

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 ברובד 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 המידי 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 תשלום 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 ליזום 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 והשלכות 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.

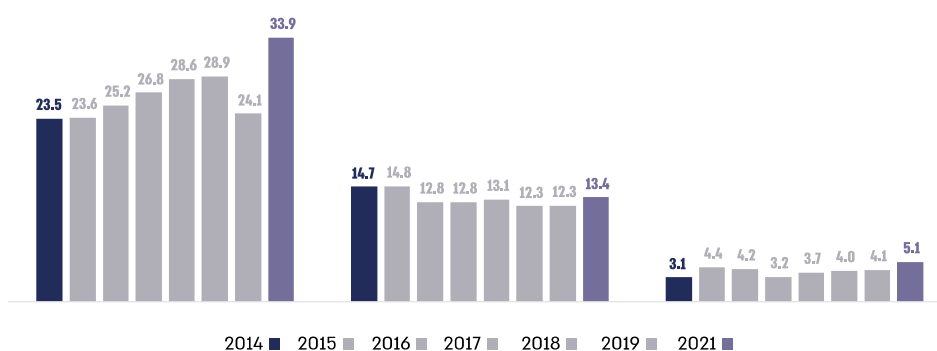


לנוכח החשיבות הגלומה בהיבט הצרכני במערכת הבנקאית, ובכלל זה מידת ההגינות כלפי הלקוחות, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יקבע לוחות זמנים להטמעת פרויקט הערכת ההגינות בכלל המערכת הבנקאית. עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יפנה לגופים המרכזים נתונים ומידע בסוגיות צרכניות הנוגעות למערכת הבנקאות ויבחן את שילוב המידע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



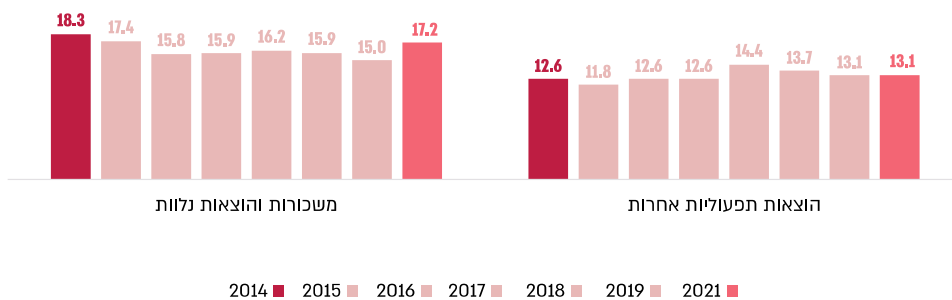
השינוי בהכנסות, בהוצאות וברווח של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות יחד ומידת ההשפעה של הגורמים שהשפיעו על השינוי ברווח המצטבר, 2014 - 2021 (במיליארדי ש"ח)

סך ההכנסות

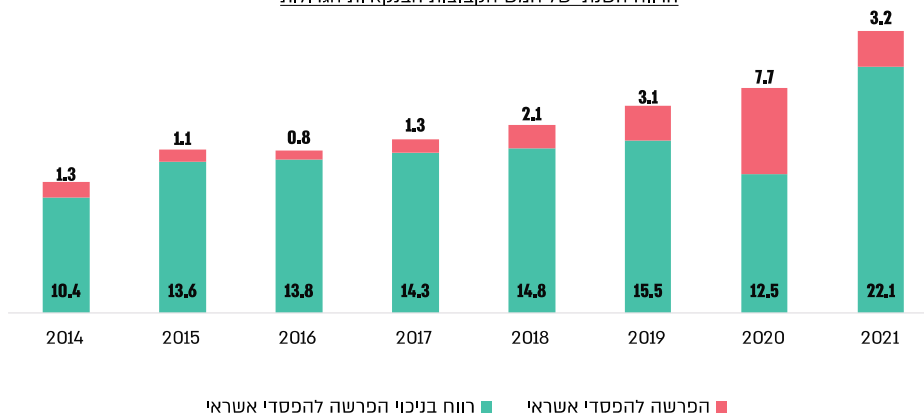




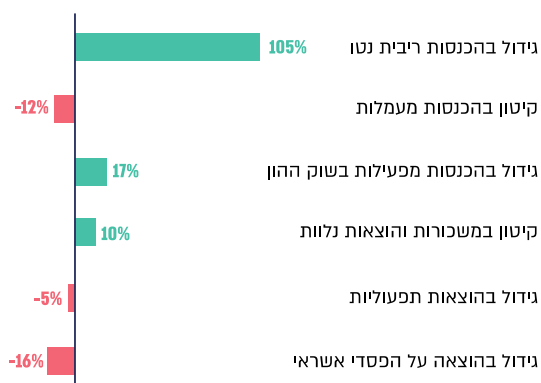
הוצאות תפעוליות



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.



בנקאות דיגיטלית

מבוא

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 (להלן - אינטרנט). היתרונות המרכזיים הגלומים במעבר לבנקאות דיגיטלית הם שיפור הנוחות, המהירות והנגישות לצרכנים, התאמת השירותים הבנקאיים לאופן הצריכה המועדף על הצרכנים, ניצול מבנה זה של הפעילות להוזלת תעריפים, הגברת התחרות, היעילות והבטיחות של מערך התשלומים, וכן האפשרות לצמצם את השימוש במזומן ואת הכלכלה השחורה.

הדיגיטציה פועלת לייעול תהליכי העבודה ולהרחבת השירותים הניתנים ללקוחות, בהם שירותי תשלום חדשניים, שירותי עיבוד מידע, שירותי ייעוץ פיננסי ואוטומציה של תהליכים. במהלך השנים שכללו הבנקים את אתרי האינטרנט שלהם ואת מידת נגישותם לציבור ופיתחו ערוצי גישה דיגיטליים לביצוע פעולות בנקאיות, ערוצים שרובם מתבססים על שימוש במכשירים ניידים חכמים. זאת ועוד, הורחבו ערוצי התקשורת עם הבנקים, פותחו עזרים דיגיטליים לקבלת מידע, וכן שוכללו הדרכים למסור מידע ולקבל התראות בזמן אמת. כל אלו מגבירים את האפקטיביות לציבור. בד בבד הוקמו ברחבי העולם בנקים דיגיטליים, כאלה שמרב פעילותם מתבצעת בערוצים דיגיטליים, לרוב ללא סניפים פיזיים כלל, המשקו יישומונים ייעודיים התומכים בהתנהלות פיננסית ומיטיבים בעיקר עם לקוחות שיש להם אוריינות פיננסית ודיגיטלית, וכן פותחו אמצעי תשלום יעילים ומתקדמים המאפשרים העברת כספים בנוחות ובמהירות.

מנתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2020 (להלן - הסקר החברתי לשנת 2020)² עולה כי בעשור האחרון חל גידול מסיבי ועקבי בצריכת תשתיות התקשורת והאינטרנט בכל הגילים, המגדרים והמגזרים באוכלוסייה. התרשים להלן מציג את השפעת התופעה על צריכת שירותי הבנקאות הדיגיטליים ועל ביצוע תשלומים דיגיטליים בעשור האחרון.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת - לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא שימוש באינטרנט" (6.7.21).



תרשים 1: בני 20 ומעלה שהשתמשו באינטרנט לשירותי בנקאות דיגיטליים ולביצוע תשלומים דיגיטליים, בחלוקה לפי גיל, מגדר ואוכלוסייה, 2010 - 2020 (אחוזים)



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי התרחבות ענפה ועקבית בהיקף שימוש הציבור בתשתיות התקשורת והאינטרנט בעשור האחרון לוותה בין היתר בגידול בצריכה של שירותי בנקאות דיגיטליים ובביצוע תשלומים דיגיטליים בקרב גילים, מגדרים ומגזרים שונים באוכלוסייה.

הדיגיטציה בענף הבנקאות מקשרת בין חדשנות לתחרות. רפורמות ופרויקטים שקודמו בישראל בשנים האחרונות נועדו להגביר את התחרות בשירותים פיננסיים בכלל ובשירותים בנקאיים בפרט. יוזמות חשובות אלה מתבססות על התפתחויות טכנולוגיות, פועלות לשיפור ניהול המדיניות המוניטרית והפיננסית וצפויות להיטיב את מצבם של הצרכנים. הכרה בתועלות הגלומות בפיתוח אמצעים דיגיטליים להתייעלות השוק ממריצה יזמים ממגוון מגזרים לפתח אמצעי תשלום חדשניים ומביאה להרחבת התחרות. ואולם, הניסיון לשמור על תחרות במשק קטן וריכוזי עלול לפגוע ברצון לקדם חדשנות ולפעול להתייעלות, ולפיכך עלול להיווצר מתח בין השתיים.

לבנק ישראל, ובמיוחד לפיקוח על הבנקים, יש חשיבות מרכזית בשמירה על האיזון שבין קידום חדשנות ויצירת תחרות בענף הבנקאות לבין מילוי תפקידו בשמירה על יציבות המערכת



הבנקאית. זאת ועוד, המעבר לבנקאות דיגיטלית מחייב התאמה של הסביבה המשפטית, של התשתית הטכנולוגית ושל התשתית הצרכנית ומחדד את הצורך להקנות לציבור מיומנויות פיננסיות ודיגיטליות תוך התייחסות מיוחדת לאוכלוסיות שיכולתן לעשות שימוש בכלים דיגיטליים נמוכה.

רפורמות שונות במשק בישראל והתפתחויות טכנולוגיות עולמיות מובילות שינוי מתמיד באופן שהציבור צורך את השירותים הפיננסיים גם בתחומים שנחשבו בעבר שמרניים, בהם ניהול חשבונות עו"ש (עובר ושב), העברת תשלומים ונטילת אשראי. שינויים אלה מתבטאים בכניסת שחקנים חדשים ומובילים, בין היתר לקידום אמצעי תשלום חדשניים, לפיתוח חלופות לשימוש בהתקני גישה חדשניים, לערוצי גישה חלופיים ולשיפור יעילות התשלומים. משכך, נדרשת אסדרה מתאימה בהיבטים אבטחת מידע, הלבנת הון ומימון טרור, המשכיות עסקית, תחרות, יציבות ויעילות.

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. בדיוק השלמה נערכו ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - רשות שוק ההון), ברשות ניירות ערך (להלן - רשות ני"ע), באגף התקציבים במשרד האוצר ובסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה.

שער ראשון: הסרת חסמים לבנקאות דיגיטלית - היבטי חדשנות ותחרות

מערכת הבנקאות בישראל מאופיינת בריכוזיות גבוהה. חמש קבוצות בנקאיות שולטות באופן עקבי זה שנים הן בנכסי המערכת הבנקאית הן בכלל האשראי הבנקאי במשק³ (כ-96% וכ-99%, בהתאמה, נכון לסוף שנת 2020). את מבנה המערכת הבנקאית מובילות שתי קבוצות בנקאיות דומות בגודלן. אלו החזיקו בנתח שוק⁴ של 48.2% באשראי הצרכני ושל 61.5% באשראי העסקי נכון לשנת 2020. שלוש הקבוצות הבאות אחריהן מבחינת נתח השוק מחזיקות יחד בנתח של 50.5% באשראי הצרכני ו-38.2% באשראי העסקי. נוסף על כך יש בנקים קטנים ועצמאיים וארבעה בנקים זרים המחזיקים יחד ב-1.3% באשראי הצרכני וב-0.3% מהאשראי העסקי⁵. ריכוזיות המערכת הבנקאית מתבטאת במדד הרפינדל-הירשמן (HHI), מדד המשמש

3 המאגד בתוכו את האשראי העסקי ואת האשראי למשקי בית.

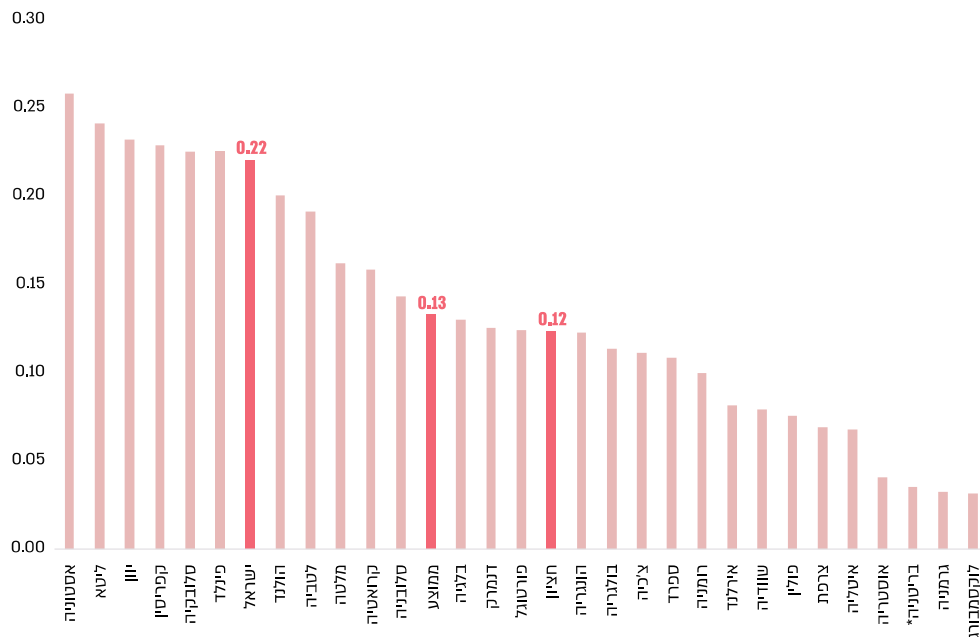
4 נתח השוק של שתי פירמות גדולות (CR₂) הוא מדד לבחינת רמת התחרות בענף.

5 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2020**, מאי 2021, "לוחות 15 ו-16 - אשראי ומרווחים לפי מגזרי פעילות פיקוחיים, המגזר העסקי ומשקי הבית, 2019 ו-2020".



לבחינת נתח הפעילות של הקבוצות הפועלות בוי. התרשים להלן מציג את תוצאות המדד במערכת הבנקאות המקומית בהשוואה למדינות האיחוד האירופי בשנת 2020.

תרשים 2: מדד HHI במערכת הבנקאות בישראל ובמדינות האיחוד האירופי, 2020'



על פי נתוני הבנק המרכזי האירופי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים מתייחסים לשנת 2019.

ניתן לראות בתרשים כי הריכוזיות בענף הבנקאות בישראל (0.22 לפי מדד HHI) גבוהה מהרמה הממוצעת במדינות האיחוד האירופי (0.13 לפי מדד HHI). ישראל נמנית אפוא עם קבוצת המדינות הריכוזיות ביותר.

מבנה ענף הבנקאות שהתגבש בישראל התחזק במשך השנים כיוון שבנקים קטנים ואגודות אשראי התמזגו אל תוך חמשת הבנקים המובילים וכיוון שלא נכנסו לשוק מתחרים⁶. בספטמבר

6 המדד משכלל את מספר הקבוצות הפועלות בענף ואת נתח השוק של כל אחת מהן. המדד גדל עם הירידה במספר החברות הפועלות בשוק וכאשר הפער ביניהן בנתח השוק גדל. המדד חושב לפי נתח השוק של כל אחת מחמש הקבוצות הגדולות, ונתח השוק של יתר הקבוצות חושב יחד בשל גודלו. על פי משרד המשפטים של ארצות הברית, רמת ריכוזיות בענף מוגדרת בשלושה טווחים: 0 - 0.15 - ריכוזיות נמוכה; 0.15 - 0.25 - ריכוזיות מתונה/בינונית; מעל 0.25 - ריכוזיות גבוהה. ראו: <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index>

7 השוואת נתוני ריכוזיות של מערכות בנקאיות על בסיס סך הנכסים.

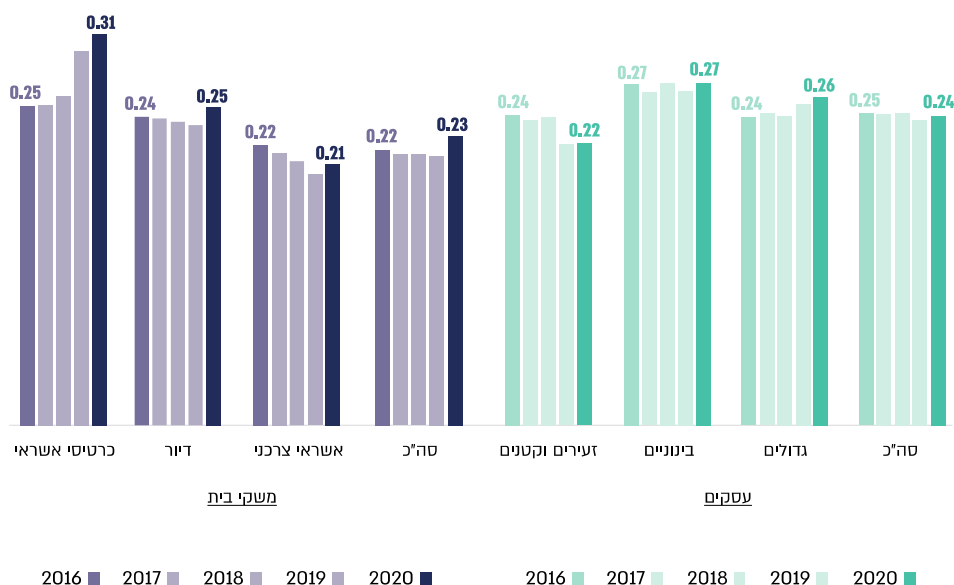
8 האישור האחרון להקמת בנק בישראל ניתן ל-1978 להקמת בנק פועלי אגודת ישראל (פאגי) שמוזג ב-2015 אל תוך הבנק הבינלאומי. ב-1.3.21 החל לפעול בישראל בנק דיגיטלי, ראו הרחבה בפרק בנקים דיגיטליים.



ב-2016 פורסמו ממצאי הוועדה להגברת התחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים (ועדת שטרם)⁹. אלה התמקדו בהסרת החסמים המבניים בשוק הפיננסי לטובת כניסת שחקנים חדשים ובהסרת חסמים בקבלת מידע ובמעבר, כך שלקוחות יוכלו להשוות בקלות בין מוצרים ושירותים פיננסיים שונים ולעבור בקלות ביניהם.

בהמשך להמלצות הוועדה וכדי ליצור סביבת אשראי תחרותית, נחקק החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017. מכוח החוק הוקמה הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי לעקוב אחר יישומו ולהמליץ על צעדים לשיפור התחרות בשוק האשראי ולהגברתה, לערוך בדיקות תקופתיות על מצב התחרות בשוק האשראי ולאתר חסמים בהתפתחות התחרות בשוק, וכן להמליץ לשר האוצר ולנגיד בעניין הפעלת הסמכות לשנות את ההגדרה בחוק ל"בנק בעל היקף פעילות רחב". התרשים להלן מרכז את נתוני מדד HHI במערכת הבנקאית בחלוקה למגזר העסקי ולמשקי הבית בשנים 2016 עד 2020.

תרשים 3: מדד HHI במערכת הבנקאות בישראל בחלוקה למגזר העסקי ולמגזר משקי הבית, 2016 - 2020*



על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתח השוק של הקבוצות שאינן נמנות עם חמש הקבוצות הגדולות חושב יחד.

9 הוועדה הוקמה ביוני 2015 בכתב מינוי משר האוצר ומנגידת בנק ישראל דאז וכללה נציגים מבנק ישראל, משרד האוצר, משרד המשפטים, רשות התחרות ומהאקדמיה.

מהתרחשים עולה כי בשנים 2016 - 2020 נשמרה ריכוזיות האשראי הבנקאי במגזרים משקי בית ועסקים וכי לא חל שינוי מהותי בריכוזיות בכל התבחינים הרלוונטיים למגזרים אלה (במגזר משקי הבית מ-0.22 ל-0.23 במדד HHI ובמגזר העסקים מ-0.25 ל-0.24 במדד HHI). עוד עולה כי בתחום כרטיסי האשראי גברה הריכוזיות בשנים האחרונות (מ-0.25 ל-0.31 לפי מדד HHI).

קידום התחרות בענף הבנקאות נשען ברובו על התפתחויות טכנולוגיות המובילות לשינוי בסביבת הפעילות ובמודל העסקי של הענף. בין השאר, נוצרו מודלים עסקיים חדשים בתחום הפיננסי ונכנסו שחקנים חדשים, כגון חברות פינטק¹⁰ וחברות טכנולוגיה גדולות, שחקנים המתחרים על הצעת שירותים פיננסיים ללקוחות על בסיס טכנולוגיות חדשות בתחומים מגוונים, בהם מחשוב ענף, בינה מלאכותית¹¹ וזיהוי ביומטרי¹². התפתחויות אלה מאפשרות לשחקנים חדשים מחוץ למערכת הבנקאית לספק שירותים פיננסיים, וכך להרחיב את התחרות, וכן לייעל את תהליכי העבודה ולהרחיב את השירותים הניתנים ללקוחות, בהם שירותי תשלום חדשניים, שירותי עיבוד מידע, שירותי ייעוץ פיננסי ואוטומציה של תהליכים.

אף שהתפתחויות טכנולוגיות מציבות אתגרים משמעותיים למערכת הבנקאית, יש בהן כדי ליצור עבורה הזדמנויות לקידום חדשנות ולהתייעלות. שימור ההובלה והרלוונטיות של המערכת הבנקאית כרוך בביצוע התאמות לסביבת הפעילות המתהווה ובקידום תהליכי חדשנות, בין היתר בהצעת מוצרים חדשים ללקוחות, בהענקת שירות משופר, מהיר, נוח וגיש, בקידום שיתופי פעולה עם חברות טכנולוגיות, בהרחבת מקורות הפעילות, בייעול תהליכים בעזרים טכנולוגיים, בחיזוק ניהול הסיכונים ובהתייעלות החיסכון של ההוצאות השוטפות.

בסעיף 4(7) לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010 (להלן - חוק בנק ישראל), נקבע כי אחד מתפקידי בנק ישראל הוא לקיים את הפיקוח והאסדרה של מערכת הבנקאות על פי סמכויותיו - לפי חוקי הבנקאות ולפי כל דין אחר. המפקח על הבנקים נדרש לפקח על יציבות התאגידים הבנקאיים בתוך הגנה על כספי המפקדים, וכן לשמור על ניהולם התקין של התאגידים הבנקאיים ועל ההגיינות ביחסים העסקיים שבינם ובין לקוחותיהם. לרשות הפיקוח על הבנקים עומד מגוון רחב של כלים רגולטוריים. המרכזיים שבהם הם החלטה על הליכי רישוי, קביעת נורמות והגבלות ועריכת ביקורות והערכות.

השינויים בסביבה הטכנולוגית והפיננסית הופכים את תהליכי הפיקוח והבקרה למורכבים ומזמנים לפיקוח על הבנקים אתגרים שונים בהסדרת הפעילות במערכת הבנקאית ובצורך לשתף פעולה ולהגדיר סמכויות פיקוח חדשות מול רגולטורים אחרים. נוסף על כך, שינויים בסביבה הטכנולוגית והפיננסית מדגישים את הצורך לאזן בין פעולות הפיקוח על הבנקים להגברת התחרות, לעידוד החדשנות ולמילוי תפקידו בשמירה על יציבות המערכת הבנקאית. סביבה תומכת בהטמעה של שינויים טכנולוגיים מעודדת תחרות, ומאמצי המערכת הבנקאית

10 פינטק (Fintech) היא טכנולוגיה פיננסית התומכת בחדשנות בשירותים פיננסיים ויכולה להניב מודלים עסקיים חדשים, יישומים, תהליכים או מוצרים שלהם השפעה מהותית על שווקים פיננסיים, מוסדות פיננסיים ואספקה של שירותים פיננסיים.

11 דימוי יכולות החשיבה האנושית באמצעים טכנולוגיים.

12 מכלול השיטות המשמשות לזיהוי אנשים באמצעות זיהוי של תכונות גופניות או התנהגותיות.



לשמר את מעמדה דוחפים לחדשנות והתייעלות. אף על פי כן, מעמד המערכת הבנקאית מקנה לה יתרון ניכר בדחיקת מתחרים פוטנציאליים.

הטכנולוגיה והחדשנות הוגדרו יעדי פיקוח מרכזיים בעבודת הפיקוח על בנקים. במסגרת זו קידם הפיקוח בשנים האחרונות כמה צעדים שנועדו לתמוך בדיגיטציה הבנקאית אגב שמירה על היעד האסטרטגי הראשי - יציבות התאגידים הבנקאיים, והבטחה שיתנהלו בזהירות כדי להגן על כספי הציבור. קידום ההתייעלות והפעילות הדיגיטלית נעשה ברובו באמצעות פרסום הוראות ומתן רישיונות ואישורים. פעולות מרכזיות שננקטו במסגרת זו הן דרישה מהתאגידים הבנקאיים לגבש תוכנית התייעלות, דרישה שלושה בהקלות במונחי הון, ומתן הקלות בפעילות דיגיטלית, הקלות שנועדו להרחיב את מגוון השירותים שלקוחות יכולים לצרוך באופן מקוון. זאת ועוד, במרץ 2016 הוקם בפיקוח על הבנקים בבנק ישראל אגף "טכנולוגיה וחדשנות". אגף זה נועד לקדם אימוץ טכנולוגיות מתקדמות במערכת הבנקאית בישראל ולאפשר סביבת פעילות איתנה, אמינה ודיגיטלית אגב מתן שירותים מתקדמים, בטוחים, נגישים ותחרותיים ללקוחות לצורך התנהלות פיננסית מיטבית. עיקר עבודת האגף היא בהסרת חסמים להכנסת טכנולוגיות מתקדמות, בהטמעת אמות מידה מקובלות בעולם, בקידום מערכת התשלומים הבנקאית, באסדרה רגולטורית של היבטים טכנולוגיים ובביצוע ביקורת בתחומים אלו.

גיבוש רפורמות במערכת הבנקאית

בשנים האחרונות קודמו בישראל כמה רפורמות ופריקטים שנועדו לאפשר כניסת שחקנים חדשים לענף הבנקאות ולהגביר את התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים, וכך לצמצם את רמת הריכוזיות ולהוביל להתייעלות. יוזמות חשובות אלה נתמכות בשינויים דיגיטליים, משפרות את ניהול המדיניות המוניטרית והפיננסית וצפויות להיטיב את מצבם של הצרכנים.

ההחלטות על הצעדים לקידום התחרות בשוק הפיננסי בישראל מתבססות ברובן על ממצאי ועדות ציבוריות, חקיקה, החלטות ממשלה והוראות רגולטוריות. הריכוזיות הגבוהה בענף הבנקאות והיעדר גיוון במקורות האשראי הובילו לכינון ועדות שונות ולהתערבות מצד גורמים שונים בה-בעת, בשיתוף בנק ישראל, לקידום התחרות. בנק ישראל בכלל והפיקוח על הבנקים בפרט פועלים לקידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות, להסרת חסמי פעילות בו ולשיפור מגוון השירותים והמוצרים הבנקאיים. פעילותם משתקפת בצעדים שיזמו במשך השנים בענף הבנקאות ובהיותם שותפים מרכזיים בקידום צעדים להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים, לרבות קידום חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, שנועד לספק הגנות צרכניות בנוגע לכל נותני שירותי התשלום¹³, לשפר את השירות ללקוחות, להסיר חסמי כניסה טכנולוגיים, לעודד הקמה של בנקים ושל סולקים חדשים, לצמצם פערי מידע, להתאים את הרגולציה לאופי הפעילות של שחקנים שונים ולהסיר חסמי מעבר ביניהם.

להלן רשימת הצעדים המרכזיים שעליהם הוחלט בשנים האחרונות, צעדים שהתבססו על פיתוח טכנולוגיות ונועדו הן לקדם את התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים והן לשמש את בנק ישראל למילוי תפקידו על פי דין:

13 ראו הרחבה בתת פרק נותני שירותי תשלום.



1. **מערכת נתוני אשראי:** בהתאם לחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, הקים בנק ישראל מערכת ממוחשבת שנועדה לקדם את התחרות בשוק האשראי בישראל. המערכת, שהחלה לפעול ב-12.4.19, אוספת נתונים בנוגע להתחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ישראל ותושביה, ובנוגע לאופן הפירעון של התחייבויות אלה. כך היא מפיקה מידע מהימן וחשוב על התנהלותו הפיננסית של מבקש האשראי כדי להגביר את התחרות בין נותני האשראי¹⁴. בסעיף 19 לחוק מנויים מקורות המידע הנדרשים להעביר למאגר המערכת מידע שוטף, ובכלל זה גופים פיננסיים בנקאיים, בהיותם ספקי האשראי המרכזיים במשק. שידור המידע מחייב את הבנקים להקים מערכות או להתאים את המערכות הקיימות ולשאת בעלויות כוח אדם לתפעול המערכת ולטיוב העברת המידע;
 2. **ניידות בין בנקים¹⁵:** במרץ 2018 פורסם תיקון 27 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981¹⁶ (להלן - חוק הבנקאות - שירות ללקוח), תיקון שהוביל משרד האוצר עם בנק ישראל. התיקון מחייב את הבנקים להקים מערכת ממוחשבת לניוד חשבונות ממקורותיהם. עלות הקמת המערכת לכל הבנקים הוערכה ב-240 מיליון ש"ח. המערכת נועדה להקל על לקוחות לעבור מבנק לבנק, כך שהמעבר יתבצע באופן מקוון, מאובטח ונוח, בתוך שבעה ימי עסקים מהיום שהושלמה בקשת הלקוח להעברת החשבון¹⁷, וללא עלות. המערכת המקוונת, שהתבססה על עקרונות המערכת לניוד חשבונות עו"ש שהושקה ב-2013 בבריטניה (מערכת CASS¹⁸), הושקה ב-22.9.21;
 3. **בנקאות פתוחה¹⁹:** בפברואר 2020 פורסמה הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 368 בנושא בנקאות פתוחה. פרסום ההוראה טרם חקיקה נועד להכין את המערכת הבנקאית לחשוף את המידע שברשותה לצדדים שלישיים בהסכמת הלקוח. במסגרת יישום ההוראה נדרשו התאגידים הבנקאיים לפתח את הממשקים הנדרשים ליצירת מערכת של גופים, שחלקם חיצוניים למערכת הבנקאית, המקיימים ביניהם קשרי גומלין (להלן - אקו-סיסטם). נוסף על כך, בהוראה נקבע כי על התאגידים הבנקאיים לעמוד בכללים לעניין ניהול ממשל תאגידי, הסכמת הלקוח, רמת השירות, אבטחת מידע והגנת סייבר. הדבר התבטא בהקמה של מערך תפעולי תומך או בהרחבה של המערך הקיים. יצוין כי בספטמבר 2021 עודכנה ההוראה, ובנובמבר 2021 נחקק חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021²⁰. בעקבות זאת
-
- 14 בסעיף 16 לחוק נקבע כי המערכת תשמש למטרות שלהלן: (1) מסירת נתוני אשראי ללשכות אשראי המחזיקות ברישיון מבנק ישראל לערוך דוחות אשראי על לקוחות, ובכלל זה לצורך מתן שירותים המתבססים על נתוני אשראי או חייוי אשראי בנוגע ללקוח מסוים; (2) מסירה ללקוח של מידע לגביו; (3) יצירת בסיס מידע לא מזוהה שימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק בנק ישראל; (4) יצירת בסיס מידע לא מזוהה שימש את לשכות האשראי לפיתוח מודלים סטטיסטיים לחייוי אשראי ושירותים המתבססים על נתוני אשראי.
 - 15 ראו הרחבה בתת-הפרק: ניידות בין בנקים - "מעבר בקליק".
 - 16 במסגרת חקיקת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.
 - 17 תהליך העברת החשבון מתייחס להעברת מגוון פעילויות פיננסיות: יתרות זכות בשקלים ובמט"ח, יתרת חוב בשקלים ובמט"ח, הרשאות לחיוב חשבון עו"ש, צ'קים, ניירות ערך (ישראלים וזרים), פעולות בכרטיסי חיוב בנקאיים וחוץ-בנקאיים והוראות קבע. לעניין הלוואות, לרבות הלוואות לדיור, ובנוגע לפיקדונות ולחסכונות נקבעו הסדרים מיוחדים שלפיהם התאגידים הבנקאיים יתאימו לכל לקוח באופן פרטני את אופן הטיפול במוצרים אלו.
 - 18 CASS - Current Account Switching Services.
 - 19 ראו הרחבה בתת-הפרק: בנקאות פתוחה.
 - 20 במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום, התשפ"ב-2021).



פורסם בפברואר 2022 תיקון נוסף להוראה 368, שלפיו נדרשו התאגידים הבנקאיים להקצות משאבים לביצוע ההתאמות לחוק;

4. **פרויקט מסיל"ה:** במסגרת התוכנית האסטרטגית של בנק ישראל לשנת 2021 וכדי לשפר את הסטטיסטיקה המונית והפיננסית הוחלט להקים "מאגר סטטיסטי ייעודי לאשראי העסקי"²¹. בהודעת בנק ישראל מיום 1.7.21 נכתב כי המאגר ישפר את יכולת הבנק בתחומים האלה: (א) סיוע בקביעת המדיניות המונית ושיפור ההבנה בנוגע לתמסורת המונית, לרבות בניתוח מצבם של העסקים הקטנים והבינוניים; (ב) תמיכה וניהול של מדיניות מקרו-יציבותית ושמירה על היציבות הפיננסית של המשק, לרבות סיכוני קישוריות וריכוזיות בין לוויים; (ג) תמיכה בניהול הסיכונים של המערכת הפיננסית בכלל ושל מערכת הבנקאות בפרט ובניטורם. עלויות הפיתוח וההתאמה לדרישות המאגר מוערכות בידי מנהלי פרויקטים בתאגידים הבנקאיים בכמה מיליוני שקלים בכל בנק, והן כרוכות בהסטה משאבים מפרויקטים אחרים.

יישום אפקטיבי של מכלול הצעדים להגברת התחרות והחדשנות נדרש להתבצע באופן סדור והדרגתי תוך יידוע המערכת הבנקאית. נקיטת ריבוי צעדים בה-בעת וללא תכנון מקדים מטיל נטל על המערכת הבנקאית, והדבר מתבטא בפגיעה בתהליך הקצאת המשאבים, בגמישות התפעולית, ביעילות וביכולת לפעול לפיתוח חדשנות. זאת ועוד, יישום הצעדים הללו כרוך בעלויות שעלו כדי מאות מיליוני ש"ח בדוגמאות לעיל ושמרביתן מושתות על המערכת הבנקאית, והדבר עלול לפגוע באפשרות להחזיל את השירותים ואת המוצרים הבנקאיים בטווח הקצר ואף עלול לייקרם. משכך, נודעת חשיבות לפריסת העלויות והמשאבים הנדרשים ליישום הצעדים על פני זמן, וכן לבחירה במנגנונים להחלת ההשתתפות של כל גוף במערכת הבנקאית, כך שתישמר יכולתם של השחקנים הקטנים להתחרות ולהתיעל.

כדי שהפיקוח ימלא את תפקידיו, הוא נדרש לתקשורת מוקדמת עם התאגידים הבנקאיים. כמו כן, על פי הוראות באזל²², תקשורת מוקדמת הכרחית לצורך זיהוי מהיר של סיכונים והפחתתם. חשיבותה מתבטאת גם בהגברת המוכנות והיערכות של המערכת הבנקאית לשינויים המתהווים בענף, והיא מסייעת במימוש מדיניות השקיפות הציבורית. הפיקוח מפרסם מדי שנה מגוון סקירות ודוחות, בהם סקירות תקופתיות שמנותחות בהן, בין היתר, ההתפתחויות השנתיות בתחומי הפעילות במערכת הבנקאות המקומית ובהשוואה למדינות אחרות. סקירות אלה, נוסף על הודעות והוראות שהפיקוח מפרסם לתאגידים הבנקאיים כחלק מפעולות האסדרה, הן ערוץ להעברת מידע וליצירת תשתית לקידום רפורמות בענף הבנקאות.

ערוץ תקשורת אחר המשמש את בנק ישראל ביצירת תשתית לקידום רפורמות בענף הוא פרסום הודעות ופרסומים לציבור הרחב. באמצעות לשכת הדוברות וההסברה הכלכלית, הבנק מממש את מדיניות השקיפות הציבורית ומפרסם מידע והודעות לציבור בדבר תהליכים הצפויים להתרחש במערכת הבנקאית. ב-13.12.17 פרסמו דוברות בנק ישראל ומשרד האוצר הודעה משותפת שלפיה מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים והמפקחת על הבנקים דאז חתמו על כתב עקרונות להגברת התחרות במערכת הפיננסית (להלן - כתב עקרונות להגברת התחרות). במסמך הומלץ בין היתר לקדם את רפורמות הניידות בין בנקים ואת הבנקאות

21 מאגר המכיל מידע פרטני על המגזר העסקי ברמת הלוואה.

22 הוראות באזל קובעות בין היתר את הסטנדרטים הבינלאומיים לניהול סיכונים בתאגידים בנקאיים.

הפתוחה, והן הוגדרו כתוכניות משלימות לתמיכה בהגברת התחרות בשוק הפיננסי ולהעצמת כוחם של הלקוחות.

בפגישות שערך צוות הביקורת עם נציגי המערכת הבנקאית נמצא כי הצעדים המתוכננים ידועים ברמה הכללית. ואולם, לטענתם, התאגידים הבנקאיים נדרשים לעיתים תכופות לעמוד בהוראות שונות ולהמציא נתונים שחלקם אינם במסגרת הצעדים המתוכננים, זאת בלא תיאום מוקדם, והדבר פוגע בתכנון הקצאת המשאבים. משכך, נפגעת יכולת התאגידים הבנקאיים לענות על דרישות הרגולטורים והמחוקקים ביעילות ובמהירות אגב טיוב השירות הבנקאי לציבור. חוסר התכנון והיכולת להיערך מראש מגדילים את עלויות הצעדים הננקטים. עוד נמצא כי הצעדים לקידום התחרות במערכת הבנקאית מטילים עלויות גבוהות על השחקנים הקטנים בתוכה ופוגעים ביכולתם להתחרות ביעילות. עם זאת אחת המטרות המרכזיות של הצעדים האמורים היא הסרת חסמים עבור שחקנים חדשים, כך שיוכלו להתחרות בשחקנים הקיימים באמצעות צמצום מונופול המידע של הבנקים הגדולים והסרת חסמים למעבר בין מוצרים פיננסיים. לפיכך, הצעדים כוללים החרגות מסוגים שונים לשחקנים בעלי היקף פעילות קטן כדי לאזן בין האפקטיביות לעלויות שגוררים הצעדים²³.

הביקורת העלתה כי אין בידי הפיקוח על הבנקים תוכנית כוללת המפרטת את מועדי היישום הנדרש של כל הצעדים המשמעותיים לקידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות. היעדרה פוגע ביכולת של התאגידים הבנקאיים להקצות משאבים באופן מיטבי מבעוד מועד כדי להטמיע את הצעדים המשמעותיים בענף באפקטיביות.

הפיקוח על הבנקים מסר לצוות הביקורת ב-29.12.21 כי קביעת המועדים ליישום חלק מהצעדים אינה בשליטתו, בין היתר מאחר שההחלטה עליהם מתקבלת בחקיקה או בעקבות המלצות של ועדות שונות. להבדיל, ביישום מועד הצעדים שבאחריות הפיקוח מתקיים סנכרון במידת האפשר, ועיקרי תוכנית העבודה מובאים לידיעת התאגידים הבנקאיים במסגרת דיוני פיקוח מול הדיקטוריון, ברמת תאגיד ובפורומים שונים. נוסף על כך הפיקוח על הבנקים ציין בתשובתו מיום 24.5.22 (להלן - תשובת הפיקוח על הבנקים) כי מענה חלקי ניתן בפרסום תוכנית העבודה השנתית של הפיקוח על הבנקים והצגתה בראשי פרקים גם למערכת הבנקאית, וכי ביישום RIA²⁴ שיחל בינואר 2023, יהיה בכדי לתת מענה לכך.

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.

23 להלן דוגמאות להחרגות לשחקנים בעלי היקף פעילות קטן: (1) סעיף 1ב5(ה) לחוק הבנקאות - שירות ללקוח קובע כי הנגיד, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע, משיקולים הנוגעים לעלות הכרוכה ביישום הוראות סעיף זה או לתחרות במערכת הבנקאית, כי הוראות סעיף זה לא יחולו על בנק בעל היקף פעילות קטן או בנק מקוון; (2) סעיף 3 לכללי נתוני אשראי (הוראות שונות), התשע"ח-2017, קובע כי מקור מוסמך שהעמיד אשראי ללקוחות בהיקף שנתי בסכום העולה על 250 מיליון ש"ח יהיה חייב בהעברת מידע למאגר נתוני אשראי; (3) קיימת אפשרות בחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021, לפטור מקבלת רישיון או אישור לפי סעיף 2 לחוק.

24 Regulatory Impact Assessment. תהליך הערכת השפעת הרגולציה היא שיטת עבודה המנחה תהליכי קבלת החלטות ומשמשת כלי עזר בקביעת מדיניות רגולטורית, זאת כדי להבטיח שהרגולציה שתקבע תהיה מיטבית - מאזנת בין התכלית שאותה היא מבקשת להשיג לנטל הנובע ממנה.



עוד מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יגבש תוכנית תקופתית עם לוחות זמנים ליישום הצעדים לקידום התחרות והחדשנות בענף הבנקאות בשיתוף התאגידים הבנקאיים, שתפורסם לציבור, תבטא את דרישות החקיקה והאסדרה ותתמוך בהיערכות המערכת הבנקאית.

יישום הצעדים בענף הבנקאות גובה מהתאגידים הבנקאיים עלויות כספיות ועלויות אלטרנטיביות, המיוחסות להזנחה של פרויקטים אחרים. ככלל, אומדן עלויות כספיות נידון במסגרת החלטה על הטמעת הצעדים ומבוסס על הערכות של תאגידים בנקאיים או על עלויות שנדרשו בפרויקטים מקבילים שבוצעו במדינות אחרות אגב ביצוע התאמות למאפייני השוק המקומי, ואולם אלה אינן מקבלות ביטוי משמעותי בבחירת הצעדים לקידום התחרות בענף הבנקאות כאשר התועלות צפויות להשפיע על מבנה השוק ולשפר את מצבם של הצרכנים. לבחירת הצעדים ולקביעת מועדם חשיבות רבה בשוק המתאפיין בריכוזיות גבוהה ובשינויים סביבתיים בעקבות שינויים טכנולוגיים.

הביקורת העלתה כי עלויות כספיות אינן מקבלות ביטוי משמעותי בבחירת הצעדים לקידום התחרות בענף הבנקאות כאשר התועלות צפויות להשפיע על מבנה השוק ולשפר את מצבם של הצרכנים.

משרד מבקר המדינה בחן שתי רפורמות מרכזיות שקודמו בשנים האחרונות במערכת הבנקאית, רפורמות הנשענות על דיגיטציה, ובכלל זה את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להן, את התועלות הצפויות יחסית לעלותן, את הצעדים שננקטו ואת האפקטיביות בגלומה בהטמעתן.

ניידות בין בנקים - "מעבר בקליק"

אחד ממאפייני החסמים לתחרות בענף הבנקאות שזוהו בדוח ועדת שטרומ-מ-2016 היה הקשר וההיזון החוזר בין חסמי כניסה והתרחבות ובין חסמי מעבר. חסמי כניסה הם גורמים המקשים על שחקנים להיכנס לשוק. חסמי התרחבות הם גורמים המקשים על שחקנים שנכנסו לשוק להתרחב. חסמי מעבר הם הגורמים המקשים על לקוח הצורך שירותים בנקאיים משחקן קיים לעבור ולצרוך את שירותים אלה משחקן אחר. חסמי מעבר גבוהים מעצימים את היכולת של ספק השירותים הקיים להפעיל כוח שוק²⁵ על לקוחותיו משום שהסבירות שאלו יעברו לספק אחר נמוכה. עם חסמי המעבר שזיהתה הוועדה נמנו: נטיית הלקוחות לצרוך שירותים פיננסיים בסיסיים כ"סל שירותים", קושי להבין את המוצרים ופעולות אקטיביות לשימור לקוחות מצד ספק השירותים הקיים²⁶.

במשך השנים הוביל בנק ישראל כמה ניסיונות לטפל בחסמי המעבר, ובפרט במעבר בין חשבונות בנק. הפיקוח על הבנקים פרסם שתי הוראות בנושא מעבר חשבונות בשנות התשעים של המאה העשרים, שעודכנו כמה פעמים: נוהל בנקאי תקין 27432²⁷ ונוהל בנקאי תקין 28439²⁸.

25 מצב שבו לקונה או למוכר בשוק יש יכולת להשפיע באופן משמעותי על כמות המוצרים או השירותים הנסחרים או על המחיר שבו הם נמכרים.

26 הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, **דוח מסכם** (1.9.16), עמ' 16.

27 נוהל "העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח" נועד להסדיר את החובות המוטלים בבנק הישן בעת מעבר חשבון בנק.

28 נוהל "חייבים על פי הרשאה" נועד להסדיר את העברת החייבים על פי הרשאה מהחשבון הישן של הלקוח לחשבון החדש.

לפי ממצאי ועדת שטרומ, הפעולות שננקטו הובילו לצמצום חסמי מעבר משמעותיים, לרבות הצורך לגשת לסניפים וקשיים בהעברת חשבון בין בנקים, בפרט חשבון עו"ש. משכך, המלצות הוועדה לטיפול בחסמי המעבר התמקדו בפירוק סל המוצרים - ניתוק של סל המוצרים והשירותים הפיננסיים למוצרים ושירותים יחידים ומתן אפשרות לגופים שונים להתחרות בהם²⁹.

חשבון עו"ש הוא מוצר פיננסי מרכזי שהציבור צורך. מקובל בארץ ובעולם לנהל את חשבון זה בבנק אחד לאורך שנים רבות. לפי נתוני בנק ישראל, בשנים 2016 - 2018 נאמד ממוצע מעברי חשבונות עו"ש שנתיים בישראל בכ-285,000, שיעור של כ-2.5%, בדומה לשיעור המקובל בעולם³⁰. בעת מעבר בין בנקים נדרש הלקוח לבצע פעולות רבות, בעלויות גבוהות, והדבר יוצר תמריץ שלילי למעבר. נוסף על כך, יש חשש כי זיכויים ותשלומים שונים שהלקוח לא צפה או שכח לייעד לחשבון החדש ינותבו לחשבון הישן ויאבדו. משכך, מעבר חשבון בנק עלול לעורר בלקוח חשש לנזק כלכלי.

בעבודת מטה של משרד האוצר מיולי 2017 (מסמך הסרת חסמי מעבר בין בנקים) נמצא כי נוהלי הפיקוח על הבנקים לא נתנו מענה מלא לטיפול במעבר חשבון בין בנקים. במקרים רבים הצטברו בחשבונות הלקוחות חובות שנדרשו לפירעון חד-פעמי ואף לתשלום ריבית פיגורים. במקרים אחרים לא הוצע שירות העברת הרשאות לחיוב חשבון עבור הלקוח. מסמך הסרת חסמי מעבר בין בנקים כלל סקר דעת קהל. ממצאיו העידו כי תהליך מעבר בין בנקים נתפס בעיני המשיבים כקשה, ובפרט בקרב השוקלים לעבור בנק שלא עברו (65% מתוכם) ואלה שלא שקלו לעבור בנק (62% מתוכם). נוסף על כך העידו 58% מהמשיבים כי הסרבול הביורוקרטי הכרוך בהעברת כל החיובים לחשבון אחר הוא חסם מעבר עבורם. בסיכום המסמך נכתב כי מעבר בין חשבונות בנק הוא חסם משמעותי המשפיע לרעה על רמת התחרות במערכת ומצמצם את התמריץ להתחרות על לקוחות³¹.

בעקבות כך הוביל משרד האוצר עם בנק ישראל במרץ 2018 את תיקון 27 ל חוק הבנקאות - שירות ללקוח, שחייב את הבנקים להקים מערכת ממוחשבת לנייד חשבונות³² ממקורותיהם ובאמצעות מרכז סליקה בנקאי (להלן - מס"ב) בעלות שהוערכה ב-240 מיליון ש"ח. המערכת נועדה להקל על הלקוחות לעבור בין בנקים באופן מקוון, מאובטח ונוח בתוך שבעה ימי עסקים מהיום שהושלמה בקשת הלקוח להעברת החשבון³³ וללא עלות, בהתאם לסעיף 1ב5(ב) העוסק בהעברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים. בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 448 (העברת פעילות פיננסית של לקוח בין בנקים באופן מקוון) מפורטים הכללים שעל הבנקים ליישם במסגרת הטיפול בבקשה מקוונת להעברת הפעילות הפיננסית.

- 29 הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים, **דוח מסכם** (1.9.16), עמ' 16.
- 30 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "מעבר מבנק לבנק ופיצול מוצרים בנקאיים" (22.5.19).
- 31 משרד האוצר, **הסרת חסמי מעבר בין בנקים** (יולי 2017).
- 32 סוגי הפעילויות שינוי: יתרות זכות וחובה בשקלים ובמט"ח, הרשאה לנייד חשבון עו"ש, הוראות קבע, צ'קים, ניירות ערך (ישראליים וזרים), פעילות כרטיס חיוב בנקאי וחוק-בנקאי. סוגי הפעילויות שינוי: זיכויים וחובות עתידיים בשקלים, צ'קים שיופקדו.
- 33 תהליך העברת החשבון מתייחס להעברת מגוון פעילויות פיננסיות: יתרות זכות בשקלים ובמט"ח, יתרת חוב בשקלים ובמט"ח, הרשאות לחיוב חשבון עו"ש, צ'קים, ניירות ערך (ישראליים וזרים), פעילויות בכרטיס חיוב בנקאיים וחוק-בנקאיים והוראות קבע. לעניין הלוואות, לרבות הלוואות לדיור, ובנוגע לפיקדונות ולחסכונות, נקבעו הסדרים מיוחדים שלפיהם התאגידים הבנקאיים יעבדו על כל לקוח באופן פרטני לעניין אופן הטיפול במוצרים אלו.



הקמת המערכת נועדה להגביר את התחרות ולחזק את כוח המיקוח של הלקוח אל מול הבנק וכן לאפשר לו מעבר קל ונוח אם הוא מעוניין בכך. המערכת צפויה לשפר את תנאי ההתקשרות של הלקוחות בין אם מתוך שיעבירו את פעילותם הפיננסית לבנק חדש ובין אם כיוון שהבנק שחשבונו מתנהל בו יתאמץ לשמרם כלקוחות כשיגבר האיום בתחרות ויתחזק כוח המיקוח שלהם. הקמת המערכת היא נדבך בעקרונות להגברת התחרות, והיא משמשת תוכנית משלימה לשורת מהלכים שנועדו לפתוח את השוק לתחרות, לטייב את השירות ולהרחיב את מגוון המוצרים והפחתת העלויות לצרכנים, ובראשם הכנסת שחקנים חדשים³⁴, רפורמת הבנקאות הפתוחה והקמת לשכת שירותי מחשוב בנקאיים³⁵.

מערכת ניווד החשבונות מבוססת על עקרונות מערכת CASS שהושקה ב-2013 בבריטניה³⁶. באפריל 2017 ובאוקטובר 2018 יצאו משלחות של נציגי משרד האוצר, בנק ישראל, רשות התחרות ויועצים מקצועיים לבריטניה לפגישות עם מקימי מערכת CASS כדי להיטיב ללמוד את מאפייני המערכת ואת הלקחים שהופקו לצורך פיתוח יישום המותאם למערכת הבנקאית בישראל. לדעת הגורמים הרגולטוריים בבריטניה המפקחים על מערכת הניוד, יישומה הוא פתרון הכרחי אך לא מספק ליצירת תחרות במערכת הבנקאית בכלל ובשוק חשבונות העו"ש במיוחד³⁷. מסקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2018³⁸ עולה כי הקמת המערכת בבריטניה תרמה להגברת התחרות בגידול במספר המוצרים הפיננסיים המוצעים ללקוחות ומגוונם, בהגברת שיתוף הפעולה בין הבנקים הגדולים לחברות הפינטק, בשיפור איכות השירות ובהפחתת חסמי כניסה לבנקים חדשים. לדעת הפיקוח על הבנקים, כפי שזכרנו בסקירה, הקמת המערכת בישראל אינה צפויה להגדיל משמעותית את מספר מעברי החשבונות, אך ייתכן שתתרום באופן דומה להגברת התחרות אגב פירוק סל השירותים הבנקאיים³⁹.

מורכבות הקמת המערכת בישראל נבעה ממעורבות של גופים רבים וריבוי מערכות מחשוב ומהצורך ביצירת הסכמי אחריות ושיפוי בין בנקים. זאת ועוד נדרשה הגדרת תכולה רחבה לפרויקט כיוון שחשבונות עו"ש בישראל מרכזים את כלל הפעילות הפיננסית נוסף על הפעילות הכספית השוטפת של הלקוח - תיק ניירות הערך, ההלוואות, הפיקדונות ועוד. זאת בשונה

34 שחקנים חדשים בעלי תמרץ לאתגר את המצב הקיים, לייצר שיבוש לשיווי המשקל בשוק ולהציע מוצרים בעלי ערך לציבור, זאת בין היתר באמצעות קידום החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק האשראי בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, אגב הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים בעלי היקף פעילות רחב, איסור לסירוב בלתי סביר להתקשרות עם מאגד וקידום חקיקה להפעלת סביבה ניסיונית לחברות טכנולוגיה בתחום הפיננסי (Sandbox Regulatory).

35 ראו הרחבה בתת-הפרקים: בנקאות פתוחה ומערכת שירותי מחשוב בנקאיים.

36 להלן רשימת העקרונות: (1) כתובת אחת ללקוח - העברת הפעילות בחשבון תתנהל, ככלל, מול הבנק החדש בלבד, והלקוח לא יצטרך לפנות לבנק הישן או לצדדים השלישיים שאיתם יש לו הסדרי תשלום או זיכויים כלשהם; (2) מעבר קל ומהיר - העברת הפעילויות בחשבון תתבצע ברובה בתוך שבעה ימי עסקים מהמועד שהושלמה בקשת הלקוח המקוונת להעביר את הפעילות; (3) רשת ביטחון - הפעילות בחשבון תועבר באופן שיבטיח מנגנון מקב אחר החשבון במשך שנתיים ויוסר החשש מפגיעה בעקבות העברת החשבון לבנק החדש; (4) ללא עלות - תהליך העברת הפעילות בחשבון, לרבות רשת הביטחון, אינו כרוך בעלות ללקוח; (5) מנגנון אחריות - הבנק החדש יפצה את הלקוח בגין נזק ישיר שייגרם לו, במקרה שייגרם, אם ימצא פגם בהליך הניוד.

37 משרד האוצר, **הסרת חסמי מעבר בין בנקים** (יולי 2017).

38 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2018** (22.5.19).

