

מדינת ישראל

משרד האוצר - אגף תקציבים

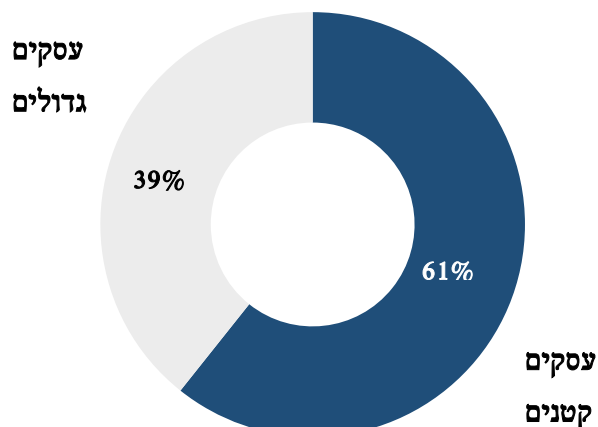
נייר מקצועי – רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים וטיוב מאגר נתוני אשראי

רקע על השוק או הסביבה הכלכלית של הצעד

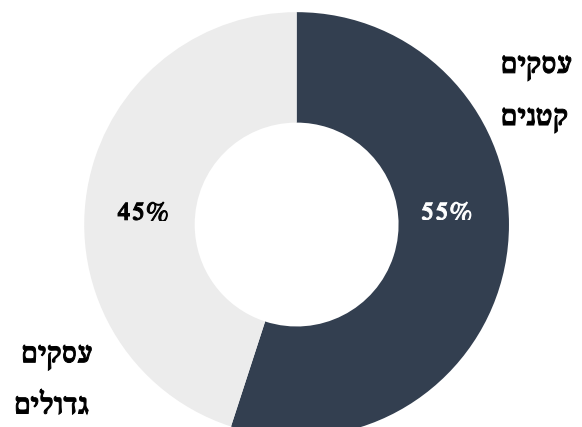
נגישות העסקים הקטנים והבינוניים בישראל לאשראי

העסקים הקטנים והבינוניים מהווים קטר צמיחה משמעותי למשק הישראלי. על פי דו"ח מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, בשנת 2022 כ-60% מהמועסקים במשק עבדו בעסקים קטנים ובינוניים והם היו אחראיים ל-55% מהתוצר במגזר העסקי. מגזר זה צומח באופן רציף ועקבי על פני השנים, גם לצד משברים אקסוגניים.

