



האוניברסיטה
העברית
בירושלים

משטר האיסוף, הדירוג והשימוש במידע פיננסי של יחידים:

ניתוח המקרה הישראלי בפרספקטיבה השוואתית

ענבר מזרחי

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

האוניברסיטה העברית בירושלים



בית הספר ע"ש פדרמן
למדיניות ציבורית וממשל
The Federmann School of
Public Policy and Government

ניתוח השוואתי של משטרי האיסוף, הדירוג והמסחור של מידע פיננסי על יחידים בישראל וארה"ב

סמכויות רגולטוריות	מאפיין\מדינה	ישראל	ארה"ב
סמכויות רגולטוריות	המסגרת החוקית	חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002	Fair Credit Reporting Act, 1970
	גופי רגולציה רלוונטיים במישור הלאומי	רשות למשפט וטכנולוגיה תחת משרד המשפטים	The Consumer Financial Protection Bureau
מקורות איסוף המידע	רישיון	-	-
	ציבוריים	כונס הנכסים הרשמי, לשכות ההוצאה לפועל, בנק ישראל, ובתי משפט.	משרדים ממשלתיים, בתי משפט, רשויות גביית חובות ורשויות מס.
שימוש במידע	פרטיים	-	כל גוף (חברה או אדם יחיד) המספק מקורות מוסמכים (כהגדרתם בחוק).
	למי יש גישה למידע?	כל אדם וגוף אשר הצהיר בכתב כי המידע משמש לאחת המטרות הנקובות בחוק.	כל אדם וגוף בעל "צורך עסקי לגיטימי" יכול לקבל גישה למידע.
סוג המידע	למה משמש המידע?	לצורך מתן אשראי, לצרכי מכירה או רכישה של נכס או שירות, התקשרות בעניין המחאת זכויות וחובות, גביית חובות, התקשרות בחוזה שכירות וחידושו והתקשרות בחוזה העסקה, גופי רווחה, סוכנויות ממשלתיות, חברות ביטוח.	המפקח על הבנקים- דוד זקן.
	האם נדרשת הסכמה של האזרח?	רק כאשר אין על הלקוח מידע שלילי, נדרשת הסכמה של הלקוח לאיסוף מידע חיובי.	הוראת ניהול בנקאי תקין.
חובי	שיללי	אי-תשלום חובות, פשיטת רגל, תיקי הוצאה לפועל, התראות שנשלחו לפי חוק שיקים ללא כיסוי, היות הלקוח מוגבל מוגבל חמור, התראה על גביית חוב מהבנק/ממנפיק כרטיס חיוב, הגבלת עיסוקים של בעל מניה על ידי בית משפט.	הגברת התחרות בשוק הבנקאות הישראלי, הגברת המודעות הצרכנית לפעילות הבנקאית, שיפור יכולת המעקב של הלקוח אחר החשבון, הגברת יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים, שיפור התנאים הבנקאים ללקוחות.
	דמוגרפי	פרטי זהות.	הבנקים בישראל.
מדידת שאסור לאיסוף	מדיע על אישיותו של הלקוח, לרבות מינו, גילו, גזעו, דתו, לאומיותו, או מקום מגוריו.	פרטיות חובות, מספר ביטוח חברתי, תאריך לידה, היסטוריה תעסוקתית, בעלות על בתיים, הכנסות, כתובת מגורים.	הרשות להגבלים עסקיים, מח' ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה, וועדת הכלכלה של הכנסת (בתנאים מקדימים).
	נתונים על אישיותו של הלקוח, לרבות מינו, גילו, גזעו, דתו, לאומיותו, או מקום מגוריו.	חל איסור על איסוף מידע אודות גזע, דת ומין. מידע רפואי, היקף חסכוניותו, מצב חשבון עו"ש.	אגוד הבנקים והבנקים (מתנגדים לדירוג), עמותת "ידיד", יועצת המשפטית של וועדת הכלכלה (אתי בנדלר).
הפגיעה בזכות הפרטיות	המידע נמצא באחריותן של חברות מסחריות ופרטיות, ומתייחס למידע על אי עמידה בחובות כספיים (מידע שלילי) וכן להתנהגותו הצרכנית של הלקוח (מידע חיובי). בנוסף, ניתן למכור את המידע לכל אדם אשר מצהיר כי כוונותיו עונות על הקריטריונים המצויים בחוק.	מזד אחד, התעודה נמצאת תחת שליטתו של הלקוח (ולא בידי חברות עסקיות), הוא המחזיק במידע ואחראי על השימוש בו. מנגד, קיים הסיכון לחדירה לפרטיותו של הלקוח מצד גופים עסקיים ופרטיים שונים שיתנו את קבלת השירות או המוצר בהצגת תעודת הזהות הבנקאית. כמו כן התעודה כוללת מידע רגיש ביותר ואישי אשר במידה ויתפרסם מסכן את פרטיותו של האדם (חיובים לפי בתי עסק, משכורת, נכסים ועוד).	
הזדהות חברתית	ישנו חוסר איזון בין היקף המידע השלילי הקיים על לקוחות לבין היקף המידע החיובי, וכן המידע במאגרים אינו עדכני ולעיתים נשמר במשך שנים גם לאחר שהחייב הסדיר את חובו.	מספר הלקוחות המדורגים רחב בהשוואה לחוק. על פי הערכת בנק ישראל, קצת פחות מ-50% מלקוחות הבנקים יסבלו מדירוג אשראי נמוך, שעלול למנוע מהם לחלוטין את האפשרות לקבל אשראי.	
הזדהות חברתית	ישנו חוסר איזון בין היקף המידע השלילי הקיים על לקוחות לבין היקף המידע החיובי, וכן המידע במאגרים אינו עדכני ולעיתים נשמר במשך שנים גם לאחר שהחייב הסדיר את חובו.	מספר הלקוחות המדורגים רחב בהשוואה לחוק. על פי הערכת בנק ישראל, קצת פחות מ-50% מלקוחות הבנקים יסבלו מדירוג אשראי נמוך, שעלול למנוע מהם לחלוטין את האפשרות לקבל אשראי.	

