והתחרותיות בשוק תוך שמירה על יציבות הבנקים.

בסוף שנת 2005 פעלו במערכת הבנקאות בישראל 23 תאגידים בנקאיים בתחומי הבנקאות השונים, ובהם שני בנקים זרים. ואולם, עיקר הפעילות בשוק הבנקאות בכלל, ובשוק הבנקאות הקמעונאית בפרט (משקי בית ועסקים קטנים), היא של חמש קבוצות בנקאיות גדולות, שחלקן בשוק הוא כ-95%: בנק הפועלים (30.1% מהנכסים), בנק לאומי (30.1%), בנק דיסקונט (17.1%), בנק מזרחי-טפחות (9.5%) (והבנק הבינלאומי הראשון (7.9%).

שוקי הבנקאות בעולם מתאפיינים **בתחרות של מעטים** (תחרות אוליגופוליסטית), בשל מחסומי כניסה רגולטוריים ומבניים. להלן נדון ברמת התחרותיות בשוק הבנקאות בישראל, ובתוך כך נדון בשתי הגישות העיקריות לאומדן רמת התחרותיות בשוק הבנקאות:²

- **גישת המבנה** – הקשר בין מבנה השוק לבין רווחיות הבנקים. לפי גישה זו יש מתאם הפוך בין רמת הריכוזיות בשוק הבנקאות (כלומר משקל הבנקים הגדולים) ובין רמת התחרותיות בו;
- **גישת האיום התחרותי** – פוטנציאל התחרות מחוץ לשוק. לפי גישה זו ייתכן מצב שבו שוק הבנקאות יתאפיין בריכוזיות גבוהה, ועם זה גם רמת התחרותיות בו תהיה גבוהה.

1.2 גישת המבנה: רמת הריכוזיות בשוק הבנקאות

יש שני מדדים עיקריים לבחינת רמת הריכוזיות בשוק הבנקאות:

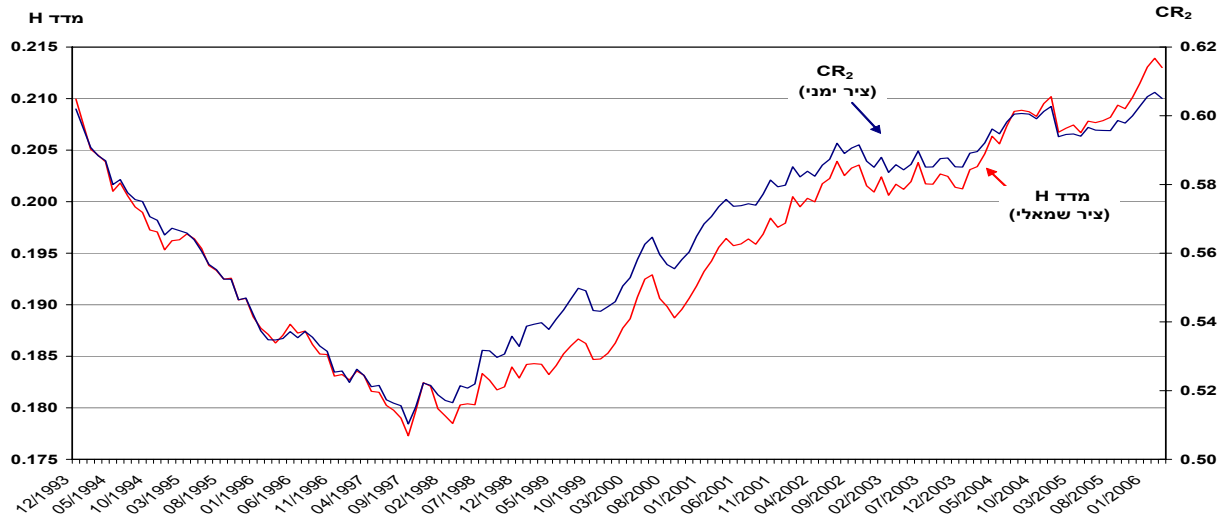
- **מדד הרפינדל (H)** – המוגדר כסכום הריבועים של נתחי האשראי של כל בנק בסך האשראי;
- **מדד CR₂** – מדד המשקף את משקלם (באחוזים) של שני הבנקים הגדולים בשוק. נהוג למדוד באופן דומה גם את משקלם של שלושת או חמשת הבנקים הגדולים בשוק (CR₃ ו-CR₅ בהתאמה).

מסקירת רמת הריכוזיות בישראל בשנים האחרונות עולה כי בשנת 1997 חל מפנה: עד שנת 1997 **ירדה רמת הריכוזיות בשוק הבנקאות** בשל רפורמות בשוקי ההון והמט"ח, ובכללן יציאה הדרגתית של הממשלה מהתיווך הפיננסי וחשיפת שוק ההון לתנועות הון זרות; מאז שנת 1997 **רמת הריכוזיות בשוק הבנקאות עולה**, כנראה עקב האצת תהליך ההפרטה (שבמסגרתה העניקו הבנקים הגדולים אשראי בהיקף גדול למשקיעים פרטיים).

² הנתונים בפרק זה מבוססים על בנק ישראל, בחינת מחירי השירותים הבנקאיים – המלצות צוותי העבודה, 22 בינואר 2007, וכן דוד רוטנברג, התחרות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחולל – מאמרים לדיון, הפיקוח על הבנקים, יחידת המחקר, בנק ישראל, מאי 2005.

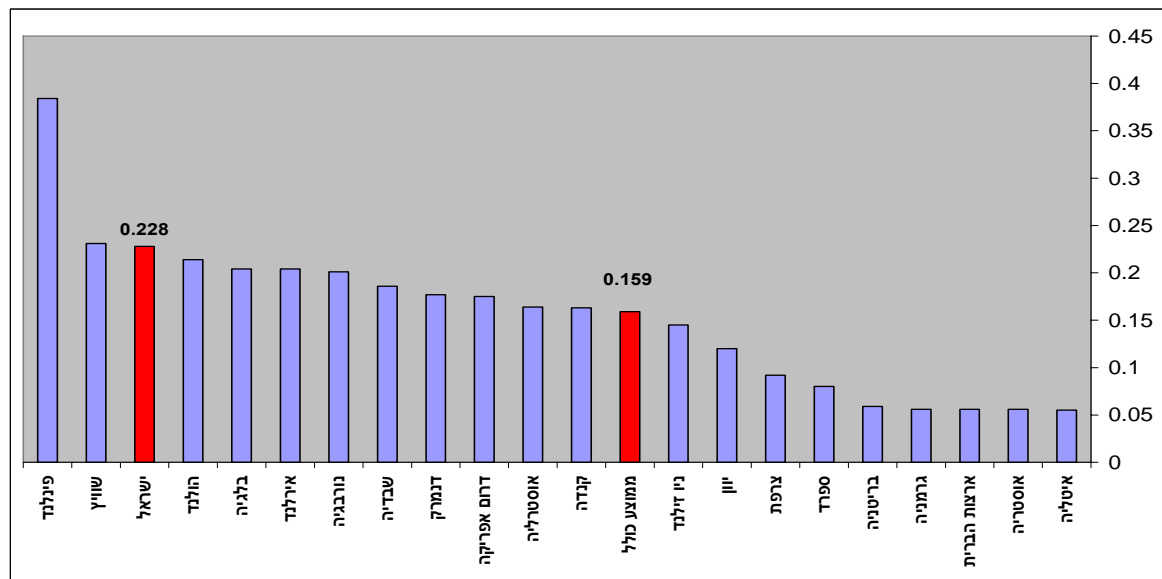


גרף 1: רמת הריכוזיות של מערכת הבנקאות בישראל לפי המדדים CR₂ ו-H



השוואה בין-לאומית מלמדת על רמת ריכוזיות גבוהה יחסית של שוק הבנקאות בישראל: בשנת 2003 היה ערך מדד H בישראל 0.228, לעומת 0.159 במוצע בשאר המדינות הנסקרות (ראו גרף 2).

גרף 2: רמת הריכוזיות בשוק הבנקאי לפי מדד הרפינדל (H) – השוואה בין-לאומית (2003)



שימוש במדד CR₃, הבוחן את משקל הנכסים של שלושת הבנקים הגדולים בכלל השוק, ובמדד המחשב את מספר הבנקים ל-100,000 תושבים, מעלה ממצאים דומים. לפי גישת המבנה יש מתאם הפוך בין רמת הריכוזיות ובין רמת התחרותיות. קשר זה

רמת הריכוזיות בשוק הבנקאי לפי מדדים אחרים

המדינה	CR ₃	בנקים ל-100,000 תושבים
ישראל	76%	0.4
מדינות המערב	61%	1.6



מתקיים ממגוון סיבות, ובהן העובדה שהיכולת לקבוע מחירים גבוהים יותר גדלה כאשר גורמים מעטים פועלים בשוק. התוצאה היא רווח מונופוליסטי – ככל שהשוק ריכוזי יותר כך רמת הרווחים של הבנקים תהיה גבוהה יותר לעומת רווח של שיווי משקל תחרותי.

ואומנם, במחקרים שנעשו בישראל נמצא קשר חיובי מובהק בין הריכוזיות בשוק הבנקאי ובין רווחי הבנקים, כלומר, נמצא כי הריכוזיות בישראל מאפשרת לבנקים לנצל את כוח השוק שלהם כדי להגיע לרווח גבוה בהשוואה לרווח בשוק תחרותי. יתרה מזו, נמצא כי המגזר העיקרי שמולו הבנקים מפעילים את כוח השוק שלהם הוא מגזר הבנקאות הקמעונאית (ותופעה זו רווחת בעולם). הממצא האחרון אינו מפתיע, שכן הלקוח בשוק שבו התחרותיות נמוכה הוא במידה מסוימת "לקוח שבוי" משום שהבנקים האחרים מציעים לו שירותים ומחירים דומים (הדבר גורם לחוסר מוטיבציה של לקוחות להחליף בנק - תופעה המכונה אדישות רציונלית).

1.3 גישת האיזון התחרותי

לפי גישה זו רמת התחרותיות בשוק נקבעת על-פי האיזון התחרותי על הבנקים. לפיכך, ייתכן שתתקיים רמת תחרותיות גבוהה גם בשוק בנקאות ריכוזי שבו מספר השחקנים קטן. ואולם, רמת תחרותיות גבוהה בשוק ריכוזי (כמו בישראל) תושג רק אם יתקיימו תנאים אלו: מחסומי כניסה נמוכים; מדיניות פיקוח גמישה בכל הקשור לכניסת בנקים זרים ובנקים אינטרנטיים; הגבלות מצומצמות על פעילות הבנקים בשוק ההון; שוק הון חוץ-בנקאי מפותח.

הולנד – מבנה שוק ריכוזי ורמת תחרותיות גבוהה

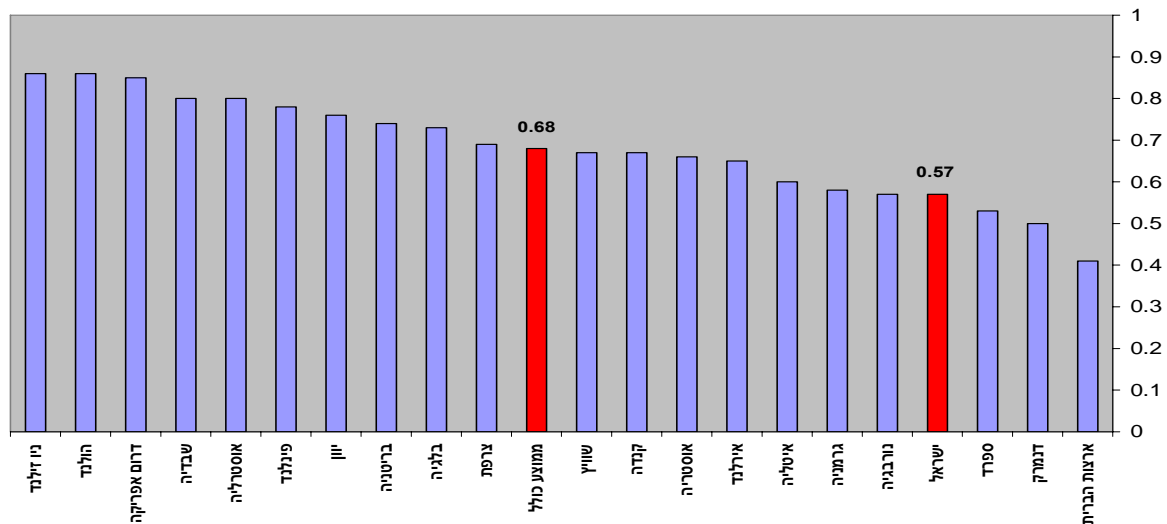
רמת הריכוזיות בשוק הבנקאי בהולנד דומה לזו שבישראל (גרף 2), אולם שוק הבנקאות בהולנד הוא אחד התחרותיים במדינות המפותחות (גרף 3). תופעה זו נובעת מכך שהבנקים הגדולים בהולנד חשופים לאיזון תחרותי גבוה, והשוק החוץ-בנקאי בה מפותח, עקב רפורמות להגברת התחרותיות. יצוין כי מצב זה אופייני גם למדינות נוספות, ובייחוד פינלנד ושווייץ.

מדד עיקרי לבחינת רמת התחרות הוא מדד P-R³. כפי שאפשר לראות בגרף 3, רמת התחרות בישראל נמוכה בהשוואה למדינות המפותחות.

גרף 3: רמת התחרות בענף הבנקאות – השוואה בין-לאומית (1993-2004)

³ מדד זה נבנה על בסיס מודל שנובע – בשיווי משקל – משינוי במחירי גורמי הייצור. המדד מחושב כסכום הגמישויות של הפדיון בהשוואה למחירי גורמי הייצור. ככל שהמדד קרוב ל-1 – רמת התחרותיות גבוהה יותר.





1.4 סיכום

מהנתונים שהוצגו עולה כי רמת התחרותיות בישראל נמוכה בהשוואה למדינות המערב בשני מדדים:

- רמת ריכוזיות גבוהה, המתורגמת לשוק לא תחרותי אשר מאפשר לבנקים לנצל את כוח השוק שלהם כדי לקבוע מחירים גבוהים מהמחירים בשוק תחרותי יותר.
- האיום התחרותי על הבנקים בישראל אינו גבוה בהשוואה למדינות המפותחות.



אפשר לראות כי הקטנת משקל הבנקים הגדולים אינה הדרך היחידה להעלות את רמת התחרותיות, ואפשר להשיג זאת גם באמצעות מדיניות לעידוד האיום התחרותי על הבנקים, כפי שנעשה בהולנד ובפינלנד.



נציגי הגופים שהעידו בפני ועדת החקירה תומכים בניתוח זה (חוץ מחלק מנציגי הבנקים). היתה בקרבם תמימות דעים בדבר רמת הריכוזיות הגבוהה בשוק הבנקאות, ועל-פי רוב גם בדבר רמת התחרותיות הנמוכה שמאפיינת את השוק, כפי שמפורט להלן.

המפקח על הבנקים, **מר רוני חזקיהו**, סיכם בדיון בוועדת החקירה הפרלמנטרית ממצאי מחקר שערך בנק ישראל בנושא זה:

"במסגרת המחקר שעשינו, שהיה יסודי מאוד – הוא בדק את מה שקורה בכל העולם וגם בישראל – הגענו למסקנה ברורה שיש **כשל תחרות במערכת הבנקאית**. יש כשל תחרות בתוך המערכת הבנקאית ומחוץ למערכת הבנקאית [...] הדגשנו שהכשל הוא בולט בנושא של המגזר הקמעונאי, מגזר משקי הבית".

חזקיהו ציין כי חוסר התחרותיות נובע משלושה מאפייני שוק: מספר קטן יחסית של בנקים; נוכחות דלה של בנקים זרים; השוק החוץ-בנקאי אינו גורם מאיים על המערכת הבנקאית.

המפקח על הביטוח, **מר ידין ענתבי**, התפלא שנושא זה נתון בוויכוח:

"אני חושב שרק בתחום הבנקאות, שזה ענף לא כל כך ברור, יכול להתקיים בשנת 2007 דיון הזוי כזה האם הוא ענף ריכוזי או ענף לא ריכוזי, האם הוא ענף תחרותי או לא תחרותי. נכתבו על זה עשרות מאמרים, ישבו על זה אין-סוף ועדות, ועדיין בשנת 2007 – אמנם בתחילתה – מקיימים דיון האם ענף הבנקאות הוא ריכוזי או לא ריכוזי".

הממונה על ההגבלים העסקיים, **גב' רונית קן**, ציינה בדיון נוסף של ועדת החקירה הפרלמנטרית:

"התיאוריה הכלכלית מראה על קשר הדוק בין רמת ריכוזיות גבוהה להעדר תחרות, זאת בהינתן חסמי כניסה ומעבר גבוהים בשוק מסוים".

לפי נתונים שהציגה קן לוועדה, אחת התוצאות של חוסר התחרותיות בשוק הבנקאות היא היווצרות של התופעה הפסולה של **מתאם בין מועדי העלאת העמלות הנפוצות של הבנקים**.

החשב הכללי, **ד"ר ירון זליכה**, ציין בפני ועדת החקירה כי יש ענפים בשוק הבנקאות שהתחרותיות בהם גבוהה, בעיקר במגזר העסקי, אך מולם יש ענפים שתחרותיות כזאת לא מתקיימת בהם בגלל הריכוזיות הגבוהה.

"כאשר מסתכלים מקרוב, אנחנו רואים שיש ענפים מסוימים בתוך מערכת הבנקאות שסובלים מריכוזיות גבוהה ביותר, לא הריכוזיות הממוצעת שמוצגת בענף הבנקאות הכללי – אלא **ענפים מסוימים סובלים מכשלי שוק דרמטיים וחזקים שהופכים את הענף הספציפי לענף סופר-ריכוזי**; לא ריכוזי אלא סופר-ריכוזי. אחד הענפים הבולטים ביותר בתחום הזה הוא ענף הבנקאות הקמעונאי, קרי, משקי הבית".

