



# **עמדות וטענות בעניין מסקנות הביניים**

**עבור הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים**

**בנקאיים**

**התנועה למען איכות השלטון (ע"ר)**

התנועה תבקש להופיע ולהשמיע את עמדתה בנושא

כ"ח שבט התשע"ו

7.2.2016

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



## פתח דבר

התנועה מברכת את חברי הוועדה על המלצותיהם שכל ענייני הגברת התחרות בשירותים הפיננסיים הנפוצים בישראל. לחזון התנועה תוצאות המלצות הוועדה יניבו הן תחרות "פנימית" בין שחקנים קיימים והן איום תחרותי "חיצוני" אמיתי מצד שחקנים חדשים במערכת. מטרה זו יש להשיג הן באמצעות הסרת חסמים העומדים בפני תחרות (צעדים "פסיביים") והן באמצעות צעדים "פרואקטיביים" לעידוד תחרות. לפיכך, אין די בהמלצות המשמעותיות והחשובות בהן נקבו חברי הוועדה- ובהן החלת ביטוח פקדונות, התאמת הרגולציה לשחקנים חדשים וקטנים במערכת, הקמת מערכות מידע והפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים. בנוסף, לא די במעבר למודל הפריק שבו לשחקנים הוותיקים יש יתרון משמעותי על פני השחקנים החדשים. על הוועדה לראות לנגד עיניה עתיד ובו שלוש חברות כרטיסי האשראי המופרדות תהפכנה לבנקים, ובנוסף יוקמו עוד לפחות שלושה בנקים חדשים במודלים אלטרנטיביים, יעילים ונגישים (כגון בנק אינטרנטי, בנק שיתופי ובנק הנסמך על התשתיות הפיזיות של רשתות קמעונאיות)- וליצור את התנאים המערכתיים לשם השגת יעד זה בתוך חמש שנים. לפיכך, להלן תובא עמדת התנועה שתביא להשגת מטרות אלו.

## תמצית עמדת התנועה

1. יש להביא להפרדת בעלות מלאה של כל הבנקים בכל חברות כרטיסי האשראי. חברות כרטיסי האשראי נהנות מרווחיות עודפת של כ-20%, כפליים ממדדי המניות המובילים, ומסייעות לשמר התנהלות בלתי יעילה בבנק האם שלהן- אי הפרדת כ.א.ל תנציח חוסר יעילות זו בדיסקונט, אשר מדד היעילות שלו נמוך במיוחד; לעמדת התנועה אין להעניק לבנק דיסקונט "מתנה" בכך שיישאר הבנק היחיד ששולט בחברת כרטיסי אשראי ואין לוותר על פוטנציאל התחרות הגדול של כ.א.ל- אשר אחראית ליותר משליש מהאשראי שנותנות חברות כרטיסי האשראי.
2. כתנאי להצלחת המהלך, יש להותיר על כנו את ההמלצות לפיהן הבנקים לא יוכלו להפיץ ולהנפיק כרטיסי אשראי מטעמם למשך ארבע שנים מהיום בו יחדלו מכלל עיסוקם בכרטיסי האשראי.
3. יש לעודד את ביזור מלוא השליטה בחברות כרטיסי האשראי בהנפקה לציבור בבורסה, ולפצות בעלי שליטה על אובדן פרמיית שליטה במידת

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- הצורך, בכדי ליצור קרקע פוריה לפירוק גרעיני השליטה; כן, יש להרחיב את המגבלות ביחס לרכישת אחזקות בחברות כרטיסי האשראי, כך שגופים פיננסיים לא יוכלו להיות בעלי עניין בהן.
4. יש לפרסם תנאים מקלים להפיכת חברות כרטיסי האשראי לבנקים מלאים, ולהקל את דרישות ההון העומדות בפני גופים פיננסיים חדשים וקטנים, בכדי לעודד הקמת תאגידים חדשים ותחרות בענף.
5. יש לפעול ליצירת מעמד של "דירקטורים מקצועיים" במוסדות פיננסיים בכדי לעודד פיקוח תאגידי הדוק ומקצועי, יעילות ותחרות.
6. יש לפשט את הליך הניוד בין חשבונות בנק כך שיבוצע על-ידי הבנק החדש בשם הלקוח, יש לאפשר את ניוד כלל פרטי החשבון ומספרו, ולעקוב אחר שיעור העוברים בין חשבונות בנק.
7. יש להסדיר את פעילותם של צוותי העבודה העוסקים ברגולציה למתחרים חדשים וקטנים בכדי להבטיח את עצמאותם ומקצועיותם.
8. יש לקבוע קבועי זמן קשיחים ליישום התוכניות להחלת ביטוח פיקדונות בישראל ולהקמת לשכות שירותי IT למתחרים חדשים, לשם הבטחת יישומן של תוכניות אלה.
9. יש לנקוט צעדים לשם הבטחת יעילות עבודתה של הוועדה ליישום הרפורמה וביסוס מעמדה; על הוועדה לפרסם נספח להמלצותיה המסכם את חלוקת התפקידים בין משרדי הממשלה והרגולטורים השונים לשם ביצוע המלצותיה.