טיעון מרכזי

- בישראל הולכת ומתגבשת מדיניות של כינון זהות פיננסית מדירה, בה מידע פיננסי ודירוג לקוחות קובעים את מיקומם של הפרטים בחברה ואת זכויותיהם. תהליך הפיננסיליזציה של הזהות טומן בחובו סכנות חברתיות שונות שאותן צריך לזהות על בסיס המצב במדינות אחרות ולהתמודד איתם באמצעות עיצוב משטר חוקי ורגולטורי מתאים. בעיות אלו כוללות:
 - פרטיות Financial privacy
 - הזדהות חברתית Financial inclusion
 - זהות פיננסית financialization of identity
- מדיניות זו מובלת בישראל על ידי שחקנים מדינתיים בעלי ראייה חלקית של הבעיה ולא בקרה ציבורית על ההליך.

שאלות המחקר

- כיצד השתרש והובנה משטר האיסוף, הדירוג והשימוש במידע פיננסי של יחידים מאז חקיקת חוק נתוני אשראי (2004) ועד תעודת הזהות הבנקאית (2013)?
- מהם המאפיינים והקונפליקטים החברתיים של משטר האיסוף, הדירוג והשימוש בנתוני מידע על יחידים? וכיצד הוא שונה ודומה למשטר הקיים בקנדה, בארה"ב ובאיחוד האירופאי?
- מהם הגורמים והאינטרסים המעצבים את משטר האיסוף, הדירוג, והשימוש של סיכון האשראי בישראל?

מתודולוגיה

במחקר זה ייערך ניתוח איכותני, פואטיביסטי אשר יכלול ניתוח תהליך היסטורי (process tracing), באמצעות השוואה בין שני מקרים של עיצוב מסגרת רגולטורית וחוקית של איסוף ושימוש במידע פיננסי על אזרחים: המקרה של חוק נתוני אשראי והמקרה של תעודת הזהות הפיננסית. וכן, ניתוח השוואתי של מודל משטר השיתוף בנתוני אשראי הקיים בישראל ביחס למודלים הקיימים בקנדה, בבריטניה ובארה"ב.

