



הוועדה לשיפור המערכת לשיטוף בנתוני אשראי

דו"ח סופי

אוגוסט 2015

תוכן עניינים

3.....	ראשית דברים
7.....	תמצית המלצות הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי
22.....	פרק 1 : שוק האשראי הקמעונאי
29.....	פרק 2 : תכליות המערכת לשיתוף נתוני אשראי
41.....	פרק 3 : המידע הנדרש לצורך מודל דירוג אפקטיבי
48.....	פרק 4 : הגנה על פרטיות וזכויות הלקוח
57.....	פרק 5 : השימוש במידע ונגישות לדוחות אשראי
64.....	פרק 6 : מבנה המערכת
77.....	פרק 7 : צעדים נלווים
80.....	נספח 1 : השינויים המרכזיים בדו"ח הסופי
84.....	נספח 2 : כתב המינוי של הוועדה
88.....	נספח 3 : עמדת בנק ישראל
90.....	נספח 4 : רשימה ביבליוגרפית

"ידע הוא כוח" (פרנסיס בייקון).

אנו מצויים בתחילתו של עידן המידע. כל אחד מאתנו משתמש בין אם במודע או לאו במידע בכל מקום, בזמן אמת ובכמויות עצומות – הרבה יותר גדולות ממה שאי פעם דמינו. העידן החדש הזה משפיע וישפיע על כולנו והוא מחייב מהפיכות ושינויים גדולים. כמובן שהוא גם מציב אתגרים גדולים ברמת הפרט וברמת המדינה. לאחר שני עשורים של מחשוב, אנו נמצאים כיום במצב בו מאגרי הענק, בין אם בתחומי הביולוגיה, האסטרונומיה, הרפואה, המודיעין הצבאי, ענפי המסחר והתעשייה ועוד, מחזיקים במידע בהיקף שהוא להערכת מיטב המומחים הרבה מעבר למה שמערכות המחשב בכלל מסוגלות לעבד ו/או אנחנו מסוגלים להבין.

מערכי הנתונים אלה מגדירים מחדש את התחרות בעולם העסקי. מי שיידע להפיק תובנות מגלקסיות המידע שבמאגריו ייצר יותר בפחות, ויזכה ליתרון תחרותי על פני מתחריו. מסדי הביג דאטה הפכו לתשומת ייצור מרכזית, בעלת חשיבות שלא נופלת מהון וממשאבי האנוש. ענפי המחשוב, האלקטרוניקה, הביטוח, המימון ושירותי הבריאות עשויים ליהנות מזינוק דמיוני בהיקפם אם ישכילו לנצל נכון את המידע, ומלבדם יושפעו וישתנו כל ענפי הכלכלה והממשל¹. לצד תועלות אלו, מציב עידן המידע אתגרים משמעותיים בכל הנוגע להגנה על הזכות לפרטיות ועל המידע האישי.

כאמור, אחד התחומים המרכזיים בהם מהפכת המידע צפויה לחולל שינוי הוא תחום המימון, כאשר הנדבך המרכזי בתחום זה הוא מימון משקי בית ועסקים קטנים. הגורמים המממנים או בשם האחר ספקי האשראי (בעיקר הבנקים) אוספים באופן טבעי מידע בהיקפים גדולים מאוד אודות הפעילות הפיננסית של הלקוחות שלהם. הקצאת אשראי הינה במהותה פעילות של ניהול סיכונים. הרכיב המרכזי בניהול סיכונים אלה הוא היכולת של ספק האשראי לנבא באופן מדויק ככול הניתן את הסיכוי שלו לא ישיב את ההלוואה. הדרך הטובה ביותר לנבא זאת היא באמצעות שימוש במידע היסטורי אודות ההתנהגות הפיננסית של אותו הלקוח, כאשר זה בדיוק המידע שאותם ספקי האשראי אוספים כיום.

לכאורה, נראה כי אין כל בעיה. המידע הרלוונטי קיים וזמין במאגרים של ספקי האשראי ואין להם כל בעיה להשתמש בו על מנת להפחית סיכונים ובכך להקצות אשראי רב יותר וזול יותר לצרכנים ולחולל את אותה מהפכת המידע. אך המציאות כמובן מורכבת יותר והיכולת של המידע לחולל שינוי תלויה בין השאר במבנה השוק, ובשאלה מי הם הגורמים שיש להם נגישות למידע. בשוק אשראי ריכוזי כמו זה הישראלי, לא רק שמידע אינו בהכרח תורם לרווחת הצרכנים, כמוהו כחרב פיפיות. מידע הוא נכס בעל ערך רב ובשוק אשראי ריכוזי אותם נכסים רבי ערך מרוכזים בידי מעטים. המידע שבידי ספקי האשראי הגדולים מסייע להם לשמר את הדומיננטיות שלהם ואינו דוחף להפחתת ריביות והגדלת ההיצע. ולכן בשביל שאותה מהפכה תתרחש, צריך להתקיים

¹ McKinsey (2011)

תנאי נוסף מעבר להימצאות של אותו מידע רב ערך - המידע צריך להיות זמין לכל ספקי האשראי כך שכל אחד ואחד מהם יוכל להעריך את סיכוני הלווה ולהחליט באיזה תנאים הוא מוכן להעמיד לו אשראי. רק במצב זה, בו הלווה ניצב בפני מספר רב של ספקי אשראי שיש ביכולתם לנבא את רמת הסיכון שלו, נוצר מצב של תחרות על מתן אשראי שמשפרת את רווחת כלל הצרכנים. ידע הוא כוח, וכדי שכוח זה ישמש לרווחת הציבור ולא לא לרווחת המלווים הגדולים בלבד, יש להבטיח שלא יהיה לאף מלווה מונופול על המידע.

זאת בדיוק המשימה שהוטלה על הוועדה – לייצר תשתית סימטרית של מידע שהינה תנאי בסיסי והכרחי לתחרות בשוק האשראי בישראל, כפי שיוסבר בהרחבה בדו"ח שמובא בפניכם. על מנת לעשות כן, עמדה הוועדה על שתי שאלות משלימות: הראשונה היא מהו אותו מידע בעל ערך להערכת סיכוני אשראי של הלווה והשנייה היא איך ניתן להנגיש את המידע לכל ספקי האשראי.

שיתוף נתוני אשראי מייצר ערך לא רק על ידי היותו בסיס ליצירת תחרות בשוק האשראי. מחקרים מרחבי עולם מצביעים באופן חד משמעי כי שיתוף בנתוני אשראי מרחיב באופן מובהק את הנגישות לאשראי קמעונאי ומצמצם אפליה בין לווים שונים. העדרה של מערכת אפקטיבית לשיתוף נתוני אשראי אינה מובילה רק למחירים גבוהים יותר, אלא מדרדרת משקי בית רבים לידי השוק האפור, על כל ההשלכות החברתיות הקשות הנובעות מכך. ראינו אם כן בהרחבת הנגישות וצמצום האפליה בשוק האשראי הקמעונאי מטרה מרכזית של עבודתנו ולכן המלצות הצוות אופיינו בהתאם.

אחת התובנות המרכזיות שעולות מניסיון להבין את הסיבות למשבר הכלכלי שהחל ב-2008, היא החשיבות במעקב ובהבנה של מגמות בהתנהלות פיננסית של משקי הבית. כיום המעקב וההבנה של מגמות ומאפיינים פיננסיים של משקי הבית בישראל לוקה בחסר. מעבר לשיקולי היציבות הפיננסית של המשק, נתוני אשראי יכולים לסייע לממשלה בניהול מדיניות מושכלת יותר, שיש בה כדי לשפר את מצבם של המוחלשים ולצמצם את אי השוויון, ולכן הכרח הוא שגורמי הממשלה הרלוונטיים יוכלו לגשת ולבצע ניתוחים סטטיסטיים על בסיס המידע שייאסף.

הדוח שלהלן ממליץ על עריכת שני שינויים מרכזיים בחוק נתוני אשראי. האחד הוא הכללתו של מידע חיובי, בנוסף למידע השלילי שכבר נאסף. משפט פשוט לכאורה זה משנה לחלוטין את מודל שיתוף נתוני אשראי. כיום, כאשר נאסף רק מידע שלילי, תכלית החוק דה פקטו היא לזהות את קבוצת הלווים אשר לגביהם קיים סיכוי רב מאוד שלא יעמדו בהתחייבויותיהם (10% מהאוכלוסייה). השינוי שאנו מבקשים לעשות הוא לייצר מודל שאינו מדיר אזרחים מאשראי ושולח אותם אל "השוק האפור", אלא בדיוק ההפך. אנחנו מעוניינים לייצר מצב, שלא קיים כיום בישראל, בו ישנה מערכת אובייקטיבית שמשתפת במידע פיננסי חיובי ורלוונטי של אזרחיה. בספר משלי (כז, ב) הפסוק מתחיל באמרה "יְהִלֵּלְךָ זָר וְלֹא פִידָךָ". כבר אז היה ברור הצורך בשיתוף מידע חיובי. ציפיותינו הן שיישום ההמלצות יגדיל את היקף האשראי הקמעונאי, יקטין פערים בחברה הישראלית, יסייע לשפר את ההתנהלות הפיננסית, יצמצם את השוק האפור וישפר את מוסר התשלומים ומעל לכל ישפר את חייהם של כלל אזרחי המדינה.

השינוי המרכזי השני הוא שינוי ברירת המחדל באשר להעברת המידע. כיום, על מנת שמידע של פלוני (שאינו לו מידע שלילי) יעבור, הוא נדרש לבצע פניה אקטיבית על מנת לדרוש שהמידע ייאסף.

כפי שיורחב בהמשך, אחת ההנחות העבודה המרכזיות שלנו היא שהמבנה הריכוזי של שוק האשראי בישראל, יש בו כדי לפגוע בקידום שיתוף נתוני אשראי וזאת מכיוון שתמריצי השחקנים בשוק אינם בהכרח מעודדים שיתוף. לכן, מאחר ואנו מניחים כי הבנקים לא יתאמצו להשיג הסכמה של לקוחותיהם (כי זה לא משרת את האינטרסים שלהם), אנחנו מבקשים לקבע כי ברירת המחדל שתחול בהקשר של שיתוף בנתוני אשראי היא שהמידע ייאסף אלא אם אדם מסוים יבקש שלא.

על אף כל האמור לעיל, הדיון בשיתוף נתוני אשראי איננו דיון כלכלי גרידא. שיתוף בנתונים של פרטים, מעלה שאלות כבדות משקל באשר לזכותם של הפרטים לפרטיות. עוד בשנת 1890, כתבו שני עורכי דין צעירים, סמואל וורן ולואיס ברנדייס,² במאמרם בנושא ההכרה בזכות לפרטיות, כי יזמות מודרנית והמצאות חושפות את הפרט לסבל נפשי ומצוקה. מה שהטריד את מחברי המאמר היה פיתוח של מצלמות ניידות אשר אפשרו לראשונה לעיתונאים ולצלמי עיתונות לצלם אנשים ללא הסכמתם. כיום, האינטרנט, הרשתות החברתיות ומכשירים סלולאריים שמאפשרים העברה של מידע בהיקפים אדירים ובמהירות האור נתפסים כאיום מרכזי על הפרטיות.

דוח הוועדה אינו מתעלם מן הזכות לפרטיות והסיכונים הקיימים בשיתוף מידע. ההפך הוא הנכון. המלצות הוועדה עוצבו על יסוד ניסיון ליצור איזון מיטבי שיאפשר את מימוש התועלות הציבוריות שיפורטו, תוך מזעור הפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך, ומתוך תפיסה ששקיפות, נגישות, והקפדה על שימוש במידע לתכליות ראויות, הם המפתח להגנה על זכויות הפרט. קרי, יש להגן על זכות היסוד לפרטיות ובמקביל יש להבטיח כי כוחות השוק לא ינצלו זכות זו שלא לטובתו של הפרט והחברה. אין אנו מבקשים לאסוף מידע שלא נאסף בין כה וכה וגם אין אנו מבקשים לעשות שימוש במידע למטרות שלא נעשה בו שימוש כיום. מטרתנו היא להסדיר באופן ראוי את זרימת המידע באופן שיבטיח שהמידע שנאסף ממילא על ידי תאגידים שונים יוכל לשמש את הציבור באופן המיטבי.

אני רוצה להודות לכל אחד ואחד מחברי הוועדה והגורמים הממשלתיים השונים על שנתנו במלוא כוחם ומרצם לטובת קידום הנושא והשקיעו ימים כלילות בלימוד וניתוח הנושא ובגיבוש הפתרונות השונים:

משרד המשפטים: עו"ד רוני נויבואר, עו"ד לירון מאוטנר לוגסי, עו"ד צילי נאה, עו"ד ליאת בן מאיר, עו"ד מרב זוהרי, גב' מורן פסטרנק.

רשות ההגבלים העסקיים: ד"ר אסף אילת, ד"ר דנה הלר, מר איתי שחם, עו"ד אלעד מקדסי, עו"ד מוטי כץ.

בנק ישראל: מר עידו יד שלום, גב' אופירה ריבלין, מר זהר ציטרין.

משרד האוצר: גב' יעל מבורך, מר יונתן בר סימן טוב, גב' אלכס קגנוב, גב' ענת פייער, גב' יעל רגב, מר כפיר בטט

² לימים שופטי בית המשפט העליון האמריקני : Warren & Brandeis (1890)

הרשות למשפט וטכנולוגיה: עו"ד ניר גרסון, עו"ד לימור שמרלינג מגזניק, עו"ד זיווית שלמון מוזר, עו"ד מריה ג'מאל, מר ארז ליבוביץ'.

תודה מיוחדת לעו"ד רוני נויבואר, עו"ד מרב זוהרי ועו"ד לירון מאוטנר לוגסי על שיתוף הפעולה והסיוע הרב לכל אורך עבודת הוועדה, ועל הצלחתם, בכישרון רב, לגרום להמלצות הוועדה לקרום עור וגידים בזמן קצר ביותר. אני מבקש גם להודות לחברת HMS שליוותה אותנו בתהליך ושתמשיך ללוות אותנו ביישומו. אני רוצה להודות למרכז הוועדה, מר יואל בן אור, כמוהו "כמעין המתגבר".

הדוח הסופי הינו תוצאה של עבודה מאומצת של 11 חודשים. יישום ההמלצות בהקדם האפשרי יאפשר לראשונה להגביר באופן משמעותי את התחרות בשוק האשראי למשקי הבית ולעסקים קטנים ובינוניים.

מוריס דורפמן, יו"ר הוועדה

סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה

תמצית המלצות הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי

הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי הוקמה באוגוסט 2014, על ידי ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, ושרת המשפטים דאז גב' ציפי ליבני.

חברי הוועדה: מר מוריס דורפמן (יו"ר), סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, עו"ד רני נויבאר, ראש תחום (אזרחי), מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, ד"ר אסף אילת, כלכלן ראשי, רשות ההגבלים העסקיים, גב' יעל מבורך, סגנית הממונה על התקציבים, משרד האוצר, מר עידו יד שלום, מנהל יחידת ההסדרה, הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל.

כמפורט בהרחבה בכתב המינוי, הנפגעים המרכזיים מהעדרה של מערכת אפקטיבית לשיתוף נתוני אשראי הם משקי הבית ועסקים קטנים ("המגזר הקמעונאי"). ללא שיתוף מידע בהיקף רחב, אפשרויות המימון העומדות בפני המגזר הקמעונאי מצומצמות ביותר. מאגרי המידע המשמעותיים הקיימים בידי הבנקים הגדולים מקנים להם יתרון תחרותי משמעותי ביותר. שיתוף המידע יאפשר לראשונה תחרות בין מלווים על מתן אשראי.

לא פחות חשובה מכך היא העובדה ששיתוף מידע מגדיל את היצע האשראי גם ללקוחות מסוכנים, אשר כיום נאלצים לפנות לשוק האפור. מידע רב יותר יאפשר גם לסווג את הלקוח בהתאם לרמת הסיכון האישית שלו, במקום להסתמך על נתונים קבוצתיים המעוררים חשש לאפליה (כגון, כתובת מגורים), ולפיכך צפוי להרחיב את הנגישות לאשראי ולצמצם את האפליה בתחום. בנוסף, בסיס המידע יאפשר לבנק ישראל לעקוב באופן הדוק יותר על התפלגות האשראי בקרב משקי הבית, ולממשלה לפתח כלי מדיניות ממקודים לעידוד הצמיחה ולצמצום פערים חברתיים. ניתוח מפורט של ההשפעות החברתיות של שיתוף המידע מופיע בפרק 2 לדו"ח. ניתוח זה מביא לכלל מסקנה כי יש לעצב את מערכת השיתוף, כך שתוכל להגשים את תכליות הבאות:

המלצה 1: תכליות המערכת לשיתוף נתוני אשראי

(א) הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים)

(ב) הרחבת הנגישות וצמצום האפליה בשוק האשראי הקמעונאי

(ג) בסיס מידע לביצוע משימותיו של בנק ישראל

(ד) בסיס מידע לממשלה לשם גיבוש הצעות למדיניות כלכלית לעידוד הצמיחה והקטנת הפערים החברתיים

המלצות הוועדה במכלול הנושאים נועדו לעצב מחדש את ההסדר החקיקתי באופן שיאפשר להגשים את תכליותיו. לאחר תיאור איסוף המידע הנדרש בפרק 3, עוסקות המלצות הוועדה במעטפת ההכרחית על מנת ששיתוף המידע הרחב עליו ממליצה הוועדה אכן יגשים את מטרותיו. פרק 4 עוסק בהגנה על הזכות לפרטיות וזכויות נוספות של הלקוח, פרק 5 בתכליות השימוש המותרות במידע, פרק 6 במבנה מערכת השיתוף, ופרק 7 דן במספר צעדים חשובים נלווים ליישום הטמעת שיתוף הנתונים.

המידע הנדרש לצורך מודל דירוג אפקטיבי (פרק 3)

המלצתה המרכזית של הוועדה ביחס למודל הנתונים הנאסף היא מעבר ממערכת שאוספת "מידע שלילי" בלבד (כגון, מידע על פשיטת רגל), למערכת שאוספת כברירת מחדל גם "מידע חיובי" באופן נרחב: מידע המעיד על יכולת העמידה של הלווה בהתחייבויותיו (כגון, היקף ההלוואות שאותן פרע הלווה בעבר). איסוף מידע רחב הוא תנאי הכרחי לכך שספק אשראי חיצוני יוכל להתחרות בבנק שבו הלקוח מנהל את חשבונו. ללא מידע זה ספק האשראי המתחרה תמיד יישאר בעמדת נחיתות. הוועדה רואה ערך רב באימוץ סטנדרט בינלאומי שנוסה ומשמש מדינות בעולם, על מנת שלא להציב חסמי כניסה לשחקנים בינלאומיים להשתתף בשלב ההקמה של המאגר ולפעול בעתיד כלשכות אשראי. משיקולים אלו, הוועדה מצאה לנכון להמליץ על אימוץ הסטנדרט הבינלאומי "מטרו 2" לאיסוף מידע, שהוא הסטנדרט הפומבי היחיד, בכפוף לבחינה משפטית של חלק מפרטי המידע. כמו כן, הוועדה רואה חשיבות רבה בהרחבת המידע הנמסר ממקורות מידע ציבוריים, ובייחוד מחברת החשמל וספקי מים, מאחר שמחקרים רבים מצביעים על כך שההוספה של מידע זה מועילה בייחוד לאוכלוסיות שכיום מודרות מאשראי. קיימים מקורות נוספים שעשויים להועיל ליצירת מוניטין חיובי ובפרט לאוכלוסיות מודרות אשראי, כגון תשלומי שכירות ששולמו במועדם, ואלו ימשיכו להיבחן במסגרת קידום הנושא.

עסקים קטנים ובינוניים: החוק במתכונתו הנוכחית מתיר איסוף מידע אודות עוסקים במסגרת הפעלת שירות מידע על עוסקים, אך אינו כופה את העברת המידע. בפועל המידע הקיים בידי לשכות האשראי הוא רב יותר ככל שמדובר בעסק גדול יותר. מאחר שהתועלות הצומחות ממאגר נתוני אשראי חשובות גם לעסקים קטנים ובינוניים, יש מקום לכלול בחקיקה אפשרות לחייב נתוני אשראי בשיתוף מידע גם אודות עסקים אלו. פורמט המטרו 2 עליו המליצה הוועדה קובע את מתכונת הדיווח עבור יחידים, כאשר פורמט הדיווח הנדרש לגבי עסקים ייבחן בהמשך.

בכל הנוגע לתקופת אחזקת הנתונים יש לאזן בין הצורך בשמירת הנתונים לתקופה מספקת, על מנת שניתן להעריך את הסיכון שבמתן אשראי, ובין רצון לאפשר ללקוח לפתוח דף חדש כמה שיותר מהר. הניסיון הבינלאומי מעיד על כך כי כיום נעשה שימוש במידע לתקופה ארוכה מדי (7 שנים), וכי ניתן לקצר את התקופה ל-5 שנים בלבד. יחד עם זאת, מוצע כי מאגר הנתונים ישמור את המידע ל-7 שנים נוספות, ובסך הכול 12 שנים. שמירת המידע למשך 12 שנים נועדה לאפשר למאגר לנתוני אשראי, ולשאר הגורמים במערכת שיתוף נתוני האשראי, להתמודד עם טענות משפטיות שעשויות לעלות כנגדם.

על מנת שמערכת שיתוף נתוני האשראי תפעל בהקדם האפשרי, מוצע כי מקורות מידע מסוימים ישמרו את המידע עליו המליצה הוועדה בהקדם האפשרי, כך שבמועד השלמת הקמת המאגר יהיו נתונים זמינים שיספקו עומק היסטורי נדרש למאגר. בהקשר זה יש לבצע אבחנה בין מידע מהמערכת הבנקאית, שממילא משמש כיום לדירוג פנימי של הלקוח, לבין מידע ממקורות משלימים, כגון, חברות תשתית, שכיום לא נעשה בו שימוש לדירוג הלקוח. מידע היסטורי ממקורות משלימים לא יועבר למאגר בטרם מעבר החוק בכנסת, שכן יש לאפשר לציבור להפנים את ההשלכות של איסוף המידע ממקורות אלו. נראה כי בעיה זו פחות משמעותית בנוגע למידע בנקאי, שכן גם כיום מידע זה משמש לדירוג של הלקוח, ועל כן, על פניו אין סיבה למנוע מנותני אשראי מתחרים גישה לאותו בסיס נתונים בכפוף לקבלת הסכמת הלקוח. לפיכך מוצע כי במועד העברת המידע למאגר יימסרו מקורות המידע מהמערכת הבנקאית מידע היסטורי החל מינואר 2014, בכפוף לבחינה משפטית.

בנוסף למערכת הבנקאית ולגופים ציבוריים, מקורות מוסמכים שיהיו רשאים למסור מידע ידרשו להיות נותני אשראי, שידווחו בפורמט ובהיקף שיקבע על ידי הרגולטור. הוועדה סבורה כי ניתן לוותר על הדרישה למחזור מינימאלי ממקור מוסמך הקיימת כיום בחוק, ולהסתפק בדרישה המהותית לפיה מדובר בנותן אשראי המספק מידע למאגר, כאשר הדרישה למסור את המידע בהיקף ובפורמט שיקבע על ידי הרגולטור תהיה גם תנאי לצורך קבלת גישה לדוחות אשראי ("עקרון ההדדיות" - להלן המלצה 9.2).

המלצה 2: מודל הנתונים

2.1 פורמט הדיווח: המידע המועבר ממקורות המידע יבוסס על פורמט הדיווח "מטרו 2", הפורמט הפומבי הבינלאומי הסטנדרטי לשיתוף נתוני אשראי.

2.2 קטגוריות הנתונים: מודל הנתונים יכלול מידע רלוונטי שיאפשר ככל הניתן פיתוח תחרות משוכללת בשוק האשראי ויכלול את הקטגוריות הבאות, בכפוף לבחינה משפטית נוספת של חלק מן הקטגוריות³:

1. נתוני הלקוח: שם, מספר ת.ז., כתובת, נתונים מזהים נוספים לצורך זיהוי חד-ערכי של הלקוח והחשבון.
2. נתוני מקור המידע: שם מקור המידע, ח.פ וכדומה.
3. סוג מוצר האשראי (משכנתא, מסגרת אשראי, הלוואת רכב, הלוואת בלון וכדומה)
4. פרטי האשראי כגון: היקפי החשיפות, תנאים, ריבית, סכומי ומועדי התשלומים, בטוחות⁴ וערבויות.

³ בין היתר, תבחן הקטגוריה הנוגעת לחשבוניות קשורים, ואופן אזכור זהותו של בעל החשבון הקשור במסגרתה, וכן יבחן הצורך בנתון הכתובת, על מנת למנוע שימוש מפלה בנתון זה.

⁴ מידע על בטוחות אינו כולל מידע מפורט על נכסים של החייב, אלא רק מידע האם החוב מגובה בבטוחה.

5. פרטי החשבון כגון סטטוס לזיהוי מצב החשבון (חשבון יחיד/משותף, שכיר/עצמאי וכדומה).

6. מצב החשבון: חשבון סגור לרבות סיבת הסגירה/פתוח/הועבר לגורם אחר וכדומה.

7. היסטוריית התשלומים ופרטי החובות שמועד פירעונם חלף ולא שולמו או שלא שולמו במועד במידה שקיימים. לא ידווח פיגור מתחת ל- 30 ימי פיגור.

8. הערות מיוחדות כגון דווח על פשיטת רגל, חוב שסולק או נמחל, הסכם שהושג לפריסת תשלומים, צרכן שלא ניתן לאתר וכדומה.

9. נתונים נוספים במידה שקיימים ורלוונטיים לחשבון: חשבונות קשורים,⁵ ערבויות לחשבון, מחלוקת בין הלקוח לבין נותן האשראי לגבי קיומו של חוב, פרטי גורם שקנה/מכר את החוב, עדכונים טכניים כגון שינוי בחשבון וכדומה.

2.3 תדירות עדכון הנתונים: המידע יעודכן על ידי כלל מקורות המידע לפחות פעם בחודש.

2.4 מקורות מוסמכים: ידרשו להיות נותני אשראי ולמסור מידע בפורמט הדיווח ובהיקף שיקבע. מקורות מוסמכים לא ידרשו להיות בעלי מחזור מינימאלי.

2.5 מקורות המידע הציבוריים:

לרשימת הגופים הציבוריים הנוכחית המחויבים לספק מידע למאגר (בנק ישראל, לשכת ההוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי, ומערכת בתי המשפט) יתווספו חברת החשמל וספקי המים. כמו כן, תיבחן בעתיד האפשרות להחיל חובת דיווח גם על גופים ציבוריים נוספים, כגון, דיווח על תשלומי ארנונה לרשויות מקומיות.

בנוסף, המידע שימסר ממקורות המידע הציבוריים הנוכחיים יורחב, כך שיכלול גם מידע חיובי שלא נמסר כיום, כגון, מעקב אחר הליכי גבייה וניהול התיק בהוצאה לפועל ובכונס הנכסים הרשמי.

2.6 שמירת המידע: המידע שישמר במאגר המידע:

- כל המידע שהגיע ממקורות המידע
- נתונים על בקשות של נותני אשראי לקבל דו"ח אשראי.
- מידע על בקשות לתיקון מידע וכן על מחלוקת ככל שקיימת בין הלקוח למוסר המידע.

⁵ מידע על חשבונות קשורים (כגון, חשבון של בן זוג) אינו כולל מידע מפורט על חשבונות אלו, אלא רק מציין שקיימים צדדים קשורים, על מנת שנותן האשראי יוכל לבקש מצדדים אלו את הסכמתם לצפייה גם בחשבונות אלו.

2.7 תקופת אחזקת הנתונים:

- המידע יישמר לתקופה של 12 שנים מיום קבלת המידע, אך במסגרת דו"ח אשראי יימסר אודות הלקוח מידע מ-5 השנים האחרונות.
- רישום על בקשות לקבלת דו"חות אשראי: שנתיים.
- לאחר תקופות אלו תימנע כל יכולת לקשר בין נתוני האשראי ללקוח ספציפי.
- מידע לא מזוהה ניתן לשמור ללא הגבלה לצרכי מחקר והוא יימסר רק לגופים להם יינתן היתר בחוק או לפיו.

2.8 מועד התחלת שמירת המידע:

תאגידים בנקאיים יחויבו לשמור מידע החל מינואר 2014, באופן שיאפשר במועד הקמת המאגר מסירת מידע בעומק ההיסטורי הנדרש לפיתוח שירותי המידע על ידי לשכות האשראי, בכפוף לבחינה משפטית.

2.9 מידע בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים

מוצע שחוק נתוני אשראי יתוקן באופן שיאפשר לשר לקבוע הוראות המחייבות את מקורות המידע להעביר מידע על תאגידים או סוגי תאגידים מסוימים. בין השיקולים לקביעת חובת העברת המידע יהיו היקף המידע הקיים אודות תאגידים אלו וגודל התאגיד.

הגנה על פרטיות וזכויות הלקוח (פרק 4)

בשווקים תחרותיים, בהם מלווים יש תמריץ לשתף מידע, ניתן לראות כי ברירת המחדל להעברת המידע אינה משפיעה על שיווי המשקל. גם אם החוק קובע כי מלווים צריכים להשיג את הסכמתם המפורשת של הלווים להעברת מידע, המלווים אינם מתקשים לעשות זאת, מכיוון שההסכמה ניתנת באופן אוטומטי כתנאי למתן השירות. לעומת זאת, בשוק ריכוזי, כפי שקיים בישראל, כוחות השוק גורמים לכך שדרישת ההסכמה להעברת מידע חיובי, אשר נועדה כביכול להביא לידי ביטוי את אוטונומיית הפרט, בפועל מעבירה את ההחלטה לגבי שאלת שיתוף המידע לשחקנים החזקים – המלווים הגדולים. מלווים אלו הכריעו שלא לשתף מידע. ניתוח התועלות הקיימות משיתוף מידע מראה כי החלטה זו של המלווים אינה משרתת את טובת הציבור, ופוגעת בצורה מהותית ביכולת לפתח שוק אשראי תחרותי. לפיכך, בסיטואציה זו יש הצדקה למדינה להתערב באופן אקטיבי בעיצוב מנגנון קבלת ההסכמה. הזכות לאשראי אמנם אינה מוגדרת כזכות יסוד, אך אין ספק כי אשראי בכלכלה המודרנית הוא שירות חיוני ביותר. מתן הזכות לתאגיד הבנקאי לקבוע את כללי המשחק בכל הנוגע לשיתוף מידע מהווה פגיעה חמורה באפשרויות העומדות בפני הפרט לצרוך שירות חיוני זה. לפיכך, הגיעה הוועדה לכלל מסקנה כי לאור מבנה התמריצים הבעייתי שקיים בשוק ריכוזי, יש לשנות את ברירת המחדל, כך שמידע

יִיאסֵף, אלא אם כן הלקוח יתנגד לכך באופן מפורש. תאגידים בנקאיים וגופים ציבוריים יחויבו למסור את המידע ואילו יתר מקורות המידע ("מקורות מוסמכים"), ימסרו את המידע על בסיס וולונטרי. על מנת למנוע מצב שבו בעתיד יהיו נותני אשראי גדולים חוץ בנקאיים שיבחרו שלא למסור מידע, מוצע לאפשר לקבוע סף של היקף אשראי, שמעליו תחול חובה למסור מידע, ככל שנותן האשראי לא מוסר מידע באופן וולונטרי.

נותן אשראי שירצה לגשת לדו"ח אשראי יידרש לקבל את הסכמתו של הלקוח. כמו כן, ללקוח שאוספים לגביו מידע תינתן אפשרות להודיע כי הוא אינו מעוניין שמידע כלשהו יימסר אודותיו, אולם במסגרת אפשרות זו, המידע ימשיך להיאסף על מנת שהלקוח לא יפגע מהעדר מידע ביום שיחליט לאפשר את מסירת המידע.

המלצה 3 : איסוף מידע

3.1 מנגנון ההסכמה לאיסוף מידע :

- מידע חיובי יועבר מכלל מקורות המידע, אלא אם כן לקוח יבחר באופן אקטיבי כי מידע חיובי לא יישמר, ואז הלקוח לא ייכלל במאגר (להלן: Opt-Out). לקוח שקיים לגביו מידע שלילי מהותי לא יוכל לבצע Opt-Out משמירת מידע חיובי. במידה והגיע מידע שלילי מהותי אודות לקוח שביצע Opt-Out, המאגר יתחיל לשמור באופן מידי את כל המידע אודותיו.
- לפני תחילת העברת המידע בפעם הראשונה יבוצע קמפיין ציבורי שיסביר מהו שיתוף נתוני אשראי, מהן התועלות משיתוף המידע, כיצד ניתן לבצע Opt-Out, ומהן ההשלכות לכך. הקמפיין יבוצע באופן שיבטיח שהמידע יגיע ככל הניתן לכל אזרח במדינה.
- לגבי לקוחות חדשים, מוצע כי כל מקורות המידע יכללו סעיף בחוזה שמסביר ללקוח כי מידע חיובי מועבר, אלא אם כן הלקוח ביצע Opt-Out. הרגולטור של המאגר יקבע את נוסח הסעיף. סעיף זה לא יעניק פטורים למקורות המידע מכל אחריות משפטית שחלה עליהם.
- הודעה של הלקוח כי אינו מעוניין בכך שמידע חיובי ייאסף לגביו תימסר לגורם שיחזיק במאגר המידע או לאחת מלשכות האשראי, ולא למקורות המידע. מקורות המידע יעבירו בכל מקרה את המידע למאגר, והאחריות למחוק את המידע המזוהה לגבי לקוחות שבצעו Opt-Out תהיה של המאגר.
- לא ניתן יהיה לבצע Opt-Out רק בנוגע למקורות מידע מסוימים. לאחר ביצוע Opt-Out לא ישמר מידע מזוהה מאף אחד ממקורות המידע.

3.2 חובת מסירת מידע למאגר :

- גופים ציבוריים (כהגדרתם בהמלצה 2.3), תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי האשראי יחויבו למסור מידע שלילי ומידע חיובי למאגר. מקורות מוסמכים ימסרו מידע שלילי וחיובי על בסיס וולונטרי.
- מוצע כי ניתן יהיה לקבוע בתקנות סף של היקף אשראי, אשר מעבר לו כל גוף שלא החליט למסור באופן וולונטרי את המידע יחויב למסור מידע.

המלצה 4: מסירת דו"חות אשראי

4.1 מנגנון ההסכמה למסירת מידע :

- נותן אשראי (מקור מוסמך, תאגיד בנקאי או חברות כרטיסי האשראי) יחויב לקבל את הסכמת הלקוח לצורך בקשת דו"ח אשראי.
 - במסגרת שירות לקמעונאיים המקבלים תשלומים דחויים תוכל לשכת האשראי לקבל גישות לדו"ח אשראי אודות הלקוח ללא צורך בהסכמתו, רק אם קיים אודות הלקוח **מידע שלילי מהותי**. לשכת האשראי תוכל להעביר הלאה במסגרת השירות רק מידע חלקי וייעוץ (ראה להלן - המלצה 8.3). יובהר, כי גם נותני אשראי המוסרים מידע למאגר יוכלו לרכוש שירות זה.
 - האחריות על קבלת הסכמת הלקוח תהיה של נותן האשראי. הסכמת הלקוח למסירת המידע תוכל להתבצע באופן מקוון לאחר שננקטו אמצעי זיהוי סבירים.
 - לקוח יוכל להעניק הסכמה לנותן האשראי לגשת למידע החל ממועד שבו ביקש הלוואה הלוואה, וכל עוד יש חוזה בתוקף בין הלקוח לנותן האשראי. יובהר, כי העמדת מסגרת אשראי או מתן ערבות להלוואה תחשב לעניין זה כמתן אשראי ללא תלות בשאלה האם מסגרת האשראי או הערבות מומשו בפועל.
 - גופים הזכאים לגשת למידע (להלן המלצה 9.1) לא יוכלו להחתים את לקוחותיהם על הסכמה כללית לגשת למידע, אלא רק אגב עסקת אשראי, וכל עוד יש חוזה אשראי שלא הסתיים בין הלקוח ובין נותן האשראי.
 - חברות תשתית ציבוריות לא יוכלו להתנות מתן שירות במתן הסכמה של הלקוח לגשת למידע. לפיכך, חברות אלו יוכלו לקבל גישה למידע אודות לקוחותיהם לשם בחינת הכדאיות בפתחת הליכי גביה, רק אם הלקוח פיגר בתשלומים לחברה, בהיקף שיקבע בתקנות, וללא צורך בהסכמת הלקוח. היקף המידע הנמסר לחברת תשתית ציבורית יבחן בהמשך.
- יודגש, כי בנוסף לעמידה בדרישת ההסכמה כמפורט בסעיף זה, יש לעמוד גם בדרישות נוספות לצורך זכאות למידע, ראה להלן המלצה 9.1 העוסקת ברשימת הגופים הזכאים לגשת למידע.

