

## חומר רקע למפגש מאי 2024

### כיצד יוצרים תחרות אפקטיבית במערכת הבנקאית הקיימת? החל מרפורמה ברישוי ועד לבנקאות פתוחה

#### רקע

הרווחים העודפים שהציגו הבנקים בשנתיים האחרונות כתוצאה משחיקת פיקדונות הציבור על רקע סביבת הריבית, מעלים על סדר היום את שאלת קיומה של תחרות אפקטיבית במערכת הבנקאית הקיימת.<sup>1</sup> בהקשר זה, בחודש מרץ 2024 הודיע הממונה על התחרות לבנק לאומי, בנק הפועלים, בנק דיסקונט, בנק מזרחי (כולל בנק יהב), והבנק הבינלאומי על הכוונה לסווג אותם כקבוצת ריכוז בענף סל השירותים הבנקאיים ללקוחות קמעונאיים ולתת להם הוראות בתחום הפיקדונות, בכפוף לשימוע.<sup>2</sup>

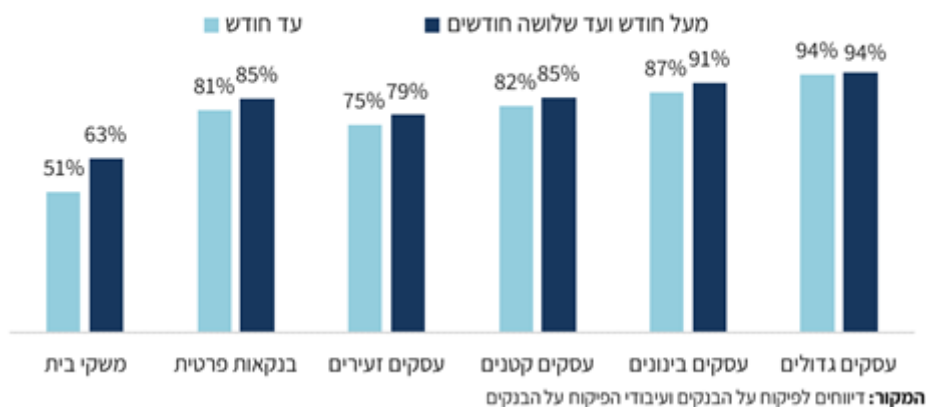
אינדיקציה משמעותית למידת התחרות על פיקדונות הציבור במגזרי משקי הבית ניתן ללמוד מהיחס "שיעור התמסורת" שמסקף את הגמישות של ריבית הפיקדונות, במישור הקמעונאי והסיטונאי, לריבית בנק ישראל. בתיבה בנושא ניתוח ביצועי הפיקדונות במגזר משקי הבית שנכללת במסגרת סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2023, שפורסמה בחודש מאי 2024, נותח "שיעור התמסורת", שהוא למעשה השיעור שבו גלגלו הבנקים את השינוי בריבית בנק ישראל (שעלתה במהלך שנת 2023 עד לרמה של 4.75%) אל הריבית שמשולמת על הפיקדונות.

**בהתאם לממצאים, בשנת 2023 עמד שיעור התמסורת הממוצע במגזר משקי הבית על כ-68%, בעוד במגזרי הפעילות העסקיים היו שיעור התמסורת וריבית הפיקדונות גבוהים יותר. כך, עבור מגזרי העסקים הקטנים והגדולים שיעור התמסורת הממוצע עמד על 83% ו-93%, בהתאמה. מעניין לראות כי שיעור התמסורת במגזר הבנקאות הפרטית עמד על 85%. כמו כן, לפי ניתוח בנק ישראל הפערים בשיעור התמסורת בין המגזרים השונים חדים יותר כשמדובר בפיקדונות קצרים לתקופה של עד חודש: במגזר משקי הבית שיעור התמסורת בשנת 2023 עמד על 51% בלבד, בעוד בבנקאות הפרטית השיעור הגיע ל-81% ובעסקים הגדולים ל-94%. יש לציין כי הממצאים מלמדים כי הפערים התרחבו בשנה וחצי האחרונות.**

<sup>1</sup> מערכת הבנקאות בישראל סיכמה את שנת 2023 עם רווח כולל של 25.6 מיליארד שקל לעומת רווח של 23.8 מיליארד שקל בשנת 2022. מהדוחות הכספיים עולה כי חלקם של משקי הבית בהכנסות לשנת 2023 עלה משמעותית. כך, בשנת 2022, בנק הפועלים הפיק 31% מהכנסותיו ממשקי בית, נתון שעלה ל-38% בשנת 2023. בבנק לאומי, נכון לשנת 2022, 16% מהרווח הנקי הגיע ממגזר משקי הבית וזינק פי שניים ל-32% בשנת 2023. בבנק מזרחי טפחות זינק חלקם של משקי הבית ברווח הנקי, מ-27% ב-2022 לשיעור של 44% בשנת 2023.

