

האוניברסיטה העברית ירושלים
הפקולטה למדעי החברה
בית הספר למדיניות ציבורית וממשל ע"ש פדרמן

רואים רחוק - רואים שקיפות

שוק הבנקאות בישראל כמקרה בוחן להצלחת
השקיפות ככלי רגולטורי

מוגש כעבודת גמר למוסמך במדיניות ציבורית

בהנחיית ד"ר שרון גלעד

מגישה: נסיה בן דן

יולי, 2013

תקציר

בשנים האחרונות הפכה השקיפות לכלי רגולטורי שכית, המאפשר לרגולטור לממש מדיניות באמצעות איסוף מידע מגופים מפוקחים ופרסומו לציבור, והכל מבלי לכפות התערבות ממשלתית מאסיבית על הגופים המפוקחים. נוכח מאפיינים אלו גובר השימוש בשקיפות, וזאת מתוך ההנחה כי רגולציית שקיפות היא אכן אמצעי המאפשר לחולל שינוי חיובי בהתנהגות.

במחקר זה אבקש לבחון את תקפותה של הנחה זו על מקרה בוחן קריטי - שוק עמלות העו"ש הנגבות על ידי בנקים בישראל. שוק זה מאופיין כשוק לא תחרותי הסובל מכשלי שוק של אוליגופול, דיסאינפורמציה וקהל שבוי, ולכן אישוש ההנחה עבור המקרה הנדון הייתה עשויה להוכיח כי במידה ורגולציית השקיפות פעלה באופן אפקטיבי עבור מקרה קריטי כדוגמת שוק הבנקאות בישראל, קל וחומר כי תהיה אפקטיבית עבור שווקים תחרותיים וגמישים יותר. בנוסף, מחקר זה בודק האם לרגולציית השקיפות ישנן השפעות בלתי רצויות בתחומים הנמצאים מחוץ לפריזמת השקיפות.

מחקר זה לא אשש במלואה את ההנחה בדבר אפקטיביות של רגולציית השקיפות, שכן טרם הפעלת רגולציית השקיפות במקרה הנדון, הופעל לחץ רגולטורי-פוליטי משמעותי על שוק העמלות שהביא לירידה דרסטית במחירן. עם זאת, אני מוצאת כי רגולציית השקיפות מהווה אמצעי רגולטורי משלים התורם לשימור רמת העמלות הנמוכה על פני זמן.

בהקשר להשפעות הבלתי רצויות של השקיפות בחנתי האם הבנקים ביקשו לפצות את עצמם על אובדן ההכנסות מעמלות עו"ש באמצעות העלאת ההכנסות ממימון אשראי למשקי בית. תוצאות המחקר מראות כי קיימת לכאורה תחלופה בין הירידה בעמלות עו"ש והעלייה בהכנסות האמורות, אך היא שולית למדי.

תודות

ביצוע מחקר זה לווה בסיוע של משפחתי, שאלמלא תמיכתם לעולם לא היה מגיע לידי סיום.

תודה לאישי היקר על שאיפשר לי לפנות את הימים, להתמקד ולהתרכז במחקר, על ההערותיו ועצותיו שחידדו את המחקר.

תודה להוריי שדירבנו, תמכו וסייעו במחשבה ובזמנם.

תודה לערן גלרמן, קצין האשראי של בנק דיסקונט, על עצותיו המקצועיות.

תודה ללהב כראדי על התמיכה הסטטיסטית.

וכמובן – תודה למנחה בכתיבת התזה - ד"ר שרון גלעד - על ההכוונה המקצועית והליווי הסובלני.

