

תפיסת יעד התחרות של הפיקוח על הבנקים

הפיקוח על הבנקים יפעל לבסס "מערכת בנקאות תחרותית ומתקדמת לטובת הציבור".

יעד פיקוחי זה נגזר מהיעד של בנק ישראל ל"הגברת התחרות והיעילות במערכת הפיננסית", ומחזון הפיקוח על הבנקים "קידום טובת הציבור על ידי שמירה על היציבות וההוגנות של המערכת הבנקאית באמצעות פיקוח מקצועי מוביל ושקוף".

נייר זה מציג את עיקרי תפיסת התחרות של הפיקוח על הבנקים, לרבות האקו-סיסטם הפיננסי התחרותי אליו יש לכוון ואת מסגרת העבודה הפיקוחית למימוש תפיסה זו¹.

מסגרת נורמטיבית

בחקיקה המסדירה את סמכויות הפיקוח על הבנקים לא נקבע יעד לקידום תחרות². עם זאת, שיקולי תחרות נכנסים לסט השיקולים הפיקוחיים בסעיפי חקיקה שונים, לדוגמה, סעיף 6 לחוק הבנקאות רישוי מונה בכלל השיקולים למתן רישיון גם: "תרומת מתן הרשיון לתחרות בשוק ההון ובמיוחד לתרומתו לתחרות במערכת הבנקאות ולרמת השירותים בה"; סעיפים הנוגעים להגדרת מנפיק בעל היקף פעילות רחב או סולק בעל היקף פעילות רחב הינם בעלי היבטים תחרותיים; חוק עקרונות האסדרה, בסעיף 2 קובע עקרונות מנחים לביצוע אסדרה, ובין השאר, כי אסדרה תעשה "באופן שיש בו כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה"; חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, קובע כי כל הקצאת זכות, כמו רישיון או היתר, מחייבת את המאסדר לשקול שיקולי תחרותיות ענפית; ועוד.

תפיסת התחרות

הפיקוח על הבנקים מאמין כי, לטובת הציבור והמשק, תחרות בין הבנקים ובינם לגופים חוץ בנקאיים הינה הכרחית. בהתאם, הפיקוח על הבנקים הגדיר לעצמו יעד של **מערכת בנקאות תחרותית** כיעד משני ותומך לשני היעדים המרכזיים שלו: **יציבות והוגנות**. מעצם הגדרת היעד כתומך התפיסה הפיקוחית לא רואה בהכרח סתירה בין היעדים ובמקרים מסוימים ניתן לדבר על הלימה, שכן בראייה של בנק ישראל והפיקוח על הבנקים יציבות הגופים הבנקאיים נשענת במידה רבה על אמון הציבור במערכת הבנקאית, אמון שגובר ככל שהמערכת הגונה ותחרותית יותר. בהתאם לכך נכון לראות את התחרות והיציבות כגורמים המשלימים והמחזקים האחד את השני. יחד עם זאת, ככל שקיים פוטנציאל לסתירה, אנו מכירים בצורך לאזן נכון בין יעדים אלו, וזה אתגר פיקוחי מתמיד. כדי להשלים את תמונת יעדי הפיקוח, נציין כי כאמור, לצד יעד היציבות, הפיקוח פועל על פי יעד מרכזי, נוסף, והוא הוגנות מצד

¹ מבנה השוק הפיננסי והתחרות בו מושפעים רבות מהתפתחות של רגולציה וחקיקה, אירועים פיננסיים ותנאים מקרו כלכליים. בשנים האחרונות השוק הפיננסי מאופיין אף בקצב שינויים גבוה מהעבר, וזאת בשל השפעת הטכנולוגיה. התפיסה התחרותית של הפיקוח על הבנקים מושפעת בין השאר מהיבטים אלו ומתעדכנת אף היא בהתאם להתפתחויות השונות.