Opt Out 4.2 ממסירת מידע:

- לקוח שיבחר לבצע Opt-Out מאיסוף מידע (המלצה 3.1) עלול להיפגע כאשר ירצה להתחרט. במהלך התקופה שבה הלקוח לא ייכלל במאגר לא ייאסף עליו מידע חיובי, ולכן ביום שבו הלקוח יחזור למאגר לא תהיה לו היסטורית אשראי חיובית. לפיכך, יש להעניק אפשרות נוספת לביצוע Opt-Out רק ממסירת הנתונים. משמעות ה - Opt-Out היא שהמידע ימשיך להיאסף במאגר, אולם הוא לא יימסר לשום גורם כל עוד הלקוח לא נתן למאגר את אישורו המפורש למסירת הנתונים. זאת, גם אם הלקוח חתם בטעות על הסכמה המאפשרת לאותו גורם לגשת למידע.

הגדרות:

"מידע שלילי מהותי": מידע המעיד באופן מובהק על סיכון גבוה מאד של הלווה. המידע יקבע על ידי השר בתקנות.

על מנת לוודא כי שיתוף המידע הרחב עליו ממליצה הוועדה אכן ישמש להגשמת תכליות החקיקה, הקדישה הוועדה חשיבה מרובה לעיצוב מאפייני המערכת באופן שיוכל להבטיח זאת. המלצות הוועדה שלהלן, המלצות 5-9, העוסקות בזכויות הלקוח, השימושים המותרים במידע ומנגנוני השקיפות הנדרשים, נועדו לייצר את המעטפת ההכרחית על מנת ששיתוף המידע הרחב אכן יגשים את מטרותיו.

המלצה 5: שקיפות ונגישות

5.1 זכות עיון במידע: לקוח זכאי לעיין במידע שמצוי אודותיו. מוצע כי הרגולטור יוכל להפעיל את סמכותו באופן שיבטיח את זכותו של הלקוח בכל הנוגע לאופן ומועד הנגשת הדו"ח ללקוח.

5.2 שירות התרעות: ללקוח תינתן האפשרות להירשם לשירות מקוון שמתריע בפני הלקוח לגבי שינויים משמעותיים שנעשים במידע שנאגר לגביו, וכן מעדכן את הלקוח בכל פעם שגורם כלשהו מבקש על הלקוח מידע, בצירוף ציון שם המבקש ותכלית הבקשה.

5.3 מרשם של גופים העושים שימוש במידע: הרגולטור ינהל מרשם פתוח לציבור אשר יאפשר לראות מי הגופים שקונים דוחות אשראי, וכן תיאור של תכלית השימוש במידע של אותם גופים.

המלצה 6: תיקון מידע באופן מהיר ושקוף לציבור

6.1 קיצור תהליך הערעור: הליך הערעור כולו יקוצר לכ-14 יום. במידה וההליך לא הסתיים במועד, המידע ימחק באופן מיד. הליך הערעור יוכל להיעשות כולו גם באופן מקוון. אם במהלך בירור נתן אשראי ביקש לראות את דו"ח האשראי, בעל הרישיון יציין מהו המידע הנמצא בבירור.

6.2 שקיפות ציבורית: דוחות שנתיים יפורסמו לציבור בנושא בקשות לתיקון המידע, הכוללים מידע סטטיסטי על הגופים שלגביהם הוגשו בקשות לתיקון מידע, מספר הבקשות, מהותן, ותוצאות הברור.

6.3 סמכויות הרגולטור בנוגע להליך תיקון המידע:

- בנוסף לאחריות המשפטית המוטלת על מקורות המידע, לרגולטור תינתן הסמכות לקנוס, בין השאר, מקורות מידע שלא נקטו אמצעים מספקים כפי שיקבע, להבטחת אמינות המידע הנמסר למאגר, או שלא טיפלו בבקשות לתיקון מידע באופן שיקבע.
- הרגולטור יפעיל מחלקה לפניות ציבור שתקבל תלונות בנוגע לבקשות תיקון מידע שלא טופלו כראוי לדעת לקוחות. לרגולטור תהיה הסמכות להורות על מחיקת הרישום במאגר.

המלצה 7: איסור שימוש בנתונים דמוגרפיים

במסגרת מתודולוגיית דירוג אשראי ייאסר שימוש בנתונים דמוגרפיים שיקבעו, כגון: גזע, דת, לאום וכתובת.

השימוש במידע ונגישות לדוחות אשראי (פרק 5)

השימוש שנעשה במידע והגורמים אשר זכאים לגשת למידע מהווים נדבך חשוב בהגשמת תכליות המערכת. בנוסף, לשימושים הנוגעים למתן אשראי (ניתוח סיכון בעת קבלת החלטה על מתן אשראי, ניתוח שינוי בסיכון בתיק אשראי קיים), מצאה הועדה לנכון להוסיף שלושה שימושים נוספים, על מנת להגשים את תכליות מערכת השיתוף: חינוך פיננסי, תיווך מוצרי אשראי ומחקר. שני השימושים הראשונים נועדו לאפשר להעצים את הלקוח, כך שהוא יוכל להפיק את המרב מן המידע, הן באמצעות גורמים שיספקו לו עצות להתנהלות פיננסית נבונה, והן באמצעות גורמי תיווך שיוכלו למצוא ללקוח את הצעת האשראי הטובה ביותר. השימוש המחקרי נועד לאפשר לבנק ישראל לגשת למידע לצורך מעקב אחר המערכת הפיננסית, ולממשלה לצורך עיצוב כלי מדיניות לעידוד הצמיחה וצמצום פערים חברתיים.

בכל הנוגע לשוק התעסוקה, הוועדה סבורה כי יש להסיר מן החוק את תכלית השימוש הנוגעת להתקשרות בחוזה העסקה. קיים ספק רב האם המידע אודות נתוני אשראי הוא מידע רלוונטי לצורך קבלת החלטה על העסקת העובד. בנוסף שוק התעסוקה הוא שוק תחרותי ומבוזר, ולכן לא קיים אותו "אפקט תחרותי" הקיים בשוק האשראי, אשר גורם לכך כי לקוחות בכל רמות הסיכון ייהנו משיתוף המידע.

בשוק השכירות המידע ההתנהגותי הקיים בנתוני אשראי בוודאי רלוונטי לצורך ניסיון לצפות מה הסיכוי שהשוכר יפגר בתשלומים. אולם, בדומה לשוק התעסוקה, שוק השכירות הוא שוק תחרותי ומבוזר, ולכן הוספת המידע אינה יוצרת "אפקט תחרותי" שמועיל לכלל שכבות האוכלוסייה, בכל רמות הסיכון. בנוסף, ההחלטה המתקבלת על בסיס המידע אינה החלטה של מומחים לניהול סיכונים, אלא של משכירי דירות פרטיים. עובדה זו מעלה את החשש כי בדומה לשוק התעסוקה שימוש במידע יביא להדרה מהשוק של אוכלוסיות בעלות דירוג נמוך. יחד עם

זאת, הוועדה סבורה כי יש לבחון את התרת השימוש במידע לצורך עידוד שוק השכירות לטווח ארוך. בשוק זה ניתן להצביע על כשל שוק משמעותי הגורם לכך שכמעט ולא ניתן למצוא דירות להשכרה ארוכת טווח. שיווי משקל זה פוגע בכלל האוכלוסייה, ובייחוד בשכבות חלשות, שאינן יכולות לרכוש בית ונאלצות לחתום על חוזה חדש בכל שנה. לפיכך, סבורה הוועדה כי במסגרת המאמצים הממשלתיים לעידוד שוק השכירות ארוכת הטווח יש מקום לבחון האם ובאיזה אופן ניתן יהיה לעשות שימוש במידע.

שימוש נוסף אותו בחנה הוועדה הוא שימוש במידע לצרכי שיווק. המידע הקיים במאגר הוא בעל ערך רב לנותני אשראי מאחר שהוא מאפשר להם למקד את מאמצי השיווק. שיווק אפקטיבי מהווה רכיב משמעותי ביכולת של נותני אשראי קטנים להתחרות בנותני אשראי גדולים שיש להם מידע רב על לקוחות פוטנציאליים. מאידך, שימוש במידע לצרכי שיווק מעורר בעיות רבה יותר מן ההיבט של פגיעה בפרטיות הלקוחות. פתרון אפשרי הוא מתן נגישות למידע מוגבל שיאפשר לנותן אשראי למקד את מאמצי השיווק.⁶ הוועדה סבורה כי יש מקום לבחון פתרונות מסוג זה בהמשך. לאחר הטמעת המערכת ובחינת השפעתה על הלקוחות ועל נותני האשראי, וככל שיתברר שיש בכך צורך חיוני, העניין ייבחן, לרבות האם צורך זה מצדיק את עוצמת הפגיעה הנוספת בפרטיות.

רשימת השירותים אותם מותר לבעל הרישיון להציע צריכה לנבוע מתכליות השימוש במידע. יש לאפשר לבעל הרישיון להציע את מכלול השירותים להם נדרש נותן האשראי. שירותים אלו יעודדו את כניסתם של נותני אשראי קטנים, אשר בשל מחסור במשאבים יתקשו לבצע את כל תהליך מתן האשראי באופן עצמאי, ולכן יוכלו להיעזר בשירותיהם של בעלי הרישיון.

בניגוד למצב כיום מוצע כי רק מקורות מידע המספקים מידע רלוונטי למאגר אודות מרבית לקוחותיהם, יוכלו לקבל בעצמם דוחות אשראי ("עקרון ההדדיות"). עקרון ההדדיות יבטיח כי רק גורמים שבאמת זקוקים למידע יקבלו את הנגישות אליו. גוף שאין לו מידע רלוונטי לספק ככל הנראה אינו זקוק למידע, מאחר והוא אינו עוסק בניהול סיכונים אשראי.

גופים קמעונאיים הנותנים אשראי בסכומים נמוכים לתקופות קצרות, אגב מכירת נכס או שירות ("תשלום נדחה"), זקוקים למידע בדרך כלל כדי לקבל החלטה האם להסכים לקבל את התשלום הנדחה. לעומת זאת, נותני אשראי זקוקים למידע לצורך קביעת תנאי האשראי (גובה הריבית, היקף האשראי וכדומה) ומעוניינים במידע גולמי לשם כך. לפיכך סבורה הוועדה כי יש לאפשר לקמעונאי המקבל תשלום נדחה לקבל מידע חלקי בלבד, הכולל מידע שלילי פומבי וייעוץ בנוגע לסיכון הקיים בקבלת התשלום הנדחה. במסגרת קידום הליכי החקיקה ייבחן האם בנוסף למידע השלילי הפומבי יש לכלול גם מידע שלילי מהותי נוסף במסגרת המידע הנמסר לקמעונאי. בדומה למצב כיום מוצע כי ניתן יהיה לקבל שירות זה גם ללא הסכמת הלקוח וללא צורך בהדדיות. יודגש, כין אין מניעה שקמעונאי הנותן אשראי יקבל דוח אשראי מלא במידה והוא ימסור בעצמו מידע למאגר (עקרון ההדדיות), ויקבל את הסכמת הלקוח לכך. ולהפך, נותן אשראי הזכאי לרכוש

⁶ כך לדוגמא, באנגליה נותן האשראי יכול לתת ללשכת האשראי רשימה של לקוחות פוטנציאליים. הלשכה רשאית לתת לנותן האשראי מידע בנוגע לאלו מהלקוחות נמצאים מעל חתך מסוים אותו בחר נותן האשראי (כגון, לקוחות מעל דירוג אשראי מסוים).

דוחות מלאים מהמאגר יוכל לרכוש גם את השירות הניתן לקמעונאים. חברת תשתית ציבורית תוכל לבקש מידע רק עבור לקוחות שלגביהם החברה דיווחה כי הם פיגרו בתשלומים, לשם מיקוד מאמצי הגביה. גופים אלו (כגון, חברת החשמל, תאגידי מים) מחויבים לספק שירות, ולכן יש הצדקה לתת להם נגישות למידע רק אודות לקוחות שפיגרו בתשלומים.

לסיכום, מכלול ההמלצות מקטין באופן משמעותי את הסיכוי שיעשה במידע שימוש שאינו נועד לתכליות השימוש שהוגדרו, ובכלל זה: ההמלצה על צמצום תכליות מסירת המידע, עקרון ההדדיות במסירה ובנגישות למידע, ניהול מרשם פתוח לציבור של הגורמים המשתמשים במידע, שירות התרעות המתריע בפני הלקוח על כל גורם שניגש למידע, ופרסום דוחות בנושא בקשות לתיקון מידע.

המלצה 8: השימוש במידע

8.1 השימוש במידע

1. ניתוח הסיכון הכרוך בקבלת החלטה על מתן אשראי
2. ניתוח השינוי בסיכונים הקיימים בתיק אשראי
3. חינוך פיננסי
4. תיווך מוצרי אשראי
5. מחקר

8.2 שכירות ארוכת טווח: הוועדה ממליצה לבחון במסגרת המאמצים הממשלתיים לעידוד שוק שכירות ארוכת הטווח האם ובאיזה אופן יש לאפשר שימוש במידע.

8.3 שירותים של בעל הרישיון

1. דירוג אשראי של לקוח.
2. ניתוח הסיכונים הקיימים בתיק האשראי של נותן אשראי.
3. התרעה בפני נותן אשראי או לקוחות על הרעה במצבם של לקוחות.
4. שירות לקמעונאים: ניתוח הסיכון הכרוך בקבלת תשלום נדחה עבור מוצר או שירות. במסגרת שירות זה ניתן יהיה לקבל מידע שלילי פומבי וייעוץ בדבר הסיכון הקיים בקבלת התשלום הנדחה. במסגרת קידום הליכי החקיקה יבחן האם בנוסף למידע השלילי הפומבי יש לכלול גם מידע שלילי מהותי נוסף במסגרת המידע הנמסר לקמעונאי.
5. מודל גביה: מודל המסייע לנותן האשראי למקד את מאמצי הגביה. יובהר, כי בעל הרישיון לא יעסוק בעצמו בגביית חובות.
6. חינוך פיננסי של לקוח.
7. ייעוץ בדבר חיתום אשראי לנותן אשראי.
8. אימות זהות הלקוח אגב עסקת אשראי.

המלצה 9: זכות גישה למידע

9.1 גורמים הזכאים לקבל דוחות אשראי

1. לקוח: הלקוח יהיה זכאי לקבל דו"ח אשראי המבוסס על כל המידע הקיים אודותיו במאגר.
2. תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי: גופים אלו יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי המבוסס על כל פריטי המידע הקיימים במאגר, ובכפוף למנגנון ההסכמה (המלצה 4.1). בדו"ח זה לא יצוינו הפרטים הבאים: זהות נותני האשראי, ונתונים מזהים שנאספו לצורך זיהוי הלקוח.
3. מקורות מוסמכים נותני אשראי: גופים אלו יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי בדומה לתאגידים בנקאיים ובלבד שהם עומדים בעקרון ההדדיות (המלצה 9.2).
4. גופים קמעונאיים המקבלים תשלום נדחה: גופים אלו לא יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי מלא, אך יהיו רשאים לרכוש שירות לקמעונאיים (המלצה 8.3).
5. חברות תשתית ציבוריות: גופים אלו יהיו רשאים לקבל מידע אודות לקוחותיהם רק אם הלקוח פיגר בתשלומים לחברה בהיקף שיקבע בתקנות, ללא צורך בהסכמת הלקוח, ובכפוף לעקרון ההדדיות ככל שלא מדובר בחברות שחויבו למסור מידע. היקף המידע הנמסר לחברות תשתית ציבוריות יבחן בהמשך.
6. מתווכי אשראי וגופים העוסקים בחינוך פיננסי: גופים אלו יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי בכפוף לקבלת יפוי כוח מהלקוח, ועמידה בהוראות הרגולטור האשראי על המאגר, ובכלל זה החובה כי נותני אשראי שעמם עובד המתווך מוסרים בעצמם מידע למאגר.⁷
7. בנק ישראל וגורמים נוספים שיקבעו בתקנות: רק מידע אנונימי, תוך קביעת הוראות שיבטיחו כי המידע יישאר בלתי מזוהה. גורמים נוספים שיבחנו בהמשך: גופי מחקר, או נותני אשראי לצורך כיוול מודל דירוג האשראי הפנימי שלהם.
8. לשכה המרכזית לסטטיסטיקה: רשאית לקבל את כל המידע שקיים במאגר.

9.2 עקרון ההדדיות

בכפוף לאפשרות לחרוג מעקרון זה במקרים המתאימים שיעוגנו בתקנות, דו"ח אשראי מלא יינתן רק למקור מידע שמספק מידע רלוונטי למאגר על מרבית לקוחותיו, או התחייב לספק מידע בעתיד. היקף המידע הרלוונטי אותו נדרש לספק מקור המידע, והמועד שבו הוא מחויב להתחיל לספק את המידע, יקבע על ידי הרגולטור, בין היתר, מתוך מטרה שלא לייצר חסם כניסה לנותני אשראי בתחילת דרכם.

⁷ בהלוואות עמית לעמית (Peer to Peer lending) האחריות למסור מידע למאגר תוטל על המתווך, ולא על נותני האשראי.

9.3 אופן הגישה למידע

ניתן יהיה לקבל נגישות למידע רק לאחר הקמת ממשק מקוון. לא ניתן יהיה להגיש בקשה "חד פעמית" כפי שניתן להגיש כיום בקשה בכתב.

9.4 עוולה אזרחית

בקשה לקבל דו"ח אשראי שלא בהתאם להוראות החוק, מהווה עוולה בנזיקין.

מבנה המערכת (פרק 6)

הוועדה בחנה מספר חלופות למבנה המערכת, הנעות על הסקאלה שבין מערכת ציבורית בלבד, למערכת המבוססת על בעלי רישיון פרטיים בלבד. מסקנת הוועדה היא כי מודלים "היברידיים" המשלבים בין תשתית מרכזית שאוספת את מרבית המידע, ובין בעלי רישיון פרטיים שיספקו את השירותים על בסיס המידע שייאסף במאגר המרכזי, מאפשרים להשיג את מירב התועלות.

קיומו של מאגר מרכזי מאפשר לייצר מבנה שוק תחרותי יותר, עם חסמי כניסה נמוכים באופן משמעותי עבור לשכות האשראי (בעלי הרישיון), ותורם ליצירת וודאות ושליטה גבוהים יותר בכל הנוגע לקצב התקדמות הפרויקט. יתרונות אלו משמעותיים ביותר בשל גודל השוק הישראלי ומידת הריכוזיות של המערכת הבנקאית. קיימים מספר מודלים היברידיים אפשריים המתוארים בהרחבה בפרק 6. אפיון מלא של המודל יעשה במסגרת ועדת המכרזים להקמת המאגר, במסגרת גבולות הגזרה שיקבעו בחקיקה.

הקמת המאגר המרכזי תעשה על ידי בנק ישראל, אשר יוענקו לו כל הסמכויות הרגולטוריות הנדרשות לשם כך בחוק, ובכלל זה: הקמת המאגר, פיקוח על לשכות האשראי שיקבלו גישה למידע, ועל מקורות המידע ומשתמשים בנתוני אשראי שיתחברו למאגר או ללשכות, ומתן רישיונות לגופים הרלוונטיים. ריכוז מלוא הסמכויות בידי גורם אחד הכרחי להצלחת הפרויקט.

בשלב ההקמה תוקם ועדת היגוי לליווי הפרויקט בראשות בנק ישראל ובשיתוף: משרד המשפטים, משרד האוצר, ומשרד ראש הממשלה. הועדה תטפל בכל הסוגיות המקצועיות הקשורות לפרויקט עד לסיומו, ובכלל זה: בחירת הזכיין להקמת המאגר, מתן הרישיונות ללשכות האשראי ואבטחת המידע.

המלצה 10: הקמת מאגר מרכזי

הוועדה ממליצה על הקמת מאגר מרכזי בבעלות ציבורית, שניתן יהיה להקים ולהפעיל על ידי זכיון פרטי או במיקור חוץ. המאגר ישמש תשתית ללשכות אשראי פרטיות שיוכלו להציע שירותים על בסיס המידע הקיים במאגר. לשכות האשראי יקבלו נגישות מלאה למידע בלתי מזוהה שישמר במאגר לצורך פיתוח שירותי המידע, מבלי לשכפל מידע מזוהה למאגריהן. מידע מזוהה יועבר ללשכות רק לאחר קבלת הסכמת הלקוח בהתאם לאמור בהמלצה 4.1. המאגר יספק שירותים אלו ללשכות האשראי בתנאים שקופים, הוגנים ובמחיר סביר. ככל שזכיון פרטי יקים ויתפעל את המאגר, הזכיון לא יהיה גורם בעל ניגוד עניינים העשוי להשפיע על הגשמת תכליות הקמת המאגר, כגון, גורם בקשרי בעלות עם גופים נותני אשראי.

המלצה 11: מבנה הרגולציה

בנק ישראל יקבל את הסמכויות הרגולטוריות בהתאם לחוק נתוני אשראי, ובכלל זה: הקמת המאגר, פיקוח על לשכות האשראי שיקבלו גישה למידע, ועל מקורות המידע ומשתמשים בנתוני אשראי שיתחברו למאגר או ללשכות, ומתן רישיונות לגופים הרלוונטיים. הרגולטור שיקבל את הסמכויות יהיה כפוף ישירות לנגיד בנק ישראל או למשנה לנגיד.

בשלב ההקמה של המאגר תוקם ועדת היגוי לפרויקט בראשות בנק ישראל ובשיתוף: משרד המשפטים, משרד האוצר, ומשרד ראש הממשלה. הועדה תטפל בכל הסוגיות המקצועיות הקשורות לפרויקט עד לסיומו, ובכלל זה, בחירת הזכיון להקמת המאגר, מתן הרישיונות, ואבטחת המידע.

צעדים נלווים (פרק 7)

הצגת דירוג אשראי לכל אזרח צפויה להוביל לשינוי בהתנהגות פיננסית של הציבור, כתוצאה מהפנמת התועלות אותן יכול להפיק האזרח. על מנת להבטיח כי שינוי זה יתרחש באופן החלק והקל ביותר, הדבר דורש השקעה בחינוך פיננסי שילווה את יישום הרפורמה. לפיכך, לדעת חברי הוועדה יישום המלצות הוועדה צריך להיות מלווה בהסברה רחבה אודות השפעות שיתוף המידע על ציבור הלקוחות. כמו כן יש מקום לבחון הכנסה של מערכי שיעור בנושא דירוג אשראי לבתי הספר, על מנת שכל בוגר מערכת החינוך יקבל חינוך פיננסי שיקנה לו (ולמשפחתו) כלים בסיסיים להתנהלות פיננסית נבונה, ולבניית היסטוריה אשראי.

איסוף המידע יאפשר לראשונה לקבל תמונה מלאה על האשראי הצרכני של משקי הבית, התפלגותו בין העשירונים השונים, וראיה גיאוגרפית (פריפריה לעומת המרכז וכדומה). למידע זה חשיבות רבה, כמפורט בעמדת בנק ישראל המצורפת כנספח לדו"ח. מעבר לכך, מידע זה יאפשר לממשלה לכוון את אמצעי המדיניות בתחום האשראי בצורה הרבה יותר אפקטיבית, ולמקד אותם באוכלוסיות מודרות אשראי. על מנת שניתן יהיה לפתח כלי מדיניות אפקטיביים יש חשיבות רבה כי איסוף המידע ילווה במחקר מקיף אודות התפלגות האשראי בקרב משקי הבית ובניסיון לזהות ולאפיין אוכלוסיות שסובלות מהדרה מהמערכת הפיננסית.

בנוסף, הוועדה סבורה כי יישום שיתוף המידע צריך להוביל לשינוי פרדיגמה בהליך פשיטת הרגל. שיתוף רחב של מידע מאפשר לנותני אשראי לקבל החלטה מושכלת יותר בעת מתן אשראי. לפיכך, במקרה שבו החייב הגיע לפשיטת רגל יש הצדקה רבה יותר לראות בכך "תאונה כלכלית" בלבד, ולא כתם מוסרי. הוועדה סבורה כי הרפורמה בשיתוף המידע צריכה לתמוך במהלכים אותם בוחן משרד המשפטים לשינוי דיני פשיטת הרגל, כך שיינתן משקל רב יותר לאינטרס שיקום החייבים.

המלצה 12 : צעדים נלווים

12.1 חינוך פיננסי

- מחלקת חינוך פיננסי באגף שוק ההון תוביל את צעדי החינוך הפיננסי אשר ילוו את יישום הרפורמה, תוך שיתוף פעולה מצד כלל השותפים הרלוונטיים, בממשלה ומחוצה לה. זאת, בכפוף לכך שיוגדר מקור תקציבי ברור ליישום צעדי החינוך הפיננסי, תוך איגום משאבים ותקציבים של כלל הגורמים הציבוריים הרלוונטיים.
- הסמכויות המוקנות לרגולטור יהיו רחבות מספיק על מנת שיאפשרו לבצע פעולות בתחום חינוך פיננסי.
- הועדה ממליצה למשרד החינוך לבחון הכלתם של תכנים בנושא דירוג אשראי כחלק מהרחבת התכנית לחינוך פיננסי בבתי הספר, תוך התייעצות מקצועית עם מחלקת חינוך פיננסי.

12.2 שימוש במידע לפיתוח כלי מדיניות להתמודדות עם הדרה פיננסית

בנק ישראל יפרסם דוחות מחקר המבוססים על הנתונים שיאספו במאגר המרכזי אשר יעסקו בין היתר בשאלות הבאות:

1. נגישות וחלוקת האשראי במשק, תנאי האשראי, והשפעת שיתוף המידע בנתוני אשראי על עידוד הצמיחה וצמצום פערים חברתיים.
2. מגמות במתן אשראי, צריכתו ועמידה בהתחייבות ע"י הציבור.

12.3 הליך פשיטת רגל

הוועדה ממליצה למשרד המשפטים לבחון האם במקביל ליישום המלצות הוועדה יש מקום במסגרת עיצוב הליך פשיטת הרגל לתת משקל רב יותר לאינטרס שיקומו של החייב.

המלצה 13 : יישום המלצות הוועדה

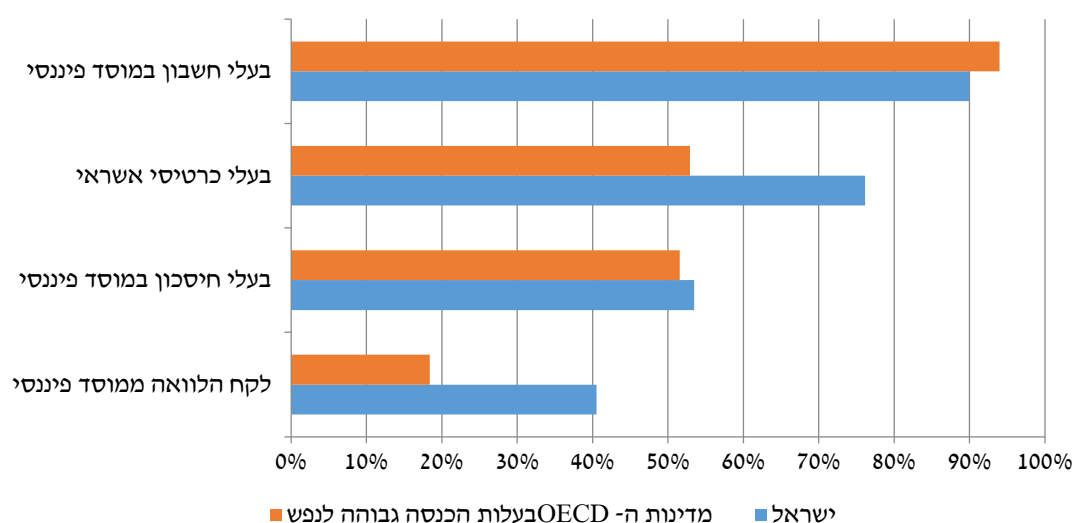
הוועדה ממליצה כי המפקח על הבנקים, רשות החשמל ורשות המים יפעלו להוצאת הנחיות להערכות מקורות המידע בהקדם האפשרי.

פרק 1: שוק האשראי הקמעונאי

רקע: המערכת הפיננסית בישראל

המערכת הפיננסית בישראל יחסית מפותחת והנגישות של משקי הבית אל מוסדות פיננסיים גבוהה ודומה ברמתה למדינות ה-OECD. רובם המוחלט של משקי הבית בישראל עושים שימוש במוסדות פיננסיים – בין אם דרך ניהול חשבון עו"ש (90%), אחזקת כרטיס אשראי (76%), חיסכון (53%) או לקיחת אשראי (41%).

תרשים 1: שימוש בשירותים פיננסיים בישראל וקבוצת השיוך שלה (ממוצע), 2014⁸



מקור: נתוני הבנק העולמי⁹

התפלגות נכסי הציבור

יחד עם הנגישות הגבוהה למערכת הפיננסית, תיק הנכסים של הציבור גדל אף הוא באופן עקבי בשנים האחרונות והסתכם בסוף שנת 2014 בכ-3.17 טריליוני ₪. בהרכב תיק הנכסים של הציבור ניכרת מגמת גידול באחזקות עקיפות, בעיקרן נכסים המנוהלים על ידי הגופים המוסדיים, על חשבון אחזקה של נכסים במישרין, לרבות באמצעות פיקדונות בבנקים. בדרך זו, הגופים המוסדיים מנהלים סכומים הולכים וגדלים הניתנים להפניה למגוון מקורות השקעה וביניהם מתן אשראי. על אף הגידול במקורות, חלקם של הגופים המוסדיים באשראי למשקי בית ועסקים קטנים (להלן: "אשראי קמעונאי") נותר מצומצם ואינו נמצא במגמת עליה, זאת כפי שיוצג בהמשך.

⁸ כהשלמה לתרשים, 64% מאוכלוסיית ישראל לקחה הלוואה במהלך שנת 2014 (לעומת 41% ממוסד פיננסי), זאת ביחס ל-40% בקבוצת הייחוס. באופן דומה, 62% מאוכלוסיית ישראל חסכו כסף במהלך 2014 (לעומת 53% במוסד פיננסי), כאשר ממוצע מדינות ה-OECD בעלות הכנסה גבוהה לנפש עמד באותה תקופה על 71%.

⁹ זמין ב: <http://data.worldbank.org/country/israel>; נצפה ב-25.4.2015.

טבלה 1 : הרכב תיק נכסי הציבור, 2011-2014

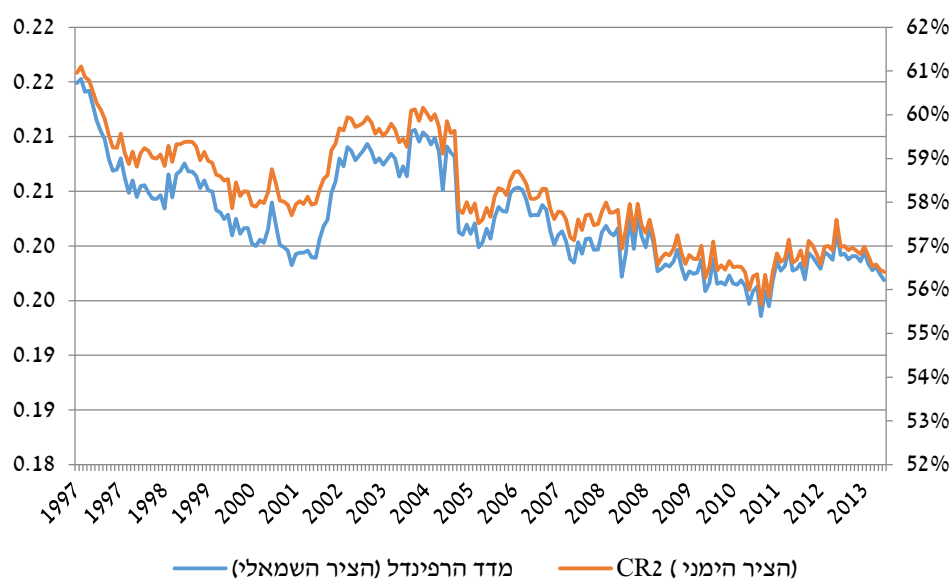
התקופה	סך תיק הנכסים (מיליארדי ₪)	נכסים במוסדיים ¹⁰ (%)	נכסים בידי הציבור במישרין (%)	מזה : פיקדונות בבנקים ¹¹ (%)
2011	2,529.9	42.1	57.9	30.7
2012	2,727.5	44.0	56.0	30.2
2013	2,968.8	45.9	54.1	28.1
2014	3,168.5	47.3	52.7	28.3

מקור : נתוני בנק ישראל¹²

המערכת הבנקאית בישראל

המערכת הבנקאית הישראלית מורכבת בעיקרה מחמש קבוצות בנקאיות ושלושה בנקים עצמאיים.¹³ בהתאמה, היא מאופיינת בריכוזיות גבוהה הבאה לידי ביטוי בכך ש-94% מהפעילות הבנקאית מרוכזת בידי חמש הקבוצות הבנקאיות, כאשר למעלה ממחצית הפעילות מרוכזת בידי שתי הקבוצות הבנקאיות הגדולות.¹⁴

תרשים 2 : מדד הרפינדל-הירשמן (HHI)¹⁵ ומדד CR(2)¹⁶ במערכת הבנקאות, 1992-2014¹⁷



מקור : ניתוחי הפיקוח על הבנקים

¹⁰ נכסים המנוהלים בידי הגופים המוסדיים הם נכסים המנוהלים בעקיפין.

¹¹ כולל תכניות חיסכון

¹² זמין ב :

<http://www.bankisrael.gov.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=3&Sid=47&SubjectT>
ype=2; נצפה ב-26.4.2015

¹³ הקבוצות הבנקאיות הן קבוצת לאומי, קבוצת פועלים, קבוצת דיסקונט, קבוצת מזרחי-טפחות וקבוצת הבינלאומי; הבנקים העצמאיים הם בנק אגוד, בנק ירושלים ובנק דקסיה.

¹⁴ בנק ישראל, סקירה שנתית 2013 (23.06.2014).

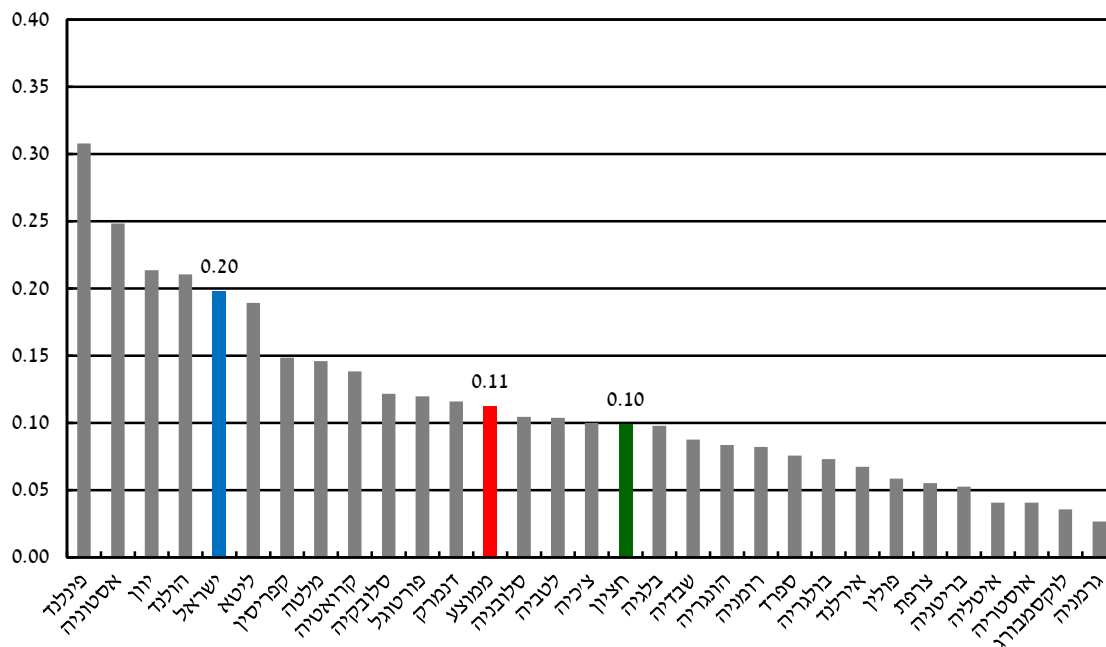
¹⁵ מדד ה-HHI משמש למדידת ריכוזיות ענפית בדרך של העלאת נתחי שוק השחקנים בריבוע וסכימתם.
$$HHI = \sum_{i=1}^N s_i^2$$

¹⁶ מדד CR(x) בוחן את נתח השוק של x הבנקים הגדולים במערכת הבנקאית.

¹⁷ על בסיס בנק; פעילות בישראל; לא כולל בנקים למשכנתאות. מקור : ניתוחי הפיקוח על הבנקים

בחינה של ריכוזיות המערכת הבנקאית בישראל בהשוואה בינלאומית מלמדת כי המערכת הישראלית מאופיינת ברמת ריכוזיות גבוהה ביחס למרבית מדינות האיחוד האירופי וכן ביחס לממוצע במדינות אלו.

