

מבקר המדינה | היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה |  
טבת התשפ"ד | ינואר 2024



בנק ישראל

מאגר נתוני אשראי





## מאגר נתוני אשראי

### רקע

מאגר נתוני אשראי של בנק ישראל הוא מאגר מידע מרכזי אשר החל לפעול באפריל 2019. המאגר הוקם על ידי בנק ישראל מתוקף חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (החוק), כאחד מן הצעדים לקידום התחרות בשוק האשראי בישראל. מאגר המידע אוסף נתונים לגבי התחייבויות האשראי של יחידים שהם אזרחי ישראל ותושביה וכן לגבי אופן פירעונן. מקורות המידע המעבירים את הנתונים למאגר הם בעיקר גופים העוסקים במתן אשראי, למשל: תאגידים בנקאיים, חברות כרטיסי אשראי ונותני אשראי חוץ-בנקאי, וכן רשויות ציבוריות שונות: הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, לשכות ההוצאה לפועל ומדור חשבונות מוגבלים שבבנק ישראל. כמו כן פועלות כיום שתי לשכות אשראי שהן חברות אשר קיבלו רישיון להפעלת שירות נתוני אשראי ורשאיות להעניק שירותים שונים, כגון דוחות אשראי, דירוגי אשראי ושירותי ייעוץ שונים.

נקודת המוצא שעמדה בבסיס הקמת המאגר היא שהשליטה של התאגידים הבנקאיים בתחום האשראי למשקי הבית נובעת בין היתר מהמידע הרב שיש ברשותם על לקוחותיהם, המנהלים אצלם את חשבון הבנק. מידע זה מאפשר לתאגידים הבנקאיים לנתח במדויק את הסיכון של הלקוח ואת כדאיות מתן האשראי לו. כדי לאפשר לשחקנים נוספים להיכנס לשוק האשראי ולצמצם את היתרון של התאגידים הבנקאיים הגדולים על פניהם, הוחלט להקים מאגר מידע הפתוח לכלל נותני האשראי במשק. מאגר זה עשוי לסייע לתמחור נכון יותר של האשראי ולשפר את היכולת של נותני אשראי אחרים להתחרות בתאגידים הבנקאיים. יצוין כי במועד סיום הדוח סביבת הריבית בישראל ובעולם עלתה, ולפיכך חשיבות המאגר והשפעתו גדלה.

נתוני מפתח

**15 - 13**

**נקודות  
בסיס  
בלבד**

היקף הקיטון  
ב"פרמיית הלקוח  
השבוי"<sup>1</sup> בעקבות  
הקמת המאגר

**22%**

שיעור נוטלי  
האשראי בשנת  
2020 שלקחו  
הלוואה צרכנית  
מנותן אשראי  
שאינן הם מנהלים  
אצלו את חשבון  
העובר ושב

**97%**

מיתרות החוב  
לדיוור של משקי  
הבית למגזר  
הפיננסי בשנת  
2022 הם  
לתאגידים  
הבנקאיים  
והיתר לגופים  
מוסדיים

**770**

**מיליארד ש"ח**

יתרת החוב של משקי הבית  
למגזר הפיננסי נכון לסוף  
שנת 2022 (גידול של כ-  
49% לעומת שנת 2017)

**30**

**מיליון ש"ח**

היקף החריגה  
בעלות התפעול  
השוטף של השנה  
הראשונה של  
מאגר נתוני אשראי  
(כ-60 מיליון ש"ח  
לעומת כ-30  
מיליון ש"ח, אומדן  
העלות הראשוני)

**163**

**מיליון ש"ח**

היקף החריגה  
בעלות הישירה  
להקמת מאגר  
נתוני אשראי על  
ידי בנק ישראל  
(כ-255 מיליון ש"ח  
לעומת כ-92  
מיליון ש"ח, אומדן  
העלות הראשוני)

**36%**

שיעור הפניות של  
**הציבור** בערוצים  
החינמיים למאגר  
נתוני אשראי  
(כ-387,000 מתוך  
כ-1.09 מיליון  
פניות). יתר  
הפניות  
(כ-700,000) בוצעו  
בערוצים שהם  
בתשלום

**12,352,776**

מספר הפניות של **לשכות  
האשראי** למאגר נתוני  
אשראי לשם קבלת מידע  
בשנת 2022 (עלייה של כ-  
210% לעומת שנת 2019)

1 התאגיד הבנקאי שבו הלקוח מנהל את חשבון העובר ושב שלו יודע שהלקוח מתקשה לעבור לתאגיד בנקאי אחר ולכן יכול לגבות פרמיה עודפת מאותו הלקוח.



## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2022 עד מרץ 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים להקמה ולתפעול של מאגר נתוני אשראי, ובהם בחינה של יישום הוראות החוק, בחינה של העמידה במטרות החוק ובחינת הממשקים השונים בין לשכות האשראי לבין מקורות המידע. כן נבדקו עלויות של ההקמה והתפעול של המאגר, מבנה המינהלתי וטיפולו בתלונות הציבור. הבדיקה התמקדה באגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי בבנק ישראל.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי - מאגר נתוני אשראי מהווה תשתית הכרחית לפיתוח תחרות בשוק האשראי, ופעילותו הכרחית לקיום ולפיתוח של נותני אשראי חוץ בנקאיים, ולהשתלבות של גופים פיננסיים טכנולוגיים בפעילויות האשראי.** על אף השימוש הגובר של הציבור ושל נותני האשראי במאגר הבחינות שביצע בנק ישראל הראו כי לא חל שינוי מהותי בניידות הסל הבנקאי (שינוי של כ-2% בשיעור הלווים שפתחו חשבון עובר ושב בבנק חדש לאחר הקמת המאגר ביחס לשיעור לוויים אלה ברבעון הראשון של שנת 2018) או בפריקות הסל הבנקאי<sup>2</sup> (שיעור נוטלי האשראי שלקחו הלוואה צרכנית מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו את חשבון העובר ושב (בניכוי ספקי האשראי החוץ-בנקאיים) עמד על כ-17% ונותר ללא שינוי מהותי עד סוף דצמבר 2020). יחד עם זאת, לפי בנק ישראל, הנתונים מצביעים על קשר סיבתי בין המאגר ושיפור התחרות, אך אין בהם כדי לכמת את מלוא ההשפעה של המאגר על התחרות וכי עצם האפשרות לניוד יצרה שינוי בתחרות באמצעות הקטנת פרמיית הלקוח השבוי, אך גם שינוי זה לא השפיע במידה רבה על השוק בכללותו, שכן לאחר הקמת המאגר הצטמצמה פרמיית הלקוח השבוי בכ-10 עד 13 נקודות בסיס בלבד (בכ-13 עד 15 נקודות בסיס לפי עדכון המחקר במרץ 2023).

**צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים -** עלה כי בנק ישראל הציג בדיווח השנתי של הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת עבור שנת 2020 כי ייתכן שהמאגר היטיב עם יישובים שדירוגם בינוני ובינוני-נמוך אך לא היטיב באופן מובהק עם תושבי היישובים שדירוגם הנמוך (בעדכון המחקר במרץ 2023 הציג בנק ישראל כי יישובים בדירוג הנמוך ביותר שילמו את הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר, וכי לאחר הקמת המאגר, פרמיית הלקוח השבוי הצטמצמה באופן מובהק גם ביישובים המדורגים בדירוג הנמוך ביותר, אך עדיין נותרה הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר מבין קבוצות הדירוג). עוד עולה מהצגת בנק ישראל

2 פריקות הסל הפיננסי היא צריכת מוצרים פיננסיים אחרים מספקים שונים, כלומר: גם אם הצרכן מנהל חשבון עו"ש בבנק אחד, הוא צורך במוסד פיננסי אחר שירות פיננסי נוסף, אף ששירות זה נכלל גם בסל השירותים הפיננסיים של הבנק שבו הוא מנהל את חשבון העו"ש.

כי נכון לרבעון השלישי של שנת 2021 שיעור הפרטים שנטלו הלוואה צרכנית ביישובים לא-יהודיים גבוה ביחס ליישובים אחרים (כ-52% ו-57% ביישובים לא-יהודיים בדיווח נמוך ובינוני, בהתאמה, לעומת כ-41% ו-39% ביישובים יהודיים לא-חרדיים, בהתאמה), נתון אשר מחזק את ההשערה שבקרב החברה הערבית נפוץ השימוש בהלוואות צרכניות לצורך מימון רכישת דירה. עוד עולה כי מתוך כלל קבוצות האוכלוסייה, האוכלוסייה החרדית היא בעלת השיעור הגבוה ביותר של נוטלי הלוואה לדיוור (כ-43%). מכאן עולה ספק בדבר הצלחתו של המאגר לעמוד במטרה של צמצום ההפליה במתן אשראי בין האוכלוסיות השונות.

### **חיווי בשאלה האם לתת אשראי ללקוח שמעבירה לשכת אשראי לנותן אשראי לצורך התקשרות בעסקת אשראי - תקנות נתוני אשראי פירטו את הנסיבות שיש בהן להעיד באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים לעניין חיווי אשראי. בתקנות מצוינות בין היתר נסיבות אלה: קיומו של נתון על בקשה לפתיחת הליכים שהגיש החייב, מתן צו לפתיחת הליכים ובקשה להסדר חוב; קיומו של תיק הוצאה לפועל שסכום החוב בפתיחתו עולה על 5,000 ש"ח; קיומם של נתונים מאת מדור חשבונות מוגבלים בבנק ישראל שלפיהם הלקוח הוא לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור ועוד. התקנות קובעות רשימה סגורה של נסיבות שיש בהן כדי להעיד באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים ואינן מאפשרות לתת תשובה מורכבת יותר על השאלה אם להעניק אשראי ללקוח אם לאו, כלומר תשובה של "כן" או "לא". לכן עלולים להיפגע מכך כל אותם לקוחות המחזיקים במידע שלילי, וזאת אף שייתכן שהם מחזיקים במידע חיובי בעל ערך רב לנותן האשראי, למשל לקוחות אשר קיבלו חיווי שלילי בשל אחת מהנסיבות המצוינות בתקנות, ימשיכו לקבל חיווי שלילי למשך שלוש שנים אף שהם עומדים בהתחייבויותיהם האחרות. יתר על כן, חוק נתוני אשראי ביקש להימנע מרשימה "שחורה" של לקוחות אשר לא יקבלו אשראי, אלא לפתוח את השוק לקשת רחבה יותר של מקרים שבהם יוכלו הלקוחות לקבל אשראי. מצב שבו התשובה על שאלה היא "כן" או "לא", יוצר רשימה "שחורה" של מקבלי תשובה שלילית, וכך עשוי החוק לפגוע במטרתו.**

**העברת מידע למאגר נתוני אשראי על ידי גופים ציבוריים - נמצא כי הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי מסרב לעיתים לקבל את בקשת הממונה על שיתוף בנתוני אשראי לתקן נתונים המועברים למאגר. תיקון הנתונים נדרש לדוגמה במקרה שבו בית משפט נותן ללקוח צו לסיום ההליכים. הלקוח אמור לפנות (אם הוא מודע לכך) עם הצו לממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, והוא סוגר את התיק מהמועד שהצו הגיע אליו על ידי הלקוח, ומדווח מאותו המועד למאגר נתוני אשראי. לפיכך, דיווח הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי למאגר נתוני אשראי מתבצע מהמועד שבו קיבל הממונה את הצו מידי הלקוח ולא ממועד מתן הצו של בית המשפט המוקדם יותר, וכפועל יוצא הנתון השלילי על אודות הלקוח נמצא במאגר למשך זמן רב יותר. פער הזמנים עלול להתארך עוד יותר בקרב לקוחות שאינם מודעים לצורך להגיש את הצו מטעמם לממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי כדי לסגור את התיק ולעדכן בהתאם את מאגר נתוני האשראי בעיניים.**

**שימוש במאגר נתוני האשראי על ידי הגופים המוסדיים - עלה כי הגם שהיקף האשראי שאינו לדיוור שניתן על ידי גופים מוסדיים למשקי בית בשנת 2022 עמד על כ-33 מיליארד ש"ח (כ-14% מהיקף האשראי במגזר זה), היקף בקשות דוחות האשראי של הגופים המוסדיים בשנה זו היה הנמוך ביותר מבין יתר הגופים (תאגידי בנקאיים, חברות**



כרטיסי אשראי וגופים מוסדרים) ועמד על כ-15,000 בקשות (כ-0.31% מסך הבקשות לדוחות האשראי).

**הבדלים בדירוג בין לשכות האשראי** - אחד השירותים העיקריים של לשכות האשראי הוא דירוג אשראי (הערכת הסיכוי שלקוח יפרע כסדרם תשלומים שבהם הוא מתחייב). שירות זה, אשר ניתן גם לנותני אשראי וגם ללקוחות פרטיים, מבוסס על מודל סטטיסטי של כל אחת מהלשכות. עלה כי סולם הדירוג של כל אחת מהלשכות שונה, והשוני עלול להטעות את הציבור. לדוגמה: לקוח אשר דירוג האשראי שלו הוא 700 ייחשב כדירוג "סביר" בלשכת אשראי א' לעומת דירוג "טוב" בלשכת אשראי ב'.

לשכה ב'		לשכה א'	
טווח הסולם	הגדרת הסולם	טווח הסולם	הגדרת הסולם
+720	טוב מאוד/מצוין	1000 - 851	מצוין
719 - 660	טוב	850 - 731	טוב
659 - 640	סביר	730 - 561	סביר
639 - 580	נמוך	560 - 321	נמוך
579 - 300	נמוך מאוד	320 - 0	נמוך מאוד

**המודל העסקי של לשכות האשראי** - בעת הדיונים של ועדת ההיגוי העליונה<sup>3</sup> בשנת 2016 נקבע כי ניתוח הנתונים מראה שפוטנציאל ההכנסות מפעילות הליבה של הלשכות דל מאוד ומגיע לכ-10 מיליון ש"ח. המסקנות שעלו בניתוח הן אלה: (א) בנק ישראל נדרש לסבסד את המערכת; (ב) בנקודת זמן מסוימת יידרשו משרד האוצר ובנק ישראל לבחון את האפשרות לאשר ללשכות לעסוק בתחומים נוספים, ולשם כך נדרש אישור של ועדת הכלכלה של הכנסת. בשנת 2017 אישרה ועדת ההיגוי העליונה כי נדרש להרחיב את בסיס הפעילות של הלשכות ולאפשר להן להציע שירותים אלה: שירותי ריכוז מידע פיננסי, שירותי ניהול תקציב, ייעוץ כלכלי ובניית מודלים כלכליים. כמו כן הוצע להרחיב את רשימת מקורות המידע לכל נותני האשראי המפוקחים, לרבות הגופים המפוקחים על ידי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים. עם זאת נמצא כי לשכות האשראי אינן יכולות להשתמש בנתוני האשראי לצורך העיסוקים הנוספים כפי שהותר להן ע"י הנגיד, וכי השירותים הנוספים שלשכות האשראי יכולות להעניק לנותני אשראי מוגבלים ביותר, שכן לשכות האשראי רשאיות לתת ייעוץ על סמך נתוני האשראי בלבד ואין להן כל אפשרות לצרף לייעוץ נתונים אחרים. עוד נמצא כי בקרב הלשכות עולה החשש שהמודל העסקי הנהוג כיום אינו כדאי להן, וכי ייתכן שיחזירו לבנק ישראל את הרישיון למתן שירותי אשראי. כמו כן נמצא כי בנק ישראל לא נערך לתרחיש שבו יידרש למציאת פתרונות להמשך התפעול של שוק שיתוף נתוני האשראי, לפנייה ישירה מצד כלל נותני האשראי, לפיתוח מודל סטטיסטי תקף ועוד.

3 ועדת היגוי בין משרדית בראשות המשנה לנגידת בנק ישראל ומנכ"ל האוצר. תפקידי הוועדה, בין היתר, הם ללוות את הטיפול בהקמת המאגר ולדון בסוגיות המקצועיות המרכזיות הקשורות לפרויקט.



**הפיקוח של הממונה על לשכות האשראי ועל המשתמשים בנתוני האשראי - נמצא** כי יחידת הפיקוח והבקרה באגף הממונה מבצעת את תהליכי הביקורת במשרדי הלשכות באמצעות משרד רואה חשבון חיצוני, ללא נוכחות של מפקחים מטעם בנק ישראל, וזאת שלא כנדרש בהוראות החוק. עוד נמצא כי יחידת הפיקוח והבקרה של הממונה על השיתוף בנתוני אשראי מבצעת בקרות שטח על 3 מתוך כ-40 משתמשים בנתוני אשראי במשך כל שנה, ולפיכך ייתכן שמשתמשים בנתוני אשראי לא ייבדקו בשטח במשך יותר מעשור. בנק ישראל ציין כי הממונה מבצע הליכי פיקוח ובקרה מעבר לבקרות השטח.

**בחינת מטרת הרחבת הנגישות לאשראי - נמצא** כי היכולת של הצוות בחטיבת המחקר בבנק ישראל לבחון את השגת מטרת החוק בדבר הרחבת הנגישות לאשראי נתקלת בקשיים רבים, שכן במאגר מופיעים נתונים רק על בקשות אשראי שאושרו אך לא על בקשות אשראי שנדחו. לכן בנק ישראל אינו יכול לבחון את עמידתו במטרה זו של החוק.

**שיפור דירוג האשראי - נמצא** כי גם בעת סיום הביקורת פועלים בשוק האשראי גופים עסקיים אשר מעניקים ללקוחות שירות בתשלום אף שניתן לבצעו חינם. גופים אלה מציעים ללקוח לשפר את דירוג האשראי שלו, אך בפועל הם מזדהים במערכת באמצעות פרטי הזיהוי האישיים של הלקוח ומבצעים פעולת אי-הכללה במאגר ומייד לאחר מכן הכללה מחדש במאגר. ביצוע פעולות אלה מוחק את כל המידע שקיים במערכת עבור הלקוח, והוא עלול להפוך למסורב אשראי.

**הקמת קרן למודרי אשראי - נמצא** כי בחלוף שבע שנים מאישור החוק בשנת 2016 לא הוקמה קרן למודרי אשראי, וזאת על אף התחייבות שר האוצר דאז, וכי לשם תהליכי הקמת הקרן פורסמו שלושה מכרזים לבחירת נותן אשראי להעמדת הלוואות בהגנת המדינה לדירוג נמוך, מהם שני מכרזים שלא צלחו ומכרז נוסף בו נבחר זוכה אשר צפוי להתחיל להפעיל את הקרן בספטמבר 2023. עוד נמצא כי אין בידי משרד האוצר ובנק ישראל מידע בדבר ההיקף של מודרי האשראי.

#### **עלות הקמת המאגר ותפעולו**

**עלות הקמת המאגר -** עלות ההקמה הכוללת של פרויקט מאגר נתוני אשראי הסתכמה בכ-287 מיליון ש"ח, כ-255 מיליון ש"ח עלות ישירה וכ-32 מיליון ש"ח עלות עקיפה<sup>4</sup>. נמצא כי העלות הישירה חרגה הן מן ההערכות הראשוניות והאומדנים (גידול של כ-177% לעומת האומדן הראשוני שעמד על סכום של כ-92 מיליון ש"ח ולא כלל את העלות העקיפה) והן מאישור התקציב של בנק ישראל לפרויקט (גידול של כ-19% לעומת סכום של כ-214 מיליון ש"ח שאושר במועצה המינהלית במאי 2017 לפני חתימת ההסכם עם ספק ההקמה).

**עלות התפעול של המאגר אל מול התועלת שלו -** נמצא כי על פי ההערכה של אגף התקציבים, התועלת של מאגר נתוני אשראי עומדת של סך של כ-100 מיליון ש"ח בשנה, והעלות השוטפת של המאגר לשנת 2022 מסתכמת בכמעט 100 מיליון ש"ח (כ-80 מיליון ש"ח עבור תפעול שוטף נוסף על כ-17 מיליון ש"ח עבור שינויים

4 עלות עקיפה היא עלות שלא חלה על בנק ישראל באופן ישיר, אלא על גופים אחרים הקשורים למאגר.







ושיפורים, בסך הכול כ-97 מיליון ש"ח). יצוין כי על פי ההערכה של בנק ישראל התועלות של המאגר גדולות מהערכת אגף תקציבים, אך לא ניתנות לכימות.





**השימוש הגובר בהפקת דוחות ריכוז נתונים ממאגר נתוני אש"א - נתוני הדוחות** אשר מופקים מהמאגר מראים כי הולך וגדל השימוש בנתונים ממאגר נתוני אש"א, מהיקף של כ-117,000 דוחות בשנת 2019 (אפריל עד דצמבר), כ-151,000 דוחות בשנת 2020 וכ-289,000 דוחות בשנת 2021, עד כ-1.09 מיליון דוחות בשנת 2022 (גידול של כ-619% בשנים 2020 עד 2022). גידול של כ-276% במספר הדוחות שהופקו בשנים 2021 עד 2022 עשוי להיות מוסבר באמצעות השירות של לשכת אש"א שמאפשר ללקוח לקבל עדכונים על שינויים בדירוג האש"א באופן שוטף על בסיס דוח ריכוז נתונים. השימוש הגובר בהפקת דוח ריכוז נתונים הוא הן מצד נותני האש"א אשר מקבלים את הנתונים ומפלחים אותם לשם קבלת הצעה ללקוח, והן מצד הלקוח אשר מקבל תמונה רחבה על מצבו הפיננסי ועל האש"א שהוא צורך. עם זאת, היקף הפניות של הציבור בערוצים הניתנים חנים מהווה כ-36% מסך הפניות (כ-387,000 פניות מתוך כ-1.09 מיליון פניות).


## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את מכלול הרפורמות שנועדו להגביר את התחרות בשוק האש"א, תוך בחינת העלויות והתועלות, כדי לקדם את הרפורמות באופן היעיל והמועיל ביותר. 

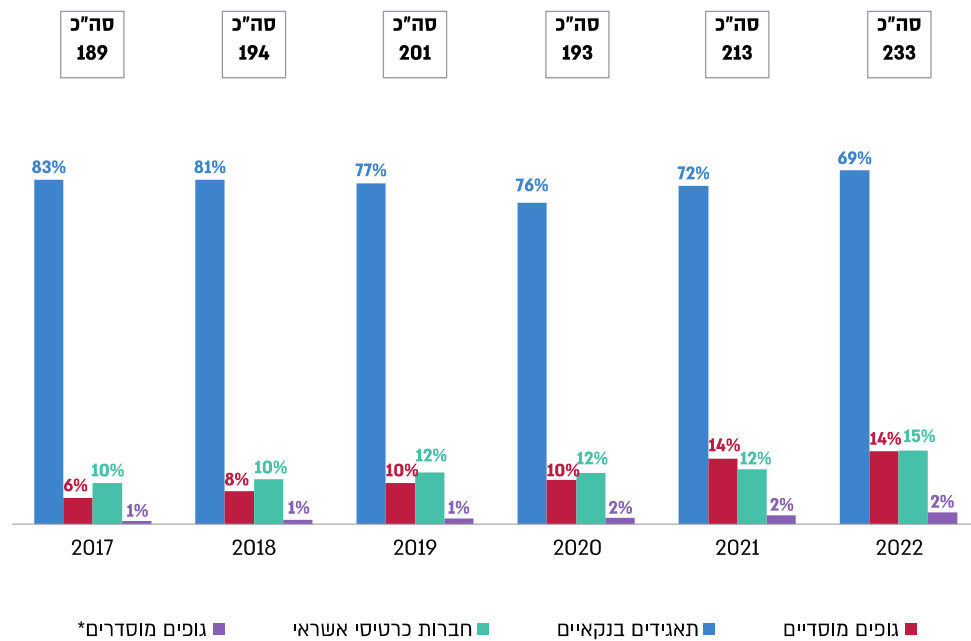
מומלץ כי בנק ישראל יגבש מתודולוגיה לבחינת מימוש המטרה של הרחבת הנגישות לאש"א. במידת הצורך מומלץ לקבל נתונים מדגמיים על בקשות אש"א שנדחו לשם בחינה זו. 

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים יבחנו דרכים למיגור התופעה שגופים עסקיים מציעים ללקוח לשפר את דירוג האש"א שלו, אך בפועל הם מזדהים במערכת באמצעות פרטי הזיהוי האישיים של הלקוח ומבצעים פעולת אי-הכללה במאגר ומיד לאחר מכן הכללה מחדש במאגר, ויגבשו הסדר שיאזן בין שימור זכות הלקוח להגיש בקשה לאי-הכללה לבין ניצול לרעה של זכות אי-הכללה אשר פוגעת בתכליות החוק. זאת כדי שמבקשי האש"א לא ייפגעו מאותם גופים עסקיים אשר מבקשים להפיק רווח, ובפרט על חשבון האזרחים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. במסגרת זו מומלץ לבחון הוספת שדה למאגר נתוני אש"א אשר יציין כי הלקוח הגיש בקשה לאי-הכללה, ולאחר זמן שהוגדר במערכת הוחזר למאגר. 

מומלץ כי משרד האוצר יפעל להשלמת הקמת הקרן למודרי אש"א ועל פרסומה לציבור ובחינת אפקטיביות פעילותה לאחר פרק זמן לשם טיוב הפעילות. עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן מסלולים נוספים שיוכלו לסייע לשפר את מצבם הכלכלי של מודרי האש"א. 

מומלץ כי בנק ישראל יפיק לקחים מהערכת החסר באומדן עלות המאגר, ייערך מראש להקמה של פרויקטים עסקיים וטכנולוגיים הן מבחינת היקפם והן מבחינת מורכבותם, ויבחן אחת לתקופה את החלופות התקציביות העומדות לפניו תוך קבלת החלטות גם משיקולים תקציביים. כמו כן מומלץ כי בנק ישראל יבצע הליך הפקת לקחים בנוגע לפער שנתגלע בין האומדן הראשוני להקמת המאגר לבין עלות הקמתו בפועל, וכן יודא הכללה של עלויות עקיפות כחלק מהעלויות המוצגות בעת אישור הפרויקט. 

### פילווח יתרת החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי שלא לדוור, 2017 - 2022 (באחוזים ובמיליארדי ש"ח)



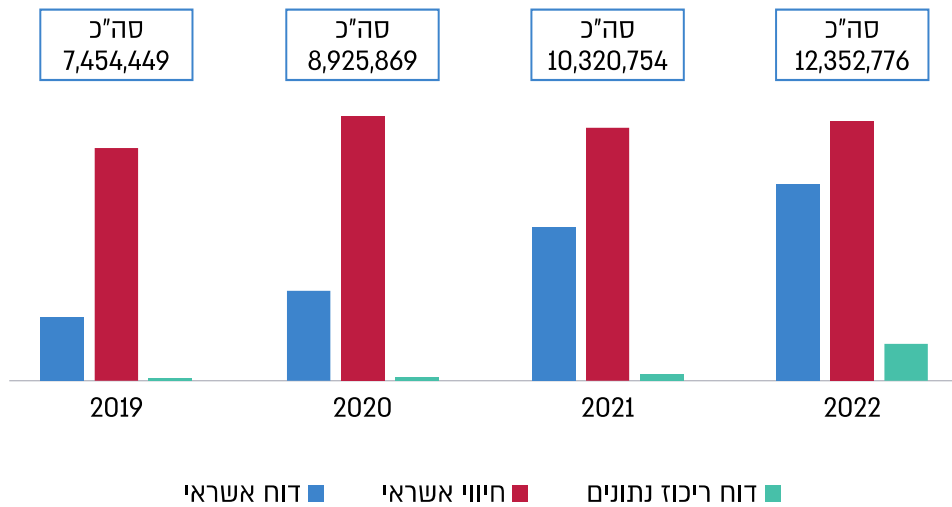
על פי נתוני החטיבה למידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל ודוח הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשׂראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* גופים מוסדריים<sup>5</sup> מוצגים על פי הדיווח בוועדה לבחינת התחרות בשוק האשׂראי; השינוי ב-2022 לעומת 2021 נמדד לפי קצב השינוי.

5 על פי דיווח הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת על יישום חוק נתוני אשׂראי לשנת 2019 אשר הוגש במאי 2020, גופים מוסדריים הם גופים שאינם מוסדריים והם בעלי רישיון למתן אשׂראי, למתן שירות פיקדון ואשׂראי או להפעלת מערכת לתיווך באשׂראי על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדריים), התשע"ו-2016.



**פניות לשכות אשראי למאגר לשם קבלת מידע, 2019 - 2022**



על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

## סיכום

מאגר נתוני אשראי, שהוקם על ידי בנק ישראל והחל לפעול באפריל 2019, נועד לשפר את השקיפות בשוק האשראי הישראלי, להגביר את התחרות על לקוחות אשראי שמחזירים את חובותיהם ולהעניק לגופי האשראי במשק הישראלי מידע נרחב, שוטף ומעודכן על ההיסטוריה והרגלי האשראי של מבקשי ההלוואות, מתוך ניסיון להעריך את יכולת החזר שלהם. בביקורת נמצא כי העלות הישירה להקמת המאגר עמדה על כ-255 מיליון ש"ח (חריגה של כ-177% מן האומדן הראשוני), וכי העלות העקיפה להקמת המאגר, אשר לא הובאה בחשבון בעת ההקמה, מוערכת בכ-32 מיליון ש"ח, כך שסך עלות ההקמה של המאגר מוערכת בכ-287 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי עלות התפעול לשנת 2022 עמדה על כ-97 מיליון ש"ח אל מול הערכה של אגף התקציבים במשרד האוצר כי התועלת של מאגר נתוני אשראי עומדת על כ-100 מיליון ש"ח בשנה.

על אף עלות ההקמה והתפעול של המאגר, לא נמצא שמטרות החוק הוגשמו במלואן, ונמצא כי אין ביכולתו של בנק ישראל לבחון את היישום של חלק נרחב ממטרות החוק, כדוגמת הרחבת הנגישות לאשראי וצמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים. אשר להגברת התחרות בשוק האשראי למשקי הבית שלא לדוור, אשר היקף יתרות החוב בו לסוף שנת 2022 עמד על כ-233 מיליארד ש"ח, נמצא כי המאגר לא השפיע על מעבר של לקוחות בין תאגידים בנקאיים או על הזלת האשראי ללקוחות חדשים. בנק ישראל מציין אומנם כי פער הריביות בין לווים בלעדיים ללא בלעדיים הצטמצם בעקבות הקמת המאגר אך גם שינוי זה לא היה מהותי. כמו כן נמצא כי המאגר לא תרם להגברת התחרות בשוק האשראי למשקי הבית לדוור, שוק אשר יתרות החוב בו לסוף שנת 2022 עמדו על כ-536 מיליארד ש"ח.

במועד סיום דוח הביקורת של משרד מבקר המדינה סביבת הריבית בישראל ובעולם עלתה, ולפיכך גדלו עוד יותר חשיבות המאגר והשפעתו. על בנק ישראל, ובכלל זה כל הגורמים הנשאים באחריות מתוקף חוק נתוני אשראי לרבות הממונה על שיתוף בנתוני אשראי, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה וליישום ההמלצות כדי לשפר את נגישות כלל אזרחי ישראל לאשראי ולפעול להגברת התועלות מהמאגר ובכך לתרום להגברת התחרות והזלת מקורות האשראי בישראל.



## מאגר נתוני אשׂראי

### מבוא

מאגר נתוני אשׂראי של בנק ישראל הוא מאגר מידע מרכזי אשר החל לפעול באפריל 2019. המאגר הוקם על ידי בנק ישראל מתוקף חוק נתוני אשׂראי, התשע"ו-2016 (להלן - החוק), כאחד מן הצעדים לקידום התחרות בשוק האשׂראי בישראל<sup>6</sup>. מאגר המידע אוסף נתונים לגבי התחייבויות האשׂראי של יחידים שהם אזרחי ישראל ותושביה<sup>7</sup> וכן לגבי אופן פירעונן<sup>8</sup>. מקורות המידע המעבירים את הנתונים למאגר הם בעיקר גופים העוסקים במתן אשׂראי, למשל: תאגידים בנקאיים, חברות כרטיסי אשׂראי ונותני אשׂראי חוץ-בנקאי, וכן רשויות ציבוריות שונות: הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי<sup>9</sup>, לשכות ההוצאה לפועל<sup>10</sup> ומדור חשבונות מוגבלים שבבנק ישראל<sup>11</sup>.

נקודת המוצא שעמדה בבסיס הקמת המאגר היא שהשליטה של התאגידים הבנקאיים בתחום האשׂראי למשקי הבית נובעת בין היתר מהמידע הרב שיש ברשותם על לקוחותיהם, המנהלים אצלם את חשבון הבנק. מידע זה מאפשר לתאגידים הבנקאיים לנתח במדויק את הסיכון של הלקוח ואת כדאיות מתן האשׂראי לו. כדי לאפשר לשחקנים נוספים להיכנס לשוק האשׂראי ולצמצם את היתרון של התאגידים הבנקאיים הגדולים על פניהם, הוחלט להקים מאגר מידע הפתוח לכלל נותני האשׂראי במשק. מאגר זה עשוי לסייע לתמחור נכון יותר של האשׂראי ולשפר את היכולת של נותני אשׂראי אחרים להתחרות בתאגידים הבנקאיים. יצוין כי במועד סיום הדוח סביבת הריבית בישראל ובעולם עלתה, ולפיכך חשיבות המאגר והשפעתו גדלה.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2022 עד מרץ 2023 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים להקמה ולתפעול של מאגר נתוני אשׂראי, ובהם בחינה של יישום הוראות החוק, בחינה של העמידה במטרות החוק ובחינת הממשקים השונים בין לשכות האשׂראי לבין מקורות המידע. כן נבדקו

6 על פי סעיף 1 לחוק, הוא נועד לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשׂראי, ואלה מטרותיו: (א) הגברת התחרות בשוק האשׂראי הקמעונאי; (ב) הרחבת הנגישות לאשׂראי; (ג) צמצום ההפליה במתן אשׂראי והפערים הכלכליים; (ד) יצירת בסיס מידע לא-מזוהה שישימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

7 על פי הוראת דיווח 201 - "דיווח נתוני אשׂראי" של הממונה על שיתוף בנתוני אשׂראי.

8 על פי סעיף 2 לחוק, הגדרת נתוני אשׂראי הם: (א) נתונים על תשלומים שהלקוח התחייב לשלם ועל פירעונם, ובכלל זה תנאי התחייבות, וכן צווים או הגבלות שהוטלו על הלקוח לפי דין בשל אי-פירעון; (ב) נתונים על בקשות של לקוח לנטילת אשׂראי, ובכלל זה בקשות שהגישה לשכת אשׂראי לבנק ישראל לקבלת נתוני אשׂראי מהמאגר; (ג) נתונים על היקף האשׂראי שהלקוח רשאי לקבל מנותן אשׂראי; (ד) נתונים על סוגי החשבונות של הלקוח המתנהלים אצל נותן האשׂראי, שבהם ניתן אשׂראי או שיש זכות לקבל אשׂראי, והמאפיינים של חשבונות אלה.

9 על פי חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, התשע"ח-2018.

10 על פי חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

11 על פי חוק שיקום ללא כיסוי, התשמ"א-1981.

עלויות של ההקמה והתפעול של המאגר, מבנה המינהלתי וטיפולו בתלונות הציבור. הבדיקה התמקדה באגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי שבבנק ישראל.

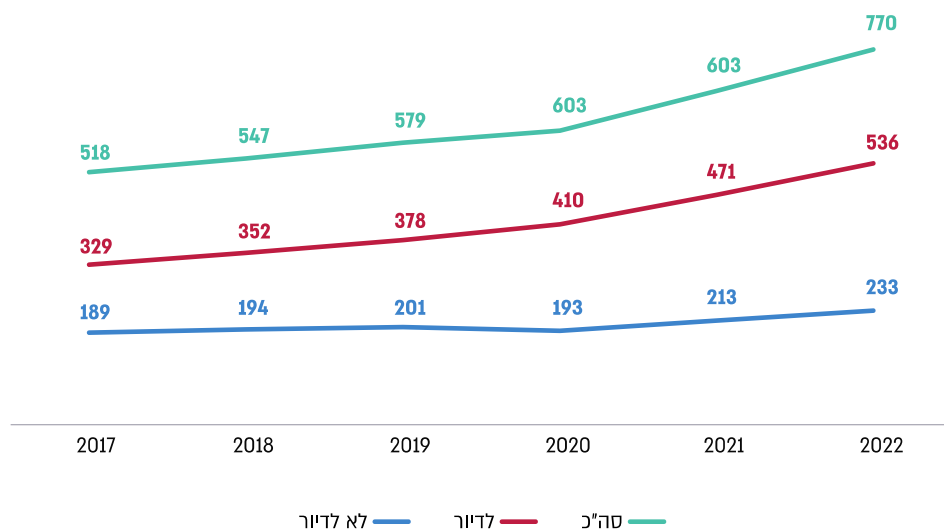
## רקע

### שוק האשראי למשקי הבית בישראל ובעולם

שוק האשראי למשקי הבית כולל חלק נכבד מהחובות במגזר הפיננסי. ניתוח של השוק לפני הקמתו של מאגר נתוני אשראי מלמד על היקף החובות של משקי הבית למגזר הפיננסי. על פי ה-OECD<sup>12</sup>, הוספת שחקנים לשוק האשראי ויצירת תחרות יאפשרו להקטין את היקף החובות בזכות תנאי שוק טובים יותר. עוד מראה הספרות כי ניתוח שוק האשראי למשקי הבית עשוי לאפשר למקבלי החלטות לקבל החלטות מושכלות יותר ומבוססות-נתונים.

ניתוח של שוק האשראי למשקי הבית מבחין בדרך כלל בין אשראי לדיור לבין אשראי שלא לדיור. בתרשימים שלהלן יוצגו יתרות החוב של משקי הבית לדיור ושלא לדיור וכן תוצג חלוקה של יתרות החוב לפי המלווים.

**תרשים 1: יתרת החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי<sup>13</sup> לדיור ושלא לדיור, 2017 - 2022 (במיליארדי ש"ח)**



על פי נתוני החטיבה למידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל ודוח הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

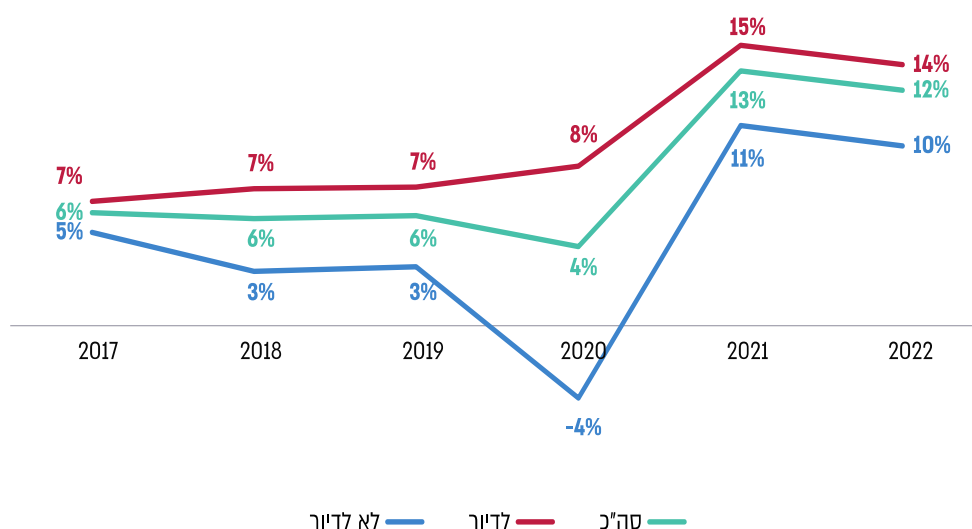
12 OECD, *Methodologies to Measure Market Competition*, 2021, p. 20

13 תאגידים בנקאיים, חברות כרטיסי אשראי, גופים מוסדיים וגופים מוסדרים.



מהתרשים עולה כי סך יתרת החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי עלתה מכ-518 מיליארד ש"ח בשנת 2017 לכ-770 מיליארד ש"ח בשנת 2022 (גידול של כ-49%). עוד עולה כי שיעור הגידול ביתרות החוב לדיור בשנים 2017 עד 2022 הוא כ-63% ואילו שיעור הגידול ביתרות החוב שלא לדיור הוא כ-23%.

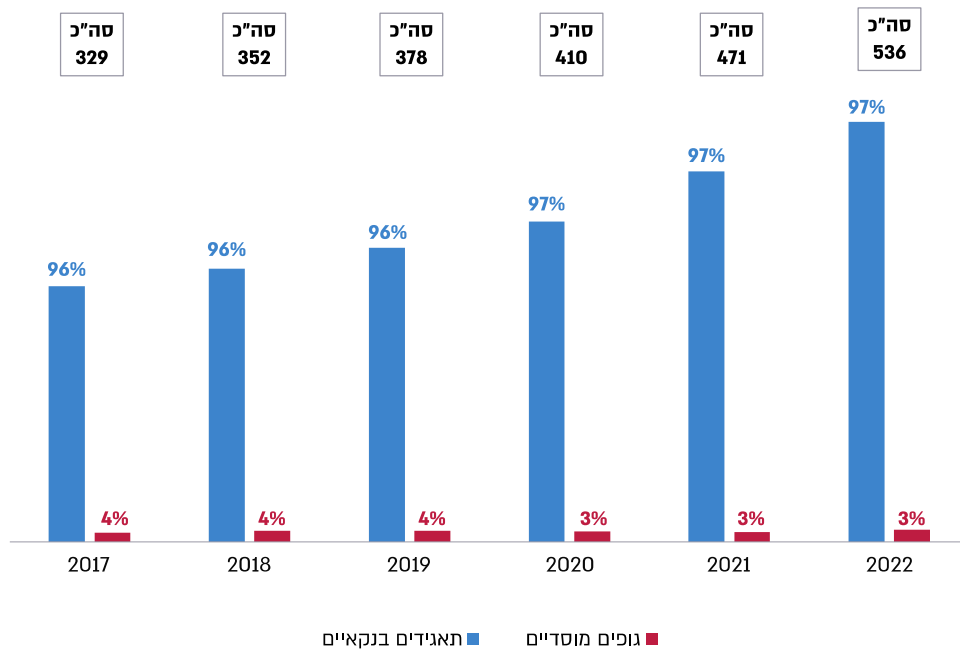
**תרשים 2: קצב השינוי השנתי של יתרת החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי לדיור ושלא לדיור, 2017 - 2022 (באחוזים)**



על פי נתוני החטיבה למידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל ודוח הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת 2017 ועד שנת 2019 גדל קצב השינוי השנתי של סך יתרות החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי בשיעור יציב של 6%, ובשנת 2020 הוא ירד ל-4% (בו בזמן ירד קצב השינוי השנתי של יתרות החוב שלא לדיור מגידול של 3% לקיטון של 4%; הסבר אפשרי לכך הוא משבר הקורונה). בשנת 2021 עמד קצב השינוי השנתי של סך יתרות החוב על 13%, ובשנת 2022 נראה כי קצב השינוי היה מעט מתון יותר ביחס לשנת 2021 - גידול של 12%.

**תרשים 3: פילוח יתרת החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי לדיור, 2017 - 2022 (באחוזים ובמיליארדי ש"ח)**



על פי נתוני החטיבה למידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל ודוח הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי משנת 2017 ועד שנת 2022 עלו יתרות החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי לדיור מכ-329 מיליארד ש"ח לכ-536 מיליארד ש"ח (גידול של כ-63%). יתר על כן, ניתן לראות כי התאגידים הבנקאיים הם המקור הכמעט בלעדי לאפיק זה והם שומרים על שיעור המתקרב ל-100%.

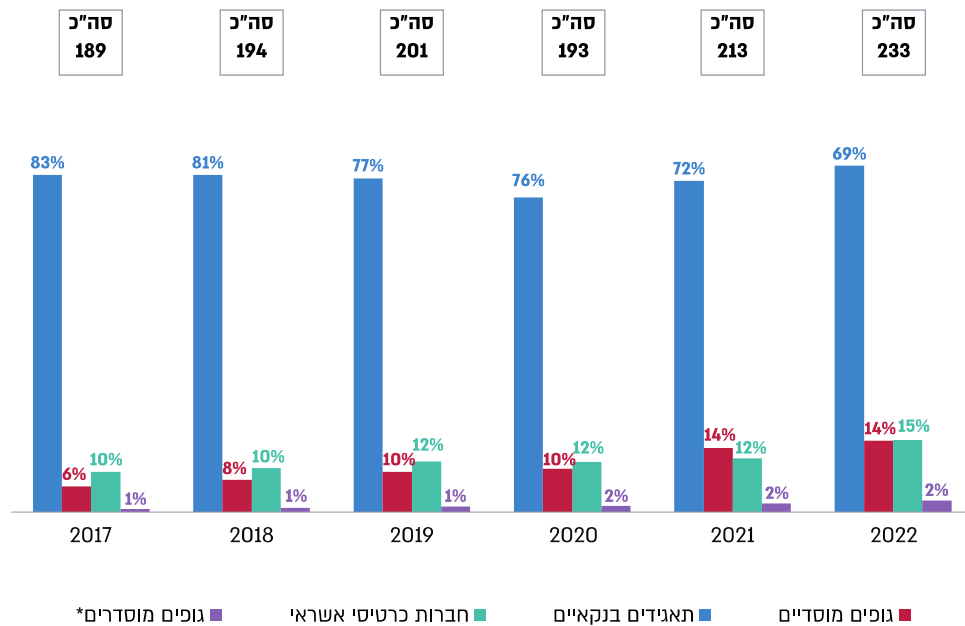
מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את הסיבות ואת החסמים לכך ששוק ההלוואות לדיור מתנהל ללא תחרות בין גופים בנקאיים לבין גופים שאינם בנקאיים, ולכך שהתאגידים הבנקאיים הם המקור הכמעט בלעדי להלוואות לדיור, וכיצד ניתן להסיר חסמים אלה.

בתשובת בנק ישראל מיוני 2023 (להלן - תשובת בנק ישראל) צוין כי בשל כך שלמערכת הבנקאית יש יתרון יחסי מובהק בהעמדת הלוואות לדיור, עיקר הערך לצרכן יבוא דרך הגברת התחרות בין הבנקים.





### תרשים 4: פילוח יתרת החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי שלא לדיור, (באחוזים ובמיליארדי ש"ח) 2022 - 2017



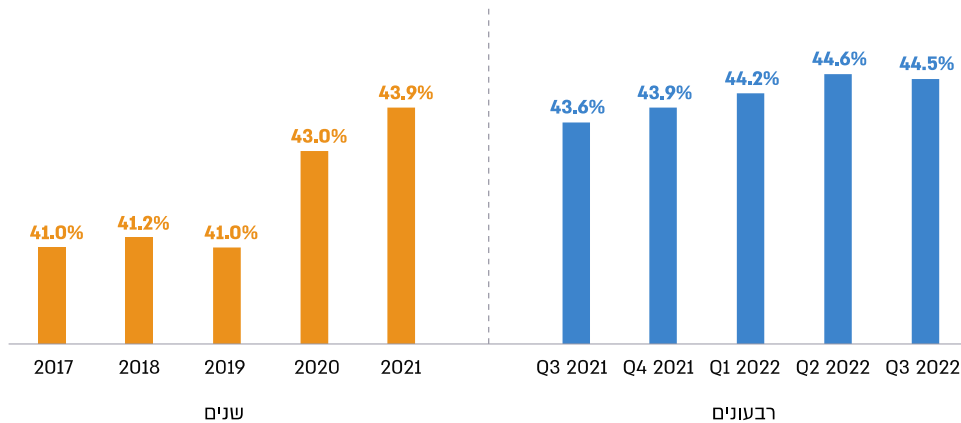
על פי נתוני החטיבה למידע וסטטיסטיקה בבנק ישראל ודוח הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* גופים מוסדריים<sup>14</sup> מוצגים על פי הדיווח בוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי; השינוי ב-2022 לעומת 2021 נמדד לפי קצב השינוי.

מהתרשים עולה כי משנת 2017 ועד שנת 2019 עלה סך יתרות החוב של משקי הבית למגזר הפיננסי שלא לדיור מכ-189 מיליארד ש"ח לכ-201 מיליארד ש"ח (גידול של כ-6.3%). בשנת 2020 ירדו יתרות החוב לכ-193 מיליארד ש"ח, ככל הנראה בשל משבר הקורונה. בשנת 2021 חזר שוק האשראי שלא לדיור לפעילות ויתרות החוב עלו לכ-213 מיליארד ש"ח (גידול של כ-10% לעומת שנת 2020). בשנת 2022 הוסיפו יתרות החוב של משקי הבית שלא לדיור לגדול עד לסכום של כ-233 מיליארד ש"ח (גידול של כ-9% לעומת שנת 2021). נוסף על כך, התרשים מראה כי היקף האשראי שלא לדיור אשר נתנו התאגידי הבנקאיים ירד מכ-83% בשנת 2017 לכ-69% בשנת 2022, וזאת בעיקר עקב המעבר להלוואות מגובות בנכסים מן הגופים המוסדיים.

14 על פי דיווח הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת על יישום חוק נתוני אשראי לשנת 2019 אשר הוגש במאי 2020, גופים מוסדריים הם גופים שאינם מוסדיים והם בעלי רישיון למתן אשראי, למתן שירות פיקדון ואשראי או להפעלת מערכת לתיווך באשראי על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדריים), התשע"ו-2016.