<sup>2</sup> יש לציין כי על פי חוק התחרות, לממונה קיימת סמכות למנות גופים עסקיים מסוימים כחברים בקבוצת ריכוז אם בענף שלהם יש תחרות מוגבלת או חסר שיטות תחרותיות משמעותיות. כמו כן, הממונה מוסמך לתת הנחיות שמטרתן למנוע פגיעה אפשרית בציבור או בתחרות בענף, או לטפח תחרות בין חבריו.

איור 4 - תמסורת ממוצעת של ריבית בנק ישראל לפיקדונות לפי מגזר פעילות ותקופת פיקדון, מט"ל צמוד, סך מערכת הבנקאות, שנת 2023 | אחוזים



על רקע המבנה הריכוזי של מערכת הבנקאות בישראל וצמצום מספר הבנקים הפעילים בישראל במהלך השנים, יש לציין כי בנק ישראל אישר בשנים האחרונות הקמתם של שני בנקים חדשים – וואן זירו ואש, לראשונה מזה ארבעים שנה, אם כי נכון לעכשיו לפחות, מהלך זה לא משנה באופן משמעותי את מבנה התחרות בישראל.

המפקח על הבנקים פרסם בחודש פברואר 2024 קול קורא לקבלת התייחסות הציבור בנושא רישוי<sup>3</sup>, בין היתר על רקע לחץ ציבורי ויוזמות שונות שהגיעו לכנסת ישראל, לרבות בהקשר של הטלת מס מיוחד על הבנקים. הקול הקורא מציע מתווה מדורג של רישוי ורגולציה לגופים חוץ בנקאיים, כולל חברות כרטיסי אשראי. הרציונל המוצהר של המתווה המוצע הוא הגברת התחרות במערכת הבנקאית, תוך הסדרת נושא איסוף הפיקדונות מהציבור והעמדת אשראי, כמו גם הרחבת השירותים הפיננסיים המוצעים על ידי הגופים האמורים.

בנוסף, בחודש אפריל 2024 פרסם בנק ישראל גרסה נוספת ומעודכנת ליישום תקן בנקאות פתוחה בישראל<sup>4</sup>. למרות הרציונל של הבנקאות הפתוחה שמקודמת בשנים האחרונות על ידי בנק ישראל שהוא שיפור התחרותיות תוך חיזוק השליטה של הלקוח במידע שלו, הבנקאות הפתוחה בישראל עדיין לא חוללה שינויים משמעותיים. חשוב להדגיש כי בהתאם לרפורמת הבנקאות הפתוחה, לא רק גופים שנמצאים תחת הפיקוח של בנק ישראל זכאים לקבלת המידע, אלא כל גוף בעל רישיון מתאים בהתאם לחוק.

<sup>3</sup> קול קורא לקבלת התייחסות הציבור למתווה מדורג של רישוי ורגולציה מידתית לגופים

<sup>4</sup> יישום תקן של בנקאות פתוחה בישראל

בהקשר זה יש לציין כי בחודש יוני 2023 נחקק חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלומים אשר יכנס לתוקף בחודש יוני 2024<sup>5</sup>. החוק אמור להביא לרפורמה בשירותי התשלום בישראל על ידי רגולציה מקיפה של הענף. החוק כולל רגולציות הנוגעות לרישוי ולפעילות של שירותי תשלום, כולל פתיחת השוק לתחרות והגדרת סטנדרטים להגנת הצרכן ויציבות השוק. דגש נוסף של החוק הוא על הפחתת מחסומי כניסה לשחקנים חדשים ועידוד השקיפות בשוק. הסדרת העיסוק בשירותי תשלום תתאפשר באמצעות הבנקאות הפתוחה ומייצרת "פריקות" מאחר ואת התשלומים יכול לבצע גורם שאינו הבנק בו מתנהל חשבון העו"ש.