תרשים 3: השוואה בין-לאומית: מדד HHI במדינות האיחוד האירופי, 2013¹⁸



מקור: הפיקוח על הבנקים¹⁹

ענף האשראי

דוח זה מתמקד באשראי קמעונאי. ניתן לאפיין סוגי אשראי קמעונאי על פי מספר מאפיינים, כאשר שניים עיקריים מתייחסים לשאלה האם האשראי פתוח או סגור ולקיומה של בטוחה. אשראי סגור (non-revolving) הוא אשראי שניתן במלואו ללווה בנקודת זמן נתונה והחזרו משולם במועדים קבועים מראש. דוגמה לאשראי מסוג זה הוא הלוואת משכנתא או הלוואה לכל מטרה שהוגדר עבורן לוח תשלומים. מנגד, אשראי פתוח (revolving), הוא קו אשראי שעוצב כך שניתן יהיה לצרוך ממנו באופן חוזר. כרטיסי אשראי ומסגרת אשראי בנקאית למשיכת יתר (אוברדרפט) הם דוגמאות לאשראי פתוח.

המאפיין השני של סוגי האשראי הוא קיומה של בטוחה. קיומה של בטוחה משפיע על מידת הסתמכות המלווה על התנהגות הלווה לעומת יכולתו לממש את הבטוחה במקרה של אי תשלום. לפיכך, קיומה של בטוחה מפחית את הסיכון הגלום בהעמדת האשראי ומקטין את הצורך באינפורמציה לגבי יכולתו ונכונותו של הלווה לעמוד בהחזר האשראי לצורך הערכת הסיכון.

¹⁸ מחושב על סך הנכסים; הנתון לגבי ישראל נכון לדצמבר 2014, מחושב על סך הנכסים של הבנקים המסחריים ואינו כולל את פעילות הבנקים הזרים בישראל; נתוני המדינות הזרות נכונים לדצמבר 2013 וכוללים את פעילות הבנקים הזרים בכל מדינה

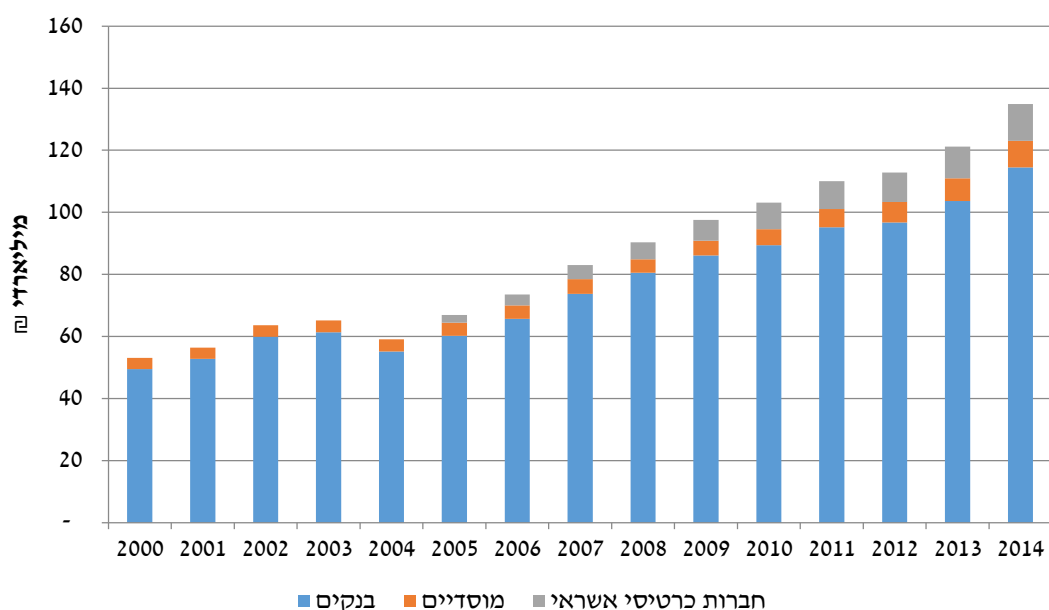
¹⁹ זמין בסקירה השנתית של הפיקוח על הבנקים, 2013:

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/RegularPublications/DocLib4/BankingSystemAnnualReport/skira13/%D7%A4%D7%A8%D7%A7%20%D7%90-2013.pdf>

מגוון גופים עוסקים בהעמדת אשראי בישראל. מקובל לחלק גופים אלו לשתי קבוצות עיקריות: בנקים ומלווים חוץ בנקאיים. בקרב הגופים החוץ בנקאיים מקובל להבחין בין הגופים המוסדיים לבין גופים אחרים. מחד גיסא, הגופים המוסדיים, בשונה ממלווים חוץ בנקאיים אחרים ובדומה למלווים הבנקאיים, מנהלים כספי ציבור ומשכך הם בעלי מקורות הון זמינים להעמדת אשראי. מאידך גיסא, פעילות זו אינה פעילות הליבה שלהם והמסגרת הפיקוחית שאליה הם כפופים משפיעה על התמריצים שלהם להיכנס לפעילות זו באופן ישיר, בנוסף על חסמי כניסה נוספים שמשותפים להם ולגורמים חוץ בנקאיים אחרים.

היקף האשראי למשקי בית גדל באופן משמעותי לאורך השנים ונכון לדצמבר 2014 עמד על כ-434 מיליארד ₪, כאשר 135 מיליארד ₪ מתוך סכום זה הוקצה לאשראי שלא לדיור והיתרה (כ-300 מיליארד ₪) הוקצתה למשכנתאות. לשם השוואה, נכון לחודש דצמבר 2014, היקף האשראי העסקי עמד על כ-808 מיליארד ₪, בחלוקה ל-614 מיליארד ₪ בהלוואות לא סחירות ו-194 מיליארד ₪ באג"ח סחיר.

תרשים 4: היקף אשראי שלא לדיור המועמד למשקי בית, 12/2000-12/2014



מקור: נתוני בנק ישראל²⁰

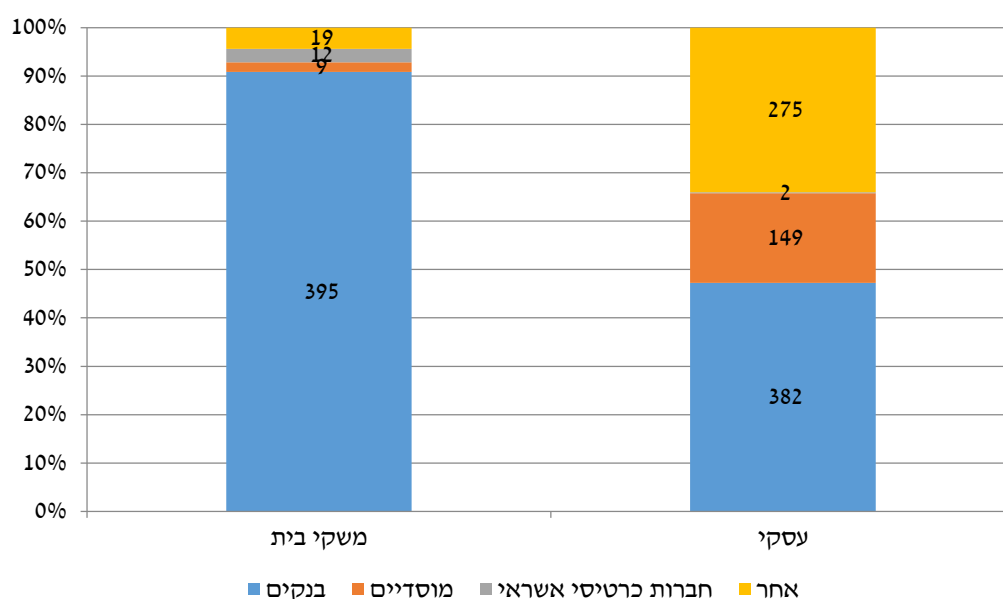
מעבר להבדלים בהיקף האשראי בין משקי הבית למגזר העסקי, ניתן לראות הבדלים גם בהרכב ספקי האשראי בין שני המגזרים. בעבור משקי הבית, המערכת הבנקאית היא ספקית האשראי הדומיננטית לאורך השנים, כאשר זו פועלת ללא איום משמעותי מצד גופים חוץ בנקאיים. עם זאת, חלקן של חברות כרטיסי האשראי מסך אשראי משקי הבית שלא לדיור עולה באיטיות אך בהתמדה ונכון לחודש דצמבר 2014 מהווה כ-9% מכלל אשראי זה.

²⁰ זמין ב:

<http://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=4&Sid=54&SubjectType=2>
נצפה ב-25.4.2015

המערכת הבנקאית היא ספקית האשראי הגדולה ביותר גם במגזר העסקי, אך בשונה ממגזר משקי הבית חלקה בסך האשראי נמוך משמעותית. שוני זה בין מקורות מימון שני המגזרים הוא תוצאה של מגמת גידול במידת הנגישות של חברות גדולות לגיוס אשראי מגורמים חוץ בנקאיים המהווים תחליף לקבלת אשראי בנקאי. היקף האשראי המועמד על ידי הגופים המוסדיים באמצעות הלוואות פרטיות ורכישות אג"ח גדל ושיעורו מסך האשראי גדל. מגמה זו נסמכת בין השאר על הגידול במקורות ההון המוחזקים על ידי הגופים המוסדיים ושיפור בנכונותם ויכולתם של הגופים המוסדיים להעמיד אשראי זה באופן עצמאי או בשיתוף פעולה עם המערכת הבנקאית.²¹ שינויים אלו תרמו להגברת האיום התחרותי על המערכת הבנקאית בעיקר בתחום האשראי ללווים גדולים.

תרשים 5 : מקורות אשראי למגזר העסקי ולמשקי בית, 12/2014

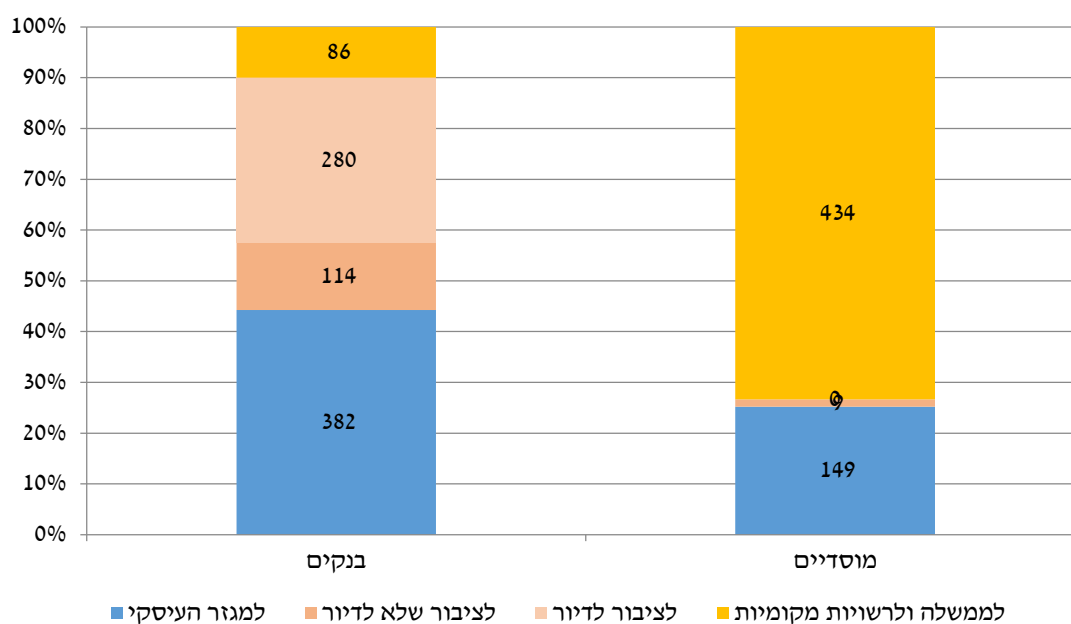


מקור: בנק ישראל²²

ואכן, בעוד חלק ניכר מהאשראי הבנקאי ניתן למשקי בית (לדיור ולמטרות אחרות), כמעט כל האשראי המועמד על ידי הגופים המוסדיים ניתן למגזר העסקי ולגופים ציבוריים ורק חלק זניח ממנו ניתן למשקי בית.

²¹ יוער כי חלים כללים הקובעים בעבור גופים מוסדיים את היקף האשראי אותו הם יכולים להעמיד על בסיס כספי העמיתים אותם הם מנהלים, הן למשקי בית והן לעסקים.
²² הייש 18 לעיל.

תרשים 6: הרכב סך האשראי (סחיר ולא סחיר)²³, דצמבר 2014



מקור: נתוני בנק ישראל²⁴

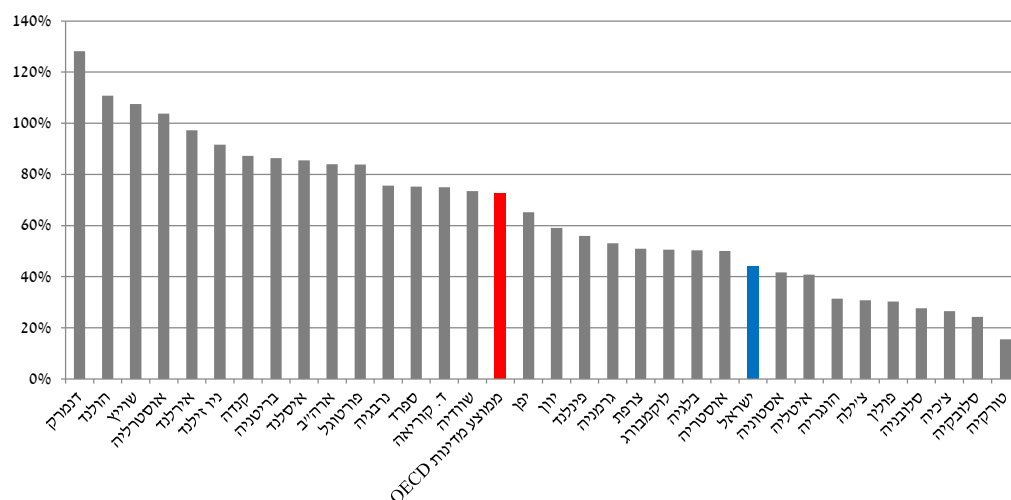
על אף הגידול הנצפה באשראי הקמעונאי לאורך השנים והתרחבות חלקם של חברות כרטיסי האשראי בתחום, היקף האשראי הנצרך על ידי משקי הבית בישראל (ביחס לתוצר המקומי הגולמי) נותר נמוך ביחס למדינות OECD אחרות. יתרה מכך, נתון זה בשילוב השיעור הגבוה יחסית באוכלוסייה שלושה בשנה האחרונה ממוסד פיננסי (כפי שהוצג בתרשים 1),²⁵ מצביעים על כך כי גודלה של הלוואה ממוצעת למשקי בית בישראל קטן משמעותית מגודלה הממוצע עבור מרבית מדינות ה-OECD.

²³ בראיה כוללת של סך האשראי – הסחיר והלא סחיר (אג"ח והלוואות למיניהן); שיעורו של האשראי לציבור שלא לדיור נותר קבוע לאורך זמן, הן בעבור בנקים והן עבור מוסדיים.

²⁴ ה"ש 18 לעיל

²⁵ אבחנה זו תקפה גם בעבור כלל אוכלוסיית הלווים הכללית ולא ממוסדות פיננסיים בלבד. עפ"י נתוני הבנק העולמי, במהלך שנת 2011 40% מאוכלוסיית ישראל לקחו הלוואה (ממקור כלשהו), זאת לעומת ממוצע מדינות ה-OECD העומד על 31%.

תרשים 7: אשראי למשקי בית (אחוז מתוצר מקומי גולמי), 2011



מקור: נתוני ה-OECD²⁶

הקטנת הריכוזיות בשוק האשראי והגדלת אפשרויות המימון העומדות בפני משקי בית ועסקים קטנים, תלויה בראש וראשונה ביצירת סימטריה במידע בין כלל ספקי האשראי וציבור הלקוחות. כפי שיוסבר בהרחבה בפרק הבא, ללא שיתוף מידע מלא בין מלווים לא ניתן לשנות את שיווי המשקל בו אנו נמצאים, לפיו למעלה משתי קבוצות בנקאיות שולטות ביותר מ-50% מהשוק, ומעל ל-90% מהשוק מרוכז בידי חמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות. צמצום פערי המידע בין הבנקים הגדולים ויתר ספקי האשראי הוא צעד בעל חשיבות ראשונה במעלה להתפתחותה של תחרות בשוק האשראי הקמעונאי.

²⁶ זמין ב: <http://stats.oecd.org/#>, נצפה ב-3.5.2015.

פרק 2: תכליות המערכת לשיתוף נתוני אשראי

המושג שיתוף נתוני אשראי מתייחס למנגנון של איסוף מידע אודות לווים בידי גורם מורשה ומסירת המידע על לווה פוטנציאלי לידי גורם המעוניין להעמיד לו אשראי. מסירת המידע נועדה לסייע לנותן אשראי להעריך את הסיכון שהלווה לא יעמוד בתשלום התחייבויותיו.

נהוג לחלק את נתוני אשראי הקיימים על לווים למידע המסווג כשלילי (להלן - מידע שלילי), ולמידע המסווג כחיובי (להלן - מידע חיובי). בהכללה ניתן לומר כי מידע שלילי הוא מידע הנוגע באופן ישיר לאי-עמידה של הלווה בהתחייבויותיו, לדוגמא מידע על פשיטת רגל של הלווה. מידע חיובי הוא מידע המעיד על יכולת העמידה של הלווה בהתחייבויותיו, לדוגמא היקף ההלוואות שאותן פרע הלווה בעבר. במערכות שיתוף נתוני אשראי המבוססות רק על איסוף מידע שלילי אין איסוף מידע על פיגורים קצרים יחסית בתשלום, וגם לא מידע על תשלומים שבוצעו בזמן, אלא רק מידע על פיגורים לאחר חלוף תקופת זמן של למעלה מ-60 או 90 ימים. לעומת זאת, במערכות שיתוף מידע הכוללות גם מידע חיובי ("full file" systems) יש מידע רחב גם על תשלומים שבוצעו בזמן וגם על פיגורים קצרים של מעל ל-15-30 ימים. בנוסף, מערכות עם מידע חיובי כוללות מידע נרחב על היקף חשיפת האשראי של הלקוח, סוג האשראי, וכדומה.

הספרות הכלכלית התיאורטית והאמפירית בוחנת שני אספקטים מהותיים בכל הנוגע למנגנון שיתוף נתוני אשראי:

1. השפעת המעבר ממערכת שכוללת מידע שלילי בלבד, לעומת מערכת שכוללת גם מידע חיובי נרחב.
2. השפעת הרחבת מקורות המידע ממוסדות פיננסיים בלבד, למערכת שכוללת גם מידע ממקורות אלטרנטיביים, כגון, חברות תשתית, רשויות מקומיות וכדומה (להלן – מידע אלטרנטיבי).

להלן נעמוד בקצרה על התועלות המרכזיות משיתוף נתוני אשראי שעולות מן הספרות, ובכלל זה: הגברת התחרות בשוק האשראי למשקי בית ועסקים קטנים, הרחבת הנגישות לאשראי, צמצום האפליה, שיפור מוסר התשלומים וצמצום מינוף יתר של משקי בית, שיפור היציבות הפיננסית ומתן כלים לממשלה ליישום צעדי מדיניות לעידוד הצמיחה וצמצום פערים חברתיים.

הגברה משמעותית של התחרות בשוק האשראי הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים)

מתן אשראי מתבסס על יכולתו של המלווה להעריך את ההסתברות לכך שהלווה לא יפרע את ההלוואה במלואה. פערי מידע בין לווים למלווים מקשים על המלווים לתמחר את רמת הסיכון של הלווה העומד לפניו. לפיכך, ללא שיתוף נתוני אשראי התמחור של מלווה מבוסס על אומדן של רמת הסיכון הממוצעת באוכלוסיית הלווים כולה. תמחור אשראי על בסיס ממוצע

האוכלוסייה מביא לקיומה של "סלקציה שלילית" ("Adverse Selection")²⁷, ומקנה למלווים בעלי מידע יתרון תחרותי אשר מאפשר להם להפעיל כוח שוק, ולגבות מחירים גבוהים מלקוחותיהם. דוגמא פשוטה תאפשר להבהיר היטב את הפגיעה בתחרות הנובעת מפערי מידע:

נניח כי אוכלוסיית הלווים בשוק מתפלגת באופן אחיד לעשר דרגות סיכון, כאשר דרגת הסיכון "1" מציינת את הלווים הפחות מסוכנים, ודרגה "10" את הלווים המסוכנים ביותר. לצורך הפשטות נניח כי בשוק תחרותי הריבית שאותה יקבל הלווה תהיה שווה לרמת הסיכון שלו, דהיינו, לווים מדרגת סיכון 1, יקבלו הלוואה ב-1% ריבית וכן הלאה. נניח כי ישנו בנק אחד בשוק שיועד לסווג את כלל הלקוחות על הסקאלה של 1-10, מכיוון שהוא מחזיק במאגר מידע הכולל מידע על היסטורית האשראי של הלווים. נותן אשראי שירצה להתחרות בבנק ואשר אינו מכיר כלל את הלווים יבחר בשל כך לתת אשראי בריבית ממוצעת של 5%. אולם הבנק, אשר יודע לסווג את הלקוחות בהתאם לדרגות הסיכון, יוכל למשוך בקלות את כל הלקוחות עם רמות סיכון נמוכות מ-5, באמצעות הלוואות בריבית הנמוכה מ-5%. כתוצאה מכך, נותן האשראי החוץ בנקאי ייווכח במהרה שקהל הלקוחות המגיע אליו כולל רק לקוחות עם רמת סיכון הגבוהה מ-5, ולכן יאלץ להעניק אשראי בריבית ממוצעת של 7.5%. עתה יוכל הבנק למשוך את כל הלקוחות בעלי דרגות הסיכון שמתחת ל-7.5%, באמצעות ריביות נמוכות יותר, ולגרום לכך שנותן האשראי החוץ בנקאי יאלץ להעלות את הריבית ל-8.75%. תהליך זה ממשיך עד שלמעשה נותן האשראי החוץ בנקאי יוצא מהשוק, וקהל הלקוחות נותר קהל שבוי בידי הבנק היחיד הקיים בשוק. הבנק שנותן לבדו בשוק מסוגל עתה להפעיל כוח שוק ולגבות מכל אחד מלקוחותיו ריבית גבוהה יותר מן הריבית התחרותית אותה הלקוח היה מקבל בשוק תחרותי. גם אם בשיווי המשקל שיווצר יוותר מספר מועט של נותני אשראי חוץ בנקאיים, לקוחות שיפנו אליהם בבקשה לקבל אשראי יתקלו בחשדנות רבה. מתחרים פוטנציאליים יודעים שלבנק יש מידע עדיף, ועל כן, ייתכן שהלווה הגיע לנותן האשראי החוץ בנקאי רק מפני שהבנק העריך שמסוכן מדי לתת אשראי נוסף ללקוח. כתוצאה מכך, נותני האשראי החוץ בנקאיים יעניקו אשראי רק בריביות גבוהות מאד, המשקפות את הסיכון הרב אותו הם נוטלים בהעדר מידע.

דוגמא זו ממחישה כי האינטואיציה הבסיסית, לפיה הלווים המסוכנים ייהנו מהעדר שיתוף מידע בשל יכולתם לקבל אשראי בריבית של 5% מנותני אשראי חוץ בנקאיים, הינה אינטואיציה מוטעית. העדר המידע בשוק האשראי אינו מאפשר תחרות, ועל כן פוגע בכלל הלקוחות. ככל שהשוק הבנקאי ריכוזי יותר, כך גדלה ההסתברות שלקוחות בכל רמות הסיכון יסבלו משיעורי ריבית גבוהים יותר והיצע אשראי נמוך יותר.

הנתונים אודות שוק האשראי שמוצגים בפרק הראשון מלמדים כי דוגמא פשטנית זו אינה רחוקה מאד מתיאור השוק בישראל כפי שהוא במציאות. היקף האשראי הניתן על ידי נותני אשראי החוץ בנקאי מצומצם ביותר. העדרה של מערכת לשיתוף נתוני אשראי מביאה לכך ששוק האשראי החוץ בנקאי אינו יכול להוות איום תחרותי ממשי על המערכת הבנקאית. יתרה מזאת, העדר המידע פוגע גם ביכולתם של הבנקים עצמם להתחרות על לקוחות אחד של השני. מעט מאד מהאשראי הקמעונאי הניתן על ידי הבנקים ניתן ללקוחות שאינם לקוחות של הבנק. העדר המידע

²⁷ Stiglitz & Weiss (1981); De Meza & Webb (1987); Diamond (1989).

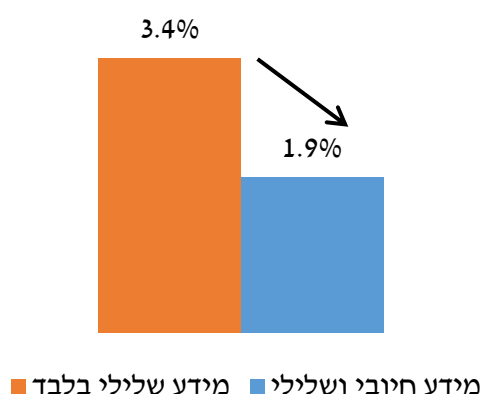
גורם לכך שכל אחד מהבנקים הופך למעין מונופול על לקוחותיו, המסוגל להפעיל כוח שוק כלפיהם בשל יתרון המידע שיש לו לגביהם.

שיתוף מידע שלילי בלבד אינו מגשר על פערי המידע בין המלווים ואינו מאפשר להשיג את האפקט התחרותי שנוצר משיתוף המידע. מידע שלילי מייצר למעשה מעיין "רשימה שחורה" של לוויים, אשר להם אף מלווה לא יעניק אשראי. כל יתר הלקוחות, עליהם אין בכלל מידע, נותרים "לקוחות שבויים" בידי הבנק, וסובלים כאמור מהעדר תחרות. רק הוספת מידע חיובי רב מסוגלת לשכלל את שוק האשראי ולאפשר תחרות. ככל שהוספת המידע החיובי רחבה יותר היא יכולה במקרים מסוימים גם להועיל לאותה "רשימה שחורה" של לוויים, מכיוון שלקוח שלזכותו מספיק מידע חיובי יוכל בכל זאת לקבל אשראי, על אף המידע השלילי שנצבר אודותיו.

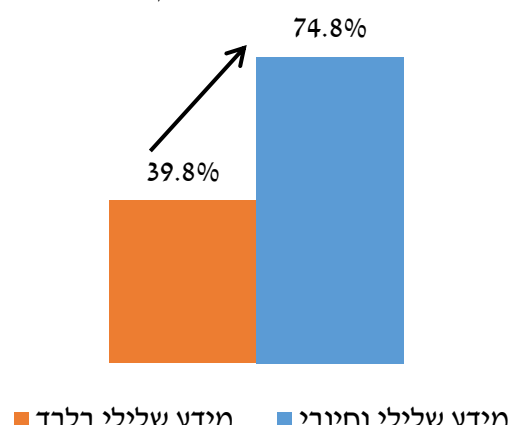
מחקרים אמפיריים שבחנו את ההשפעה של הוספת מידע חיובי מצאו תימוכין לתיאוריה הכלכלית. הוספת מידע חיובי מביאה להיצע אשראי גדול יותר ושיעורי חדלות פירעון קטנים יותר, כתוצאה מיכולתם של מלווים לתמחר בצורה מדויקת יותר את הסיכון במתן אשראי. כך לדוגמא, במחקר שערך השוואה בינלאומית רחבה נמצא כי קיומן של לשכות אשראי פרטיות, בעלות מידע חיובי על כלל האוכלוסייה, צפוי להביא לגידול של 60% תוצר בהיקף האשראי הניתן על ידי הסקטור הפרטי. אם מנקים מהמדגם את ארה"ב ואנגליה, אשר הן בעלות משטר שיתוף נתוני האשראי הוותיק והנרחב ביותר, עדין שיתוף מידע חיובי באמצעות לשכות אשראי פרטיות מביא לגידול של 47.5% מהתוצר בהיקף האשראי באותן המדינות.²⁸ מחקרים נפוצים נוספים מבצעים סימולציות על בסיסי נתונים במדינות שבהן יש שיתוף מידע רחב, אשר מאפשרות לחזות מה קורה כאשר מוחקים מבסיס הנתונים חלק מהמידע. במתודולוגיה זו מקבעים אחד משני מדדים - רמת הסיכון שאליה מעוניינים מלווים להיחשף או כמות האשראי שאותה הם מעוניינים להציע בהינתן שיעור חדלות הפירעון - ומודדים את השינוי בממד השני.²⁹

מקור: IFC (2012)

תרשים 9: שיעור חדלות פרעון
*תחת הנחה של אישור של 60% מבקשות האשראי



תרשים 8: אחוז הבקשות המאושרות
*תחת הנחה של שיעור חדלות פירעון של 3%



²⁸ Turner & Varghese (2010)

²⁹ Turner & Varghese (2010); Barron & Staten (2003)

מחקרים אלו מצאו שהיצע האשראי גדל (כאשר מקבעים את רמת חדלות הפירעון) או ששיעור חדלות הפירעון קטן (כאשר מקבעים את כמות האשראי) מהרחבת השיתוף במידע. כך לדוגמה, תרשים 8 מצביע על גידול של כ-88% בבקשות המאושרות, מ-39.8% בלבד כאשר יש רק מידע שלילי, ל-74.8% בבקשות מאושרות במערכת שיתוף הכוללת מידע חיובי. אם בוחנים את השינוי בשיעור חדלות הפירעון תחת הנחה של 60% בבקשות מאושרות, ניתן לראות ירידה של 1.45% בהיקף חדלות הפירעון (תרשים 9).

הגידול בהיצע האשראי מעיד כמובן על שיפור משמעותי במצבם של משקי הבית כתוצאה מהוספת המידע החיובי. מיעוטם של המחקרים האמפיריים בדקו באופן ישיר את השפעת שיתוף הנתונים על תנאי הריבית ברמה המצרפית.³⁰ מחקרים אלו קשים יותר לביצוע מכיוון ששינוי משטר שיתוף הנתונים משנה את אוכלוסיית הלווים ואת תמהיל האשראי הניתן לה. שיתוף מידע מאפשר להרחיב את היקף האשראי הניתן ללווים מסוכנים. חלקם הגדול של לוויים אלו לא קיבלו אשראי לפני הרחבת שיתוף המידע (לפחות לא ממלווים שאינם שייכים לשוק האפור), ועל כן, הכניסה שלהם לשוק עשויה להביא לעליה בריבית המצרפית המדווחת (שאינה כוללת את הריבית של השוק האפור). לעומת זאת, אוכלוסיית הלווים שקיבלה אשראי גם לפני שיתוף המידע צפויה לקבל אותו בתנאים טובים יותר, ככל שהאפקט התחרותי הנוצר כתוצאה משיתוף המידע משמעותי יותר. ישנן עדויות לכך כי האוכלוסייה שקיבלה אשראי לפני הרחבת שיתוף המידע, מקבלת אותו בתנאים טובים יותר לאחר הוספת המידע. לעומת זאת, בכל הנוגע לאוכלוסיית הלווים החדשה (המורכבת גם מלווים שהיו מודרי אשראי לפני המעבר למשטר שיתוף נתונים), נמצא שההשפעה אינה חד-כיוונית.

לסיכום, הספרות התאורטית והספרות האמפירית מצביעות על כך ששיתוף נתוני אשראי מגדיל באופן משמעותי את היצע האשראי הכולל ומגביר את היעילות במתן אשראי. מרבית המחקרים האמפיריים אף מראים כי שיתוף נתונים משפיע לחיוב על תנאי האשראי, למרות שהשפעה זו נחקרה פחות בשל הבעייתיות במדידתה.

את הוספת המידע החיובי יש לבחון גם מהזווית של נותני אשראי קטנים. בנוסף ליכולת תמחור מדויקת יותר, המאפשרת למלווים הקטנים להתחרות במלווים הגדולים, להוספת המידע יש השפעה מהותית גם על המודל העסקי של מלווים קטנים. ראשית, הגידול באחוז הבקשות המאושרות הופך את המודל העסקי להרבה יותר יציב, מאחר וניתן להעמיס את הוצאות התפעול הקבועות של המלווה על פני לקוחות רבים יותר, באופן המאפשר לכלל הלקוחות לקבל תנאים טובים יותר (כגון, הוצאות שיווק אשר אותם המלווה צריך להוציא גם אם הבקשה לא אושרה). שנית, שיתוף המידע מאפשר להעריך את הסיכון הכולל הגלום בתיק האשראי בצורה הרבה יותר מדויקת, ולכן מאפשר לנותן אשראי חוץ בנקאי לגייס מקורות הון הרבה יותר זולים. היכולת לדרג את תיק האשראי באופן מדויק מהווה תנאי הכרחי להשקעה משמעותית של גופים מוסדיים באפיקים אלו. כך לדוגמה, ניתן לראות כי בארה"ב פלטפורמות אינטרנטיות להעמדת הלוואות למשקי בית (כגון, אתר ההלוואות Lending Club) הפכו להיות אפיק השקעה לגיטימי ומשמעותי עבור גופים מוסדיים. בישראל החלו לפעול לאחרונה מספר פלטפורמות מסוג זה, אך היכולת

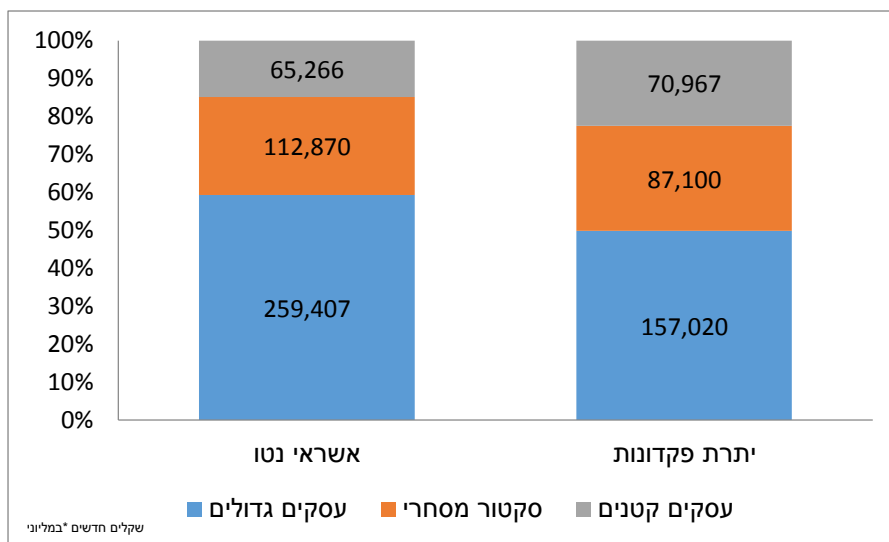
³⁰ Berger et al. (2002); Dell'Ariccia & Marquez (2001); Turner et al. (2012)

שלחן להוות אלטרנטיבה תחרותית למערכת הבנקאית ולגייס הון מהמערכת המוסדית תלויה רבות בהיקף שיתוף המידע. מספר ועדות ממשלתיות הצביעו על הצורך בשילובם של גופים מוסדיים בשוק האשראי הקמעונאי, על מנת שיוכלו להוות אלטרנטיבה למערכת הבנקאית. להערכת הוועדה, ללא שיתוף מידע חיובי רחב הסיכוי שגופים מוסדיים יכנסו לשוק הקמעונאי, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות השקעה בנותני אשראי אלטרנטיביים, נמוך ביותר.

אשראי לעסקים קטנים

מגזר העסקים הקטנים והבינוניים הוא הבסיס של כל כלכלה בריאה. נגישות לאשראי הינו אחד החסמים המרכזיים המקשים על פעילותם. אשראי הניתן לעסקים קטנים במערכת הבנקאית מאופיין במח"מ קצר ודרישה לשיעור בטוחות גבוה. מרבית האשראי המגויס משמש כיום לצרכי הון חוזר ולעסקים אלו יש קושי בגיוס אשראי לטווח ארוך.

תרשים 10: אשראי עסקי בחלוקה למגזרי פעילות³¹



כפי שניתן לראות בתרשים מעלה, למרות מרכזיותם של עסקים קטנים ובינוניים בכלכלה, האשראי שניתן להם הוא כ-15% בלבד מסך האשראי העסקי של הבנקים. עוד ניתן לראות בתרשים כי העסקים הקטנים מגייסים פחות אשראי ביחס לפיקדונותיהם, דבר העשוי להצביע על יכולת גיוס מוגבלת של העסקים האלה.