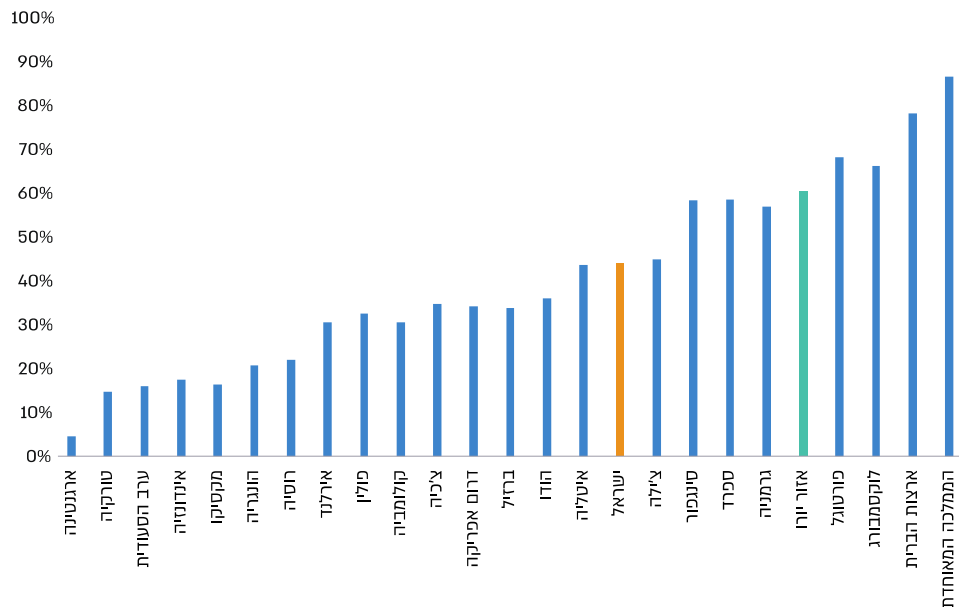
**תרשים 5: חובות משקי הבית ביחס לתוצר בישראל בשנים 2017 - 2021 ומהרבעון השלישי ב-2021 עד הרבעון השלישי ב-2022 (באחוזים)**



על פי Bank for International Settlements, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חובות משקי הבית כשיעור מהתוצר עלו משנת 2017 ועד שנת 2021 מכ-41% לכמעט 44%. ברבעון השלישי של שנת 2022 עומד שיעור זה על 44.5%.

**תרשים 6: חובות משקי הבית ביחס לתוצר, הרבעון השלישי של 2022 (באחוזים)**



על פי Bank for International Settlements, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי שיעורם של חובות משקי הבית בישראל ביחס לתוצר ברבעון השלישי בשנת 2022 היה 44.5%. שיעור זה גבוה מזה שבחלק מהמדינות כדוגמת אירלנד או ברזיל (27.1%-34.2% בהתאמה) ונמוך מזה שבמדינות אחרות, כדוגמת מדינות אזור הירוק וארצות הברית (58.3%-75.2% בהתאמה).

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר ימשיכו לבחון את הנתונים לגבי החובות של משקי הבית<sup>15</sup> הן לאורך השנים והן אל מול מדינות העולם, וזאת כדי לבחון את הסיכונים הגלומים בעלייה המתמדת של החובות של משקי הבית וכדי להתמודד עימם.

## חוק נתוני אשראי

ב-26.8.14 מינו ראש הממשלה דאז ושרת המשפטים דאז את הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי (להלן - הוועדה) כדי לבחון חלופות לשיפור ולשכלול של המערכת לשיתוף נתוני אשראי אשר הייתה קיימת באותו זמן בישראל. הוועדה הגישה לממשלה את המלצותיה וב-5.8.15 החליטה הממשלה בהחלטה 343 לאשר המלצות אלה. בין היתר נכללו בהן המלצה להקמת מאגר מרכזי לנתוני אשראי בבעלות ציבורית והמלצה כי בנק ישראל יקבל את סמכויות האסדרה הקשורות למאגר זה.

חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, אשר פורסם ברשומות ב-12.4.16, הטיל על בנק ישראל להקים ולנהל מאגר מידע שיכלול נתוני אשראי שייאספו ממקורות מידע שונים. לפי החוק, יום החלתו נקבע ל-30 חודשים מיום פרסומו, ונקבעו מנגנוני דחייה אחדים. בפועל, ביום 12.4.19, לאחר הענקת צו דחייה בהתאם לחוק של 6 חודשים מיום ההחלה המקורי<sup>16</sup>, החלה לפעול בישראל מערכת נתוני האשראי.

לפי סעיף 1 לחוק, הוא נועד לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשראי, ואלה מטרותיו: (א) הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי; (ב) הרחבת הנגישות לאשראי; (ג) צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים; (ד) יצירת בסיס מידע לא-מזוהה שישימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

החוק מגדיר בין היתר הוראות לאיסוף נתוני אשראי ממקורות המידע, לשמירתם במאגר מרכזי המופעל בידי בנק ישראל ולמסירת נתונים מתוך המאגר ללשכות אשראי לשם עיבודם במודל סטטיסטי אשר יציג דירוג אשראי לכל לקוח ולקוח. על פי דירוג האשראי שייקבע יוכלו נותני האשראי להעניק תנאים טובים יותר ללקוחותיהם.

החוק קובע כי הנגיד נדרש למנות ממונה על שיתוף בנתוני אשראי (להלן - הממונה) מתוך עובדי בנק ישראל, אשר יהיה אחראי לשיתוף בנתוני אשראי בהתאם לחוק. אחריותו של הממונה כוללת נקיטת פעולות לאבטחת המידע וההגנה על הפרטיות של הלקוחות ושמירת עניינם של הלקוחות ומשתמשים בנתוני האשראי. ואלה בין השאר תפקידי הממונה: מתן רישיונות שירות

15 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע".

16 בהתאם לצו שנתן שר המשפטים, בהסכמת שר האוצר והנגיד.

נתוני אשראי<sup>17</sup>; פיקוח ובקרה על פעולתם של לשכות האשראי, של לשכות מידע על עוסקים ושל מקורות המידע המשתמשים בנתוני האשראי ושל מיופי כוח בתמורה; מתן הוראות ללשכות האשראי, ללשכות מידע על עוסקים, למקורות המידע, למשתמשים בנתוני האשראי ולמיופי כוח בתמורה; וכן בירור תלונות הציבור.

## סוגי מבנים של מערכות לשיתוף נתוני אשראי

בדיוני הוועדה עלה הצורך להחליט על מבנה המערכת לשיתוף נתוני האשראי שתקום בישראל. לצורך כך נבחנו מודלים שונים לשיתוף נתוני אשראי. המודלים הקיימים בעולם נעים על הרצף בין שני מודלים: מודל ציבורי - PCR - Public Credit Registry, ומודל פרטי - Private Credit Bureau - PCB. החלוקה בין המודלים אינה חדה וקיימים בעולם מודלים היברידיים המשלבים בין שני הסוגים. ההבדל בין המודלים נעוץ בשוני של הסיבות להקמת המערכת. על פי הוועדה, מערכת לשיתוף נתוני אשראי אשר נבנתה לפי המודל הציבורי, נועדה בעיקר לשפר את היכולת לעקוב אחר המערכת הפיננסית ולשמר את יציבותה, ולהעמיד לרשות הבנק המרכזי כלים טובים יותר לביצוע משימותיו. מנגד, מערכת אשר נבנתה לפי המודל הפרטי, נבנתה בעיקר משיקולים עסקיים, היינו רצון של נתוני אשראי לשתף אחרים במידע שברשותם. לוח 1 להלן מסכם את ההבדלים המרכזיים בין המודלים.

### לוח 1: ההבדלים בין מערכות ציבורית לפרטית בנוגע לשיתוף נתוני אשראי

מערך פרטית - PCB	מערך ציבורית - PCR	
בעלות פרטית	בנק מרכזי או רשות ציבורית אחרת	<b>הבעלות</b>
נותני אשראי (לאו דווקא גופים מפוקחים) וחברות תשתית	גופים מפוקחים בלבד	<b>מקורות המידע</b>
על בסיס עקרון ההדדיות	חובה מנדטורית	<b>חובת הדיווח</b>
בעיקר מסייע למתן אשראי ולניהול סיכונים	המידע משרת בעיקר את מטרות המחקר והפיתוח ולעיתים מסייע במתן אשראי	<b>תכלית השימוש</b>
בדרך כלל אין סף מינימום	לעיתים סף המינימום גבוה והמידע נאסף על לווים גדולים בלבד	<b>האשראי שלגביו יש מידע</b>

המקור: הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי, אוגוסט 2015.

17 שירות נתוני אשראי מוגדר בחוק כקבלת נתוני אשראי הכלולים במאגר בלבד, מבנק ישראל, והחזקתם לשם מסירה לאחר או לשם מתן חייוו אשראי לאחר כדרך עיסוק.



מסמך מצע לדיון של ה-OECD בנושא שיתוף בנתוני אשראי<sup>18</sup> ממליץ כי מדינות אשר מבקשות לשפר את מערכת השיתוף בנתוני האשראי שלהן, ישקלו את ארבע הנקודות שלהלן תוך בחינה של ההבדלים בין לשכות אשראי פרטיות לבין מערכות שיתוף ציבוריות:

1. בתפיסה הכוללת של המידע ובשירות שהן מעניקות ללווים, לשכות אשראי פרטיות נוטות להיות עדיפות על מערכות שיתוף ציבוריות. על אף האמור, במדינות שבהן טרם התגבשה מערכת של שיתוף בנתוני אשראי, דווקא מערכות שיתוף ציבוריות עשויות לשמש ככלי יעיל בשיפור הכמות והאיכות של המידע על הלווים לעומת לשכות אשראי. כדי לאפשר בה בעת את קיומן של לשכות האשראי הפרטיות, על מקבלי ההחלטות לשקול להגביל את ההיקף של המידע שנמסר מהרשות הציבורית.

2. חשוב שההגנה על המידע ועל הפרטיות תהיה אבן יסוד בפעולותיה של לשכת אשראי פרטית. ממשלות נדרשות לוודא כי החוק מגן על הפרטיות ובד בבד נשמרת היצירתיות של לשכות האשראי הפרטיות. מומלץ שתקנים בין-לאומיים כמו המדריך בנושא הגנת הפרטיות של ה-OECD<sup>19</sup> יהיו מעוגנים בחקיקה. כמו כן נדרש לבחון את האיזון בין השמירה על פרטיות האזרחים לבין התועלת של המערכת עבורם.

3. על מדינות יעילות פחות (שנדרש להן זמן רב ביישום נהלים משפטיים) לבנות בסיס אסדרה חזק לשם אכיפת החוק המגן על הנתונים ולשם פיקוח על המוסדות לשיתוף מידע. במדינות אלה יש לספק לגוף המאסדר את כלי האכיפה, את היכולת לאסוף מידע ולחקור מעשים שגויים וכן משאבים לפרסום ולהפצה של זכויות הלקוחות, שכן המאסדר אחראי גם כלפי הציבור.

4. לפני החלה של אסדרה או של הוראות בנושא שיתוף מידע, מומלץ כי המאסדר יקבל הערות גם מהמגזר הפרטי במדינה וגם מלשכות אשראי פרטיות בין-לאומיות גדולות, וזאת משום שרבות מחברות אלה הן בעלות ניסיון של שנים בהתמודדות עם סביבה משפטית ואסדרתית בנושא שיתוף מידע. אותן לשכות עשויות לספק מידע שימושי לגבי מכשולים אפשריים או על השלכות בלתי מכוונות שחוקים חדשים עשויים ליצור בעת שיתוף המידע.

הוועדה בחנה שלושה מודלים מקובלים בעולם<sup>20</sup> לשיתוף נתוני אשראי ומודל נוסף הנקרא "מודל המסלקה". בלוח 2 להלן מוצגים ארבעת המודלים, תיאור שלהם וכן דוגמאות למדינות המיישמות את המודלים השונים.

18 OECD, Facilitating Access to Finance, Discussion Paper on Credit Information Sharing, המסמך אינו נושא תאריך ונלקח מאתר ה-OECD.

19 OECD, Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, 2013. המדריך נוגע בכמה נקודות: הגדרות כלליות בנושא הגנת הפרטיות, עקרונות בסיסיים אשר נועדו ליישום במדינה, עקרונות בסיסיים ליישום בין-לאומי כולל זרימת המידע ומגבלות לגיטימיות, היישום במדינה ושיתוף פעולה בין-לאומי.

20 ארגון הבנק העולמי מצביע על שלושה מודלים מרכזיים שיש לבחון בהתאם למבנה השוק בכל מדינה: (א) מאגר מרכזי בלבד בבעלות ציבורית; (ב) לשכות אשראי פרטיות המחזיקות במאגרים עצמאיים ומתחרות ביניהן; (ג) לשכות אשראי פרטיות המתחרות ביניהן באספקת שירותים על בסיס מידע המתקבל ממאגר מרכזי בבעלות ציבורית.

לוח 2: המודלים שבחנה הוועדה ודוגמאות למדינות המיישמות אותם

המודל	תיאור המודל	דוגמאות למדינות המיישמות את המודל
<b>ציבורי: מאגר מרכזי בלבד בבעלות ציבורית</b>	במודל זה מוקם מאגר יחיד. הוא פועל בחסות גוף ממשלתי, שבו ייאסף כל המידע הנדרש. נותני אשראי יורשו לגשת למאגר לשליפת רשומות יחידות ויקבלו שירותים נוספים. אין במודל זה לשכות אשראי פרטיות המתחרות ביניהן, ושירותים שהמאגר אינו מספק יינתנו על ידי נותני האשראי על פי משאביהם.	בלגיה (המאגר מספק נתונים בלבד); צ'כיה וסין (המאגר מתפקד גם כלשכת אשראי המספקת שירותים נלווים); אירלנד; פורטוגל.
	המודל מייצג שוק חופשי של שיתוף נתוני אשראי, כפוף לתכליות השימוש ולמגבלות המוגדרות בחוק. במודל זה לא נעשה כל איסוף מרכזי של נתונים ולשכות האשראי (בעלי הרישיון) הן הגופים שבאחריותם לאסוף את המידע ולשתפו. נותני אשראי יכולים לקבל מבעלי הרישיון דו"חות אשראי ושירותים נוספים (כגון דירוג), אך לא גישה למאגר הנתונים.	ארה"ב; בריטניה.
<b>פרטי: לשכות אשראי פרטיות שלהן מאגרים עצמאיים המתחרות ביניהן</b>	מאגר מרכזי המשמש כרכוז לאיסוף וריכוז מידע של הגופים הציבוריים ושל התאגידים הבנקאיים. לשכות האשראי יכולות לרכוש את המידע מהמאגר ולהעתיקו לצורכי עיבוד וניתוח. כל לשכת אשראי יכולה להתקשר עם מקורות מידע נוספים (על בסיס הדדיות) ולהצליב את המידע שהתקבל מאותם מקורות עם המידע שנרכש מהמאגר.	חלק ממדינות דרום אמריקה כגון פרו ואקוודור.
	מאגר מרכזי מלא ללא תחרות על מקורות משלימים <sup>21</sup>	מאגר מרכזי המשמש כרכוז לאיסוף וריכוז מידע של הגופים הציבוריים ושל התאגידים הבנקאיים. לשכות האשראי יכולות לרכוש את המידע מהמאגר ולהעתיקו לצורכי עיבוד וניתוח. כל לשכת אשראי יכולה להתקשר עם מקורות מידע נוספים (על בסיס הדדיות) ולהצליב את המידע שהתקבל מאותם מקורות עם המידע שנרכש מהמאגר.
	מאגר מרכזי מלא; עם תחרות על מקורות משלימים	מאגר מרכזי המשמש כרכוז לאיסוף וריכוז מידע של הגופים הציבוריים ושל התאגידים הבנקאיים. לשכות האשראי יכולות לרכוש את המידע מהמאגר ולהעתיקו לצורכי עיבוד וניתוח. כל לשכת אשראי יכולה להתקשר עם מקורות מידע נוספים (על בסיס הדדיות) ולהצליב את המידע שהתקבל מאותם מקורות עם המידע שנרכש מהמאגר.
<b>מודל היברידי: לשכות אשראי פרטיות המתחרות על ביניהן על אספקת שירותים על בסיס מידע המתקבל ממאגר מרכזי</b>	מאגר מרכזי מלא ללא תחרות על מקורות משלימים <sup>21</sup>	מאגר מרכזי המשמש כרכוז לאיסוף וריכוז מידע של הגופים הציבוריים ושל התאגידים הבנקאיים. לשכות האשראי יכולות לרכוש את המידע מהמאגר ולהעתיקו לצורכי עיבוד וניתוח. כל לשכת אשראי יכולה להתקשר עם מקורות מידע נוספים (על בסיס הדדיות) ולהצליב את המידע שהתקבל מאותם מקורות עם המידע שנרכש מהמאגר.
<b>מסלקה</b>	לפי המודל יש תשתית טכנולוגית המאפשרת לאסוף מידע על לקוח מסוים מכל מקורות המידע המחוברים אליה ('חברי המסלקה'), להעביר אותו במרוכז למבקש המידע (נותן אשראי שהוא אחד מחברי המסלקה) מבלי שיישמר לאורך זמן מידע כלשהו במאגר קבוע. המסלקה מאפשרת לנותן האשראי לקבל מידע מלא על לקוח מסוים, אך במודל זה אין לשכות אשראי היכולות לספק שירותים על בסיס המידע.	

המקור: דוח הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי, אוגוסט 2015.

21 מידע שאינו מתאגידים בנקאים וגופים ציבוריים, כגון חברות תשתית.



בחינה של היתרונות והחסרונות של שלושת המודלים העיקריים לשיתוף נתוני אשראי מעלה את התמונה המוצגת בלוח 3 להלן.

### לוח 3: היתרונות והחסרונות של המודלים השונים לשיתוף בנתוני אשראי

המודל	יתרונות	חסרונות
<b>מאגר מרכזי בלבד בבעלות ציבורית</b>	פישוט היישום של שיתוף המידע על ידי התאגידים הבנקאיים.	שוק האשראי עלול להיפגע עקב היעדר תמריצים לחדשנות ולאספקת שירותים ברמה גבוהה מצד לשכות האשראי. בעקבות זאת תיפגע התחרות עם התאגידים הבנקאיים הגדולים.
<b>לשכות אשראי פרטיות שלהן מאגרים עצמאיים המתחרות ביניהן</b>	התחרות יוצרת חדשנות וכן רמת שירותים גבוהה לאורך זמן.	יש סיכון להיווצרות של מונופול פרטי בשוק לשכות האשראי.
<b>מודל היברידי: לשכות אשראי פרטיות המתחרות ביניהן באספקת שירותים על בסיס מידע המתקבל ממאגר מרכזי בבעלות ציבורית</b>	פישוט היישום של שיתוף המידע על ידי התאגידים הבנקאיים וכן הקטנת הסיכון להיווצרות של מונופול פרטי בשוק האשראי, וזאת באמצעות הפחתת חסמי הכניסה לשוק.	יש חשש לפגיעה בחדשנות וברמת השירותים.

המקור: דוח הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי, אוגוסט 2015.

לאחר שבחנה את היתרונות והחסרונות של כל אחד מהמודלים וכן את ההבדלים ביניהם על פי הפרמטרים שהגדירה - הגשמת תכליות השיתוף במידע, שיקולי אבטחת מידע, שיקולי תחרות, ושיקולי ישימות - הגיעה הוועדה למסקנות האלה:

1. מודל המסלקה, אשר יכול להיות ציבורי או פרטי לפי החלטת המדינה, ובו המידע מועבר ישירות בין "חברי המסלקה" מבלי שיישמר במאגר מרכזי, לוקה בחסר ביכולת לספק לנותני האשראי שירותים מבוססי-מידע. ללא מאגר לא ניתן לכייל את מודל הדירוג למאפייני האוכלוסייה. יתר על כן, ללא מאגר מידע אין שום יכולת להגשים את התכליות המחקריות של שיתוף המידע.
2. מודלים היברידיים שבהם יש מאגר מרכזי עדיפים במידה רבה על פני המודל הפרטי וזאת משיקולי תחרות וישימות. עדיפות זו נובעת מכך שמאגר מרכזי מאפשר מבנה שוק תחרותי שבו חסמי כניסה נמוכים עבור לשכות האשראי, וכן הוא מאפשר ליצור ודאות ושליטה גבוהות יותר בכל הנוגע להתקדמות הפרויקט.
3. מבין שלושת המודלים שבהם מאגר מרכזי (המודל הציבורי ושני המודלים ההיברידיים בעלי מאגר מרכזי מלא), יש יתרון ממשי לשני המודלים שבהם כל המידע נמצא במאגר מרכזי אחד כולל המקורות המשלימים, וזאת מבחינת הפרטיות ואבטחת המידע. עם זאת, העובדה שלשכות האשראי אינן מחזיקות במידע בעצמן, פוגעת בגמישות התפעול שלהן, עלולה

לפגוע באיכות השירותים, ואף טמון בה סיכון תפעולי בשל הישענות הטכנולוגיה של המשק על מאגר אחד.

הוועדה החליטה כי על מתווה החקיקה לאפשר להקים מאגר מרכזי מלא על פי שני המודלים (עם תחרות על מקורות משלימים וללא תחרות על מקורות משלימים). כמו כן הוחלט כי לשכות האשראי יוכלו להעתיק קובצי מידע של נתונים לא-מזוהים או לקבל נגישות למידע שבמאגר בלא להעתיק את המידע לשרתים שלהן. הוועדה קבעה כי הבחירה בין שני המודלים תיעשה בידי ועדת המכרזים להקמת המאגר.

בדברי ההסבר להצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2015<sup>22</sup> (להלן - הצעת החוק) הוצע לכלול בין המקורות שיחויבו למסור מידע למאגר גם חברות תשתית ציבורית. חברת תשתית ציבורית היא בעלת רישיון ספק שירות חיוני או בעלת רישיון הספקה כהגדרתם בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, וכן חברה כהגדרתה בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, או רשות מקומית המספקת מים לתושביה.

בסופו של הליך החקיקה נקבע בסעיף 19(א)(5) לחוק כי חברת החשמל תימנה על מקורות המידע אשר נדרשים להעביר מידע ישירות למאגר נתוני אשראי, אך תאגידי המים לא נכללו ברשימה זו. כמו כן נקבע כי לשכות האשראי רשאיות לתת שירות על בסיס נתוני האשראי מהמאגר, אך ללא שום נתונים ממקור אחר. משכך, החוק אמץ את המודל ההיברידי בעל מאגר מרכזי מלא - **ללא** תחרות על מקורות משלימים.

## מבנה מערכת נתוני האשראי בישראל

המודל לשיתוף נתוני האשראי אשר נבחר בישראל הוא המודל ההיברידי. מודל זה פועל גם במדינות אחרות כדוגמת מצרים ואירלנד, וארגון הבנק העולמי ציין את המודל הפועל במצרים כדוגמה ליישום של מערכת היברידי<sup>23</sup>. באירלנד הוקמה מערכת שיתוף נתוני אשראי בה בעת שהוקמה בישראל, ואנשי בנק ישראל ליוו את תהליכי ההקמה באירלנד לשם שיפור הקמתה של המערכת בישראל. לוח 4 להלן מציג השוואה בין המערכות לשיתוף אשראי באירלנד, במצרים ובישראל.

22 ה"ח הממשלה התשע"ו עמ' 2.

23 World Bank Group, *Credit Reporting Knowledge Guide 2019*, p. 69





## לוח 4: השוואת המערכות לשיתוף נתוני אש"א באירלנד, במצרים ובישראל

שנת ההקמה	אירלנד	מצרים	ישראל
שנת ההקמה	2017	2003	2016 - תחילת אגירת המידע בידי התאגידים הבנקאיים; 2019 - עלייה לאוויר
מסגרת החוק	הוסדר בחוק בשנת 2013: Credit Reporting Act 2013	הוסדר בחוק בשנת 2003: Law No. 88 for 2003	הוסדר בחוק משנת 2016: חוק נתוני אש"א, התשע"ו-2016
מטרת המערכת לשיתוף אש"א ושימושה	הגברת התחרות בשוק האש"א ותמיכה בביצוע תפקידי הבנק המרכזי	הגברת התחרות בשוק האש"א ותמיכה בפתרון בעיית המידע הא-סימטרי	הגברת התחרות בשוק האש"א, תמיכה בביצוע תפקידי הבנק המרכזי ושיפור הסטטיסטיקה הפיננסית והמוניטרית
ניהול המערכת לשיתוף נתוני האש"א	הבנק המרכזי	הבנק המרכזי; הוקמה לשכת אש"א בבעלות משותפת של הבנק המרכזי, של התאגידים הבנקאיים הגדולים ושל מוסדות מיקרו מימון	האגף לשיתוף נתוני אש"א בבנק המרכזי
אוכלוסיית המדווחים	משקי בית, תאגידים בנקאיים, איגודי אש"א, רשויות מקומיות, "בנק רע" <sup>24</sup>	תאגידים בנקאיים, מידע שמועבר לבנק המרכזי כדוגמת חברות דירוג אש"א, חשבונות מוגבלים, בעיות משפטיות ועוד	תאגידים בנקאיים, חברות כרטיסי אש"א, גופים מוסדיים, חברות אש"א חוץ-בנקאיות, גופים ציבוריים שבהם מתנהלים הליכים משפטיים בקשר לחובות שלא נפרעו כסדרם
אוכלוסיית הלוחים	חברות, התאגדויות משפטיות, עצמאים ויחידים	יחידים ועסקים קטנים ובינוניים	יחידים
סף דיווח	עסקאות מעל 500 אירו	עסקאות מעל 30,000 לירה מצרית	כל העסקאות
תדירות	תדירות הדיווח ברובה חודשית, יש דיווחים ברמה יומית	חודשית	תדירות הדיווח ברובה חודשית, יש דיווחים ברמה יומית

על פי אתרי המרשתת (האינטרנט) של המדינות הנסקרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

24 "בנק רע" הוא מוסד פיננסי שמאזנו מורכב ברובו מנכסים רעילים מבנקים אחרים.

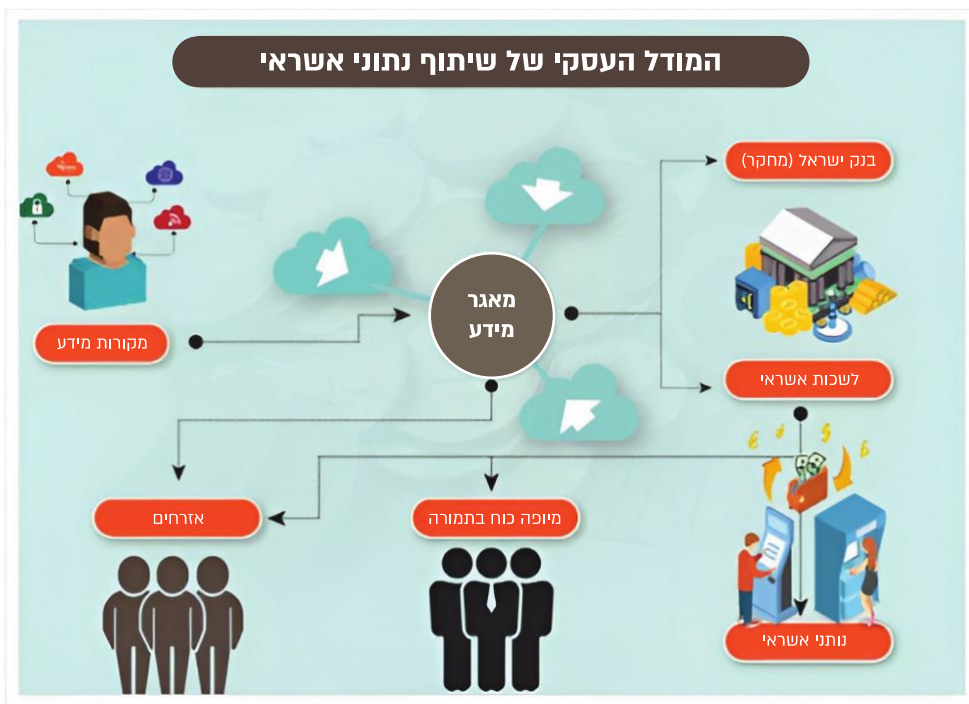
המבנה ההיברידי בישראל דומה לזה שבמדינות אחרות אך אינו זהה לו, לדוגמה: אוכלוסיית הלווים בישראל כוללת יחידים, לעומת אירלנד אשר כוללת חברות, התאגדויות משפטיות, עצמאים ויחידים, ומצרים אשר כוללת יחידים ועסקים קטנים ובינוניים. דוגמה נוספת היא סף הדיווח: בישראל החוק כולל את כל העסקאות, לעומת אירלנד אשר החוק בה כולל עסקאות מעל 500 אירו, ומצרים אשר החוק בה כולל עסקאות מעל 30,000 לירה מצרית.

מומלץ כי משרד האוצר ובנק ישראל יבחנו אחת לתקופה את מודל שיתוף האשראי בישראל ביחס למודלים מקובלים במדינות מתקדמות לשם השיפור והיעול של שוק שיתוף נתוני האשראי בישראל.

בתשובת בנק ישראל צוין כי המודל הקיים נבחן מפעם לפעם, בהתחשב בין השאר במאפיינים של המשק הישראלי ובשל החשש כי שינויים במודל הקיים עלולים להוביל לפגיעה בהשגת מטרות החוק וכן לפגיעה במשתמשים במידע שבמאגר ואף בלקוחות.

בתמונה 1 להלן מוצגים המשתתפים בשוק שיתוף נתוני האשראי בישראל: האזרחים, מקורות המידע, המאגר, לשכות אשראי, גופי המחקר בבנק ישראל, מיזפי כוח בתמורה ונתוני אשראי.

**תמונה 1: מבנה מערכת שיתוף נתוני האשראי בישראל כפי שנקבע בחוק נתוני אשראי**



המקור: איגוד הבנקים בישראל (ע"ר).



על פי המבנה המוצג, מקורות המידע מעבירים את נתוני האשראי למאגר מידע מרכזי בפקוחו של בנק ישראל. בנק ישראל, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק, נדרש להעביר את המידע ללשכות אשראי והן מפיקות תוצרים שונים לנתוני האשראי, למיפוי כוח בתמורה ולאזרחים שונים. בנק ישראל אף נדרש, בהתאם לתנאים המפורטים בחוק, להעביר את נתוני האשראי לאזרחים הפונים אליו ישירות, והוא אף רשאי לעשות שימוש במידע הלא מזוהה הכלול במאגר לשם ביצוע תפקידיו. כמו כן, בנק ישראל רשאי לתת ללשכות אשראי גישה למידע לא מזוהה הכלול במאגר לשימושים הקבועים בחוק ובתנאים שפורטו בו.

## מערכת נתוני האשראי בישראל

בחלקים שלהלן יוצגו מקורות המידע אשר מעבירים נתוני אשראי למאגר, סוגי נתוני האשראי הנשמרים במאגר מכל אחד מסוגי מקורות המידע, התוצרים והדוחות אשר ניתן להפיק מהמידע וכן מידת השימוש במידע.

### מקורות המידע המעבירים נתוני אשראי למאגר

נתוני האשראי במאגר מועברים על ידי מקורות מידע החייבים בדיווח לפי החוק ועל ידי מקורות מידע שהתחייבו לעשות כן בהתאם לעקרון ההדדיות. לפי עיקרון זה, כדי שנתון אשראי יוכל לבקש נתונים מהמאגר לצורך הפקת דוח אשראי, עליו להתחייב ולהעביר אל המאגר את נתוני האשראי של כל לקוחותיו.

ניתן לסווג את מקורות המידע לקבוצות שונות על פי מאפייני פעילותם: תאגידים בנקאיים, חברות כרטיסי אשראי, גופים מוסדיים וגופים מוסדרים. נוסף על כך, יש גופים ציבוריים אחדים שאינם עוסקים במתן אשראי ולכן אינם מוגדרים כמשתמשים בנתוני אשראי, אך הם מעבירים למאגר נתונים בהתאם לחוק: לשכות הוצאה לפועל, מדור חייבים מוגבלים בבנק ישראל, הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי<sup>25</sup> וחברת בנק הדואר בע"מ.

במאגר נכללים נתוני אשראי שהתקבלו מתאגידים בנקאיים ומחברות כרטיסי אשראי החל מחודש מאי 2016, נתוני אשראי שהתקבלו מהגופים הציבוריים החל מחודש אוגוסט 2018 ונתוני אשראי שהתקבלו משאר הגופים הפיננסיים החל ממועד רישומם כמקורות מידע לאחר עליית המערכת לאוויר בחודש אפריל 2019.

בלוח 5 להלן מובא פירוט של מספר מקורות המידע הפעילים המדווחים למאגר במהלך שנות פעילותו.

25 בתאריך 15.9.19 שונה שם היחידה במשרד המשפטים מכנס הנכסים הרשמי לממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי.

לוח 5: מספר מקורות המידע הפעילים המדווחים למאגר נתוני אשראי בשנים 2022 - 2019

2022	2021	2020	2019	
12	12	11	11	תאגידים בנקאיים
4	4	4	4	חברות כרטיסי אשראי
5	5	5	5	גופים מוסדיים
23	20	15	12	גופים מוסדרים <sup>26</sup>
3	3	3	3	גופים ציבוריים*
47	44	38	35	סה"כ

על פי דיווח נגיד בנק ישראל לכנסת עבור השנים 2019 - 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.  
\* חברת בנק הדואר בע"מ נכללת בתאגידים הבנקאיים.

מהלוח עולה כי עיקר השינוי במספר מקורות המידע המדווחים למאגר לאורך השנים מתבטא בגידול של מספר הגופים המוסדרים המתחברים למערכת, שכן אלה הגופים היחידים מסוג נתוני אשראי אשר אינם מחויבים על פי החוק להתחבר למאגר<sup>27</sup>.

הוראת הממונה אשר מסדירה את מסגרת הדיווח הנדרשת ממקורות המידע אשר אינם גופים ציבוריים היא הוראת דיווח 201 - "דיווח על נתוני אשראי". על פי ההוראה, על מקורות המידע להעביר דיווחים בשלושה סוגים של תבניות: תבנית ראשונה לדיווח על נתוני אשראי; תבנית שנייה לדיווח על תהליכים מיוחדים (לדוגמה: שינוי מספרי חוזים, מיזוג בין שני מקורות מידע, מחיקת נתונים); תבנית שלישית לדיווח מיידי (למשל: התראה על שיקים חוזרים, הליך משפטי בגין חוזה שבו יתרה שלא שולמה במועד בסכום העולה על 10,000 ש"ח).

עוד קבע הממונה באמצעות הוראה 501 - "איסוף המידע רישומו ודיווחו למערכת נתוני אשראי" כי על מקור המידע למנות אחראי למידע אשר יהיה בדרג של חבר הנהלה או בדרג מקביל אחר, וכן עליו לוודא כי הוקנו לאחראי הכלים הנדרשים למילוי תפקידו. הוראה 501 קובעת כי על גוף הביקורת הפנימית של מקור המידע לבצע ביקורת לבחינת עמידת מקור המידע בכללי נתוני אשראי (אבטחת מידע), התשע"ט-2018 בתדירות של אחת לשנה לפחות.

26 על פי דיווח הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת ממאי 2020 על יישום חוק נתוני אשראי לשנת 2019 גופים מוסדרים הם גופים שאינם מוסדיים והם בעלי רישיון למתן אשראי, למתן שירות פיקדון ואשראי או להפעלת מערכת לתיווך באשראי על פי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.

27 למעט גוף פיננסי אשר מעניק אשראי שנתי בסכום שמעל 250 מיליון ש"ח, בהתאם לסעיף 3 לכללי נתוני אשראי (הוראות שונות), התשע"ח-2017.



כאמור, מקורות המידע נדרשים להעביר דיווחים למאגר נתוני אשראי בשלושה סוגים של תבניות. התבנית הראשונה והעיקרית היא תבנית לדיווח על נתוני האשראי. על פי ההוראה, שדר הדיווח הוא סטנדרטי תקופתי שמקור המידע נדרש להעביר למאגר אחת לחודש ומועד נכונות הנתונים בו הוא היום הקלנדרי האחרון של החודש הקודם. אשר למועדי הדיווח, ההוראה מציינת כי הדיווח הרגיל ייעשה בתוך שבעה ימי עסקים לאחר היום האחרון של החודש הקודם, ולכן ייתכן שבשבוע הראשון של החודש נתוני האשראי אינם מעודכנים במלואם.

בשיחות של צוות הביקורת עם המשתמשים בנתוני האשראי נמצא כי עלולה להתעורר בעיה כאשר המשתמשים בנתוני אשראי יבקשו דוח אשראי בתחילת החודש, וזאת מאחר שלא ידוע אם המידע כולל את נתוני החודש האחרון, שכן ייתכן שמקור מידע אחד כבר העביר את הדיווח החודשי אך משנהו טרם עשה זאת.

מומלץ כי בנק ישראל ישקול להנחות על הוספת הערה בדוח האשראי ולפיה ייתכן שנתוני החודשים הקודמים יעודכנו רק בחלוף שבעה ימי עסקים מתום החודש שחלף שכן ייתכן שישנן עסקאות נוספות שניתנו ממקור מידע אשר טרם דיווח למאגר.

## נתוני האשראי שמקורות המידע מדווחים למאגר

הבנק העולמי<sup>28</sup> מציג חמישה עקרונות בנושא שיתוף נתוני אשראי שיש לבחון לגבי איכות המידע ותוכנו שבמאגר: (א) על המידע המועבר במערכות לשיתוף בנתוני האשראי להיות רלוונטי, מדויק, זמין ומספק ואף לכלול מידע חיובי. המידע יישמר למשך זמן מספק; (ב) על המערכות לשיתוף בנתוני האשראי להחיל סטנדרטים קפדניים של אבטחה, של אמינות ושל יעילות; (ג) הסדרי הממשל לגבי לשכות האשראי ולגבי מקורות המידע נדרשים להבטיח אחריותיות, שקיפות ויעילות בניהול הסיכונים הקשורים לעסקים וגישה הוגנת של המשתמשים למידע; (ד) המסגרת החוקית והמאסדרת עבור דיווחי האשראי נדרשת להיות ברורה, צפויה, לא מפלה, פרופורציונלית, מוכוונת לנושא המידע ותומכת בזכויות הלקוחות. המסגרת המשפטית והאסדרה יכללו מנגנוני פתרון לסכסוכים בבית המשפט או מחוץ לו; (ה) כאשר הדבר רצוי, והתמלאו דרישות נאותות של העברת מידע, יש להקל את ההעברות הבין-לאומיות של נתוני אשראי.

על פי סעיף 2 לחוק, הגדרת נתוני אשראי הם: (א) נתונים על תשלומים שהלקוח התחייב לשלם ועל פירעונם, ובכלל זה תנאי ההתחייבות, וכן צווים או הגבלות שהוטלו על הלקוח לפי דין בשל אי-פירעון; (ב) נתונים על בקשות של לקוח לנטילת אשראי, ובכלל זה בקשות שהגישה לשכת אשראי לבנק ישראל לקבלת נתוני אשראי מהמאגר; (ג) נתונים על היקף האשראי שהלקוח רשאי לקבל מנותן אשראי; (ד) נתונים על סוגי החשבונות של הלקוח המתנהלים אצל נותן האשראי, שבהם ניתן אשראי או שיש זכות לקבל אשראי, והמאפיינים של חשבונות אלה.

ניתן לחלק את הנתונים אשר נשמרים במאגר נתוני אשראי לארבעה סוגים:

1. נתונים מאת מקורות המידע נותני האשראי - נתונים הדרושים לשם בחינת מוסר התשלומים של הלקוח, למשל נתונים על תשלומים שהלקוח התחייב לשלם ומועד פירעונם, בקשות אשראי, מסגרות אשראי ומידע על המחאות שהוצגו והוחזרו בשל היעדר כיסוי מספיק.

2. נתונים מאת רשויות המדינה - נתונים אשר לרוב מצביעים בבירור על כך שהלקוח אינו עומד בהתחייבויותיו לתשלום. מידע זה מגיע מגופים אלה: לשכות ההוצאה לפועל, הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, חברת בנק הדואר בע"מ ומדור חשבונות מוגבלים בבנק ישראל.

3. פניות מאת לשכות האשראי - במערכת נשמרות פניות שמקבלות לשכות האשראי לבקשת מידע על לקוח. לשכה עשויה לקבל פניות מגופים אלה: נותן אשראי, נותן אשראי בסיכון נמוך, מיופה כוח בתמורה וכן לקוח המעוניין לקבל ייעוץ מהלשכה בהתאם לדוח ריכוז הנתונים. שמירה של פניות אלה מאפשרת לבחון את מספר הפניות של הלקוח לקבלת אשראי.

4. פניות לקוח למערכת ופעולות במערכת - המידע כולל את פניות הלקוח למערכת וכן פעולות יזומות במערכת.

ניתן לחלק את הנתונים המדווחים למאגר ממקורות המידע נתוני האשראי לשני סוגים: נתונים על אודות הלקוח ונתונים על אודות כל עסקה אשר מבצע הלקוח<sup>29</sup>.

נתוני הלקוח כוללים פרטים אלה: פרטי הלקוח<sup>30</sup>, כתובתו<sup>31</sup> ומספר דרכונו<sup>32</sup>. נתוני עסקה כוללים נתונים כלליים על העסקה<sup>33</sup> ולאחר מכן נתונים ספציפיים של כל עסקה ועסקה. לפי הוראת הדיווח של הממונה, על מקורות המידע לדווח על סוג העסקה, ולשם כך נקבעו שבעה סוגים של עסקאות: מסגרת אשראי שלא נוצלה, הלוואה, משכנתה, יתרת משכנתה שלא נוצלה, חשבון עובר ושב, מסגרת אשראי מתחדשת, ערבות.

29 לפי הוראת דיווח 201, "דיווח נתוני אשראי". נוסף על ההוראה, הממונה פירט בקובץ אקסל את הנתונים לפי השדה הנדרש, אורכו, סוגו וכללים למילוי. סוגי השדות הקיימים הם: אלפא-נומרי (כדוגמת שם משפחה, כתובת), תאריך וערך מספרי.

30 מספר הזהות, השם הפרטי, שם המשפחה, השם הפרטי בלועזית, שם המשפחה בלועזית, תאריך הלידה, אם מדובר בעוסק מורשה, אם מדובר בנפטר.

31 הרחוב ומספר הבית, תא דואר, תא דואר צבאי, מיקוד, היישוב, המדינה, אינדיקטור לאימות הכתובת (דיווח על נכונות או אי-נכונות הכתובת למיטב ידיעתו של מקור המידע).

32 מספר הדרכון, המדינה שהוציאה את הדרכון.

33 מספר העסקה, מספר הסניף, מספר הגורמים הקשורים לעסקה (המספר יכלול גם לקוחות שאינם מדווחים כמו תושבי חוץ, קטינים, תאגיד המעורב בעסקה וכו').



על פי החוק ועל פי כללי נתוני אשראי (הוראות שונות), התשע"ח-2017 (להלן - כללי נתוני אשראי (הוראות שונות))<sup>34</sup>, מקור מוסמך שהעמיד אשראי ללקוחות בהיקף שנתי בסכום העולה על 250 מיליון ש"ח<sup>35</sup>, חייב להעביר מידע למאגר. הממונה ציין<sup>36</sup> כי בתחילת שנת 2022, יחד עם המאסדר האחראי, נשלח מכתב לכל בעל רישיון למתן אשראי, בו פורטו המקרים בהם קיימת חובת דיווח למאגר וצוינו פרטי הקשר עם הגורמים הרלוונטיים לצורך התחברות למערכת.

נמצא כי אף לאחר שליחת המכתב לכל בעל רישיון למתן אשראי על חובה הדיווח למאגר, אין בידי הממונה רשימה של המקורות המוסמכים אשר עברו את רף העמדת האשראי בסכומים העולים על 250 מיליון ש"ח ונדרשים להעביר מידע למאגר על פי החוק ואינם עושים כן.

מומלץ כי בנק ישראל יבקש ויקבל מהמאסדר האחראי מידע על ההיקפים השנתיים של האשראי הקמעונאי אשר מעניקים המקורות המוסמכים, כדי שיוכל לדרוש מהם במקרה שעוברים את הסף את נתוני האשראי הנדרשים על פי החוק.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הנושא נמצא בטיפול, והממונה פועל בקשר לכך תוך שיתוף פעולה עם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - רשות שוק ההון) וכי ביום 17.11.22 פרסמה רשות שוק ההון חוזר שעניינו "הוראות לבעלי רישיון למתן אשראי - דיווחי אשראי למפקח"<sup>37</sup>, הכולל בין היתר דרישה מבעלי רישיון כאמור למסור לרשות שוק ההון דיווח חצי שנתי ושנתי על אשראי שניתן על ידם. ההוראה, אשר צפויה להיכנס לתוקף בסוף שנת 2023, אמורה לייצר בסיס מידע מתאים שיאפשר לקבל מידע על גופים אשר עברו את סף נתוני האשראי ואינם מדווחים למאגר.

## העברת מידע למאגר על ידי הגופים הציבוריים

הגופים הציבוריים אשר מעבירים בפועל מידע למאגר הם: לשכות ההוצאה לפועל, מדור חייבים מוגבלים בבנק ישראל, הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי וחברת בנק הדואר בע"מ. כל גוף נדרש להעביר למאגר את פרטי המידע הרלוונטיים לו כפי שהם מנויים בתוספת הראשונה לתקנות נתוני אשראי, התשע"ח-2017 (להלן - תקנות נתוני אשראי) ובהתאם להוראת

34 לפי סעיף 3 לכללים, מקורות מוסמכים הם: בעל רישיון למתן אשראי או למתן שירותי פיקדון ואשראי או בעל רישיון הנפקה או רישיון להפעלת מערכת לתיווך באשראי כמשמעותם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים מוסדרים, התשע"ו-2016; גוף מוסדי כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981; סולק כהגדרתו בסעיף 36 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

35 על פי סעיף 19(א)(9) לחוק, בבחינת ההיקף השנתי של גוף מוסדי לא יובאו בחשבון הלוואות שניתנו לעמיתים או למבוטחים כנגד כספי עמיתים או מבוטחים, אבל כאשר הגוף המוסדי מעמיד ללקוחות אשראי בסכום של מעל 250 מיליון שקלים, יש להעביר למאגר את סכומי הלוואות המגובות.

36 בדיווח השנתי של הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת עבור שנת 2021 אשר הוגש באפריל 2022.

37 חוזר נותני שירותים פיננסיים 2022-10-14, סיווג: מידע ודיווח.

דיווח נפרדת לכל אחד מהגופים הציבוריים<sup>38</sup>, למעט חברת בנק הדואר, אשר נדרשת לעמוד בהוראת הדיווח הראשית של מקורות המידע הפיננסיים.

הוראת דיווח 202 קובעת כי על לשכות ההוצאה לפועל להעביר את המידע למאגר בשתי תבניות בהתאם לצורך של מקור המידע: (א) תבנית לדיווח על הליכי הוצאה לפועל - התבנית העיקרית לדיווח על תיקי הוצאה לפועל ולמשלוח עדכונים ותיקונים של תיקים שדווחו; (ב) תבנית לדיווח מיוחד - תבנית משנית לדיווח על מידע אשר משמשת כאשר חל שינוי במספרי התיקים וכאשר נמחק מידע לא מדויק שדווח למאגר.

ההוראה קובעת כי הנתונים הנדרשים להעברה למאגר כוללים בין היתר פרטים אלה: מספר הזהות של הלקוח, מספר תיק ההוצאה לפועל, סוג התיק, תאריך פתיחת התיק, סכום החוב במועד פתיחת התיק, תאריך סגירת התיק וסיבת סגירת התיק. אשר למועדי הדיווח, ההוראה מציינת שני מועדים: דיווח רגיל אשר בו יצינו כלל התיקים הפעילים, והוא יועבר "בשבת השנייה של כל חודש", ודיווח מיידי למאגר בכל יום עסקים כאשר מתרחש אחד מאירועים אלה: פתיחת תיק חדש, סגירת תיק, הוספה או גריעה של לקוח מתיק והוספה או גריעה של חייב מרשימת החייבים המוגבלים באמצעים<sup>39</sup>.

בשיחות של צוות הביקורת עם הממונה עלה כי הנתונים אשר מועברים מלשכות ההוצאה לפועל אינם מדויקים דיים וכי יש לבצע תיקונים רבים במידע המועבר למאגר. כן עלה כי התהליך של תיקון המידע מתנהל מול לשכות ההוצאה לפועל.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה ממאי 2023 (להלן - תשובת רשות האכיפה והגבייה) צוין כי קודם כניסתן לתוקף של תקנות נתוני אשראי (עם כניסת החוק לתוקף באפריל 2019) נערכה הרשות לאפיון ולעדכון של הממשק לדיווח למאגר נתוני אשראי. עם זאת, בבקורות פנימיות שביצעה רשות האכיפה והגבייה לאחר כניסתן לתוקף של תקנות נתוני אשראי, אותרו כמה סוגים של תיקי הוצאה לפועל שבשל תקלה לא דווחו במועד באמצעות ממשק למאגר נתוני אשראי. בעקבות כך פעלה רשות האכיפה והגבייה לתיקון הליקויים של העברת התיקים במועד הנדרש על פי הוראות הממונה.

על לשכות ההוצאה לפועל להעביר נתונים מדויקים אל מאגר נתוני אשראי בהתאם לדרישות החוק ולהוראות הממונה.

אשר להעברת המידע מאת הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, הוראת דיווח 203 מציינת כי יש להעביר מידע בשתי תבניות: (א) תבנית לדיווח על הליך פשיטת רגל או על חדלות פירעון ושיקום כלכלי - התבנית העיקרית לדיווח על תיקי פשיטת רגל ותיקי חדלות פירעון

38 הוראת הדיווח עבור לשכות ההוצאה לפועל היא הוראת דיווח 202, "דיווח הוצאה לפועל". הוראת הדיווח עבור הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי היא הוראת דיווח 203, "דיווח על תיקי פשיטת רגל והליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי". הוראת הדיווח עבור מדור חייבים מוגבלים בבנק ישראל היא הוראת דיווח 204, "דיווח על חשבונות מוגבלים".