התפתחות משטר נתוני אשראי בישראל

יתוח המדיניות כלי המדיניות יום המדיניות	חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002	"תעודת זהות" בנקאית-2013
המפגח על הבנקים- דוד זקן.	ממונה על ההגבלים העסקיים- דוד תדמור.	המפקח על הבנקים- דוד זקן.
הוראת ניהול בנקאי תקין.	חוק.	הוראת ניהול בנקאי תקין.
מטרת המדיניות	שיפור מוסר התשלומים במשך על ידי זיהוי לקוחות בעלי יכולת פירעון ירודה; הגברת התחרות במערכת הבנקאית.	הגברת התחרות בשוק הבנקאות הישראלי, הגברת המודעות הצרכנית לפעילות הבנקאית, שיפור יכולת המעקב של הלקוח אחר החשבון, הגברת יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים, שיפור התנאים הבנקאים ללקוחות.
יישום המדיניות	לשכות אשראי פרטיות שקיבלו רישיון לאסוף ולמסור נתוני אשראי.	הבנקים בישראל.
תומכים	בנקים קטנים, משרד האוצר, מועצה ישראלית לצרכנות, הרשות להגבלים עסקיים, יו"ר וועדת הכלכלה (אברהם פורז).	הרשות להגבלים עסקיים, מח' ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה, וועדת הכלכלה של הכנסת (בתנאים מקדימים).
מתנגדים	בנקים גדולים (לאומי והפועלים), אגוד הבנקים, מועצה ציבורית להגנת הפרטיות, רשות להגנת הצרכן; ייעוץ משפטי של וועדת הכנסת המשותפת (שלמה שהם).	אגוד הבנקים והבנקים (מתנגדים לדירוג), עמותת "ידיד", יועצת המשפטית של וועדת הכלכלה (אתי בנדלר).
הפגיעה בזכות הפרטיות	המידע נמצא באחריותן של חברות מסחריות ופרטיות, ומתייחס למידע על אי עמידה בחובות כספיים (מידע שלילי) וכן להתנהגותו הצרכנית של הלקוח (מידע חיובי). בנוסף, ניתן למכור את המידע לכל אדם אשר מצהיר כי כוונותיו עונות על הקריטריונים המצויים בחוק.	מזד אחד, התעודה נמצאת תחת שליטתו של הלקוח (ולא בידי חברות עסקיות), הוא המחזיק במידע ואחראי על השימוש בו. מנגד, קיים הסיכון לחדירה לפרטיותו של הלקוח מצד גופים עסקיים ופרטיים שונים שיתנו את קבלת השירות או המוצר בהצגת תעודת הזהות הבנקאית. כמו כן התעודה כוללת מידע רגיש ביותר ואישי אשר במידה ויתפרסם מסכן את פרטיותו של האדם (חיובים לפי בתי עסק, משכורת, נכסים ועוד).
הזדהות חברתית	ישנו חוסר איזון בין היקף המידע השלילי הקיים על לקוחות לבין היקף המידע החיובי, וכן המידע במאגרים אינו עדכני ולעיתים נשמר במשך שנים גם לאחר שהחייב הסדיר את חובו.	מספר הלקוחות המדורגים רחב בהשוואה לחוק. על פי הערכת בנק ישראל, קצת פחות מ-50% מלקוחות הבנקים יסבלו מדירוג אשראי נמוך, שעלול למנוע מהם לחלוטין את האפשרות לקבל אשראי.