39 המערכת הבנקאית מציעה ללקוחותיה שירותים שונים נוסף על חשבון עו"ש, בהם חשבון פיקדון, הלוואות וניהול תיק ניירות ערך. מכלול השירותים מוצע לרוב ללקוחות באופן של סל מוצרים. אף על פי כן, יש לקוחות הבוחרים לצרוך מוצרים שונים מבנקים שונים, וכך ליהנות מההטבות והתנאים שאלה מציעים במוצרים שונים. פירוק סל המוצרים מגדיל את התחרות בין הבנקים לא רק על לקוחות המעבירים לבנק החדש את כל פעילותם אלא גם על מתן שירותים ספציפיים.

מהנהוג במדינות אחרות בהן חשבונות עו"ש מרכזים את הפעילות הכספית השוטפת של הלקוח בלבד. כ-60% מהציבור צורכים את השירותים הבנקאיים בבנק יחיד⁴⁰. משכך, נדרש טיפול מקיף בכלל הפעילויות הפיננסיות של הלקוחות כדי לאפשר להעביר חשבון עו"ש מבנק אחד לאחר בתוך זמן קצוב.

במסמך מיום 26.7.17 שערך הפיקוח על הבנקים בנושא הסרת חסמים עיקריים הוצעה גישה חלופית ליישום המערכת⁴¹. גישה זו הציעה פתרון מגודר סיכונים ומדורג המתעדף את נידוד השירותים הבנקאיים בהתאם לשכיחותם ולצורכי הלקוחות. לעמדת הפיקוח גישה זו צפויה להשיג תוצאות ותועלות לציבור בטווח קצר (עד שנה וחצי), בתקורה נמוכה יותר למערכת הבנקאית (עלות של כ-100 מיליון ש"ח), אגב אפשרות לנתח את הממצאים ולבצע תהליך של הפקת לקחים לצורך הרחבת המודל בהמשך. עם זאת, עמדת צוות הפיקוח לא התקבלה, וב-22.9.21, לאחר כשלוש שנות הקמה, הושקה מערכת נידוד החשבונות בישראל הכוללת נידוד יתרות עו"ש, צ'קים, הרשאות לחיוב וכרטיסי חיוב בנקאיים.

מערכת הנידוד נועדה לטפל באחד האדנים המרכזיים של התחרות - מעבר קל בין המתחרים (נוסף על האדנים של מידע זמין ושלם וריבוי שחקנים). מערכת הנידוד הוקמה על פי המלצת משרד האוצר במתכונת רחבה המציעה שלמות פתרון גבוהה התומכת בהגברת אמון הציבור במערכת ובכוח המיקוח של הלקוחות. עם זאת הקמת המערכת במתכונת זו הביאה לגידול בעלויות שהושגו על המערכת הבנקאית בהיקף של כ-140 מיליון ש"ח, לעיכוב של שנה וחצי בלוח הזמנים להשלמת הפרויקט ולביטול היכולת לקיים תהליך הפקת לקחים לצורך מינוף התשתית הפיזית והרגולטורית כדי לתמוך בהצלחת הפרויקט. עולה החשש כי השיקולים שנשקלו בתהליך הבחירה במתווה להקמת פרויקט שעלות הקמתו מוטלת על המגזר העסקי שונים במידת מה מהשיקולים שהיו נשקלים אילו הקמתו הייתה ממומנת מתקציב המדינה, ובכלל זה העלות שתוטל על הצרכנים בטווח הקצר בדרכים שונות, בהן עליית מחירים או פגיעה ביכולת להזיל את השירותים, זאת כדי למממן את המתווה.

הביקורת העלתה כי החסם הבירוקרטי, ששימש טיעון מרכזי להקמת מערכת הנידוד, יכול ולא בא לידי ביטוי באופן כה מובהק בקרב משתתפי הסקר שערך משרד האוצר במסגרת עבודת המטה. אף שרוב משיבי הסקר דיווחו על חסם בירוקרטי (58%), רובם העידו שאין הם רואים בהחלפת צ'קים, בחשש שהוראות קבע לא יעברו, בחשש שתשלומים לא יתקבלו ובהלוואות קיימות שצריך להחזיר עם סגירת החשבון חסם מהותי (79%, 62%, 68% ו-69%, בהתאמה). זאת ועוד, עלה כי יצירת תהליך מעבר מהיר אגב מינימום מאמץ מצד הלקוחות אינו צפוי להגדיל בוודאות את שיעורי המעבר במידה ניכרת (לכל היותר ב-9%), וכך גם הבטחת מעבר כספים בין חשבונות ללא חשש מאיבוד תשלום או קבלת כספים (לכל היותר ב-10%). היעדר חסם בירוקרטי ממשי מטיל ספק בהצלחתה של מערכת הנידוד ליצור איום תחרותי על המערכת הבנקאית ולהעצים את כוח הלקוחות לשפר את התנאים המסחריים.

ממצא אחר הוא שמשיבים רבים (51%) העידו כי הם מתקשים להחליף בנק מפני שהם רגילים לבנק שלהם. המועצה הישראלית לצרכנות ציינה בעבר כי חסם פסיכולוגי הוא קושי אובייקטיבי

40 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "הודעה לעיתונות: מעבר מבנק לבנק ופיצול המוצרים הבנקאיים" (22.5.19).

41 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים - אגף טכנולוגיה וחדשנות, "ניידות בין בנקים - הסרת חסמים עיקריים" (26.7.17).



למעבר בין בנקים נוסף על בעיית המידע, המקשה להשוות בין הצעות, כמו גם הלוואות קיימות בחשבון. חסם פסיכולוגי אינו נדרש לפתרון תפעולי אלא להגברת המודעות הציבורית והחינוך הפיננסי לנחיצותן של השוואות בין השירותים המוצעים בבנקים ולבחירת התועלות במעבר ביניהם, זאת כדי להניע את הלקוחות לפעולה אקטיבית. יצוין כי טיוב החינוך הפיננסי לבדו צפוי להשיג תוצאות דומות בהעצמת כוח הצרכנים, זאת בלא להשית עלויות גבוהות על המערכת הבנקאית.

בהודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל במאי 2019⁴² דווח כי על פי ממצאי סקר שנערך בארצות הברית, הסיבות העיקריות למעבר חשבון בנק הן שינויים במעמד האישי, התעסוקתית ובסביבת המגורים, ואילו סיבות הנוגעות למחירי המוצרים, בהן גובה העמלות בחשבון ע"ש, משניות בכך. עוד דווח בהודעה כי על פי רשות התחרות בבריטניה⁴³, לקוחות אינם נוטים לעבור בנק אלא אם נתקלו בבעיה נקודתית מול הבנק שלהם וכל עוד אינם מבינים את התועלות הפיננסיות מהמעבר, ובייחוד כאשר עלויות חשבון ע"ש אינן גבוהות. בישראל, עלויות ניהול חשבון ע"ש נמוכות בהשוואה למוצרים פיננסיים אחרים. משכך, ייתכן שאין בחיסכון הפוטנציאלי בעלויות בעקבות העברת החשבון כדי להניע את הלקוחות לפעולה.

בממצאי מסמך הסרת חסמי מעבר בין בנקים עלה כי רוב המשיבים (59%) הביעו שביעות רצון גבוהה מהשירות שניתן להם בבנק. רוב משלמי העמלות (59%) ורוב משלמי הריבית על חריגה בחשבון או על הלוואות (71%) ציינו כי התשלום שהבנקים גובים גבוה, ורק כשליש (31%) מהמשיבים דיווחו שלדעתם יש הבדלים גדולים בין הבנקים לעניין גובה העמלות. נתונים אלה יכולים להעיד כי לדעת הציבור, יש הבדלים קטנים בין הבנקים בעלות השירותים והמוצרים וכי בהיעדר חלופות נפגעים יכולת המיקוח והתמריץ לעבור בין בנקים.

הצלחת הרפורמה נשענת על קידום צעדים משלימים להגברת התחרות בשוק הבנקאות והאשראי בישראל שעליהם שוקדים משרד האוצר ובנק ישראל, ובראשם כניסת שחקנים חדשים והגברת יכולת ההשוואה של לקוחות, אגב הסרת חסמים מרכזיים הנוגעים ליישומה בקרב הציבור בישראל ועלולים לפגוע בהצלחתה, ובהם חסם פסיכולוגי, חינוך פיננסי ירוד ואמונה ציבורית שאין הבדלים מהותיים בשירותים הבנקאיים.

הגורמים המעורבים בפרויקט CASS בבריטניה הבינו בשלב מוקדם כי יצירת מערכת פשוטה ובטוחה לניוד בין בנקים היא אתגר תרבותי ולא רק אתגר טכנולוגי. משכך, הושקעו משאבים רבים, לאורך כל תהליך ההקמה, בתהליכי חינוך שוק והגברת מודעות לצד בחינה שוטפת של תפיסות הציבור בנוגע לנושא הניוד⁴⁴. מסקירת מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2018 עולה כי הטמעת המערכת בבריטניה לא הובילה לשינוי בשיעורי המעבר גם לאחר פעולות הסברה רבות שנועדו להגביר את מודעות הציבור לקיומה⁴⁵.

42 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "הודעה לעיתונות: מעבר מבנק לבנק ופיצול המוצרים הבנקאיים (22.5.19).

43 CMA - Competition & Market Authority

44 משרד האוצר, **הסרת חסמי מעבר בין בנקים** (יולי 2017).

45 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2018** (22.5.19).

הביקורת העלתה כי בנק ישראל לא בחן באמצעות סקר את תפיסות הציבור בנוגע לנושא הניוד טרם קידם את הצעת החוק. חשיבות הבחינה גדלה לנוכח הצורך להסיר חסמים מוקדמים העלולים לפגוע בהשגת מטרות התוכנית וביישומה המועיל.

עלה כי ביוני 2021, שלושה חודשים לפני הפעלת המערכת, ביצע הפיקוח על הבנקים סקר דעת קהל ראשון לבחינת שביעות הרצון מיכולת הניוד בין הבנקים.

ממצאי הסקר העלו כי רוב הישראלים לא עברו או אינם מתכננים לעבור לבנק אחר וכי הסיבות העיקריות למעבר בנק הן שיפור בתנאים המסחריים, בשירות הניתן וסיבות אישיות, לפי סדר זה. עוד נמצא כי הסיבה העיקרית להשארת החשבון הקודם פתוח היא שנעשה בו שימוש (41% מהמשיבים), ואילו בירוקרטיה המונעת את סגירתו דורגה במקום השני (23% מהמשיבים). זאת ועוד, ברוב המקרים הבנקים אינם מנסים למנוע מלקוחותיהם להתנייד, ובמקרים שנעשה ניסיון שכנוע, הוא מתבצע ברובו באמצעות הטבות בעמלות ניהול החשבון. לבסוף, נמצא כי יש פתיחות נמוכה לשימוש במערכת הניוד המתוכננת (8% בלבד הביעו סבירות גבוהה להשתמש במערכת), אך יש פתיחות גדולה יותר בקרב אלה המעוניינים לעבור חשבון (21% מתוכם הביעו סבירות גבוהה להשתמש במערכת). ממצאים אלה מעידים על החשיבות שבהעלאת מודעות הציבור לצד התנעה של תהליך חינוך פיננסי נרחב כדי להגביר את התחרות באמצעות העצמת כוח המיקוח של הצרכנים.

כאמור, הקמת מערכת ניוד החשבונות הוטלה על מס"ב, ומימונה הוטל על הבנקים המשתתפים בפרויקט. על פי החלטת המפקחת על הבנקים דאז, כל בנק משתתף נדרש לשאת בעלויות המימון בהתאם לגודלו במערכת. במאי 2019 סקר הפיקוח על הבנקים חלופות למנגנון להחלת השתתפות מצד הבנקים בעלויות הפרויקט. במסגרת זו נבחן השימוש במגוון תבחינים⁴⁶ על בסיס נתונים פומביים שפורסמו בשנתיים האחרונות וידועים לכל משתתפי הפרויקט כדי לקבוע את שיעור ההשתתפות של כל בנק בעלויות ההקמה.

עלה כי הפיקוח על הבנקים בחן כמה חלופות למנגנון החלת השתתפות של הבנקים בעלויות רפורמת הניידות ובחר במנגנון המיטיב ביותר עם הבנקים הקטנים, בהתאם לאחת ממטרות הרפורמה - עידוד התחרות.

בחינת השפעת המערכת והשגת מטרותיה תלויה בגורמים נוספים שקשה לנתק את השפעתם. בנק ישראל הגדיר שני יעדים עיקריים לבחינת הצלחת התוכנית. האחד, יכולת ניוד קלה ונוחה. במסגרת זו מדדי ההצלחה שנקבעו הם השלמת ניודים בתקופה הקבועה בחוק, שביעות רצון של לקוחות מהתהליך, שיעור נמוך של תלונות מצד הציבור או לחלופין ירידה בשיעור התלונות הקיים. יעד שני הוא עידוד התחרות, שיפור השירות וחזוק כוח המיקוח של הלקוח. במסגרת זו נקבעו כמה מדדי הצלחה כתבחינים לשיפור השירות, בהם כמות בקשות הניוד שהופסקו ביוזמת הלקוח, גידול בתמורה לכסף⁴⁷, חדשנות והשקת מוצרים חדשים ומבודלים, רמת שירות גבוהה

46 התבחינים שנבחנו: (1) נתח שוק במערכת על פי מגזר פעילות משקי בית ללא משכנתאות; (2) נתח השוק במערכת על פי נכסי הבנק מסך הנכסים במערכת; (3) נתח השוק במערכת על פי ההון העצמי של הבנק מסך ההון העצמי במערכת.

47 ירידת מחירים לאותם מוצרים או שיפור המוצר לאותה רמת מחיר.



יותר, כניסת שחקנים נוספים, ירידה ברמת הריכוזיות בענף, מודעות גבוהה של הציבור למערכת הניוד והגברת מאמצי השימור של הבנקים.

לסיכום, 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 הניוד, בהם החסם הפסיכולוגי, חינוך פיננסי ירוד והיעדר הבדלים מהותיים בין הבנקים.

לאחר השקת המערכת הושק קמפיין תקשורתי שנועד להגביר את מודעות הצרכנים ולהתמודד עם החסם הפסיכולוגי. בתשובת הפיקוח על הבנקים נמסר כי רק לאחר שבנק ישראל היה משוכנע שהמערכת עובדת ויציבה החלו באופן יזום פעולות להסרת החסם הפסיכולוגי וחזוק אמון הציבור במהלך, לרבות בקמפיין תקשורתי נרחב שעלותו מוערכת בכ-3 מיליון ש"ח שכלל שימוש במדיה מגוונת (טלוויזיה, רדיו ואינטרנט) והסברה תקשורתית רחבה מאוד (עשרות ראיונות בערוצי המדיה השונים). עוד נמסר בתשובת הפיקוח כי בהחלטת ממשלה 3440 מיום 11.1.18 בנושא הגברת התחרות בשוק הבנקאות באמצעות הסרת חסמי מעבר הוחלט על קידום תיקוני חקיקה בתחום הצ'קים לצורך הכללת מוצר בנקאי זה במסגרת העברת הפעילות, וכן הוטל על שר האוצר, בתיאום עם משרד המשפטים ובנק ישראל, לבצע תיקוני חקיקה כך שייקבעו הסדרים לפיצוי לקוח בגין נזק ישיר שנגרם לו בעקבות תקלה בהעברת הפעילות הפיננסית⁴⁸.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את השפעתה של רפורמת הניוד על פני זמן ואת הצעדים הנלווים הנדרשים בתחום: התגברות על החסם הפסיכולוגי, הגברת החינוך הפיננסי והכנסת שחקנים חדשים, לשם מיצוי המערכת.

בתשובת הפיקוח על הבנקים נכתב כי הצעת חוק בעניין רפורמת הניוד אושרה בוועדת שרים לחקיקה בחודש יוני 2021 וממתינה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת, וכי קידום הצעת החוק הוא צעד משמעותי להגברת סיכויי הצלחת הרפורמה ומסייע בהתגברות על החסם הפסיכולוגי. עוד נכתב כי קיומה של מערכת מקוונת מסייעת להתמודדות עם החסם הפסיכולוגי בכך שהיא מאפשרת ללקוח המעוניין בכך לממש את זכות הבחירה שלו ולעבור בנק בקלות, אגב שיתוף אחרים בחוויה החיובית שהייתה, ובכך פועלת להסרת החסם הפסיכולוגי בציבור. לדעת הפיקוח, ההחלטה לקדם את הרפורמה עם פתרון של שירות "עקוב אחריי", המעביר אוטומטית את החיובים והזיכויים מהחשבון הישן לחשבון החדש ללא צורך בפעולה כלשהי מצד הלקוח מול צד שלישי, מהווה שלב ראשון לטיפול בחסם הפסיכולוגי עקב החשש כי זיכויים ותשלומים שונים ינותבו לחשבון הישן ויאבדו. עוד ציין הפיקוח על הבנקים בתשובתו כי בחלוף שמונה חודשים ממועד השקת המערכת ניכרת השפעתה החיובית. התגברות התחרות על לקוחות פוטנציאליים וקיימים התבטאה במגוון דרכים, ובהן הצעות שימור, אפשרות לביטול ריבית חובה

48 משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 3440: הגברת התחרות בשוק הבנקאות באמצעות הסרת חסמי מעבר (11.1.18).

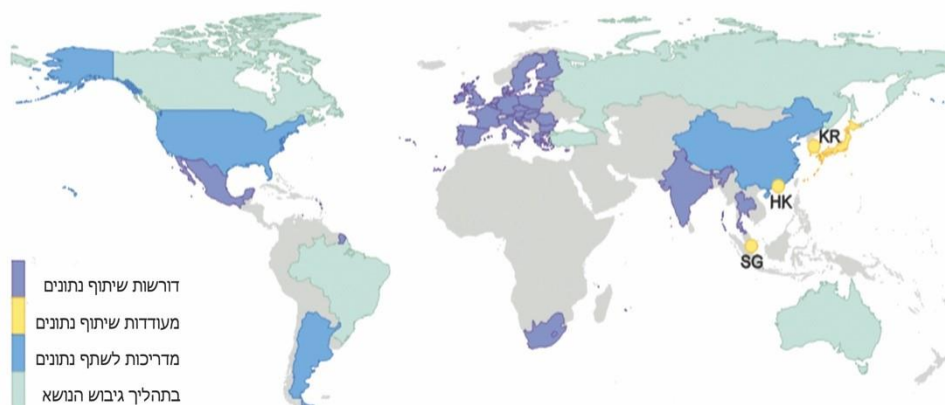
בחשבון עו"ש לבעלי מסגרת אשראי, שירות טוב יותר, הרחבת המוצרים הדיגיטליים, קיצור זמני ההמתנה ועוד.

בנקאות פתוחה

בנקאות פתוחה מאפשרת ללקוחות המערכת הבנקאית לתת גישה לצדדים שלישיים למידע הנוגע להם, מידע המצוי במערכת הבנקאית, ולתת הוראות תשלום בחשבונותיהם כדי לקבל שירותים מאותם צדדים שלישיים בהתאם לצורכיהם. הבנקאות הפתוחה מקנה לציבור שליטה על ההחלטה בדבר שיתוף המידע הפיננסי עליו ופועלת לחיזוק השליטה של הלקוחות במידע ובצריכת שירותים ומוצרים פיננסיים. בכך מאפשרת לנתק את חבילת השירות הבנקאי לשירותים פיננסיים יחידים ולהגביר את התחרות מצד גופים שונים בהצעת הצעות המותאמות לצורכי הלקוחות. הגברת התחרות יכולה להתבטא בהוזלת מחירים, במתן הצעות ערך נוספות ללקוחות ובהצעת מוצרים ושירותים חדשניים אגב שימוש בטכנולוגיות חדשניות ומאובטחות, שמטרתן לעודד פיתוח של מוצרים ושירותים פיננסיים חדשניים בתחום התשלומים וניתוח המידע הבנקאי.

ה-BIS (Bank for International Settlements) ציין כי שיתוף נתוני הלקוחות עם צדדים שלישיים מתועל וממונף לבניית יישומים ושירותים המספקים תשלומים מהירים וקלים, שקיפות פיננסית לבעלי החשבון ואפשרות לצרוך מגוון שירותים משופרים⁴⁹. מסקירתו בשנת 2019 עולה כי מדינות רבות פעלו להטמעת בנקאות פתוחה בתחומן באופן מחייב או במתן הנחיות כלליות, ומדינות אחרות נמצאות בתהליך לאימוץ הנושא, כפי שאפשר לראות בתרשים להלן.

תרשים 4: אימוץ הבנקאות הפתוחה בעולם, 2019*



על פי נתוני ה-BIS, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * KR = קוראה, HK = הונג-קונג, SG = סינגפור.

ממצאי ועדת שטרומ מ-2016 הצביעו על קושי להשוות בין עלויות של שירותים בנקאיים ופיננסיים כאחד החסמים העיקריים לפיתוח התחרות בשוק. מסקנות הוועדה העלו כי רוב

BIS, *Report on open banking and application programming interfaces* (November 2019), p. 4. 49



הצרכנים רוכשים את השירותים הבנקאיים והפיננסיים מגוף יחיד, וזאת מכמה סיבות: (א) היעדר יכולת להשוות ביעילות בין גורמים שונים בהתקיים מוצרים מורכבים וריבוי מרכיבי עלויות; (ב) נוחות בריכוז כל המידע הבנקאי לצרכנים במקום אחד; (ג) היתרון המוקנה לגוף שהפעילות מרוכזת בו בהצעת מגוון מוצרים בזכות הבלעדיות ממנה נהנה בגישה למידע מורחב על הלקוח ועל אופן פעילותו. במסגרת המלצות הוועדה נכתב כי הוועדה ממליצה על אסדרת שירותים של מידע וייזום פעולות בהתאם לעקרונות ה-PSD (Payment Services Directive), וכי לצורך כך יוקם צוות שחברים בו בנק ישראל, משרד המשפטים, רשות התחרות, משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים שיגבשו בתוך שנה ממועד אימוץ ההמלצות חקיקה מוצעת לאסדרת שירותים אלה. צוות כאמור לא הוקם, ולא גובשה הצעת חוק ממשלתית בעניין הנדון.

במסגרת חקיקת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017, נוסף פרק י"א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן - חוק שירותים פיננסיים מוסדרים). הפרק נועד להסדיר את הפעילות של שירות להשוואת עלויות פיננסיות ולקבוע הוראות בנוגע לו. בכלל זה נקבעה חובה לגופים פיננסיים שהוגדרו בחוק לאפשר לנותני שירות להשוואת עלויות⁵⁰, אם קיבלו יפוי כוח מלקוח והם רשומים במרשם של נותני שירות להשוואת עלויות, לצפות באופן מקוון במידע פיננסי הנוגע ללקוח ולתת על בסיסו שירותי השוואת עלויות פיננסיות, ריכוז מידע פיננסי וייעוץ בדבר התנהלות פיננסית⁵¹, בהתאם להגדרתם בחוק.

במכתב שכתבה היועצת המשפטית לבנק ישראל ליועץ המשפטי לכנסת מיום 17.1.17 הועלו טענות על כך שלא התאפשר לוועדה המיוחדת שעסקה בהצעת החוק (מיום 13.12.16) לקיים הליך תקין בעניין. על פי הנטען, בשונה מהמקובל בהליכי חקיקה בכנסת, הנוסח שאושר בוועדה לא הופץ לחברי הוועדה ולא פורסם באתר הכנסת מבעוד מועד, באופן שיאפשר לכל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם כאלה העלולים להיפגע מההוראות הסעיף, ללמוד את הנוסח ולהשמיע את עמדתם המבוססת לגביו. במכתב תגובה של היועץ המשפטי לכנסת ליועצת המשפטית לבנק ישראל מיום 22.1.17 נכתב כי למרות הפגמים בהליך החקיקה, מאחר שמדובר בנושא אחד, גם אם מורכב ורגיש, מתוך הצעת חוק רחבה שנדונה ביסודיות זה זמן ובהינתן העובדה כי נושא זה לא היה שנוי במחלוקת בקרב חברי הוועדה, וכי לא הלינו על תקינותו, אין זה נכון למנוע את השלמת החקיקה.

בסעיף 70ה בפרק י"א לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים נקבע כי יש להתקין תקנות לעניין צפייה ושימוש במידע פיננסי מקוון, לרבות סוג, אופן הצגתו והעברתו, וכן הגנה עליו מפני חשיפה, שימוש או העתקה בלא רשות כדין לטובת הגנה על פרטיות הלקוחות. צוות בין-משרדי⁵² שגובש לצורך כך מצא כי כדי להשיג את תכליות החוק וליצור אסדרה המגנה באופן מיטבי על פרטיות הלקוחות ועל המידע הפיננסי נדרשים תיקונים לחקיקה הקיימת. התקנת התקנות הייתה תנאי הכרחי לכניסת תיקון החקיקה לתוקף, כך שהיעדרן מנע זאת. משכך, החלו בגיבוש אסדרה שנועדה להחליף את האסדרה הקיימת ולספק מענה לכלל הפעילויות הכלולות במתן

50 השוואת עלויות פיננסיות מתייחסת להשוואת ריביות של מסגרת אשראי בחשבון ע"ש, השוואת ריביות זכות על פיקדונות ותוכנית חיסכון והשוואת עמלות שאינן ריבית.

51 ייעוץ המתבסס על השוואת עלויות המוגדרות בחוק, ללא תיווך לעניין עסקאות פיננסיות, למעט לשם קבלת הצעות לעניין השוואת העלויות שהוגדרו בחוק.

52 הצוות הוקם ב-2017 וכלל נציגים ממשרד האוצר, משרד המשפטים, בנק ישראל, רשות שוק ההון, רשות ני"ע, רשות התחרות ורשות הגנת הפרטיות.

שירותי מידע פיננסי, ובכלל זה שירותי ריכוז מידע פיננסי ממקורות מידע פיננסי שונים, השוואת עלויות, ייעוץ בדבר התנהלות פיננסית והעברת מידע לספקים פיננסיים לקבלת הצעות ערך לשירותים פיננסיים.

מסקנות צוות משרד האוצר האמור מינואר 2020 הדגישו את הדחיפות שבקידום האסדרה. בדוח הצוות נטען כי עיכוב עלול לפגוע בהתפתחות התחרות בענף ובציבור הישראלי, פגיעה שתבטא בהגדלת הפער בין ישראל ליתר מדינות העולם, בקושי בכניסת גופים בין-לאומיים, בפגיעה בתחרות על שירותים בנקאיים אגב הרחבת פערי הנחיתות של גופים פיננסיים מול התאגידים הבנקאיים. עוד קבע הצוות כי עיכוב באסדרה עלול להוביל להשתלטות של תאגידים בנקאיים על התחום וכך לפגוע בכניסת גורמים חיצוניים בעתיד, ובמיוחד ברקע קידום הבנקאות הפתוחה בידי בנק ישראל בתוך המערכת הבנקאית, ללא חקיקה יעודית⁵³.

הפיקוח על הבנקים מסר בתשובתו כי "בנק ישראל התריע לא פעם על הסיכונים הכרוכים בפעילות במתווה האמור, התנגד להוספת הפרק בדרך שבה נוסף, והציע כבר בשלבים הראשונים לעבוד בטכנולוגיה עדכנית יותר ומאובטחת, לטובת הלקוחות. עמדת בנק ישראל נדחתה, ורק בחלוף מספר חודשים של דיונים, הבינו גם משרדי הממשלה הרלוונטיים את הכשלים שנפלו בחקיקה הנדונה וקיבלו את עמדת בנק ישראל כי יש לבצע תיקון חקיקה, ולא ניתן למעשה לקבוע תקנות". עוד נמסר בתשובת בנק ישראל כי "חקיקת פרק 1א לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים באופן שבו בוצעה, הובילה לעיכוב בהטמעת הבנקאות הפתוחה בישראל. אם היה דיון מקצועי לפני החקיקה, כפי שאף המליצה ועדת שטרומ, ניתן היה לקצר את הזמנים ולהביא לציבור הישראלי תוצאות מוקדם יותר".

בפברואר 2020, במקביל לגיבוש חקיקה חלופית, פרסם הפיקוח על הבנקים את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 368 בנושא בנקאות פתוחה. בהוראה אומץ תקן טכנולוגי בין-לאומי לבנקאות פתוחה (API⁵⁴), תקן שאימצו גופים שונים באירופה (NextGenPSD2)⁵⁵. התקן נועד ליצור שפה אחידה אגב ביצוע התאמות למערכת הפיננסית בישראל, זאת כדי לתמוך בכניסת שחקנים נוספים, לרבות חברות פינטק, ובהרחבת פעילותם. פרסום ההוראה, שנכנסה לתוקף באפריל 2021, טרם חקיקה, נועד להכין את המערכת הבנקאית לחשוף את המידע שברשותה לצדדים שלישיים בהסכמת הלקוח, וכך לעצב את תשתית הבנקאות הפתוחה בישראל בהתאם לאסדרה העולמית. בהוראה נקבעו הדרישות החלות על התאגידים הבנקאיים בתפקידים כמנהלי חשבון תשלום, כמקור מידע, כצרכני מידע וכיוזמי תשלומים. במסגרת זו נדרשו התאגידים הבנקאיים לפתח את הממשקים ליצירת אקו-סיסטם והוסדרו הכללים בנושא ניהול ממשל תאגידי, הסכמת הלקוח, רמת השירות, אבטחת מידע והגנת סייבר. בין אלה הוגדרו הגנות שיינתנו ללקוח, החובות החלות על תאגידים בנקאיים וכלים לניהול סיכונים שהבנקאות הפתוחה יוצרת עבורם, ובכלל זה אפשרות להשעות הסכמה להעביר מידע במקרה של חשד סביר לפרצת אבטחת מידע אצל צד שלישי.

בנק ישראל סימן את פרויקט בנקאות פתוחה כפרויקט אסטרטגי, וצוותים שונים בבנק ניהלו אותו בשיתוף פעולה ביניהם. במסגרת זו נבחנו חלופות טכנולוגיות שונות טרם הוסכם על מנגנון

53 משרד האוצר, **מסקנות הצוות המשרדי בעניין זהות המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים** (14.1.20).

54 פלטפורמת API (Application Programming Interfaces) היא תקן עולמי מקובל לשיתוף מידע, המאפשר לארגונים המחזיקים במידע רב לשמש פלטפורמות ליוזמות של צדדים שלישיים המשתמשים במידע לטובת הלקוח.

55 את התקן מפרסמת "קבוצת ברלין", ובנק ישראל הצטרף כדי להגדיל את כוחו להשפיע על מרכיביו.



Open API לצורך מתן גישה לגופים המספקים שירות השוואת עלויות ואימוצו על ידי המערכת הבנקאית. נוסף על כך נקבעו תבחינים שנועדו לספק הנחיה בנושאים טכנולוגיים, אבטחה והגנה על המידע כדי לאפשר לכל הצדדים לוודא ששיתוף מידע עומד בדרישות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, וכי הגוף המאסדר אישר את נותן השירות. אגף טכנולוגיה וחדשנות בבנק ישראל ציין בנייר עמדה מינואר 2021 כי קידום הפרויקט, טרם ודאות להסדרת הנושא בחקיקה, קיצר את לוחות הזמנים של הפרויקט - חיסכון המוערך לכל הפחות בשנתיים⁵⁶.

הביקורת העלתה כי בנק ישראל פעל לקדם את הבטחת התחרות בבנקאות הפתוחה, בהיעדר חקיקה, באמצעות עידוד של כניסת גופים חוץ-בנקאיים והטלת מגבלות על המערכת הבנקאית כצרכנית מידע, כמפורט להלן:

ב-14.4.21, כמה ימים לפני שנכנסה הוראה 368 לתוקף ולנוכח עיכוב בקידום החקיקה המסדירה את הפעילות בתחום שירותי מידע פיננסי, הודיע המפקח על הבנקים על כוונתו לתקן את הוראה 368 כך שבנק או סולק יידרשו לקבל מהפיקוח אישור מבעוד מועד לשם פעילות חדשה שיש בה שירות השוואת עלויות הכולל מרכיב תיווך של מוצרים פיננסיים מסוג שהם מספקים.

במאי 2021 פנה הפיקוח על הבנקים למאסדרים הפיננסיים האחרים (רשות שוק ההון ורשות ני"ע) כדי לקדם רגולציה אחידה בין הגופים הפועלים בסביבת הבנקאות הפתוחה וכך לאפשר גישה למערכת גם לגופים שהם מפקחים עליהם, טרם חקיקה. במסגרת זו הציג המפקח רשימה של הוראות החלות על התאגידים הבנקאיים בפעילותם כצרכני מידע לטובת קביעת רגולציה דומה על הגופים שרגולטורים אחרים מפקחים עליהם, בהתאם לרמות הסיכון ובשניים הנדרשים, וזאת כדי להבטיח את השמירה על המידע הבנקאי של הלקוחות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת הפיקוח על הבנקים לקידום הבנקאות הפתוחה טרם הסדרת הנושא בחקיקה באמצעות הקמת אקו-סיסטם והטמעת תקן אחיד אגב ביצוע התאמות למערכת הפיננסית בישראל, מתן גישה לשחקנים מחוץ למערכת הבנקאית, הבטחת התחרות וקיומן של דרישות אבטחת מידע. פעולות אלו נועדו לקדם את התחרות בין השחקנים השונים ולפעול לטובת הציבור בהגברת שקיפות המידע ובקבלת שירותים מתקדמים מגופים שונים.

ביוני 2020 פרסם משרד האוצר את תזכיר חוק מתן שירותי מידע פיננסי, התש"ף-2020. התזכיר ביקש להחליף את החלקים בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים המתייחסים להשוואת עלויות פיננסיות, והציע שיקבע כי מידע פיננסי של לקוח ישמש רק לטובתו ולסיוע בהתנהלותו הפיננסית. בתזכיר הוצע לאפשר לגופים בעלי רישיון של נותן שירות מידע פיננסי או כאלה הפטורים מרישיון, לקבל, בהסכמת הלקוח, גישה מקוונת למידע פיננסי עליו. בתזכיר הוסדרו כל הפעולות במתן שירותי מידע פיננסי מצד נותני השירות ומצד גופים פיננסיים שבהן מרכז מידע פיננסי של לקוחות, וכן החובות שיוטלו על גופים פיננסיים במסגרת פעילותם כמקורות מידע פיננסי על לקוחות, מידע שעל בסיסו ניתנים השירותים.

בתזכיר החוק הוצע לקבוע את רשות ני"ע כרשות המאסדרת לעניין מתן הרישיון לעסוק בשירות מידע פיננסי, בהתאם למסקנות צוות משרד האוצר מינואר 2020, ולהסמיכה לקבוע הוראות

56 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, אגף טכנולוגיה וחדשנות, **נייר עמדה - בנקאות הפתוחה - עלייה לאוויר ללא חוק "מתן שירותי מידע פיננסי-תש"ף-2020"** (24.1.21).

שונות שיחולו על כלל נותני שירותי מידע פיננסי. עוד הוצע להטיל על רשות נ"ע את האחריות לעניין הרישוי והפיקוח של גופים חדשים שיבקשו לעסוק בפעילות שירות מידע פיננסי, למעט גופים פיננסיים בעלי רישיונות מסוימים, שהיו פטורים מחובת רישוי מרשות נ"ע. אלו יקבלו אישור מהרגולטור המאסדר את פעילותם.

הבחירה ברשות נ"ע כגורם המאסדר נבעה מכמה סיבות, כפי שהוצג בדוח צוות משרד האוצר מינואר 2020, ועיקרן: (א) ניסיונה העשיר בפיקוח והסדרה בתחום הפיננסי על תאגידים ועל יחידים; (ב) סינרגיה בין פעילות הרשות ובין תחום נותני שירותי מידע, בכלל זה תחום ה-API, המשיק לפעילות של ייעוץ השקעות בריכוז מידע פיננסי, השוואת עלויות, הצעת שירותים ומוצרים פיננסיים על בסיס נתוני לקוחות וייעוץ בדבר התנהלות פיננסית; (ג) לרשות ניסיון רב בהתמודדות עם סוגיות טכנולוגיות וטיפול בפרויקטים טכנולוגיים משמעותיים⁵⁷ בהיבטים חקיקה, הקמה ופיקוח; (ד) בתחומי הפיקוח של הרשות יש הסדרים המעודדים כניסה של חברות בין-לאומיות והכרה ברגולציה זרה, לרבות הסדר רישום כפול לחברות הנסחרות בבורסות זרות והסדר רישום לקרנות נאמנות זרות; (ה) רשות נ"ע היא גוף סטטוטורי, ותקציבה עצמאי ובלתי תלוי בתקציב המדינה. לכן היא אינה כפופה למגבלות תקציב המדינה ואינה כפופה לנציבות שירות המדינה, ויש לה גמישות רבה בהעסקת עובדים, בכפוף לתקנים שאושרו במסגרת הליך החקיקה.

בנובמבר 2021 נחקק חוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021 (להלן - חוק שירות מידע פיננסי), שהוא הבסיס לפתיחת תשתית הבנקאות הפתוחה בישראל לצדדים שלישיים שבנק ישראל אינו מפקח עליהם, בהתאם לאסדרה שהוצעה בתזכיר. החוק עתיד לאפשר ללקוחות לקבל את מלוא המידע על השירותים הפיננסיים שגופים פיננסיים מציעים ולהשוות ביניהם. זאת ועוד, החוק עשוי להפחית את היתרון שהתאגידים הבנקאיים נהנים ממנו כמחזיקים הבלעדיים במידע פיננסי של לקוחותיהם ולאפשר תחרות אגב הספקת שירותי ערך ללקוחות והתחשבות בצורכיהם. נוסף על כך, בחוק נקבעו דרישות למתן רישוי לעסוק בשירותי מידע פיננסי, זאת כדי לאפשר פיקוח יעיל ולדאוג להבטחת התחרותיות ולהפחתת הריכוזיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים. יצוין כי החוק קובע שבתחום שירות מידע פיננסי יפעלו ארבעה מאסדרים בו בזמן - הפיקוח על הבנקים, רשות שוק ההון והממונה על שיתוף נתוני אשראי (בבנק ישראל) שהוסמכו לתת אישור לפעילות בשירותי מידע לגופים המפוקחים על ידם, וכן רשות נ"ע, שהוסמכה לתת רישיון לפעילות בשירותי מידע לגופים שאינם מפוקחים על ידי המאסדרים האחרים.

בינואר 2022 פרסמה רשות נ"ע מסמך⁵⁸, ובו הציגה את הזיקה המתקיימת בין תחום שירותי מידע פיננסי לתחום שירותי התשלום⁵⁹. במסגרת זו נטען כי מגוון אפשרויות לניהול שירותי תשלום הוא עניין עסקי מובהק של חברות שירותי מידע וכי מקובל בעולם למנות למאסדר בשני התחומים רגולטור אחד. יצוין כי חלק ניכר מהליך הרישוי של שירותים פיננסיים מוסדרים עליו אמונה רשות שוק ההון גם רלוונטי לעניין שירותי מידע פיננסי ושירותי תשלום, ולפי האסדרה המקובלת בעולם והמלצות של ועדות שונות שפעלו בישראל, יש לרכזם בידי רגולטור יחיד.

57 מערכת המסחר על פעילות הבורסה, מערכת הדיווחים (המגנא) ומערכת ההצבעות האלקטרונית.

58 רשות נ"ע, **אסדרה ופיתוח שוק שירותי התשלום בישראל** (ינואר 2022).

59 שירותי תשלום כוללים ניהול חשבון תשלום, הנפקת אמצעי תשלום, סליקת עסקות תשלום והפעלת כספומטים. מרבית שירותי התשלום ניתנים בישראל בידי תאגידים בנקאיים, ושינויים טכנולוגיים הכניסו לתחום שחקנים חוץ-בנקאיים. ראו הרחבה בפרק נותני שירותי תשלום.



בתשובת הפיקוח על הבנקים נכתב כי ההחלטה להעביר את הפיקוח על נותני שירותי מידע פיננסי מרשות שוק ההון אל רשות ני"ע, וכן להטיל על האחרונה את תפקיד המפקח על נותני שירותי תשלום, שהתקבלה על בסיס המלצת צוות האוצר, הגבירה את האתגר במבנה הפיקוח הפיננסי בישראל באמצעות שילוב רגולטור שלישי בתחומים שבהם קיימת מומחיות של לפחות שני רגולטורים אחרים.

בתשובת רשות ני"ע מיום 11.5.22 נכתב כי אלמלא התגייסותה לקידום הנושא, אגב השקעת מאמצים רבים, חקיקת חוק שירות מידע פיננסי לא הייתה קורמת עור וגידים, והפעילות הרלוונטית לא הייתה מוסדרת. עוד נכתב כי בימים אלה מבצעת הרשות צעדים להשלמת יישום האסדרה תחת חוק שירות מידע פיננסי. צעדים אלה מתבטאים בין היתר בפרסום הוראות מאסדר לציבור לאחר פרסום טיוטות ודיון בהערות הציבור לגביהן, בהשלמת הכנות ארגוניות לקראת התחלת הפיקוח על נותני שירות מידע פיננסי ומתן רישיונות, בקיום ישיבות עם גורמים מתעניינים מהארץ ומחו"ל ובדיונים עם המאסדרים המקבילים על הרגולציה בתחום. כל זאת באופן שקוף אגב שיתוף הציבור ועריכת דיונים מקצועיים עם כל הגורמים הרלוונטיים.

נמצא כי פעילות של מתן שירות מידע פיננסי, אינה פעולה שבדרך כלל עומדת לבדה, אלא היא כרוכה בפעולה פיננסית נוספת, לרבות פעילויות שהוסדרו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016, עליהם אמונה רשות שוק ההון, ופעילות של נותני שירותי תשלום, לגביהם טרם נקבע זהות הגורם המאסדר בחקיקה.

החובה שתחול על גופים לבקש כמה רישיונות שונים עבור פעילות מסוימת, ובפרט אם מדובר ברישיונות שיינתנו על ידי מאסדרים שונים, שקובעים הוראות באותם נושאים ומפעילים אמצעי אכיפה במקביל, עלולה לייצר עומס רגולטורי. לפיכך עולה החשש כי גופים יימנעו מלפתח את שירותיהם בישראל, והציבור המקומי לא ייהנה מחדשנות בתחום הפיננסי.

מומלץ כי הרגולטורים הפיננסיים (בנק ישראל, רשות ני"ע ורשות שוק ההון) והוועדה היושבת על המדוכה בעניין מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל⁶⁰ יבחנו את המבנה הרגולטורי בהתחשב בין היתר בעומס הרגולטורי שיוטל על צרכני מידע פיננסי, לבקשת לקוחותיהם ובהתאם לחוק, ואת הפגיעה בגופים מחוללי תחרות בעקבות זאת. עוד מומלץ כי רשות ני"ע תבחן את היקף בקשות הרישוי לפעילות שירותי מידע פיננסי במנותק מפעילות פיננסית אחרת, במיוחד ממתן שירותי תשלום.

חוק שירותי מידע פיננסי

חוק שירותי מידע פיננסי מגדיר סלי מידע המפרטים את סוגי המידע הפיננסי שבעלי המידע נדרשים לספק, בהם מידע על חשבון תשלום במטבע מקומי ובמטבע זר, מידע על כרטיסי חיוב, מידע על אשראי, מידע על חסכונות ומידע על ניירות ערך. מועד תחילת החוק נקבע ליום 14.6.22, ונקבעו לוחות זמנים מדורגים לעניין החובה למסור מידע, לבקשת הלקוחות, בהתאם

60 ראו הרחבה בפרק הרחבת תחומי העיסוק של מערכת הבנקאות.



לזהות מקור המידע, סל המידע וסוג הלקוח. הלוח להלן מפרט את מועד פרסום סלי המידע בחלוקה למקור המידע לכלל בעלי הרישיון, כפי שנקבע בחוק.

לוח 1: מועד פרסום סלי המידע בחלוקה למקור המידע ביישום בנקאות פתוחה

סל המידע	בנק או תאגיד עזר***	סולק****	בעל רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי	גוף מוסדי ⁶¹	בעל רישיון ובעל רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי
מידע על חשבון תשלום* במטבע מקומי ⁶²	14.6.22	14.6.22	15.5.24	-	-
מידע על חשבון תשלום* במטבע זר ⁶³				-	-
מידע על כרטיס חיוב** ⁶⁴				-	-
מידע על אשראי ⁶⁵	31.10.22	31.10.22		14.11.23	14.11.24
מידע על חסכונות ⁶⁶		-		-	-
מידע על ניירות ערך*** ⁶⁷	14.6.23	-		-	-

נתוני החוק, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כהגדרתו בסעיף 1 לחוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019.

** כהגדרתו בסעיף 11ב לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

*** כהגדרתו בסעיף 52 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, לרבות נכסים פיננסיים כהגדרתם בסעיף 1 לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995, ולמעט קרנות השתלמות.

**** בנוגע לחשבונות תאגידים, המועד הקובע לכל סלי המידע הוא 14.12.23. אף על פי כן, בנוגע לחשבונות של תאגידים שמחזור העסקים שלהם אינו עולה על חמישה מיליון שקלים בשנה, והוגדר בחשבון שהם מנהלים מורשה חתימה אחד בלבד, המועד הקובע הוא 31.1.23, למעט בנוגע למידע על ניירות ערך.

61 בנוגע לחשבונות תאגידים המועד הקובע הוא 15.5.24.

62 לרבות פירוט יתרות בחשבון ופירוט כלל החיובים והזיכויים בחשבון.

63 לרבות פירוט יתרות בחשבון ופירוט כלל החיובים והזיכויים בחשבון.

64 לרבות פירוט החיובים והזיכויים באמצעות הכרטיס והעמלות בעד השימוש בו.

65 לרבות פירוט לעניין יתרת האשראי, הריבית והעמלות שהוסכמו לעניין האשראי, מועדי פירעון וקיום שעבודים שניתנו כנגד האשראי.

66 לרבות סכומי החיסכון, ריבית, הצמדה ועמלות שהוסכמו לעניין החיסכון, מועדי זכאות לשחרור כספי החיסכון ומועד סיומו.

67 לרבות סוגי ניירות הערך, פעילות בניירות ערך ועמלות המשולמות לעניין תיק ניירות ערך.



יצוין כי לעניין יישום הבנקאות הפתוחה בתוך המערכת הבנקאית קבע המפקח על הבנקים מסגרת זמנים שונה⁶⁸.

בדיקת צוות הביקורת העלתה כי נכון לתחילת מרץ 2022, רק תאגיד בנקאי אחד משתמש באקו-סיסטם שנבנתה כצרכן מידע ובהיקף פעילות מצומצם. היקף השימוש הנוכחי באקו-סיסטם, בטרם נפתחה לכלל צרכני המידע, בהתאם להוראות החוק, מאפשר הזיון חוזר וטיוב של דרכי העברת המידע, ועל פי היקף השימוש הנוכחי בה לא מוקנה יתרון תחרותי למערכת הבנקאית טרם כניסת חוק שירותי מידע פיננסי לתוקף.

הפיקוח על הבנקים כתב בתשובתו כי במסגרת הבטחת הפעילות התקינה של האקו-סיסטם מתקיימים כמה פורומים עם שחקנים רלוונטיים בשוק, לרבות פינטקים, איתם הוא נמצא בקשר הדוק, וכי קיימות הוראות דיווח בנושא.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לבחון דרכים לעקוב על דרכי העברת המידע במערכת ויפעל לשיפורם.

בשנים האחרונות מתגבשת בעולם, ובעיקר בבריטניה, תפיסת המערכת הפיננסית הפתוחה (Open Finance), המרחיבה את תפיסת הבנקאות הפתוחה.

תפיסת המערכת הפיננסית הפתוחה מתייחסת לאפשרות שצרכנים ועסקים ישתפו את המידע הפיננסי עליהם עם ספקי צד שלישי בתחומים שונים, נוסף על בנקאות ותשלומים, בהם תיקי השקעות, ביטוח, חסכונות ופנסיה. במרץ 2021 פרסמה רשות ני"ע בבריטניה (FCA) מסמך המתייחס לתועלות אפשריות של אסדרה כזאת, לרבות קווים עקרוניים ליצירת המתווה הרגולטורי ותבחינים אחידים בשוק לקידום⁶⁹. ואולם, האתגרים בקידום תפיסה זו מתעצמים בעקבות הצורך להרחיב את האקו-סיסטם שנבנתה זה עתה ולהשתמש בתקן טכנולוגי אחיד, וכן בשל הדרישה להחיל את חשיפת המידע על גופים פיננסיים נוספים.

הפיקוח על הבנקים ציין בתשובתו כי בנק ישראל תומך בתפיסת המערכת הפיננסית הפתוחה. עם זאת, עמדתו לא נענתה בחקיקה, אלא באמצעות הוספת מקורות מידע שעוגנו בחוק, וזאת באמצעות שר האוצר שלו נתונה הסמכות להרחיב את רשימת מקורות המידע.

מומלץ כי הרגולטורים הפיננסיים ימשיכו לקדם את תחום הבנקאות הפתוחה, ובכלל זה יבחנו את התועלות הצפויות מהרחבתה גם לתחומים נוספים, בהתאם לתפיסת המערכת הפיננסית הפתוחה המקודמת בעולם, ויציגו את המסקנות לשר האוצר.

68 אפריל 2021 - מידע על תנועות בע"ש (שלב ראשון); אפריל 2022 - מידע על כרטיסי חיוב (שלב שני).

69 FCA - Financial Conduct Authority, *Open Finance* (March 2021)

סיכונים בבנקאות פתוחה

התבססות על טכנולוגיה מגדילה את תלות התאגידים הבנקאיים בתשתית הטכנולוגית, ויש בה כדי להגביר את הסיכונים הקשורים בטכנולוגיית המידע⁷⁰, לרבות סיכוני סייבר⁷¹. ניהול טכנולוגיית המידע הוא נדבך חשוב בתפעול ובניהול תקין של תאגידים בנקאיים, בהם תשתיות המחשוב ומערכות המידע הם מרכיב מרכזי בליבת העסקים, החיוני לתפעולם השוטף. השבתה או פעולה בלתי תקינה של מערכות המחשוב עלולה לגרום נזק מהותי להם וללקוחות התאגידים. משכך, תאגידים בנקאיים נוקטים ככלל היערכות שוטפת ומתמדת להתמודדות עם סיכונים אלה אגב מתן דגש על מניעה, זיהוי מוקדם, יכולות תגובה, התאוששות מהירה ופגיעה מזערית בהם ובלקוחותיהם.

הבנקאות הפתוחה יוצרת לתאגידים הבנקאיים סביבת סיכונים חדשה ואתגרים, בעיקר בכל הקשור לסיכוני אבטחת מידע וסיכוני פרטיות. הגידול בסיכונים אלה במערכת הבנקאית נובע בין היתר מחשיפת המידע הבנקאי לצדדים שלישיים, שהמשאבים שהם מפנים לניהול סיכונים מצומצמים יותר. אף שהסיכון עתיד להתממש בצדדים שלישיים, הוא עלול לפגוע במוניטין של המערכת הבנקאית וביחסי האמון של הלקוחות בה.

במסגרת הליך חקיקת חוק שירות מידע פיננסי, הפיקוח על הבנקים הביע חשש בעניין דרישות אבטחת מידע והגנות צרכניות שיחולו על בעלי הרישיון למתן השירות וביקש להטיל אחריות מפורשת בחוק בעניין דליפת מידע. בסעיף 35 לחוק נקבע כי על נותן השירות לדאוג לקיומם של מגננונים נאותים ומתקדמים לאבטחת מידע, ניהול סיכונים והגנת סייבר. עוד נקבע בסעיף כי נותן השירות נדרש להחזיק במידע ולמסור אותו בדרך שתבטיח הגנה מפני דליפת מידע וגישה לא מורשית אליו, בהתאם להוראות מאסדר נותן השירות. בסעיף 61(ד) לחוק נקבע כי נותן השירות או מקור המידע יפצה או ישפה את לקוחו, לפי דרישתו, בשל נזק או הוצאה שנגרמו ללקוח מפגם במידע שהוא אחראי לו, לרבות פגם באבטחת המידע שהוביל לחשיפת מידע על הלקוח או פגם במהימנות המידע.

ב-2.12.21 פרסמה רשות ני"ע טיוטת הוראה להערוות הציבור בעניין הוראות הליך הרישוי למתן שירותי מידע פיננסי בתחומה⁷². במסגרת זו פורסמו הוראות בנושא אבטחת מידע, ניהול סיכונים והגנת סייבר שיחולו על בעל רישיון, לרבות יצירה, ניהול ושמירת מפתחות הצפנה, חובת מינוי ממונה על ניהול סיכונים, חובת מינוי ממונה על אבטחת מידע והגנת סייבר, הוראות בנושא שימוש במחשוב ענן ומיקור-חוץ וחובה לעמוד בדרישות נוספות מתחום דיני הגנת הפרטיות.

ב-14.2.22 פרסמה רשות שוק ההון טיוטת חוזר בנושא ניהול סיכוני סייבר בנותני שירותים פיננסיים⁷³. החוזר נועד לקבוע עקרונות להגנה מפני סיכוני סייבר ולהבטיח קיום תהליכים עסקיים ופעילות תקינה אגב שמירה על סודיות המידע, שלמותו וזמינות של מערכות המידע ושל נכסי המידע. הדרישות המפורטות בחוזר נוגעות בין היתר להיבטים ממשל תאגידי, ניהול הסיכון, אמצעי הגנת סייבר וכן ניטור ובקרה. בהתאם לחוזר, על מסגרת ניהול סיכוני סייבר לכלול

- 70 IT - Information Technology - כלל האמצעים הטכנולוגיים המטפלים במידע.
- 71 מתקפות שמבצעות מערכות ממוחשבות, והן חלק משמעותי מכלל הסיכונים התפעוליים בארגונים.
- 72 רשות ני"ע, **טיוטת הוראה למבקשי ובעלי רישיון למתן שירות מידע פיננסי - נוסח להערוות הציבור** (2.12.21).
- 73 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, **חוזר נותני שירותים פיננסיים 2020-250** (14.2.22), "ניהול סיכוני סייבר בנותני שירותים פיננסיים - טיוטה".



פעולות של נטרול, חקירה והתמודדות עם איומי סייבר כדי לצמצם את השפעתם ואת הנזק הנגרם מהם ללקוחות ולמערכת הפיננסית, בטרם התרחשותם, במהלכם ולאחריהם.

במועד סיום הביקורת פרסמו רשות שוק ההון ורשות ני"ע את טיוטות דרישות האבטחה שנועדו להבטיח מנגנונים נאותים ומתקדמים לאבטחת מידע, ניהול סיכונים והגנת סייבר.

בתשובת רשות שוק ההון מ-19.5.22 (להלן - תשובת רשות שוק ההון) נכתב כי בימים הקרובים יפורסם חוזר סופי לעניין ניהול סיכוני סייבר בנושאי שירותים פיננסיים וחוזר בנושא ניהול סיכונים של נותני שירותים פיננסיים. לעמדת הרשות שתי ההוראות, שחלות בין השאר על נותני שירותי מידע פיננסי המפוקחים על ידי הרשות, קובעות את המסגרת הכוללת להליך סדור של ניהול סיכונים שנועד להבטיח פעילות תקינה ואחראית של בעל הרישיון.