כמו כן, חוק שירות מידע פיננסי שהתקבל ב-2021, ונכנס לתוקף בחודש יוני 2023 מגדיר כיצד יש לנהל את הגישה לנתונים פיננסיים של לקוחות, ומהווה את הקרקע לשיתוף פעולה בין בנקים לחברות טכנולוגיות פיננסיות. מדובר בהסדרה של כלל הפעילות הכלולה במתן שירות מידע פיננסי, הן מצד הגופים הנותנים את השירות והן מצד הגופים הפיננסיים בהם מרוכז מידע פיננסי של לקוח, תוך מתן מענה לסוגיות הנוגעות להגנה על פרטיות הלקוח ואבטחת המידע וכן לקדם אפשרות של לקוח לקבל את כלל המידע הפיננסי על אודותיו באופן יעיל, נגיש ונוח ובכך להסיר חסמים למעבר בין ספקים פיננסיים שונים ולעודד את התחרות. יש לציין כי הרגולטור הכללי שאחראי על יישום החוק בהעדר רגולטור ספציפי לאותו גוף הינו רשות ניירות ערך.

### בנקאות פתוחה - OPEN BANKING

בנקאות פתוחה מייצגת שינוי טרנספורמטיבי בנוף הפיננסי, במטרה לדרבן חדשנות, לשפר תחרות ולהעצים צרכנים על ידי הענקת שליטה רבה יותר על הנתונים הפיננסיים שלהם. מושג זה כרוך בשיתוף נתונים מאובטח בין בנקים וספקי צד שלישי, כמו חברות פינטק, בהסכמת לקוחות מפורשת, המאתגר את מונופול הנתונים של המודל הבנקאי המסורתי.

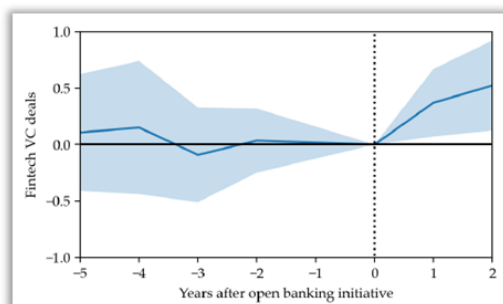
מטרת הבנקאות הפתוחה היא לאפשר ללקוחות לשתף ללא מאמץ את הנתונים הפיננסיים שלהם עם צדדים שלישיים מורשים, מה שיקל על יצירת מוצרים ושירותים מותאמים אישית ופיתוח תחרות. בנקאות פתוחה אמורה לאפשר לחברות פינטק למנף את נתוני הלקוחות להצעות כגון כלי תקציב מותאמים אישית, ייעוץ השקעות ואפשרויות הלוואות חלופיות.

הספרות האקדמית עד כה מלמדת כי הבנקאות הפתוחה משפרת את מצב הצרכנים, בעוד שבתחום האשראי, ההשפעות משתנות בהתאם לפרופיל הסיכון. לווים בסיכון נמוך נהנים מתעריפים מופחתים, בעוד שלווים בסיכון גבוה עשויים להתמודד עם תעריפים גבוהים יותר אם הם נמנעים משיתוף נתונים. התחרות המועצמת הנובעת מבנקאות פתוחה מספקת יתרונות גם לצרכנים בסיכון גבוה, במיוחד במקומות עם דגש חזק על פרטיות.<sup>6</sup>

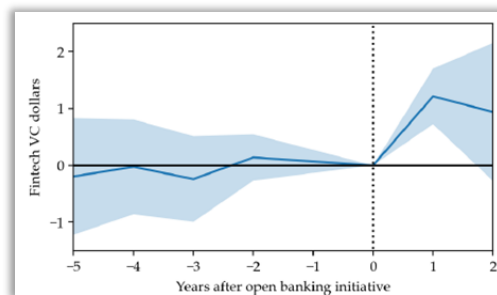
<sup>5</sup> [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law00/216790.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law00/216790.htm)

<sup>6</sup> לקוח מהמאמר CUSTOMER DATA ACCESS AND FINTECH ENTRY: EARLY EVIDENCE FROM OPEN BANKING. מחברים: Tania Babina, Saleem A. Bahaj, Greg Buchak, Filippo De Marco, Angus K. Foulis, Will Gornall, Francesco Mazzola, Tong Yu

