

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



בנק ישראל

בנקאות דיגיטלית



בנקאות דיגיטלית

רקע

המערכת הפיננסית בעולם עוברת בשנים האחרונות שינויים מבניים רבים שמקורם בהתפתחויות טכנולוגיות משמעותיות, התפתחויות המעודדות טרנספורמציה דיגיטלית (דיגיטציה). הדיגיטציה מאפשרת למגוון גופים לספק שירותים פיננסיים, כאלה שאת מרביתם נתנו בעבר התאגידים הבנקאיים, ומרחיבה את התחרות למגוון גופים ממגוון מגזרים, וכך מביאה לחדשנות ולהתייעלות בענף הבנקאות.

בנקאות דיגיטלית משתמשת במגוון כלים ופתרונות שנועדו להטיב עם צרכנים באמצעות צריכת שירותים בנקאיים בערוצים דיגיטליים - בטלפון הנייד ובמרשתת (אינטרנט). היתרונות המרכזיים הגלומים במעבר לבנקאות דיגיטלית הם שיפור הנוחות, המהירות והנגישות לצרכנים, התאמת השירותים הבנקאיים לאופן הצריכה המועדף על הצרכנים, ניצול מבנה רזה של הפעילות להוזלת תעריפים, הגברת התחרות, היעילות והבטיחות של מערך התשלומים, וכן האפשרות לצמצם את השימוש במזומן ואת הכלכלה השחורה.

נתוני מפתח

1	11.4%	רק 2	16
תאגיד בנקאי חדש אחד הוקם מאז שנות השבעים של המאה העשרים. זהו התאגיד הבנקאי הדיגיטלי היחיד שפועל בישראל	הגידול השנתי הממוצע ברווח חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בניכוי הפרשה להפסדי אשראי בשנים 2014 - 2021. הרווח השנתי גדל מ-10.4 מיליארד ש"ח ב-2014 ל-22.1 מיליארד ש"ח ב-2021	מספר הגופים שצפויים לקבל שירות מלשכת שירותי מחשוב בנקאיים, שהוקמה בעלות של 105 עד 200 מיליון ש"ח, ונועדה לעודד תחרות בשירותים פיננסיים באמצעות כניסת שחקנים נוספים	הדירוג שקיבלה ישראל בתחום השירותים הדיגיטליים בסקר שביעות רצון לקוחות הבנקים מתוך 28 שווקים מובילים. עם זאת הציון הכללי בו דורגה ישראל היה 27 - דירוג אחד לפני האחרון
47.2%	240 מיליון ש"ח	69%	96%
שיעור העסקות החכמות ¹ מכלל העסקות במערכת התשלומים של שב"א בנובמבר 2021. שיעור העסקות החכמות מכלל העסקות בכרטיסי חיוב בעולם נאמד ב-88.6% ברבעון השני של 2021	אומדן עלות הקמת מערכת ניידות בין בנקים מתוך מקורות המערכת הבנקאית	שיעור ההזולה הממוצע של תעריף ביצוע פעולה במערכת הבנקאית בערוץ ישיר, ביחס לביצועה בידי פקיד	שיעור בקשות סגירת הסניפים שאושרו בשנים 2016 - 2021 בחמשת הבנקים הגדולים

1 עסקות בכרטיסי חיוב חכמים שמוטמע בהם שבב חכם ועליו מידע המיוחס לכרטיס שעליו הוא מותקן בלבד.



פעולות הביקורת



בחודשים אוקטובר 2021 עד פברואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים להתפתחות הבנקאות הדיגיטלית, ובהם חסמים להטמעת טכנולוגיות חדשות ולכניסת שחקנים חדשים, בפרט בנקים דיגיטליים, ורפורמות שקודמו להגברת התחרות בשירותים פיננסיים ובנקאיים. הבדיקה התמקדה גם בהשפעה של המעבר לבנקאות דיגיטלית על הציבור, בבחינת היקפה, טיב השירות הניתן באמצעותה, דרכי הגישה אליה ועלותה. הבדיקה התמקדה בבנק ישראל, ובמיוחד בחטיבת הפיקוח על הבנקים בתוכו. בדיקות השלמה נערכו ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (רשות שוק ההון), ברשות ניירות ערך (רשות ני"ע), באגף התקציבים במשרד האוצר ובסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



רפורמת הניידות בין בנקים - רפורמת הניידות בין בנקים מסייעת במעבר בין חשבונות בנק ועשויה להגדיל את כוח המיקוח של הצרכן ואת היכולת של שחקנים חדשים להיכנס לשוק. עם זאת, המסמכים ששימשו לקידומה לא הצביעו על חסם בירוקרטי מובהק במעבר בין חשבונות בנק, ששיעורו בישראל הוא 2.5% ותואם למקובל בעולם. זאת ועוד, משרד האוצר ובנק ישראל קידמו את הרפורמה בלא התייחסות לטיפול בחסמים שונים המקשים על הציבור לעשות שימוש אפקטיבי במערכת הנייד, בהם החסם הפסיכולוגי, חינוך פיננסי ירוד והיעדר הבדלים מהותיים בין הבנקים.