מומלץ כי רשות שוק ההון ורשות ני"ע ישלימו את הטמעת דרישות האבטחה שפרסמו כדי להגביר את הוודאות לגופים המבקשים לעסוק במתן שירותי מידע פיננסי. עוד מומלץ לעקוב אחר יישום ההוראות בפועל כדי להבטיח שפרטיות המידע נשמרת, לעודד את הציבור להשתמש בשירות שמבקשי הרישיון מציעים ולתמוך בקידום הרפורמה.

הקמת בנקים חדשים

הקמת בנק היא תהליך מורכב ועתיר סיכונים, המחייב השקעת משאבים רבה ועמידה בדרישות רבות הנקבעות בחקיקה ובהוראות המאסדר. לא הוקם בנק חדש בישראל מאז שנות השבעים של המאה העשרים ועד שהחל לפעול הבנק הדיגיטלי, ב-1.3.21. יתרה מכך, לאורך השנים גברה הריכוזיות במערכת הבנקאות בעקבות מיזוג של בנקים קטנים ואגודות אשראי לתוך חמשת הבנקים המובילים ובהיעדר כניסת מתחרים פוטנציאליים לענף. לבנקים זרים אין מניעה להגיש בקשה לקבלת רישיון בנק-חוץ, אך לטענת הפיקוח, הם אינם עושים זאת בשל התשומות הנדרשות כדי להתאים לרגולציה המקומית. כיוון שהשוק הפיננסי המקומי קטן ואינו עולה במידת הרווחיות על מדינות אחרות, התמריץ להיכנס לישראל אינו מספק יחסית לתשומות הנדרשות.

ביוני 2018 פרסם בנק ישראל מסמך מדיניות שמטרתו לפשט את התהליך להקמת בנק וליצור ודאות רגולטורית בשלב מוקדם של תהליך הרישוי, זאת כדי לעודד יוזמות חדשות להקים בנקים בישראל⁷⁴. המסמך החליף את טיוטת המתווה להקמת בנק חדש שפורסמה ב-2016 ואת הרישיון להקמת בנק וירטואלי שפורסם ב-2013. המדיניות החדשה נקבעה תוך בחינה של מודלים ופרסומים של רשויות פיקוח בעולם⁷⁵ והתאמתם למשק הישראלי. הצעדים המרכזיים שנכללו במדיניות החדשה הם ביצוע התאמות רגולטוריות לבנקים חדשים, ובמיוחד לבנקים שאינם מבצעים פעילות בנקאית מורכבת, וכן הגברת הוודאות הרגולטורית באמצעות מתן רישיון

74 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "הודעה לעיתונות: הסרת חסמי הכניסה בענף הבנקאות נמשכת: בנק ישראל מפרסם מדיניות להקמת בנק חדש והנחיות למבקש רישיון" (3.6.18).

75 בהן אנגליה ואוסטרליה.

מוגבל⁷⁶ בטרם תחילת הפעילות הבנקאית כדי לאפשר השלמה של ההיערכות התפעולית, הניהולית והרגולטורית.

במסגרת ההתאמות הרגולטוריות שקבע הפיקוח על הבנקים עבור בנקים חדשים, הוחלט שהוראות ניהול בנקאי תקין והוראות הדיווח לפיקוח על הבנקים, החלות על הבנקים בישראל, יותאמו לבנקים חדשים בגישה מבוססת סיכון. בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 77480 מרוכזים הפטור שניתן מתחולת הוראות ניהול בנקאי תקין מסוימות וההתאמות שבוצעו בהן, התאמות שנועדו להקל על תאגיד בנקאי חדש או בהקמה. ההתאמות בוצעו בהוראות שנמצא כי דרישות הציות הכלולות בהן יכבידו על התאגידים וילוו בעלויות גבוהות, שאינן מידתיות לסיכונים שאליהם הם עלולים להיחשף או לסיכון המערכתי שהם עלולים ליצור, זאת על רקע ההגבלות שנקבעו לסוג פעילותם ולהיקפה. ההקלות העיקריות שנקבעו בהוראה נוגעות לכמה תחומים, בהם אופן מדידת הלימות ההון, מינוף וניילות, היבטים בניהול ובקרה, אשראי והשקעות, סיכונים פיננסיים, טכנולוגיה וסייבר. הקלות אלה מסייעות בין היתר ביצירת ודאות רגולטורית ובצמצום דרישות ההון⁷⁸, שני היבטים שהפיקוח הגדיר שהם חסמים מרכזיים לכניסת בנקים חדשים.

נוסף על כך, כדי ליישם את המדיניות שנקבעה, הוקמה בפיקוח על הבנקים יחידת "רישוי ובנקים חדשים" שמטרתה לרכז את הטיפול בבנקים החדשים מול כל אגפי הפיקוח על הבנקים ומול כל חטיבות בנק ישראל וללוות את הבנק המתהווה בתהליך הקמתו ובשנותיו הראשונות. היחידה מטפלת בבקשות המצריכות, על פי חוק, היתר או רישיון מהנגיד או מהמפקח על הבנקים. פעילות היחידה כוללת בין היתר בחינת בקשות להקמת בנקים וסולקים חדשים, ליווי והנחיה של היזמים בכל שלבי תהליך הרישוי, בדיקה של מבקשי היתר להחזקת אמצעי שליטה בתאגידים בנקאיים וסולקים או לשליטה בהם, רישיון לפעילות של בנקים זרים בישראל, היתרי סניפים ובחינת התאמה וכשירות לתפקיד של נושאי משרה בתאגידים בנקאיים.

מדיניות הפיקוח על הבנקים התבססה על הסרת חסמים מרכזיים שזיהה ועידוד הציבור להגביר את השימוש בכלים דיגיטליים בצריכת שירותים בנקאיים. הפיקוח על הבנקים יצר תמריצים למעבר לבנקאות דיגיטלית, שעיקרן הפחתת עלויות למערכת הבנקאית ולציבור. במקביל הותאמה הרגולציה בתחום הבנקאות בתקשורת⁷⁹ כדי לתמרץ את הרחבת השירותים הבנקאיים בערוצים הישירים, וכך לפטור את הלקוחות מהחובה להגיע לסניפים. מעבר לבנקאות דיגיטלית תומך בהקמת בנקים דיגיטליים ומבטל את הצורך בפריסת סניפים רחבה, פריסה שהוגדרה חסם כניסה גבוה לענף הבנקאות.

76 הרישיון המוגבל מאפשר לקיים פעילות מצומצמת של מתן אשראי וקבלת פיקדונות, בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 480, בטרם סיים הבנק המתהווה להיערך מהבחינה התפעולית, הניהולית והרגולטורית. מודל רישוי זה מאפשר ליום להשלים תהליכים מורכבים האורכים זמן לאחר שהוקם והחל לפעול ברישיון מוגבל, לרבות גיוסי הון וכוח אדם, השקעה בתשתיות ובמערכות מחשוב, התקשרויות עם ספקי שירות שונים וסגירת פערים רגולטוריים. משקיבל בנק את הרישיון, עליו להשלים את כל התהליכים הנדרשים להסרת ההגבלה, בהתאם למתווה של אבני דרך ולוחות זמנים שקבע עימו המפקח על הבנקים ואשר לו.

77 "התאמות להוראות ניהול בנקאי תקין החלות על תאגיד בנקאי חדש".

78 דרישות ההון הופחתו להון התחלתי של 50 מיליון ש"ח במקום 400 מיליון ש"ח. עוד נקבע כי תאגיד בנקאי שסך נכסי הסיכון שלו עולים על 600 מיליון ש"ח יידרש לעמוד ביחס הלימות הון ליבה של 8% ויחס הון כולל של 11.5%, להבדיל מהיחסים שנקבעו בהוראת ניהול בנקאי תקין מספר 201 - שיעור של 9% ושל 12.5%, בהתאמה.

79 להרחבה ראו הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 367 בנושא "בנקאות בתקשורת".



חסמי כניסה נוספים שזיהה הפיקוח על הבנקים הם אתגר המידע והחסם הטכנולוגי. אתגר המידע מציב את הבנקים החדשים בעמדת נחיתות בהיעדר נגישות למידע מקיף על התחייבויות הלקוח ועל התנהלותו בפירעון אשראי. החסם הטכנולוגי נובע מהצורך להקים תשתית טכנולוגית ולתפעלה בעלויות גבוהות. הפיקוח על הבנקים, בשיתוף גורמים נוספים, פעל לטפל בחסמים אלה. אתגר המידע קיבל מענה באמצעות הקמת מערכת נתוני אשראי ויישום הבנקאות הפתוחה. החסם הטכנולוגי נענה באמצעות הקמה של "לשכת שירותי מחשוב למתן שירותים בנקאיים ופיננסיים"⁸⁰, שנועדה לספק שירותי מחשוב, והמדינה תקצבה את מלוא העלויות של הקמתה.

בנקים דיגיטליים

בעשור האחרון חלה התפתחות טכנולוגית עולמית משמעותית. התפתחות זו ניכרת בין היתר בתקשורת מתקדמת בין מכשירים, מערכות ושירותים, במיכון של תהליכים ידניים, בפונקציות ושירותים פתוחים שאפשר להשתמש בהם, בחיבור בין ממשקים, בטכנולוגיות זיהוי ביומטריות ובפיתוח מחשוב ענן. התפתחויות טכנולוגיות אלו משפיעות על כלל המערכת הפיננסית, ובמיוחד על מערכת הבנקאות המסורתית, כיוון שנדרשת לייעל תהליכים פנימיים ולשפר את השירותים הבנקאיים ואת אופן צריכתם כדי להיערך לסביבה המשתנה.

ההתפתחות הטכנולוגית לוותה בשינויים בתרבות צריכת הלקוחות ובאסדרה מתקדמת על המערכת הפיננסית אגב התאמתה לסביבה המשתנה. הגידול בצריכת מגוון מוצרים ושירותים ברשת הגביר את הפתיחות ואת האמון בגופים וירטואליים, וחלקם מעמידים לרשות הצרכנים מגוון אפשרויות לצריכת שירותים פיננסיים בהתאמה אישית. מכשירים ניידים מתקדמים תומכים בהתפתחות זו ומאפשרים לצרכנים לבצע פעולות פשוטות בנוחות ובזמינות גבוהה. נוסף על כך, בשנים האחרונות חלה התפתחות באסדרה העולמית על המערכת הפיננסית, התפתחות שנועדה לתמוך בהתפתחות של מגוון שירותים רחב אגב מענה לחסמים ולסיכונים שזוהו. הדבר התבטא בין היתר באימוץ תקני ה-PSD2⁸¹ וביישום הבנקאות הפתוחה באירופה. שינויים אלה תמכו בהקמת חברות טכנולוגיה חדשות ובהרחבותן של ענקיות הטכנולוגיה להצעת מגוון שירותי בנקאות.

כלל השינויים שעברה מערכת הבנקאות העולמית היו בסיס להקמת בנקים דיגיטליים ברחבי העולם. בנק דיגיטלי הוא בנק שעיקר פעילות לקוחותיו מבוצעת בערוצים דיגיטליים, ולרוב פעילותו מתקיימת ללא סניפים פיזיים, זאת בשונה מבנקים מסורתיים, שפעילותם הורחבה גם לערוצים הדיגיטליים. פעילות הבנק הדיגיטלי מבוססת על תשתית דיגיטלית מתקדמת⁸² יחסית לבנק מסורתי, והיא מכוונת לדיגיטציה של הפעולות הבנקאיות אגב הרחבת היצע המוצרים והשירותים הן מפיתוח הבנק הן משיתופי פעולה עם חברות פינטק. בנק דיגיטלי פונה בעיקר למגזר הקמעונאי ולקהלי יעד חדשים, בהם מי שחסרים גישה מספקת לשירותים הפיננסיים שבדרך כלל מציע בנק מסורתי וללקוחות במדינות מתפתחות שיש בהן נגישות גבוהה לניידים חכמים אך חוסר בנגישות לשירותי בנקאות.

80 ראו הרחבה בפרק: מערכת שירותי מחשוב בנקאיים.

81 European Commission, *Payment Services Directive: frequently asked questions*, Brussels (12.1.18).
<https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=eefcace1-ed6-45d6-8305-24af773c962f>

82 לרבות התבססות על מחשוב ענן ואוטומציה של מגוון פעילויות.

בנק דיגיטלי מציע מוצרים ושירותים המאופיינים בפשטות, בשקיפות, במהירות ובתמחור תחרותי בהשוואה לבנק מסורתי. שימוש נרחב בטכנולוגיה, לרבות התבססות על מחשוב ענן ואוטומציה של מגוון פעילויות, וחיסכון ניכר בעלויות נדל"ן וכוח אדם מפחיתים מאוד את עלויות התפעול לבנק דיגיטלי ותומכים בהצעת שירותיו. בסקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2019 צוין כי בבריטניה יחס היעילות התפעולית⁸³ של בנקים דיגיטליים הוא 40% - 50%, ואילו בבנקים מסורתיים הוא 60% - 70%, וכי עלות השירות ללקוח בבנק דיגיטלי נמוכה בכ-70% - 90% בהשוואה לשירותים מקבילים בבנק מסורתי.

בנקים דיגיטליים בעולם הוקמו בידי יזמים פרטיים שהקימו בנקים עצמאיים ובידי בנקים מסורתיים שהקימו חברות-בנות. בנקים דיגיטליים עצמאיים הם לרוב חברות פינטק שקיבלו רישיון בנקאי לאחר שמינפו את כישוריהן הטכנולוגיים ואת יכולתן לעבד נתונים כדי לספק שירותי בנקאות במחירים אטרקטיביים⁸⁴. אלה מתקשים לספק סל מוצרים רחב, בדומה לבנקים המסורתיים, כיוון שהם פועלים לפי מודל עסקי המתמקד בצמיחה ובהתמחות הממוקדת בשירותים שיתכן בהם יתרון תחרותי, זאת כדי לצבור קהל לקוחות רחב. משכך, בנקים דיגיטליים עצמאיים מתמקדים ומתמחים במוצרים ובשירותים מצומצמים במחירים אטרקטיביים אגב שימוש במערכות ליבה מתקדמות, כאלה המאפשרות לספק פעולות בסיסיות במכשירים ניידים ובעלות נמוכה. כמו כן, הם משתפים פעולה עם חברות פינטק אחרות ומתאפיינים במבנה ארגוני רזה התומך בחיסכון בעלויות. בנקים דיגיטליים שהוקמו על ידי בנקים מסורתיים הם ישויות עצמאיות ונפרדות בתוכם, ואינם תלויים במערכותיהם. אלה הוקמו מתוך הצורך במענה לאיום התחרותי הגובר ולשינוי בפרופיל הלקוחות. שינוי זה חייב מתן מענה שאינו תלוי במערכת הקיימת כדי לספק מענה מהיר ויעיל יחסית לחברות-האם.

במשך השנים ניתנו כמה רישיונות להקמת בנקים דיגיטליים בכמה מדינות ברחבי העולם, בהן אוסטרליה, ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, הונג-קונג, סין, סינגפור ורוסיה. פעילותם הורחבה מעבר למדינות הקמתן. בעקבות זאת מספר הלקוחות בהם ממשיך לגדול מדי שנה, אך הוא נותר נמוך בהשוואה לבנקים המסורתיים. הבנקים הדיגיטליים השקיעו השקעות גדולות לשם הגדלת מספר הלקוחות שלהם, והדבר גרם להם הפסדים, בעיקר בשנים הראשונות לפעילותם. ואולם, לקוחות, שווקי מניות ורגולטורים מבינים שהיעדים המרכזיים של בנק דיגיטלי בשנים הראשונות לפעילותו הם צבירת לקוחות ויצירת אמון לטווח ארוך⁸⁵. התרשים להלן מציג את מספר המשתמשים ואת סך ההכנסות של בנקים דיגיטליים מובילים בעולם לפי גיוסי הון בשנים 2017 עד 2021.

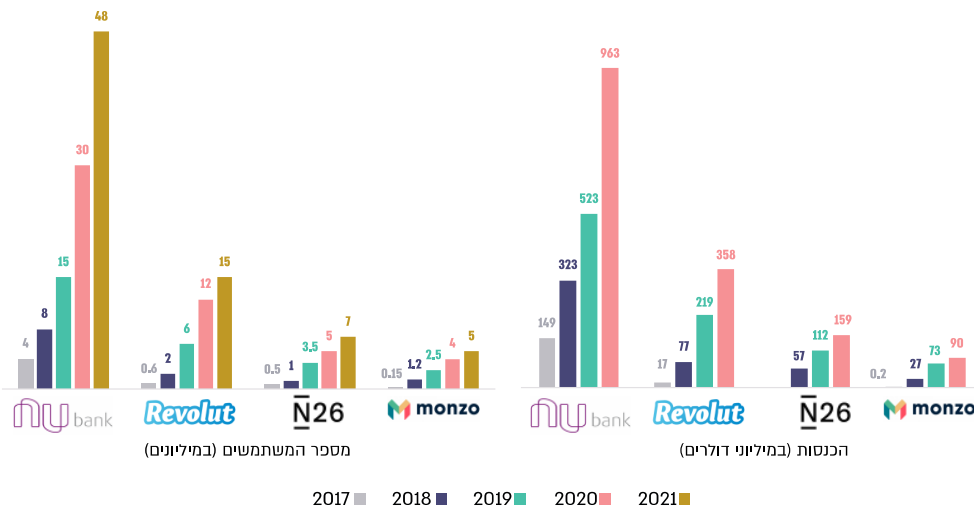
83 היחס בין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות לסך ההכנסות מריבית נטו ולהכנסות שאינן מריבית.

84 בנקים דיגיטליים שקיבלו רישיון מהרגולטור נבדלים ממזימי פינטק המציעים בין היתר כרטיסי אשראי וחשבון עו"ש על סמך רישיונות של בנקים אחרים, בהם נאו-בנקים רבים.

85 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2019** (13.5.20).



תרשים 5: מספר המשתמשים וההכנסות של הבנקים הדיגיטליים המובילים בעולם לפי גיוסי הון, 2017 - 2021*



על פי פרסומי הבנקים הדיגיטליים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * יחס ההמרה של ההכנסות חושב ליום האחרון בשנה קלנדרית.
 Nubank - הוקם ב-2013 בברזיל ופועל בכל רחבי העולם.
 Revolut - הוקם ב-2015 בבריטניה ופועל ברחבי אירופה, ארצות הברית, אסיה ואוסטרליה.
 N26 - הוקם ב-2013 בגרמניה ופועל ברחבי אירופה וארצות הברית.
 Monzo - הוקם ב-2015 בבריטניה ופועל בבריטניה ובארצות הברית.

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 מיליוני דולרים ל-1,570 מיליוני 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. פלטפורמה בנקאית זו פועלת מכוח ההיתר לסניף דיגיטלי שהתאגיד הבנקאי קיבל מהפיקוח על הבנקים. פלטפורמה זו נועדה לשרת בעיקר קהל לקוחות צעיר בביצוע פעולות בנקאיות ברובד הבסיסי⁸⁶ בלבד אך צפויה להתרחב להספקת מגוון שירותים ומוצרים נוספים בהמשך.

בשנת 2018 הוגשה פנייה לפיקוח על הבנקים להקמת בנק דיגיטלי עצמאי חדש בישראל. הבנק החדש תוכנן כבנק קמעונאי, והוא מיועד לשמש בשלב ראשון משקי בית. פעילותו מבוססת על יישומון דיגיטלי, ללא פריסת סניפים. נוסף על כך, בשנים האחרונות פנו לפיקוח כמה יזמים, אך

86 הפקדת ומשיכת מזומנים, העברת כספים לחשבון אחר, הפקדת ומשיכת צ'קים, אחזקת כרטיס אשראי וביצוע חיובים בו.



פניותיהם נמצאות בשלב התחלתי, והם טרם קיבלו רישיון בנק שאינו מוגבל. הפיקוח על הבנקים, ובפרט יחידת הרישוי, מלווים את פניות אלה.

קבלת רישיון "תאגיד בנקאי חדש"⁸⁷ כוללת ארבעה שלבים מרכזיים: (א) בחינת הבקשה למתן רישיון בנק מוגבל שאינו בתוקף⁸⁸; (ב) השלמת היערכות טרם כניסת הרישיון המוגבל לתוקף⁸⁹; (ג) קבלת רישיון "תאגיד בנקאי בהקמה", המקנה אישור פעילות בנקאית תחת רישיון בנק מוגבל אגב המשך היערכות; (ד) קבלת רישיון תאגיד בנקאי חדש לאחר השלמת ההיערכות והסרת המגבלות. בשלב הראשון נקבעים מתווה אבני דרך ולוחות זמנים להשלמת ההיערכות עד קבלת רישיון תאגיד בנקאי חדש. הלוח להלן מציג את המתווה שנקבע ואושר להקמת הבנק הדיגיטלי העצמאי שאושר בינואר 2022.

לוח 2: אבני הדרך ומועדי הביצוע להקמת הבנק הדיגיטלי החדש

שלב	אבן הדרך	תאריך מתוכנן	תאריך ביצוע
מתן רישיון בנק מוגבל שאינו בתוקף	מתן רישיון מוגבל מנגיד בנק ישראל, רישיון שטרם נכנס לתוקף	30.12.19	הושלם במועד
השלמת היערכות טרם כניסת הרישיון המוגבל לתוקף	חתימה של הבנק הדיגיטלי עם לשכת שירות ותחילת היערכות להקמת הבנק	1.3.20	הושלם במועד
	הבנק הודיע על מוכנותו להתחיל בפעילות כתאגיד בנקאי (לפי ס' 21 לחוק בנקאות רישוי)	1.1.21	הושלם במועד
	אי-התנגדות של המפקח על הבנקים להפעלת הרישיון הזמני ולהתחלת הפעילות כתאגיד בנקאי	28.2.21	הושלם במועד
קבלת רישיון תאגיד בנקאי בהקמה והמשך היערכות	הרישיון המוגבל נכנס לתוקף, תחילת פיילוט "משפחה וחברים"	1.3.21	הושלם במועד
	הבנק הודיע על השלמת היערכותו, כולל גיוס ההון הדרוש	*1.7.21	1.1.22

87 תאגיד שקיבל בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 480 רישיון בנק שאינו מוגבל אינו משתייך לקבוצה בנקאית קיימת, אינו בעל סניפים או חברות בנות בחוץ-לארץ, מנהל פעילות שאינה מורכבת ועומד בתבחינים הכמותיים המנויים בהוראה.

88 בבחינה נבדקים בין היתר התוכנית העסקית, היכולת של התאגיד לפעול באופן זהיר, יציב והוגן אגב שמירה על כספי המפקדים, מערכות המחשוב, סיכוני הסייבר, המשכיות עסקית ואבטחת מידע, הסיכונים הגלומים בפעילות הבנק, היכולת לעמוד בהוראות הרגולטוריות ובדרישות הדיווח, התרומה לתחרות במערכת הבנקאות, לרמת השירותים בה ולטובת הציבור בטווחי זמן שונים, מתווה אבני דרך ולוחות זמנים להשלמת ההיערכות. נוסף על כך מתבצע תהליך של מתן היתר השליטה, שבמסגרתו מתבצע תהליך מקיף לבחינת כשירות בעלי השליטה ומבנה ההחזקה שלהם בבנק.

89 השלמת ההיערכות לקבלת הרישיון המוגבל כוללת בין היתר גיוס הון, אישור משרות דירקטוריון, הנהלה ועובדים, פיתוח וביסוס התשתיות והמערכות התפעוליות הנדרשות.



שלב	אבן הדרך	תאריך מתוכנן	תאריך ביצוע
	אישור המפקח על השלמת היערכות, כולל גיוס ההון	1.9.21	10.1.22
קבלת רישיון תאגיד בנקאי חדש	הסרת המגבלות מהרישיון ומעבר לסטטוס תאגיד בנקאי חדש	ינואר 2022	10.1.22

על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הבנק מסר כי מועד גיוס ההון הצפוי הוא ינואר 2022.

אפשר לראות בלוח כי הקמת הבנק הדיגיטלי החדש התבצעה בהתאם לאבני הדרך וללוח הזמנים שנקבעו באישור הפיקוח על הבנקים. חריגות קטנות שאירעו בשלב שהבנק נערך לקבלת רישיון תאגיד בנקאי חדש לא גררו עיכוב במועד תחילת פעילותו. פרויקט הקמת בנק חדש בישראל, לראשונה אחרי שנים ארוכות, זימן קשיים רבים, ובפרט בתקופת התפרצות נגיף הקורונה. הביקורת העלתה כי בנק ישראל, ובמיוחד הפיקוח על הבנקים, ובתוכם יחידת הרישוי, פעלו לקידום הפרויקט בהתאם לתוכנית ההקמה תוך שיתוף פעולה עם נציגי הבנק המוקם.

עלה כי משך זמן הקמת תאגיד בנקאי חדש ודיגיטלי היה 24 חודשים ממועד מתן רישיון בנק מוגבל שאינו בתוקף ועד לקבלת הרישיון בינואר 2022.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילות הפיקוח על הבנקים לזיהוי חסמי כניסה ולהסרתם אגב התאמת הרגולציה כך שתתמוך בהקמת בנקים חדשים, ובפרט בבנקים דיגיטליים, שיפעלו להרחבת התחרות במערכת הבנקאות. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך בעבודתו ויתמוך בהתבססות פעילות הבנקים החדשים שיקומו כדי להגביר את התחרות בשוק.

מבנה הפעילות של בנקים דיגיטליים זרים תומך בהתרחבותם לשווקים מפותחים רבים. 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 להפחתם, לטובת הרחבת התחרות בשוק המקומי.

בתשובת הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור מ-10.5.22 נכתב כי הרשות תשמח לשתף פעולה עם הפיקוח על הבנקים לצורך בחינה משותפת של הנושא וקידום הרחבת התחרות.

מערכת שירותי מחשוב בנקאיים

אחד החסמים שזוהו להקמת בנק חדש ולתפעולו השוטף הוא עלות הקמת התשתית הטכנולוגית ומערך המידע המסחרי הדרוש לבנק. החסם הוגדר בדוח ועדת שטרומ-2016 כאחד החסמים להתפתחות תחרות בענף הבנקאות, חסמים הפוגעים ביכולת לממש את התחרות ומקלים על השחקנים הקיימים להפעיל כוח שוק על לקוחותיהם.

מתוך הבנה שתשתיות המחשוב הן חסם כניסה משמעותי לכניסת שחקנים חדשים וקטנים לענף הבנקאות, תוקנה החקיקה. תיקון מספר 23 משנת 2017 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הבנקאות - רישוי), אפשר לבנק קיים לארח על מערכותיו בנק אחר. במסגרת זו הורחבו תחומי הפעולה המותרים לבנק הן בסעיף 10(ה11), שהתיר לבנק למכור ולתפעל שירותי מחשוב המשמשים בעיקרם את הבנק, הן בסעיף 10(ו11), שלפיו בנק רשאי להשכיר מקרקעין המשמשים אותו לצורכי מחשוב ותפעול לשוכר שישתמש בהם למטרה זו. הוספת תחומי פעולה אלה מאפשרת לבנקים ולגופים פיננסיים שפעילותם צרה לרכוש שירותי מחשוב ותפעול ולשכור מבנקים אחרים מקרקעין המשמשים לצורך כך. כך מתאפשר להם להוזיל עלויות ולהפחית חסמי כניסה לתחומי הבנקאות⁹⁰. אף על פי כן, חיבור למערכות קיימות מורכב, יוצר תלות של הבנק המתארח בבנק המארח ועלול לפגוע בתחרות, נושא עלויות חיבור ותפעול גבוהות, מגביל את יכולת המעבר ואת היכולת לבצע עדכונים ושדרוגים במערכת הקיימת, וכן חושף את הבנק המארח לסיכונים שונים, בהם סיכוני סייבר.

במסגרת תיקון חוק הבנקאות - רישוי הוחלט גם כי משרד האוצר יעודד הקמה של תשתית מחשוב ותפעולה עבור גופים פיננסיים (להלן - לשכת שירותי מחשוב) באמצעות מתן תמריצים כלכליים, כדי שזו תשמש חלופה לאירוח בנק אחר, על מערכותיו. בהתאם להמלצת ועדת שטרם, נקבע בסעיף 11ג(א) לחוק הבנקאות - רישוי כי משרד האוצר יפרסם, בהתייעצות עם בנק ישראל, מכרז להקמת תשתית טכנולוגית לאספקת שירותי מחשוב ולתפעולם בעבור גופים פיננסיים וכי תנאי המכרז יבטיחו היתכנות כלכלית להקמת התשתית, לרבות מימון על ידי המדינה, אם שר האוצר יחליט כי יש צורך בכך. לחלופין נקבע בסעיף כי משרד האוצר רשאי לקבוע כללים למתן מענקים, הלוואות או ערבויות שיאפשרו אספקת שירותי מחשוב ותפעולם לגופים פיננסיים. בחלופה זו בחר משרד האוצר.

בכתב העקרונות להגברת התחרות מדצמבר 2017 המליץ צוות משותף של משרד האוצר, בנק ישראל ומימון ישראל דיגיטלית⁹¹ להקצות 200 מיליון ש"ח להקמת התשתית הטכנולוגית ולגבש עקרונות למכרז ההתקשרות עם ספקים פוטנציאליים להקמת לשכת שירותי מחשוב. בינואר 2019 נחתם מסמך הכללים למתן המענק הממשלתי להקמת לשכת שירותי מחשוב. במסמך הכללים נקבעו בין היתר תכולה, אבני דרך ולוחות זמנים להקמת הפרויקט, מחיר הקמה ותפעול לפי סוגי השירותים ובכפוף למספר הלקוחות, חובת התקשרות של עשר שנות תפעול לפחות עם אפשרות להארכה המוגדרת מראש לעשר שנים נוספות, וכן זכות מוקנית למתקשרים לפתח מוצרים, שירותים וערוצים בפיתוח עצמי ועל ידי ספקי צד שלישי כפי שהוגדר בהסכם ההתקשרות. התרשים להלן מציג את חישוב גובה המענק על פי סוגי הגופים הפיננסיים שהתקשרו עם הספק הזוכה ומספרם ואת אבני הדרך לקבלתו.

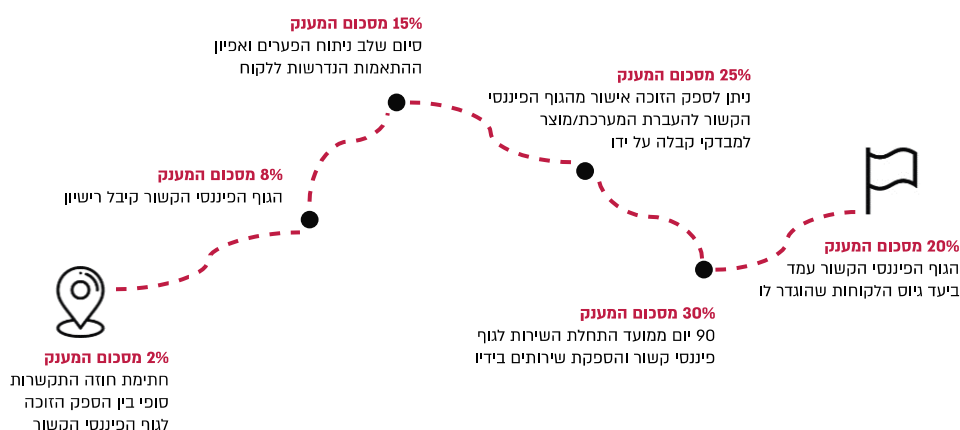
90 הכנסת, הצעות חוק - הממשלה, 1080, **הצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016** (2.8.16).

91 ישראל דיגיטלית הוא מימון ממשלתי השואף לרתום ולמנף את ההזדמנויות הטמונות במהפכה הדיגיטלית ובהתקדמות טכנולוגיות המידע והתקשרות לטובת צמיחה כלכלית מואצת, צמצום פערים והפיכת הממשל לחכם, מהיר, ידידותי לאזרחים ומוביל עולמי בתחום הדיגיטלי. https://www.gov.il/he/departments/digital_israel/govil-landing-page



תרשים 6: גובה המענק לספק הזוכה במיליוני ש"ח ושיעורי המענק לפי אבני דרך*

מספר המצטרפים מאותו הסוג לשירותי לשכת המחשוב	בנקים קיימים	בנקים חדשים	אגודות פיקדון ואשראי
1	30**	90	15
2	-	35	10
3	-	15	5
4	-	15	-
5	-	15	-
6	-	-	-
סכום מענק מרבי***	30	170	30



על פי נתוני משרד האוצר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* גובה המענק מצטבר (לדוגמה עבור הצטרפות של בנק אחד גובה המענק יהיה 90 מיליון ש"ח והצטרפות של בנק נוסף תגדיל את המענק ב-35 מיליון ש"ח נוספים, התוספות כפופות למגבלת מתן המענק לפי הצטרפות של גופים מאותו סוג ולמגבלת התקציב הכוללת של הקמת הפרויקט).

** המענק בגין בנק קיים יינתן בשלב הראשוני של בחירת הספק הזוכה.

*** סכומי המענק יינתנו בכפוף למגבלת התקציב הכוללת - 200 מיליון ש"ח, ובהתאם לשיעור ההפחתה שהציע הספק הזוכה.

אפשר לראות בתרשים כי גובה המענק מותנה במספר הגופים המתקשרים ובסוגיהם וכן בכך שאבני הדרך יבוצעו במועד הנדרש. מנגנון זה נועד להבטיח כי הכספים שיושקעו בפרויקט יישמשו להקמת גופים פיננסיים חדשים ולהגברת התחרות, בהתאם למטרות של הקמת

המערכת. לדוגמה, התקשרות עם בנק חדש אחד ואגודת פיקדון ואשראי אחת מקנים לספק זכות למענק בגובה 105 מיליון ש"ח⁹² בכפוף לעמידה באבני הדרך. התקשרות נוספת עם בנקים חדשים או עם אגודות פיקדון ואשראי או עם בנק קיים מקנה תוספת למענק עד תקרה כוללת של 200 מיליון ש"ח. התקשרות עם בנק חדש שני תגדיל את המענק ב-35 מיליון ש"ח, וכל התקשרות נוספת עם בנק חדש, עד חמישה בנקים חדשים בסך הכול, תגדיל את המענק ב-15 מיליון ש"ח. התקשרות עם אגודת פיקדון ואשראי שנייה תגדיל את המענק ב-10 מיליון ש"ח, והתקשרות עם אגודה שלישית תגדיל את המענק ב-5 מיליון ש"ח נוספים. כל התקשרות מעבר לאלו עם אגודה נוספת לא תגדיל את המענק. התקשרות עם בנק קיים תגדיל את המענק ב-30 מיליון ש"ח, אולם התקשרות עם בנק קיים נוסף לא תגדיל את המענק. מועד תשלום המענק מוגדר לפי אבני דרך שהוגדרו בחוזה עם הספק, ומשרד האוצר צריך לאשר זאת בהתייעצות עם הפיקוח על הבנקים או עם רשות שוק ההון, לפי העניין, וזאת לאחר שהגופים הפיננסיים המתקשרים בחנו את איכות התוצר.

במרץ 2019 נבחר הספק הזוכה במכרז להקמת לשכת שירותי מחשוב. עד מועד חתימת החוזה (להלן חוזה ההתקשרות), יוני 2019, התקשר הספק הזוכה בהסכם התקשרות עם שני גופים פיננסיים - בנק חדש אחד ואגודת פיקדון ואשראי אחת, ובהתאם למסמך הכללים נקבעה זכאותו לקבל מענק מרבי בסך 105 מיליון ש"ח, בכפוף לעמידה באבני הדרך. עוד נקבע בחוזה ההתקשרות לעניין גובה המענק כי בתום שלוש שנים ממועד ההודעה לספק הזוכה על בחירתו, במרץ 2022, יהיה הספק הזוכה רשאי להגיש בקשה לקבל עד 40% מהסכום שנותר ולא נוצל (38 מיליון ש"ח⁹³ בנוסף למענק על סך 105 מיליון ש"ח ו-143 מיליון ש"ח במצטבר, ללא חתימה עם גופים נוספים), ובתנאי שעמד באבני הדרך שנקבעו בחוזה ההתקשרות.

ב-1.3.21 החלה לשכת שירותי מחשוב לספק שירותים לבנק המתקשר. בהודעה לעיתונות שפרסמו בנק ישראל ומשרד האוצר יחד, באפריל 2021, נכתב כי "הקמת הלשכה צפויה להוזיל באופן משמעותי את שירותי המחשוב לבנקים ולאגודות אשראי חדשות בבואן להקים מערכות עצמאיות שעלותן הקמתן גבוהה מאוד ונאמדת במאות מיליוני ש"ח. בכך, יוזלו משמעותית עלויות הקמת גוף פיננסי חדש בישראל ויוסר חסם משמעותי לכניסת שחקנים חדשים"⁹⁴.

לשכת שירותי מחשוב פיננסיים נועדה לתמוך בהקמת גופים פיננסיים חדשים ובגופים קיימים שנתח השוק שלהם קטן כדי לקדם את התחרות, ובפרט בענף הבנקאות. הסיוע למתחרים חדשים המעוניינים להיכנס לשוק האשראי בתחילת דרכם ניתן לנוכח הקשיים וחסמי הכניסה הרבים הניצבים לפנייהם, זאת כדי שיוכלו להתחרות בגופים הקיימים, גופים עתירי משאבים, ידע ונתח שוק.

92 90 מיליון ש"ח בגין התקשרות עם בנק ו-15 מיליון ש"ח בגין התקשרות עם אגודת אשראי ופיקדון.

93 החישוב בגין בנקים חדשים: $32 = (170 - 90) * 0.4$; החישוב בגין אגודות אשראי ופיקדון: $6 = 0.4 * (30 - 15)$.

94 בנק ישראל ומשרד האוצר, דוברות והסברה, "הודעה משותפת לעיתונות: הוסר חסם משמעותי להקמתם של בנקים חדשים: משרד האוצר ובנק ישראל מברכים על הקמתה של לשכת שירותי מחשוב בנקאיים" (12.4.21).



בפגישות שקיים צוות הביקורת עם נציגי הפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון נמצא כי בשלב זה קיים ביקוש למערכת מצד מועמד פוטנציאלי יחיד מעבר לגופים שכבר חתמו עם הספק הזוכה להקמת לשכת שירותי המחשוב. עוד עלה כי גופים שפנו לפיקוח על הבנקים בבקשה להקים בנקים דיגיטליים חדשים אינם מעוניינים להשתמש בשירותי הלשכה. היעדר נכונות להשתמש בלשכת שירותי מחשוב, ובפרט מצד גופים פוטנציאליים, מעלה חשש שאין בהקמתה של הלשכה כדי לעודד כניסת שחקנים חדשים או לסייע לגופים קטנים כדי להגביר את התחרות, בהתאם למטרתה, זאת אף שהושקעו בה כספים מתקציב המדינה בהיקף של 105 - 200 מיליון ש"ח.

הפיקוח על הבנקים מסר בתשובתו כי מערכות כאלו נבחנות לאחר שנות פעילות רבות ולכן מוקדם לבחון את הצלחתה.

בסעיף 6 להוראת ניהול בנקאי תקין 359A בנושא מיקור-חוץ נקבע עיקרון מרכזי, שלפיו הוצאת פעילות למיקור-חוץ אינה גורעת מאחריות התאגיד הבנקאי לקיים את מכלול הדינים וההוראות החלות עליו. חוזה ההתקשרות מחייב את הספק הזוכה לאפשר לגופים פיננסיים המתקשרים עימו לעמוד בכל כללי הרגולציה אגב הבחנה בין אלה החלים על גופים קיימים לאלו החלים על גופים חדשים. הספק הזוכה הוא תאגיד שהתמחותו באספקת שירותי מחשוב לתאגידים בנקאיים. החקיקה הקיימת, בהתאם לנהוג בעולם, אינה מקנה למאסדרים את הסמכות להחיל פיקוח על ספקים שהגופים הפיננסיים מתקשרים איתם. גישה זו נועדה לתמוך ביעילות תפעולית, במסגרתה נקבעת ההתקשרות בין הספק לגוף המפוקח, בהתאם לתפיסה הפיקוחית שמטילה על גופים פיננסיים אחריות מלאה לעמוד בדרישות המאסדר. אף שהפיקוח על הבנקים אינו מפקח על לשכת השירות, כל תאגיד בנקאי המשתמש בשירותיה נדרש לעגן בחוזה התקשרות מולה את הקביעה כי כל ההוראות לעניין ניהול בנקאי תקין וכל הנחיה של הפיקוח לתאגידים הבנקאיים יחולו עליה באופן עקיף בנושאים הרלוונטיים לשירותים שהיא מספקת.

בנובמבר 2021, במהלך תקופת הביקורת, כתב אגף טכנולוגיה וחדשנות נייר עמדה, ובו בחן את מעמדה של לשכת שירותי המחשוב, לאחר שזה נבחן לראשונה בשנת 2019. במסגרת זו דווח כי מאסדרים אחרים בעולם שוקלים ליטול לעצמם סמכויות פיקוח על ספקי מיקור-חוץ טכנולוגיים. ואולם, כיוון שהנושא עדיין נשקל ובהינתן שהיקף הפעילות הפיננסית של הלשכה נמוך, הומלץ להמשיך במתווה הנוכחי ולא להחיל פיקוח מצד הפיקוח על הבנקים. עוד הומלץ לשוב ולבחון את סוגיית הפיקוח בעתיד, לרבות כיצד תבוצע, בהתאם לגידול בהיקף פעילותה ומבלי לגרוע מאחריות המוטלת על הדירקטוריון ועל ההנהלה של הגופים המתקשרים⁹⁵.

בתשובת הפיקוח על הבנקים נכתב כי היעדר פיקוח ובקרה על הלשכה מצידו אינו דבר ייחודי ללשכה ומאפיין כל ספק מיקור חוץ. כל תאגיד בנקאי מביא בחשבון במסגרת שיקוליו האם לבחור בפעילות פנימית או במיקור חוץ גם את שיקול העלויות הנדרשות כדי לוודא שספק מיקור החוץ עומד בכללי הרגולציה הרלוונטיים לפעילות שאותה הוא מבקש לעשות. פיקוח ובקרה של הפיקוח על הבנקים אינם מפחיתים מאחריות התאגיד הבנקאי ומהבדיקה הפרטנית הנדרשת ממנו בהסכם מול ספק חוץ, ובכלל זה גם מול לשכת המחשוב.

95 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים - אגף טכנולוגיה וחדשנות, מעמד לשכת שירותי המחשוב - נייר עמדה (21.11.21).

הקמת הלשכה מתקציב המדינה מבטאת את החשיבות הרבה שיוחסה לפרויקט לשם עידוד כניסתם של גופים חדשים כדי להגביר את התחרות, וכן את הצורך בגישת פיקוח תומכת. גישה פיקוחית כאמור נועדה לתמוך בגופים חדשים וקטנים המבקשים להתחרות מול הגופים הגדולים ועיתירי המשאבים הפועלים בשוק באמצעות צמצום עלויות הפיקוח והבקרה על ידי הטלת אחריות פיקוחית ישירה. בהיעדר פיקוח ובקרה על הלשכה נדרשים גופים פיננסיים הפוטנציאליים להתקשר עימה להשקיע משאבים רבים כדי להבטיח שהמערכת תתמוך בכללי האסדרה. עלויות אלה, שכל גוף פיננסי נושא בהן לבדו, מפחיתות את הרצון להתקשר עם הלשכה.

במסמך הכללים נקבעו מכלול התשתיות, המערכות, היישומים, הממשקים, התנאים והשירותים שהלשכה נדרשת לספק. יש מערכות ליבה, מערכות משלימות וערוצים שהוגדרו במסמך הכללים לאספקה פרטנית, בהתאם להתקשרות עם כל גוף מתקשר וצרכיו. שינויים באלה, ובעיקר באלה שהוגדרו שחובה על הלשכה לספק, מורכבים ואינם תמיד מתאפשרים כיוון שזו מערכת סגורה, ובפרט לאחר שהחלה בפעילות. לרכישת שירותי מחשוב מהלשכה מאפיינים דומים לרכישת מוצרי מדף בבחינת התלות במאפיינים של המוצר, באופן הטמעתו במערכות וכן בהיקף התשומות שהתאגיד הבנקאי מוכן להשקיע בביצוע השינויים. התקשרות זו דומה להתקשרות עם ספקי מחשוב אחרים, המאפשרים לגוף המתקשר לפתח יישומים המתבססים על המערכת, ושונה מהמערכות שהבנקים מפתחים בעצמם, מערכות המקנות שליטה גבוהה יותר בשינויים המתבקשים. משכך נפגעים החופש והגמישות של מצטרפים פוטנציאליים חדשים, והדבר עלול להביאם להחלטה שלא להתקשר עם הלשכה.

עלה כי ללשכת שירותי המחשוב הצטרפו ב-2019 שני גופים - בנק חדש אחד ואגודת פיקודן ואשראי אחת וכי מאז קיים מועמד פוטנציאלי יחיד להצטרפות לשירותיה, גם מצד גופים שפנו לפיקוח על הבנקים להקים בנק דיגיטלי חדש. אי-הצטרפות של גופים פיננסיים חדשים ללשכת שירותי מחשוב יכולה ללמד כי הטלת אחריות פיקוחית בלעדית על מבקשי הרישיון, לצד אובדן הגמישות בביצוע עדכונים ושדרוגים, הם חסמי הצטרפות ללשכת שירותי המחשוב ולפיכך הם פוגעים בתחרות. זאת אף שהושקעו בהקמת לשכת שירותי המחשוב תקציבים בהיקף של 105 מיליון ש"ח - 200 מיליון ש"ח.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו נוכח אי הצטרפות גופים פיננסיים עד עתה את האפשרות להחיל אסדרה על לשכת שירותי מחשוב כדי ליצור ודאות רגולטורית ולהפחית את העלויות לגופים פיננסיים חדשים, וכן יבחנו צעדים נוספים לתמרץ את התקשרותם עם הלשכה ולהגביר את התועלת שבהקמתה.

הרחבת תחומי העיסוק של מערכת הבנקאות

בסעיף 10 לחוק הבנקאות - רישוי מנכ"ל תחומי הפעולה שמותר לבנקים לעסוק בהם. בסעיף 11 לחוק מוגדרים סוגי התאגידים שבנקים יכולים לשלוט ולהחזיק בהם. במהלך השנים קודמו כמה רפורמות שהטילו על הבנקים מגבלות כדי לצמצם את הריכוזיות ולעודד תחרות, בהן הפרדתם מקופות הגמל ומקרנות הנאמנות, צמצום החזקתם בחברת תשתיות התשלומים שירותי בנק אוטומטיים (להלן - שב"א) ומכירת השליטה של שני הבנקים הגדולים בחברות כרטיסי האשראי.



צמצום החזקות הבנקים בתאגידים ובמוצרים פיננסיים שונים תמך בהרחבת פעילותם לתחומים נוספים. הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון משנת 2004 (להלן רפורמת בכר)⁹⁶ ראה במערכת הבנקאית אמצעי חשוב להנגשת ייעוץ אובייקטיבי לציבור בהסדר החדש שנוצר. בהתאם, נקבע בסעיף 11 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 (להלן חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים), כי בנקים יוכלו לעסוק בייעוץ פנסיוני ברישיון וכי קבלת הרישיון מותנית בהגבלת החזקתם ושליטתם בקופות הגמל ובקרנות הנאמנות. עוד נקבע בחוק כי הבנקים יספקו ייעוץ פנסיוני בתוך סניפיהם הקבועים גרידא, ונאסר עליהם להתקשר עם נציגות עובדים לעניין מתן ייעוץ פנסיוני לעובדים שאותה נציגות עובדים מייצגת.

חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מסדיר את העיסוק בייעוץ ובשיווק פנסיוני. החוק מבחין בין ייעוץ פנסיוני, שעניינו כדאיות החיסכון באמצעות מוצר פנסיוני שאין לנותן הייעוץ זיקה אליו, ובין שיווק פנסיוני, שיש בו זיקה בין נותן הייעוץ למוצר. סעיף 12 לחוק מחייב את בעלי הרישיון לפעול באובייקטיביות מלאה, ובעת מתן הייעוץ או השיווק הפנסיוני ללקוח, לבחור את המוצר הפנסיוני המתאים ביותר עבורו מכלל המוצרים הפנסיוניים והגופים המוסדיים בשוק⁹⁷. אף על פי כן, מבנה תשלום העמלות הקיים, שלפיו על שיווק פנסיוני משלמים הגופים שהחיסכון הפנסיוני מתנהל בהם, עלול לגרום חוסר אובייקטיביות במתן השירות.

דוח מבקר המדינה העלה ב-2016 כי יש חשש שמרבית האוכלוסייה אינה זוכה לייעוץ פנסיוני אובייקטיבי, כזה הבוחן את צורכי המבוטח. זאת לנוכח שיעורם הנמוך של בעלי רישיון יחידים לייעוץ פנסיוני מקרב בעלי הרישיון לעסוק בענף הביטוח הפנסיוני ומאחר שייתכן שחלקם אינם עוסקים במתן ייעוץ פנסיוני כלל⁹⁸. ממצאי דוח הממונה על שוק ההון לשנת 2020 מראים כי שוק הייעוץ הפנסיוני האובייקטיבי קטן בשנים האחרונות. בדוח ניכרת מגמת ירידה עקבית בשנים 2017 עד 2020 במספר בעלי הרישיונות הפעילים כיועצים פנסיוניים ועלייה עקבית במספר הרישיונות הפעילים של סוכני ביטוח פנסיוני, העוסקים בשיווק פנסיוני⁹⁹. זאת ועוד, בביקורת מעקב שערך משרד מבקר המדינה ב-2022 נמצא כי מספר סניפי הבנק ברחבי הארץ שפעלו בהם יועצים בנקאיים פחת ב-53% בשנים 2015 עד 2020¹⁰⁰.

בשנים האחרונות חלה התפתחות טכנולוגית משמעותית בבנקים המאפשרת ללקוחות לקבל שירותים מרחוק, ללא צורך בנוכחות פיזית של מבקש השירות או של נותן השירות. התפתחות זו תורמת להתייעלות ומשפרת באופן ניכר את השירות הניתן ללקוחות. האיסור הקבוע בחוק פוגע ביכולתם של לקוחות היועצים הבנקאיים לקבל ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי באופן דיגיטלי, מתקדם ונוח. יתרה מכך, נמצא בביקורת כי במשך השנים פיתחו הבנקים כלים דיגיטליים היכולים לפעול להנגשת ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי לכלל הציבור.

96 הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, **דוח** (ספטמבר 2004).

97 כאמור בסעיף 12 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005.

98 מבקר המדינה, **הסדרי הפנסיה במדינה - דוח ביקורת מיוחד** (אוקטובר 2016), עמ' 15.

99 רשות שוק ההון, **דוח הממונה לשנת 2020** (24.11.21), "פרק ה- סוכנים ויועצים".

100 מבקר המדינה, **דוח שנתי 73א** (2022), "דוח מעקב - קרנות ברירת מחדל וייעוץ פנסיוני".



עלה כי המגבלות הקבועות היום בחוק מונעות מהבנקים להציע לציבור ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי בכלים דיגיטליים מתקדמים, ייעוץ שחשיבותו גוברת לנוכח דעיכתו של ייעוץ כזה בשנים האחרונות.

התפרצות הקורונה בעולם הביאה לסיום או לצמצום העסקתם של עובדים רבים ולעלייה בצורך לקבל ייעוץ פנסיוני בשל השינויים בשוק העבודה. התפרצות הנגיף והנחיות משרד הבריאות להימנע מציאה מהבית, למעט לשירותים חיוניים, בדגש על האוכלוסייה המבוגרת והסובלים ממחלות רקע, מגבירה את החשיבות שבמתן שירותי ייעוץ פנסיוני באפיקים דיגיטליים. אף על פי כן, האיסורים הקיימים בחוק מקשים מאוד על לקוחות הייעוץ הבנקאי לקבל ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי בתקופה קריטית זו.

ב-9.7.20 פרסם משרד האוצר את תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים) (תיקון מס' 11), התש"פ-2020, שנועד לאפשר לתאגיד בנקאי או למי שעוסק בשמו בייעוץ פנסיוני להעניק ייעוץ פנסיוני באמצעות טלפון או באמצעי דיגיטלי.

בעקבות התפשטות נגיף הקורונה, ובכלל זה החלת הגבלות והמלצות שונות הנוגעות לתנועה במרחב הציבורי, פרסם הממונה על שוק ההון ב-1.12.20 הודעה שלפיה הרשות לא תנקוט צעדי אכיפה נגד תאגידים בנקאיים שיעניקו ייעוץ פנסיוני באמצעי דיגיטלי או בטלפון ללקוחות קיימים. מועד תוקף ההודעה הוארך כמה פעמים בהתאם להגבלות שהוטלו על ההתקהלות במרחב.

ב-8.12.20 פרסם הממונה על שוק ההון, מתוקף סמכותו לפי סעיף 2(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, חוזר ביטוח שמטרתו הגברת השקיפות וההוגנות בהליך צירוף הלקוחות והקניית כלים לקבלת החלטה מושכלת התואמת לצורכיהם. החוזר הטיל הוראות המחייבות את סוכן הביטוח לגלות למועמדים לביטוח, בעת הליך הצירוף, את המקור לעיקר הכנסותיו המתקבלות מחברות ביטוח מסוימות ואוסר להתנות את הליך צירוף הלקוחות בתקופת ביטוח. זאת ועוד, על פי החוזר, גורם משווק נדרש להציג למבוטח את התוצאות של תהליך התאמת הצרכים בעת מכירת הביטוח¹⁰¹.

נתוני רשות שוק ההון שעליהם התבסס החוזר הצביעו על כך שכ-85% מסוכני הביטוח עובדים עם שתי חברות ביטוח לכל היותר, וכ-60% עובדים עם חברת ביטוח אחת. נתונים אלה ממחישים את החסרונות בפרקטיקה הקיימת ומצביעים על כך שיש היצע מצומצם של מוצרי ביטוח וסבירות נמוכה לקבל שירות אובייקטיבי.

בפברואר 2022 אישרה ועדת השרים לחקיקה את טיוטת החוק שתאפשר לבנקים להעניק ייעוץ פנסיוני באמצעים דיגיטליים, ונכון למועד סיום הביקורת הצעת החוק המתינה לדיון בכנסת. אולם, בהצעת החוק נותרו בעינן ההגבלות החלות על יועץ פנסיוני של הבנק לפגוש לקוחות מחוץ לסניף או להתקשר עם נציגות עובדים כדי להעניק ייעוץ פנסיוני לעובדים באותו ארגון.

101 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, **חוזר ביטוח 2020-1-18** (8.12.20), "צירוף לביטוח - תיקון".



מומלץ כי משרד האוצר ימשיך לפעול לקידום האפשרות להעניק ייעוץ פנסיוני בכלים דיגיטליים, ויבחן במסגרת זו את האפשרות לבטל את האיסורים הקיימים בחוק על מתן שירות דיגיטלי גם לנציגות עובדים לעניין מתן ייעוץ פנסיוני לעובדים המיוצגים בידיהן, זאת כדי להעניק ייעוץ אובייקטיבי נרחב לכלל הציבור ולעודד תחרות בתחום.