## הערות התנועה להמלצות הוועדה

### א. הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים

#### 1. יש להפריד בצורה מוחלטת את בעלות הבנקים בחברות כרטיסי האשראי:

**ההמלצה:** אין כל הצדקה להפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים רק ביחס לבנקים הגדולים, ויש להפריד בין כ.א.ל, דיסקונט המחזיק בכ-78% ממניותיה (ובו יתמקד הניתוח דלעיל), והבנק הבינלאומי (המחזיק ביתרת המניות):

- **ברמה התיאורטית:** הטעמים להפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים מקורם בניגוד האינטרסים בין הבעלות הצולבת בבנק ובחברת כרטיסי אשראי, המונעת מהחברות להתחרות. ניגוד עניינים זה לא מאפיין

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



רק את חברות האשראי שבבעלות הבנקים הגדולים, אלא גם את חברת כ.א.ל.

- **פוטנציאל התחרות:** דווקא משום שהמערכת הבנקאית בישראל ריכוזית בצורה חריגה, לחברות האשראי פוטנציאל אמיתי לבזר את השוק ולעורר תחרות. וויתור על איום תחרותי מצד חברה אחת מתוך השלוש, כ.א.ל- אשר אחראית ליותר משליש מסך האשראי שנותנות חברות כרטיסי האשראי הינו **ויתור על פוטנציאל תחרות עצום ביחס למשק בכללותו.**

- **רווחיות עודפת על גב הציבור:** הותרת כ.א.ל בידי בנק דיסקונט תהפוך את דיסקונט לבנק הוותיק היחיד המנפיק ומפיץ כרטיסי אשראי מטעמו. כאשר **חברות כרטיסי האשראי נהנות מרווחיות עודפת מובהקת**, המתבטאת ביחסי תשואה להון עצמי של יותר מ-20% בממוצע (כפליים ממדדי המניות המובילות), משמעות אי ההפרדה היא **הנצחת רווחיות עודפת משמעותית לדיסקונט על חשבון קהל הלקוחות.**<sup>1</sup>

- **שימור חוסר יעילות:** הותרת נכס דוגמת כ.א.ל בבעלות דיסקונט תאפשר להנהלת הבנק לשמר דרכי ניהול בלתי יעילות הפוגעות בבנק ובציבור הלקוחות.

**בנק דיסקונט הוא הבנק בעל רמת היעילות הנמוכה ביותר מבין חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות:**

- **יחס היעילות בבנק הוא הגרוע ביותר ביחס לממוצעי המערכת הבנקאית במדינות ה-OECD** (נתוני בנק ישראל, ראו **נספח א'**).

- בשנת 2014 מרכיב ההכנסות מכרטיסי האשראי מבין כלל ההכנסות היה **הגבוה ביותר בבנק דיסקונט (16.2%)** בהשוואה לבנקים הגדולים, ומרכיב רווח כרטיסי האשראי בדיסקונט מסך הרווח התפעולי היה כפול ממרכיב זה בקרב הבנקים הגדולים (בדיקת התנועה, ראו **נספח ב'**).

- **יחס הפדיון לעובד בבנק דיסקונט הוא הנמוך ביותר בחמש השנים האחרונות** בקרב חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות; **המשכורות וההוצאות הנלוות למשרה בבנק דיסקונט הן מהגבוהות ביותר, והרווח התפעולי לעובד בבנק דיסקונט הוא הנמוכים ביותר** בקרב חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות (בדיקת התנועה, ראו **נספח ג'**).

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת תיאור שוק כרטיסי האשראי וניתוח הממשקים בין חברות כרטיסי האשראי לבין הבנקים איתמר מילרד, 2.2.2014.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- בנק דיסקונט אף מציג את הרווח התפעולי השני הנמוך ביותר במספרים אבסולוטיים מבין חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות ואת שיעור הרווח התפעולי הנמוך ביותר ביחס להכנסות (בדיקת התנועה, ראו נספח ד').