הקמת בנקים דיגיטליים בישראל - עלה כי בשנים 2017 - 2021 נפח הפעילות המצטבר של ארבעת הבנקים הדיגיטליים המובילים בעולם גדל מ-5.25 מיליון משתמשים לכ-75 מיליון משתמשים, וכי הכנסותיהם המצטברות גדלו בשנים 2018 - 2020 מ-484 מיליון דולרים ל-1,570 מיליון דולרים. נכון לסוף שנת 2021 לא פעלו בישראל בנקים דיגיטליים עצמאיים. עם זאת, תאגידים קיימים שדרגו את מערכותיהם לתמיכה במגוון שירותים ופעולות באתר וביישומונים. כמו כן, ביוני 2017 הקים תאגיד בנקאי גדול פלטפורמה בנקאית דיגיטלית הפועלת באמצעות יישומון, הפועלת מכוח ההיתר לסניף דיגיטלי שהתאגיד הבנקאי קיבל מהפיקוח על הבנקים. פלטפורמה זו נועדה לשרת בעיקר קהל לקוחות צעיר בביצוע פעולות בנקאיות ברחב הבסיסי בלבד, אך צפויה להתרחב להספקת מגוון שירותים ומוצרים נוספים בהמשך. עוד עלה כי משך זמן הקמת התאגיד הבנקאי הדיגיטלי החדש היה 24 חודשים ממועד מתן רישיון בנק מוגבל שאינו בתוקף ועד לקבלת הרישיון בינואר 2022.



מערכת תשלומים מיידיים - על פי נתוני ה-BIS (Bank for International Settlements), נכון לשנת 2021 יש בעולם יותר מ-60 מערכות תשלומים מהירות, ויש כמה מדינות המתכננות ליישם מערכות כאלה בשנים הקרובות. נמצא כי אף שמשותפי מערכת שירות התשלום המיידית עמדו בהוראת בנק ישראל ונערכו לקלוט תשלומים באמצעותה, במועד סיום הביקורת 2 מתוך 11

בנקים הפועלים בישראל מאפשרים ללקוחותיהם לבצע תשלומים באמצעותה. מערכת תשלומים מיידים מגדילה את היתירות בביצוע תשלומים מהירים וסופיים במשק. המערכת מאפשרת סליקה של טריליוני שקלים מדי שנה באמצעי תשלום מתקדמים ומגבירה את הנוחות, המהירות והיעילות לציבור אגב צמצום השימוש במזומן ותמיכה בביצוע תשלומים בסכומים נמוכים, ואולם היקף השימוש במערכת עומד על 3.62% מכלל הפעילות במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" ונמוך ביחס לפוטנציאל השימוש בה.

טכנולוגיית EMV - טכנולוגיית EMV משמשת לאבטחת עסקות באמצעות שימוש בכרטיסי חיוב חכמים ונועדה להחליף את הטכנולוגיה הישנה (פס מגנטי). הטמעת הטכנולוגיה EMV במדינת ישראל נמוכה יחסית למקובל בעולם (פער של כ-54 נקודות האחוז מהרמה הממוצעת בעולם נכון לממוצע הרבעון השני של 2021) אף שגורמים בבנק ישראל ומחוז לו דיווחו בעשור האחרון שיש לקדם אותה. עיכובים בהטמעת הטכנולוגיה הובילו לעיכובים ביישום טכנולוגיות תשלום חדשות הנהוגות זה שנים במדינות רבות ומיטיבות עם הצרכנים, במיוחד שימוש בארנקים דיגיטליים. יצוין כי ממרץ 2020 צומצם הפער בעקבות מתווה להאצת יישום התקן שפרסם הפיקוח על הבנקים, ונכון לנובמבר 2021 כ-73% מהעסקות במערכת EMV הן עסקות חכמות וכ-47% מהעסקות במערכת התשלומים של חברת שירותי בנק אוטומטיים (שב"א) הן עסקות חכמות.