השינויים במבנה המערכת הפיננסית בישראל בעקבות המלצות ועדת בכר והיתרונות של מערכות הייעוץ וההפצה הבנקאיות הם בסיס לדיון בנוגע למתן אפשרות לתאגידים הבנקאיים להרחיב את פעילותם בתחום הפצת מוצרי הביטוח האלמנטריים¹⁰² (רכש, חבויות, תאונות אישיות בתי עסק ומפעלים). יתרה מכך, בנקים בישראל עוסקים בביטוח אגב מכירת משכנתא, ובבעלות הקבוצות הבנקאיות הגדולות חברות-בנות שהן סוכנויות ביטוח.

יתרונות עיקריים המיוחסים לכניסת בנקים לתחום הביטוח האלמנטרי הם הגברת התחרות אגב הוזלת מחירים לצרכן הסופי, חיזוק מעמד הלקוח מול חברת הביטוח בקרות אירוע ביטוח, הגדלת הזמינות של מגוון חברות ללקוח והורדת הריכוזיות בתחום הביטוח האלמנטרי.

במדינות רבות בעולם מקובל שבנקים עוסקים בתחום הביטוח. ממכתב הפיקוח על הבנקים מפברואר 2015 עולה כי מאז 2014, רוב המדינות מתירות לבנקים לעסוק בתחום הביטוח ומאפשרות להם להפיץ מוצרי ביטוח, וכי רובן מאפשרות גם פעילות חיתום ומכירה של מוצרים. פעילות הפצת הביטוח מתאפשרת במגבלות שונות, בהן דרישה לפעול באמצעות חברות-בנות, מגבלות על אופן הפעילות ודרישות רישוי¹⁰³. מגבלות אלה דורשות יצירה של תשתית מקומית הולמת לשילוב הבנקים בתחום. יצוין כי הצעת מוצרי ושירותי ייעוץ, חיסכון, ביטוח והשקעות כלולים במודל העסקי של בנקים דיגיטליים, אלו שנפוצו ברחבי העולם בשנים האחרונות. הרחבת תחום העיסוק של המערכת הבנקאית עשויה לתמוך בהקמת בנקים דיגיטליים נוספים ולפעול להרחבת התחרות.

כניסה הדרגתית של בנקים לתחום הביטוח האלמנטרי, בהתאם לנהוג בעולם, פועלת לטובת הצרכנים, לקידום הקמת בנקים דיגיטליים ולהגברת התחרות והפחתת הריכוזיות בתחומי הביטוח והבנקאות.

מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן בשיתוף הפיקוח על הבנקים את האפשרות לאפשר כניסה הדרגתית של בנקים ובפרט בנקים דיגיטליים לתחום הביטוח האלמנטרי בשל היתרונות שצפויה להניב כניסת שחקנים חדשים לציבור ולשם הגברת התחרות. על הבחינה להתחשב במכלול הסיכונים ובהשפעתם של פרמטרים שונים ובהם הכללים שיחולו על הבנקים בפעילות זו, הדומיננטיות של הבנקים וניגודי עניינים אפשריים, וכן ההשפעה על ריבוי ביטוחים.

רשות ני"ע כתבה בתשובתה כי האפשרות להכניס בנקים לתחום הביטוח הועלתה בפניה על-ידי הפיקוח על הבנקים ומשרד האוצר, והתקיימו עימם ועם רשות שוק ההון ישיבות בנושא

102 המערכת הבנקאית בישראל מחויבת לבצע ייעוץ אובייקטיבי ולהפעיל מערך ייעוץ השקעות אובייקטיבי המפוקח על ידי רשות ני"ע. משכך, הכוונה היא להרחבת הפעילות בתחום מוצרי הביטוח האלמנטרי בלבד שאינו כולל מוצרי חיסכון והשקעה, לרבות ביטוח חיים ופוליסת חיסכון.

103 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **הפצת מוצרי ביטוח על ידי המערכת הבנקאית בישראל, בדומה לעולם**, תל אביב, 23.2.15.

בתקופה האחרונה. בנוסף, התקבלה ברשות בקשה מאת הבנק הדיגיטלי לאפשר פעילות שכזו, ולדעתה טרם הסרת המגבלות שנקבעו במסגרת רפורמת בכר, יש מקום לבצע בחינה משמעותית של השלכות הדבר.

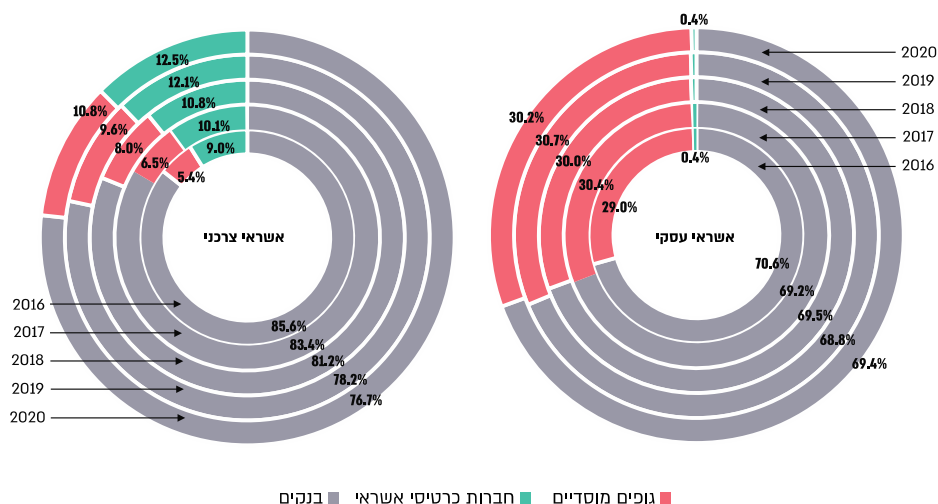
התפתחות מבנה השווקים הפיננסיים הובילה לכך שקווי גבול בין פעילות נותני שירותים פיננסיים לנותני שירותים בנקאיים טושטשו, ומוסדות פיננסיים שונים רוצים להרחיב את מגוון פעילותם לתחומי העסקים של האחר. ההתקדמות הטכנולוגית אפשרה לנותני השירותים הפיננסיים והבנקאיים לנצל את ערוצי ההפצה שלהם ואת רשתות הקשר עם הלקוחות באופן רווחי יותר באמצעות הצעה של מגוון רחב של מוצרים ושירותים. תופעה זו מתעצמת בשנים האחרונות גם בעקבות כניסה של גופים נוספים, שאינם מהמגזר הפיננסי, לתחומי השירותים הפיננסיים והבנקאיים בזכות ההתפתחות הדיגיטלית.

בשוק האשראי נהנתה המערכת הבנקאית מבלעדיות במשך שנים ארוכות, ותחום זה נפתח לתחרות בשנים האחרונות בעקבות כניסה של גופים חוץ-בנקאיים. באוגוסט 2021 פרסמה הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי דוח שלפיו בשנים האחרונות גברה התחרות בשוק האשראי הצרכני¹⁰⁴ בעקבות ירידה במשקל האשראי הבנקאי ועלייה במשקל האשראי החוץ-בנקאי. השינוי התרחש בעיקר בזכות גידול באשראי שגופים מוסדיים מציעים, שהיוו בשנים האחרונות גורם תחרותי למערכת הבנקאית. מנגד, באשראי לעסקים קטנים וזעירים לא נרשם שינוי בולט במאזן הכוחות בין האשראי הבנקאי לאשראי החוץ-בנקאי, והבנקים המשיכו להיות מקור האשראי הכמעט בלעדי עבורם. משכך לא חל שינוי מהותי בהתפלגות סך האשראי העסקי, כפי שאפשר לראות בתרשים להלן. סיבה אפשרית לכך היא שגופים חוץ-בנקאיים מעמידים אשראי ללווים שפרופיל הסיכון שלהם גבוה יותר מאשר תאגידים בנקאיים.

104 הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, דוח שלישי, 16.8.21.



תרשים 7: התפלגות האשראי מהמגזר הפיננסי¹⁰⁵ למגזר העסקי והצרכני, 2016 - 2020



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים את התגברות התחרות ההדרגתית בשוק האשראי הצרכני בשנים 2016 עד 2020 בעקבות כניסת גופים מוסדיים. ב-2016 הועמד 85.6% מהאשראי הצרכני בידי הבנקים ו-14.4% בידי גופים אחרים (5.4% בידי גופים מוסדיים ו-9% בידי חברות כרטיסי אשראי) ואילו ב-2020 הועמד 76.7% מהאשראי הצרכני בידי הבנקים ו-23.3% בידי גופים אחרים (10.8% בידי גופים מוסדיים ו-12.5% בידי חברות כרטיסי אשראי). מנגד, באשראי העסקי לא חל שינוי מהותי. בהתאם, ב-2016 הועמד 70.6% מהאשראי העסקי בידי הבנקים וב-2020 שיעור האשראי העסקי שהעמידו הבנקים היה 69.4%.

התרחבות הפעילות הפיננסית והיעדר גבולות פעילות ברורים מזמנים הרחבה של תחום העיסוק הנוכחי של המערכת הבנקאית לשם קידום התחרות בכלל המוצרים והשירותים הפיננסיים. ואולם, בהיעדר רגולציה אחידה, הפעילות של גופים מתחומי פעילות שונים נתונה לפיקוח של מגוון מאסדרים ורגולציות ונוצרים פערים רגולטוריים שיפגעו בקידום התחרות בין הגופים ובטובת הציבור. משכך יש לבחון את מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל ולפשט את האסדרה, כך שתיעשה ברמת המוצר והשירות הניתן לציבור ולא ברמת הגורם המספק אותו.

עלה כי אף על פי שישנם חוקים הקובעים חקיקה אחידה על כל הגופים המציעים שירות מסוים יש מקרים בהם מתקיימים הבדלים רגולטוריים התלויים בסוג נותן השירות הפיננסי ובמהותו ולא באופיו של השירות הניתן, והם עלולים ליצור פערים רגולטוריים ולפגוע בתחרות ובטובת הציבור.

¹⁰⁵ בנקים, גופים מוסדיים וחברות כרטיסי אשראי בלבד.

ב-2019 דיווח מרכז מחקר¹⁰⁶ כי במשך השנים נעשו כ-32 ניסיונות לכונן רפורמה בשוק הפיננסי. ניסיונות אלה נתקלו בקשיים רבים, שעיקרם חוסר הסכמה בין המאסדרים והתנגדות רבה מצידם בשל מגוון אינטרסים, ונדרשו בממוצע כעשר שנים עד שיושמה כל רפורמה. ריבוי מאסדרים ורפורמות רגולטוריות הם אחת הסיבות לכך שישראל נחשבת מדינה שהרגולציה בה באיכות נמוכה. אף על פי כן, חל שיפור בשנים האחרונות: דוח הבנק העולמי מ-2020 מדרג את ישראל במקום 35 (מתוך 190 מדינות)¹⁰⁷, לאחר שדורגה במקום ה-54 בשנת 2018. מרכז המחקר מצביע על כשלים מבניים בפעילות הרגולציה בישראל - ריבוי רגולטורים, ריבוי גופי ממשלה העוסקים ברגולציה ותיאום נמוך ביניהם, וכן אמון נמוך בין החלקים השונים בחברה ובין הציבור למגזר העסקי ולמדינה¹⁰⁸.

במשך השנים יושמו רפורמות להגברת התחרות באספקת שירותים בנקאיים ופיננסיים. רפורמות אלו מקשות לחלק חלוקה דיכוטומית את תחומי הפעילות בין רשויות הפיקוח הקיימות. בשנים האחרונות החלו לפעול גופים פיננסיים המבקשים לספק ללקוחותיהם מגוון שירותים שהיום מפקחים עליהם מאסדרים שונים. פירוק סל השירותים הפיננסיים ואספקתם בידי גופים שונים מקשה לסווג בבירור שירותים פיננסיים המוסדרים בהווה או יוסדרו בעתיד לפי מאסדר. נוסף על כך, הזיקה בין השירותים הפיננסיים מקשה לבחור גורם מאסדר רצוי, ואפשר לצפות שהקושי יגבר בהמשך בשל השתכללות השוק.

במסגרת עבודת צוות משרד האוצר מינואר 2020 התחדדה ההבנה כי ההתפתחויות בשווקים מעלות את הצורך לבחון מחדש את מבנה הפיקוח בישראל בוועדה ציבורית¹⁰⁹. בהחלטת ממשלה 240 מיום 1.8.21 בנושא בחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל הוטל על שר האוצר, בשיתוף נגיד בנק ישראל, להקים ועדה ציבורית¹¹⁰ לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל¹¹¹ ונקבע כי היא תגיש את המלצותיה בתוך 300 יום ממועד קבלת ההחלטה. הוועדה נועדה לבחון דרכים לשפר את מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל ולהגביר את התחרות בשווקים הפיננסיים. במסגרת זו הוטל על חברי הוועדה לגבש המלצות בעניין מבנה הפיקוח הרצוי, להמליץ על תיקוני חקיקה ליישום מבנה זה, לבחון בראייה כוללת את מבנה רשויות הפיקוח הנוכחי, את חלוקת הסמכויות בין המפקחים הפיננסיים ואת האיוון הנדרש ביניהם. עוד צוין כי לנגד עיני הוועדה יעמדו השיקולים שמירה על יציבות המערכת הפיננסית, קידום התחרות, שמירה מיטבית על ענייניהם של הלקוחות, עידוד חדשנות ופיתוח שירותים ומוצרים פיננסיים, איוון בין מטרות הפיקוח הפיננסי, קידום רגולציה יעילה ועקבית, מניעת ארביטראז' רגולטורי, הפחתת הנטל הרגולטורי ויישום משטר אפקטיבי בתחומים איסור הלבנת הון ומימון טרור.

106 מרכז חת - מוקד אקדמי רב-תחומי של המסלול האקדמי של המכללה למינהל. תכליתו היא בפיתוח והעברת ידע בתחומי התחרות והרגולציה.

107 World Bank Group, *Doing Business 2020*

108 המכללה למינהל, חת - מרכז לחקר התחרות והרגולציה, **הרפורמה בענף הסולר בישראל** (מאי 2019).

109 משרד האוצר, **מסקנות הצוות המשרדי בעניין זהות המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים** (14.1.20).

110 ועדה שתכלול שמונה חברים. בראשה יעמוד מנכ"ל משרד האוצר, סגנו יהיה המשנה לנגיד בנק ישראל, וחבריה יהיו הממונה על התקציבים במשרד האוצר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי), יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה וסגנו יישמש כמחליפו עד למינוי וכלכלן בכיר מומחה לתחום הפיננסיים מבנק ישראל שימונה על ידי נגיד בנק ישראל ואינו מחטיבת הפיקוח על הבנקים ושלושה נציגים נוספים מטעם הציבור שימונה שר האוצר בהסכמת נגיד בנק ישראל.

111 משרד ראש הממשלה, **החלטת ממשלה 240: בחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל** (1.8.21).



עלה כי הוועדה הציבורית שהוקמה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי בישראל מכח החלטת הממשלה 240 באוגוסט 2021 לא השלימה את עבודתה בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בהחלטת הממשלה (עד יוני 2022). מומלץ שהוועדה תשלים את עבודתה לנוכח השפעותיה המהותיות על מבנה השווקים הפיננסיים, על הגורמים הפועלים בהם בהווה ובעתיד ועל האפשרות להביא להתייעלות, לחדשנות ולהרחבת התחרות בשווקים הפיננסיים.

מלשכת מנכ"ל משרד האוצר נמסר ב-17.7.22 כי הליך מינוי הוועדה ארך כמה חודשים וכלל איתור נציגי ציבור והסדרת מינויים (כתבי המינוי של נציגי הציבור נחתמו ב-9.12.21). עוד נכתב כי מאז עבודת הוועדה כללה עבודה מאומצת שכללה 16 ישיבות, למידת הנושא, הקשבה לרגולטורים שונים ולגורמים ממדינות שונות, מהאקדמיה ממוסדות פיננסיים ומהציבור. בכל הקשור למועד מתן המלצות נכתב כי "לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי למשרד האוצר, סברנו כי יש למנות את פרק הזמן הנדרש להשלמת המלצות הוועדה מהמועד שבו החלה הוועדה לפעול בפועל. בהתאם לכך, על הוועדה להשלים את עבודתה תוך 300 יום ממועד זה, קרי ב-9.10.22".

הטמעת טכנולוגיות ותשלומים מתקדמים

בהתאם להמלצות הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן (ועדת לוקר), במרץ 2014 הוקמה הוועדה הבין-משרדית¹¹² לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל (ועדת מנדלסון). הוועדה הוקמה כדי להסדיר את תחום אמצעי התשלום המתקדמים בהיבטים של אבטחת מידע, הלבנת הון ומימון טרור, המשכיות עסקית, תחרות, יציבות ויעילות, וזאת באופן שיעודד את הציבור בישראל להרחיב את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים.

מסקנות הוועדה הצביעו על צורך לקדם מהלך משולב הכולל אסדרה של תשתית משפטית, טכנולוגית וצרכנית. הוועדה כללה בין המלצותיה התאמה של החקיקה הקיימת בשלושה רבדים: המשתמשים באמצעי התשלום המתקדמים, ספקי השירותים הפיננסיים ומערכות התשלומים, וכן הדגישה את הצורך לגבש חוק להסדרת שירותי התשלום ולהקים מערכת תשלומים קמעונאית חדשה לסליקה מהירה של תשלומים באמצעי תשלום מתקדמים.

מערכות התשלומים בישראל

מערכות התשלומים והסליקה הן חלק חיוני מהתשתית הכלכלית והפיננסית במשקים מודרניים. לתפקודן הבטוח והיעיל חשיבות בהתפתחות של יציבות פיננסית ובשמירה עליה. ברוב העולם מערכות אלה כפופות לסמכות הפיקוח על מערכות תשלומים, הנתונה לרוב לבנק המרכזי. בהתאם, בסעיף 4(5) לחוק בנק ישראל הופקדה בידי בנק ישראל ההסדרה של מערכות התשלומים והסליקה במשק כדי להבטיח את יעילותן ואת יציבותן, לרבות בהתאם לחוק

112 בוועדה נכללו נציגים ממשרד ראש הממשלה, משרות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, משרות המיסים, משרד המשפטים, משרות התחרות, ממערך הסייבר הלאומי, משרות הממלכתית לאבטחת מידע, מפקדיוטות המדינה, ממשטרת ישראל, משרד האוצר ומבנק ישראל.



מערכות תשלומים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק מערכות תשלומים), שנקבעו בו סמכויות הפיקוח והבקרה על המערכות.¹¹³

התשתית הפיננסית בישראל כוללת מערכות תשלומים וסליקה המשמשות להעברת תשלומים ולסליקתם, מערכות תקשורת ואמצעים לביצוע תשלומים. אלה פועלות ככלל בזמניות ובאמינות תפעולית גבוהה, והן נועדו לתמוך בביצוע עסקאות תשלום רציפות במשך. חוק מערכות תשלומים מקנה לנגיד בנק ישראל את הסמכות להכריז על "מערכת מבוקרת". פעולה זו מכפיפה את המערכת ואת מפעילה לסמכויות המוקנות לבנק ישראל לפי החוק. נוסף על כך, החוק מאפשר לנגיד להכריז כי מערכת מבוקרת היא "מערכת מיועדת", וכך להעניק הגנה על סופיות התשלומים בה.¹¹⁴

ב-2013 הוקמה יחידה ייעודית לפיקוח על מערכות תשלומים בתוך האגף למערכות תשלומים בבנק ישראל. יחידת הפיקוח על מערכות תשלומים הפכה לאגף בשנת 2022 שתכליתו להבטיח את יעילותן של מערכות התשלומים בישראל ואת יציבותן באמצעות אסדרה, הערכה ובקרה. בנובמבר 2014 אימץ בנק ישראל את יישום עקרונות ה-PFMI שהתווה ה-BIS והחילם על מערכות התשלומים המבוקרות. עקרונות אלה קובעים אמות מידה בין-לאומיות בתחומי האחריות של מאסדרי מערכות התשלומים ואת התבחינים לתשתית השוק הפיננסי.¹¹⁵

תרשים 8: הסמכויות והעקרונות לפיקוח על מערכות התשלומים המבוקרות בידי בנק ישראל



על פי נתוני בנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מערכות התשלומים המבוקרות¹¹⁶ בידי בנק ישראל הן: (א) מאז 2007 בנק ישראל מתפעל את מערכת זה"ב (זיכויים והעברות בזמן אמת) מסוג RTGS (Real Time Gross Settlements). המערכת

113 חוק מערכת תשלומים, התשס"ח-2008, מסדיר בין היתר את האופן שבנק ישראל מכריז על מערכות תשלומים, את הבקרה עליהן, הוראות בדבר סופיות התשלומים במערכות והליכי פירוק של משתתף בהן.

114 כאמור בסעיפים 2 ו-3 לחוק מערכות תשלומים, התשס"ח-2008.

115 BIS (Bank for International Settlements), *Principles for Financial Market Infrastructure* (April 2012)

116 בהתאם לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, רשות נ"ע מפקחת על מסלקות הבורסה. אלה משתתפות במערכת זה"ב והן חלק ממערך התשלומים בישראל.



נועדה להבטיח סליקה יעילה ואמינה של תשלומים בשקלים במשק בזמן אמת ובאופן סופי. נוסף על הסליקה הדו-צדדית של לקוח מול לקוח ושל בנק מול בנק, המערכת משמשת מסלוקה סופית של הסליקה הבין-בנקאית, והיא מקושרת ישירות למערכות התשלומים במשק; (ב) מס"ב מתפעל מערכת אלקטרונית של זיכויים, חיובים והעברות תשלומים. מערכת זו משמשת לסליקת הוראות חיוב וזיכוי שאינן מבוססות על מסמכי נייר, בהן הרשאות לחיוב חשבון, תשלומי משכורות והחזרי מס שהבנקים ולקוחות שונים המורשים לעשות שימוש במערכת מעבירים¹¹⁷. במרץ 2020 השיקה מס"ב מערכת לביצוע תשלומים מידיים¹¹⁸; (ג) חברת שב"א מתפעלת מערכת שירותים בכרטיסי חיוב שעניינה אישור, איסוף ועיבוד של העסקאות המתבצעות בישראל בכרטיסי חיוב; (ד) עוד מתפעלת חברת שב"א מערכת מכשירי בנק אוטומטיים למיתוג הרשתות של מכשירי הבנק האוטומטיים למשיכת מזומנים; (ה) מערכת CLS (Continuous Linked Settlement) היא מסלוקה בין-לאומית לעסקות המרה בין מטבעות-חוץ.

תרשים 9: מערכות התשלומים המבוקרות בישראל



המקור: בנק ישראל.

117 הוראות החיוב והזיכוי נסלקות בערבו של יום ההעברה, לפי ערך אותו היום. העברות בין-בנקאיות נרשמות ביום העסקים שלאחר יום ההעברה. המשתתפים בסליקה רשאים להחזיר חיובים וזיכויים כמה ימים לאחר מועד הצגתם. הוראות מוחזרות מקבלות את ערך יום העסקים של יום הצגתן. על פי הוראת בנק ישראל, חמ"ת-1-2010, מיולי 2010, חל איסור להעביר תשלומים במס"ב בסכום גבוה מ-1 מיליון ש"ח, פרט למקרים שהוחרגו בהוראה.

118 ראו הרחבה בתת-הפרק: מערכת תשלומים מידיים.

מערך התשלומים בישראל עובר בשנים האחרונות תהליך של חדשנות, בדומה למגמה בעולם, בעקבות התפתחויות טכנולוגיות ושינויי חקיקה. התהליך מתבטא בהיצע מגוון של אמצעי תשלום מתקדמים ופלטפורמות חדשות, המאפשרים לספק שירותי תשלום מהירים ויעילים. זאת ועוד, בשנים האחרונות גבר הצורך לשמור על האיזון בין קידום היעילות והחדשנות במערכות התשלומים ובין שמירה על יציבותן, זאת על רקע משברים פיננסיים וכניסת שחקנים חדשים בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית. כניסת שחקנים חדשים חיונית להגברת התחרות ולקידום חדשנות בשוק התשלומים, אך היא מחייבת התאמה של מערך התשלומים, לרבות בהיבטים של הסדרת פעילותם.

בישראל פועלות חמש מערכות שהוכרו כמבוקרות בידי בנק ישראל מכוח חוק מערכות תשלומים.

בתשובת הפיקוח על הבנקים נמסר כי הפיקוח על מערכות תשלומים ביצע בחינה של האפשרות להכריז על כמה מערכות נוספות כמבוקרות במהלך השנים האחרונות, וחלקן נמצאות עדיין בתהליך בחינה.

לנוכח השינויים והחידושים במערך התשלומים, מומלץ כי בנק ישראל ישלים את בחינתו ויבצע בחינות נוספות באופן עתי של שוק מערכות התשלומים כדי להחליט אם יש עוד מערכות שיש להכריז שהן מבוקרות או מיועדות.

נותני שירותי תשלום

ההתפתחות הטכנולוגית הביאה עמה מגוון אמצעי תשלום מתקדמים ודרכים לספק שירותי תשלום מגוונים ויעילים. שירותי תשלום כוללים ניהול חשבון תשלום, הנפקת אמצעי תשלום, סליקת עסקות תשלום והפעלת כספומטים. את מרבית שירותי התשלום בישראל מספקים תאגידי בנקאיים. שינויים טכנולוגיים הכניסו לתחום שחקנים חוץ-בנקאיים, ואלו מציעים לציבור בין היתר שירותי תשלום הדומים במהותם לחשבון עו"ש, ומשכך כניסתם צפויה להגדיל את התחרות.

על אף החשיבות שבכניסת שחקנים חדשים לתחום שירותי התשלום, פעילותם לא הוסדרה בחקיקה ייעודית, למעט פעילות סולק של כרטיס חיוב בחוק הבנקאות - רישוי, ופעילות של מנפיק כרטיס חיוב בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים. יש לפקח על נותני שירותי תשלום בין היתר לשם שמירה על ענייניהם של הלקוחות ובתי העסק שבכספיהם מבוצעות עסקות התשלום וכיוון שפעילותם של גופים אלה חיונית לקיומו של מסחר תקין ושוטף. האסדרה נועדה בין היתר להבטיח הגינות ולהגביר את אמון הציבור. בהיעדר הסדרה של פעילות נותני שירותי התשלום, נפגעת יכולתם להשתתף במערכות התשלומים¹¹⁹ שמשותפים בה כל התאגידים הבנקאיים.

במשך השנים ציינו ועדות שונות שיש לקדם חקיקה בנושא. ועדת שטרם (ספטמבר 2016) המליצה להסדיר את מכלול שירותי התשלום לפי ההנחיה האירופית המחייבת לעקרונות ה-PSD2 (Payment Services Directive), בהתאמה לשוק המקומי. עקרונות ה-PSD2 נכנסו לתוקף

¹¹⁹ הגישה למערכות התשלומים תלויה בכך שהמשתתף עומד בדרישות הרגולטוריות, מתחייב לכלליהן ועומד בכל הדרישות העולות מכללי המערכת.



בינואר 2016 יושמו בחוק המדינות החברות באיחוד האירופי בינואר 2018. האסדרה נועדה לקבוע דרישות אחידות לגופים חוץ-בנקאיים המבקשים לספק שירותי תשלום ולעודד את התחרות בתחום כדי לשמור על אמינותם ובטיחותם של הגופים ועל יציבות מערך התשלומים. ועדת מנדלסון (יוני 2017) הצביעה על צורך באסדרה רוחבית ואחידה לכלל השירותים שגופים אלו מספקים, זאת כדי למנוע, במידת האפשר, כפל רגולטורי, וליצור תנאים אחידים למתן השירותים.

במרץ 2016 הוקמה ועדת משנה בהובלת בנק ישראל ובהשתתפות משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות התחרות. הוועדה נועדה לגבש אסדרה רוחבית ואחידה של כלל שירותי התשלום בהתאמה להתפתחות הטכנולוגית בתחום שירותי התשלום, להעניק הגנה מלאה ורחבה לצרכנים ולאפשר תחרות בין נותני שירותי התשלום השונים. בדיוני ועדת המשנה גובשו עקרונות להסדרת שירותי תשלום בבחינת שני רבדים: (א) הוראות מהותיות והגנות צרכניות בתחום שירותי התשלום; (ב) היבטי הרישוי והפיקוח של נותני שירותי התשלום.

באוקטובר 2020 נכנס לתוקף חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019 (להלן חוק שירותי תשלום), ובמסגרתו נקבעו הגנות צרכניות בנוגע לכל נותני שירותי התשלום¹²⁰. הגנות אלה נועדו לשמור על האינטרס של הלקוחות המשלמים והמוטבים (פרטיים ובתי עסק) כדי להבטיח את כספם ושאיכות השירות שיקבלו תהיה אחידה. נוסף על כך, החוק נועד להתאים את האסדרה החוקית הקיימת לשינויים המתרחשים בשוק שירותי התשלום, בטכנולוגיה ובכלכלה ולהסדיר את יחסי הכוחות בכלל ואת היחסים החוזיים בפרט בין כל נותני שירותי התשלום ובין לקוחותיהם (משלמים או מוטבים).

במקביל לחקיקת חוק שירותי תשלום, קודמה הסדרה של היבטי הרישוי בעניין נותני שירותי התשלום. באוגוסט 2018 פרסם משרד האוצר את תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (מתן שירותי תשלום), התשע"ח-2018 (להלן - תזכיר חוק נותני שירותי תשלום מאוגוסט 2018). עיקרי החוק המוצע התייחסו לקביעת הרגולטור וסמכויות הפיקוח, חובת רישוי לעוסק במתן שירותי תשלום וחובה לקבל היתרי שליטה והחזקה בבעל רישיון, הגבלות מיוחדות על בעל רישיון למתן שירותי תשלום ותנאי הגישה למערכות תשלומים מבוקרות¹²¹.

תזכיר החוק ביקש להסדיר את הפעילות של נותני שירותי התשלום בתוך חוק שירותים פיננסיים מוסדרים מ-2016. הוצע לקבוע שהממונה על שוק ההון ישמש מפקח לעניין מתן רישיונות לנותני שירותי תשלום, בהתאם לסעיף 2 לחוק שירותים פיננסיים מוסדרים, המטיל על הממונה לפקח על כלל נותני שירותים פיננסיים בכפוף לאישור שר האוצר. הבחירה בממונה נבעה מכך שיש קשר בין הפעילות של נותני שירותי תשלום ליתר השירותים הפיננסיים. משכך הוצע לכלול את פעילות נותני שירותי התשלום בהגדרת נותן שירותים פיננסיים שבחוק הפיקוח על שירותים מוסדרים ולהחיל עליהם את כל הוראות החוק.

120 באוקטובר 2016 פורסם מסמך העקרונות לאסדרת שירותי התשלום בידי הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים; ביולי 2017 פרסם משרד המשפטים את תזכיר החוק; ביולי 2018 הונח בכנסת לקריאה ראשונה; בספטמבר 2019 פורסם החוק, והוא נכנס לתוקף באוקטובר 2020.

121 משרד המשפטים, אתר החקיקה הממשלתי, **תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (מתן שירותי תשלום), התשע"ח-2018** (13.8.18).

עלה כי חוק שירותי תשלום נכנס לתוקף באוקטובר 2020, עם זאת, תזכיר חוק נותני שירותי תשלום מאוגוסט 2018 לא קודם על אף החשיבות שבאסדרה לצורך שיתוף וחיבור בין מבקשי הרישיון למערכות התשלומים, לפיקוח הנדרש על פעילותם ולהגברת התחרות על שירותים פיננסיים וצמצום הריכוזיות.

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.

חוק שירותים פיננסיים מוסדרים נועד להסדיר את הענף הפיננסי החוץ-בנקאי ולפתח את ענף השירותים הפיננסיים כענף יעיל, לגיטימי ומפותח, ליצור חלופה הולמת לשירותים הפיננסיים המוסדיים וכן למנוע שימוש בענף למטרות שאינן כשרות. החוק מעניק לרשות שוק ההון עצמאות מוסדית ומטיל עליה לפקח על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים, כהגדרתם בחוק, המונים כ-2,700 בעלי רישיון ובכללם חלפני כספים, חברות מימון חוץ-בנקאי, מנפיקי כרטיסי חיוב, חברות פינטק, ובהן פלטפורמות P2P¹²², ארנקים דיגיטליים, מיזמי מטבעות וירטואליים וכן אגודות פיקדון ואשראי. כל זאת נועד לדאוג לרווחת הצרכנים, המבוטחים והחוסכים ולשמור על יציבות הגופים המוסדיים שהרשות מפקחת עליהם (חברות ביטוח וקופות הגמל), לעודד חדשנות טכנולוגית ועסקית, לקדם תחרות ולהגביר את הנגישות לשירותים פיננסיים.

בתזכיר חוק נותני שירותי תשלום מאוגוסט 2019 הוטלו על רשות שוק ההון משימות נוספות והורחבו תחומי פעילותה במסגרת חוק שירותים פיננסיים מוסדרים. רשות שוק ההון הלינה כמה פעמים לפני משרד האוצר על תקצוב בחסר לצורך פעילותה התקינה ובהתחשב בגידול הניכר בהיקפה. לדבריה, תקציב הרשות נמוך גם בהשוואה למאסדרים פיננסיים אחרים (רשות ני"ע ובנק ישראל). היא אינה גוף סטטוטורי כמותם, על אף העצמאות המוקנית לה, ותקצובה ותקינה תלויים במשרד האוצר. במצגת לוועדת הכספים בכנסת מיולי 2021 הצביעה הרשות על תקצוב חסר של 150 מיליון ש"ח (תוספת נדרשת של כ-114% יחסית לתקציב הרשות הקיים, בסך של כ-70 מיליון ש"ח¹²³) להסדרת פעילותה הן בתחום הפנסיה, הביטוח והגמל והן בתחום שירותים פיננסיים מוסדרים. על פי אומדני הרשות, התקציב הנדרש לתחום השירותים הפיננסיים המוסדרים הוא 48 מיליון ש"ח, ואילו הפעילות תוקצבה בפועל בכ-4.5 מיליון ש"ח בלבד (פחות מעשירית הסכום הנדרש).

לטענת הרשות, התקצוב בחסר הוביל להסטת משאבים לטובת פעילות האסדרה על שירותים פיננסיים מוסדרים מהמשאבים שנועדו לפיקוח על הפנסיה ועל הביטוח, זאת אף שהיקף הכספים המפוקחים בפנסיה ובביטוח עלה וצפוי להמשיך לעלות גם בעתיד. התקצוב החסר גרם הארכה של משך הזמן לטיפול בפניות הציבור וחוסר יכולת לפתח שירותים חדשים לציבור, לרבות אתר לחינוך פיננסי ומערכות חדישות לטיוב הפעילות בתחום פניות הציבור ומתן רישיונות. זאת ועוד, לדבריה, נפגעו יכולות הפיקוח והבקרה למען ציבור החוסכים והמבוטחים,

122 Peer to Peer. תשלומים מעמית לעמית.

123 על פי מצגת רשות שוק ההון לוועדת הכספים בכנסת מיולי 2021, "תקציב קיים: כ-70 מיליון ש"ח (מזומן) ועוד 20 מיליון ש"ח (בהתחייבויות מותנות בהכנסה)".



תופעה שהתבטאה בין היתר בחוסר משמעותי בכוח אדם במחלקות הביקורות והשירותים הפיננסיים המוסדרים. יצוין כי משרד מבקר המדינה המליץ בשנת 2021 לבחון את ההתאמה של תקציב הרשות וכוח האדם העומד לרשותה למשימות שהיא נדרשת לבצע ולנוכח השינויים שחלו בהן בשנים האחרונות¹²⁴.

אגף תקציבים פועל כיחידה מקצועית ומרכזית בתוך משרד האוצר והוא אחראי על קביעת המדיניות הכלכלית של הממשלה. בין תפקידיו העיקריים: הכנת תקציב המדינה והגשתו לאישור הממשלה וגיבוש המדיניות המקרק-כלכלית של הממשלה והגשתה לאישור מקבלי ההחלטות. במסגרת זו אחראי האגף על הטיפול בהיבט התקציבי בתהליך קבלת ההחלטות בממשלה¹²⁵.

דוח של משרד האוצר מינואר 2020, בחלוף כשלוש שנים מחקיקת חוק שירותים פיננסיים מוסדרים, דיווח שנוצרו פערים בין יעדי החקיקה ובין יישומה בפועל בידי רשות שוק ההון. על פי ממצאי הדוח, שנערך בידי סגן הממונה על התקציבים והיועץ המשפטי של משרד האוצר, הרשות לא עמדה בפרקי הזמן שהוגדרו לצורך בחינת רישיונות ומתן תשובה למבקשי רישיון (נכון לדצמבר 2019 לא נבדקו כ-71% מתוך 1,902 בקשות שהוגשו לרשות), פרסמה מספר מצומצם של הוראות וחוזרים להסדרת התחום ולא התקינה תקנות, וכן ביצעה מספר מצומצם של ביקורות לשם מאבק בהלבנת הון ובמימון טרור בתחום. בדוח נכתב כי עיקר מעייניה של הרשות ומשאביה נתונים לשוק הביטוח והחיסכון, ותחום השירותים הפיננסיים המוסדרים מצוי אחריו בסדר העדיפויות. עוד נכתב כי גישת הפיקוח של הרשות זהירה ומצמצמת לעניין השירותים הפיננסיים המוסדרים ואינה מותאמת למרבית התחומים שהוסדרו בחוק, במיוחד בעניין נותני שירותי תשלום. בדוח נסקרו כמה חלופות לעניין זהות הגורם המפקח, ובסופו הומלץ בין היתר להותיר בידי הרשות את הפיקוח על שירותים פיננסיים שהסדרתם הושלמה, להטיל על רשות נ"ע את הפיקוח על שירותים פיננסיים שהסדרתם טרם הושלמה¹²⁶, לרבות נותני שירותי תשלום, וכן ליצור מנגנון לתיאום בין הרגולטורים הפיננסיים השונים למניעת כפל רגולטורי.

בדצמבר 2020¹²⁷ וביוני 2021¹²⁸ פרסמה רשות שוק ההון מסמכים ובהם פירוט הסתייגויותיה מהעברת הפיקוח על שירותי תשלום מידה לידי רגולטור פיננסי אחר, למעט בנוגע לגופים העשויים לעורר סיכון מערכתי ולמערכת התשלומים המרכזית. להלן הטענות העיקריות שעלו ממסמכי הרשות:

1. **זיקה בין שירותי תשלום לשירותים פיננסיים מוסדרים:** חלק גדול מהפעילות של נותני שירותי תשלום דומה במהותו לפעילות שמבצעים הן נותני שירות בנקס פיננסי הן נותני שירותי אשראי שהיום הרשות מפקחת עליהם, לפיכך חלק לא מבוטל מעבודת האסדרה הנוגעת לפיקוח על פעילות שירותי תשלום הושלמה ונכנסה לתוקף. מדובר בסינרגיה של פעילויות ושירותים, בהם אשראי, המרות, העברות, שמירה ושילוב עם מסחר במטבעות

124 משרד מבקר המדינה, **דוח מיוחד: התמודדות מדינת ישראל עם משבר הקורונה** (31.8.21), "שירותים פיננסיים, אשראי ויציבות של גופים פיננסיים במשבר הקורונה".

125 ראו: <https://www.gov.il/he/departments/about/about-budget>

126 ראו בפרק בנקאות פתוחה את הנימוקים לבחירת רשות נ"ע כגורם המאסדר לנושא זה ולעניין נותני שירותי תשלום.

127 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, **רישוי נותני שירותי תשלום - עמדת רשות שוק ההון, המפקחת על שירותים פיננסיים מוסדרים** (29.12.20).

128 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, "הנדון: פניית הממונה על שוק ההון בקשר עם הפיקוח על שירותי תשלום ושירותי מידע פיננסי" (21.6.21).

וירטואליים. בהתאם, נותני שירותי תשלום פוטנציאליים הגישו בקשות לקבל רישיון לתת שירות בנכס פיננסי. הפרדת הפיקוח על תחומי פעילות משלימים של גופים פוגעת בפיקוח על כל אחד מהמקטעים ויוצרת חשיפה לכשל פיקוחי מצטבר ברמת המשק בשל היעדר חשיפה לכלל הפעילויות והסיכונים;

2. **הטלת נטל רגולטורי עודף:** ועדות שונות שהובילו לחקיקת חוק הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים מוסדרים טענו שיש לרכז את הפיקוח בידי רגולטור אחד, כמקובל בעולם 129, זאת כדי למנוע פערים וכפלים רגולטוריים. זיקה בין השירותים עלולה ליצור בין היתר פערים רגולטוריים, עלויות בירוקרטיה כפולות ועומס על גופים פיננסיים המבקשים רישיונות מרשויות פיקוח נפרדות. הדבר עלול להקשות את ההתפתחות של תחום השירותים הפיננסיים ושל תעשיית הפינטק ולהגביר את חוסר הוודאות השורר בשוק;

3. **ידע ומקצועיות:** הרשות צברה מומחיות והיכרות עם האסדרה על נותני שירותי תשלום שאין כיום בידי רגולטור אחר בישראל. לרשות היכרות עם שירותי התשלום, והושגו הבנות בינה ובין בנק ישראל והפיקוח בנוגע למערכות תשלומים ולפעולות שונות בין בעלי רישיון ובין מערכות התשלומים בבנק ישראל. זאת ועוד, לרשות מנעד פיקוח רחב, המתבטא בהסדרת פעילות מגוונת של עשרות אלפי סוכנים ויועצים ושל אלפי נותני שירותים פיננסיים מוסדרים, לצד פיקוח על גופים מוסדיים. מנעד פיקוחי התומך בהיבטי יציבות, תחרות וטיפול הולם בסיכונים הקשורים בהלבנת הון. לא זאת בלבד אלא שבדוח האוצר מינואר 2020 נטען כי לרשות נ"ע אין ניסיון או היכרות עם עולם התשלומים וכי הטלת פיקוח על שירות זה תדרוש ממנה ללמוד את התחום מהיסוד ולפתח מומחיות מעמיקה.

במכתב שכתב המשנה לנגיד בנק ישראל לסגן שר האוצר מיום 29.12.20 הובאה עמדת בנק ישראל בעניין אסדרת שירותי התשלום, עמדה שנתמכה על ידי הממונה על שוק ההון. לדעת בנק ישראל ראוי שנותני שירותי תשלום בעלי חשיבות מערכתית או בעלי השפעה על המדיניות המוניטרית יפוקחו על ידי בנק ישראל בין היתר מהנימוקים שלהלן: (א) מניעת כשל או פגיעה בפעילות של שחקנים משמעותיים במערך התשלומים, באמצעות שימוש בכלים ייחודיים העומדים לרשות הבנק, לרבות הזרמת הנזילות הנדרשת להמשך פעילות של נותן שירותי תשלום; (ב) פיקוח על נותני שירותי תשלום המנהלים פיקדונות בהיקפים גדולים שיכולים להשפיע על התמסורת של המדיניות המוניטרית, על הנזילות ועל שוק האשראי; (ג) קיימים נותני שירותי תשלום בודדים בעלי פוטנציאל להיות מערכתיים, למעט חברות כרטיסי האשראי שכבר מפוקחות בידי בנק ישראל, לפיכך מרבית נותני שירותי התשלום לא יפוקחו על ידי בנק ישראל, והמשטר לגביהם יהיה רזה יותר, בהתאם לכוונת ועדת שטרם.

לעמדת בנק ישראל, כפי שעלה מהמכתב, יש לרכז את הפיקוח על יתר נותני שירותי התשלום בידי רשות שוק ההון. זאת מכוח הרשות כרגולטור האחראי ליתר השירותים הפיננסיים המוסדרים ולצמצום הפיצול הפיקוחי מעבר לנדרש. לעמדת הבנק, הקשר של ייזום תשלום לפיקוח על נותני שירותי מידע פיננסי, המאפשר לבעל רישיון של מתן שירות מידע פיננסי לבצע פעולות נוספות (השוואת עלויות, תיווך, ייעוץ בדבר התנהלות כלכלית ומתן הצעה מטעם נותן השירות להתקשרות עם הלקוח לגבי מוצר פיננסי או שירות פיננסי), אינו מצדיק לבדו את העברת הפיקוח על נותני שירותי תשלום על כלל סוגי פעילותם לרשות נ"ע. נוסף על כך לא

129 במדינות שונות, בהן אנגליה, גרמניה, הולנד וספרד, הרגולטור המסדיר את פעילות שירותי התשלום מפקח על שירותים פיננסיים נוספים או מפקח על גופים פיננסיים שיש סיכון ליציבותם.



מתקיים קשר חזק בין שירותי תשלום לבין השירותים המפוקחים בדרך כלל על ידי רשות נ"ע, שבהם השקעות וניהול תיקים.

למרות הסתייגויות רשות שוק ההון ובנק ישראל, המלצת צוות משרד האוצר נבחנה מחדש ואושרה על ידי סגן שר האוצר דאז בדצמבר 2020. בחינות חוזרות של סוגיית זהות המפקח על נותני שירותי תשלום בישראל הובילו להפצת מכתב שר האוצר דאז במאי 2021 שבו קבע, בהתאם לסמכותו הקבועה בחוק ולהמלצת דוח משרדו, להעביר את הפיקוח על נותני שירותי תשלום לרשות נ"ע, שקיבלה את המשימה על עצמה. בהחלטת ממשלה 130215¹³⁰ מאוגוסט 2021 נקבע כי רשות נ"ע תבצע את הפיקוח והאסדרה על מתן שירותי תשלום, אולם שר האוצר יהיה ראשי למנות במקומה עובד משרד האוצר. עוד נקבע כי לצורך השלמת הליך החקיקה יפורסם תזכיר חוק עדכני להערות הציבור.

בינואר 2022 פורסם תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, התשפ"ב-2022, להערות הציבור עד יום 17.2.22. התזכיר ביקש לעגן בחקיקה את הסדרת העיסוק בשירותי התשלום ברישיון ופיקוח מאת רשות נ"ע, וכלולים בו: ייזום תשלום, מתן הוראת תשלום, סליקה של פעולת תשלום, הנפקה של אמצעי תשלום, העברת כספים למוטב ללא ניהול חשבון תשלום עבורו וכן ניהול חשבון תשלום המאפשר להעביר תשלומים בעד מוצרים ושירותים.

בתשובת רשות נ"ע נכתב כי לעמדתה קיימת חשיבות קריטית להצלחת הרפורמות של בנקאות פתוחה וקידום עולם התשלומים באסדרה משולבת על ידה. לעמדת הרשות, תחום שירותי מידע פיננסי ותחום שירותי תשלום מתאימים לפיתוח חזונה ופועלה לקידום התחרות והחדשנות בשוק ההון ומשתלבים בתוכנית האסטרטגית של הרשות ובניסיונה המוכח ליצירת הסדרים המעודדים כניסת שחקנים קטנים כגדולים, מקומיים ובין-לאומיים לפעילות בישראל. נוסף על כך ציינה הרשות כי פיצול בין התחומים אינו מקובל במדינות העולם, חורג מסטנדרטים רגולטוריים בין-לאומיים ועלול ליצור פער לעומת הסטנדרט הבין-לאומי המתגבש, ולפיכך לפגוע בתעשיית הפינטק הישראלית.

מסמך רשות שוק ההון מיוני 2021 הצביע על פגמים, לטענתה, הן בתשתית המקצועית שהונחה לצורך ניתוח הממצאים ומסקנות דוח משרד האוצר מינואר 2020 והן בתהליך קבלת ההחלטות בדבר זהות המאסדר. המסמך התייחס גם לקצב הבחינה של בקשות רישוי מצד הרשות, קצב שנמתח עליו ביקורת בדוח משרד האוצר. לטענת הרשות, היא הפעילה תקן מחמיר בהיבט בחינת הבקשות, ולפיכך אומנם ניתנו רישיונות לכ-1,000 מבקשים, אך נדחו כ-800 בקשות רישוי. נוסף על כך, כמה מאות בקשות הגיעו לכדי הליכי דחייה שונים וחשפו את הרשות לעתירות ולהליכים משפטיים. כמה מהבקשות נדחו בהחלטה פרטנית, ואחרות בשל התקן שהפעילה הרשות. ההליכים הקשו על הרשות בתחילת דרכה, אולם מרבית פסקי הדין התיישבו עם עמדת הרשות, והדבר סלל את דרכה להמשיך לפתח מתודולוגיה לרישוי ולפיקוח על שוק השירותים הפיננסיים. זאת ועוד, תמונת המצב שהוצגה בדוח משרד האוצר התייחסה לחודשים מעטים לאחר סיום תקופת המעבר בחוק¹³¹. משכך, בתקופה זו לא היה כל יעד מדיד בנוגע לכמות

130 משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 215: קידום שוק התשלומים בישראל - הסדרת העיסוק בשירותי תשלום (1.8.21).

131 ביוני 2019 הסתיימה תקופת מעבר בת שנתיים בחוק השירותים הפיננסיים. בסיומה נכנס לתוקף סעיף 18 לחוק, שלפיו על הרשות לענות לפניית מבקש רישיון על דרך של החלטה בבקשה, בפרק זמן של 70 יום.

הרישיונות או לזמני הטיפול, וכל טענות הרשות היו לעניין הקושי לעמוד בנטל הכבד בהיעדר תקציב מספק, כוח אדם מתאים ותשתיות בסיסיות.

בחינה של סטטוס בקשות הרישוי שהוגשו לרשות שוק ההון העלתה כי עד תחילת מרץ 2022 הוגשו 3,573 בקשות. מתוכם, 1,824 (כ-51%) הן בקשות חדשות (ללא אישור המשך עיסוק) ו-1,749 (כ-49%) הן בקשות ישנות (אישור המשך עיסוק). שיעור הבקשות שהסתיים הטיפול בהן, במועד זה, היה כ-83% מהבקשות החדשות וכ-86% מהבקשות הישנות. יצוין כי חלק מהבקשות שבטיפול נמצאות בשלבי דחייה שונים, ונדרשים כמה צעדי ביניים עד סיום הטיפול בהן, זאת כיוון שהטיפול בהן מורכב מבחינה מקצועית, מינהלית ומשפטית. בניכוי בקשות בטיפול הנמצאות במסלול דחייה, הסתיים הטיפול בכ-88% מהבקשות החדשות ובכ-95% מהבקשות הישנות.

פירוק סל המוצרים הפיננסיים והתפתחויות טכנולוגיות תומכים בכניסת שחקנים חדשים המציעים מגוון שירותים פיננסיים בתמהילים שונים. משכך יש חפיפה בין הפעילות של נותני שירותי תשלום ליתר השירותים הפיננסיים המוסדרים שרשות שוק ההון מפקחת עליהם.

רשות שוק ההון טענה בפני צוות הביקורת כי בהיעדר משאבים מתאימים להרחבה של פעילות רשות שוק ההון, נפגעה איכות האסדרה שהתבטאה בהסטת משאבים מהפיקוח על הפנסיה והביטוח לטובת פעילות השירותים הפיננסיים המוסדרים, בפגיעה ביכולות הפיקוח והבקרה למען ציבור החוסכים והמבוטחים, בהארכת משך הזמן לטיפול בתלונות הציבור ובחוסר יכולת לפתח שירותים חדשים לציבור, בהם אתר חינוך פיננסי ומערכות פניות ציבור ורישוי חדשות.

בעבודת אגף התקציבים משנת 2020 שהמליצה על בחירה ברשות לני"ע כגורם המאסדר לעניין נותני שירותי תשלום, צוין כי רשות שוק ההון לא עמדה בפרקי הזמן שהוגדרו לצורך בחינת רישיונות ומתן תשובה למבקשי רישיון, שכן, נכון לדצמבר 2019 לא נבדקו כ-71% מתוך 1,902 בקשות שהוגשו לרשות. בביקורת עלה כי מאז הבחירה ברשות לני"ע כגורם מאסדר לעניין נותני שירותי תשלום סטטוס סיום הטיפול ע"י רשות שוק ההון בבקשות שופר באופן ניכר כך שבניכוי בקשות בטיפול הנמצאות במסלול דחייה, סטטוס הטיפול עומד על כ-88% בבקשות החדשות (ללא המשך עיסוק) ועל כ-95% בבקשות הישנות (אישור המשך עיסוק).

מומלץ כי במסגרת עבודת הוועדה לבחינת מבנה הפיקוח הפיננסי, שפועלת בימים אלה, תיבחן גם הסוגיה של זהות הגורם המאסדר בתחום נותני שירותי תשלום. זאת בשם לב לעמדות הגורמים השונים, לסטטוס הטיפול של רשות שוק ההון בבקשות השונות המונחות בפניה בעניין רישוי שירותים פיננסיים מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, לפעולות רשות לני"ע בתחום, ולחשיבות של קידום האסדרה.

עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן אם תקציב רשות שוק ההון וכוח האדם העומד לרשותה מתאימים למשימות שהיא נדרשת לבצע, בין השאר לנוכח השינויים שחלו בהן בשנים האחרונות הן בתחומי האחריות של הרשות והן בהיקף הכספים המפוקחים על ידה.



מערכת תשלומים מיידיים

במדינות רבות מערכות RTGS זמינות לשימוש, ומרביתן מתופעלות בידי בנקים מרכזיים. היתרונות של מערכות אלה הן סופיות התשלום, בהיעדר אפשרות להחזיר עסקות או לבטלן, ומיידיות העברת הכספים. אלה משמשים לקוחות בעיקר בביצוע עסקות בהיקף גבוה מהקבוע בחוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018¹³², ובמגוון עסקות אחרות שסופיות ומהירות התשלום חשובה בהן, כגון עסקות להעברת נכסים ועסקות כנגד קבלת טובין.

במשך השנים גבר הצורך להעביר כספים בין חשבונות לקוחות המערכת הבנקאית ברחבי העולם במהירות ובנוחות, וכן חל גידול בהיקף העסקות באמצעים דיגיטליים. היכולת של מערכות RTGS להמשיך לתמוך במענה הרצוי מוגבלת, זאת כיוון שהן זמינות לשימוש בשעות מוגדרות וכיוון שהן מיועדות בעיקר להעביר סכומים גבוהים בסליקה בין-בנקאית, ולא לביצוע תשלומים בסכומים קטנים מסוג P2P ו-P2B¹³³.

