

# חוסר תחרותיות בענף

## הבנקאות בישראל

### נקודות כשל עיקריות והצעות לשיפור

דוד לבהרי

שירן רחמילביץ

**ה**מבנה הקרטליסטי של ענף הבנקאות בישראל וחוסר התחרות בו הם מקור לכשלים רבים. הנפגעים העיקריים ממצב זה הם הלקוחות הקטנים של הבנקים, אלה שכושר המיקוח שלהם קטן וגמישות הביקושים שלהם נמוכה. במאמר זה יידונו שניים מן הכשלים העיקריים – העמלות המופרזות והריביות הגבוהות – ויוצגו צעדים שיש בהם כדי לפתור אותם או להפחית את השפעתם במידה ניכרת.

הקרטליזציה וחוסר התחרותיות באות לידי ביטוי במלוא חומרתן בעמלות שגובים הבנקים. לצרכן הקטן או הבינוני אין בעצם שום דרך להתחמק מתשלום העמלות המופרזות. לו היה הלקוח פועל בסביבה תחרותית, היו הבנקים מתחרים זה בזה כדי לזכות בו. התחרות הייתה מביאה לצמצום מספרן של העמלות ולהפחתת התעריפים שלהן בשיעור ניכר. רצונות הצרכן ורצונות הבנק היו נפגשים בנקודה של השיווי משקל. במצב כזה לא היה אמור להיות לצרכן שום מניע מיוחד לעבור מבנק לבנק, מפני שבכל מקום היו מוצעים לו אותם המחירים – מחירי שיווי המשקל.

זהו לכאורה המצב בישראל, שכן העמלות בכל הבנקים דומות מאוד ולעתים אף זהות זו לזו, והצרכנים אינם מרבים לעבור בין הבנקים. ואולם אין מדובר כאן בתחרות משוכללת. באשר לעמלות, כל כלכלן מתחיל יודע שיש שתי סיבות אפשריות לאחידות של מחירים: שיווי משקל תחרותי או תיאום מחירים קרטליסטי. כפי שנראה בהמשך, אחידות המחירים בישראל נובעת מקרטליזציה. ובנוגע להיקף הנמוך של מעבר לקוחות בין הבנקים, הדבר

נובע מן העלויות הכרוכות בצעד הזה ומן העובדה שבכל הבנקים ישלם הלקוח אותן העמלות. הצרכן שבוי אפוא בידי הבנקים ואינו יכול לעשות דבר נגד העמלות המופרזות הנגבות ממנו.

**ה** סקירה השנתית של מערכת הבנקאות שפרסם לאחרונה בנק ישראל מציגה נתונים מעוררי השתאות בנוגע לעמלות. על פי הסקירה, סך כל ההכנסות התפעוליות של חמשת הבנקים הגדולים בשנת 2002 היה 9.905 מיליארד ש"ח, ומתוכן הסתכמו ההכנסות מעמלות תפעוליות ב־8.405 מיליארד ש"ח, כ־85%. כאשר בוחנים את הדוחות הפיננסיים של כל אחד מן הבנקים הגדולים בעולם מתקבלת תמונה שונה בתכלית, שאותה אפשר לראות בטבלה:

טבלה מס' 1<sup>1</sup>

בנק	העמלות התפעוליות כאחוז מן ההכנסות התפעוליות
Deutsche Bank – גרמניה	13.3
Barklays – בריטניה	*34.4
UBS – שווייץ	2
Wells Fargo – ארה"ב	7.7
JP Morgan Chase – ארה"ב	*36.3

\* הנתון כולל גם עמלות שאינן תפעוליות

אינדיקציה נוספת למשקלן הכבד של העמלות התפעוליות בישראל היא היחס שבינן ובין הרווח מתיווך פיננסי. על פי אותה סקירה, הרווח מתיווך פיננסי של חמשת הבנקים הגדולים היה בשנת 2002 כ־17 מיליארד ש"ח, ולאחר הפרשה לחובות מסופקים כ־10 מיליארד ש"ח. סך ההכנסות מעמלות תפעוליות היה כ־8.4 מיליארד ש"ח, כ־84% מהרווח של הבנקים מפעולות מימון, נתון מדהים שאין לו אח ורע בשום בנק גדול בעולם. לדוגמה, ב־Bank of

America מסתכמות ההכנסות מעמלות תפעוליות בפחות מ-50% מהרווח; ב-UBS העמלות התפעוליות הן פחות מ-10% מהרווח.<sup>2</sup> הסקירות השנתיות של שנים קודמות מציירות אף הן תמונה דומה: בשנת 2001 היו העמלות התפעוליות בחמשת הבנקים הגדולים בישראל 82.2% מסך ההכנסות התפעוליות, והן היוו 65% מהרווח לאחר הפרשה לחובות מסופקים; בשנת 2000 היו הנתונים 81.4% ו-60% בהתאמה.<sup>3</sup>

יחס הכיסוי התפעולי (ההכנסות התפעוליות והאחרות לחלק להוצאות התפעוליות והאחרות) היה השנה 0.5, בדומה ליחס הקיים בעולם.<sup>4</sup> מבחינת היעילות התפעולית נמצאת אפוא ישראל בתחום הממוצע העולמי. ואולם בישראל, להבדיל ממדינות אחרות בעולם, רכיב זה של הכנסה תפעולית הוא גם המקור לרווח החיובי של הבנקים, בשל העמלות הגבוהות מחד גיסא, וההפרשה לחובות מסופקים מאידך גיסא. כלומר, הרווחים של הבנקים היו חיוביים גם לאחר ההפרשות הגבוהות לחובות מסופקים, בגלל העמלות הגבוהות ששילמו בעלי החשבונות הקמעוניים.