- א. נראה כי הטעם היחידי להפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים הגדולים, אך לא מהבנקים הבינוניים, הוא הרצון "להגן" על בנק דיסקונט מפני פגיעה בהכנסותיהם, וזאת על חשבון עידוד תחרות כלל-משקית.
- ב. לעמדת התנועה ככל שתיוותר השליטה בכ.א.ל. בבעלות בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי הרי שיהיה בכך משום "הוספת חטא על פשע". הפגם הראשון הוא בויתור על הפוטנציאל המשמעותי להגברת התחרות הטמון בהפרדת החברה מהבנקים. הפגם השני, והחמור במידה זהה, הוא בהותרת כ.א.ל. בידי בנק דיסקונט רק בכדי לאפשר לבנק לשמר יתרון עודף חסר כל הצדקה שיממן את התנהלותם הבלתי יעילה באמצעות גזירת רווחים עודפים על חשבון העסקים הקטנים ומשקי הבית, הפוגעת בכלל הלקוחות במערכת הבנקאית ומשיתה עליהם עלויות עודפות.
- ג. לפיכך, לעמדת התנועה על הוועדה להמליץ כי יש להפריד בין הבעלות בכ.א.ל. לבין בנק דיסקונט, לצד ההפרדה בקרב הבנקים הגדולים.

## 2. יש לפרסם תנאים מקלים להפיכת חברות כרטיסי האשראי לבנקים מלאים:

ההמלצה: יש לפרסם קובץ הנחיות ובו התנאים בהן תידרשנה חברות כרטיסי האשראי לעמוד בכדי להפוך לבנקים; מוצע כי קובץ זה יכלול הקלות משמעותיות בדרישות ההון מבנקים חדשים.

- א. לעמדת התנועה לחברות כרטיסי האשראי פוטנציאל אמיתי להביא להגברת התחרות בתחום האשראי למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים ואף להפוך לבנקים מלאים ועצמאיים בבוא העת.
- ב. למען יישום עקרונות אלו, וכמהלך ראשון להתאמת הרגולציה כך שתבחין בין הדרישות מגופים פיננסיים גדולים וקטנים, לעמדת התנועה על הוועדה לפרסם קובץ הנחיות ובו התנאים בהם תידרשנה חברות כרטיסי האשראי לעמוד בכדי להפוך לבנקים; מוצע כי קובץ זה יכלול הקלות משמעותיות בדרישות ההון מבנקים חדשים (ראו הרחבה לעניין ההקלות בדרישות ההון בסעיף 5 לנייר זה).

## 3. יש להבהיר את המגבלות לעניין רכישת חברות כרטיסי האשראי:

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



**ההמלצה:** אין לאפשר לגופים פיננסיים משמעותיים להפוך לבעלי עניין בחברות כרטיסי האשראי המופרדות.

א. בנוגע להמלצת הוועדה בדבר הגבלות על רכישת שליטה בחברות כרטיסי אשראי- על אף שנראה שעקרונות אלו ברורים מאליהם לאור מסקנות וועדות שונות- יש להבהיר כי ההגבלה על רכישת שליטה ועניין בחברות כרטיסי האשראי הינה מהותית, ויש להרחיב את המגבלות ביחס לרכישת אחזקות בחברות כרטיסי האשראי כך שבנקים, גופי מוסדיים ותאגידים ריאליים משמעותיים לא יוכלו להפוך ל"בעלי עניין" בחברות כרטיסי אשראי.

ב. יש לקבוע כי ההגבלה על רכישת שליטה תחול על "שליטה" כהגדרתה בחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, בכדי להבהיר כי ההגבלה על רכישת שליטה הינה מהותית, ולא צורנית-פורמליסטית.

ג. יש להקפיד כי ההגבלה על רכישת אחזקות בחברות כרטיסי אשראי, באשר לגופים המצוינים בהמלצות הוועדה לעיל, תחול גם על הפיכתם ל"בעל עניין" בחברות כרטיסי האשראי, כמשמעותה בחוק ניירות ערך.