זליכה הרחיב את הדיבור על ההשלכות של התחרותיות הנמוכה בשוק הבנקאות:

"ההשלכות של העדר התחרותיות במערכת הבנקאות הן בכמה מישורים. ראשית, מרווחי הריבית, כפי שראינו, גבוהים מאוד. שנית, **העלאות התעריפים והריביות הן מקבילות**, מה שמראה שיש פה גורם אחד או שניים שסוחב את האחרים והוא שולט בשוק. הדבר השלישי הוא שיש לנו **לקוחות שבויים**. הדבר הרביעי – שאין כל תמריץ לפיתוח מכשירים פיננסיים חדשים, וזאת עילה בולטת להעדר תחרות. הבעיה היא לא במספר המתחרים אלא בכשלי שוק נקודתיים שמונעים מחלק ניכר מהמתחרים להתחרות בצורה אמיתית".

נגיד בנק ישראל, **פרופ' סטנלי פישר**, סיכם כך בעדותו בפני ועדת החקירה הצורך בקידום תחרותיות במגזר משקי הבית:

"המערכת הפיננסית עברה שינויים רבים מסוף שנות ה-80. מדובר בהוצאת הממשלה מהמעורבות המסיבית שהיתה לה בשוק ההון, הסרת חסמים וביצוע ליברליזציה, שינויים במערכת המיסוי, ולאחרונה – הפרדה בין הבנקים לקרנות הנאמנות וקופות הגמל, שהיו תחת ניהולם (רפורמת בכר). השינויים היו רבים וחשובים, אבל בצד הקמעונאי חשוב להגביר את התחרות בין הבנקים. כעת, כפי שהזכרתי, אנו בבנק ישראל בוחנים דרכים חדשות להגברת התחרות במערכת הבנקאות, עם דגש על מגזר משקי הבית".

יש לציין כי נציג בנק הפועלים, **פרופ' ליאו לייזרמן**, טען בפני ועדת החקירה שרמת הריכוזיות הגבוהה בשוק הבנקאות אינה מתורגמת לרמת תחרותיות נמוכה:

"אם נשווה את ישראל לקבוצות ההתייחסות, הממצאים של בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, הם שבישראל מידת התחרותיות דומה למה שקיים במדינות ההתייחסות. בהקשר הזה הייתי אומר ריכוזיות כן, תחרותיות גם כן...".

נציגי הבנקים הבינוניים הביעו עמדה שונה מעט וציינו את הצורך להגדיל את משקלם של הבנקים הבינוניים לעומת הבנקים הגדולים כפתרון אפשרי לחוסר התחרותיות. כך למשל העיד מנכ"ל בנק מזרחי-טפחות (9.5% מהשוק), **מר אלי יונס**, בפני הוועדה:

"דרך יעילה היא לעסוק בעניין בטווח הקצר ובטווח הארוך. בטווח הקצר יש הצעת החוק, שנדמה לי שהיא אחת מהצעות חוק רבות. **בטווח הארוך כדאי לעסוק בתחום התחרותיות בנושא מרכזי**. תחום התחרותיות הוא המאזן העיקרי".

לחיזוק דבריו ציטט יונס מתוך מחקר של יחידת המפקח על הבנקים בבנק ישראל:⁴

"מבחינת השפעתו של השינוי במבנה הנוכחי על רווחת הציבור נמצא, כי **הגדלת החלק של הבנקים הבינוניים במערכת על חשבון חלקם של הבנקים הגדולים והקטנים תעלה את רווחת הציבור**".

גם מנכ"לית הבנק הבינלאומי (7.9% מהשוק), **גב' סמדר ברבר-צדיק**, ציינה כי מדיניות של מתן עדיפות רגולטורית לבנקים הבינוניים תגרום להגדלת התחרותיות בשוק:

"אנחנו השקענו סכום לא מבוטל ברכישת בנק ובשנה שעברה קנינו בנק נוסף, את בנק אוצר החייל, בו השקענו 700 מיליון שקלים. **רכשנו 200,000 לקוחות, שעבורנו זה גידול עצום וממקם אותנו נכון מבחינה תחרותית**. זה שהשקענו בבנק אוצר החייל, זו השקעה שלנו, אבל בפועל היא לא היתה מתאפשרת ללא התערבות הרגולטור.

"...הבנקים הבינוניים והבנקים הגדולים יגיעו לתחרות בנקודה שווה להתחלה, ואין ספק שבאותה נקודה הבנקים הגדולים יתפסו את פלח השוק שלהם היום. **כל מה שאנחנו מבקשים מכך זה קדימות** – אנחנו מוכנים להשקיע בקדימות הזאת – ובעצם לייצג אותנו בקפיצה יותר רצינית לתחרות. הקדימות היא בכל התחומים שהוזכרו כאן קודם ואני לא צריכה לחזור

⁴ ע. ברנע, י. פרוש, ה. קונפורטי, "סוגיות המבנה האופטימלי של מערכת הבנקאות בישראל", סוגיות בבנקאות, יוני 2001.



עליהם – זה נושא הפנסיה כמובן, אבל שנתיים זו תקופה קצרה מדי, הנושא של המכרזים על הלקוחות הייעודיים והנושא של משיכת הבנקים הקטנים לכיוון הבנקים הבינוניים".

2. מגמות בשוק הבנקאי בישראל

בשנים האחרונות חלו כמה תהליכים ושינויים גולטוריים אשר השפיעו על **רמת האיום התחרותי** על שוק הבנקאות בישראל ועל **המבנה הריכוזי** שלו, כפי שמתואר להלן.

2.1 מגמות המשפיעות על האיום התחרותי

בשנים האחרונות **שוק ההון החוץ-בנקאי** (הבורסה, חברות הביטוח, קופות הגמל, אשראי מבנקים בחו"ל וגיוס הון משוקי הון בחו"ל) צמח במהירות, ונתח האשראי החוץ-בנקאי בשוק האשראי העסקי גדל מ-26.7% בסוף שנת 2004 ל-42.5% ביוני 2006. מגמה זו מביאה להקטנת הריכוזיות בשוק האשראי, ויש לה שתי השפעות עיקריות על שוק הבנקאות:

השפעה ישירה: גידול ניכר בתחרותיות באשראי למגזר העסקי, בעיקר לעסקים הגדולים;

השפעה עקיפה: הבנקים נתקלים בתחרות במגזר העסקי ומאבדים נתחי שוק, ועל כן בעקיפין **גוברים הלחצים התחרותיים במגזר הבנקאות הקמעונאית**.

יש לציין כי מתן אפשרות לגופים חוץ-בנקאיים, כגון חברות ביטוח, לתת אשראי למשקי בית יביא לתחרות ישירה גם במגזר זה.

הגורמים העיקריים להתפתחות שוק האשראי החוץ-בנקאי:

- **רפורמת בכר להפרדת קופות הגמל וקרנות הנאמנות** מהבנקים, שיישומה החל בשנת 2005;
- **צמצום הנפקת איגרות חוב מיועדות בידי הממשלה** לקרנות הפנסיה והסרת ההגבלות על השקעות של קופות גמל בשוק ההון;
- **הירידה בגירעון הממשלתי** מאז שנת 2003, שהביאה לצמצום בהיקף הנפקת איגרות החוב של הממשלה ופינתה מקום בשוק ההון לגיוס הון של המגזר העסקי.

2.2 מגמות המשפיעות על המבנה הריכוזי

- **הגדלת כוחם של הבנקים הגדולים בעקבות תהליך ההפרטה**: בעשור האחרון הפריטה הממשלה חברות ממשלתיות גדולות בהיקף של מיליארדי ש"ח. החברות נמכרו למספר קטן של משקיעים, שקיבלו אשראי בהיקף גדול משני הבנקים הגדולים, וכך גדלה ריכוזיות האשראי הבנקאי. ההתפתחות של שוק אשראי חוץ-בנקאי מצמצמת תופעה זו. לדוגמה, בהפרטה האחרונה של בז"ן-אשדוד מימנה חברת "פז" את הרכישה בעיקר באמצעות אשראי משוק ההון, ולא מהמערכת הבנקאית.
- **סגירת בנקים זעירים**: בעשור האחרון פעל בנק ישראל לסגירת בנקים זעירים. לטענת בנק ישראל בנקים אלו פעלו ברמת סיכון גבוהה לכספי המפקידים, ותרומתם לתחרות היתה אפסית ממילא.



- **יישום כללי "באזל II"**:⁵ יישום כללים אלו נועד להעריך את סיכוני האשראי של הבנקים ביתר דיוק ופירוט. בנק ישראל קבע אבני דרך ליישום הדרגתי של כללי "באזל II" עד 2009. צפוי כי אימוץ הכללים והפנמתם בבנקים יאפשר בעתיד חלוקת אשראי מבוזרת יותר למגזרים השונים, ובעיקר – הגדלת האשראי לעסקים קטנים ולמשקי הבית.

3. חסמי כניסה ומעבר

3.1 רקע

כפי שפורט בפרק הקודם, בעשרות השנים האחרונות שוק הבנקאות בישראל מתאפיין ברמת ריכוזיות גבוהה, בדומה לשוקי בנקאות במדינות מפותחות אחרות בעולם כמו הולנד, פינלנד ושבדיה. ואולם, בעוד מדינות אלו מיתנו את השפעת הריכוזיות הגבוהה על-ידי הגברת האיום התחרותי על הבנקים באמצעות הקטנת רגולציות אנטי-תחרותיות ויישום רפורמות מבניות, הרי בישראל לא נעשה מספיק בתחום זה, ועל כן רמת התחרותיות בשוק נמוכה יחסית.

בהקשר זה, המפקח על הביטוח **מר ידין ענתבי** אמר את הדברים האלה:

"דברים רבים קרו בעשור האחרון ואני לא חושב שזו רק בעיה של בנק ישראל. אני אומר שגם הממשלה, גם בנק ישראל, גם משרד האוצר וגם הכנסת נרדמו בשמירה. זה המסר העיקרי שלי לוועדה. אין פה פתרונות קסם וגם הפתרונות הקיימים – ייקח זמן רב עד שהם יבואו לידי ביטוי בהתנהלות השווקים, בין אם זו מדיניות יותר מתירנית במה שקשור למתן רישיונות, בין אם זו מדיניות לא אסתטית, לא סימפתית לרגולטורים, של הגבלה של פעילות של חלק מהבנקים וחלק מהפעילויות. עושים את זה בכל שוק שיש בו בעיה. אין שום סיבה לא להפעיל את זה בשוק שהוא כמעט השוק החשוב הקיים בישראל".

אפשר למדוד את רמת התחרותיות לא רק באמצעות המדדים שפורטו לעיל, אלא גם לפי שיעור החשיפה של שוק הבנקאות לגלובליזציה, כלומר מידת ההשתתפות של בנקים זרים בשוק האשראי המקומי ובחינת רמת האשראי הזר בסך האשראי בישראל.

בחינת מדדים אלו במדינות המערב מעלה כי **ישראל מדדה מאחור**. בעוד במדינות המערב נערכו בדור האחרון רפורמות והוסרו רגולציות אנטי-תחרותיות, בישראל לא נערכו די רפורמות מבניות, ורגולציית-יתר יוצרת חסמי כניסה ומקשה חדירה של בנקים זרים או הקמה של בנקים מקוונים.

חסם כניסה הוא תוצאה של אמצעי רגולציה או של מבנה שוק המונע או מעכב כניסת מתחרה חדש או שולל תחרות אפקטיבית של מתחרה בשוק. להלן נציג את חסמי הכניסה המעכבים התפתחות של שוק תחרותי ונתאר את המצב בישראל בהקשר זה.

3.2 חסמי כניסה רגולטוריים ומבניים

שוקי הבנקאות בעולם הם עתירי רגולציה. יעדה העיקרי של הרגולציה הוא שמירה על היציבות הבנקאית ומניעת פשיטת רגל של בנק, אשר יש לה השפעות רחבות על המשק כולו ועל פיקדונות של מיליוני משקי בית ועסקים. הסיכון המרכזי בפעילות הבנקאית נובע מהיחס הגבוה בין ההון העצמי של הבנק לבין היקף האשראי שהוא מספק. יחס זה מכונה **הלימות ההון**, והוא עומד בישראל ובעולם על כ-

⁵ **ועדת באזל** היא ועדה בין-לאומית של מפקחים על בנקים, שנוסדה בשנת 1974 ופועלת ליד הבנק הבין-לאומי לסילוקין, השוכן בבאזל. הוועדה עוסקת בהתוויית עקרונות וסטנדרטים משותפים לפיקוח על בנקים, ובהם "באזל II".



10%. המשמעות היא שרוב רובו של האשראי הבנקאי מקורו בביקדונות בנקאיים, ועל כן המפקחים על היציבות הבנקאית מתמקדים בעיקר בבדיקת סיכוני האשראי ובזיהוי חובות בעייתיים.

התחומים העיקריים שהרגולציה שלהם נועדה למנוע פשיטת רגל בנקאית הם כללי רישוי (אחזקה מעל 5% בתאגיד בנקאי מחייבת אישור של בנק ישראל), הלימות הון, תחום העיסוקים המותר לבנק, הגבלת סיכוני אשראי, הרכב תיק נכסים, יחסי נזילות, דרכי ניהול ותחומים נוספים. המחוקק סיפק למפקח על הבנקים סמכויות לאכיפת רגולציה בתחומים אלו, ובכלל זה איסוף מידע, אכיפת תיקון פגמים וענישה.

בעשרות השנים האחרונות העמיד בנק ישראל את יציבות הבנקים כמטרה ראשית. האמצעים היו רגולציה יתרה לצד עידוד ריכוזיות בענף הבנקאות. להלן כמה עדויות למדיניות הפרו-ריכוזית המתמשכת של בנק ישראל:⁶

- חת (1994) מציין כי בשנות ה-50 וה-60 "בנק ישראל לא ניסה למנוע בליעת מוסדות קטנים ובינוניים בידי הבנקים הגדולים, ולא עודד יצירת מוסדות בינוניים על-ידי מיזוג מוסדות קטנים". כך נעלמו מהשוק בנקים קטנים רבים ובנקים בינוניים והתחרות בשוק נפגמה.
- יושע, בליי ויפה (2004) טוענים כי "הגם שהבנק המרכזי היה מודע היטב לריכוזיות ההולכת וגוברת בענף – לא זו בלבד שלא התנגד למגמה זו, ולא נקט אמצעי כלשהו בכדי לבלמה, אלא שנראה כי אף עודד אותה במתכוון". המחברים מציינים כמה גורמים למגמה זו, אך מתמקדים באפשרות שבנק ישראל תמך בהפיכתו של הענף לריכוזי "במטרה להגדיל את יציבות המערכת על חשבון מידת התחרות". רוטנברג (2003) שותף גם הוא להערכה זו.
- חשובה יותר היא עמדתו של בנק ישראל בדבר מיזוג של בנקים גדולים עם בנקים קטנים. בשנת 2004 רצה בנק לאומי (30% מהשוק) לרכוש את השליטה בשני בנקים קטנים – בנק ירושלים ובנק אינווסטק. למרות הריכוזיות הגבוהה בשוק הבנקאות, המפקח על הבנקים תמך באישור עסקאות אלו. אולם, הממונה על הגבלים עסקיים התנגד להן בשל השפעותיהן על הריכוזיות בשוק. מאחר שלמיזוגים אלו נדרשת הסכמת שני המפקחים, הם לא יצאו אל הפועל. בסופו של דבר רכש את בנק אינווסטק הבנק הבינלאומי הראשון, שהוא בנק בינוני, ולכן ייתכן שרכישה זו תרמה להגדלת התחרות בענף.
- לפי בן בסט (1996), "הסכמה למיזוג בנקים קטנים עם בנקים גדולים מעידה על העדפה מופרזת של שיקולי יציבות בפיקוח על הבנקים. הצבת היציבות בראש סדר העדיפויות עלולה להעניק לגיטימציה להגדלת הריכוזיות לשם הגברת היציבות, כך שיתכן ובסופו של דבר ענייניהם של הצרכנים ייפגעו. יתרה מזו, תחרות מהווה פיקוח על שוק המתווכים הפיננסיים וכלל לא ברור שהגדלת הריכוזיות אכן תתרום באופן חיובי להעצמת היציבות. בנקים גדולים אף עלולים ליטול סיכונים רבים מדי, מתוך הערכה שהממשלה לא תיתן להם ליפול".

הרגולציה היתרה בענף הבנקאות בישראל הביאה להגבהת מחסומי כניסה בפני מתחרים חדשים ולהערמת מכשולים בפני רוכשים פוטנציאליים של בנקים מופרטים.

למרות האמור לעיל, בשנים האחרונות ניסה בנק ישראל להסדיר נושאים שונים בתחום יחסי בנק-לקוח, בין היתר לשם הגברת התחרות. כך, למשל, בשנת 2000 הוכנס תיקון להוראה 439 בדבר

⁶ פרופ' אבי בן בסט, "ההסדרה והפיקוח על השווקים הפיננסיים בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2006.



"הרשאה לחיוב חשבון", שהסדיר את תהליך העברת ההרשאות בעת מעבר מבנק לבנק; בשנת 2002 נקבעה הוראה 417 בנושא פעילות תאגיד בנקאי במערכת סגורה, המגדילה את התחרות בתחום הפיקדונות; בשנת 2004 תוקנה הוראה 432 בנושא העברת חשבון במטרה לצמצם חסמי מעבר; בשנת 2006 נכנסה לתוקף הוראה 325 בנושא מסגרות האשראי, שנועדה בין היתר לצמצם את התלות הרבה שנוצרת בין הבנק ללקוח בשל אשראי בלתי מוסדר, ובכך להקל את ניידותו בין הבנקים. במבחן התוצאה של גובה העמלות ומספרן, הוראות אלו **לא הביאו** לשיפור רב במצב הלקוחות.