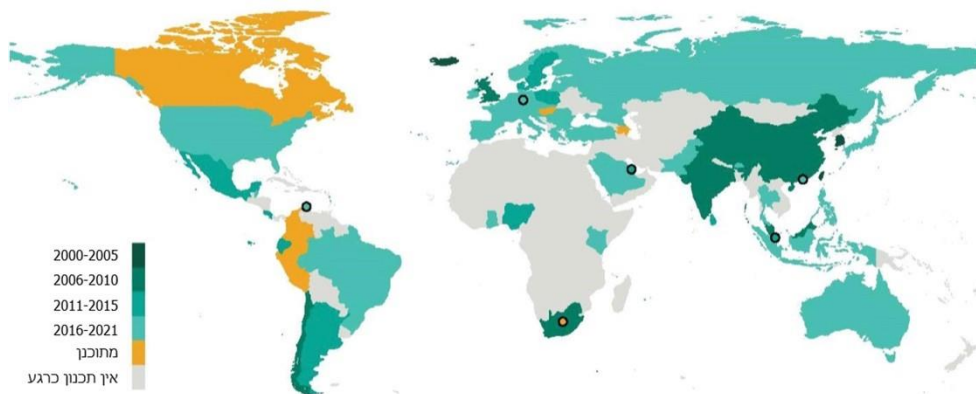
התפתחויות טכנולוגיות ושינויים בהעדפות הצרכנים הובילו ליצירת דרכים חדשות לביצוע תשלומים ולהקמת מערכות תשלומים מהירות ותומכות ברחבי העולם. לכך תרמו גם המגמה העולמית להפחית את השימוש במזומן והגידול בהיקף השימוש באמצעי תשלום מתקדמים. בשני העשורים האחרונים הוקמו בשווקים רבים בעולם מערכות תשלומים קמעונאיות מהירות (Faster Payment). מערכות אלו מתאפיינות בזמינות גבוהה, והן נועדו לקצר את משך הזמן הנחוץ להעברת תשלומים בין לקוחות של בנקים שונים. בבריטניה יישום של מערכת כזאת מציע גם שירות תשלומים מסוג PAYM, המשמש להעברת תשלומים באמצעות מספר הטלפון הנייד ובלא צורך בפרטי חשבון הבנק¹³⁴. התרשים להלן מציג את פריסת מערכות התשלומים המהירים ברחבי העולם בשנים האחרונות.

132 חוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018, פרק ב': הגבלות על שימוש במזומן ובצ'קים.

133 Person to Business. תשלומים מלקוח לבית עסק.

134 מספרי המכשירים הניידים של לקוחות הבנקים מקושרים למאגר נתונים של הבנק, הכולל את פרטי החשבון. השירות מתבצע באמצעות יישומון של הבנקים.

תרשים 10: מערכות תשלומים מהירים ברחבי העולם



על פי נתוני ה-BIS, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אפשר לראות בתרשים את הפריסה של מערכות לביצוע תשלומים מהירים שהוקמו ברחבי העולם בשני העשורים האחרונים. הפריסה הרחבה של מערכות אלה תועדה ברובה בעשור האחרון ברחבי אמריקה ואירופה. על פי נתוני ה-BIS, נכון לשנת 2021 יש בעולם יותר מ-60 מערכות תשלומים מהירות, ויש כמה מדינות המתכננות ליישם מערכות כאלה בשנים הקרובות¹³⁵.

הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל עמדה ביוני 2017 על הצורך להקים מערכת תשלומים קמעונאית חדשה, מהירה ומאובטחת שתאפשר סליקה באמצעי תשלום מתקדמים ותשמש תחליף לשימוש במזומן בעסקות בבתי עסק (P2B) ובין אנשים (P2P). בין נימוקי הוועדה נכתב כי הקמת מערכת כזאת תגביר את היעילות של תהליך התשלומים, תיצור זמינות גבוהה לביצוע תשלומים מתקדמים, תגביר את התחרות באמצעות השתתפות גופים שאינם תאגידים בנקאיים ותרחיב את סוגי הפעולות שאפשר לבצע בלא כרטיסי חיוב. לאחר שמיפו חלופות שונות לקידום מערכת תשלומים, ובהתאם לגישה בעולם, המליצו חברי הוועדה להקים מערכת תשלומים חדשה ויעודית לסליקה מהירה של הוראות תשלום קמעונאיות או לפעול לשיפור ושדרוג מערכות התשלומים הקמעונאיות הקיימות במערך התשלומים¹³⁶.

ב-15.11.17 פרסם בנק ישראל קול קורא¹³⁷ לקבלת מידע בנושא הקמת תשתית לסליקת תשלומים מיידיים (Immediate Payment) בישראל בהקמת המגזר העסקי ובתפעולו. תשלום מיידי הוא אמצעי תשלום שבו יוזם התשלום מחויב בסכום התשלום ומקבל התשלום מזוכה בסכום התשלום באופן מיידי. משכך, מקבל התשלום יכול להשתמש מיד בסכום הכסף שחשבונו זוכה בו, בדומה לתשלום במזומן. התשלום המיידי מבוסס חשבון בנק ומתאפיין

135 BIS (Bank for International Settlements), *Developments in retail fast payments and implications for RTGS systems* (December 2021)

136 הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, **דוח** (יוני 2017), עמ' 32 - 33.

137 בנק ישראל, אגף מערכות תשלומים וסליקה, "קול קורא לקבלת מידע בנושא הקמת תשתית לסליקת תשלומים מיידיים בישראל" (5.11.17).

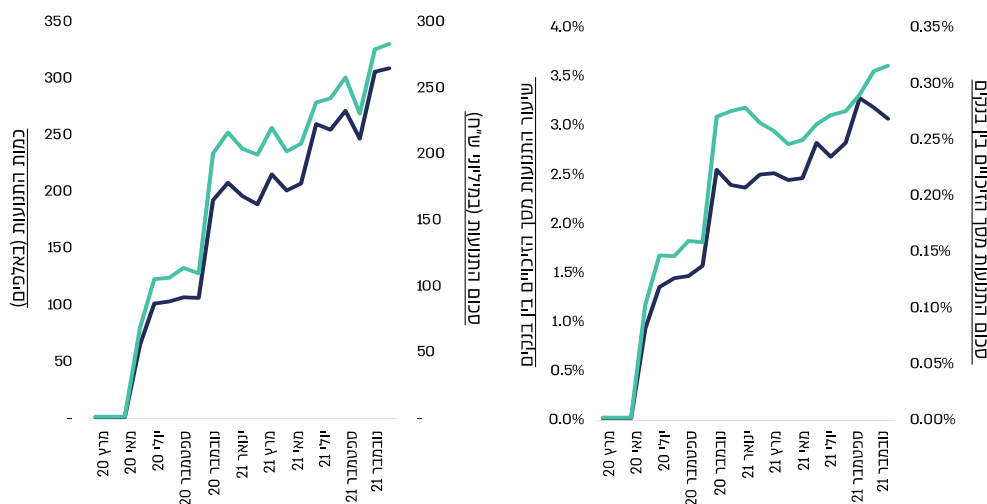


בזמינות תמידית לביצוע תשלום, בקבלת אישור מידי על ביצוע, בנוחות, והוא נטול מגע יד אדם או יכולת לבטלו. תשלום מידי יכול להתבצע באמצעות הוראה טלפונית, ארנקים אלקטרוניים, מכשירים ניידים או אתר אינטרנט.

בחינת בנק ישראל העלתה כמה סיבות לצורך במערכת: (1) הגדלת הנוחות, המהירות והיעילות שבביצוע תשלומים לאורך כל שעות היממה; (2) הגברת התחרות ושיפור השירות באמצעות כניסת שחקנים חדשים; (3) צמצום הכלכלה השחורה באמצעות הפחתת השימוש באמצעי תשלום מבוססי נייר; (4) הגדלת הנזילות וצמצום עלויות האשראי לבתי עסק; (5) סליקת אמצעי תשלום מתקדמים והוראות תשלום באמצעות יישומי תשלומים של גופים שונים; (6) ביצוע תשלומים בסכומים קטנים מסוג P2P ו-P2B; (7) הגדלת היתרות במערך התשלומים ושמירה על רציפות הפעילות באמצעות קידום של תשתית נוספת לעסקות באמצעי תשלום מתקדמים שאינם מבוססי כרטיסי חיוב.

במרץ 2020 השיקה חברת מס"ב מערכת לביצוע תשלומים מידיים. מערכת זו פותחה על גבי התשתית הקיימת של מערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים". מערכת לביצוע תשלומים מידיים זמינה בכל ימות השבוע ולאורך כל שעות היממה, והיא מאפשרת להעביר תשלומים בזמן אמת בלא יכולת לבצע ביטול או החזרה, בדומה למאפייני מערכות RTGS. התרשים להלן מציג את כמות התנועות והסכומים במערכת ויחסית לכלל התנועות בין בנקים במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" ממועד השקת המערכת לביצוע תשלומים מידיים עד נובמבר 2021.

תרשים 11: נתוני השימוש במערכת תשלומים מידיים ובהשוואה לכלל התנועות בין בנקים, ממועד הקמתה עד נובמבר 2021



נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

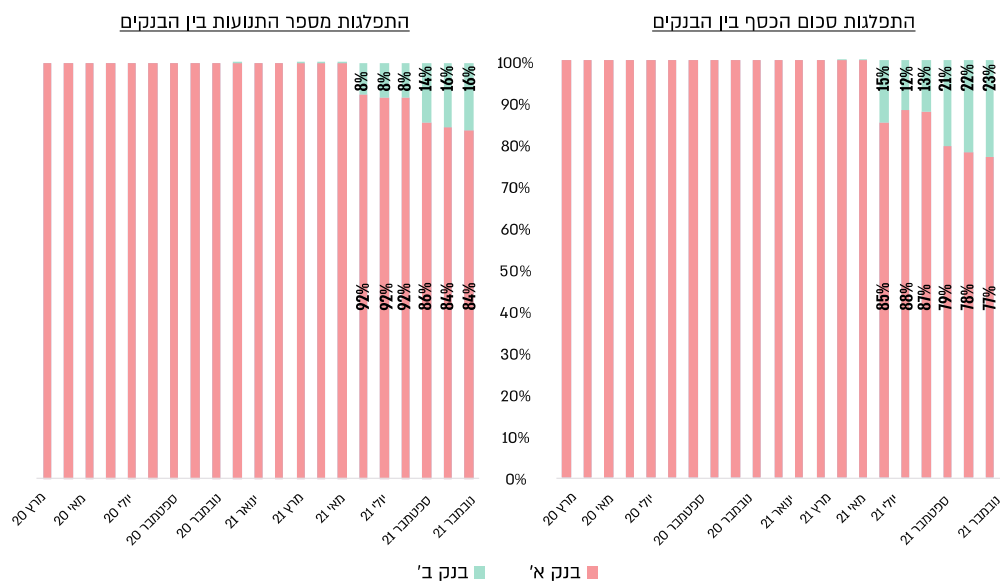
בחלקו השמאלי של התרשים אפשר לראות מגמת גידול בפעילות מערכת התשלומים המידיים ממועד הקמתה. הגידול מתבטא בכמות העסקות ובהיקפן. בסוף חודש נובמבר 2021 נרשמו במערכת כ-331,000 תנועות בסכום כולל של 265 מיליוני ש"ח, מדובר בגידול של כ-41% בכמות



התנועות וגידול של כ-60% בסכום התנועות יחסית לתקופה המקבילה בשנה הקודמת. חלקו הימני של התרשים מציג את מגמת הגידול בנתח הפעילות של המערכת מכלל הפעילות במערכת "זיכויים, חיובים והעברות תשלומים" יחסית לכמות העסקות והיקפן. אלה נאמדו בסוף חודש נובמבר 2021 בכ-3.62% ובכ-0.27%, בהתאמה.

ב-3.8.20 פרסם בנק ישראל את עמדתו בנושא קידום תשתית לתשלומים מיידים בישראל, ובו הנחה את מפעיל מערכת מס"ב ואת הבנקים להיערך לאפשר ללקוחותיהם לקבל תשלומים באמצעות שירות התשלום המידי לכל המאוחר עד סוף אוגוסט 2020. התרשים להלן מציג את התפלגות פעילות הזיכוי במערכת בין הבנקים מחודש הפעלת המערכת, מרץ 2020, עד נובמבר 2021.

תרשים 12: התפלגות פעילות הזיכוי בכלל המערכת הבנקאית, מרץ 2020 - נובמבר 2021 (אחוזים)



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

מהתרשים ניכר כי עיקר הפעילות במערכת התשלומים המידיים מרוכזת בבנק אחד, המאפשר ללקוחותיו לבצע תשלומים באמצעותה. מיוני 2021 החל בנק נוסף לקדם את השימוש במערכת ולאפשר ללקוחותיו להשתמש בה.

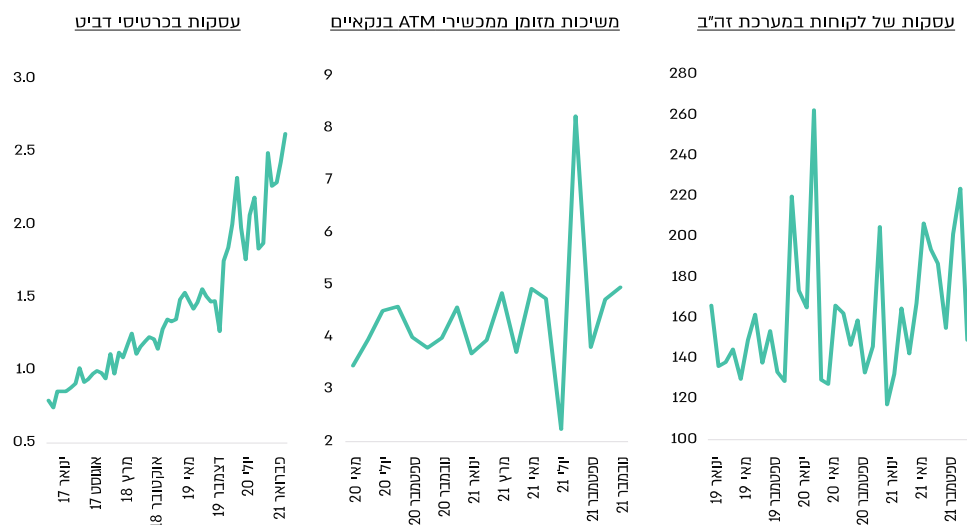
נמצא כי אף שמשותפי מערכת שירות התשלום המידי עמדו בהוראת בנק ישראל ונערכו לקלוט תשלומים באמצעותה, במועד סיום הביקורת 2 מתוך 11 בנקים הפועלים בישראל מאפשרים ללקוחותיהם לבצע תשלומים באמצעותה.

מערכת התשלומים המידיים מציעה לציבור ערוץ חלופי לביצוע תשלומים מהירים וסופיים. הציבור נוהג להשתמש בכמה ערוצים המתאפיינים בסופיות ומיידיות, לרבות מזומן, כרטיסי



דביט¹³⁸ ומערכת זה"ב. לכל אחד מאלה נתח פעילות שונה, ונתח הפעילות משתנה בין מגזרי הפעילות ואוכלוסיות. התרשים להלן מציג את סך העסקות החודשי בערוצים שונים בביצוע תשלומים באופן סופי ומיידי בשנים האחרונות.

תרשים 13: היקף עסקות חודשי בערוצים שונים לביצוע תשלומים מידיים המשמשים חלופה למערכת תשלומים מידיים (מיליארדי ש"ח)



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

מהתרשים עולה מגמת עלייה, בבחינה שנתית, בסכומי העסקות בערוצים החלופיים לביצוע תשלומים מידיים. סכום העסקות השנתי בכרטיסי דביט נמצא במגמת העלייה החדה ביותר ומוערך ב-26 מיליארד ש"ח לתקופה של שנה מאז יולי 2020. סכום העסקות שלקוחות ביצעו בשנת 2021 במערכת זה"ב מוערך ב-2,040 מיליארד ש"ח. סך משיכות מזומן ממכשירי ATM בנקאיים מוערכות בתקופה של שנה מאז נובמבר 2020 ב-54 מיליארד ש"ח. יצוין כי מזומן נמשך גם מקופות הבנק וממכשירי ATM שאינם בבעלות תאגידים בנקאיים.

מערכת תשלומים מידיים 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.

בפגישות שקיים צוות הביקורת עם נציגי המערכת הבנקאית נמצא כי קידום השימוש במערכת התשלומים המידיים אינו נמצא בראש סדר העדיפויות שלהם וכי צפויה להם רק תועלת נמוכה

138 כרטיס שהחייב באמצעותו מבוצע מיידית מחשבון בעלי, ללא כל דחיות או הרחבות במישרין או בעקיפין. יצוין כי כרטיס חיוב דביט אינו מקנה למקבל התשלום מיידיות וסופיות.

מקידום השימוש בה יחסית לזו הצפויה להם מקידום מיזמים אחרים. זאת ועוד, נציגי המערכת הבנקאית הלינו על כך שדרישות החוק והרגולטור שנועדו לקדם תחרות ושקיפות במערכת הבנקאית פוגעות ביכולת להקצות משאבים לקידום השימוש במערכת החדשה בקרב לקוחותיהם, זאת על אף היתרונות המיוחדים לשימוש במערכת זו, בפרט צמצום השימוש במזומן והפחתת עלויות הסליקה בבתי עסק.

דוח הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן מ-2014 ציין כי שימוש במזומן הוכר כגורם חשוב בהנעת הכלכלה השחורה. בהיותו אנונימי וקל להסתרה מעין הרשויות, השימוש במזומן מקל להעלים מס, להלבין הון, לבצע עבירות שונות ולממן טרור. משרד מבקר המדינה ציין בעבר כי הכלכלה השחורה פוגעת בלכידות החברתית, בחוסן הלאומי, בפעילות וביציבות של גופים פיננסיים ושל המגזר העסקי, מערערת את הלגיטימיות של שלטון החוק ואת סדרי הממשל, מהווה חסם לתחרות חופשית ולצמיחה כלכלית, פוגעת בשוויון בנטל תשלום המיסים, מעודדת היווצרות של פשע מאורגן ושחיתות ומצמצמת השקעות של משקיעים זרים¹³⁹. אף על פי כן, מזומן הוא אמצעי תשלום בסיסי ונפוץ בציבור, ברובו שומר חוק, בין היתר מפני שהוא זמין ומקובל לתשלום בכל מקום, פשוט ונוח לביצוע פעילות מסחרית ופיננסית ללא תלות בעזרים טכנולוגיים. יתרה מכך, תשלום באמצעותו הוא סופי ומיידי. אומנם השימוש במזומן דורש מבתי העסק משאבים רבים, בהם ספירה, תחזוקה, שינוע, אבטחה ואחסון, אך הוא גם מאפשר לשמור על רמת נזילות גבוהה ולחסוך את עלויות הסליקה בעסקות בכרטיסי חיוב נדחה¹⁴⁰.

בישראל התבסס במשך השנים שימוש בכרטיסי חיוב נדחים, שהחייבים בהם מתבצעים מדי חודש או נפרסים לכמה חיובים (להלן - כרטיס אשראי). תשלום בכרטיסי אשראי נוח לבתי עסק כיוון שהוא מבטיח פדיון ברמת ביטחון גבוהה, קל להטמיע את המנגנון המאפשר לקבל תשלום באמצעותם, והטיפול בתשלום פשוט יחסית למזומן ולצ'קים. ואולם, התשלום בכרטיס אשראי כרוך בעמלת סליקה לבתי עסק. עלות העמלה משמעותית לעסקים קטנים¹⁴¹. התרשימים להלן מציגים נתונים על היקף העסקות בכרטיסי אשראי וסכומיהן ועל העמלות הנגבות מבתי העסק בחלוקה לקבוצות לפי גודלן, בתקופה דצמבר 2016 עד ספטמבר 2021, בחלוקה לרבעונים.

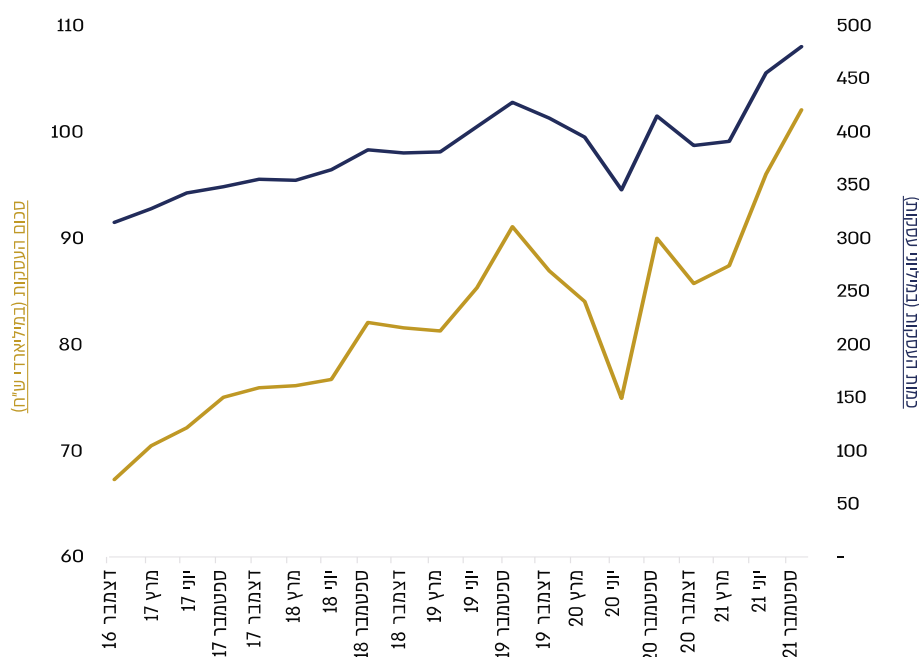
139 מבקר המדינה, **דוח שנתי 73א** (2022), "הרשות לאיסור הלבנת הון - איסוף ומחקר (אוקטובר 2022), מבקר המדינה".

140 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי, **דוח** (17.7.14).

141 שם.



תרשים 14: כמות וסכום סליקת עסקות בכרטיסי אשראי בבתי עסק, דצמבר 2016 - ספטמבר 2021, לפי רבעונים

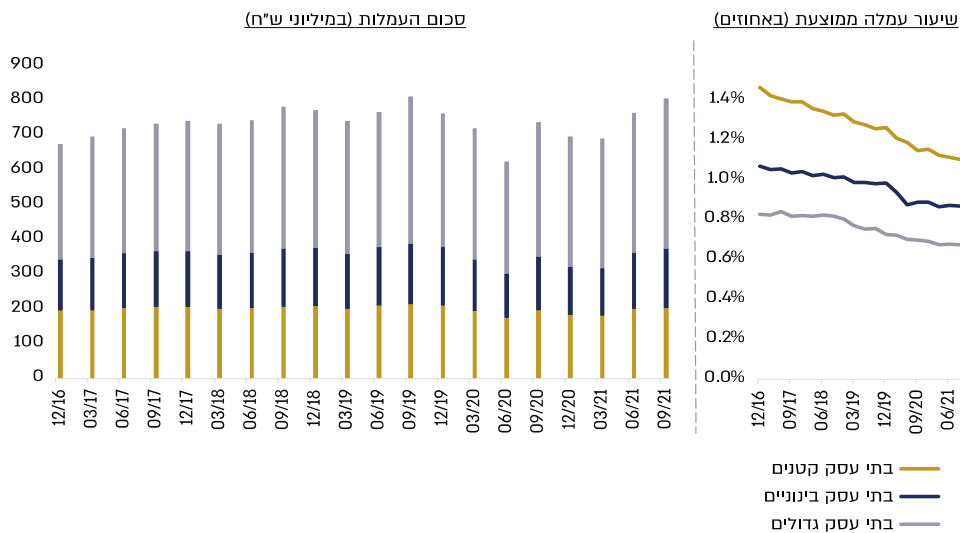


על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניכרת מגמת עלייה בהיקף סליקת עסקות בכרטיסי אשראי ובסכומיהן בין הרבעון האחרון לשנת 2016 לרבעון השלישי לשנת 2021. ברבעון השלישי לשנת 2021 נרשמו כ-480 מיליון עסקות בסכום של כ-102 מיליארד ש"ח (עלייה של כ-53% ו-52% בהתאמה, ביחס לנתונים שתועדו ברבעון האחרון לשנת 2016). ירידה זמנית בהיקף העסקות ובסכומיהן נבעה מההחלטה לסגור את המשק כמה פעמים בתקופת משבר הקורונה. יצוין כי במשך התקופה השינויים בכמות העסקות ובסכומיהן התרחשו בכל קבוצות הגודל של בתי עסק בשיעורים דומים.



תרשים 15: סכום עמלת הסליקה הממוצעת ושיעורה בגין עסקות בבתי עסק בחלוקה לקבוצות גודל, דצמבר 2016 - ספטמבר 2021, לפי רבעונים



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

חלקו הימני של התרשים מראה פער בשיעור עמלת הסליקה הממוצעת בין קבוצת בתי העסק הקטנים לקבוצות בתי העסק הבינוניים והגדולים (פער ממוצע הקבוצות הוא 0.3 ו-0.5 נקודות האחוז בהתאמה). עוד ניכרת בכל הקבוצות מגמת ירידה בשיעור העמלה הממוצעת במשך התקופה. ואולם, אף שמגמת הירידה בקבוצת בתי העסק הקטנים היא הגדולה ביותר, הפער בינה ובין שתי הקבוצות האחרות גדול (שיעור העמלה הממוצעת של קבוצת העסקים הקטנים גבוה בשיעור של 31.3% מקבוצת העסקים הבינוניים ובשיעור של 67.7% מקבוצת העסקים הגדולים). סך ההכנסות מעמלת סליקה מושפעות באופן ישיר מהיקף העסקות שהלקוחות מבצעים בכרטיסי אשראי¹⁴². חלקו השמאלי של התרשים מצביע על עלייה מתונה בהכנסות שחברות כרטיסי האשראי גובות מבתי עסק בשנים האחרונות מעמלות הסליקה, למעט בתקופות הסגרים במשבר הקורונה, שבהן חלו ירידות בכמות העסקות ובסכומיהן. מגמה זו הולמת את הגידול בסך ההכנסות של חברות כרטיסי האשראי בשנים האחרונות, כפי שהוא משתקף מדוחותיהן הכספיים.

142 סך ההכנסה מעמלת סליקה מתחלקת בין חברת כרטיסי האשראי הסולקת את העסקה לבין הגוף שהנפיק ללקוח את הכרטיס שבו בוצעה העסקה (בנק או חברת כרטיסי אשראי).



הביקורת העלתה כי על אף ההבנה כי השימוש במערכת לביצוע תשלומים מידיים עשויה לצמצם את היקף ההון השחור ולהפחית את עלויות הסליקה בבתי עסק ועל אף היותה ערוץ חלופי לשימוש במזומן וכרטיסי אשראי, המערכת הבנקאית אינה מתמרצת שימוש במערכת. ייתכן שהדבר נובע בין היתר מהעמלות המוטלות בגין השימוש בכרטיסי אשראי, במיוחד בעסקים קטנים שעבורם שיעור העמלה הממוצעת גבוה ב-31.3% עד 67.7% בהשוואה לבתי עסק בינוניים וגדולים בהתאמה (פער של 0.3 עד 0.5 נקודות האחוז בשיעור העמלה).

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן את האפשרות להשתמש בכלים העומדים לרשותו כדי לתמרץ את המערכת הבנקאית להרחיב את השימוש בערוץ זה כתחליף לשימוש בעסקות מזומן ואשראי. עוד מומלץ שבנק ישראל יפעל לקדם תשתית שתתמוך בביצוע עסקות על גבי מערכת התשלומים המידיים בבתי עסק.

בתשובת הפיקוח על הבנקים נמסר כי בנק ישראל פועל לקידום תשתית התשלום המידי באמצעות הפיקוח על מערכות התשלומים, וכי קידום יזום תשלומים ייתן תמריץ לשימוש בתשתית לתשלום מידי.

מחשוב ענן

מחשוב ענן הוא מודל שירות שבו מגוון משאבי מחשוב, בהם תשתיות¹⁴³, פלטפורמות¹⁴⁴ ותוכנות¹⁴⁵, מוצעים לשימוש כשירות בתשלום על פי היקף השימוש ולא במודל של בעלות¹⁴⁶. בשנים האחרונות מתפתחת מגמה לעבור לתצורות שונות של מחשוב ענן. טכנולוגיות אלה מאפשרות ניצול יעיל ונוח של משאבי מחשוב אגב אפשרות לשתף משאבים ולהשתמש בהם לפי הצורך, ויש בהן כדי לחסוך בעלויות ציוד, חשמל ובשטחים למרכז נתונים וכן לעבור למחשוב ידיוותי לסביבה.

שימוש במחשוב ענן עלול לחשוף גופים לסיכונים שונים. התקשרות עם ספקי שירותי מחשוב ענן יוצרת סיכונים תפעוליים מהותיים הקשורים לאבטחת מידע וסייבר, להמשכיות עסקית ולשליטה ובקרה על נכסי טכנולוגיית מידע¹⁴⁷. סיכונים אלה נגזרים בין היתר מתלות בספקים או בטכנולוגיות מסוימות ומקשיים ביישום הגנה על המידע ובקורות נאותות.

תאגידים בנקאיים, בדומה למשרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומגזרי פעילות אחרים, פועלים על בסיס תשתיות גיבוי מקומיות. היקפי הגידול בכמויות המידע והנתונים הנוצרים, המעובדים והנשמרים מקשים להמשיך למצוא מענה מספיק בפתרונות אחסון מקומיים. משכך, מערך

143 מודל תשתית כשירות (Infrastructure as a Service) מתייחס לשרת, אחסון ורשת, שלרוב ניתנים על בסיס רשת האינטרנט, ומטרתם צמצום הצורך של ארגונים להחזיק תשתיות פיזיות מקומיות.

144 מודל פלטפורמה כשירות (Platform as a Service) מאפשר לספק למשתמשים סביבת פיתוח לעיצוב השירותים והיישומים שלהם בהתאם לכלים ולשפת התכנות שתשתית הענן הנמצאת בשימוש מספקת.

145 מודל תוכנה כשירות (Software as a Service) מאפשר להשתמש בתוכנות על בסיס תשתית הענן, וכך לאפשר שירותי גישה להתקני קצה, בהם מחשבי המשתמשים, ללא משאבי זיכרון גדולים.

146 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **מחשוב ענן בממשלה** (29.1.20).

147 Information Technology - שימוש בטכנולוגיות מחשוב ותקשורת לניהול ועיבוד מידע.

הסייבר הלאומי גורס שמעבר של הממשלה ושל גופים מגזריים לתשתיות ושירותי ענן, בדגש על יישום בענן אזורי, יזמן שיפור והעלאה של רמת הגנת הסייבר¹⁴⁸.

ביוני 2015 פרסם המפקח על הבנקים דאז מכתב לתאגידים הבנקאיים בנושא מחשוב ענן, ובו פירט כמה דרישות והגבלות בנושא: (א) נדרש אישור מטעם בנק ישראל טרם שימוש במחשוב ענן; (ב) נדרש לגבש מדיניות פנימית לשימוש במחשוב ענן ולערוך לספק שירותי הענן בדיקת נאותות מקדימה אגב הכפפתו לביקורות מצד המפקח על הבנקים; (ג) נאסר השימוש במחשוב ענן לצורכי פעילויות הליבה; (ד) הוגבל טריטוריאליות מיקום אחסון מידע אישי של לקוחות באמצעות מחשוב ענן¹⁴⁹.

ביולי 2017 פרסם המפקח את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 362, שנועדה להסדיר את השימוש במחשוב הענן. ההוראה עודכנה בנובמבר 2018 ובספטמבר 2021, והיום תאגידים בנקאיים מורשים ליישם טכנולוגיית ענן ללא צורך בהיתר מראש מהמפקח. עם זאת, האיסור להשתמש בשירותי מחשוב ענן עבור פעילויות או מערכות ליבה נותר בעינו. ההוראה מעבירה את האחריות לניהול הסיכונים לתאגידים הבנקאיים ומחזקת את המעורבות של הדיקטטוריון ושל ההנהלה הבכירה. נוסף על כך, התאגידים הבנקאיים נדרשים להעביר למפקח מדי שנה רשימה מעודכנת של יישומי הענן ורשימה של יישומי ענן עתידיים.

ההתפתחויות הטכנולוגיות הביאו להטמעת מערכות מידע ממוחשבות כחלק בלתי נפרד מפעילותו של כל ארגון עסקי וציבורי. היום ארגונים, ובהם גופים ממשלתיים, משקיעים חלק ניכר ממשאביהם בפיתוח, בהפעלה ובתחזוקה של מערכות מידע כדי למקסם את התועלת העולה מהן, כגון ייעול של תהליכי עבודה ושיפור השירות¹⁵⁰. הבנק המרכזי בבריטניה ציין בדוח היציבות הפיננסית מיוני 2021 כי מתחילת שנת 2020 האיצו מוסדות פיננסיים את השקעותיהם בהישענות על שירותי מחשוב ענן¹⁵¹. נוסף על כך, נתוני דוח סטטוס אימוץ מחשוב ענן שפרסם מוסד ביקורת המדינה הפדרלי בארצות הברית (GAO) באפריל 2019 מצביעים על כך שרוב הסוכנויות הממשלתיות שנבדקו הגדילו את השימוש במחשוב ענן, וכי ברובן השימוש הוביל לחיסכון ולהתייעלות, לרבות שיפור השירות ללקוחות ורכש של פתרונות יעילים תקציבית לניהול שירותי טכנולוגיות מידע¹⁵².

בהתאם למגמה בעולם להרחיב את השימוש במחשוב ענן, בינואר 2020 פורסם מכרז ממשלתי לאספקת השירות למשרדי ממשלה וליחידת הסמך בארץ ובחוץ-לארץ על גבי פלטפורמה ציבורית (פרויקט "נימבוס"). המכרז נועד ליצור ערוץ מרכזי לממשלת ישראל לרכישת שירותי ענן ציבורי מאתרי ענן מקומיים. במכרז נקבע כי המידע יעובד וישמר בגבולות מדינת ישראל בהנחיות אבטחת מידע קפדניות, בהנחיית הגורמים הרלוונטיים בממשלה, אגב עמידות, זמינות ורציפות תפעולית התואמות את צורכי ממשלת ישראל¹⁵³. על פי הודעת משרד האוצר מאפריל 2021, פרויקט נימבוס נועד לספק מענה מקיף ומעמיק לאספקת שירותי ענן לממשלה, למערכת

148 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **מחשוב ענן בממשלה** (29.1.20).

149 בנק ישראל, המפקח על הבנקים, **ניהול סיכונים בסביבת מחשוב ענן** (29.6.15).

150 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72 א - חלק ראשון** (4.8.21), "שימוש משרדי ממשלה בענן ציבורי וההיערכות להקמת ענן מרכזי".

151 Bank of England, *Financial Stability Report* (July 2021)

152 GAO - United States Government Accountability Office, *Cloud Computing* (April 2019)

153 ראו: <https://govextra.gov.il/nimbus-mr-gov-il/>



הביטחון ולגופים אחרים במשק, והוא יקדם אקו-סיסטם של מדינת ישראל בתחומי טכנולוגיות הענף¹⁵⁴.

מחשוב ענן מקובל ברחבי העולם במגזרי פעילות רבים, והוא משמש גם ארגונים וגופים ממשלתיים המחזיקים מידע רגיש. עלה כי נכון למועד הביקורת, הוראת הפיקוח על הבנקים אוסרת שימוש בשירותי מחשוב ענן עבור פעילויות ומערכות ליבה בתאגידים בנקאיים והדבר עלול להגביל את יכולתם להתייעל אף שניהול הסיכון מוטל עליהם באופן בלעדי.

על רקע העמקת ההיכרות עם הטכנולוגיה, לרבות יתרונותיה והסיכונים הנגזרים ממנה, פרסם הפיקוח על הבנקים ב-3.5.22 נוסח מתוקן של הוראת הפיקוח בנושא להערוך הציבור. נוסח זה נועד לגבש מדיניות שנועדה להקל במגבלות אגב הטלת האחריות לניהול סיכונים על התאגידים הבנקאיים ולאפשר להסב מערכות ליבה לענן. בתשובת הפיקוח על הבנקים נמסר כי עד סוף הרבעון השני של 2022 צפוי להתפרסם נוסח סופי שבבסיסו הסרת חסם מערכות הליבה.

עלה כי לאחר מועד סיום הביקורת, ביוני 2022, פורסם נוסח מתוקן להוראה 362 באופן המאפשר שימוש בשירותי ענן אגב הטלת אחריות לניהול הסיכונים על התאגידים הבנקאיים.

פיתוח אמצעי תשלום מתקדמים

הכרה בתועלות הגלומות באמצעי התשלום האלקטרוניים בביצוע עסקות בקרב צרכנים, סוחרים ותאגידים מספקת תמריץ ליזמים לפתח אמצעי תשלום חדשניים. עם העוסקים בפיתוח נמנים מגוון תאגידים מתחומים שונים, לרבות תאגידים בנקאיים, חברות בין-לאומיות לכרטיסי אשראי, חברות טכנולוגיה גדולות וחברות פינטק. אלה מציעים בין היתר פתרונות חדשים לביצוע תשלומים מתקדמים, חלופות לשימוש בהתקני גישה חדשניים ובערוצי גישה חלופיים, אפשרויות לשיפור יעילות התשלום ורמת האבטחה, וכן מענה למתקפות קיברנטיות¹⁵⁵.

אמצעי התשלום המתקדמים מתבססים היום על אמצעי התשלום הקיימים, במיוחד על כרטיסי אשראי באמצעות מכשירים ניידים חכמים. החידושים הטכנולוגיים מאפשרים לבצע עסקות מקוונות או בנקודות מכירה פיזיות ללא צורך להעביר את אמצעי התשלום. שימוש גובר באמצעי קצה חכמים, התפתחות והפצה של טכנולוגיות תשלום ללא מגע, דיגיטציה של שירותי בנקאות וכניסה של שחקנים שונים משכללים את השוק, מגדילים את התחרות בו ומציעים ערך לציבור.

יישום תקן לביצוע עסקות חכמות בכרטיסי חיוב

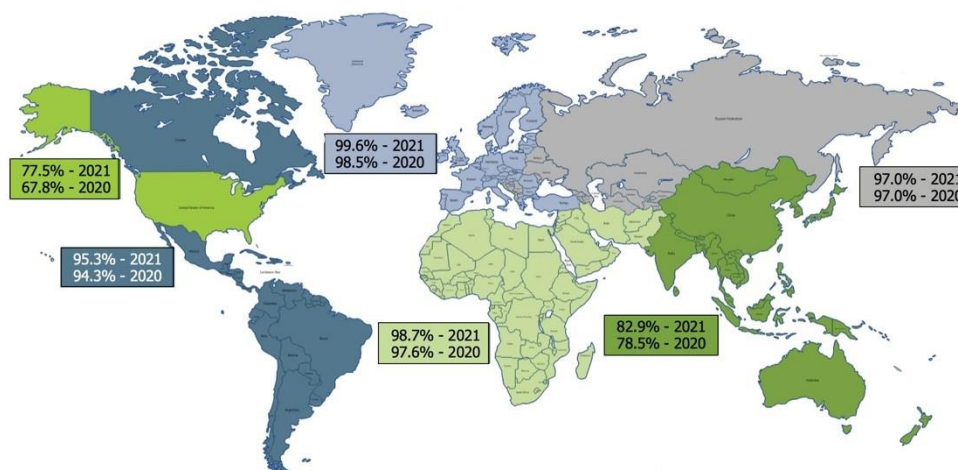
היקף נרחב של שימושים לרעה בעסקות שבמעמדן מוצג כרטיס החיוב (עסקות כרטיס "נוכח") ברחבי העולם העלה את הצורך ליצור מנגנוני אבטחה כנגד סוגי הונאה שונים, לרבות זיוף,

154 משרד האוצר, אגף החשב הכללי – "הודעות לעיתונות: ממשלת ישראל עוברת לענן - פרויקט נימבוס" (21.4.21).

155 הוועדה לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים בישראל, **דוח סופי** (יוני 2017), עמ' 8.

העתקה וגניבה. תקן EMV¹⁵⁶ משמש לאבטחת עסקות באמצעות שימוש בכרטיסי חיוב חכמים¹⁵⁷ ונועד להחליף את הטכנולוגיה הישנה (פס מגנטי). את התקן פיתחו חברות אשראי בין-לאומיות גדולות כדי לספק מתכונת אחידה ומאובטחת בביצוע עסקות¹⁵⁸ ולמנוע הונאות וזיופים¹⁵⁹. מפרטי התקן פורסמו לראשונה ב-1996, ומאז שודרגו ואומצו בהדרגה בכלל השווקים. התרשים להלן מציג את שיעור העסקות בכרטיסי חיוב שבוצעו בטכנולוגיית EMV (עסקות חכמות) בפריסה עולמית בשנים 2020 - 2021.

תרשים 16: שיעור עסקות בטכנולוגיית EMV בפריסה עולמית, 2020 - 2021 (אחוזים)*



על פי נתוני EMVCo, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הנתונים לשנת 2020 מיוני 2019 עד יוני 2020 והנתונים לשנת 2021 מיוני 2020 עד יוני 2021.

אפשר לראות בתרשים כי עיקר העסקות בכרטיס חיוב "נוכח" הן עסקות חכמות וכי שיעורן ממשיך לעלות בהדרגה בכל רחבי העולם. חברת EMVCo אמדה את שיעור העסקות החכמות מכלל העסקות בכרטיסי חיוב בפריסה עולמית ב-88.55% נכון לממוצע הרבעון השני של 2021.

הטמעת התקן פועלת לקידום מערכות התשלומים במשק ולהגברת החדשנות, התחרות והאבטחה בכרטיסי החיוב. משכך, היא חיונית לכל אזרח ומשק בית. עסקות חכמות בכרטיסי חיוב מאפשרות לבצע תשלומים ללא מגע באמצעות הנייד אגב קידום שימוש בארנקים

- 156 התקן נקרא על שם שלוש חברות האשראי הגדולות: Europay, Mastercard, Visa.
- 157 כרטיסי חיוב שמוטמע בהם שבב חכם ועליו מידע המיוחס לכרטיס שעליו הוא מותקן בלבד.
- 158 משיכת מזומן במכשירי ATM ובמסופים בנקודות מכירה (POS) בעסקאות כרטיס נוכח הן בעסקאות מגע (Contact) הן בעסקאות ללא מגע (Contactless).
- 159 המנגנון מבוסס על זיהוי מחזיק כרטיס האשראי באמצעות הקשת קוד סודי (PIN) ועל הגנות דינמיות באמצעות אימות חתימה דיגיטלית.



אלקטרוניים¹⁶⁰, פועלות לחיזוק התחרות בתחומי ההנפקה והסליקה באמצעות הסרת חסמים לכניסת שחקנים חדשים, וכן פועלות להפחתת הסיכון לזיוף באמצעות שדרוג מנגנוני האבטחה, לרבות דרישה להקיש קוד סודי במועד התשלום.

יתרונות התקן והחשיבות שבהטמעתו התבטאו בסקירות ובדוחות של גופים פיננסיים ובבנקים מרכזיים שונים. הבנק המרכזי האירופי התייחס בפרויקט SEPA (Single Euro Payment Area)¹⁶¹ להיבטים מסוימים של פעילות בכרטיסי חיוב, לרבות אימוץ של תקן EMV כמפרט מחייב¹⁶². בישראל החשיבות שבהטמעת התקן השתקפה בדוחות ובסקירות של ועדות בין-משרדיות ושל צוותים פנימיים בבנק ישראל בעשור האחרון. ב-2013 ציין בנק ישראל שחשוב להעביר את המערכת הבנקאית בישראל לשימוש בכרטיסים חכמים בביצוע עסקות שונות, בהן חיוב מידי, חיוב דחוי עסקות אשראי ומשיכת מזומן. בהתאם, המליצה הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי (ועדת לוקר) ב-2014 לקדם את הטמעת התקן¹⁶³. דוח מסכם של צוות עבודה בין-חטיבתי בבנק ישראל בנושא הגברת התחרות בכרטיסי חיוב מפברואר 2015 המליץ לקדם את הטמעת התקן וציין שיש לקבוע הנחיות ליישומן בשלושה מישורים: הנפקת כרטיסי חיוב תואמים, הסבת מסופי התשלום (POS)¹⁶⁴ וקביעת מועד אחרון לשימוש במערכת הישנה, שאינה תומכת בתקן.

הטמעת התקן דורשת כמה התאמות בשרשרת ביצוע עסקות בכרטיסי חיוב אגב שילוב היבטי הסברה וחינוך השוק לטיוב המעבר. מעבר מעסקות פס מגנטי לעסקות בכרטיסים חכמים, התומכים באפשרות לבצע פעולות ללא מגע, מחייב הנפקה מחדש של כרטיסי החיוב במשק. ביצוע עסקות חכמות דורש הזנת קוד סודי ומשפיע על אופי השימוש בידי לקוחות, בפרט אם יש ללקוח יותר מכרטיס אחד. נוסף על כך, תהליך ההשקה של הטכנולוגיה כרוך בשינוי תשתיות החומרה¹⁶⁵ והתוכנה¹⁶⁶ בשוק בישראל, ולכן מחייב הסבה של מסופי התשלום בבתי העסק ושל המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומן.

בנק ישראל והפיקוח על הבנקים פעלו במשך השנים לקידום הטמעת התקן בישראל באמצעות פרסום הודעות לציבור, יצירת קמפיין נרחב המעדכן את הציבור על אודות הטמעתו, עדכון הוראות ניהול בנקאי תקין ומתן הנחיות לגופים המפוקחים. הפיקוח על הבנקים הנחה את חברת שב"א לפרסם באתר האינטרנט שלה רשימת דגמי מסופים הערוכים לעבודה במערכת החדשה. בעדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 470 מינואר 2020, העוסק בכרטיסי חיוב, חיובי המנפיקים להנפיק כרטיסי חיוב התומכים בתקן ומאפשרים מגוון פעולות ללא מגע, וכן ליישם פתרון

160 אמצעי תשלום אלקטרוני המאפשר לאחסן או לצבור אמצעי תשלום אחרים ומיועד להעברות תשלום ולרכישת שירותים ונכסים בין שני צדדים.

161 פרויקט לשילוב של מערכות התשלומים שקידם הבנק המרכזי האירופי. הפרויקט נועד להסדיר העברה מהירה, יעילה ובטוחה של תשלומים בין מדינות האיחוד האירופי ולשפר את מערך אמצעי התשלום, בין היתר באמצעות תקנות, הסרת חסמים ופתיחת מערך אמצעי התשלום לתחרות דרך כניסת שחקנים חדשים.

162 European Central Bank (ECB), *Card Payments in Europe - A Renewed Focus on Sepa for Cards* (April 2014)

163 הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי, **דוח** (17.7.14), עמ' 19.

164 עמדות המכירה המשמשות ציוד קצה לביצוע עסקות בכרטיסי חיוב (Point of Sale).

165 הסבה של המסופים שאינם תומכים בביצוע עסקות חכמות.

166 התקנה של פעולות המאפשרות לבצע עסקות חכמות על גבי המסופים החדשים התומכים בביצוע.

תפעולי המאפשר לקבוע קוד סודי אישי (PIN), קוד הנדרש לביצוע עסקה בכרטיס חכם¹⁶⁷. עוד נקבע בעדכון להוראה כי תאגיד בנקאי לא יפעיל ולא יחבר למערכותיו מכשירים אוטומטיים למשיכת מזומן (ATM) אלא אם מכשירים אלה מבצעים עסקות חכמות. נוסף על כך, בעדכון להוראת ניהול בנקאי תקין 472, העוסק בסולקים ובסליקת עסקות בכרטיסי חיוב, נקבע כי החל מאוגוסט 2017 יחויבו סולקים לחבר מסופים חדשים למערכת החדשה של חברת שב"א בתנאי שהם בעלי הסמכות חומרה ותוכנה מלאות לביצוע עסקות בתקן, לרבות עסקות ללא מגע. עוד נקבע בהוראה מנגנון להסטת אחריות לנזק. המנגנון הוחל מ-2018, והוא נועד לתמרץ את השחקנים בשוק לפעול להטמעת התקן¹⁶⁸. לפי מנגנון זה, אם נעשה שימוש לרעה בעסקות באמצעות כרטיס חיוב חכם בבית עסק שלא מותקן בו מסוף EMV, יהיה הסולק אחראי להשיב את סכום החיוב, והוא רשאי להסיט את האחריות לבית העסק.

על אף פעולות בנק ישראל להגברת המודעות להטמעת התקן, בתי עסק בודדים השתמשו בו בפועל עד נובמבר 2019. משכך, התרחב הפער בנושא הטמעת טכנולוגיות התשלום המתקדמות יחסית למדינות אחרות. בכוונה לגשר על חלקו בנק ישראל פרסם בנובמבר 2019 מתווה להאצת הטמעת תקן EMV בישראל, ובו חייב את הסולקים להפסיק בהדרגה את סליקת העסקות בטכנולוגיה הישנה עד יישום מלא של התקן בכלל המשק¹⁶⁹. במסגרת זו נקבע לוח זמנים להטמעת התקן במשק. לוח הזמנים נועד ליצור ודאות בקרב כלל השחקנים. עם זאת, בצל הקשיים שחוו בתי עסק רבים במשבר הקורונה, לרבות פגיעה בשרשרת האספקה העולמית, פגיעה שהגבילה את מלאי המסופים, בנק ישראל החליט לאפשר גמישות בניהול מעבר המשק לסליקה בתקן ונתן ארכה לביצוע המעבר של חמישה חודשים מהמועד המקורי (31.7.21)¹⁷⁰.

יישום תקן EMV מטיל עלויות על בתי עסק ומפחית את רצונם לבצע את המעבר הנדרש להתייעלות השוק. את המסופים בישראל מספקים לבתי עסק יצרנים, בין אם במכירה או בהשכרה. להבדיל, בעולם הסולק מספק את המסוף לבתי עסק, ועלותו נכללת בעמלת הסליקה. בדיקה שערך הפיקוח על הבנקים להערכת עלות המעבר העלתה כי המחיר לשכירות חודשית של מסוף תומך בתקן ובביצוע עסקות ללא מגע הוא 100 - 120 ש"ח, ואילו קנייתו הוערכה ב-2,500 ש"ח.

במסגרת תוכנית הסיוע שקבע משרד האוצר במשבר הקורונה הוקצו 80 מיליון ש"ח לצורך הטמעת תקן EMV בעסקים מתוך 140 מיליון ש"ח שהוקצו לביצוע התאמות פיזיות של עסקים ושרדוג המעבר למסחר מקוון ולחיבור עסקים לתשתית תקשורת מתקדמת מבוססת סיבים אופטיים. מתוקף זאת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים סייעה לעסקים קטנים ובינוניים במימון רכישת מסופים התומכים בתקן. תוכנית הסיוע שקבע משרד האוצר תמכה במימון של עד 80%

167 באוקטובר 2019 קידם הפיקוח על הבנקים קמפיין ארצי נרחב ברדיו ובדיגיטל המידע את הציבור על האפשרות לבחור לעצמו קוד סודי אישי, כחלק מההסתגלות לשינוי בשיטת התשלום הדורשת הקשת קוד סודי בעסקות מעל 300 ש"ח.

168 לוחות הזמנים להפעלת המנגנון עודכנו בשל זמינות נמוכה של מסופים התומכים בתקן ומתוך כוונה לסייע לעסקים קטנים בתהליך יישומו.

169 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "הודעה לעיתונות: שלב נוסף בהטמעת תקן EMV במערך התשלומים בישראל" (27.11.19).

170 לפיו יסלקו עסקות בכרטיס חכם רק ב-EMV בכל בתי העסק הפיזיים ויסלקו עסקות שלא בנוכחות כרטיס בכל בתי העסק רק אם בוצעו בטכנולוגיית EMV.



מעלויות ההטמעה של התקן על פי תבחינים שהוגדרו מבעוד מועד¹⁷¹. התוכנית פעלה עד 20.3.21 במטרה לתמוך בהנחיית בנק ישראל להטמיע את התקן עד יולי 2021. במסגרתה ניתן סיוע לעסקים שמחזור הסליקה שלהם נמוך מ-100 מיליון ש"ח, ונכון ל-14.6.20 הם אפשרו ללקוחותיהם לשלם בכרטיס "נוכח" וטרם הטמיעו את החומרה או את התוכנה הנדרשות לסליקה בתקן. על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, במסגרת התוכנית אושרו 12,765 בקשות בהיקף כולל של כ-48.5 מיליון ש"ח, והן סייעו ברכישת התוכנה ובהטמעתה בכ-25,000 מסופים.

עלה כי סכום של כ-48.5 מיליון ש"ח נוצל לטובת קידום הטמעת תקן EMV מתוך סכום של 80 מיליון ש"ח שהוקצה במסגרת תוכנית הסיוע שקבע משרד האוצר במשבר הקורונה לטובת קידום הטמעת התקן בעסקים. יצוין כי סכום זה הוקצה מתוך סכום כולל 140 מיליון ש"ח שהוקצו גם לקידום הטמעת התקן, לביצוע התאמות פיזיות של עסקים, שדרוג המעבר למחסר מקוון וחיבור עסקים לתשתית תקשורת מתקדמת מבוססת סיבים אופטיים.

במהלך הביקורת ובעקבות פניות של בעלי עסקים, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בחנה את הצורך להפעיל תוכנית מענק נוספת להטמעת תקן EMV, ובסיומה הוקצה תקציב נוסף בסכום של 6 מיליון ש"ח מתקציב משרד הכלכלה. התוכנית הנוספת החלה לפעול ב-6.4.22 ועתידה להסתיים ב-30.6.22. על פי נתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים נכון ל-15.5.22 הגישו כ-230 עסקים בקשות לקבלת המענק.

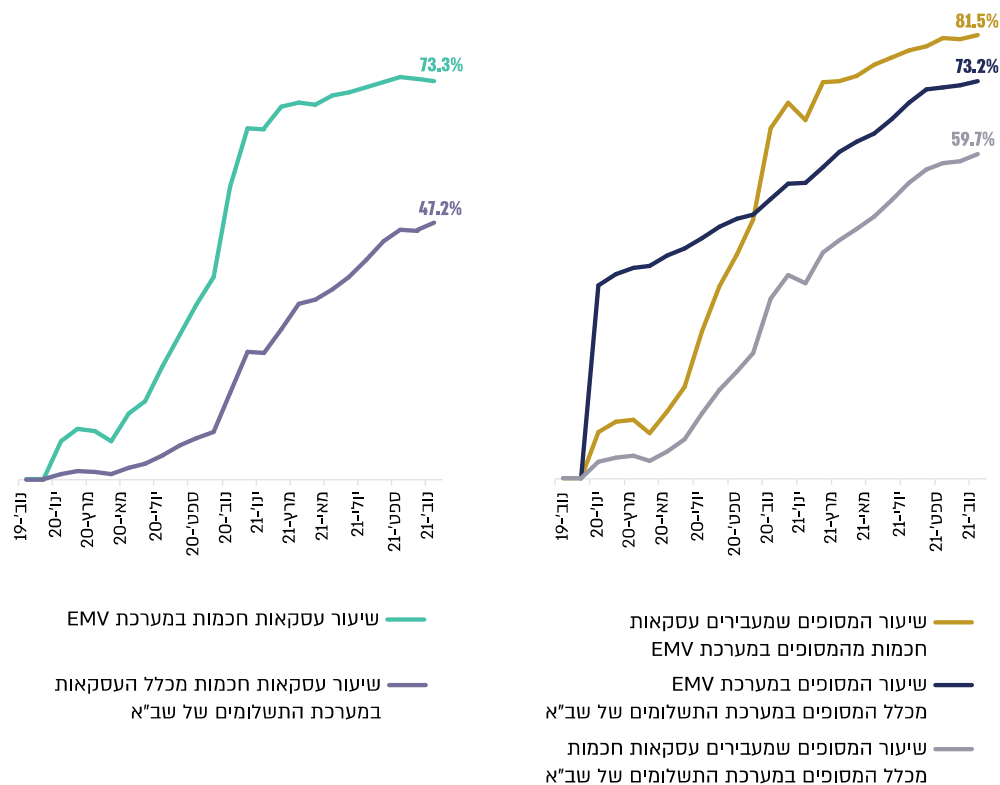
מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים תמשיך לבחון את הצורך ובהתאם תפעל לעידוד המעבר של עסקים נוספים לתקן.