כמו כן, הסתכלות מעניינת הספרות (כאמור בהערות שוליים 4) היא על השפעת הבנקאות הפתוחה על השקעות הון סיכון ב-Fintech. הגרפים הבאים מנתחים כיצד מדיניות בנקאית פתוחה השפיעה על השקעות הון סיכון בחברות פינטק במדינות שונות מ-2011 עד 2021. הם מתמקדים במדינות עם לפחות 5 עסקאות השקעות פינטק בין השנים 2000 ל-2010:



איור 1- כמות עסקאות



איור 2- השקעות במילוני דולרים

ניתן לראות שמדיניות הבנקאות הפתוחה הביאה לעלייה משמעותית בהשקעות הון סיכון בחברות פינטק. הגרפים מראים עלייה של כ-50% במספר העסקאות וכמעט הכפלה בסכום ההשקעות לאחר יישום המדיניות. לכאורה הדבר מצביע על כך שהמדיניות תרמה להפחתת אי הוודאות וליצירת הזדמנויות חדשות בתחום הפינטק.

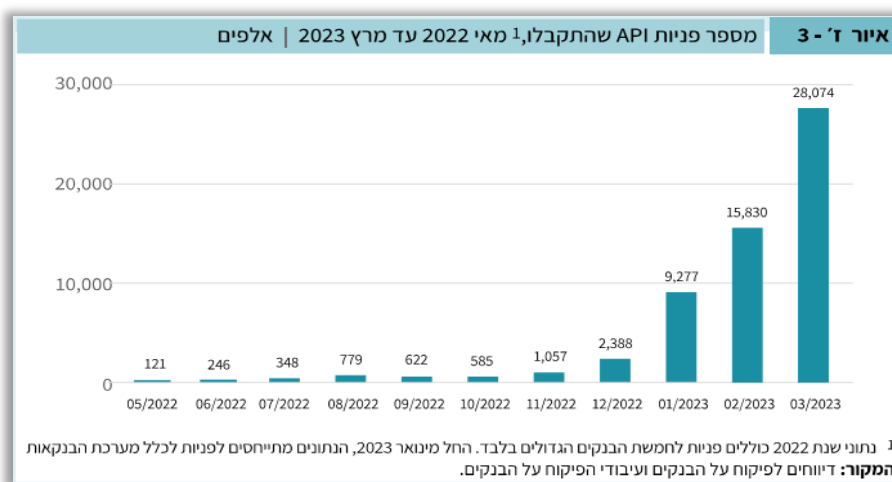
**בהסתכלות על מצב הבנקאות הפתוחה בישראל<sup>7</sup>**, הרי שחוק שירותי מידע פיננסי והוראת נוהל בנקאי תקין 368 אשר פורסמה על ידי בנק ישראל, מחייבים את הבנקים וחברות כרטיסי האשראי להעביר העברת מידע לבעלי רישיון תחת החוק בהסכמת הלקוח. התקן מפרט את הדרישות לניהול סיכונים, אבטחת מידע ותהליכי מתן הרשאות גישה, ומבוסס על מסגרת העבודה האירופאית NextGenPSD2 עם התאמות לשוק המקומי. מועדי היישום של הבנקאות הפתוחה בישראל כללו עד כה מספר שלבים כאשר המשך הרחבת המידע צפויה להמשיך במהלך השנים הקרובות: באפריל 2021 החל שיתוף מידע אודות חשבונות עו"ש, במרץ 2022 נוסף מידע אודות כרטיסי חיוב ויוזם תשלום בודד, וביוני 2022 התווסף מידע אודות אשראי (הלוואות) וחשכונות. במקביל יש לציין כי הגופים המוסדיים חייבים למסור נתונים תחת חוק שירותי מידע פיננסי ומנגד יכולים לתת שירותי מידע פיננסי תחת המגבלות הרלבנטיות, בכפוף לאישור רשות שוק ההון.