ד. זאת, כיוון שהרציונאלים להגבלת "שליטה" בחברות כרטיסי אשראי- החשש שכל אחזקה צולבת של בנק, גוף מוסדי גדול או תאגיד ריאלי משמעותי בהן תעכב ואף תמנע תחרות- מתקיימים גם במצבים בהם גוף שכזה יהפוך ל"בעל עניין" בחברות כרטיסי אשראי, ואף יוכל לחבור לגופים אחרים "מוגבלים בשליטה" בכדי ליצור דבוקת שליטה ולנווט את ענייני התאגיד.

## 4. יש להורות על ביזור מלוא השליטה בחברות כרטיסי האשראי בהנפקה לציבור בבורסה:

**ההמלצה:** ככלל, יש להורות על ביזור השליטה בחברות כרטיסי האשראי בהנפקה לציבור בבורסה. אולם במקרה שהוועדה תחליט לאפשר את מכירת גרעין שליטה, יש לתמרץ את מכירת השליטה בבורסה באמצעות מערך פיצויים ותגמולים למוכרי השליטה על אובדן "פרמיית שליטה".

א. על הוועדה להמליץ על שורת צעדים, ובהם פיצויים ישירים לבעלי שליטה, שיתמרצו ביזור מלא של המניות בחברות כרטיסי האשראי על פני מכירת השליטה כגרעין. ההמלצה הנוכחית, המאפשרת מכירת גרעין שליטה או ביזור המניות לציבור- מבטיחה כי השליטה תימכר כגרעין שכן התקבולים עבור עסקה שכזו טומנים בחובם "פרמיית שליטה" על המחיר, העדיפה למוכר.

ב. כצעד משלים, על הוועדה להמליץ שתוך חצי שנה יוסדרו בחקיקה ההוראות שיאפשרו החזקה מפוזרת, ללא בעל שליטה, בחברות כרטיסי האשראי.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ג. למיטב שיפוטנו, הרציונאליים המרכזיים של בנק ישראל להצדקת מדיניות גרעיני השליטה לא עמדו במבחן המציאות- מדיניות זו ביקשה למנוע השפעת גורמים לא רצויים על ניהול התאגיד הבנקאי; למנוע מצב של "שלטון מנהלים"; להבטיח יציבות והתמדה במדיניות הבנק ובזהות מנהליו; וליצור "כתובת" מזוהה אליה ניתן לפנות במקרים של קשיים ושיבושים בפעילות הבנק.<sup>2</sup>
- ד. בפועל, ניסיון העבר מעיד כי תפיסות אלו כשלו ברגעי המבחן, כאשר במספר רב של מקרים בעלי שליטה פעלו בניגוד להנחיות המפקח על הבנקים. לא זו אף זו, המינוף הרב שרוכש שליטה עתידי ייקח על עצמו צפוי להיות מגולגל על לקוחות חברות כרטיסי האשראי, ובכך תימנע מהן האפשרות להוות איום תחרותי אמיתי במערכת.
- ה. בנוסף, קיים חשש כי בעלי השליטה מנהלים את הבנקים לטובתם האישית, מתוך שיקולים הזרים לטובתו של הבנק, בצורה שגורמת לציבור הרחב הפסדים כספיים.
- ו. יתרה מכך, מבנה השליטה הריכוזי במשק הישראלי ובבנקים מביא לכך שתיק האשראי במערכת הבנקאית בישראל ריכוזי בצורה חריגה;<sup>3</sup> כן, נראה כי ריכוזיות השליטה במערכת הבנקאית מגבירה את חוסר היעילות במגזר הבנקאי.
- ז. לסיכום, מדיניות גרעיני השליטה מאפשר לקומץ שליטי הון לשלוט בגופים החזקים ביותר בכלכלה, במקורות האשראי ובחסכוניות הציבור ומבצרת שליטה זו מפני תחרות והתייעלות. תפיסה זו אינה מיטיבה עם יתר בעלי המניות בבנקים או עם המשק הישראלי וטומנת בחובה פגמים רבים.
- ח. גם מבלי לקבוע כי שליטה מבוזרת בבנק עדיפה על גרעין שליטה, ניתן לקבוע כי המלצות הוועדה הנוכחיות אינן מתמרצות את פיזור השליטה בבורסה, ויביאו למכירת גרעיני השליטה בחברות כרטיסי האשראי עבור פרמיית שליטה. כתוצאה מכך, הפגמים בשיטת גרעיני השליטה "ישועתקו" גם לחברות אלו- העתידות להפוך לבנקים בקרוב.
- ט. לפיכך, על הוועדה להציע שורת צעדים שיתמרצו ביזור מלא של המניות, ולדרוש כי החקיקה שתאפשר החזקה מפוזרת בחברות כרטיסי האשראי תושלם בתוך חצי שנה.