39 לפי סעיף 69 לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, חייבים מוגבלים באמצעים הם, חייבים אשר רשם ההוצאה לפועל הכריז עליהם כאלה לאחר שהגישו בקשה למתן צו תשלומים לפי חוק ההוצאה לפועל, אם ביקשו לפרוס את תשלום חובם לתקופה העולה על אחת מהתקופות המפורטות בסעיף.





ושיקום כלכלי ולמשלוח עדכונים ותיקונים של תיקים שדווחו; (ב) תבנית לדיווח מיוחד - תבנית משנית לדיווח על מידע המשמשת כאשר חל שינוי במספרי התיקים וכאשר נמחק מידע לא מדויק שדווח למאגר.

ההוראה מסבירה כי הנתונים הנדרשים להעברה למאגר כוללים בין היתר פרטים אלה: מספר הזהות של הלקוח, מספר תיק פשיטת הרגל או תיק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, סוג התיק, תאריך פתיחת התיק ומספר המחוז שבו מנוהל התיק. אשר למועדי הדיווח, ההוראה מציינת שני מועדים: דיווח רגיל למאגר על כלל התיקים הפעילים, והוא יועבר ביום הקלנדרי האחרון של כל חודש, ודיווח מיידי למאגר בכל יום עסקים כאשר מתרחש אחד מאירועים אלה: פתיחת תיק חדש, סגירת תיק קיים, מחיקת תיק, תיקון מידע והשלמת מידע.

נמצא כי הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי מסרב לעיתים לקבל את בקשת הממונה על שיתוף בנתוני אשראי לתקן נתונים המועברים למאגר. תיקון הנתונים נדרש לדוגמה, במקרה בו בית משפט נותן ללקוח צו לסיום ההליכים. הלקוח אמור לפנות (ככל שהוא מודע לכך) עם הצו לממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, והוא סוגר את התיק מהמועד שהצו הגיע אליו על ידי הלקוח, ומדווח מאותו המועד למאגר נתוני אשראי. לפיכך, דיווח הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי למאגר נתוני אשראי מתבצע מהמועד שבו קיבל הממונה את הצו מידי הלקוח ולא ממועד מתן הצו של בית המשפט המוקדם יותר, וכפועל יוצא הנתון השלילי על אודות הלקוח נמצא במאגר למשך זמן רב יותר. פער הזמנים עלול להתארך עוד יותר בקרב לקוחות שאינם מודעים לצורך להגיש את הצו מטעם הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי כדי לסגור את התיק ולעדכן בהתאם את מאגר נתוני האשראי בעניינם.

בשיחה שקיים צוות הביקורת עם מנהל פרויקט חדלות פירעון מטעם הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי נמסר כי בנק ישראל מבקש את הנתונים כנתוני זרם<sup>40</sup> אך המערכת של הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי מעבדת את הנתונים כנתוני מלאי.<sup>41</sup> התאמת הממשק לצרכים של בנק ישראל דורשת תשומות עבודה רבות בשל כך שהתיקון נעשה בצורה ידנית. עוד צוין על-ידי מנהל פרויקט חדלות פירעון כי התקיימו דיונים בנושא זה אצל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) אשר טרם הבשילו לידי החלטה מסודרת.

על מקורות המידע הציבוריים, ובכללם לשכות הוצאה לפועל והממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי, לעמוד בדרישות החוק ובהוראות הממונה ולהעביר את המידע הנדרש ובזמן, וזאת כדי שהמשתמשים בנתוני האשראי והלקוחות יקבלו את התמונה המלאה על נתוני האשראי של הלקוח.

מומלץ כי הנהלת בתי המשפט, הממונה על השיתוף בנתוני אשראי והממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי יגבשו מנגנון מקוון ואוטומטי להעברת הדיווח אודות מתן צו לסיום ההליכים על ידי בית המשפט, כך שיתיתר הצורך מצד הלקוח להעבירו באופן יזום וידני ובאופן שהמאגר יעודכן במועד מתן החלטת בית המשפט.

40 כלומר: לתקופה מסוימת.

41 כלומר: בנקודת זמן נתונה.

בתשובת משרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה) מיוני 2023 (להלן - תשובת משרד המשפטים) צוין כי במסגרת הצעת חוק לתיקון חוק נתוני אשראי, אשר מונחת על שולחנו של שר המשפטים לאישורו לקראת העלאתה לוועדת השרים לענייני חקיקה, מוצע להסמיך את נגיד בנק ישראל, בהסכמת שר המשפטים, לקבוע כי חישוב המועדים, לצורך שמירת המידע במאגר לשם תיעוד וכן לצורך הזכאות להגיש בקשה לאי-הכללה במאגר למי שיש לגביו נתונים מובהקים, יחל ממועד אחר ממועד מסירת המידע למאגר לגבי נתונים המועברים ממקורות מידע בהתאם לקביעת הנגיד. סמכות זו נועדה להתמודד במישור המשפטי עם פער הזמנים שיכול להיגרם כתוצאה מכך שהמועד שבו מקור המידע מסר את המידע הוא מועד מאוחר למועד שבו הנתון התגבש בפועל (למשל במקרה שבו הממונה על הליכי חדלות פירעון מעביר את המידע בדבר מתן צו לסיום הליכים במועד מאוחר מהמועד שבו הוא ניתן על ידי בית המשפט).

בתשובת הממונה על הליכי חדלות פירעון ושיקום כלכלי מיוני 2023 צוין כי הממונה על חדלות פירעון התרה פעמים רבות, לרבות בפני הייעוץ המשפטי לממשלה, בדבר פערים באפשרותו ליישם את כל הדרישות, לנוכח השונות המובהקת בינו לבין גופים המפוקחים על ידי בנק ישראל והמגבלות המובנות באפשרותו להתאים את מערכתיו חדשות לבקרים. עוד צוין כי אכן קיים פער בין הדיווח לגבי מידע המצוי בידי הממונה על חדלות פירעון לבין הדיווח לגבי מידע המתקבל מהנהלת בתי המשפט, ולכן הפתרון הוא בחיבור מאגר נתוני אשראי בממשק ישיר אל בתי המשפט. כמו כן צוין כי בינואר 2022 התקיים דיון אצל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, ובו נקבעו אבני דרך לעבודה משותפת לשם יישוב המחלוקות ונקיטת הפעולות הנדרשות ליישום היעיל והמיטבי של החוק וההוראות לפיו, עבודה זו נעשית כיום בידי צוותי שיתוף פעולה, בשיתוף ובתכלול של הייעוץ המשפטי לממשלה.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הנושא נמצא בדיונים אצל המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.

על פי החוק, בתי המשפט נדרשים להעביר למאגר נתוני אשראי מידע בדבר צו הגבלה שניתן לפי סעיף 7 לחוק החברות, התשנ"ט-1999<sup>42</sup>. הטעם להכללת בתי המשפט במאגר הנתונים הוא, שיש לאסוף מידע גם מגופים ציבוריים המנהלים רשומות ביחס לאי עמידה בהתחייבויות פיננסיות וזאת כדי להציג בפני נותני האשראי את התמונה המלאה.

נמצא כי במועד סיום הביקורת - מרץ 2023 - בתי המשפט אינם מעבירים נתונים בדבר צווי הגבלה שניתנו לפי סעיף 7 לחוק החברות למאגר נתוני אשראי וזאת שלא בהתאם להוראות חוק נתוני אשראי.

בתשובת הנהלת בתי המשפט מיוני 2023 (להלן - תשובת הנהלת בתי המשפט) צוין כי הנהלת בתי המשפט פועלת בהתאם לקבוע בסעיף 7(ב) לחוק החברות, התשנ"ט-1999 ולחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, ולאחר תיאום עם בנק ישראל היא הנחתה את הגורמים הרלוונטיים להעביר את ההחלטות ואת פסקי הדין שבהם ניתנו צווי הגבלה לגורמים המנויים בחוק באמצעות הוראת עבודה משנת 2017, 17-277, "העברת צווי הגבלה לרשם החברות ולבנק ישראל".

42 הסעיף קובע כי בית משפט רשאי להורות על ייחוס חובות של חברה לבעל מניה בה, ושם הוא עשה כן, הוא אף רשאי להורות כי במשך תקופה שיקבע ושלא תעלה על חמש שנים (תקופת ההגבלה) לא יוכל אותו בעל מניה לכהן כדירקטור או כמנהל כללי של חברה או להיות מעורב במישרין או בעקיפין בייסוד חברה או בניהולה (צו הגבלה). כן קובע הסעיף שבית משפט שנתן צו הגבלה ישלח לרשם החברות הודעה על הצו ועל פרטיו.



בתזכיר חוק נתוני אשראי (תיקונים שונים), התשפ"ב-2021 (להלן - התזכיר) מוצע לקבוע כי בתי המשפט לא יימנו עם מקורות המידע ובהתאם לכך לא יעבירו מידע למאגר נתוני אשראי. זאת מאחר שעל פי האמור בתזכיר, מועטה הרלוונטיות של הנתונים אשר נקבע שבתי המשפט יעבירו לשאלת מוסר התשלומים של הלקוח.

על הנהלת בתי המשפט להעביר מידע אל מאגר נתוני אשראי בהתאם לקבוע בחוק. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים יבחנו האם נתוני צו ההגבלה נדרשים לצורך בחינת אי-העמידה בהתחייבויות הפיננסיות של הלקוח וככל שיוחלט שאין הם נדרשים יפעלו לתיקון החוק בהתאם.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע לקבוע כי בתי המשפט לא יימנו עם מקורות המידע, ובהתאם לא יעבירו מידע למאגר נתוני האשראי. זאת, מאחר שהרלוונטיות של הנתונים אשר נקבע כי יועברו על ידי בתי המשפט לשאלת מוסר התשלומים של הלקוח היא מועטה, ואילו העלות של פיתוח הממשק מול המאגר גבוהה מאוד. כמו כן, הממונה הפעיל את סמכותו לפי החוק<sup>43</sup> ואסר על העברת נתוני אשראי למאגר בידי בתי המשפט מן הטעם שהרלוונטיות של הנתונים אשר נקבע כי יועברו על ידי בתי המשפט לשאלת מוסר התשלומים של הלקוח היא מועטה, ואין בהם כדי להגשים את מטרת החוק. כמו כן, במסגרת הצעת החוק נכלל תיקון אשר יסיר את בתי המשפט מרשימת מקורות המידע החייבים בדיווח למאגר.

## תוצרים ודוחות שניתן להפיק באמצעות המאגר

בלוח 6 להלן מוצגים התוצרים והדוחות אשר ניתן להפיק מהמאגר, מה כולל כל דוח, מי מפיק אותו, מי מקבלו ועוד.

43 סעיף 20 לחוק מאפשר לממונה לאסור או להגביל העברת נתוני אשראי למאגר בידי מקור מידע, אם מצא כי הדבר דרוש לשם שמירה על מטרת החוק ובהתקיים נסיבות חריגות.

לוח 6: פירוט התוצרים והדוחות אשר ניתן להפיק מהמאגר

תוצר מהמאגר	התוכן	מפיק הנתונים שעליהם הסתמך	מקבל התוצר	ההסכמה הנדרשת	הנושא בעלות ההפקה <sup>44</sup>
<b>דוח אשראי</b>	עסקאות אשראי של הלקוח ללא פרטים מזהים על מקורות המידע, שאינם גופים ציבוריים המדווחים למאגר, וכן ללא שיעורי הריבית בעסקאות אשראי אשר הועמדו ללקוח	לשכת אשראי, על סמך נתוני אשראי אשר נמצאים במאגר	משתמש בנתוני אשראי	הסכמה של הלקוח	המשתמש בנתוני האשראי משלם עמלה ללשכת האשראי אשר משלמת אגרה לבנק ישראל
<b>דירוג אשראי</b>	תוצאה של מודל סטטיסטי שפיתחה לשכת האשראי, האומד את הסבירות שהלקוח יעמוד בתשלומים בגין האשראי אשר ניתן לו.	לשכת אשראי מזינה את נתוני האשראי של הלקוח למודל סטטיסטי אשר מבוסס על מידע לא-מזוהה ממערכת נתוני האשראי בלבד.	משתמש בנתוני אשראי או לקוח	הסכמה של הלקוח	המשתמש בנתוני האשראי משלם עמלה ללשכת האשראי אשר משלמת אגרה לבנק ישראל, או שהלקוח משלם ללשכת האשראי בהתאם לכללי השוק
<b>חיווי אשראי</b>	המלצה לנותן האשראי אם לתת אשראי ללקוח אם לאו (כן/לא).	לשכת אשראי, על סמך נתוני אשראי אשר נמצאים במאגר	נותן אשראי	יידוע של הלקוח	נותן האשראי משלם עמלה ללשכת האשראי אשר משלמת אגרה לבנק ישראל

44 ראו תת-פרק "עלויות שוטפות עקיפות".



תוצר מהמאגר	התוכן	מפיק התוצר והנתונים שעליהם הסתמך	מקבל התוצר	ההסכמה הנדרשת	הנושא בעלות ההפקה <sup>44</sup>
<b>התרעות (ניטור)</b>	התרעות על מיידיות על שינויים בנתוני האשראי של לקוחות שנתנו את הסכמתם לניטור מצבם.	לשכת אשראי, על סמך נתוני אשראי אשר נמצאים במאגר	נותן אשראי או לקוח	הסכמה של הלקוח עבור כל עסקה בנפרד	נותן האשראי משלם עמלה ללשכת האשראי אשר משלמת אגרה שנתית לבנק ישראל, או שהלקוח משלם עמלה ללשכת האשראי אשר משלמת אגרה שנתית לבנק ישראל
<b>דוח ריכח נתונים</b>	דוח המכיל את נתוני האשראי השמורים במאגר על אודות הלקוח	בנק ישראל, על סמך נתוני אשראי אשר נמצאים במאגר	לקוח - ישירות מהבנק, או לקוח בעקיפין דרך לשכה או דרך מיופה כוח בתמורה	לגבי דרך ישירה אין צורך בהסכמה, לגבי דרך עקיפה נדרש ייפוי כוח מאת הלקוח	דרך ישירה - דוח קלנדרי אחד חינם, לאחר מכן בתשלום; דרך עקיפה - כל לשכה לפי תנאיה - הלשכה נדרשת לשלם אגרה לבנק ישראל

על פי הסקירה השנתית של הפיקוח על הבנקים על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

את נתוני האשראי הנכללים במאגר ניתן להפיק לפי התנאים המנויים בחוק כדלהלן<sup>45</sup>:

1. **דוח אשראי:** דוח המבוסס על נתונים ממערכת נתוני האשראי בלבד לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים. כדי לקבל דוח כזה מלשכת האשראי נדרש נותן האשראי לקבל את הסכמת הלקוח. הדוח עשוי לכלול גם דירוג אשראי לפי מודל דירוג שפיתחה לשכת האשראי, וזאת אם נותן האשראי רכש שירות זה מהלשכה. הדוח כולל את עסקאות האשראי של הלקוח ללא פרטים מזהים על מקורות המידע, שאינם גופים ציבוריים המדווחים למאגר, וכן ללא שיעורי הריבית בעסקאות אשראי אשר הועמדו ללקוח<sup>46</sup>.

45 פירוט התוצרים של המאגר נעשה לפי הסקירה השנתית של הפיקוח על הבנקים על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2018.

46 לפי סעיף 3 להוראת הממונה 402 - "מסירת דוח אשראי ללקוח" - על משתמש בנתוני אשראי לשמור את דוח האשראי כדי למסור אותו ללקוח אשר מעוניין לקבל עותק מדוח האשראי לתקופה שלא תפחת מחצי שנה ממועד קבלתו אצל נותן האשראי מלשכת האשראי או עד תום תקופת עסקת האשראי שעבורה התקבל הדוח (התקופה המוקדמת מבין השתיים). אם לא נכרתה העסקה - הדוח יישמר עד 60 יום.



2. **דירוג אשראי:** דירוג אשראי הוא תוצאה של מודל סטטיסטי שפיתחה לשכת האשראי, האומד את הסבירות שהלקוח יעמוד בתשלומים בגין האשראי אשר ניתן לו. המודל מבוסס על מידע לא-מזוהה ממערכת נתוני האשראי בלבד. לפי סעיף 51 לחוק, בעת חישוב המודל הסטטיסטי לא תביא לשכת האשראי בחשבון נתונים על פרטים אלה: הגיל של מבקש האשראי, נטייתו המינית, גזעו, מינו, דתו, ארץ מוצאו, לאומיותו, מקום מגוריו, מצבו המשפחתי ומצב בריאותו. בעת הצגת דירוג האשראי נדרשת לשכת האשראי להציג את הדרכים שבהן יכול הלקוח לשפר את דירוג האשראי שנקבע לו.
3. **חיווי אשראי:** המלצה לנותן האשראי אם לתת אשראי ללקוח אם לאו (כן/לא). המלצתה של הלשכה אינה כוללת פירוט של המידע שעל בסיסו היא ניתנה, אך אם יש נתוני אשראי לגבי אותו לקוח המפורסמים על פי דין, רשאית הלשכה לצרפו לחיווי<sup>47</sup>. חיווי אשראי אינו טעון הסכמה של הלקוח, אלא מחייב להביא לידיעתו את הכוונה לקבל חיווי לגביו. החיווי משמש לבחינת בקשות אשראי חדשות בלבד, לרבות בקשות לחידוש מסגרות אשראי, ובכללן בקשות לקבל אשראי בדרך של תשלום דחוי במסגרת עסקה לרכישת מוצרים או שירותים.
4. **התרעות (ניטור):** נותן אשראי רשאי לקבל התרעות מיידיות על שינויים בנתוני האשראי של לקוחות שנתנו את הסכמתם לניטור מצבם<sup>48</sup>. ההתרעות מועברות אליו באמצעות לשכות האשראי מייד עם קבלת המידע על האירוע שבגיניו ביקש נותן האשראי לקבל התרעה. ההתרעה היא על כל עסקה בנפרד, והלקוח נדרש לתת את הסכמתו עבור ניטור של כל עסקה ועסקה. למשל, נותן האשראי יכול לקבל התרעות מיידיות על פתיחה או סגירה של תיק אצל כונס הנכסים הרשמי או על הטלה או מחיקה של הגבלה על חוק שיקים ללא כיסוי.
5. **דוח ריכוז נתונים:** לקוח זכאי לקבל ישירות מהמערכת דוח זה, המכיל את המידע שנאסף לגביו. לכל לקוח יש זכות לקבל בכל שנה (בין 1 בינואר ל-31 בדצמבר) דוח ריכוז נתונים אחד ללא תשלום אגרה לבנק ישראל. המידע שבדוח עשוי לסייע לו לקבל החלטות על אשראי וכן לאפשר לו לקבל שירותי ייעוץ מ"מיופה כוח בתמורה" - שהוא גורם מיעץ בתחום האשראי. הלקוח גם יכול לרכוש מלשכת האשראי שירותי ייעוץ בתחום התנהלותו הפיננסית בכללה וכן דירוג אשראי.

## מידת השימוש במאגר

לפי סעיף 67 לחוק, הממונה נדרש לנהל את מרשמים אלה אשר יהיו פתוחים לעיון הציבור באתר המרשתת של בנק ישראל: (א) מרשם של לשכות האשראי; (ב) מרשם של מקורות המידע; (ג) מרשם של המשתמשים בנתוני אשראי; (ד) מרשם של מיופי כוח בתמורה; (ה) מרשם של לשכות מידע על עוסקים. פירוט המרשמים וכן דיווחי הנגיד מאפשרים להציג את משתמשי המערכת לאורך שנים אחדות, כמפורט בלוח 7 להלן.

47 על פי סעיף 36 לחוק.

48 על פי סעיף 13(ב) לחוק.



## לוח 7: מספר משתתפי המערכת בשנים 2019 - 2022

2022	2021	2020	2019	
6,636,502	6,431,680	6,259,888	6,071,154	הלקוחות
47	44	38	35	מקורות המידע
44	42	35	32	המשתמשים בנתוני אשראי
971	659	316	116	מיופי כוח בתמורה
2	2	3	2	לשכות אשראי
2	2	2	2	לשכות מידע על עוסקים

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לשם בחינה של היקף השימוש במאגר ניתן לבדוק את מספר הפניות של נותני האשראי ושל הלקוחות אל לשכות האשראי לאורך שנים אחדות לשם קבלת מידע מהמאגר, כמפורט בלוח 8 להלן.

## לוח 8: פניות לשכות אשראי למאגר לשם קבלת מידע, 2019 - 2022

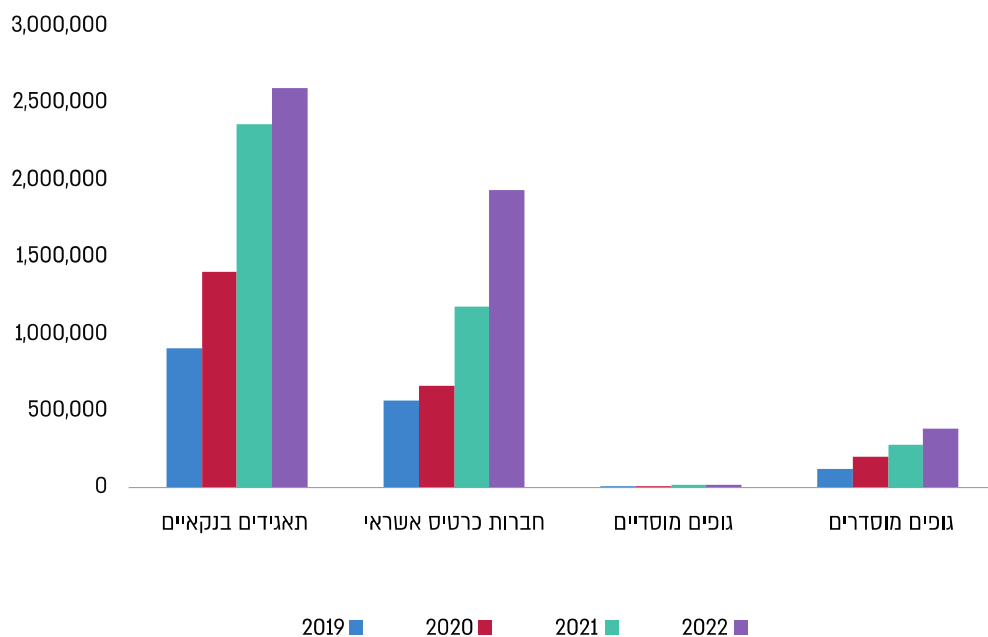
2022	2021	2020	2019	מטרת הפנייה
4,914,675	3,814,863	2,257,340	1,582,632	דוח אשראי
6,501,843	6,344,595	6,611,352	5,814,714	חיווי אשראי
936,258	161,294	57,177	57,103	דוח ריכוז נתונים
12,352,776	10,320,752	8,925,869	7,454,449	סה"כ

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל עולה כי בין 2019 ל-2022 חל גידול של כ-210% במספר בקשות המידע של הלשכות מאת בנק ישראל לצורך עריכת דוחות אשראי. בפניות לצורך חיווי אשראי חל גידול של כ-13% משנת 2019 לשנת 2020, ואילו משנת 2020 לשנת 2021 חל קיטון של כ-4% אשר נובע בעיקר משינוי בהעדפות של נותני האשראי ובפרט של חברות כרטיסי האשראי, ועקב המעבר לדוחות אשראי במקום חיוויי אשראי. משנת 2021 לשנת 2022 חל גידול של כ-29% בפניות לקבלת דוח אשראי אשר עשוי לנבוע מגידול של שוק חיוויי האשראי, ובאותן שנים חל גידול של כ-2.5% במספר הבקשות לחיווי אשראי. מספר הדוחות לריכוז נתונים גדל כמעט פי

חמישה משנת 2021 לשנת 2022, ככל הנראה עקב מסע פרסום של אחת מלשכות האשראי להנפקת דוח ריכוז נתונים ודירוג אשראי חינם.

**תרשים 7: פילוח של מספר דוחות האשראי לפי סוג נותן האשראי, 2019 - 2022**



על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בכל נותני האשראי לסוגיהם חל גידול במספר דוחות האשראי המופקים מהמאגר. עוד עולה כי התאגידים הבנקאיים הם נותן האשראי המבקש את המספר הרב ביותר של דוחות האשראי בכל שנה ושנה, ואילו הגופים המוסדיים אינם מבקשים דוחות אשראי באופן יחסי לנותני האשראי האחרים.

עלה כי הגם שהיקף האשראי שאינו לדירוג שניתן על ידי גופים מוסדיים למשקי בית בשנת 2022 עמד על כ-33 מיליארד ש"ח (כ-14% מהיקף האשראי במגזר זה) היקף בקשות דוחות האשראי של הגופים המוסדיים בשנה זו היה הנמוך ביותר מבין יתר הגופים (תאגידים בנקאיים, חברות כרטיס אשראי וגופים מוסדרים) ועמד על כ-15,000 בקשות (כ-0.31% מסך הבקשות לדוחות האשראי).

מתוך שיחות של צוות הביקורת עם הגופים המוסדיים עלה כי העמדת אשראי מצדם למבקש אשראי מתבצעת אל מול היקף החסכונות של המבקש המצוי בידם ומשכך הקצאת האשראי אינה מתבססת על מאגר נתוני אשראי.

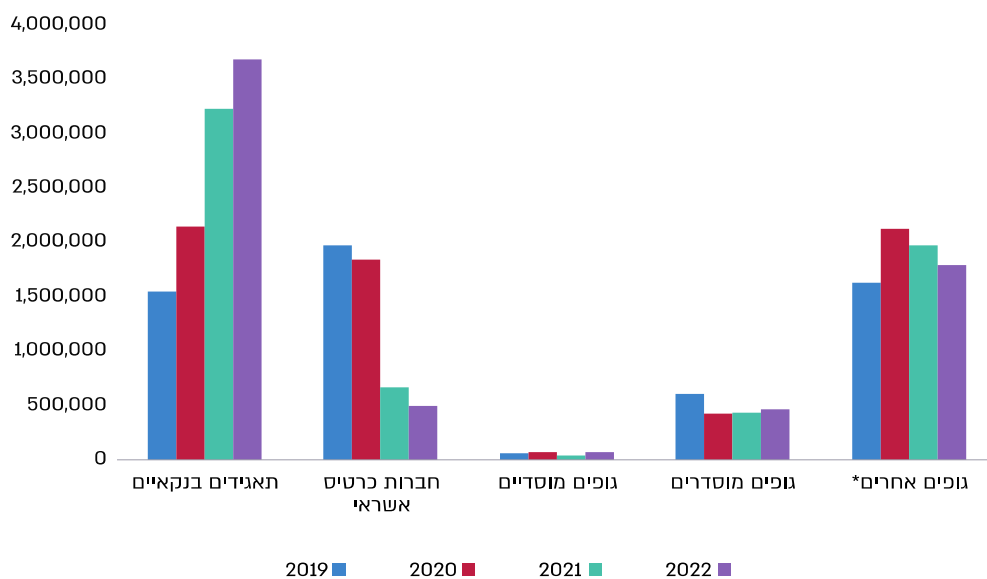




מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן את הסיכונים הנובעים ממתן הלוואות ע"י הגופים המוסדיים מבלי שנתמכו בדוחות אש"א של מקבל הלוואה, ובהתאם לכך תבחן מתן הנחיות לגופים המוסדיים המפוקחים על ידה. דוחות האש"א שיועברו לגופים המוסדיים עשויים לאפשר טיוב של מנגנון קבלת ההחלטות בדבר היקף הקצאת האש"א ללקוחות ואף לתרום להגברת התחרותיות בשוק האש"א.

בתשובת רשות שוק ההון מיוני 2023 (להלן - תשובת רשות שוק ההון) צוין כי סך האש"א הניתן לעמיתים ומבוטחים גדל בשנים 2021 עד 2022 בכ-3 מיליארד ש"ח, וביחס לסכום זה מספר הבקשות אינו זניח. נוסף על כך צוין כי בניגוד לאש"א צרכני שניתן על ידי התאגידים הבנקאיים וגופי אש"א חוץ-בנקאיים שאינם מוסדיים, כנגד האש"א שניתן על ידי הגופים המוסדיים עומדים כספי חיסכון בקופות גמל ובפוליסות ביטוח חיים, וקיימות מגבלות קפדניות לגבי היקף הלוואות ביחס לסכום כספי החיסכון, בשים לב למהות המוצר וניילות הכספים, כך שהסיכון שגלום בהלוואות מסוג זה נמוך בצורה משמעותית. רשות שוק ההון הוסיפה כי כיום יש הוראות שלפיהן על גוף מוסדי לקבוע נוהל להעמדת הלוואות למבוטחים ועמיתים, ובו יש להתייחס בין היתר לאופן הערכת יכולת החזר של הלווה, בשים לב לכמה קריטריונים, ובהם מידע זמין מכוח חוק נתוני אש"א.

### תרשים 8: פילוח של מספר חיוויי האש"א לפי סוג נותן האש"א, 2022 - 2019



על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. \* גופים אחרים הם נותני אש"א שאינם מקורות מידע ואינם משתמשים בנתוני אש"א. כמו כן קבוצה זו כוללת נותני אש"א בסיכון נמוך שהם נותני אש"א אגב מכירת נכס או מתן שירות כשהאש"א ניתן לתקופה שאינה עולה על שנים עשר חודשים וסכומו אינו עולה על 10,000 ש"ח.

מהתרשים עולה כי חל שינוי בפילוח הגופים השונים אשר מבקשים חיווי אשראי מאת הלשכות. בשנת 2019 ביקשו חברות כרטיסי האשראי את המספר הרב ביותר של חיוויי האשראי, ולאחריהם הגופים האחרים (נותני אשראי אשר אינם משתמשים בנתוני האשראי) והתאגידים הבנקאיים. בשנת 2020 ביקשו התאגידים הבנקאיים והגופים האחרים את המספר הרב ביותר, ובשנים 2021 ו-2022 ביקשו התאגידים הבנקאיים את המספר הרב ביותר של חיוויי האשראי וחלה ירידה במספר החיוויים שביקשו חברות כרטיסי האשראי, ככל הנראה בשל שינוי ההעדפות של נותן אשראי זה ועקב המעבר לדוחות אשראי אשר כוללים מידע מפורט יותר.

הלוח להלן מציג פילוח של הפניות להוצאת דוח ריכוז נתונים ממאגר נתוני אשראי בשנים 2019 - 2022 בערוץ ישיר, כלומר הלקוח עצמו פונה ישירות למאגר נתוני אשראי או בערוץ עקיף דרך לשכת אשראי (אם בעצמו ואם דרך מיופה כוח בתמורה), אשר פונה למאגר נתוני אשראי.

**לוח 9: הפניות להוצאת דוח ריכוז נתונים, 2019 - 2022**

2022	2021	2020	2019	
120,838	101,101	76,928	51,557	<b>בערוץ ישיר - חינם</b>
30,472	26,663	17,067	8,393	<b>בערוץ ישיר - בתשלום</b>
151,310	127,764	93,995	59,950	<b>סה"כ בערוץ ישיר</b>
881,182	133,788	48,275	56,642	<b>בערוץ עקיף - לשכות אשראי</b>
55,076	27,506	8,901	477	<b>בערוץ עקיף - מיופי כוח בתמורה</b>
266,159	82,759	45,401	חסר	<b>סה"כ בערוץ עקיף - בחינם</b>
670,099	78,535	11,775	חסר	<b>סה"כ בערוץ עקיף - בתשלום</b>
936,258	161,294	57,176	57,119	<b>סה"כ בערוץ עקיף</b>
386,997	183,860	122,329	חסר	<b>סה"כ בחינם</b>
700,571	105,198	28,842	חסר	<b>סה"כ בתשלום</b>
1,087,568	289,058	151,171	117,069	<b>סך כל דוחות ריכוז נתונים</b>

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נתוני הדוחות אשר מופקים מהמאגר מראים כי הולך וגדל השימוש בנתונים ממאגר נתוני אשראי, מהיקף של כ-117,000 דוחות בשנת 2019 (אפריל עד דצמבר), כ-151,000 דוחות בשנת 2020, כ-289,000 דוחות בשנת 2021 ועד כ-1.09 מיליון דוחות בשנת 2022 (גידול של כ-619% בשנים 2020 עד 2022). גידול של כ-276% מספר הדוחות שהופקו בשנים 2021 עד 2022 עשוי להיות מוסבר באמצעות השירות של לשכת אשראי שמאפשר ללקוח לקבל עדכונים על שינויים בדירוג האשראי באופן שוטף על בסיס דוח ריכוז נתונים. השימוש הגובר בהפקת דוח ריכוז נתונים הוא הן מצד נותני האשראי אשר מקבלים את הנתונים ומפלחים אותם לשם קבלת הצעה ללקוח, והן מצד הלקוח אשר מקבל תמונה רחבה על מצבו הפיננסי ועל האשראי שהוא צורך. עם זאת, היקף הפניות של הציבור בערוצים הניתנים חינם, מהווה כ-36% מסך הפניות (כ-387,000 פניות מתוך כ-1.09 מיליון פניות).

בתשובת בנק ישראל צוין כי הבנק מבצע פעילויות הסברה רבות למגוון קהלים לרבות קמפיינים תקשורתיים, ראיונות בטלוויזיה וברדיו, הודעות לעיתונות באתר הבנק ופרסום מודעות בכמה עיתונים בכל שנה קלנדרית, וכי "בימים האחרונים עלה לאוויר האתר החדש של מערכת נתוני אשראי ובו כל לקוח יכול לצפות בנתוני האישיים ולצפות בתובנות בנוגע אליהם".

מומלץ כי בנק ישראל יגביר את החשיפה לציבור בדבר הזכות לקבל בכל שנה קלנדרית דוח ריכוז נתונים אחד בחינם. הדבר יגביר את מודעות הציבור לגבי נתוני האשראי הנמצאים במאגר נתוני אשראי.

השימוש הרב במאגר מלמד בין היתר כי מאגר נתוני אשראי של בנק ישראל הוא כלי עבודה חשוב עבור גופים פיננסיים רבים. מתלונות שהגיעו לבנק ישראל וכן מפגישות שנערכו עם גופים פיננסיים עולה, כי השבתת המאגר לשם עדכוני גרסה משתקת למעשה את יכולתם לפעול ופוגעת קשות בפעילותם העסקית, שכן מערכות החיתום והמידע של רבים מהשחקנים בשוק מנהלות תהליכי עבודה רציפים מול המאגר. נוכח התלונות ונוכח השימוש הגובר במאגר, ניסה בנק ישראל להקטין את הפגיעה בעסקים באמצעות צמצום שעות ההשבתה של המאגר, וככל האפשר להשבית את המערכת שלא בשעות העסקים הרגילות.

עלה כי נוכח השימוש הגובר של גופים פיננסיים בנתוני מאגר נתוני אשראי, השבתת המאגר לשם עדכוני גרסה משתקת למעשה את יכולתם לפעול ופוגעת קשות בפעילותם העסקית, שכן מערכות החיתום והמידע של רבים מהשחקנים בשוק מנהלות תהליכי עבודה רציפים מול המאגר.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הבנק מקפיד לבצע פעילות תחזוקה הכרוכה בהשבתות תוך מתן הודעה מראש למשתמשי המערכת ובחלונות זמן שבהם הפעילות במערכת נמוכה משמעותית - בעיקר בשעות הלילה המאוחרות, למרות הסיכונים הטכנולוגיים והתפעוליים הכרוכים בכך.

מומלץ כי נוכח השימוש הגובר במאגר ועקב התלות של גופים פיננסיים בו, יבחן בנק ישראל באופן שוטף את הדרכים לצמצום זמני השיתוק של המאגר, וזאת כדי לאפשר עבודה רציפה של שוק שיתוף נתוני האשראי וכדי לקדם סביבה תחרותית בשוק הפיננסי.

## סוגיות בחיויי אשראי

אחד מהתוצרים אשר ניתן להפיק מהמידע שבמאגר הוא חיויי אם לתת אשראי ללקוח אם לא, וזאת לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח. החוק מציין כי על נותן האשראי המבקש חיויי אשראי להודיע ללקוח מראש ובמפורש על כוונתו לקבל חיויי כאמור.

החוק קובע כי לשם קבלת חיויי על נותן האשראי לפנות ללשכת אשראי. לאחר מכן נדרשת לשכת האשראי לפנות לבנק ישראל לשם קבלת נתוני האשראי לגבי הלקוח, ובנק ישראל נדרש לבחון אם יש נתונים המעידים באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים שבהם התחייב. אם מצא כן, ימסור ללשכה את נתוני האשראי; אם לא - יודיע על כך ללשכה והיא תמסור זאת לנותן האשראי.

תקנות נתוני אשראי<sup>49</sup> פירטו את הנסיבות שיש בהן להעיד באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים לעניין חיויי אשראי. בתקנות מצוינות בין היתר נסיבות אלה: קיומו של נתון על בקשה לפתיחת הליכים שהגיש החייב, מתן צו לפתיחת הליכים ובקשה להסדר חוב; קיומו של תיק הוצאה לפועל שסכום החוב בפתיחתו עולה על 5,000 ש"ח או קיומם של שני תיקי הוצאה לפועל או יותר - גם אם סכומם נמוך יותר - בסכום מצטבר העולה על 4,000 ש"ח; קיומם של נתונים מאת מדור חשבונות מוגבלים בבנק ישראל שלפיהם הלקוח הוא לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור; קיומו של נתון בדבר חוב של לקוח אצל תאגיד בנקאי, מנפיק כרטיס חיוב או מקור מידע - וסכום החוב מעל 10,000 ש"ח ונפתחו הליכים בבית המשפט; קיומו של נתון מתאגיד בנקאי או מבנק הדואר בנוגע להתראות בשל סירוב שיקים לפי סעיף 2(א1) לחוק שיקים ללא כיסוי, ובלבד שטרם חלפה שנה ממועד משלוח ההתראה.

התקנות קובעות רשימה סגורה של נסיבות שיש בהן כדי להעיד באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים ואינן מאפשרות לתת תשובה מורכבת יותר על השאלה אם להעניק אשראי ללקוח אם לא, כלומר תשובה של "כן" או "לא". לכן עלולים להיפגע מכך כל אותם לקוחות המחזיקים במידע שלילי, וזאת אף שיתכן שהם מחזיקים במידע חיובי בעל ערך רב לנותן האשראי, למשל לקוחות אשר קיבלו חיויי שלילי בשל אחת מהנסיבות המצוינות בתקנות, ימשיכו לקבל חיויי שלילי למשך שלוש שנים אף שהם עומדים בהתחייבויותיהם האחרות.

יתר על כן, חוק נתוני אשראי ביקש להימנע מרשימה "שחורה" של לקוחות אשר לא יקבלו אשראי<sup>50</sup>, אלא לפתוח את השוק לקשת רחבה יותר של מקרים שבהם יוכלו הלקוחות לקבל אשראי. מצב שבו התשובה על שאלה היא "כן" או "לא", יוצר רשימה "שחורה" של מקבלי תשובה שלילית וכך עשוי החוק לפגוע במטרתו.

49 בתקנה 4.

50 וזאת בניגוד לחוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, אשר בהתאם להצעת החוק גרם לכך שלשכות האשראי אספו באופן שוטף "מידע שלילי" על לקוחות, אך לא אספו כלל "מידע חיובי", המעיד על התנהגותו הנורמטיבית של הלקוח. חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, בוטל ביום 12.4.19 עם כניסתו לתוקף של חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016.



מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ימשיכו לבחון את האפשרות שחיווי אשראי יתייחס באופן רחב יותר להערכת הסיכוי כי הלקוח יעמוד בפירעון התשלומים בהם הוא התחייב ולא רק בשאלה האם לתת ללקוח אשראי או לא. הרחבה זו תאפשר מנעד רחב יותר של תשובות לנותן האשראי ולא רק תשובה בינארית של כן או לא.

צוין כי אחד השינויים המוצעים בתזכיר החוק הוא לשנות את המשמעות של חיווי אשראי כך שהוא יורחב וייתחם בהרחבה להערכת הסיכוי שהלקוח יעמוד בפירעון התשלומים כפי שהתחייב ולא רק לשאלה אם לתת ללקוח אשראי אם לאו.

בתשובת משרד המשפטים צוין כי בהצעה לתיקון החוק אף מוצע שלא לקרוא לנתונים המובהקים, נתונים המעידים באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים, בשם זה, שכן כפועל יוצא מכך, השוק מתייחס למי שמתקיימות בו נסיבות אלה כמי שבהכרח אינו עומד בפירעון, ולכן לא מעניק לו אשראי. חלף זאת מוצע לקרוא לנתונים אלה כנתונים שיכולים להעיד על כך שהלקוח אינו עומד בפירעון התשלומים בהם התחייב. כך אין בעובדה שיש לגבי לקוח נתונים אלה כדי להעיד בהכרח כי הוא אינו עומד בפירעון ואין להעמיד לו אשראי.

בתשובת בנק ישראל צוין כי התיקונים בנושא נכללו בהצעת החוק. כמו כן צוין כי חיווי אשראי הוא שירות שנועד בעיקרו לנותני אשראי בסיכון נמוך הנותנים אשראי אגב מכירת מוצר או שירות ולא לגופים נותני אשראי כעיסוק עיקרי. גופים אלה אינם רשאים לקבל דוח אשראי או דירוג אשראי לגבי לקוח אך הם רשאים לקבל מידע מצומצם יותר - חיווי אשראי. אומנם גם נותני אשראי שהם גופים פיננסיים עושים שימוש בחיווי, אולם שימוש זה על ידם הולך ופוחת. בנק ישראל צוין כי חיווי אשראי אינו משמש תחליף לדוח אשראי על לקוח הכולל מידע רחב לגבי התנהלותו הפיננסית באופן המאפשר לספק דירוג אשראי לגביו.

כאמור, חיווי אשראי עשוי להידרש לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח, אך משיחות עם המשתמשים בנתוני האשראי עלה, כי נדרש להרחיב את האפשרויות לקבלתו. ראשית יש להרחיב את מעגל המקרים שבהם ניתן לאפשר חיווי, כגון הבטחת קיום תנאי העסקה, שכן חיווי שזכה עשוי לסייע ללקוחות לקבל אשראי בסוגי עסקאות מורכבות כמו שינוי אמצעי התשלום או שינוי מסגרת האשראי בחוזה קיים לשימוש בכרטיס חיוב. שנית יש להרחיב את מעגל הלקוחות אשר יהיו מושא החיווי: נדרש לבחון נסיבות ותנאים שבהם נותן אשראי יהיה רשאי לבקש חיווי אשראי גם לגבי אדם שאינו הלקוח שקיבל אשראי ממנו, ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי שכן יש עסקאות אשראי כדוגמת ניכיון שיקים, אשר החיווי שנדרש אינו לגבי הלקוח של נותן האשראי אלא לגבי מישהו אחר, שהוא מושך השיק.

עלה כי כיום חיווי אשראי ניתן לשם התקשרות בעסקת אשראי עם אותו לקוח, וכי המשתמשים העלו בפני הביקורת צורך להרחיב את מעגל המקרים שבהם ניתן לאפשר חיווי אשראי ואת מעגל הלקוחות אשר יהיו מושא החיווי, בכדי לאפשר הרחבת השימוש בנתוני המאגר לצורך מתן אשראי, כגון עסקאות לשינוי אמצעי תשלום או מסגרת אשראי בחוזה קיים או ניכיון שיקים.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ימשיכו לבחון את קשת המקרים שבהם ניתן להעניק חיווי אשראי וזאת לשם פיתוח ושכלול השוק באמצעות מוצר אשר פוגע פחות בפרטיות הלקוח בהשוואה להיקף המידע הנמסר בעת העברת מידע לשם עריכת דוח אשראי.

בתשובת משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע להרחיב את השימוש האפשרי בחיווי אשראי גם לשם הבטחת קיום תנאי העסקה. כמו כן מוצע להסמיך את שר המשפטים, בהתייעצות עם הנגיד, לקבוע נסיבות ותנאים שבהם ניתן אשראי יהיה רשאי לבקש חיווי אשראי גם לגבי מי שהוא אינו הלקוח שלו נתן אשראי, ובלבד שהדבר נדרש לצורך מתן האשראי ללקוחו, כדוגמת ניכיון שיקים, אשר החיווי שנדרש אינו לגבי לקוחו של נתן האשראי אלא לגבי גורם אחר.

לפי החוק, רק נתן אשראי רשאי לבקש חיווי אשראי מלשכת האשראי וזאת לשם התקשרות בעסקת אשראי.

נמצא כי בקרות שערך הממונה העלו כי גופים שונים אשר אינם נתוני אשראי ביקשו וקיבלו חיווי אשראי שלא לשם התקשרות בעסקת אשראי אלא לשם פעולות ומעשים אחרים, וזאת בניגוד להוראות החוק.

על הממונה על השיתוף בנתוני אשראי להמשיך ולפקח על העמידה בהוראות החוק הן עבור נתוני האשראי, הן עבור לשכות האשראי והן עבור כל הלקוחות אשר המידע הפרטי שלהם צפון במאגר נתוני אשראי של בנק ישראל.

סוגיה נוספת אשר עלולה ליצור עיוות אל מול ציבור הלקוחות מבקשי האשראי היא, שעל פי החוק<sup>51</sup>, לשם עריכת חיווי אשראי בנק ישראל מוסר ללשכת האשראי נתוני אשראי שנכללו במאגר בשלוש השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה בידי הלשכה.

עלה כי אם יש נתון המעיד באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים, הלקוח ימשיך לקבל חיווי אשראי שלילי במשך שלוש שנים ממועד נתון זה גם אם הקפיד על התנהגות תקינה וסיכוייו לכשל פחתו. העברת נתון זה ממקור המידע אל המאגר ומהמאגר אל לשכת האשראי תבוא לידי ביטוי בשאלת החיווי במשך שלוש שנים מהמועד של התרחשות שלילית זו.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים יבחנו את משך קבלת החיווי השלילי העומד כיום על שלוש שנים גם אם הלקוח הקפיד על התנהגות תקינה וסיכוייו לכשל פחתו, לשם גיבוש פתרונות שיאפשרו גמישות רבה יותר ביחס למועדי הנתונים המעידים באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים.

בתשובת משרד המשפטים צוין כי במסגרת בחינת הנתונים המוגדרים בתקנות נתוני אשראי כנתונים מובהקים, נבחנה גם התקופה שבה נתונים אלה ממשיכים להיות רלוונטיים, לצורך הערכת הסיכוי שהלקוח יעמוד בפירעון התשלומים שבהם הוא מתחייב.

51 בסעיף 47(א).



בתשובת בנק ישראל צוין כי הוא פועל לשיפור מנגנון חיווי האשראי בתיאום עם משרד המשפטים, על בסיס ניתוח אמפירי שנועד לוודא את קיומו של מתאם גבוה בין תוצאות החיווי לבין ההסתברות לכשל. תהליך הבחינה של הנושא נמשך, ועם סיומו יוגש במידת הצורך תזכיר לתיקון תקנות נתוני אשראי.

## הפיקוח על מקורות המידע ועל המשתמשים בנתוני אשראי

על פי פרק י"ב בחוק נתוני אשראי מוטלת על בנק ישראל האחריות לפקח על ביצוע הוראות החוק. החוק קובע כי על הממונה להסמיך מבין עובדי בנק ישראל מפקחים אשר יהיו נתונים להם הסמכויות לפי החוק<sup>52</sup>. כמו כן קבע החוק כי אלה הגופים המפוקחים: לשכת אשראי, לשכת מידע על עוסקים, מקור מידע המעביר מידע למאגר, משתמש בנתוני אשראי או מיופה כוח בתמורה.

### פיקוח על מקורות המידע

במסגרת פעולות הפיקוח והבקרה שנקט, ציין הממונה<sup>53</sup> כמה פעולות פיקוח ואכיפה על מקורות המידע אשר נעשו לאורך השנים: טיפול בתהליכי חיבור מקורות מידע חדשים למאגר, בדיקת חריגות ומענה על סוגיות פרטניות העולות מעת לעת, פיקוח ועריכת ביקורת על תהליך הטיפול בקובץ השגיאות ובשדרים מיידיים.

עלה כי צוות הבקרה של הממונה אשר אמון על הפיקוח על מקורות המידע, עסוק בטיפול שוטף בפתרון בעיות טכניות בהעברת מידע למאגר, ונשען בעיקר על הבקורות הפנימיות של מקורות המידע. משכך, הצוות אינו מפקח על איכות העברת הנתונים, ואינו מבצע בקורות אקטיביות בגופים הללו.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הממונה מפעיל מגוון כלי פיקוח ובקרה, תוך ביצוע פעולות אקטיביות מצד עובדיו הכוללים בחינת המידע והבנת התהליכים שבבסיסו, אימות המידע, הסקת מסקנות וגיבוש דרישות.

כאמור, על פי הוראת דיווח 201, מקורות המידע נדרשים להעביר דיווחים בשלוש תבניות, שאחת מהן נדרשת בעת דיווחים מיידיים. דוגמאות למקרים שבהם נדרש דיווח מיידית: התראה לגבי שיקים חוזרים שיש לדווחה בתוך 10 ימי עסקים מיום משלוח ההודעה ללקוח; הליך משפטי בגין

52 (א) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו; (ב) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך, לרבות פלט, שיש בהם כדי להבטיח את ביצוען של ההוראות לפי חוק זה; (ג) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר להציג לפניו או למסור לו עותק מחומר מחשב הכולל נתוני מערכת או מידע מדגמי הדרוש לשם הפיקוח על ביצוע ההוראות לפי חוק זה; מידע מדגמי לפי פסקה זו יידרש רק בהיקף הנחוץ למימוש תכליות הפיקוח; (ד) לחדור לחומר מחשב של לשכת אשראי או של לשכת מידע על עוסקים, בהתאם להוראות סעיף 86 לחוק; (ה) להיכנס למקום שהכניסה אליו דרושה לשם מילוי תפקידיו ובו פועל גוף מפוקח או למקום שיש לו יסוד סביר להניח כי פועל בו גוף מפוקח, ובלבד שלא ייכנס למקום המשמש למגורים אלא על פי צו של בית משפט.