לשיתוף מידע אודות יחידים צפויה להיות השפעה משמעותית גם על אפשרויות המימון העומדות בפני עסקים קטנים. האבחנה בין מצבו הפיננסי של בעל העסק הקטן, ובין מצבו הפיננסי של העסק עצמו, היא בדרך כלל אבחנה מלאכותית. במתן אשראי לעסק קטן המלווה בוחן היטב גם את מצבו הפיננסי של בעל העסק, ועל כן, שיתוף מידע על יחידים צפוי לאפשר תחרות רבה יותר גם במגזר העסקים הקטנים ולאפשר לראשונה גם לעסקים קטנים חלופות חוץ בנקאיות. קיימים

³¹ דו"ח מצב תקופתי בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, המשרד לכלכלה 2013

מודלים למתן אשראי לעסקים קטנים המתבססים ברובם על דירוג האשראי של בעל העסק, ועל כן, ככל שהמידע החיובי על בעל העסק יהיה רחב יותר שיתוף המידע יאפשר לעסקים קטנים אפשרויות מימון רבות יותר.

לסיכום, שיתוף נתונים אודות לווים צפוי להגביר בצורה משמעותית את התחרות בשוק האשראי. יכולת אמידה משופרת של הסיכון תקטין את חסמי המעבר בין מלווים, ותביא לגידול במספר המלווים שאליהם יוכל הלווה לפנות. הגברת התחרות צפויה לתרום למשקי הבית, אך לא פחות חשוב מכך גם לעסקים קטנים. הגידול במספר המלווים צפוי לנבוע משני מקורות: הראשון הוא מלווים שפעילים כיום בשוק האשראי הקמעונאי המקומי (בנקים או ספקי אשראי חוץ בנקאי) שיוכלו להתחרות על ציבור גדול יותר של לקוחות חדשים, והשני הוא מלווים חדשים שיוכלו להיכנס לשוק זה. האפקט התחרותי צפוי להועיל לכלל ציבור הלקוחות בכל רמות הסיכון.

הרחבת הנגישות לאשראי: צמצום השוק האפור

העדר שיתוף מידע מקטין כמוצג לעיל בצורה משמעותית את היקף הבקשות המאושרות. מחקרים מראים כי אחוז הבקשות המאושרות ללא שיתוף מידע עומד על כ-40% בלבד. השאלה כמובן היא מה קורה לאותם 60% אשר בקשתם לאשראי נדחתה?

לא קיימים נתונים אמניים על היקף השוק האפור בישראל, אולם אין ספק כי אחוז משמעותי מאותם לקוחות שבקשתם נדחתה מוצאים את דרכם לשוק האפור. השוק האפור מוכן לספק את צרכי האשראי גם ללא מידע, בגלל שני טעמים: נכונות לקחת ריבית נשך, שאינה עומדת במגבלת הריבית הקבועה כיום בחוק, ונכונות לנקוט אמצעי גביה לא לגיטימיים שלמעשה מאפשרים למלווה לגבות את חובו בטרם יפרע הלווה את חובותיו לבעלי חוב אחרים.

המלחמה בשוק האפור דורשת שילוב מאמצים של רשויות האכיפה ורגולציה על נותני אשראי חוץ בנקאיים. בהקשר זה הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע המליץ לאחרונה על הקמת רגולטור חדש שייעודו יהיה פיקוח על נותני אשראי חוץ בנקאיים. חברי הצוות רואים חשיבות רבה בצעד זה. שיפור השיתוף בנותני אשראי הוא צעד משלים והכרחי, שכן הוא יאפשר כאמור להגדיל בצורה משמעותית את חלקם של נותני אשראי לגיטימיים בשוק האשראי.³² היכולת של שיתוף המידע לצמצם את הצורך של האזרחים לפנות לשוק האפור ולמנוע את ההשפעות החברתיות החמורות הנובעות מכך, צריכה לעמוד, ביחד עם הגברת התחרות, בראש תכליות המערכת לשיתוף מידע.

צמצום אפליית אשראי

העובדה שאין איסוף מידע שיטתי על חובות משקי הבית אינה מאפשרת לאמוד מהו היקף האשראי שמקבלות קבוצות שונות באוכלוסייה. בהעדר מידע, נותני אשראי עושים שימוש בפרמטרים קבוצתיים שעלולים לעורר חשד לאפליה, כגון כתובת המגורים, גזע, דת וכדומה,

³² Berger et al. (2002); Turner et al. (2003, 2006, 2007).

לצורך אמידת הסיכון של הלווה. נותני אשראי משתמשים בנתונים אלה מאחר שניתוחים סטטיסטיים יכולים להראות שיש התאמה בין פרמטרים אלו ובין הסיכוי שהלקוח לא יחזיר את ההלוואה. ללא שיתוף מידע חיובי אין למלווים מידע רב אחר עליו הם יכולים להסתמך בבואם ליתן אשראי. אולם, גם אם המניעים נובעים מעובדות סטטיסטיות, לא ניתן להתעלם מכך שבפועל עשויה פרקטיקה זו להביא ליחס הנובע מהשתייכותו של אדם לקבוצה ולאפליה. אזרח המשתייך לקבוצת אוכלוסייה שמתאפיינת בשיעורי חדלות פירעון גבוהים יזכה לאשראי בריבית גבוהה, ואף ימנע ממנו בכלל לקבל אשראי. שיתוף מידע חיובי רחב יאפשר לצמצם באופן משמעותי תופעה זו משני טעמים: ראשית, ככל שיש למלווים מידע אישי רב יותר על הלקוח הספציפי, המאפיינים הסטטיסטיים הקבוצתיים מאבדים מחשיבותם. שנית, איסוף המידע יאפשר לראשונה לקובעי מדיניות לבחון האם קיימת בפועל אפליית אשראי באמצעות השוואת תנאי האשראי שמקבלים פלחים שונים באוכלוסייה, תוך בקרה על רמות הסיכון של הלווים, ולנקוט מאמצים ממוקדים להתמודד עם התופעה.

שיפור מוסר התשלומים וצמצום מינוף יתר

שיתוף נתוני אשראי מסייע להגביל התנהגות אופורטוניסטית מצד לוויים, הידועה כבעיית "Moral Hazard" או "סיכון מוסרי". כאשר היסטוריית האשראי של כל לווה חשופה בפני כלל המלווים גובר התמריץ ללווה לעמוד בכל אחת מהתחייבויותיו, שכן הוא מודע לכך שהשתמטות מהחזר הלוואה בודדת תפגע במוניטין שלו אצל כלל המלווים. ולהפך, עמידה בהתחייבות תאפשר לו לייצר מוניטין טוב יותר, ולקבל תנאי אשראי טובים יותר מכלל המלווים.³³

בנוסף, שיתוף נתונים בין כלל המלווים מקטין את תמריציהם ואת יכולתם של לוויים להגיע למצב של מינוף יתר.³⁴ בהיעדר שיתוף מידע, מינוף יתר עלול להיווצר מכיוון שללווה יש תמריץ לחלק את הלוואתו על פני מספר מלווים, כך שכל אחד מהם מודע רק לגובה ההלוואה שנתן ולא לסך המינוף, ולפיכך מתמחר את הסיכון הכרוך בהלוואה בריבית נמוכה מזו המותאמת לרמת הסיכון הכולל של הלווה.³⁵ מחקרים אמפיריים מצאו ששיתוף נתוני אשראי אכן משפר את מוסר התשלומים ומצמצם את מינוף היתר,³⁶ ובהתאמה מקטין את אחוז חדלות הפירעון במשק.³⁷ כתוצאה מכך, גובר התמריץ של המלווים להגדיל את סך היצע האשראי.

אוכלוסיות מודרות אשראי וחשיבותם של מקורות מידע אלטרנטיביים

כמפורט בהרחבה לעיל, הגברת התחרות, הרחבת הנגישות לאשראי וצמצום האפליה, צפויים להיטיב בייחוד עם אוכלוסיות מודרות אשראי. מחקרים אמפיריים מלמדים כי זו אכן התוצאה. כך לדוגמה, במחקר השוואתי רחב היקף נמצא כי הגדלת הנגישות לאשראי על ידי הסקטור

³³ Stiglitz & Weiss (1981); Diamond (1989); Vercammen (1995); Padilla & Pagano (1997, 2000).

³⁴ McIntosh et al. (2005).

³⁵ Bennardo et al. (2000).

³⁶ De Janvry et al. (2010); Brown & Zehnder (2007).

³⁷ De Janvry et al. (2010); Jappelli & Pagano (2002).

הפרטי תרמה לצמצום באי שוויון, והגדילה את חלקו של החמישון התחתון בעוגת ההכנסות.³⁸ ביצוע סימולציות על בסיסי נתונים מאפשרים אף הם לזהות את פלחי האוכלוסייה שנהנים כתוצאה משיפור בשיתוף המידע. טבלה מספר 1 מסכמת שני מחקרים שנעשו בנושא על בסיסי נתונים מארה"ב. ניתן לראות כי שיעור הגידול באחוז הבקשות המאושרות גבוה יותר בקרב מיעוטים: שחורים (28%) והיספנים (37%), לעומת לבנים (22%), לצעירים בגילאי 18-35 (47%) לעומת לקוחות מבוגרים יותר (כ-20%), וכן למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה (30%-36%), לעומת בעלי הכנסה גבוהה (כ-20%).

טבלה 1: שיעור הגידול באחוז בקשות האשראי המאושרות בעקבות הוספת מידע³⁹

הוספת מידע חיובי	הוספת חברות תשתית	הוספת חברות תקשורת	
			מיעוטים
	14%	8%	אסייתים
28%	21%	11%	שחורים
37%	22%	17%	היספנים
	11%	11%	אחרים
22%	8%	8%	לבנים
			גיל
47%	14%	10%	18-25
47%	6%	6%	26-35
22%	5%	6%	36-45
21%	6%	6%	46-55
20%	6%	6%	56-65
19%	14%	13%	>65
			הכנסה שנתית (אלפי \$)
36%	26%	22%	<20
30%	15%	14%	20-29
24%	10%	8%	30-49
21%	6%	5%	50-99
18%	3%	3%	>99

הנתונים מטבלה 1 מלמדים, בנוסף, על החשיבות הרבה של הרחבת מקורות המידע, כך שיכללו גם "מידע אלטרנטיבי", כגון מידע מחברות תשתית וטלקום. הוספת מידע אלטרנטיבי תורמת בעיקר למיעוטים (שחורים והיספניים), לצעירים מאד (עד גיל 25) ולמבוגרים (מעל גיל 65), וכן למשקי בית בעלי ההכנסה הנמוכה ביותר (הכנסה שנתית של מתחת ל- 20 אלף \$). הכללת מגוון

³⁸ Beck et al. (2004)

³⁹ Turner et al. (2010)

רחב יותר של נתונים במודלי דירוג סטטיסטיים משפרת את איכות אמידת הסיכון על בסיס הנתונים, ומאפשרת מתן דירוג אשראי לקבוצות אוכלוסייה שלא היו ניתנות לדירוג קודם לכן. במצב שבו נאסף מידע מגופים פיננסיים בלבד, לא קיים מידע לגבי צרכנים שמעולם לא לקחו אשראי ולפיכך הם אינם ניתנים לדירוג. בהיעדר דירוג עבורם, המלווים בוחרים שלא להעמיד להם אשראי עתידי וכך מונצח מצבם כמודרי אשראי. שימוש בנתונים ממקורות מידע אלטרנטיביים מאפשר לשבור את "מעגל הקסמים" ולדרג גם אוכלוסיות מודרות אשראי, ובכך מסייע להרחיב את הגישה לאשראי לכלל האוכלוסייה.⁴⁰

מחקרים נוספים מלמדים כי ההשפעה של נתונים מסוג זה על אוכלוסיות מודרות עשויה להיות משמעותית מאוד. מחקר נוסף מארה"ב מצא כי מידע אלטרנטיבי הביא לשיפור בקטגוריית הדירוג של 64% מהלווים שנחשבים לבעלי מידע מועט ורק עבור 1% מלווים אלו נרשמה הרעה בדירוג.⁴¹ בדרום איטליה נערך פרויקט פיילוט בחסות הממשל המקומי, שבו תאגיד המים שיתף נתונים על תשלומי חשבונות המים של תושבי האזור, במטרה להכניס למעגל האשראי צרכנים רבים שהיסטוריית האשראי שלהם הייתה מזערית או שלא הייתה קיימת כלל. התוצאות היו שכ-83% מ-42,000 התושבים נעדרי היסטוריית אשראי הגיעו לדירוגים שהצדיקו מתן אשראי "מסורתי".⁴² ממצאים דומים חוזרים על עצמם במספר מקורות.⁴³

ספקי שירותים בעלי מאפיינים מסוימים מתאימים במיוחד לשמש כמקורות מידע אלטרנטיביים. ראשית, כאשר השירות המסופק על ידי מקור המידע ניתן למעשה באמצעות מתן אשראי, דהיינו, התשלום עבור השירות מועבר לאחר אספקתו. בשל כך המידע הופך לרלוונטי לצורך אמידת יכולת פירעון של הצרכן כלוה. שנית, כאשר השירות המסופק ע"י מקור המידע הינו שרות בסיסי שנצרך באופן נרחב, גדל הסיכוי שהמידע שיתקבל ממקור זה יכסה חלק גדול מהאוכלוסייה ובפרט גם פלחים באוכלוסייה אודותיהם המידע הפיננסי הוא חלקי או לא קיים. שירותי תשתית (כדוגמת חשמל, מים) וטלפוניה הם בעלי מאפיינים אלו ולפיכך מהווים מועמדים טובים להרחבת מקורות המידע, ככל שהנתונים המוחזקים בידם אמינים דיים.⁴⁴ מידע בנוגע לתשלומי ארנונה יכול אף הוא לשמש כמקור מידע טוב להשלמת מידע על פלחים מסוימים באוכלוסייה, על אף שמדובר בתשלומי מס, ולא בתשלום עבור שירות.

יישום מדיניות לשיפור היציבות הפיננסית, עידוד הצמיחה וצמצום הפערים החברתיים

אחת ממטרותיו של בנק ישראל על פי החוק היא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. לצורך מילוי תפקיד זה, ולאור ההשפעה הרבה שיש להתפתחויות במגזר משקי הבית על היציבות הפיננסית המערכתית, יש חשיבות רבה באיסוף מידע מפורט על רמות המינוף של משקי בית והיקף החוב שנמצא בפיגור. נתוני המקור של חובות משקי הבית מצביעים כי בממוצע רמת החוב ביחס לתוצר בישראל נמוכה בהשוואה למדינות אחרות, אך לצורכי יציבות

⁴⁰ Majnoni et al. (2004); Berger, Frame & Miller (2002); Turner et al. (2003, 2006, 2007, 2008, 2012)

⁴¹ Turner et al. (2012)

⁴² IFC (2011)

⁴³ Feinstein (2013)

⁴⁴ Turner et al. (2006, 2008, 2012).

פיננסית קיימת חשיבות לניתוח החוב גם לפי עשירוני הכנסה, על מנת לבחון האם לא קיימת בעיית מינוף יתר בעשירוני ההכנסה הנמוכים והבינוניים. עמדת בנק ישראל המפורטת בנושא זה מצורפת כנספח 2 לדו"ח הוועדה.

מעבר למעקב אחר יציבות המערכת הפיננסית, בסיס המידע יוכל לשמש גם את הממשלה לצורך פיתוח כלי מדיניות אפקטיביים לעידוד הצמיחה וצמצום הפערים חברתיים. תמונת אשראי מלאה של משקי הבית תאפשר לראשונה להבין כיצד האשראי במשק מתחלק בין פלחי אוכלוסייה שונים, כגון: מיעוטים, עשירי הכנסה ופילוח גיאוגרפי. מידע זה הוא בעל ערך רב, ויאפשר להתמודד בצורה ממוקדת ואפקטיבית עם בעיות חברתיות שונות, ולפתח כלי מדיניות לעידוד הצמיחה ולצמצום פערים חברתיים. יודגש, כי השימוש במידע זה על ידי בנק ישראל והממשלה יעשה לצרכים סטטיסטיים בלבד, וללא צורך בנגישות למידע מזוהה שקיים במאגר המידע.

המניע המרכזי לשיפור השיתוף בנתוני אשראי נובע בראש ובראשונה מהרצון להגביר את התחרות, להרחיב את הנגישות ולצמצם את האפליה בשוק אשראי. אולם לדעת חברי הוועדה, אין להמעיט בחשיבות איסוף המידע לצרכים הסטטיסטיים של בנק ישראל והממשלה בכלל. תכליות אלו לכשעצמן חשובות ביותר ומספקות הצדקה משמעותית לאיסוף המידע.

לסיכום, לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי צפויות להיות השלכות חיוביות משמעותיות במגוון תחומים. על בסיס התיאוריה הכלכלית והמחקרים האמפיריים שפורטו בהרחבה בפרק זה הגיעה הוועדה לכלל מסקנה כי ארבע תכליות מרכזיות צריכות לעמוד בבסיס הרפורמה לשיפור השיתוף בנתוני אשראי:

המלצה 1: תכליות המערכת לשיתוף נתוני אשראי

(א) הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי (משקי בית ועסקים קטנים ובינוניים)

(ב) הרחבת הנגישות וצמצום האפליה בשוק האשראי הקמעונאי

(ג) בסיס מידע לביצוע משימותיו של בנק ישראל

(ד) בסיס מידע לממשלה לשם גיבוש הצעות למדיניות כלכלית לעידוד הצמיחה והקטנת הפערים החברתיים

2.1 חוק שירות נתוני אשראי התשס"ב – 2002

חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב – 2002 (להלן – החוק) פרץ את הדרך להקמת מערכת לשיתוף נתוני אשראי בישראל. יישום החוק בפועל החל בשנת 2005, לאחר שבעלי הרישיון להפעלת שירות נתוני אשראי קיבלו רישיון לפעול מתוקף החוק.

בישראל פועלות כיום שתי לשכות אשראי פרטיות שקיבלו רישיון לאסוף ולמסור נתוני אשראי. פיקוח על בעלי הרישיונות נמצא בתחום אחריותה של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים (להלן: רמו"ט). החוק והתקנות שהותקנו מכוחו מסדירים, בין השאר, את סוגי המידע הניתנים לאיסוף, סוגי המידע הניתנים למסירה, אופן המסירה, משך תקופת אחזקת המידע וזכויותיו של הלקוח. במצב הנוכחי, איסוף ומסירה של מידע שלילי אינו מצריך הסכמה של הלווה. מידע חיובי, מוגבל ביותר, נאסף ונמסר רק אם הלווה הסכים לכך, או אגב איסוף מידע שלילי.

מקורות המידע מהם ניתן לאסוף נתונים הם שלושה:

1. תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי (תאגידי עזר בנקאיים).
2. גופים ציבוריים המנהלים רשומות ביחס לאי-עמידה בהתחייבויות פיננסיות: לשכות הוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי, מערכת בתי המשפט ובנק ישראל.
3. מקורות מוסמכים: תאגידים אשר מתקיימים לגביהם שני תנאים: (1) התאגיד מנהל רשומות מוסדיות בדבר אי-פירעון חובות עפ"י התנאים האמורים בסעיף 36 לפקודת הראיות; ו-(2) מחזור עסקיו השנתי אינו נמוך מ-25 מיליון ₪.

בעוד שני המקורות הראשונים, תאגידים בנקאיים וגופים ציבוריים מחויבים להעביר את המידע הקבוע בחוק, המקורות המוסמכים מעבירים את המידע על בסיס וולונטרי, ובהתאם להסכמים מסחריים עליהם חתמו עם לשכות האשראי. בפועל בעלי הרישיון אוספים כיום מידע על כ-10% מהאוכלוסייה (אזרחים בעלי מידע שלילי כהגדרתו בחוק). המידע החיובי נאסף רק לגבי אותם לקוחות שכבר נאסף לגביהם מידע שלילי. כיום אין למערכת הבנקאית תמריץ כלשהו לשכנע לקוחות לחתום על הסכמה להעברת מידע חיובי, מאחר ומידע זה מקנה להם כאמור יתרון תחרותי על נותני אשראי חוץ בנקאיים (ראה להלן פרק 4, הדן בהרחבה בתמריץ של השחקנים השונים לשתף במידע). המידע החיובי שניתן לאסוף על הלקוחות שלגביהם יש מידע שלילי הוא מוגבל ביותר. ביטוי מטריד להיקף המידע החיובי המוגבל אותו מתיר החוק לאסוף ניתן לראות בדוגמא שלהלן: פתיחה של תיק בהוצאה לפועל מדווחת ללשכות האשראי לאחר 60 יום מרגע פתיחת התיק. אולם לשכות הוצאה לפועל אינן רשאיות להעביר מידע חיובי, ולכן גם אם התיק נסגר מהר מכיוון שהלקוח שילם את חובו, מידע זה לא ידווח ללשכה.

מהפגישות שקיימה הוועדה עלה כי המידע הנאסף כיום אינו משמש לצורך תמחור ההלוואה, אלא רק כתנאי מסנן: המידע שנאסף מספק אינדיקציה שלילית במידה כזו שנותני האשראי יסרב, אלא

בדרך כלל, להעניק אשראי לאדם שנמצא במאגר. המידע החיובי המוגבל שנאסף אינו משפר בדרך כלל את מצבם של הלקוחות אשר לגביהם נאסף מידע שלילי.

אם כן, ההסדרים הקבועים בחוק נתוני אשראי הנוכחי הובילו לכך שחוק זה למעשה הוביל רק ליצירת "רשימה שחורה" של כ- 10% מהלווים, מודרי אשראי. על כל שאר אוכלוסיית הלווים, 90% מהאוכלוסייה, לא קיים כל מידע במערכת, מה שמנציח את היתרון התחרותי של הבנק שבו הלקוח מנהל את חשבונו. חוק שירות נתוני אשראי הותיר על כנם פערי מידע משמעותיים ביותר בין המערכת הבנקאית ובין יתר המלווים. ועל כן, לדעת חברי הוועדה, החוק במתכונתו הנוכחית אינו מסוגל להגשים אף לא אחת מהתכליות העומדות בבסיס השיתוף בנתוני אשראי, עליהן עמדנו בהרחבה לעיל. בהתאם לכך, גיבשו חברי הוועדה המלצות המובאות בפרקים להלן, שנועדו לעצב את מערכת השיתוף באופן שיאפשר להגשים את התכליות שעומדות בבסיס שיתוף המידע.

פרק 3: המידע הנדרש לצורך מודל דירוג אפקטיבי

לצורך הגדרת מודל הנתונים הנדרש ערכה הוועדה סקירה בינלאומית מקיפה לבחינת "Best Practices" למודלים של שיתוף נתוני אשראי במדינות שונות בעולם. מהסקירה עולה כי ניתן לאפיין את שיתוף המידע בשוק או במדינה מסוימת על-פי 3 קטגוריות מרכזיות: שיתוף מידע שלילי בלבד, שיתוף מידע חיובי חלקי ושיתוף מידע חיובי מלא. ב- 2012, כ- 70% מלשכות האשראי בעולם אספו מידע חיובי כלשהו⁴⁵. אם מתמקדים בלשכות אשראי באירופה בלבד, שם משטר הגנת הפרטיות דומה יותר לישראל, ניתן לראות כי כ-50% מלשכות האשראי באירופה אוספות מידע חיובי נרחב, הכולל היסטוריה מלאה של תשלומים ששולמו בזמן וכן מידע על תשלומים שבפיגור, כאשר גם פיגורים קצרים (עד 30 יום) מדווחים ללשכת האשראי. עוד כ-30% מהלשכות אוספות מידע מלא על היסטורית התשלומים החיובית של הלקוח (תשלומים ששולמו בזמן), אך חוב שבפיגור מדווח רק לאחר 30 יום, ואילו רק 20% אינן אוספות מידע חיובי, אלא רק מידע על תשלומים שבפיגור.⁴⁶ החוק הנוכחי מציב, אפוא, את ישראל בקצה השמרני מבחינת איסוף מידע.

מודלים לדירוג אשראי צרכני בעולם נסמכים על מספר משתנים להערכת סיכון האשראי של הלווה. קטגוריות מידע שונות תורמות באופן שונה ליכולת הניבוי של רמת סיכון האשראי. בהיבט החשש לפרטיות המידע, יש לאזן בין עוצמת הפגיעה בפרטיות הכרוכה באיסוף הנתונים, בשים לב לאופיים ולמידת רגישותם, לבין אפשרות מימוש התכליות עליהן עמדנו בהרחבה בפרק הקודם. פגיעה משמעותית ביכולת הניבוי של המודל עלולה להביא לאי-מימוש התכליות והתועלות הרבות הכרוכות באיסוף מידע חיובי.

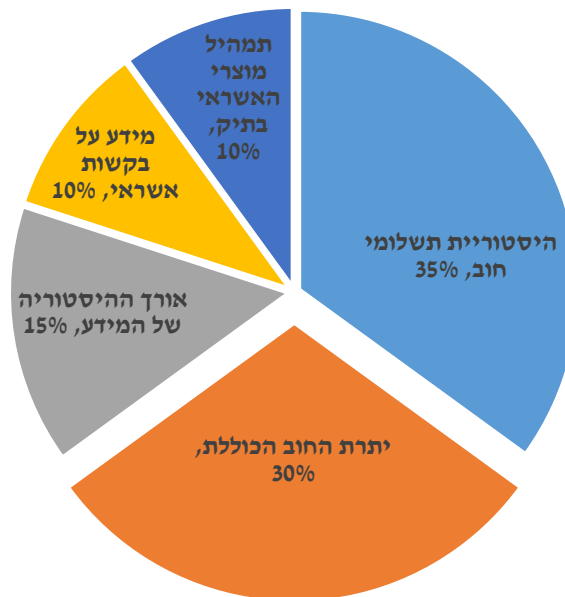
הסקירה הבינלאומית מראה כי גם במדינות בהן יש שיתוף מידע נרחב עדיין קיימים מספר פריטי מידע שהשימוש בהם לצורכי דירוג אשראי אסור. אלו נחלקים בעיקר לשני סוגים: מידע שמתחשב במאפיינים אישיים-קבוצתיים (כגון, מין, גיל, גזע, מקום מגורים) ומידע שקיימים קשיים מהותיים ביכולת להגדיר אותו באופן אחיד ואפקטיבי, בשל השונות הרבה הקיימת בנתונים ובזמינותם (דוגמת הכנסה, נכסים, מצב תעסוקתי). כתוצאה מכך גם התרומה של פריטים אלו לכושר הניבוי מוטלת בספק. בנוסף, מידת הפגיעה בפרטיות באיסוף מידע על הכנסות ונכסים היא גבוהה יותר, ועל כן, ישנה בעייתיות רבה יותר באיסוף ובמסירה של פרטי מידע אלו.

תרשים 11 מתאר את הקטגוריות המרכזיות המשמשות בדרך כלל את המודלים של הדירוג, וכן את תרומת כל אחד מן הרכיבים ליכולת הניבוי של המודל. מודלים שונים של דירוג נותנים משקולות שונות לפרטי המידע. מודל הדירוג מכויל על בסיס מידע הנאסף במדינה ספציפית, ולכן יכולה להיות גם שונות מסוימת בין מדינות. אולם, ניסיון בינלאומי מצביע על כך כי גם אם קיימת שונות מסוימת הקטגוריות המתוארות בתרשים הינן הקטגוריות המרכזיות המשמשות מודלים לדירוג אשראי צרכני.

⁴⁵ IFC (2012)

⁴⁶ ACSIS (2012)

תרשים 11: קטגוריות המידע לדירוג אשראי



מקור: נספח הסקירה הבינלאומית

לויתור על חלק מהמידע החיובי יש השפעה משמעותית על יכולת הניבוי של המודל. כך לדוגמא, ישנן מדינות שבהן לא נאסף מידע מלא על יתרת החוב הכוללת מידע מחברות כרטיסי אשראי. מידע חלקי זה אינו מאפשר לקבל תמונה על היקף החוב של הלקוח, או על שיעור ניצול מסגרות האשראי שלו. ניתן לראות מתרשים 11 כי המידע על יתרת החוב תורם כ- 30% ליכולת הניבוי. בנוסף, ניתן ללמוד מן הסקירה הבינלאומית כי באותן מדינות שבהן שיתוף המידע החיובי הוא חלקי, נבע הדבר, פעמים רבות, מטעמים מסחריים או מטעמים טכניים היסטוריים. כך, לדוגמא, כאשר לשכת אשראי נמצאת בבעלות משותפת של הבנקים, כפי שקיים למשל בגרמניה, ניתן לראות כי המידע החיובי הקיים הוא פעמים רבות חלקי, בשל הרצון של הבנקים לשמור על יתרון תחרותי.

מעבר לפגיעה ביכולת הניבוי של המודל גם מנקודת מבטו של הפרט, קבלת החלטות על בסיס מידע חיובי חלקי מהווה בעצמה פגיעה משמעותית. הדוגמא של אי מתן מידע חיובי לגבי סגירת תיק הוצאה לפועל כפי שקיים בישראל היא דוגמא קיצונית לכך, אך למעשה כל פריט מידע חסר, הרלוונטי לצורך הערכת הסיכון של הלקוח, כגון, עמידה בהתחייבויות עבר, או ניצול חלקי בלבד של מסגרת האשראי, יביא לכך שנותני אשראי יקבלו החלטות פחות מדויקות ופחות הוגנות כלפי הלקוח. מלבד המידע על הכנסות ונכסים אותו כאמור לא נהוג לאסוף, לא ניתן להצביע על הבדל מהותי בין פרטי המידע הנאספים ככל שהם נוגעים לניבוי סיכוני אשראי. לאחר שינוי שיווי המשקל בשוק, באופן שיאפשר לנותני אשראי מתחרים לתת אשראי על בסיס הדירוג, האינטרס המשותף של ציבור הלקוחות ושל נותני האשראי הוא כי הדירוג יהיה כמה שיותר מדויק. בהחלטה על אשראי ספציפי יכול להיות שלקוח יפגע כתוצאה מהוספת פריט מידע מסוים, אך אותו לקוח יוכל גם להרוויח כתוצאה מהוספת קטגוריית הנתונים במועד אחר. ההחלטה המהותית העומדת על הפרק היא האם לאפשר לנותני אשראי מתחרים לתמחר את הלקוח על

בסיס דירוג אישי. התועלות שפורטו בהרחבה בפרק הקודם מביאים למסקנה המתבקשת כי מדובר בצעד הכרחי לפיתוחו של שוק אשראי תחרותי. לפיכך, האינטרס של הציבור הוא שהדירוג יהיה כמה שיותר מדויק.

יתרה מזאת, היקף המידע הנאסף הוא זה שיקבע בסופו של דבר האם שחקנים קטנים בשוק האשראי יוכלו להתגבר על המחסור במידע. לבנקים הגדולים בישראל יש מאגרי מידע גדולים ביותר, ובהיעדר שיתוף נתונים המתקרב ברמתו למידע המצוי ברשותם, היתרון העסקי שלהם בשוק האשראי צפוי להישמר. לפיכך, הוועדה הגיעה לכלל מסקנה כי יש לאפשר איסוף של כל המידע הרלוונטי לצורך הערכת סיכון האשראי של הלווה ובהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים, תוך התאמות מינימאליות לשוק המקומי **(המלצה 2.2)**. תדירות עדכון הנתונים תהיה לפחות פעם בחודש, בהתאם לסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים **(המלצה 2.3)**. יובהר, כי מאגר המידע צריך אמנם לכלול גם פרטי מידע אישיים, על מנת שלשכת האשראי תוכל לאמת את זהות הלקוח באופן וודאי, אולם לא יעשה שימוש בפרטי המידע המזהים לצורך דירוג הלקוח.

בנוסף למערכת הבנקאית ולגופים ציבוריים, מקורות מוסמכים שיהיו רשאים למסור מידע ידרשו להיות נותני אשראי, שידווחו בפורמט ובהיקף שיקבע על ידי הרגולטור. הוועדה סבורה כי ניתן לוותר על דרישה למחזור מינימאלי ממקור מוסמך הקיימת כיום בחוק, ולהסתפק בדרישה המהותית לפיה מדובר בנותן אשראי המספק מידע למאגר, כאשר הדרישה למסור את המידע בהיקף ובפורמט שיקבע על ידי הרגולטור תהיה גם תנאי לצורך קבלת גישה לדוחות אשראי **(המלצה 2.4)**.

כמפורט בהרחבה בפרק התועלות, בנוסף למידע הקיים ממוסדות הפיננסיים המסורתיים קיים גם מידע ממקורות נוספים, אשר במקרים מסוימים תרומתו להשגת התכליות משמעותית מאד. מקורות מידע נוספים אלה יכולים לסייע במיוחד לאוכלוסיות המודרות באופן מסורתי מאשראי. אוכלוסיות אלו אינן כוללות בהכרח רק לוויים שהיסטוריית התשלום שלהם מעידה על סיכון גבוה, אלא גם לוויים שפרק הזמן שנאסף עליהם מידע הוא קצר מאוד (צעירים), או שהם חסרי היסטוריה בנקאית (לרבות תושבי חוץ שאין להם חשבון מקומי). כך לדוגמא, אדם צעיר שזה עתה התחיל לשכור דירה יכול לבנות היסטוריית אשראי חיובית באופן מהיר אם ייאסף מידע מחברת החשמל. לפיכך, הוועדה סבורה כי ישנה חשיבות רבה להרחבת רשימת הגופים הציבוריים, ולכן מוצע כי גופים אלו יחויבו לספק מידע בדומה למערכת הבנקאית, ולא על בסיס וולונטרי בלבד. בשלב ראשון מוצע להכליל ברשימת הגופים הציבוריים את חברת החשמל וספקי המים. כמו כן, יש לבחון הוספה של גופים ציבוריים נוספים שמאפייני השירות שהם נותנים והתפוצה שלהם מצביעים עליהם כמועמדים להיות בעלי מידע בעל ערך רב, כגון, מידע על תשלומי ארנונה לרשויות מקומיות. במסגרת דיוני הוועדה לא נבחנה זמינות המידע ברשויות המקומיות ואמינותו, ולפיכך ממליצה הוועדה לבצע בחינה זו ולשקול בחיוב הוספתם של גופים אלו. להערכת חברי הוועדה, על אף שדרישה זו יש בה כדי להשית עלויות חד פעמיות מסוימות על גופים אלה, למידע מגופים ציבוריים ישנו ערך של ממש דווקא בשיפור מצבן של אוכלוסיות ללא היסטוריה בנקאית רחבה ולכן הכללתם במאגר היא חיונית. בנוסף, מסירת המידע על ידי הגופים הציבוריים צפויה לשפר את מוסר התשלומים לאותם הגופים **(המלצה 2.5)**.

מידע נוסף שזוכה לתשומת לב הולכת וגוברת בשנים האחרונות הוא מידע אודות תשלומי שכירות. מחקרים אמפיריים מצביעים על תרומה משמעותית של הכנסת תשלומי השכירות לדירוג האשראי של שוכרים.⁴⁷ מערכת שיתוף נתוני אשראי סטנדרטית מאפשרת ללקוח שלקח משכנתא להוכיח את אמינותו באופן יחסית מהיר, מאחר ועמידה בתשלומי המשכנתא מדווחת ללשכת האשראי. לעומת זאת, מידע אודות תשלומי שכירות אינו מדווח, ולכן אינו תורם לדירוג האשראי של השוכר. דיווח של משכירים אודות שוכרים מעורר קשיים, הן ברמה הטכנית של ביצוע הדיווח, והן בשל חיכוכים אפשריים שקיימים בין המשכיר לשוכר. על מנת להתמודד עם הבעיה הטכנית ישנן מערכות תשלומים מקוונות שמאפשרות לשוכרים ומשכירים להעביר את התשלום דרכן, כאשר מערכות התשלום הן אלו שמדווחות ללשכות האשראי.⁴⁸ בכדי להתמודד עם חיכוכים אפשריים בין המשכיר לשוכר ניתן לקבוע כי ההחלטה האם מערכת התשלומים תדווח למאגר תהיה נתונה בידי השוכר. לפיכך יש לבחון במסגרת יישום ההמלצות כיצד לאפשר לדווח גם על תשלומי שכירות ככל שהשוכר מעוניין בכך. בנוסף, יש מקום לשקול האם יש מקום לתמרץ או לחייב משכירים להסכים לקבל את תשלומי שכר הדירה באמצעות מערכת תשלומים מקוונת.

לשם הגשמת תכליות החקיקה, הוועדה ממליצה ליישם פורמט דיווח המאפשר לכלול בצורה פשוטה יחסית את כל המידע הרלוונטי. המידע המועבר מנתוני האשראי למאגר המידע יבוסס על פורמט הדיווח "מטרו 2", אשר נבחן ונמצא בשימוש נרחב במדינות שונות (**המלצה 2.1**). פורמט המטרו 2 הינו הפורמט הפומבי הסטנדרטי היחיד שקיים. פומביות הפורמט חשובה מכיוון שהיא מאפשרת שקיפות מרבית כלפי הציבור. בנוסף, קיימים ספקי תכנה רבים המספקים פתרון לדווח ממוחשב ולניהול לשכת אשראי על בסיס פורמט דווח זה, ולכן שימוש בפורמט צפוי לאפשר הפחתה משמעותית של העלויות וקיצור משך זמן ההקמה. שימוש בסטנדרט הבינלאומי צפוי גם לצמצם את חסם הכניסה לשחקנים בינלאומיים חדשים שפועלים בשוק לשכות האשראי.