בשנתיים האחרונות הפגינו הבנקים הערכת-חסר לגורמי סיכון, ובהתנהלותם לא השאירו אלא שוליים צרים להתממשות תרחישים שליליים. מדיניות האשראי הלא-אחראית של הבנקים היא הסיבה לכך שהם מתקשים להרוויח מתיווך פיננסי. יוצא מן הכלל בעניין זה הוא בנק המזרחי, שהיה הזהיר מכל הבנקים במתן אשראי. נתבונן לדוגמה בשיעור ההוצאה השנתית לחובות מסופקים מסך האשראי: הממוצע של חמשת הבנקים הגדולים בשנת 2002 היה 1.32%, ואילו במזרחי עמד שיעור זה על 5.052%.<sup>5</sup> בבחינת משקל האשראי שאינו נושא הכנסה בהון העצמי של הבנק שוב נמצא בנק המזרחי בתחתית הרשימה עם 26.6%, לעומת ממוצע של 33.6% בקרב חמשת הבנקים הגדולים. מבחינה זו מצבו של דיסקונט הוא הגרוע ביותר – למעלה מ-6.50%.<sup>6</sup>

בעיית החובות המסופקים והאשראי הבעייתי ניכרת אפוא גם אצל הזהיר שבבנקים, בנק המזרחי, ובוודאי ובוודאי בענף הבנקאות כולו.

התמונה המצטיירת אינה מחמיאה לבנקים בישראל: הם אינם מצליחים להרוויח מתיווך פיננסי, אף שהם פועלים בסביבה לא-תחרותית שאמורה לסייע להם בהפקת רווח מעל הנורמלי. אין הם ממלאים את תפקידו הקלסי, היחיד, של בנק. במקום זאת הם גובים מן הלקוחות תשלומים על רכיבי מעטפת, שאין להם ולא כלום עם הגדרת המושג בנק. במילים אחרות, במקום שהבנקים ירוויחו מפערי ריבית הם מרוויחים מן התשלומים שהם גובים תמורת הדיו ודפי המדפסות של פקידיהם.

להלן השוואה של העמלות העיקריות (בשקלים) בתחילת 2002, כפי שפירסם בנק ישראל:<sup>7</sup>

טבלה מס' 2:

בינלאומי	מזרחי	דיסקונט	לאומי	פועלים	
1.21	1.21	1.21	1.21	1.21	רישום פעולה בחשבון (לפעולה)
10	10	10	10	10	דמי ניהול חשבון עו"ש (לחודש)
149	150	148	150	150	דמי ניהול חח"ד עסקי (לרבעון)
0.36	0.36	0.36	0.36	0.36	מחיר צ'ק (עמלה בפקוח)
10.3	10.3	10.3	10.3	10.2	הפקדת צ'ק דחוי
45	45	45	45.2	43	החזרת צ'ק למושך בשל העדר כיסוי
13.7	13.8	13.75	13.8	14	החזרת צ'ק למפקיד
4.95	5	5	5	4.95	תשלום חשבון בדלפק
1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	שאליות - מחיר לשאליתה בנושא עו"ש
7	7	6	6	6	מספר שאליות בחודש בנושא עו"ש הניתנות חינם
0	0	2	0	0	מספר שאליות בחודש שלא בנושא עו"ש הניתנות חינם
0.7%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%	קנייה/מכירה ני"ע (מדרג ראשון - עד 10,000 ש"ח)
0.125%	0.125%	0.125%	0.125%	0.125%	דמי ניהול פיקדון ני"ע (לרבעון)
'6.25	'6	'6.3	'6.3	'6.3	חליפין (עמלת מינימום)
24.5	24.5	23	24.5	23	כרטיס משיכת מזומן (לשנה)

קל מאוד להבחין בדמיון בין העמלות שגובים הבנקים, ולעתים אף בזהות ביניהן. בבדיקת השוונת בעמלות קשה שלא להתפעל מן התיאום ההדוק בין הבנקים. בבנקים בחו"ל, להבדיל – למרות לחצי השוק התחרותי הגורמים לתעריפים בבנקים השונים להיות דומים זה לזה – יש שונות מסוימת בעמלות. הדבר נובע גם מפילוחי שוק (למשל, בנק הפונה לאוכלוסייה אמידה יותר ידרוש דמי ניהול גבוהים שיהוו מעין "מסננת" לאוכלוסיות לא־רצויות), אך בעיקר מחוסר תיאום בין הבנקים. למשל, ברמות מינימום – הנכסים המהוות תנאי לפטור מדמי ניהול, מעיד השוני על תחרותיות וחוסר תיאום: בנק UBS בשווייץ דורש CHF 10,000 כדי

לפטור את הלקוח מדמי ניהול לעומת 15,000 שדורש Credit Suisse, וב-Bank of America בארה"ב נדרשים \$5,000 לעומת \$6,000 ב-City Bank.