53 בדיווחים השנתיים לכנסת.

חווה עם יתרה שלא שולמה במועד בסכום העולה על 10,000 ש"ח ידווח בתוך יום עסקים אחד מרגע ההודעה הראשית למקור המידע.

בבדיקה של צוות הביקורת נמצא כי הממונה על השיתוף בנתוני אשראי אינו מבצע בקרה שוטפת אשר בוחנת אם הנתונים שהועברו מאת מקור מידע שהיו אמורים להימסר בתבנית לדיווח מידי אך דווחו בתבנית הרגילה, וזאת כדי לבחון אם המידע הועבר בתבנית הנדרשת ובזמן הנדרש.

בתשובת הממונה מ-16.3.23 (להלן - תשובת הממונה מ-16.3.23) צוין כי אין באפשרותו לבחון אם מקור המידע חייב בדיווח מידי מכיוון שמדובר באירועים פנימיים אצל מקור המידע.

מומלץ כי הממונה יבחן את אופן היישום של בקרות אלה וזאת כדי לוודא כי העברת הנתונים למאגר נעשית בהתאם למועדי הדיווח.

## פיקוח על משתמשים בנתוני אשראי

במסגרת פעולות הפיקוח והבקרה שנקט, ציין הממונה<sup>54</sup> כמה פעולות פיקוח ואכיפה על המשתמשים בנתוני אשראי שנעשו לאורך השנים: בחינת תהליכי העבודה אצל נותני האשראי כדי לאתר חולשות מובנות בבקרות והדרכתם כיצד למנוע פגיעה בלקוחות בהיבט זה; כתיבת תוכנית ביקורת ומפרטי ביקורת לבחינת העמידה של המשתמשים בחוק הגנת הפרטיות ובחוק נתוני אשראי; פיקוח על בסיס דוחות ושאלונים מפורטים; איתור אנומליות בנתוני אוכלוסיית המאגר ופנייה לקבלת הסברים ולביצוע תיקונים ככל שנדרש; זיהוי בעיות רוחביות אגב טיפול בפניות הציבור, ועוד.

יחד עם הפעולות הללו (כדוגמת: בחינת המידע שנמסר בשאלונים, סקירות רוחב במגוון נושאים), נמצא כי יחידת הפיקוח והבקרה של הממונה על השיתוף בנתוני אשראי מבצעת בקרות שטח על אודות השימוש בנתוני אשראי לגבי 3 מתוך כ-40 משתמשים בנתוני אשראי במשך כל שנה, ולפיכך ייתכן שמשתמשים בנתוני אשראי לא ייבדקו במשך יותר מעשור.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הממונה מבצע הליכי פיקוח ובקרה מעבר לבקרות השטח.

מומלץ כי יחידת הפיקוח והבקרה של הממונה על השיתוף בנתוני אשראי תגבש תוכנית רב-שנתית, מבוססת ניתוח סיכונים, הכוללת ביצוע בקרות שטח שוטפות אשר יקיפו חלק משמעותי של המשתמשים בנתוני אשראי.





## תהליך העברת נתוני אשׂראי מהמאגר לשם עריכת דוח אשׂראי

מאגר נתוני אשׂראי נבנה מתוך עקרון ההדדיות<sup>55</sup>, שכן החוק קובע כי אחד מהתנאים להעברת נתוני אשׂראי לשם עריכת דוח אשׂראי הוא, שנתון האשׂראי הוא מקור מידע המעביר נתוני אשׂראי למאגר לגבי כל הלקוחות שברשותו נתוני אשׂראי לגביהם, או שהתחייב להעביר נתוני אשׂראי כאמור בתוך שנה מהמועד שנמסרו לו נתונים מהמאגר.

משתמש בנתוני אשׂראי נדרש לבצע תהליכים אחדים הנוגעים להגנת הפרטיות עד לקבלת התוצר הסופי שהוא דוח אשׂראי: זיהוי הלקוח, חתימה על טופס הסכמה, תיעוד ולאחר מכן בקשה של נתוני האשׂראי מלשכת האשׂראי לשם עריכת דוח אשׂראי.

זיהוי הלקוח נעשה על פי תקנות נתוני אשׂראי וכן על פי הוראות הממונה 401 - "אמצעי זיהוי" ו-401A - "אמצעי זיהוי מרחוק". התקנות מפרטות כמה דרכי זיהוי אפשריות: פנים אל פנים באמצעות תעודה מזהה, אימות טלפוני מוקלט או מקוון לפרטים מזהים של הלקוח, זיהוי בידי עורך דין ועוד.

הסכמת הלקוח נעשית על פי תקנות נתוני אשׂראי וכן על פי הוראת הממונה 405 - "קבלת הסכמה מלקוח". התקנות מציינות כי קבלת ההסכמה תיעשה בשפה המובנת ללקוח, וההסכמה תכלול פירוט של זהות הלקוח, פרטים של הסכמתו ותוקפה של ההסכמה. ההוראה מוסיפה ומציינת כי על נוסח ההסכמה לכלול אף פרטים אלה: אישור הלקוח לתנאי ההסכמה, תאריך מתן ההסכמה, סוג העסקה, מספר העסקה, הבהרה לגבי הבטחת תנאי העסקה, פירוט הנתונים הנכללים בדוח האשׂראי, הבהרה כי ההסכמה מאפשרת גם לקבל דיוג אשׂראי, הבהרה כי הלקוח אינו חייב לתת את הסכמתו ועוד.

בשיחות של צוות הביקורת עם המשתמשים בנתוני אשׂראי עלו כמה סוגיות אשר מצריכות את הפתרון של הממונה זאת לשם ייעול התהליך של הסכמת הלקוח תוך שמירה על פרטיותו. בין השאר קובעות הוראות הממונה כי בכל עסקה הנעשית באמצעות הטלפון נדרש להקריא את טופס הסכמת הלקוח.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי טופס ההסכמה אשר הלקוחות נדרשים למלא ארוך ומסורבל, דבר הגורם קושי רב הן למשתמשים בנתוני אשׂראי והן ללקוחות, שכן יש פער בין טובת הלקוח לבין ייעול התהליך.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן את הנוסח של טופס ההסכמה ויתאימו לסביבת תקשורת דיגיטלית, למשל: פתרון להקראה טלפונית של טופס ההסכמה. עוד מומלץ כי הבנק יבחן פתרונות לייעול תהליך קבלת ההסכמה הן למשתמשים בנתוני אשׂראי והן ללקוחות.

סוגיה נוספת בעניין טופס ההסכמה היא, שהסכמת הלקוח נועדה לעסקה ספציפית בלבד. כאשר לקוח פונה לעסקה נוספת, לעיתים במקביל לעסקה הראשונה, עליו לחתום שוב על טופס הסכמה, דבר אשר מסרביל את תהליך מתן האשׂראי. הפתרון שמציעים המשתמשים בנתוני אשׂראי הוא לחבר את נוסח ההסכמה לזיהוי הלקוח, וכאשר לקוח נותן את הסכמתו -

היא תהיה בת תוקף בכל סוגי העסקאות הקיימות במאגר עד לתום תקופת ההסכמה, וכך לא יהיה צורך בהסכמה חוזרת בכל עסקה ועסקה.

עלה כי בשל כך שהסכמת הלקוח היא לעסקה ספציפית בלבד, לקוח אשר פונה לעסקה נוספת נדרש לחתום שוב על טופס הסכמה, דבר אשר מסרביל את תהליך מתן האשראי. מומלץ כי בנק ישראל יבחן את חיובם של לקוחות אשר פונים לבקשת אשראי נוספת לחתום שוב על טופס הסכמה, אל מול המשתמשים בנתוני אשראי ויגבש תהליך מסודר שבו יקבלו הלקוחות את השירות הטוב ביותר וגם תישמר פרטיותם.

בתשובת בנק ישראל צוין כי בנק ישראל ומשרד המשפטים פועלים לתיקון הסעיף באופן אשר יאפשר לעשות שימוש בהסכמתו של הלקוח גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של הלקוח, ובלבד שעסקאות אלה נכרתו קודם לקבלת הסכמתו של הלקוח למסירת נתוני האשראי, והלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש האמור.

נותן אשראי המבקש לקבל את הנתונים מהמאגר יכול לעשות זאת באמצעות זיהוי הלקוח, קבלת הסכמתו, תיעוד ההסכמה, בקשת הנתונים מאת לשכת האשראי ובסופו של דבר קבלת דוח אשראי. נתיב נוסף אשר פתוח בפניו של נותן האשראי הוא בקשה ישירה של דוח ריכוז הנתונים של הלקוח מאת הלקוח.

בבקורות שעשתה יחידת הפיקוח והבקרה של הממונה בנתוני האשראי ובלשכות האשראי, נמצא כי נותני האשראי מבקשים את דוח ריכוז הנתונים ישירות מהלקוח, דבר אשר עלול לפגוע יתר על המידה בפרטיות של הלקוח שכן דוח ריכוז הנתונים מציג את כל נתוני האשראי של הלקוח ובכללם תנאי האשראי ומקורותיהם. עוד נמצא כי אחת מלשכות האשראי פתחה רכיב אשר אפשר להעביר ישירות לנותן האשראי את דוח ריכוז הנתונים של הלקוח אך הממונה עצר זאת, שכן בחוק לא צוין כי לשכות האשראי רשאיות להעביר את דוח ריכוז הנתונים לנותן האשראי<sup>56</sup>.

מומלץ כי משרד המשפטים ובנק ישראל יבחנו דרך למנוע את העברת דוח ריכוז הנתונים של הלקוחות לנותני האשראי, כך שפרטיות הלקוחות לא תיפגע, שכן דוח ריכוז נתונים מציג לא רק את ההיסטוריה של אשראי הלקוח אלא גם את מקורות האשראי ואת תנאיו.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע להוסיף סעיף הקובע כי נותן אשראי לא יבקש מלקוח דוח ריכוז נתונים לגביו, וכן להסמיק את הממונה להטיל על נותן אשראי שהפר הוראה זו עיצום כספי.

56 סעיף 39 לחוק מציין כי לשכת האשראי רשאית, לבקשת הלקוח, לקבל מבנק ישראל דוח ריכוז נתונים לגביו, אך הוא אינו מציין כי לשכות האשראי רשאיות להעבירו לנותן האשראי.



## לשכות האשכנז

### המודל הסטטיסטי של לשכות האשכנז

אחד השירותים העיקריים של לשכות האשכנז הוא דירוג אשכנזי<sup>57</sup>. שירות זה, אשר ניתן גם לנתוני אשכנז וגם ללקוחות פרטיים, מבוסס על מודל סטטיסטי<sup>58</sup> של כל אחת מהלשכות. המודל נבנה על בסיס המאגר המותמם<sup>59</sup> של כלל אוכלוסיית הלקוחות, ואחת לרבעון לשכות האשכנז מקבלות את המאגר המותמם מבנק ישראל כדי להמשיך ולתקף את מודל הדירוג.

כל אחת מלשכות האשכנז פיתחה מודל דירוג אשכנזי משלה על בסיס תיאוריות, הנחות וטכניקות סטטיסטיות ומתמטיות משלה. המודלים של הלשכות נדרשים להתבסס רק על נתונים ממאגר נתוני אשכנז ואינם רשאים להביא בחשבון נתונים בדבר מינו של הלקוח, גילו, נטייתו המינית, גזעו, דתו, ארץ מוצאו, לאומיותו, מקום מגוריו, מצבו המשפחתי ומצב בריאותו.

בכל לשכת אשכנז מנתחים נתוני אשכנזי אנונימיים משלוש השנים האחרונות ומחפשים נתונים שלהם מתאם גבוה עם אירועי כשל בהחזר הלוואה. כלומר, בוחנים מקרים שבהם לקוחות לא החזירו הלוואות בזמן ומנסים למצוא נתונים המשותפים ללקוחות אלה ואשר עשויים לשמש כסימנים מקדימים לכשל בעתיד. לאחר ניתוח הנתונים נקבעת נוסחה המשקללת את ההשפעה של כל נתון לפי הממצאים, ובאמצעותה מחשבים את דירוג האשכנזי של הלקוח.

בהוראת הממונה נקבע כי על כל לשכת אשכנז לפתח מודל דירוג אשכנזי אשר יכלול סולם דירוג שישקף את הסבירות שלוהו יפרע כסדרם את התשלומים בגין התחייבויותיו במהלך פרק זמן עתידי ומוגדר של 12 חודשים. עוד נקבע כי טווח הדירוגים בסולם ומספר הדירוגים בו ייקבעו על פי הממצאים האמפיריים, וכפוף לתנאים אלה: כל רמת דירוג תשקף סבירות שונה לפירעון תשלומים בגין התחייבויות לעומת רמות אחרות; לקוחות באותה רמת דירוג יאופיינו בסבירות דומה לפירעון תשלומים כאמור; סולם הדירוג יהיה סידורי (אורדינלי), דהיינו, סדר הדירוגים בסולם יהיה על פי איכות האשכנזי היחסית של כל רמת דירוג.

57 הערכת הסיכוי שלקוח יפרע כסדרם תשלומים שבהם הוא מתחייב.

58 מודל דירוג הוא מודל סטטיסטי המבוסס על מאגר נתוני אשכנזי שהקים בנק ישראל ואשר אומד את הסבירות לכך שלקוח יעמוד בפירעון התשלומים שבהם הוא מתחייב.

59 התממה היא תהליך המאפשר להפחית את היכולת לזיהוי מידע, למשל המרת מספר זיהוי למספר פיקטיבי חד-חד-רכי, עיגול תאריכים ועוד.

לוח 10: סולמות דירוגי האשראי של לשכות האשראי

לשכה ב'		לשכה א'	
טווח הסולם	הגדרת הסולם	טווח הסולם	הגדרת הסולם
+720	טוב מאוד/מצוין	1000 - 851	מצוין
719 - 660	טוב	850 - 731	טוב
659 - 640	סביר	730 - 561	סביר
639 - 580	נמוך	560 - 321	נמוך
579 - 300	נמוך מאוד	320 - 0	נמוך מאוד

על פי אתרי המרשתת של לשכות האשראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי סולם הדירוג של כל אחת מהלשכות שונה והשוני עלול להטעות את הציבור. לדוגמה: לקוח אשר דירוג האשראי שלו הוא 700 ייחשב כדירוג סביר בלשכת אשראי א' ודירוג טוב בלשכת אשראי ב'.

מומלץ כי בנק ישראל יקבל את מודלי הדירוג של הלשכות ויקבע סולם דירוג אחיד אשר יקל הן על ציבור הלקוחות והן על נותני האשראי, או יקבע סולמות שונים במובהק - כמו דירוג מספרים מול דירוג אותיות. לחלופין מומלץ כי בנק ישראל ינחה את לשכות האשראי לציין בפני הלקוחות בנוגע לדירוג האשראי שלהן כי קיימים עוד דירוגים שונים בשוק דירוגי האשראי.

אחת מלשכות האשראי כתבה למשרד מבקר המדינה כי "איננו חושבים שיש מקום לאחד את סולמות הדירוג בין הלשכות, מודל הדירוג הינו הבידול העיקרי בין הלשכות ומאפשר ללשכות להציג את יתרונם בפיתוח מודל דירוג. אנו מאמינים כי 'קבוצות הדירוג' מספקים הבנה טובה למצבו של הלקוח".

בתשובת בנק ישראל צוין כי בעת גיבוש הוראת הממונה בנושא דירוג אשראי נבדקו הפרקטיקות המקובלות במדינות מערביות. הבדיקה העלתה כי מאסדרים אינם "כופים" הגדרה זהה לגבי הסוגיה מה נחשב ל"כשל" בפירעון אשראי לצורכי מודלי הדירוג. בבריטניה לדוגמה כל אחת משלוש לשכות האשראי הגדולות מציגה ציון דירוג בסולם שונה. כמו כן צוין כי ללקוח המזמין דוח אישי מלשכת אשראי מוצג מידע בדבר "קבוצת הדירוג" שלה הוא משתייך.

הוראת הממונה 304, "דירוג נתוני אשראי", קובעת כי על לשכות האשראי לפרסם באתר המרשתת שלהן מידע כללי בדבר מודלי האשראי והדירוגים שהיא מספקת, כולל מטרת המודלים, סולמות הדירוג ומשמעות ציוני הדירוג השונים, מי רשאי לקבל דירוג אשראי מלשכת האשראי ועבור אילו שימושים, השלכות אפשריות של הדירוג על הלקוח, הדרכים שבהם הלקוח יכול לשפר את דירוג האשראי שנקבע לו, ההליכים לצורך הגשת ההשגה על ידי לקוח והתקופה המרבית למתן מענה עליה.



בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באתרי המרשתת של שתי לשכות האשראי נמצא, כי לשכה אחת אינה מציגה מי רשאי לקבל דירוג אשראי ועבור אילו שימושים, ולשכה אחרת אינה מציגה כלל את המידע הנדרש בהוראת הממונה 304.

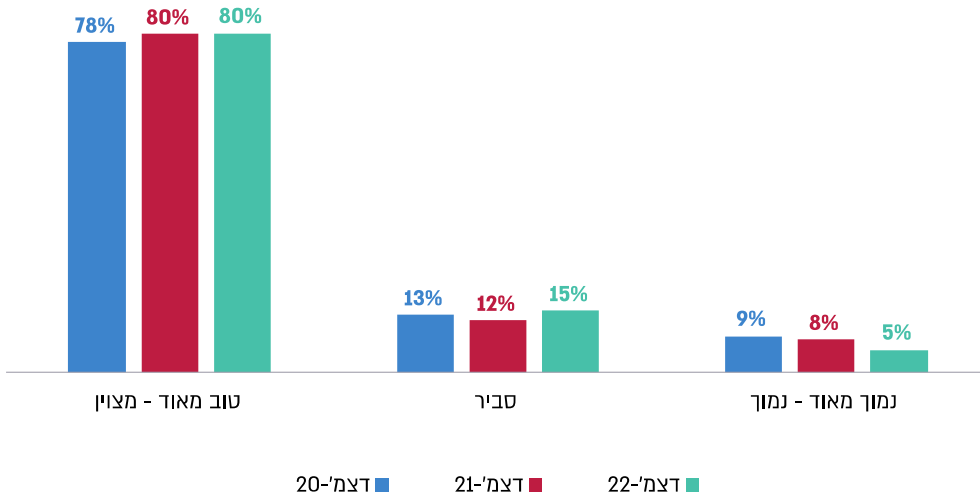
כאמור, לכל לשכה סולמות דירוג משלה, ולפיכך גם התפלגות אוכלוסייה משלה. אף שהצגה של התפלגות דירוגי האשראי של האוכלוסייה עשויה לסייע ללקוח להבין היכן מיקומו היחסי וכן להעניק אינדיקטור נוסף למצב שוק האשראי, לשכה אחת אינה מציגה באתר המרשתת שלה את התפלגות דירוג האשראי ולשכה אחרת מציגה התפלגות שהייתה בתוקף בחודש יוני 2020.

מומלץ כי הממונה יוודא שהמידע הנדרש יוצג באתרי המרשתת של לשכות האשראי ויבחן את האפשרות להצגה של התפלגות האשראי של כלל הלקוחות, דבר אשר עשוי להועיל הן ללקוחות והן לשחקנים האחרים בשוק האשראי.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי הנושא ייבחן.

חשוב להבחין בין דירוג אשראי עתידי, שהוא התוצאה של חישוב על פי הנוסחה של כל אחת מהלשכות לנתוני האשראי, לבין שיעור הכשל בפועל המבטא את שיעור הכשל בפועל הנגזר לכל רמת דירוג מחלוקה של הלקוחות שבכשל על פי הגדרת הכשל של הלשכה מתוך סך הלקוחות באותה רמת דירוג.

**תרשים 9: התפלגות דירוגי האשראי של הלקוחות אשר תוקפו על ידי בנק ישראל<sup>60</sup> (הממוצע בין שתי לשכות האשראי, באחוזים)**



על פי נתוני לשכות האשראי שהועברו אל הממונה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

60 התפלגות הדירוגים היא עבור הדירוגים שתוקפו על ידי בנק ישראל בלבד ולא הדירוגים בפועל, כלומר לא נכללים בה לקוחות שכבר היו בכשל טרם תקופת החיזוי ולקוחות שדורגו רק בהתחשב במידע שבגין תקופת החיזוי.

מהתרשים עולה כי לפי התפלגות האשראי של הלקוחות אשר תוקפה על ידי בנק ישראל, שיעור הלקוחות בדירוג טוב מאוד - מצוין עלה ב-2% מדצמבר 2020 לדצמבר 2021 על חשבון לקוחות בדירוג סביר ובדירוג נמוך מאוד - נמוך. בחודש דצמבר 2022 עלה מספר הלקוחות בדירוג סביר ב-3% לעומת דצמבר 2021, על חשבון הלקוחות בדירוג נמוך מאוד - נמוך.

מודלי הדירוג של לשכות האשראי מבוססים על ניתוח סטטיסטי של נתוני האשראי שבמאגר בנק ישראל. כאמור, לכל לשכת אשראי מודל דירוג משלה שפותח על בסיס מתודולוגיות מקובלות. כדי לספק דירוג אשראי ללקוח לפי מודל דירוג מסוים, יש צורך במידע מסוג ובהיקף המתאים למודל שפותח. אם אין במאגר מידע מספק לצורך מתן דירוג מהימן ללקוח - למשל נוכח היסטוריה דלה של אשראי - אי אפשר לקבוע ללקוח דירוג באמצעות אותו מודל.

אם כן, ייתכן שלקוח מבקש אשראי, אשר נתוניו אינם מתאימים לשום מודל מהמודלים של הלשכות, לא יוכל לקבל דירוג ועלול לא לקבל אשראי. לוח 11 להלן מציג את שיעור האוכלוסייה אשר אינה מדורגת לפי המודלים השונים.

#### לוח 11: שיעור האוכלוסייה המרבי שלא ניתן לדרג, 2019 - 2022

2022	2021	2020	2019	
10%	10%	10%	10%	לפי המודלים הסטטיסטיים של לשכות האשראי
3.2%	3%	5%	5%	מבין מבקשי האשראי בפועל

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי שיעור הלקוחות שלא ניתן לדרג באמצעות המודלים הסטטיסטיים השונים שפיתחו לשכות האשראי מתוך כלל הלקוחות, היה אחיד לאורך שנות פעילות המאגר ולא עלה על כ-10%. שיעור הלקוחות אשר ביקשו אשראי בפועל ולא היה אפשר לדרגם לא עלה על כ-5% בשנים 2019 ו-2020, לא עלה על כ-3% בשנת 2021 ועל כ-3.2% בשנת 2022.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הוראת הממונה בנושא דירוג אשראי נותנת מענה לדרישות בדבר מודלי הדירוג, תוך שהיא מאמצת גישה הקובעת עקרונות ליישום, הנבחנים על ידי הממונה בפעילות הפיקוח והבקרה שהוא מבצע.

מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לקדם הסדרה של דירוג אשראי אשר ייתן מענה לכלל אוכלוסיות מבקשי האשראי, שכן ייתכן שנתוני האשראי יסרבו להעניק אשראי לאוכלוסיות שאינן מדורגות.

לקוח אשר מבקש לקבל אשראי פונה לנותן אשראי. נותן האשראי פונה ללשכת אשראי שבח, ולאחר מכן לשכת האשראי מעבירה את דירוג האשראי של הלקוח לנותן האשראי לשם קבלת החלטה על הענקת האשראי.



באופן תיאורטי ייתכן הבדל בין המודלים של הלשכות, שכן ייתכן שלשכה אחת מעניקה משקל למשתנה מסוים של הלקוח ולשכה אחרת מעניקה משקל למשתנה אחר. לפיכך ייתכן שאותו לקוח יקבל דירוג אשראי שונה מכל אחת מהלשכות, והדבר ישפיע על עלות האשראי שלו ועל קבלתו - אם אכן יקבל.

אחד הרעיונות העומדים בבסיס הקמת המאגר הוא ליזמן ללקוח אפשרות לקבל את דירוג האשראי בצירוף הסבר מפורט לסיבות שבגינן נפגע דירוג האשראי שלו ומה עליו לעשות כדי לשפרו. לשם האפשרות לשפר את הדירוג, על לשכות האשראי להסביר את הסיבות לדירוג ועל הלקוח להבין ולפעול לשיפור.

לשם שיפור הדירוג, בנק ישראל מציין באתר המרשתת שלו כמה עקרונות בסיסיים כיצד ניתן לשפר את דרוג הלקוח אך הוא אינו משקף לצרכן הספציפי את הפעולות הנדרשות לביצוע בהתאם לכל סוג של אשראי שהלקוח צורך לשם שיפור דירוגו, למשל: שינוי במסגרת כרטיס האשראי או הלוואה מנותן אשראי. בנק ישראל מציין כי על הלקוח להקפיד על תשלום כל התחייבות במלואה ובזמן, להתאים את מסגרת האשראי לרמת הצריכה שלו, להימנע מחריגות ולוודא כי נתוני האשראי במאגר נכונים, שלמים ומדויקים.

בתשובה מ-16.3.23 ציין הממונה כי נעשו פעולות הסברה אחדות במהלך השנים, לרבות ראינות בתקשורת, הקלת החיפוש באתר המרשתת וכן שדרוג, מסע הסברה באמצעי התקשורת, פעילויות הסברה לציבור, פעילויות הסברה למשתמשי המערכת ועוד.

אף שמדובר במוצר של הלשכות, מומלץ כי בנק ישראל ירחיב את ההסבר באתר המרשתת של מערכת נתוני האשראי על סמך מה נקבע הדירוג של כל לקוח ואיך ניתן לשפרו. זאת כדי לייעל את ההתנהלות הכלכלית של כלל ציבור לקוחות האשראי בישראל באמצעות שיפור דירוג האשראי. כמו כן מומלץ כי הממונה יקבע הוראה המסדירה את אופן דירוג האשראי וכן ינחה את הלשכות לחידוד הפעולות שעל הצרכן לבצע כדי לשפר את דירוג האשראי שלו הן באמצעות מתן הסבר אודות הסיבות לדירוג האשראי והן באמצעות המלצות כיצד לשפרו.

בתשובת בנק ישראל צוין כי לאחרונה הושק אתר מרשתת חדש למערכת נתוני אשראי שמצוי ללקוח הסברים על התנהלות פיננסית נבונה<sup>61</sup>.

## המודל העסקי של לשכות האשראי

לשכות האשראי נדרשות להעניק רק את השירותים שהותרו להן, לעמוד בכללי האסדרה של בנק ישראל ולהתמודד עם עלויות נוספות. נושא המודל העסקי של לשכות האשראי עלה בעת הדיונים של ועדת ההיגוי העליונה<sup>62</sup> בשנת 2016, ובהם נקבע כי ניתוח הנתונים מראה שפוטנציאל ההכנסות מפעילות הליבה של הלשכות דל מאוד ומגיע לכ-10 מיליון ש"ח. המסקנות שעלו בנייתו הן אלה: (א) בנק ישראל נדרש לסבסד את המערכת; (ב) בנקודת זמן מסוימת יידרשו

61 קישור לאתר מערכת נתוני אשראי: <https://www.creditdata.org.il>

62 ועדת היגוי בין משרדית בראשות המשנה לנגידת בנק ישראל ומנכ"ל האוצר. תפקידי הוועדה, בין היתר, הם ללוות את הטיפול בהקמת המאגר ולדון בסוגיות המקצועיות המרכזיות הקשורות לפרויקט.

משרד האוצר ובנק ישראל לבחון את האפשרות לאשר ללשכות לעסוק בתחומים נוספים ולשם כך נדרש אישור של ועדת הכלכלה של הכנסת.

בשנת 2017 אישרה ועדת ההיגוי העליונה כי נדרש להרחיב את בסיס הפעילות של הלשכות ולאפשר להן להציע שירותים אלה: שירותי ריכוז מידע פיננסי, שירותי ניהול תקציב, ייעוץ כלכלי ובניית מודלים כלכליים. כמו כן הוצע להרחיב את רשימת מקורות המידע לכל נותני האשראי המפוקחים, לרבות הגופים המפוקחים על ידי רשות שוק ההון, בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016.<sup>63</sup>

אחת הלשכות השיבה למשרד מבקר המדינה כי "נראה כי המסקנות שעלו בוועדת ההיגוי העליונה, כבר ב 2016, במסגרתן ידרש בנק ישראל להבטיח את יציבותן של הלשכות ע"י סבסוד ואפשרו הכנסות מעיסוקים בתחומים נוספים, נראה עדיין כמו הדרך הנכונה לשמור על האינטרסים והיציבות של המערכת".

בשיחות של צוות הביקורת עם לשכות האשראי נמצא כי בקרב הלשכות עולה החשש שהמודל העסקי הנהוג כיום אינו כדאי להן וכי ייתכן שיחזירו לבנק ישראל את הרישיון למתן שירותי אשראי. נמצא כי בנק ישראל לא נערך לתרחיש שבו ידרש למציאת פתרונות להמשך התפעול של שוק שיתוף נתוני האשראי, לפנייה ישירה מצד כלל נותני האשראי, לפיתוח מודל סטטיסטי תקף ועוד.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן את המודל העסקי של הלשכות ויקבל החלטות לנוכח תוצאות הבחינה. כמו כן מומלץ כי בנק ישראל יבחן את תרחיש החזרת הרישיונות מלשכות האשראי ויקבע תוכנית גיבוי למקרה זה לשם המשך הפעילות השוטפת של שוק השיתוף בנתוני האשראי.

### שירותים של לשכות האשראי

המחוקק קבע כי לשכות האשראי חייבות להעניק שירות נתוני האשראי ורשאיות להעניק שירותים נוספים כפי שיפורטו בהמשך. בהתאם לכך הלשכות מעניקות שירותים לשני סוגי לקוחות: נותני אשראי ולקוחות פרטיים.

63 שלא כמצב החוקי כיום, הקובע כי מקור מוסמך שהעמיד אשראי ללקוחות בהיקף שנתי בסכום העולה על 250 מיליון שקלים, חייב להעביר מידע למאגר.





### תרשים 10: שירותים של לשכות אשראי לנותני אשראי



המקור: בנק ישראל.

### תרשים 11: שירותים של לשכות אשראי ללקוחות פרטיים



המקור: בנק ישראל.

נוסף על השירותים שהחוק התיר ללשכות האשראי להעניק, החוק אפשר לנגיד - באישור ועדת הכלכלה - להתיר ללשכות לעסוק בתחומים נוספים. הנגיד עשה כן באמצעות סעיף 2(א) בכללי נתוני אשראי (הוראות שונות), והתיר להן לעסוק בתחומים אלה: מתן שירותי ריכוז מידע פיננסי; מתן שירותי השוואת עלויות אשראי; מתן שירותי ניהול תקציב; מתן ייעוץ כלכלי; בניית מודלים כלכליים; עריכת סקרי שוק ומחקר כלכלי; אימות זהות ונתונים; ניהול סיכונים ובין השאר פיתוח כלים לזיהוי הערכה ומדידה של סיכונים.

עלה כי על פי המצב החוקי הקיים, לשכות האשראי אינן יכולות להשתמש בנתוני האשראי לצורך העיסוקים הנוספים שכן ההיתר שניתן ללשכות האשראי לעסוק בעיסוקים נוספים נשען על סעיף ייחוד העיסוק, כלומר לשכות האשראי רשאיות לעסוק בעיסוקים נוספים אך שלא באמצעות נתוני האשראי.

בתשובת משרד המשפטים צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע להרחיב את הגישה למידע הלא מזוהה במאגר גם לצורך העיסוקים הנוספים המותרים ללשכה.

בתזכיר החוק הוצע לקבוע בסעיף 45 לחוק העיקרי כי לשכת אשראי תוכל לקבל גישה למידע לא-מזוהה הכלול במאגר הדרוש לה לצורך שימוש סטטיסטי לרבות פיתוח מודל סטטיסטי, וזאת לצרכים שונים, ובין היתר כדי לשקף לנתוני אשראי או ללקוחות נתונים סטטיסטיים שיוכלו לאפשר להם לפעול בדרך מושכלת יותר. בין היתר תוכל לשכת אשראי לשקף לנתוני אשראי נתונים מצרפיים כגון שיעורי ריבית או נתוני החזר הלוואות, כדי לאפשר להם לשפר את החלטותיהם העסקיות, וכך לשכלל את שוק האשראי. נוסף על כך תוכל הלשכה לספק שירותים נוספים על בסיס נתונים מצרפיים כאמור, אם ניתן לה היתר בהתאם להוראות סעיף 12(ב) לחוק.

החוק התיר ללשכות האשראי להעניק שירותים נוספים זולת הפעלת שירות נתוני אשראי כדוגמת דירוג אשראי, ניטור או ייעוץ.

עם זאת, החוק קבע כי השירותים הנוספים שהלשכה רשאית לתת יוענקו לנותן אשראי על בסיס נתוני אשראי שהתקבלו מהמאגר בלבד וזאת לשם עריכת דוח אשראי, וכן ללקוח, על בסיס דוח ריכוז נתונים. כלומר, כדי להעניק ייעוץ לנותן האשראי או ללקוח, לשכת אשראי אינה רשאית לצרף לנתוני האשראי כל נתונים אחרים כדוגמת נכסים או כושר החזר.

עלה כי השירותים הנוספים שלשכת האשראי יכולה להעניק לנותן אשראי מוגבלים ביותר שכן לשכת האשראי רשאית לתת ייעוץ על סמך נתוני האשראי בלבד ואין לה כל אפשרות לצרף לייעוץ נתונים אחרים, כך שללשכת האשראי אין כל יכולת להתרחב ולפתח את עיסוקיה.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי בהצעת החוק המקורית לא הייתה הגבלה על השירותים הנוספים שלשכת אשראי יכולה להעניק לנותני אשראי על בסיס נתוני אשראי שהתקבלו מהמאגר, אך בדיונים על הצעת החוק בוועדת הכלכלה של הכנסת הוחלט להגביל את השירותים הנוספים של לשכת אשראי כך שלשכת אשראי אשר מעניקה ייעוץ לנותני אשראי, אינה רשאית לצרף נתונים אחרים לנתוני האשראי שהתקבלו מהמאגר.



שירות נוסף אשר לשכות האשראי רשאיות להעניק לנותני האשראי הוא שירות על בסיס מידע לא-מזוהה מהמאגר, למשל מידע על מאפייני האשראי המצרפי שנתן נותן האשראי ללקוחותיו וכן על רמת הסיכון הנובעת מהאשראי המצרפי, וזאת לשם פיתוח מודל סטטיסטי ייעודי בתחום עיסוקו של נותן האשראי.

אחת מלשכות האשראי כתבה למשרד מבקר המדינה כי "יש להמשיך את פעילותה של הלשכה לפתח מודלים למשתמשים בנתוני האשראי על בסיס המאגר המותמם המלא (כפי שחלקם עושים זאת כבר היום). מתן אפשרות פיתוח מודלים למשתמשים בנתוני האשראי תפגע עוד יותר בעיסוקים המעטים של הלשכה ותפגע גם בהכנסות המעטות של הלשכה".

בשיחות של צוות הביקורת עם המשתמשים בנתוני האשראי נמצא, כי גם אם נעזרו המשתמשים בנתוני האשראי בשירות זה של הלשכה, התיקוף של מודל הנתונים שהתקבל לא סיפק את צורכיהם והם אינם משתמשים במודל זה מכיוון שבדיקתם העלתה כי המודל הסטטיסטי הייעודי אשר נבנה עבורם אינו תקף.

אחד השירותים שלשכת אשראי רשאית להעניק לנותני האשראי הוא שירות ניטור וזאת באמצעות הודעה על שינוי בדירוג האשראי של לקוח או בנתוני האשראי שלגביו הכלולים במאגר. לפיכך אם הלקוח נקלע לקשיים, נותן האשראי יכול להחליט כי הוא פועל לעצירת מסגרת האשראי או לשם החזר החוב.

עם זאת, על פי החוק<sup>64</sup> ההודעה לנותן האשראי מתבססת על נתוני אשראי שהתקבלו מהמאגר בלבד לשם עריכת דוח אשראי, ועל פי סעיף אחר בחוק<sup>65</sup> נדרשת הסכמתו המפורשת של הלקוח לכך שנתוני האשראי הכלולים לגביו במאגר יימסרו ללשכת האשראי לשם עריכת דוח אשראי. עוד מצוין בחוק כי הסכמת הלקוח כאמור תינתן רק לגבי עסקת אשראי מסוימת.

אף שכלל העסקאות של הלקוח מנוטרות, ניתן להשתמש בנתונים מהניטור רק לגבי העסקה הספציפית שהלקוח הסכים לבצע את הניטור לגביה. לכן נותני האשראי אשר אין באפשרותם לבצע הפרדה מלאה בין עסקת הניטור לבין השירותים הנוספים שהם מעניקים, אינם משתמשים בשירות זה. יתר על כן, נותני אשראי אשר מעוניינים בשירות הניטור, נדרשים להחתים מחדש את הלקוח על כל עסקה ועסקה, דבר היוצר סרבול מיותר, ובפרט כאשר מתנהלות בחשבון הלקוח כמה עסקאות בעת ובעונה אחת.

בתזכיר החוק מוצע למחוק את המגבלה הקיימת כיום בסעיף 26 לחוק העיקרי, אשר קובע כי הסכמת לקוח על פי דרישות הסעיף תינתן רק לגבי עסקת אשראי מסוימת. עוד נקבע בתזכיר כי מגבלה זו אינה מתאימה לאופיו של שוק האשראי ולפעילותם של נותני האשראי. מתן הסכמה נרחבת יותר יאפשר גמישות עסקית וימנע הכבדה והפרדה מלאכותית בין עסקאות אשראי שלעיתים מנוהלות בחשבון הלקוח בעת ובעונה אחת.

64 סעיף 13(1)(ב).

65 סעיף 26(א)(4).

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים יבחנו מתן אפשרות לעסוק בעיסוקים נוספים, מתן אפשרות להעניק ייעוץ שלא רק על סמך נתוני האשראי ומתן אפשרות להשתמש בנתונים מאת שירות הניטור שלא רק לגבי העסקה הספציפית שהלקוח הסכים לבצע את הניטור לגביה, כל זאת כדי שלשכות האשראי יוכלו להעניק את השירותים כפי שהתיר להן הנגיד.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע לאפשר לנותן האשראי לקבל את הסכמת הלקוח שתחול גם ביחס להבטחת קיום תנאי העסקה ולא רק לשם ההתקשרות בעסקת האשראי, ותאפשר לנותן האשראי להשתמש בנתוני האשראי גם לגבי עסקאות אשראי אחרות של אותו לקוח. זאת, ובלבד שהעסקאות נכרתו עם הלקוח קודם קבלת הסכמתו למסירת נתוני האשראי, וכן הלקוח נתן את הסכמתו המפורשת לשימוש זה. אשר להמלצה למתן אפשרות ללשכות לעסוק בעיסוקים נוספים צוין כי מביור של משרד המשפטים עם בנק ישראל עולה כי הנגיד בוחר מפעם לפעם ובהתאם לצורך העולה מן השוק אם יש מקום לשנות או לעדכן את העיסוקים הללו.

בין השאר מוצע בתזכיר החוק לאפשר למשתמש בנתוני האשראי להשתמש במידע לא-מזוהה שהופק מנתוני האשראי של הלקוח לצרכים סטטיסטיים באופן שיסייע לו להעריך את סיכון האשראי של לקוחותיו - אם ניתנה הסכמה מפורשת של הלקוח לכך - וזאת כדי לאפשר לו לפתח את המודלים הסטטיסטיים שעליהם מתבסס נותן האשראי וכך לשכלל את שוק האשראי.

לעומת זאת, החוק מתיר כיום ללשכות האשראי להעניק ייעוץ לנותן אשראי על בסיס מידע לא-מזוהה הכלול במאגר בדבר מאפייני האשראי המצרפי שנתן נותן האשראי ללקוחותיו ובדבר רמת הסיכון הנובעת מהאשראי המצרפי האמור.

בשיחות של צוות הביקורת עם גורמים בלשכות האשראי עלה, כי מתן היתר למשתמשים בנתוני אשראי להעניק שירות אשר נותנות כיום לשכות האשראי עלול לפגוע במודל העסקי של הלשכות ועלול לגרום לכך שהן לא יוכלו לעמוד בנטל הכלכלי ויחזירו לבנק ישראל את רישיון.

מומלץ כי משרד המשפטים ובנק ישראל יבחנו, כמוצע בתזכיר החוק, לאפשר למשתמשים בנתוני אשראי להשתמש במידע לא-מזוהה שהופק מנתוני אשראי של לקוח לצרכים סטטיסטיים, תוך בחינת מתן אפשרות זו על המודל העסקי של לשכות האשראי. זאת כדי לאפשר את פיתוח המודלים הסטטיסטיים עליהם מתבסס נותן האשראי ולשכלל את שוק האשראי מבלי לפגוע במודל העסקי של לשכות האשראי.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע כי תחילתו של התיקון אשר יאפשר למשתמש בנתוני אשראי להשתמש במידע שהופק מנתוני אשראי של לקוח לצרכים סטטיסטיים יהיה שלוש שנים מיום התחילה של תיקון החוק, ובכך תוענק הגנת ינוקא לתקופה מוגבלת ללשכות האשראי, ויתאפשר להן לבסס את פעילותן וקיומן במהלך שנים אלה.



## האסדרה על לשכות האשראי

סעיף 7(ב)(2) לחוק קובע כי אחד מתנאי הסף לקבלת רישיון להפעלת שירות נתוני אשראי הוא היעדר זיקה למשתמש בנתוני אשראי, זאת כדי למנוע ניגודי עניינים בין לשכת האשראי לבין המשתמש בנתוני אשראי, אשר רשאי לקבל דוחות אשראי מהמאגר לפי התנאים בחוק.

נמצא כי לשכת אשראי יכולה להעניק שירות לנותן אשראי אשר אינו רשום במאגר ואינו מוגדר כמשתמש בנתוני אשראי, אף אם נותן האשראי נמצא בניגוד עניינים עם הלשכה, דבר העלול לפגוע במיקום הפעילות של לשכת האשראי במתן שירות נתוני אשראי.

בתזכיר החוק מוצע להרחיב את איסור הזיקה של לשכת האשראי כך שיחול על כל נותן אשראי ולא רק על משתמש בנתוני אשראי. הרחבה זו נדרשת כדי לשמור על הניטרליות של לשכת האשראי וזאת לשם יצירת האמון של השחקנים האחרים בשירות שלשכת האשראי מספקת להם, וכן עקב הצורך למנוע כניסה של הלשכה לפעילות שבגינה היא עלולה להיקלע לעימות בין אינטרסים שונים.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים יפעלו לקידום תזכיר החוק, כך שיוסדר ניגוד העניינים של לשכות האשראי ויימנע מצב שבו לשכת אשראי תנצל את פעילות שירות נתוני האשראי שלה לשם הצגת יתרון של פעילות אחרת שלה של מתן אשראי, ותמקד את עיסוקה ואת מאמציה בשירות נתוני האשראי.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע להרחיב את הזיקה כך שתחול ביחס לכל נותן אשראי ולא רק ביחס למשתמש בנתוני אשראי.

בעיני הממונה, לשכות האשראי הן השער אל מאגר נתוני אשראי ועל כן הן נדרשות לעמוד בסטנדרטים גבוהים של אבטחת מידע ושל הגנה על הפרטיות. עם זאת, בשיחות של משרד מבקר המדינה עם לשכות האשראי נמצא, כי לטעמן מידת האסדרה המוטלת עליהן היא מחמירה ולעיתים פוגעת ביכולת העבודה השוטפת שלהן, דבר המשית עליהן עלויות. להלן דוגמאות אחדות שהעלו לשכות האשראי:

1. בחודש אחד נשלחות בממוצע כ-15 הודעות דואר אלקטרוני מאת אנשי אגף הממונה, לעיתים קרובות מאנשים שונים, וכולן מוגדרות כמצריכות טיפול דחוף ביותר ללא כל יכולת לתעדף את המענה הדרוש לטיפול.
2. לשכות האשראי מציינות כי הן נדרשות לבצע כחמישה סקרי סיכונים בשנה קלנדרית אחת, שכן פונים אליהן כמה גופים: הממונה, חברה חיצונית, משרדי רואי חשבון ועוד.
3. הממונה חייב את הלשכות להחתים מיד את כל לקוחותיהם (נותני האשראי) על כל סוגי האשראי שנותני האשראי מעניקים.
4. הלשכות מציינות כי כאשר הן מפיקות נתונים מהמאגר, לעיתים מופק דוח עתיר מידע אשר לא ניתן לעבד את המידע בו באופן מקוון אלא נדרש לבקשו שוב באמצעות עיבוד באצווה. דרישה זו משיתה על הלשכות עלויות נוספות אשר נאסר עליהן לגלגל אותן אל הלקוחות.



הדרישות הרבות מאת הממונה, כדוגמת: כ-15 הודעות דואר בממוצע לחדש הנשלחות בדואר אלקטרוני מאת אנשי אגף הממונה (לעיתים קרובות מאנשים שונים), והפקת דוח כבד אשר לא ניתן לעבדו באופן מקוון ונדרש לבקשו שוב בעיבוד אצווה, נחוצות לאסדרה תקינה על הלשכות, אך עלולות להכביד על הניהול השוטף של שירות נתוני אשראי שנתונות לשכות האשראי ולהשית עליהן עלויות נוספות.

בתשובת בנק ישראל צוין כי היקפם של הליכי הפיקוח על לשכות האשראי נקבע מתוך ראיית הסיכונים הגלומים בתפקידן המרכזי בהסדר השיתוף בנתוני אשראי. אשר להוראות האסדרה החלות על הלשכות, אלו מתבססות על עבודה מקצועית הנעשית על ידי צוות האסדרה של הממונה ולנוכח תמונת הסיכונים והחשיפות בגינם.

מומלץ כי הממונה האמון על האסדרה על לשכות האשראי יבצע בחינה רוחבית של דרישות האסדרה וזאת כדי למנוע הכבדה מיותרת על הלשכות.

### הפיקוח על לשכות האשראי

החוק מגדיר לשכת אשראי כגוף שבידו רישיון שירות נתוני אשראי. התנאים לרישיון מנויים בחוק ובין השאר נקבע בהם כי על המבקש להיות חברה, על המבקש להימנע מניגוד עניינים אל מול היותו לשכת אשראי כגון היותו בעל עניין או שליטה במשתמש בנתוני אשראי או במיפוח כוח בתמורה, עליו להמציא ערבות, עליו לעמוד בדרישות האבטחה ועוד.

החוק מציינ<sup>66</sup> כי הממונה נדרש להסמיך מפקחים מבין עובדי בנק ישראל ולהעניק להם סמכויות לפי פרק הפיקוח לחוק. כמו כן, החוק מתיר למפקח להסתייע במומחה<sup>67</sup> גם אם אינו עובד בנק ישראל, וזאת לשם עריכת בדיקה במקום שבו פועל הגוף שממנו נדרש חומר מחשב הכולל נתוני מערכת או מידע מדגמי הדרוש לשם הפיקוח על ביצוע הוראות החוק. ההיתר להסתייעות במומחה ניתן אם לשם כך נדרשים ניסיון, ידע או אמצעים שאין בידי המפקח, ובלבד שהמפקח - כלומר עובד בנק ישראל - נוכח במקום בעת ביצוע הפעולות בידי המומחה ומפקח על ביצוען.

הממונה קבע הוראות אחדות המסדירות את פעילות לשכות האשראי. העיקרית שבהן היא הוראה 301 - "ניהול המידע והגנתו", ובה נקבעו עקרונות וכללים לניהול נכסי המידע שבידי הלשכה ולהגנה עליהם ולניהול סיכון אבטחת המידע והגנת הפרטיות<sup>68</sup>. הפיקוח על לשכות האשראי נעשה הן באמצעות צוות בקרה של הממונה והן בידי רואה חשבון חיצוני אשר משמש כמפקח.

66 סעיף 84 (א).

67 סעיף 87 (א).

68 הוראות נוספות הן: הוראה 302, ממשל תאגידי - קובעת את תפקידי הדירקטוריון, ההנהלה ומבקר הפנים של הלשכות; הוראה 303, ניהול סיכונים - זיהוי והערכת הסיכונים, נקיטת צעדי בקרה ופעולות להפחתת החשיפות והדיווחים; הוראה 304, דירוג אשראי - קובעת סטנדרטים לפיתוח מודלי דירוג ולתיקופם; הוראות 305 ו-306, עקרונות למתן שירותים ללקוח וטיפול בפניות הציבור; הוראה 307 - התקשרות עם נותני אשראי; הוראה 308 - ריכוז חובות הדיווח של הלשכות לממונה; הוראה 309 - התקשרות לשכות עם מיפוח כוח בתמורה; הוראה 310 - מתן שירות מידע פיננסי על ידי הלשכות.



בין פעולות הפיקוח והבקרה שנקט ציין הממונה<sup>69</sup> כמה פעולות פיקוח ואכיפה מול לשכות האשראי אשר נעשו לאורך השנים: פעולות פיקוח ובקרה בנושא אבטחת מידע והגנה על פרטיות המידע - ביקורת בלשכות האשראי על אופן יישום הוראת האסדרה בתחום אבטחת המידע וההגנה על פרטיות המידע, מבחני חדירה בלשכות כדי לזהות חשיפות לסיכונים אבטחת מידע במערכות ובתהליכים בלשכה ופיקוח על יישום ההמלצות להוספת הגנות מפני התקפות מחוץ ללשכות ומתוכן.