אחד ההיבטים החשובים של יצירת דירוג אשראי הוא החינוך הפיננסי הגלום בו. רמת הדירוג של האזרח נקבעת בהתאם להתנהגות הפיננסית שלו, כאשר דירוג האשראי הוא בבחינת מעין "מקל וגזר" להתנהגות זו. בהתאם לכך, בכל הנוגע לתקופת אחזקת נתונים מזוהים במאגרי המידע של לשכות האשראי, יש לאזן בין החשיבות בשמירת מידע לתקופה מספקת לצורך הערכה מדויקת של רמת הסיכון של הלקוח, ובין מתן אפשרות ללקוח לפתוח דף חדש. שמירת מידע לתקופות ארוכות מידי עלולה גם לפגוע בתמריץ של הלקוח לשפר את מוסר התשלומים שלו, מאחר והלקוח יאמין שממילא המידע השלילי שכבר נאסף ימנע ממנו לשפר את הדירוג. הוועדה מצאה כי הסטנדרט הבינלאומי בנוגע לשמירת הנתונים נע בין 5 ל-7 שנים, כאשר יכולת הניבוי של המודלים אינה נפגעת בצורה משמעותית כתוצאה משמירת המידע ל-5 שנים בלבד. לפיכך, יש מקום לדעת הוועדה להוריד את התקופה בה נעשה שימוש בנתונים לצורך הערכת סיכון הלקוח מ-7 ל-5 שנים. יחד עם זאת, מוצע כי מאגר הנתונים ישמור את המידע ל-7 שנים נוספות, ובסך הכול 12 שנים. שמירת המידע למשך 12 שנים נועדה לאפשר למאגר לנתוני אשראי, ולשאר

⁴⁷ Forster & Wilkinson (2010)

⁴⁸ <http://www.renttrack.com/>

הגורמים במערכת שיתוף נתוני האשראי, להתמודד עם טענות משפטיות שעשויות לעלות כנגדם **(המלצה 2.7)**.

על מנת שמערכת שיתוף נתוני האשראי תפעל בהקדם האפשרי מוצע כי מקורות מידע מסוימים ישמרו את המידע עליו המליצה הוועדה בהקדם האפשרי, כך שבמועד השלמת הקמת המאגר יהיו נתונים זמינים שיספקו עומק היסטורי נדרש למאגר. בהקשר זה יש לבצע אבחנה בין מידע מהמערכת הבנקאית, שממילא משמש כיום לדירוג פנימי של הלקוח, לבין מידע ממקורות משלימים, כגון, חברות תשתית, שכיום לא נעשה בו שימוש לדירוג הלקוח. מידע היסטורי ממקורות משלימים לא יועבר למאגר בטרם מעבר החוק בכנסת, שכן יש לאפשר לציבור להפנים את ההשלכות של איסוף המידע ממקורות אלו. נראה כי בעיה זו פחות משמעותית בנוגע למידע בנקאי, שכן גם כיום מידע זה משמש לדירוג של הלקוח, ועל כן, על פניו אין סיבה למנוע מנותני אשראי מתחרים גישה לאותו בסיס נתונים לאחר קבלת הסכמת הלקוח. לפיכך מוצע כי במועד העברת המידע למאגר יימסרו מקורות המידע מהמערכת הבנקאית מידע היסטורי החל מינואר 2014, בכפוף לבחינה משפטית **(המלצה 2.8)**.

המידע הנדרש לצורך הגברת התחרות במגזר העסקים הקטנים והבינוניים

כמפורט בהרחבה בפרק התועלות (פרק 2) לשיתוף מידע אודות יחידים צפויה להיות השפעה משמעותית גם על אפשרויות המימון העומדות בפני עסקים קטנים. ישנו מתאם גבוה בין איתנותו הפיננסית של עסק קטן ובין איתנותו הפיננסית של בעליו, ועל כן, איסוף מידע על יחידים יתרום לדירוג האשראי של העסק הקטן. יחד עם זאת, יש מקום לבחון האם יש לחייב שיתוף גם בנוגע לנתונים נוספים בדבר היסטורית האשראי של העסק עצמו. החוק במתכונתו הנוכחית אינו מטיל מגבלה על איסוף מידע אודות עסקים במסגרת הפעלת שירות מידע על עוסקים, אך גם אינו כופה העברת מידע (סעיף 33 לחוק שירות נתוני אשראי). בפועל המידע הקיים בידי לשכות האשראי הוא רב יותר ככל שמדובר בעסק גדול יותר. לפיכך, יש מקום לבחון האם יש לחייב נותני אשראי לשתף במידע גם אודות עסקים קטנים ובינוניים. מאחר שהפגיעה בפרטיות בשיתוף מידע אודות עסקים נמוכה באופן משמעותי, יש מקום לכלול בחקיקה אפשרות לחייב נותני אשראי בשיתוף מידע גם אודות עסקים קטנים ובינוניים. פורמט המטרו 2 עליו המליצה הוועדה קובע את מתכונת הדיווח עבור יחידים, כאשר פורמט הדיווח הנדרש לגבי עסקים ייבחן בהמשך **(המלצה 2.9)**.

המלצה 2: מודל הנתונים

2.1 פורמט הדיווח: המידע המועבר ממקורות המידע יבוסס על פורמט הדיווח "מטרו 2", הפורמט הפומבי הבינלאומי הסטנדרטי לשיתוף נתוני אשראי.

2.2 קטגוריות הנתונים: מודל הנתונים יכלול מידע רלוונטי שיאפשר ככל הניתן פיתוח תחרות משוכללת בשוק האשראי ויכלול את הקטגוריות הבאות, בכפוף לבחינה משפטית נוספת של חלק מן הקטגוריות⁴⁹:

1. נתוני הלקוח: שם, מספר ת.ז., כתובת, נתונים מזהים נוספים לצורך זיהוי חד-ערכי של הלקוח והחשבון.
2. נתוני מקור המידע: שם מקור המידע, ח.פ. וכדומה.
3. סוג מוצר האשראי (משכנתא, מסגרת אשראי, הלוואת רכב, הלוואת בלון וכדומה)
4. פרטי האשראי כגון: היקפי החשיפות, תנאים, ריבית, סכומי ומועדי התשלומים, בטוחות⁵⁰ וערבויות.
5. פרטי החשבון כגון סטטוס לזיהוי מצב החשבון (חשבון יחיד/משותף, שכיר/עצמאי וכדומה).
6. מצב החשבון: חשבון סגור (לרבות סיבת הסגירה)/פתוח/הועבר לגורם אחר וכדומה.
7. היסטוריית התשלומים ופרטי החובות שמועד פירעונם חלף ולא שולמו או שלא שולמו במועד במידה שקיימים. לא ידווח פיגור מתחת ל- 30 ימי פיגור.
8. הערות מיוחדות כגון דווח על פשיטת רגל, חוב שסולק או נמחל, הסכם שהושג לפריסת תשלומים, צרכן שלא ניתן לאתר וכדומה.
9. נתונים נוספים במידה שקיימים ורלוונטיים לחשבון: חשבונות קשורים⁵¹, ערבויות לחשבון, מחלוקת בין הלקוח לבין נותן האשראי לגבי קיומו של חוב, פרטי גורם שקנה/מכר את החוב, עדכונים טכניים כגון שינוי בחשבון וכדומה.

2.3 תדירות עדכון הנתונים: המידע יעודכן על ידי כלל מקורות המידע לפחות פעם בחודש.

2.4 מקורות מוסמכים: ידרשו להיות נותני אשראי ולמסור מידע בפורמט הדיווח ובהיקף שיקבע. מקורות מוסמכים לא ידרשו להיות בעלי מחזור מינימאלי.

⁴⁹ בין היתר, תבחן הקטגוריה הנוגעת לחשבונות קשורים, ואופן אזכור זהותו של בעל החשבון הקשור במסגרתה, וכן יבחן הצורך בנתון הכתובת, על מנת למנוע שימוש מפלה בנתון זה.

⁵⁰ מידע על בטוחות אינו כולל מידע מפורט על נכסים של החייב, אלא רק מידע האם החוב מגובה בבטוחה.

⁵¹ מידע על חשבונות קשורים (כגון, חשבון של בן זוג) אינו כולל מידע מפורט על חשבונות אלו, אלא רק מציין שקיימים צדדים קשורים, על מנת שנותן האשראי יוכל לבקש מצדדים אלו את הסכמתם לצפייה גם בחשבונות אלו.

2.5 מקורות המידע הציבוריים:

לרשימת הגופים הציבוריים הנוכחית המחויבים לספק מידע למאגר (בנק ישראל, לשכת ההוצאה לפועל, כונס הנכסים הרשמי, ומערכת בתי המשפט) יתווספו חברת החשמל וספקי המים. כמו כן, תיבחן בעתיד האפשרות להחיל חובת דיווח גם על גופים ציבוריים נוספים, כגון, דיווח על תשלומי ארנונה לרשויות מקומיות.

בנוסף, המידע שימסר ממקורות המידע הציבוריים הנוכחיים יורחב כך שיכלול גם מידע חיובי שלא נמסר כיום, כגון, מעקב אחר הליכי גבייה וניהול התיק בהוצאה לפועל ובכונס הנכסים הרשמי.

2.6 שמירת המידע: המידע שישמר במאגר המידע:

- כל המידע שהגיע ממקורות המידע
- נתונים על בקשות של נותני אשראי לקבל דו"ח אשראי.
- מידע על בקשות לתיקון מידע וכן על מחלוקת ככל שקיימת בין הלקוח למוסר המידע.

2.7 תקופת אחזקת הנתונים:

- המידע יישמר לתקופה של 12 שנים מיום קבלת המידע, אך במסגרת דו"ח אשראי יימסר אודות הלקוח מידע מ-5 השנים האחרונות.
- רישום על בקשות לקבלת דו"חות אשראי: שנתיים.
- לאחר תקופות אלו תימנע כל יכולת לקשר בין נתוני האשראי ללקוח ספציפי.
- מידע לא מזוהה ניתן לשמור ללא הגבלה לצרכי מחקר והוא יימסר רק לגופים להם יינתן היתר בחוק או לפיו.

2.8 מועד התחלת שמירת המידע:

תאגידים בנקאיים יחויבו לשמור מידע החל מינואר 2014, באופן שיאפשר במועד הקמת המאגר מסירת מידע בעומק ההיסטורי הנדרש לפיתוח שירותי המידע על ידי לשכות האשראי, בכפוף לבחינה משפטית.

2.9 מידע בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים מאוגדים

מוצע שחוק נתוני אשראי יתוקן באופן שיאפשר לשר לקבוע הוראות המחייבות את מקורות המידע להעביר מידע על תאגידים או סוגי תאגידים מסוימים. בין השיקולים לקביעת חובת העברת המידע יהיו היקף המידע הקיים אודות תאגידים אלו וגודל התאגיד.

פרק 4: הגנה על פרטיות וזכויות הלקוח

אחד מעקרונות היסוד של דיני הפרטיות במשפט המודרני הוא "דרישת ההסכמה".⁵² קיומה של פגיעה בפרטיותו של אדם תלויה כמעט תמיד בשאלה האם הסכים האדם לפגיעה, אם לאו. המשפט האמריקאי שם דגש רב בחקיקת הפרטיות על מושג ה-"Notice and Choice", המדגיש את עצם קיומה של יכולת בחירה לפרט, ואילו הדירקטיבה האירופאית משתמשת במונח הרחב יותר "Consent", אשר דורש הסכמה מפורשת, חופשית ומודעת. חשיבות הסכמתו של אדם מקבלת ביטוי גם בחקיקה הישראלית, אשר בדומה לחקיקה האירופאית, שמה דגש על "ההסכמה מדעת":

חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981:

סעיף 1: לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו

ובסעיף 3 לחוק מוגדרת ההסכמה באופן הבא: "ההסכמה" – **ההסכמה מדעת**, במפורש או מכללא; מעבר לכך, חשיבות ההסכמה מעוגנת גם כחלק מזכויות היסוד, בסעיף 7 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו:

7. (א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו

(ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם **שלא בהסכמתו**

ההסכמתו המודעת של אדם מהווה אם כן שאלת מפתח בניתוח הפגיעה בפרטיות במערכת שיתוף נתוני אשראי. החוק במתכונתו הנוכחית מאפשר חריגה מעקרון ההסכמה הקבוע בחוק הגנת הפרטיות, מאחר והוא מאפשר העברת מידע שלילי לבעלי הרישיון ללא צורך בהסכמת הלקוח. באיזון שבין זכותם של המלווים שלא להלוות ללווים מסוכנים והפגיעה האפשרית בשוק האשראי, לבין זכותם של לווים אלו לפרטיות, מצא המחוקק כי זכותם של הראשונים גוברת. לעומת זאת, בכל הנוגע להעברת מידע חיובי, החוק השאיר על כנו את דרישת ההסכמה כעקרון המאפשר את העברת המידע.

עקרון ההסכמה בדיני הפרטיות הוא ביסודו ניטרלי למהות ההסכמה. המחוקק אינו שואל האם טוב לו לאדם להסכים, אם לאו, אלא יוצא מנקודת הנחה כי יש להשאיר בידי הפרט את החופש לבחור. לפי תפיסה זו, המחוקק אינו צריך להתערב באוטונומיה של הפרט, אלא רק לוודא שאותה אוטונומיה, "ההסכמה מדעת", אינה נפגעת.

עקרון הניטרליות של הריבון, או הדרישה מהאדם ל"ניהול עצמי של פרטיות", כפי שקורא לו פרופ' Solove, זוכה בשנים האחרונות לביקורת אקדמית רבה מאד.⁵³ ביקורת זו רלוונטית ביותר לשיתוף מידע בשוק האשראי בשל שלושה גורמים משמעותיים, כפי שיפורט להלן:

⁵² Cate (2006).

⁵³ Cate (2006); Solove (2013); Tene (2012); Janger & Schwartz (2001)

1. כוחות השוק :

בחירת הצדדים למשא ומתן שמתנהל בדרך כלל בנושאי פרטיות מגלה כי פעמים רבות, עקב פערי כוחות בין הצדדים, מתן החופש לבחור מביא בפועל לפגיעה ממשית באוטונומיה של הפרט. החלטות על מדיניות פרטיות מתרחשות בדרך כלל בסיטואציה שבה תאגיד מתנה את מתן השירות בנגישות למידע, ולעיתים אף במתן זכות להעברתו לצד שלישי. ההכרעה העומדת בפני הפרט היא האם בכלל לרכוש את השירות, כאשר אין בדרך כלל אפשרות לניהול מו"מ על מדיניות הפרטיות. לפיכך, ככל שהשחקנים שפועלים בשוק מאמצים מדיניות פרטיות דומה, אין לפרט למעשה שום אפשרות שלא להיכנע למדיניות התאגידית, אלא אם כן הוא מוכן להדיר את עצמו מן השוק. כאשר מדובר בשירות חיוני, גם אפשרות זו אינה עומדת למעשה בפני הפרט והוא מוכרח לרכוש את השירות ולהסכים למדיניות הפרטיות שנכפתה עליו. בסיטואציות מסוימות אובדן היכולת הממשית לבחור אינו תלוי כלל בפרשנות אותה שיטת המשפט נותנת למושג ההסכמה. העובדה שבאיחוד האירופי ובישראל החוק מדגיש כי הסכמה צריכה להינתן באופן מודע, אינה מעניקה בפועל הגנה רחבה יותר לפרט במקרים בהם כוחות השוק מנתבים את הפרט להסכים. כך לדוגמא, מעיד אחד מהמוסדות הפיננסים הגדולים בארה"ב על אופן התמודדותו עם החקיקה האירופאית :

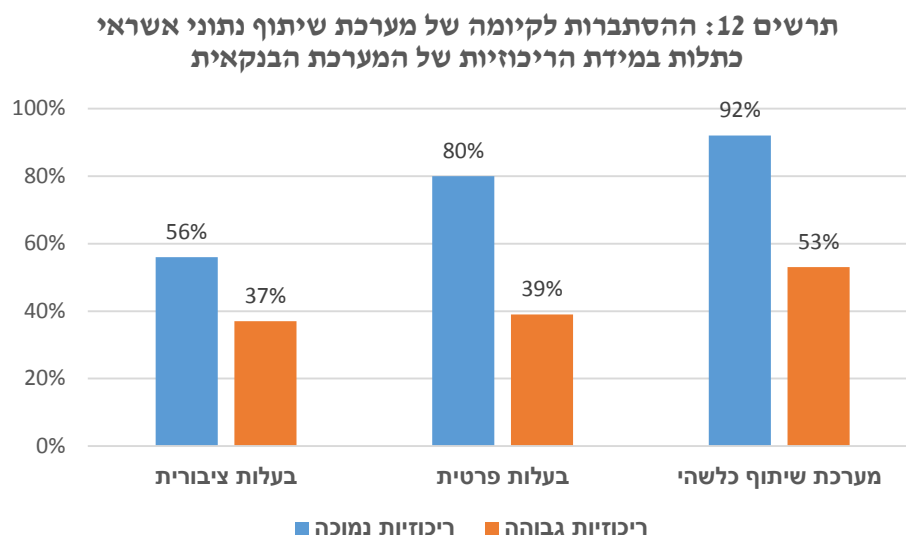
"Financial institutions confronted with explicit consent laws report similar results. For example, one of the United States' largest financial institutions has reported that it has no difficulty complying with consent requirements in European countries, because it prints the opt-in notice in the account-opening form above the signature line. A consumer cannot open an account without granting consent."⁵⁴

הניסיון להגן על אוטונומיה באמצעות דרישת ההסכמה, בתנאי שוק מסוימים, מעביר למעשה את ההחלטה לגבי מדיניות הפרטיות לכתפי התאגיד, אשר יבחר מטבע הדברים במדיניות הפועלת לטובת האינטרסים הכלכליים שלו.

תאגידים לא יבחרו בהכרח במדיניות שתפגע בפרטיות הלקוחות. מבנה השוק הוא זה שיכריע פעמים רבות מה תהיה מדיניות הפרטיות שבה יבחרו התאגידים. חוק נתוני אשראי הקיים בישראל הוא דוגמא מצוינת לכך. החוק הנוכחי מתיר לתאגידים בנקאיים להעביר מידע חיובי אם לקוח נתן את הסכמתו. באופן עקרוני יכלו בנקים בישראל להתנות את מתן השירות בקבלת הסכמת הלקוח להעברת מידע חיובי. בפועל אנו רואים כי לא התפתחה פרקטיקה מסוג זה. מבנה שוק ריכוזי, כפי שקיים בישראל, מקטין בצורה משמעותית את התמריץ של בנקים לשתף במידע. הבנקים הגדולים במערכת, המחזיקים בחלקו הגדול של המידע, עלולים להפסיד כתוצאה ממדיניות של שיתוף, מכיוון שלמידע בו הם מחזיקים בבלעדיות יש ערך כלכלי גבוה יותר מאשר המידע אותו יכולים היו להשיג תחת מדיניות שיתוף. תופעה זו אינה ייחודית לישראל. מחקר של הבנק העולמי הראה שההסתברות להתפתחות של מערכת שיתוף נתוני אשראי יורדת בצורה משמעותית ככל שהמערכת הבנקאית ריכוזית יותר. במדינות עם מערכת בנקאית בעלת ריכוזיות

⁵⁴ Cate (2006).

נמוכה יש סיכוי של 92% לקיומה של מערכת שיתוף נתוני אשראי. לעומת זאת במדינות עם ריכוזיות גבוהה הסיכוי לקיומה של מערכת שיתוף צונח ל-53% בלבד.



מקור: Bruhn et al. (2012)

ניתוח מבנה שוק האשראי הקמעונאי בישראל, עליו הרחבנו בפרק הראשון, מביא למסקנה המתבקשת הבאה:

כוחות השוק גורמים לכך שדרישת ההסכמה להעברת מידע חיובי, אשר נועדה כדי להביא לידי ביטוי את אוטונומיות הפרט, בפועל מעבירה את החלטה לגבי שאלת שיתוף המידע לשחקנים החזקים – המלווים הגדולים. מלווים אלו הכריעו שלא לשתף מידע. ניתוח התועלות הקיימות משיתוף מידע מראה כי החלטה זו של המלווים אינה משרתת את טובת הציבור, ופוגעת בצורה מהותית ביכולת לפתח שוק אשראי תחרותי. לפיכך, בסיטואציה זו יש הצדקה למדינה להתערב באופן אקטיבי בעיצוב מנגנון קבלת ההסכמה. אשראי בכלכלה המודרנית הוא שירות חיוני ביותר.⁵⁵ בתנאי השוק שתוארו לעיל, מתן הזכות לתאגיד הבנקאי לקבוע את כללי המשחק בכל הנוגע לשיתוף מידע מהווה פגיעה חמורה באפשרויות העומדות בפני הפרט לצרוך שירות חיוני זה.

2. רציונאליות מוגבלת:

דרישת ההסכמה נשענת למעשה על מודל האדם הרציונאלי המקבל החלטות באופן שממקסם את העדפותיו. ישנם מחקרים המראים כי מרבית האנשים מוכנים לוותר בקלות רבה על פרטיותם

⁵⁵ Hudon (2009).

תמורת הטבות קטנות יחסית⁵⁶. ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם ממצאיהם של סקרי דעת קהל, מהם עולה כי בני קבוצות גיל שונות מצהירים שהם מייחסים חשיבות לפרטיותם⁵⁷. נראה שקיים פער גדול מאד בין הצהרות של אנשים על מידת החשיבות אותה הם מייחסים לפרטיותם, ובין העובדה שבפועל ישנה נכונות לוותר עליה בקלות. כמו בתחומים רבים אחרים בני אדם סובלים מרציונאליות מוגבלת בבואם לקבל החלטות בנושאי פרטיות. עובדה זו יכולה להסביר חלק מהפער בין ההצהרות וההחלטות שמתקבלות בפועל⁵⁸. במרבית המקרים אנשים אינם קוראים את מדיניות הפרטיות, וגם אם הם קוראים, הם סובלים מהטיות קוגניטיביות נפוצות המשפיעות על קבלת ההחלטה. לאופן הצגת השאלה ועיצוב ברירת המחדל (framing) יש השפעה מכרעת על ההחלטה שאדם יקבל. כך גם הנטייה להעדפת הווה משחקת תפקיד משמעותי, מכיוון שתועלות ועלויות עתידיות של מדיניות הפרטיות צריכות להיות מאוזנות כנגד תועלת מידית.

האפקט המצטבר של החלטות בנושאי פרטיות מעצים עוד יותר את הקושי בקבלת החלטות. בעידן המודרני, אנשים נדרשים לקבל אין ספור החלטות בנושאי פרטיות. ככל שאדם חושף יותר מידע ניתן לעשות בו שימושים רבים יותר. לפיכך, בכל החלטה יש לשקול לא רק את השימושים אותם ניתן לבצע במידע הנוכחי אותו הפרט נדרש לחשוף, אלא כיצד המידע הנוכחי בצירוף כל המידע שנמסר בעבר (או שעתיד להימסר), עשוי להשפיע על השימושים שיעשו במידע בעתיד. הצורך בניתוח סבוך זה של תועלות ועלויות, מקשה אף הוא על יכולתו של הפרט לקבל החלטה רציונלית בתחום זה, תוך הבנת מלוא משמעותיה.

ההטיות הקוגניטיביות שפורטו לעיל, בדגש על כוחה של ברירת המחדל, תורמות לכך שההסדר החקיקתי הנוכחי אינו מאפשר להגשים את התכליות החברתיות הקימות משיתוף נתוני אשראי. ברירת המחדל כיום מונעת איסוף מידע כל עוד הלקוח לא נתן את הסכמתו באופן אקטיבי. כוחות השוק כאמור אינם מעוניינים בכך שהלקוח ייתן את הסכמתו, ועל כן לעיצוב ברירת המחדל יש השפעה מכרעת על ההחלטה שאותה יקבל הלקוח. לכך יש להוסיף כי התועלת מאיסוף המידע תתאפשר רק כתוצאה מאפקט מצטבר, מאחר שרק לאחר תקופה בה ייאסף מספיק מידע הלקוח ירוויח מאיסוף המידע. הלקוח נדרש בהווה לטרוח ולחפש כיצד ניתן לתת את הסכמתו, מבלי שהוא זוכה לתועלת כלשהי באופן מיידי. בסיטואציה זו הסיכוי שפרט כלשהו, הפועל כמו כולנו מתוך רציונאליות מוגבלת, יטרח לתת את הסכמתו כמעט ואינו קיים.

3. תועלות ועלויות חברתיות:

אנו חיים בעידן של מידע. כמות האנשים, המכשירים הניידים, וחיישנים למיניהם שמחוברים לרשת דיגיטאלית מביא לכך שמידע מיוצר בקצב שקשה לדמיין. במקביל, התפתחויות טכנולוגיות המאפשרות לאחסן כמויות אדירות של מידע ולעבד אותו באופן מהיר, הופכות את המידע שאנו

⁵⁶ Acquisti & Grossklags (2005)

⁵⁷ Hoofnagle et al.(2010),.

⁵⁸ Alessandro & Grossklags (2007); Milne & Culnan (2004); Leslie K. John et al (2009); Solove (2013).

מייצרים לבעל ערך כלכלי וחברתי אדיר. המידע מעודד חדשנות, מגדיל את הפריזון ומהווה את אחד הרכיבים המרכזיים המאפשרים צמיחה כלכלית. לא רק המגזר העסקי נהנה מיכולות אלו. הנגישות למידע וליכולת עיבוד מהירה מאפשרת פריצות דרך מחקריות מרחיקות לכת, מאפשרת לממשלות לעצב מדינות חברתית טובה יותר, ולהעניק שירותים טובים יותר לאזרחיהם. להחלטות האינדיבידואליות של בני אדם לגבי פרטיותם יש אם כן השפעות חברתיות מהותיות על עיצוב פני החברה. לפיכך, במקרים המתאימים, לצד הבחינה הפרטנית הנוגעת לדרישת ההסכמה של הפרט, יש לקחת בחשבון גם את התועלות והעלויות החברתיות הנובעות מאותן החלטות פרטניות⁵⁹. במקרים רבים התועלות החברתיות וכך גם התועלת לכל פרט ופרט גדולות ככול שמספר הפרטים שמשתפים במידע גדל. ברור לדוגמא שאין כמעט תועלת בפרט אחד המסכים לשתף בדבר מיקומו באפליקציית ניווט. היעילות של האפליקציה והתועלת שנובעת ממנה תהיה מקסימאלית במקום בו כלל האזרחים ייבחרו לשתף בדבר מיקומם.

סוגית שיתוף נתוני אשראי היא דוגמא נוספת מובהקת לפער הקיים בין התועלות אותן יכול להשיג הפרט, ובין התועלות שאנו כחברה מסוגלים להפיק ממערכת שיתוף נתונים אפקטיבית. נניח שלפי החוק הקיים לקוח מתוכם הצליח להתגבר על כוחות השוק, ועל הטיות קוגניטיביות שמהן הוא סובל, והחליט בהתאם לאמור בחוק להעניק את הסכמתו לאיסוף מידע חיובי אודותיו. בשיווי המשקל הנוכחי ברור שלקוח זה כלל לא ייהנה מהתועלות הקיימות מאיסוף המידע, זאת מכיוון ששוק אשראי תחרותי יוכל להתפתח רק אם מספיק אנשים יקבלו החלטה דומה, כפי שמסכם זאת פרופ' Cate :

"If the cost of obtaining consent becomes too great to make the proposed use of information economically feasible, then there will be nothing to which the consumer can consent. Similarly, if consent requires building new data systems, and implementing new uses of data, one person at a time, it is likely to make the activity untenable⁶⁰."

לסיכום, כוחות השוק, והטיות קוגניטיביות נפוצות מטילות סימן שאלה גדול עד כמה דרישת ההסכמה האקטיבית בכל הנוגע לשיתוף נתוני אשראי אכן מבטאת את העדפתו האוטונומית של כל אדם בעניין זה. לכך מצטרפת התועלת החברתית המשמעותית הכרוכה באיסוף ובשיתוף מידע אודות אוכלוסיות נרחבות בשוק זה, באופן המצדיק לטעמה של הוועדה את היפוך ברירת המחדל לכדי איסוף המידע. לצד האמור, על מנת לצמצם את הפגיעה בעקרון ההסכמה ולתת ביטוי לאוטונומיה של אדם ביחס למידע הקיים אודותיו, סבורה הוועדה שיש מקום להותיר לאדם את האפשרות להתנגד לשמירת מידע חיובי עליו כל עוד לא נאסף לגביו מידע שלילי מהותי, תוך הבהרת השלכותיה של התנגדות זו.

בנוסף לכך, דגש רב צריך להינתן להעצמת יכולותיו של האזרח לעשות שימוש במידע לטובתו, ולא לטובת האינטרסים הכלכליים של התאגיד המחזיק במידע. בעידן המידע קשה להתנגד לכך שהמידע יהיה קיים. איסוף מידע משמש כיום כרכיב בסיסי בפונקציית הייצור של חלקים נרחבים בכלכלה המודרנית. אולם, המידע קיים בעיקר בידיהם של ממשלות ותאגידים עסקיים, ולכן הרגולציה צריכה לפתח מנגנונים שמוודאים עד כמה שניתן שהשימוש שיעשה במידע הוא לטובת

⁵⁹Tene (2012); Solove (2013)

⁶⁰Cate (2006)

האזרח. שקיפות ונגישות של המידע המצוי בידי המגזר העסקי והממשלה הם תנאי מפתח בעיצוב הסדרי הפרטיות בעידן המודרני, ויכולים במקרים המתאימים לתרום להעצמת האזרח בצורה הרבה יותר אפקטיבית מאשר הישענות על דרישת ההסכמה לבדה, כפי שמציין פרופ' עומר טנא:

"The shift is from empowering individuals at the point of information collection, which traditionally revolved around opting into or out of seldom read, much less understood corporate privacy policies, to allowing them to engage with and benefit from information already collected, thereby harnessing big data for their own personal usage. Further, such exposure will prevent the existence of "secret" databases and leverage societal pressure to constrain any unacceptable uses. To minimize concerns of untoward data usage, organizations should disclose the logic underlying their decision-making processes to the extent possible without compromising their trade secrets or intellectual property rights"⁶¹

לסיכום, על רקע הניתוח התיאורטי שהוצע לעיל, המלצות הועדה בכל הנוגע להגנה על פרטיות וזכויות הלקוח מתבססות על שני נדבכים מרכזיים:

1. עיצוב מנגנון ההסכמה לאיסוף ומסירת מידע באופן שיקדם את התועלות החברתיות הקיימות משיתוף נתוני אשראי.
2. העצמת יכולתו של הלקוח לעשות שימוש במידע לטובתו באמצעות: הגברת השקיפות והנגישות למידע, שיפור מנגנון תיקון המידע, ואיסור על שימוש בנתונים דמוגרפיים.

⁶¹ Tene (2012)

המלצה 3 : איסוף מידע

3.1 מנגנון ההסכמה לאיסוף מידע :

- מידע חיובי יועבר מכלל מקורות המידע, אלא אם כן לקוח יבחר באופן אקטיבי כי מידע חיובי לא יישמר, ואז הלקוח לא ייכלל במאגר (להלן : Opt-Out). לקוח שקיים לגביו מידע שלילי מהותי לא יוכל לבצע Opt-Out משמירת מידע חיובי. במידה והגיע מידע שלילי מהותי אודות לקוח שביצע Opt-Out, המאגר יתחיל לשמור באופן מדי את כל המידע אודותיו.
- לפני תחילת העברת המידע בפעם הראשונה יבוצע קמפיין ציבורי שיסביר מהו שיתוף נתוני אשראי, מהן התועלות משיתוף המידע, כיצד ניתן לבצע Opt-Out, ומהן ההשלכות לכך. הקמפיין יבוצע באופן שיבטיח שהמידע יגיע ככל הניתן לכל אזרח במדינה.
- לגבי לקוחות חדשים, מוצע כי כל מקורות המידע יכללו סעיף בחוזה שמסביר ללקוח כי מידע חיובי מועבר, אלא אם כן הלקוח ביצע Opt-Out. הרגולטור של המאגר יקבע את נוסח הסעיף. סעיף זה לא יעניק פטורים למקורות המידע מכל אחריות משפטית שחלה עליהם.
- הודעה של הלקוח כי אינו מעוניין בכך שמידע חיובי ייאסף לגביו תימסר לגורם שיחזיק במאגר המידע או לאחת מלשכות האשראי, ולא למקורות המידע. מקורות המידע יעבירו בכל מקרה את המידע למאגר, והאחריות למחוק את המידע המזוהה לגבי לקוחות שבצעו Opt-Out תהיה של המאגר.
- לא ניתן יהיה לבצע Opt-Out רק בנוגע למקורות מידע מסוימים. לאחר ביצוע Opt-Out לא ישמר מידע מזוהה מאף אחד ממקורות המידע.

3.2 חובת מסירת מידע למאגר :

- גופים ציבוריים (כהגדרתם בהמלצה 2.3), תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי האשראי יחויבו למסור מידע שלילי ומידע חיובי למאגר. מקורות מוסמכים ימסרו מידע שלילי וחיובי על בסיס וולונטרי.
- מוצע כי ניתן יהיה לקבוע בתקנות סף של היקף אשראי, אשר מעבר לו כל גוף שלא החליט למסור באופן וולונטרי את המידע יחויב למסור מידע.

המלצה 4 : מסירת דו"חות אשראי

4.1 מנגנון ההסכמה למסירת מידע :

- נותן אשראי (מקור מוסמך, תאגיד בנקאי או חברות כרטיסי האשראי) יחויב לקבל את הסכמת הלקוח לצורך בקשת דו"ח אשראי.

- במסגרת שירות לקמעונאיים המקבלים תשלומים דחויים תוכל לשכת האשראי לקבל נגישות לדו"ח אשראי אודות הלקוח ללא צורך בהסכמתו, רק אם קיים אודות הלקוח **מידע שלילי מהותי**. לשכת האשראי תוכל להעביר הלאה במסגרת השירות רק מידע חלקי וייעוץ (ראה להלן - המלצה 8.3). יובהר, כי גם נותני אשראי המוסרים מידע למאגר יוכלו לרכוש שירות זה.
 - האחריות על קבלת הסכמת הלקוח תהיה של נותן האשראי. הסכמת הלקוח למסירת המידע תוכל להתבצע באופן מקוון לאחר שננקטו אמצעי זיהוי סבירים.
 - לקוח יוכל להעניק הסכמה לנותן האשראי לגשת למידע החל ממועד שבו ביקש הלווה הלוואה, וכל עוד יש חוזה בתוקף בין הלקוח לנותן האשראי. יובהר, כי העמדת מסגרת אשראי, או מתן ערבות להלוואה, תחשב לעניין זה כמתן אשראי ללא תלות בשאלה האם מסגרת האשראי או הערבות מומשו בפועל.
 - גופים הזכאים לגשת למידע (להלן המלצה 9.1) לא יוכלו להחתים את לקוחותיהם על הסכמה כללית לגשת למידע, אלא רק אגב עסקת אשראי, וכל עוד יש חוזה אשראי שלא הסתיים בין הלקוח ובין נותן האשראי.
 - חברות תשתית ציבוריות לא יוכלו להתנות מתן שירות במתן הסכמה של הלקוח לגשת למידע. לפיכך, חברות אלו יוכלו לקבל גישה למידע אודות לקוחותיהם לשם בחינת הכדאיות בפתיחת הליכי גביה, רק אם הלקוח פיגר בתשלומים לחברה בהיקף שיקבע בתקנות, וללא צורך בהסכמת הלקוח. היקף המידע הנמסר לחברת תשתית ציבורית יבחן בהמשך.
- יודגש, כי בנוסף לעמידה בדרישת ההסכמה כמפורט בסעיף זה, יש לעמוד גם בדרישות נוספות לצורך זכאות למידע, ראה להלן המלצה 9.1 העוסקת ברשימת הגופים הזכאים לגשת למידע.

4.2 Opt Out ממסירת מידע:

- לקוח שיבחר לבצע Opt-Out מאיסוף מידע (המלצה 3.1) עלול להיפגע כאשר ירצה להתחרט. במהלך התקופה שבה הלקוח לא ייכלל במאגר לא ייאסף עליו מידע חיובי, ולכן ביום שבו הלקוח יחזור למאגר לא תהיה לו היסטורית אשראי חיובית. לפיכך, יש להעניק אפשרות נוספת לביצוע Opt-Out רק ממסירת הנתונים. משמעות ה- Opt-Out היא שהמידע ימשיך להיאסף במאגר, אולם הוא לא יימסר לשום גורם כל עוד הלקוח לא נתן למאגר את אישורו המפורש למסירת הנתונים. זאת, גם אם הלקוח חתם בטעות על הסכמה המאפשרת לאותו גורם לגשת למידע.

הגדרות:

"מידע שלילי מהותי": מידע המעיד באופן מובהק על סיכון גבוה מאד של הלווה. המידע יקבע על ידי השר בתקנות.