התפלגות המועסקים במגזר העסקי לפי גודל עסק, 2022



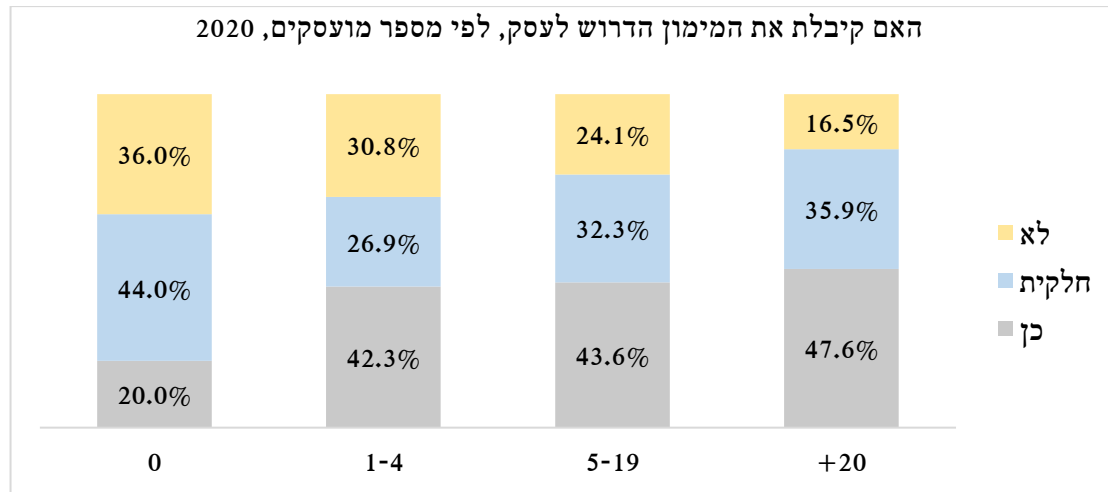
התפלגות התוצר העסקי לפי גודל עסק, 2022



עם זאת, בעוד שחלקם של העסקים הקטנים והבינוניים בתוצר העסקי נמצא במגמת עלייה, חלקם מסך האשראי העסקי נמצא במגמת ירידה. היקף האשראי לעסקים קטנים ובינוניים עמד בשנת 2022 על כ-282 מיליארד ש"ח, שהיוו 40.5% מהאשראי העסקי, לעומת 44% בשנת 2021 ו-45.8% בשנת 2020. בהשוואה לסוף שנת 2019 (טרם הקורונה), היקף האשראי לעסקים גדולים עלה בשיעור של 59.5%, בעוד לעסקים זעירים היקף האשראי עלה ב-10%, לעסקים קטנים ב-27%, ולעסקים בינוניים ב-32% בלבד.

עלויות האשראי והנגישות לאשראי עדיין מהווים אחד מחסמי הצמיחה המשמעותיים של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים. כך עולה מנתוני הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, כי פחות ממחצית מהעסקים הקטנים והבינוניים שהיו צריכים אשראי בשנת 2022 קיבלו את ההלוואה שביקשו באופן מלא, ו-34%

שלא קיבלו מענה לבקשת האשראי חוו מחנק אשראי שהביא לצמצום היקף הפעילות שלהם עד כדי סגירה.



מאגר נתוני אשראי צפוי לצמצם את ריכוזיות שוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים

שוק האשראי הקמעונאי בישראל, כלומר אשראי צרכני ואשראי לעסקים קטנים ובינוניים, מאופיין בריכוזיות גבוהה, כאשר הוא נשלט כמעט במלואו על ידי תאגידים בנקאיים. כך, נכון לסוף שנת 2023, 71% מהאשראי הצרכני ניתן על ידי המערכת הבנקאית. באשראי לעסקים קטנים ובינוניים ריכוזיות המערכת הבנקאית אף גבוהה יותר, כאשר נתח השוק של המערכת הבנקאית עמד על 94% בשנת 2023. יתרה מזאת, הריכוזיות בשוק האשראי מתבטא גם בריכוזיות המערכת הבנקאית עצמה, כאשר נתח השוק המצרפי של שני הבנקים הגדולים במערכת עמד בשנת 2023 על 56%, ונתח השוק של חמשת הבנקים הגדולים במערכת עמד על 99%.

היסטוריה קצרה המפרטת את התפתחות התחום שבו מוצע הצעד

באוגוסט 2014 הוקמה הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי, ועדה בין-משרדית בראשות מר מוריס דורפמן, סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה דאז ("ועדת דורפמן"). שנה לאחר הרמת הוועדה, באוגוסט 2015, פרסמה הוועדה דו"ח סופי אשר קבע כי מערכת הבנקאות הישראלית מאופיינת בריכוזיות גבוהה יחסית המקטינה את פוטנציאל היווצרותה של תחרות, מביאה למחירים גבוהים, להדרת לקוחות ולהגבלה על היצע האשראי במשק. כמו כן, הוועדה ציינה כי ישנם ממצאים אמפיריים המלמדים כי מערכת שיתוף בנתוני אשראי מתואמת עם עלייה בהיקף האשראי, תנאי אשראי טובים יותר ושיעורי חדלות פירעון נמוכים יותר.¹

כפועל יוצא של המלצות הוועדה, חוקק חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן – חוק נתוני אשראי), השם לו למטרה לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשראי, ונקבעו בו הוראות לעניין איסוף נתוני אשראי

¹ https://www.gov.il/BlobFolder/news/news_credit_committee052015/he/Final_Report.pdf

ממקורות המידע הקבועים בחוק, שמירתם במאגר מידע מרכזי המופעל בידי בנק ישראל ומסירת נתוני אשראי ממנו ללשכות אשראי לשם עיבודם והעברתם, בין השאר לנותני אשראי, תוך שמירה על עניינם של הלקוחות ועל פרטיות הלקוחות שהנתונים מתייחסים אליהם ומניעת פגיעה בה במידה העולה על הנדרש, והכל למען המטרות הקבועות בחוק – הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הרחבת הנגישות לאשראי, צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים, ויצירת בסיס מידע לא מזוהה שישמש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