עוד נבדקו נאותות הטיפול בפניות ובתלונות הציבור לרבות המשאבים שהוקצו לשם כך וכן נאותות תהליך ההתקשרות של הלשכות עם נותני אשראי. כאשר התגלו ליקויים, נדרשו לשכות האשראי לתקנם. הדרישות נמסרו במכתבים או בדוחות ביקורת.

בשיחות של צוות הביקורת הן עם הממונה והן עם הלשכות האשראי נמצא, כי יחידת הפיקוח והבקרה באגף הממונה מבצעת את תהליכי הביקורת במשרדי הלשכות באמצעות משרד רואה חשבון חיצוני, ללא נוכחות של מפקחים מטעם בנק ישראל, זאת שלא כנדרש בהוראות החוק.

אחת מלשכות האשראי כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ישנה בעייתיות גדולה בפיקוח על ידי משרד רואה חשבון חיצוני, כיוון שנוצר מצב שבו לגורם המפקח יש אינטרס מובהק לשמר את עבודתו ובעבודת הפיקוח יש ניגוד עניינים מובנה המייצר הכבדה גדולה מאד על פעילותן של הלשכות. היינו ממליצים לבחון פיקוח ישיר של הרגולטור".

על הממונה על השיתוף בנתוני אשראי להקפיד על עמידה בהוראות החוק, ובכלל זה נוכחות של עובד בנק ישראל בעת הפיקוח בלשכות האשראי.

עוד נמצא כי בשל המבנה של אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי, הפיקוח השוטף על לשכות האשראי נעשה בידי יחידת פיקוח ובקרה, אך הפיקוח על המודלים הסטטיסטיים של הלשכות נעשה בידי יחידת האסדרה אשר עוסקת באסדרה ובתיקוני חקיקה, אך לא בפיקוח.

בתשובת בנק ישראל צוין כי ההחלטה למקם את הפיקוח על המודלים ביחידת האסדרה נובעת משיקולים מקצועיים, ובכלל זה המורכבות והייחודיות של הנושא והצורך לייחד לו משאבים בלעדיים, במנותק מפעילויות הפיקוח והבקרה האחרות. עוד צוין כי הכפפת הנושא למנהלת יחידת האסדרה נבעה גם מניסיונה בתחומי המידול.

מומלץ כי הממונה יבחן את היתרונות והחסרונות בכך שהפיקוח הכולל על לשכות האשראי - הן הפיקוח השוטף והן הפיקוח על המודלים הסטטיסטיים - יעשה בידי יחידת בקרה אחת על מנת לייעל את תהליכי הבקרה, ועל מנת לאפשר הסתכלות שלמה על כל תהליך הבקרה.

## רישום מיופי כוח בתמורה, אסדרת פעילותם והפיקוח עליהם

על פי החוק<sup>70</sup>, מיופה כוח בתמורה הוא גוף או אדם שלקוח ייפה את כוחו לקבל בעבורו דוח ריכוז נתונים וכן מתקיים בו אחד מאלה: (א) הוא מקבל תמורה בעד קבלת דוח ריכוז הנתונים בעבור הלקוח או בעד מתן שירות על בסיס הדוח; (ב) הוא מקבל דוחות ריכוז נתונים בעבור אחרים דרך עיסוק, או נותן - דרך עיסוק - שירות על בסיס הדוחות.

מיופה כוח בתמורה עשוי לפעול כיחיד או כתאגיד. כדי להירשם הוגדרו בחוק<sup>71</sup> תנאים אלה: כיחיד עליו להיות בגיר, אזרח ישראל או תושב ישראל, לא הורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אינו ראוי לדעת הממונה לפעול כמיופה כוח בתמורה; כדי לפעול כתאגיד עליו להירשם בישראל; התאגיד, בעל השליטה בו או נושא המשרה בו לא הורשעו בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אינו ראוי לדעת הממונה לפעול כמיופה כוח בתמורה.

לוח 12 להלן מציג פירוט של מספר מיופי הכוח בתמורה אשר רשומים במרשם של הממונה לאורך שנות פעילות המאגר, בחלוקה ליחידים ולתאגידיים.

לוח 12: מספר מיופי הכוח בתמורה, 2019 - 2022

2022	2021	2020	2019	
894	604	280	103	יחידים
77	55	36	13	תאגידיים
971	659	316	116	סך כל מיופי כוח בתמורה
50%	42%	48%	18%	שיעור מיופי כוח בתמורה אשר הזמינו מהמערכת דוח אחד לפחות

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנגיד מציין בדיווחים לכנסת כי למרות העלייה במספר הנרשמים כמיופי כוח בתמורה, מרבית הפעילות מתרכזת במספר מצומצם של גופים ורובם אינם פעילים: בשנת 2021 כ-42% מהגופים הזמינו דוח אחד לפחות במשך כל השנה וכ-80% מהדוחות הזמינו בידי 50 מיופי כוח בתמורה, כ-8% מסך הגופים הרשומים. בשנת 2022 כ-50% מהגופים הזמינו דוח אחד לפחות במשך כל השנה, וכ-80% מהדוחות הזמינו בידי 100 מיופי כוח בתמורה, כ-10% מסך הגופים הרשומים.

70 סעיף 2.

71 סעיף 11 בכללי נתוני אשראי (הוראות שונות).





## לוח 13: מספר דוחות ריכוז נתונים שהזמינו מיופי כוח בתמורה, 2019 - 2022

2022	2021	2020	2019	
46,726	24,464	6,981	322	יחידים
8,350	3,042	1,920	155	תאגידים
55,076	27,506	8,901	477	סך כל הדוחות
5.1%	9.5%	5.8%	0.4%	שיעור מכלל הדוחות שהזמינו

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדיווחו השנתי לוועדת הכלכלה של הכנסת הציג הנגיד חלוקה נוספת של מיופי הכוח בתמורה לפי קבוצות אלה: (א) מיופי כוח בתמורה שהם יועצים פיננסיים בתחום האשראי, למשל יועצי משכנתאות, יועצים לכלכלת המשפחה או יועצי אשראי לעסקים קטנים ובינוניים; (ב) נותני שירותים משפטיים או חשבונאיים, המבקשים לקבל דוח ריכוז נתונים לצורך ייעוץ פיננסי בתחום האשראי שנכלל בפעילותם העיקרית; (ג) גופים פיננסיים טכנולוגיים (FinTech) שבכוונתם לתת ייעוץ פיננסי ללקוחות על בסיס הדוח באמצעות יישום מקוון.

בדיווח השנתי עבור שנת 2022 ציין הנגיד כי רוב מיופי הכוח בתמורה הם יועצים פיננסיים בתחום האשראי. לדבריו, מרבית הפעילות נעשית בידי מספר מצומצם של גופים ורוב הגופים שנרשמו אינם פעילים כלל: רק כ-50% מהגופים הזמינו דוח אחד לפחות במשך כל שנת 2022, וכ-80% מהדוחות הזמינו בידי 100 מיופי כוח בתמורה בלבד, ששיעורם מסך הגופים הרשומים הוא פחות מ-10%.

מומלץ כי הממונה יפעל להגברת הפעילות של מיופי הכוח בתמורה ובכלל זה הגופים הפיננסיים הטכנולוגיים, זאת לשם שיפור השוק של שיתוף נתוני האשראי ולהפקת התועלת המרבית ללקוחות.

בתשובת בנק ישראל צוין כי ההמלצה מקובלת.

הפעולה העיקרית שנדרשת לשם פעילות כמיופה כוח בתמורה במאגר נתוני אשראי היא להירשם במרשם של מערכת נתוני האשראי. פעילות זו כמיופה כוח בתמורה מאפשרת לאסוף מידע רב ממאגר נתוני אשראי באמצעות הפקת דוח ריכוז נתונים או דירוג אשראי ללא פיקוח ובקרה והפיכתם למעין "מאגרי צל".

נמצא כי ממועד הקמת המאגר ועד שלהי שנת 2022 לא הוסדרה פעילות הפיקוח והבקרה אחר מיופי כוח בתמורה, וכי בדצמבר 2022 הסדיר אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי את פעילות מיופי כוח בתמורה ואת האחריות המוטלת עליהם בכל הקשור לסיכוני אבטחת מידע והגנת הסייבר, וזאת באמצעות הוראה 406 - "ניהול סיכוני אבטחת מידע והגנת הסייבר", אשר חלק מסעיפיה ייכנסו לתוקף בספטמבר 2023.

מומלץ כי הממונה על שיתוף בנתוני אשראי בבנק ישראל יפקח על הפעילות של מיופי הכוח בתמורה ויבקר אותה, וזאת כדי לצמצם למינימום את סיכוני אבטחת המידע והגנת הסייבר אצל מיופי הכוח בתמורה, נוכח המידע הרב והרגיש שיכול להיות ברשותם.

כמו כן נמצא פער בין לשכות האשראי אשר נדרשות לשלם אגרה שנתית לבנק ישראל לבין מיופי כוח בתמורה אשר פטורים מאגרה שנתית, וזאת אף שהם עושים שימוש עסקי במאגר ומפיקים רווחים משימוש זה.

בתזכיר החוק הוצע לקבוע כי יהיה אפשר לגבות אגרות גם בעד הגשת בקשה לרישיון שירות נתוני אשראי ושירות מידע על עוסקים, וכן לגבות ממיופי כוח בתמורה אגרה בעד בקשת רישום ואגרה שנתית.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ימשיכו לקדם את האפשרות להטיל אגרות על מיופי כוח בתמורה בשל שימושם בנתוני המאגר לצרכים עסקיים וכן בשל התשומות הנדרשות מבנק ישראל עבור הטיפול בפעילותם.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע לקבוע כי ניתן יהיה לגבות אגרה בעד בקשת רישום למיופה כוח בתמורה ואגרה שנתית אשר תוטל על מיופה כוח בתמורה, וכן לקבוע כי ניתן יהיה לקבוע גובה אגרה שונה בהתאם לסיווגו של מיופה הכוח בתמורה.

## העברת מידע מהמאגר לגופים אחרים

כאמור, החוק והקמת המאגר נועדו בין היתר לצמצם את פערי המידע בין הלקוחות לבין נותני האשראי. בשל רגישות המידע הנאסף למאגר והכלול בו, ובמטרה להגן על פרטיות הלקוחות החוק דורש החמרה מיוחדת בשמירה על המידע שבמאגר וכן על העברתו החוצה, ולכן הוא ציין את החשיבות של שמירת הסודיות. לפי החוק אדם שהגיע אליו מידע על לקוח, לא ימסור אותו שלא בהתאם להוראותיו של הלקוח או לפי צו של בית משפט. כמו כן נקבע בחוק כי בשל החשיבות היתרה של ההבחנה בין מידע מזוהה למידע לא-מזוהה, ולנוכח האפשרויות הטכנולוגיות המאפשרות כיום - בדרכים שונות - להפוך מידע לא-מזוהה למזוהה, אדם שקיבל מידע לא-מזוהה שמקורו במאגר, לא יבצע כל פעולה לאיתור זהות הלקוח שהמידע נוגע לו.

עוד קבע החוק כי בניגוד לחוק הגנת הפרטיות, אשר קובע הוראות לעניין העברת מידע או ידיעות מגופים ציבוריים ובין השאר מתיר מסירת מידע בין גופים ציבוריים, לא יועבר מידע אל המאגר או ממנו אלא על פי הוראות החוק המוצע.



בשיחות של צוות הביקורת עם הממונה עלה כי לעיתים נדרש להעביר מידע לגופים ציבוריים לצורך הליך פלילי או כאשר לדעת הממונה עולה חשש לפגיעה בחיי אדם כדוגמת פניות של לקוחות למאגר המאיימים בהתאבדות או באיומים לפגיעות גוף.

נמצא כי במקרים אלה לעיתים נדרשת העברה של מידע מאת מאגר נתוני אשׂראי אל גופים ציבוריים אחרים אך החוק אינו מאפשר לממונה להעביר מידע זה, שכן כיום ההעברה מותרת לפי הוראות החוק או לפי צו של בית משפט.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים ימשיכו לקדם הסדרה של מתן הסמכה לממונה להעביר מידע לגופים ציבוריים, אם הדבר נדרש לדעתו לצורך הליך פלילי או במקרה שבו קיים לדעת הממונה חשש לפגיעה בחיי אדם.

יצוין כי בהצעת החוק מוצע להוסיף לסעיף הסודיות הוראה המאפשרת לממונה להעביר את המידע לגופים הציבוריים, אם הדבר נדרש לדעתו לצורך הליך פלילי או במקרה שבו קיים לדעת הממונה חשש לפגיעה בחיי אדם, וזאת כדי לסייע בהליך החקירה הפלילי במקרה הצורך, וכן לאפשר לממונה לטפל באופן הטוב ביותר בפניות של לקוחות שבהן מתעורר חשש לחיי אדם.

## תועלות המאגר ועמידה במטרות החוק

חוק נתוני אשׂראי נועד לקבוע הסדר כולל לשיתוף בנתוני אשׂראי לצורך ארבע מטרות אלו:

1. הגברת התחרות בשוק האשׂראי הקמעונאי<sup>72</sup>;
2. הרחבת הנגישות לאשׂראי;
3. צמצום ההפליה במתן אשׂראי והפערים הכלכליים;
4. יצירת בסיס מידע לא-מזוהה שימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו.

## הגברת התחרות בשוק האשׂראי הקמעונאי

### בחינות שערך בנק ישראל להגברת התחרות בשוק האשׂראי הקמעונאי

לקוחות נוטים לצרוך שירותים פיננסיים בסיסיים כ"סל שירותים"<sup>73</sup>, ולכן גובר הסיכוי כי הם ייטלו אשׂראי בבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר וש. חסמים נוספים הם הטרחה והזמן הכרוכים במעבר בין חשבונות בנקים וכן האמון שהצרכן מעניק לגוף הפיננסי שממנו הוא צורך את השירותים השונים.

72 שוק האשׂראי למשקי הבית.

73 הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים ("ועדת שטרם"), דוח מסכם, ספטמבר 2016.

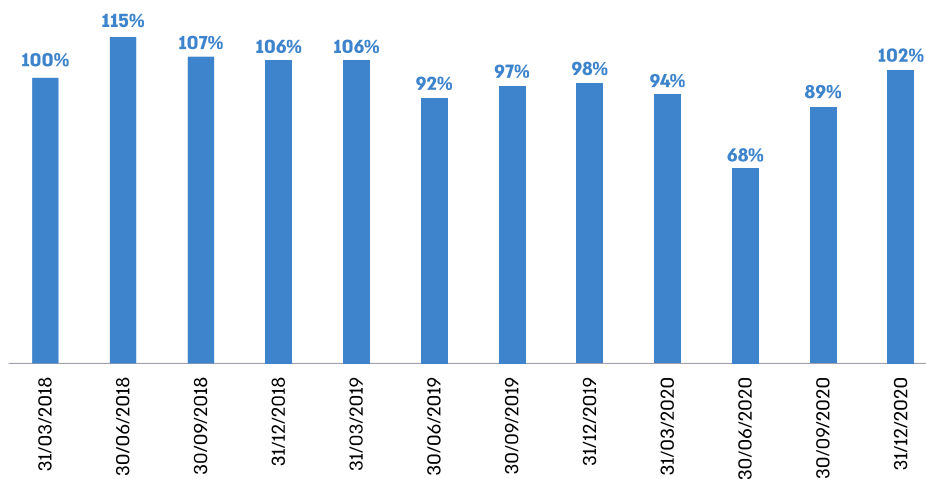
74 סל שירותים בנקאיים כולל בין היתר: חשבון עובר וש, הלואה צרכנית, משכנתה, פיקדונות, פעילות בשוק ההון ובבורסה ופעילות בשוק המט"ח.

לצורך בחינת תרומת המאגר להגברת התחרות בחן בנק ישראל את התחרות בשלושה אופנים:

1. ניידות של כל סל השירותים הפיננסיים וזאת באמצעות בחינת היקף המעבר בין תאגידים בנקאיים;
2. פריקות הסל הפיננסי וצריכת מוצרים פיננסיים מספקים שונים<sup>75</sup>;
3. עצם קיומה של האפשרות למעבר בין תאגידים או לפריקות הסל.

בבחינה הראשונה אשר התמקדה בהגברת התחרות באמצעות מעבר בין תאגידים בנקאיים, מצא בנק ישראל כי בין מרץ 2018 לבין דצמבר 2020 לא נרשמה מגמת עלייה מובהקת בפתירת חשבונות עו"ש בבנק חדש, הן במקום חשבון קיים והן נוסף על החשבון הנוכחי.

**תרשים 12: השינוי בשיעור הלווים שפתחו חשבון עובר ושב בבנק חדש ביחס לשיעור לווים אלה ברבעון הראשון של שנת 2018 (באחוזים; הרבעון הראשון של 2018 הוא נקודת הייחוס)**



המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שלישי, אוגוסט 2021.

מהתרשים עולה כי לא חלה עלייה בשיעור הלווים שפתחו חשבון עובר ושב בבנק חדש בין מרץ 2018 לבין דצמבר 2020 ביחס לרבעון הראשון של שנת 2018, ומכאן ניתן ללמוד כי המאגר לא תרם להגברת התחרות בשוק האשראי באמצעות מעבר בין תאגידים בנקאיים.

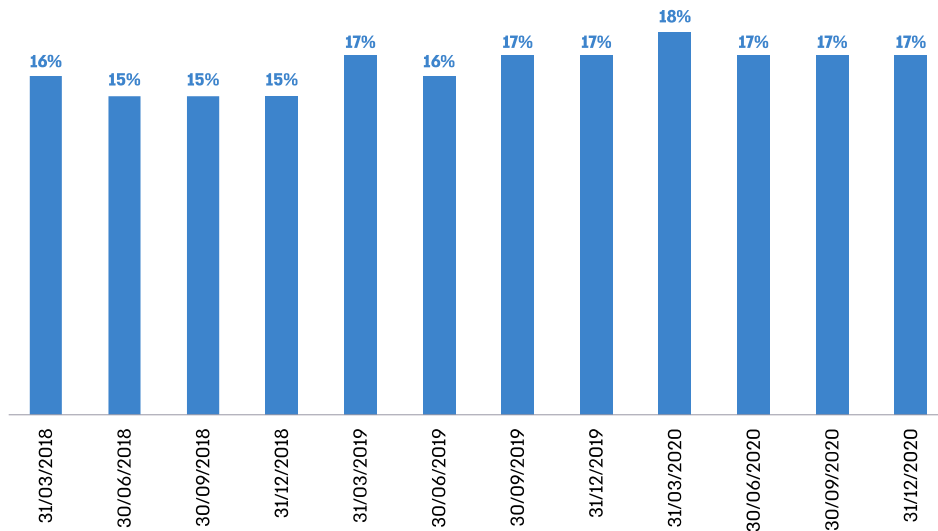
<sup>75</sup> פריקות הסל הפיננסי היא צריכת מוצרים פיננסיים אחרים מספקים שונים, כלומר: גם אם הצרכן מנהל חשבון עו"ש בבנק אחד, הוא צורך במוסד פיננסי אחר שירות פיננסי נוסף, אף ששירות זה נכלל גם בסל השירותים הפיננסיים של הבנק שבו הוא מנהל את חשבון העו"ש.



בבחינה השנייה של התחרות באמצעות פריקות הסל הפיננסי וצריכת מוצרים פיננסיים מספקים שונים, חילק בנק ישראל את הניתוח לשני סוגים של אשראי - אשראי צרכני ומשכנתה. כל אחד מסוגי האשראי הללו הוא דוגמה לפריקות הסל הפיננסי. לגבי האשראי הצרכני חילק בנק ישראל את הניתוח לשתי תקופות - בתקופה הראשונה נכלל רק אשראי שהעמידו תאגידים בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי ממרץ 2018 ועד ספטמבר 2019, ובתקופה השנייה נכללו נותני אשראי חוץ-בנקאיים שחלקם דיווחו למאגר מסוף ספטמבר 2019 ועד ספטמבר 2020.

בנק ישראל מצא כי בתקופה הראשונה לא חל שינוי משמעותי בשיעור הלקוחות אשר לקחו הלוואה צרכנית שלא באמצעות הבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושכ. אף בתקופה השנייה (שבה נכללו בחישוב ספקי האשראי החוץ-בנקאיים) מצא בנק ישראל כי לא חל שינוי משמעותי בלקוחות אשר נטלו אשראי מנותן אשראי שבו אין הם מנהלים את חשבון העובר ושכ.

**תרשים 13: שיעור נוטלי האשראי שלקחו הלוואה צרכנית מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו את חשבון העובר ושכ (בניכוי ספקי האשראי החוץ-בנקאיים)**

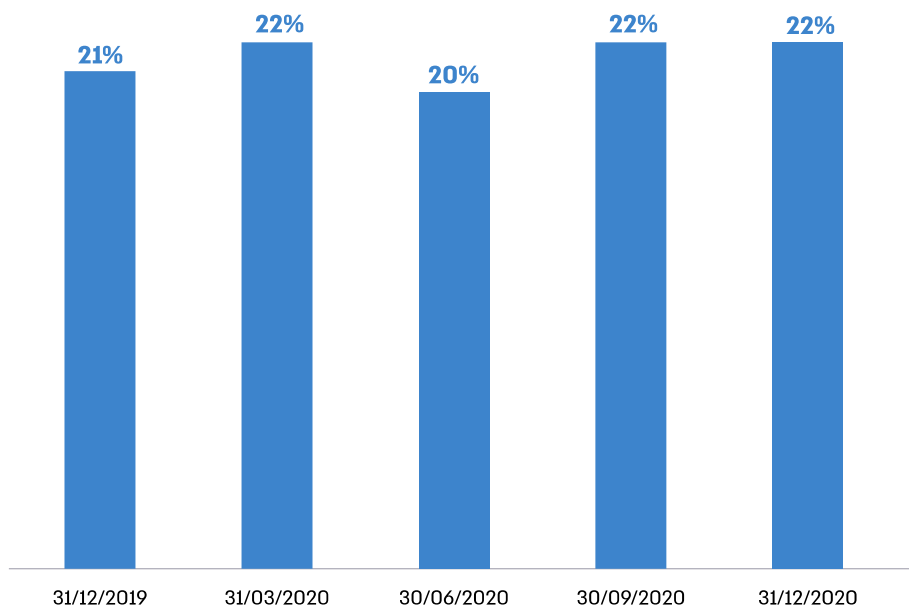


המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שלישי, אוגוסט 2021.

הנתונים שהציג בנק ישראל בוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי מראים כי מעת עליית המאגר לאוויר, בתחילת הרבעון השני של שנת 2019, שיעור נוטלי האשראי שלקחו הלוואה צרכנית מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו את חשבון העובר ושכ (בניכוי ספקי האשראי החוץ-בנקאיים) עמד על כ-17% ונותר ללא שינוי מהותי עד סוף דצמבר 2020. עולה אפוא כי לא חל שינוי משמעותי בבחינת התמורות בפריקות הסל הבנקאי (צריכת מוצרים פיננסיים אחרים מספקים שונים) בשל הקמת המאגר.

יצוין כי שורר חוסר בהירות לגבי השינוי בפריקות, שכן בדוח הנגיד לוועדת הכלכלה עבור שנת 2020, אשר הוגש במאי 2021, צוין כי בניכוי נותני האשראי אשר נוספו לאחר אפריל 2019, חלה עלייה קלה בשיעור הפריקות לאורך התקופה (כ-2%).

**תרשים 14: שיעור נוטלי האשראי שלקחו הלוואה צרכנית מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו את חשבון העובר ושב (כולל ספקי האשראי החוץ-בנקאיים)**



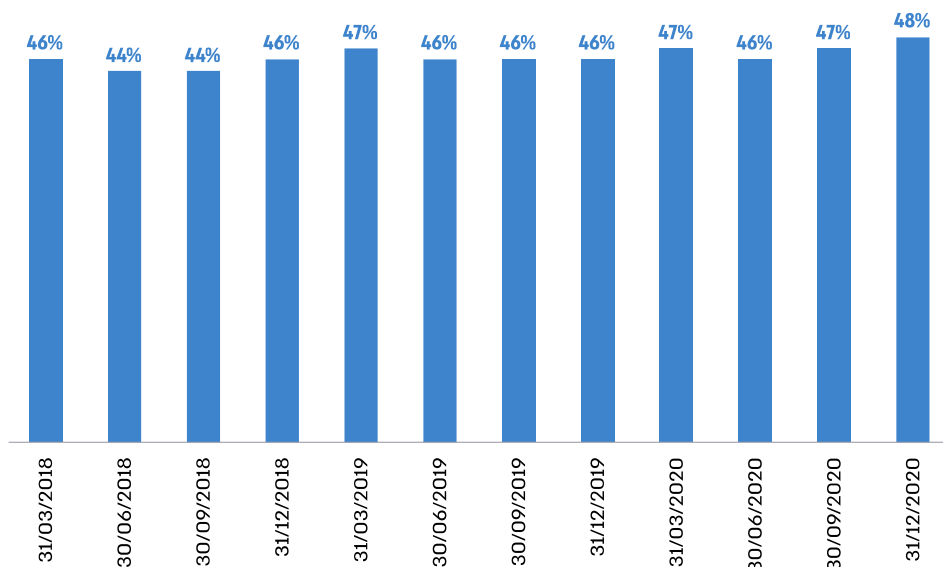
המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שלישי, אוגוסט 2021.

מהתרשים עולה כי בתקופה שבה נכללו בחישוב גם ספקי האשראי החוץ-בנקאיים, היה שיעור גבוה יותר של נוטלי אשראי הנוטלים אשראי מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו חשבון עובר, והוא נע בין כ-20% לכ-21%.

ניתוח נוסף שערך בנק ישראל עבור בחינת תמורות בפריקות הסל הבנקאי בחן אשראי מסוג משכנתה. בבחינה זו מצא בנק ישראל כי לא נרשמה מגמת שינוי כלשהי בין ינואר 2018 לבין ספטמבר 2020 עבור נוטלי אשראי שלקחו משכנתה מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו חשבון עובר ושב.



### תרשים 15: שיעור נוטלי האשראי שלקחו משכנתה מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו חשבון עובר ושב



המקור: הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שלישי, אוגוסט 2021.

מהתרשים עולה כי שיעור נוטלי האשראי שלקחו משכנתה מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו חשבון עובר ושב, יציב סביב 45% בין הרבעון הראשון של 2018 לבין הרבעון השלישי של 2020, ולא נרשם שינוי מגמה כלשהו.

הדרך השלישית שבה בחן בנק ישראל את הגברת התחרות היא באמצעות שיפור יסוד המשיכה של בנק האם<sup>76</sup>, כלומר: עצם קיומה של האפשרות למעבר בין תאגידים או לפריקות הסל עשויה לעורר תחרות. בסיס הטענה הוא, כי גם אם לווים עדיין נוטים לרכוש סל מוצרים בבנק אחד, התחרות לא תיפגע בהכרח כל עוד לווים אלה מתמקחים ומצליחים לקבל את ההצעה הכדאית ביותר עבורם מהבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב.

בנק ישראל ציין כי בשוק לא-תחרותי, שבו חסמי המעבר בין הבנקים גבוהים, קשר הדוק של הלווה עם בנק האם עלול להוביל לפרמיה של לקוח שבוי (לקוח המנהל חשבון בבנק אחד בלבד). אם בנק האם יודע שהלווים מתקשים לעבור לבנק אחר או לצרוך שירות פיננסי מספק אשראי אחר, הוא עשוי לגבות מלקוחותיו פרמיה עודפת.

76 בנק האם הוא הבנק שבו מנהל חשבון העובר ושב היחיד או העיקרי של הלקוחות וממנו הם נוטים לרכוש מוצרים פיננסיים נוספים כמו פיקדונות קצובים והלוואות.

במחקר בעניין זה מצא בנק ישראל כי לקוחות שנוטלים אשראי מבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב היחיד שלהם משלמים פרמיית לקוח שבוי. עוד ציין בנק ישראל כי הפרמיה הצטמצמה באופן מובהק לאחר הקמת המאגר.

במחקר הראשוני שפרסם בנק ישראל בינואר 2021 ועודכן במרץ 2023 צוין כי לפני הקמת המאגר לווים בלעדיים (לקוחות שנוטלים אשראי צרכני מהתאגיד הבנקאי שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב היחיד שלהם) שילמו כ-40 נקודות בסיס יותר מששילמו לווים לא-בלעדיים (לקוחות שנוטלים אשראי צרכני ומנהלים כמה חשבונות עובר ושב בתאגידים בנקאיים שונים)<sup>77</sup>. לאחר הקמת המאגר הצטמצמה פרמיית הלקוח השבוי בכ-10 עד 13 נקודות בסיס<sup>78</sup> (בכ-13 עד 15 נקודות בסיס לפי עדכון המחקר במרץ 2023).

בנק ישראל בחן גם את השפעת המאגר על חברות כרטיסי האשראי. הבדיקה ביקשה לבחון את הפער במרווח על הלוואות שמעמידות חברות כרטיסי אשראי ללקוחות המחזיקים כרטיסי אשראי של החברה לעומת לקוחות שאינם מחזיקים כרטיסי אשראי של החברה.

בבדיקה נמצא שלפני הקמת המאגר שילמו בעלי כרטיס אשראי של החברה 78 נקודות בסיס פחות מששילמו לווים שלא החזיקו כרטיס אשראי של החברה. לפי בנק ישראל, אמידת השינוי לאחר הקמת המאגר הובילה לצמצום הפער בכחצית. בדיקה נוספת העלתה כי הפער הצטמצם עקב הפחתת הריבית ששילמו הלווים שאינם מחזיקים כרטיס של החברה.

מסקנתו של בנק ישראל היא, כי שיתוף נתונים דרך מאגר נתוני אשראי פועל לצמצום הפערים במחיר האשראי באמצעות הקטנת התלות של לקוחות בבנק שבו הם מנהלים את חשבון העובר ושב שלהם.

בנק ישראל בחן גם את התמורות שחלו בשוק האשראי לרכישת רכב שהוא מגזר הפעילות הבולט בקרב גופים חוץ-בנקאיים המשתמשים ומדווחים למאגר נתוני אשראי. ניתוח אמפירי של הלוואות לרכב שניתנו סביב תחילת פעילות המאגר העלה, כי מאגר נתוני אשראי תרם באופן מובהק ליכולת של הגופים החוץ-בנקאיים להרחיב את היצע האשראי האיכותי ולשפר את ביצועי האשראי שלהם מול התאגידים הבנקאיים. שכן לפי הניתוח האמפירי, לפני עליית המאגר, ההסתברות שהלוואה שניתנה על ידי גוף חוץ-בנקאי תיכנס לפיגור בתשלומים הייתה גבוהה לעומת הלוואה בנקאית בכ-3.3%, ולאחר תחילת פעילות המאגר פער זה הצטמצם בשליש.

77 במחקר צוין כי נמצא שלווים שאינם בלעדיים שילמו בממוצע מרווח של כ-449 נקודות בסיס מעל ריבית הפריים. לווים בלעדיים שילמו פרמיה של כ-9%, והדבר ממחיש את הפער בין שני סוגי הלווים.

78 החוקרים בחנו כ-1.4 מיליון הלוואות בנקאיות בריבית משתנה בין אוגוסט 2018 לפברואר 2020, לפני הקמת המאגר ואחריה.





אשר להלוואות צרכניות הבחינות שביצע בנק ישראל הראו כי לא חל שינוי מהותי בניידות הסל הבנקאי (שינוי של כ-2% בשיעור הלווים שפתחו חשבון עובר ושב בבנק חדש לאחר הקמת המאגר ביחס לשיעור לוויים אלה ברבעון הראשון של שנת 2018) או בפריקות הסל הבנקאי (שיעור נוטלי האשראי שלקחו הלוואה צרכנית מנותן אשראי שאין הם מנהלים אצלו את חשבון העובר ושב (בניכוי ספקי האשראי החוץ-בנקאיים) עמד על כ-17% ונותר ללא שינוי מהותי עד סוף דצמבר 2020). לפי בנק ישראל, עצם האפשרות לניוד יצרה שינוי בתחרות באמצעות הקטנת פרמיית הלקוח השבוי, אך גם שינוי זה לא השפיע במידה רבה על השוק בכללותו, שכן לאחר הקמת המאגר הצטמצמה פרמיית הלקוח השבוי בכ-10 עד 13 נקודות בסיס בלבד (בכ-13 עד 15 נקודות בסיס לאחר עדכון המחקר של בנק ישראל). בנק ישראל אף ציין כי לאחר תחילת פעילות המאגר הצטמצמה ההסתברות שהלוואה שניתנה על ידי גוף חוץ-בנקאי ביחס להלוואה בנקאית, תיכנס לפיגור בתשלום. כאמור, באשר לנטילת משכנתה נמצא כי המאגר לא תרם להגברת התחרות בתחום ההלוואות לדירה<sup>79</sup>. בנק ישראל ציין כי הנתונים מצביעים על קשר סיבתי המצביע על השיפור בתחרות במשק ואולם אין בהם כדי לכמת את מלוא ההשפעה של המאגר על התחרות.

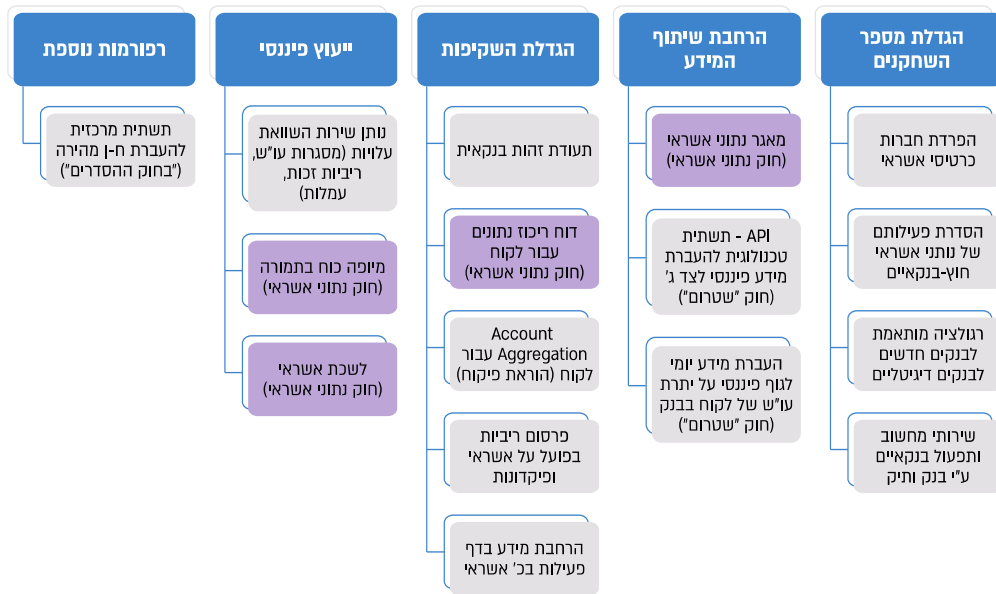
מומלץ כי בנק ישראל ימשיך ויבחן את השפעת מאגר נתוני אשראי על הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי ובהתאם יבחן צעדים נוספים להגברת התחרות.

## היתרונות והחסרונות של המאגר ביחס לרפורמות הבנקאות הפתוחה

משרד האוצר ובנק ישראל פעלו במהלך השנים בדרכים שונות להגברת התחרות בשוק האשראי. תרשים 16 להלן מציג את הרפורמות העיקריות של משרד האוצר ובנק ישראל בשוק האשראי, תוך הדגשת הרפורמות אשר קשורות למאגר נתוני אשראי.

79 בהתאם לדיווח הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי - דוח שלישי, אוגוסט 2021, שיעור הפריקות גבוה (כ-48% בדצמבר 2020), כך שהציפייה של בנק ישראל לכך שהמאגר יגדיל עוד יותר את שיעור הפריקות נמוכה.

### תרשים 16: רפורמות משרד האוצר ובנק ישראל בשוק הפיננסי



המקור: בנק ישראל.

מתוך כל הרפורמות עולה השאלה אם רפורמה אחת מייצרת את הצורך באחרת, ובפרט אם לנוכח רפורמות מסוג הרחבת שיתוף המידע מתייצרת רפורמת מאגר נתוני אשראי עקב רפורמות הבנקאות הפתוחה ("חוק שטרם").

### לוח 14: ההבדלים העיקריים בין מאגר נתוני אשראי לבין רפורמת הבנקאות הפתוחה

רפורמת הבנקאות הפתוחה	מאגר נתוני אשראי	מנגנון איסוף הנתונים
מנגנון איסוף הנתונים הוא התנדבותי, היינו הלקוח הוא הקובע מאילו חשבונות יועבר המידע מגוף אחד למשנהו (Opt-In).	מנגנון איסוף הנתונים הוא מחויב, היינו יש להעביר את כל המידע מכל החשבונות למאגר מרכזי, ובאפשרות הלקוח להחליט אם לצאת מהמאגר (Opt-Out).	
המידע מחולק ל"סלי מידע" שונים כמו חשבון העו"ש, חשבון כרטיס האשראי, חסכונות, פיקדונות, אשראים, ניירות ערך ועוד.	המידע שנאסף נוגע רק לאשראי שנטלו הלקוחות.	רובד הנתונים ועומקם

על פי חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016, וחוק שירות מידע פיננסי, התשפ"ב-2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עלה כי בשנים 2017 - 2023 קודמו על ידי משרד האוצר ובנק ישראל שתי רפורמות במקביל - הן רפורמת מאגר נתוני אשראי והן רפורמת הבנקאות הפתוחה, אשר מטרתן העיקרית היא הגברת התחרות בשוק הפיננסי על ידי הרחבת שיתוף המידע של הלקוח. בשל העלויות של הרפורמות השונות<sup>80</sup> - מומלץ לוודא כי הרפורמות נחוצות וכי אינן חופפות זו לזו אלא משלימות זו את זו ולפיכך יש תועלת בהחלת הרפורמות במקביל.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את מכלול הרפורמות שנועדו להגביר את התחרות בשוק האשראי, תוך בחינת העלויות והתועלות, כדי לקדם את הרפורמות באופן היעיל והמועיל ביותר.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר מיוני 2023 (להלן - תשובת אגף התקציבים) צוין כי קיימים כמה הבדלים בין המידע המוגש במאגר נתוני אשראי לבין המידע המוגש במסגרת רפורמת הבנקאות הפתוחה: מנגנון איסוף הנתונים - הוודאות שיש לנו את אשראי בדבר היקף המידע שיש בידו על אודות הלווה בקבלת נתונים ממאגר נתוני אשראי מגבירה משמעותית את יכולת החיתום של הלווה; תדירות איסוף המידע - ברפורמת הבנקאות הפתוחה המידע הוא מידי לעומת תדירות חודשית במאגר נתוני אשראי, כך באמצעות רפורמת הבנקאות הפתוחה יכול נתון אשראי לנטר בזמן אמת את מצבו הפיננסי של הלווה; זמן שמירת הנתונים - במאגר נתוני האשראי נשמרים נתונים לתקופת זמן ממושכת, דבר המאפשר ללשכות האשראי לבצע ניתוחים סטטיסטיים על אודות הנתונים הקיימים במאגר, ובכך לשפר את איכות החיתום של מקבלי השירות. מההבדלים המצוינים לעיל עולה כי אף שמאגר נתוני אשראי ורפורמת הבנקאות הפתוחה עוסקים בשיתוף מידע פיננסי, יש הבדלים משמעותיים ביניהם. על כן, כל אחת מהרפורמות משמשת לצרכים שונים, והן משלימות ולא חופפות.

## נתונים בין-לאומיים על ההשפעה של מערכות לשיתוף נתוני אשראי

ברזיל נהוגה מערכת נתוני אשראי ששמה SCR. היא נוסדה בשנת 1997 ומנוהלת בידי הבנק המרכזי של ברזיל. למאגר המרכזי מועברים רק נתוני ההלוואות מעל רף מסוים. בתקופה מסוימת בחר הבנק המרכזי של ברזיל להוריד את רף ההלוואות המוכנסות למאגר ובעקבות זאת נעשה מחקר<sup>81</sup> אשר בחן אם מידע חיובי חדש על לווים בטווח שבין הרף החדש הנמוך לבין הרף הישן הגבוה עשוי להשפיע על עלות האשראי של לווים אשר נמצאים בטווח.

המחקר ברזיל משנת 2020 מצא כי, עלות האשראי של לווים אשר נמצאים בטווח שבין הרף החדש הנמוך לבין הרף הישן הגבוה ירדה בכ-33.5 נקודות האחוז, כי היקף ההלוואות החדשות עלה, וכי משך החיים הממוצע נותר ללא שינוי.

80 ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי בנושאים המערכתיים והכלכליים** (נובמבר 2022), דוח "בנקאות דיגיטלית" וכן פרק "עלויות הקמת המאגר וניהולו".

81 Marco Bonomo, Claudia Bruschi & Ricardo Schechtman, *Effects of Sharing Public Positive Credit Information on Personal Loans*, November 2020, Center For Latin American Monetary Studies



מחקר שנעשה באחד משוקי האשראי הגדולים באפריקה<sup>82</sup> בחן את ההשפעה של שיתוף מידע בקרב התאגידים הבנקאיים על שיעורי הריבית שמשלמים הלווים. התאגידים הבנקאיים החלו לדווח על הלווים למערכת החדשה יותר משנה לפני שהחלו להשתמש במידע, וזאת כדי לווסת בקשות לאשראי. תוצאות המחקר תומכות ברעיון כי שיתוף מידע מסייע בפתרון בעיית המידע הא-סימטרי אשר עלול להוביל לבחירה שלילית<sup>83</sup>.

מחקר אחר<sup>84</sup> ביקש לבחון את ההשפעה של מערך שיתוף האשראי אשר הקימו תאגידים בנקאיים מסחריים בקניה בשנת 2010. נתוני הדוחות הכספיים של 43 תאגידים בנקאיים מסחריים בשנים 2008 עד 2014 אפשרו לאסוף מידע על אופן השימוש של התאגידים הבנקאיים בדוחות האשראי. נמצא כי לאחר ההקמה של המנגנון לשיתוף מידע, נצפתה עלייה בביצוע שוק האשראי (עלייה בסך ההלוואות שנלקחו לאחר פנייה ללשכות האשראי).

המחקר באפריקה משנת 2016 מצא כי לוויים טובים הלוקחים הלוואה נוספת מצליחים לקבלה במחיר נמוך יותר כאשר המידע משותף באופן פעיל בין כל התאגידים הבנקאיים. עוד התברר כי לוויים אשר משנים את המוסד המעניק להם את הלוואה יוצאים נשכרים מההפחתה הכוללת בבחירה השלילית. המחקר מצא השפעה נוספת: כאשר התאגידים הבנקאיים מאבדים את היכולת להחזיק בלוויים טובים העוברים לנותן אשראי אחר, הם מייקרים את האשראי ללוויים הפונים אליהם לראשונה.

השפעת מאגר נתוני אשראי על התחרות בשוק האשראי הקמעונאי בכל מדינה תלויה בגורמים רבים המשתלבים זה בזה, כמו היקף התחרות לפני ההקמה, האסדרה הנהוגה, המודל שנבחר ועוד. מומלץ כי בנק ישראל יבחן את ההשפעות של מאגרי אשראי בעולם, אשר פועלים במבנה דומה למבנה בישראל, על התחרות וזאת כדי להסיק באופן שוטף מסקנות על השינויים הנדרשים בפעילות מאגר נתוני אשראי בישראל.

## הרחבת הנגישות לאשראי

אחת ממטרות החוק היא הרחבת הנגישות לאשראי אשר הוגדרה<sup>85</sup> כמתן אפשרות לאוכלוסיות שונות לקבל אשראי מגופים שונים אשר לא היו מעניקים להם אשראי לפני הקמת המאגר או שהיו מעניקים להן אשראי בתנאים לא-תחרותיים.

ברמה התיאורטית נראה כי מאגר נתוני אשראי עשוי אף להשפיע לרעה על הנגישות לאשראי, שכן אדם שהייתה לו היסטוריה חיובית לפני הקמת המאגר ימשיך לקבל אשראי בתנאים טובים,

Thomas Gietzen, The Impact of Credit Information Sharing on Interest Rates, University of St.Gallen, September 2016. 82

J. E. Stiglitz and A. Weiss, "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *The American Economic Review* 71/3 (1981), pp. 393-410; David de Meza and David C. Webb, "Too Much Investment: A Problem of Asymmetric Information", *The Quarterly Journal of Economics* 102/2 (1987), pp. 281-292; D. Diamond, "Reputation Acquisition in Debt Markets", *Journal of Political Economy* 97/4 (1989), pp. 828-862 83

Zahra Musa Aden, *The Impact of Credit Information Sharing on the Level of Non-Performing Loans of Commercial Banks in Kenya*, Kisengese, 2014. 84

בהצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2015, ה"ח הממשלה עמ' 2. 85



אך עולה החשש כי אדם שהייתה לו היסטוריה שלילית ולפני הקמת המאגר יכול היה לפנות לכמה מקורות אשראי, ייתקל בקשיים בבואו לקבל אשראי חדש לאחר הקמת המאגר<sup>86</sup>.

נמצא כי היכולת של הצוות בחטיבת המחקר בבנק ישראל לבחון את השגת מטרת החוק בדבר הרחבת הנגישות לאשראי נתקלת בקשיים רבים, שכן במאגר מופיעים נתונים רק על בקשות אשראי שאושרו אך לא על בקשות אשראי שנדחו. לכן בנק ישראל אינו יכול לבחון את עמידתו במטרה זו של החוק.

מומלץ כי בנק ישראל יגבש מתודולוגיה לבחינת מימוש המטרה של הרחבת הנגישות לאשראי. במידת הצורך מומלץ לקבל נתונים מדגמיים על בקשות אשראי שנדחו לשם בחינה זו.

## השפעת היציאה מהמאגר על הנגישות לאשראי

כל לקוח במערכת נהנה משלוש זכויות מרכזיות: קבלת דוח ריכוז נתונים, הגבלת מסירה של נתוני אשראי, הפסקת איסוף נתוני אשראי.

לכל לקוח שמורה הזכות לקבל חינם בכל שנה דוח ריכוז נתונים אחד. דוח זה מכיל את כל המידע הקיים לגביו במערכת נתוני האשראי. הדוח כולל מידע הן על עסקות אשראי שטרם נפרעו (עסקאות פעילות) והן על עסקות אשראי סגורות, כלומר אינן פעילות אלא הן חלק מ"היסטוריית פירעון האשראי" שלו, וניתן ללמוד מהן על התנהלותו בתשלום התחייבויות בעבר.

הגבלת מסירה של נתוני אשראי משמעה זכותו של הלקוח למנוע העברה לנותני האשראי של המידע המצוי לגביו במערכת. נותני אשראי שהלקוח הגביל מסירת מידע אליהם לא יוכלו לקבל מלשכות האשראי דוח אשראי עליו. לקוח רשאי לשנות בכל עת את ההוראה בדבר אי-מסירת המידע שנאסף עליו. למשל, אם הוא מבקש לקבל אשראי מגורם מסוים, ביכולתו להורות להסיר את הוראת אי-המסירה שנתן בעבר.

לוח 15: לקוחות שהגבילו מסירת נתונים ממאגר נתוני אשראי, 2019 - 2022

2022	2021	2020	
4,640	2,898	2,760	מספר הלקוחות שהגישו בקשה לאי-מסירה
4,280	3,044	1,973	מספר הלקוחות שביצעו אי-מסירה והתבקש לגביהם דוח אשראי
8,070	5,567	4,384	מספר הלקוחות שנמצאים באי-מסירה (הנתונים בתוקף ב-31 בדצמבר)

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

86 ראו הפרק העוסק בקרן למודרי אשראי.

הפסקת האיסוף של נתוני אשראי משמעה זכותו של הלקוח שלא להיכלל במערכת נתוני האשראי (הזכות ל-Opt Out). מימוש הזכות לאי-הכללה במערכת גורר מחיקה של כל המידע שנאסף על הלקוח עד למועד הבקשה וכן הפסקת איסוף מידע חדש לגביו. עם זאת, לקוח שיש לגביו נתונים המעידים באופן מובהק כי הוא אינו עומד בהתחייבויותיו, אינו זכאי לבקש שלא להכלילו במאגר נתוני אשראי. נתונים אלה, שהם בגדר "מידע שלילי" על הלקוח, הוגדרו בתקנה 3 לתקנות נתוני אשראי, התשע"ח-2017.

### לוח 16: נתונים לגבי אי-הכללה במאגר נתוני אשראי, 2019 - 2022

2022	2021	2020	2019 <sup>87</sup>	
7,997	8,471	6,883	1,530	מספר הלקוחות שהגישו בקשה לאי-הכללה
חסר	601	503	184	מספר הלקוחות שהגישו בקשה לאי-הכללה בעתיד - בתום תקופת ההגבלה <sup>88</sup>
1,929	1,470	1,167	חסר	מספר לקוחות שביצעו אי-הכללה והתבקש לגביהם דוח אשראי
1,266	885	737	524	מספר הלקוחות באי-הכללה (נכון ל-31 בדצמבר)
15.8%	10.40%	10.70%	34.25%	שיעור הלקוחות באי-הכללה מתוך סך הבקשות שהוגשו לאי-הכללה

על פי דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח שלעיל ניתן לראות כי שיעור הלקוחות אשר שומרים על אי-הכללה ולא ביקשו לבטל את בקשתם עומד בשנים 2020 ו-2021 על כ-10%, כלומר כ-90% מהמבקשים חוזרים לאחר מכן למערכת, וכ-85% מהמבקשים בשנת 2022 חזרו לאחר מכן למערכת. בנק ישראל מעריך כי פעולה זו של בקשה לאי-הכללה ולאחר מכן ביטול אי-הכללה נועדה לשפר את דירוג אשראי של הלקוחות באמצעות מחיקת הנתונים השליליים.