התרשים להלן מציג את שיעור העסקות החכמות מכלל העסקות במערכת EMV ומכלל העסקות בכרטיסי חיוב בישראל מחודש נובמבר 2019 עד חודש נובמבר 2021.

171 נקבע כי ההחזר הכולל למסוף לא יעלה על 2,500 ש"ח כולל מע"מ וכי מספר עמדות המכירה לכל עסק לא יעלה על 20. להלן רשימת התבחינים ליכאיות: <https://www.sba.org.il/hb/landingsSite/Pages/km3.aspx>



תרשים 17: שיעורי עסקות חכמות והטמעת מסופים במערכת EMV ובהשוואה לכלל המסופים במערכת תשלומי שב"א, נובמבר 2019 - נובמבר 2021 (אחוזים)



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

מחלקו השמאלי של התרשים ובהשוואה לתרשים 16 ניכר כי שיעור העסקות החכמות בישראל נמוך מהרמה בעולם (פער של כ-54 נקודות האחוז מהרמה הממוצעת שתועדה בעולם נכון לממוצע הרבעון השני של 2021 - 35%). עוד ניכר מהתרשים כי רק בנובמבר 2019, בעקבות הוראות בנק ישראל, החלה ההטמעה של הטכנולוגיה בישראל, וכי הקצב הואץ מאפריל 2020. כמו כן, עולה מהתרשים כי לא כל העסקות המתבצעות במערכת EMV הן עסקות חכמות (73.3% מהעסקות) וכי 47.2% מכלל העסקות במערכת התשלומים של שב"א¹⁷² הן עסקות חכמות נכון לחודש נובמבר 2021. חלקו הימני של התרשים מלמד כי שיעור המסופים במערכת EMV מכלל המסופים במערכת שב"א גדל באופן עקבי מנובמבר 2019 והסתכם בכ-73.2%, וכי ממרץ 2020 עד נובמבר 2021 חל גידול ניכר הן בשיעור המסופים המעבירים עסקות חכמות במערכת EMV (81.5%) הן בשיעור המסופים המעבירים עסקות חכמות בכלל מערכת שב"א.



(59.7%). גידול מואץ בשיעורים אלה מבטא את הזינוק בהטמעת התוכנה הדרושה לביצוע עסקות חכמות במסופי התשלום.

הטמעת הטכנולוגיה EMV במדינת ישראל נמוכה יחסית למקובל בעולם (פער של כ-54 נקודות האחוז מההרמה 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 שב"א הן עסקות חכמות.

מבנק ישראל נמסר לצוות הביקורת כי כיוון שבישראל שיעור השימושים לרעה בכרטיסי חיוב נוכחים נמוך יחסית למדינות אחרות, השוק היה פחות נכון לאמץ את התקן. עוד נמסר כי כדי לצמצם את הפער שנוצר בהטמעת טכנולוגיות תשלום מתקדמות, הוחלט לתמרץ את השחקנים בשוק להטמיע את התקן באמצעות הטלת חובות על סולקים ומנפיקים, בדומה לתהליך שהתרחש במדינות אחרות.

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.

פעילות ארנקים דיגיטליים ויישומי תשלום

התפתחות המסחר המקוון יצרה צורך לפתח יכולות חדשות להעברת כספים ולביצוע תשלומים בדרך מהירה, מאובטחת ונגישה יותר. פיתוח מרכזי בתחום הוא ארנקים דיגיטליים, כלי המרכז מגוון שירותי תשלום מקוון. ארנקים דיגיטליים שומרים ומתווכים מידע פיננסי בין שני צדדים לעסקה. המידע מוצפן, ואין צורך לחלוק אותו עם גורם לא ידוע או כזה שיש ספק בנוגע לאמינותו. התפתחות הארנקים הדיגיטליים נועדה לפתור את בעיית האמון, בעיה הנחשבת חסם מרכזי להתרחבות הרכישה המקוונת¹⁷³.

יש מגוון סוגים של ארנקים דיגיטליים, והם תומכים בביצוע פעילויות שונות, כגון: (א) עסקות מסחר אלקטרוני, לרבות תשלומים בגין קנייה באינטרנט, העברת כספים לאדם אחר ותשלום חשבונות; (ב) החזקת כספים בחשבון וירטואלי שמפקדים בו כספים במגוון דרכים ומבוצעים באמצעותו תשלומים והעברות כספים באופן מקוון; (ג) אחסון מידע על אמצעי תשלום שונים, על מחזיק הארנק ועל סיסמאות לאתרי קנייה באינטרנט; (ד) מעקב אחר רכישות מקוונות. הבחנה נוספת בין סוגי הארנקים היא בין ארנק סגור לפתוח. הארנק הסגור תומך בתשלום באמצעות כרטיס האשראי שהנפיק יוצר הארנק בלבד, ולעיתים נדרש הלקוח לפתוח חשבון בבנק שבבעלות מנפיק הארנק. ארנק פתוח מאפשר להזין לתוכו כל כרטיס אשראי, ללא קשר לזהות המנפיק או לזהות הבנק שחשבון הלקוח מתנהל בו.

173 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **ארנקים ואמצעי תשלום דיגיטליים: הזדמנויות ואתגרים** (20.10.21).

כל עסקה בארנק דיגיטלי מתבססת על שלושה מרכיבים: מכשיר המשתמש, היישומון המותקן בו ומערכת התשלומים. פעילותו של הארנק מבוססת על כמה יישומים טכנולוגיים, בהם התקן תקשורת טווח אפס¹⁷⁴, קוד QR¹⁷⁵ וטכנולוגיות של זיהוי ביומטריות. יישומון ייעודי לתשלום על מוצרים ושירותים שכיח בקרב נותני שירותים פיננסיים, בנקים וסולקים. במשך השנים השיקו חברות העוסקות במגוון תחומים, ובכלל זה בתחום הטכנולוגיה והקמעונאות, יישומונים דומים. כדי לגייס משתמשים, החברות מציעות לציבור להצטרף למועדון לקוחות שבמסגרתו ניתנים מבצעים והטבות.

נהוג להבחין בין ארנקים דיגיטליים ליישומוני תשלום. יישומוני התשלום מאפשרים רק חלק מהפעילות שמציעים ארנקים דיגיטליים ומשמשים בעיקר להעברות כספים מסוג P2P. ארנקים דיגיטליים נועדו לתמוך במגוון סוגי העברות כספים, לרבות P2B¹⁷⁶ ו-P2G¹⁷⁷, ולהציע מגוון שירותים פיננסיים נלווים, במיוחד אשראי למימון רכישות. הבחנה מהותית נוספת ביניהם מתייחסת לסוג הרגולציה שלה הם כפופים. בעוד שיישומים מסוימים המשמשים רק פתרון טכנולוגי להעברת פרטי אמצעי התשלום לא נדרשים לרישוי, יישומים אחרים, המשמשים להעברת הכסף ומספקים שירותי תשלום או שירותים פיננסיים אחרים, נדרשים לעמוד בתנאי רישוי מיוחדים לפעילותם¹⁷⁸.

ארנקים דיגיטליים ויישומוני תשלומים משמשים חלופה לאמצעי תשלום מבוססי נייר, במיוחד בסכומים נמוכים, ויכולים לשפר את הנוחות בביצוע תשלומים קמעונאיים. השימוש ביישומים אלה נמצאים במגמת צמיחה משמעותית בשנים האחרונות. לפי נתוני חברת ש"ב¹⁷⁹, ערך העסקות המתבצעות בארנקים דיגיטליים וביישומוני התשלום גדל מכ-2.4 מיליארד ש"ח ברבעון הראשון של 2020 לכ-5.4 מיליארד ש"ח ברבעון השלישי של 2021.

יישומוני תשלום בנקאיים ושירותי תשלום מסוג P2P

תחום יישומוני התשלום התפתח בשנים האחרונות בהובלה של חברות טכנולוגיה גדולות. בישראל התחום החל להתפתח ב-2017, לאחר שבנקים גדולים השיקו יישומוני תשלום (להלן - יישומוני תשלום בנקאיים) כשירות P2P המתבסס על כרטיסי חיוב. במשך השנים החלו הבנקים להציע גם שירותי תשלום מסוג P2B ביישומונים, בכפוף לאישור בנק ישראל. בד בבד נכנסו לתחום גופים נוספים, מקומיים וגלובליים. אלו פעלו להרחבת השירות המוצע ביישומונים ולקידום ההטמעה של ארנקים דיגיטליים.

הפעילות של יישומוני תשלום בנקאיים התאפיינה ממועד השקתם בצמיחה גבוהה של מאות אחוזים בשנה במספר הפעולות ובנפח הפעילות, והיא השתיה עלויות סליקה על הבנקים שהפעילו אותם. על פי נתוני רשות התחרות, בשנת 2020 מספר פעולות התשלום מסוג P2P ביישומונים אלה עלה על 50 מיליון, וההיקף הכספי היה 10 מיליארד ש"ח. ככלל, בביצוע עסקה

174 NFC - Near Field Communication. משמש להעברת מידע באמצעות שבב מתאים להתקשרות עם התקנים אחרים באופן מאובטח על בסיס קרבה וללא מגע ותומך בפעילות הארנקים בדיגיטליים במכשירים ניידים חכמים בעסקות הדורשות נוכחות פיזית.

175 מופיע לרוב על מוצר או פיסת נייר ונועד לאפשר חיבור למערכת התשלומים.

176 Business to Business. תשלומים בין בתי עסק.

177 Person to Government. תשלומים עבור שירותי ממשל.

178 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **ארנקים ואמצעי תשלום דיגיטליים: הזדמנויות ואתגרים** (20.10.21).



באמצעות יישומי תשלום בנקאיים בישראל, הבנק המפעיל את היישומון (להלן - המפעיל) מחייב את כרטיס האשראי של המשלם, ובמקביל מבצע העברה בנקאית מחשבונו לחשבון מקבל התשלום, וזאת טרם מפעיל היישומון קיבל את התשלום. מנגנון זה מטיל סיכון על מפעיל היישומון ומשית עליו עלויות סליקה שגובהן תלוי בהיקף הפעילות המתבצעת ביישומון.

מתן שירותי תשלום ביישומי תשלום בנקאיים בישראל ללא תשלום הוא פעילות הפסדית, נכון למועד כתיבת הדוח, שמטרתה העיקרית היא גיוס לקוחות וצבירת מידע בעל ערך כלכלי. שימוש במידע עשוי להקנות יתרון בהצעת שירותים משלימים, לרבות העמדת אשראי, ולהפיק רווח בין היתר באמצעות הוספת אפשרויות תשלום נוספות והרחבת הפעילות לארנק דיגיטלי.

השימוש ביישומי תשלום בנקאיים במודל שהתהווה בישראל יקר ואינו שכיח בעולם. בישראל המודל מבוסס על שימוש בכרטיסי חיוב כאשר הסיכון ועמלת הסליקה מוטלים על מפעיל היישומון. מנגד, בעולם רוב יישומי התשלום הבנקאיים מתבססים על העברות בנקאיות מחשבון לחשבון, ונעשה שימוש רב במערכות לביצוע תשלומים מהירים שאינן כרוכות בעלויות גבוהות למפעיל היישומון והן מפחיתות חסם כניסה משמעותי להגברת התחרות מצד גופים חוץ-בנקאיים. כאמור, מערכת תשלומים מיידים הושקה לאחרונה בישראל, ומידת השימוש בה עומדת על 3.62% מכלל הפעילות במערכת "יכויים, חיובים והעברות תשלומים" ונמוך ביחס לפוטנציאל השימוש בה על אף היתרונות הגלומים בה (ראו בהרחבה בפרק על מערכת תשלומים מיידים). זאת ועוד, בהחלטת פטור מהסדר כובל שנתן הממונה על התחרות למס"ב ביוני 2020 בתוקף עד 30.6.22, נאסר על בנקים להשתמש במערכת התשלומים המיידים לצורך יישומי התשלומים שלהם עד שיאפשרו לגופים חוץ-בנקאיים להעביר עסקות באמצעותה¹⁷⁹.

ביולי 2021 פרסמה רשות התחרות מחקר שוק¹⁸⁰ בנושא יישומי תשלום בתחום P2P. המחקר נועד לסייע בלמידת מאפייני התחום והתנהלות הצרכים כדי להבין אילו צעדים יש לנקוט כדי להבטיח פיתוח של שוק תחרותי לטובת הצרכנים. על פי נתוני המחקר, עוד בשנת 2018 הצליח יישומון תשלום בנקאי אחד לבסס מעמד מוביל בשוק תשלומי ה-P2P, ומעמד זה התחזק עם הזמן. ממצאי המחקר הצביעו על כך שלשוק יישומי P2P פוטנציאל צמיחה משמעותי, אך הוא מתאפיין באפקט רשת¹⁸¹ - מספר ההעברות הממוצע של כל לקוח ומספר שותפיו לעסקה גדלים עם התרחבות הרשת. כמו כן, הדבר מעודד כיוון של מנצח יחיד, כיוון המקשה על חברות חדשות לחדור ולהציב איום תחרותי. במחקר הוצע לבחון את האפשרות לחייב התממשקות בין היישומנים כדי שכל צרכן יוכל להעביר תשלום באמצעות כל יישום שיבחר. לחלופין הוצע, לצורך יצירת קישוריות, לבחון הקמת מאגר שיבצע שיוך בין מספר הטלפון הנייד של לקוח ובין חשבון הבנק שלו או אמצעי התשלום שברשותו.

בעולם יש מגוון תשתיות לממשקים בין יישומי תשלום, בהן המתבססות על מאגר מרכזי, על חיבור בין מאגרים קיימים או על סוג של שירות קישור או ממשק. הלקוחות מזוהים בכל תשתית בערך חד-חד-ערכי המבטיח שהתשלום יעבור למוטב. הקמת מאגר עשויה לשמש לצרכים נוספים ולתמוך בפיתוחים חדשניים בתחומים אחרים, מחוץ לתחום הפיננסי. מאגרים מסוג זה

179 רשות התחרות, "הודעה לעיתונות: רשות התחרות מחייבת את מס"ב והבנקים לפתוח את הגישה למס"ב לגופים חוץ-בנקאיים" (18.6.20).

180 רשות התחרות, **מחקר שוק: יישומי העברות P2P** (יולי 2021).

181 מתאר מצב שעל צריכת מוצר משפיעות השפעות חיצוניות - עלייה במספר המשתמשים בו מגבירה את התועלת מהשימוש בו.

הוקמו בכמה מדינות בעולם, בהן שוודיה, בריטניה ואוסטרליה. שימוש במאגר נועד להבטיח העברת כספים למוטב, בין היתר על סמך מספר הטלפון הנייד שלו, ומבלי שנעשה שימוש באותו יישומון תשלום, אך האפקטיביות בפתרון זה תלויה בהיקף הרשומים למאגר. יצוין כי ביצוע של העברות P2P במתכונת הקיימת היום בישראל, באמצעות יישומוני תשלום בנקאיים, אינו דורש חובת רישום, ולכן עלול לצמצם את רצון הציבור להשתמש במאגר, ובפרט כיוון שעולים חששות בדבר סיכוני אבטחת מידע הכרוכים בשימוש בו. ואולם, להקמת מאגר כמה יתרונות יחסית לממשק טכנולוגי בין יישומוני תשלום, ובעיקר הפשטות שבהתממשקות אליו, עלות הקמתו והפוטנציאל לחדשנות הקיים בו.

בינואר 2022 פרסם בנק ישראל את עמדתו בנושא הקמת מאגר לממשק בין חשבונות תשלום¹⁸². לתפיסתו, יש בהקמת תשתית בתצורת מאגר כדי לפתח את השוק ולהגביר את התחרות. בנק ישראל הדגיש בעמדתו כי מאגר כאמור יתרום להתפתחות השוק ככלל ולתחרות בו בפרט, יפשט את יכולתם של שחקנים קיימים להציע שירותים נוספים ללקוחותיהם ולשחקנים חדשים להשתלב בשוק, וכן להציע חוויות לקוח חדשניות ומתקדמות תוך התממשקות קלה למשתמשים פוטנציאליים רבים. נוסף על כך, הבנק ציין כי ראוי שהשיקולים המנחים להקמת תשתית כאמור יכללו את היכולת להקימה בקלות ובמהירות, אגב הבטחת גבולות האחריות, שמירת המידע ופרטיות לקוחות הקצה. זאת ועוד, הבנק ציין כי לצורך בחינת הסוגיות השונות העולות מהקמת התשתית הוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות משרד האוצר, רשות נ"ע, רשות שוק ההון, רשות התחרות ובנק ישראל. הצוות בוחן את הסוגיות השונות העולות מהקמת התשתית.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שחדשנות מעודדת תחרות, עלול להתקיים מתח ביניהן, והדבר עלול לפגוע באספקת שירותי P2P לציבור לאורך זמן. הפיתוח של יישומוני תשלום בנקאיים בישראל התבסס ברובו על אפשרות לגייס לקוחות ולהרחיב את השירות המוצע בהם לארנקים דיגיטליים אגב צבירת מידע בעל ערך, שרובו מתקבל מביצוע עסקאות מסוג P2B. כניסת שחקנים נוספים לתחום הארנקים הדיגיטליים, במיוחד שחקנים גדולים ובין-לאומיים, שעשויים להביא איתם מוצרים חדשניים והצעות ערך משתלמות לציבור, פוגעת בתמריץ של הבנקים המפעילים את יישומוני התשלום הבנקאיים להמשיך לספק שירותי P2P במתכונת הנוכחית, ללא תשלום, כיוון שזוהי פעילות הפסדית, ואף עלולה להוביל להפסקתם בכלל, בהיעדר חלופה קיימת. ואכן, אחד הבנקים הודיע בפברואר 2022 שבאפריל 2022 הוא יפסיק לספק שירותי P2P באמצעות יישומון התשלומים שפיתח.

פעילות של יישומוני תשלום בנקאיים התאפיינה ממועד השקתם בצמיחה גבוהה של מאות אחוזים בשנה. מתכונת פעילותם שונה בישראל מהמקובל בעולם, בין היתר בכך שבישראל היא מבוססת על פעילות כרטיסי האשראי והפסדית, לפיכך אין שחקנים רבים בשוק זה. בעולם רוב יישומוני התשלום הבנקאיים מתבססים על העברות בנקאיות מחשבון לחשבון, ונעשה שימוש רב במערכות לביצוע תשלומים מהירים שאינן כרוכות בעלויות גבוהות למפעיל היישומון והן מפחיתות חסם כניסה משמעותי להגברת התחרות מצד גופים חוץ-בנקאיים. הקמת צוות שיבחן תשתית לממשק בין חשבונות, נועדה להגביר את התחרות.

182 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, עמדת בנק ישראל לנוכח ההתפתחויות בתחום התשלומים ופעילות ארנקים דיגיטליים - עדכון לאחר סיום עבודת הוועדה הפנימית לתשלומים בנייד (11.1.22).



מומלץ כי במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי העוסק בסוגיות השונות העולות מהקמת תשתית המאגר לממשק בין חשבונות, תיבחן היכולת להמשיך לספק לציבור שירותי P2P ולהבטיח תחרות בשוק זה, לרבות באמצעות שימוש במערכת תשלומים מיידיים, כמקובל בעולם.

בתשובת רשות התחרות מיום 13.6.22 (להלן - תשובת רשות התחרות) נמסר כי ההמלצה מקובלת. עוד ציינה הרשות כי היא מסכימה שחשוב להבטיח שכל פתרון שיאומץ יהיה ניטרלי מבחינה טכנולוגית ויתמוך במגוון אמצעי תשלום ומודלים עסקיים.

שימוש במידע

סוגיה מהותית הנוגעת להתפתחות שוק התשלומים, ובכלל זה לשימוש בארנקים דיגיטליים וביישומי תשלום, היא צבירת מידע והעברתו על ידי גופים בשרשרת הוראת התשלום על פעילותו הפיננסית של הלקוח והשימוש הנעשה במידע. הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים פרסמה ב-2021 מסמך בסוגיית הפרטיות העולה מהשימוש באמצעי תשלום מתקדמים, ולפיו ארנקים דיגיטליים ויישומי תשלום מכילים מידע אישי, והעברתו עלולה לפגוע בפרטיות¹⁸³.

בפברואר 2021 הגיע בנק ישראל להסכמה עם הגופים הרלוונטיים בנוגע לשימוש במידע שנאסף בארנק דיגיטלי לצורך מתן שירותים פיננסיים או מכירה של מוצרים פיננסיים אחרים ללקוחות המחזיקים בכרטיס חיוב שמנפיקו אינו בעלי הארנק¹⁸⁴. ההסכמה נקבעה עד סוף שנת 2021 כדי לאפשר לבנק ישראל להמשיך לבחון את הנושא¹⁸⁵. בחודש יוני 2021 פרסמה ועדה פנימית שהקים הנגיד קול קורא לקבלת מידע מהציבור בעניין השימוש במידע מהארנקים הדיגיטליים.

בינואר 2022 פרסם בנק ישראל עמדה עדכנית בעניין המידע שנוצר ונאסף בגופים הפיננסיים השונים על הלקוח. במסגרת זו הודגש כי המידע שייך ללקוח, כפי שבא לידי ביטוי גם בחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021, והתפיסה הרחבה של דיני הגנת הפרטיות, ולכן יש בידיו הזכות להחליט אילו גורמים ייחשפו למידע ואילו שימושים ייעשו בו. רשות התחרות כתבה בתשובתה כי גם לעמדתה צריכה לעמוד הנחת יסוד כי המידע שייך ללקוח, ונדרש לאפשר לו את זכות הבחירה לשתף מידע עם גורמים שיוכלו להשתמש בו לצורך הצעות ערך עבורו.

הבנק הבחין בעמדתו בין מידע שנאסף ביישומון התשלום הבנקאי - מידע על תשלומים לרכישת מוצרים ושירותים בבתי עסק, שערכו התחרותי גבוה, ובין מידע על העברות כספיות בין אנשים פרטיים. לעמדת הבנק, כיוון שהיקף הפעילות בתשלומים בבתי עסק באמצעות יישומי תשלום בנקאיים נמוך בהשוואה לאמצעי תשלום אחרים, אין הדבר מחייב התערבות לעת זו, ומשכך,

183 משרד המשפטים, הרשות להגנת הפרטיות, **פרטיות באמצעי תשלום מתקדמים להעברת כספים ותשלום בבתי עסק** (22.4.21).

184 לפיכך, בנק המציע ארנק דיגיטלי ומנפיק כרטיס אשראי אינו מוגבל בשימוש במידע המגיע אליו מהשימוש שעשה הלקוח באותו כרטיס אשראי (לאחר שקיבל את הסכמת הלקוח), אלא רק מכרטיסי האשראי של מנפיקים אחרים הנמצאים בארנק.

185 בנק ישראל, דוברות והסברה כלכלית, "עמדת בנק ישראל לנוכח ההתפתחויות בתחום התשלומים ופעילות ארנקים דיגיטליים" (14.2.21).

הוסרה המגבלה הקיימת. במסגרת זו דיווח הבנק שבכוונתו להוציא הוראת ניהול בנקאי תקין שלפיה כלל המידע הקיים ביישומונים הבנקאיים יהיה חלק מסלי המידע של הבנקאות הפתוחה כאמור, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בחקיקה שבנושא, כדי לצמצם את הדומיננטיות של השחקנים הקיימים בשוק.

עוד ציין הבנק כי שימוש במידע שהתקבל אצל גופים המציעים ארנק דיגיטלי אגב טוקניזציה¹⁸⁶ של כרטיסי אשראי שהנפיקו גופים פיננסיים אחרים יוכפף, מעבר להסכמת הלקוח, גם להסכם שייחתם בין גופים אלו ובין מנפיק הכרטיס. ואולם, הבנק ציין כי אין בכוונתו להתערב בשוק זה לעת זו בשל היקף הפעילות השולי של הבנקים המפעילים ארנקים מסוג זה.

סוגיית השימוש במידע מורכבת ונידונה במדינות רבות ובהקשר של מגזרי פעילות שונים. כניסה של מגוון גופים ממגוון מגזרי פעילות לתחום הארנקים הדיגיטליים מגבירה את הצורך לבחון באופן מעמיק את האפשרות להשתמש במידע כדי לשמור על פרטיות הציבור. לעמדת בנק ישראל ראוי לקיים בחינה של כלל המגזרים במשק בהקשר של סוגיות הנוגעות לאיסוף מידע על לקוחות ולשימוש הנעשה בו בידי גופים שונים, ובכלל זה את הצורך לתקן את חוק הגנת הפרטיות, לחדד שאלות בנוגע להסכמה כללית או מפורשת ולהתנות מתן שירותים בדרישה לאישור לאיסוף מידע. יצוין כי באוקטובר 2021 הוקמה ועדה להתאמת המשפט לאתגרי החדשנות והאצת הטכנולוגיה (ועדת דויד), שציינה כי בכוונתה לעסוק בין היתר בנושא כלכלת המסחר במידע (בדגש על מידע אישי).

כאמור, לפי נתוני חברת שב"א, ערך העסקות המתבצעות בארנקים דיגיטליים וביישומוני 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 בכל הגופים המפעילים ארנקים דיגיטליים, ובפרט באלה שעוסקים בתחום הקמעונאות.

מומלץ שהאסדרה תצעד בצד ההתקדמות הטכנולוגית. משכך נדרשת בחינה רחבה של סוגיית איסוף המידע מארנקים דיגיטליים שגופים ממגזרים שונים מפעילים, וזאת כדי להבטיח שלא תיפגע פרטיות הציבור. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ובהם ועדת דויד, יפעל לבחינת סוגיות אלו.

זאת ועוד, בשנים האחרונות החלו להשתלב בענף הבנקאות בעולם חברות טכנולוגיה בין-לאומיות גדולות שעיקר פעילותן אינו במגזר הפיננסי, והן מציעות מגוון מוצרים ושירותי בנקאות דיגיטלית¹⁸⁷, ובכלל זה ארנקים דיגיטליים מסוגים שונים. חברות אלה עתירות משאבים, והדבר מסייע להן להיכנס לשווקים חדשים או משיקים לתחום פעילותן, והן ידועות במיומנותיהן הגבוהות בפיתוח ממשקי משתמש, בצבירת קהל לקוחות רחב ובחשיפה למשתמשים רבים. חברות אלה מחזיקות בחלק ניכר מהמידע של המשתמשים, וארנקים דיגיטליים מזמנים להן לשמש גורם בתהליך השלמת עסקות ולצבור מידע נוסף על לקוחותיהן. לכניסתן לישראל יתרונות בהצעת ערך ללקוח ובהגברת התחרות בשוק הריכוזי, שרובו נשלט בידי תאגידים בנקאיים. ואולם, מעורבות של חברות גדולות, שיש להן כוח שוק מהותי, משפיעה על התחרות

186 החלפת מידע רגיש, במיוחד מספר כרטיסי אשראי, בערך חסר משמעות הנקרא טוקן תחת תקן האבטחה הנדרש. תהליך זה מסייע לצמצם את מספר הכרטיסים שנתוניםם נשמרים ישירות ברשת האינטרנט.

187 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2019** (13.5.20), עמוד 131.



במשק בטווח הארוך. חברות טכנולוגיה גדולות המתקשרות עם תאגידים בנקאיים מקומיים בעלות כוח שוק עלולות להכתיב את תנאי השימוש במידע ולפגוע בפרטיות. נוסף על כך, צבירת כוח שוק בתחום הארנקים הדיגיטליים בזכות קהל לקוחות גדול ובלעדי עלול לפגוע בגורמים שונים, בהם מנפיקים, בתי עסק ובעלי מסופים.

הביקורת העלתה כי השפעת הכניסה של חברות גדולות למשק בהצעת שירותי ארנקים דיגיטליים לא נבחנה במפורש על ידי הפיקוח על הבנקים אלא אגב קבלת החלטות בנוגע למגבלות שיש להטיל על הבנקים בשוק, ובכלל זה היכולת להשתמש במידע והפעילות המותרת במסגרת הבנקאות הפתוחה.

מומלץ כי רשות התחרות ובנק ישראל ימשיכו לעקוב אחר התפתחות תחום הארנקים הדיגיטליים ויגבשו מדיניות בתחום, בשים לב בין היתר לכניסת הגורמים הגלובליים, וימצאו פתרונות להגברת התחרות ולמניעת השתלטות על השוק בידי קבוצה מצומצמת של שחקנים.

רשות התחרות כתבה בתשובתה כי ההמלצה מקובלת עליה.

שער שני: שינויים במצב הצרכנים בעקבות המעבר לבנקאות דיגיטלית

בשנים האחרונות המערכת הפיננסית בעולם ובישראל משתנה ומשתכללת. שינויים בחקיקה ובתקינה ויישום המלצות של ועדות שונות נועדו לאפשר כניסה של שחקנים חדשים ולעודד תחרות אגב הטמעה של טכנולוגיות חדשות. התפתחויות אלה מחייבות את המערכת הבנקאית לבצע התאמות לסביבה הפיננסית המשתנה כדי להתמודד עם התחרות הגוברת בשווקים הפיננסיים.

התייעלות המערכת הבנקאית תורמת ליכולתה להתמודד עם הסביבה המשתנה. בשנים האחרונות הקצו התאגידים הבנקאיים משאבים גדולים להשקעה בטכנולוגיות חדשניות, התומכות בשיפור חוויית הלקוח ובשירות הניתן לו. התייעלות דיגיטלית משפרת את הנגישות למידע פיננסי, את זמינותו ואת היכולת לבצע פעולות בנוחות, וכן מאפשרת לצרוך שירותים ומוצרים בנקאיים במגוון ממשקים, בהתאם להעדפת הלקוח, ואף להזיל את עלותם.

היקף השימוש בערוצים דיגיטליים והנגישות למידע פיננסי

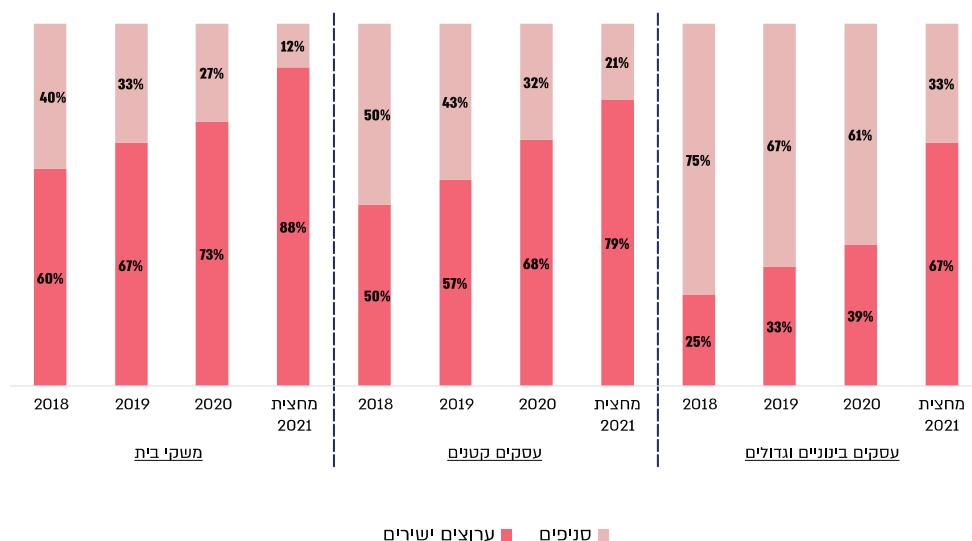
בשנים האחרונות חל שינוי בטעמי הציבור בצריכת שירותים בנקאיים. השינוי התבטא במעבר משמעותי לשימוש בערוצים ישירים¹⁸⁸ ובצמצום ההגעה לסניפים. הגידול העקבי בצריכת שירותי

188 אתרי אינטרנט, יישומונים, עמדות אוטומטיות לשירות עצמי (כספומטים) ומוקדי שירות טלפוני (לא כולל מענה טלפוני של פקיד בסניף).



בנקאות בערוצים ישירים בישראל תואם למגמה בעולם¹⁸⁹. מסקירות הפיקוח על הבנקים בנושא צריכת שירותי בנקאות בערוצים ישירים במשקי בית ובעסקים עולה כי עיקר השינוי נבע משיפור השירותים הדיגיטליים שהתאגידים הבנקאיים מציעים, מהרחבתם ומהססת פעילות הלקוחות לערוצים אלה אגב ביצוע תהליכי התייעלות במערכת הבנקאית. התרשים להלן מציג את שיעור הפעולות שבוצעו בערוצים ישירים מסך הפעולות בהשוואה לפעולות בסניפים במגזר העסקי ובמשקי הבית מ-2018 עד אמצע 2021.

תרשים 18: שיעור ביצוע פעולות בערוצים ישירים מסך הפעולות בהשוואה לפעולות בסניפים, במשקי בית ובעסקים, 2018 - מחצית 2021*



■ ערוצים ישירים ■ סניפים

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

* בשנת 2021 חל שינוי בשיטת הדיווח.

מהתרשים ניכרת מגמת עלייה בשיעור הפעולות בערוצים ישירים מסך הפעולות שמבצעים המגזר העסקי ומשקי הבית. שיעור הפעולות שמשקי הבית מבצעים בערוצים ישירים במחצית 2021 נאמד ב-88% וגבוה מזה שנאמד במגזר העסקי - בעסקים קטנים - 79% ובקרוב עסקים בינוניים וגדולים - 67%. מסקירות הפיקוח עולה כי מרבית הערוצים הישירים משמשים לביצוע העברות ותשלומים, להזמנת פנקסי צ'קים והפקדתם, לקניית ני"ע ומכירתם, להפקדה ומשיכה מפקדון ולקבלת אשראי לבעלי חשבון.

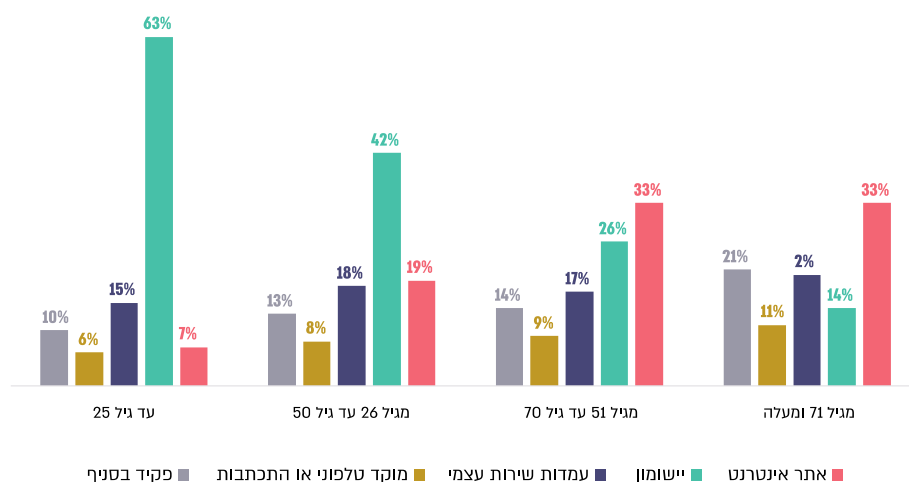
שימוש בערוצים ישירים תורם להנגשת המידע הבנקאי ומאפשר לציבור לבצע פעולות במגוון ממשקים בהתאם להעדפותיו. חיבור זמין ונוח למידע מגדיל את הנגישות ואת צריכת המידע, ולכן הוא עשוי לתמוך ביכולת לנהל ביעילות את החשבון ואת הצעדים הכלכליים המתוכננים. הרחבת השירותים הדיגיטליים מתבטאת במגוון אמצעי התקשורת עם התאגידים הבנקאיים,

189 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **מערכת הבנקאות בישראל - סקירה שנתית 2019** (13.5.20), "תיבה ב'-1: בנקים דיגיטליים - סקירה בינלאומית".



והיא מאפשרת לצורך מידע ולבצע פעולות בערוצים שונים, בהתאם להעדפות הלקוחות. התרשים להלן מציג את התפלגות הפעולות של משקי הבית בערוצים הישירים לפי גילים במחצית הראשונה של שנת 2021.

תרשים 19: שיעור פעולות משקי בית בערוצים שונים לפי גילים, מחצית ראשונה 2021*



על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ייתכן שהסכומים אינם מסתכמים ל-100% בעקבות עיגול שיעור הפעולות בכל קבוצת גיל.

אפשר לראות בתרשים כי השימוש ביישומונים לביצוע פעולות שכח בקרב לקוחות עד גיל 70 ומוביל בקרב לקוחות שגילם עד 50 (בקבוצת הגיל עד 25 שיעור השימוש ביישומונים נאמד ב-63% ובקבוצת גיל 26 עד 50 נאמד ב-42%). עבור אוכלוסיות מבוגרות יותר, אתר האינטרנט משמש ערוץ עיקרי לביצוע פעולות, ובפרט בקרב בני 70 ומעלה (33% מקבוצת הגילים 51 עד 70 ומעלה). אוכלוסייה זו מרבה להשתמש בערוץ זה בהשוואה ליתר הערוצים. עוד אפשר לראות בתרשים כי הצורך בפקיד סניף עולה עם הגיל. ואולם, בהשוואה לסקירות קודמות שפרסם הפיקוח נראה כי האוכלוסייה המבוגרת מאמצת בהדרגה את השימוש בערוצים ישירים. נוסף על כך, אין הבדלים מהותיים בין קבוצות הגיל בשימוש בעמדות השירות העצמי ובשימוש במוקד הטלפוני או בהתכתבות.

התייעלות המערכת הבנקאית והתאמתה לסביבה העסקית והטכנולוגית תמכו באספקת שירותי בנקאות לציבור בזמן מגפת הקורונה. במהלך המגפה חל איסור על התקהלות והיה מחסור בכוח אדם, ולפיכך צומצמו השירותים הניתנים בסניפים. מסקירת הפיקוח על הבנקים עולה כי אלפי לקוחות התחברו בפעם הראשונה לערוצים הישירים וחל גידול מהותי בשימוש בהם בחודשים מרץ ואפריל 2020. זאת ועוד, בתקופת המשבר הפיקוח פרסם הקלות שנועדו להרחיב את השימוש באמצעים דיגיטליים, לרבות עדכון הגיל המינימלי להגדרה "אזרח ותיק", הגדרה הנותנת קדימות בתור במענה הטלפוני, וכן הגברת המודעות בקרב לקוחות לאפשרויות העומדות לפניהם לבצע פעולות מרחוק.

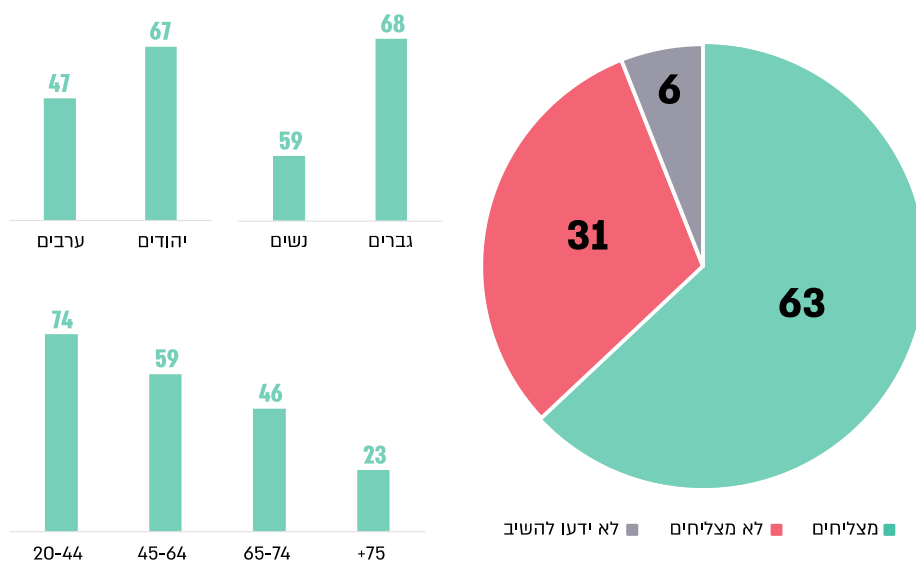


עלה כי הרחבת השירותים הדיגיטליים תורמת להנגשת מידע בנקאי, מאפשרת לציבור לבצע פעולות במגוון ממשקים בהתאם להעדפתו ותומכת במעבר לבנקאות דיגיטלית. עוד נמצא כי פיתוח ערוצים ישירים להתקשרות עם המערכת הבנקאית והרחבת השימוש בהם סייעו במתן שירותים לציבור במהלך מגפת הקורונה.

חינוך פיננסי ודיגיטלי

הרחבת השירותים הפיננסיים המתבססים על פלטפורמות דיגיטליות הפכו את האינטרנט לכלי מרכזי לביצוע פעולות פיננסיות. קצב המעבר לשימוש בדיגיטציה לצריכת שירותי בנקאות ולביצוע תשלומים גבר בשנת 2020, עם התפרצות מגפת הקורונה. התרשים להלן מציג את ממצאי הסקר החברתי של הלמ"ס לשנת 2020 בנושא שיעורי הצלחה בביצוע פעולות בנקאיות באינטרנט בקרב בני 20 ומעלה¹⁹⁰.

תרשים 20: שיעורי הצלחה בביצוע פעולות בנקאיות באינטרנט בקרב בני 20 ומעלה בחלוקה למגדר, מגזר וגיל, 2020 (אחוזים)*



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הצלחה לבצע פעולות בנקאיות באמצעות האינטרנט או מכשירים אוטומטיים שהבנקים מציעים ללא עזרת פקיד.

190 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא מסחר ובנקאות ברשת" (27.7.21).



נמצא כי שליש מהישראלים בני ה-20 ומעלה בקירוב אינם מצליחים לבצע פעולות בנקאיות בערוצים ישירים ללא עזרת פקיד. 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).

התרחבות הדיגיטציה בענף הבנקאות מחדדת את הצורך בשילוב של מיומנויות פיננסיות ודיגיטליות. אוריינות פיננסית היא היכולת לקרוא, לנתח, להבין ולדון בהיבטים כלכליים-פיננסיים המשפיעים על הרווחה הכלכלית של הפרט. מיומנויות פיננסיות כוללות בין היתר יכולות להעריך אפשרויות כלכליות, להשתמש בכסף בצורה נכונה, לתכנן את העתיד ולבצע פעולות תואמות בהווה אגב היכולת להגיב בצורה מושכלת לשינויים כלכליים. אוריינות דיגיטלית מוגדרת כמכלול היכולות, המיומנויות והידע הנדרשים להתנהלות בסביבה הדיגיטלית באופן אחראי, יעיל והולם אגב הסתגלות במהירות לשינויים ולהתפתחויות וצמצום סיכונים לפגיעות בסביבה המקוונת¹⁹¹. אוריינות דיגיטלית משתרעת על פני רצף - ממיומנויות דיגיטליות בסיסיות, כגון שליטה בדפדפן האינטרנט, הורדה, שמירה והעלאת סוגי מידע באינטרנט עד מיומנויות, ידע ויכולות בתכנות, שימוש בכלים מתקדמים וביצוע ניתוח מידע מורכב.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח 71ב' משנת 2021 את נחיצות האוריינות הדיגיטלית, השקולה בעידן הנוכחי לאוריינות קריאה ולאוריינות כמותית. פערי אוריינות דיגיטלית מתבטאים בעיקר באוכלוסיות הערבית והחרדית, שבהן רמת השימוש בכלים דיגיטליים והאוריינות הדיגיטלית נמוכות במיוחד, בהתאם לפערים אחרים ביניהן ובין יתר האוכלוסייה, לרבות בשיעורי העוני ובמדרגים חברתיים-כלכליים אחרים¹⁹².

המעבר לשירותים בנקאיים בערוצים דיגיטליים ומגמת צמצום סניפי הבנקים¹⁹³ הם שינוי שהאוכלוסייה המבוגרת מתקשה להסתגל אליו. כדי להגביר את השימוש בבנקאות דיגיטלית בקרב אזרחים ותיקים, באוגוסט 2018 ערך הפיקוח על הבנקים, באמצעות מיקור-חוץ, מחקר להבנת הדינמיקה, החסמים והמוטיבציות המשפיעים על הרמה ועל אופי השימוש של אוכלוסייה זו בכלים הדיגיטליים הקיימים והעתידיים.

במחקר נמצא כי רבים מבני הגיל השלישי לומדים כלים דיגיטליים מכורח המציאות ולא בהכרח מתוך עניין. לכן אוכלוסייה זו נוטה ללמוד את המינימום ההכרחי ולא מעבר לכך. בני הגיל השלישי אינם תופסים את ההגעה לסניף כטרחה מאחר שהיא מגבירה אצלם את תחושת השליטה מול הבנק, ואילו קשיים ותקלות בתפעול כלים דיגיטליים מביאים אותם לחוות חוסר שליטה ומגבירים את תחושת התלות והיעדר העצמאות. זאת ועוד, כאשר השירות הדיגיטלי אינו מספק חיווי ברור בסיום ביצוע פעולה, הם נוטים לחזור לסניף לוודא שהפעולה הושלמה¹⁹⁴.

¹⁹¹ <https://mosdot.education.gov.il/content/teleprocessing/digital-literacy>

¹⁹² משרד מבקר המדינה, דוח 71ב' (15.3.21), "הקניית אוריינות דיגיטלית לאורך החיים".

¹⁹³ להרחבה ראו תת-פרק: סגירת סניפים ומענה באמצעים חלופיים.

¹⁹⁴ בנק ישראל ו-Whiteboard, תוצרי מחקר: הגברת שימוש בממשקים הדיגיטליים של הבנקים על ידי אוכלוסיית הגיל השלישי (5.9.18).

התובנות העיקריות שעלו מהמחקר הן: (א) השימוש בממשק הדיגיטלי דורש לימוד של שפה חדשה, והעברת לקוח מבוגר לשימוש באמצעים דיגיטליים חייב להתבצע בצעדים קטנים ובמידת ההכרח; (ב) האוכלוסייה המבוגרת מעדיפה לעבוד מול מחשב ולא במכשירים הניידים; (ג) סיסמאות והליכי הזדהות הם חסם מרכזי עבורם; (ד) נדרש חיווי ברור המאשר את סיום וביצוע הפעולה לסגירת מעגל ומניעת הצורך לחזור לסניף. מתווה תוכנית הסיוע שקבע הפיקוח לאוכלוסייה המבוגרת בהתבסס על תובנות המחקר הורכב מהרצאה להעצמה דיגיטלית שהועברה ברחבי הארץ, הדרכות אישיות בסניפי הבנקים בנושא השירותים הבנקאיים הדיגיטליים הקיימים, לרבות התנסות מעשית, והעברת תכנים בנושא בנקאות דיגיטלית במסגרת קורס אוריינות דיגיטלית של המזם הלאומי ללמידה דיגיטלית.

על פי נתוני מטה המזם הלאומי ישראל דיגיטלית שהוקם בשנת 2014 במשרד לשוויון חברתי, כ-16% מאוכלוסיית ישראל בגילים 20 ומעלה חסרי אוריינות דיגיטלית. אלה אינם משתמשים באינטרנט ואינם נהנים מהתועלות הגלומות בטכנולוגיה ודיגיטציה. לנוכח ההבדלים בין אוכלוסיות בנגישות, ביכולות ובידע הנדרש להתנהלות במרחב הדיגיטלי, אי-השתתפות בפעילויות או בשירותים המוצעים באופן דיגיטלי מגבירה פערים כלכליים ומשפיעה על מצוי השירותים והזכויות בכלל התחומים.

לנוכח השיעור הגבוה של המתקשים 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.

אחת מהמלצות ועדת מנדלסון (2017) הייתה לקדם חינוך צרכני ויצירת אמון של צרכנים באמצעי התשלום המתקדמים. על פי ממצאי דוח, מהלכים לקידום השימוש באמצעי תשלום מתקדמים נדרשים להיעשות בליווי ובתמיכה של חינוך פיננסי והסברה לציבור. משכך נטען כי על החינוך הפיננסי לציבור הרחב להתייחס ליתרונות, להגנות הצרכניות ולאתגרים הכרוכים בשימוש באמצעי תשלום מתקדמים בהתאם למאפיינים הייחודיים של המגזרים השונים באוכלוסייה. המלצות שנתנו ועדות בין-משרדיות שונות בשנים האחרונות הדגישו גם את החשיבות הגלומה בהתנעת תהליך של חינוך פיננסי לציבור הרחב.

מסמך של הבנק העולמי מיוני 2021 מבחין בין מושגים שונים בתחום המיומנויות הפיננסיות. אוריינות פיננסית מתייחסת למודעות ולידע של מושגים פיננסיים מרכזיים הנדרשים לניהול פיננסי אישי. מסוגלות פיננסית היא היכולת לפעול בצורה פיננסית מיטבית בהינתן תנאים חברתיים-כלכליים וסביבתיים נתונים¹⁹⁵. בשנים האחרונות מתגבשת הסכמה רחבה על כך שחינוך פיננסי יעיל צריך לכלול התנסות מעשית ולתת מקום להקניית מסוגלות פיננסית אגב משותף מתמשך, זאת כדי לאפשר רכישת מיומנויות והרגלים שיובילו להתנהגות כלכלית נבונה¹⁹⁶.

World Bank Group, *Building a Financial Education Approach* (June 2021) 195

196 משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, **חינוך פיננסי בישראל ובעולם** (פברואר 2020).



חינוך פיננסי נוגע לכלל האוכלוסייה, ובדרך כלל צעירים הם אוכלוסיית יעד מרכזית של אסטרטגיות חינוך פיננסי. בנובמבר 2021 פורסם דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא חינוך פיננסי-כלכלי במערכת החינוך בישראל (להלן - דוח מרכז המחקר והמידע). על פי ממצאיו, החינוך הפיננסי במערכת החינוך ניתן במסגרת לימודי בחירה או תוכנית לימודים נוספת בלבד, ולא כתחום חובה. עוד נכתב כי לאחרונה שרת החינוך הגדירה את החינוך הפיננסי יעד מרכזי, ובהתאם המשרד מגבש תוכנית לימודים רב-גילית בנושא, מגיל גן עד על-יסודי¹⁹⁷.

הורים הם גורם חשוב בחינוך הפיננסי של ילדיהם, והם נדרשים למיומנויות פיננסיות בעצמם כיוון שלמיומנויות פיננסיות חשיבות רבה בחיי האזרחים. ארגון ה-OECD ציין כי חשוב להקנות חינוך פיננסי להורים ולשלבם בתוכניות החינוך¹⁹⁸. מיומנויות פיננסיות עשויות לצמצם אסטרטגיות השקעה בעייתיות ולהגביר מוכנות כלכלית. מדינות וארגונים בין-לאומיים זיהו בשנים האחרונות את החשיבות שבהקניית מיומנויות פיננסיות, ומשכך הם פועלים לקדמה בסדר היום כדי לשפר את ההתנהלות הכלכלית של האזרחים¹⁹⁹. משרד מבקר המדינה ציין בדוח 71א (2020) כי אוריינות פיננסית נמוכה בקרב הציבור הרחב היא אחד הגורמים העיקריים לעלויות-יתר שהציבור נושא בהן ברכישת שירותים פיננסיים²⁰⁰.

במשך השנים נעשה ניסיון לכונן גוף ממשלתי שירכז את נושא החינוך הפיננסי בישראל, אולם בהיעדר תקציב, שום גוף ממשלתי אינו מקדם בפועל את הנושא. החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק ההון בישראל (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005, והחלטת ממשלה 3926 מ-2011 פעלו לקדם את נושא הגברת החינוך הפיננסי בישראל²⁰¹. רשות שוק ההון, במתכונתה הקודמת כאגף במשרד האוצר, היא הגוף שעליו הטילה החלטת הממשלה את האחריות לקדם את החינוך הפיננסי, והיא החלה בגיבוש תוכנית לימודים בנושא בשיתוף משרד החינוך ב-2012 במסמך "אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל"²⁰². המסמך נועד לשמש בסיס לקיום תהליך התייעצות ראשוני עם גורמים שונים במשק כבסיס ליצירת תוכניות עבודה מפורטות לקידום החינוך הפיננסי בשנים הבאות.

על פי נתוני דוח מרכז המחקר והמידע, במסגרת ועדת היגוי משותפת לרשות שוק ההון ומשרד החינוך נהגתה תוכנית סדורה מתודולוגית ופדגוגית להטמעה במערכת החינוך. ואולם, התקציבים שנדרשו למימושה לא אושרו, ובמקומה הוסכם כי תוכני החינוך הפיננסי יילמדו במסגרת לימודי כישורי חיים. עוד נכתב בדוח כי תקציב המחלקה לחינוך פיננסי ברשות שוק ההון קוצץ החל מ-2018 וכי היום אין תקציב לקידום התחום. רשות שוק ההון מסרה לכותבי דוח מרכז המחקר והמידע כי בהיעדר תקציב לפיתוח תחום החינוך הפיננסי בישראל, היא התמקדה בניסיונות לקדם שיתופי פעולה עם ארגונים שונים, ללא עלות, במקביל לניסיון להשיג תקצוב ראוי.

197 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **חינוך פיננסי-כלכלי במערכת החינוך בישראל** (10.11.21).

198 OECD, *PISA 2015 Results, Excellence and equity in education*, Volume 1 (2016)

199 משרד החינוך, לשכת המדען הראשי, **חינוך פיננסי בישראל ובעולם** (פברואר 2020).

200 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "משרדי הממשלה - משרד האוצר, אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים", עמ' 560.

201 משרד ראש הממשלה, **החלטת ממשלה 3926: הגברת החינוך הפיננסי בישראל** (28.11.11).

202 משרד האוצר, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון, **אסטרטגיה לאומית לקידום חינוך פיננסי בישראל: מסמך לדיון** (אוקטובר 2012).

חינוך פיננסי ואוריינות דיגיטלית הם מיומנויות נדרשות לשם שימוש מושכל ויעיל בכלים שהבנקאות הדיגיטלית מציעה. היעדר תקציב לקידום החינוך הפיננסי ברשות שוק ההון משנת 2018 מבטל את יכולתה לשמש גוף ממשלתי אחראי ומרכז לתחום, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2011. זהו חסם במעבר לבנקאות דיגיטלית, והוא מגדיל פערים כלכליים בין אוכלוסיות.

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.