## ב. צעדים משלימים להגברת התחרות

### 5. יש להקל את דרישות ההון העומדות בפני גופים פיננסיים חדשים וקטנים:

ההמלצה: יש להקל משמעותית את דרישות ההון העומדות בפני גופים פיננסיים חדשים וקטנים.

<sup>2</sup> הוועדה לבחינת היבטים הקשורים במכירת בנק לאומי באמצעות שוק ההון דין וחשבון (2003) ("יועדת מראני").

<sup>3</sup> בנק ישראל התפתחויות במערכת הבנקאית בששת החודשים הראשונים של 2015, 24 (2015).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



א. על הוועדה להמליץ על דרישות הון ראשוני והלימות הון מקלות לבנקים ומוסדות פיננסיים חדשים וקטנים בדו"ח הסופי מטעמה.

ב. לעמדת התנועה דרישות ההון הנוכחיות מעקרות כל ניסיון להקמת בנקים חדשים ולעידוד התחרות בסקטור הפיננסי. לדוגמא, דרישות ההון של בנק ישראל מבנק וירטואלי חדש הן הון עצמי של 100 מיליוני דולרים לפחות ויחס הלימות הון של בין 15%-20%<sup>4</sup>.

ג. ברם, למיטב הבנתנו ייתכן וניתן להסתפק בדרישות צנועות יותר, משיקולי תחרות, ככל שמדובר בגופים פיננסיים צעירים שאינם מנהלים הון רב ואינם חשופים לסיכונים רבים. לעניין זה הולמת הצעתו של אחד מחברי הוועדה, בדעת מיעוט, כי יש להסתפק בהון ראשוני של 10 מיליון דולר והלימות הון ברובד הראשון של 8% לבנק שמחזיק עד 30 מיליארד שקלים בפקדונות.

## 6. יש לפעול ליצירת מעמד של "דירקטורים מקצועיים" במוסדות פיננסיים:

**ההמלצה:** התנועה קוראת לחברי הוועדה לפעול ליצירת מעמד של דירקטורים מקצועיים, תוך התמקדות בהכשרה, רישוי ומינוי דירקטורים במשרה מלאה ובשכר תחרותי, שינהלו את המוסדות הפיננסיים לטובת כלל ציבור בעלי המשקיעים תוך אחריות, מקצועיות ומסירות ההולמים את אופי התפקיד וחשיבותו.

א. לעמדת התנועה, ניתן לזקוף חלק משמעותי מחוסר היעילות הבולט של המערכת הבנקאית לניהול והפיקוח הנוכחי של התאגידים הבנקאיים. מעורבותם של בכירים בבנק לאומי בהעלמות מס בינלאומיות שפגעו בבנק ובעלי המניות והדחתו של בכיר בבנק הפועלים שהורשע בפלילים בעודו בתפקיד- כדוגמא.

ב. מבנה הכהונה הנוכחי של דירקטורים בתאגידים בנקאיים מבטא את הריכוזיות בענף, וטומן בחובו בעיות, ובהן כהונה צולבת של דירקטורים בתאגידים נוטלי אשראי ובגופים פיננסיים המקצים אשראי; כהונה כפולה של דירקטורים בגופים פיננסיים וחשש לניגוד עניינים ובקרה פנימית חלשה עקב מינויים מטעם בעל השליטה.

ג. בכלל המערכת הפיננסיים פועלים כ-150-200 דירקטורים המפקחים על יותר מטריליון שקלים, אך היעדר דרישות סף למינוי דירקטורים בענף הבנקאות מוביל למינויים חסרי הכשרה מקצועית רלוונטית שאינם עומדים בהכרח בתנאי סף אובייקטיביים, בחינות או קבלת רישיון, בעוד הענף מתאפיין בדרישות התמחות והתמקצעות גבוהות.

<sup>4</sup> בנק ישראל, Charter - תהליך רישוי הקמת בנק וירטואלי בישראל, בעמ' 152.



# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ד. לפיכך, מוצע כי הוועדה תקבע הנחיות ברורות לעניין איסור על ניגוד עניינים של דירקטורים בתאגידים בנקאיים, כך שתיאסר כהונה במספר גופים פיננסיים במקביל או בגוף פיננסי ובחברה שגוף זה מעמיד לה אשראי.