החוק נכנס לתוקף באפריל 2019, ומתוקף החוק, הקים בנק ישראל מערכת נתוני אשראי שעלתה לאוויר במועד האמור, אשר, בין השאר, אוספת נתונים ממקורות מידע המספקים אשראי ומרשויות ציבוריות, לגבי התחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ותושבי ישראל, וכן לגבי אופן הפירעון של התחייבויות אלה. כמו כן, מספקת המערכת מידע אודות לקוחות לנותני אשראי, בהתאם להוראות החוק, כדי לשכלל את שוק האשראי בישראל.

דו"ח ועדת דורפמן, שבין היתר על בסיסו חוק חוק נתוני אשראי, 2016, המליץ להתחיל את המערכת לשיתוף מידע (מאגר האשראי) לגבי יחידים, ולייצר בחוק אפשרות להרחיב את הנתונים שנאספים במאגר גם לתאגידים בסמכות השרים. כעת, לאחר שהתבהרה השפעתו החיובית של המאגר על שוק האשראי ליחידים, ולאור חוסר התחרות המספקת בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, עולה הצורך להרחיב את המאגר כאמור. מבחינה משפטית שנערכה עולה שעל מנת להרחיב את המאגר באופן מותאם לנתוני תאגידים, נדרשים תיקוני חקיקה, ושהסמכות שהוקנתה בחוק הקיים איננה מספקת ליצירת כלל השינויים הנדרשים.

תיאור תפקיד הממשלה בשוק הרלוונטי

תפקיד המדינה בשווקים הפיננסיים הוא מקיף ומהותי. ראשית, המדינה מפקחת על המערכת הפיננסית ומסדירה אותה באמצעות רגולציה וחקיקה. היא קובעת כללים לפעילות של בנקים, חברות ביטוח, בתי השקעות וגופים פיננסיים אחרים, ומוודאת שהם עומדים בסטנדרטים של יציבות, שקיפות ואחריות.

המדינה מעורבת יותר בשווקים הפיננסיים מאשר בשווקים אחרים מכמה סיבות מרכזיות. ראשית, יציבות פיננסית היא קריטית לתפקוד התקין של הכלכלה כולה. משבר במערכת הבנקאות או בשוק ההון עלול להוביל לאפקט דומינו שישפיע על כל ענפי המשק. שנית, בשווקים הפיננסיים קיימת אסימטריה במידע בין מוסדות פיננסיים לבין לקוחותיהם, מה שמצדיק התערבות חיצונית על מנת לאפשר שוק משוכלל. שלישית, השווקים הפיננסיים מתאפיינים בסיכונים מערכתיים, כלומר סיכונים שעלולים להשפיע על המערכת כולה ולא רק על מוסד בודד. לבסוף, אמון הציבור במערכת הפיננסית הוא קריטי לתפקודה, ולכן המדינה פועלת לשמור על אמון זה באמצעות פיקוח ואסדרה קפדניים.

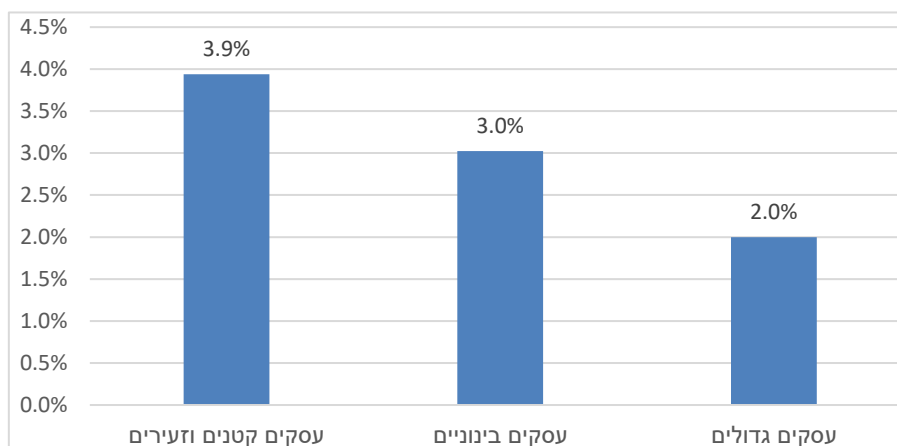
בעיה / תופעה לא רצויה

ישנן שתי תופעות בלתי רצויות אליהן הפתרון המוצע מתייחס. הראשונה והעיקרית שבהן היא העובדה כאמור שלעסקים קטנים ובינוניים בישראל יש קושי משמעותי בקבלת אשראי זמין ובתנאים טובים, קושי