המלצה 5: שקיפות ונגישות

5.1 זכות עיון במידע: לקוח זכאי לעיין במידע שמצוי אודותיו. מוצע כי הרגולטור יוכל להפעיל את סמכותו באופן שיבטיח את זכותו של הלקוח בכל הנוגע לאופן ומועד הנגשת הדו"ח ללקוח.

5.2 שירות התרעות: ללקוח תינתן האפשרות להירשם לשירות מקוון שמתריע בפני הלקוח לגבי שינויים משמעותיים שנעשים במידע שנאגר לגביו, וכן מעדכן את הלקוח בכל פעם שגורם כלשהו מבקש על הלקוח מידע, בצירוף ציון שם המבקש ותכלית הבקשה.

5.3 מרשם של גופים העושים שימוש במידע: הרגולטור ינהל מרשם פתוח לציבור אשר יאפשר לראות מי הגופים שקונים דוחות אשראי, וכן תיאור של תכלית השימוש במידע של אותם גופים.

המלצה 6: תיקון מידע באופן מהיר ושקוף לציבור

6.1 קיצור תהליך הערעור: הליך הערעור כולו יקוצר לכ-14 יום. במידה וההליך לא הסתיים במועד, המידע ימחק באופן מיידי. הליך הערעור יוכל להיעשות כולו גם באופן מקוון. אם במהלך בירור נותן אשראי ביקש לראות את דו"ח האשראי, בעל הרישיון יציין מהו המידע הנמצא בבירור.

6.2 שקיפות ציבורית: דוחות שנתיים יפורסמו לציבור בנושא בקשות לתיקון המידע, הכוללים מידע סטטיסטי על הגופים שלגביהם הוגשו בקשות לתיקון מידע, מספר הבקשות, מהותן, ותוצאות הבירור.

6.3 סמכויות הרגולטור בנוגע להליך תיקון המידע:

- בנוסף לאחריות המשפטית המוטלת על מקורות המידע, לרגולטור תינתן הסמכות לקנוס, בין השאר, מקורות מידע שלא נקטו אמצעים מספקים כפי שיקבע, להבטחת אמינות המידע הנמסר למאגר, או שלא טיפלו בבקשות לתיקון מידע באופן שיקבע.
- הרגולטור יפעיל מחלקה לפניות ציבור שתקבל תלונות בנוגע לבקשות תיקון מידע שלא טופלו כראוי לדעת לקוחות. לרגולטור תהיה הסמכות להורות על מחיקת הרישום במאגר.

המלצה 7: איסור שימוש בנתונים דמוגרפיים

במסגרת מתודולוגיית דירוג אשראי ייאסר שימוש בנתונים דמוגרפיים שיקבעו, כגון: גזע, דת, לאום וכתובת.

פרק 5 : השימוש במידע ונגישות לדוחות אשראי

במסגרת הדיון על חוק נתוני אשראי הקיים והמלצת הוועדה לשנותו, הכרח כי יתקיים דיון ובחינה של תכליות השימוש המותרות בחוק. תכליות השימוש במידע המותרות בחוק הקיים רחבות יחסית (סעיף 28 לחוק). אולם בפועל, לא נעשה שימוש במידע במרבית התכליות, מאחר והחוק והתקנות צמצמו בצורה משמעותית את התועלת אותה ניתן להפיק מהמידע, הן בשל היקף המידע הקיים והן בשל הקשיים הבירוקרטיים הכרוכים בהשגתו. המלצות הוועדה בנוגע להיקף המידע ואופן העברתו צפויות להגביר בצורה משמעותית את התמריץ לבצע שימוש בתכליות המותרות לפי החוק. לפיכך, יש מקום לבחון בקפידה האם תכליות השימוש במידע עולות בקנה אחד עם תכליות השיתוף בנתוני אשראי, עליהן עמדנו בפרק השני **(המלצה 1)**.

ניתוח התועלות הקיימות משיתוף מידע מצביע כי התועלות החברתיות המרכזיות נובעות מהיכולת לפתח שוק אשראי משוכלל כתוצאה משיתוף המידע. החקיקה הנוכחית מתירה לעשות שימוש במידע גם בשווקים נוספים: שוק השכירות ושוק התעסוקה. נראה כי התכלית העומדת ביסוד הדבר היא מתן אפשרות למעסיק או למשכיר ללמוד מן הנתונים משהו לגבי מידת האמינות של העובד או של השוכר. אולם, שוק השכירות והתעסוקה נבדלים באופן משמעותי משוק האשראי במספר פרמטרים משמעותיים:

שוק התעסוקה:

בניגוד לשוק האשראי הקמעונאי, שוק התעסוקה הוא שוק מבוזר ותחרותי באופן יחסי. פערי המידע בשוק זה משפיעים במידה דומה על כלל השחקנים ואינם מונעים ממעסיקים להתחרות על עובדים. האפקט התחרותי של הוספת המידע לשוק האשראי, אשר גורם לכך כי לקוחות מכלל שכבות האוכלוסייה צפויים ליהנות משיתוף המידע, אינו קיים בשוק התעסוקה. בשל כך, הוספת המידע עשויה לגרום להשפעות חלוקתיות שליליות. יתרה מזאת, הניסיון להסיק מהתנהגות בתחום האשראי על התנהגותו של אדם כעובד הוא בעייתי, ויכול להביא למסקנות שגויות. ישנן סיבות רבות מדוע אנשים מגיעים לחדלות פירעון, אשר כלל אינן קשורות להיותו של אדם עובד אמין.⁶² בשוק האשראי מתבצעת האנליזה של המידע בדרך כלל באמצעות גופים מומחים, היודעים לנתח את המידע ההתנהגותי ולהעריך באמצעותו את הסיכון הקיים במתן אשראי נוסף. לעומת זאת, בשוק התעסוקה מקבל ההחלטה, המעסיק, אינו בהכרח מומחה בניתוח סיכונים ובעיבוד של המידע הקיים בדו"ח האשראי. לפיכך, תמחור השירות על בסיס המידע צפוי להיות פחות מדויק, ועל כן גם התועלת מהשימוש בו נמוכה. מטעמים אלו מצאה הוועדה לנכון להמליץ על הסרת תכלית השימוש במידע לצורך התקשרות בחוזה העסקה.

⁶² Koppes & Palmer (2012)

שוק השכירות:

המידע ההתנהגותי הקיים בנתוני אשראי בוודאי רלוונטי לצורך ניסיון לצפות מה הסיכוי שהשוכר יפגר בתשלומים. עסקת שכירות ביסודה אינה עסקת אשראי, שכן השוכר משלם בדרך כלל מראש עבור כל חודש. עם זאת, מכיוון שלוקח זמן לפנות דייר, הופכת העסקה למעין עסקת אשראי ברגע שבו השוכר מפסיק לשלם בזמן. לפיכך, למידע ההתנהגותי שצופה כשל אשראי יש בוודאי חשיבות רבה בשוק השכירות. העדר מידע גורם לעלויות משקיות, כגון: דרישה לבטוחות גבוהות, חתימה של ערבים, דרישה לתשלום מראש של מספר חודשים וכדומה. דרישות אלו בעיקר מקשות על אוכלוסיות ממעמד סוציו אקונומי נמוך, אשר אילו היה להם דירוג אשראי טוב יכלו לשכור דירה ביתר קלות. אולם, בדומה לשוק התעסוקה, שוק השכירות הוא שוק תחרותי באופן יחסי, ולכן הוספת המידע אינה יוצרת "אפקט תחרותי" שמועיל לכלל משקי הבית, בכל רמות הסיכון. בנוסף, ההחלטה המתקבלת על בסיס המידע אינה החלטה של מומחים לניהול סיכונים, אלא של משכירי דירות פרטיים. עובדה זו מעלה את החשש כי בדומה לשוק התעסוקה שימוש במידע יביא להדרה מהשוק של אוכלוסיות בעלות דירוג נמוך.

יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי יש לבחון את התרת השימוש במידע לצורך עידוד שוק השכירות לטווח ארוך. בשוק זה ניתן להצביע על כשל שוק משמעותי הגורם לכך שכמעט ולא ניתן למצוא דירות להשכרה ארוכת טווח. שיווי משקל זה פוגע בכלל האוכלוסייה, ובייחוד בשכבות חלשות, שאינן יכולות לרכוש בית ונאלצות לחתום על חוזה חדש בכל שנה. פערי המידע בשוק הם אחת הסיבות המרכזיות לכך שמשכירים חוששים להשכיר דירות לטווח ארוך. הוספת המידע צפויה אף לצמצם באופן משמעותי את הסיכונים העומדים בפני משקיעים מוסדיים המעוניינים לבנות דירות להשכרה ארוכת טווח. לפיכך, הוועדה ממליצה לבחון בהמשך האם לצורך התכלית הציבורית החשובה של עידוד ופיתוח של שוק השכירות לטווח ארוך יש בכל זאת מקום לאפשר שימוש במידע **(המלצה 8.2)**.

השימושים המותרים במידע

בכל הנוגע ליתר תכליות השימוש המותרות בחוק מצאה הוועדה כי יש מקום לעדכן ולהרחיב אותן, כך שיכללו את כל השימושים הרלוונטיים לשוק האשראי **(המלצה 8.1)**. החקיקה הנוכחית קובעת רק שימוש כללי של "מתן אשראי", ויש מקום להבהיר מהן בדיוק השימושים המותרים בשוק האשראי. ניתן להגדיר שני שימושים מרכזיים: ניתוח הסיכון הכרוך בקבלת החלטה על מתן אשראי, וניתוח השינוי בסיכונים הקיימים בתיק האשראי. שימושים אלו מאפשרים לנותן האשראי לעקוב אחר הסיכון הקיים במתן אשראי ממועד מתן האשראי ועד גביית החוב בפועל.

החוק כיום מגדיר שלושה שימושים נוספים: "מכירה או רכישה של נכס או שירות" "התקשרות בעניין המחאת זכויות או חובות" ו"גביית חובות". לדעת הוועדה שימושים אלו מיותרים, מאחר ויש הצדקה לכלול שימושים אלה כל עוד הן נכללים במסגרת התכלית של מתן אשראי. כאשר מכירה או רכישה של נכס או שירות כוללת רכיב של אשראי היא ממילא נכנסת תחת השימוש של "קבלת החלטה על מתן אשראי". באופן דומה השימוש במידע לצורך גביית חובות או המחאת זכויות וחובות מתאפשר כתוצאה מהיכולת לנתח את השינוי בסיכונים הקיימים בתיק האשראי

בכל מועד. לפיכך, מצאה הוועדה כי אין להוסיף שימושים אלו כשימושים נפרדים מן השימושים בתחום האשראי.

בנוסף לשימושים הקשורים באופן ישיר למתן אשראי יש להוסיף שני שימושים נוספים שמהווים נדבך חשוב בהגשמת תכליות החוק: חינוך פיננסי ותיווך מוצרי אשראי. המידע הקיים במאגר יכול לאפשר לחברות שונות להציע מוצרים מתוחכמים בתחום החינוך הפיננסי. באמצעות מעקב אחר התנהלות הלקוח לאורך זמן חברות אלו יכולות להשיא עצות להתנהלות פיננסית נבונה יותר של משק הבית. מתווכים של מוצרי אשראי יכולים לייצר תחרות רבה בשוק האשראי הקמעונאי, ולקיים באמצעות המידע מעין מכרז עבור הלקוח למציאת מוצר האשראי המתאים ביותר. חברות תיווך וחינוך פיננסי צריכות לקבל זכות גישה עצמאית למאגר לאחר שהלקוח נתן את הסכמתו. פיתוח שירותים אלו צפוי לדעת הוועדה לקדם בצורה משמעותית את הגברת התחרות בשוק האשראי, ולסייע למשקי הבית לנצל בצורה הטובה ביותר את המידע הנאסף עליהם.

שימוש נוסף אותו בחנה הוועדה הוא שימוש במידע לצרכי שיווק. המידע הקיים במאגר הוא בעל ערך רב לנותני אשראי מאחר שהוא מאפשר להם למקד את מאמצי השיווק. שיווק אפקטיבי מהווה רכיב משמעותי ביכולת של נותני אשראי קטנים להתחרות בנותני אשראי גדולים שיש להם מידע רב על לקוחות פוטנציאליים. מאידך, שימוש במידע לצרכי שיווק מעורר בעיות רבה יותר מן ההיבט של פגיעה בפרטיות הלקוחות. פתרון אפשרי הוא מתן גישות למידע מוגבל שיאפשר לנותן אשראי למקד את מאמצי השיווק.⁶³ הוועדה סבורה כי יש מקום לבחון פתרונות מסוג זה בהמשך. לאחר הטמעת המערכת ובחינת השפעתה על הלקוחות ועל נותני האשראי, וככל שיתברר שיש בכך צורך חיוני, העניין ייבחן, לרבות האם צורך זה מצדיק את עוצמת הפגיעה הנוספת בפרטיות.

בנוסף לתכליות השימוש של השוק הפרטי, יש לאפשר שימוש במידע לצרכים מחקרניים, על מנת להגשים את התכליות המחקריות של החוק: בסיס מידע לביצוע משימותיו של בנק ישראל, ובסיס מידע לגיבוש מדיניות כלכלית לעידוד הצמיחה וצמצום הפערים החברתיים.

ניתוח תכליות שיתוף המידע צריך לעמוד לנגד עינינו גם לצורך קביעת רשימת השירותים אותם מותר לבעל הרישיון להציע בעצמו לנותני אשראי. אין כל סיבה לאסור על בעל הרישיון לעסוק במתן שירותים המשמשים להשגת אותן תכליות שימוש. יש לאפשר לבעל הרישיון להציע את מכלול השירותים להם נדרש נותן האשראי **(המלצה 8.3)**.

במסגרת השירותים של בעל הרישיון יש מקום להבחין בין שירות הערכת הסיכון הניתן עבור נותני אשראי, ובין השירות שניתן לקמעונאי, אשר אגב מכירת מוצר או שירות, נותן אשראי ללקוח בסכומים נמוכים ולתקופות קצרות (להלן "תשלום נדחה"). גופים קמעונאיים המקבלים תשלום נדחה זקוקים למידע בדרך כלל בכדי לקבל החלטה האם להסכים לקבל את התשלום הנדחה. לעומת זאת, נותני אשראי זקוקים למידע לצורך קביעת תנאי האשראי (גובה הריבית, היקף האשראי וכדומה) ומעוניינים במידע גולמי לשם כך. לפיכך סבורה הוועדה כי יש לאפשר

⁶³ כך לדוגמה, באנגליה נותן האשראי יכול לתת ללשכת האשראי רשימה של לקוחות פוטנציאליים. הלשכה רשאית לתת לנותן האשראי מידע בנוגע לאלו מהלקוחות נמצאים מעל חתך מסוים אותו בחר נותן האשראי (כגון, לקוחות מעל דירוג אשראי מסוים).

לקמעונאי המקבל תשלום נדחה לקבל מידע חלקי בלבד הכולל מידע שלילי פומבי וייעוץ בנוגע לסיכון הקיים בקבלת התשלום הנדחה. במסגרת קידום הליכי החקיקה ייבחן האם בנוסף למידע השלילי הפומבי יש לכלול גם מידע שלילי מהותי נוסף במסגרת המידע הנמסר לקמעונאי.

שירות נוסף אותו יכול להציע בעל הרישיון הוא סיוע בהליך אימות זהותו של הלקוח. לנותני אשראי חוץ בנקאיים אין נגישות למרשם האוכלוסין. עובדה זו מעמידה אותם בנחיתות אל מול המערכת הבנקאית בשל הקושי לאמת את זהות הלקוח. לפיכך מוצע כי בעלי הרישיון יוכלו להעניק שירות זה לנותני האשראי, ולשם כך יתאפשר לבעלי הרישיון (או למאגר המרכזי) נגישות למרשם האוכלוסין.

היכולת של בעל הרישיון להציע בעצמו שירותים התומכים בתהליכי מתן האשראי (כגון סיוע בהליכי חיתום או פיתוח מודל דירוג למיקוד מאמצי הגבייה) תעודד כניסה של שחקנים קטנים שיוכלו להיעזר בבעל הרישיון בביצוע פעולות אותם נותני אשראי גדולים עושים בדרך כלל באופן עצמאי. הרחבת סל השירותים של בעלי הרישיון תתרום גם להגברת התחרות בין לשכות האשראי, תחרות חשובה ביותר לכשעצמה לצורך פיתוח שוק אשראי תחרותי, כפי שיוסבר בהרחבה בפרק 6 הדן במבנה המערכת.

המלצה 8: השימוש במידע

8.1 השימוש במידע

1. ניתוח הסיכון הכרוך בקבלת החלטה על מתן אשראי
2. ניתוח השינוי בסיכונים הקיימים בתיק אשראי
3. חינוך פיננסי
4. תיווך מוצרי אשראי
5. מחקר

8.2 שכירות ארוכת טווח: הוועדה ממליצה לבחון במסגרת המאמצים הממשלתיים לעידוד שוק שכירות ארוכת הטווח האם ובאיזה אופן יש לאפשר שימוש במידע.

8.3 שירותים של בעל הרישיון

1. דירוג אשראי של לקוח.
2. ניתוח הסיכונים הקיימים בתיק האשראי של נותן אשראי.
3. התרעה בפני נותן אשראי או לקוחות על הרעה במצבם של לקוחות.
4. שירות לקמעונאים: ניתוח הסיכון הכרוך בקבלת תשלום נדחה עבור מוצר או שירות. במסגרת שירות זה ניתן יהיה לקבל מידע שלילי פומבי וייעוץ בדבר הסיכון הקיים בקבלת התשלום הנדחה. במסגרת קידום הליכי החקיקה ייבחן האם בנוסף למידע השלילי הפומבי יש לכלול גם מידע שלילי מהותי נוסף במסגרת המידע הנמסר לקמעונאי.

5. מודל גביה: מודל המסייע לנותן האשראי למקד את מאמצי הגביה. יובהר, כי בעל הרישיון לא יעסוק בעצמו בגביית חובות.
6. חינוך פיננסי של לקוח.
7. ייעוץ בדבר חיתום אשראי לנותן אשראי.
8. אימות זהות הלקוח אגב עסקת אשראי.

הגורמים הזכאים לגשת למידע

הגורמים הזכאים לגשת למידע והמידע אותו הם מקבלים נגזרים אף הם מתכליות החוק. לשם הגשמת התכליות המחקריות מוצע לאפשר לבנק ישראל וללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לקבל נגישות מלאה לכל הנתונים הקיימים במאגר. הלקוח עצמו זכאי כמוכן לקבל גם הוא את המידע המלא הקיים אודותיו במאגר. בנוסף, מוצע כי ניתן יהיה לקבוע בתקנות רשימה של גופי מחקר ממשלתיים נוספים שיוכלו לקבל קבצי מידע אנונימיים לצרכי מחקר (כגון, הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה וכדומה). גורמים אלו יוכלו לקבל נגישות למידע לא מזוהה ללא צורך בהסכמת הלקוח.

בניגוד למצב הנוכחי הוועדה סבורה כי יש לאפשר רק למקורות מידע מוסמכים המספקים מידע למאגר להגיש שאילתות למאגר ולקבל דוחות אשראי מלאים לאחר שקיבלו את הסכמת הלקוח. עקרון ההדדיות מבטיח למעשה שרק מי שיש לו מידע רלוונטי לספק למאגר, יהיה גם זכאי לקבל מידע מהמאגר, באופן שמצמצם מאד את החשש משימוש לא ראוי במידע. בנוסף, עקרון ההדדיות משפיע גם על התמריץ של מקורות המידע השונים להתחבר למאגר, ובכך להרחיב את מקורות המידע בשוק. יובהר, כי זכות הגישה תתאפשר בכפוף למנגנון ההסכמה למסירת המידע עליו עמדנו בפרק 3. הדו"ח שיקבלו נותני האשראי לא יכלול פרטים אשר אינם נדרשים לצורך הערכת סיכונים ובפרט: זהות המלווים שהעניקו אשראי ללקוח, ונתונים מזהים שנאספו לצורך זיהוי הלקוח.

בנוסף כאמור, יש מקום לאפשר גם לגופים קמעונאיים המקבלים תשלומים נדחים לקבל מלשכות האשראי שירות של ניתוח הסיכון הכרוך בקבלת תשלום נדחה. בדומה למצב כיום מוצע כי ניתן יהיה לקבל שירות זה גם ללא הסכמת הלקוח וללא צורך בהדדיות. יודגש, כין אין מניעה שקמעונאי הנותן אשראי יקבל דוח אשראי מלא במידה והוא ימסור בעצמו מידע למאגר (עקרון ההדדיות), ויקבל את הסכמת הלקוח לכך. ולהפך, נותן אשראי הזכאי לרכוש דוחות מלאים מהמאגר יוכל לרכוש גם את השירות הניתן לקמעונאים.

חברות תשתית ציבוריות, כגון חברת החשמל וספקי מים, למעשה נותנות אשראי אך אינן יכולות להתנות את השירות במתן זכות גישה למידע. לפיכך, רק לאחר שלקוח מפגר בתשלומים לחברת התשתית יש הצדקה לאפשר לה לצפות במידע על הלקוח, וללא צורך בקבלת הסכמתו. היקף המידע הנמסר לחברות תשתית יבחן בהמשך.

גורמים העוסקים בתיווך אשראי וחינוך פיננסי יוכלו לגשת אף הם למידע הקיים במאגר לאחר קבלת ייפוי כוח מהלקוח. גופים אלו יהיו כפופים להוראות הרגולטור האחראי על המאגר, ובכלל

זה: הוראות בדבר אופן קבלת ייפוי כוח מהלקוח לתיווך/לשירות חינוך פיננסי, התחייבות ללקיחת עמלות הפצה זהות מנותני האשראי, חובה למחיקת המידע לאחר סיום התיווך/החינוך הפיננסי, ותיווך רק עבור נותני אשראי שמוסרים מידע למאגר.

סוגיה נוספת אותה בחנה הועדה היא האם בנוסף למתן נגישות לדוחות אשראי באמצעות לשכות האשראי יש לאפשר לנותני אשראי לכייל את מודל הדירוג שלהם על בסיס מידע לא מזוהה שקיים במאגר. פתיחת המאגר לשימוש ישיר של נותני האשראי צפויה לפגוע במודל העסקי של לשכות האשראי. נותני האשראי הגדולים במשק אינם זקוקים בהכרח לשירותים הנוספים אותם יציעו הלשכות, ועל כן, אם יתאפשר להם לגשת באופן ישיר למידע הקיים במאגר, קיים ספק האם לשכות האשראי יפתחו שירותים איכותיים עבור נותני אשראי קטנים. בשלב ראשון מוצע כי רק לשכות האשראי יוכלו לפתח מודלי דירוג על בסיס המידע הלא מזוהה הקיים במאגר. לאור שיווי המשקל החדש שיווצר בשוק יהיה מקום לבחון בעתיד האם לאפשר לגורמים נוספים לפתח מודלי דירוג פנימיים על בסיס המידע הקיים במאגר. לפיכך מוצע כי החוק יאפשר בעתיד לקבוע בתקנות גופים נוספים שיהיו זכאים לקבל נגישות למידע בלתי מזוהה לצרכים סטטיסטיים.

המלצה 9: זכות גישה למידע

9.1 גורמים הזכאים לקבל דוחות אשראי

1. לקוח: הלקוח יהיה זכאי לקבל דו"ח אשראי המבוסס על כל המידע הקיים אודותיו במאגר.
2. תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי: גופים אלו יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי המבוסס על כל פריטי המידע הקיימים במאגר, ובכפוף למנגנון ההסכמה (המלצה 4.1). בדו"ח זה לא יצוינו הפרטים הבאים: זהות נותני האשראי, ונתונים מזהים שנאספו לצורך זיהוי הלקוח.
3. מקורות מוסמכים נותני אשראי: גופים אלו יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי בדומה לתאגידים בנקאיים ובלבד שהם עומדים בעקרון ההדדיות (המלצה 9.2).
4. גופים קמעונאיים המקבלים תשלום נדחה: גופים אלו לא יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי, אך יהיו רשאים לרכוש שירות לקמעונאיים (המלצה 8.3).
5. חברות תשתית ציבוריות: גופים אלו יהיו רשאים לקבל מידע אודות לקוחותיהם רק אם הלקוח פיגר בתשלומים לחברה בהיקף שיקבע בתקנות, ללא צורך בהסכמת הלקוח, ובכפוף לעקרון ההדדיות ככל שלא מדובר בחברות שחויבו למסור מידע. היקף המידע הנמסר לחברות תשתית ציבוריות יבחן בהמשך.
6. מתווכי אשראי וגופים העוסקים בחינוך פיננסי: גופים אלו יהיו רשאים לקבל דו"ח אשראי בכפוף לקבלת ייפוי כוח מהלקוח, ועמידה בהוראות הרגולטור האחראי על המאגר, ובכלל זה החובה כי נותני אשראי שעמם עובד המתווך מוסרים בעצמם מידע למאגר.⁶⁴

⁶⁴ בהלוואות עמית לעמית (Peer to Peer lending) האחריות למסור מידע למאגר תוטל על המתווך, ולא על נותני האשראי.

7. בנק ישראל וגורמים נוספים שיקבעו בתקנות: רק מידע אנונימי, תוך קביעת הוראות שיבטיחו כי המידע יישאר בלתי מזוהה. גורמים נוספים שיבחנו בהמשך: גופי מחקר, או נותני אשראי לצורך כיוול מודל דירוג האשראי הפנימי שלהם.
8. לשכה המרכזית לסטטיסטיקה: רשאית לקבל את כל המידע שקיים במאגר.

9.2 עקרון ההדדיות

בכפוף לאפשרות לחרוג מעקרון זה במקרים המתאימים שיעוגנו בתקנות, דו"ח אשראי מלא יינתן רק למקור מידע שמספק מידע רלוונטי למאגר על מרבית לקוחותיו, או התחייב לספק מידע בעתיד. היקף המידע הרלוונטי אותו נדרש לספק מקור המידע, והמועד שבו הוא מחויב להתחיל לספק את המידע, יקבע על ידי הרגולטור, בין היתר, מתוך מטרה שלא לייצר חסם כניסה לנותני אשראי בתחילת דרכם.

שימוש ראוי בתכליות

מספר המלצות עד כה מצמצמות להערכת הוועדה באופן משמעותי את הסיכוי שיעשה במידע שימוש שאינו נועד לתכליות השימוש שהוגדרו, ובכלל זה: ההמלצה על צמצום תכליות מסירת המידע, עקרון ההדדיות במסירה ובנגישות למידע, וניהול מרשם פתוח לציבור של הגורמים המשתמשים במידע. שתי המלצות נוספות נועדו לצמצם עוד יותר את החשש משימוש לא ראוי במידע:

לשם קבלת דו"ח יש מקום לחייב את נותני האשראי להתחבר בממשק מקוון למערכת במסגרת מנוי של לשכת האשראי. לא ניתן יהיה לבקש בקשות חד פעמיות כפי שהחוק מתיר כיום. היכולת לדעת בוודאות מי הם הגורמים שמקימים את הממשק צפויה לאפשר וודאות שאכן מדובר בגורמים לגיטימיים. בנוסף, הוועדה סבורה כי יש מקום לקבוע בחוק עוולה אזרחית המאפשרת לתבוע אדם אשר ביקש לראות דו"ח אשראי אודות לקוח שלא בהתאם להוראות החוק.

מכלול ההמלצות מביא להערכת חברי הוועדה לשיווי משקל שבו החשש לשימוש שאינו ראוי הוא מצומצם, וזאת אל מול התועלות הרבות משיתוף בנתוני אשראי. האיזון אותו חברי הוועדה ביקשו לקיים הינו עדין ומדויק. איזון זה מבטיח כי שיתוף הנתונים יוכל להגביר באופן משמעותי את התחרות האשראי, ולצד זה להעצים את הלקוח ולדאוג לכך שהשימוש שיעשה במידע יהיה לטובת תכליות ראויות.

9.3 אופן הגישה למידע

ניתן יהיה לקבל נגישות למידע רק לאחר הקמת ממשק מקוון. לא ניתן יהיה להגיש בקשה "חד פעמית" כפי שניתן להגיש כיום בקשה בכתב.

9.4 עוולה אזרחית

בקשה לקבל דו"ח אשראי שלא בהתאם להוראות החוק, מהווה עוולה בנזיקין.

פרק 6: מבנה המערכת

רקע: מערכות לשיתוף נתוני אשראי

המודלים לשיתוף נתוני אשראי בעולם נעים בין שני מודלים: מודל ציבורי (Public credit Registry: להלן - PCR) ומודל פרטי (Credit bureau: להלן - CB).⁶⁵ בפועל, במדינות שונות קיימים מודלים הנוטים יותר לכיוון אחד הקצוות כמו גם מודלים "היברידיים" המשלבים תכונות של המודל הציבורי והפרטי גם יחד. ניתוח היסטורי של המודלים מראה שהמוטיבציה לפיתוח מערכות השיתוף והכוחות שדחפו להקמתן שונה בכל אחת מן המערכות. בחירה במודל הציבורי התבצעה בדרך כלל כאשר המוטיבציה להקמת מערכת השיתוף הייתה בעיקרה הרצון לשפר את היכולת לעקוב אחר המערכת הפיננסית ולשמור על יציבותה, ולהעמיד לרשות הבנק המרכזי כלים טובים יותר לביצוע משימותיו. לעומת זאת, המודל הפרטי יושם כאשר המוטיבציה נבעה משיקולים עסקיים, קרי מרצון של נותני האשראי עצמם לשתף במידע של ציבור הלקוחות שנמצא ברשות כל אחד מהם. המוטיבציות השונות לשיתוף נתוני אשראי הביאו לכך שהמערכות הציבוריות והפרטיות נבדלות ביניהן במספר מימדים משמעותיים. הבדלים אלו אף מביאים לכך כי המודל הציבורי והפרטי חיים במדינות רבות זה לצד זה, כאשר כל אחד מהם משרת את התכליות לשמן הוא נועד, ולעיתים מבלי שיש קשר בין המערכות השונות לשיתוף מידע. טבלה מספר 2 מסכמת את ההבדלים המרכזיים בין המודלים:

טבלה מספר 2: ההבדלים בין מערכות ציבוריות ופרטיות לשיתוף נתוני אשראי

CB	PCR	
בעלות פרטית	בנק מרכזי/רשות ציבורית אחרת	בעלות
נותני אשראי (לאו דווקא גופים מפוקחים), ובנוסף מידע מחברות תשתית (חשמל, מים, תקשורת וכדומה)	גופים מפוקחים בלבד	מקורות מידע
על בסיס עקרון ההדדיות	חובה מנדטורית	חובת דיווח
בעיקר מסייע למתן אשראי וניהול סיכונים	בעיקר משרת את מטרות הפיקוח והמחקר, לעיתים מסייע גם במתן אשראי	תכליות שימוש
בדרך כלל אין סף מינימלי להלוואה	לעיתים קיים סף מינימום גבוה, והמידע נאסף על לווים גדולים בלבד	על איזה אשראי יש מידע

⁶⁵ לסקירה נרחבת אודות מערכות לשיתוף נתוני אשראי בעולם ראה: Miller (2003)

מספר מחקרים המשווים בין המודלים מצביעים על יתרונות ברורים למודל הפרטי בכל הנוגע ליכולת לתמוך בפיתוחו של שוק אשראי משוכלל. דו"ח מפורט בנושא של ה-OECD מסכם את הממצאים בנושא ומצביע על החשיבות הרבה של המודל הפרטי באספקת שירותים לנותני אשראי, ובייחוד לנותני אשראי קטנים שיכולים להסתייע בשירותים אלו על מנת להתחרות בנותני אשראי גדולים.⁶⁶

המודל הישראלי שתואר בפרק הראשון הוא לכאורה מודל יחסית ייחודי. המודל מאמץ את המודל הפרטי ומבוסס על בעלי רישיון שאוספים את המידע ומעבירים אותו הלאה, אך מכיוון שהמחוקק היה מודע לכך שבשל מבנה שוק האשראי אין לנותני האשראי בישראל תמריץ לשתף מידע הוא חייב אותם לעשות כן. למעשה, המודל שפועל כיום בישראל הוא הכלאה בין המודל הציבורי שבו קיימת חובה להעביר מידע, ובין המודל הפרטי שבו העברת המידע מבוצעת בפועל על ידי גופים פרטיים. אולם כאמור, החלוקה הקלאסית בספרות בין מודל ציבורי ופרטי אינה באמת חלוקה דיכוטומית. ניתן לראות כי קיימים בעולם גם מודלים "היברידיים" מסוגים שונים המשלבים בין הציבורי והפרטי. מודלים היברידיים אלו ניתנים ליישום כיום ביתר קלות בשל התפתחויות טכנולוגיות שמאפשרות את שיתופי הפעולה וזרימת המידע בין השחקנים בצורה פשוטה יחסית. במדינות שבהן מערכות לשיתוף נתונים נבנו בשלבים יחסית מוקדמים ניתן לראות כי גם אם שני המודלים קיימים במדינה, פעמים רבות המערכות אינן משתפות במידע ביניהן וכל אחת מהן משרתת את התכליות לשמן היא הוקמה. אולם שיתוף הפעולה בין המערכות הציבורית והפרטית עשוי במקרים מסוימים לאפשר הגשמה טובה יותר של התכליות הציבוריות והפרטיות כאחד. הבנק העולמי, אשר הקים יחידה שנועדה לעזור בפיתוח מערכות לשיתוף נתוני אשראי ברחבי העולם (IFC), מצביע כיום על שלושה מודלים מרכזיים אותם יש לבחון בהתאם למבנה השוק הקיים בכל מדינה:⁶⁷

1. מאגר מרכזי בלבד בבעלות ציבורית
2. לשכות אשראי פרטיות עם מאגרים עצמאיים שמתחרות ביניהם
3. מודל היברידי: לשכות אשראי פרטיות המתחרות ביניהן באספקת שירותים על בסיס מידע המתקבל ממאגר מרכזי.

במודל הראשון, כפי שמפורט בהרחבה בדו"ח ה-OECD,⁶⁸ קיימת סבירות גבוהה לכך ששוק האשראי יפגע כתוצאה מהעדר תמריצים לחדשנות ולאספקת שירותים ברמה גבוהה מצד לשכת האשראי. רמת שירותים נמוכה תפגע בעיקר בלקוחות ובנותני אשראי קטנים, שאין להם מאגרים משמעותיים משל עצמם, שירצו להיכנס ולהתחרות בשוק האשראי. כתוצאה מכך, בנקים גדולים, שמלכתחילה פחות זקוקים למאגר המידע, ימשיכו להחזיק בנתחי שוק גבוהים ללא איום תחרותי אמיתי. לפיכך, לפחות מן ההיבט התחרותי המודל השני (הפרטי) והשלישי (ההיברידי) עדיפים על פני המודל הראשון.

⁶⁶ OECD, Facilitating access to finance- Discussion Paper on Credit Information Sharing

⁶⁷ World Bank, General Principles for Credit Reporting (2011)

⁶⁸ ה"ש 61 לעיל

אף על פי כן, למודל הציבורי יתרון בכך שהוא מפשט את היישום של שיתוף המידע על ידי הבנקים. יתרון זה משמעותי במיוחד במשק ריכוזי שבו לבנקים הגדולים אין תמריץ לשיתוף מידע. אולם, ניתן להשיג יתרון זה גם במודל ההיברידי אשר בו המאגר המרכזי יוצר ממשקים מול נותני האשראי השונים ואוסף את המידע בעצמו, כאשר לשכות האשראי הפרטיות הן אלו שמספקות את השירותים לנותני האשראי.