ה. כן, מוצע שהוועדה תמליץ על העסקת דירקטורים במשרה מלאה ובשכר מלא ועל העלאת הדרישות המקצועיות מהם בצורה משמעותית בהתאמה; דירקטור יורשה לכהן בדירקטוריון אחד בלבד והפוטנציאל לניגוד עניינים יימנע.

ו. בכדי לשמור על עצמאותם, מוצע כי מינוי דירקטורים בבנקים ובחברות כרטיסי האשראי ייעשה על ידי ועדה ציבורית בראשות אישיות בכירה מתאימה, בכדי לנתק את הקשרים הבלתי פורמליים בין הדירקטורים לבעלי השליטה; בד בבד יש להעלות את אחוז הדירקטורים העצמאיים מכלל הדירקטוריון, כך שמספרם יהיה לפחות מחצית ממספר חברי הדירקטוריון.

ז. לבסוף, על הוועדה להמליץ על פיתוח מנגנון שידאג לרמתם המקצועית של דירקטורים באמצעות הכשרה ורישוי, כך שתובטח רמת פיקוח גבוהה יותר מצדם כשומרי הסף של התאגיד הבנקאי.

ח. לסיכום, לעמדת התנועה האתגר הגדול הניצב בפני הוועדה הוא ביצוע רפורמה כוללת בכל הנוגע למינוי וכהונת דירקטורים בבנקים. שינוי התפיסה הניהולית-פיקוחית יפחית את החשש לניגוד עניינים ויצור מערך מקצועי ומגוון של דירקטורים שיוכלו לשפר משמעותית את תרבות הניהול בבנקים, מה שיוביל לתחרות גבוהה יותר, יעילות, ורמת פיקוח מחמירה על הנהלת התאגידים לטובת כלל בעלי המניות והציבור.

## 7. על הוועדה לפרסם המלצות לעניין כללים המקלים על תהליך פתיחת וסגירת חשבון בגוף

### פיננסי מפוקח:

**ההמלצה:** על הוועדה להמליץ על מתווה יישומי שיביא להעברת חשבונות ("ניוד") מלאה על-ידי הגוף הפיננסי החדש מהגוף הפיננסי הישן, תוך זמן קצוב, ובצידו קנסות על אי עמידה בזמנים; על הוועדה להמליץ על תיקוני חקיקה שיאפשרו ניוד של מספר החשבון בין המוסדות הפיננסיים השונים; על וועדת היישום לפרסם נתונים רשמיים לגבי מספר העוברים בין חשבונות במוסדות פיננסיים בדו"ח הסיכום השנתי שלה, וכן עליה לבחון ולפרסם כיצד העוברים תופסים את פשטות או מורכבות המהלך.

א. על הוועדה לטפל גם בשיעור ניוד חשבונות הבנק הנמוך בישראל, בפרספקטיבה בינלאומית, וזאת בצד ההמלצה לקדם שימוש בשירותים בנקאיים באופן פריק.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



- ב. נתוני הבנקים שפורסמו ב-2013 מעידים כי מדי שנה רק כ-5% ממשקי הבית מחליפים בנק.<sup>5</sup> באירופה, באותה התקופה, 16% (יותר מפי 3 מהמצב בישראל) עברו תהליך דומה.<sup>6</sup> בבריטניה במיוחד, רגולציה שפיטטה את הליך ניווד החשבונות הביאה לעליה של 12% במספר המתניידים בין חשבונות בנק.<sup>7</sup>
- ג. חסם מרכזי לניוד בין חשבונות בנק הוא חוסר היכולת לשמור את מספר חשבון הבנק הישן בניוד. שירות מסוג זה מוצע זה מכבר בשוודיה, בעוד 60%-70% מהלקוחות באירופה טענו כי חוסר היכולת לנייד את מספר החשבון מהווה מכשול לניוד.<sup>8</sup>
- ד. מפרסומים עולה כי בנק ישראל אינו מבצע מעקב רשמי אחר מספר העוברים בין חשבונות בנק, ואינו מנטר את הקשיים הכרוכים במעבר, בשונה מהמצב באירופה.
- ה. לפיכך, מוצע כי הוועדה תמליץ על מתווה לניוד מלא של חשבונות בנק והעברת מספרי החשבונות במלואם, וכן תבחן את הקשיים שבמעבר בין בנקים.