תוכן העניינים

2	תקציר
6	מבוא
8	פרק 1 : החלק התיאורטי
8	שקיפות ככלי רגולטרי
10	אפקטיביות השקיפות
16	תופעות לוואי של השקיפות
18	פרק 2 : תיאור מקרה המחקר
24	פרק 3 : נתונים ושיטת מחקר
25	פרק 4 : ממצאים
25	הכנסות הבנקים מעמלות עו"ש
25	שינוי בתעריפי העמלות מאז כניסת הרפורמה
28	שינוי בהכנסות הבנקים מעמלות
38	הכנסות הבנקים ממימון
52	פרק 5 : סיכום
55	ביבליוגרפיה

רשימת הטבלאות

- טבלה 1 – מידע כללי על הנתונים ברגרסיה של השינוי לאורך זמן של הכנסות הבנקים מעמלות..... 33
- טבלה 2 - ניתוח רגרסיה מרובת משתנים (OLS) של השינוי לאורך זמן של הכנסות הבנקים מעמלות..... 34
- טבלה 3 – קורלציות בין המשתנים שנה, אינטרנט והכנסות משקי בית..... 36
- טבלה 4- רגרסיות מצומצמות של השינוי בהכנסות הבנקים מעמלות..... 37
- טבלה 5 – קורלציות בין המשתנים ריבית, המדד המשולב, הכנסות משקי בית ומספר הבלתי מועסקים..... 47
- טבלה 6 – מידע כללי על הנתונים ברגרסיה של השינוי לאורך זמן של ראציו מרווח הבנקים מפעילות מתן אשראי למגזר משקי הבית..... 48
- טבלה 7 - ניתוח רגרסיות מרובות משתנים (OLS) של השינוי לאורך זמן של ראציו מרווח הבנקים מפעילות מתן אשראי למגזר משקי הבית..... 49

רשימת הגרפים

- גרף 1- עמלות עו"ש (ממוצע, בש"ח)..... 26
- גרף 2 - הוצאה חודשית ממוצעת בפועל של משקי בית עבור שירותי עו"ש (בש"ח)..... 27
- גרף 3 - הכנסות הבנקים מדמי ניהול חשבון (ממוצע, במלש"ח)..... 29
- גרף 4 - הכנסות ממימון לפי מגזרי פעילות (ממוצע, במלש"ח)..... 40
- גרף 5 - מרווח לפי סוג הכנסה וסוג מגזר (ממוצע, במלש"ח)..... 41
- גרף 6 - ראציו עמלות ניהול חשבון וראציו מימון אשראי של משקי בית (ממוצע)..... 44
- גרף 7 - הכנסות מעמלות ניהול חשבון והכנסות ממימון אשראי למשקי בית (במלש"ח)..... 45

אמירתו הנודעת של הפילוסוף פרנסיס בייקון במאה ה-17 "ידע זה כח", קרמה עור וגידים בשנים האחרונות והיא הראציונאל הבסיסי העומד מאחורי רגולציית השקיפות.

תחת הכותרת – רגולציית השקיפות – מבוצעים מהלכים שתכליתם חשיפת ידע על ארגונים לציבור הרחב, כאשר יוזם ומפעיל הרגולציה עשוי להשתייך לשירות הציבורי, או לארגון פרטי המסדיר את הרגולציה באופן וולנטרי. כתוצאה מחשיפת המידע מצופה כי יחול שינוי חיובי בבהתנהגות הגוף הנחשף, שתוצאותיו תהינה חיוביות בעיני הגורם יוזם הרגולציה.

שימוש זה במידע, מהווה כלי חשוב בשדה הרגולטורי, משני טעמים מרכזיים: חיזוק משתמשי המידע, ובראשם הצרכנים, והפעלת רגולצייה אפקטיבית באמצעות כלי פיקוח "רכים".

ראשית, חיזוק משתמשי המידע הוא תוצאה ישירה של רגולציית השקיפות, שכן הוספת המידע משפיעה על התנהגותם, כך שהגוף חושף המידע נאלץ להתאים את עצמו לשינוי בהעדפותיהם. זאת, לעומת המצב טרם חשיפת המידע שבו משתמשי המידע קבעו את יחסם על בסיס השערות ואף מצג שווא (Weil et al. 2006; Fung et al. 2007).