עם מחיקת הנתונים השליליים מוחק בנק ישראל גם את הנתונים החיוביים עד לאותו מועד וגם את כל הדוחות אשר הזמין הלקוח בעבר, וכן הוא מפסיק לאסוף נתוני אשראי ממועד אישור

87 בנק ישראל מציין בתשובתו מ-16.3.23 כי נתונים אלה לא היו זמינים בשנת 2019, וכי לא ניתן להפיקם בדיעבד.

88 תקופת הגבלה על פי חוק נתוני אשראי היא התקופה אשר במהלכה הלקוח אינו רשאי לבקש את אי-הכללתו במאגר (זכותו לבצע opt-out הוגבלה) עקב קיומם של נתונים המעידים באופן מובהק שאין הוא עומד בפירעון תשלומים כפי שהתחייב. נתונים אלה הוגדרו בתקנה 3 לתקנות נתוני אשראי, התשע"ח-2017. לפי סעיף 22(ה)(1) לחוק, תקופת ההגבלה היא עד תום שלוש שנים ממועד העברת הנתונים המעידים באופן מובהק שהלקוח אינו עומד בפירעון תשלומים לעניין הכללה במאגר נתוני אשראי.



הבקשה ואילך. בנק ישראל מציין כי מדובר בפעולה בלתי הפיכה ולאחר ביצועה אין כל אפשרות לאחזר את הנתונים או הדוחות שנמחקו. לפיכך, לקוח המגיש בקשה לאי-הכללה עלול לפגוע ביכולתו לקבל אשראי בתנאים מיטביים ואף עשוי להיות מסורב אשראי.

בנק ישראל מציין כי לאחר עליית המערכת לאוויר החלו לפעול גופים עסקיים המתווכים בין הלקוח לבין המערכת, ובין היתר הם מבצעים תמורת תשלום פעולות שהלקוח יכול לבצע חינם<sup>89</sup>. גופים אלה מציעים ללקוח לשפר את דירוג האשראי שלו, אך בפועל הם מזדהים במערכת באמצעות פרטי הזיהוי האישיים של הלקוח, מבצעים פעולת אי-הכללה במאגר ומיד לאחר מכן מבצעים הכללה מחדש במאגר. ביצוע פעולות אלה מוחק את כל המידע שיש במערכת על הלקוח, והוא עלול להפוך למסורב אשראי.

בנק ישראל ציין כי בכוונתו לפעול לקידום תזכיר החוק ולשנות את מנגנון אי-הכללה כך שמחיקת הנתונים תבוצע רק לאחר פרק זמן ארוך שבמהלכו לא ביקש הלקוח לשוב ולהיכלל במערכת<sup>90</sup>.

נמצא כי גם בעת סיום הביקורת פועלים בשוק האשראי גופים עסקיים אשר מעניקים ללקוחות שירות בתשלום אף שניתן לבצעו חינם. גופים אלה מציעים ללקוח לשפר את דירוג האשראי שלו, אך בפועל הם מזדהים במערכת באמצעות פרטי הזיהוי האישיים של הלקוח ומבצעים פעולת אי הכללה במאגר ומיד לאחר מכן הכללה מחדש במאגר. ביצוע פעולות אלה מוחק את כל המידע שקיים במערכת עבור הלקוח, והוא עלול להפוך למסורב אשראי.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד המשפטים יבחנו דרכים למיגור התופעה שגופים עסקיים מציעים ללקוח לשפר את דירוג האשראי שלו, כאשר בפועל הם מזדהים במערכת באמצעות פרטי הזיהוי האישיים של הלקוח ומבצעים פעולת אי הכללה במאגר ומיד לאחר מכן הכללה מחדש במאגר, ויגבשו הסדר שיאזן בין שימור זכות הלקוח להגיש בקשה לאי-הכללה לבין ניצול לרעה של זכות אי-הכללה אשר פוגעת בתכליות החוק. זאת כדי שמבקשי האשראי לא ייפגעו מאותם גופים עסקיים אשר מבקשים להפיק רווח, ובפרט על חשבון האזרחים מרקע חברתי-כלכלי נמוך. במסגרת זו מומלץ לבחון הוספת שדה למאגר נתוני אשראי אשר יציין כי הלקוח הגיש בקשה לאי-הכללה, ולאחר זמן שהוגדר במערכת הוחזר למאגר.

בתשובות משרד המשפטים ובנק ישראל צוין כי במסגרת הצעת החוק מוצע לקבוע מעין "תקופת צינון", אשר במהלכה לא יימסר מידע לנותני האשראי לגבי לקוח שביקש שהמידע עליו לא ייכלל במאגר, אך מחיקת הנתונים מהמאגר תיעשה רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-הכללה (או מיום אי-הכללה בפועל, לפי המאוחר). אם הלקוח יבקש לשוב ולהיכלל במאגר במהלך אותה שנה, המידע שנאסף לגביו יימסר לנותני האשראי לפי החוק, לרבות מידע שנאסף עליו לפני בקשת אי-הכללה (וכן מידע שנאסף בתקופת אי-הכללה). לעניין ההצעה לבחון הוספת

89 כדוגמת בקשה לאי-הכללה.

90 תזכיר החוק מציע לקבוע מעין "תקופת צינון", אשר במהלכה לא יימסר לנותני האשראי מידע על לקוח שביקש שהמידע עליו לא ייכלל במאגר, אך הנתונים יימחקו רק בחלוף שנה ממועד בקשת אי-הכללה. אם יבקש הלקוח לשוב ולהיכלל במאגר במהלך אותה שנה, המידע שנאסף על אודותיו יימסר לנותני האשראי לפי החוק, לרבות מידע שנאסף עליו לפני בקשת אי-הכללה (וכן מידע שנאסף בתקופת אי-הכללה).

שדה למאגר נתוני אשראי אשר יציין כי הלקוח הגיש בקשה לאי-הכללה ולאחר זמן שהוגדר במערכת הוחזר למאגר, הרי שלאחר תיקון החקיקה המוצע לא יהיה בכך צורך. תיקון החקיקה יפחית את התמריץ לצאת מן המאגר ולחזור אליו מיידית, וכן ככל שהחזרה למאגר תיעשה בתוך שנה המידע יחזור למאגר, וממילא אין צורך ליידע את נותן האשראי אם הלקוח יצא מהמאגר ומתי חזר אליו.

## השוואה של זכויות הלקוחות בשוק השיתוף לנתוני אשראי במדינות אחרות

כאמור, כל לקוח זכאי לקבל חינוך דוח ריכוז נתונים ישירות מהמערכת אחת לשנה. סקירה שביצע משרד מבקר המדינה באתר המרשתת הייעודי של מערכת נתוני אשראי באירלנד, אשר מערכת נתוני האשראי שלה נבנתה באותה העת שבה הוקמה המערכת בישראל ואנשי בנק ישראל ביקשו ללמוד מתהליכי ההקמה באירלנד לצורך שיפור ההקמה בישראל, מצאה כי עומדות ללקוחות זכויות נוספות אשר אינן קיימות בישראל או אינן מוצגות באתר המרשתת הייעודי של בנק ישראל.

### לוח 17: זכויות נוספות אשר מוענקות ללקוח האירי ואינן מוענקות ללקוח הישראלי<sup>91</sup>

<p>באתר הישראלי מופיע סרטון ומצגת אינטראקטיבית, אך שלא כאתר האירי, אי אפשר להוריד מסמך מובנה של דוח ריכוז נתונים לדוגמה.</p>	<p><b>מסמך דוח ריכוז נתונים</b></p>
<p>זכותו של לקוח להכניס לדוח האשראי מסמך המכיל עד 200 מילים על האירועים או על הנסיבות של כל עסקה ועסקה.</p> <p>הזכות מחייבת את הלקוח להתייחס רק אליו ואל המידע הנוגע אליו הכלול במאגר.</p> <p>ההבהרה תהיה נגישה לנותן אשראי, ללקוח ולכל מיזפי הכוח.</p> <p>הזכות אינה מתכוונת לתלונה כי אם למסמך מעשה ידיו של הלקוח לגבי הנסיבות או האירועים הנוגעים לעסקאות האשראי אשר במאגר.</p>	<p><b>זכות הבהרה נוספת - Explanatory Statement</b></p>
<p>זכות הלקוח להודיע על חשד להתחזות בדוח האשראי שלו אם הוא מאמין כי אדם כלשהו התחזה לו בעבר או בהווה או יתחזה לו בעתיד. הודעה זו תישמר במשך 90 יום.</p>	<p><b>זכות לטעון שאדם כלשהו מתחזה ללקוח</b></p>

על פי הצגת הזכויות של לקוחות במערכת נתוני אשראי האירית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

91 ראו: <https://www.centralcreditregister.ie/borrower-area/apply-for-your-credit-report-and-other-rights>





עלה כי עומדות ללקוחות באירלנד זכויות נוספות אשר אינן קיימות בישראל או אינן מוצגות באתר המרשתת הייעודי של בנק ישראל, כדוגמת: זכות הבהרה נוספת או זכות לטעון שאדם כלשהו מתחזה ללקוח.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן את הזכויות הנוספות אשר מוענקות ללקוחות במערכת נתוני אשראי באירלנד אשר מקנות למבקש האשראי שקיפות נוספת בעת הצגת נתוני האשראי שלו בפני נותן האשראי, וכן יבחן זכויות שנועדו למזער את הפגיעה בהגנת הפרטיות, ולאחר מכן יחליט אם ניתן לשלבן בזכויות המוענקות ללקוחות מבקשי האשראי בישראל, ואם כן - היכן לשלבן.

## הכללת חברת החשמל במאגר

אחד ממקורות המידע שנדרשו להעביר מידע פיננסי למאגר הוא חברת החשמל, וזאת מכיוון שמידע בבעלותה עשוי לאפשר לאסוף מידע פיננסי על אוכלוסיות אשר אינן נגישות לאשראי בנקאי או שנגישותן פחותה, כדוגמת אוכלוסיות המודרות באופן מסורתי מאשראי וכן אוכלוסיות צעירים אשר טרם צברו היסטוריה של אשראי. בעת הדיונים על חקיקת החוק אמר סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה דאז, כי עבור 97% מהאוכלוסייה, מידע מחברת החשמל הוא אינדיקציה חיובית, ועל כן לדעתו הכללתה במאגר עשויה לשפר את המצב של חלק מהאוכלוסייה המודרת.

אף שמאגר נתוני אשראי עלה לאוויר באפריל 2019, ואף שהחוק ציין כי יום התחולה לעניין חברת החשמל הוא שנתיים מיום העלייה לאוויר<sup>92</sup>, נמצא כי העברת המידע מחברת החשמל למאגר נדחתה פעמיים נוספות באמצעות צווים, בהתאם לחוק, עד אפריל 2025. כך שבפועל, בחלוף יותר מארבע שנים מאז תחילת הפעילות של המאגר, אין העברת נתונים מאת חברת החשמל.

בשיחות של צוות הביקורת עם אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי נמצא, כי בכוננת בנק ישראל ומשרד המשפטים לבטל את חובת חברת החשמל להעביר מידע פיננסי אל מאגר נתוני אשראי, וזאת מכיוון שהמידע שבידיה אינו אמין דיו ולכן לא יעלה את ערך הנתונים.

הטלת החובה על חברת החשמל להעביר מידע למאגר נועדה להוביל להרחבת המידע שבו, להפחית את התלות של הלקוחות במידע שבידי התאגידים הבנקאיים, ולאפשר גם למי שאין לו חשבונות בנק לקבל אשראי. דחיית העברת המידע מחברת החשמל עשויה לפגוע בכל אותן אוכלוסיות ראויות לקידום הזקוקות להרחבת הנגישות לאשראי.

92 בסעיף 123(ג)(1) לחוק.



מומלץ כי בנק ישראל, משרד האוצר ומשרד המשפטים יבחנו את הצורך בהוספת מקור מידע חלופי אשר יכול לתרום לאיכות המידע הרלוונטי, וזאת לצורך האמידה של יכולת הפירעון של הצרכן הלווה, בפרט לטובת אוכלוסיות אשר אינן נגישות לאשראי בנקאי או שנגישותן פחותה, כדוגמת אוכלוסיות המודרות באופן מסורתי מאשראי וכן אוכלוסיות צעירים אשר טרם צברו היסטוריה של אשראי.

## הקרה למודרי אשראי

בשנת 2014, עוד לפני הצעת החוק, בעת ההקמה של תעודת הזהות הבנקאית, עלה בוועדת הכלכלה של הכנסת הרעיון להקים קרן הלוואות למשקי בית בערבות המדינה. נערכו דיונים עם נגידת בנק ישראל והמפקח על הבנקים דאז, ולבקשת המפקח הוכן מודל מפורט על בסיס הקרן לעסקים קטנים. באוקטובר 2015 אושר בקריאה ראשונה חוק נתוני אשראי. לאחר מכן, במהלך הדיונים, עלה הצורך לדאוג לאוכלוסיית מודרי האשראי משום שהמאגר עלול להציף את המידע השלילי עליהם.

בתאריך 1.5.16 כתב יו"ר ועדת הכלכלה דאז לשר האוצר דאז כי הסיכום ביניהם על הקמת הקרן שנעשה בשלהי שנת 2015 לא יצא לפועל, וכי אין לקשור בין מועד תחילת פעילותה של הקרן לבין מועד תחילת הפעלתו של חוק נתוני אשראי; על הקרן להתחיל לפעול כבר בשנת 2016 (כאשר המידע על הזכאים כבר נשמר בידי התאגידים הבנקאיים). לפיכך ייתכן שמקבלי ההלוואות דרכה יוכלו להסדיר לעצמם נתוני אשראי חיוביים למועד שבו ייכנס חוק נתוני אשראי לתוקף. לכן ביקש יו"ר ועדת הכלכלה במכתבו שהקרן תוקם בתחילת אוגוסט 2016, וכי בתקציב המדינה ישורייין תקציב להקמתה והפעלתה.

בתאריך 18.5.16 השיב שר האוצר דאז ליו"ר ועדת הכלכלה דאז כי שר האוצר מתחייב שמשרדו יקים את הקרן למשקי הבית מודרי האשראי. השר ציין כי הנחה את הצוות המקצועי במשרדו לפרסם את המכרז להקמת הקרן במהלך השנה הקרובה. עם זאת, השר ציין כי על פי המלצת הצוות המקצועי במשרדו, על הקרן להתבסס על מידע אובייקטיבי שיגיע ממאגר נתוני אשראי. השר חתם על התחייבות כי משרדו יפעל לקידום הקרן שתסייע למודרי האשראי.

בתאריך 21.3.17 כתב סגן החשב הכללי דאז לסמנכ"ל עמותת "ידיד" דאז כי העמדה המקצועית של המשרד היא, כי אין משמעות מעשית למימוש התכלית שבהקמתה של הקרן כל עוד אין מתקבלים הנתונים על אודות אוכלוסיית היעד הרלוונטית, ולכן המשרד ממתין שבנק ישראל ישלים את ההקמה של מאגר נתוני אשראי. סגן החשב הכללי הוסיף כי המשרד יפעל להשלמת ההליך המכריז שיתמוך בפעילותה של הקרן סמוך למועד הקמת המאגר, כאמור במכתבו של השר.

בתאריך 13.8.20, בחלוף יותר משנה ממועד עלייתו של המאגר לאוויר, פרסם אגף החשב הכללי את מכרז 242/2020 "לבחירת בנק להעמדת הלוואות בהגנת מדינה לבעלי דירוג אשראי נמוך" (להלן - המכרז הראשון). במסגרת המכרז התחייבה המדינה להעניק שיפוי לתאגידים הבנקאיים הזוכים (עד שני תאגידים בנקאיים זוכים) בגין הלוואות שלא נפרעו, וזאת בהתאם לשיעור הגנת המדינה (בהצעת המכרז נקבע, שאם יעמיד הבנק הלוואות ללווים שאינם לקוחותיו, יזכה הבנק



לתוספת הגנת מדינה בשיעור של 5% לכל הלוואה). הגנת המדינה תתחלק בין הזוכים עד לסכום מצטבר של 50 מיליון ש"ח<sup>93</sup>.

למכר האמור לא הוגשו הצעות ולאחר שהקמת הקרן נכשלה, נערכו באגף החשב הכללי התייעצויות עם גורמים שונים בשוק, כמו בנק ישראל, לשכות אשראי, נותני אשראי וגורמי מקצוע המומחים בשיקום כלכלי, וזאת כדי להפיק לקחים מתוצאות המכר הראשון ולמצוא מנגנון מסוים אשר יממש את מטרות הקרן (הן מתן הלוואות לבעלי דירוג אשראי נמוך והן שיפור מצבם הכלכלי של הלווים).

לאחר הפקת הלקחים כאמור, הוחלט באגף החשב הכללי לפעול למתן שני שירותים:

1. שירות הלוואות באמצעות נותן אשראי חיצוני אשר יעמיד את הלוואות;
2. שירות ליווי כלכלי ופיננסי ללווים באמצעות נותן שירות ליווי פיננסי.

בתאריך 12.5.22 פרסם אגף החשב הכללי את מכר 2022-14 "לבחירת נותן אשראי להעמדת הלוואות בהגנת מדינה לבעלי דירוג אשראי נמוך" (להלן - המכר השני). במכר נקבע כי המדינה תקצה 45 מיליון ש"ח - סך ההגנה המרבי על כל תיקי האשראי שיועמדו - וכי היקפה של הגנת המדינה שיינתן בפועל לא יעלה על 50% מסך הלוואות שהעמיד נותן האשראי במהלך תקופת ההתקשרות (36 חודשים), וגם לא יעלה על סך ההגנה המרבי<sup>94</sup>. המועד האחרון להגשת הצעות נקבע לתאריך 18.7.22, אולם גם למכר זה לא הוגשו הצעות ריאליות, והוחלט לפרסם מכר שלישי.

בתאריך 12.5.22 פרסם אגף החשב הכללי את מכר 2022-15 "למתן שירותי ליווי כלכלי בפריסה ארצית למשקי בית מבקשי הלוואות בקרן הלוואות בהגנת מדינה". השירותים הנדרשים במכר הם: שיקוף, הצבת יעדים, בניית תקציב, תעדוף חובות, מיצוי זכויות ותכנון עתידי. היקף ההתקשרות, כפי שנקבע במכר, לא יעלה על 5 מיליון ש"ח כולל מע"ם. המועד האחרון להגשת ההצעות נקבע לתאריך 26.6.22. למכר הוגשו שלוש הצעות אך לא היה אפשר להפעילן ללא בחירה של נותן אשראי.

בתאריך 31.10.22 פרסם אגף החשב הכללי את מכר 2022-16 "לבחירת נותן אשראי להעמדת הלוואות בהגנת מדינה לבעלי דירוג אשראי נמוך" (להלן - המכר השלישי). במכר נקבע כי

93 התנאים במכר קבעו כי תנאי הזכאות של מבקש הלוואה הם בין השאר: דירוג אשראי 480 או פחות לפי דירוג לשכת האשראי די-אנד-בי, החברה לנתוני אשראי בע"מ; דירוג אשראי 500 או פחות לפי דירוג לשכת האשראי בי-די-איי קופאס בע"מ.

94 המכר נבנה בשיטה של נוסחה המאפשרת למציע לבחור בין שני מסלולים (ההבדל העיקרי בין המסלולים הוא ריבית קבועה לעומת ריבית משתנה). הגנת המדינה בעבור הלוואה ספציפית תהיה בשיעור הנע בין 70% ל-90% מהיתרה הבלתי מסולקת של כל הלוואה, בהתאם לדירוג של מבקש הלוואה בעת העמדת הלוואה. תנאי הזכאות העיקריים לקבלת הלוואות במסגרת הקרן הם: (א) דירוג אשראי 482 או פחות לפי לשכת האשראי די-אנד-בי, דירוג אשראי 620 או פחות לפי לשכת האשראי בי-די-איי, ועל מבקש הלוואה אין מידע במאגר נתוני אשראי שבבנק ישראל; (ב) לא תתאפשר העמדת הלוואה ללווה אשר בן זוגו או בת זוגו כבר נטלו הלוואה מן הקרן, לרבות איש ואשה הידועים בציבור כבני זוג ומתגוררים יחדיו; (ג) לא ייגבה ממבקש הלוואה כל סכום, עמלה או אגרה בגין הטיפול בבקשה לקבלת הלוואה, למעט הריבית ועמלת ההקמה כפי שהציג הזוכה בחוברת ההצעה. כמו כן לא יידרשו ערבים; (ד) ניתן לערער על דחיית הבקשה להלוואה, והערעור יידון בוועדה לבחינה מחודשת של בקשות להלוואה שסורבו.

המדינה תקצה סך של 45 מיליון ש"ח - סך ההגנה המרבי על כל תיקי האשראי שיועמדו - והיקף הגנת המדינה שיינתן בפועל לא יעלה על 50% מסך ההלוואות שהעמיד נותן האשראי במהלך תקופת ההתקשרות (36 חודשים), וגם לא יעלה על סך ההגנה המרבי<sup>95</sup>. המועד האחרון להגשת הצעות נקבע לתאריך 4.12.22.

ב-8.1.23 ציין נציג החשב הכללי במשרד האוצר בפני משרד מבקר המדינה כי למכרז השלישי הוגשו כמה הצעות וכי הן נבדקות.

בתשובת אגף החשב הכללי מיוני 2023 (להלן - תשובת אגף החשב הכללי) צוין כי במסגרת המכרז השלישי נבחר זוכה "לבחירת נותן אשראי להעמדת הלוואות בהגנת מדינה לבעלי דירוג אשראי נמוך". לאחר היערכות הזוכה לתחילת פעילות הקרן, כולל גיוס צוותים, התאמה של מערכות טכנולוגיות ועוד, צפויה הקרן להתחיל את פעילותה במהלך חודש ספטמבר 2023.

נמצא כי בחלוף שבע שנים מאישור החוק בשנת 2016 לא הוקמה קרן למודרי אשראי, זאת על אף התחייבות שר האוצר דאז וכי לשם תהליכי הקמת הקרן פורסמו שלושה מכרזים לבחירת נותן אשראי להעמדת הלוואות בהגנת המדינה לדירוג נמוך, מהם שני מכרזים שלא צלחו ומכרז נוסף בו נבחר זוכה אשר צפוי להתחיל להפעיל את הקרן בספטמבר 2023. עוד נמצא כי אין בידי משרד האוצר ובנק ישראל מידע בדבר ההיקף של מודרי האשראי.

מומלץ כי משרד האוצר יפעל להשלמת הקמת הקרן למודרי אשראי ולפרסומה לציבור ובחינת אפקטיביות פעילותה לאחר פרק זמן לשם טיוב הפעילות. עוד מומלץ כי משרד האוצר יבחן מסלולים נוספים שיוכלו לסייע לשפר את מצבם הכלכלי של מודרי האשראי.

## ההתייחסות למודרי אשראי במדינות אחרות

מאמר שפורסם באתר המרשתת של BIS - Bank for International Settlements<sup>96</sup> משנת 2017, אשר התבסס על נתוני סקר הכספים והצריכה של משקי הבית באירופה בשנים 2009 ו-2014, ביקש לבחון את הגורמים להדרה פיננסית במדינות גוש האירו. המאמר ציין כי משקי בית של מבוגרים, של מובטלים, של בעלי הכנסה נמוכה, של בעלי השכלה נמוכה ושל עשירים פחות במדינות גוש האירו נוטים פחות להחזיק חשבון עו"ש, המאמר אף ציין כי הגישה לאשראי בעייתית יותר עבור אנשים צעירים ועבור בעלי הכנסה נמוכה. המאמר מצא עוד כי בעניין זה אין הבדל בין מדינות גוש האירו.

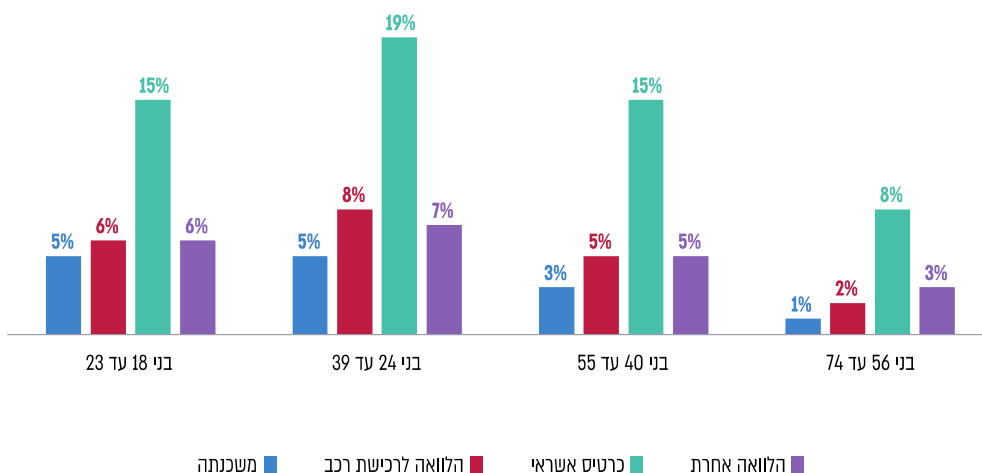
95 המכרז נבנה בשיטה של נוסחה המאפשרת למציע לבחור בין שני מסלולים (ההבדל העיקרי בין המסלולים הוא בחירה בין ריבית קבועה לבין ריבית משתנה). הגנת המדינה עבור הלוואה ספציפית תהיה בשעור הנע בין 90% ל-100% מהיתרה הבלתי מסולקת של כל הלוואה, בהתאם לדירוג של מבקש הלוואה בעת העמדת הלוואה.

96 Jerome Coffinet and Christophe Jadeau, "Household Financial Exclusion in the Eurozone the Contribution of the Household Finance and Consumption Survey", National Bank of Belgium, Workshop on "Data Needs and Statistics Compilation for Macroprudential Analysis", Brussels, Belgium, 18-19 May 2017



סקר שנעשה בארה"ב בחודש אוקטובר 2020 באמצעות המרשתת שאל כ-3,700 לקוחות אשר הגישו בקשה להלוואה, לדעתם על נושאים אלה: משכנתה, הלוואה לרכישת רכב, כרטיס אשראי והלוואה מסוג אחר. לאחר ניתוח הנתונים הצטיירה התמונה שמראה תרשים 17 להלן.

**תרשים 17: שיעור המסורבים לאשראי בארה"ב לפי גיל ולפי סוג האשראי, אוקטובר 2020**

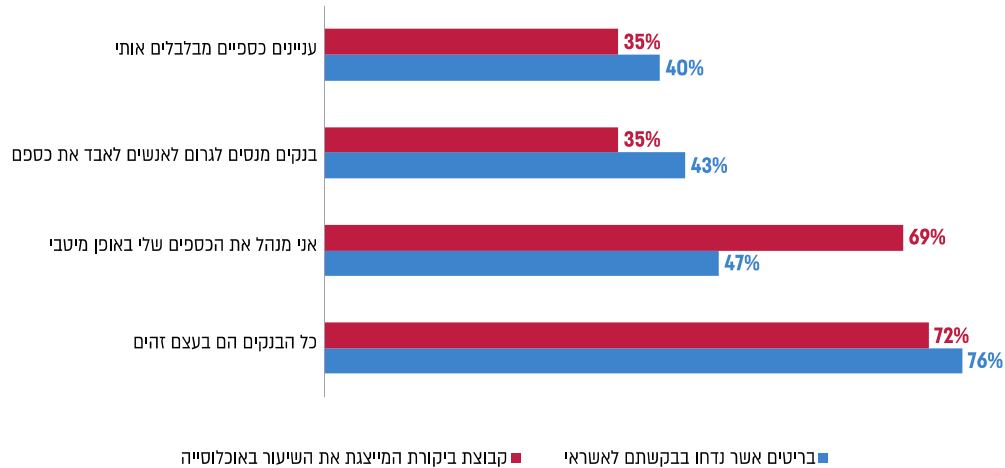


על פי סקר של כ-3,700 בגירים בארה"ב אשר ערכה חברת YouGov באוקטובר 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מראה כי בארה"ב הדחייה העיקרית בכל קבוצות הגיל היא דחייה של בקשה לכרטיס אשראי וכי הדחייה העיקרית בכל סוגי בקשות האשראי היא בקבוצת הגיל 24 עד 39.

סקר אחר אשר נעשה בבריטניה בפברואר 2021 ביקש לבחון את התגובות של מבקשי אשראי שבקשתם נדחתה בשלוש השנים שלפני הסקר. הסקר הציג את התמונה המופיעה בתרשים 18 שלהלן.

### תרשים 18: התגובות בבריטניה לדחיית בקשות אשראי אל מול קבוצת הביקורת, פברואר 2021 (באחוזים)



על פי סקר של חברת YouGov שנעשה בפברואר 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים מראה כי בהתאם לסקר בבריטניה, כ-47% מהלקוחות אשר נדחתה בקשתם לאשראי ציינו כי הם מנהלים את כספיהם באופן מיטבי (לעומת כ-69% מקבוצת הביקורת המייצגת את חלקם באוכלוסייה). כמו כן כ-43% מהלקוחות אשר נדחתה בקשתם לאשראי ציינו כי הבנקים מנסים לגרום לאנשים לאבד את כספם (לעומת כ-35% מקבוצת הביקורת המייצגת את חלקם באוכלוסייה).

נמצא כי בסקר שנערך בארה"ב עלה כי הדחייה העיקרית לאשראי בכל קבוצות הגיל היא דחייה של בקשה לכרטיס אשראי וכי הדחייה העיקרית בכל סוגי בקשות האשראי היא בקבוצת הגיל 24 עד 39. בסקר שנערך בבריטניה עלה כי כ-47% מהלקוחות אשר נדחתה בקשתם לאשראי ציינו כי הם מנהלים את הכספים שלהם באופן מיטבי (לעומת כ-69% מקבוצת הביקורת המייצגת את חלקם באוכלוסייה).

עלה כי משרד האוצר לא ערך סקר אשר בחן את הסיבות למודרי אשראי בישראל ואת התפלגותם באוכלוסייה.

מומלץ כי משרד האוצר יבחן לעומק, בין היתר באמצעות ערכת סקרים, את הסיבות להיווצרות מודרי אשראי בישראל ואת התפלגותם באוכלוסייה. ממצאי הסקר יתרמו לגיבוש פתרונות לאוכלוסיות אלו.



## צמצום ההפליה במתן אשׂראי והפערים הכלכליים

אחת ממטרות החוק היא צמצום ההפליה במתן אשׂראי והפערים הכלכליים<sup>97</sup>: בהיעדר מידע לגבי יחידים, נוטים נתוני אשׂראי להשתמש בנתונים סטטיסטיים המבוססים על מאפייני אוכלוסייה, כגון מין, דת, גזע, מקום מגורים ועוד. שיתוף בנתוני האשׂראי מאפשר לצמצם את השימוש במאפיינים אלה, שכן הם מאבדים מחשיבותם ככל שרוב יותר המידע האישי על הלקוח.

בנק ישראל ציין בדיווח השנתי של הנגיד לשנת 2021<sup>98</sup> כי יכולתו לערוך מחקר מלא לגבי השפעת המאגר על הפליה היא מוגבלת ביותר, שכן בין קבוצות האוכלוסייה השונות יש הבדלים אשר הפליה עשויה להיות רק אחת מהם. סיבות נוספות שבנק ישראל מנה הן: רמת הכנסה, סיכון של הלווים, פערים ברמת ההכלה הפיננסית<sup>99</sup> ועוד.

לדברי בנק ישראל, לא ניתן לאמוד את התרומה של כל אחד מהגורמים השונים לפערים בין הקבוצות וזאת בשל היעדר מאפיינים רבים במאגר נתוני אשׂראי. הבנק הוסיף כי לכן לא ניתן להסיק כי המאגר סייע באופן מובהק לצמצום הפערים בין הקבוצות, ללא קשר לגורמי היסוד המסבירים את הפערים.

למרות המצוין לעיל, בחר בנק ישראל להציג ניתוחים שונים של השפעת המאגר על פרמיית הלקוח השבוי אשר משלמות קבוצות אוכלוסייה שונות. בנק ישראל ניתח את הנתונים באמצעות נתוני אשׂראי מאת המאגר, לפי קבוצות גיל ולפי קבוצות דירוג חברתי-כלכלי של מקום המגורים של נוטלי האשׂראי.

לגבי ניתוח לפי קבוצות גיל הציג בנק ישראל קבוצות אלה: 18 עד 29, 30 עד 44, 45 עד 65 ו-65 ומעלה. מניתוח של הפרמיה העודפת אשר שולמה לפני הקמת המאגר בכל אחת מקבוצת הגיל מצא בנק ישראל כי הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר משולמת בקבוצת הגילים 18 עד 29, בשיעור של כ-0.88%. לעומת זאת, הפרמיה העודפת הנמוכה ביותר משולמת בקבוצת הגילים 45 עד 65, בשיעור של כ-0.49%.

עלה כי בהתאם לניתוח שערך בנק ישראל, לאחר הקמת המאגר חלה ירידה בשיעור הפרמיה בכל קבוצות הגילים, אך היא מובהקת סטטיסטית רק בקבוצת הגילים 45 עד 65. הווה אומר, המאגר שיפר את מצבם של האנשים אשר מראש שילמו את הפרמיה העודפת הנמוכה ביותר.

97 בהצעת חוק נתוני אשׂראי, התשע"ו-2015, ה"ח הממשלה עמ' 2, 3.

98 בדיווח השנתי של הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת עבור שנת 2021 אשר הוגש במאי 2022.

99 הכלה פיננסית משמעותה נגישות שווה לשירותים פיננסים כדוגמת חשבונות בנק, שירותי אשׂראי וביטוח, אמצעי תשלום דיגיטליים וניידים, מכשירי חיסכון ועוד, כל אלה בעלויות סבירות. צוות בין-משרדי אשר דן בנושא ההכלה הפיננסית בישראל מצא כי ההכלה הפיננסית גבוהה ודומה לזו שבמדינות מתפתחות. כמו כן מצא הצוות כי יש פערים בין החברה הערבית לשאר האוכלוסייה, וכי אין פערים בין חרדים לבין שאינם חרדים.

לגבי ניתוח לפי קבוצות דירוג חברתי-כלכלי לפי מקום מגוריהם של נוטלי האשראי נקט בנק ישראל חלוקה לחמש קבוצות דירוג<sup>100</sup>: נמוך, בינוני-נמוך, בינוני, בינוני-גבוה וגבוה. מניתוח של הפרמיה העודפת אשר שולמה לפני הקמת המאגר בכל אחת מקבוצות הדירוג מצא בנק ישראל כי הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר שולמה ביישובים שדירוגם בינוני, בשיעור של כ-0.63%. לעומת זאת, הפרמיה העודפת הנמוכה ביותר שולמה ביישובים שדירוגם גבוה, בשיעור של כ-0.43%.

עלה כי בהתאם לניתוח שערך בנק ישראל, בדיווח השנתי של הנגיד לוועדת הכלכלה של הכנסת עבור שנת 2020 שהוגש במאי 2021, לאחר הקמת המאגר הצטמצמה פרמיית הלקוח השבוי בכל קבוצות הדירוג באופן מובהק, למעט בקרב המתגוררים ביישובים שדירוגם נמוך. על כן ייתכן שהמאגר היטיב עם יישובים בדירוגים בינוני ובינוני-נמוך, אך לא היטיב באופן מובהק עם תושבי היישובים המדורגים בדירוג הנמוך ביותר.

כחלק מעדכון המחקר במרץ 2023 הציג בנק ישראל ניתוח נוסף לגבי קבוצות דירוג חברתי-כלכלי בחלוקה לארבע קבוצות דירוג: נמוך, נמוך-בינוני, בינוני וגבוה. בניתוח הוצג כי יישובים בדירוג הנמוך ביותר שילמו את הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר, וכי לאחר הקמת המאגר, פרמיית הלקוח השבוי הצטמצמה באופן מובהק גם ביישובים המדורגים בדירוג הנמוך ביותר, אך עדיין נותרה הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר מבין קבוצות הדירוג.

מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבדוק את השפעת המאגר אחר קבוצות הדירוג החברתי-כלכלי.

בנק ישראל בחר להציג גם את קבוצות האוכלוסייה לפי קבוצות דמוגרפיות של כתובת היישוב של הלווה: יישובים יהודיים לא-חרדים, יישובים חרדים מובהקים, יישובים לא-יהודיים מובהקים ויישובים מעורבים (של יהודים ולא-יהודים)<sup>101</sup>. לאחר החלוקה של הקבוצות האתניות קיבץ בנק ישראל את היישובים לשלוש קבוצות של רמה חברתית-כלכלית: נמוכה (אשכול 1 עד 3), בינונית (אשכול 4 עד 6) וגבוהה (אשכול 7 עד 10)<sup>102</sup>.

בנק ישראל ציין כי בשל מחסור רב בנתונים פרטניים על מאפייני הלווים לרבות הכנסה ודירוג אשראי, יכולתו לבצע מחקר מלא על השפעת המאגר על הפליה היא מוגבלת ביותר, ולכן הוא בחר להציג את השימוש באשראי לפי חלוקה דמוגרפית על פי הנתונים שבתוקף ברבעון השלישי של שנת 2021 ולא לבחון את מטרת השפעת המאגר על צמצום ההפליה במתן אשראי ועל צמצום הפערים הכלכליים.

עבור הצגת הנתונים ביצע בנק ישראל שתי בחינות: שיעור הפרטים בכל קבוצה אשר מקורות המידע דווחו על עסקת אשראי קיימת מסוג הלוואות צרכניות שביצעו, ושיעור הפרטים בכל קבוצה אשר מקורות המידע דווחו על עסקת אשראי קיימת מסוג הלוואות לדיר שביצעו (משכנתה).

100 בהתבסס על הדירוג של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

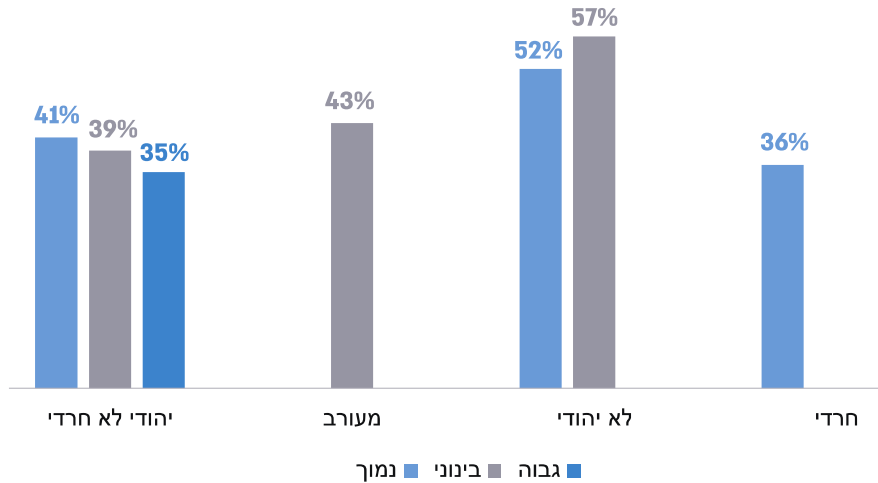
101 בנק ישראל ציין כי ביישובים המעורבים לא נכללות שלוש הערים הגדולות: ירושלים, תל אביב-יפו וחופה, שבהן אופי האוכלוסייה שונה מזה של יישובים מעורבים קטנים יותר.

102 בנק ישראל ציין כי כל היישובים שהוגדרו כחרדים באופן מובהק נמצאים במעמד חברתי-כלכלי נמוך וכל היישובים שהוגדרו כערבים מעורבות נמצאים במעמד חברתי-כלכלי בינוני.





**תרשים 19: שיעור הפרטים שנטלו הלוואות צרכניות, בחלוקה לקבוצות אתניות לפי מקום היישוב של הלווה והמדד הכלכלי-חברתי של היישוב, הרבעון השלישי של 2021**



המקור: דיווחי נגיד בנק ישראל לוועדת הכלכלה של הכנסת.

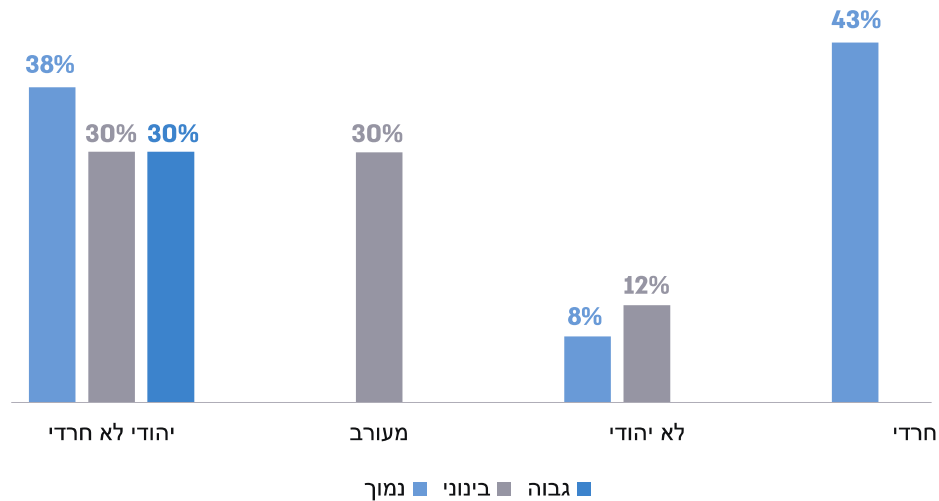
התרשים לעיל מראה כי שיעור הפרטים שנטלו הלוואה צרכנית ביישובים לא-יהודיים עומד על 52% ביישובים במעמד חברתי-כלכלי נמוך ועל 57% ביישובים במעמד חברתי-כלכלי בינוני, שיעור גבוה יחסית לשיעור ביישובים האחרים. בנק ישראל ציין כי שיעור זה מתואם עם שיעור נמוך של משכנתאות, שכן החברה הערבית מתקשה ליטול משכנתאות, קושי אשר נובע בין היתר מקשיים ברישום הנכס ומהעמדתו כבטוחה למשכנתה.

מבט נוסף על התרשים מראה כי ככל שהרמה החברתית-כלכלית של יישובים לא-יהודיים עולה, גבוה יותר שיעור הפרטים שנטלו הלוואה צרכנית. לעומת זאת, ביישובים יהודיים לא-חרדים, ככל שהרמה החברתית-כלכלית עולה, יורד שיעור הלוואות הצרכניות.

בחינה זו מחזקת את ההשערה שבקרב החברה הערבית נפוץ השימוש בהלוואות צרכניות לצורך מימון רכישת דירה ולכן עלייה במעמד החברתי-כלכלי גם מגדילה את הביקוש לדיוור ובהתאם לכך את השימוש בהלוואות צרכניות. בנק ישראל מציין שיתכן גם שמיעוט הלוואות נובע מהנגישות המוגבלת לאשראי של לווים לא-יהודים המתגוררים ביישובים שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך.



**תרשים 20: שיעור הפרטים שנטלו הלוואות לדיור, בחלוקה לקבוצות אתניות לפי מקום היישוב של הלווה והמדד חברתי-כלכלי של היישוב, הרבעון השלישי של 2021**



המקור: דיווחי נגיד בנק ישראל לועדת הכלכלה של הכנסת.

מהתרשים לעיל עולה כי ביישובים לא-יהודיים נמוך מאוד שיעור הפרטים שנטלו הלוואה לדיור ביחס לשאר האוכלוסייה (כ-8% ו-12% ביישובים לא-יהודיים בדירוג נמוך ובינוני, בהתאמה, לעומת כ-38% ו-30% ביישובים יהודיים לא-חרדיים, בהתאמה), תמונת ראי של ההלוואות הצרכניות. מתוך כלל קבוצות האוכלוסייה, האוכלוסייה החרדית היא בעלת השיעור הגבוה ביותר של הלוואות לדיור. בנק ישראל מציין כי סיבה אפשרית לכך שהלוואות לדיור ביישובים יהודיים לא-חרדיים שמעמדם החברתי-כלכלי נמוך הן רבות באופן יחסי היא השיעורים הגבוהים של אוכלוסייה חרדית בחלק מיישובים אלה.

עלה כי בנק ישראל הציג תמונת מצב של האשראי של משקי הבית על פי הנתונים שבמאגר, אך לא בחן את מידת ההשפעה של המאגר על צמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים. כמו כן, הצגת הנתונים של בנק ישראל מראה כי ייתכן שהמאגר היטיב עם יישובים שדירוגם בינוני ובינוני-נמוך אך לא היטיב באופן מובהק עם תושבי היישובים שדירוגם נמוך. במרץ 2023 הציג בנק ישראל עדכון למחקר, באמצעות חלוקה לארבע קבוצות דירוג חברתי-כלכלי, בו נמצא כי יישובים בדירוג הנמוך ביותר שילמו את הפרמיה העודפת הגבוהה ביותר, וכי לאחר הקמת המאגר הפרמיה הצטמצמה באופן מובהק אך עדיין נותרה העודפת הגבוהה ביותר מבין קבוצות הדירוג. מכאן עולה ספק בדבר הצלחתו של המאגר לעמוד במטרה של צמצום ההפליה במתן אשראי בין האוכלוסיות השונות.



עוד עולה מהצגת בנק ישראל כי שיעור הפרטים שנטלו הלוואה צרכנית ביישובים לא-יהודיים גבוה ביחס ליישובים אחרים (כ-52% ו-57% ביישובים לא-יהודיים בדירוג נמוך ובינוני, בהתאמה, לעומת כ-41% ו-39% ביישובים יהודיים לא-חרדיים, בהתאמה), נתון אשר מחזק את ההשערה שבקרב החברה הערבית נפוץ השימוש בהלוואות צרכניות לצורך מימון רכישת דירה. עוד עולה כי מתוך כלל קבוצות האוכלוסייה, האוכלוסייה החרדית היא בעלת השיעור הגבוה ביותר של נוטלי הלוואה לדיר (כ-43%).

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את תמונת המצב אשר הוצגה ואת סיבות הגרעין לפערים בין האוכלוסיות, וזאת תוך בחינה אם מאגר נתוני אשראי צמצם את השימוש של נתוני האשראי בכלים סטטיסטיים מבוססי-אוכלוסייה. זאת כדי להפיק את מרב תוחלת התועלת של מתן האשראי הצרכני בישראל.

## יצירת בסיס מידע לא-מזוהה שימש את בנק ישראל לשם ביצוע תפקידיו

סעיף 44(א) לחוק מאפשר לבנק ישראל להשתמש במידע לא-מזוהה הכלול במאגר לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק בנק ישראל. לפי חוק זה, אחד מתפקידיו של בנק ישראל הוא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. לצורך מילוי תפקיד זה עשוי בנק ישראל להסתייע באיסוף מידע מפורט על רמות המינוף של משקי הבית ועל היקף החוב של משקי הבית שאינו מוחזר במועד.

בסיסי המידע עשויים אף לשמש את הממשלה לצורך פיתוח כלי מדיניות אפקטיביים לעידוד הצמיחה ולצמצום הפערים החברתיים, שכן תמונה מדויקת יותר תאפשר לממשלה לנקוט פעולות מתאימות כדי ליישם את מדיניותה.

נמצא כי נתוני האשראי מהמאגר מסייעים לחטיבת המחקר של בנק ישראל לבחון את ההשפעות על ההחזר החודשי של המשכנתאות, וזאת באמצעות הנתונים המעודכנים המוצגים במאגר. כך חטיבת המחקר יכולה להציג לוועדה המוניטרית בדרך טובה יותר את נושא היציבות הפיננסית.

## תרשים 21: שימושים ותוצרים מרכזיים במאגר נתוני אשראי בבנק ישראל

צוותי עבודה בין חטיבתיים	מו"ס	שווקים	פיקוח על הבנקים	מחקר
ועדה להכלה פיננסית	עבודה למבט הסטטיסטי	בחינת מתן משכנתאות של בנקים ככטוחות	בחינת סוגיות רגולטוריות פיקוחיות	דוח שנתי לכנסת
ועדה לבחינת חוק שיקים ללא כיסוי	סדרות לדשברוד אשראי	בחינת סוגיות לאחר הצטרפות הבנק הדיגיטלי	בחינת צמצום מסגרות כרטיסי אשראי	דוחות ועדת שטרום
תחקירים של סוגיות בנתונים מול צוות הממונה	כלי לתחקור אנמאליות		פיגורים עם הליכים משפטיים בהלוואות צרכניות ומשכנתאות	ועדה מוניטרית
			סוגיות באשראי למגזר הערבי	דוח יציבות פיננסית
				ועדה פנימית להפרדת כאל דיסקונט
				הלוואות משלימות למשכנתאות
				סוגיות באשראי בתקופת הקורונה
				מחקר על פרמיית לקוח שבוי
				מסגרות וניצולים בחשבונות ע"ש וכרטיסי אשראי
				פיגורים לאורך זמן במשכנתאות
				חוק אשראי הוגן
				השפעת העלאת הריבית על החזרי משכנתאות
				מודל דירוג אשראי לשימושי חטיבת המחקר

המקור: שקף שימושי המאגר בבנק ישראל, מרץ 2023.

עלה כי בנק ישראל משתמש בתוצרי המאגר בחטיבותיו השונות - חטיבת המחקר לשם דיווח לוועדות השונות (ועדת מוניטרית, יציבות פיננסית ועוד), הפיקוח על הבנקים - לשם בחינת שונות (צמצום מסגרות כרטיסי אשראי ועוד), וצוותי עבודה בין-משרדיים כדוגמת הוועדה להכלה פיננסית.