בהינתן שהמודלים השני (הפרטי) והשלישי (ההיברידי) עדיפים על פני המודל הראשון בהיבט התחרותי, אחד השיקולים המכריעים בבחירה בין שניהם הוא הסיכוי להיווצרות תחרות בין לשכות האשראי בכל אחד מהמודלים. קיומו של מונופול פרטי בשוק לשכות האשראי אינו עדיף בהכרח על פני מונופול ציבורי, ועשוי להביא גם הוא לתוצאות שליליות בתחום האשראי. בנוסף לחשש מחסרונות כגון פגיעה בחדשנות וברמת השירותים, הקיימת גם במודל הציבורי, קיים חשש מניצול כוח שוק גם מבחינת מחיר השירותים. המאפיינים הכלכליים של שוק שיתוף המידע גורמים לכך כי החשש ממונופול פרטי, בייחוד במדינות קטנות, הוא חשש ממשי. שיתוף נתונים מאופיין ב"אפקט רשת" (network externality), לפיו ככל שלשחקן אחד יש יותר מידע, כך כדאי יותר לכל מקורות המידע להתחבר דווקא לאותו שחקן כדי שיוכלו ליהנות מהמידע העודף שברשותו. בנוסף, למודל העסקי של שיתוף נתונים יש יתרונות משמעותיים לגודל. לשכת אשראי צריכה להשקיע הון משמעותי בהקמת התשתית, אך לאחר מכן העלות של הפקת דו"ח אשראי היא זניחה יחסית, כלומר פעילותה מאופיינת בהשקעות קבועות גדולות בהתחלה ובעלויות קבועות ומשתנות נמוכות יחסית בשלב התפעול. שני המאפיינים הללו של לשכות אשראי גורמים לכך כי קיים סיכון משמעותי להיווצרות מונופול פרטי, במיוחד בשוק קטן. המודל ההיברידי מאפשר להתמודד באופן מוצלח יחסית עם החשש מהיווצרות מונופול פרטי באמצעות הפחתה מאד משמעותית של חסמי הכניסה לשוק, כפי שמוסבר היטב על ידי מומחי הבנק העולמי בנושא:

The competitiveness of the credit market is also related to the competitiveness of the market in information itself and as we have argued above a PCR will normally, and should normally, coexist with private credit bureaus. This is most definitely not an issue of either/or. However, the private credit bureau market, in general, will have sharply increasing returns to scale, and is often dominated by a few large players - especially in smaller countries where there is a very real danger of only one significant private company that will then have severely diminished incentives for responsiveness to client demands and innovation and may charge high prices. The existence of a PCR can assist entry into the private credit bureau market by lowering entry costs in making a set of basic credit information available at low cost. A healthy, competitive private credit bureau industry should then be free to compete on adding additional information and developing other value-added services such as credit scoring products rather than surviving on information-rents alone.⁶⁹

⁶⁹ Powell et al. (2004)

המודלים לשיתוף נתוני אשראי אותם בחנה הוועדה

על רקע זה בחנה הוועדה בעבודתה ארבעה מודלים מרכזיים: שלושת המודלים המרכזיים הקיימים בעולם עליהם עמדנו לעיל, ומודל נוסף, מודל המסלקה, עליו יוסבר להלן. ניתוח היתרונות והחסרונות של ארבעת המודלים אינו נעשה בחלל ריק, מאחר וקיימים בישראל בעלי רישיון הפועלים בהתאם לחוק נתוני אשראי הקיים, ועל כן יש לבחון את מידת ההתאמה של המודלים למבנה השוק הנוכחי. דגש רב צריך להינתן כאמור לשיקולי תחרות בניתוח היתרונות והחסרונות של המודלים השונים, אך ישנם מגוון שיקולים נוספים, ובראשם: יכולת המודל להגשים את תכליות שיתוף המידע, דרישות אבטחת מידע והנטל הרגולטורי הנגזר מהם, ושיקולי ישימות.

ארבעת המודלים אותם בחנה הוועדה

1. ציבורי

במודל זה מוקם מאגר יחיד, הפועל בחסות גוף ממשלתי, שבו ייאסף כל המידע הנדרש. נותני אשראי יורשו לגשת למאגר לשליפת רשומות בודדות ושירותים נוספים. אין במודל זה לשכות אשראי פרטיות המתחרות ביניהן, ושירותים שאינם מסופקים ע"י המאגר יבוצעו ע"י נותני האשראי על-פי משאביהן.

לשם הקמה ותפעול של המאגר תידרש המדינה להתקשר עם זכיון בעל ניסיון בתחום. תנאי הזיכיון הם שיגדירו את מחויבותו של הזכיון לשלמות ואיכות הנתונים. מאגר יחיד בחסות ממשלתית קיים במספר מדינות, אך בחלקן מדובר במאגר המשתף נתונים שליליים בלבד. שיתוף נתונים חיוביים במודל מסוג זה נעשה בבלגיה, בצ'כיה ובסין. בבלגיה המאגר מספק נתונים בלבד, בעוד בצ'כיה ובסין המאגר מתפקד כלשכת אשראי המספקת גם שירותים נלווים, לרבות דירוג אשראי.

2. פרטי

מתווה זה מייצג שוק חופשי של שיתוף נתוני אשראי, בכפוף לתכליות השימוש ולמגבלות המוגדרות בחוק. המעבר בין המצב הנוכחי למתווה זה יכול להתבצע באמצעות הרחבת תנאי הרישיון המוענקים כיום במסגרת החוק לשיתוף נתוני אשראי, כך שיוכלו לאסוף ולשתף את הנתונים שפורטו בפרק 3 לעיל. הרחבת תנאי הרישיון תבוצע הן לבעלי הרישיון הקיימים והן אגב הזמנת שחקנים חדשים לפנות לקבלת רישיון לשיתוף נתוני אשראי.

במתווה זה לא נעשה כל איסוף מרכזי של נתונים ולשכות האשראי (בעלי הרישיון) הם הגופים שבאחריותם לבצע איסוף ושיתוף של המידע. נותני אשראי יוכלו לקבל מבעלי הרישיון דו"חות אשראי ושירותים נוספים (כגון דירוג), אך לא יקבלו גישה למאגר הנתונים. שוק פתוח במתווה דומה לזה קיים בארה"ב, בבריטניה ובמספר מדינות נוספות, אולם כאמור לעיל, ישראל ייחודית בכך שהמידע במודל הפרטי אינו נאסף על בסיס עקרון ההדדיות, אלא הבנקים מחויבים בחוק לשתף מידע עם לשכות אשראי פרטיות.

3. מודלים היברידיים

במודל זה קיימות לשכות אשראי פרטיות לצד מאגר מרכזי. החלק הארי של איסוף המידע נעשה באמצעות המאגר המרכזי, אולם השירותים לנותני האשראי – קבלת דו"ח אשראי, הפקת דירוג האשראי ושירותים נוספים, וכן לצרכן הסופי – בירורים, חינוך פיננסי ועוד, מבוצעים רק באמצעות לשכות האשראי. פניה ישירות למאגר יכולה להתבצע רק באמצעות לשכות אשראי מורשות או גופים ממשלתיים מורשים. מודל זה נחלק לשלושה תתי מודלים, הנבדלים ביניהם באופן שבו נאסף מידע ממקורות משלימים (מידע שאינו מתאגידים בנקאים וגופים ציבוריים) ובאופן שבו המידע של המאגר מאוחסן ומעובד:

3.1 מאגר מרכזי בסיסי: המאגר המרכזי משמש כרכזת (hub) לאיסוף וריכוז המידע. זהו הגוף היחיד שאליו מעבירים הגופים הציבוריים והתאגידים הבנקאיים נתונים ובכך נחסכת כפילות בממשקי העברת המידע. לשכות אשראי יכולות לרכוש את המידע מהמאגר ולהעתיק אותו למחשביהן, לצורכי עיבוד וניתוח. בנוסף, כל לשכת אשראי יכולה להתקשר עם מקורות מידע נוספים (על בסיס הדדיות) ולהצליב את המידע המתקבל מאותם מקורות עם זה שנרכש מהמאגר. גופי הממשלה המורשים יוכלו גם הם למשוך נתונים ישירות מהמאגר המרכזי.

ניתן לחשוב על חלופה זו כעל מיקור חוץ של פעילות איסוף המידע של הלשכות לגוף מרכזי, באופן שמפחית את העלות הכוללת של האיסוף ותורם לאחידות החלק העיקרי של המידע. בסופו של דבר לכל לשכת אשראי מאגר משלה המאפשר לה גמישות תפעולית מרבית ויכולת לבדל את עצמה ולהעניק שירותים על בסיס קבצי הנתונים שברשותה. מודלים דומים (בתצורות משתנות) קיימים בחלק ממדינות דרום אמריקה כגון פרו ואקוודור.

3.2 מאגר מרכזי מלא ללא תחרות על מקורות משלימים: בניגוד לחלופה הקודמת, במתווה זה לא יתאפשר ללשכות האשראי להחזיק במאגר מידע מזהה. תחת זאת, כל המידע יישמר ויאובטח באתר המאגר המרכזי, וללשכות האשראי תינתן גישה למאגר זה לצורך פעילותן. בחלופה זו, השימוש של לשכות האשראי במאגר נעשה בכלים של מחשוב 'ענן', המאפשר להן לגשת מרחוק לבסיס הנתונים, לבצע את העיבודים הנדרשים.

כל המידע הקיים במאגר המרכזי זמין לכל לשכות האשראי. במתווה כזה מפעיל המאגר המרכזי יהיה זה שיחתום על הסכמים מסחריים ויצרף מקורות משלימים למאגר. כל לשכות האשראי עושות שימוש במידע זהה ויכולת הבידול ביניהן יכולה להתבטא רק באמצעות אופי השירותים המשלימים שהן מעניקות לנותני אשראי ולצרכנים סופיים.

3.3 מאגר מרכזי מלא עם תחרות על מקורות משלימים: במתווה זה המאגר המרכזי מעמיד לרשות בעלי הרישיון שטח אחסון פרטי בו הם יכולים לשמור מידע ממקורות משלימים שחתמו עם על הסכמים מסחריים. מבחינת המודל העסקי, מודל זה דומה מאוד למודל המאגר הבסיסי, שכן הוא מאפשר תחרות על מקורות מידע משלימים בין לשכות אשראי, אולם המידע כולו נשמר במאגר מרכזי אחד, כאשר השימוש של לשכות האשראי במאגר נעשה בכלים של מחשוב 'ענן'.

4. מסלקה

במתווה זה קיימת תשתית טכנולוגית המאפשרת לאסוף מידע בגין לקוח מסוים מכל מקורות המידע המחוברים אליה ('חברי המסלקה'), להעביר אותו באופן מרוכז למבקש המידע (נותן אשראי שהינו אחד מחברי המסלקה), מבלי שיישמר לאורך זמן מידע כלשהו במאגר קבוע. המסלקה מאפשרת לנותן אשראי לקבל מידע מלא על לקוח מסוים, אך אין במודל זה לשכות אשראי היכולות לספק שירותים על בסיס מידע שנאסף במאגר המידע, כגון, דירוג אשראי.

ניתוח היתרונות והחסרונות

הגשמת תכליות השיתוף במידע

ניתוח המודלים השונים מביא למסקנה כי המודל הציבורי ומודל המסלקה אינם מסוגלים להערכת הוועדה לתמוך בצורה מספקת בתכליות העומדות בבסיס שיתוף המידע. הניסיון המצטבר מן העולם מצביע על כך כי שיתוף מידע המתבסס רק על מאגר בבעלות ציבורית צפוי להקשות מאד על הגברת התחרות בשוק האשראי מכיוון שאיכות השירותים הניתנת לנותני האשראי נמוכה באופן משמעותי, מה שיפגע בעיקר בנותני אשראי קטנים ללא משאבים שירצו להתחרות על בסיס השירותים אותם תספק לשכת האשראי.

מודל המסלקה גם הוא לוקה בחסר ביכולת לספק שירותים מבוססי מידע לנותני האשראי. במודל זה נותן אשראי מסוגל בקלות לשלוח מידע מלא על לקוח ספציפי, אך ללא מאגר לא ניתן לכייל את מודל הדירוג למאפייני האוכלוסייה. עובדה זו מותירה את נותני האשראי הקטנים בעמדת נחיתות ביחס לנותני אשראי גדולים שיש להם מאגרי מידע עצמאיים עליהם הם יכולים לפתח מודל. בנוסף, ללא מאגר מידע אין שום יכולת להגשים את התכליות המחקריות. לא ניתן להמעיט בחשיבות המידע לצרכיו של בנק ישראל, ולצורך קבלת החלטות על ידי הממשלה בנושאי מדיניות כלכלית לעידוד הצמיחה והקטנת פערים חברתיים. הקמת מאגר מידע, בין אם במודל פרטי, ציבורי, או היברידי מוצדקת לדעת חברי הוועדה ולו רק לצורך השגת תכליות חשובות אלו.

המודל הפרטי ושלושת המודלים ההיברידיים נמצאו על ידי חברי הוועדה כבעלי פוטנציאל לשרת את תכליות שיתוף המידע, ועל כן, יש לנתח את היתרונות והחסרות של מודלים אלו מן ההיבט של אבטחת מידע, תחרות ושימויות.

שיקולי אבטחת מידע

אחד הקשיים המרכזיים בניתוח השוואתי של המודלים הקיימים בעולם נעוץ בכך שחלק לא מבוטל מהם גובש בתקופה בה "עולם המידע" לא היה מפותח כפי שהוא כיום. בעשור האחרון היכולת לאסוף, לטייב ולעבד את המידע התפתחה באופן דרסטי. במקביל לכך, גדלו משמעותית האתגרים והצורך בהגנה על המידע. בהתאם לכך, יש לתת משקל של ממש לשיקולי אבטחת מידע בתהליך קבלת ההחלטות ובמטרה אותה אנו מבקשים לקדם. הביטוי של שיקולים אלה ברמה הפרקטית הוא בעלויות אבטחת המידע וכפועל יוצא מכך בעלות מתן השירותים במודלים השונים.

ככל שישנם יותר מאגרי מידע, כך האתגר באבטחת המידע גדול יותר. לפיכך, המודל הפרטי ומודל המאגר הבסיסי יוצרים סיכון גבוה יותר ביחס לשאר המודלים, מאחר ובמודלים אלו כל אחת מלשכות האשראי מחזיקה במאגר מידע עצמאי, ואילו במודל המאגר המרכזי המלא ישנו רק מאגר אחד של נתונים.

בהתאם לכך, לשיקולי אבטחת מידע יש השפעה רבה על המודל העסקי שבו יפעלו בעלי הרישיון. ככל שבעל רישיון מחזיק בעצמו במידע, ההשקעות שאליהן יידרש בשל דרישות אבטחת המידע הרגולטוריות (להלן – הנטל הרגולטורי) צפויות להיות גבוהות בצורה משמעותית. בשני המודלים שבהם יש מאגר מרכזי מלא בעלי הרישיון מחזיקים למעשה רק ברישיון לשימוש במידע, ולכן הליך הרישוי, עלויות הקמה והדרישות הרגולטוריות מבעל הרישיון צפויות להיות נמוכות יותר באופן משמעותי. הנטל הרגולטורי משפיע לא רק על המודל העסקי אלא גם על חסמי הכניסה לשוק. נטל רגולטורי גבוה יותר יפגע בתמריץ להיכנס לשוק, וישפיע לרעה על מחיר השירותים אותם יספקו בעלי הרישיון.

שיקולי תחרות

אחת הנחות העבודה המרכזיות של חברי הוועדה היא שככול שתהיה תחרות גדולה יותר בין לשכות האשראי, כך הדבר יתרום לתחרות בין נותני האשראי. ככל שישנם יותר פרמטרים עליהם יכולים להתחרות בעלי הרישיון, כך ישנו סיכוי גבוה יותר שתפתח תחרות בריאה באספקת שירותים לנותני האשראי וללקוחות. מאידך, ככל שחסמי הכניסה לשוק יהיו נמוכים יותר צפוי שמספר השחקנים יהיה גבוה יותר. ניתן לחלק את הפרמטרים שעליהם ניתן להתחרות בתחום לשכות האשראי לארבעה פרמטרים מרכזיים:

1. ניהול הממשקים הטכנולוגיים: היכולת של לשכת האשראי לספק את המידע באופן מהיר ואמין.
2. גמישות תפעולית בשמירת המידע: האופן שבו המידע נשמר ומאורגן על ידי הלשכה משפיע על היכולת שלה לפתח שירותים נוספים על בסיס המידע.
3. מקורות מידע: ככל שללשכת אשראי יש יותר מקורות מידע היא הופכת להיות אטרקטיבית יותר בעיני לקוחות, מכיוון שהם יודעים שקניית השירות מאותה הלשכה תאפשר לקבל מידע רב יותר בדו"ח האשראי.
4. שירותים מבוססי מידע: השירותים שאותם יכולות לשכות האשראי לפתח, כגון: דירוג אשראי, ניהול סיכונים בתיק אשראי, חינוך פיננסי וכדומה.

מבנה המערכת מכתוב את מרחב הפרמטרים עליהם ניתן להתחרות, כאשר ככל שישנם יותר פרמטרים ישנו פוטנציאל גבוה יותר לתחרות. עם זאת, לתוך המשוואה יש צורך להכניס את הסיכון כי במבנה השוק הישראלי לא תפתח תחרות ממשית בכל אחד מהפרמטרים. שלושה סיכונים מרכזיים עומדים בפני היכולת לפתח תחרות בין לשכות האשראי:

1. הנטל הרגולטורי: כאמור, ככל שבעל הרישיון מחזיק במידע בעצמו הנטל הרגולטורי צפוי להיות גבוה יותר, ולהציב חסמי כניסה גבוהים יותר.

2. גודל השוק: המאפיינים הכלכליים של שוק לשכות האשראי (יתרון לגודל, ואפקט רשת) מביאים לכך שבמדינות קטנות יש פעמים רבות רק לשכת אשראי אחת.

3. ריכוזיות המערכת הבנקאית: תחרות בשוק לשכות האשראי תלויה במידה רבה בקיומה של תחרות בשוק האשראי. המלווים הגדולים זקוקים פחות לשירותים שאותן לשכות האשראי יודעות לספק מאשר השחקנים המעוניינים לחדור לשוק (שמשאביהם לרוב מוגבלים), ולכן כניסה לשוק ופיתוח שירותי מידע מתוחכמים דורשת נטילת סיכון עסקי לא מבוטל מצד לשכות האשראי. במבנה השוק הריכוזי הנוכחי לא ברור מה יהיה הביקוש העתידי לשירותים, לפחות בתקופה הראשונה לפעילותן של הלשכות.

טבלה מספר 3 מסכמת את הפרמטרים השונים עליהם ניתן להתחרות בכל אחד מהמודלים ואת הסיכוי לכך שבפועל אכן תתפתח תחרות במבנה המערכת המדובר. ניתן לראות כי במודל הפרטי קיים פוטנציאל להתפתחות תחרות בין לשכות האשראי על כל אחד מהפרמטרים. אולם, להערכת חברי הוועדה, הסיכון כי בסופו של דבר במודל זה ייווצר מונופול פרטי הוא גבוה מאד. חסם הכניסה לשוק במודל זה מאד משמעותי, מאחר והוא דורש מכל שחקן הקמת ממשקים טכנולוגיים עם מספר רב של גורמים לצורך איסוף המידע, ועל כן, דורש השקעה התחלתית גבוהה מצד לשכת האשראי.

האתגר ביצירת מודל בר קיימא הוא דו שלבי – בשלב ראשון יש להקל ככל הניתן על כניסת שחקנים לשוק ובשלב השני צריך להבטיח שאותם תנאים לכניסה של שחקנים חדשים ימשיכו להתקיים על מנת שכניסה פוטנציאלית של מתחרה חדש תהווה רסן תחרותי על השחקנים בענף (איום תחרותי). שלושת המודלים ההיברידיים מצמצמים בצורה דרסטית את חסמי הכניסה לשוק. בכל אחד ממודלים אלו לשכת האשראי מקבלת מהמאגר המרכזי קבצי נתונים מוכנים אתם היא יכולה להתחיל לעבוד כמעט באופן מיידי. ניתן לכאורה לתמרץ גם באופנים אחרים הקמה של מספר לשכות אשראי (כגון, מענקים ממשלתיים), אולם רק הסרת החסם הטכנולוגי באמצעות מאגר מרכזי מאפשרת להבטיח מבנה שוק תחרותי בטווח ארוך. הנגישות הפשוטה יחסית למידע באמצעות המאגר המרכזי תאפשר לנותני שירותים חדשים לפתח בכל עת שירותים חדשים באופן שיעודד יזמות ואיכות שירותים גבוהה יותר לציבור הלקוחות. לעומת זאת, במודל הפרטי מערכות המידע של בעלי הרישיון יהיו מערכות סגורות שעלולות להקשות על יוזמות חדשניות ותחרות בפיתוח שירותים.

מאידך, הקטנת חסם הכניסה באה על חשבון העדר תחרות בניהול המאגר עצמו, מכיוון שכל לשכות האשראי ידרשו לרכוש את המידע ממאגר מרכזי יחיד. ניתן להערכת הוועדה למזער את החיסרון באמצעות מבנה תמריצים שבו למאגר המרכזי יש תמריץ כלכלי בהגדלת השירותים הניתנים על ידי לשכות האשראי. בנוסף, יש לזכור שגם במודל הפרטי יש חשש כי בסופו של דבר יהיה רק מאגר אחד.

טבלה 3 : שיקולי תחרות – מבנה מערכת שיתוף הנתונים

מודלים היברידיים			מודל פרטי	פרמטרים עליהם ניתן להתחרות:
מאגר מרכזי מלא		מאגר מרכזי בסיסי	ללא מאגר מרכזי	
עם תחרות על מקורות משלימים	ללא תחרות על מקורות משלימים			
			✓	ניהול הממשקים: שליפה אמינה ומהירה של נתונים
		✓	✓	גמישות תפעולית בשמירת הנתונים
✓		✓	✓	מקורות משלימים
✓	✓	✓	✓	שירותי מידע (דירוג, ניהול סיכונים בתיק אשראי וכד')

המודלים ההיברידיים נבדלים ביניהם במספר פרמטרים משמעותיים. במאגר הבסיסי לשכות האשראי יכולות להעתיק את מאגר המידע למערכת שלהם, ולאחד אותו עם קבצי מידע נוספים ממקורות משלימים אותם הם אוספים באופן עצמאי. מודל זה מאפשר תחרות רבה יותר על איסוף מקורות המידע, ומאפשר גמישות תפעולית רבה ללשכת האשראי בכל הנוגע לאופן שמירת הנתונים. יתרון נוסף של מודל המאגר הבסיסי הוא בעובדה שחברות מובילות בעולם בתחום לשכות האשראי מכירות מודל זה, ויודעות לעבוד אתו. עובדה זו צפויה להקל על כניסה של חברות אלו לשוק הישראלי. יחד עם זאת, במודל זה הנטל הרגולטורי על לשכות האשראי גבוה באופן משמעותי.

בשני המודלים ההיברידיים שבהם יש מאגר מרכזי מלא, הנטל הרגולטורי, והעלויות הנובעות ממנו, הוא מצומצם יותר, אך הוא בא כאמור על חשבון פגיעה בגמישות התפעולית של הלשכות. הלשכות במודלים אלו צריכות לפתח את שירותי המידע שלהן על בסיס מאגר מידע שאינו נמצא ברשותן. המאגר המרכזי יכול אמנם להציע למכירה שירותים נוספים וכלים ניהוליים בהתאם להעדפות הלשכות, אך אין ספק כי במודלים אלו ישנה פגיעה בגמישות התפעולית של לשכות האשראי, ומורכבות רבה יותר בתפעול המאגר המרכזי.

ההבדל בין שני המודלים שבהם יש מאגר מרכזי מלא הוא בעיקר בחלוקת העבודה בין לשכות האשראי והמאגר המרכזי. דהיינו, מי הגורם שאחראי על חתימה על הסכמים מסחריים עם מקורות מידע נוספים, לשכות האשראי או המאגר. לכאורה מן ההיבט התחרותי יש יתרון בתחרות על מקורות מידע משלימים המתאפשרת כאשר לשכות האשראי הן אלו שחותמות על ההסכמים המסחריים ומקבלות מהמאגר המרכזי רק שטח אחסון. אולם, יש צורך בניתוח מפורט של המודל העסקי בטרם הכרעה בשאלה זו.

ניתוח שיקולי התחרות אינו יכול להסתכם רק בניתוח הסיכונים לקיומה של תחרות. יש כמובן צורך לשאול מה קורה כאשר הסיכונים מתממשים. במודל הראשון יש חשש לכך שנוותר עם מונופול פרטי ששולט בכל המידע. לעומת זאת, במודלים ההיברידיים במקרה שלא תתפתח תחרות בין לשכות האשראי, המשק יוותר עם מאגר מרכזי שהתנאים להפעלתו יקבעו בהליך מכרזי תחרותי. יתרה מזאת, יש לשקול בהתקיים תנאים מסוימים לאפשר למאגר לספק שירותי מידע באופן ישיר לנותני האשראי ללא צורך בתיווך של לשכת האשראי, באופן שלמעשה מייצר איום תחרותי תמידי על לשכת האשראי. לפיכך, גם במקרה שבו יתממשו הסיכונים הוועדה סבורה כי יש יתרון למודלים ההיברידיים על פני המודל הפרטי בלבד.

שיקולי ישימות

שיקולי ישימות הם כל אותם פרמטרים אשר משפיעים על הסיכונים התפעוליים בעת ביצוע הפרויקט, וכן ניתוח של הסיכונים התפעוליים לאחר שהפרויקט מסתיים. בכל אחת מן החלופות מדובר בפרויקט טכנולוגי מורכב, הדורש שיתוף פעולה ותיאום בין מספר רב של גופים. לפיכך, יש לבחון כיצד המודלים השונים משפיעים על אופן ניהול הפרויקט בפועל, ומהם הסיכונים העומדים בפני השלמתו באופן מוצלח בפרק זמן קצר ככל הניתן.

המודל הפרטי נראה על פניו כחלופה המהירה ביותר, מאחר והוא מהווה המשך ישיר למודל הקיים כיום בישראל. אולם, ניתוח היבטים טכנולוגיים של השינויים שאותם אנו מבקשים לעשות בחוק הקיים, מצביעים על כך שהיתרון מבחינה טכנולוגית של בעלי הרישיון הקיימים ביחס לחלופות האחרות אינו מאד משמעותי, מאחר וגם עבורם מדובר בפרויקט טכנולוגי בהיקף נרחב ביותר, הכולל ממשקים חדשים ואחסון של הרבה יותר מידע.

לפיכך, השאלה המרכזית היא מהם החסמים השונים שיעכבו את קידום הפרויקט ויישום החוק על ידי בעלי רישיון פרטיים. להערכת הוועדה קיים סיכון גבוה לכך כי במודל הפרטי לוח הזמנים בפועל יהיה ארוך יותר מלוח הזמנים הנגזר מהאילוצים האובייקטיביים. זאת, משני טעמים מרכזיים:

1. הסיכון העסקי: כמו בכל פרויקט עסקי, לצורך ביצוע הפרויקט ידרשו בעלי הרישיון לבצע השקעות משמעותיות, כאשר היכולת להרוויח מן הפרויקט תלויה במידה רבה בפיתוחו של שוק אשראי תחרותי. נכון להיום, מדובר בסיכון עסקי מבחינת בעלי הרישיון מאחר ולא ברור מה יהיה הביקוש לשירותים שאותם ידעו לשכות האשראי להציע לאחר ביצוע ההשקעות, מאחר ושירותים אלו מיועדים בעיקר לנותני אשראי חדשים (ולרוב בעלי משאבים מוגבלים), ופחות עבור המלווים הגדולים הקיימים במשק.
2. "חיכוך" גבוה בין הצדדים: ניהול הפרויקט הטכנולוגי דורש שיתוף פעולה מורכב בין כל הצדדים, ובכלל זה בין כל מקורות המידע ובעלי הרישיון. מדובר בפרויקט אשר צפוי לשנות את שיווי המשקל בשוק באופן שיכול לפגוע בחלק מהשחקנים הקיימים, ולכן ישנו חשש משמעותי לחיכוך תמידי בין בעל הרישיון ומקורות המידע כתוצאה מניגודי אינטרסים. חשש זה מועצם לאור העובדה שבשיווי המשקל הנוכחי המערכת הבנקאית היא אחת מהלקוחות הגדולים של בעלי הרישיון, ועל כן, בעלי הרישיון יצטרכו להוביל

פרויקט שמשפיע באופן מהותי על האינטרסים של פלח משמעותי מלקוחותיהם. במודל זה יהיה קשה מאוד למדינה להשפיע על קצב התקדמות הפרויקט, והוא יהיה נתון לשיקולים עסקיים של שני הצדדים. לפיכך, יש חשש משמעותי לכך שבמודל הפרטי ייקח יחסית הרבה זמן לשנות את שיווי המשקל הנוכחי, ולהגיע למצב שבו המערכת הבנקאית משתפת את המידע הנדרש.

המודלים ההיברידיים כוללים נדבך משמעותי נוסף לביצוע הפרויקט, מכיוון שנדרש להוציא מכרז לצורך הקמת המאגר המרכזי. אולם, ניתוח לוחות הזמנים בחלופות השונות מצביע על כך שהנתיב הקריטי לסיום הפרויקט בכל אחת מן החלופות הוא הערכות מקורות המידע לאספקת הנתונים בפורמט שידרש. לפיכך, להליך הוצאת המכרז לא צפויה להיות השפעה משמעותית על לוחות הזמנים לביצוע הפרויקט. עם זאת, הליך מכרזי, בין אם בשיטה של מכרז BOT, או בשיטת מימון אחרת, יוצר סיכונים לא מבוטלים. הוצאה של הליך מכרזי דורשת מן המדינה מעורבות רבה בקביעת סטנדרט השירות (SLA), וניתוח מעמיק של חלוקת הסיכונים המיטבית בין המדינה לזכיין. מעורבות גבוהה של המדינה בפרויקט טכנולוגי מורכב זה גוזרת ללא ספק סיכונים אותם יש לקחת בחשבון. יחד עם זאת, ניתוח מבנה שוק הבנקאות מביא למסקנה כי מעורבות זו של המדינה היא זו שתוכל להבטיח כי הפרויקט יתבצע בלוחות זמנים קצרים ככל הניתן.

חסרון נוסף במודלים ההיברידיים מבחינה תפעולית הוא הישענות טכנולוגית על מאגר מרכזי אחד, עובדה שמהווה סיכון תפעולי לכלל המשק בשל הצורך להישען על תשתית אחת בשוק האשראי. לא מדובר בסיכון תפעולי ייחודי לשוק האשראי, סיכונים דומים קיימים במערכות חיוניות אחרות, כגון, שב"א והבורסה. יש לציין, כי במודל המאגר הבסיסי, שבו לשכות האשראי שומרות עותק של המאגר המרכזי במערכות שלהן, הסיכון של פגיעה במאגר המרכזי מופחת שכן אם המאגר נפגע, לשכות האשראי משמשות כגיבוי בפועל ויכולות להמשיך לפעול (אמנם עם נתונים שאינם מתחדשים כל עוד לא נפתרה הבעיה במאגר המרכזי). לפיכך תקלה במאגר המרכזי תפגע בתהליך עדכון הנתונים אך לא תוביל לשיתוק של שוק האשראי.

כמו כן, יש לזכור כי סיכון זה קיים גם במודל הפרטי, במקרה של שיווי משקל עם מונופול פרטי. המודל ההיברידני נותן להערכת הוועדה מענה טוב יותר לסוגיה זו מאשר המודל שבו שחקן פרטי מחזיק בתשתית חיונית. זאת, מכיוון שניתן יהיה באמצעות התנאים שיקבעו בחוזה עם הגוף שיתפעל את המאגר לפקח בצורה הדוקה יותר על המאגר.

מסקנות: מבנה המערכת

ניתוח החלופות מביא למסקנות הבאות:

1. שיקולי תחרות וישימות נותנים להערכת הוועדה עדיפות משמעותית למודלים בהם קיים מאגר מרכזי (המודלים ההיברידים) על פני המודל הפרטי. מאגר מרכזי מאפשר לייצר מבנה שוק תחרותי יותר עם חסמי כניסה נמוכים באופן משמעותי עבור לשכות האשראי, ומאפשר לייצר וודאות ושליטה גבוהים יותר בכל הנוגע לקצב התקדמות הפרויקט. יתרונות אלו משמעותיים ביותר בשל גודל השוק הישראלי ומידת הריכוזיות של המערכת הבנקאית.

2. מבין שלושת המודלים עם מאגר מרכזי ישנו יתרון משמעותי בהיבטי הפרטיות ואבטחת המידע לשני המודלים שבהם כל המידע, כולל המידע ממקורות משלימים, נמצא במאגר מרכזי אחד. ריכוז המידע מקטין את החשש לדליפת מידע, מפחית את הפגיעה בפרטיות ומאפשר לשכוחת האשראי לפעול ללא נטל רגולטורי משמעותי. יחד עם זאת, העובדה שלשכוחת האשראי אינן מחזיקות במידע בעצמן פוגעת בגמישות התפעולית שלהן, עשויה לפגוע באיכות השירותים, וגם מהווה סיכון תפעולי בגלל ההישענות הטכנולוגית של המשק על מאגר אחד. במסגרת השימועים לדו"ח הביניים, הועדה התרשמה כי ניתן להתמודד עם מידת הפגיעה בגמישות התפעולית גם במסגרת הקמה של מאגר מרכזי מלא שאינו מאפשר לשכוחת האשראי להעתיק את קובצי הנתונים המזוהים. מתווה החקיקה צריך אם כן לאפשר את שני המודלים להקמת מאגר מרכזי מלא (עם תחרות על מקורות משלימים, וללא תחרות על מקורות משלימים), כאשר לשכוחת האשראי יוכלו להעתיק קבצי מידע לא מזוהים, או לקבל נגישות למידע הקיים במאגר מבלי להעתיק את המידע לשרתים שלהם. הבחירה בין שני מודלים ואפיון מלא של המודל התפעולי של הלשכות יעשו במסגרת ועדת המכרזים להקמת המאגר.

המלצה 10: הקמת מאגר מרכזי

הוועדה ממליצה על הקמת מאגר מרכזי בבעלות ציבורית, שניתן יהיה להקים ולהפעיל על ידי זכיון פרטי או במיקור חוץ. המאגר ישמש תשתית לשכוחת אשראי פרטיות שיוכלו להציע שירותים על בסיס המידע הקיים במאגר. לשכוחת האשראי יקבלו נגישות מלאה למידע בלתי מזוהה שישמר במאגר לצורך פיתוח שירותי המידע, מבלי לשכפל מידע מזוהה למאגריהן. מידע מזוהה יועבר לשכוחת רק לאחר קבלת הסכמת הלקוח בהתאם לאמור בהמלצה 4.1. המאגר יספק שירותים אלו לשכוחת האשראי בתנאים שקופים, הוגנים ובמחיר סביר. ככל שזכיון פרטי יקים ויתפעל את המאגר, הזכיון לא יהיה גורם בעל ניגוד עניינים העשוי להשפיע על הגשמת תכליות הקמת המאגר, כגון, גורם בקשרי בעלות עם גופים נותני אשראי.

מבנה הרגולציה

הוועדה ממליצה כי הקמת המאגר המרכזי תעשה על ידי בנק ישראל, אשר יוענקו לו כל הסמכויות הרגולטוריות הנדרשות לשם כך בחוק, ובכלל זה: הקמת המאגר, פיקוח על לשכות האשראי שיקבלו גישה למידע, ועל מקורות המידע ומשתמשים בנתוני אשראי שיתחברו למאגר או לשכוחת, ומתן רישיונות לגופים הרלוונטיים. הוועדה סבורה כי ריכוז מלוא הסמכויות בידי גורם אחד הכרחי להצלחת הפרויקט.

המלצה 11: מבנה הרגולציה

בנק ישראל יקבל את הסמכויות הרגולטוריות בהתאם לחוק נתוני אשראי, ובכלל זה: הקמת המאגר, פיקוח על לשכות האשראי שיקבלו גישה למידע, ועל מקורות המידע ומשתמשים בנתוני אשראי שיתחברו למאגר או ללשכות, ומתן רישיונות לגופים הרלוונטיים. הרגולטור שיקבל את הסמכויות יהיה כפוף ישירות לנגיד בנק ישראל או למשנה לנגיד.

בשלב החקמה של המאגר תוקם ועדת היגוי לפרויקט בראשות בנק ישראל ובשיתוף: משרד המשפטים, משרד האוצר, ומשרד ראש הממשלה. הועדה תטפל בכל הסוגיות המקצועיות הקשורות לפרויקט עד לסיומו, ובכלל זה, בחירת הזכיון להקמת המאגר, מתן הרישיונות, ואבטחת המידע.

פרק 7: צעדים נלווים

חינוך פיננסי

ניתוח התועלות משיתוף מידע עליו עמדנו בפרק 2 מצביע על כך כי לקוחות מכלל שכבות האוכלוסייה צפויים ליהנות משיתוף המידע. שיפור ברווחת כלל הצרכנים במשק, ברמות סיכון שונות, ייווצר כתוצאה מהגברת התחרות בשוק האשראי. מעבר לכך, הצגת דירוג אשראי לכל אזרח צפויה להוביל לשינוי בהתנהגות פיננסית של הציבור, כתוצאה מהפנמת התועלות אותם יכול להפיק האזרח. כך לדוגמא, סביר להניח כי הוספת מידע מחברת החשמל ותאגידי מים צפויה להוביל לכך כי הציבור יקפיד יותר על תשלום חשבוניות אלו ובזמן, על מנת לשפר את דירוג האשראי או לכל הפחות לא לפגוע בו. התמריץ שנוצר להתנהלות פיננסית נבונה הוא כאמור אחד היתרונות המרכזיים של שיתוף המידע. אולם, הוועדה סבורה כי על מנת להבטיח כי שינוי זה יתרחש באופן החלק והקל ביותר, הדבר דורש השקעה בחינוך פיננסי שילווה את יישום הרפורמה.