² רגולטורים יציבותיים בעולם, ככלל, אינם בעלי יעד לקידום התחרות. החריג לנושא זה קיים באנגליה, שם קבע המחוקק ל-PRA יעד משני של אפשרות תחרות. ככלל, גם בעולם וגם בישראל, הגוף האמון על תחום התחרות, ובכלל זה גם בענפי הפיננסי והבנקאי, הינו רשות התחרות. בהתאם, בידיה הסמכויות המרכזיות לנקוט בסנקציות בגין התנהגות שפוגעת בתחרות.

המערכת עצמה, כך שהצעת הערך ללקוח תהיה מיטבית עבורו. תחרות במערכת הפיננסית כאמור תומכת גם ביעד זה.³

תחרות במערכת הבנקאית, ובכלל בכל ענף פעילות, נדרשת לטובת יעילות ומקסום הערך החברתי. מערכת בנקאית תחרותית יכולה לתרום לרווחת לקוחות הבנקים, שכן היא יכולה להביא להפחתה במחירי השירותים הבנקאיים, למגוון רחב יותר של מוצרים ושירותים, לתמריץ חיובי לחדשנות, להתייעלות, להגביר את ההכלה הפיננסית, לשפר את השירות לצרכן ואף לחזק את האמון שלו במערכת. בכך עשויה התחרות לתרום גם להיקף הפעילות של המערכת הבנקאית במוצרי אשראי ופיקדונות (בשים לב לאלטרנטיבות בשוק ההון). תחרות מחייבת את הגופים הבנקאיים לשים את הלקוח במרכז, לפעול מולו בשקיפות ובהגינות, ולתת לו את הצעת הערך הטובה ביותר בעבורו. מצדה, השמת הלקוח במרכז תורמת אף היא לסביבה פיננסית פרו-תחרותית.

נאמן לתפיסה זו, בשנים האחרונות הפיקוח על הבנקים הוביל בעצמו מהלכים לקידום תחרות,⁴ היה שותף למהלכים של קובעי המדיניות (משרד האוצר, בנק ישראל, רשות התחרות והרגולטורים הפיננסיים) לקידום תחרות,⁵ ובמקרים רבים הוא זה שנשא בנטל העיקרי של יישום אל מול המערכת הבנקאית.⁶ צעדים אלו ואחרים יוצרים תשתית תומכת תחרות, אולם להבשלתם נדרש זמן ותנאי שוק מתאימים.

עקרונות תחרותיים

הפיקוח על הבנקים מאמין שעל מנת לקדם תחרות במערכת הפיננסית יש ליצור מערכת שתתבסס על העקרונות המפורטים להלן. עקרונות אלו יגדילו את התחרות בין הבנקים לבין עצמם, את האיום התחרותי על המערכת הבנקאית מצד שחקנים חוץ בנקאיים. הגברת התחרות תוביל בין השאר: (1) להתפתחות המגזר הפיננסי ומגוון השחקנים בו, לרבות יעילות של השירותים הפיננסיים; (2) להגדלת הנגישות והוזלת המחירים של השירותים פיננסיים לחברות ולמשקי הבית. (3) לחדשנות ולשיפור השירות והמוצר הבנקאי/הפיננסי והתאמתו ללקוח.

• הרחבת הנגישות למידע פיננסי (Open Finance)

מידע הינו חומר הגלם הבסיסי להצעת שירותים פיננסיים ללקוחות. יש לקדם מערכת בה המידע על הלקוחות נגיש בהסכמתם לגופים פיננסיים שונים – וזאת מתוך תפיסה שהמידע על לקוח שייך לו, בדומה למודל של הבנקאות הפתוחה. יש לפעול לקידום עולם פיננסי פתוח ואף מעבר לכך עולם של מידע פתוח. לשם כך, נדרשת פעילות חקיקתית ורגולטורית, שתיעל תהליכי העברת המידע (באמצעות קביעת סטנדרטים לדוגמה), תביא לרגולציה עקבית בין השחקנים השונים, ותיצור אמון של הלקוחות באקו-סיסטם הפתוח.