הרגולציה הרבה ותמיכת בנק ישראל בריכוזיות הענף כדי להגביר את היציבות הבנקאית **לא מנעו את משבר הבנקים בשנת 1983**. משבר זה לא נבע מסיכוני אשראי מסורתיים, אלא דווקא מפעילותם של הבנקים (בעיקר הגדולים) בגיוס הון עצמי ובתחום ההשקעות: תקופה ארוכה עודדו הבנקים את הציבור לרכוש את מניותיהם על-ידי ויסות שעריהן בבורסה. הרגולציה הרבה אף לא מנעה את קריסתם של כמה בנקים, ובהם בנק פויכטונגר, בנק אלרון, בנק ארץ ישראל-בריטניה, בנק צפון אמריקה, הבנק למסחר והבנק לפיתוח התעשייה (לזה האחרון העמיד בנק ישראל קו אשראי מיוחד בשל קשיי נזילות).

בהקשר זה אפשר ללמוד ממחקרים שעשה ארגון המדינות המפותחות (OECD),⁷ המעלים כי **שוק בנקאות תחרותי מאוד אינו פוגע ביציבות הבנקים**. כלכלני ה-OECD מייעצים להנהיג רפורמות ולצמצם רגולציה אנטי-תחרותית במטרה להגדיל את התחרותיות בשוק הבנקאות. כלכלני הארגון גם טוענים כי **שוק בנקאות לא תחרותי גורם לאובדן תוצר ומגביל את יכולת הצמיחה של הכלכלה**.

ואכן, בתחילת שנות ה-80 החל שינוי מובהק ברגולציה של הבנקים במדינות המפותחות.⁸ המדינות נקטו מדיניות של הקלת הרגולציה האנטי-תחרותית ומיקודה בהון עצמי, בסיכוני אשראי ובניגוד עניינים. המחקרים העלו כי יעילות הבנקים מושפעת מרמת התחרותיות בשוקי הבנקאות וההון, והדרכים להגביר את התחרותיות היו הקטנת המעורבות בקביעת שערי ריבית, הסרת חסמים בתנועות הון בין-לאומיות והקלה של הרגולציה על פעילויות בנקאיות.

הגדלת התחרותיות בעקבות רפורמות אלו הביאה לירידה בהוצאות הבנקים ביחס לכסיהם ובפערי הריביות. לדברי כלכלני הארגון, **במדינות שבהן התחרות המקומית מוגבלת בשל שוק קטן יחסית או חסמי רגולציה, התחרות הזרה היא בעלת חשיבות רבה**. כאמור, מדינות בעלות מבנה בנקאות ריכוזי, כמו הולנד ופינלנד, אכן הנהיגו רפורמות מבניות אשר הביאו לפתיחת שוקי הבנקאות וההון לתחרות זרה, והיתה להן השפעה דרמטית על מידת התחרות בשוק. מדידת התחרות הגלובלית בשוק הבנקאות מלמדת שבנקים מקומיים נאלצים **להקטין מרווחי ריבית ועמלות בנקים** כאשר הם נתקלים בחדירה משמעותית של בנקאות זרה.

⁷ De Serres, Kobayakawa, Slon, Vartia, Regulation of financial systems and economical growth, OECD Economic Department, Working Paper No. 506, February 2007.

⁸ OECD Committee on Competition Law and Policy, Enhancing the role of competition in the regulation of banks September 1998.



לסיכום, כלכלני הארגון מציעים להקל ברגולציה אנטי-תחרותית המהווה מחסום כניסה לשוק הבנקאות, ובעיקר **להקל את כניסתם של שחקנים חדשים – מקומיים וזרים – לשוק הבנקאות** באמצעות הקלת דרישות רישוי והסרת הגבלות על בעלות של בנקים/משקיעים זרים.⁹

3.3 חסמי מעבר בין בנקים

חסמי מעבר בין הבנקים מהווים חסמי כניסה והתרחבות של תחרות אפקטיבית בשני אופנים:

- הם מהווים חסם כניסה לבנק חדש וחסם התרחבות לבנקים קטנים.
 - הם מבטיחים לבנקים איום תחרותי נמוך ועלולים להוביל לשיווי משקל לא תחרותי.
- הממונה על ההגבלים העסקיים, **גב' רונית קן**, ציינה בהקשר זה:

"חסמי המעבר מבטיחים דבר נוסף – מידה רבה יחסית של ודאות בפני השחקנים הקיימים באשר לעוצמת ההחזקה שלהם בלקוחות, כלומר הם מקטינים את האיום התחרותי ויוצרים מוטיבציה נמוכה של הספק להתחרות על לבו של הלקוח. הידיעה שהלקוח לא עוזב בקלות ממעיטה את המוטיבציה התחרותית שיש לבנק להתחרות על הלקוח".

קן הוסיפה ואמרה שלקוחות רבים לא עוברים מבנק לבנק בגלל יחסיהם עם הבנק הנוכחי. אפשר לומר כי לעתים הלקוח מוצא שבבנק הקיים מביא לו תועלת רבה, ולכן הוא סבור שבמבחן עלות-תועלת המעבר אינו כדאי:

"חסמי המעבר כפי שנתפסים על-ידי הלקוח; יחסי האמון בין הלקוח לבנק שלו; הידע שיש לבנק באשר להיסטוריית האשראי של הלקוח והיכולת שלו להציע לו מחירים אטרקטיביים יותר בהתאם למידת הסיכון וההיכרות שלו עם הלקוח; הקושי הקיים לצרכנים להשוות בין הבנקים; נגישות המידע ושירותים מתקדמים – היקף השימוש באינטרנט ובמוקדי המידע במערכת הבנקאות הישראלית נמוך עדיין יחסית, גם אם הוא גדל. בעיני הצרכן, יש טרחה נוספת במעבר בין בנקים".

חסמי המעבר העיקריים: עלויות חיפוש; עלויות מעבר; שקיפות (קושי בהשוואת שירותים ומחירים); Bundling (קשירת שירות בשירות); חסם גיאוגרפי (מיעוט סניפים בפריפריה). להלן נדון בכל אחד מהחסמים האלה ובתוך כך נשווה בין ישראל לאירופה.

3.3.1 עלויות חיפוש

תיאור החסם: עלויות בגין קשיים ביורוקרטיים וחוסר הנוחות הכרוכים בהחלפת בנק. למשל, לקוחות נאלצים לבזבז זמן רב כשהם רוצים לפתוח חשבון בנק חדש או להעביר את חשבונם מבנק לבנק. כמו כן, עליהם להודיע לכמה גורמים מה מספר החשבון החדש שלהם. עלויות החיפוש בענף הבנקאות גבוהות לעומת ענפים אחרים, ועל כן, כדי שלקוחות ישקלו מעבר מבנק לבנק, היתרונות במעבר זה צריכים להיות ברורים להם.

המצב באירופה: בכמה מדינות **גיבשו הבנקים הסכמים להקלת הליכי מעבר של לקוחות מבנק לבנק**. בפינלנד למשל הלקוח לא צריך ליצור קשר עם הבנק הקודם שלו כלל; הבנק החדש מנהל את הליך

⁹ OECD, Economic Policy Reform – Going for Growth 2006, Chapter 5: Regulation of financial systems and economic growth, 2006.



המעבר בשלמותו, וגם מעביר את כל הפיקדונות לחשבון החדש. אף יש בנקים שפונים אל המעסיק של הלקוח ואל רשויות המדינה הרלוונטיות כדי לעדכן אותם בדבר מספר החשבון החדש. נוסף על כך, לעתים קרובות הבנק החדש משלם את העמלות הכרוכות במעבר. ראוי להדגיש כי אומנם **הפעולות הנ"ל של הבנקים לא נעשות מתוקף תקנה רגולטורית**, אולם מדובר בתגובה של הבנקים על איתות רגולטורי. כלומר, הצהרת כוונות של הרגולטור הביאה את הבנקים לנקוט פעולה יזומה.

המצב בישראל: ביולי 2005 פרסם המפקח על הבנקים הוראה בדבר מעבר של לקוחות בין בנקים (הוראה 432), ובה נקבעה תשתית שתאפשר לבנק שאליו הלקוח עובר לבצע את כל הפעולות הקשורות להעברת חשבון הלקוח אם זה נתן לו ייפוי כוח לצורך זה. נוסף על כך, בהוראה הנ"ל חויבו הבנקים לספק ללקוחות טופס מידע הממלא שתי פונקציות: (1) לספק ללקוח רשימה מפורטת של כל הפעולות שעליו לנקוט כדי לסגור את חשבונותיו; (2) לשקף את המצב הפיננסי של הלקוח, וכך הבנקים שהוא יפנה אליהם יוכלו להתרשם ממנו ולשקול את התנאים שהם מעוניינים להציע לו.

הוראה זו עשויה להביא להפחתת עלויות החיפוש, אולם לא ברור אם הלקוחות ערים לקיומה, באיזו מידה הבנקים מיישמים אותה, מהי רמת האכיפה של המפקח על הבנקים ואילו סנקציות מופעלות נגד בנקים שאינם מיישמים אותה. יש לציין כי לאחרונה בנקים בינוניים מציעים ללקוחות לדאוג לכל הפעולות הכרוכות בהעברת חשבון שכן, ואף מציעים מענק לעוברים. מגמה זו אפשר לייחס לגידול מסוים בתחרות במגזר משקי הבית, בעיקר בשל הגידול באיום התחרותי מצד השוק החוץ-בנקאי במגזר העסקים הגדולים, שתרם בעקיפין לגידול בתחרות במגזר משקי הבית.

3.3.2 עלויות מעבר

תיאור החסם: עלויות כספיות המושגות על לקוח המבקש לסגור את חשבונותיו. לעתים מדובר בעלויות ישירות כגון עמלת סגירת חשבון, ולעתים מדובר בעלויות עקיפות כגון עמלות על ביטול הוראות קבע.

המצב באירופה: לקוחות לא רואים בעלויות אלו מחסום משמעותי המונע מעבר בין הבנקים.¹⁰

המצב בישראל: נראה כי גם בישראל עלויות אלו אינן מחסום משמעותי המונע ניידות לקוחות, בין היתר עקב הוראות בנק ישראל האוסרות על בנקים לגבות מלקוח המבקש לסגור את חשבונותיו ולעבור לבנק אחר עמלה מצטברת של יותר מ-40 ש"ח, גם אם העלויות הכרוכות בהעברת חשבונות עולות על סכום זה. יש לציין כי סכום זה לא כולל הוצאות נוספות הכרוכות במעבר לבנק אחר, כגון עמלה בשל פירעון מוקדם של הלוואה.

3.3.3 העדר שקיפות, קשיים בהשוואת שירותים ומחירים

תיאור החסם: קשיים הנובעים משני גורמים עיקריים: (1) שמות העמלות בתעריפוני העמלות של הבנקים אינם אחידים; (2) בתעריפוני העמלות של הבנקים עמלות כפולות על שירותים דומים (כפל עמלות) (ראה פרק ג' סעיף 1.2). שני הגורמים הללו מקשים על לקוח אשר מבקש להבין בנקל את המחיר שהוא משלם עבור שירותים שהוא מקבל, ואינם מאפשרים להשוות בין השירותים הבנקאיים. במילים אחרות, **חוסר השקיפות מעודד קבלת החלטות לא אופטימלית של הלקוחות.**

המצב באירופה: בשבדיה ובדנמרק הקים הרגולטור אתרי אינטרנט ובהם השוואה של מחירי השירותים הבנקאיים שנותנים הבנקים.

¹⁰ Competition in Nordic Retail Banking, Report from the Nordic Competition Authorities, 1/2006



המצב בישראל: בישראל אפשרויות ההשוואה של הלקוחות מצומצמות במיוחד לנוכח ריבוי העמלות ומורכבות דפי החשבון של הבנקים. עם זאת, הבנקים מפרסמים בסניפיהם ובאתרי האינטרנט שלהם תעריפונים מצומצמים לשירותים העיקריים, ולדברי נציגי הבנקים הם כוללים את השירותים הבנקאיים שרוב משקי הבית משתמשים בהם.

3.3.4 Bundling – קשירה יחדיו של שירותים שונים

תיאור החסם: בנקים מספקים שירותים מגוונים, ובהם ניהול חשבון עו"ש, מתן הלוואות ומשכנתאות, פיקדונות וקרטיסי אשראי. **הקשירה יחדיו** של השירותים, ככל שהיא מותרת על-פי החוק, מקשה על לקוח המבקש להחליף בנק ומורידה את רמת התחרותיות בשוקי המשנה (קרטיסי אשראי, משכנתאות וכדומה).

המצב באירופה: מגמת הפיכתם של בנקים רבים ל"סופרמרקטים פיננסיים" המספקים שירותים פיננסיים רבים ומגוונים מגדילה את חסם ה-Bundling. מצב זה הביא את הרשויות הרגולטוריות לבחון פתרונות, ובעיקר עידוד בנקי נישה אשר מגדילים את התחרותיות באותם שירותים. לדוגמה, לקוח של בנק מסוים ייקח משכנתא בבנק ייעודי למשכנתאות, ויסדיר ביטוח חיים בחברת ביטוח.

המצב בישראל: בישראל הקשר בין השירותים חזק. לדוגמה, יש מתאם גבוה בין ניהול חשבון עו"ש לבין הנפקת קרטיס אשראי. לקוח שפותח חשבון בבנק מסוים מקבל כמעט באופן אוטומטי קרטיס אשראי המונפק על-ידי חברת קרטיסי האשראי שבבעלות אותו בנק; כאשר הלקוח עוזב את הבנק, נהוג לבטל את הכרטיס.¹¹ ראוי לציין כי נוהג זה קיים למרות הוראה של הממונה על ההגבלים העסקיים משנת 2001 האוסרת קשירת ניהול חשבונות עו"ש בהנפקת קרטיסי אשראי.¹²

3.3.5 חסם גיאוגרפי

תיאור החסם: ככל שיש מעט סניפי בנק ועמדות ATM ביחס למספר התושבים, כך החסם הגיאוגרפי גבוה יותר. נציין כי חסם זה משמעותי במיוחד עבור קבוצות אוכלוסייה אשר הקרבה הגיאוגרפית של סניף הבנק לביתן חשובה להם, כגון קשישים ותושבי יישובים מרוחקים.

המצב באירופה: מספר הסניפים ומכשירי הבנק האוטומטיים (עמדות ATM) באירופה גדול במידה ניכרת ממספרם בישראל, ולכן החסם הגיאוגרפי קטן יותר. כך לדוגמה, בשנת 2004 היה מספר התושבים לסניף בישראל 6,722, לעומת 1,767 בגרמניה, ומספר התושבים לעמדת ATM בישראל היה 4,878, לעומת 1,613 בגרמניה¹³ (ראה טבלה 6).

המצב בישראל: נוסף על מספר הסניפים הקטן ביחס לגודל האוכלוסייה, מספר סניפי הבנקים בערי המרכז גבוה במידה ניכרת ממספרם בערי הפריפריה ביחס למספר התושבים. התוצאה היא חסם מעבר גבוה בפני לקוחות בערי הפריפריה המעוניינים להחליף בנק (יש לציין כי תופעה זו מאפיינת גם ספקי שירותים אחרים). עם זאת, מספר עמדות ה-ATM גדל בשנה האחרונה במידה ניכרת בשל מתן אפשרות לגופים חוץ-בנקאיים להציע שירותים אלו באתרים שונים.

¹¹ לקוח העובר לבנק אחר יכול לבטל הוראת קבע רגילה באופן חד-צדדי, אולם ביטול הוראת קבע באמצעות קרטיס אשראי אפשרי רק לאחר הסכמת הספק, והדבר מחזק את חסם ה-bundling.

¹² משרד האוצר, דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת כשלי השוק בענף קרטיסי האשראי, פברואר 2007.

¹³ יחידת הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2004, פרק ב' – מבנה מערכת הבנקאות.



דרכים להקטנת חסמי מעבר בין בנקים בהולנד ובאירלנד¹⁴

הולנד: מאז שנת 2004 פועל בהולנד שירות תמיכה למעבר בין הבנקים (ISSS – Interbank Switch Support Service). השירות הוא יוזמה של איגוד הבנקים, ועלות הקמתו היתה 18 מיליון אירו. השירות נועד לסייע ללקוחות המבקשים לעבור לבנק אחר תוך הבטחת רציפות של תשלומי הלקוחות והגברת פוטנציאל הניידות. שלוש פונקציות עיקריות לשירות:

- ב-13 החודשים הראשונים לאחר סגירת החשבון, כל התשלומים שמיועדים לחשבון הישן (כגון משכורת) מועברים ישירות לחשבון החדש באמצעות מערכת סליקה בין-בנקאית. נותני התשלומים (כגון מעסיק) מקבלים מהבנק את מספר החשבון החדש ומתבקשים לעדכן את בסיס הנתונים שלהם.
 - בקשות החיוב המגיעות לחשבון הישן מועברות ישירות לחשבון החדש במשך 13 החודשים הראשונים לאחר סגירת החשבון באמצעות מערכת הסליקה הבין-בנקאית. בעל החשבון מחויב לעדכן את ספקי השירות שלו (כגון חברת החשמל) בדבר מספר חשבון הבנק החדש שלו. מערכת ה-ISSS מספקת ללקוח טפסים סטנדרטיים לשם כך.
 - הבנק הישן מבטל את כל הוראות הקבע בחשבון של הלקוח ומספק לו רשימה מפורטת של הוראות אלו. על הלקוח מוטלת האחריות להעביר את הרשימה הזאת לבנק החדש כדי שזה ייתן הרשאה לגופים המנויים בה.
- בשנת 2004 השתמשו כ-45,000 לקוחות פרטיים בשירות התמיכה ובשנת 2005 גדל מספרם לכ-65,000. יתרה מזו, סקרים מלמדים כי כ-50% מלקוחות הבנקים בהולנד ערים לקיומו של השירות, וכי מידת שביעות הרצון של לקוחות שהשתמשו בשירות גבוהה למדי.