בהיעדר גוף מתכלל, הפיקוח על הבנקים פעל במסגרת תפקידו להגברת החינוך הפיננסי ללקוחות המערכת הבנקאית ולחיזוק אמון הציבור בה. במסגרת זו גובש פורום חינוך פיננסי בניהול הפיקוח ובשותפות איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית. הפורום נועד לקדם פעולות להגברת המודעות הפיננסית של הציבור ולהקניית מיומנויות פיננסיות. פעולותיו מבוצעות לרוב בשיתוף פעולה עם גופים ציבוריים נוספים²⁰³ ומתקיימות במתווה אחיד בכל הבנקים, בפריסה ארצית ובהתמקדות באוכלוסיות שונות בחברה הישראלית, בהן משקי בית, בני נוער ואזרחים ותיקים, אגב התאמת הפעולה למגזרים שונים. תוצרי הפורום, בהם מצגות, לומדות וחומרי עזר לשימוש עצמי ומתמשך, מוצגים לשימוש הקהל הרחב באתר בנק ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמות הפיקוח על הבנקים להגברת החינוך הפיננסי והאוריינות הדיגיטלית בציבור באמצעות המערכת הבנקאית וקידום שיתופי פעולה עם גורמים ממשלתיים שונים.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ימשיך לקדם את פעולותיו להגברת החינוך הפיננסי והאוריינות הדיגיטלית בציבור בדגש על אוכלוסיות המתקשות לבצע פעולות בנקאיות בערוצים ישירים, ללא עזרת פקיד. כמו כן, מומלץ לקבוע יעדים מדידים ליישום בקרב אוכלוסיות יעד ולעקוב אחר השגתם כדי לשפר את מתווה הסיוע במעבר לבנקאות דיגיטלית.

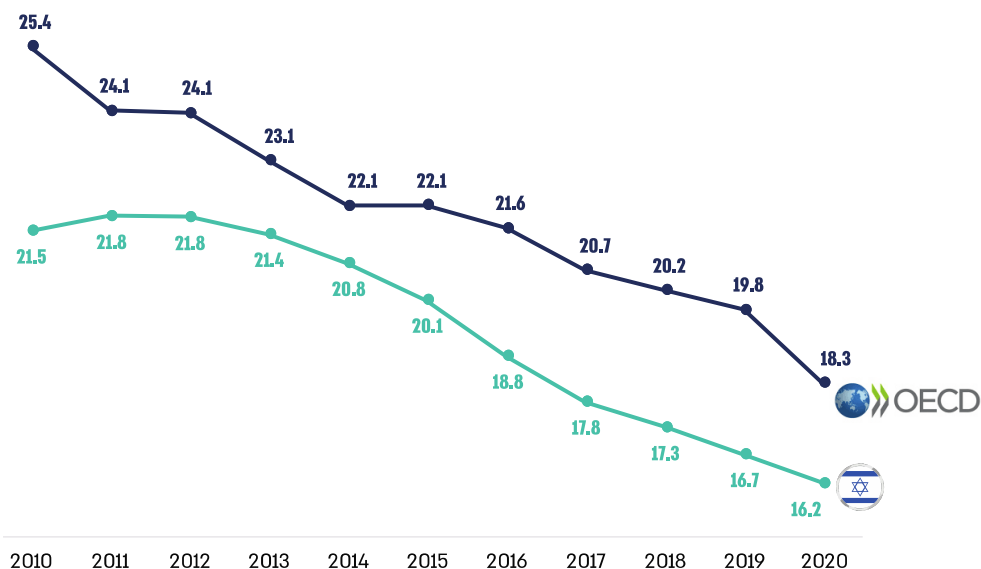
סגירת סניפים ומענה באמצעים חלופיים

הרחבת השירותים הבנקאיים בערוצים הישירים תומכת במהלכי ההתייעלות שהמערכת הבנקאית מקדמת. אלה הובילו בין היתר לסגירת סניפים, צמצום השטחים באלה שנותרו וצמצום עמדות השירות הפרונטליות. התרשים להלן מציג את התופעה סגירת הסניפים בקרב מדינות ה-OECD בהשוואה לישראל בעשור האחרון.

203 בהם: המשרד לשוויון חברתי, משרד החינוך, מועצת התלמידים הארצית, ועד ההורים הארצי, איגוד המנכ"לים של הרשויות המקומיות בישראל.



תרשים 21: מספר סניפי הבנק המסחריים לכל 100,000 מבוגרים בישראל ובממוצע מדינות ה-OECD, 2010 - 2020*



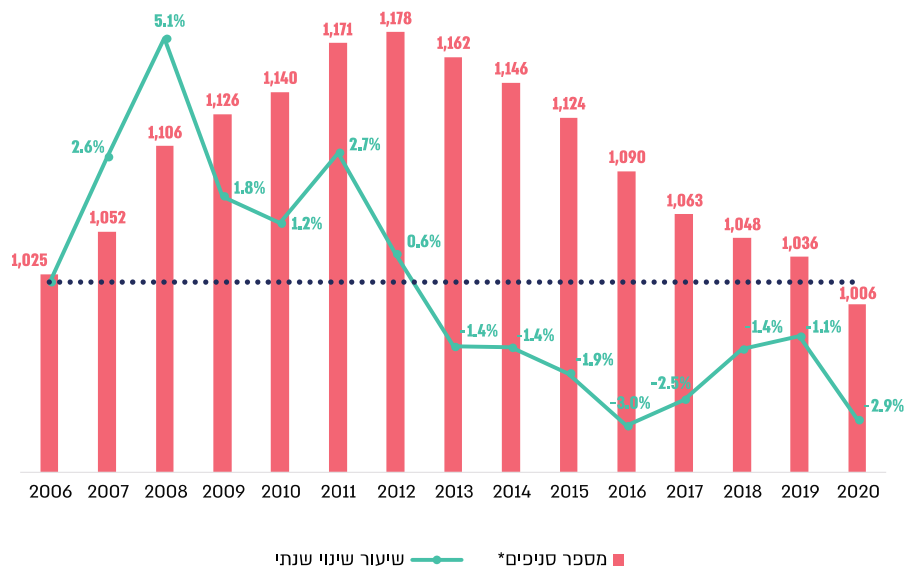
על פי נתוני הבנק העולמי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני מדינות ה-OECD מחושבים לפי ממוצע המדינות שיש בנוגע להן דיווח בכל שנה.

אפשר לראות בתרשים כי 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.

הפיקוח על הבנקים ציין בתשובתו כי מדינת ישראל צפופה בהשוואה למדינות אחרות ומספר העובדים בסניפים בישראל גבוה מהנהוג בעולם. התרשים להלן מציג את מספר הסניפים במערכת הבנקאות בישראל בשנים 2006 עד 2020.



תרשים 22: מספר הסניפים במערכת הבנקאות בישראל, 2006 - 2020



על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* פעילות בישראל ללא שלוחות, מחלקות ויחידות ביצוע.

אפשר לראות בתרשים כי עד שנת 2012 חל גידול רציף במספר הסניפים בישראל, ואילו משנת 2013 המגמה התהפכה. עוד אפשר לראות כי משנת 2016 חלה ירידה בקצב סגירת הסניפים בין היתר בשל פעילות הפיקוח בתחום, כחלק מיישום תיקון 22 לחוק הבנקאות - רישוי. אולם בשנת 2020 גבר קצב סגירת הסניפים ברקע התפרצות משבר הקורונה.

סגירת סניפים פוגעת באוכלוסיות המתקשות להשתמש בערוצים הישירים ומזקקות לשירותים פרונטליים, בהם אוכלוסיות ראויות לקידום, אזרחים ותיקים, לקוחות עם צרכים מיוחדים או מוגבלות ובעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה. הסניפים משמשים את אוכלוסיות אלה לביצוע פעולות בנקאיות ולקבלת מידע. ממצאי הסקר החברתי לשנת 2020 מצביעים כי שיעור הישראלים שאינם מצליחים לבצע פעולות באפיקים דיגיטליים עולה עם הגיל וכי רק 29% מבני ה-20 ומעלה סבורים כי הם יכולים להחליף את השירות בסניף בשירותי בנקאות דיגיטלית. בקרב בני 65 ומעלה דיווחו רק 14% כי הם יכולים להחליף את השירות בסניף בשירותים דיגיטליים, 65% מהם דיווחו כי אינם משתמשים בשירותים דיגיטליים, ו-21% נוספים דיווחו כי אינם יכולים להחליף את השירות הניתן בסניף²⁰⁴.

באוגוסט 2016 נכנס לתוקף תיקון מס' 22 לחוק הבנקאות - רישוי ובו נקבע שסגירת סניף קבוע של תאגיד בנקאי טעונה אישור של המפקח על הבנקים וכי אישור המפקח צריך להתבסס על מכלול שיקולים ולשמור על האיזון שבין טובת התאגיד הבנקאי לטובת הציבור.

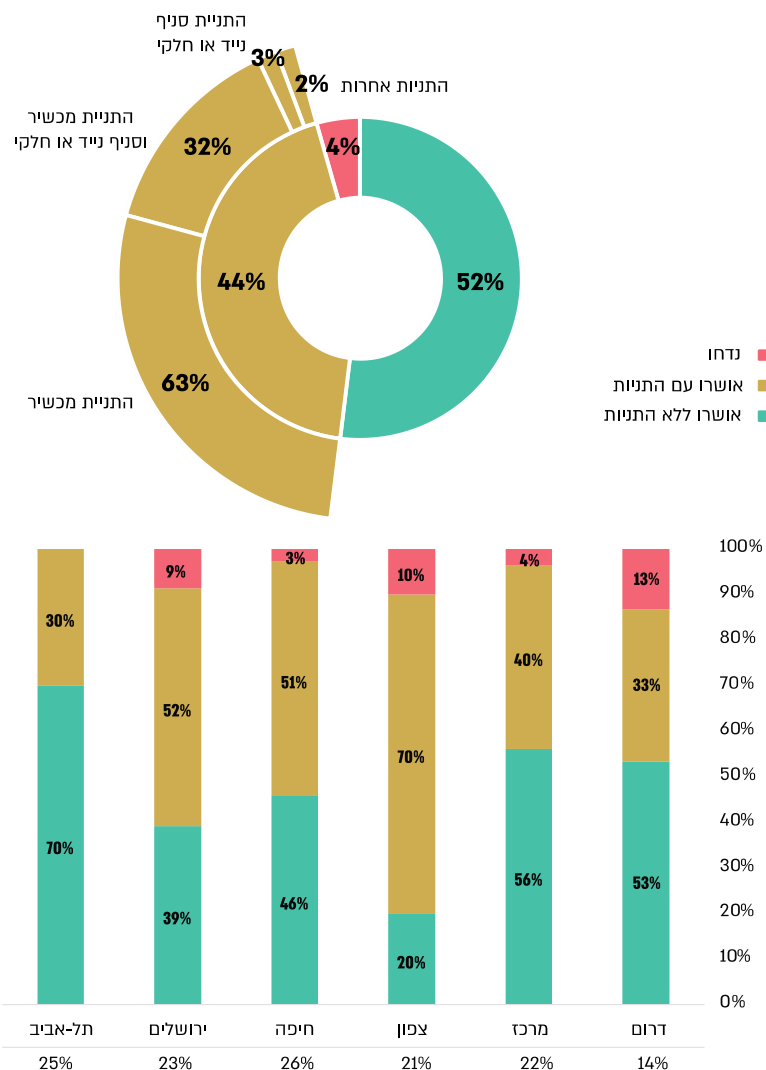
204 למ"ס, "הודעה לתקשורת, לקט נתונים מתוך הסקר החברתי בנושא מסחר ובנקאות ברשת" (27.7.21).



בצעד משלים לתיקון החוק הודיע הפיקוח על הבנקים כי הוראת ניהול בנקאי תקין 400 נכנסה לתוקף בינואר 2017. בהוראה נקבעו הקווים המנחים לתאגידים הבנקאיים בעת קבלת החלטה על סגירת סניפים או צמצום שירותי טלר, וכן נקבע תהליך הגשת בקשות סגירה או העתקה של סניפים טרם הפנייה לפיקוח על הבנקים. במסגרת זו, ההוראה קובעת, בין היתר, כי על דירקטוריון הבנק לקבוע מסמך מדיניות ייעודי בנושא הכולל את הקווים המנחים שפורטו בהוראה, ועל הנהלת הבנק לגבש תוכנית עבודה ונהלים שיישמו את עקרונות המדיניות. כמו כן, על הבנק לערוך בחינה מקדמית מעמיקה של אופי צריכת השירותים הבנקאיים של לקוחות הסניף הספציפי ושל ההשפעות האפשריות של השינוי עליהם. נוסף על כך, על הבנק לגבש תוכנית סדורה להמשך מתן שירותים זמינים ויעילים ולקבוע סיוע מתאים לליווי לקוחותיו בתהליך השינוי, בדגש על מתן מענה לאוכלוסיות הנזקקות לו. נוסף על כך על הבנק לוודא כי הלקוחות ממשיכים לקבל את מגוון שירותי המטבע והסיוע האנושי לצורך שימוש בעמדות השירות ותקינות העמדות נשמרת באופן סדיר. התרשים להלן מציג את התפלגות החלטות הפיקוח על הבנקים בנוגע לבקשות שהגישו חמשת הבנקים הגדולים לסגור סניפים בשנים 2016 עד 2021.



תרשים 23: בקשות שאושרו ושנדחו על ידי הפיקוח מקרב הבקשות שהגישו חמשת הבנקים הגדולים לסגור סניפים ובחלוקה למחוזות, 2016 - 2021 (אחוזים)*



שיעור הסניפים במחוז שהוגשה בקשה לסגירתם מתוך כל הסניפים הקיימים במחוז

על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ייתכן שהסכומים אינם מסתכמים ל-100% בעקבות עיגול התפלגות ההכרעה בבקשות בכל מחוז.



אפשר לראות בתרשים כי אושרו רוב (96%) הבקשות שהגישו חמשת הבנקים הגדולים לסגור סניפים בשנים 2016 עד 2021. הפיקוח אישר 52% מבקשות הסגירה ללא התניות ו-44% הוטנו בהשאת מכשיר אוטומטי²⁰⁵ (63% מתוכן), בהתניית השאת מכשיר לצד קיומו של סניף חלקי או נייד (32%), בקיומו של סניף חלקי או נייד לבדו (3%) או בהתניות אחרות (2%)²⁰⁶.

עוד אפשר לראות בתרשים כי בכל המחוזות הוגשו שיעורי בקשות דומים לסגור סניפים, למעט במחוז דרום, שבו שיעור הבקשות שהוגשו נאמד בכ-8 נקודות האחוז מתחת לממוצע. בכל המחוזות שיעור הבקשות לסגור סניפים שאושרו היה גבוה מאוד (87% - 100%). עם זאת בפריפריה שיעור הדחיות היה גבוה יותר יחסית למרכז או שיעור אישור סגירת סניפים בהתניות ניתן במקרים רבים יותר יחסית למרכז.

מניתוח בקשות הסגירה לפי בנקים נמצא כי שיעור הבקשות שהוגשו לסגירת סניפים בחמשת הבנקים הגדולים היה כ-5% - 29%. שיעור הבקשות לסגור סניפים שהגישו שני הבנקים הגדולים היה הגדול ביותר (ממוצע הבקשות בבנקים הגדולים נאמד בכ-28% - בקירוב כפול מממוצע הבקשות בשלושת הבנקים האחרים). ואולם, לא היו פערים משמעותיים בשיעורי דחיית הבקשות (כ-5% בממוצע בשני הבנקים הגדולים וכ-1% בממוצע בשלושת הבנקים האחרים). עוד נמצא כי רוב (כ-56% בממוצע) האישורים לסגור סניפים שניתנו לשני הבנקים הגדולים היו מותנים, בניגוד לרוב (כ-85% בממוצע) האישורים שניתנו לשלושת הבנקים האחרים. אלו אושרו ללא התניות כלל.

בתשובת הפיקוח על הבנקים נכתב כי במקרים שבהם נשאר שירות פרונטלי, במסגרת המשך פעילות בסניף נייד או חלקי, אומנם מדובר בסגירת סניף על פי ההגדרות בחוק, אך בפועל נותר שירות פרונטלי בהתאם לצורכי הלקוחות. עוד נכתב כי במקרים שבהם אושרו סגירות סניפים ללא התניות, הדבר נעשה מכיוון שהפיקוח לא נדרש להוסיף התניות על בקשתו המקורית של הבנק, שכן המתווה לסגירה שהוצע על ידי הבנק היה הגון וסביר כלפי הלקוחות ונתן מענה לצורכיהם. עוד נכתב כי ההנחיות המפורטות בהוראה 400, ובפרט הליך הבדיקה המקדמית שמבצעים הבנקים, מקיימות תהליך סינון משמעותי טרם פנייה לפיקוח בבקשת סגירה ומבטיחות ניהול נכון של קבלת החלטות, המסביר בין היתר, את שיעור האישורים הגבוה. נוסף על כך נכתב בתשובת הפיקוח כי ככלל ההחלטה לאשר סגירת סניף ללא התניות נקבעת על סמך השיקולים האלה: (א) קיים סניף אחר של הבנק או הקבוצה בטווח של 3 ק"מ, שקולט את לקוחות הסניף (בכ-80% מהמקרים); (ב) ישנם מאפיינים מקלים אחרים, כגון: מופע קהל נמוך בסניף, שיעור נמוך של לקוחות המתגוררים בקרבת הסניף ואילוצים הנוגעים לנכס שבו ממוקם הסניף.

בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין 400 ובמסגרת השמירה על ענייניהם של הלקוחות, הבנקים נדרשים בעת סגירת סניפים להציג ללקוחות חלופות הולמות, כך שיוכלו להמשיך לצורך בנחות את מגוון השירותים הבנקאיים. חלופות מקובלות הן הפניית הלקוחות לסניף סמוך, הדרכה וליווי

205 להרחבה בעניין זה ראו להלן.

206 אישור בתוקף כל עוד ימשיך לפעול מכשיר אחר של הבנק או הקבוצה אליה משתייך בקרבת מקום.

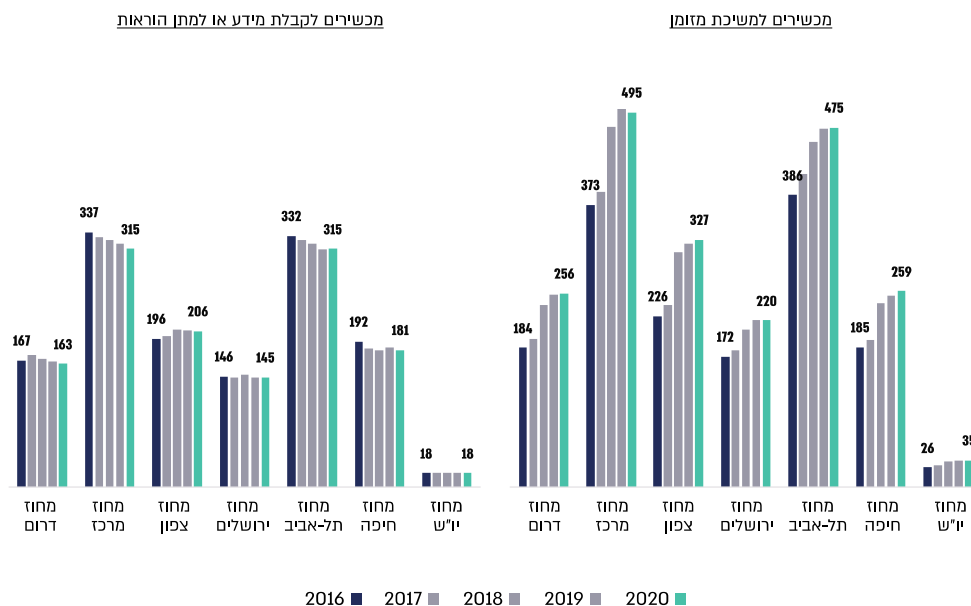


של לקוחות במעבר לבנקאות ישירה, פתיחת סניף נייד או סניף במתכונת חלקית שישרת את הלקוחות באזור שנסגר הסניף והשארית מכשירים אוטומטיים בסביבת הסניף שנסגר.

מכשירים אוטומטיים

מכשירים אוטומטיים מאפשרים ללקוחות לנהל את החשבון, לקבל מידע ולבצע פעולות בשירות עצמי ללא צורך בפקיד. ככלל, המכשירים האוטומטיים נחלקים למכשירים המשמשים למשיכת מזומן (ATM) ולמכשירים המשמשים לקבלת מידע ולמתן הוראות שונות בחשבון. בסקרי שביעות רצון לקוחות בקרב משקי בית שערך הפיקוח על הבנקים נמצא כי מידת שביעות הרצון מרמת השירותים שהמכשירים האוטומטיים הבנקאיים מציעים גבוהה - 85% - 88.7%. התרשים להלן מציג את מספר המכשירים האוטומטיים הבנקאיים למשיכת מזומן ולקבלת מידע או למתן הוראות בפריסה לפי מחוזות בשנים 2016 עד 2020.

תרשים 24: מספר המכשירים האוטומטיים הבנקאיים למשיכת מזומן ולקבלת מידע או למתן הוראות, בפריסה לפי מחוזות, 2016 - 2020



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

מהתרשים עולה כי בשנים 2016 עד 2020 גדל מספר המכשירים למשיכת מזומן בכל המחוזות, עלייה של כ-33% במשך התקופה (מ-1,552 מכשירים ב-2016 ל-2,067 מכשירים ב-2020). מנגד, בפריסת המכשירים האוטומטיים לקבלת מידע או למתן הוראות חלה ירידה במשך התקופה, ירידה שנאמדה ב-3.2% (מ-1,388 מכשירים ב-2016 ל-1,343 מכשירים ב-2020). מגמת הירידה התרחשה בכל המחוזות למעט במחוזות הצפון ויהודה ושומרון, שבהם כמות המכשירים לקבלת מידע או למתן הוראות נמוכה.



השינויים בסביבה הבנקאית, בהם מגמת ההתייעלות, כניסת טכנולוגיות חדשות, ובפרט שירותים פיננסיים אינטרנטיים והסרת הפיקוח על גובה עמלת המשיכה ממכשירים אוטומטיים שאינם צמודים לסניף²⁰⁷ הביאו לגידול במספר מכשירי ה-ATM שהקימו בנקים וגופים עסקיים²⁰⁸ (להלן - מכשירי ATM חוץ-בנקאיים) במשך השנים. יצוין כי מכשירי ATM חוץ-בנקאיים פרוסים ברחבי הארץ, אינם מפוקחים על ידי בנק ישראל ופועלים כמתחרים למכשירי ATM בנקאיים. ואולם, הכדאיות הגלומה במכשירים האוטומטיים לקבלת מידע ולמתן הוראות נמוכה בהשוואה למכשירי ה-ATM, והצורך במכשירים אלה פוחת בקרב אוכלוסיות בעלות אוריינטציה דיגיטלית ונגישות לערוצים הדיגיטליים. לפיכך, מכשירים אלה משמשים בעיקר את האוכלוסייה המבוגרת.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן את נחיצות המכשירים האוטומטיים המשמשים לקבלת מידע ולמתן הוראות, בייחוד עבור האוכלוסיות המשתמשות בערוץ זה בעקבות סגירת סניפים, ובמידת הצורך יפעל להשאתם או לעידוד ביצוע פעולות בערוצים אחרים. עוד מומלץ כי המפקח על הבנקים יבחן גיבוש תוכנית ארצית לפריסת מכשירים למשיכת מזומן והסבת מכשירים לקבלת מידע ולמתן הוראות למשיכת מזומן, בפרט בפריפריה ויפעל ליישומה בד בבד עם מגמת סגירת הסניפים.

מוקדים טלפוניים וסניפים אחרים

מוקדי הטלפונים שהורחבו במעבר לבנקאות דיגיטלית וסניפים אחרים יכולים לשמש כמענה חלופי לסניפים שנסגרו. המתנה לקבלת מענה במוקד טלפוני עלולה להימשך זמן רב, ולא תוביל בהכרח למענה הרצוי באותה שיחה. ביולי 2018 פורסם תיקון 29 לחוק הבנקאות - שירות ללקוח ובו התווסף סעיף 3א5 לחוק בעניין מענה אנושי מקצועי טלפוני. בסעיף 3א5(א) לחוק מצוינים הנשאים (טיפול בתקלה, בירור חשבון וסיום התקשרות) שבהם פניית לקוחות למענה אנושי מקצועי טלפוני לא תעלה על שש דקות מתחילת השיחה, ונקבע כי הלקוחות לא יופנו לשירות השארת הודעה אלא אם בחרו בכך.

ביוני 2019 פרסם הפיקוח על הבנקים את הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 426 שעניינה מתן מענה טלפוני אנושי מקצועי. בהוראה נקבעה חובה להעניק מענה אנושי מקצועי והולם ללקוחות במענה הטלפוני. נוסף על כך, ההוראה עיגנה חובה לתת קדימות במענה לאזרחים ותיקים²⁰⁹

207 עד חודש דצמבר 2005 נאסר לגבות עמלה בגין משיכת מזומן ממכשירים אוטומטיים, למעט "עמלת שורה". מכוח צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (הסרה חלקית של הפיקוח מעמלת משיכת מזומנים באמצעות מכשירים אוטומטיים), התשס"ו-2006, הופסק הפיקוח על גביית עמלות בעבור משיכת מזומן ממכשירים אוטומטיים בנקאיים המצויים במרחק של 500 מטרים או יותר מסניף של תאגיד בנקאי. הסרת צו הפיקוח הייתה תמריץ להגדלת מספר המכשירים ולכניסתן לשוק של חברות פרטיות נוספות, שעמלות המשיכה שהן גובות אינו בפיקוח.

208 לפי נתוני הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **תיאור וניתוח שוק המכשירים האוטומטיים למשיכת מזומן (עמדות ATM)** (10.2.21), בשנת 2019 נאמד מספר עמדות ה-ATM הפרטיות ב-4,620, עלייה בשיעור מצטבר של 228% משנת 2012.

209 אזרחים ותיקים שגילם 75 לפחות מקבלים עדיפות בנתב השיחות האוטומטי לקבלת מענה מהיר. בדצמבר 2020 הגיל הקובע הופחת ל-70 בהשפעת התפרצות נגיף הקורונה.

ואפשרה לתאגידים הבנקאיים לבחור באחת משתי חלופות²¹⁰ לצורך יישום חובת העמידה במתן מענה בתוך שש דקות לנושאים המנויים בסעיף 3א5(א) לחוק:

1. (א) בשעות גרעין²¹¹: לפחות 85% מהשיחות בנושאים המנויים בסעיף 3א5(א) ייענו בתוך שש דקות, ובשיחות שבהן משך ההמתנה ארוך משש דקות, הממוצע לא יעלה על שמונה דקות; (ב) בשעות שהמוקד הטלפוני פועל מעבר לשעות הגרעין: לפחות 70% מהשיחות בנושאים המנויים בסעיף 3א5(א) ייענו בתוך שש דקות;

2. לפחות 85% מהשיחות בנושאים המנויים בסעיף 3א5(א) ייענו בתוך שש דקות, ובשיחות שמשך ההמתנה מעל שש דקות, הממוצע לא יעלה על שמונה דקות.

על פי הדיווח שמסר המפקח על הבנקים בינואר 2022 לוועדת הכלכלה בכנסת, בהתאם להוראות החוק, בתקופה יולי 2021 עד דצמבר 2021 בחרו רוב הבנקים בחלופה הראשונה. על פי הדיווח שנמסר, תועדו חריגות בחודשים מעטים ובשיעורים של אחוזים בודדים, ורק בחלק מהבנקים²¹².

כדי לספק מענה הולם ולייעל את איכותו גם ביתר הנושאים שבגינם לקוחות פונים למענה הטלפוני, בהוראת ניהול בנקאי תקין 426 הוגדרו דרישות לניטור ובקרה של דפוסי מענה ללקוחות במוקד הטלפוני. על פי ההוראה, תאגידים בנקאיים נדרשים להסדיר ולעגן מערך דיווח תקופתי הכולל מידע ניהולי לטיוב המענה הטלפוני.

נמצא כי נוסח כללי של הוראת ניהול בנקאי תקין 426 ("מתן מענה אנושי מקצועי") מוביל לאי-אחידות בנתוני הדיווח המתקבלים מהבנקים בעניין איכות המענה הטלפוני. משכך, הפיקוח מתקשה להשוות בין הבנקים ולתמוך בשיפור המענה הטלפוני בבחינת איכותו וקיצור זמני ההמתנה.

הפיקוח על הבנקים מסר לצוות הביקורת בינואר 2022 כי הוא שוקד על תיקון ההוראה כדי לטייב את נתוני הדיווח התקופתי.

התופעה של סגירת סניפים יוצרת עומסים על הסניפים שנותרו פתוחים ועלולה לפגוע בטיב השירות הניתן בהם. בסקר שביעות הרצון שערך הפיקוח על הבנקים בדצמבר 2019 בקרב משקי בית נרשמה ירידה של 11.4% בסעיף שביעות הרצון מזמן ההמתנה בסניפים עד קבלת שירותי בנקאי יחסית לסקר שבוצע בחודש ינואר באותה שנה. סעיף זה קיבל את הציון הנמוך ביותר בשני הסקרים מבין השירותים שנותרו הבנקים. נתונים אלה מעלים את החשש שערכובים במתן השירות הפרונטלי בעקבות סגירת סניפים פוגעים בטיב השירות שמקבלות אוכלוסיות הזקוקות לו.

210 הנמדות בחישוב חודשי קלנדרי.

211 שבע שעות בכל אחד מהימים ראשון עד חמישי, בימים שהם ימי עסקים, אשר סיומם נקבע לשעה 18:30, בהתאם להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 402, למעט בימי חול המועד.

212 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, לשכת המפקח, **דיווח לוועדת הכלכלה של הכנסת בהתאם לסעיף 3א5(ד)(2) לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981** (23.1.22).



הביקורת העלתה כי הפיקוח על הבנקים לא בחן את השפעת התופעה של סגירת סניפים על הסניפים שנותרו פתוחים ואת השפעתם על טיב השירות שניתן לציבור, בפרט לאוכלוסיות הזקוקות לשירות הפרונטלי.

מהפיקוח על הבנקים נמסר כי תפיסת הפיקוח, המשתקפת גם בניהול בנקאי תקין 400, מטילה על הבנקים את האחריות לדאוג לחלופות מספקות, לרבות העמדת סניפים חלופיים. עוד ציין הפיקוח בתשובתו כי בשלב בחינת הבקשות לסגור סניפים, הבנקים נדרשים להצהיר שהם יכולים וערוכים לקלוט לקוחות בסניפים חלופיים, וכי בחינת הבקשות לסגירה נבחנות על ידי אגף בנק-לקוח בפיקוח על הבנקים, האמון על שמירה על טובת לקוחות הבנקים ובוחן את הבקשות תוך מתן דגש על הפגיעה האפשרית בלקוחות. במסגרת זו, כתב הפיקוח, נעשית בדיקה מדוקדקת של הנתונים הייחודיים של כל בקשה ונבחנים פרמטרים רבים, כגון: סבירות המרחק של הסניף הנסגר מהסניף המוצע ללקוחות כסניף קולט, המאפיינים הדמוגרפיים של לקוחות הסניף הנסגר ומאפייני היישוב שבו הוא ממוקם, הפריסה הגיאוגרפית של סניפי בנק נוספים, רמת הפריפריאליות והאשכול החברתי-כלכלי של היישוב, הנגישות לבעלי מוגבלויות, שיעור הלקוחות העושים שימוש בפועל בשירותי הבנקאות הישירה, דפוסי השימוש של הלקוחות במכשירים הסמוכים לסניף שאותו מבוקש לסגור ושיעורי ההגעה אל פקיד, אגב משקל מיוחד לנתוני האזרחים הוותיקים בסניף הנסגר.

הפיקוח על הבנקים הוסיף כי הוא עוסק בניטור בעיות העולות מהשטח לאחר סגירת סניפים באמצעות היחידה לטיפול בפניות הציבור. יחידה זו מטפלת בכל התלונות בנוגע לשירות לקוי ובודקת את התלונות נקודתית מול הבנקים הנילונים. במסגרת זו מסר הפיקוח על הבנקים לצוות הביקורת כי תמונת מצב פניות הציבור בנושא מצביעה על ירידה בכמות התלונות בשנים האחרונות.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בצורה יזומה את השפעת סגירת הסניפים על השירות שהצרכנים מקבלים בסניפים ולא יסתפק בנתון בדבר הירידה בכמות התלונות.

הפיקוח על הבנקים כתב בתשובתו כי בתוכנית העבודה לשנתיים הקרובות מתוכננת בדיקת עומק של סעיפי מדיניות ובחינת יישומם בבנקים.

פתיחת סניף נייד או חלקי

הפיקוח על הבנקים גיבש מתכונת היתר המאפשרת לבנקים לפתוח סניפים חלקיים, כאלה העובדים במתכונת מצומצמת ואינם מציעים את כל השירותים הבנקאיים, באתרים שונים, שאפשר להפעילם גם באמצעות סניף נייד. מתכונת זו נועדה לאפשר לבנקים לספק מענה הולם ללקוחות המעדיפים לקבל שירותים בנקאיים בערוצים המסורתיים ולא באמצעים טכנולוגיים ולאפשר נגישות רבה לשירותים הבנקאיים לכלל האוכלוסייה, לרבות ביישובים המרוחקים מהסניפים הרגילים. זאת ועוד, סגירה של חלק מסניפי הבנקים המובילים הותנתה בדרישה מהבנקים להציע ללקוחותיהם מספר מינימלי של סניפים ניידים או חלקיים כחלופה.

הפעלת סניפים חלקיים וניידים כרוכה בקבלת היתרים כלליים מהפיקוח על הבנקים, זאת בשונה מאישורים פרטניים, הניתנים לפתיחת סניפים קבועים. בחוזר הפיקוח לתאגידים הבנקאיים מפברואר 2016 נטען כי נוסף על הנגישות הגבוהה שסניף חלקי יוצר ועל השפעתו החיובית על

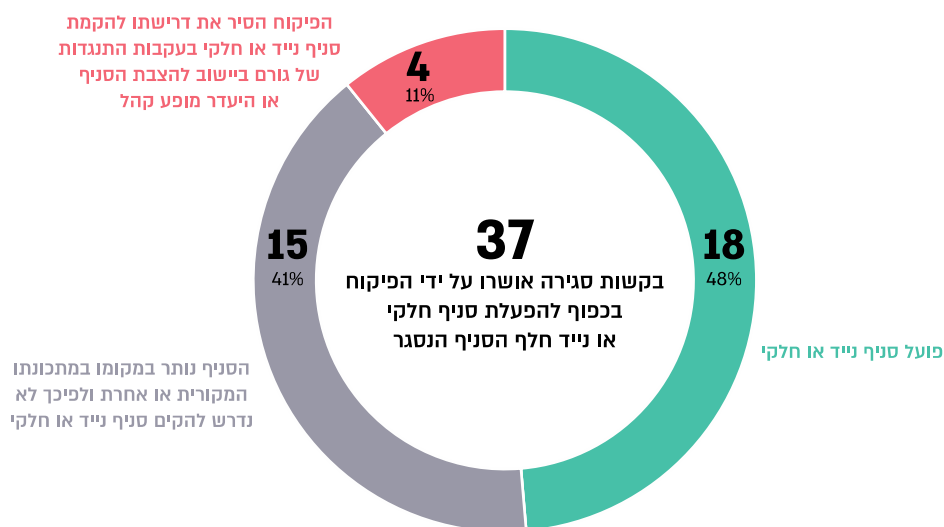


היעילות, בהיעדר הצדקה כלכלית לפתוח סניף מלא, מתכונת פעילות זו צפויה לתמוך בהגברת התחרות במערכת הבנקאית. מנגנון זה יכול לספק לבנקים הקטנים יותר, שלהם פריסת סניפים מצומצמת, יתרון²¹³.

הביקורת העלתה כי 5 מתוך 11 בנקים ביקשו היתר כללי לפתוח סניפים ניידים או חלקיים וכי קבלת ההיתר משמשת בעיקרה את שני הבנקים הגדולים (ב-90% מהמקרים). משכך, השימוש בהיתר, שנעשה ברובו בהתאם להתניות הפיקוח לקבלת היתר לסגור סניפים, אינו תורם להגברת התחרות במערכת הבנקאית כפי שציפה הפיקוח.

התרשים להלן מציג את כמות הסניפים הניידים והחלקיים שנפתחו בפועל בהתאם להנחיות הפיקוח כחלופה לסגירת סניפים בשנים 2016 - 2021.

תרשים 25: כמות הסניפים הניידים והחלקיים שנפתחו בהתאם להנחיות הפיקוח כחלופה לסגירת סניפים, 2016 - 2021



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

ב-37 מקרים אושרה סגירת סניפים על ידי הפיקוח בכפוף להפעלת סניף חלקי או נייד חלק הסניף הנסגר. ב-18 מקרים (48%) פועל סניף נייד או חלקי; ב-15 מקרים (41%) החליט הבנק להשאיר את הסניף במקומו במתכונתו המקורית או אחרת ולפיכך לא נדרש להקים סניף נייד או חלקי; וב-4 (11%) מקרים הסיר הפיקוח את דרישתו להקמת סניף נייד או חלקי בעקבות התנגדות של גורם ביישוב להצבת הסניף או היעדר מופע קהל.

213 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים - אגף מדיניות והסדרה, **היתר לפתיחת סניפים חלקיים וניידים** (28.2.16).



הביקורת העלתה כי דרישת הפיקוח להקמת סניפים חלקיים וניידים כמענה לסגירת סניפים נענתה ואף הביאה לכך שבכ-40% מהמקרים הבנקים החליטו שלא לסגור את הסניף ולשמור על הפעילות המתקיימת בו במתכונת הנוכחית או לצמצמה לשירותים חיוניים. עם זאת נמצא כי הפיקוח אינו עוקב אחר זמני הפעילות בסניפים הניידים והחלקיים כדי לוודא כי השירות הניתן בהם ללקוחות הוא מענה חלופי ראוי למגמת סגירת הסניפים.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יוודא שדרישותיו נענות ובפרט בעניין זמני הפעילות בסניפים הניידים והחלקיים.

מהפיקוח נמסר לצוות הביקורת כי הבנקים מפרסמים באתרי האינטרנט שלהם את המידע בדבר זמני הפעילות בסניפים הניידים והחלקיים. עוד נמסר כי במסגרת בחינה מקיפה של מדיניות הסינוף הקיימת, בכוונת הפיקוח להרחיב את המידע המתפרסם לציבור בנושא הסניפים ולהנגיש אותו בצורה נוחה יותר. במסגרת זו, מתוכנן להתפרסם לציבור מידע על זמני הפעילות בסניפים חלקיים וניידים, כדי לאפשר בחינה של זמינות השירות.

התועלת לציבור ממעבר לבנקאות דיגיטלית

הדיגיטציה משנה את האופן שהציבור צורך שירותים בנקאיים, את אמצעי הגישה למידע הפיננסי ואת מידת זמינותו. לשינויים אלה השפעות רבות, בפרט על חוויית השירות, על התנאים המסחריים ועל עמדות הציבור כלפי המערכת הבנקאית. התועלת לציבור מהמעבר לבנקאות דיגיטלית מתבטאת הן בשינויים כמוותיים, בייחוד בעלות השירות, הן בשינויים איכותיים, בין היתר בשינויים בעמדות הציבור במשך הזמן. יצוין כי המעבר לבנקאות דיגיטלית מתרחש בה-בעת עם תהליכים אחרים שנועדו לטייב את השירותים והמוצרים הבנקאיים, לרבות חקיקה והוראות גולטריות, ואי אפשר לנתקם זה מזה בבחינת התועלות לציבור.

עלויות השירותים הבנקאיים

בכללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008 (להלן - כללי העמלות), נקבע תעריפון עמלות ללקוחות "יחידים" ול"עסקים קטנים", והוא מפורסם בסניפים ובאתרי האינטרנט של הבנקים²¹⁴. התעריפון כולל רשימה אחידה של שירותים פיננסיים שבגינם אפשר לגבות עמלות ומאפשר להשוות תעריפים בין הבנקים בעד כל שירות.

גביית העמלות קשורה לרוב להוצאות הבנקים בגין מתן השירות. בסעיף 2(ג) לכללי העמלות נקבע כי "עמלה שרשאי תאגיד בנקאי לגבות בעד שירות הכלול בתעריפון המלא, הניתן בערוץ ישיר, תהיה נמוכה מסכום או משיעור העמלה שהתאגיד הבנקאי קבע לאותו שירות הניתן באמצעות פקיד, למעט אם השירות באמצעות פקיד ניתן בלא עלות". בדוח משקי בית לשנת 2017 הוצגה ציפייה שגובה ההנחה בגין פעולה שלקוח מבצע בערוצים ישירים תזל בשיעור של 10% עד 100% מתשלום העמלה בגין אותה פעולה כשמבצע אותה פקיד. משכך, הרחבת צריכת שירותים בנקאיים באפיקים דיגיטליים תורמת להפחתת העלויות לצרכנים יחסית לביצוע אותן הפעולות בידי פקיד, פעולות שמשיתות עלויות גבוהות יותר על הבנק.

214 היקף פעילותם הוא עד 5 מיליון שקלים חדשים בשנה.



על פי נתוני הדיווח התקופתי על מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי בית לשנת 2020 שפרסם הפיקוח על הבנקים (להלן - דיווח העמלות לשנת 2020), תעריף הפעולה הממוצע במערכת הבנקאית בערוץ הישיר נמוך בכ-69% מתעריף ביצוע הפעולה בידי פקיד²¹⁵.

הוזלת מחיר השירותים הבנקאיים ללקוחות עסקיים ולמשקי בית הושגה בזכות כמה צעדים שנקט הפיקוח על הבנקים. העיקריים שבהם: הפחתת עמלת המינימום לניהול חשבון ע"ש, הנפקת תעודת זהות בנקאית, שנועדה לאפשר השוואת עלויות יעילה, והרחבת ההגדרה של העסקים הקטנים הזכאים להיכלל בתעריפון העמלות הקמעונאי.

צעד מרכזי אחר שהוביל הפיקוח על הבנקים באפריל 2014 הוא השקת שירות המסלולים²¹⁶, המושתת על שימוש בכלים דיגיטליים. השירות מאפשר לרכוש חבילת פעולות חודשית (בערוצים ישירים ובאמצעות פקיד) במחיר מופחת יחסית למחירי העמלות הרגילים לביצוע פעולות בחשבון, וההצטרפות אליו פשוטה ומתאפשרת דרך הערוצים הישירים. מדיווח העמלות לשנת 2020 עולה כי 60% מסך החשבונות משלמים פחות מ-10 ש"ח בממוצע מדי חודש. חשבונות אלה נהנים ממחיר מוזל, ושירות המסלולים אינו מיטיב את מצבם. עוד עולה מהדיווח כי 13% מהחשבונות מצורפים לשירות המסלולים, ושיעורם גדל בהתמדה במהלך השנים, וכי עבור 27% מהחשבונות הנוותרים, הצטרפות לשירות המסלולים עשויה להפחית את עלות השירותים הבנקאיים.

הפיקוח על הבנקים קרא לציבור הלקוחות לבחון את כדאיות השירות בעבורם. זאת ועוד סעיף 4א(ב1) לכללי העמלות מחייב את הבנקים לצרף אזרחים ותיקים או אזרחים עם מוגבלויות לשירות המסלולים הבסיסי באופן יזום בכפוף לכדאיות המעבר וליידע אותם בכך, וכך גם בסעיף 4א(ב2) נקבע כי יש לבצע צירוף יזום של עסקים קטנים ושל עוסקים מורשים לשירות המסלולים אם המסלול משתלם עבורם.

עלה כי קיימות הוראות לצירוף יזום לשירות המסלולים הבסיסי בכפוף לכדאיות המעבר עבור עסקים קטנים, עסקים מורשים, אזרחים ותיקים או עם מוגבלויות ולא עבור משקי בית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לפיקוח על הבנקים לבחון את האפשרות לגבש הוראה דומה לבנקים - לצרף משקי בית לשירות המסלולים כדי להוזיל את עלויות ניהול החשבון, ולמצער לבחון את האפשרות לחייבם לפרסם הודעת גילוי ברורה ללקוחות כדי שיבצעו את הבדיקה בעצמם.

הפיקוח על הבנקים כתב בתשובתו כי במטרה לאפשר ללקוחות לבחון את כדאיות השירות בעבורם ולהגביר את המודעות לגבי עלויות השירותים הבנקאיים נשלחת להם מדי שישה

215 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **דיווח תקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי בית - שנת 2020** (18.8.21).

216 לקוחות יכולים לבחור לשלם עבור פעילות בחשבון הע"ש תשלום חודשי קבוע (שירות המסלולים) או בגין מספר הפעולות שבוצעו בחשבון. שירות המסלולים נחלק לשני מסלולים: (1) מסלול בסיסי - עד 10 פעולות בערוץ הישיר ועד פעולה אחת על ידי פקיד מדי חודש במחיר ממוצע של עד 10 ש"ח; (2) מסלול מורחב - עד 50 פעולות בערוץ ישיר ועד 10 פעולות באמצעות פקיד במחיר של 20 - 30 ש"ח.



חודשים הודעה הכוללת מידע מרוכז וסיכום של סכומי העמלות שנגבו, בהתאם לסעיף 5א לחוק הבנקאות - שירות ללקוח. הודעה זו משולבת אחת לשנה בדוח השנתי הנשלח ללקוחות כפי שנקבע בהוראה 425 בפורמט אחיד וקבוע. נוסף על כך העמיד בנק ישראל לרשות הציבור מחשבון מסלולי עמלות, המאפשר להשוות את עלויות השירותים הבנקאיים הכלולים בשירות המסלולים בהתאם לאפשרויות השונות (עלות ללא השתייכות למסלול, עלות במסלול בסיסי ועלות במסלול מורחב) בין הבנקים השונים²¹⁷.

צרכנות נבונה מחייבת את הלקוחות לבחון את פעולותיהם השכיחות ולהשוות את עלויותיהן. עיקר הסכום שהציבור משלם על עמלות בנקאיות קשור בפעילות בניירות ערך, פעילות ניהול חשבון עו"ש ופעילות בכרטיסי אשראי. בשנת 2020 סך הכנסות הבנקים מפעילויות אלה נאמד בכ-70% מסך הכנסותיהם מעמלות יחידים ועסקים קטנים²¹⁸.

בדיווח העמלות לשנת 2020 צוינה ירידה ביחס לשנה הקודמת בעמלת דמי ניהול תיק ניירות ערך הנגבית במערכת הבנקאית בשיעור ממוצע של 5% - 10%, בכפוף לשווי התיק, לאחר שעלה בעקבות שנים האחרונות. עוד עולה מהדיווח כי שימוש בערוצים ישירים מאפשר חיסכון בתעריפי עמלת קנייה, מכירה ופדיון של ני"ע הנסחרים בארץ בכ-29% בממוצע במערכת הבנקאית²¹⁹.

העלות החודשית הממוצעת של ניהול חשבון עו"ש כוללת פעולות שלקוחות מבצעים בחשבון עו"ש וקבלת מידע²²⁰. העלות החודשית הממוצעת של פעילות בכרטיסי אשראי מורכבת בעיקרה מעלות החזקתם ומעלויות בגין השימוש בהם בביצוע עסקות ובמשיכות במטבע-חוץ (להלן מט"ח). התרשים להלן מציג את העלויות של ניהול הפעילות בחשבון עו"ש וקבלת מידע ושל החזקת כרטיס אשראי, מדי חודש, בממוצע, במשקי בית, בשנים 2011 עד 2020.

217 להלן קישור למחשבון:

<https://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/ToolsAndCalculators/Pages/CommissionsCalculator.aspx>

218 יצוין כי קטגוריית עמלות כרטיסי אשראי כוללת גם נתוני עסקים גדולים. בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, "דיווח תקופתי אודות מחירי השירותים הבנקאיים הנפוצים למשקי בית - שנת 2020" (18.8.21).

219 שם.

220 השירותים הנכללים בעלות ניהול חשבון בנק הם פעולות בנקאיות בסיסיות, לרבות הפקדת מזומן ומשיכתו, העברות בנקאיות, פעולות בצ'קים, הרשאות לחיוב חשבון, הוראות קבע, הפקת דוחות סטנדרטיים, קבלת מידע בתקשורת, לרבות בטלפון, בנייד ובדואר האלקטרוני ואיתור מסמכים.



תרשים 26: העלות החודשית הממוצעת בש"ח של ניהול חשבון עו"ש ופעילות בכרטיס אשראי למשקי בית, 2011 - 2020



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

אפשר לראות בתרשים כי בעשור האחרון פחתה בהדרגה העלות הממוצעת של ניהול חשבון עו"ש בכ-45%. חלק מהירידה מיוחס להרחבת השימוש בערוצים ישירים. בהתאם, בדיווח העמלות לשנת 2020 יוחס עיקר הירידה בשנה שחלפה להרחבת השימוש בערוצים ישירים, בהמשך למגמת ההסטה של ביצוע פעולות לאפיקים דיגיטליים, התורמים להוזלת העלות. יצוין כי הירידה בעלות הממוצעת של ניהול חשבון עו"ש ב-2020 מיוחסת גם לירידה של 6% במספר הפעולות שבוצעו (פקיד וישיר, ביחד) בהשוואה לשנת 2019.

עוד אפשר לראות בתרשים כי העלות הממוצעת לפעילות בכרטיסי אשראי עלתה במשך העשור האחרון. עם זאת יצוין כי ב-2020 פחתה העלות הממוצעת (ירידה של 23.4% בהשוואה לשנה שקדמה לה) וכי לפי דיווח העמלות לשנת 2020, הירידה נבעה בעיקר מירידה בהכנסות מעמלות עסקות ומשיכות במט"ח עקב ירידה בהיקף הפעילות בכרטיסי אשראי במשבר הקורונה. הגידול בעלות הממוצעת של פעילות בכרטיסי אשראי במשך השנים מיוחסת לעלייה בדמי הכרטיס הנגבים בעקבות סיום תקופת הפטור מתשלום הניתנת לרוב כהטבת הצטרפות בעת הנפקתו ומגידול רציף מדי שנה בכמות הכרטיסים שהלקוחות מחזיקים בחשבון יחיד²²¹. משכך, הפיקוח

221 יחס מספר כרטיסים למספר חשבונות עו"ש משקי בית ובנקאות פרטית גדל מ-1.18 בשנת 2011 ל-1.67 בשנת 2020.



על הבנקים המליץ לציבור בדיווח העמלות לשנת 2020 לבחון את תוקפן של הטבות שניתנו בעת ההצטרפות לכרטיס האשראי ואם הם צריכים את הכרטיס משפג תוקף הטבה.

בסעיף 2א5(ד) לחוק הבנקאות - שירות ללקוח נקבע כי מנפיק כרטיס אשראי המפעיל תוכנית הטבות לתקופה קצובה ישלח ללקוח הודעה שלושה עד ארבעה חודשים לפני סיומה²²². ככלל, הטבה לתקופה קצובה אינה נמשכת בסיומה, ולקוחות מתקשים לעקוב אחר מועד סיומה ומחויבים בסכומים גבוהים מאלה שהוסכמו בעת ההתקשרות²²³. מקרים אלה נעשים שכיחים עם הגידול בכמות הכרטיסים שלקוחות מחזיקים בחשבונותיהם. הגידול בעלות הממוצעת בגין החזקת כרטיס אשראי מעלה חשש כי הוראת החוק הקיימת בדבר יידוע הלקוחות ובדבר שמועד שליחת ההודעה אינם משיג את מטרת החוק.

הרחבת השימוש באפיקים דיגיטליים תורמת להפחתת הסכום שהציבור משלם בגין עמלות בנקאיות על פעילותו בניירות ערך ובחשבון ע"ש, למרות הגידול במספר המוצרים והפעולות שצורכים הלקוחות. עם זאת, הרחבת השימוש באפיקים דיגיטליים אינה ניכרת בעלויות שהציבור משלם בגין פעולות בכרטיסי אשראי. עלויות אלו נמצאות במגמת עלייה בעשור האחרון והן עומדות על 14.5 ש"ח בממוצע ב-2019 למול 12 ש"ח בממוצע ב-2011. הגידול בעלויות כרטיסי האשראי מדגיש את התועלת הגלומה ביצירת חלופות תשלום לציבור, ובמיוחד בשימוש במערכת תשלומים מידיים.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יוודא כי מנפיקי כרטיסי האשראי עומדים בחובתם למסור מידע לציבור בדבר סיום תוכנית הטבות שניתנה לתקופה קצובה בדרכים ובמועדים הקבועים בחוק. נוסף על כך, מומלץ לבחון אם מועד שליחת ההודעה ללקוח משיג את מטרתו, ובמידת הצורך - לעדכנו וכן לבחון דרכים חלופיות שיוזילו עלויות אלו.

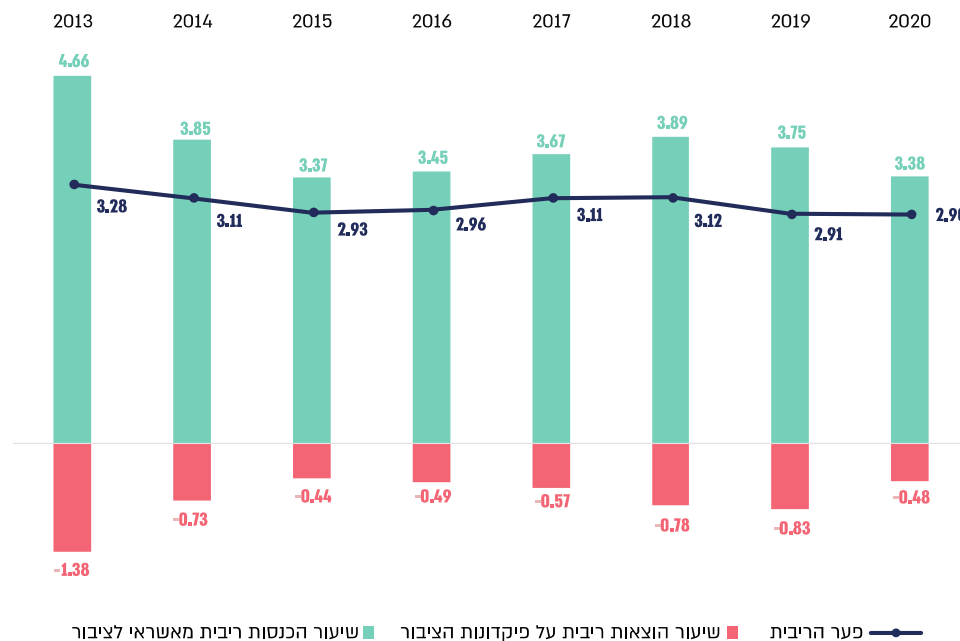
הדיון הציבורי בעלויות השירותים הבנקאיים מתמקד על פי רוב בעמלות שהמערכת הבנקאית גובה בגין ביצוע פעולות ובגין החזקת חשבון וניהולו. ואולם, מקור הרווחיות העיקרי של המערכת הבנקאית הוא הכנסותיה מריביות שהציבור משלם על אשראי, ומהשקעות שהיא מבצעת בשוק ההון בחלק מהכספים שהופקדו אצלה ומהרווחים שנוצרו. פעילות הבנקים הקלסית היא תיווך פיננסי. לפער הריבית, המשקף את המרווח שבין הוצאות הריבית על פיקדונות הציבור ובין הכנסות הריבית מאשראי לציבור, יש השפעה מהותית על עלות השירות הבנקאי. התרשים להלן מציג את פער הריבית בסך המערכת הבנקאית בשנים 2013 עד 2020.