המדד המקובל בתיאוריה הכלכלית לבדיקת מידת התחרות בענף הוא השוויון בין מחיר המוצר לעלותו השולית. היות שהעלות השולית של הספקת השירות נמוכה הרבה יותר מעלותו בכל אחת מן העמלות האלה,<sup>8</sup> אין ספק שמדובר בסימפטום מובהק של מחלת הקרטליזציה שמערכת הבנקאות הישראלית לוקה בה. נסביר את הדברים ביתר פירוט: כאשר פירמה צריכה להחליט אם לייצר יחידה נוספת, היא תעשה זאת רק אם מחיר השוק גבוה מעלות הייצור של אותה יחידה, שהיא העלות השולית. אם מחירו של המוצר גבוה מן העלות השולית תרוויח הפירמה מייצורה של אותה יחידה נוספת: הרווח הוא ההפרש בין המחיר המתקבל ממכירת אותה יחידה בשוק ובין עלות ייצורה. מכיוון שהעלות השולית הולכת וגדלה<sup>9</sup> – כלומר ייצור היחידה השולית יקר יותר מייצור היחידה שקדמה לה – הפירמה, אם היא פועלת בשוק חופשי, תייצר עוד ועוד יחידות עד שעלותה השולית תשתווה למחיר השוק. מכאן שבתחרות משוכללת יש שוויון בין מחירו של מוצר לעלותו השולית. שוק שאינו מתאפיין בשוויון כזה איננו שוק תחרותי. כזה בדיוק הוא ענף הבנקאות בישראל, שבו הצרכנים משלמים עמלות מופרזות, אשר בינן ובינן עלויות הפעולות שבגינן נגבו אין כל פרופורציה. נוסף על כך יש לציין שמדד העמלות, המשקף את העלות הממוצעת של 15 השירותים הבנקאיים השכיחים, עלה בחמשת הבנקים הגדולים מהמחצית הראשונה של 1999 ועד למחצית הראשונה של 2003 עלייה ריאלית של 3.1%. וכך, בתקופה של מיתון – בעולם ובישראל – גדל באופן יחסי נטל העמלות על משקי הבית.

במשך תקופה ארוכה לא פעל הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל נגד תופעה זו. בין השאר נשמעה הטענה כי הוא אינו צריך להתערב בשיקולים העסקיים של הבנקים.<sup>10</sup> ואולם כל קורס יסוד בתורת המחירים מלמד כי בשוק שהתחרות בו מוגבלת, קביעת תעריפי מקסימום היא מתפקידו של הרגולטור. ואכן, באחרונה הביע המפקח החדש, יואב להמן, כמה התנגדויות למבנה העמלות הקיים. כך, כ-Price Leader, עקב תוצאות עסקיות לא-מחמיאות, ניסה בנק לאומי ביולי 2003 לייקר עמלות אך חזר בו, במידה רבה הודות להתנגדותו של המפקח. אין ספק כי לו הועלו העמלות היו הבנקים האחרים "מיישרים קו" עם בנק לאומי בתוך זמן קצר. והראיה: ברגע שהודיע בנק לאומי על כוונתו לייקר עמלות, הודיעו בנק מרכנתיל, בנק איגוד והבנק לפיתוח התעשייה על ייקורן של עמלות שונות. אלמלא התנגדות המפקח והתקפלותו של לאומי, יש להניח שמגמת ההתייקרות הייתה גורפת יותר ובמהרה היה גם בנק הפועלים מעדכן את תעריפיו בהתאם.

התנהגותם של הבנקים הישראליים בחו"ל שונה, בשל הסביבה התחרותית שבה נתונות החברות-הבנות שלהם במדינות השונות. יחס העמלות מתוך הרווח מתיווך פיננסי, למשל,

קטן הרבה יותר מזה שבישראל: בבנק לאומי בארצות-הברית עומד היחס על 23.6% ובבנק הפועלים בשוויץ על 26.1%<sup>11</sup> בישראל, כאמור, היחס הוא 84%.

חשוב לציין שהמונח "עמלות", משמעותו שונה בארץ ובחו"ל. בחו"ל רוב העמלות אינן עמלות תפעוליות, אלא עמלות הקשורות לקניית ניירות ערך (brokerage fees), ניהול נכסים ודמי-משמורת. מסך כל העמלות, חלקן של העמלות התפעוליות קטן מאוד. ב-Deutsche Bank, לדוגמה, עומד שיעורן על פחות מ-25%, וב-UBS על פחות מ-12.7%<sup>12</sup> כפי שמראה הנתון האחרון, בולטת במיוחד בעניין זה מערכת הבנקאות של שווייץ, שחלק ניכר מפעילותה הוא ניהול נכסים, לאו דווקא של תושבי שווייץ. הבדל נוסף הוא מספר העמלות: בארץ מחויב הצרכן ביותר מ-200 עמלות שונות. לעומת זאת בחו"ל, חלק גדול מן העמלות – כמו רישום פעולה בחשבון – כלל אינו קיים.

תהא אשר תהא הסיבה להבדלים בין ישראל לחו"ל, השורה התחתונה ברורה: הצרכן בישראל משלם הרבה יותר מן הצרכן בחו"ל, בעיקר אם הוא צרכן קטן. ניקח לדוגמה את דמי הניהול של קרן נאמנות מנייתית: מרבית הקרנות בישראל גובות מן הצרכן דמי ניהול בשיעורים גבוהים, המגיעים לעתים ליותר מ-4%, ורק קרנות בודדות מחייבות אותו בדמי ניהול הנמוכים מ-1%. לעומת זאת, הצרכן האמריקני ישלם בממוצע רק 1.5% עבור דמי ניהול שנתיים;<sup>13</sup> קרן Fidelity – הגדולה שבקרנות – גובה מן הצרכן רק 1.1%. נוסף על כך, בישראל נהוג שיעור הוספה, ואף כי ברוב הקרנות הוא נמוך, בחלקן הוא מגיע ל-1% ואפילו ל-2%.