אירלנד: איגוד הבנקים החל להפעיל ב-2005 "קוד מעבר בין בנקים" (Switching Code), וכל הבנקים המובילים אימצו אותו. הקוד נועד להפיג חששות של לקוחות שנמנעים מהעברת חשבוניותיהם עקב הקשיים הביורוקרטיים הכרוכים בשינוי הוראות קבע, בעדכון מעסיקים בדבר החשבון החדש וכדומה. הקוד מעביר את האחריות לטיפול בהליכים הביורוקרטיים מהלקוח אל הבנקים. לפי הקוד, כשלקוח פותח חשבון בנק חדש, עליו לחתום על טופס אחד בלבד, והבנק החדש שולח אותו לבנק הישן. טופס זה הוא בגדר הרשאה לבנק הישן לספק לבנק החדש את כל הוראות הקבע מהחשבון הישן לחשבון החדש, ובכלל זה החיוב של כרטיס האשראי. על הבנק הישן אף מוטלת אחריות למסור לחברות שמגישות חיובים לחשבון של הלקוח את מספר החשבון החדש של הלקוח. על הבנק החדש מוטלת האחריות לקבוע את הוראות הקבע החדשות. בקוד נקבע כי התהליך הזה ייעשה בתוך שבעה ימים. נוסף על אלה, על כל בנק לספק ללקוח "ערכת מעבר" הכוללת מדריך ללקוח המבקש להעביר את חשבונו.

בשנתיים הראשונות להפעלת השירות כ-32,000 לקוחות החליפו בנקים באירלנד באמצעותו. הקוד אף הביא לידי שינוי בהתנהגות הבנקים כלפי הלקוחות, ומאז הפעלתו כל הבנקים המובילים מציעים סוג כלשהו של שירות עו"ש ללא עמלות.

¹⁴ NVB, Background paper on the Dutch Interbank Switch Support Service, May,2006; Ireland National Consumer Agency, "32,000 Consumers Switch Bank".



3.3.6 חסמי מעבר בין בנקים – סיכום

ניידות הלקוחות בשוק הבנקאות הקמעונאית במדינות האיחוד האירופי נמוכה למדי. לפי נתוני האיחוד האירופי, 7.8% מממשקי הבית ו-12.6% מהעסקים הקטנים והבינוניים החליפו בנק. מצב זה הביא את הרשויות הרגולטוריות הממונות על התחרותיות להקטין חסמי מעבר בין הבנקים.¹⁵

גם בשוק הבנקאות בישראל ניידות הלקוחות נמוכה יחסית לשווקים שבהם רמת התחרותיות גבוהה יותר, אולם אין בידינו נתונים על ניידות הלקוחות בישראל, שכן נתונים אלו אינם מופיעים בסקירה השנתית של המפקח על הבנקים, וגם לא סופקו על-ידי נציגי הבנקים למרות בקשות ועדת החקירה.

הקלת המעבר בין הבנקים תביא לגידול ברמת התחרותיות ועשויה לתרום לשכלול שוק הבנקאות, ובכלל זה לקביעת מחירי שירותים בנקאיים תחרותיים יותר. הדרך להקטנת חסמי המעבר מבוססת על שימוש באמצעי מדיניות רבים, ולא באמצעי יחיד.

המשך הקלת המעבר של הלקוחות בין הבנקים יכולה להיעשות באופן וולונטרי על-ידי הבנקים, כפי שנעשה בכמה מדינות באירופה, או באמצעות הוראות של הרגולטור. בכמה מדינות באירופה הבנקים יזמו באופן וולונטרי שיתוף פעולה להקלת המעבר (ראה תיבה) בתגובה על איתותי הרגולטור.

יש חשיבות לפעילות אקטיבית של הרגולטור לצמצום חסמי המעבר, כמו הוראה 432 של המפקח על הבנקים. ואולם, יש להביא הוראה זו לידיעת ציבור הצרכנים, ליצור מדדים להערכת ניידות הלקוחות ולאכוף באופן אקטיבי ויזום את ביצוע ההוראה.

3.4 המשמעות של הסרת חסמי הכניסה

הסרת החסמים שהוזכרו בפרק הקודם עשויה לאפשר כניסה של שחקנים חדשים לשוק הבנקאות, ובכך להגדיל את רמת התחרותיות בשוק. להלן נציג כמה שחקנים כאלה.

3.4.1 בנקים זרים

בסוף שנת 2005 פעלו בישראל רק שני סניפים קטנים של בנקים זרים – Citybank ו-HSBC – והם תפסו יחד רק 0.6% משוק הבנקאות בישראל במונחי אשראי, שרובו מסופק לפירמות הגדולות;¹⁶ כיום פועלים בארץ ארבעה בנקים זרים. לעומת זאת, ברוב המדינות המפותחות פועלים בנקים זרים רבים, וחלקם בשוק הבנקאות המקומי גדול: 24% באירלנד, 22% באוסטריה, 18% בבריטניה ובין 5% ל-10% בקנדה, פינלנד, נורבגיה, ספרד, צרפת, איטליה, יוון, גרמניה ודנמרק.¹⁷

לתאגידי הבנקאיים הגדולים בעולם יש נוכחות בעשרות מדינות. לדוגמה, לקבוצת הבנקאות האירופית ABN Amro יש נוכחות ב-53 מדינות, ובהן מדינות קטנות ועניות מישראל – מדינות מזרח-אסיה, רוב מדינות אירופה ומדינות דרום-אמריקה. לקבוצה זו אין נוכחות בנקאית בישראל. אפשר

¹⁵ European Commission, Sector Inquiry under Article 17 of Regulation 1/2003 on Retail banking, July 2006.

¹⁶ המפקח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2005, פרק א'.

¹⁷ OECD, Economic Policy Reform – Going for Growth 2006, Chapter 5: Regulation of financial systems and economic growth, 2006.



לומר כי שיעור החשיפה של שוק הבנקאות ליבוא נמוך במידה ניכרת משיעור החשיפה ליבוא של הענפים הסחירים במשק הישראלי.

יש לציין כי לישראל כמעט אין יחסי כלכלה ומסחר עם שכנותיה, שלא כמו מדינות אירופה, ולכן כדאיות הכניסה של בנקים זרים לישראל קטנה יותר. אך כאמור, בתחומי כלכלה אחרים, ובכלל זה בשוק ההון, המצב הגיאופוליטי אינו מפריע לספקים זרים לפעול במשק הישראלי בהיקף גדול יחסית.

3.4.2 ספקי אשראי זרים

חלקו של האשראי הזר בסך האשראי המקומי גם הוא מדד לרמת התחרות במערכת הבנקאית המקומית מול ספקי אשראי חלופיים. מדד זה חשוב בעיקר לבחינת הדרכים שבהן מדינות בעלות שוק בנקאות ריכוזי (כמו הולנד ופינלנד) מנסות להגביר את רמת התחרותיות. ואכן, שיעור האשראי הזר בסך שוק האשראי המקומי ברוב המדינות המפותחות גבוה ביחס לישראל – 42% באיסלנד, 36% באירלנד, 35% בלוקסמבורג, 32% בבריטניה, 25% בפינלנד, 23% בהולנד ו-20% באיטליה. אין בידינו נתון מדויק על שיעור האשראי הזר בישראל, אולם אפשר להעריך כי שיעורו נמוך משל המדינות שנסקרו לעיל. יש להעיר כי בשנים האחרונות חל גידול במדד זה בשל השתתפות משקיעים זרים בשוק ההון המקומי וגידול בהנפקות של פירמות ישראליות בבורסות בחו"ל.

3.4.3 בנקים מקוונים

במדינות מפותחות רבות פועלים גם בנקים מקוונים, אשר מגדילים את התחרותיות במגזר הקמעונאי באמצעות מודל עסקי בעל עלויות נמוכות (ללא צורך בסינוף יקר ובכוח אדם רב שעלותו גבוהה). בישראל אין פעילות של בנק מקוון, ולפי פרסומים בתקשורת, יזמים אשר התעניינו באפשרות ההשקעה בבנק מקוון נתקלו בקשיי רגולציה.

3.4.4 בנק הדואר

אמצעי נוסף להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הקמעונאי הוא הנהגת רפורמות המאפשרות השתתפות של בנק הדואר בשירותים בנקאיים למשקי בית ועסקים קטנים, אגב ניצול הפריסה הגיאוגרפית שלו. בטבלה 1 שלהלן מובאים נתונים על פעילות בנק הדואר בכמה מדינות מפותחות.

טבלה 1 – בנקי דואר בעולם¹⁸

מדינה	נתח בנק הדואר
גרמניה	הבנק הגדול ביותר בגרמניה במגזר הקמעונאי – נתח השוק שלו הוא 11.5%. תואגד מרשות לחברה ממשלתית בשנת 1995; הפך לתאגיד בנקאי בשנת 2000; הונפק בבורסה בשנת 2004.
איטליה	הבנק הרביעי בגודלו במגזר הקמעונאי – נתח השוק שלו הוא 15%; השירותים הפיננסיים הם 40% מכלל פעילות הדואר.
יפן	אחד המוסדות הפיננסיים הגדולים בעולם ובעל נתח שוק של 20% מתוכניות

¹⁸ מצגת של החשב הכללי, ד"ר ירון זליכה, בפני ועדת החקירה (ראה נספח ד').



	החיסכון במגזר הקמעונאי ביפן. כיום הוא נתון בהליכי הפרטה.
בריטניה	מיזם משותף של בנק הדואר ושל Bank of Ireland. מציע מגוון רחב של שירותים פיננסיים, ובכללם קנייה ומכירה של אג"ח ומניות, ביטוחים ומשכנתאות.
הולנד	שותפות של בנק הדואר ושל ING (הבנק הגדול בהולנד) הביאה לנתח שוק של 60% בחשבונות עו"ש (יש לציין כי רמת הריכוזיות הגבוהה בהולנד מותנה באמצעות עידוד איום חוץ-בנקאי, ולכן רמת התחרותיות גבוהה יחסית).

החשב הכללי ד"ר ירון זליכה טען בעדותו לפני ועדת החקירה כי אחד מכשלי השוק אשר מקטינים את רמת התחרותיות בשוק הבנקאות הוא תשתית ההפצה של השירותים הבנקאיים. זליכה הציע לפתור כשל זה באמצעות פיתוחו של בנק הדואר:

"כשל השוק הראשון שאנחנו מזהים, והמרכזי ביותר, הוא תשתית ההפצה – הקשר עם הלקוח, המגע עם הלקוח. בנק לאומי ובנק הפועלים, בסדר הזה או בסדר הפוך, שולטים על רוב רובו של המגע עם הלקוח – הלקוח של משקי הבית. תשתית ההפצה שהיא שוות גודל לתשתית ההפצה של פועלים ולאומי היא תשתית בנק הדואר, אבל עד לאחרונה, עד היום, היא לא מנוצלת כלל לצורך שילוב בתחרות במגזר הקמעונאי.

תשתית ההפצה של הדואר כוללת 700 יחידות דואר שפרוסות בכל רחבי הארץ, במקרים רבים במקומות שבהם רק בנק הפועלים או בנק לאומי או שניהם יחד פועלים; יש מקרים שגם במקומות שהם לא פועלים. הממשק השוטף עם האזרחים הוא במגוון של תחומי פיננסיים. היתרונות של תשתית הפצה טובה הם לא רק המיקום הגיאוגרפי אלא גם הקשר עם הלקוח – האם הלקוח נכנס לרכוש מוצר שהוא דומה באופיו למוצר והשירות שאתה מבקש להטמיע באמצעות התשתית. לדואר יש מחשוב מרכזי, יש שעות עבודה נרחבות יחסית גם ביחס לענף הבנקאות, הוא חבר במסלקה הבין-בנקאית, יש לו שירותי גבייה ותשלום בהיקפים שלא מביישים גם את פועלים ולאומי, ומה שהוא לא פחות חשוב – יש לו מוניטין מוצדק של גוף אמין וזול.

המטרה שהצבנו בפנינו בוועדה היא להגדיל את התחרותיות בענף הבנקאי הקמעונאי באמצעות השימוש בפלטפורמה הקיימת. במלים אחרות – לקחת את הפלטפורמה הקיימת ולהעמיד אותה לרשות אחרים."

סביר להניח שמתן אפשרות לבנק הדואר לספק שירותי בנקאות קמעונאית יחייב אותו לעמוד ברגולציה של בנק ישראל, והדבר יהיה כרוך בהשקעות רבות ובגידול בהוצאות.

הסקירה לעיל מלמדת כי בדור האחרון המדיניות השלטת במדינות המפותחות היא **הקלה ברגולציה ועידוד רפורמות מבניות** לשם הגדלת התחרותיות בשוק הבנקאות בפרט ובשוק ההון בכלל. מדיניות זו נסמכת על התפיסה ששוק הון משוכלל ותחרותי מגדיל את הרווחה החברתית ואת היעילות הכלכלית.

מדיניות זו ננקטת גם כיום, ולפני כמה חודשים החליט האיחוד האירופי על הגברת התחרות בשוק הבנקאות באמצעות מתן היתר לכל בנק מקומי לפעול במדינות אחרות החברות באיחוד.





פרק ג' – מבנה השירותים הבנקאיים בישראל

1.1. עמלות הבנקים

1.1.1 מבנה העמלות

הכנסות הבנקים מורכבות משני מקורות עיקריים – הכנסות מימוניות (פערי הריבית) והכנסות תפעוליות (בעיקר עמלות). עמלות הבנקים בישראל מתאפיינות במספרן הגבוה, בגובהן, בתופעה של כפל עמלות ובפערי מידע בין הבנק ללקוחות בנוגע אליהן, כפי שיפורט להלן.

1.1.2 מספר העמלות

מספר העמלות של הבנקים בישראל גבוה במידה ניכרת מן הנהוג בבנקים במערב: בבנקים הישראליים יש כיום יותר מ-300 עמלות ללא מדרגים (מספר העמלות כולל מדרגים עולה על 400), ומתוכן כ-230 עמלות למשקי בית ולעסקים קטנים (פרקים 6-1 בתעריפוני העמלות של הבנקים; פרקים 10-7 עוסקים בעיקרם בעסקים גדולים וביצואנים).

טבלה 2 – הגידול במספר העמלות מ-1993 עד 2007

גידול	2007	1993	פרק
137%	71	30	פרק 1: חשבונות עו"ש – פעולות ושירותים נוספים
147%	42	17	פרק 2: שירותים ממוחשבים, מידע ואישורים
94%	31	16	פרק 3: אשראים, ערבויות וביטחונות
62%	34	21	פרק 4: ניירות ערך
-25%	24	32	פרק 5: מטבע-חוץ ופעילות מול חו"ל
189%	26	9	פרק 6: כרטיסים מגנטיים ¹⁹
82%	228	125	מספר העמלות בפרקים 1-6
-	54	-	פרק 7: סחר חוץ
-	11	-	פרק 8: עסקות ספוט, עתידיות, אופציות מטבע ועוד
-	2	-	פרק 9: שירותים מיוחדים לתושבי חוץ
-	19	-	פרק 10: יהלומים
-	314	-	מספר העמלות הכולל

הערות: נתוני העמלות לשנת 1993 מתוך אתי לוי ואופירה וייס, "העמלות הבנקאיות – מהות, מבנה וגילוי נאות", מבט כלכלי, הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, יוני 2002. לדברי בנק ישראל ניתוח זה עוסק בעמלות הנפוצות למשקי בית, ומספר העמלות הכולל לפרקים 1-6 היה כ-160. הנתונים לשנת 2007 מבוססים על התעריפון של אחד מחמשת הבנקים הגדולים.

¹⁹ פרק זה אינו כולל נספח ובו 92 עמלות בגין כרטיסי האשראי למיניהם.



בעשור האחרון גדל מספר העמלות במידה ניכרת. כבר בשנת 1993 מינה בנק ישראל ועדה לבחינת לוח העמלות של הבנקים, לנוכח רמת התחרותיות הנמוכה בשוק הבנקאות. הוועדה צמצמה במידה ניכרת את מספר העמלות למשקי הבית ולעסקים קטנים וקבעה אותן על 125 עמלות. כמו כן היא גיבשה מסגרת עמלות אחידה (הוראת ניהול בנקאי 414 – "לוח העמלות של הבנקים").

מאז תפח מספר העמלות בכ-82%, כפי שמלמדת טבלה 2 לעיל. עם זאת, בתקופה זו חל גידול טבעי במספר השירותים הבנקאיים, בעיקר בכל הקשור לשינויים טכנולוגיים שאפשרו ערוצי בנקאות ישירה (כמו טלפון ואינטרנט) ולגידול בהיצע ובמגוון של מוצרים ופעולות הקשורים במסחר בני"ע. כמו כן, אימוץ סלי עסקת החבילה הוסיף כמה עמלות לתעריפון.

ראוי לציין שמנכ"ל איגוד הבנקים, **משה פרל**, טען לפני ועדת החקירה שצמצום מספר העמלות עשוי ליצור מצב של סבסוד צולב בשל הצורך לקבוע מחיר אחיד עבור פעולות שונות. כך, אנשים משלמים כיום תעריף נמוך עבור פעולה, עשויים לשלם תעריף גבוה יותר אם עמלה זו תאוחד עם עמלות אחרות שתעריף שלהן גבוה יותר.

"אני מבקש גם פה את הזכות להציע לכם להתעמק בשתי אסכולות: האחת שהיא מאוד אופנתית היום אצל הצרכן הישראלי – 'הכול כוללי' – מחיר אחד ואפשר לצרוך את כל השירותים שאתה צריך; הקוטב השני – שלם רק על מה שצורכים. בכל מה שקשור למשקי הבית המערכת הבנקאית נמצאת היום קרוב מאוד לקוטב האחר. צריך להבין שאם עושים שינוי אולי משיגים קצת יותר יעילות, אבל משלמים מחיר של צדק. מה שאני רוצה לומר, בלי לנקוט עמדה, זה שזה יכול לחייב מצבים של סבסוד צולב."