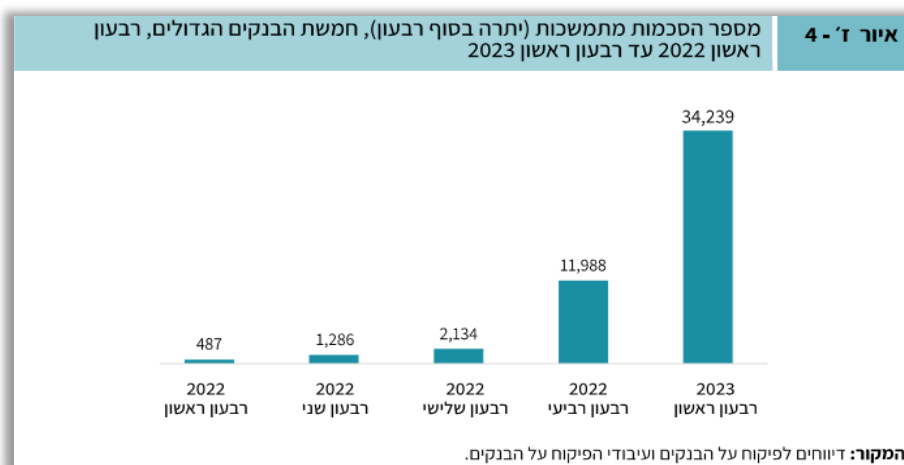
<sup>7</sup> לפי תיבת ה-1 בנקאות פתוחה של בנק ישראל <https://did.li/JIEaa>

לצורך השוואה העולמית של מצב הבנקאות הפתוחה, הטבלה מראה את היקף המידע הנכלל בכל מדינה, סוגי המידע הנגישים (בנקאי, פיננסי, ביטוחי ועוד), היקף הגישה (קריאה בלבד או קריאה וכתובה), ואת הגוף האחראי על הפיקוח והרגולציה. היקף המידע בטבלה מתאר את סוגי המידע הנכללים תחת הרגולציה בבנקאות הפתוחה, כמו חשבונות עו"ש, כרטיסי חיוב, אשראי, פיקדונות וניירות ערך. היקף הגישה מציין האם הגישה למידע היא לקריאה בלבד או גם לקריאה וכתובה. כלומר, האם ניתן רק לצפות במידע או גם לבצע פעולות כמו יוזמת תשלומים והעברת כספים. השוואה זו מראה את המגוון הרחב של היישומים וההתקדמות בתחומי הבנקאות הפתוחה במדינות השונות, כאשר כל מדינה מיישמת את התקנות בצורה שונה בהתאם לצרכים ולמדיניות המקומית.

אוסטרליה	ברזיל	אירופה	בריטניה	ישראל	היקף המידע
Open finance <sup>22</sup>	Open finance <sup>18</sup> , Open insurance <sup>20,19</sup> , Open health <sup>21</sup>	PSD2 חשבונות תשלום; חשבונות כרטיסי חיוב	חשבונות תשלום <sup>17</sup>	חוק שירותי מידע פיננסי: חשבונות תשלום; כרטיסי חיוב; אשראי; פיקדונות; ניירות ערך	היקף המידע
פיננסי, תשתיות, תקשורת	פיננסי (לרבות ביטוח)	בנקאי	בנקאי	פיננסי	מגזר
קריאה	קריאה וכתובה (יש ייזום תשלומים)	קריאה וכתובה	קריאה וכתובה	קריאה וכתובה	היקף הגישה
CDR – גוף של הממשלה	הבנק המרכזי	יוזמות שונות	OBIE – גופי האסדרה הקימו גוף שממומן על ידי התעשיות	בנק ישראל	הגדרת התקן

במסגרת סקירה אשר בוצעה על ידי בנק ישראל הוצג גרף אשר בחן את כמות הבקשות והאישורים ל-API שנשלחו בשנים האחרונות. הגרף מציג את מספר פניות ה-API שהתקבלו ואת מספר הבקשות שאושרו. העלייה החדה במספר הפניות מצביעה על שימוש הולך וגובר בממשקי ה-API במסגרת הבנקאות הפתוחה, כתוצאה מהתרחבות היישום של הרגולציה החדשה. הדרישות של API מאפשרות גישה למידע פיננסי מגוון תוך שמירה על אבטחת המידע והגנת הפרטיות.