איסוף מידע בארנקים דיגיטליים וביישומי תשלום - לפי נתוני חברת שב"א, ערך העסקות המתבצעות בארנקים דיגיטליים וביישומי התשלום גדל מכ-2.4 מיליארד ש"ח ברבעון הראשון של 2020 לכ-5.4 מיליארד ש"ח ברבעון השלישי של 2021. עם זאת, סוגיית איסוף המידע על הלקוחות ואופן השימוש בו אינה מוסדרת בכלל הגופים המפעילים ארנקים דיגיטליים, ובפרט באלה שעיסוקם בתחום הקמעונאות.

אוריינות דיגיטלית - נמצא כי שליש מהישראלים בני ה-20 ומעלה בקירוב אינם מצליחים לבצע פעולות בנקאיות בערוצים ישירים ללא עזרת פקיד בנק. שיעורי הצלחה נמוכים תועדו בקרב האוכלוסייה המבוגרת (יותר ממחצית בני ה-65 ומעלה), במגזר הערבי יחסית למגזר היהודי (פער של 20 נקודות האחוז; יותר ממחצית המגזר הערבי) ובקרב נשים יחסית לגברים (פער של 9 נקודות האחוז).

סגירת סניפים בבנקים מסחריים - התופעה של סגירת סניפים אופיינית גם למדינות ה-OECD. מגמת הירידה במספר סניפי הבנק המסחריים לכל 100,000 מבוגרים במדינות ה-OECD נמשכת תקופה ארוכה יותר מאשר בישראל, אולם כמות הסניפים בישראל לכל 100,000 מבוגרים הייתה נמוכה בהשוואה לכמות הסניפים הממוצעת במדינות ה-OECD לכל אורך העשור האחרון. כך בשנת 2020 בישראל היו 16.2 סניפים לכל 100,000 מבוגרים מול 18.3 בממוצע מדינות ה-OECD.

רווחיות המערכת הבנקאית והתועלות לציבור - הדיגיטציה תרמה רבות לשיפור גיוון השירות הבנקאי וליעילותו לצרכנים וכן הפחיתה את העלויות שמשלם הציבור על עמלות. עם זאת, הדיגיטציה אשר הפחיתה את עלויות המשכורות וההוצאות הנלוות של הבנקים ותרמה לגידול של 10% ברווח חמש הבנקים הגדולים בשנים 2014 - 2021, לא תרמה לירידה ברווחי האשראי ורווחיהם במהלך השנים האחרונות גדלו בעקביות מ-10.4 מיליארדי ש"ח בשנת 2014 ל-22.1 מיליארדי ש"ח בשנת 2021, בהתאם לגידול בתיק האשראי הבנקאי. הדבר מצביע על הריכוזיות בענף הבנקאות ועל היעדר תחרות מספקת, מטיל ספק אם ההתייעלות הדיגיטלית



התגלגלה במלואה לציבור ומחדד את הצורך של בנק ישראל והפיקוח על הבנקים בתוכו לזום פעולות בעידן הדיגיטלי להגברת התחרות בענף הבנקאות, על מנת שההתייעלות הדיגיטלית תבוא לידי ביטוי באופן משמעותי יותר בהפחתת העלויות לצרכן.

שביעות רצון הציבור מהשירותים הדיגיטליים - הציבור בישראל שבע רצון מהשירותים הדיגיטליים גם בהשוואה בין-לאומית, ובכל הבנקים תועדו שיעורי שביעות רצון גבוהים (91% בממוצע). אף על פי כן, ההתייעלות הדיגיטלית לא הגבירה את מידת ההוגנות שהציבור מייחס למערכת הבנקאית המקומית, והציבור עדיין אינו שבע רצון ממנה, והדבר עולה משיעורי שביעות רצון נמוכים במיוחד מיוזמת הבנקאים בהצעת שירותים להוזלת עלויות (35.5% בממוצע) ובפתרונות יצירתיים התואמים לצורכי הלקוחות (33.5% בממוצע).