הפיקוח על הבנקים מאמין שנדרש לקבוע אסטרטגיה ברמת המדינה בנושא, לרבות בהיבטים של חינוך פיננסי, הגנה על המידע, הגנה על פרטיות ועוד. אסטרטגיה כאמור תהווה המשך ישיר של פרויקט הבנקאות הפתוחה שהפיקוח הוביל כבר בשנת 2018, ויישום, במתווה הנוכחי, ימשך עד לשנת 2024 בהתאם לחקיקה שקבעה את אבני הדרך בנושא.

³ לעניין זה, נציין כי יש חשיבות גם לקידום חינוך פיננסי, כך שהלקוחות עצמם יהיו בעלי יכולת להבין את מצבם הפיננסי, לאתגר את המלצות הגופים הפיננסיים ולקבל החלטות מיטביות.

⁴ ראה לדוגמה דוח הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאות בראשות המפקח דאז, דוד זקן, משנת 2013.

<https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/19032012e.aspx>

⁵ הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים (ועדת שטרומ) משנת 2015.

⁶ קידום ויישום הבנקאות הפתוחה (קודם החקיקה ולאחריה) (2020); עידוד בנקים חדשים וסולקים (2018); ניווד חשבונות בנקים – "מעבר בקליק" (2018).

• עידוד כניסה וליוי של שחקנים חדשים

כניסה של שחקנים חדשים לעולם הפיננסי טומנת בחובה אתגרים וחסמי כניסה. בצד הרגולטורי, יש להתאים ולעדכן, את דרישות הרגולציה, ככל הניתן, למבנה הפעילות של הגופים הפיננסיים, לסיכונים שהם לוקחים ולסיכונים שהם מייצרים ליציבות המערכת הפיננסית. כמו גם, יש להתאים את הרגולציה להיבטים הקשורים בהגנות הצרכניות הנדרשות לפעילויות המתוכננות. במקביל, יש להמשיך בהליכים שמפשטים תהליכי רישוי; בצד התשתית, יש לוודא שתשתיות פיננסיות פתוחות גם לשימוש של גופים פיננסיים חדשים, לדוגמה, גישה למערכות תשלומים, גישה למערכות מחשוב בעלות סבירה, גישה למאגר נתוני אשראי וכדומה. יש גם לקדם תשתיות שיקטינו חיכוכים בין הגופים הפיננסיים בינם לבין עצמם ובין מערכות הפיקוח עליהם. במסגרת זו, חשיבות גם לפעול ככל שניתן למניעת ארביטראג'י רגולטורי בין השחקנים השונים אגב המוטיבציה החשובה ליצירת תחרות. הפיקוח על הבנקים מאמין כי לבנקים חדשים ייתכן מודל עסקי בעל ערך לצרכנים ולתחרות ולכן יש לעודד כניסתם לפעילות במערכת הפיננסית בישראל. לעניין זה, גופים פיננסיים בעולמות המשיקים לעולמות הבנקאות, כגון חברות כרטיסי אשראי, הינם בעלי פוטנציאל להפוך לבנקים. על מנת להגביר את האמון במערכת הבנקאית, ובפרט ביחס לגופים בנקאיים חדשים, הפיקוח על הבנקים מאמין כי, לכל הפחות, יש לוודא קיומם של כלי רזולוציה ותוכניות יציאה המאפשרים גם סגירה של בנקים וגופים פיננסיים שלא עמדו באתגרי התחרות, וזאת לצד כלים להגברת הוודאות והיציבות של בנקים.