פרל גם טען לפני ועדת החקירה שלמרות ריבוי העמלות, בפועל רוב רובם של משקי הבית משלמים עד 10 סוגי עמלות. כמו כן, הוא **ציין כי לבנקים אין בעיה עקרונית לצמצם במידה מסוימת את מספר העמלות.**

"אנחנו, באיגוד הבנקים, בדקנו כמה עמלות בפועל משלמים משקי הבית. 90% אחוז ממשקי הבית משלמים עד 10 סוגי עמלות. אני רוצה להיות כן ולומר לך שאלה לא אותן 10 עמלות, זאת אומרת, לא כולם משלמים את אותן 10 עמלות. מדובר על 25 עמלות שכ-10 מהן משלמים משקי הבית. כלומר, כשמדברים על 300 העמלות, שהן אכן רבות – אני לוקח על עצמי את האחריות לומר לך שהבנקים לא יתנגדו להיכנס למהלך של עשיית סדר. צריך להבין שלמשקי הבית אין בעיה כזאת. יותר מזה, יושבים פה אנשים בכירים מבנק ישראל. מצב התקנות, מצב ההוראות ומצב הרגולציה הוא כזה שהוא מכריח את הבנקים לתת ללקוחות דיווח גם על שינוי במחירים של העמלות, הוספה של עמלות חדשות."

גב' אילנה תמיר, ראש אגף בכיר לניהול פיננסי בבנק לאומי, הביעה בשם בנק לאומי הסכמה להציג למשקי הבית תעריפון נפרד, אם יקבלו לכך אישור מבנק ישראל:

"אנחנו אמרנו כבר תקופה ארוכה – למרות שכל 300 העמלות מקוטלגות בספרי בנק ישראל בתקנה 414 וחלק קטן מהם נוגע לעמלות למשקי בית, אנחנו מוכנים להציג תעריפון נפרד למשקי בית. כבר ה-300 ירדו לשליש. בתוך עמלות משקי הבית, כאקט של שקיפות-יתר, נרד למשהו סביר. אנחנו מוכנים להיכנס למהלך שיצמצם בצורה מהותית את מספר העמלות למשקי בית ויגביר את השקיפות. השקיפות לכל אותן 300 עמלות קיימת. אנחנו נלך לכיוון הזה של צמצום מספר העמלות. אני לא יודעת אם נוכל לרדת ל-20 או 30, כי דיברת כבר על הסבסוד הצולב."

בהקשר זה נציין כי בעדותו של מנכ"ל המועצה לצרכנות, **מר אהוד פלג**, בפני ועדת החקירה, עלתה השפעת ריבוי העמלות על העמימות שלקוחות הבנקים סובלים ממנה:

"אנחנו הגשנו היום לוועדה נייר עמדה, ובחרנו לצרף לו את הציטוט: **'ולפני עיוור לא תיתן מכשול'**. זאת הסיטואציה שבה נמצא הצרכן הסביר בפני הבנקים. לכן אנחנו שואלים האם מתקיימת כאן חובת תום הלב המוגברת וחובת הנאמנות שהבנקים מחויבים בה, לפי הפסיקה ולפי החוק.

בואו ננתח קצת את עמימות המחירים הזאת ונראה ממה היא נובעת. קודם כול, קיימת תופעת **'מפלי מידע'**. חובת תום הלב מתבטאת בגילוי נאות בכל שירות אחר, להוציא הבנקים והביטוח. הבנקים והביטוח הוחרגו מחוק הגנת הצרכן. אנחנו שואלים את עצמנו על דרך קל וחומר: אם חלה חובה של גילוי נאות בכל תחום אחר, על עסקים שהם הרבה פחות מורכבים, מדוע יישארו הבנקים מחוץ לתמונה? כשלא מסתירים ניתן לומר שיש בידי הצרכן המידע המבוקש. אבל ניתן להסתיר ברמה של 'לא לגלות', וזאת עבירה גם על-פי חוקי הבנקאות, משום שעל-פי סעיף 5 לחוק הבנקאות יש חובה לגלות לצרכן כל פרט שהוא מהותי לעסקה, גם בדיני בנקאות. אבל ניתן גם להחביא את המידע. זה מה שקורה בגלל מפלי המידע האדירים ששופכים על הצרכן בצורה של מאות עמלות. הוא צריך לחפש את העמלה הרלוונטית לו בתוך ים של עמלות שהוא לא מוצא בהן את הידיים ואת הרגליים. במצב כזה הוא לא מקבל את המידע שמגיע לו. יש אי-בהירות לשונית, שזה סוג אחר שחוטא לחובת הגילוי הנאות גם בטרמינולוגיה וגם בהסברים שניתנים. יש דוגמות למכביר, שחלקן מובאות בנייר שהגשנו."

1.3 גובה העמלות

1.3.1 עליית העמלות

גובה העמלות עולה במהירות בעשור האחרון לעומת מדד המחירים לצרכן, למרות ההתפתחות הטכנולוגית, המביאה בדרך כלל להפחתת העלויות, ולמרות הגידול בפיריון העבודה ובפיריון הכולל. להלן נציג את תוצאותיהן של כמה בדיקות של העלייה המהירה בעמלות עם השנים:

- לפי בדיקה של חברת "שגיא" עבור המועצה הישראלית לצרכנות, מיוני 1999 ועד ינואר 2005 עלו העמלות ב-**12.2% בממוצע**, לעומת עלייה של 7.9% במדד המחירים לצרכן, קרי – העמלות עלו בכ-**4% מעל מדד המחירים לצרכן**.²⁰
- מדד העמלות של בנק ישראל עלה בשנת 2002 ריאלית ב-1.9% (מעבר לעליית המדד), בהמשך למגמה רב-שנתית.²¹

בבדיקה שערכו כלכלני מרכז המחקר והמידע של הכנסת עבור ועדת החקירה בדבר כמה עמלות עלו הממצאים המפורטים בטבלה 3 להלן:

²⁰ המועצה לצרכנות, "השתוללות מחירי עמלות הבנקים בישראל", 15 במרס 2004.

²¹ מדד זה משקף את התעריף הממוצע המשוקלל של 13 השירותים הבנקאיים השכיחים ביותר למשקי בית ולעסקים קטנים. מאז שנת 2002 בנק ישראל אינו מחשב מדד זה. בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל 2002.



טבלה 3 – העלייה בגובה העמלות בשנים 2001-2007 (בש"ח, במחירים שוטפים)²²

גידול	2007	2001	העמלה
26%	12	9.5	הפקדת צ'ק דחוי
41%	55	39	החזרת צ'ק למושך בשל העדר כיסוי
10%	13.8	12.5	החזרת צ'ק למפקיד
11%	43	38.8	העברה לחשבון בבנק אחר
21%	170	140	דמי ניהול חח"ד עסקי (לרבעון)
0%	0.75%	0.75%	קנייה/מכירה של ני"ע (מדרג ראשון – עד 10,000 ש"ח)
10%	0.55%	0.5%	דמי ניהול פיקדון ני"ע (לשנה, שיעור מערך ני"ע)
9%	0.36	0.33	מחיר צ'ק (עמלה בפיקוח)
-2%	5	5.1	הוראת ביטול הוראה לחיוב חשבון / הוראת קבע (עמלה בפיקוח)
9.7%	-	-	מדד המחירים לצרכן ²³

נדגיש כי העמלות המופיעות בטבלה 3 נבחרו באקראי ואינן מדגם מייצג של העמלות שמשקי הבית משלמים. לפי הנתונים, חלק מהעמלות עלו יותר משעלה מדד המחירים לצרכן. למשל, עמלת הפקדת צ'ק דחוי עלתה ב-26% ועמלה בגין החזרת צ'ק בשל העדר כיסוי עלתה בכ-41%. לעומת זאת, בשירותי בנקאות שיש בהם איום תחרותי מסוים (כגון קנייה ומכירה של ניירות ערך – שירות שבו הבנקים מתחרים מול ברוקרים פרטיים), העמלה לא עלתה כלל. העמלות בפיקוח שנבדקו עלו פחות מעליית המדד, אולם אפשר שהפיקוח על גובהן של כמה עמלות בסיסיות (כמו הוראת קבע) הביא לעליית עמלות שאינן בפיקוח (כמו העברה לחשבון בבנק אחר). לדיון ביעילות הפיקוח ראה בפרק ד'.

יש לציין כי בשנים האחרונות, לנוכח המודעות הציבורית הגוברת לנושא עמלות הבנקים ואיתותים רגולטוריים (בעיקר של המפקח על הבנקים בנק ישראל וועדת הכלכלה של הכנסת), התמתנה עליית העמלות.

בכמה מדינות מפותחות (ארה"ב ובריטניה) חשבון עו"ש שמופקד בו סכום מינימלי מתנהל ללא עמלות, אולם במקרה של חריגה העמלות גבוהות יחסית. בישראל, לעומת זאת, עמלות מוטלות על כל פעולה (כגון הפקדת צ'ק), ועמלות החריגה (כגון החזרת צ'ק למושך בשל העדר כיסוי) – גבוהות גם הן. בבדיקה עלה כי עמלות החריגה עלו הרבה יותר מהעמלות הבסיסיות.

²² מקור: תעריפוני העמלות של אחד הבנקים הגדולים בינואר 2001 ובינואר 2007.

²³ השוואה למדד המחירים לצרכן ללא הלבשה, הנעלה ודיוור (מדד "ליבה") נותן תוצאות דומות.

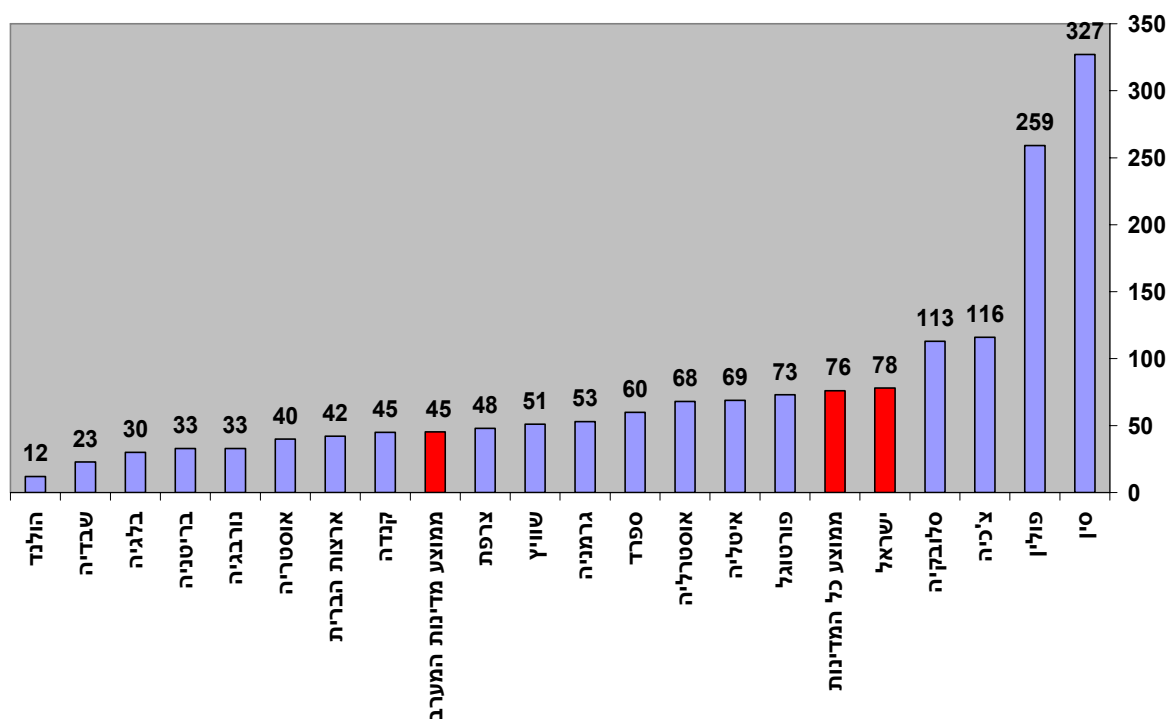


1.3.2 השוואה בין-לאומית של ההוצאה על ניהול שירותי בנקאות בסיסיים

גרף 4 להלן מפרט את ההוצאה הממוצעת של בעל חשבון בנק פרטי בישראל ובמדינות בעולם על ניהול שירותי בנקאות בסיסיים, בהתאמה להכנסה לנפש. הנתונים מבוססים על מחקר שנערך על-ידי חברת Cap Gemini בעשרות בנקים ב-19 מדינות, ללא ישראל. צוות בנק ישראל ערך חישוב דומה להוצאה ממוצעת של חשבון בנק פרטי בישראל לניהול שירותים בסיסיים.

הנתונים מלמדים כי ההוצאה הממוצעת של בעל חשבון בנק בישראל על ניהול שירותים בנקאיים בסיסיים גבוהה בכ-73% מההוצאה הממוצעת במדינות המערב. ההוצאה בישראל נמוכה מההוצאה בסין, בצ'כיה, בסלובקיה ובפולין.

גרף 4: הוצאה שנתית של חשבון בנק לעמלות בסיסיות (אירו, שנת 2006, מתואם להכנסה לנפש)



מקור: בנק ישראל, בחינת מחירי השירותים הבנקאיים, 22 בינואר 2006. את תיקון מחירי העמלות לפי הכנסה לנפש עשה פרופ' שמואל האוזר, יועץ לוועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים.

1.3.3 אומדן הוצאה של משק בית בישראל על שירותים בנקאיים

בגרף 4 לעיל מוצגת השוואה הבין-לאומית של הוצאות בגין ניהול שירותי בנקאות בסיסיים בלבד, אולם הלקוחות בישראל מבצעים פעולות נוספות הכרוכות בעמלות, כגון לקיחת הלוואה, מסחר במט"ח וסחר בקרנות נאמנות וני"ע. אפשר לאמוד את ההוצאה של משקי בית לכל העמלות על-ידי חלוקה של סך הכנסות הבנקים מעמלות ממגזר משקי בית וממגזר הבנקאות הפרטית במספר משקי הבית. בחישוב זה חשוב להזכיר כי מדובר בהוצאה של משק בית ולא בחשבון בנק, שכן למשק בית יש יותר משני חשבונות בנק בממוצע.

בשנת 2006 הכנסות הבנקים מעמלות הסתכמו בכ-10.73 מיליארדי ש"ח, לעומת כ-9.93 מיליארדי ש"ח בשנה הקודמת. בטבלה 4 להלן מוצגות את הכנסות הבנקים מעמלות לפי מגזרים:



טבלה 4 – הכנסות הבנקים מעמלות לפי מגזרים²⁴

(מיליארדי ש"ח, במחירים שוטפים)

מגזר	באחוזים	2005	2006
משקי בית	49.5%	4.9	5.3
בנקאות פרטית	21.1%	2.1	2.3
עסקים קטנים	15.0%	1.5	1.6
עסקי ומסחרי	14.4%	1.4	1.5
סה"כ	100.0%	9.9	10.7

מהטבלה עולה כי הכנסות הבנקים מכלל משקי הבית בישראל (מגזר משקי הבית ומגזר הבנקאות הפרטית) הגיעו בשנת 2006 לכ-7.6 מיליארדי ש"ח. לבנקים הישראליים יש עשרות אלפי לקוחות פרטיים זרים. אם ננכה את הכנסות הבנקים מלקוחות זרים, שלפי הנחה שמרנית הם 5% מסך הכנסותיהם, הרי מדובר בהוצאה חודשית ממוצעת של כ-300 ש"ח למשק בית ושל כ-130 ש"ח לחשבון בנק (יש בישראל כ-2 מיליוני משקי בית, ולפי נתוני איגוד הבנקים לכל משק יש בממוצע 2.3 חשבונות בנק).

יש שונות גדולה בין משק בית ממוצע בחמישון הנמוך למשק בית ממוצע בחמישון העליון בהוצאה למשק הבית: לפי סקר הוצאות משקי בית של הלמ"ס, היחס בין החמישונים בכלל הוצאות המשפחה הוא 2.65. מובן כי גם בהוצאה לשירותי בנקאות יש שונות גבוהה בין חמישוני הכנסה, ונראה כי יחס ההוצאה הוא אף גבוה יותר. נציין כי הנתונים שהוצגו לעיל כוללים משקי בית בעלי פעילות בנקאית גבוהה שהבנקים מגדירים כלקוחות "בנקאות פרטית". בהעדר נתונים על מספר חשבונות הבנקאות הפרטית, אין ביכולתנו לאמוד את ההוצאה הממוצעת של מגזר משקי הבית ללא בנקאות פרטית.

שונות זו בהוצאה על שירותים בנקאיים מיישבת במידת-מה את הסתירה לכאורה בין הנתונים שהוצגו לעיל לבין נתונים שהציג מנכ"ל איגוד הבנקים, **מר משה פרל**, מטעם האיגוד. לפי הנתונים שהציג פרל, כ-68% מחשבונות הבנק במגזר משקי הבית בלבד (ללא מגזר הבנקאות הפרטית) סך התשלום על עמלות הוא עד 40 ש"ח בחודש (ראה טבלה 5). להלן סיכום הנתונים שהציג מנכ"ל איגוד הבנקים בפני ועדת החקירה:

"לקחנו את נתוני בסיסי הנתונים של הבנקים. שאלנו אותם ועשינו נתון מצרפי, כללי-מערכתי: כמה אחוז ממשקי הבית שלכם משלמים בכל קטגוריה? אני מדבר על עמלות בסיסיות. הגדרנו את זה לפי עסקת החבילה. אתם יכולים לראות ש-91% משלמים עד 20 שקלים. כמעט כל משקי הבית משלמים עד 40 שקלים. כשמדובר על עמלות בסיסיות, אני מבין את הרגישות. כדי להחמיר עם עצמי שאלנו, כמה משלמים על כלל העמלות? לא רק על 'מצרכי היסוד', לא רק על 'הלחם והמרגרין'. המספרים פה כמובן אחרים. 51% משלמים עד 20 שקלים. 74% ממשקי הבית בישראל משלמים על כלל העמלות, כולל ניירות ערך, כולל הכספת, כולל הכול, עד 40 שקלים.