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמות הפיקוח על הבנקים הן להקמת התשתית לקידום הבנקאות הפתוחה, הן לזיהוי חסמי כניסה ולהסרתם אגב התאמת הרגולציה כך שתתמוך בהקמת בנקים חדשים, ובפרט בבנקים דיגיטליים, והן להגברת החינוך הפיננסי והאוריינות הדיגיטלית בציבור באמצעות המערכת הבנקאית וקידום שיתופי פעולה עם גורמים ממשלתיים שונים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרדי האוצר והמשפטים, בנק ישראל וחברי ועדות, האמונים על קידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות, יתחשבו במכלול הצעדים שהמערכת הבנקאית נדרשת ליישם בבואם להחליט על צעדים חדשים, זאת כדי להבטיח שישתלבו ביעילות. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יגבש תוכנית תקופתית מקיפה עם לוחות זמנים ליישום הצעדים לקידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות בשיתוף התאגידים הבנקאיים, שתפורסם לציבור, תבטא את דרישות החקיקה והאסדרה ותתמוך בהיערכות המערכת הבנקאית.

נוכח התמשכות ההליכים להסדרת העיסוק בשירותי תשלום, ובכלל זה העיכוב בפרסום מסקנות הוועדה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי, שפועלת בימים אלה ונדרשת בין היתר לטפל בתחום זה, לצד הפיגור בהשוואה לנהוג בעולם בהסדרת פעילותם של נותני שירותי התשלום וההשלכות הנובעות מכך בהיבטי התחרות, החדשנות והיעילות של מערך התשלומים, מומלץ כי משרד האוצר ימשיך לפעול לקידום האסדרה.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לפעול להסרת חסמים הנוגעים להקמת בנקים דיגיטליים חדשים בישראל ובכלל זה יבחן בשיתוף המאסדרים הרלוונטיים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור והבנקים הדיגיטליים הזרים, את החסמים הרגולטוריים המונעים את כניסתם של האחרונים לישראל ואת הדרכים להפחתתם, לטובת הרחבת התחרות בשוק המקומי.



מומלץ כי בנק ישראל ימשיך בפעולותיו לקידום הטמעת תקן EMV במשק בתיאום עם הפעולות שמקדמים משרד האוצר ומשרד הכלכלה כדי לצמצם את הפער בין ישראל למדינות אחרות ולתמוך בכניסתם של אמצעי תשלום מתקדמים.



מומלץ כי משרד האוצר ורשות שוק ההון יפעלו לקידום החינוך הפיננסי בישראל באמצעות פתרון כולל, שבמסגרתו תיקבע תוכנית מפורטת ויוגדרו המשאבים העומדים לרשות הגורם המאסדר. לנוכח השיעור הגבוה של מתקשים בביצוע פעולות בערוצים ישירים (31%) ושיעור חסרי האוריינות הדיגיטלית בקרב מבוגרים בישראל (16%), מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בשיתוף המערכת הבנקאית את החסמים העומדים בדרכם לביצוע פעולות אלה וינחה את הבנקים לתת סיוע ממוקד ללקוחות המתקשים. במסגרת זו מומלץ לבחון שהמערכות לביצוע פעולות ידידותיות למשתמשים וקלות להפעלה גם בעבור בעלי אוריינות דיגיטלית חלקית בלבד.

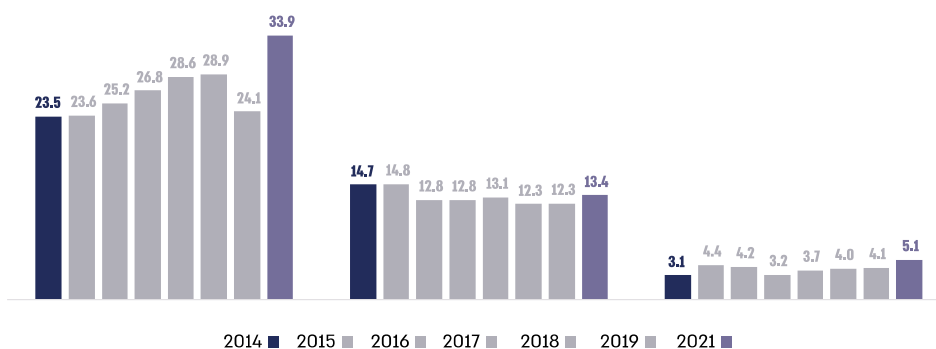


לנוכח החשיבות הגלומה בהיבט הצרכני במערכת הבנקאית, ובכלל זה מידת ההגינות כלפי הלקוחות, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יקבע לוחות זמנים להטמעת פרויקט הערכת ההגינות בכלל המערכת הבנקאית. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יפנה לגופים המרכזים נתונים ומידע בסוגיות צרכניות הנוגעות למערכת הבנקאות ויבחן את שילוב המידע הזה בהערכה כדי לטייב את התהליך.