עם זאת, אנשי הצוות מטעם חטיבת המחקר ציינו כי הפיכת הנתונים ללא-מזוהים מעוררת בעיות רבות ופוגעת ביכולת המחקר של הצוות, לדוגמה: הנתונים המקוריים מוצגים בש"ח והנתונים אשר עוברים לאנשי חטיבת המחקר הם לאחר עיגול סכומים דבר אשר פוגע ביכולת המחקר. לטענת אנשי חטיבת המחקר, תהליך השמירה על פרטיות נתוני הלקוחות גורר פגיעה קשה מאוד ביכולות המחקר של בנק ישראל כולו וכך גם תהליך ההתממה<sup>103</sup> של מאגר נתוני אשראי.

במסמך מדיניות התממת נתוני אשראי מחודש מאי 2018 מציין בנק ישראל כי על מתודולוגיית ההתממה של הנתונים המוגשים לבנק ישראל להיות ברמה שאינה פוגעת ביכולת הבנק להשיג את מטרותיו. מדיניות ההתממה אמורה למצוא את האיזון בין שמירה על הפרטיות של נושאי המידע במאגר לבין הנגשת מידע מותמם ברמת פירוט המאפשרת לבנק להשיג את מטרותיו.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן אחת לתקופה את תהליך ההתממה עבור יחידות הבנק, תוך שמירה על האיזון בין ההגנה על הפרטיות לבין יכולת הפקת תוצרי המחקר מתוך הנתונים עצמם, בהתאם לחוק.

103 הפיכת נתונים מזוהים ללא-מזוהים.



בתשובת בנק ישראל צוין כי בהתאם להחלטת הנגיד בתחילת שנת 2021 הוקמה ועדה לבחינת מדיניות ההתממה, ובה נציגים מכל האגפים הרלוונטיים בבנק לרבות מחטיבת המחקר. הוועדה בחנה את מדיניות ההתממה הקיימת והמליצה בין היתר לבחון את מדיניות העיגול הקיימת וכן לבחון אחת לשנה את מדיניות ההתממה של שדות כספיים ולעדכן אותה במידת הצורך. הנגיד אימץ את המלצות הוועדה, ובימים אלה מבצע בנק ישראל בדיקות קבלה לגרסת התממה התואמת למדיניות שאושרה ואשר מאזנת בצורה מיטבית בין שני הערכים החשובים שצוינו בדוח - שמירה על הפרטיות מחד והיכולת להפקת תוצרי מחקר מאידך.

## מאגר נתוני אשראי למשקי הבית ומאגר נתוני אשראי לעסקים קטנים ובינוניים

### חלוקה בין פעילות כעוסק לבין פעילות פרטית

מקור מידע אשר מעביר נתוני אשראי למאגר נדרש להעביר הן את נתוני האשראי אשר הועמד ללקוחות פרטיים והן את נתוני האשראי אשר הועמד לעוסקים מורשים. כלומר, יש לדווח למאגר הן על נתוני אשראי שנוטל לקוח כאדם פרטי והן על נתוני אשראי אשר נוטל לקוח כעוסק מורשה.

נמצא כי במערכת נתוני האשראי אין הפרדה בין אשראי אשר מוענק לאדם פרטי לבין אשראי אשר מוענק לאותו אדם בפעילותו כעוסק. כך נוצר ערבוב בנתונים בין האשראי למשקי הבית ובין האשראי לעוסקים. למידע המפריד בין הנתונים עשוי להיות ערך למשתמש בנתוני אשראי אשר מבקש להעניק אשראי ללקוח חדש.

מומלץ כי הממונה יבחן את אופן החלוקה של נתוני האשראי של הלקוח בין פעילות כעוסק לבין פעילות פרטית וימצא פתרון יעיל שיאפשר להפריד בין אשראי בפעילות כעוסק לבין אשראי בפעילות פרטית.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הוא יבחן אם יש מקום להוסיף מידע לגבי חשבונות מסוימים אם יימצא כי אכן הדבר נדרש ואפשרי לנוכח אופן ניהול המידע אצל מקורות המידע.

### לשכות מידע על עוסקים

לפי החוק, רק גוף שברשותו רישיון להפעלת שירות מידע על עוסקים רשאי להפעיל לשכת מידע על עוסקים. במסגרת החוק רשאי גוף זה לאסוף ולהחזיק בכל מידע שקיבל כדין על לקוח בפעילותו כעוסק בלבד, לרבות נתוני אשראי על לקוח בפעילותו כאמור, ולמוסרם לאחר, והכול בכפוף לתקנות שקבע השר, ככל שקבע.

החוק ציין כי השר רשאי לקבוע הוראות לעניין הפעלת שירות מידע על עוסקים, בין השאר בעניינים אלה: סוג נתוני אשראי על עוסק שלשכת מידע על עוסקים לא תהיה רשאית לאסוף, להחזיק ולמסור; מקורות המידע שמהם לשכת המידע על עוסקים לא תהיה רשאית לאסוף נתוני אשראי; שימושים אסורים בנתוני אשראי על עוסק ואופן מסירת נתוני אשראי על עוסק.

נוסף על כך החוק מתיר לממונה - לאחר שהודיע על כוונתו לשר המשפטים - לתת ללשכות שירות מידע על עוסקים הוראות בעניין שבו יש לשר סמכות להתקין תקנות, אשר נוגעות לדרכי פעילות ולניהולן, לנושאי משרה בהן ולכל מי שהן מעסיקות.

במועד הביקורת שר המשפטים לא התקין תקנות והממונה לא נתן הוראות בעניין הפעלת שירות מידע על עוסקים, וכתוצאה מכך, לא קיימת הגבלה על האיסוף, ההחזקה והמסירה של נתוני אשראי על עוסק בידי לשכות מידע על עוסקים.

בתשובת משרד המשפטים צוין כי התקנת התקנות היא רשות ולא חובה, לכן אי התקנת התקנות לא מונעת מתן שירות מידע על עוסקים על ידי הלשכות שקיבלו רישיון לכך.

בתשובת בנק ישראל מיולי 2023 צוין כי אכן טרם ניתנו הוראות ממונה לפעילות שירות מידע על עוסקים, למעט במקרים פרטניים בהם נקבעה תחולה של הוראות ספציפיות גם על לשכות מידע על עוסקים, כדוגמת הוראה בנושא: "מתן שירות מידע פיננסי" והוראות דיווח ספציפיות שנכללו בהוראות הקשורות למתן שירות מידע פיננסי.

על אף שהסמכות להתקין תקנות מנוסחת בחוק כסמכות רשות, מומלץ כי שר המשפטים יבחן את הצורך בהתקנת תקנות והממונה יבחן את הצורך במתן הוראות בנושא שירות מידע על עוסקים זאת כדי להגביל באופן שייקבעו, את האיסוף, ההחזקה והמסירה של נתוני אשראי על עוסק בידי לשכות מידע על עוסקים.

## פרויקט מסיל"ה, מאגר נתוני הצריכה הפרטית והמאגר לשיתוף נתוני האשראי של תאגידים קטנים ובינוניים

בחודש יולי 2021 הודיע בנק ישראל כי במסגרת התוכנית האסטרטגית של הבנק וכדי לשפר את הסטיסטיקה המוניטרית והפיננסית הוחלט להקים את מאגר מסיל"ה - "מאגר סטיסטי ייעודי לאשראי העסקי". בנק ישראל ציין כי המאגר יחזק את יכולות הבנק בתחומים אלה: (א) סיוע בקביעת המדיניות המוניטרית ושיפור ההבנה בנוגע לתמסורת המוניטרית, לרבות סיוע בניתוח מצבם של העסקים הקטנים והבינוניים; (ב) תמיכה וניהול של מדיניות מקרו-יציבותית<sup>104</sup> ושמירה על היציבות הפיננסית של המשק, לרבות סיכוני קישוריות וריכוזיות בין לווים; (ג) תמיכה בניהול וניטור הסיכונים של המערכת הפיננסית בכלל ושל מערכת הבנקאות בפרט.

לפי ההודעה של בנק ישראל, המאגר יכיל מידע פרטני על אשראי למגזר העסקי ברמת הלוואה (מודל loan-by-loan), שהיא הרמה המפורטת ביותר. הוא יחזק את תשתית המידע של בנק ישראל ויתרום להמשך חיזוק התהליך של קבלת החלטות המדיניות בתחום התמיכה ביציבות הפיננסית ובמילוי תפקידיו הנוספים של בנק ישראל.

בחודש אוגוסט 2021 שלח ראש מטה הנגיד מכתב אל התאגידים הבנקאיים ואל חברות כרטיסי האשראי, ובו דרש מהם להעביר אליו את כל המידע על הוצאות של יחידים הן במסגרת חשבונות

<sup>104</sup> מדיניות מקרו-יציבותית היא גישה חדשה יחסית לאסדרה פיננסית, אשר פותחה בעיקר בעקבות המשבר הפיננסי העולמי בה מנסות מדינות ברחבי העולם, כלכלות מתקדמות ומתעוררות כאחד, להעריך את ההשפעה והיישום של מסגרת האסדרה.



הבנק שלהם והן במסגרת הפעילות באמצעי התשלום השונים (שיקים, מזומן וכרטיסי חיוב), כל זאת ברמה היומית.

בנק ישראל הסביר את הדרישה בכך שמאגר נתוני הצריכה הפרטית נחוץ להתוויית מדיניות בכמה תחומים העומדים בליבת עשייתו, וכי המהלך יקדם את יעילותו ואת פעילותו של מערך התשלומים כולו. בנק ישראל דרש תחילה מידע על הפעילות של התושבים בשבע השנים האחרונות, אך לבסוף סוכם על חמש שנים.

בבנק ישראל הסבירו כי מייד עם קבלת האפיון מכל מקור תבוצע התממה של המידע (הליך להסרת פרטים מזהים): השם יימחק ומספר הזהות יוחלף במספר המזהה הייחודי שיחולל הבנק, ורק לאחר מכן ישולב המידע עם זה שהתקבל על האזרח ממקורות אחרים.

בחודש יולי 2022 הודיע בנק ישראל כי בכוונתו לקדם הקמת מאגר נתוני אשראי עסקי עבור האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. בהודעה ציין בנק ישראל כי לאחר בחינה מתמשכת ומעמיקה של מכלול השיקולים הרלוונטיים ודיונים עם משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים - וכן תובנות מהתקדמות פרויקט מסיל"ה - החליט נגיד בנק ישראל לעשות שימוש בסמכות שהוקנתה לו בחוק<sup>105</sup> ולהרחיב את המאגר הקיים ולכלול בו נתוני אשראי לא רק לגבי יחידים אלא גם לגבי תאגידים.

בטיוט הצעת החלטת הממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התוכנית הכלכלית לשנים 2023 - 2024 קידם משרד האוצר את הרפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים<sup>106</sup>. משרד האוצר ציין כי נתח השוק של המערכת הבנקאית באשראי לעסקים קטנים ובינוניים בשנת 2020 היה 94%, כי נתח השוק המצרפי של שני התאגידים הבנקאיים הגדולים במערכת היה 56%, וכי נתח השוק של חמשת התאגידים הבנקאיים הגדולים במערכת היה 99%.

על פי הטייטה הוחלט להטיל על שר המשפטים לבחון - בהתייעצות עם שר האוצר ועם נגיד בנק ישראל - את הצורך בתיקונים בחוק נתוני אשראי לשם הרחבת המאגר לשיתוף נתוני האשראי של תאגידים קטנים ובינוניים, ואם נדרש - לפרסם תזכיר חוק לאחר שתוצג בפני שר המשפטים עבודה מקצועית של בנק ישראל בדבר המודל הרצוי להרחבת המאגר כאמור.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בחודש ינואר 2023 (להלן - תשובת אגף התקציבים מינואר 2023) כי הניתוח של משרד האוצר לגבי התועלת הכלכלית של מאגר נתוני אשראי לעסקים קטנים ובינוניים מסתמך על המחקר שערך בנק ישראל בנושא ההשפעה של מאגר נתוני אשראי הצרכני<sup>107</sup>. לפי אגף התקציבים, הפוטנציאל המוערך לחיסכון עבור עסקים קטנים וזעירים בעקבות הקמת מאגר נתוני אשראי לעסקים עומד על סך של כ-100 מיליון ש"ח בשנה. הניתוח מבוסס על היקף האשראי שניתן בשוק זה (כ-150 מיליארד ש"ח), כשהוא מוכפל בהערכה שמרנית של מספר הלקוחות שמנהלים חשבון בבנק אחד בלבד (כשליש) וכן מוכפל בשיעור הצמצום ב"פרמיית הלקוח השבוי" כפי שנמדדה במחקר. פרמיית

105 סעיף 112 לחוק נתוני אשראי מאפשר לנגיד בנק ישראל בהתייעצות עם השר ובאישור הוועדה לקבוע כי מקורות המידע החייבים למסור נתוני אשראי לגבי לקוח, כולם או חלקם, יהיו חייבים להעביר גם נתוני אשראי לגבי תאגידים מסוג שייקבע.

106 טיוטה מ-15.2.23.

107 The Effect of Information Sharing on Relationship Banking: Evidence from a Natural Experiment (לא פורסם).

הלקוח השבוי נאמדה לפי הפער בשיעורי הריבית בין לקוחות שמנהלים חשבון בתאגיד בנקאי אחד לבין שיעורי הריבית ללקוחות שמנהלים חשבונות בכמה תאגידיים בנקאיים. לפי אגף התקציבים, בתקופה שנצפתה הצטמצם הפער בשיעור של כ-0.2%, עובדה המעידה על ההשפעה של מאגר נתוני אשראי על יכולת התיחור של הלקוח.

עוד מוסיף אגף התקציבים כי להבנתו הערכה כלכלית זו היא הערכה שמרנית, שאינה כוללת את ההשפעה של הגדלת התחרות שתיווצר בעקבות הרחבת המאגר גם באמצעות המגזר החוץ-בנקאי - מגזר זה עשוי להוביל להגדלת היצע האשראי במשק ובכך להתפתחותם של עסקים קטנים ובינוניים. יתר על כן, הערכה זו אינה כוללת את ההשפעה האפשרית של המאגר גם על צרכנים שמנהלים כיום כמה חשבונות, אך הנגשת המידע עליהם עשויה להרחיב את מנעד האפשרויות שלהם. נוסף על כך ניתן להניח שהרחבת המאגר עשויה להשפיע גם על הרחבת התחרות בעולם העסקים הבינוניים, שאינם כלולים בשוק שתואר לעיל.

נמצא כי משרד האוצר ובנק ישראל קידמו רפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים ללא בחינה של עלות ההקמה של המאגר, תוך ציון כי אין השפעה לרפורמה בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים על תקציב המדינה, זאת על אף שהעלות היא משמעותית הגם שהינה חוץ תקציבית.

מומלץ כי משרד האוצר ובנק ישראל יבדקו לעומקה את עלות הקמתו של מאגר נתוני אשראי עסקי עבור עסקים קטנים ובינוניים, ילמדו מפרויקט ההקמה והתפעול של מאגר נתוני אשראי הצרכני ויביאו בחשבון הן את העלות והן את התועלת של הקמת מאגר עסקי ושל תפעולו.

בתשובת בנק ישראל צוין כי בתוכנית העבודה לשנים 2023 - 2024 החליט הבנק לבצע פרויקט תכנון בלבד שירחיב את עבודת המטה שנעשתה עד כה, אשר כללה השוואה מול מודלים בעולם. הקמתו בפועל של המאגר טרם החלה, ונבחנות חלופות שונות לכך תוך שקילת מגוון היבטים, ובהם: משך ההקמה, מורכבות ההקמה, הסיכונים באופן ההקמה, העלויות לבנק ישראל ולגופים שיידרשו לדווח למאגר ועוד. כמו כן ציין בנק ישראל שתהליך בחינת הקמתו של המאגר העסקי יהיה כרוך גם בביצוע בחינת התועלת מול העלויות כנדרש לגבי כל פרויקט המקודם על ידי רשות ציבורית.

## עלויות הקמת המאגר וניהולו

### עלויות הקמה

עלויות ההקמה הישירות והעקיפות של מאגר נתוני אשראי נובעות מהעלויות הישירות שבהן נשא בנק ישראל והעלויות של מקורות המידע, של לשכות האשראי ושל נותני האשראי, אשר נדרשים לבנות מערכות חדשות שלהן ממשק זו עם זו או עם המערכת של בנק ישראל.

### עלויות הקמה ישירות

בבואו להקים את מאגר נתוני אשראי הצרכני בחן בנק ישראל חלופות אחדות, בין היתר אם להקים את המאגר באמצעות חטיבת טכנולוגיית המידע או באמצעות ספק חיצוני. בעת הדיונים





על החוק התקבלה החלטה פנימית בבנק ישראל להקים את המאגר באמצעות ספק חיצוני וזאת כדי לא לשעבד את כל החטיבה הטכנולוגית של הבנק לפרויקט אחד.

בנק ישראל פרסם קול קורא לקבלת מידע על הקמת המאגר<sup>108</sup>. בתשובה על הקול הקורא התקבלו כ-12 מענים בהיקף וברמות פירוט שונים. המענים נבחנו בידי הצוות המקצועי בבנק אשר הוקם לצורך בדיקתם.

לאחר חקיקת החוק פרסם בנק ישראל בחודש אוגוסט 2016 מכרז פומבי 52.16 - להקמה, הפעלה ותחזוקה של מערכת לשיתוף נתוני אשראי. הקמת המערכת כללה חמש "חבילות עבודה": מאגר נתוני אשראי, מערך טיפול בלקוחות, אירוח לשכות אשראי, תשתיות טכנולוגיות ואבטחת מידע.

לפי שיקול דעתו של הבנק, השירותים הללו כוללים גם תפעול של חבילות העבודה ותחזוקתן. במכרז צוין כי השירותים כוללים אפיון, התאמות ופיתוחים נוספים לתוכנה אחת או יותר וכן חומרה שיסופקו על ידי המציע, התקנה, יישום, הטמעה, תיעוד והדרכה, ולאחר סיום ההקמה - תפעול המערכת, תמיכה בה ותחזוקתה לתקופה של עד 15 שנים.

בחודש דצמבר 2016 נפתחה תיבת המכרזים ונמצא כי הוגשה הצעה אחת. ההצעה נבדקה באגף הרכש ונמצא כי היא עומדת בתנאי הסף של המכרז.

בחודש פברואר 2017, לאחר שנמצא כי הסכום בהצעת החברה עולה במידה רבה על תקציב הבנק לפרויקט, אישרה ועדת המכרזים קיום הליך של הבהרות מול החברה. בתום הליך ההבהרות הוחלט בבנק ישראל כי לא ניתן לגשר בין המחיר שהציעה החברה במכרז לבין תקציב הבנק. ועדת המכרזים התבקשה לבטל את המכרז והיא עשתה כן בחודש מאי 2017.

בחודש יוני 2017, לאחר משא ומתן של בנק ישראל עם הגוף המציע, פרסם בנק ישראל כי התקבלה החלטה<sup>109</sup> להתקשר עם המציע האמור בפטור ממכרז בהתאם לתקנות 39(1) ו-23(ב) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993, באישור הנגידה והמנכ"ל דאז. בנק ישראל ציין כי ממכלול של שיקולים ובהם לוחות הזמנים להקמת המאגר, עריכת מכרז נוסף לא תועיל. תקופת ההתקשרות התחלקה לתקופת הקמה ולתקופת תפעול. היקף ההתקשרות לגבי ההקמה - כ-133 מיליון ש"ח + מע"מ (סה"כ כ-155 מיליון ש"ח), ולגבי תקופת התפעול והתחזוקה - כ-38 מיליון ש"ח + מע"מ (סה"כ כ-44.5 מיליון ש"ח).

באותו יום הוציא הספק דיווח מיידי לבורסה על התקשרותו בהסכם עם בנק ישראל. הדיווח כלל פירוט לגבי ההקמה אשר הוערכה ב-18 חודשים ובהכנסות של כ-133 מיליון ש"ח + מע"מ. לגבי שירותי התפעול והתחזוקה נכתב כי ההסכם הוא לשנה (עם אופציות הארכה לתקופה מצטברת של עד 14 שנים נוספות), וכי ההכנסה בגין שנת תפעול ותחזוקה אחת מוערכת בכ-38 מיליון ש"ח + מע"מ.

108 Request For Information - RFI מסמך בקשה לקבלת מידע.

109 החלטת פטור ממכרז H881.

בהערכות הבנק בדבר העלויות הצפויות להקמת המאגר חלו שינויים רבים במהלך שנות ההקמה. להלן מוצג השינוי בהערכות של הבנק לגבי עלויות ההקמה של מאגר נתוני אשראי ככל שהתקדם הפרויקט.

**לוח 18: מסמך המסגרת התקציבית בנושא שיתוף נתוני אשראי עבור עלויות ההקמה (במיליוני ש"ח, כולל מע"ם)**

עלויות ההקמה					
סה"כ	בצ"מ	עלויות נוספות	ספק		
91.66	18.3	10.53	62.83	אוגוסט 2016	אומדן המכרז <sup>110</sup>
331.11				פברואר 2017	הצעת המחיר של הספק
134.55				מרץ-מאי 2017	הערכת השווי של חברה חיצונית
162.63				מרץ-מאי 2017	לאחר הליך הבהרות
214.08	35.68	23.10	155.30	מאי 2017	הוצג ואושר במועצה המינהלית
155.30			155.30	יוני 2017	חתימת ההסכם
283.38	35.68	53.90	193.80	מרץ 2018	העלות המסתמנת שאושרה במועצה המינהלית
254.71		54.70	200.01	אפריל 2019	העלות בפועל

על פי מסמך "פרויקט מאגר נתוני אשראי" אשר הוצג למועצה המינהלית במרץ 2018 ואגף חשבות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עלה כי לעומת ההערכות הראשוניות של בנק ישראל עבור עלויות ההקמה (אומדן המכרז עמד על כ-92 מיליון ש"ח), הצעת המחיר של הספק (כ-331 מיליון ש"ח, פער של כ-260%) וכן חתימת ההסכם עמו בסכום של כ-155 מיליון ש"ח (פער של כ-68%), היו גבוהות יותר. עוד עלה כי העלות המסתמנת במרץ 2018 עמדה על כ-283 מיליון ש"ח, גידול של כ-208% לעומת האומדן הראשוני, וכי העלות בפועל באפריל 2019 עמדה על כ-255 מיליון ש"ח, גידול של כ-177% לעומת האומדן הראשוני, שכן ככל שהפרויקט התקדם צצו ועלו בעיות חדשות ודרישות נוספות הן מנותני האשראי והן מספק ההקמה.

במסמך של מנכ"ל בנק ישראל דאז אל מנכ"ל משרד האוצר דאז מפברואר 2018 צוינו הסיבות לשינוי הנדרש בתקציב לאחר חתימת ההסכם: חוסר בהירות בתחילת התהליך ובכמויות

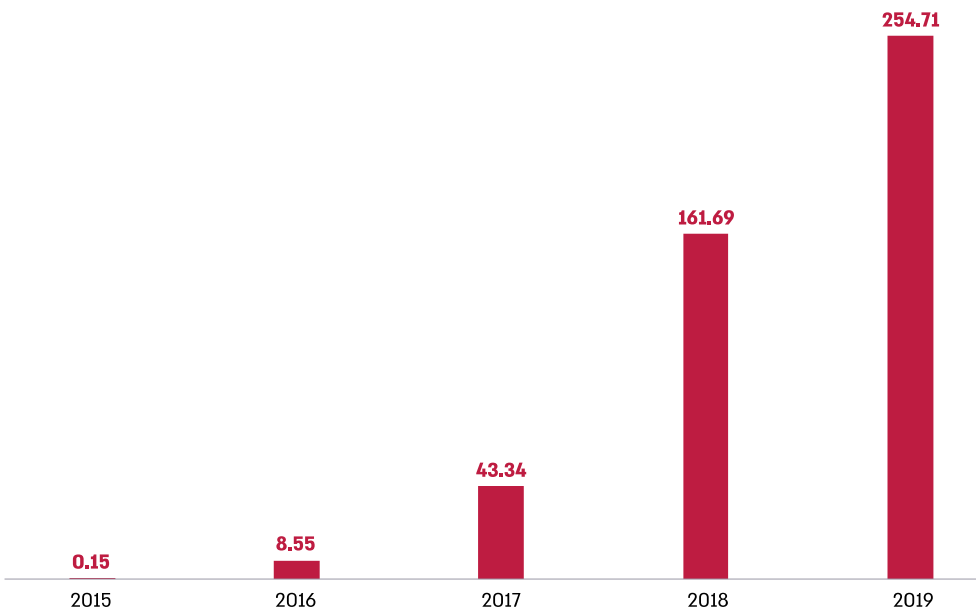
110 יצוין כי זהו האומדן שהוצג למועצה המינהלית. האומדן שהוצג לוועדת ההיגוי העליונה עמד על כ-74 מיליון ש"ח.



החומרה והתוכנה, שהתכנון שלהן לא כיסה את כלל הדרישות של הבנק בתחום אבטחת המידע; לאחר חתימת ההסכם קבע בנק ישראל כי נדרש לחלק את הפרויקט לכמה אזורים מבודדים, דבר אשר השפיע רבות והוסיף מרכיבי תוכנה וחומרה; לאחר העמקת התכנון הצפוי התברר כי הספק לא אפיין בדרך המיטבית חלק מצידוד החומרה, מאבטחת המידע ומתוכנה, ולכן נדרש לתקן את כתב הכמויות; נוספה דרישה עסקית חדשה מטעם בנק ישראל לניטור שינויים במידע במאגר; עלויות כוח אדם של הספק בגין כל האמור; עלויות נוספות שאינן מול הספק כדוגמת עלויות עבודה של עובדי הבנק, בדיקות קבלה, יועצים חיצוניים, בקרה חיצונית ועוד.

בתרשים שלהלן מוצגות העלויות בפועל ששילם בנק ישראל בגין הקמת מאגר נתוני אשראי מתחילת הפרויקט ועד מועד העלייה לאוויר (אפריל 2019).

**תרשים 22: עלויות מצטברות של הקמת מאגר נתוני אשראי בבנק ישראל (במיליוני ש"ח)**



על פי אגף חשבות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי נכון לאפריל 2019, מועד תחילת הפעילות של מאגר נתוני אשראי, עלות ההקמה של המאגר עמדה על סכום מצטבר של כ-255 מיליון ש"ח, בכ-177% יותר מהאומדן הראשוני של בנק ישראל אשר עמד על כ-92 מיליון ש"ח.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הקמתו של מאגר נתוני אשראי הוא אחד הפרויקטים המורכבים ועתירי הסיכון שבוצעו על ידי בנק ישראל בשנים האחרונות. מלבד העובדה שהידע בתחום זה איננו מצוי בבנק ישראל, היה קושי לאתר גורמים מומחים בעולם שלהם ניסיון מהשנים האחרונות

בהקמת מאגרים מרכזיים. כשהפרויקט יצא לדרך, רמת הוודאות לצרכים הטכנולוגיים ולמגבלות שמצוינות בחוק הייתה נמוכה. ככל שתהליך האפיון התקדם בלוחות הזמנים הקצרים, כך עלו נושאים נוספים - עסקיים וטכנולוגיים, שהיה צורך לתת להם מענה - דבר שדרש אפיון, פיתוח, בדיקות ועוד. נוסף על כך, דרישות אבטחת המידע והגנת הפרטיות היו קפדניות מאוד. כל אלה היו כנראה גורם משמעותי לכך שמציע יחיד ניגש למכרז, ובעלויות גבוהות משמעותית מההערכות הראשוניות של הבנק.

## עלויות הקמה עקיפות

בשיחות של צוות הביקורת עם גופים פיננסיים המשמשים כמקורות מידע נמצא, כי העלות הכוללת של מקורות המידע ליצירת ממשק עם מאגר נתוני אשראי מוערכת בסכום של 5 - 15 מיליון ש"ח, כולל עלויות של כוח אדם.

על פי הנתונים אשר התקבלו מבנק ישראל נמצא כי עלויות ההקמה של לשכות האשראי אשר שולמו על-ידי לשכות האשראי לבנק ישראל הסתכמו בכ-2 מיליון ש"ח.

בתשובתו מ-16.3.23 מציין הממונה כי לא נעשתה הערכת עלויות ללשכה וכי נושא זה אינו באחריותו של בנק ישראל, שכן חוק נתוני אשראי הוא חוק של משרד המשפטים והוא תוצר של עבודת צוות בין-משרדי שגם בנק ישראל היה חבר בו.

בשיחות של צוות הביקורת עם המשתמשים בנתוני האשראי נמצא כי העלות הכוללת ליצירת ממשק עם לשכת האשראי מוערכת בסכום של 5 - 15 מיליון ש"ח, כולל עלויות של כוח אדם.

נמצא כי העלות הישירה של הקמת מאגר נתוני אשראי הסתכמה בכ-255 מיליון ש"ח והעלות העקיפה מוערכת בכ-32 מיליון ש"ח (כ-15 מיליון ש"ח עבור יצירת הממשק של מקורות המידע עם מאגר נתוני אשראי, כ-2 מיליון ש"ח עבור ההקמה של לשכות האשראי וכ-15 מיליון ש"ח עבור יצירת הממשק של המשתמשים בנתוני אשראי עם לשכות האשראי).

עוד נמצא כי עלות ההקמה הכוללת של פרויקט מאגר נתוני אשראי הסתכמה בכ-287 מיליון ש"ח, 255 מיליון ש"ח עלות ישירה וכ-32 מיליון ש"ח עלות עקיפה. משכך, נמצא כי העלות הישירה חרגה מן האומדן הראשוני (אשר עמד על כ-92 מיליון ש"ח) בכ-177%. כן נמצא כי לא בוצעה הערכה ראשונית בדבר העלות העקיפה של הפרויקט.

מומלץ כי בנק ישראל יפיק לקחים מהערכת החסר באומדן עלות המאגר, ייערך מראש להקמה של פרויקטים עסקיים וטכנולוגיים הן מבחינת היקפם והן מבחינת מורכבותם, ויבחן אחת לתקופה את החלופות התקציביות העומדות בפניו תוך קבלת החלטות גם משיקולים תקציביים. כמו כן מומלץ כי בנק ישראל יבצע הליך הפקת לקחים בנוגע לפער שנתגלה בין האומדן הראשוני להקמת המאגר לבין עלות הקמתו בפועל, וכך יודא הכללה של עלויות עקיפות כחלק מהעלויות המוצגות בעת אישור הפרויקט.

בתשובת בנק ישראל צוין כי הבנק ביצע תהליכים מוסדרים לבחינת המשמעויות העסקיות והטכנולוגיות של הפרויקט, ובין היתר נערכו הערכות סיכונים שעודכנו באופן שוטף, נשכרו מומחים לבחינת היבטים שונים של הפרויקט באופן בלתי תלוי, נערכו פגישות ללימוד מניסיונם של בנקים מרכזיים אחרים בתחום, הוקמה מסגרת ממשלתית ייעודית לפרויקט ועוד. בנק ישראל



ציין עוד כי הוא מבצע תהליכי הפקת לקחים בכל פרויקט שהוא יוזם ומוביל, וכי תהליך הפקת הלקחים לעלויות המאגר נעשה באופן שוטף בפעולות רבות, כגון חתימת הסכם המשך עם הספק, החלטה על הרחבת המאגר לעסקים, ובעת בניית תוכנית העבודה וקביעת התקציב לפרויקט שיתוף נתוני אש"ח.

## עלויות שוטפות

### עלויות שוטפות ישירות

בדומה לתהליך אשר התבצע בנוגע לעלויות ההקמה, כך גם חלו שינויים במהלך השנים בהערכות של העלויות השוטפות לגבי התפעול של מאגר נתוני אש"ח. בלוח שלהלן יוצגו האומדנים הראשוניים לגבי עלויות התפעול והשינויים בהערכות עלויות אלה לאורך השנים, מאוגוסט 2016 עד שנת 2020.

לוח 19: מסמך מסגרת התקציב בנושא שיתוף נתוני אש"ח עבור עלויות של שנת התפעול הראשונה (במיליוני ש"ח, כולל מע"ם)

עלויות התפעול (בשנה הראשונה)					
סה"כ	בצ"מ	עלויות נוספות	ספק		
30.3	6.2	3.04	21.06	אוגוסט 2016	אומדן המכרז <sup>111</sup>
83.07				פברואר 2017	הצעת המחיר של הספק
37.44				מרץ-מאי 2017	הערכת השווי של חברה חיצונית
49.14				מרץ-מאי 2017	לאחר הליך הבהרות
73.15	6.65	22.00	44.50	מאי 2017	הוצג ואושר במועצה המינהלית
44.50			44.50	יוני 2017	חתימת ההסכם
65.20	10.20	8.70	46.30	מרץ 2018	העלות* המסתמנת שאושרה במועצה המינהלית
60.01		12.77	47.23	שנת 2020	העלות בפועל (תפעול שוטף)

על פי מסמך "פרויקט מאגר נתוני אש"ח" אשר הוצג למועצה המינהלית במרץ 2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* ללא עלויות עבודה ישירות.

111 יצוין כי זהו האומדן שהוצג למועצה המינהלית. האומדן שהוצג לוועדת ההיגוי העליונה עמד על כ-26 מיליון ש"ח.

מהנתונים עולה כי לעומת הערכות הראשוניות של בנק ישראל עבור עלויות שנת התפעול הראשונה (אומדן המכרז עמד על כ-30 מיליון ש"ח), הסכומים בהצעת המחיר של הספק ובחתימת ההסכם עמדו על כ-83 מיליון ש"ח ועל כ-45 מיליון ש"ח, בהתאמה (פער של כ-177% וכ-50%, בהתאמה). עוד עלה כי העלות המסתמנת במרץ 2018 עמדה על כ-65 מיליון ש"ח, גידול של כ-117% לעומת האומדן הראשוני, וכי העלות בפועל של שנת התפעול הראשונה, שנת 2020, עמדה על כ-60 מיליון ש"ח (ללא עלויות עבודה ישירות), גידול של כ-100% לעומת האומדן הראשוני, שכן ככל שהפריקט התקדם צצו ועלו בעיות חדשות ודרישות נוספות הן מנותני האשראי והן מספק התפעול.

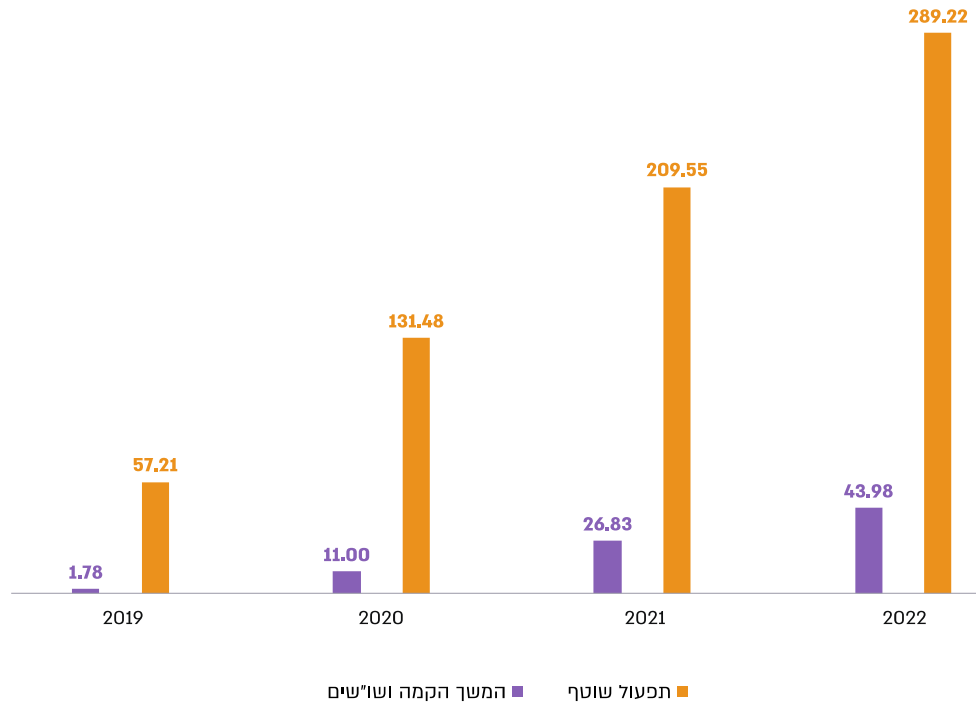
בנק ישראל מציין במסמך המסגרת התקציבית כי השינוי נובע ברובו מהעלויות של עובדי בנק ישראל שלא הוערכו בתחילה וכן מעלויות של שכירת שטחים במרכזי המחשבים של הבנק.

אף שבנק ישראל פנה וביקש לקבל מידע על עלויות התפעול של מאגר נתוני אשראי באמצעות פרסום קול קורא, נמצא כי הוא לא היה ערוך לעלויות התפעול של השנה הראשונה ולא זקף את העלויות הפנימיות של הבנק לשם ניהול הפריקט בעת עריכת האומדן הראשוני.

בתרשים שלהלן מוצגות העלויות בפועל בגין תפעול המאגר.



### תרשים 23: העלויות המצטברות של השינויים והשיפורים ושל התפעול השוטף של מאגר נתוני אש"ח (במיליוני ש"ח)<sup>112</sup>



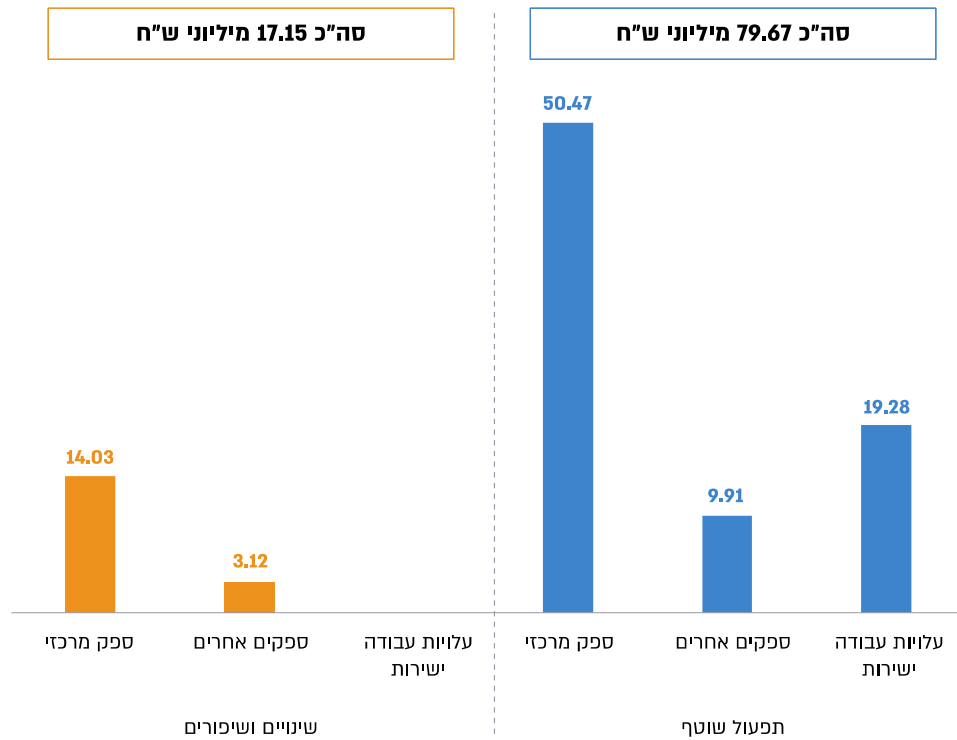
על פי אגף חשבות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי עלויות התפעול השוטפות המצטברות של מאגר נתוני אש"ח בשנים 2019 עד 2022 עמדו על כ-289 מיליון ש"ח, ועלויות השינויים והשיפורים עמדו על כ-44 מיליון ש"ח. יתר על כן, סכום העלות השנתית הן לצורך התפעול השוטף והן לצורך שינויים ושיפורים גבוה ביחס לשנה שקדמה לה. כך, עלות התפעול השוטף בשנת 2022 עמדה על כ-80 מיליון ש"ח סכום הגבוה מעלות התפעול השוטף של שנת 2021 אשר עמדה על כ-78 מיליון ש"ח.

בתרשים שלהלן יוצגו העלויות השוטפות בפועל לשנת 2022 תוך פירוט של העלויות לספק המרכזי ולספקים האחרים ועלות העבודה הישירה של עובדי בנק ישראל.

112 כולל עלויות עבודה ישירות של עובדי הבנק. כמו כן ראו התרשים "סך עלויות סך עלויות העבודה הישירות של מאגר נתוני אש"ח בשנים 2016 - 2022".

**תרשים 24: העלויות השוטפות של השינויים והשיפורים ושל התפעול השוטף של מאגר נתוני אשראי בשנת 2022 (במיליוני ש"ח)**



על פי אגף חשבונות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי בשנת 2022 שלם בנק ישראל לספק המרכזי כ-50 מיליון ש"ח עבור התפעול השוטף של מאגר נתוני אשראי, שהם כ-25% מתוך הסכום ששולם לו עבור עלויות ההקמה של הפרויקט. באותה שנה שולמו לאותו ספק 14 מיליון ש"ח נוספים עבור שינויים ושיפורים. לפיכך, העלות השוטפת של המאגר בשנת 2022 הסתכמה בכ-100 מיליון ש"ח. מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו את העלויות השוטפות של פרויקט מאגר נתוני אשראי גם עבור התפעול השוטף של המערכת וגם לנוכח הבחינה של הקמת המאגר לעסקים קטנים ובינוניים.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי מאגר נתוני האשראי לעסקים קטנים ובינוניים צפוי להיות מאופיין ברמת פרטיות גבוהה פחות, שכן מידע עסקי אינו רגיש באותה מידה כמו מידע על יחידים. לנוכח זאת, עלויות תפעול המאגר לעסקים קטנים ובינוניים צפוי, בסבירות גבוהה, להיות נמוך יותר מעלויות התפעול של מאגר האשראי ליחידים.

בתשובתו של אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 צוין כי לפי הערכת משרד האוצר לגבי האפקטיביות של מאגר נתוני האשראי הצרכני, התועלת עומדת על סך של כ-100





מיליון ש"ח בשנה (מאחר שהיקף השוק עומד על סך של כ-150 מיליארד ש"ח). בתשובת בנק ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי סכום זה משקף הערכת חסר בשל תועלות נוספות שלא ניתן לכמתן.

נמצא כי על פי ההערכה של אגף התקציבים, התועלת של מאגר נתוני אשראי עומדת של סך של כ-100 מיליון ש"ח בשנה, והעלות השוטפת של המאגר לשנת 2022 מסתכמת בכמעט 100 מיליון ש"ח (כ-80 מיליון ש"ח עבור תפעול שוטף נוסף על כ-17 מיליון ש"ח עבור שינויים ושיפורים, בסך הכול כ-97 מיליון ש"ח). לצד זאת, יצוין כי על פי ההערכה של בנק ישראל התועלות של המאגר גדולות מהערכת אגף תקציבים, אך לא ניתנות לכימות.

מומלץ כי בנק ישראל ומשרד האוצר יבחנו באופן שוטף את התועלת הכלכלית המצרפית של מאגר נתוני האשראי הצרכני אל מול העלות השוטפת הנדרשת לתפעולו, וזאת כדי להפיק ממנו את מרב היעילות והמועילות של נתוני האשראי של הלקוחות.

## עלויות שוטפות עקיפות

על פי צו נתוני אשראי (אגרות), התשע"ח-2017, על כל פעולה שלקוח או לשכת אשראי מבצעים מול מאגר נתוני אשראי עליהם לשלם אגרה לבנק ישראל. עם זאת, לפי החוק כל לקוח זכאי לקבל ישירות מבנק ישראל, אחת לשנה, דוח ריכוז נתונים ללא תשלום. נוסף על כך יכול הלקוח לקבל את דוח ריכוז הנתונים באמצעות אחת הלשכות או באמצעות מיופה כוח בתמורה.

בלוח שלהלן מוצג מבנה התעריפים בשוק נתוני האשראי על פי צו האגרות ועל פי נתוני לשכות האשראי.

לוח 20: מבנה התעריפים בשוק נתוני האשראי (בש"ח)

המוצר	המחיר של בנק ישראל ללקוח	המחיר של לשכה א ללקוח	המחיר של לשכה ב ללקוח	האגרה לבנק ישראל*
דוח ריכח נתונים - ראשון	חינם	-	-	0
דוח ריכח נתונים - שאינו ראשון	33	-	-	33
דוח ריכח נתונים - ראשון + דירוג	-	חינם או 60 ***	**42.25	0
דוח ריכח נתונים - שאינו ראשון + דירוג	-	40 או 60 ***	**42.25	3.3****
דוח אשראי + דירוג	-	שוק חופשי	שוק חופשי	3.3
חיווי אשראי	-	שוק חופשי	שוק חופשי	1.1
ניטור ללקוח	-	שוק חופשי	שוק חופשי	2.2****
ניטור לנותן אשראי	-	שוק חופשי	שוק חופשי	2.2****

על פי צו נתוני אשראי (אגרות), התשע"ח-2017 ואתרי המרשתת של לשכות האשראי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

- \* אגרה בעד מסירה בודדת של נתוני אשראי מהמאגר נכון למחירי 2023.
- \*\* הנתונים בתוקף נכון ל-16.3.23.
- \*\*\* ביישומון: חינם לדוח ראשון ו-40 ש"ח לדוח שאינו ראשון. באתר המרשתת: 60 ש"ח לכל דוח.
- \*\*\*\* אגרה שנתית בעד מסירה מידע על שינויים בנתוני אשראי לגבי לקוח.
- \*\*\*\*\* בפברואר 2021 בוצע תיקון לצו נתוני אשראי במסגרתו הופחתה האגרה שנגבית מלשכות האשראי בעד מסירה של דוח ריכח ללקוחות שאינו הדוח הראשון באותה שנה.

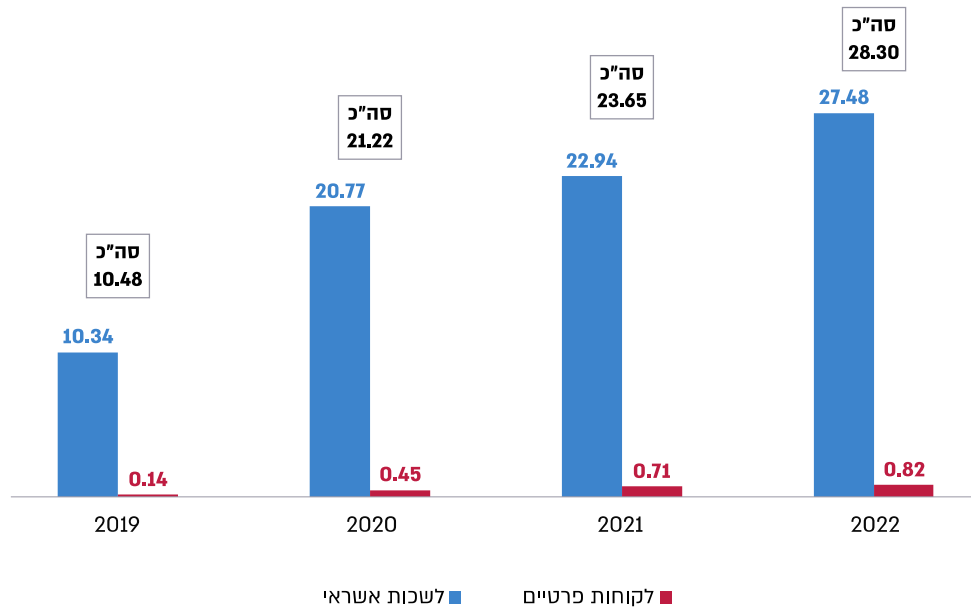
בהתאם ללוח שלעיל המחיר של לשכות האשראי עבור הפקת דוח אשראי וחיווי אשראי מושפע מכוחות השוק, עם זאת נמצא כי הסכום העיקרי בשרשרת התשלומים הוא האגרה אשר מועברת לבנק ישראל. נתונים אלה עלולים לפגוע בחדירת מוצרים חדשים ובהגדלת מספר לשכות האשראי בשוק שיתוף נתוני האשראי.

מומלץ שבנק ישראל ימשיך לבחון את מבנה התשלומים בשוק שיתוף נתוני האשראי בשים לב לצורך בהגדלת מספר לשכות האשראי ולעידוד התחרות בשוק שיתוף נתוני האשראי.

בשנת 2016 העריכה ועדת ההיגוי העליונה את צפי ההכנסות השנתיות של בנק ישראל מאגרות מאת לשכות האשראי בכ-10 מיליון ש"ח, הערכה זו גדלה במרץ 2018, עם התקדמות הפרויקט, לכ-19 מיליון ש"ח בשנה. התרשים שלהלן מציג פירוט של האגרות השוטפות אשר שולמו לבנק ישראל תוך פילוח לתשלומי אגרות מצד לשכות האשראי לבין תשלומי אגרות מלקוחות פרטיים.