## ג. הבטחת יישום המלצות הוועדה

### 8. יש להסדיר את פעילותם של צוותי העבודה העוסקים ברגולציה למתחרים חדשים

#### וקטנים:

**ההמלצה:** יש להסדיר את פעילותם של הצוותים להתאמת הרגולציה לגופים פיננסיים חדשים וקטנים. מוצע כי עבודת הצוותים תוסדר בחקיקה ראשית; יינקטו אמצעים להבטחת עצמאות הצוותים; הרכב הצוותים ייקבע מראש; והצוותים יחויבו לפרסם דיווחים.

א. לשון ההמלצה העמומה על הקמת צוותים להתאמת הרגולציה מעלה חשש כבד כי בהעדר עיגון בחקיקה ויצירת הגנות מוסדיות על עבודת הצוותים להקלת הרגולציה על מתחרים חדשים עבודתם תתאיין.

<sup>5</sup> סיון איזקו, "איך לעבור בנק מבלי להתייאש בדרך", **TheMarker**, (14.2.2013),

<http://www.themarker.com/consumer/1.1929431>

<sup>6</sup> The European Consumer Organisation, "Bank accounts, Transparent fees, easy switching and access

for everyone", (2013), ("מחקר צרכנות אירופאי, 2013") <http://www.beuc.eu/publications/2013-00440-01-e.pdf>.

<sup>7</sup> Matt Scuffham, "Growing number of Britons switching bank accounts", **Reuters**, (22.1.2015), <http://uk.reuters.com/article/2015/01/22/uk-britain-banks-competition-idUKKBN0KV00420150122>.

<sup>8</sup> מחקר צרכנות אירופאי, ראו הי"ש 7 לעיל.

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ב. לפיכך, מוצע כי הוועדה תתאים את המלצותיה בהתאם לעקרונות היסוד הבאים:
- א. עיגון עבודת הצוותים בחקיקה ראשית, או למצער באופן בו מוסדרות דרכי פעולתם של הרגולטורים הרלוונטיים בתוכם יפעלו הצוותים.
- ב. נקיטת אמצעים להבטחת עצמאות פעילות הצוות בקרב הרגולטורים השונים, לדוגמא, באמצעות עיגון מעמדם כזהה למעמדם של מבקרי פנים בארגונים מסוג זה. זאת, על רקע החשש כי צוותים שמטרתם העיקרית קידום התחרות ימודרו וייחשפו ללחצים בכדי להתיישר עם "רוח המפקד" המנשבת במסדרונות גופי הרגולציה. ודוק, ללא הבטחת עצמאותם של חברי הצוות קשה לשער שביכולתם להביא לשינוי משמעותי ולהקלה אמתית בנטל הרגולטורי בקרב מאסדרים המבכרים שיקולי יציבות על פני שיקולי תחרות.
- ג. הסדרת הרכב הצוותים להקלת הנטל הרגולטורי בתקנות או בחקיקה ראשית, בדומה להסדרת מבנה דירקטוריונים בחברות ציבוריות בצורה שתבטיח שכישוריהם המקצועיים וניסיונם יהלום את המשימה המורכבת המוטלת עליהם.
- ד. יש לחייב את הצוות להתאמת הרגולציה לפרסם דו"חות חצי-שנתיים באתר האינטרנט של הרגולטור בדבר פעילותם, החלטותיהם והסוגיות אותם בחנו לשם הקלת הרגולציה כמתואר בהמלצות הוועדה, לשם קידום השקיפות והדיון הציבורי בסוגיית הגברת התחרותיות בשירותים הפיננסיים הנפוצים.

## 9. יש לקבוע קבועי זמן קשיחים ליישום התוכניות להחלת ביטוח פיקדונות בישראל

### ולהקמת לשכות שירותי IT למתחרים חדשים:

#### ההמלצה: יש לקבוע קבועי זמנים קשיחים להשגת מספר "אבני-דרך" בהליך לקראת

הקמת לשכות ה-IT ובהקמת הצוות לבחינת החלת ביטוח פקדונות.

- א. התנועה מברכת על המלצות הוועדה לפיהן יוקם צוות להצעת מתווה מפורט להחלת ביטוח פיקדונות בישראל. כן, התנועה מברכת על היוזמה לפי המדינה תפעל להקמת לשכת שירות למערכות מחשוב למתן שירותים בנקאיים-פיננסיים בסיסיים.
- ב. אולם, בהמלצותיה הוועדה אינה מתייחסת לקבועי הזמנים הנדרשים לפרסום המלצות הצוות להחלת ביטוח פיקדונות. כמו כן, הוועדה ממליצה לגבי לשכות שירות ה-IT כי: "[...] שבתוך שנתיים יעמדו מערכות כאלה לרשות כל מי שירצה להיכנס לשוק מתן האשראי לעסקים קטנים ולמשקי הבית". (בעמ' 7 לדו"ח הביניים).