## שאלות לדיון

1. אם הדיגיטציה מחליפה או עשויה להחליף יתרונות לגודל שהביאו לריכוזיות המערכת הבנקאית? עד כמה הבנקאות הפתוחה מפחיתה הוצאות שיווק ושיחד עם הדיגיטציה מאפשרת קיום לבנקים חדשים?
2. האם הבנקאות הפתוחה בישראל הצליחה ליצור "פריקות" של השירותים הבנקאיים, כך שלקוח שחשבון העו"ש שלו נמצא בבנק אחד, יקבל שירותים פיננסיים אחרים מבנק/גוף פיננסי אחר? האם הלקוח הוא היעד לתחרות או המוצר הבנקאי?
3. בראיה אסטרטגית, האם צפוי הבדל במידת האופנסיוביות/דפנסיוביות בנושא של הבנקים הגדולים מול לעומת הבנקים הבינוניים והקטנים (חדשים) בנושא?
4. עד כמה הקול קורא רלבנטי עבור חברות כרטיסי האשראי – כלומר, עד כמה שווה להן להזיל את מקורות המימון (גיוס פיקדונות) תמורת מגבלות הפיקוח הכרוכות בכך, לרבות החלת חוק שכר בכירים על מנהלי חברות כרטיסי האשראי?
5. עד כמה הפגיעה העסקית בחברת כרטיסי אשראי כמנפיקה של כרטיסים אשראי בנקאיים ומתפעלת אותם יכולה להוות מבחינתה תמריץ שלילי לקבל רישיון בנק? ראו סעיף 2.3.3 לקול הקורא
6. בהשוואה לחברות כרטיסי האשראי שנמצאות גם כיום תחת הפיקוח של המפקח על הבנקים – בגופי האשראי החוץ בנקאיים החלופה של החלת רגולציה של הפיקוח על הבנקים היא הרבה יותר משמעותית – האם יש בכלל לקול הקורא רלבנטיות לגוף חוץ בנקאי שנמצא כיום תחת פיקוח "רזה" יחסית של רשות שוק ההון (ושל רשות ניירות ערך במקרה של הנפקת אג"ח)?
7. בהמשך לשאלה הקודמת – כיצד ניתן "לחיות" עם הארביטרז' הרגולטורי הקיים היום בין הרגולטורים השונים – בהינתן שגיוס אג"ח מהציבור דומה במהותו לגיוס פיקדונות מהציבור?
8. האם חברות ההחזקה של חברות הביטוח אכן רלבנטיות להשיג רישיון בנק בהתאם לקול הקורא? כיצד ומתי תבוצע ההתאמה בחקיקה שתאפשר זאת?

9. עד כמה הבנקאות הפתוחה יכולה לסייע בהנגשה של שירותים בנקאיים לאוכלוסיות מוחלשות?
10. האם בנק ואן זירו צפוי לבצע שינוי במבנה התחרות הקיימת ועד כמה? האם צריך לתת תמריץ חיובי לבנקים קטנים – כמו למשל הפחתת הרגולציה, הטבות במס ובדרישות לנזילות?
11. האם יש צורך לחייב את הבנקים הגדולים למינימום פעילות מול הפריפריה?
12. עד כמה הבנקאות הפתוחה והרפורמה המוצעת בנושא רישוי, כמו גם מתן הרישיונות לשני הבנקים החדשים, אכן מובילה להפחתת עלויות ולשיפור את איכות השירות ללקוחות, במיוחד לטובת העסקים הקטנים ומשקי הבית?
13. מדוע הבנקאות הפתוחה בישראל עד כה אינה משמעותית והאם זה קשור לחינוך צרכנים? מדוע חברות פינטק שהוקמו בארץ פועלות בעיקר בחו"ל? מדוע חברות הפינטק הפועלות בישראל עוסקות בעיקר תחת ניהול פיננסי ותשלומים בעוד אלה העוסקות באשראי אינן משמעותיות?
14. האם הקוטן של השוק הישראלי בהשוואה לשווקים באירופה ובארה"ב, עשוי להשפיע על כדאיות כלכלית של מיזמים מסוימים ועל כמות המשקיעים שמוכנים להיכנס לשוק המקומי? עד כמה חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום וייזום תשלומים אשר יכנס לתוקף בחודש יוני 2024 צפוי לשנות את מצב הדברים הנ"ל?
15. בהמשך לשאלה הקודמת – עד כמה העיכוב נובע מכך שהתאמות לתקנות בינלאומיות דורשות משאבים וזמן, והאתגרים הטכנולוגיים והרגולטורים עשויים להאט את קצב היישום של טכנולוגיות חדשות? כמו כן, השקעה במערכות אבטחת מידע ופרטיות עשויה להיות מורכבת ויקרה, במיוחד לבנקים קטנים יותר או לחברות פינטק שזה עתה נכנסות לשוק.
16. מהן ההשפעות הפרקטיות של הכרזה על הבנקים כקבוצת ריכוז על ידי רשות התחרות?
17. ברמת המדינה, האם נכון לשאוף לשבור את ריכוזיות שוק הבנקאות בישראל או שיציבות היא ערך חשוב יותר מתחרות?