חשובה לא פחות מההשוואות המספריות ומהנתונים הכמותיים היא תפישת הלקוח בעיני הבנק. בחו"ל, שלא כמו בישראל, התפישה הבסיסית היא שהלקוח אינו משלם עמלות. מובן שבסופו של דבר בכל מקום משלמים עמלות; ואולם בחו"ל הלקוח מגיע אל הבנק כדי לקבל שירותי תיווך פיננסי (שמהם הבנק מרוויח), ורק לאחר מכן ישלם עמלות, אם בכלל. דמי הניהול החודשיים של חשבון העו"ש ממחישים יפה את הדברים: בחו"ל, כאשר לקוח עומד בתנאים מינימליים, הוא פטור מעמלה זו.<sup>14</sup> ב-City Bank, למשל, לקוח שסך נכסיו נאמדים ב-6,000 דולר – לאו דווקא בעו"ש – אינו נדרש לשלם דמי ניהול. זהו קריטריון סביר גם במונחים ישראליים. קל וחומר כשבוחנים אותו במונחים יחסיים, שהרי התמ"ג לנפש בארה"ב כפול מהתמ"ג לנפש בישראל.<sup>15</sup> עוד דוגמה היא עמלת רישום פעולות בחשבון, שקיימת בכל הבנקים בארץ ואיננה קיימת בשום בנק גדול בעולם.

חוסר התחרותיות בא לידי ביטוי לא רק בעמלות. המרווח הפיננסי בישראל, העומד על 2.3%, גבוה מזה שבכל מדינה מערבית אחרת.<sup>16</sup> לדוגמה, בארצות-הברית המרווח הוא 1.6%; בהולנד, באוסטריה, בקנדה ובבריטניה 1.5%–2%; בשווייץ ובגרמניה שיעורו 0.8% בלבד. למעשה, המרווח השקלי גבוה הרבה יותר מן המרווח הכולל. ניתן לאמוד אותו בכמה דרכים, למשל בחישוב ההפרש בין הריבית על חיסכון שקלי לא-צמוד ובין הריבית על משיכת-יתר.

במחצית השנייה של שנת 2003, לקוח שחסך 100,000 ש"ח בתכנית לא-צמודה קיבל ריבית של כ-4.5%. על משיכת-יתר יידרש לשלם ריבית הנעה בין פריים פלוס 0.5% לפריים פלוס 7% כאשר הממוצע הוא פריים פלוס 3%. המרווח הפיננסי הנגזר מכך הוא כ-6%. יתר על כן, אם הלקוח יחרוג ממסגרת האשראי שהוקצתה לו הוא יידרש לשלם ריביות גבוהות הרבה יותר, ומשמעות הדבר גידול במרווחים הפיננסיים. הריבית הנומינלית השנתית על חריגה ממסגרת אשראי מגיעה לרמה שבין 18% ל-19%. בהנחת ריבית של כ-5% על חיסכון נקבל מרווח פיננסי של יותר מ-13%. ושוב משלמים משקי הבית – ובעיקר החלשים שבהם, הנוטים יותר למשיכת-יתר ולחריגה ממסגרות האשראי (שממילא הן המצומצמות ביותר) – מחירים גבוהים יותר. הבנקים, כמובן, נהנים מן התשלומים המופקעים שמשלמים משקי הבית. ואולם זהו עיוות בר-תיקון: בארצות-הברית, למשל, אין אפשרות למשיכת-יתר. הריביות הגבוהות שמשלמים משקי הבית בישראל, בייחוד במסלולים השקליים, אינן נגזרות אך ורק מריבית בנק ישראל, שעליה אין לבנקים שליטה והיא נקבעת כדי להשיג יעדים מקרו-כלכליים כמו עידוד הצמיחה או בלימת האינפלציה. הן נגזרות גם מן העובדה ששוק ההון אינו שוק פתוח וחופשי. רוב רובה של הפעילות המימונית בארץ מתבצעת באמצעות הבנקים; הם הגורם החשוב ביותר בשוק ההון, ולפחות מבחינת משקי הבית הם גורם שאין לו כלל מתחרים. בעשור האחרון נחלשה התופעה במידת מה, בשל חדירתם של גופים חוץ-בנקאיים לתחום המימון, כמו למשל חברות הביטוח. כיום יכול הצרכן לקבל משכנתא לא רק מהבנקים למשכנתאות (שהם חברות-בנות של הבנקים המסחריים), אלא גם מחברת ביטוח. בשוק ההון פועלים גם ברוקרים פרטיים, אך חלקם בהשוואה לפעילות המימון של הבנקים קטן. כללו של דבר, הבנקים מוסיפים להיות הגורם הדומיננטי בשוק ההון. שוק ההון איננו שוק תחרותי, ולכן הבנקים מרשים לעצמם לגבות מן הלקוח ריביות מופקעות, עמלות מופרזות בגין שירותי מימון וכדומה.

כאמור, למרות המרווח הפיננסי הגבוה, הביצועים העסקיים של הבנקים רחוקים מלהיות מרשימים, ורווחי הבנקים חיוביים אך ורק הודות לעמלות המופרזות. אין ספק שחוסר היעילות של הבנקים, שבא לידי ביטוי בעובדה שהם מתקשים להרוויח, קשור קשר הדוק למבנה הלא-יעיל של מערכת הבנקאות בישראל.

**א**חד הגורמים לחוסר היעילות של המערכת הוא המעורבות הממשלתית: הממשלה מחזיקה בשניים מחמשת הבנקים הגדולים – לאומי ודיסקונט. גורם נוסף הוא ריכוזיות-היתר של המערכת. יותר מ-94% מכלל הסניפים שייכים לחמש קבוצות הבנקאות הגדולות; מספר התושבים לסניף בישראל הוא 6,242 בממוצע, לעומת 2,857 תושבים בממוצע בעשר המדינות המתועשות (G10), ו-3,963 עד 4,389 בבריטניה, בהולנד ובשבדיה. המספר

הגבוה בישראל מעיד על חוסר תחרותיות, ומצביע על השירות הירוד שעשוי הלקוח הישראלי לקבל בהשוואה לזה שבחול"ל (זמני המתנה ארוכים יותר בתורים, למשל). ואין להניח שמדובר ביעילות יתר יחסית לשאר מערכות הבנקאות בעולם. כלום ייתכן שרק אצלנו אפשר להפיק ממערכת מצומצמת יותר תוצר שווה-ערך?