שנית, רגולציית שקיפות מסייעת לרגולטור לחולל את שינוי המדיניות הרצוי מבחינתו, וזאת מבלי להשתמש בכלים רגולטוריים דרקוניים המאלצים את הרגולטור להתוות הנחיות מפורטות לשיטות פעולה ודרכי עבודה נדרשים. תחת זאת, רגולציית השקיפות היא שיטת פעולה מבוססת מידע, שאיננה דורשת מהגופים המפוקחים במישרין לשנות את התנהלותם, אלא מאלצת אותם לעשות זאת בכדי שיכללו בתחום הראוי וההולם במסגרת רגולציית השקיפות. בכך מאפשרת השקיפות לרגולטור לבצע התערבות בשוק, מבלי לפגוע בעקרונות השוק החופשי, כי אם באמצעות חיזוקם (Yeung, 2005).

במחקר הקיים ישנו דיון רחב בהקשר לאפקטיביות של השקיפות במגוון תחומים. עם זאת, חסרה התייחסות למקרי בוחן בתחומים המאופיינים בחוסר תחרותיות או בהתנהגות אוליגופלית של קבוצות ריכוז. בתוך כך יש להתייחס למחקרו של לי (Lee, 2010; Lee et al. 2013) בו הוא משתמש במדינות מתפתחות כבמקרה בוחן קריטי המדגים את חולשת הרגולטור, אך לא מתייחס למבנה הריכוזי של השוק. בהמשך לכך, מחקר זה מוסיף היבט נוסף למחקר הקיים בכך שהוא מציע התבוננות על השקיפות ככלי רגולטורי אפקטיבי בסביבה לא תחרותית.

בנוסף, מציע מחקר זה התייחסות אמפירית להתנהגות דיספונקציונאלית הנובעת מהשקיפות, וזאת נוכח התייחסות תיאורטית חלקית לנושא במחקר הקיים. כך למשל ניתן למצוא התייחסות במחקרו של ווייל ושותפיו (Weil et al., 2006) לפיה השקיפות עשויה להביא לתוצרי מדיניות שאינם רצויים על ידי מתכנני המדיניות, כתוצאה מפערים תפיסתיים בין מתכנני המדיניות, משתמשי המידע והארגונים חושפי המידע.

בכדי לבחון את ההשפעות, החיוביות והדיספונקציונליות, של שקיפות שהוזכרו לעיל, הסתמכתי על הרפורמה בעמלות של בנק ישראל, כמקרה בוחן קריטי. במסגרת הרפורמה ביצעה ועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2008 תיקון לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 (תיקון מס' 12) התשס"ז-2007. התיקון קבע כי כל העמלות שתגבנה על ידי הבנקים תהינה אחידות, וזאת בכפוף לתעריפון שיפרסם בנק ישראל. כמו כן, נקבע כי גובה העמלות ידווח לוועדת הכלכלה ויפורסם לציבור הרחב מדי חצי שנה.

ממצאי המחקר מלמדים כי השפעתו של לחץ רגולטורי-פוליטי עקבי ומשמעותי לאורך זמן, אך לא בהכרח רגולציית שקיפות, הוא זה שהניב את התוצאות המצופות והרצויות בשוק הבנקאות הישראלי. מכאן, סביר כי לחץ מעין זה יביא להשפעה הרצויה גם בשווקים נוספים המאופיינים כיותר תחרותיים. כמו כן הממצאים מעידים, אם כי באופן מוגבל, כי בכדי לייצר רגולציית שקיפות אפקטיבית, יש לתת את הדעת על מכלול המשתנים עליהם הרגולציה עשויה להשפיע ולא רק על האופן המובן מאליו.