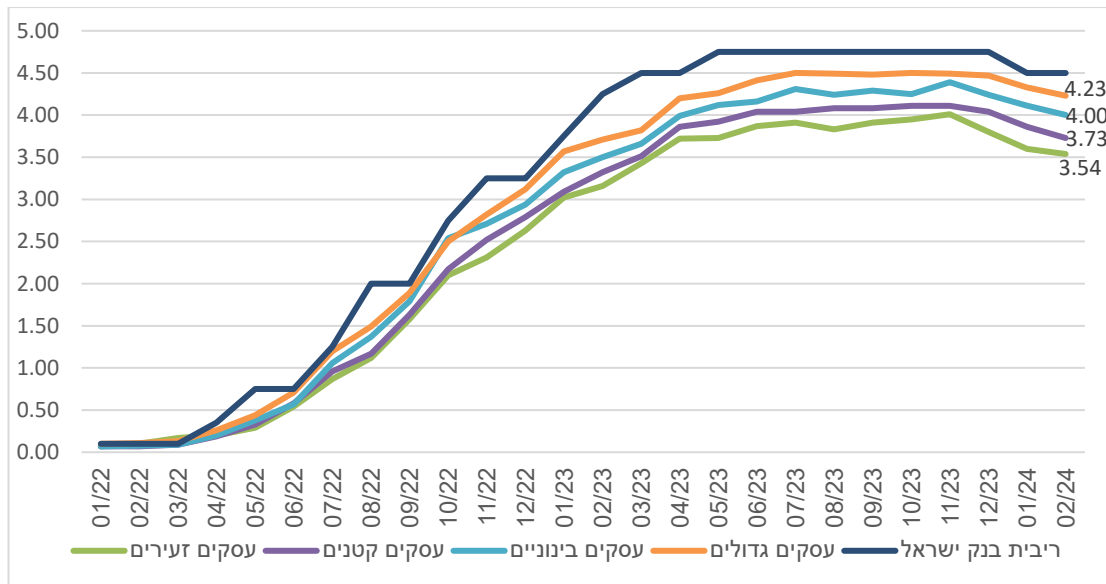
המהווה חסם התפתחות וצמיחה לסקטור המהווה מעל מחצית מהתוצר העסקי במדינת ישראל. התופעה הבלתי רצויה השנייה היא עלויות גבוהות של אשראי במגזר הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים), בהיבט של יוקר מחייה והוצאה כספית של משקי הבית. אינדיקציות לקיומן של תופעות בלתי רצויות אלו ניתן לראות בנתונים הבאים:

1. היצע האשראי של העסקים הקטנים והבינוניים בישראל מצומצם ביחס להיקף הפעילות של עסקים אלו, וסקרים רבים מצביעים על הקושי של עסקים אלו בקבלת אשראי, כפי שמפורט בדברי הרקע של מסמך זה.
2. ניתוח נתוני הדוחות הכספיים של הבנקים מצביע על כוח השוק שיש לבנקים על עסקים קטנים ובינוניים, ועל משקי בית, ביחס לעסקים גדולים. קיומו של כוח שוק זה עולה מן העובדה שהמרווח הפיננסי (המנוכה סיכון והוצאות תפעוליות) של הבנקים עולה ככל שהעסק קטן יותר, ומן העובדה שהריביות על פיקדונות שמקבלים משקי בית ועסקים קטנים נמוכות משמעותית מהריביות שמקבלים עסקים גדולים, על אף שפיקדונות של משקי בית הם אפילו רווחיים יותר לבנק משיקולי חובות נזילות.