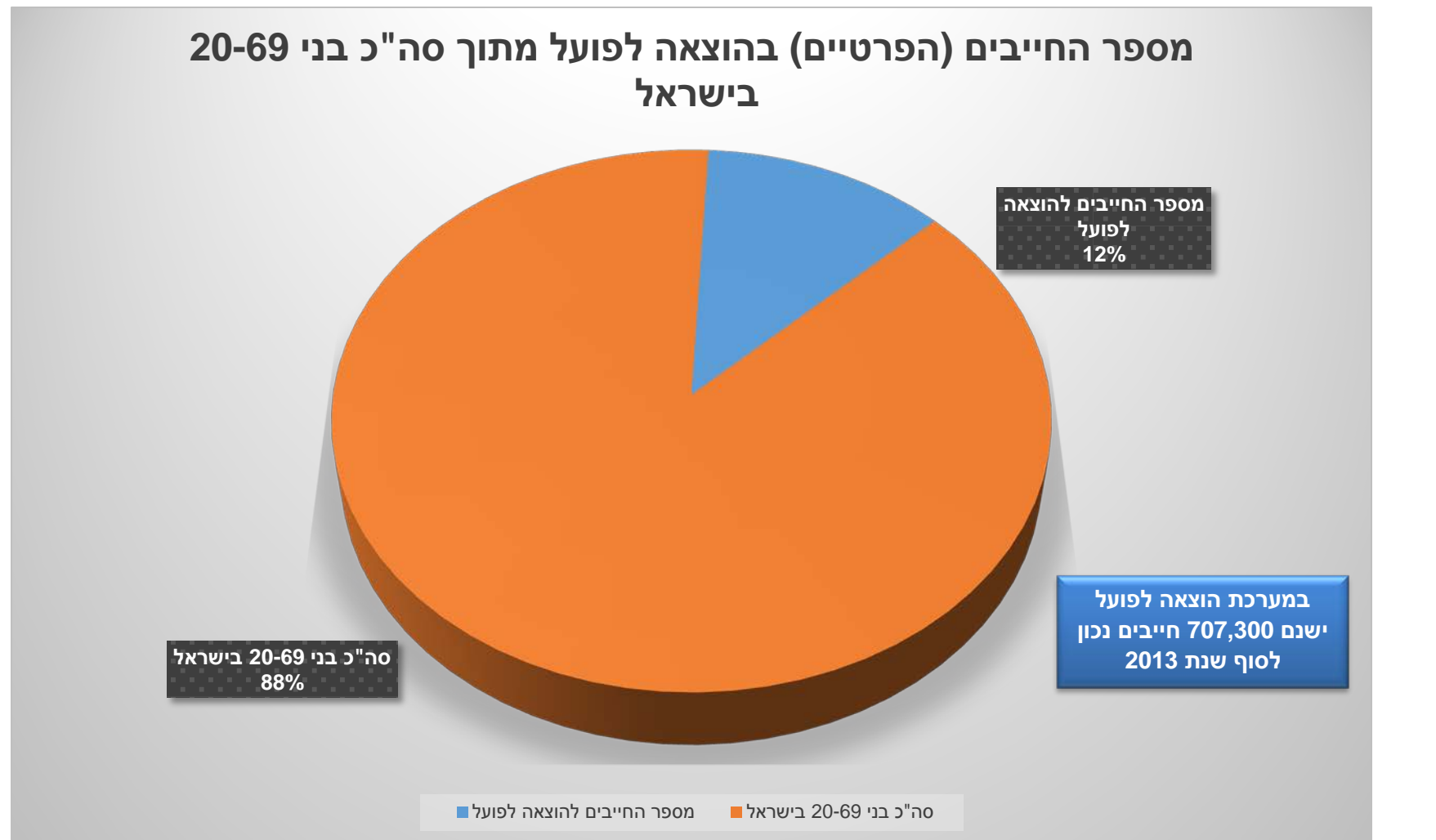
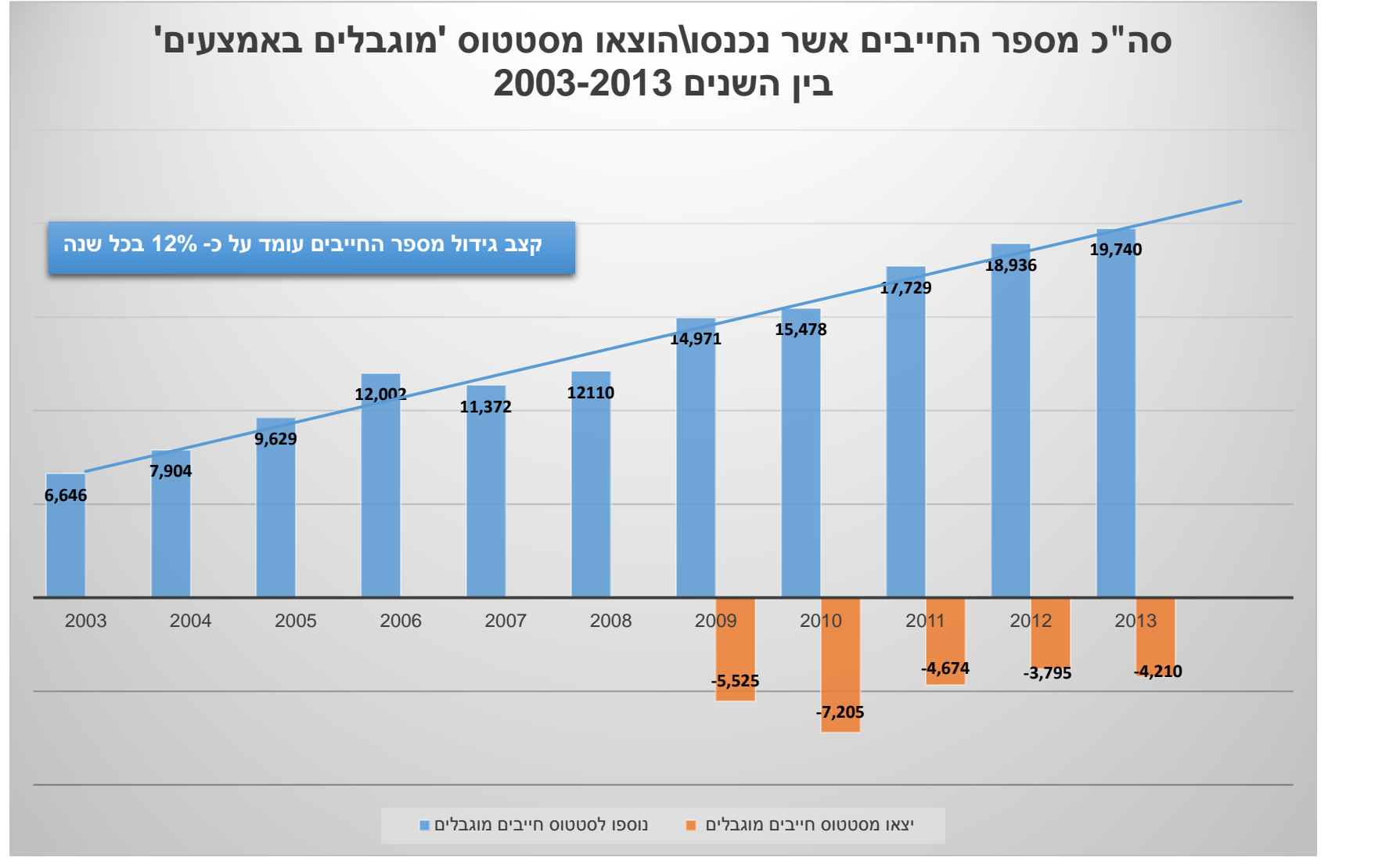
הרציונאל המדינתי