במחקר חמישה פרקים: הפרק הראשון סוקר את הספרות הקיימת בתחום רגולציית השקיפות ומציג תשתית תיאורטית לאפקטיביות של שקיפות. כמו כן הפרק כולל תיאור הסיכון של "שחלוף מטרות" (goals displacement) כתגובה ליעדים כמותיים שהם חלק אינטגרלי מרגולציית השקיפות. בנוסף מוצגות בפרק זה היפותזות המחקר; הפרק השני מציג את מקרה הבוחן – הרפורמה בעמלות – תוך התייחסות להשתלשלות האירועים שקדמה לרפורמה; הפרק השלישי מתאר בקצרה את הנתונים על בסיסם ביצעתי את הניתוח הכמותי; הפרק הרביעי דן בממצאים העולים מהרגרסיות והפרק החמישי מסכם את ממצאי המחקר אל מול התיאוריה.

פרק 1: החלק התיאורטי

שקיפות ככלי רגולטרי

השקיפות הינה כלי רגולטרי הרווח במדינות מפותחות ואף במדינות מתפתחות, במסגרתו נעשה איסוף מידע על ידי הממשלה מארגונים פרטיים או ציבוריים אודות תהליכים ארגוניים, שירותים או מוצרים, והעברתו לציבור מתוך מטרה להשפיע על העדפותיו. בתוך כך, יש לתת את הדעת על האבחנה בין שקיפות לבין כלים רגולטוריים אחרים, שכן שקיפות איננה פרסום אזהרה נקודתית, אלא הקצאת מידע עובדתי באופן המכוון ליצירת שינוי התנהגותי בארגון או בצרכנים. כמו כן לא מדובר בכלל רחב המתייחס באופן עקרוני וכללי לתהליכים בארגון, אלא במידע קונקרטי וספציפי בנוגע למוצר, שירות או הליך מסויים, כך שברור מהו מושא השקיפות הספציפי. בהמשך לכך ניתן למנות סט רחב של מכשירים באמצעותם ניתן לייצר שקיפות: פרסום דוחות, דירוג ביצועים של ארגונים והשוואתם, גילוי נאות באמצעות תוויות על גבי מוצרים ועוד (Weil et al., 2006). טכניקות אלו משלבות רגולציה המבצעת פיקוח במובן של סנקציות, כמו גם רגולציה מבוססת תמריצים (Yeung, 2005).

יש לציין כי השקיפות איננה כלי העומד לרשות הממשלה בלבד, אלא גם בידי השוק. כך למשל ייתכן כי השקיפות תהווה כלי של רגולציה עצמית הנוצר על ידי כוחות השוק, כאשר ארגון מסויים ייבחר לחשוף מידע באופן וולנטרי ויעתר מרצונו לחשוף את ביצועיו לדירוג באמצעות סוכנויות דירוג פרטיות (Chatterji & Toffel, 2010).

ההצדקה הנורמטיבית לשימוש בשקיפות נובעת משני מקורות רעיוניים עיקריים: שמירה על דמוקרטיה והתמודדות עם כשל שוק כלכלי.

לפי ההצדקה הראשונה, הנקשרת בעיקר לחשיפת מידע על ארגונים ציבוריים, בדמוקרטיה המידע שייך לציבור - על כן חשיפת מידע ושקיפות מובנות מאליהן. השקיפות היא אמצעי המאפשר לאזרח להגיב ולפקח על ההתנהלות הציבורית. זאת ועוד, מדובר באחת מזכויות הפרט הבסיסיות, שמימושן של זכויות אחרות מותנה במימוש הזכות למידע (Florini, 2007).

לפי ההצדקה השנייה, הראציונאל עבור ממשלה לבצע שקיפות נשען על ההנחה כי קיימת א-סימטריה בשוק או במסגרת הליך פוליטי, הנובעת מכך שלארגון מסויים קיימת גישה בלעדית למידע אותו הוא איננו מעוניין לפרסם (דיסאינפורמציה). הא-סימטריה מאפשרת לארגון בעל המידע להיות בעמדת כוח כלפי הצרכן או באופן רחב יותר – כלפי משתמש המידע, דבר הנותן