²⁴ בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל 2005.



אמרנו שנהיה עוד יותר שמרניים וניכינו את חשבונות התמורה. ניכינו כאן את חשבונות התמורה, שהם די רבים במערכת. אכן הנתונים יורדים, אבל עדיין 68% ממשקי הבית בישראל, על כלל העמלות, משלמים עד 40 שקלים.²⁵

טבלה 5: כלל עמלות הבנקים לחשבונות במגזר משקי הבית – נתוני איגוד הבנקים (בניכוי חשבונות לא פעילים)

העמלות לחודש	שיעור הלקוחות	שיעור לקוחות מצטבר
10-0 ש"ח	23%	23%
10-20 ש"ח	17%	40%
20-30 ש"ח	15%	55%
30-40 ש"ח	13%	68%

1.4 כפל עמלות

בשוק הבנקאות בישראל יש תופעה של סוגים שונים של עמלות לשירות בנקאי אחד (תופעה המכונה "כפל עמלות"). כפל עמלות נפוץ בעת קבלת אשראי, כאשר הלקוח נדרש נוסף על הריבית לשלם עמלה עבור הסכמי עריכת מסמך – תשלום המגדיל את שער הריבית האפקטיבי.

דוגמאות נוספות של כפל עמלות: דמי גבייה בגין פירעון חודשי של הלוואה (נוסף על ריבית); עמלת תשלום נדחה בכרטיס אשראי; דמי ניהול או דמי חבר בכרטיס אשראי (אחת מהשתיים).²⁶

בנושא זה העיד בפני ועדת החקירה מנכ"ל המועצה לצרכנות, **מר אהוד פלג**:

"יש גם אי-בהירות באופן חישוב המחיר, והוזכר כאן נושא העמלות הכפולות. העמלות הכפולות הן בדיוק הדוגמה מדוע הצרכן לא יכול להגיע בחישובים סבירים למחיר השירות שהוא יקבל, וכשאינו לו מחיר שירות אין לו פרט מהותי בעסקה."

1.5 פערי מידע

מערכת עמלות הבנקים מתאפיינת בפערי מידע בין הבנק ללקוח. הבנקים מציעים שירותים רבים ומגוונים ועלות מתן השירותים אינה ברורה, אף שעל-פי כללי הגילוי הנאות החלים על הבנקים הם מחויבים לתת ללקוח מראש מידע על מחירו של כל שירות ולקבל את אישורו. ואולם, מערכת התמחור המורכבת של העמלות מקשה על לקוח מן השורה לאמוד את המחיר הריאלי של השירות, וכך נפגמת יכולתו להתמקח עם הבנק על גובה העמלות. דפי החשבון שבהם מפורטות העמלות שהלקוחות משלמים אינם בהירים, ולקוחות רבים מתקשים להבין בעבור אילו פעולות נגבות העמלות. התוצאה של כל אלה היא חוסר שקיפות הפוגמת באפשרות של הלקוח להשוות בין הבנקים וברמת התחרותיות בענף הבנקאות.

²⁵ נראה שפרל התכוון בדבריו לחשבונות בנק ולא למשקי בית.

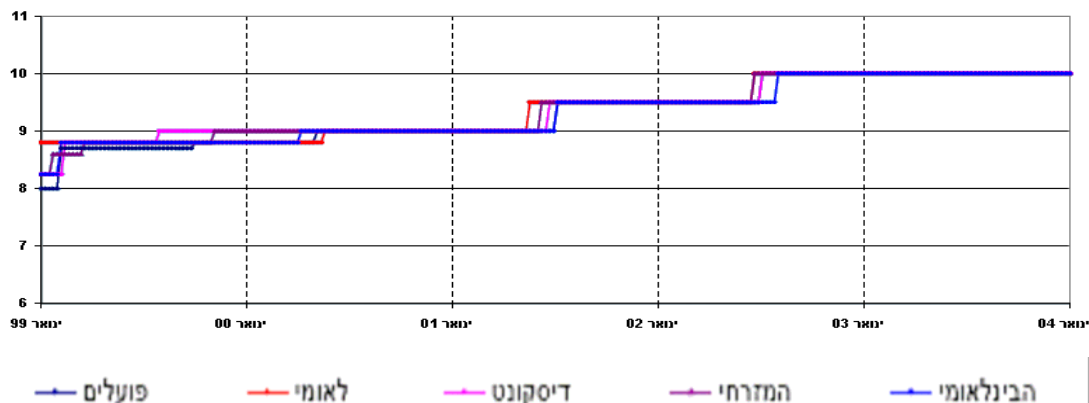
²⁶ בנק ישראל, "עמדת בנק ישראל ביחס לעסקת החבילה", הודעה לעיתונות, 1 בספטמבר 2004.



1.6 מתאם תאריכים בהעלאת מחירים

בדיקה ארוכת שנים של הרשות להגבלים עסקיים העלתה כי יש מתאם בין המועדים שבהם העלו חמשת הבנקים הגדולים את העמלות הנפוצות, כפי שאפשר לראות בגרף 5 להלן.

גרף 5: תזמון שינויים בעמלות הבנקים (עמלת דמי ניהול חשבון)²⁷



1.7 רמת השירות הצרכני

כאמור, מחיר השירותים הבנקאיים בישראל גבוה ביחס לממוצע במדינות מפותחות בעולם. לפיכך, אפשר לצפות שגם רמת השירות תהיה גבוהה יותר. ואולם, בדיקת פרמטרים של רמת שירות, כגון מספר התושבים לסניף ולעמדת ATM, מעלה תוצאה הפוכה.

בטבלה 6 להלן אפשר לראות כי מספר התושבים בישראל לסניף בנק ולעמדת ATM הוא הגבוה ביותר במדינות המערב. אפשר לייחס גם תופעה זו לרמת התחרותיות הנמוכה למדי בישראל. יש לציין כי לאחרונה איפשר בנק ישראל לחברות פרטיות להקים עמדות ATM באתרים שונים – בתשלום גבוה יותר – וכך עלה מספרן של עמדות ATM בארץ.

טבלה 6 – מבנה מערכת הבנקאות בישראל לעומת מדינות במערב (שנת 2004)²⁸

מדינה	מספר תושבים לסניף	מספר תושבים לעמדת ATM
ישראל	6,722	4,878
שבדיה	4,863	3,344
בריטניה	4,158	1,277
הולנד	4,061	2,151
ארה"ב	3,726	784
שווייץ	2,767	1,385
קנדה	2,198	717
איטליה	1,912	1,490
גרמניה	1,767	1,613

²⁷ מתוך מצגת של הממונה על ההגבלים העסקיים, גב' רונית קן, בפני ועדת החקירה (נספח ג').

²⁸ יחידת הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2004, פרק ב' – מבנה מערכת הבנקאות.



2. ניתוח הדוחות הכספיים של הבנקים

רמת הרווחיות הממוצעת של הבנקים בישראל, במונחי תשואה על ההון העצמי, דומה לרמה הממוצעת במדינות מפותחות או נמוכה ממנה. מכיוון שהעמלות בישראל גבוהות במידה ניכרת מהרמה הממוצעת במדינות המערב (כפי שראינו בפרק הקודם), **הרי נשאלת השאלה: מדוע רמת הרווחיות אינה גבוהה במידה ניכרת מהרמה הממוצעת במדינות המערב?**

טבלה 7 להלן מביאה נתונים מן הדוחות הכספיים של חמשת הבנקים הגדולים על הכנסותיהם מפעילות מימון (ריבית) ועמלות בלבד, ללא הכנסות מפעילויות אחרות.

טבלה 7 – הכנסות ורווחים של חמשת הבנקים הגדולים בישראל (במיליוני ש"ח)²⁹

2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	סעיף
22,416	21,511	19,987	18,461	17,262	17,219	15,156	14,170	הכנסה ממימון לפני הפרשה
3,111	3,953	4,958	5,999	7,284	4,636	2,311	2,066	הפרשה לחובות מסופקים
19,305	17,558	15,029	12,462	9,978	12,583	12,845	2,104	הכנסה ממימון לאחר הפרשה
10,733	9,993	9,280	8,608	8,405	8,145	7,734	7,000	הכנסות מעמלות
30,038	27,551	24,309	21,070	18,383	20,728	20,579	19,104	סך הכנסות ממימון ועמלות
14,911	12,646	11,410	10,827	11,008	10,998	10,153	9,121	הוצאות שכר כוללות
36%	36%	38%	41%	46%	39%	38%	37%	יחס עמלות לסך הכנסות
14%	18%	32%	48%	42%	27%	15%	15%	יחס הפרשה להכנסות מימון
50%	46%	47%	51%	60%	53%	49%	48%	יחס שכר לסך הכנסות
16.6%	15.5%	13.2%	8.4%	2.8%	5.8%	11.7%	11.3%	תשואה על ההון העצמי

על סמך השוואה של ביצועי הבנקים הישראליים לביצועי בנקים במדינות המערב וניתוח היחסים העולים מהטבלה אפשר להשיב על השאלה שלעיל:

- **ההפרשה לחובות מסופקים** בישראל גבוהה במידה ניכרת מן ההפרשה הממוצעת במדינות המערב. כך, לדוגמה, בשנים 1999-2003 היה שיעור ההפרשה לחובות מסופקים מההכנסות ממימון בישראל כ-27.1% בממוצע, לעומת 14.7% בבריטניה, 15.8% בארה"ב ו-20.5% באיחוד האירופי.³⁰ יש לציין כי רוב ההפרשה לחובות מסופקים היא בגין אשראי למגזר העסקי. תיק האשראי הבנקאי הוא בעל ריכוזיות גבוהה: חלק ניכר מהאשראי ניתן לעסקים גדולים, ואין פיזור רחב של סיכוני האשראי.³¹
- **הוצאות השכר של הבנקים** גבוהות לעומת הרמה הממוצעת במדינות המערב. ההוצאה הגבוהה על שכר מעידה על רמת יעילות נמוכה יחסית, ואפשר לייחס אותה לחוסר התחרותיות בשוק ולחוסר הכדאיות בהתייעלות. עם זאת, ראוי לציין כי בשנים האחרונות חל גידול בפיריון העבודה בבנקים.³²

²⁹ מקורות: סקירה שנתית של המפקח על הבנקים, שנים שונות. 1999-2000 במחירי 2000; 2001-2002 במחירי 2002; 2006-2003 במחירי שוטפים. הנתונים במחירי שנים שונות, אולם הניתוח מבוסס על היחסים המפורטים בטבלה.

³⁰ U. Albertazzi, L. Gambacorta, "Bank profitability and the business cycle", 2006.

³¹ יחידת הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2005, פרק ב': מבנה מערכת הבנקאות. בסקירה מופיעים נתונים על מדד ג'יני ומדד הרפינדל למדידת ריכוזיות האשראי הבנקאי.

³² יחידת הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2005, איור א'-28: משקל השכר מתוך הערך המוסף – השוואה בין-לאומית. ההוצאה על השכר גבוהה יחסית גם אם מנכים הטבות שכר חד-פעמיות בשנים 2005-6.



לסיכום, ניתוח דוחות הבנקים מעלה כי שיעור הרווחיות של הבנקים נמוך מהמקובל בעולם, למרות העמלות הגבוהות יחסית, הן בשל הפרשות גבוהות יחסית לחובות מסופקים והן בשל רמת הוצאות שכר גבוהה יחסית. בהקשר זה יצוין כי לא נבדק פיזור השכר בין הדרגים בבנקים.

הכלכלן איש האקדמיה פרופ' **דוד לבהרי**, אמר בעדותו לפני ועדת החקירה בנוגע לנתונים אלו:

"במערכת הבנקאות עובדים 40,000 עובדים וההוצאה עליהם היא 12 מיליארד ש"ח, כלומר 300,000 ש"ח לעובד, או 25,000 ש"ח עלות חודשית – פי 2.5 מהעלות הממוצעת במשק".³³

מנכ"ל איגוד הבנקים, מר **משה פרל**, הציג בפני ועדת החקירה נתונים המעידים כי בהשוואה בין-לאומית, משקל ההכנסות התפעוליות של הבנקים – כלומר הכנסותיהם מעמלות – נמוך מהממוצע בעולם. כך ביקש פרל לבסס את טענתו שהעמלות בישראל אינן גבוהות לעומת מדינות העולם:

"השיטה הישראלית מתאפיינת בכך שהיא לוקחת מעט כסף מהרבה עמלות. ארצות-הברית עומדת מן הקוטב השני – שיטה שלוקחת הרבה כסף ממעט עמלות. אבל העוגה היא אותה עוגה, הבלון הוא אותו בלון. כל אחד לוחץ אותו אחרת: מנפח חלק אחד, לוחץ חלק שני. פה המקור להרבה פניות שהיו לוועדה. בארצות-הברית אתה לא משלם על סדרה מסוימת של עמלות, אבל אם אתה חורג ממסגרת אתה משלם 80 דולר. הבלון הוא אותו בלון."

3. התפתחות בהסדרת עמלות הבנקים

3.1 פעילות בנק ישראל בתחילת שנות ה-90

הבעיות הנובעות מרמת התחרותיות הנמוכה בשוק הבנקאות קיימות כבר עשרות שנים, ונזכרות שוב ושוב בסקירות השנתיות של המפקח על הבנקים. כבר בשנות ה-80 המליצה ועדת-בייסקי על שינויים מבניים בשוק הבנקאות לאחר פרשת ויסות מניות הבנקים על-ידי הבנקים: הפרדה בין בנקים לבין ניהול קופות גמל וקרנות נאמנות; המלצה זו יושמה רק בשנים האחרונות במסגרת רפורמת בכר.

בשנת 1993 מינה בנק ישראל ועדה לבחינת מערכת העמלות, לנוכח חוסר התחרותיות בשוק הבנקאות. הוועדה צמצמה את מספר העמלות למשקי בית ולעסקים קטנים ל-125 עמלות בשישה פרקים, וכן גיבשה מסגרת עמלות אחידה. ואולם, כפי שראינו בפרק הקודם, מאז תפח מספר העמלות, הן עלו במידה ניכרת, יותר מממדד המחירים לצרכן – למרות הגידול בפריזון העבודה והפריזון הכולל – ונותרו בעיני תופעות כגון כפל עמלות ופערי מידע.

3.2 פעילות ועדת הכלכלה בכנסת ה-16

פעילות בנק ישראל בשנות ה-90 לא נגעה בשורש הבעיה – מבנה שוק הבנקאות הקמעונאית – אלא רק טיפלה בתוצאות. על כן, עליית העמלות הנמשכת הביאה לביקורת גואה בציבור ובאקדמיה.

עליית העמלות עלתה על סדר-היום הציבורי ביתר שאת בשנים 2001-2003. בשנים אלו שרר במשק מיתון כלכלי עמוק שלווה בירידה חדה בשכר הריאלי במשק, ואף על פי כן העמלות המשיכו לעלות.

בכנסת ה-16 דנה ועדת הכלכלה רבות בנושא ויזמה הסדרה של עמלות הבנקים למשקי בית. הוועדה קיבלה מידע וחוות דעת בנושא מכמה גורמים, ובהם:

³³ פרופ' לבהרי הביא את נתוני שנת 2005. יש לציין כי בשנת 2006 ההוצאה הכוללת על שכר בחמשת הבנקים גדלה לכ-15 מיליארד ש"ח (עליה חדה זו נגרמה בין היתר בשל הטבות שכר חד-פעמיות).



- **המפקח על הבנקים בבנק ישראל**: באוגוסט 2003 מינה המפקח על הבנקים צוות לגיבוש מדיניות בכל הנוגע לפיקוח על גובה העמלות. בשנת 2004 הגיש הצוות דוח (דוח פיין) שבו נקבע כי העמלות בארץ גבוהות לעומת מדינות אחרות והמליץ על פיקוח על חלק מהעמלות, על קביעת קריטריונים להתערבות בגובה העמלות, על גילוי נאות ללקוחות ועל ביטול עמלות מסוימות.
- **איגוד הבנקים**: האיגוד הודיע כי הוא מתנגד להחמרת הפיקוח על העמלות, ויזם בתגובה דוח שבו השוואה של עמלות תפעוליות ומרווחים פיננסיים בישראל ובמדינות אחרות. לפי דוח זה (דוח קסלמן) עמלות הבנקים בישראל דומות לממוצע במדינות שנבדקו.
- **צוות בדיקה בריכוז מרכז המחקר והמידע בכנסת**:³⁴ יו"ר ועדת הכלכלה מינה צוות בדיקה לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית בריכוז ד"ר שירלי אברמי, מנהלת מחלקת המחקר במרכז המחקר והמידע של הכנסת. בצוות השתתפו מנהלת ועדת הכלכלה, נציגי המועצה הישראלית לצרכנות, נציגי הבנקים, הממונה על ההגבלים העסקיים, משרד האוצר ויחידת הפיקוח על הבנקים. דוח הסיכום הוגש ביולי 2004. המלצות הצוות (בדעת הרוב):

- הגברת השקיפות וזמינות המידע (ובכלל זה דיווח עמלות חודשי ללקוח);
 - החמרת הפיקוח על גובה העמלות והאחדתן;
 - הנמכת חסמי המעבר בין הבנקים;
 - מיקוד הרגולציה על-ידי הפרדה בין הפיקוח על יציבות הבנקים לפיקוח על גובה העמלות;
 - דיווח חצי-שנתי של יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לוועדת הכלכלה.
- הביקורת הציבורית ופעילות ועדת הכלכלה הביאו לתהליך הדרגתי של הגברת הרגולציה של מחירי השירותים הבנקאיים ושל הסדרתה בשני שלבים כדלקמן.