משטרי שיתוף בנתוני אשראי קיימים במדינות רבות בעולם, חלקם צמחו על ידי שחקנים מהתעשייה, מלמטה למעלה (Bottom-up), וחלקם האחר צמח על ידי שחקנים מדינתיים, מלמעלה למטה (Top-down). שחקני תעשייה, רגולטורים ושחקנים פוליטיים המקדמים משטרי שיתוף בנתוני אשראי, מניחים כי מידע, ובפרט מידע נגיש ורחב, הינו תנאי הכרחי לקיום תחרות בשווקים הפיננסיים. על גבי הנחה זו ניבנה שוק המידע הפיננסי על יחידים.

חשיבות ומוטיבציה לביצוע המחקר

הניסיון לקדם ולהרחיב משטר זה בישראל טומן בחובו משמעויות מרחיקת לכת על האזרחים במדינת ישראל, ובפרט על אוכלוסיות העניים, הערבים והחרדים, הן במישור הכלכלי והן במישור החברתי. איסוף, דירוג ומכירת המידע, משמשת להערכתם של אזרחים בתחומים נוספים מעבר לתחום האשראי, כמו למשל: קבלה לעבודה, מתן ביטוח, השכרה דירה ועוד. אוכלוסיות אלו, יסבלו מייקור או שלילת היכולת להשיג מוצרים ושירותים שונים, והדירוג של אוכלוסיות אלו על פי סלמות אינטרוולים עלול ליצור בידול חברתי של אותם אזרחים ממעגלי החברה ולהרחיב את הפערים החברתיים.

על פי נתוני הרשות לאכיפה וגבייה, מספרם של החייבים המוגבלים באמצעים, אשר מהווים רק חלק מאותם לקוחות רבים שעלולים להיפגע, נמצא במגמת עלייה בעשור האחרון.



מקור: רשות האכיפה והגבייה