אותותיו בהתנהלות פוגענית של הארגון. כשל זה ניתן לפתרון גם ללא התערבות ממשלתית, באמצעות לחץ ציבורי או תקשורתי ישיר על החברות, אך לרוב אין די בכך בכדי להביא לפתרון המצב ונדרשת התערבות ממשלתית (Weil et al., 2006). יתרה מכך, נוכח העדר ייצוג של משתמש המידע ולנוכח עצמתם הפוליטית הפחותה, גובר הצורך בפקוח רגולטורי במצבים מעין אלו (Jin & Leslie, 2003). יחד עם זאת, יצוין כי מחקרים מראים תוצאות אפקטיביות גם במקרים של דירוג בידי סוכנויות דירוג פרטיות, בהעדר יוזמה ממשלתית (Chatterji & Toffel, 2010).

כתוצאה מהשימוש בשקיפות פוחתת הדיסאינפורמציה, דבר המביא להשלכות חיוביות, כפי שמתארת יונג (2005), והם: העצמה אזרחית – השקיפות כמסד מידע המאפשר קבלת החלטות באופן מושכל; חיזוק האחראיות – ככל שהשקיפות מגבירה את המודעות הציבורית למשטר הרגולטורי, היא מעודדת אזרחים לעמוד על זכויותיהם, להעביר ביקורת על פעילות המינהל הציבורי ולהגביר את הפיקוח והאכיפה; צורת התערבות ממשלתית רכה יותר – שיטת פעולה מבוססת מידע, מהווה מעין "דרך שלישית" להתערבות ממשלתית שהיא מעין פשרה בין התערבות ממשלתית כוחנית ובין שוק חופשי מוחלט (Yeung, 2005).

לטענת יונג, השימוש הגובר בשקיפות נעשה לנוכח תהליך רוחב במדיניות ממשלתית במסגרתו חל מעבר מיישום מדיניות הממשלה ע"י חקיקה ליישום ע"י שכנוע ומתן תמריצים להתנהגות בהתאם למדיניות הממשלה; וכן לנוכח תהליך התפתחות הטכנולוגיה ואמצעי התקשורת. תהליכים אלו יצרו את התופעה המכונה "חברה תלויה תקשורת", דבר שהוביל את המינהל הציבורי לנהל יחסי ציבור – תקשורת, בין היתר, באמצעות חשיפת מידע.

לאור השימוש הרחב בשקיפות אנסה לבחון במחקרי **באיזו מידה מהווה שקיפות כלי רגולטורי אפקטיבי?** וזאת תוך התייחסות הן למושג השקיפות, והן למושגים שאינם נכללים במסגרת רגולציית השקיפות. לשם כך, אציג חסמים המקשים על הצלחת השקיפות ובדרכי ההתמודדות עימם, אדון ברגולציית השקיפות כרגולציה אפקטיבית, ולבסוף אתאר תופעות המתלוות לשקיפות, באופן לא מכוון ולא רצוי.

אפקטיביות השקיפות

בספרות הקיימת ישנה התייחסות למגוון של מנגנונים המסבירים תהליכים שבהתקיימם רגולציית שקיפות הופכת לכלי אפקטיבי. עם זאת, ישנם חוקרים המסתייגים מאמירה זו, כאשר לשיטתם לשקיפות אין השפעה של ממש.