שלב א': הסדרת גילוי נאות

בשנת 1998, ביוזמת חברי הכנסת, תוקן חוק הבנקאות (שירות ללקוח), באופן שחייב את הבנקים למסור מידע על שירותי בנקאות עיקריים בדרך שנקבעה בחוק ובכללים.

בתחילת 2004 נכנסו לתוקף כללים חדשים ומפורטים בדבר שקיפות וגילוי נאות של הבנקים בכל הנוגע לגביית עמלות ולגובהן, ובכלל זה הודעה מראש על גביית כל עמלה – גם בפעולות במסופים – ופרסום בולט של כל עמלות הבנקים בסניפים ובאתרי האינטרנט של הבנקים. הכללים הוכנו ונאכפו על-ידי יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, וכללו גם שינויי חקיקה נדרשים.

שלב ב': "עסקת חבילה"

מייד לאחר כניסת כללי הגילוי הנאות לתוקף, החליט בנק הפועלים על העלאת עמלת שורה מ-1.21 ש"ח ל-1.28 ש"ח. עמלת שורה, היא עמלה המשולמת על כל פעולה שהלקוח מבצע גם אם הוא כבר שילם בעדה, ואין לה שום מקבילה בבנקים במדינות המפותחות. מהלך זה של בנק הפועלים גרר שוב ביקורת ציבורית, ובתגובה יזמה ועדת הכלכלה את הסדרת הנושא באמצעות "עסקת חבילה".

³⁴ ד"ר שירלי אברמי, דן להב, גיל לאופר, יהודית גלילי, דוח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית – המלצות בעניין התחרות הבנקאית במקטע משקי הבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2004 (נספח י').



3.3 פירוט "עסקת החבילה"

במהלך דיוני ועדת הכלכלה גובשה בינואר 2005 "עסקת חבילה" עם הבנקים בדבר עמלות הבנקים ואופן גבייתן, ואלה מרכיביה העיקריים:

- **ביטול כפל עמלות** במקרים מסוימים, כמו דמי ניהול קבועים ועמלת שורה.
- **יצירת חבילה של שירותים בסיסיים** תמורת חיוב חודשי של 18 ש"ח, אשר כוללת העברת שכר וקצבה ללא הגבלה; עד ארבע פעולות משיכה מבנקט – אחת לשבוע; עד חמש פעולות הרשאה לחיוב (הוראת קבע); עד שמונה פעולות של הפקדה ומשיכה של צ'קים; עד שש פעולות מידע בעדכן. על כל פעולה מעבר לסל זה ישלם הלקוח 1.21 ש"ח על כל פעולה.
- **הורדת החסמים במעבר בין בנקים**, ובכלל זה קיצור הזמן הנדרש לסגירת חשבון והורדת העלויות הכרוכות בכך.

הדיונים בין המפקח על הבנקים לבין נציגי הבנקים נמשכו כמה חודשים ונסבו על השינויים שהמפקח על הבנקים ביקש לעשות בעסקה. באמצע 2005 הגיעו המפקח על הבנקים ונציגי הבנקים להבנות בדבר "עסקת החבילה", והיא נכנסה לבסוף לתוקף ב-1 בדצמבר 2005.³⁵ עם קבלת עסקת החבילה הסכימו חברי הכנסת להקפיא את יוזמותיהם לתיקוני חקיקה. עסקת החבילה הסופית כללה, נוסף על ביטול דמי ניהול קבועים ועמלת שורה, את האפשרויות האלה ללקוחות:

1. תשלום עמלה על כל פעולה בסיסית בסך 1.21 ש"ח; העמלה החודשית המזערית בחשבון תהיה 10 ש"ח בחודש, ולכן מי שביצע עד שמונה פעולות בחודש ישלם 10 ש"ח.
2. התשלום החודשי עבור סל הפעולות הבסיסיות שסוכם עם ועדת הכלכלה יהיה 18 ש"ח. על פעולות נוספות מעבר למכסות שנקבעו בסל ישלם הלקוח 1.21 ש"ח לפעולה.
3. סלים אחרים שיבחרו הבנקים להציע ללקוחות.

3.4 פעילות ועדת הכלכלה בכנסת ה-17

באוקטובר 2006 החליטו שלושת הבנקים הגדולים זה אחר זה להעלות את העמלות שהם גובים ממשקי הבית, אך בלי לייקר את הסלים הכלולים בעסקת החבילה. ההחלטה עוררה גל של ביקורת ציבורית, וזו הובילה להגשת כמה הצעות חוק פרטיות ולהקמת ועדת החקירה הפרלמנטרית לעמלות הבנקים.

החלטה זו של הבנקים עוררה גם את בנק ישראל להוביל מהלך של חקיקה. בסוף שנת 2006 מינה בנק ישראל צוות נוסף לבחינת נושא העמלות (שנתיים לאחר מינוי צוות פיין). גם צוות זה הגיע למסקנה ש"רמת התחרותיות במערכת הבנקאות בישראל נמוכה מהרמה הממוצעת בעולם",³⁶ והמליץ על שורה של צעדים רגולטוריים:

- מתן סמכות בחקיקה ליחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לפקח על מחירי השירותים הבנקאיים, בעיקר במגזרים שבהם רמת התחרות נמוכה;

³⁵ יחידת הפיקוח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2004, פרק ג': פעילות הפיקוח על הבנקים.

³⁶ בנק ישראל, בחינת מחירי השירותים הבנקאיים – המלצות צוותי העבודה, 22 בינואר 2007 (נספח א').



- יצירת אחידות במבנה תעריפון העמלות ;
- צמצום מספר העמלות ;
- יצירת מחיר אחיד לניהול חשבון עו"ש (בכמה דגמים) ויצירת תעריפונים שונים למגזרים שונים ;
- יצירת מתכונת של דיווח שוטף לפיקוח על הבנקים בנוגע לעמלות ופרסום השוואתי תקופתי ;
- צמצום עלויות המעבר מבנק לבנק והקלת תהליך המעבר.

4. פניות הציבור לוועדת החקירה הפרלמנטרית

לאחר ההודעה בדבר הקמת ועדת החקירה נשלחו לוועדה עשרות פניות של לקוחות הבנקים אשר ביקשו להביא לידיעת הוועדה סוגיות שיש לדון בהן בדיוני הוועדה. בפניות היו דוגמאות פרטניות של עמלות לא מוצדקות, לדעת הפונים, שהבנקים גובים. תלונות אלו עסקו בכמה עמלות עיקריות, ובהן עמלת דמי משמורת על ניירות ערך, דמי ניהול ועמלת אי-כיבוד הוראת קבע. ועדת החקירה העבירה לכל אחד מחמשת הבנקים הגדולים מכתב ובו פניות הציבור הרלוונטיות להם כדי לקבל את תגובתם (ראה נספח ט').

בדיון שיוחד לנושא הפנה יו"ר ועדת החקירה הפרלמנטרית, חה"כ משה כחלון, שאלות לנציגי הבנקים מתוך אותם מכתבים. ואולם, ברוב רובם של המקרים נציגי הבנקים לא השיבו על שאלות הציבור (אף שהועברו אליהם בעוד מועד), וטענו כי דיון פרטני בעמלה זו או אחרת לא יוביל להסקת מסקנות מערכתיות. כך, למשל, טען **מר שמעון גל**, סמנכ"ל בנק מזרחי טפחות :

"להיתפס לכל עמלה ולנסות לנתח אותה בפינה שלה – אין ספק שהתשובות יהיו אבסורדיות. אבל זאת הרי לא המטרה של הוועדה. אתה רוצה לעשות ניתוח אמיתי של מבנה העמלות ולא לנתח כל עמלה, האם זה 42 שקלים, וכאן 21".

עקב הימנעותם של הבנקים ממתן תשובות על שאלות שהופנו אליהם, החליט יו"ר ועדת החקירה, **חה"כ משה כחלון**, לנעול את הדיון מוקדם מהצפוי. כך סיכם חה"כ כחלון את הדיון :

"אני מאוד מאוכזב. אני לא מתכוון להמשיך בדיון. הבנתי מנציגי הבנקים שהם לא רוצים לשתף פעולה – אתם רוצים לקבוע מה יהיו השאלות ומה יהיו התשובות ואיך יהיו השאלות. תודה רבה, הדיון נעול."



פרק ד' – הפיקוח על עמלות הבנקים בישראל ובמדינות מפותחות

1. רגולציה של עמלות הבנקים במדינות המפותחות

בנייר עבודה שהכין בנק ישראל בנושא מחירי השירותים הבנקאיים³⁷ נעשתה השוואה בין-לאומית בדבר האופן שבו מתנהל הפיקוח על מחירי העמלות. מנייר זה עולה כי את הכללים המגבילים את גובה העמלות יש לחלק לשתי קבוצות עיקריות: כללים המאפשרים הגבלה ישירה של **גובה העמלות**; כללים המאפשרים הגבלה של **מחיר סל שירותים**. נוסף על כך, יש לשים לב כי הבנקים אימצו באופן וולונטרי חלק מהכללים שיוצגו להלן לאחר איתות רגולטורי, ללא צורך בחקיקה.

כללים המאפשרים הגבלה ישירה של גובה העמלה:

אירלנד: סעיף 149 ל-Consumer Credit Act, 1995 מחייב מוסדות פיננסיים לקבל את אישורו של הרגולטור לשינוי או להוספה של עמלה, וכן להעלאת עמלה קיימת. לשם קבלת האישור, על המוסד להגיש לרגולטור בקשה מנומקת ובה תמחיר של עלות השירות ופרטים על הכנסותיו הצפויות של המוסד הפיננסי עקב השינוי. הרגולטור רשאי שלא לאשר שינוי בעמלה קיימת או הטלת עמלה חדשה אם מצא כי יש בכך משום חוסר הוגנות בהתחשב בקריטריונים האלה: השפעת השינוי על העלויות של הלקוחות; מספר הלקוחות הנפגעים; ההכנסה הנוספת של המוסד הפיננסי עקב השינוי; התמחיר של עלות השירות; קידום התחרות בין המוסדות הפיננסיים; כל קריטריון נוסף שהוא רלוונטי בעיני הרגולטור. הרגולטור חייב למסור את החלטתו בבקשה בתוך ארבעה חודשים מקבלתה.³⁸

פולין: ה-Consumer Credit Act מגביל את העמלות שאפשר לגבות במסגרת מתן הלוואה ללקוח צרכני.

כללים המגבילים את מחירו של סל שירותים

ארצות הברית: יש להפריד בין רגולציה ברמה הפדרלית לבין רגולציה ברמה המדינתית:

ברמה הפדרלית יש רגולציה המעודדת פתיחת חשבונות בעלות נמוכה ובמחיר מפוקח ללקוחות המקבלים כספים דרך קבע מהמדינה (משכורת, גמלה, דמי ביטוח לאומי ודומה). החשבון, מכונה ETA – Electronic Transfer Account, מיועד בעיקר ללקוחות המקבלים תשלומים מהמדינה אך אינם מחזיקים בחשבון בנק רגיל. לפי הנחיות משרד האוצר האמריקני, חשבון ETA מאפשר ארבע משיכות בכל דרך, ארבע פעולות אחזור מידע והפקדות ללא הגבלה. העמלה המקסימלית שתיגבה עבור פעולות אלה היא **3 דולרים לחודש**. עבור פעולות נוספות ייגבו עמלות לפי תעריפון הבנק. כדי לתמרץ בנקים לפתוח חשבונות ETA, המדינה משלמת לבנק תשלום חד-פעמי של 12.6 דולר על כל חשבון כזה שהוא פותח.

ברמת המדינות, באמצע שנות ה-80 החלו כמה מדינות לחוקק חוקים שנועדו לאפשר פתיחת חשבונות בסיסיים, המכונים Basic Accounts או Life Line Accounts. עד כה שבע מדינות בארצות-הברית – ניו-יורק, ניו-ג'רסי, מסצ'וסטס, אילינוי, רוד-אייילנד, ורמונט ומינסוטה – חוקקו חוקים הקובעים באילו תנאים אדם יכול לפתוח חשבונות מעין אלו. החוקים נעים בין מתן סמכויות למפקח המדינתי על הבנקים לפקח על העמלות של הבנקים המדינתיים לבין חיוב הבנקים המדינתיים לאפשר ללקוחות

³⁷ ש.ם.

³⁸ Irish Statute book, Consumer Credit Act, 1995.



פתיחת חשבונות עובר-ושב במחירים נמוכים. החוק בניו-יורק למשל מחייב בנקים להציע חשבונות עובר-ושב ללא יתרת זכות מינימלית ובעמלה חודשית מקסימלית של **3 דולרים תמורת 8 פעולות בנקאיות והפקדות ללא הגבלה**.³⁹ במדינות אחרות אף חויבו הבנקים להציע ללקוחות קשישים חשבונות בסיסיים ללא עמלות כלל.

בריטניה: בשנת 1992 אימצו הבנקים בבריטניה באופן **וולונטרי** את ה-Banking Code. מאז שנת 2001 קוד זה, אשר כל הבנקים המובילים חתומים עליו, קובע כי יש לאפשר פתיחת חשבונות במתכונת דומה לארצות-הברית. ככלל, החשבונות הללו אינם מאפשרים יתרה שלילית, לא ניתנים בהם כרטיסי אשראי אלא רק כרטיסים למשיכת מזומנים, ולא ניתנים פנקסי צ'קים. יש להדגיש כי בבריטניה בלאו הכי בחשבונות עו"ש לא נגבות עמלות בגין פעולות שוטפות, אלא רק בגין פעולות ייחודיות או חריגות. יש לציין כי לנוכח העמלות הגבוהות בגין חריגה, מתנהל כיום דיון ציבורי על שיטה זו.

קנדה: בעקבות עבודה של ועדה ייעודית חוקקו בקנדה חוקים המחייבים בנקים להציע לכל הלקוחות חשבונות עו"ש בלא צורך ביתרת זכות מינימלית ובלא קשר להיסטוריית האשראי שלהם. החוקים אפשרו למדינה להתקין תקנות המחייבות את הבנקים להציע ללקוחותיהם חשבונות עו"ש במחירים נמוכים, אולם בטרם הותקנו התקנות לבנקים ניתנה אפשרות להגיע להסדר וולונטרי שייתר התערבות רגולטורית. בעקבות זאת, 8 מ-16 הבנקים הגדולים בקנדה חתמו על מזכר הבנות עם הממשלה שלפיו הם יציעו ללקוחות חשבונות עו"ש במחירים נמוכים כדי לאפשר לכל תושבי המדינה נגישות לשירותים בנקאיים בסיסיים. **חשבונות אלו כוללים על-פי רוב עד כ-15 פעולות בחודש בעלות של 3-4 דולרים קנדיים (10-14 ש"ח).** המזכר אינו כולל מפרט מדויק של החשבונות הללו, וכך השוק נותר פתוח לתחרות ונוצר מגוון רחב של סלי שירותים.

צרפת: בשנת 1998 חוקק חוק המקנה לכל אזרח זכות לשירותים בנקאיים בסיסיים. החוק אף מקנה לרגולטור סמכות להגדיר שירותי בנק בסיסיים שעל כל בנק להעניק ללקוחות **בעמלות מפוקחות**. בשנת 2001 תוקנו תקנות ברוח זו, המחייבות את הבנקים לפתוח חשבון בנק בסיסי ללקוחותיהם ללא כל עלות. הפעולות האפשריות בחשבון הן משיכות, הרשאות לחיוב חשבון והעברות בנקאיות ללא הגבלה, וכן שני צ'קים בחודש וכרטיס חיוב.

בלגיה: מאז אוקטובר 2003 יש בבלגיה תקנות שלפיהן הבנקים מחויבים לפתוח לכל לקוח חשבון בסיסי **בעלות חודשית מרבית של 1 אירו**. במחיר זה הלקוח זכאי ל-36 פעולות דלפק או פעולות בסיסיות אחרות.

אוסטרליה: בשנת 2002, לנוכח איום בחקיקה מצד הרשויות, חתם איגוד הבנקים על הסכם עם הרשות הממונה על הגבלים עסקיים שלפיו הבנקים מתחייבים לפתוח לכל לקוח חשבון בסיסי. החשבון מאפשר הפקדה ללא הגבלה ו-6 פעולות נוספות בלא עלות.

הנתונים שלעיל מלמדים כי בכמה מדינות מערביות, עקב רגולציה או איתות רגולטורי, מחיר ניהול חשבון עו"ש בסיסי נמוך במידה ניכרת ממחירו בישראל במונחי הכנסה לנפש. נתונים אלו מאששים את הטענה בדבר הפער בגובה העמלות בין ישראל למדינות המערב, כפי שנמצא במחקר של Cap Gemini ובנק ישראל (גרף 4).

³⁹ Joseph J. Doyle, Joze A. Lopez, Marc A. Saidenberg, "How Effective is Lifeline Banking in assisting the 'Unbanked'", *Current Issues in Economics and Current Affairs*, Federal Reserve Bank of New York, vol. 4/6, June 1998.



2. פיקוח על מחירים – דיון

2.1 פיקוח על מחירים

על-פי רוב המחירים הנתונים בפיקוח הם מחירי מוצרים המיוצרים בתנאי מונופול או קרטל, מחשש לרווח עודף של יצרנים לעומת הרווח בשוק תחרותי, על חשבון רווחת הצרכנים. נוסף על כך, לעתים יש פיקוח על מחירי מוצרים אשר מיוצרים בשווקים שבהם התחרות מועטה, גם אם אלה לא הוכרו כשווקים מונופוליסטיים.