מחלקת חינוך פיננסי באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר הוקמה מכוח החלטת ממשלה מס' 3926, כגוף האמון על קידום חינוך פיננסי ברמה הלאומית. לפיכך, חברי הוועדה ממליצים על מחלקת חינוך פיננסי כגורם שיוביל את צעדי החינוך הפיננסי אשר ילוו את יישום הרפורמה, תוך שיתוף פעולה מצד כלל השותפים הרלוונטיים, בממשלה ומחוצה לה. זאת, בכפוף לכך שיוגדר מקור תקציבי ברור ליישום צעדי החינוך הפיננסי, תוך איגום משאבים ותקציבים של כלל הגורמים הציבוריים הרלוונטיים. הוועדה ממליצה כי הסמכויות המוקנות לרגולטור על לשכות האשראי יהיו רחבות מספיק על מנת שיאפשרו לבצע פעולות בתחום חינוך פיננסי (כגון: חיוב לשכות האשראי, תורמי המידע או גופים המעניקים אשראי לשלוח מידע בנושא לאנשים שפרטיהם מופיעים במאגר – ככל שהם בעלי נגישות לפרטים אלו).

בנוסף הוועדה סבורה כי יש מקום לבחון הכנסה של מערכי שיעור בנושא דירוג אשראי לבתי הספר, על מנת שכל בוגר מערכת החינוך יקבל חינוך פיננסי בסיסי שיקנה לו (ולמשפחתו) כלים בסיסיים להתנהלות פיננסית נבונה, ולבניית היסטורית אשראי. לפיכך, הוועדה ממליצה למשרד החינוך לבחון הכלתם של תכנים אלו כחלק מהרחבת התכנית לחינוך פיננסי בבתי הספר, תוך התייעצות מקצועית עם מחלקת חינוך פיננסי. **(המלצה 12.1)**.

פיתוח כלי מדינות להתמודדות עם הדרה מאשראי

איסוף המידע יאפשר לראשונה לקבל תמונה מלאה על האשראי הצרכני של משקי הבית, התפלגותו בין העשירונים השונים, וחלוקתו הגיאוגרפית (פריפריה לעומת המרכז וכדומה). למידע זה חשיבות רבה, כמפורט בעמדת בנק ישראל המצורפת כנספח לדו"ח. מעבר לכך, מידע זה יאפשר לממשלה לכוון את אמצעי המדיניות בתחום האשראי בצורה הרבה יותר אפקטיבית, ולמקד אותם באוכלוסיות מודרות אשראי. על מנת שניתן יהיה לפתח כלי מדיניות אפקטיביים יש חשיבות רבה כי איסוף המידע ילווה במחקר מקיף אודות התפלגות האשראי בקרב משקי הבית ובניסיון לזהות ולאפיין אוכלוסיות שסובלות מהדרה מהמערכת הפיננסית. **(המלצה 12.2)**.

שינוי נקודת האיזון בהליכי פשיטת רגל

הליך פשיטת הרגל מאזן בין הרצון לאפשר לפושט הרגל לפתוח דף חדש, ובין זכאותם של הנושים לקבל את חובם. נקודת האיזון בין שתי תכליות סותרות אלו נמצאת בבסיסם של הליכי פשיטת הרגל. הוועדה סבורה כי יישום המלצות הוועדה צריך לתמוך בשינוי של נקודת האיזון לטובת שיקומו של פושט הרגל.

שיתוף רחב של מידע נועד, בין היתר, לאפשר לנותני אשראי לקבל החלטה מושכלת יותר בעת מתן אשראי. היכולת לראות בכל רגע נתון את היקף החוב של הלקוח, ואת היסטוריית התשלומים שלו, מאפשרת לנותני אשראי לתמחר מראש את הסיכון במתן אשראי נוסף ומעניק לגוף נותן האשראי את היכולת להתמודד מראש ובצורה טובה יותר עם נטילת סיכונים האשראי. כלים אלו מצדיקים לעמדת הוועדה את שינוי נקודת האיזון בין זכות הנושה לפירעון חובו, לבין הרצון לשקם את פושט הרגל. תמחור מדויק יותר של הסיכון למעשה מפצה את המלווים מראש על הסיכון אותו הם לקחו, ומקטין את הצורך בשמירת אינטרס הנושים לקבל את חובם. יתרה מזאת, עצם איסוף המידע מייצר ללקוחות תמריץ משמעותי להתנהלות פיננסית נבונה, ועל כן יש חשיבות פחותה יותר בהסתמכות על הפן ההרתעתי של הליך פשיטת הרגל.

נציין כי משרד המשפטים בוחן בימים אלו מהלכים לשינוי דיני פשיטת הרגל כך שיינתן משקל רב יותר לאינטרס שיקום החייבים. הוועדה סבורה כי הרפורמה בשיתוף המידע צריכה לסייע בשינוי התפיסה הבסיסית העומדת ביסוד הליך פשיטת הרגל, כך שניתן יהיה לראות בפשיטת רגל "תאונה כלכלית" בלבד, ולא כתם מוסרי. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת כי פעמים רבות לא כל בעלי החוב בהליך פשיטת רגל יהיו חשופים למידע מראש באמצעות לשכות האשראי, ועל כן, על אף הצורך בשינוי נקודת האיזון, יש לשמור על האינטרסים של כלל בעלי החוב **(המלצה 12.3)**.

המלצה 12 : צעדים נלווים

12.1 חינוך פיננסי

- מחלקת חינוך פיננסי באגף שוק החון תוביל את צעדי החינוך הפיננסי אשר ילוו את יישום הרפורמה, תוך שיתוף פעולה מצד כלל השותפים הרלוונטיים, בממשלה ומחוצה לה. זאת, כפוף לכך שיוגדר מקור תקציבי ברור ליישום צעדי החינוך הפיננסי, תוך איגום משאבים ותקציבים של כלל הגורמים הציבוריים הרלוונטיים.
- הסמכויות המוקנות לרגולטור יהיו רחבות מספיק על מנת שיאפשרו לבצע פעולות בתחום חינוך פיננסי.
- הוועדה ממליצה למשרד החינוך לבחון הכלתם של תכנים בנושא אשראי כחלק מהרחבת התכנית לחינוך פיננסי בבתי הספר, תוך התייעצות מקצועית עם מחלקת חינוך פיננסי.

12.2 שימוש במידע לפיתוח כלי מדיניות להתמודדות עם הדרה פיננסית

בנק ישראל יפרסם דוחות מחקר המבוססים על הנתונים שיאספו במאגר המרכזי אשר יעסקו בין היתר בשאלות הבאות :

3. נגישות וחלוקת האשראי במשק, תנאי האשראי, והשפעת שיתוף המידע בנתוני אשראי על עידוד הצמיחה וצמצום פערים חברתיים.
4. מגמות במתן אשראי, צריכתו ועמידה בהתחייבות ע"י הציבור.

12.3 הליך פשיטת רגל

הוועדה ממליצה למשרד המשפטים לבחון האם במקביל ליישום המלצות הוועדה יש מקום במסגרת עיצוב הליך פשיטת הרגל לתת משקל רב יותר לאינטרס שיקומו של החייב.

המלצה 13: יישום המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה כי המפקח על הבנקים, רשות החשמל ורשות המים יפעלו להוצאת הנחיות להערכות מקורות המידע המחויבים בדיווח בהקדם האפשרי.

**נספח 1: השינויים המרכזיים בדו"ח הסופי ביחס לדו"ח
הביניים**

פרק 3: מודל הנתונים:

- א. קטגוריות הנתונים: הוספת סף מינימאלי לדיווח לפיו מקורות המידע לא ידווחו פיגור של מתחת ל-30 יום למאגר.
- ב. תדירות עדכון הנתונים: המידע יעודכן על ידי כלל מקורות המידע לפחות פעם בחודש.
- ג. לרשימת חברות התשתית הציבוריות שיעבירו מידע למאגר יתווספו ספקי המים.
- ד. המידע יישמר במאגר למשך 12 שנים, אך בדו"ח האשראי של לקוח יוצג מידע של 5 השנים האחרונות בלבד. שמירת המידע למשך 12 שנים נועדה לאפשר למאגר לנתוני אשראי ולשאר הגורמים במערכת שיתוף נתוני האשראי להתמודד עם טענות משפטיות שעשויות לעלות כנגדם.
- ה. תאגידים בנקאיים יחויבו לשמור מידע בפורמט עליו המליצה הוועדה החל מינואר 2014, באופן שיאפשר במועד הקמת המאגר מסירת מידע בעומק ההיסטורי הנדרש לפיתוח שירותי המידע על ידי לשכות האשראי, בכפוף לבחינה משפטית.
- ו. מידע בנוגע לעסקים קטנים ובינוניים: החוק במתכונתו הנוכחית אינו מטיל מגבלה על איסוף מידע אודות עסקים, אך גם אינו כופה את העברת המידע על נותני האשראי. בפועל המידע הקיים בידי לשכות האשראי הוא רב יותר ככל שמדובר בעסק גדול יותר. לפיכך, יש מקום לבחון האם יש לחייב נותני אשראי לשתף במידע גם אודות עסקים קטנים ובינוניים. מאחר והפגיעה בפרטיות בשיתוף מידע אודות עסקים נמוכה באופן משמעותי, יש לקבוע הסמכה בחוק שתאפשר בהמשך לחייב את מקורות המידע לשתף במידע אודות היסטורית האשראי של עסקים קטנים ובינוניים.
- ז. הורדת דרישת המחזור המינימלי ממקורות מוסמכים למסירת מידע: מקורות מוסמכים ידרשו להיות נותני אשראי ולמסור מידע בפורמט הדיווח ובהיקף שיקבע, אך לא ידרשו להיות בעלי מחזור עסקים מינימאלי, כפי שדורש החוק הנוכחי.

פרק 4: הגנה על פרטיות וזכויות הלקוח

הגדרות:

"מידע שלילי מהותי": מידע המעיד באופן מובהק על סיכון גבוה מאד של הלווה. המידע יקבע על ידי השר בתקנות.

- א. לקוח שקים לגביו מידע שלילי מהותי לא יוכל לבצע Opt-Out מאיסוף מידע חיובי. במידה והגיע מידע שלילי מהותי אודות לקוח שביצע Opt-Out המאגר יתחיל לשמור באופן מידי את כל המידע אודותיו.
- ב. יובהר כי חברות כרטיסי האשראי יחויבו אף הן למסור מידע למאגר. בנוסף, החוק יאפשר לקבוע סף אשראי שמעליו יחויבו נותני אשראי למסור מידע, ככל שנותן האשראי לא הצטרף למאגר באופן וולונטרי.
- ג. במסגרת שירות לקמעונאיים תוכל לשכת האשראי לקבל דוח מלא אודות הלקוח ללא צורך בהסכמת הלקוח רק אם קיים אודות הלקוח מידע שלילי מהותי. לשכת האשראי תוכל להעביר הלאה במסגרת השירות רק מידע שלילי חלקי וייעוץ (ראה להלן – שירות לקמעונאיים).

- ד. חברות תשתית ציבוריות שאינן יכולות להתנות שירות בהסכמה, יוכלו לקבל מידע אודות לקוחותיהם ללא הסכמה, רק אם הלקוח פיגר בתשלומים לחברה בהיקף שיקבע בתקנות. היקף המידע הנמסר לחברת תשתית ציבורית יבחן בהמשך.
- ה. לרגולטור תינתן הסמכות לקנוס מקורות מידע שלא נקטו אמצעים מספקים, כפי שיקבע, להבטחת אמינות המידע הנמסר למאגר, או שלא טיפלו בבקשות לתיקון מידע באופן שיקבע.
- ו. הרגולטור יפעיל מחלקה לפניות ציבור שתקבל תלונות בנוגע לבקשות תיקון מידע שלא טופלו כראוי לדעת לקוחות. לרגולטור תהיה הסמכות להורות על מחיקת הרישום במאגר.

פרק 5 : השימוש במידע ונגישות לדוחות אשראי

- א. תכלית השיווק : בנוסף לתכליות השימוש הקיימות בדו"ח הביניים בחנה הוועדה את הוספת תכלית השיווק. המידע הקיים במאגר הוא בעל ערך רב לנותני אשראי מאחר והוא מאפשר להם למקד את מאמצי השיווק. שיווק אפקטיבי מהווה רכיב משמעותי ביכולת של נותני אשראי קטנים להתחרות בנותני אשראי גדולים שיש להם מידע רב על לקוחות פוטנציאליים. מאידך, שימוש במידע לצרכי שיווק מעורר בעיות רבה יותר מן ההיבט של פגיעה בפרטיות הלקוחות. פתרון אפשרי הוא מתן נגישות למידע מוגבל שיאפשר לנותן אשראי למקד את מאמצי השיווק. הוועדה סבורה כי יש מקום לבחון פתרונות מסוג זה בשלב שני. לאחר הטמעת המערכת ובחינת השפעתה על הלקוחות ועל נותני האשראי, וככל שיתברר שיש בכך צורך חיוני, העניין ייבחן, לרבות האם צורך זה מצדיק את עצמת הפגיעה הנוספת בפרטיות.
- ב. הוספת "שירות לקמעונאיים" : גופים קמעונאיים הנותנים אשראי בסכומים נמוכים לתקופות קצרות אגב מכירת נכס או שירות ("תשלום נדחה"), זקוקים למידע בדרך כלל רק כדי לקבל החלטה האם להסכים לקבל את התשלום הנדחה. לעומת זאת, נותני אשראי זקוקים למידע לצורך קביעת תנאי האשראי (גובה הריבית, היקף האשראי וכדומה), ומעוניינים במידע גולמי לשם כך. לפיכך סבורה הוועדה כי יש לאפשר לקמעונאי המקבל תשלום נדחה לקבל מידע חלקי בלבד, הכולל מידע שלילי פומבי (מידע שגלוי לציבור לפי דין, שלא לפי הוראות חוק שירות נתוני אשראי, כגון, מידע על לקוח מוגבל), וכן ייעוץ בנוגע לסיכון הקיים בקבלת התשלום הנדחה. במסגרת קידום הליכי החקיקה ייבחן האם בנוסף למידע השלילי הפומבי יש לכלול גם מידע שלילי מהותי נוסף במסגרת המידע הנמסר לקמעונאי. בדומה למצב כיום מוצע כי ניתן יהיה לקבל שירות זה גם ללא הסכמת הלקוח וללא צורך בהדדיות. יודגש, כין אין מניעה שקמעונאי הנותן אשראי יקבל דוח אשראי מלא במידה והוא ימסור בעצמו מידע למאגר (עקרון ההדדיות), ויקבל את הסכמת הלקוח לכך. ולהפך, נותן אשראי הזכאי לרכוש דוחות מלאים מהמאגר יוכל לרכוש גם את השירות הניתן לקמעונאים.
- ג. הוספת שירות "אימות זהות הלקוח" : שירות נוסף אותו יכול להציע בעל הרישיון הוא סיוע בהליך זיהוי הלקוח. לנותני אשראי חוץ בנקאיים אין נגישות למרשם האוכלוסין. עובדה זו מעמידה אותם בנחיתות אל מול המערכת הבנקאית בשל הקושי לאמת את זהות הלקוח. לפיכך מוצע כי בעלי הרישיון יוכלו להעניק שירות זה לנותני האשראי, ולשם כך יתאפשר לבעלי הרישיון או למאגר המרכזי נגישות למרשם האוכלוסין.

ד. גורמים העוסקים בתיווך אשראי וחינוך פיננסי יוכלו לגשת אף הם למידע הקיים במאגר לאחר קבלת ייפוי כוח מהלקוח. גופים אלו יהיו כפופים להוראות הרגולטור האחראי על המאגר.

ה. הועדה בחנה, לאור הערות הציבור במהלך תהליך השימוע, האם בנוסף למתן נגישות לדוחות אשראי באמצעות לשכות האשראי יש לאפשר לנותני אשראי לכייל את מודל הדירוג הפנימי שלהם על בסיס מידע לא מזוהה שקיים במאגר. פתיחת המאגר לשימוש ישיר של נותני האשראי צפויה לפגוע במודל העסקי של לשכות האשראי. נותני האשראי הגדולים במשק אינם זקוקים בהכרח לשירותים הנוספים אותם יציעו הלשכות, ועל כן, אם יתאפשר להם לגשת באופן ישיר למידע הקיים במאגר, קיים ספק האם לשכות האשראי יפתחו שירותים איכותיים עבור נותני אשראי קטנים. בשלב ראשון מוצע כי רק לשכות האשראי יוכלו לפתח מודלי דירוג על בסיס המידע הקיים במאגר. לאור שיווי המשקל החדש שייווצר בשוק יהיה מקום לבחון בעתיד האם יש לאפשר לגורמים נוספים לפתח מודלי דירוג פנימיים על בסיס המידע הקיים במאגר. לפיכך מוצע כי החוק יאפשר בעתיד לקבוע בתקנות גופים נוספים שיהיו זכאים לקבל נגישות למידע בלתי מזוהה לצרכים סטטיסטיים.

פרק 6: מבנה המערכת והרגולציה

א. המודל ההיברידי: אפיון מלא של המודל יעשה במסגרת ועדת המכרזים להקמת המאגר, במסגרת גבולות הגזרה שיקבעו בחקיקה. המאגר מרכזי יהיה בבעלות ציבורית, אך ניתן יהיה להקים ולהפעיל אותו באמצעות זכיין פרטי או מיקור חוץ. המאגר ישמש תשתית ללשכות אשראי פרטיות שיוכלו להציע שירותים על בסיס המידע הקיים במאגר. לשכות האשראי יקבלו נגישות מלאה למידע בלתי מזוהה שישמר במאגר לצורך פיתוח שירותי המידע, מבלי לשכפל מידע מזוהה למאגריהן. מידע מזוהה יועבר ללשכות רק לאחר קבלת הסכמת הלקוח. המאגר יספק שירותים אלו ללשכות האשראי בתנאים שקופים, הוגנים ובמחיר סביר. ככל שזכיין פרטי יקים ויתפעל את המאגר, הזכיין לא יהיה גורם בעל ניגוד עניינים העשוי להשפיע על הגשמת תכליות הקמת המאגר.

ב. מבנה הרגולציה: הקמת המאגר המרכזי תעשה על ידי בנק ישראל, אשר יוענקו לו כל הסמכויות הרגולטוריות הנדרשות לשם כך בחוק, ובכלל זה: הקמת המאגר, פיקוח על לשכות האשראי שיקבלו גישה למידע, ועל מקורות המידע ומשתמשים בנתוני אשראי שיתחברו למאגר או ללשכות, ומתן רישיונות לגופים הרלוונטיים.

נספח 2: כתב המינוי של הוועדה



ל' באב תשע"ד
26 אוגוסט 2014

לכבוד:

מר מוריס דורפמן, סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה – יו"ר
עו"ד רני נויבאר, מנהלת תחום (אזרחי), מחלקת הייעוץ והחקיקה, משרד המשפטים
ד"ר אסף אילת, כלכלן ראשי, רשות ההגבלים העסקיים
גב' יעל מבורך, סגנית ממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר עידו יד שלום, מנהל יחידת ההסדרה, הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל

כתב מינוי - הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי

רקע

מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת ברמת ריכוזיות גבוהה יחסית. ריכוזיות המערכת מקטינה את הפוטנציאל להיווצרות של תחרות, מביאה לקביעת מחירים גבוהים במקטעי פעילות שונים ותורמת להדרה של לקוחות. הנפגעים העיקריים מהעדר התחרות בין הבנקים הם משקי הבית ועסקים קטנים (המגזר הקמעונאי), להם כמעט ולא קיימות אלטרנטיבות מימון אחרות. דו"ח הוועדה להגברת התחרותיות בענף הבנקאות ("ועדת זקן") מצא כי אחד החסמים המרכזיים להתפתחות התחרות במגזר האשראי הקמעונאי הוא העדרו של מידע מלא אודות היסטוריית האשראי של הלקוחות.

ממצאים אמפיריים ממספר רב של מדינות מצביעים על כך שלמערכת שיתוף בנתוני אשראי קיימות תועלות כלכליות מובהקות, הן ברמת המשק והן ברמת הפרט. שיתוף בנתוני אשראי מתואם עם עלייה בהיקף האשראי, עם תנאי אשראי טובים יותר ועם שיעורי חדלות פירעון נמוכים יותר. יתרה מזאת, ההשפעה החיובית של שיתוף בנתוני אשראי גדולה יותר ביחס לאוכלוסיות שנגישותן לאשראי קטנה יותר (כגון, בעלי הכנסות נמוכות), ועל כן מערכת לשיתוף בנתוני אשראי פועלת לצמצום אי השוויון במשק. בנוסף, מידע מקיף ומעודכן באופן שוטף אודות נתוני האשראי של כלל הלקוחות יאפשר לזהות בצורה טובה יותר ומוקדם יותר סיכונים סיסטמיים במערכת.

בשנת 2002 חוקק לראשונה חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 (להלן: "החוק" או "חוק שירות נתוני אשראי"), המאפשר שיתוף בנתוני אשראי מסוימים בין גופים, באמצעות יצירת מסגרת משפטית שלפיה חברות פרטיות ("לשכות האשראי") רשאיות לאסוף ולמסור נתוני אשראי אודות יחידים. ואולם, החוק כאמור לא הביא לאותן השפעות חיוביות שהתרחשו במדינות אחרות. ההסדר המשפטי לוקה בחסר בשלושה היבטים מרכזיים: המידע שנמסר הוא מצומצם מדי, אינו עדכני ונאסף רק על כ- 10% מכלל בעלי חשבונות הבנק בישראל. המסגרת המשפטית הנוכחית מאפשרת ללשכות האשראי לקבל באופן שוטף "מידע שלילי" מהמערכת הבנקאית, כגון מידע על הפיכת חשבון הלקוח למוגבל. לעומת זאת, "מידע חיובי", המעיד על התנהגותו הנורמטיבית של הלקוח, אינו נאסף כלל. התוצאה היא שכאמור, בפועל לא נאסף מידע



אודות רוב הציבור בישראל, עובדה שמהווה חסם משמעותי להיווצרותה של תחרות ולכניסה של שחקנים חדשים לשוק.

נוכח התועלות הרבות הנובעות מקיומה של מערכת שיתוף נתוני אשראי אנו מקימים בזאת וועדה לשיפור השיתוף בנתוני אשראי בישראל.

מטרת הוועדה

1. לפעול לשיפור השיתוף בנתוני אשראי במשק במטרה להגביר את התחרות ולהגדיל את היצע האשראי הקמעונאי, לצמצם אפליה במתן אשראי ולהקטין עלויות אשראי, לקדם התנהלות פיננסית נכונה יותר של הציבור וכן ולהגביר את היציבות הפיננסית של המערכת הבנקאית, ולשם כך לפעול כדלקמן: הוועדה תבחן חלופות לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי הקיימת (להלן – המערכת), על יסוד בחינה משולבת של התכליות האמורות לעיל בתחום שוק האשראי אל מול הפגיעה בפרטיות ובהתבסס על העקרונות הבאים, שייבחנו במסגרת עבודת הוועדה:
 - 1.1. הקמת מאגר מידע שיאחסן מידע מהמערכת הבנקאית על כלל בעלי החשבונות במערכת (להלן – המאגר);
 - 1.2. המאגר יכלול מידע חיובי ומידע שלילי.
 - 1.3. המידע שיועבר למאגר יכלול מידע אשר נדרש לפיתוח מודלים סטטיסטיים מהימנים לצורך דירוג אשראי, ובמידה שאינה עולה על הנדרש; מודלים אלה יפותחו על בסיס מידע לא מזוהה.
 - 1.4. גישה למידע מזוהה של הפרט הקיים במאגר תתאפשר רק לאחר קבלת הסכמתו של הפרט ורק לבעלי רישיון לפי חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002 לצורך הנפקת דו"ח אשראי של הפרט.
 - 1.5. כל תהליך הנפקת דו"ח אשראי (החל בקבלת הסכמת הפרט, דרך העברת הנתונים שלו וכלה בהנפקת דו"ח אשראי) יתבצע באופן מקוון ומהיר ככל הניתן.
 - 1.6. לפרט תינתן הזכות לעיין במידע שנאסף לגביו וייקבע מנגנון השגה מהיר, במידה שהפרט יבקש לערער על נכונות המידע שנאסף לגביו.
2. במסגרת תהליך הבחינה, הוועדה תיתן דעתה להגבלת תכליות השימוש במידע שייאסף במאגר ועל הגבלת העברתו, וכן תיתן דעתה על עיצוב המערכת ודרישות אבטחת המידע, באופן שימזער סיכונים לפרטיות, ויאפשר השגת התכליות בתחום שוק האשראי, בהתייעצות עם הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (רמו"ט).
3. בין השאר תמליץ הוועדה לגבי העניינים הבאים:
 - 3.1. פירוט והגדרת המידע החיובי והשלילי שיועברו למאגר; מנגנון ההסכמה הנדרש לאיסוף מידע חיובי שלא אגב איסוף מידע שלילי; מתכונת איסוף המידע, שמירתו ומסירתו.



- 3.2. ביטול אפשרות גישה למידע מזוהה ללא הסכמת הפרט, במידה וקיים לגבי הפרט מידע שלילי במערכת, כפי שקבוע כיום בחוק.
- 3.3. חלופות לממשק הטכנולוגי בין כלל הגורמים (מבקשי האשראי, ספקי האשראי ובעלי רישיון שירות נתוני אשראי), באופן שימזער את הסיכונים לפגיעה בפרטיות מחד גיסא, ויאפשר מעבר יעיל ומהיר של מידע מאידך גיסא.
- 3.4. חלופות לאופן הקמת המאגר וכן לאופן מימון ההקמה ותפעולו ובכלל זה האפשרות להקמת מאגר ממשלתי.
- 3.5. מקורות וסוגי מידע נוספים שיאספו, ובכלל זה מידע מחברות תשתית, תקשורת ורשויות מקומיות, בעלי תרומה חיובית לתכליות כאמור, בשים לב לאמינות המידע הניתן להפקה בגופים אלה ולרלוונטיות שלו למימוש מטרות המאגר.
- 3.6. בחינת השפעת יישום המלצות הוועדה על אוכלוסיות בעלות דירוג אשראי נמוך.
- 3.7. במידת הצורך, גיבוש הצרכים התקציביים לפרויקט.

סדרי עבודה

הוועדה תקבע את סדרי עבודתה וכן תתייעץ ותשמע גורמים רלוונטיים לנושא, לפי שיקול דעתה. נוסף על חבריה הקבועים, הוועדה רשאית לזמן לדיוניה מוזמנים שונים ככל שתמצא לנכון. כמו כן, לצורך מילוי תפקידיה תוכל הוועדה להיעזר ביועצים בעלי ניסיון בינלאומי באפיון ובליווי הטמעת מערכות שיתוף נתוני אשראי.

במידת הצורך, המלצות הוועדה יכללו הצעות לתיקוני חקיקה הנותנות מענה למכלול הסוגיות המשפטיות שיתעוררו במסגרת עבודתה.

לוח הוועדה

הוועדה תגיש המלצותיה לראש הממשלה ולשרת המשפטים עד ליום 1.2.2015

בברכה,

ציפי לבני
שרת המשפטים

בנימין נתניהו
ראש הממשלה

העתקים :
ח"כ יאיר לפיד – שר האוצר
ח"כ נפתלי בנט – שר הכלכלה
ד"ר קרנית פלוג – נגידת בנק ישראל

נספח 3: עמדת בנק ישראל



11 מאי, 2015

קבלת גישה לנתונים על משקי הבית מלשכות האשראי

אחד ממטרותיו של בנק ישראל עפ"י החוק הוא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. לצורך מילוי תפקיד זה, ולאור ההשפעה הרבה שיש להתפתחויות במגזר משקי הבית על היציבות הפיננסית המערכתית, בנק ישראל רואה חשיבות רבה באיסוף מידע על משקי בית, וסבור כי לצורך מילוי תפקידיו חובה לאפשר לבנק גישה לנתונים שיאספו בלשכת האשראי על מגזר משקי הבית.

נתונים אלה יאפשרו לבנק ישראל לעקוב אחר התפתחות המינוף במגזר משקי הבית ולאמוד את הסיכון לחדלות פירעון הקיים בסקטור זה, בדגש על המינוף של משקי הבית בעשירונים השונים ועל יכולת החזר החוב שלהם. אומנם נתוני המקור של חובות משקי הבית בישראל מצביעים כי בממוצע רמת החוב ביחס לתוצר נמוכה בהשוואה למדינות אחרות, אך לצורכי יציבות פיננסית קיימת חשיבות לניתוח החוב גם לפי עשירוני הכנסה על מנת לבחון האם לא קיימת בעיית מינוף יתר בעשירוני ההכנסה הנמוכים והבינוניים. בנוסף, ישנה חשיבות רבה לקבלת מידע על היסטורית התשלומים של משקי הבית, ועל היקף החוב שנמצא בפיגור, בין היתר, בכדי לבחון את רגישות משקי הבית לזעזועים כלכליים.

כמו כן, ניתן יהיה להשתמש באותם נתונים שיאספו בלשכות האשראי לביצוע מחקרי מיקרו הקושרים בין התחום הפיננסי למוניטרי ולריאלי, כגון תמסורת ריבית או החלקת תצרוכת ולעזור בקביעת מדיניותו של הבנק כחלק מתפקידו כיועץ לממשלה. בנק ישראל רואה אפוא חשיבות רבה באיסוף המידע, על מנת שמידע זה יוכל להיות לו לעזר בביצוע משימותיו.

יצוין כי כיום קיימים בידי בנק ישראל מספר מצומצם של מסדי נתונים פרטניים על החוב של משקי בית, הכוללים נתונים פרטניים על החוב לדיוור מהבנקים מהשנים האחרונות בלבד. קובץ האשראי לדיוור הינו מקור המידע הפרטני היחיד הקיים בארץ על הלוואות לדיוור היכול לסייע בגיבוש מדיניות מאקרו יציבותית נתמכת מחקר, אולם הוא לא נותן את התמונה הכוללת של החוב של משקי הבית (לדיוור ושאינו לדיוור) ויכולת החזר החוב. נכון להיום, אין ברשות בנק ישראל מידע על האשראי הצרכני של משקי הבית והתפלגותו בקרב העשירונים השונים, מידע החיוני לצורך הערכת התפתחות הסיכון בקרב משקי הבית.

מודל הנתונים המפורט עליו ממליצה הוועדה לשיתוף נתוני אשראי הכרחי אם כן לצורך קבלת תמונה מלאה לגבי מצבם של משקי הבית.

נספח 4: רשימה ביבליוגרפית

1. ACSIS (2012) An analysis of credit bureaus in Europe
2. Acquisti, A., & Grossklags, J. (2005). Privacy and rationality in individual decision making. *IEEE Security & Privacy*, (1), 26-33.
3. Acquisti, A., & Grossklags, J. (2007). What can behavioral economics teach us about privacy. *Digital Privacy: Theory, Technologies and Practices*, 363-377.
4. Barron, J. & Staten, M. (2003). The value of comprehensive credit reports: Lessons from the US experience. *Credit reporting systems and the international economy*
5. Beck, T., Demirguc-Kunt, A. & Levine, R. (2004). Finance, inequality, and poverty: cross-country evidence. National Bureau of Economic Research
6. Bennardo, A., Pagano, M. & Piccolo, S. (2008). Multiple bank lending, creditor rights and information sharing. *Vol. 36. CSEF Working Paper*
7. Berger, A., Frame, W. & Miller, N. (2002). Credit scoring and the availability, price, and risk of small business credit
8. Brown, M. & Zehnder, C. (2007). Credit reporting, relationship banking, and loan repayment. *Journal of Money, Credit and Banking*
9. Bruhn, Miriam & Farazi, Subika & Kanz, Martin, 2013. "Bank competition, concentration, and credit reporting," *Policy Research Working Paper Series 6442, The World Bank*
10. Cate, F. H. (2006). The failure of fair information practice principles. *Consumer protection in the age of the information economy*.
11. De Janvry, McIntosh & Sadoulet (2010). The supply and demand side impacts of credit market information. *Journal of Development Economics*
12. De Meza, D. & Webb, D. (1987). Too much investment: a problem of asymmetric information. *Quarterly Journal of Economics*
13. Dell’Ariccia, G. & Marquez, R. (2001). Flight to quality or to captivity? Information and credit allocation. *Working paper 01/20. International Monetary Fund, Washington DC*.
14. Diamond, D. (1989). Reputation acquisition in debt markets. *Journal of Political Economy*
15. Djankov, S., McLiesh, C. & Shleifer, A. (2007). Private credit in 129 countries. *Journal of Financial Economics*
16. Doblus-Madrid, A. & Minetti, R. (2013). Sharing information in the credit market: Contract level evidence from US firms. *Journal of Financial Economics*
17. Feinstein J., (2013) Alternative Data and Fair Lending, Lexis Nexis Risk Solutions
18. Forster S. & Wilkinson G. (2010). The impact of social housing rent-payment data on credit scoring, Big Issue Invest.
19. Frame, S., Srinivasan, A. & Woosley, L. (2001). The effect of credit scoring on small-business lending. *Journal of Money, Credit and Banking*
20. George R. Milne & Mary J. Culnan, Strategies for Reducing Online Privacy Risks: Why Consumers Read (or Don’t Read) Online Privacy Notices, 18 J. Interactive Marketing 15, 20–21 (2004)

21. Hoofnagle, C. J., King, J., Li, S., & Turow, J. (2010). How different are young adults from older adults when it comes to information privacy attitudes and policies?. *Available at SSRN 1589864*
22. Hudon, M. (2009). Should access to credit be a right?. *Journal of Business Ethics*, 84(1), 17-28.
23. IFC 2012, Credit Report Knowledge Guide
24. Janger, E. J., & Schwartz, P. M. (2001). Gramm-Leach-Bliley Act, information privacy, and the limits of default rules, the. *Minn. L. Rev.*, 86, 1219.
25. Jappelli, T. & Pagano, M. (2002). Information sharing, lending and defaults: Cross country evidence. *Journal of Banking & Finance*
26. Koppes Bryan, L., & Palmer, J. K. (2012). Do Job Applicant Credit Histories Predict Performance Appraisal Ratings or Termination Decisions?. *The Psychologist-Manager Journal*, 15(2), 106-127.
27. Leslie K. John et al., The Best of Strangers: Context Dependent Willingness to Divulge Personal Information (July 6, 2009) (unpublished manuscript), available at <http://ssrn.com/abstract=1430482>
28. McKinsey (2011), Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity
29. Miller, Margaret J. (2003), Credit Reporting Systems and the International Economy (ed.). Cambridge: MIT Press.
30. OECD, Facilitating access to finance- Discussion Paper on Credit Information Sharing available at <http://www.oecd.org/dataoecd/37/1/45370071.pdf>
31. Powell, A., Mylenko, N., Miller, M. & Majnoni, G. (2004). Improving credit information, bank regulation and supervision: On the role and design of public credit registries. *World Bank Research Working Paper Series*
32. McIntosh, C., de Janvry, A. & Sadoulet, E. (2005). How rising competition among microfinance institutions affects incumbent lenders. *The Economic Journal*
33. Padilla, A. & Pagano, M. (1997). Endogenous communication among lenders and entrepreneurial incentives. *The Review of Financial Studies*
34. Padilla, J. & Pagano, M. (2000), Sharing default information as a borrower discipline device. *European Economic Review*
35. Pagano, M. & Jappelli, T. (1993). Information sharing in credit markets. *The Journal of Finance*
36. Peterson, M. & Rajan, R. (1994). The benefits of lending relationships: Evidence from small business data. *The Journal of Finance*
37. Solove, D. J. (2012). Introduction: Privacy self-management and the consent dilemma. *Harv. L. Rev.*, 126, 1880.
38. Stiglitz, J. & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*
39. Tene, O., & Polonetsky, J. (2012). Big data for all: Privacy and user control in the age of analytics. *Nw. J. Tech. & Intell. Prop.*, 11, xxvii.

40. Turner, M., Duncan, J., Varghese, R. & Balis, D. (2003). The fair credit reporting act: access, efficiency& opportunity part II. *Information Policy Institute*
41. Turner, M., Lee, A., Schnare, A., Varghese, R. & Walker, P. (2006). Give credit where credit is due: Increasing access to affordable mainstream credit using alternative data. *The Brooking Institution Urban Markets Initiative*
42. Turner, M. & Varghese, R. (2007). Economic impacts of payment reporting participation in Latin America. *Political & Economic Research Council*
43. Turner, M., Varghese, R. & Walker, P. (2007). On the impact of credit payment reporting on the financial sector and overall economic performance in Japan. *Information Policy Institute*
44. Turner, M., Lee, A., Varghese, R. & Walker, P. (2008). You score, you win. The consequences of giving credit where credit is due. *Political & Economic Research Council*
45. Turner, M., Walker, P., Chaudhuri, S., & Varghese, R. (2012). A new pathway for financial inclusion: Alternative data, credit building and responsible lending in the wake of the great recession. *Political & Economic Research Council*
46. Turner, M., & Varghese, R. (2005). Giving underserved consumers better access to the credit system: The promise of non-traditional data. *Political & Economic Research Council*
47. Turner, M., & Varghese, R. (2010). The Economic Consequences of Consumer Credit Information Sharing: Efficiency, Inclusion, and Privacy
48. Vercammen, J. (1995). Credit bureau policy and sustainable reputation effects in credit markets. *Economica*
49. Warren S. D. & Brandeis L. D., “The Right to Privacy”, Harvard Law Review 43 (1890), pp. 193–220)
50. World Bank, General Principles for Credit Reporting (2011)