222 הודעה כאמור צריכה להתבצע בהתאם לסעיף 2א5(ה) לחוק הבנקאות - שירות ללקוח.

223 הכנסת, רשומות, הצעות חוק, **הצעת חוק הגנת הצרכן (תיקון מס' 44) (הודעה על סיום עסקה לתקופה קצובה)**, התשע"ו-2015 (29.12.15).



תרשים 27: פער הריבית בסך המערכת הבנקאית, 2013 - 2020 (אחוזים)



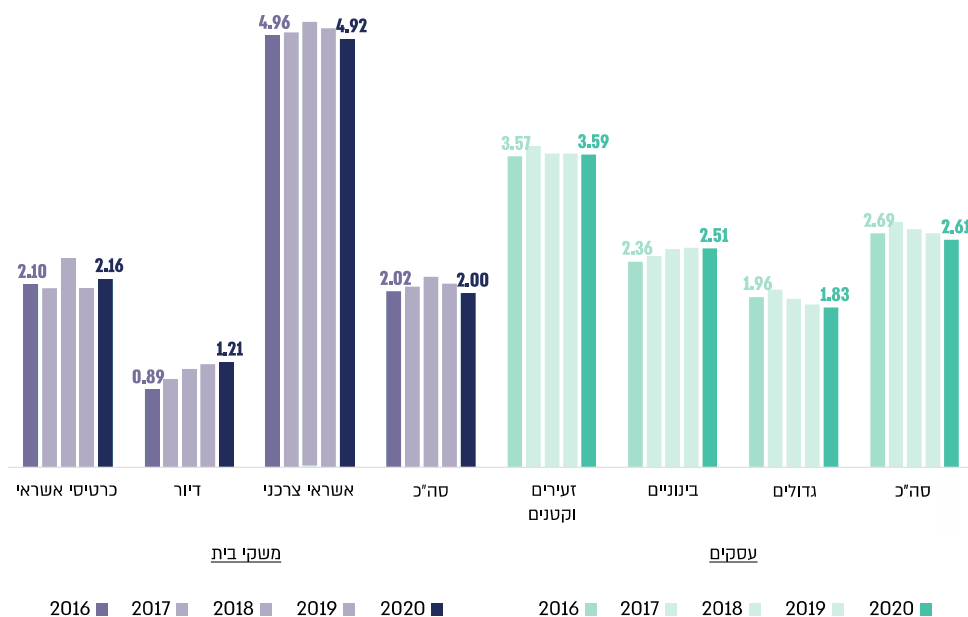
על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אפשר לראות בתרשים כי במשך השנים נותר פער הריבית ללא שינוי משמעותי והוא עומד על 2.9% בשנת 2020. בשנים שפחת שיעור הכנסות הריבית מאשראי לציבור, פחת גם שיעור הוצאות הריבית על פיקדונות, ולהפך.

מרווח האשראי מבטא את שיעור רווחיות הבנקים בגין האשראי שניתן לציבור. המדד מושפע בעיקר מהסיכון הגלום בהענקת אשראי ומעלויות הגיוס של הבנקים. משכך, הוא משתנה בין הבנקים ובין מגזרי הפעילות. התרשים להלן מציג את שיעור מרווח האשראי במגזרי הפעילות השונים בסך המערכת הבנקאית בשנים 2016 עד 2020.



תרשים 28: שיעור מרווח האשראי במגזרי הפעילות השונים בסך המערכת בנקאית, 2016 - 2020 (אחוזים)



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

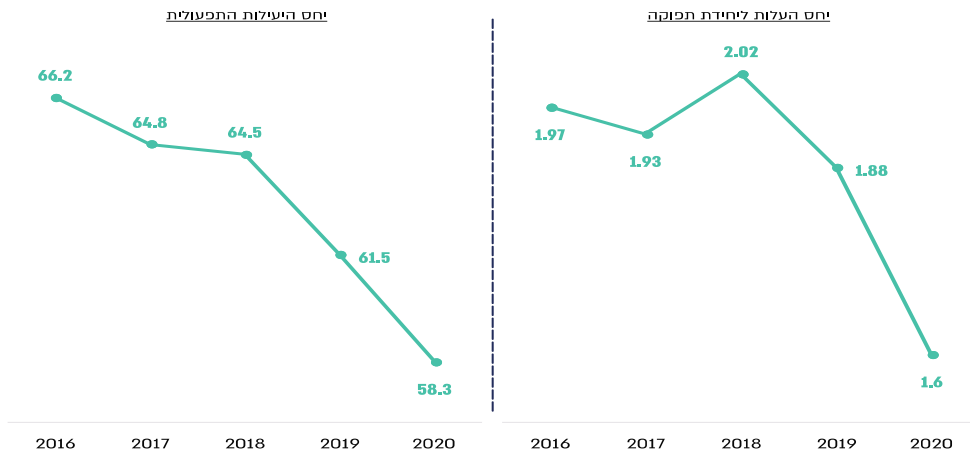
אפשר לראות בתרשים כי מרווחי האשראי נותרו ללא שינוי משמעותי בשנים האחרונות בשני מגזרי הפעילות ובכל התבחינים. במגזר מסקי הבית מרווח האשראי הצרכני (4.92% בשנת 2020) גבוה במידה רבה ממרווח האשראי לדיור (1.21% בשנת 2020), ובמגזר העסקים מרווח האשראי לעסקים גדולים (1.83% בשנת 2020) נמוך במידה רבה ממרווח האשראי לעסקים קטנים וזעירים (3.59% בשנת 2020).

בשנים האחרונות התייעלה המערכת הבנקאית בישראל מאוד, בעידוד הפיקוח על הבנקים²²⁴, בעיקר בזכות צמצום בכוח אדם ובשטחי נדל"ן לצד גידול בהשקעה בתהליכי ההתאמה להתפתחות הסביבה העסקית והטכנולוגית. מדדים מרכזיים לבחינת התייעלות במערכת הבנקאית הם: (א) יחס היעילות התפעולית, המבטא את היחס שבין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות לסך ההכנסות מריבית נטו וההכנסות שאינן מריבית; (ב) יחס העלות ליחידת תפוקה, המשקף את היחס שבין סך ההוצאות התפעוליות והאחרות ליתרת הנכסים הממוצעת. ירידה של מדדים אלה מצביעה על התייעלות. התרשים להלן מציג את שני המדדים במערכת הבנקאית בשנים 2016 עד 2020.

224 הפיקוח על הבנקים דרש מהבנקים לגבש תוכנית התייעלות רב-שנתית והעניק הקלות חשבונאיות לפריסה של עלויות התוכנית לצורך חישוב יחסי הלימות ההון והמינוף.



תרשים 29: יחס העלות ליחידת תפוקה ויחס היעילות התפעולית במערכת הבנקאית, 2016 – 2020



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

מהתרשים ניכרת מגמה חדה של ירידה בשני המדדים בשנים האחרונות, למעט בשנת 2018, מגמה המעידה על התייעלות במערכת הבנקאית (יחס העלות ליחידת תפוקה פחת מ-1.97 בשנת 2016 ל-1.6 בשנת 2020 ויחס היעילות התפעולית פחת מ-66.2 ל-58.3 בתקופה זו). התייעלות זו מיוחסת לצמצום ההוצאות התפעוליות, ובפרט בסעיף השכר, לצד המשך צמיחה של המערכת הבנקאית אגב תמיכתה בפעילות המשק.

חלק מהפער במרווחי האשראי בין המגזרים נגרם מהוצאות תפעוליות גבוהות הנובעות מהחזקת מספר רב של סניפים בפריסה גיאוגרפית רחבה לצורך מתן שירות. על פי סקירת הפיקוח על הבנקים לשנת 2020, ההוצאות התפעוליות והאחרות של המערכת הבנקאית פחתו בעקביות בשנים 2018 עד 2020 מ-31,990 מיליוני ש"ח ל-28,484 מיליוני ש"ח. עלויות עיקריות שנחסכו במשך השנים מההוצאות התפעוליות והאחרות הן עלויות המשכורות וההוצאות הנלוות. אלה השתקפו בירידה במספר המשרות הממוצע²²⁵ (מ-40,866 ב-2018 ל-37,696 ב-2020) ובסך העלות בגין משכורת והוצאות נלוות לשכר (מ-16,793 מיליוני ש"ח ל-15,181 מיליוני ש"ח). יצוין כי החיסכון בסעיף זה התרחש אף שבשנים האחרונות נדרשה המערכת הבנקאית להעסיק כוח אדם נוסף לקידום פרויקטים בתחום התחרות והחדשנות.

נמצא כי התייעלות המערכת הבנקאית לא הובילה לירידה במרווחי האשראי על אף הצמצום בעלויות התפעוליות מכ-32 מיליארדי ש"ח ב-2018 ל-28.5 מיליארדי ש"ח ב-2020, בהן עלויות מערך הסינוף.

225 מספר המשרות כולל משרות בחברות-בנות בחוץ-לארץ ובחברות מאוחדות, וכן תרגום של עלות השעות הנוספות ותקציבי כוח האדם החיצוני שנדרשו לוויסות כוח האדם השוטף להטמעת פרויקטים.



מדד הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים²²⁶ מגדיר את רמת הידידותיות של בנקים לעסקים קטנים ובינוניים²²⁷, והיא מוצגת לציבור ברמת בנק מדי חצי שנה. המדד נועד לעודד את המודעות והתחרותיות בתחום האשראי לעסקים קטנים ובינוניים במערכת הבנקאית, ומשקללים בו חמישה מדדים במשקלות שונות²²⁸. מאז פרסום המדד בשנת 2017 נמצא ממוצע המדד במגמת עלייה, ועד אמצע 2021 הוא השלים גידול של 19.5% (מציון של 71.8 לציון של 85.8). עיקר הגידול בממוצע המדד מיוחס לירידה בשנתיים האחרונות בשיעור ההכנסות מריבית של עסקים קטנים ובינוניים יחסית לשיעורי הפסדי האשראי של המגזר. מרכיב זה נועד לבחון את המחיר שהבנקים גובים על האשראי יחסית לסיכון התפעולי בפועל. נמצא כי, הגידול בסיכון להפסדי אשראי²²⁹ בעקבות התפרצות משבר הקורונה ב-2020 לא גרר עלייה משמעותית בברווזי האשראי.

נגישות לאשראי חוץ-בנקאי מעודדת תחרות על מתן אשראי ומובילה להוזלת מחירו. רוב האשראי החוץ-בנקאי למגזר העסקי ניתן לעסקים הגדולים, ואילו מגזר העסקים הקטנים מתבסס בעיקר על אשראי בנקאי (94.3% ב-2020). מצב זה דומה למתרחש בשוק האשראי הצרכני, שבו הבנקים נותרו השחקן המרכזי (72.2% ב-2020) אף שחלקם בשוק זה הצטמצם בשנים האחרונות²³⁰. במגזר האשראי הצרכני למשקי בית ולעסקים קטנים רמת התחרות נמוכה יחסית, והפיקדונות אינם בסדרי גודל משמעותיים יחסית ליתר מגזרי הפעילות. משכך, פער הריבית גבוה, וזמינות האשראי פוחתת. מתן אשראי מחייב את הבנקים לעמוד בדרישות הלימות הון. דרישות הלימות הון נמוכות מהמערכת הבנקאית בגין העמדת אשראי לדיור ופעולות אקטיביות של הציבור בהשוואת חלופות אשראי הובילו במשך השנים למצב שבמגזר זה הריבית נמוכה יחסית למגזרים אחרים.

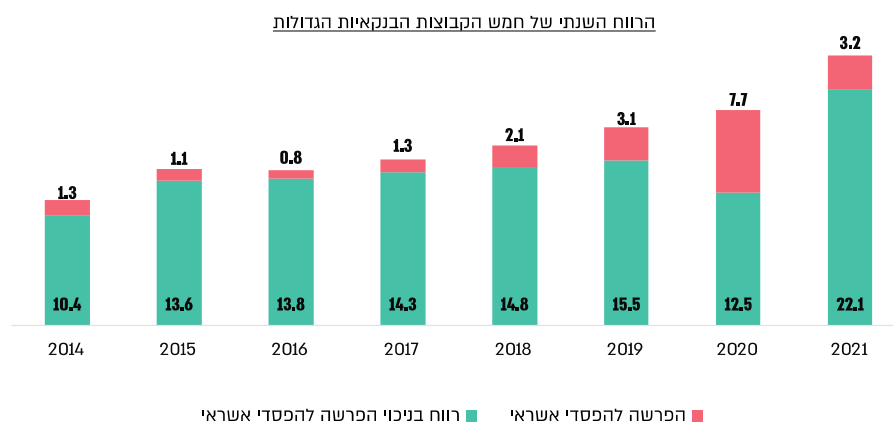
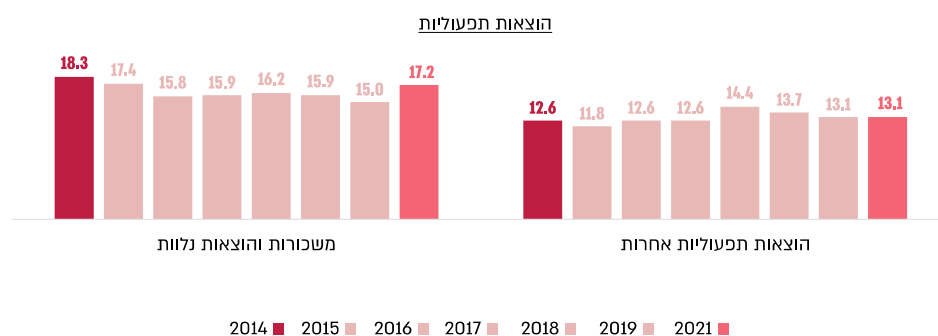
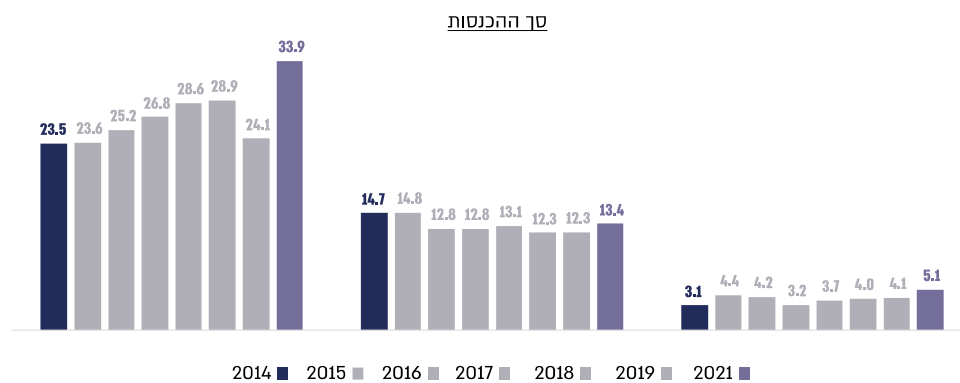
נמצא כי הדיגיטציה לא תרמה לירידה בברווזי האשראי, ובהיעדר תחרות ממשית, האשראי שניתן לעסקים קטנים וזעירים ובגין הלוואות צרכניות למשקי בית נושא ריבית גבוהה הרבה יותר מאשר במגזרי הפעילות האחרים. כך לדוגמה ב-2020 הריביות הממוצעות לעסקים קטנים וזעירים ולהלוואות צרכניות היו 3.59%-4.92% בעוד שהריביות הממוצעות לעסקים גדולים ולדיור היו 1.83%-1.21% בהתאמה.

התרשים שלהלן מציג את השינוי בהכנסות, בהוצאות וברווח של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות יחד בשנים 2014 עד 2021 ואת מידת ההשפעה של הגורמים שהשפיעו על השינוי ברווח המצטבר בתקופה זו.

- 226 המדד מסתמך על הנתונים הפיננסיים שהבנקים מפרסמים, על סקר שביעות רצון של עסקים מהבנקים ועל משוב שערכה הסוכנות בקרב יועצים פיננסיים, רואי חשבון ויועצי מס המסייעים לעסקים לקבל שירותים מהבנקים.
- 227 עסקים עם מחזור של עד 50 מיליון ש"ח.
- 228 (1) שיעור הרווחיות מהכנסות שאינן ריבית (עלות שונות) - 30%; (2) היקף האשראי לעסקים קטנים ובינוניים מסך האשראי העסקי - 20%; (3) יחס הריבית לסיכון האשראי לעסקים קטנים ובינוניים - 20%; (4) סקר שביעות רצון של עסקים - 15%; (5) משוב יועצים פיננסיים - 15%.
- 229 סיכון אשראי הוא סיכון מרכזי מבין הסיכונים הפיננסיים שבנק נחשף להם במהלך פעילותו. זהו סיכון שהצד הנגדי לעסקה ייקלע לכשל לפני סילוק סופי של תזרימי המזומנים של העסקה.
- 230 הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, **דוח שלישי** (16.8.21).

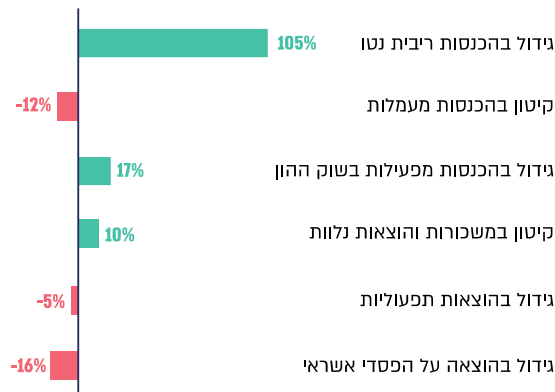


תרשים 30: השינוי בהכנסות, בהוצאות וברווח של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות יחד ומידת ההשפעה של הגורמים שהשפיעו על השינוי ברווח המצטבר, 2014 - 2021 (במיליארדי ש"ח)





הגורמים שהשפיעו על השינוי ברווח שהצטבר בכל התקופה



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

מהתרחשים עולה כי בשנת 2021 הרווח של המערכת הבנקאית בניכוי ההוצאה להפסדי אשראי היה 22.1 מיליארד ש"ח²³¹. מדובר בגידול ברווחיות של 11.7 מיליארד ש"ח מ-2014 (גידול שנתי ממוצע של כ-11.4%). עוד ניכר גידול עקבי ברווחי חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות יחדיו בשנים 2014 עד 2021, למעט בשנת 2020 שבה שיעור ההפרשה להפסדי אשראי היה גבוה פי ארבעה ממוצע ההפרשה בתקופה הנסקרת, זאת בעקבות ההשלכות הכלכליות של התפרצות משבר הקורונה.

עוד עולה מהתרחשים כי עיקר הרווח של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות לאורך התקופה נבע מגידול בפעילות של מתן אשראי (מ-23.5 מיליארד ש"ח ב-2014 ל-33.9 מיליארד ש"ח ב-2021 בקיזו ההוצאה על הפסדי אשראי). ניתן להסביר את הגידול בהכנסות מפעילות זו, שקיזו מול פעילויות אחרות, באמצעות הגידול בסך האשראי שהעמידו הבנקים לציבור במהלך התקופה שמוערך בכ-51%, בכך שהגידול בשיעור ההוצאה להפסדי אשראי היה בשיעור נמוך מזה (מ-5% ב-2014 ל-9% בשנת 2021) ובכך שלא חל שינוי מהותי ברווחי האשראי בכל מגזרי הפעילות והתבחינים השונים (ראו תרשים 28). עוד ניתן לראות בתרשים כי מגמת הגידול בהכנסות מפעילות חמש הקבוצות הבנקאיות בשוק ההון תרמה לגידול של 17% ברווחי המערכת הבנקאית. מנגד, סך ההכנסות מעמלות שפחתו הביאו לקיטון ברווחים בשיעור של 12%, זאת בין היתר כביטוי להרחבת השימוש באמצעים ישירים וההתייעלות הדיגיטלית. צמצום סך ההוצאות התפעוליות תרם לגידול של 5% ברווחי חמש הקבוצות הבנקאיות - מחד נוצר חיסכון בעלויות כתוצאה מצמצום ההוצאות על משכורות והוצאות נלוות כביטוי להתייעלות הדיגיטלית (שהביאו לגידול ברווח של כ-10%), ומאידך חל גידול ביתר ההוצאות התפעוליות (שהביאו לקיטון ברווח של כ-5%), שחלקן מיוחסות להוצאות שהוטלו על המערכת הבנקאית לקידום רפורמות שנועדו להגדיל את התחרות בשנים הבאות.

231 הגידול בהפרשה להפסדי אשראי מבטא גידול בסיכון שנוצר למערכת הבנקאית בעת זו, ואולם אינו מעיד בהכרח על אובדן רווחים.

הביקורת העלתה כי הדיגיטציה תרמה רבות לגיוון 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 במרווחי 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 לזיום פעולות בעידן הדיגיטלי להגברת התחרות בענף הבנקאות, על מנת שההתייעלות הדיגיטלית תבוא לידי ביטוי באופן משמעותי יותר בהפחתת העלויות לצרכן.

עמדות הציבור בנוגע למערכת הבנקאית

בחינת עמדות הציבור בנוגע למערכת הבנקאית משמשת לאמידת עמדותיו, השקפותיו, גישותיו וציפיותיו בנקודת זמן מוגדרת, ויכולה לסייע להגדרת הצעדים הנדרשים לשיפור הענף. עמדות הציבור כלפי מערכת הבנקאות מושפעות ממגוון היבטים היכולים להשתנות על פני זמן ובין אוכלוסיות שונות ולהעיד על מידת שביעות הרצון הכללית ומהיבטים מסוימים.

ב-2021 פרסמה Statista סקר שביעות רצון עולמי בקרב לקוחות הבנקים ב-28 שווקים מובילים, בהם ישראל²³². ממצאי הסקר עולה כי הגורמים המרכזיים לבחירת בנק הם: אמון (43%), תנאים מסחריים (18%), שירותים דיגיטליים (17%), איכות השירות (14%) ומתן עצות פיננסיות (8%). אמון הציבור במערכת הבנקאית מבוסס על יכולתה לשמור על נכסי הציבור, ולו חשיבות מכרעת בעת משברים כלכליים. התרשים להלן מציג את ממצאי הסקר.

232 הסקר כלל יותר מ-59,000 משיבים מאוסטריה, אוסטרליה, איחוד האמירויות הערביות, איטליה, אינדונזיה, ארצות הברית, בלגיה, ברזיל, בריטניה, גרמניה, דרום אפריקה, דרום קוראה, הודו, הולנד, טאיוון, ישראל, יפן, מקסיקו, ניו-זילנד, סין, סינגפור, ספרד, ערב הסעודית, פולין, צרפת, קנדה, רוסיה ושווייץ.

Statista, The Global Bank Customer Satisfaction Survey (2021)



תרשים 31: ציוני סקר שביעות רצון לקוחות הבנקים ב-28 שווקים מובילים, 2021

דירוג	ציון	ממוצע השווקים		
27/28	72.8	78.8	שביעות רצון כללית	
28/28	64.4	71.7	תנאים מסחריים	
25/28	75.2	80.4	אמון	
16/28	82.0	81.2	שירותים דיגיטליים	
28/28	69.4	76.8	איכות השירות	
27/28	69.6	76.0	מתן עצות פיננסיות	

על פי נתוני Statista, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

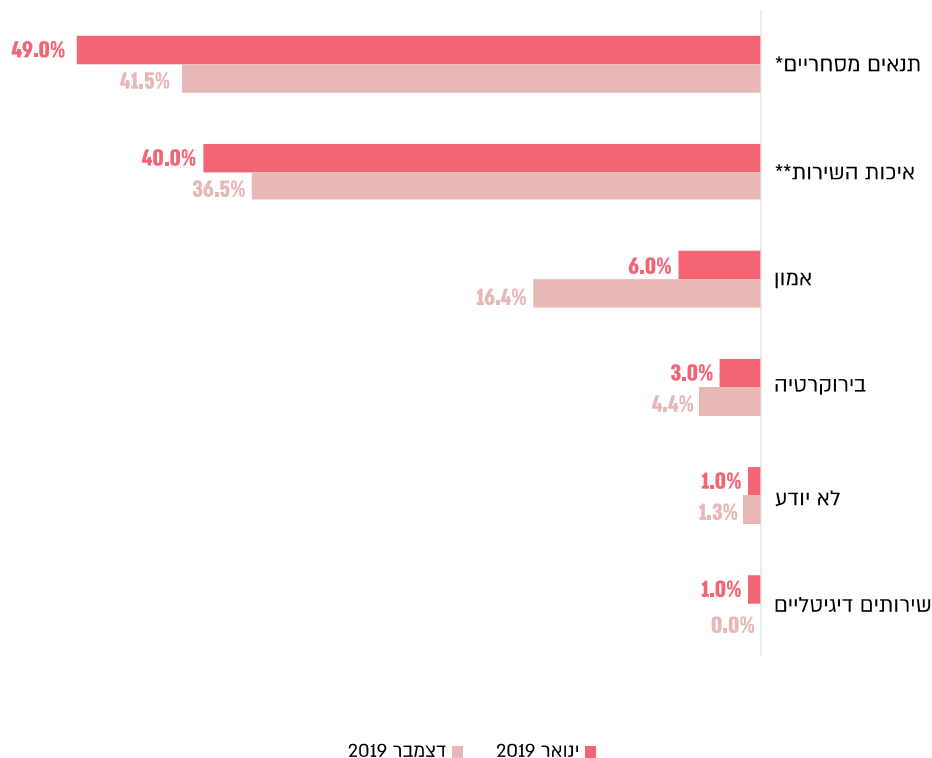
שביעות הרצון ממערכת הבנקאות בישראל נמוכה בהשוואה לשביעות הרצון הממוצעת בשווקים המובילים. בחמשת המדדים שנמצאו מרכזיים ללקוחות הבנקים (תנאים מסחריים, אמון, שירותים דיגיטליים, איכות השירות ומתן עצות פיננסיות) התקבלו בשוק המקומי תוצאות נמוכות מהממוצע, למעט באיכות השירותים הדיגיטליים. עוד נמצא כי מערכת הבנקאות בישראל דורגה בשלושה מתוך חמשת המדדים בין שתי המדינות האחרונות (מדדי התנאים המסחריים, איכות השירות ומתן עצות פיננסיות) ובמדד רביעי (מדד האמון) דורגה רביעית מהסוף.

לפי הפיקוח מתקיים קשר ישיר בין הוגנות, אמון הציבור, היקף פעילות הציבור ויציבות המערכת הבנקאית²³³. אחד מיעדי הפיקוח על הבנקים הוא הטמעת תרבות של הוגנות ומתן שירות הוגן ואיכותי ללקוחות המערכת הבנקאית. בסקרי שביעות הרצון של הפיקוח על הבנקים נמצא כי לדעת 60% בקירוב מהציבור התנהלות הבנקים הוגנת. התרשים להלן מציג את הסיבות לכך שיתר הנשאלים מאמינים שאין המערכת הבנקאית הוגנת, כפי שעלה מסקרי הפיקוח.

233 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים לקידום תרבות ארגונית הוגנת במערכת הבנקאית בישראל - שנת 2020 ומבט על מחצית 2021 (9.11.21).



תרשים 32: הסיבות להיעדר הוגנות במערכת הבנקאית מתוך סקרי שביעות רצון הפיקוח על הבנקים, 2019



2019 ינואר ■ 2019 דצמבר ■

על פי נתוני הפיקוח על הבנקים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עמלות גבוהות, ריבית גבוהה על המינוס ועל הלוואות, ריבית נמוכה על הפלוס, מסגרות אשראי היעדר הטבות.

** חוסר מענה, מענה איטי, יחס מזלזל, שירות גרוע, עומס בסניפים, מחסור בבנקאים.

אפשר לראות בתרשים כי לדעת הציבור הגורמים העיקריים לתפיסת היעדר הוגנות במערכת הבנקאית הם אי-שביעות רצון מהתנאים המסחריים ומאיכות השירות. נוסף על כך, ממצאי הסקר העידו על שיעורי שביעות רצון נמוכים במיוחד מיוזמת הבנקאים בהצעת שירותים להוזלת עלויות (35.5% בממוצע) ובפתרונות יצירתיים התואמים לצורכי הלקוחות (33.5% בממוצע). עוד אפשר לראות בתרשים כי הציבור אינו מייחס לשירותים דיגיטליים במערכת הבנקאית חוסר הוגנות.

שירותים דיגיטליים מגדילים את הזמינות והנוחות בביצוע פעולות בנקאיות ומקלים את הנגישות למידע בנקאי אגב ירידה בעמלות על הפעולות המבוצעות בערוצים ישירים, ולפיכך הוזלה בעלויות. שינויים אלה מקבלים ביטוי בשביעות רצון גבוהה של הציבור מהאמצעים הדיגיטליים בארץ ובעולם יחסית להיבטים אחרים שבהם נמדד שירות המערכת הבנקאית. על פי סקרי הפיקוח על הבנקים, רמת השירותים הדיגיטליים שכלל הבנקים מציעים באינטרנט בכלל



וביישומונים בפרט זוכים לציונים הגבוהים ביותר במדד שביעות הרצון (91% - 92.1%). מנתוני הסקר החברתי לשנת 2020 עולה כי 84% מבני ה-20 ומעלה המשתמשים בשירותי בנקאות ברשת מרוצים מהם.

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 את יוזמת הפיקוח על הבנקים לנטר את שביעות רצון הלקוחות מהשירותים הבנקאיים, ובמיוחד מהשירותים הדיגיטליים, באמצעות סקרי דעת הקהל שבוצעו בשנת 2019. מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יתמיד בביצוע הסקרים גם בשנים הבאות ויפעל בהתאם לשיפור המערכת הבנקאית ולצמצום פער שביעות הרצון בישראל יחסית לעולם.

תלונות הציבור

הפיקוח על הבנקים מציין כי תרבות ארגונית החורגת על דגלה הוגנות כלפי הלקוחות היא בסיס למתן שירות הוגן ואיכותי ללקוחות המערכת הבנקאית בישראל. אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשות הפיקוח על הבנקים לקידום ההוגנות במערכת הבנקאית הוא טיפול בתלונות הציבור הן ברמה הפרטית הן באיתור ותיקון כשלים רוחביים בעקבות מידע המתקבל מהציבור²³⁴. מדי שנה הפיקוח מפרסם סקירה על הטיפול בתלונות הציבור במערכת הבנקאית בישראל כדי להגביר את מודעות הציבור לזכויותיו בתחום הבנקאות (להלן סקירת פניות הציבור) ומתמרח את הבנקים לפעול בהגינות. הטיפול בתלונות הציבור משמש כלי לפתרון מחלוקות עם המערכת הבנקאית ולגישור בין הצדדים. נוסף על כך, סיווג התלונות וניתוחן נועדו לתקן כשלים רוחביים במערכת הבנקאית ולפעול לשיפורה, ויש בכך כדי לסייע להתייעלות המערכת הבנקאית. בשנת 2020 התקבלו 10,487 תלונות ובקשות למידע שטופלו על ידי הפיקוח המעידות על מגמת גידול ביחס לשנים קודמות²³⁵.

היחידה לפניות הציבור בפיקוח על הבנקים פועלת בשתי דרכים לאיתור כשלים רוחביים ולמעקב אחר תיקונם:

1. ביצוע בדיקות אכיפה יזומות בנושאים צרכניים: כשמאותרים בבדיקות האכיפה ליקויים משמעותיים, היחידה מורה בין השאר לתקן את הליקויים באמצעות השבת כספים לקבוצת לקוחות, הטלת עיצומים כספיים ומכתבי דרישה לתקן ליקויים;
2. למידה והפקת לקחים מתוך תלונות הציבור: כשל משמעותי מבחינת חומרת ההפרה או היקפה נדרש לתיקון רוחבי לטובת כלל הלקוחות הרלוונטיים. כשלים אלה עלולים

234 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, **סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים לקידום תרבות ארגונית הוגנת במערכת הבנקאית בישראל - שנת 2020 ומבט על מחצית 2021** (9.11.21).

235 7,397 ב-2019, 8,385 ב-2018, 6,941 ב-2017, 5,360 ב-2016, 5,080 ב-2015.

להתקיים כשקיימות תלונות חוזרות ונשנות באותו הנושא או לחלופין כאשר תלונה יחידה מלמדת שייתכן כשל בהתנהלות מול קבוצת לקוחות.

הביקורת העלתה כי מערכת התלונות של הפיקוח על הבנקים פועלת לסיווג התלונות בחלוקה לנושאים כלליים, בהם איכות השירות, אמצעי תשלום, עמלות, אשראי, פיקדונות. עם זאת, המערכת אינה יודעת לסווג באופן יעיל את מאפייני התלונות ולתמוך בשליפה מהירה לפי סוגים כדי לנטר ביעילות חסמים וכשלים מערכתיים. הצורך במערכת יעילה ומתוחכמת מתחדד מפני שהיא כלי מרכזי למדידת הצלחה של השינויים הרבים שהתרחשו במערכת הבנקאית בשנים האחרונות, שינויים שחלק ניכר מהם התרחש בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית.

הפיקוח על הבנקים מסר לצוות הביקורת כי היחידה לפניות הציבור נמצאת בשיאו של פרויקט להחלפת המערכת לניהול פניות הציבור למערכת חדשה, בסביבת ענן. זו צפויה לעלות לאוויר בסוף המחצית הראשונה של 2022. במסגרת זו פועלים בפיקוח לאפיון ולעדכון המערכת הקיימת כדי שתתמוך בניטור חסמים וכשלים מערכתיים, לרבות תיוג תלונות על פי תבחינים שונים, בהם נושא התלונה, הוראות וחקיקה רלוונטיות וסוגי לקוחות. עוד נמסר כי תאגידים בנקאיים מדווחים על הטיפול בתלונות הציבור, ולאחרונה פותחה מערכת ייעודית לניתוח מידע ומגמות, הכוללת בין היתר פילוח תלונות לפי נושאים, פילוח התלונות המוצדקות, החזרים כספיים בתלונות מוצדקות ולפנים משורת הדין וזמני המענה לציבור.

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יישם את המערכת החדשה לניהול פניות הציבור בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן, כיוון שמערכת כזאת תוכל לסייע למדוד את הצלחת הרפורמות שגובשו בשנים האחרונות במערכת הבנקאית ולתמוך בזיהוי חסמים וכשלים מערכתיים.

בנובמבר 2021 פרסם הפיקוח על הבנקים את סקירת פניות הציבור לשנת 2020 ומבט על מחצית שנת 2021. הסקירה כללה נתונים על פניות הציבור בתקופה הנסקרת, על תיקון ליקויים רוחביים במערכת הבנקאית ועיצומים כספיים, על בירור תלונות הציבור והערכת פעילות התאגידים הבנקאיים בתחום הצרכני ועל מדידת ההוגנות בתרבות הבנקאית. בסקירה הוצגו כמה מדדים להערכת הפיקוח על חמשת הבנקים הגדולים ועל דירוגם, בהם היחס בין חלקו של כל בנק בתלונות ובבקשות שטופלו בפיקוח על הבנקים ובין חלקו במערכת²³⁶, שיעור התלונות המוצדקות מתוך התלונות שהוכרעו²³⁷, נכונות הבנק לפעול לטובת הפונה אף אם לא נמצא שתלונתו מוצדקת²³⁸ וזמני המענה של תאגידים בנקאיים לטיפול בתלונות²³⁹. נתונים אלה, נוסף על סקירות סקר שביעות הרצון שהפיקוח מפרסם החל מינואר 2019, נועדו לאפשר השוואה בין הבנקים ודירוג שלהם.

236 שיעור נמוך יחסית לגודלו של בנק במערכת משקף שביעות רצון של הלקוחות מהשירותים הבנקאיים, מאיכות השירות ומפתרון בעיות מצד הבנק ללא צורך להגיש תלונה לבנק ישראל.

237 שיעור נמוך משקף התנהלות תקינה יותר של הבנק.

238 שיעור גבוה משקף נכונות של הבנק לפעול לטובת לקוחותיו.

239 זמני מענה מהירים מעידים על רמת שירות גבוהה של נציבויות תלונות הציבור ללקוחות בתאגידים הבנקאיים.



יצירת הוגנות תרבותית בתאגידים בנקאיים מבוססת היום על שיטת הערכה שאינה מציגה לציבור את מלוא הנתונים והדירוג הנדרשים בדבר הפעילות של כל תאגיד בנקאי הן בתחום הצרכני, כגון ליקויים מהותיים, זמני המענה במוקד הטלפוני ופריסה פריפריאלית, הן בתחום הערכת הנציבות. נוסף על כך, חלק מהנתונים הנדרשים לביצוע הערכה מקיפה בכל תאגיד מפוזרים בין סקירות שונות שהפיקוח מפרסם, והדבר מקשה לאמוד את ההוגנות בכל תאגיד ולהשוות באופן אפקטיבי ביניהם.

כדי לאמוד ולהעריך את הוגנות התרבות הארגונית בתאגידים הבנקאיים ולהביא לשיפורה החל הפיקוח על הבנקים בשנת 2021 לפתח מדד הוגנות מבוסס מתודולוגיית הערכה. המדד מתבסס על תהליכי עבודה שוטפים של הפיקוח בנושאים צרכניים, על ניתוח המידע המתקבל מדיווחי המערכת הבנקאית בערוצים שונים ועל ממצאים שעלו במסגרת בירור תלונות הציבור והבקורות הצרכניות. מתודולוגיית ההערכה כוללת מדדים כמותיים ואיכותניים שבגין כל אחד מהם יינתן ציון, ואלה ישוקללו לכדי ציון סופי לכל תאגיד בנקאי. הפיקוח מסר לצוות הביקורת כי המתודולוגיה נמצאת בתהליך עבודה וכי בכוונת הפיקוח להמשיך לפתח ולטייב את התהליך בשנה הקרובה, לרבות בשיתוף התאגידים המפוקחים והציבור, מתוך שאיפה לפרסם בעתיד את הדירוג.

עלה כי סקירות הפיקוח במתכונת הנוכחית אינן משתמשות בידע הנצבר בגופים שונים המרכזים נתונים על אופן הטיפול של תאגידים בנקאיים בסוגיות צרכניות, בהם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות אף שהוא עשוי לטייב את תהליך יצירת ההוגנות התרבותית.

הפיקוח על הבנקים כתב בתשובתו כי הוא בוחן, מדייק ומשכלל את המתודולוגיה למדידת ההוגנות ואינו מתנגד לפנייה לגופים אחרים המרכזים נתונים ומידע בסוגיות צרכניות הנוגעות לבנקאות. עם זאת, הוא אינו מתחייב לשלב מידע זה במדד ובמתודולוגיית ההערכה של ההוגנות ועליו לבחון תחילה אם וכיצד ניתן לעשות בו שימוש. נוסף על כך כתב הפיקוח כי מפעם לפעם מתקבלות פניות המופנות לטיפול מגופים ציבוריים וממשלתיים שונים, ובהם המועצה הישראלית לצרכנות, הביטוח הלאומי, משרד האפטרופוס הכללי, רשות ני"ע וכיו"ב, וכי נוסד פורום עיתי לשיתוף מידע עם המועצה הישראלית לצרכנות, ובכוונת הפיקוח למסד פורום דומה גם עם הרשות לסחר הוגן.

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.

היבטים ביעילות התפעולית

ההתפתחות הטכנולוגית תומכת בהגדלת היעילות התפעולית במערכת הבנקאית. זו מתבטאת הן בחדשנות בשירותים ובמוצרים המוצעים לציבור הן בטיוב דרכי ההתקשרות עם התאגידים הבנקאיים. היעילות התפעולית נוגעת לתחומים שונים בפעילות המערכת הבנקאית. הביקורת

התייחסה לחסמים הקיימים בכמה היבטים שהסרתם צפויה להביא להתייעלות המעבר לבנקאות דיגיטלית ולשפר את השירות הניתן לציבור.

משלוח הודעות בתקשורת

קבלת הודעות בערוצים דיגיטליים היא חלק ממגמה עולמית - שימוש גובר באמצעים טכנולוגיים בתחום הפיננסי בכלל והבנקאות בפרט. תאגידים בנקאיים שולחים ללקוחותיהם הודעות הנוגעות לניהול החשבון במגוון אמצעי תקשורת דיגיטליים ופיזיים. האמצעים הדיגיטליים כוללים בין היתר את האזור האישי באתר האינטרנט ואת היישומון במכשיר הנייד. אמצעים פיזיים כוללים בעיקר משלוח הודעות בדואר או מסירתן בסניף. ההתקדמות הטכנולוגית תומכת במשלוח הודעות באמצעים דיגיטליים ומשפרת את השירות ללקוחות, מגבירה את אפקטיביות מסירת המידע קרוב לזמן אמת ומסייעת לנהל את החשבון בצורה מושכלת ואחראית, מוזילה את העלויות הכרוכות בהפקתן, וכן הולמת למגמה העולמית לצמצם את השימוש בנייר.

לעמדת הפיקוח על הבנקים, החלטת לקוח להצטרף לשירות משלוח הודעות בערוצי תקשורת²⁴⁰ (להלן השירות) מהותית עבורו, ולכן נדרשת בקשה אקטיבית של הלקוח. בסעיף 5 להוראת ניהול בנקאי תקין מספר 420 בנושא משלוח הודעות בתקשורת נקבע כי תאגיד בנקאי רשאי לספק ללקוח את השירות חלף משלוח הודעות באמצעים פיזיים, אם הלקוח ביקש להצטרף לשירות והתאגיד הבנקאי עומד בדרישות הוראות ניהול בנקאי תקין הנוגעות לאבטחת מידע ולבנקאות בתקשורת. בסעיף 31(ב) לכללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, נקבע כי תאגיד בנקאי שלקוח ביקש ממנו לקבל הודעות או דפי חשבון באמצעי אלקטרוני שקבע המפקח אינו חייב להודיע או לשלוח דפי חשבון לאותו לקוח נוסף על משלוחם באמצעי האלקטרוני כאמור.

לא כל לקוחות התאגידים הבנקאיים מזקקים לקבל הודעות באמצעים פיזיים. לקוחות שאוריינותם הדיגיטלית נמוכה מתקשים להשתמש באמצעים דיגיטליים מתקדמים, לכן קבלת הודעות באמצעים פיזיים היא חלופה מועדפת עבורם. אף על פי כן, לחלק לא מבוטל מלקוחות המערכת הבנקאית יש אוריינות דיגיטלית, והם משתמשים תדיר בערוצים דיגיטליים במגוון תחומים. יש המשתייכים לקבוצה זו ואינם מעוניינים לקבל הודעות באמצעים פיזיים כיוון שקבלת מידע שוטף באמצעים דיגיטליים יעילה ונוחה יותר עבורם. ואולם, חלקם אינם פועלים אקטיבית כדי להצטרף לשירות ההודעות באמצעים דיגיטליים וממשיכים לקבל הודעות באמצעים פיזיים.

לא זו אף זו, שליחת מידע באמצעים פיזיים אינה מבטיחה שיתקבל אצל הלקוחות ואינה יכולה לשמש אינדיקציה לכך שנקרא. מנגד, סעיף 12(א) להוראה מטיל על תאגיד בנקאי אחריות לבצע בקרה על שימוש בשירות ולהפעיל כלים ממוחשבים שיאפשרו לו לקבוע אם הלקוח נוהג להתעדכן בהודעות הנשלחות באמצעות השירות.

בסעיף 21 לחוק כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, מוטלת על שר המשפטים האחריות על ביצוע החוק ומוקנית לו הרשאה, בהתייעצות עם נגיד בנק ישראל ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו. בתקנה 4 לתקנות כרטיסי חיוב, התשמ"ו-1986, נקבעה חובה על מנפיק כרטיס האשראי למסור ללקוח פעם בחודש הודעה, ובה פירוט עסקות

²⁴⁰ על פי הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 367, ערוצי התקשורת מוגדרים ערוצי אינטרנט (אתר אינטרנט, יישומון, דואר אלקטרוני, תוכנות למשלוח מסרים מיידיים), ערוצי טלפוניה קווית וסלולרית (מענה אנשי, מענק קולי אינטראקטיבי, מסרונים, פקס) ועמדות אוטומטיות לשירות עצמי.



שבוצעו בכרטיס. בתקנה 4(ג) נקבע כי הפירוט יימסר ללקוח באמצעי מקובל שיציע לו המנפיק, לבחירת הלקוח, זאת כדי להבטיח שהלקוח יממש את זכויותיו וכי המידע יתקבל באופן המעודד שימוש בו²⁴¹.

חברות כרטיסי האשראי פנו למשרד המשפטים לבחינת שינוי המנגנון למסירת פירוט עסקות בידי המנפיק כך שישלח באמצעי דיגיטלי חלף מסירה באמצעות הדואר ללקוחות הנוהגים לקבל את הפירוט באמצעות הדואר. במאי 2020 השיב משרד המשפטים לחברות כרטיסי האשראי לגבי שינוי המנגנון, זאת לאחר שבחן את הפנייה יחד עם בנק ישראל, ומתוך כוונה לקדם חדשנות לטובת לקוחות המערכת הבנקאית. בהתאם לעמדת משרד המשפטים מנפיק יוכל להעביר לקוחות הנוהגים לקבל את פירוט העסקה באמצעים פיזיים לאמצעים דיגיטליים אגב יידוע הלקוחות מראש על השינוי ומתן אפשרות להודיע שהם מעוניינים לשוב ולקבל את הפירוט באמצעים פיזיים²⁴². עמדת משרד המשפטים גרסה כי המנגנון המוצע אינו מבוסס על בחירה מודעת ורצונית של הלקוחות לאופן מסירת הפירוט, אולם יש תועלת במעבר לקבלת מידע באמצעים דיגיטליים לבעלי אוריינות דיגיטלית מתאימה תוך כוונה לסייע לשוק במעבר זה. משכך, הוחלט שפירוט עסקות חודשי באמצעי דיגיטלי יחליף משלוח באמצעים פיזיים בהתקיים התנאים המצטברים שלהלן: (א) הלקוח הסכים מפורשות לקבל, לכל הפחות, מידע אישי באמצעים דיגיטליים; (ב) בידי המנפיק סימנים ברורים לכך שהלקוח נוהג באופן שוטף ועקבי לקבל ולפתוח פירוט עסקות חודשי המתקבל באמצעים דיגיטליים; (ג) ניתן ללקוח גילוי נאות נפרד לפירוט העסקות ובאמצעים פיזיים או בדרך אפקטיבית אחרת בדבר השינוי.

ביוני 2020 ציין הפיקוח כי הוא מצטרף לפרשנות שהציג משרד המשפטים בעניין מסירת פירוט העסקות ללקוחות וציין כי התנאים שנקבעו מבטיחים איון בין עידוד המעבר לאמצעים דיגיטליים ובין הגנה על לקוחות שאינם מעוניינים במעבר לאמצעים אלה. נוסף על כך ציין הפיקוח שתנאים אלה מבטיחים כי רק לקוחות המעדיפים לתקשר עם תאגיד בנקאי באמצעים דיגיטליים ובחרו לעשות כך באופן מודע יקבלו את פירוט העסקות באמצעים דיגיטליים חלף קבלתם באמצעים פיזיים²⁴³.

עלה כי למנפיק כרטיס אשראי הותר לצרף לקוחות בעלי אוריינות דיגיטלית לשירות קבלת פירוט עסקות באמצעים דיגיטליים בהתקיים שבידיו סימנים ברורים שהמידע ממשיך להתקבל, אגב יידועם מבעוד מועד. עם זאת, חל איסור על הבנקים לצרף לקוחות בעלי אוריינות דיגיטלית באופן ייזום לשירות קבלת דיוור באמצעים דיגיטליים.

הפיקוח על הבנקים מסר בתשובתו כי במסגרת העבודה על העדכון האחרון של הוראה 420 נבחנה האפשרות להרחיב את האפשרות למשלוח הודעות בערוצי תקשורת, עם זאת הוחלט שלא לקדמה. לגישת הפיקוח המערכת הבנקאית עוסקת במגוון מוצרים שאין להחיל עליהם כללים דומים כפי שנקבעו לעניין מסירת פירוט עסקות בכרטיסי אשראי באמצעים דיגיטליים.

241 יצוין כי חוק כרטיסי חיוב בוטל עם חקיקת חוק שירותי תשלום, התשע"ט-2019, ואולם תקנות כרטיסי חיוב ממשיכות לחול, בהתאם לדיני הפרשנות.

242 משרד המשפטים, לשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), **תקנה 4(ג) לתקנות כרטיסי חיוב לעניין אופן מסירת פירוט עסקאות בכרטיסי אשראי** (27.5.20).

243 בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, אגף בנק לקוח, "מכתב הבהרה בנוגע למשלוח הודעות בדבר פירוט עסקאות בכרטיסי אשראי בתקשורת" (22.6.20).

מומלץ כי הפיקוח על הבנקים יבחן בהתאם להתפתחויות הדיגיטליות ומידת השימוש בהן את האפשרות להרחיב את האפשרות לצירוף אקטיבי של לקוחות בעלי אוריינות דיגיטלית מתאימה לפירוט עסקות בכרטיס אשראי גם לשירות משלוח הודעות בערוצי תקשורת, וזאת בכפוף ליישום התנאים והוראת הפיקוח.

הפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל

בישראל השימוש בצ'קים מקובל בין היתר משום שהם מעניקים מענה לצרכים עסקיים, לרבות בפריסת תשלומים לחלקים ולמרווחי זמן שונים, במתן ביטחונות כנגד אשראי וניכיון צ'קים ובתשלומים דחויים מחוץ למסגרת האשראי של הלקוחות.

בחוק סליקת שיקים, התשע"ו-2016, מוסדרים הכללים שלפיהם תפעל המערכת הבנקאית בסליקה אלקטרונית של צ'קים²⁴⁴. סליקה אלקטרונית נועדה לייעל את תהליך הסליקה הפיזי ולהסדיר את קבילות הצ'ק הממוחשב בהליך המשפטי. הפקדת צ'קים באמצעים דיגיטליים מיטיבה עם הלקוחות, מייצרת את הצורך בהגעה לסניף וחוסכת בעלויות הסליקה, ובכלל זה בעלויות השינוע ואחסון הצ'קים²⁴⁵. בהתאם, הופחתו עלויות הפקדת צ'קים בשיעור של עד כ-75% כיוון שהפעולה נחשבת פעולה בערוץ ישיר²⁴⁶.

מנובמבר 2017 רוב הבנקים מאפשרים להשתמש ביישומונים בנקאיים כדי להפקיד צ'קים של כל הבנקים. החוק אינו מבטל את קיומו של הצ'ק הפיזי, וכותב צ'ק נדרש להמשיך לכתוב צ'ק מבוסס נייר ולמסור אותו לידי המוטב. אף על פי כן, התהליך משנה את ההתקשרות בין הבנקים באמצעות העברת קובץ תמונה דיגיטלי כחלופה לשינוע פיזי של הצ'ק מהבנק שבו הופקד לבנק של כותב הצ'ק ומשנה את תהליך הטיפול בצ'ק שסורב.

החוק אינו חל על הפקדת צ'קים דחויים ומתקיים רק מתהליך הצגת הצ'ק לפירעון. לקוחות הבנקים נדרשים להחזיק בצ'קים דחויים ולהפקידם באמצעים דיגיטליים או בסניף במועד הפירעון. לחלופין, צ'קים דחויים שהופקדו למשמרת בבנקים נשמרים פיזית, ורק בהגעת מועד הצגתם נסרקים דיגיטלית. משכך הם נושאים בעלויות גבוהות יותר מאשר הפקדת צ'קים בדיגיטל.

244 הצגה של צ'קים לצורך פירעונם באופן אלקטרוני.

245 הפקדת צ'ק באמצעים דיגיטליים מתאפשר עבור צ'קים משורטטים "למוטב בלבד" ועד סכום של 10,000 ש"ח לצ'ק יחיד.

246 ראו הרחבה בפרק עלויות השירותים הבנקאיים.



הביקורת העלתה כי בקשות הבנקים לאפשר הפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל נידונות בוועד המסלקה²⁴⁷, אולם טרם הבשיל פתרון הנותן מענה לסיכונים הטמונים באפשרות זו. סיכון מרכזי בהפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל הוא הפקדה כפולה. הסיכון יכול להתקיים בתוך המערכת הבנקאית, אם למוטב יש יותר מחשבון אחד, וכן מחוץ לה, במתן שירות פיננסי מסוג ניכיון צ'קים, שירות שהוסדר בחוק שירותים פיננסיים מוסדרים. שירות זה מציע להמיר צ'ק דחוי בכסף מזומן ומיידי. משכך, צ'קים דחויים שיופקדו בדיגיטל ובמקביל יימסרו לאותם גופים יפגעו בזכותם לקבל את שכרם במועד הפירעון. בהיעדר תשתית מקשרת התומכת בהעברת מידע בין הבנקים ובינה ובין גופים חוץ-בנקאיים, הוגבלה בשלב זה האפשרות להפקיד צ'קים דחויים בדיגיטל.

עולה כי מנובמבר 2017 רוב הבנקים מאשרים להשתמש בשירותים בנקאים כדי להפקיד צ'קים של כל הבנקים, עם זאת נכון למועד סיום הביקורת אין אפשרות להפקיד צ'קים דחויים בדיגיטל.

מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבחון יישום של תשתית מתאימה להפקדת צ'קים דחויים בדיגיטל בהתאם להתפתחות החדשנות והכלים הטכנולוגיים. יישום פתרון כאמור יגביר את הנוחות והפשטות בביצוע הפעולה אגב הוזלת העלות לציבור לקוחות הבנקים.

בתשובת הפיקוח על הבנקים נכתב כי במסגרת הדיונים שקיים בנק ישראל בנושא הועלו התועלות והסיכונים שבמתן האפשרות להפקיד צ'ק דחוי בדיגיטל. במסגרת זו התחדדה התובנה כי ישנם סיכונים רבים, לרבות פגיעה פוטנציאלית בלקוחות, הן בתום לב הן משימוש לרעה, הנובעת מפער הזמן בין ההפקדה למשמרת ובין ההצגה לגבייה. לפיכך, הפיקוח על הבנקים ומחלקת תשלומים בבנק ישראל בוחנים את הנושא במטרה לאזן בין התועלות לסיכונים, וכן לטפל במורכבות הרגולטורית והמיכונית במתן האפשרות להפקיד צ'קים דחויים בדיגיטל ובתיקוני החקיקה שייתכן ויידרשו.

247 מסלוקת הבנקים מנוהלת על ידי ועד המסלקה, המונה 14 חברים - מחציתם מבנק ישראל ומחציתם מהמערכת הבנקאית. תפקיד הוועד הוא להסדיר את העברת המסרים והסליקות בין הבנקים.

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 ייעשה 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.