### תרשים 25: פילוח תשלומי האגרות השוטפות של לשכות האשראי ושל הלקוחות פרטיים לבנק ישראל בשנים 2019 - 2022 (במיליוני ש"ח)

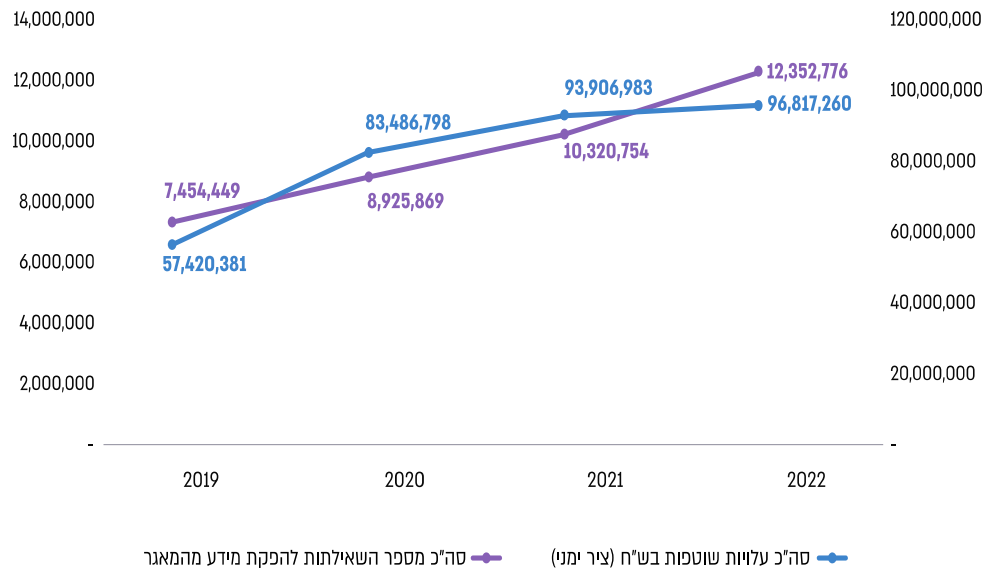


על פי אגף חשבות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי תשלומי האגרות השוטפות של לשכות האשראי לבנק ישראל עלו בשנים 2019 עד 2022 בכ-166%, נתון אשר עולה בקנה אחד עם העלייה בביקוש לדוחות אשראי. נוסף על כך חלה עלייה של 486% בתשלומים של הלקוחות הפרטיים לבנק ישראל מהשנים 2019 עד 2022, עלייה אשר קשורה להגברת הביקוש לדוחות ריכוז נתונים. יצוין כי עלות התפעול לשנת 2022 של מאגר נתוני אשראי עמדה על כ-97 מיליון ש"ח והכנסות בנק ישראל באותה שנה עמדו על כ-28 מיליון ש"ח, כך שסבסוד בנק ישראל בשנת 2022 עמד על כ-69 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בחן את מספר הפניות של לשכות האשראי לקבלת מידע מהמאגר, נתון המייצג, בין היתר, את היקף השימוש במאגר, אל מול העלויות השוטפות הכרוכות בתפעולו בכל שנה. התוצאות מוצגות בתרשים הבא:

### תרשים 26: מספר השאלות להפקת מידע מהמאגר אל מול העלויות השוטפות, 2019 - 2022



על פי דיווחי הנגיד לוועדת הכלכלה ואגף חשבות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי היקף השימוש בשנת 2020 (השנה הראשונה המלאה של פעילות המאגר) עמד על כ-8.9 מיליון פניות מאת לשכות האשראי לקבלת מידע ובשנת 2022 עמד היקף השימוש על כ-12.3 מיליון פניות לקבלת מידע (גידול של כ-38%). סך העלויות השוטפות בשנת 2020 עמד על כ-83.4 מיליון ש"ח ובשנת 2022 סך העלויות השוטפות עמד על כ-96.8 מיליון ש"ח (גידול של כ-16%).

בתשובת בנק ישראל צוין כי בהקמה ובתפעול של המאגר בנק ישראל מספק מוצר ציבורי שאין למדוד אותו באופן שבו מודדים פעילות של פירמה עסקית, מדובר בתועלות ציבוריות המחויבות בחוק, ואין לצפות כי העלויות בגינן יכוסו באמצעות בחינת תעריפי האגרות המשולמות לבנק ישראל. עוד צוין כי מספר השאלות לקבלת מידע מהמאגר אל מול העלויות השוטפות לא יכול לבסס הערכה לגבי יעילות התפעול של המאגר או לגבי בחינת האגרות בגין השימוש בה.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן את נתוני היקף השימוש בנתוני המאגר אל מול העלויות השוטפות הכרוכות בתפעול של המאגר, תוך בחינה האם היקף השימוש העומד על כ-12.3 מיליון פניות לקבלת מידע מצדיק עלויות שוטפות בהיקף של כ-96.8 מיליון ש"ח. עוד מומלץ לבחון התייעלות בעלויות התפעול, ולבחון את תעריפי האגרות למול העלויות השוטפות הצפויות והתועלות הנוספות של המאגר.



## העלויות השוטפות של לקוחות במאגרי נתוני אשראי בעולם

משרד מבקר המדינה השווה בין העלויות ללקוח בישראל ביחס לעלויות ללקוח במדינת אירלנד אשר אליה פנו כאמור אנשי בנק ישראל בבואם לבחון את תהליכי הקמת המאגר, ביחס למדינת איטליה אשר מפעילה שירות נתוני אשראי שאוסף מידע על הלוואות והתחייבויות שהוענקו ליחידים ולחברות וכן ביחס לעלויות במדינת זימבבואה אשר פועלת במודל תשלומים שונה מזה שבו פועל בישראל.

בלוח שלהלן מוצגים סוגי המוצרים אשר מערכת נתוני האשראי באירלנד מפקה למען הלקוחות וכן התעריפים עבור כל מוצר.

### לוח 21: מבנה התעריפים בשוק נתוני האשראי באירלנד

המוצר	מחיר לקוח של בנק מרכזי אירלנד
דוח אשראי עבור יחידים לווים	חינם ללא הגבלה (בשימוש הוגן)
דוח אשראי עבור חברות לוות - ראשון בשנה	חינם
דוח אשראי עבור חברות לוות - שאינו ראשון בשנה	6.35 אירו

על פי אתר המרשתת של הבנק המרכזי של אירלנד, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי לקוחות יחידים יכולים להפיק דוח אשראי חינם ללא הגבלה, שלא כלקוח בישראל אשר נדרש לשלם תמורת הפקת נתוני האישיים החל מהדוח השני באותה שנה.

באיטליה פועל שירות אשר מאפשר לאנשים, יחידים וחברות לקבל את נתוני האשראי מאת רשות נתוני האשראי המרכזית של איטליה ללא תשלום. כמו כן הרשות האיטלקית מאפשרת לחברות להירשם למנוי חודשי למשך שנה, ללא תשלום, אשר מאפשר לקבל את נתוני האשראי למייל הרישום המאושר.

בימבבואה נקבע כי ניתן לבחור בין שני מודלים: מודל תשלומים קבוע אשר אינו תלוי בצריכה, ומודל תשלומים משתנה אשר תלוי בצריכה. לפיכך שמורה ללקוח זכות הבחירה בין תשלום קבוע לבין תשלום משתנה.

נמצא כי בנק ישראל נקט מודל אגרות אחיד, ועיקר התשלום של הלקוחות ושל מבקשי המידע מועבר אליו. לעומת זאת, מאגרי נתוני אשראי אחרים בעולם מעניקים לצרכן את האפשרות לקבל את נתוניו חינם, בשימוש הוגן ואף מאפשרים ללקוח לבחור בין מודל תשלומים קבוע שאינו תלוי בצריכה לבין מודל תשלומים משתנה אשר תלוי בצריכה.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן מודלי תשלומים נוספים כמו תשלום קבוע ולא תשלום לפי צריכה, וכן יבחן את האפשרות להעניק ללקוחות חינם ובאופן שוטף את דוחות הריכוז של נתונייהם.

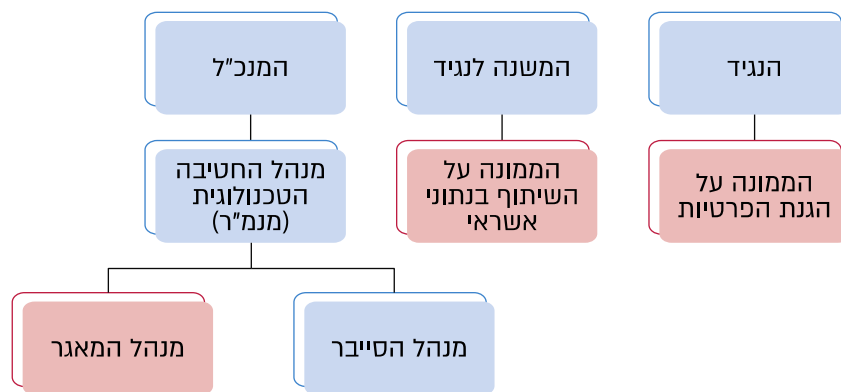
## המבנה המינהלתי של מאגר נתוני אשראי

### מבנה הכפיפויות במאגר נתוני אשראי בבנק ישראל

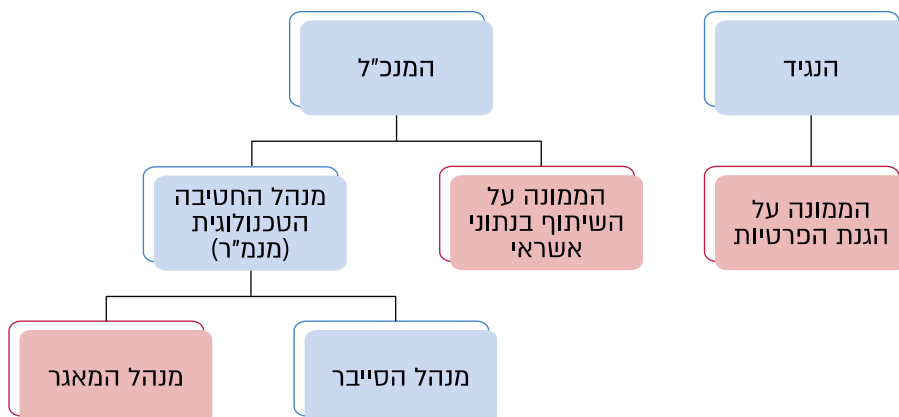
חוק נתוני אשראי הגדיר שלושה בעלי תפקידים חדשים: הממונה על השיתוף בנתוני אשראי, מנהל המאגר והממונה על הגנת הפרטיות. החוק הגדיר את אופן מינויים ועבור חלק מהם גם את תפקידיהם, אך הוא לא הגדיר את מבנה הכפיפויות.

הלכה למעשה בנק ישראל ביצע חלוקה דיכוטומית של שלושת בעלי התפקידים והכפיף כל אחד מהם לבעלי תפקידים אחרים. החוק מגדיר כי הנגיד הוא שממנה כל אחד מבעלי התפקידים, ועליהם להיות עובדי בנק ישראל. בתרשים להלן מוצג מבנה ההיררכיה כפי שנקבע בבנק.

תרשים 27: מבנה הכפיפויות של בעלי התפקידים עד שנת 2020



תרשים 28: מבנה הכפיפויות של בעלי התפקידים החל משנת 2020





מהתרשימים עולה כי הממונה על הגנת הפרטיות שמינה הנגיד מדווח לנגיד על אירועים אשר מתעורר בהם חשש לפגיעה בפרטיות. הממונה על הגנת הפרטיות מייעץ למנהל המאגר ולממונה על השיתוף בנתוני אשראי, אך אין הוא כפוף להם. עוד עולה מהתרשימים כי הממונה על השיתוף בנתוני אשראי ליישום הוראות החוק, אך אין הוא נותן הוראות למנהל המאגר ואין הוא אחראי לפעולותיו<sup>113</sup>. כאמור, החוק לא הגדיר את תפקידיו של מנהל המאגר.

בשל מבנה הכפיפויות הקיים בנק ישראל שני פרויקטים נפרדים במערכות התכנון של הבנק - פרויקט טכנולוגי בניהולו של מנהל המאגר ופרויקט עסקי בניהולו של הממונה על השיתוף בנתוני אשראי. הפרויקט הטכנולוגי אמון על כל המערך הטכנולוגי של ההקמה והתפעול של מאגר נתוני אשראי וכן על אבטחת המידע, והפרויקט העסקי אמון על ההקמה והתפעול של כל השחקנים בשוק המערכת של שיתוף נתוני אשראי וכן על מעטפת האסדרה. בעת בחינת התקציב עבור פעילות מאגר נתוני אשראי, כל אחד מבעלי התפקידים מזין את התקציב הנדרש עבור פעילות היחידה שלו ללא התחשבות ביחידה השנייה, וזאת למרות שמדובר בפרויקט אחד.

נמצא כי במערכות התכנון של הבנק וכן במבנה הכפיפויות הנוכחי אין בבנק ישראל גורם אחד האחראי לכלל הפעילויות של מאגר נתוני אשראי, ולכן עלול להיווצר חוסר יעילות בתיעודף בעת התקצוב, בקבלת החלטות ועוד.

בתשובת בנק ישראל צוין כי יחידת תכנון וכלכלה הכפופה למנכ"לית הבנק היא הגורם המתכלל. היחידה מבצעת מעקב שוטף אחר עמידה בתקציב ובתוכניות העבודה בראייה כוללת וכן בראייה פרטנית. כמו כן צוין בנק ישראל כי קיים יותר ממודל ארגוני אפשרי אחד, ולכל אחד יתרונות וחסרונות. החוק הותיר לבנק ישראל את ההחלטה על השיוך הארגוני של בעלי התפקידים, והבנק הגדיר מבנה זה באופן שמצא לנכון כיעיל והמיטבי ביותר למימוש תפקידיו בתחום.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן את מבנה הכפיפויות בכלל הפעילויות הנוגעות למאגר נתוני אשראי, ובפרט בכל הנוגע לממשקים בין הממונה על השיתוף בנתוני האשראי למנהל המאגר.

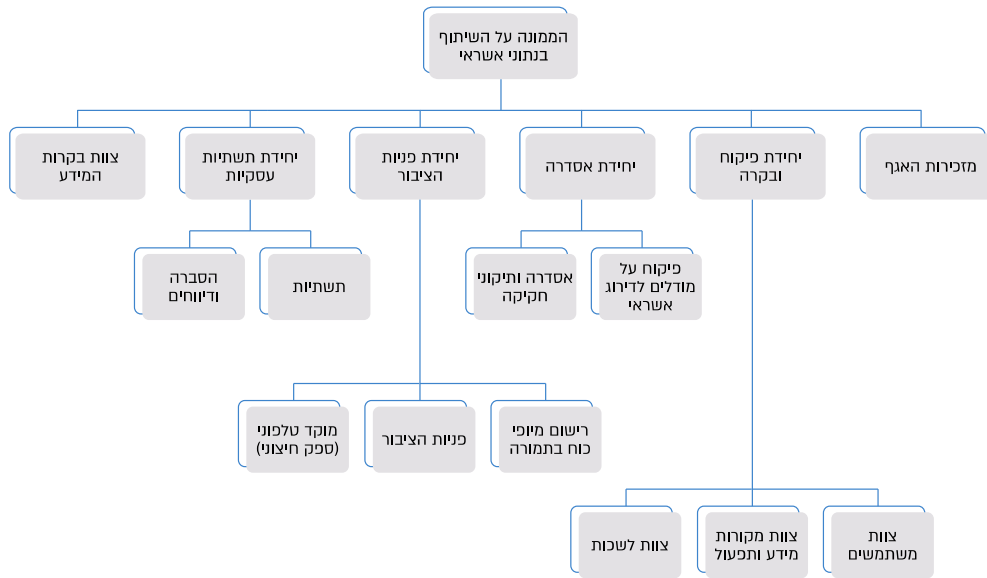
## אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי

אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי בבנק ישראל נדרש לפעול על פי הסמכויות אשר הוקנו לו לפי החוק; מתן או ביטול רישיונות של שירות נתוני אשראי או של שירות מידע על עוסקים; התקנת הוראות לשמירה על עניינם של לקוחות ולהגנת הפרטיות ואבטחת המידע; פיקוח ובקרה על פעילותן של לשכות האשראי ושל לשכות מידע על עוסקים, של מקורות המידע המדווחים למאגר, של המשתמשים בנתוני אשראי ושל מיופי הכוח בתמורה; הטלת עיצומים במידת הצורך על הפעלת שירות נתוני אשראי ללא רישיון, על הפעלת שירות מידע על עוסקים ללא רישיון ועל הפרת הוראה מהוראות החוק.

113 החוק קובע על פי סעיפים 56(ד) 81(א), כאשר נדרש לתקן מידע רשאי הממונה להורות למנהל המאגר לתקן את המידע שבמאגר, אך אינו קובע אפשרות למתן הוראות נוספות.

להלן תרשים המציג את מבנה אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי.

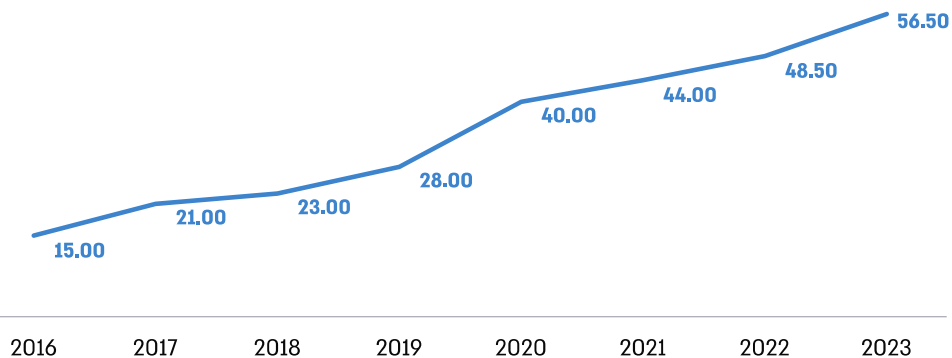
**תרשים 29: מבנה אגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי בבנק ישראל**



על פי מצגת הכרה למערכת נתוני אשראי של אגף הממונה, יולי 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לשם התפעול וההפעלה של מערכת נתוני האשראי יש צורך בכוח אדם. אף שהתפעול השוטף עדיין נתון ברובו בידי הספק החיצוני, מספר התקנים של האגף גדל במידה רבה לאורך השנים האחרונות.

**תרשים 30: מספר התקנים של פרויקט מאגר נתוני אשראי בשנים 2016 - 2023**



על פי תקציב בנק ישראל לשנים 2016 - 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

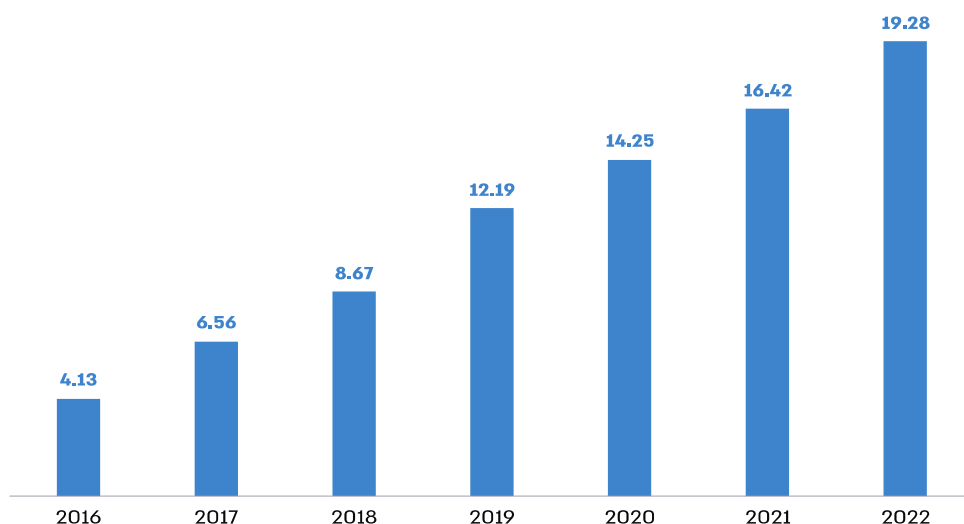




מהתרשים עולה כי מספר התקנים של פרויקט מאגר נתוני אשראי בבנק ישראל עלה בכ-277% משנת 2016 ועד שנת 2023, מ-15 תקנים ל-56.5 תקנים.

עם הגידול במספר התקנים חל גידול בעלויות העבודה הישירות של מאגר נתוני אשראי, שלהן חלק מהותי בעלויות התפעול השוטפות של המאגר. התרשים שלהלן מציג את עלויות העבודה הישירות של מאגר נתוני אשראי בשנים 2016 עד 2022.

**תרשים 31: סך עלויות העבודה הישירות של מאגר נתוני אשראי בשנים 2016 - 2022 (במיליוני ש"ח)**



על פי אגף החשבונות בבנק ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי עלויות העבודה הישירות עלו בשנים 2016 עד 2022 בכ-400%, מ-4 מיליון ש"ח בקירוב לכ-20 מיליון ש"ח.

נמצא כי עלות העבודה הישירה של מאגר נתוני אשראי עלתה במהלך שנות ההקמה והתפעול מ-מכ-4 מיליון ש"ח עד לכ-20 מיליון ש"ח בשנת 2022 (גידול של כ-400%). סכום זה צפוי לגדול עוד בעת ההקמה של מאגר נתוני אשראי לעסקים קטנים ובינוניים.

בתשובת בנק ישראל צוין כי החוק הטיל עליו את האחריות לאסוף נתוני אשראי ממקורות מידע, להחזיק אותם במאגר, למסור אותם ללשכות אשראי וללקוחות, למטרות ולשימושים בהתאם להוראות החוק. כמו כן מטיל החוק על בנק ישראל את האחריות לבצע את האסדרה והפיקוח הנדרשים ליישומם.

מומלץ כי בנק ישראל יבחן דרכים לניהול עלויות העבודה הישירות של מאגר נתוני אשראי אל מול התועלות שבדבר ויקבל החלטות בהתאם.

## הטיפול בפניות הציבור

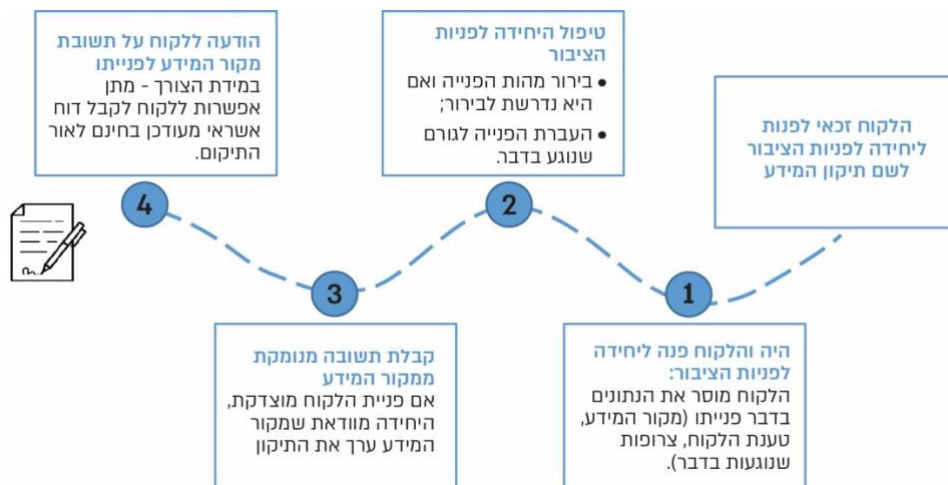
### טיפול הממונה על פניות הציבור

החוק מקנה ללקוח עוד שתי זכויות מרכזיות הנוגעות לטיפול בתלונות הציבור: הזכות להגיש תלונה<sup>114</sup> והזכות להגיש בקשה למחוק מידע, להשלים מידע או לתקנו<sup>115</sup>.

לקוח זכאי להגיש תלונות ליחידת פניות הציבור בכל עניין בפעולתם של מקור מידע, של לשכת אשראי, של משתמש בנתוני אשראי או של מיופה כוח בתמורה, וכן תלונות הקשורות בהפעלת המאגר. לקוח המגיש בקשה לתיקון מידע מבקש לתקן מידע על אודותיו המופיע במערכת אם לדעתו אינו נכון, אם אינו שלם או אם אינו מדויק. הליך תיקון מידע מחייב לברר את הנתון השגוי במקור המידע שהעביר את הדיווח. ניתן לפנות למקור המידע ישירות או ליחידה לפניות הציבור של מערכת נתוני אשראי<sup>116</sup>.

התרשים שלהלן מציג את תהליך הבקשה לתיקון מידע במערכת נתוני אשראי.

תרשים 32: תהליך הבקשה לתיקון מידע במערכת נתוני אשראי



המקור: סקירת פעילות היחידה לפניות הציבור במערכת נתוני אשראי לשנת 2021.

114 סעיפים 78 - 82.

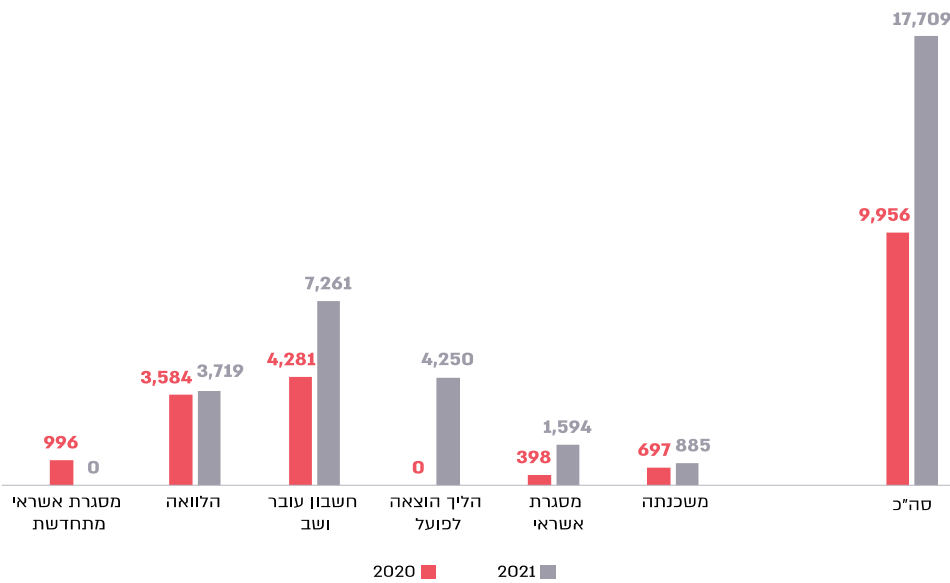
115 סעיפים 56 - 57.

116 סעיף 56 בחוק מצייין כי בנק ישראל הוא הגוף אליו זכאי לקוח לפנות לבקשה לתיקון מידע. בפועל, היחידה לפניות הציבור של מערכת נתוני אשראי היא הגוף המטפל בבקשות אלה.



מהתרשים שלעיל עולה כי לקוח הפונה ליחידה לפניית הציבור, פנייתו עוברת בכמה תחנות עד קבלת מענה, וזאת בהתאם לנושא פנייתו ולגורם שאצלו הנתון שלדעת הלקוח יש לתקנו<sup>117</sup>. בתרשים שלהלן יוצג מספר הפניות ליחידה לפניית הציבור לשם תיקוני מידע, בפילוח לפי סוגי העסקאות.

**תרשים 33: פניות ליחידה לפניית הציבור לשם תיקוני מידע, לפי עסקאות, 2021 - 2020**



על פי סקירת פעילות היחידה לפניית הציבור, 2020 - 2021, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מספר הפניות לשם תיקוני מידע עלה מכ-10,000 פניות בשנת 2020 לכ-18,000 פניות בשנת 2021, גידול של כ-78%. בפילוח לפי סוגי העסקאות אשר בגינן פונים הלקוחות לשם בקשה לתיקוני מידע עולה, כי עבור עסקאות אשר נוגעות לחשבון עובר ושב (משיכת יתר) התקבלו כ-4,300 וכ-7,300 פניות בשנים 2020 - 2021, בהתאמה. עוד ניתן לראות כי כ-24% מהפניות בשנת 2021 נגעו לבקשת תיקון מידע עבור הליך הוצאה לפועל.

הממונה הסדיר את נושא תיקון המידע באמצעות הוראת הממונה 502 - "תיקון מידע במערכת נתוני אש"א". ההוראה כוללת שתי נקודות עיקריות: לוח הזמנים לטיפול בבקשה לתיקון של

117 יצוין כי אם לאחר הבירור מול מקור המידע מתקבלת תשובה כי הפנייה אינה מוצדקת, תיסגר הפנייה והלקוח יקבל הסבר מפורט. יתר על כן, ייתכן שתתעורר מחלוקת על הנושא ואז יקבל הלקוח מענה פרטני בהתאם לסמכויות הממונה: לפי סעיף 57 לחוק, אם התגלעה מחלוקת בין מקור המידע ובין הלקוח לעניין נתון אש"א הכלול במאגר, רשאי בנק ישראל לרשום הערה בעניין זה במאגר או למחוק את נתון האש"א שבמחלוקת.

מקור המידע וחובת הדיווח החודשית של מקור המידע לגבי מצב הטיפול בבקשות שהופנו למאגר המידע.

לעניין תקופת הטיפול בבקשה לתיקון מידע קבע החוק, כי אם בנק ישראל נדרש לפנות אל מקור המידע כאמור לצורך בירור הבקשה, יערוך מקור המידע בירור בעניין ויעביר למנהל המאגר את תוצאות הבירור בהקדם האפשרי ולכל המאוחר בתוך שבעה ימים; אם עלה בבירור כי יש צורך להשלים את המידע או לתקנו, יעביר מקור המידע לבנק ישראל גם את המידע המעודכן בהקדם האפשרי ולכל המאוחר בתוך שבעה ימים. הממונה קבע בהוראת תיקון המידע כי הטיפול יסתיים בתוך 14 ימי עסקים<sup>118</sup>.

בתזכיר החוק מוצע לאחד את התקופות הקבועות בחוק לעניין תקופות הבירור של בקשת לקוח למחיקת מידע, להשלמתו או לתיקונו וכן לשליחת המידע המעודכן לבנק ישראל כך, שעל פני שתי תקופות של 7 ימים ייקבע כי על ההליך כולו להסתיים בתוך 14 ימים. זאת לנוכח הניסיון אשר הצטבר בטיפול בקשות כאמור של לקוחות, שהראה כי חלוקת הימים הקבועה בסעיף אינה מעשית.

בתשובת בנק ישראל צוין כי משך זמן של עד 14 ימים לטיפול בבקשה לתיקון מידע הוא סביר שכן מדובר בתיקון נתונים שדווחו למאגר, וכי הבירור דורש פנייה לגופים הרלוונטיים תוך בחינה של תשובותיהם, וזאת על בסיס הבנת המחלוקת מול הלקוח ובחינת דרישות הדיווח למאגר.

נמצא כי משך הזמן לטיפול בבקשה לתיקון מידע הוא עד 14 ימים, זמן אשר עשוי להיחשב ארוך בעיני לקוח מבקש אשראי, אשר לעיתים זקוק מידית לתזרים מזומנים. מומלץ כי הממונה יבחן אפשרויות טיפול מהירות יותר עבור בקשות לתיקון מידע, אשר יפתרו בעיות של אוכלוסיות מבקשות האשראי אשר זקוקות לכסף בדחיפות.

היחידה לפניות הציבור של בנק ישראל מטפלת בפניות רבות במהלך העסקים הרגיל, לכן היא נדרשת לבחון את פילוח הפניות שנעשות למערכת כדי לשפר בהתמדה את תהליך הפנייה ואת המענה המהיר ביותר והאמין ביותר ללקוח.

בנק ישראל החליט להקים את פרויקט מחסן הנתונים אשר אמור לשאוב נתונים ממאגר נתוני אשראי, וזאת בין היתר לשם עיבוד המידע הרב והנגשתו לממונה וליחידה לפניות הציבור. הפרויקט כלל שני שלבים: השלב הראשון: החלפה של הגישה התפעולית של ניתוח המידע הקיים במאגר, שכן הניתוח נעשה כיום ללא כל אפשרות חיפוש; השלב השני: הצגה של לוח מחוונים תפעולי של כל התלונות והפניות.

נמצא כי היחידה לפניות הציבור מעבדת את כלל הנתונים באמצעות קובצי אקסל ולא באמצעות פרויקט מחסן הנתונים שים בנק ישראל. לפיכך עלולות להיווצר טעויות בעיבוד המידע ואף עלויות עודפות של זמן ושל כסף.

118 סעיף 13 להוראה. יצוין כי הממונה קבע בסעיף 14 להוראה שבמקרים חריגים, אשר לא יעלו על 5% מהפניות החודשיות לתיקון מידע, יימשך הטיפול עד 21 ימי עסקים.

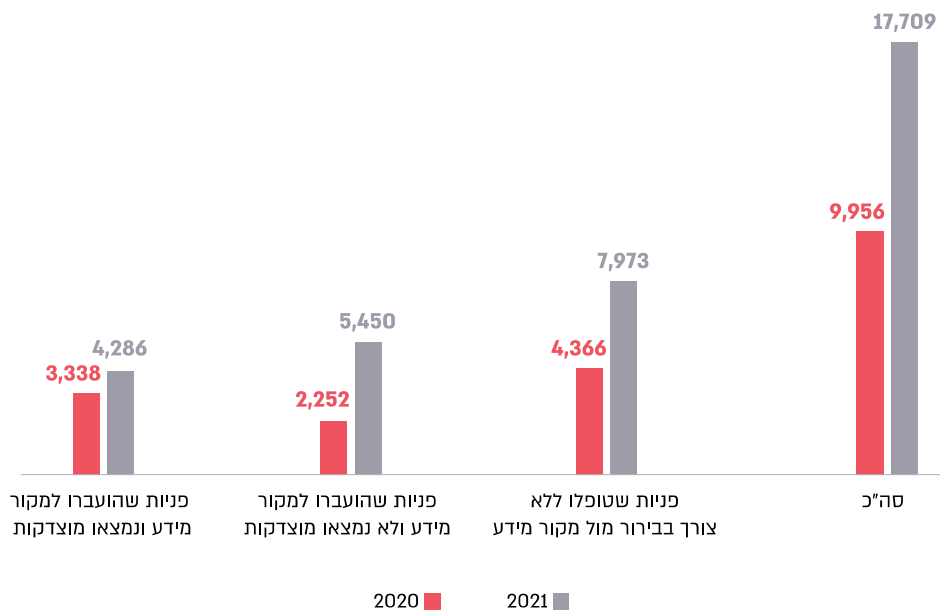


מומלץ כי בנק ישראל יקדם את פרויקט מחסן הנתונים כדי לאפשר, בין היתר, ליחידת פניות הציבור לעבד את כלל נתוני הפניות, התיקונים והתלונות המועברות ליחידת פניות הציבור באגף הממונה על השיתוף בנתוני אשראי.

בתשובת בנק ישראל צוין כי בנק ישראל משלים בימים אלה את השלב הראשון של הפרויקט הכולל דוח ייעודי שימש את יחידת פניות הציבור בבירור פניות. השלב השני של הפרויקט צפוי לכלול, בין היתר, שיקוף מידע נוסף אשר ייצור תשתית להגדרת דוחות שימשו את עובדי היחידה.

פנייה של לקוח לתיקון מידע מועברת לעיתים למקור המידע לשם בדיקה ותיקון (אם נדרש). במהלך החודשים האחרונים החל בנק ישראל לבדוק את מספר התלונות המוצדקות לתיקון מידע המוגשות למקורות המידע, זאת לשם שיפור איכות המידע המועבר למאגר.

**תרשים 34: פניות ליחידה לפניות הציבור לשם תיקוני מידע לפי אופן הבירור, 2021 - 2020**



על פי סקירת פעילות היחידה לפניות הציבור, 2021 - 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הפניות לתיקוני מידע אשר הועברו לבירור אצל מקורות המידע עמד על כ-56.1% בשנת 2020 ועל כ-55% בשנת 2021. שיעור הפניות שנמצאו מוצדקות מתוך הפניות שהועברו למקור המידע היה כ-33.5% בשנת 2020 וכ-24.2% בשנת 2021.



בשיחות של צוות הביקורת עם מקורות המידע נמצא כי המדידה נעשית ללא הסבר או ללא כללים המסדירים את אופן המדידה ואת ההגדרה המסודרת של תלונה מוצדקת. עוד נמצא כי מקור המידע אשר נדרש לבחון את בקשת הלקוח לתיקון מידע, אינו יכול להשיב תשובה של "סיום טיפול ללא קביעת עמדה" אם אין ברשותו כל הכלים לבחון את בקשת הלקוח לתיקון מידע, ולכן תלונות אלה נרשמות כמוצדקות וכך עלולה להיווצר העדפת יתר למדידה של תלונות כתלונות מוצדקות.

מומלץ כי אגף הממונה יקבע כללים לקביעה אם תלונה מוצדקת, לרבות קביעת תשובה המאפשרת למקור המידע להשיב כי אין ברשותו הכלים להשיב על בקשת הלקוח כדי שאלה לא יימנו עם התלונות המוצדקות של לקוחות לתיקון מידע במקורות המידע.

## הטיפול והפיקוח על פניות הציבור על ידי לשכות האשראי

על פי החוק<sup>119</sup>, לשכת אשראי נדרשת למנות ממונה על פניות הציבור ולפרסם את פרטיו בדרך שיוורה עליה הממונה. הממונה אף נדרש לקבוע את תפקידיו ואת דרך פעולתו של הממונה על פניות הציבור בלשכת האשראי.

על פי הוראת הממונה על השיתוף בנתוני אשראי<sup>120</sup>, על הממונה על פניות הציבור בלשכות האשראי לקבוע ממצאים בתלונות, לרבות קביעת סעדים לצדדים שנפגעו מהליקויים. עוד נקבע בהוראה כי משך הזמן המרבי למתן תשובה סופית של הלשכה על כל תלונה לא יעלה על 30 ימים ממועד קבלת התלונה, ובנסיבות חריגות תהיה לממונה על פניות הציבור סמכות להאריך את המועד האמור ב-15 ימים נוספים.

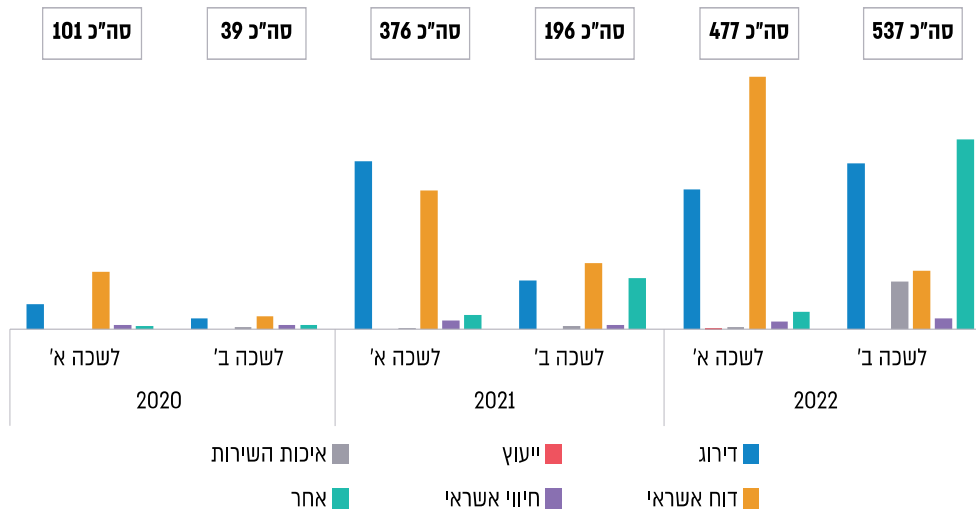
על פי ההוראה, הלשכה אף נדרשת לפרסם במקום בולט באתר המרשתת שלה ובכל אחד מסניפיה (אם היא מעניקה שירות של קבלת קהל) את פרטי הממונה על פניות הציבור בה וכן פרטים על אופן הפנייה אליה להגשת תלונה, על ערוצי התקשרות ועל לוחות הזמנים למתן מענה על תלונות. יתר על כן, הלשכה נדרשת לפרסם באתר המרשתת שלה דוח אשר יציג את תמצית נתוני הטיפול בתלונות שהטיפול בהן הסתיים במהלך השנה הקלנדרית.

119 סעיף 15.

120 הוראה 306 - טיפול בפניות הציבור.



### תרשים 35: התפלגות תלונות הציבור לפי הלשכה ולפי נושא התלונה בשנים 2022 - 2020 (במספרים)

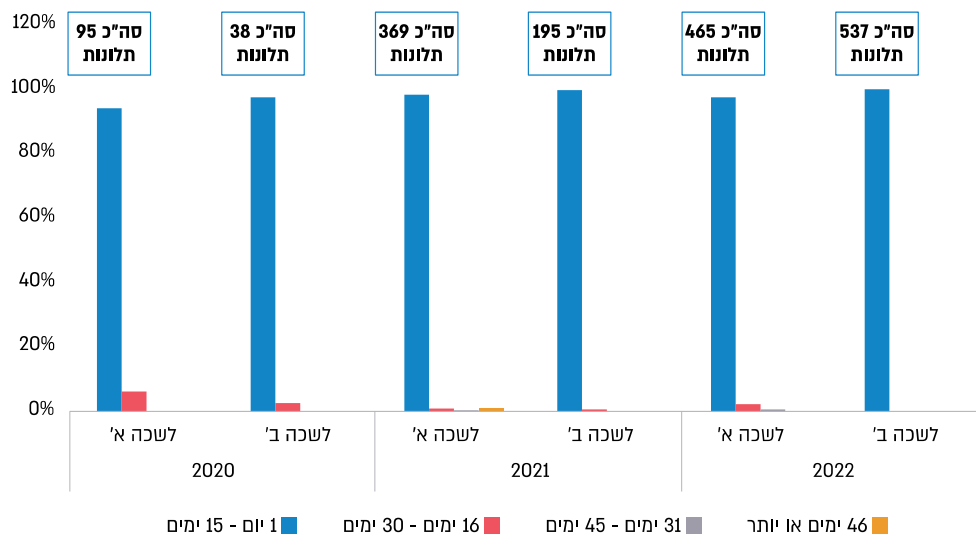


על פי דיווחים שנתיים של לשכות האש"מ על תלונות הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנת 2020 היה נושא התלונה העיקרי בשתי הלשכות דוח אש"מ, ובשנת 2021 דירוג אש"מ היה נושא התלונה העיקרי בלשכה א', ודוח אש"מ בלשכה ב'. בשנת 2022 בלשכה א' היה דוח אש"מ נושא התלונה העיקרי, ובלשכה ב' לא היה נושא התלונה העיקרי בין אפשרויות הבחירה העומדות בפני מגיש התלונה ומגיש התלונה סימן לרוב את הסיבה - אחר. יתר על כן, בהבחנה בין מספר התלונות עולה כי בשנים 2020 - 2021 היו רבות יותר התלונות בלשכה א', ואילו בשנת 2022 היו רבות יותר התלונות בלשכה ב'.

חלוקה נוספת אשר ניתנת לבחינה היא באמצעות התפלגות משך זמן הטיפול בכל תלונה ותלונה מתאריך קבלת התלונה ועד תאריך מתן התשובה הסופית ללקוח.

**תרשים 36: התפלגות משך זמן הטיפול בתלונות הציבור (מתאריך קבלת התלונה ועד תאריך מתן תשובה סופית ללקוח) בשנים 2020 - 2022 (במספרים ובאחוזים)**



על פי דיווחים שנתיים של לשכות האשראי על תלונות הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

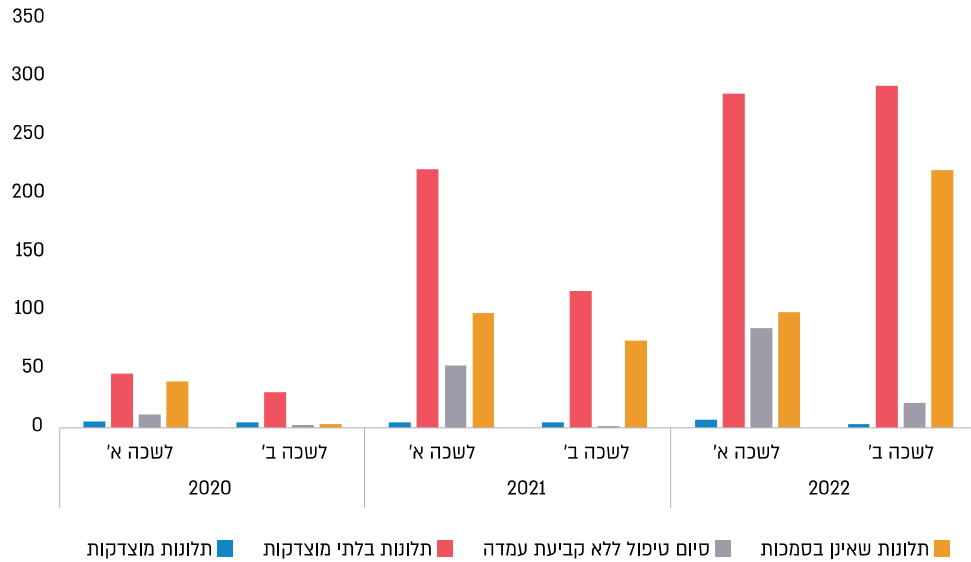
מהתרשים עולה בשנת 2020 הסתיים הטיפול ברוב התלונות בתוך 15 ימים. בשנת 2021 עלה מספר התלונות אך הטיפול בהן הסתיים בתוך 15 ימים. בשנת 2022 הוסיף מספר התלונות לגדול אך הטיפול בהן הסתיים בתוך 15 ימים. הבחנה בין לשכות האשראי מראה כי אין ביניהן הבדל ממשי במשך זמן הטיפול.

פילוח נוסף של תלונות הציבור אל לשכות האשראי נעשה לפי אופן סיום הטיפול תוך בחינה אם התלונה מוצדקת, אינה מוצדקת, ללשכה אין סמכות לדון בתלונה או שהלשכה מסיימת את הטיפול ללא נקיטת עמדה. התרשים שלהלן מציג את פילוח תלונות הציבור לפי אופן סיום הטיפול.





### תרשים 37: התפלגות תלונות הציבור לפי סיוס הטיפול בשנים 2022 - 2020 (במספרים)



על פי דיווחים שנתיים של לשכות האשראי על תלונות הציבור, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2022 - 2020 הסיבה המרכזית לסיוס הטיפול היא משום שהתלונות לא היו מוצדקות. הסיבה השנייה הנפוצה לסיוס הטיפול הייתה טענת לשכת האשראי כי אין לה סמכות לדון בתלונה.

נמצא כי יחד עם הגידול בהיקף הפעילות של מאגר נתוני אשראי עלה גם היקף התלונות כלפי לשכות האשראי, באשר להשוואה בין שתי לשכות האשראי נמצא כי בשנת 2021 הלכות התלוננו יותר בפני לשכה א' מאשר לשכה ב' ובשנת 2022 היקף התלונות בפני שתי הלשכות דומה.

מומלץ כי בנק ישראל ימשיך לבחון באופן שוטף את השוני בין הלשכות ואת הסיבות לתלונות הציבור מול לשכות האשראי, את משך הטיפול ואת האופן של סיוס הטיפול, וזאת כדי לתת מענה מקיף על תלונות הציבור הנוגעות למאגר נתוני אשראי.

## סיכום

מאגר נתוני אשראי, שהוקם על ידי בנק ישראל והחל לפעול באפריל 2019, נועד לשפר את השקיפות בשוק האשראי הישראלי, להגביר את התחרות על לקוחות אשראי שמחזירים את חובותיהם ולהעניק לגופי האשראי במשק הישראלי מידע נרחב, שוטף ומעודכן על ההיסטוריה והרגלי האשראי של מבקשי ההלוואות, מתוך ניסיון להעריך את יכולת החזר שלהם. בביקורת נמצא כי העלות הישירה להקמת המאגר עמדה על כ-255 מיליון ש"ח (חריגה של כ-177% מן האומדן הראשוני), וכי העלות העקיפה להקמת המאגר, אשר לא הובאה בחשבון בעת ההקמה, מוערכת בכ-32 מיליון ש"ח, כך שסך עלות ההקמה של המאגר מוערכת בכ-287 מיליון ש"ח. עוד נמצא כי עלות התפעול לשנת 2022 עמדה על כ-97 מיליון ש"ח אל מול הערכה של אגף התקציבים במשרד האוצר כי התועלת של מאגר נתוני אשראי עומדת על כ-100 מיליון ש"ח בשנה. לצד זאת, יצוין כי על פי ההערכה של בנק ישראל התועלות של המאגר גדולות מהערכת אגף תקציבים, אך לא ניתנות לכימות.

על אף עלות ההקמה והתפעול של המאגר, לא נמצא שמטרות החוק הוגשמו במלואן, ונמצא כי אין ביכולתו של בנק ישראל לבחון את היישום של חלק נרחב ממטרות החוק, כדוגמת הרחבת הנגישות לאשראי וצמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים. אשר להגברת התחרות בשוק האשראי למשקי הבית שלא לדיור, אשר היקף יתרות החוב בו לסוף שנת 2022 עמד על כ-233 מיליארד ש"ח, נמצא כי המאגר לא השפיע על מעבר של לקוחות בין תאגידים בנקאיים או על הזלת האשראי ללקוחות חדשים. בנק ישראל מציין אומנם כי פער הריביות בין לווים בלעדיים ללא בלעדיים הצטמצם בעקבות הקמת המאגר אך גם שינוי זה לא היה מהותי. כמו כן נמצא כי המאגר לא תרם להגברת התחרות בשוק האשראי למשקי הבית לדיור, שוק אשר יתרות החוב בו לסוף שנת 2022 עמדו על כ-536 מיליארד ש"ח.

במועד סיום דוח הביקורת של משרד מבקר המדינה סביבת הריבית בישראל ובעולם עלתה, ולפיכך גדלו עוד יותר חשיבות המאגר והשפעתו. על בנק ישראל, ובכלל זה כל הגורמים הנשאים באחריות מתוקף חוק נתוני אשראי לרבות הממונה על שיתוף בנתוני אשראי, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה וליישום ההמלצות כדי לשפר את נגישות כלל אזרחי ישראל לאשראי ולפעול להגברת התועלות מהמאגר ובכך לתרום להגברת התחרות והזלת מקורות האשראי בישראל.