• קידום מתן שירותים ומוצרים מגוונים ותחרותיים

העולם הפיננסי משתנה – ניתן לצרוך שירותים פיננסיים מגופים שונים (פריקות מוצרים),⁷ יש מודלים עסקיים חדשים ושיתופי פעולה חדשים,⁸ שחקנים פיננסיים קיימים מרחיבים את סל המוצרים שלהם ושחקנים חדשים, גם אם לא מעולמות הפיננסיים, מציעים הצעות ערך פיננסיות. בהתאם, יש להתאים את החקיקה ואת המדיניות הפיקוחית לסביבה התחרותית המשתנה בהתאם למקובל במערכות בנקאיות בינלאומיות. בין השאר, נדרש לעדכן את התפיסה לגבי מבנה השוק הפיננסי, השחקנים השונים בו והפעילויות המותרות לשחקנים אלו. יש לזכור גם, כי ההתפתחויות בשוק, לרבות זהות השחקנים, מגוון המוצרים וצרכי הלקוחות הינם מהירים מיכולת התגובה של כל רגולטור. כדי להתמודד עם שינויים אלו, ובכוונה להגביר את יכולת התחרות בעולם הפיננסי יש לבחון מחדש את המגבלות על העיסוקים המותרים לבנקים או לגופים פיננסיים אחרים. המגבלות צריכות להיות מותאמות לסוג הפעילות ולניגודי העניינים, ככל שישנם, עם פעילות אחרת, אך לא אסורות באופן קטגורי. הרחבת תחומי ומגוון הפעילות של הבנקים אינה באה לידי ביטוי רק בעולמות העיסוקים אלא גם באפשרויות לשיתוף פעולה. בעולם בו התחרות בין השחקנים הינה על תשומת לב הלקוח, שיתופי פעולה בין השחקנים יש בהם כדי ליצור ערך כולל גבוה ללקוח, שאף בנק לא יכול לספק באופן עצמאי. הפיקוח על הבנקים מאמין כי יש להתאים את החקיקה הנוגעת לפעילות המותרות על ידי בנקים; יש לאפשר לגופים פיננסיים, לרבות בנקים, להיות חלק משיתופי פעולה עסקיים על מנת להיות רלוונטיים בעולם הפיננסי המשתנה, ויש לאפשר לבנקים, כדוגמה, לשמש כסוכני ביטוח, ללא חשיפה של הבנקים לסיכוני ביטוח.

⁷ חברות טכנולוגיות עומדות בחזית מתן שירותים, לרבות פיננסיים, ללקוחות, גופי פינטק קטנים יותר משתמשים ביכולות טכנולוגיות לתת שירות טוב וזול יותר בנישיות פעילות מסוימות, שחקני ביטוח פועלים בשוק האשראי, כולם מנסים להציע ערך גם בעולמות התשלומים.

⁸ לדוגמה, מודלים של פלטפורמות למכירת מוצרים, לרבות פיננסיים; מודלים של מרקטפלייס המאגדים שיתוף פעולה בין מספר שחקנים פיננסיים ואחרים.

- **הגברת השקיפות לגבי המחירים של מוצרים פיננסיים**
 השקיפות של מחירי מוצרים פיננסיים הינה מרכיב מרכזי ביכולת של הציבור להיות שחקן פעיל בשוק הבנקאי ובכך להשפיע על התחרות בשוק זה. הפיקוח על הבנקים יפעל בהקשר זה לפישוט של מחירי המוצרים הפיננסיים, הפיכתם לברי השוואה ופרסומם לציבור.
- **מדידה וניתוח של תחרות במערכת הפיננסית**
 יש חשיבות לעקוב באופן שוטף על התפתחות התחרות, גם אגב הצעדים המבניים הרבים שנעשו בתחום זה. מעקב כאמור יציף נושאי מדיניות, יבחן באופן שוטף את תוצאות התחרות וכיצד הם משתקפות ברמת השירות ובמחירי השירותים הבנקאיים.
- **רווחת הצרכן**
 ביישום העקרונות התחרותיים, יש לזכור כי התחרות באה בסופו של דבר להביא להשאה של **רווחת הצרכן**. בצעדים השונים שנוקטים בשם התחרות, בעיקר בכל הקשור למגבלות הנוגעות לכוח שוק או להגנות ינוקא, יש לבחון גם את ההשפעה על רווחת הצרכן בטווח הקצר כמו גם בטווח הארוך, בין השאר בהיבטים של חדשנות, מגוון שירותים, שקיפות, תמחור הוגן ותחרותי, הכלה פיננסית ועוד. יש להימנע ממצבים בהם בשם התחרות תיפגע בסופו של דבר רווחת הצרכן.