בישראל יש עשרות מוצרים שמחיריהם נתונים בפיקוח, בעיקר מוצרי מזון. על הפיקוח ממונות רשויות שונות, ובהן **המפקח על המחירים במשרד התמ"ת**, הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל והרשות הממשלתית למים וביוב. עדכון מחירי המוצרים המפוקחים בשווקים מונופוליסטיים נעשה בדרך כלל באמצעות נוסחת עדכון המבוססת על כמה פרמטרים, ובהם שינויים ב"סל התשומות" של החברה המפוקחת, שינוי במחירים הבין-לאומיים של המוצר המפוקח ורווחיות החברה המפוקחת כפי שעולה מן הדוחות הכספיים של החברה, ולפי אמות מידה לעדכון הבסיסי אשר פורטו בדוח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים (דוח סוארי).

כך, לדוגמה, **הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל** היא הרגולטור של שוק החשמל, והיא מפקחת על המחיר לצרכן ועל דרך עדכונה. שיעור העדכון מבוסס על מחירי הדלק, על סל המטבעות ועל מדד המחירים לצרכן, ומוחל עליו **מקדם התייעלות בשיעור של 2.5% בשנה**. העדכון נעשה אחת לשישה חודשים, או קודם לכן כאשר יש עלייה מצטברת של 3.5% במדד המחירים לצרכן. ואולם, למרות הפיקוח, **בשנים 2001-2005 חלה עלייה ריאלית של 32% במחיר החשמל** – בעיקר בשל העלייה במחירי האנרגיה, אך גם בשל העדר תחרותיות בשוק החשמל.

אם כן, מטרת הפיקוח על המחירים היא להבטיח מחיר הוגן למוצר שאינו בתחרות או בתחרות מועטה או למוצר בסיסי. ואולם, הפיקוח על המחירים טומן בחובו כמה חסרונות, ובהם:

- המפוקח הוא גוף כלכלי הבקיא בענף ומחזיק בידו מידע רב בדבר עסקיו. בדרך כלל המפוקח בקיא פחות ברזי הענף, ועל-פי רוב הוא ימצא בעמדת נחיתות מול המפוקח. חיסרון זה בולט כאשר מדובר בגופי רגולציה חלשים הנתונים ללחצים – פוליטיים ואחרים.
- לא תמיד יש למפוקח כלי אכיפה נוקשים, והדבר ידוע למפוקחים.
- פיקוח על מחירים מביא להגדלת הרגולציה בענף, ולכן מגדיל מחסומי כניסה ועשוי דווקא לגרום למתחרים חדשים להימנע מלהיכנס לענף.
- פיקוח על מחירים בשוק שיש בו מעט מתחרים עלול להביא ליצירת מעין קרטליזציה, והתוצאה היא שכל המתחרים יתיישרו לפי המחיר המרבי.
- המפוקחים עשויים לנקוט צעדים כדי לעקוף את הרגולציה, כגון פיתוח ושיווק של מוצרים דומים שהפיקוח אינו חל עליהם.

בשל חסרונות אלו הפיקוח על מחירים עלול להוביל לאחד משני המצבים הלא-הרצויים האלה:

- קביעת מחיר **נמוך מדי** המביא להקטנת ההיצע ולפגיעה בשירות הניתן ללקוחות.



- קביעת מחיר **גבוה יותר** לאורך זמן. כך, לדוגמה, נמצא כי מדד המחירים המפוקחים בישראל עולה בשיעור גבוה לעומת מדד המחירים לצרכן: מינואר 2000 עד אוקטובר 2006 **עלה מדד המחירים המפוקחים ב-32.9%, ואילו מדד המחירים לצרכן עלה ב-10.4%**.⁴⁰

2.2 פיקוח על עמלות הבנקים

למפקח על הבנקים אין כיום סמכויות סטטוטוריות לפקח על גובה עמלות הבנקים. הסמכות להטיל פיקוח על המחירים, ובכלל זה עמלות הבנקים, מוקנית למפקח על המחירים במשרד התמי"ת מכוח **חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996**. למפקח על המחירים יש סמכות להגביל את גובה העמלות, כמו מחירי מוצרים אחרים במשק. כאשר המפקח על הבנקים סבור כי יש להטיל פיקוח על עמלות בגין שירותים בנקאיים מסוימים הוא ממליץ על כך בפני המפקח על המחירים במשרד התמי"ת.

כיום 14 עמלות נתונות בפיקוח של משרד התמי"ת, ובהן מחיר צ'ק רגיל (36 אג'י); הפקדת צ'ק לחשבון באמצעות פקיד דלפק (1.21 ש"ח); עמלה בגין משיכת מזומנים ממכשיר אוטומטי (1.21 ש"ח).⁴¹ הפקדת המפקח על המחירים במשרד התמי"ת על העמלות ממחישה את החיסרון הראשון שהוזכר – שהמפוקחים מתמצאים בתחומם יותר מהמפוקחים. כדי למנוע את אי-הבהירות בדבר הסמכות והאחריות בפיקוח על עמלות הבנקים יזמו חברי הכנסת ובנק ישראל **הצעות חוק שיקנו לבנק ישראל בחוק את הסמכות לפקח על עמלות הבנקים**.

ככלל, נדמה כי בהצעה לפקח על גובה עמלות הבנקים, יכולתם של המפוקחים לעקוף את הרגולציה רלוונטית ביותר. כל בנק מציע מגוון רחב של שירותים; על חלקם הוא גובה עמלות ומחלקם הוא מרוויח באמצעות תיווך פיננסי. במצב הנוכחי של ריבוי עמלות, ייתכן כי פיקוח על עמלה אחת יגרור עליית עמלות אחרות. כך, למשל, ייתכן שהפיקוח על מחיר הפקדת צ'ק לחשבון (1.21 ש"ח) הביא למחיר גבוה במידה ניכרת עבור שירות בנקאי דומה – העברה בנקאית לבנק אחר (43 ש"ח). זאת גם הסיבה לכך שהצעות החוק כוללות מתן סמכות להגביל את מספר העמלות ולא לאפשר הנהגת עמלה חדשה ללא אישור.

במקרה היפותטי של פיקוח על גובה כל העמלות, סביר להניח שהבנקים יבקשו להגדיל את רווחיהם באמצעות הרחבת פערי הריביות.

המסקנה היא שפתרון אמיתי וארוך טווח הוא הגברת התחרותיות בשוק, ופיקוח ממוקד עשוי להיות פתרון זמני עד להבשלת אמצעי מדיניות מבנית. ואולם, מתן סמכות בחוק לבנק ישראל לפקח על מחירי העמלות הוא **איתות** לבנקים להנהיג ריסון עצמי של כוחם האוליגופוליסטי גם בטרם תתפתח בענף התחרות הרצויה. מכאן שיש מקום לתת סמכות כזאת לבנק ישראל ואף לעשות בה שימוש מידתי אם הבנקים אינם מנהיגים ריסון עצמי כאמור.

⁴⁰ בנק ישראל, אינפלציה בסיסית וקבוצות מחירים.

⁴¹ שאר העמלות שבפיקוח: עמלה בגין פדיון צ'ק בדלפק (1 ש"ח); עמלה בגין משיכה מהחשבון באמצעות המסלקה (1.21 ש"ח); עמלה בגין הצגת חיובים על-פי הרשאה (1.21 ש"ח); עמלה בגין ביטול הרשאה לחיוב חשבון או הוראת קבע (5 ש"ח); עמלה בגין משיכת מטבע; עמלה בגין העברת מטבע חוץ לבנק אחר בארץ (0.125% עד לתקרה של \$58.5); עמלה בגין הנפקת כרטיס מידע ושימוש בו (8 ש"ח לשנה); עמלה בגין הסכמה ליצירת שעבוד (300-410 ש"ח); עמלה בגין הסכמה ליצירת שעבוד בדרגה שווה; דמי גובינה על תשלומים לפירעון הלוואה לרכישת דירה (2 ש"ח); עמלה בגין העברת ניירות ערך לפיקדון אחר של אותו לקוח (0.25% מהעסקה, ובכל מקרה 90-20 ש"ח).



מקרה בוחן – תגובת הבנקים על פיקוח על מסגרת האשראי (אוברדרפט)

דוגמה ליכולתם של הבנקים לנצל החלטה רגולטורית לשימור או הגדלת רווחיהם ניתנה בשנה האחרונה, עם יישום הוראת המפקח על הבנקים בדבר ניהול מסגרות האשראי בחשבונות עו"ש (הוראה 325). כזכור, מטרת ההוראה החדשה היתה לצמצם את התופעה הרווחת בישראל של ניהול חשבונות עו"ש בחריגה ממסגרת אשראי מאושרת. בהוראה החדשה חויבו הבנקים להחתיים כל לקוח על מסגרת אשראי בחשבון העו"ש שממנה לא יוכל לחרוג. אם הלקוח לא יחתום, הרי הוא מחויב לעמוד ביתרת זכות ומסתכן באי-כיבוד צ'קים והוראות חיוב. לכן, לקוחות רבים שלא היו ביתרת חובה חתמו על מסגרת אשראי ליתר ביטחון.

המפקח על הבנקים ביקש לשפר את מצבם של הלקוחות, שכן הריבית ששילמו לקוחות עבור חריגה ממסגרת אשראי היתה גבוהה למדי. בפועל, במדרגות האשראי שהציעו הבנקים ללקוחות, במדרגות הגבוהות הריביות היו גבוהות מהריביות שהיו נהוגות בעבר על חריגה ממסגרת אשראי. נוסף על כך, לקוחות שלא השתמשו מעולם במסגרת אשראי (אך כאמור לא רצו להסתכן באי-כיבוד צ'ק) התבקשו לחתום על הסכם מסגרת אשראי עם הבנקים ולשלם על כך מגוון עמלות, ובהן עמלת עריכת מסמכים ועמלת הקצאת אשראי תקופתית.

3. פערי פיקוח על הבנקאות הקמעונאית

3.1 התאמת הפיקוח על הבנקים והאשראי לסביבה המשתנה

הפיקוח על שוקי הכספים וההון בישראל נתון בידי ארבע רשויות פיקוח: המפקח על הבנקים בבנק ישראל, הממונה על שוק ההון והביטוח במשרד האוצר, רשות ניירות ערך ורשות ההגבלים העסקיים במשרד התמ"ת. נוסף על כך, יחידת הפיקוח על המחירים במשרד התמ"ת מפקחת על כמה עמלות (ראו בהרחבה בסעיף 2.2).

במדינות המפותחות חל בדור האחרון גידול חד באשראי החוץ-בנקאי עקב רפורמות מבניות להגברת התחרות בשוק התיווך הפיננסי. בעקבות השינוי בסביבה העסקית חלו גם שינויים בפיקוח על השחקנים הפועלים בשוק התיווך הפיננסי נוסף על בנקים, ובהם חברות ביטוח, קרנות פנסיה, בתי השקעות וקופות גמל.

ברוב מדינות המערב התנהל תהליך של מיזוג כל רשויות הפיקוח או חלקן.⁴² המניע העיקרי לרפורמה בפיקוח היה שינוי הסביבה העסקית, ובעיקר – היווצרות "סופרמרקטים פיננסיים" העוסקים במגוון רחב של פעילויות פיננסיות. בכמה מדינות, למשל בבריטניה ובפינלנד, הוקמה **רשות פיקוח פיננסית** אחת המפקחת על כל השחקנים בשוק על-פי כללים אחידים, והפיקוח על הבנקים הוצא מידי הבנק המרכזי. בחלק אחר חוזקו סמכויות הפיקוח של הרגולטורים המפקחים על שחקנים חוץ-בנקאיים.

⁴² פרופ' אבי בן בטט, "ההסדרה והפיקוח על השווקים הפיננסיים בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2006.



מחקרים מעלים כי יש פערי פיקוח וכי מבנה הפיקוח הנוכחי בישראל אינו עונה על צורכי הפיקוח המשתנים, בעיקר בשל צמיחת שוק הון חוץ-בנקאי, אשר הואצה בעקבות יישום רפורמת בכר. אפשרויות לרפורמה בפיקוח כוללות "איחוד מלא, איחוד חלקי, פדרציה של מפקחים בראשות מפקח על או השארת המבנה המבוזר על כנו בתוספת תיאום מחייב בין המפקחים".⁴³

כמו כן, כניסה עתידית של הבנקים לתחומי ביטוח וייעוץ פנסיוני יגבירו את האנומליה בפיקוח, הנובעת מחלוקת הסמכויות בין בנק ישראל לבין הממונה של שוק ההון, הביטוח והחיסכון.

3.2 חיזוק הרגולציה העוסקת בעידוד התחרותיות

במדינות האיחוד האירופי הרגולטורים העיקריים המתערבים בנושא העמלות בבנקאות הקמעונאית הם רשויות התחרותיות (בישראל הרגולטור הוא רשות ההגבלים העסקיים). רשויות אלו יוזמות מחקרים שוטפים להערכת רמת התחרותיות ומנסות להסדיר את התחום באמצעים שונים, ובהם פעולות ישירות בנושא העמלות, חסמי מעבר, יחסי הבנקים וחברות כרטיסי האשראי. נוסף על כך, רשויות אלו צוברות עם השנים מידע וניסיון בכל הקשור למדידת רמת התחרותיות ולדרכים ליישום רפורמות מבניות.

יש לציין בעיקר את רשויות התחרותיות במדינות סקנדינביה, המגלות אקטיביות רבה בהסדרת שווקים, ובכלל זה שוק הבנקאות הקמעונאית. פעילויות ויוזמות אלו הפכו עם השנים את הכלכלות במדינות סקנדינביה למובילות במדד התחרותיות העולמי,⁴⁴ ולדבר יש השפעה רבה על העושר והרווחה החברתית במדינות אלו.

בישראל, רשות ההגבלים העסקיים עוסקת מכוח חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, בעיקר באכיפה של החקיקה האנטי-קרטלית ובאישור מיזוגים, אך לא בהסדרה של שווקים לא תחרותיים. יש לציין שהרשות גם מייצעת במקרים בהם רשויות אחרות עוסקות בהסדרת שווקים.

⁴³ ש.ם.

⁴⁴ לפי מדד התחרותיות העולמי של ה-World Economic Forum לשנת 2006-2007 פינלנד במקום השני, שבדיה במקום השלישי ודנמרק במקום הרביעי. במקום הראשון עומדת שווייץ.



מקורות

חקיקה

- חוק בנק ישראל, התשי"ד-1954.
- חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981.
- כללי הבנקאות (שירות ללקוח), התשנ"ב-1992.
- כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992.
- חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988.
- חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005 (רפורמת בכר).
- חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

הוראות בנק ישראל

- הוראה 414 בדבר לוח העמלות של הבנק.
- הוראה 415 בדבר נהלים בנושא עמלות.
- הוראה 432 בדבר העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח.

מסמכי הכנסת

- ועדת הכלכלה, תוכנית עסקת החבילה בסוגיית העמלות והחסמים במעבר בין הבנקים ללקוחות פרטיים ולמשקי הבית, 28 ביולי 2004.
- ועדת החקירה הפרלמנטרית לעניין עמלות הבנקים, פרוטוקולים מס' 6-1.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית – המלצות בעניין התחרות הבנקאית במקטע משקי הבית, כתבו שירלי אברמי, דן להב, גיל לאופר ויהודית גלילי, יולי 2004.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מחירי שירותים בנקאיים, מאי 2006 – תמונת מצב, כתב עמי צדיק, מאי 2006.

מסמכים ודוחות

- בנק ישראל, המפקח על הבנקים, מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2005.
- רוטנברג דוד, התחרותיות בענף הבנקאות: היבטים תיאורטיים וראיות אמפיריות מישראל ומחו"ל, מאי 2005, מחלקת המחקר ביחידת הפיקוח על הבנקים, בבנק ישראל.
- בנק ישראל, "בחינת מחירי השירותים הבנקאיים – המלצות צוותי העבודה", 22 בינואר 2007.
- לוי אתי ווייס אופירה, "העמלות הבנקאיות – מהות, מבנה וגילוי נאות", מבט כלכלי, הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל, יוני 2002.
- חזקיהו רוני, המפקח על הבנקים, "רגולציה ופיקוח בעידן שאחרי הרפורמה בשוק ההון", מאי 2007.



- בן בסט_אבי (מנהל ועורך), "ההסדרה והפיקוח על השווקים הפיננסיים בישראל", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2006.
- ברנע עמי, פרש יעקב, קונפורטי הילה, "סוגיות המבנה האופטימלי של מערכת הבנקאות בישראל", סוגיות בבנקאות, יוני 2001.
- משרד האוצר, "דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת כשלי השוק בענף כרטיסי האשראי", פברואר 2007.
- דוח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים לצורך תיקון מחיר בסיסי (דוח סוארי), פברואר 1996.
- דוחות כספיים שנתיים של חמש הקבוצות הבנקאיות בישראל.
- European Commission, "Interim Report – Current accounts and related services", July 2006.
- Competition in the Nordic Retail Banking, Report from the Nordic Competition Authorities, 2006.
- European Commission, "Sector Inquiry under Article 17 of Regulation 1/2003 on Retail banking", July 2006.
- Commission of the European Communities, "Sector Inquiry under Art 17 of Regulation 1/2003 on Retail banking, January 2007.
- OECD, "Economic Policy Reform – Going for Growth 2006", Chapter 5 – Regulation of financial systems and economic growth, 2006.
- OECD, Committee on Competition Law and Policy, "Enhancing the role of competition in the regulation of banks", September 1998.
- De Serres, Kobayakawa, Slon, Vartia, "Regulation of financial systems and economical growth", OECD, Economic Department, Working Paper No. 506, February 2007.
- Donze Steve, "Bank Supervision Independence and the Health of Banking Systems – Evidence from OECD Countries", London School of Economics, May 2006.
- NVB, "Background paper on the Dutch Interbank Switch Support Service", May 2006.

אתרי אינטרנט

- בנק ישראל, www.bankisrael.gov.il.
- ארגון המדינות המתפתחות, www.oecd.org.
- האיחוד האירופי, epp.eurostat.cec.eu.int.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, www1.cbs.gov.il.
- אתרי חמש הקבוצות הבנקאיות בישראל.