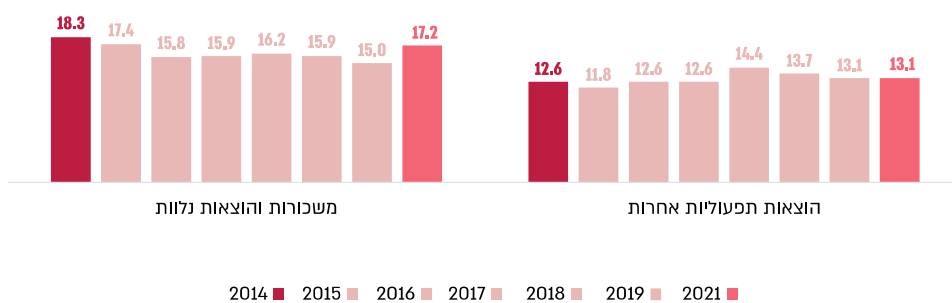
השינוי בהכנסות, בהוצאות וברווח של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות יחד ומידת ההשפעה של הגורמים שהשפיעו על השינוי ברווח המצטבר, 2014 - 2021 (במיליארדי ש"ח)

סך ההכנסות

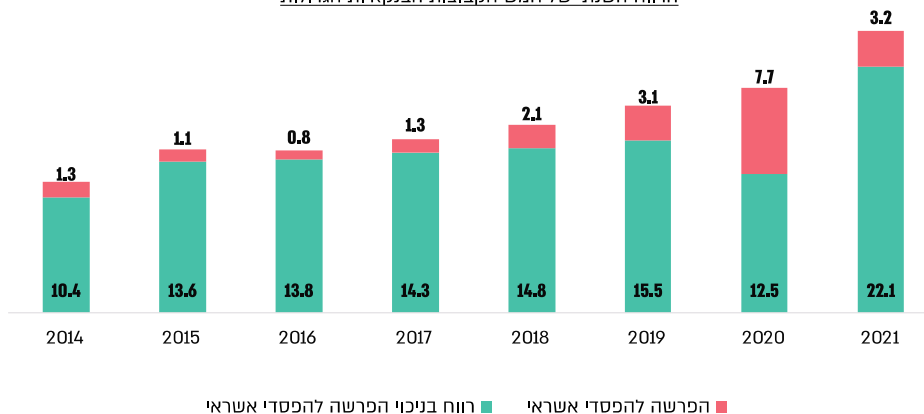




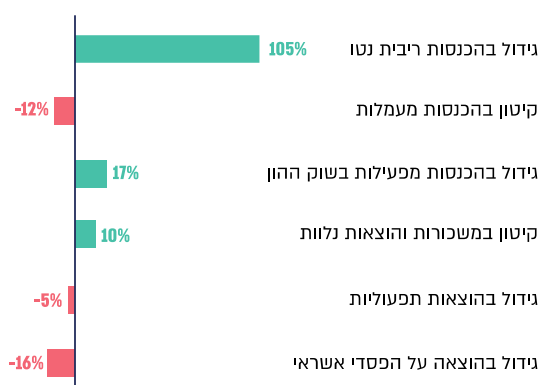
הוצאות תפעוליות



הרווח השנתי של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות



הגורמים שהשפיעו על השינוי ברווח שהצטבר בכל התקופה



על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

בנקאות דיגיטלית כוללת מגוון כלים ופתרונות שנועדו להיטיב עם צרכנים באמצעות הנגשה של השירותים הבנקאיים בנוחות, במהירות ובאופן מאובטח בערוצים דיגיטליים. לפיכך יש להבטיח שהמעבר לבנקאות דיגיטלית יעשה בשים לב לאוכלוסיות ראויות לקידום, שאין להן את האוריינות הנדרשת להתמצא בעולם הפיננסי והדיגיטלי. השינויים התכופים במערכת הפיננסית, שמקורם בהתפתחויות טכנולוגיות משמעותיות, מחייבים התאמה של האסדרה. על האסדרה להיות כוללת, עניינית וגמישה כדי לקדם חדשנות, להסיר חסמים וליצור ודאות. בנקאות דיגיטלית מזמנת פוטנציאל הגברה של התחרות בשוק שמרן וריכוזי וצמצום של הכלכלה השחורה. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יפעלו לנתבה כך שתעודד כניסה של שחקנים מקומיים ובין-לאומיים כדי לייעל את הענף ולהיטיב עם הצרכנים ולתרום יותר להפחתת יוקר המחיה בישראל.