הריכוזיות הרבה באה לידי ביטוי גם בחלוקת האשראי הניתן לציבור: 48% מהלווים הם אלה שחובם גבוה מ-35 מיליון שקל, ושיעור זה נמצא בעלייה מתמדת כבר כמה שנים ברציפות.<sup>17</sup> כפי שצינו בראשית הדברים, מצבם הבעייתי של הבנקים נובע ממדיניות אשראי לא-זהירה. ככל שגדל חלקם של הלווים הגדולים בסך כל הלווים, גדלים גם הסיכונים שבמתן האשראי: די שלווה גדול אחד או קבוצת לוויים ייקלעו לקשיים כדי לסכן את הבנק. אכן, אין פתרון קל יותר מלהטיל את העלויות על משקי הבית. אך זוהי מדיניות בלתי מקצועית בעליל: בנק שנקלע לקשיים, במקום שיתמחר את האשראי באופן מחושב יותר ויפחית בהוצאות – בשכר הבכירים, למשל – פונה לייקור עמלות. מי שמצפה כי בעתות מצוקה ינהגו הבנקים באחריות ו"יהדקו את החגורה" – נכונה לו אכזבה. בבנק לאומי למשל, הפחיתו היו"ר והמנכ"לית בשנת 2002 חמישה אחוזים משכרם, אך השנה הם חזרו לרמת השכר הקודמת. אין מנוס אפוא מתחרותיות ומצמצום הריכוזיות. רק שינוי בתנאי השוק יבטיח מדיניות מחושבת יותר בתחום האשראי ורווחה גדולה יותר למשקי הבית.

פעילותם של גופים בנקאיים מחול"ל בישראל יכולה לחולל פלאים בעניין זה. למרבה הצער, תחרות בינלאומית אינה נראית באופק. בישראל פועלים כיום שלושה תאגידים זרים, אף כי אינם משלבים בפעילותם לקוחות קמעוניים: Standard Chartered Bank; HSBC Bank plc; ו-City Bank N.A.; אחד מהם, Standard Chartered Bank, נמצא בתהליך סגירה. העובדה שהבנקים הזרים אינם ממהרים לבוא לכאן נובעת בין השאר מהביורוקרטיה בישראל. הסרבול הביורוקרטי וחוסר התחרותיות הן אמנם שתי רעות שונות, אבל הקשר ביניהן ברור: כאשר קשיים בירוקרטיים מונעים את כניסתן של חברות חדשות לענף, יהיה בו מספר קטן של חברות, ולפיכך לא תהיה בו תחרותיות. הדבר נכון בישראל, שבה מאיישת קבוצה מצומצמת יחסית של אנשים את שכבות הניהול הן בממסד הממשלתי והן במערכת הבנקאות תוך תחלופה בין שני המגזרים, ואנשים מן החוץ כמעט אינם יכולים לחדור אליה "מטעמים טכניים".

בעוד השוק הישראלי סגור בפני בנקים זרים, החברות-הבנות של הבנקים הישראליים מנהלות פעילות ענפה למדי בחול"ל. בשנת 2002 הסתכם המאזן הכולל של שלוחות הבנקים הישראליים בחול"ל בכ-30 מיליארד דולר. בחול"ל מתנהגים הבנקים הישראליים אחרת לגמרי מהאופן שבו מתנהלים דברים בישראל, בייחוד בעניין העמלות. זוהי אפליית מחירים קלסית, ואפליית מחירים, או אפליה בין שווקים, היא מאפיין מובהק של העדר תחרותיות.

לדעתנו יש לעגן בחוק את עידוד התחרותיות כאחד מתפקידיה של מערכת הפיקוח על הבנקים,<sup>18</sup> וזאת משני טעמים: האחד הוא הדאגה לרווחת הצרכנים. רווחה מרבית – הן לצרכנים והן למשק כולו – אפשר להשיג רק במסגרת תחרותית (מלבד במקרים חריגים; למשל, כשמדובר במוצרים ציבוריים, כמו שירותי ביטחון, האופטימום לא ימצא בשיווי משקל תחרותי). הטעם האחר הוא שלתחרות, ובעיקר לכניסת בנקים זרים לשוק המקומי, צפויה להיות השפעה חיובית על יציבותה של מערכת הבנקאות. אמנם הקשר בין מערכת בנקאות מקומית לבנקים זרים עשוי להשפיע על היציבות הן לחיוב והן לשלילה, אך במרבית המקרים כניסת בנקים זרים מעודדת יציבות ולא להפך. בישראל נכונים הדברים עוד יותר, שכן הונו העצמי של כל בנק גדול שעשוי להיכנס למערכת בארץ גדול יותר מן ההון העצמי של כל הבנקים המקומיים גם יחד. ולכן אין לצפות לתופעות נוסח Run on the Bank, שניצנים להן נראו השנה בבנק לפיתוח התעשייה.

באחרונה נקט הפיקוח על הבנקים צעד בכיוון של תחרותיות, כשקבע כי החל ב-2004 יהיה על הבנקים להודיע על גובה כל עמלה לפני ביצוע הפעולה. ואולם עדיין רב המרחק מן הרפורמה הנדרשת. הפיקוח על הבנקים אמנם ממליץ לצרכנים להשוות בין הבנקים ולערוך סקרי שוק, אך המלצה זו אין בה ממש. מה לו לצרכן להשוות בין תשלום עשרה שקלים לבנק לאומי לתשלום עשרה שקלים לבנק הפועלים? תפקידו של הפיקוח על הבנקים לפקח (על הבנקים), ולא להמליץ (לצרכנים).