המרווח הפיננסי לפי גודל עסק, בניכוי הפסדי אשראי והוצאות תפעוליות, 2023



ריבית על פיקדונות לזמן קצוב, לפי מגזרי פעילות (לא צמוד), 2022-2024



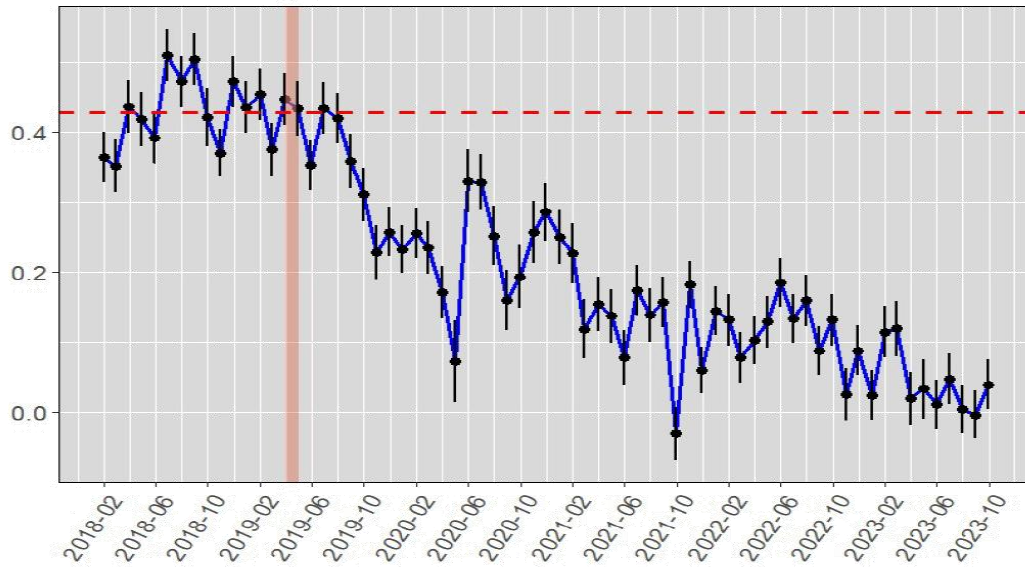
תופעות בלתי רצויות אלו הינן פועל יוצא של היעדר תחרות מספקת בשוק מתן האשראי במדינת ישראל, המביא למחירי אשראי גבוהים ולהיצע אשראי נמוך מהפוטנציאל בתחרות משוכללת יותר. ישנם שני חסמים מרכזיים להתפתחות תחרות בשוק זה מכיוון שחקנים חדשים שאינם חמשת הבנקים הגדולים הפועלים בשוק – עלויות הון ומידע. עלויות ההון של נותני האשראי החוץ בנקאיים הן גבוהות מעלויות ההון של הבנקים, דבר המקשה עליהן לתת אשראי במחירים תחרותיים, והיעדר מידע על מבקשי האשראי מקשה על תמחור נכון של ההלוואות ועל היכולת להציע הצעות ערך. הבעיה אותה הפתרון המוצע נועד למזער היא הפער במידע.

ללא מאגר אשראי, המידע על הלקוח נתון כמעט בבלעדיות בידי הבנק בו התנהל חשבון העו"ש של הלקוח, ובאמצעות מידע זה, יכול הבנק לתמחר את האשראי ללווה בהתאם לרמת הסיכון של הלווה מסוים. לעומת זאת, במתן אשראי ממלווה שאין בידיו מידע על רמת הסיכון של הלווה, עשוי להיווצר מצב הנקרא בספרות "Adverse Selection". מונח זה מתאר מצב שבו האינפורמציה אינה סימטרית בין שני צדדי העסקה, ולכן המלווה ירצה תחילה לתמחר את מתן האשראי לפי הסיכון הממוצע של אוכלוסיית הלווים. אולם כעת המלווה יודע שהלווים שיסכימו לתמחור זה הם אלו המסוכנים יותר בהתפלגות באוכלוסייה, מכיוון שהמסוכנים פחות יפנו לקבלת הלוואה ממלווה שמכיר את רמת הסיכון שלהם ויכול להציע להם הלוואה מותאמת וזולה יותר. על כן המלווה יעדכן את תמחור ההלוואה בהתאם להתפלגות הסיכון החדשה בקרב אוכלוסיית הלווים המסוכנים יותר, וחוזר חלילה. ניתוח מצב זה מצביע על כך שללא מידע מספק בידי נותני האשראי, קשה מאוד לייצר שוק אשראי חוץ בנקאי לעסקים קטנים ובינוניים, וששיעור הריבית שיוצע בשוק זה יהיה גבוה ויפנה בעיקר ללווים מסוכנים.