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ג. לעמדת התנועה, ישנו חשש ממשי כי המלצות וועדה מקצועית- ככל שאינן כרוכות בקבועי זמן קשיחים, ובפרט בעניינים מורכבים הדורשים הקמת צוותי בדיקה והסדרת חקיקה ומכרזים- לא תתקיימנה.
- ד. לפיכך, יוצע כי הוועדה תנקוב בקבועי זמנים קשיחים להשגת מספר "אבני-דרך" בהליך לקראת הקמת לשכות ה-IT (חלוקת האחריות, הסדרת החקיקה, יציאה למכרז, השלמת ההקמה, יעדים לפעילות הלשכות בשנותיהן הראשונות); כן, יוצע כי ייקבעו סדי זמני מדויקים וקצובים להקמת הצוות לבחינת החלת ביטוח פיקדונות בישראל, פרסום המלצותיו, ויישומן.

## 10. יש לנקוט צעדים לשם הבטחת יעילות עבודתה של הוועדה ליישום הרפורמה:

- ההמלצה:** יש לקבוע כי סדרי עבודתה של וועדת היישום יהיו דומים לסדרי העבודה של הוועדה לצמצום הריכוזיות; הרגולטורים הרלוונטיים יחויבו בחוק להיוועץ בחבריה; והוועדה תחויב לפרסם דוחות עיתיים בנוגע לפעילותה.
- א. יש לנקוט בצעדים שיבטיחו את יעילותה של ועדת ההמשך ליישום הרפורמה. מוצע, כי סדרי העבודה של וועדת היישום יהיו דומים לסדרי העבודה של פעילות הוועדה לצמצום הריכוזיות; לוועדת היישום ימונה יו"ר קבוע, חברי וועדה, מרכז ומזכיר. ישיבותיה יתועדו בפרוטוקולים והחלטותיה יפורסמו באופן מיידי באתר אינטרנט ייעודי שיוקם. לגבי החלטות הוועדה- יצוין האם התקבלו ברוב דעות או פה אחד, וככל שלא נתקבלה החלטה פה אחד, יוצגו בחוות הדעת גם נימוקי דעת המיעוט.
- ב. הרגולטורים על שירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים יחויבו בחוק להיוועץ בחברי וועדת ההמשך בכל צעד רגולציה בעל השפעה על התחרות בשוק הפיננסי; ההיוועצות תיעשה לאחר שכלל המידע הרלוונטי יוגש לחברי הוועדה והם יקבלו שהות מספקת ללמדו ולהתדיין בסוגיה; חברי הוועדה יהיו רשאים להודיע לראש גוף פיקוח רלוונטי כי בכוננתם לחוות דעת בסוגיה מסוימת שבתחום אחריותו גם ככל שהרגולטור לא נועץ בוועדת ההמשך בעניין לכתחילה.
- ג. הוועדה תפרסם דו"ח רבעוני שיוגש לשר האוצר, חברי ועדת הכלכלה של הכנסת, נגידת בנק ישראל, ראש רשות ניירות ערך והממונה על ההגבלים העסקיים; כמו כן, תפרסם הוועדה דו"ח שנתי המסכם את פעילותה.

## 11. על הוועדה לפרסם נספח להמלצותיה המסכם את חלוקת התפקידים בין משרדי

הממשלה והרגולטורים השונים לשם ביצוע המלצותיה:

# התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



**ההמלצה:** בכדי להבטיח יישום יעיל, מקצועי ומהיר של המלצות הוועדה, התנועה תציע כי הוועדה תפרסם נספח, הנלווה לדו"ח הסופי מטעמה, ובו יפורטו חלוקת התפקידים וקבועי הזמנים הנחוצים לשם השלמת המלצות הוועדה, ככל שהן יאומצו. מסמך זה יבטא את הסכמותיהם של נציגי הרגולטורים החברים בוועדה בנוגע לפעולות ולמשימות עליהם לבצע לשם השלמתה המהירה והעניינית של הרפורמה. מוצע כי המסמך אף יפרט מיהם משרדי הממשלה עליהם מוטלת האחריות לנסח ולקדם תיקוני חקיקה במידת הצורך, וככל שיבחרו לאמץ את המלצות הוועדה.