**נ**מנה כעת את הצעדים הנדרשים. כולם מכוונים לשתי מטרות הקשורות זו בזו: הגדלת מספר המשתתפים בשוק והפחתת מידת התיאום ביניהם.

צעד חשוב של הפיקוח על הבנקים הוא הגבלת האשראי שבנק יכול לתת לקבוצת לוויים, כפונקציה של הונו העצמי. כיום יכול בנק להלוות לקבוצת לוויים אחת עד 30% מהונו העצמי. החמרה של הקריטריון עשויה להביא לכך שבנקים מקומיים לא יוכלו להיענות לחלק מן הבקשות של הלוויים הגדולים במשק. באין אפיקי מימון חלופיים (וכמו שצינו לעיל, הבנקים הם אפיק המימון העיקרי בישראל), יפנו אפוא המבקשים לבנקים זרים. שם, אם יקבלו את האשראי, הוא יהיה יקר מזה שיקבלו מן הבנקים המקומיים, אבל הוא יינתן בהתבסס על טיב ההשקעה ולא על שם המשפחה של המבקש. במצב הקיים בישראל, די להימנות על אחת משבע המשפחות העשירות בארץ כדי לקבל אשראי באופן אוטומטי – ובזול. בפועל אפשר להחמיר את הקריטריון בשתי דרכים. האחת, הגבלת מתן האשראי לפחות מ-30% מהונו העצמי של הבנק. דרך אחרת היא לחשב את חובם של לוויים בודדים כחוב של קבוצת לוויים אחת, אם יש ביניהם קשרים עסקיים. הדרך הראשונה פשוטה וישירה יותר, אך לאחרת

יתרונות משלה. ראשית, על פניו נראה השינוי דרסטי פחות, ולכן יהיה קל יותר (הן לבנקים הן ללווים הגדולים במשק) לקבל אותו ולהסתגל אליו. שנית, אך הגיוני הוא לקשור שתי הלוואות זו בזו אם הלווים קשורים זה בזה. מהלך כזה החל לאחרונה המפקח להמן, ואין לנו אלא לאחל שיצלח הדבר בידו.

מלבד הבנקים הזרים יש לפתוח את התחום לכניסתם של גופים חוץ-בנקאיים מקומיים. שני המועמדים כיום להפוך לבנקים מסחריים הם הבנקים למשכנתאות (בייחוד בנק טפחות) ובנק הדואר.

בהולנד היה תקדים מעניין בנוגע לבנק הדואר. לפני יותר מעשור התאחדו שני הבנקים הגדולים במדינה – ABN ו-AMRO – לבנק אחד, ABN AMRO. בתגובה איחדה הממשלה את חברת הביטוח Nationale-Nederlanden עם בנק הדואר וכך יצרה את קבוצת ING, שהייתה מתחרה רצינית ל-ABN AMRO. להפיכת בנק הדואר לבנק מסחרי יש כמה יתרונות ברורים. מבחינת המשק, כניסתו של גורם גדול בפריסה רחבה ומוכנה של סניפים ותשתיות, שאינו קשור לבנקים הקיימים לא פרסונלית ולא בכל דרך אחרת, תקטין את התלות בין הגורמים הפועלים בשוק. כמו כן, לבנק הדואר יש מסורת מבורכת של אי-גביית עמלות. מנקודת המבט של הממשלה יהיו הרווחים השוטפים של בנק הדואר כבנק מסחרי מקור הכנסה נוסף, כמו כן בעקבות ההפרטה קיים פוטנציאל לרווח.

גם לכניסתם של הבנקים למשכנתאות לשוק תהיה השפעה חיובית. בדומה לבנק הדואר, בנק טפחות, ואפילו בנק משכן, הם גופים בעלי פריסת תשתית רחבה וכניסתם לשוק לא תצריך השקעה ריאלית גבוהה, ויהיה אפשר להשלים את המהלך בתוך זמן קצר יחסית. ואולם בניגוד לבנק הדואר, כאן קיימת מגבלה הנגזרת ממבנה מערכת הבנקאות, שכן הבנקים למשכנתאות הם חברות-בנות של חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות – טפחות שייך לבנק המזרחי, משכן לבנק הפועלים. המבנה הקיים מבטיח לבנקים רווח מקסימלי: כיום, בהיותם בלתי מתחרים ומתואמים, מרוויחים למשל בנק טפחות ובנק המזרחי יותר ממה שיוכלו להרוויח לחוד אם יתחרו זה בזה. אם למרות המגבלה הזאת, יקבלו הבנקים למשכנתאות רישיון פעולה כבנקים מסחריים, הם ייהנו מכך (כגופים נפרדים מן הבנקים המסחריים), אך בראש וראשונה ייהנו מכך הלקוחות.

צעד נוסף שראוי שינקוט הפיקוח על הבנקים הוא קביעת תעריפי מקסימום בחלק מן העמלות. את עמלת רישום פעולה בחשבון יש לבטל כליל, או לפחות להגבילה לאגורות בודדות; על כל פנים אין היא יכולה להישאר ברמתה הגבוהה בסך 1.21 ש"ח. נוסף על כך יש להוריד בעשרות אחוזים עמלות כגון שאילתות בנושא עו"ש, ביצוע פעולה בדלפק ועמלות על החזרת צ'קים ללא כיסוי. במצב הקיים היום, אם לקוח מפקיד שלא בידעו צ'ק ללא כיסוי, תעלה לו הפעולה כ-14 שקלים. כמו העמלות האחרות שנזכרו לעיל, אין זה סביר ויש לפקח על כך. תשלום נוסף שיש להפחיתו במידה ניכרת הוא דמי הניהול על פיקדון

ניירות ערך. בישראל עומד התעריף על 0.125% לרבעון, כלומר חצי אחוז לשנה. לקוח שבבעלותו ני"ע המניב ריבית של 4.5% ישלם חצי אחוז מזה לבנק – כלומר כ-10% מן הרווח. בארצות הברית עמלה זו איננה נהוגה כלל, והלקוח משלם רק על קנייה ומכירה של ני"ע. עמלה זו צריכה אפוא לרדת לרמה של לא יותר מ-0.05%-0.1% לשנה.