תרומת הפתרון לתכליות התכנית הכלכלית

למאגר נתוני האשראי ללקוחות הפרטיים שהחל לפעול ב-2019, תרומה חיובית בצמצום היתרון התחרותי שהיה למערכת הבנקאית שהחזיקה בנתוני הלקוחות, בכך שמאפשר גם לנותני אשראי שאינם

הבנק בו מנהל הלקוח את העו"ש גישה לנתוניו. מחקר של בנק ישראל בנושא² מצא שפרמיית-לקוח-שבו ששילמו לקוחות שנוטלים אשראי מבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב היחיד שלם



הצטמצמה באופן מובהק לאחר הקמת המאגר, עד כדי כך שפרמייה זו כעת כבר אינה ניתנת לזיהוי בנתונים. ממצאים אלו מהווים אינדיקציה לכך ששיתוף נתונים דרך מאגר האשראי פועל לצמצום הפערים במחיר האשראי דרך הקטנת התלות של לקוחות בבנק בו הם מנהלים את חשבון העובר ושב.

פרמיית "הלקוח השבוי", לפני ואחרי הקמת מאגר נתוני אשראי למשקי בית, 2008-2023, מתוך מחקר של בנק ישראל

לאור האמור, מטרת החלטה זו היא לקדם את התחרות והנגישות לאשראי של העסקים הקטנים והבינוניים והעסקים בכלל, באמצעות הרחבת מאגר נתוני האשראי הקיים כך שיאסוף מידע גם על עסקים. קיומו של מאגר נתונים מהימנים שנותן אשראי יוכל לעשות בהם שימוש בעת ביצוע חיתום למתן הלוואה יצמצם משמעותית את פערי המידע בין הצדדים בעסקה ויביא לכך שנותן האשראי יוכל להעריך את ההסתברות שהלווה לא יפרע את ההלוואה במלואה, ולאור זאת להציע ללווים בצעות ערך תחרותיות ומותאמות למאפייניהם. באופן שיצמצם את פערי המידע בין נותני האשראי בשוק, תאפשר לשחקנים נוספים וחוץ בנקאיים להתחרות באופן שוויוני גם על המגזר העסקי ולהציע הצעות ערך שתואמות את סיכון הלווים. כמו כן, מוצע גם להטמיע מספר תיקונים למאגר נתוני האשראי הקיים שישפרו את פעילותו ויאפשרו גישה איכותית ורציפה למידע עבור נותני האשראי.

הצעד המוצע בהחלטה זו הינו בעל פוטנציאל תרומה לתכליות רבות של התכנית הכלכלית. הצעד צפוי להביא לשיפור רמת התחרות במשק בסקטור הפיננסי, ובכך כאמור להביא לחיזוק הצמיחה במשק דרך

² <https://boi.org.il/publications/pressreleases/62485>

צמיחת העסקים הקטנים והבינוניים, להוזלת יוקר המחיה בישראל, ולהגדלת הפיריון במשק דרך הגדלת ההון הפיזי ועידוד השקעות בקרב עסקים קטנים ובינוניים.

כפי שפורט לעיל, הקמת מאגר אשראי לעסקים צפויה לאפשר לשחקנים נוספים בשוק לפעול למתן אשראי לעסקים קטנים ובינוניים באופן שיגביר את התחרות בשוק זה ובכך להגדיל את היצע האשראי בשוק ולהפחית את העלות שלו. ישנן כאמור אינדיקציות רבות לכך שהקושי לקבל אשראי זמין מהווה חסם משמעותי לתפקוד לצמיחה של עסקים קטנים ובינוניים. בנוסף, כאשר עסק קטן או בינוני מעוניין לבצע השקעה ולרכוש מכונית או כל צורה של הון פיזי הנדרש לצמיחת פעילותו, לרוב הדבר מחייב קבלת הלוואה למימון ההשקעה, שתיפרע באמצעות תזרים הכספים מהגידול בפעילות. היצע אשראי מוגבל, במחירים גבוהים, צפוי לצמצם גם את רמת ההשקעות במשק ואת הגידול בהון הפיזי, המשפיע כמובן גם על רמת הפיריון במשק.