כל הצעדים המוצעים כאן לא יוכלו להתבצע בלי רפורמה מקיפה בשוק ההון – רפורמה שתשכלל אותו ובעיקר תקטין את משקלם היחסי של הבנקים. ובייחוד יש לעודד פנייה לברוקרים פרטיים לצד פנייה להשקעות בנקאיות, למשל באמצעות אפליית מיסוי, ולהפריד את הבנקים מקרנות הנאמנות וממסגרות פיננסיות דומות. מהלכים ברוח רפורמה זו מוצעים בתכנית להצלת קרנות הפנסייה שיזם לאחרונה משרד האוצר. נדבך מרכזי בתכנית הוא הפסקת הנפקת אג"ח המיועדות לקרנות, הגבלת המכסה של אג"ח ממשלתיות שקרן כלשהי יכולה לרכוש, והפניית הקרנות לשוק החופשי. יזמות דומות מבחינת תרומתן לפעילות השוק צריכים לנקוט הממונה על הביטוח, שוק ההון והחיסכון במשרד האוצר והמפקח על הבנקים. השינויים בשוק ההון הם נושא לדיון נפרד, אך מובן שהם נחוצים להצלחתה של כל רפורמה בתחום הבנקאות.

באחרונה דיברו נגיד בנק ישראל ויו"ר דירקטוריון בנק דיסקונט על נחיצותה של קבוצה בנקאית שלישית בגודלה, שתשבור את הדואופול הקיים בין בנק לאומי ובנק הפועלים. במרכזה של הקבוצה הזאת, על פי ההצעה, יעמוד בנק דיסקונט, וסביבו בנקים קטנים יותר כמו בנק איגוד, הבנק הבינלאומי ובנק ירושלים. בהצעה זו אין כל היגיון, על אחת כמה וכמה כשהיא מוצעת על ידי אחד מבעלי העניין. ראשית, במשק יש חמש קבוצות בנקאיות דומיננטיות, ולכן אין מדובר כלל בדואופול. משקי הבית ממילא משלמים אותן העמלות ומקבלים אותם השירותים בכל אחד מחמשת הבנקים הגדולים. ואפילו היה הענף נשלט בידי שני אלה בלבד, מי יוכל לערוב שלא יהיה תיאום מחירים בין שלושה גורמים, אם תיאום כזה בין השניים הגדולים כבר קיים? שנית, אין היגיון לאיחוד בנקים מבחינת יתרונות לגודל, שכן אלה מתמצים פחות או יותר ברמה שבין בנק מזרחי לדיסקונט. שלישית, גם מבחינת התרומה ליציבות אין כל טעם באיחוד כזה: בנק גדול יותר איננו בהכרח יציב יותר. קריסת הבנק למסחר והקשיים שבהם נתון הבנק לפיתוח התעשייה אינם קשורים לגודלם הקטן אלא לניהולם הכושל. הבנק היחיד שלא פשט את הרגל במשבר מניות הבנקים (בשנת 1983) היה הבנק הבינלאומי, שלא היה אז הבנק הגדול ביותר. בנק המזרחי הוא הוכחה אקטואלית יותר לכך שאין בהכרח קשר בין הגודל לרווחיות: בשנת 2000, שלכל הדעות הייתה שנת גאות לבנקים, הניב בנק המזרחי תשואה להון בשיעור 13.2% – התשואה השנייה בגובהה בין חמשת הבנקים הגדולים.

לסיכום, יש לשכלל ולבזר את מערכת הבנקאות בישראל. מוכרחים להפסיק את המצב הקיים, שבו שבוי הצרכן בידי הבנקים ונאלץ לשלם עמלות מופרזות וריביות עצומות. דינמיקה

של שוק חופשי מביאה לרווחה שאין דוגמתה, לפחות בתחום הפיננסי. תחרות בריאה יש בכוחה להיטיב עם הצרכן, וראיה לכך היא העובדה שכאשר לקוח אמריקני עובר מבנק לבנק, הוא נדרש להגיע רק לסניף הבנק שאליו הוא מעביר את כספו. לעומת זאת, הלקוח הישראלי נדרש להגיע תחילה לבנק שאותו הוא מעוניין לעזוב, ושם עליו להדוף מסכת של הפצרות וניסיונות שכנוע. מצב כזה ראוי שיתקיים גם אצלנו; ולכן מן הראוי שתונהג תחרות במערכת הבנקאות בישראל, ויפה שעה אחת קודם.

---

דוד לבהרי הוא פרופסור לכלכלה ועמית בכיר במכון למדיניות כלכלית וחברתית במרכז שלם. שירן רחמילביץ' היא סטודנט לכלכלה באוניברסיטה העברית ועוזר מחקר במכון למדיניות כלכלית וחברתית במרכז שלם.

## הערות

1. נתוני הטבלה לקוחים מתוך:

Deutsch Bank-Annual Report 2001 (Frankfurt am Main: Deutsche Bank, 2002); Barclays-Annual Report 2002 (London: Barclays PLC, 2002), p. 97; UBS Financial Report 2001, available at: [http://www.ubs.com/e/investors/annrep/annualreportingoverview/2002/financial\\_report.Par.0001/](http://www.ubs.com/e/investors/annrep/annualreportingoverview/2002/financial_report.Par.0001/); Wells Fargo-Annual 2001, MultiUploadTable.0001.Uploads.0001.File.pdf/FRE02\_end.pdf, p. 182, Report available at: [http://a248.e.akamai.net/7/248/1856/e2eb50e9aeda2c/www.wellsfargo.com/pdf/invest\\_relations/wf\\_2001annualreport.pdf](http://a248.e.akamai.net/7/248/1856/e2eb50e9aeda2c/www.wellsfargo.com/pdf/invest_relations/wf_2001annualreport.pdf), p. 40; JP Morgan Chase-Annual Report 2002, available at: <http://ar.jpmorganchase.com/ar2002/pdf/annual2002.pdf>, p.18

Bank of America Annual Report 2002, available at: <http://ccbn16.mobular.net/ccbn/7/169/> 2.

175/, pp. 27, 31

3. "מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2002" (ירושלים: בנק ישראל, 2002), עמ' 74; "מערכת

הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2001" (ירושלים: בנק ישראל, 2001), עמ' 70.

4. משקלן של ההכנסות התפעוליות בהוצאות התפעוליות בקבוצת התייחסות של 20 מדינות ב־2001 היה

במוצע 66.5%. הממוצע הכולל בקבוצת התייחסות של שמונה מדינות הדומות לישראל בגודל התמ"ג ובגודל מערכת הבנקאות בשנת 2001 היה 60.06%. בישראל ב־2001 היה היחס 55.7% וב־2002 – 56.5%. הנתונים

המלאים לגבי המדינות: "מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2002", עמ' 76.

5. להלן שיעור ההוצאה השנתית בגין הפרשה לחובות מסופקים מסך האשראי (באחוזים). מתוך: "מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2002", עמ' 151:

שנה	לאומי	דיסקונט	הפועלים	המזרחי	הבינלאומי	ממוצע
2001	0.93	1.33	0.68	0.53	0.91	0.85
2002	1.11	1.18	1.70	0.52	1.75	1.32

6. הנתונים (באחוזים) על משקל האשראי שאינו נושא הכנסה בהון העצמי של הבנק מתוך "מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2002", עמ' 151:

שנה	לאומי	דיסקונט	הפועלים	המזרחי	הבינלאומי	ממוצע
2001	18	46.7	17.6	15.2	20.4	22.2
2002	29.5	53.1	29.9	26.6	40.7	33.6

7. בנק ישראל – דוברות והסברה כלכלית – הודעה לעיתונות מיום 8.10.2003. ראה: <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/031008/031008a.htm>

8. הדוגמה המובהקת ביותר לכך היא עמלת רישום פעולה בחשבון – 1.21 שקל נכון לתחילת 2002 – שעלותה השולית קרובה לאפס. שתי דוגמאות בולטות נוספות לפערים בין המחיר לעלות השולית הן העמלות הנגבות תמורת העברה בין-בנקאית חד-פעמית ותמורת הפקדת צ'ק דחוי. העברה חד-פעמית: בנק הפועלים 41.00 שקל, בנק לאומי 43.00 שקל, המזרחי 43.00 שקל והבינלאומי 40.00 שקל. הפקדת צ'ק דחוי: בנק הפועלים 10.20 שקל, בנק לאומי 10.30 שקל, המזרחי 10.30 שקל והבינלאומי 10.30 שקל.

9. הנחה זו אינה מתחייבת כלל, אך היא ההנחה הרווחת.

10. כך טען סגן המפקח על הבנקים בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה ב-30 ביולי 2003.

11. Leumi USA Annual Report 2002, available at: <http://www.leumiusa.com/Article/0,2777,11525,00.html>, p. 17, Hapoalim Switzerland Annual Report 2002, available at: [http://www.hapoalim.ch/downloads/Geschäftsbericht\\_englisch.pdf](http://www.hapoalim.ch/downloads/Geschäftsbericht_englisch.pdf), p. 8

12. UBS Financial Report 2002, p. 182 ;Deutsche Bank Annual Report 2002, p. 114

13. על פי נתוני האתר Banksite, הממוצע נע סביב 1.5%. ראה: <http://www.banksite.com>.

14. להלן תנאי המינימום לפטור מדמי ניהול בכמה מן הבנקים הגדולים:

Fleet Bank – התנאים הנפוצים ביותר על פי סוג החשבון: נכסים בבנק בסך 10,000 דולר, או 25,000 דולר; UBS פטור מוחלט או פטור בתנאי שהנכסים בבנק יהיו 10,000 CHF; Credit Suisse – פטור מוחלט המותנה במינימום נכסים בבנק בסך 15,000 CHF, או עמלה חודשית בסך 3 CHF על פי סוג החשבון; Chase Manhattan – פטור בתנאי מינימום המשתנים ממדינה למדינה.

15. ב-2001 היה התמ"ג לנפש בארה"ב 34.3 אלף דולר ובישראל 19.6 אלף דולר. השנה ירד התמ"ג לנפש בישראל לרמה של 16.1 אלף דולר. מקור: אתר הבנק העולמי ראה: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

16. הנתונים על המרווחים הפיננסיים השונים לקוחים מ"מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2002", עמ' 76.

17. משקל הלווים שמעל 35 מיליון ש"ח: בשנת 1998 – 44.7%, בשנת 1999 – 46.4%, בשנת 2000 – 47.1%, בשנת 2001 – 47.5%. "מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2002", עמ' 10.

18. מערכת הפיקוח על הבנקים מופקדת על שמירת יציבותה של מערכת הבנקאות, על ניהולה התקין ועל הגינות היחסים העסקיים שבין הבנקים ללקוחותיהם. תפקידים אלו מעוגנים בכמה מסגרות חוק: פקודת הבנקאות 1941 – פקודה מנדטורית שתוקנה ועודכנה במשך השנים; חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א 1981; חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א 1981; חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א 1981.