כך למשל טוענים קורן ומורן (Curran & Moran, 2007) כי לא ניתן להוכיח שפרסום מידע בידי סוכנויות דירוג פרטיות הוא כלי אפקטיבי. במאמרם הם בוחנים האם יש קשר בין השתתפות במדד של סוכנויות פרטיות (דירוג וולנטרי שבא להעריך אחריות חברתית לאיכות הסביבה – CSR) לבין מחיר המניה של החברה. הם מוצאים כי הנתונים אכן מצביעים על מתאם בין מחיר המניה למדד, אך כזה שאינו מובהק סטטיסטית. כמו כן הם מתנים את תוצאותיהם בכך שהשוק בו מתבצעת הרגולציה אכן יהיה שוק תחרותי ויעיל, באופן שהוספת מידע תוביל לשינוי במחירי המניות. לעומת קורן ומורן, טוענים צ'יטרי וטופל (Chatterji & Toffel, 2010) כי ניתן למצוא קשר חיובי ומובהק בין דירוג על ידי סוכנות פרטיות בהקשר לאחריות חברתית וסביבתית לבין ביצועי החברות. במחקרם הם מוצאים כי קיימת השפעה ניכרת של הדירוג על חברות, וזאת בפרט כאשר מדובר בחברות שקיבלו דירוג נמוך, חברות הנתונות לפיקוח רגולטורי-ממשלתי מחמיר, וחברות העומדות מול הזדמנויות לשיפור ביצועיהן הסביבתיים בעלות נמוכה.

כמו כן, יש לתת את הדעת על כך שהמקרה בו דנים קורן ומורן הינו מקרה של ממשל תאגידי, שבו הרגולטור הוא גוף וולנטרי ולא גוף בר-סמכא כדוגמת רגולטור ממשלתי. חשיבות המעורבות של הרגולטור הממשלתי עולה במחקרים רבים בהם ישנה התייחסות אליו כגורם חשוב ואף קריטי המניע את התהליך (Fung et al, 2007; Yeung, 2005, Chatterji & Toffel, 2010, Weil et al., 2007, Florini, 2007). בהמשך לכך קיימת חשיבות לתפקידו כ"נותן החסות" וכמי שמפעיל את רפורמת השקיפות, שכן המסר שמסדר הרגולטור לשוק מהווה גורם קריטי להצלחת השקיפות (Lee et al., 2013; Takeda & Tomozawa, 2008), דבר המדגיש את הצורך ברגולטור ממשלתי על פני הרגולטור התאגידי.

ראיה לחשיבות הרגולטור מוצאים טקדה וטומוזאווה (Takeda & Tomozawa, 2008), כאשר לשיטתם לאחר חתימתה של ממשלת יפן על אמנת קיוטו, דבר ששיקף את מחויבותה לאיכות הסביבה, ניכרה השפעה של דירוג הישגים בתחום איכות הסביבה על מחיר המניות של חברות תעשייתיות.

גם לי ושותפיו (2013) סומכים ידיהם על עמדה זו וטוענים כי המעורבות והליווי של הרגולטור במסגרת תהליך השקיפות מהותיים להצלחתה. הם מתבססים במחקרם על יישום תוכנית של פיקוח סביבתי מבוסס מידע בפיליפינים, שמטרתה להביא לשיפור ההיענות של חברות תעשייתיות לרגולציה בתחום איכות המים. לאור בחינת האפקטיביות של התוכנית טוענים לי ושותפיו כי קיימת חשיבות רבה לרגולטור כגוף מכווין, מפקח ומנהל.

בהמשך לכך הם קובעים כי אין לראות בשקיפות אמצעי עוקף ממשלה, שבו כוחות השוק מצליחים לפקח על ארגונים, כאשר הממשלה משמשת רק כמתווך לעניין חשיפת המידע. האפקטיביות של השקיפות לשיטתם מותנת ביכולות הניהוליות והביצועיות של הממשלה, כך שבהעדרם הרגולציה לא תצליח כמצופה, כפי שקורה בפיליפינים. בתוך כך יש לתת את הדעת בעיקר על התקציבים המופנים לטובת הרגולציה, על משאבי האנוש המבצעים ועל מידת הפניות של הרגולטור לעסוק בנושא. מחסור במשאבים אלו עלול להעיד על חוסר רצינות של הדרג הרגולטורי הבכיר. בהמשך לכך העדר כח אדם שהוכשר לטיפול ברגולציה ומחסור תקציבי, מקשים על מבצעי הרגולציה לבצעה באופן מעמיק, כמו גם על התמודדות מול קשיים בירוקרטיים פנימיים ולחצים חיצוניים.

חשיבות היכולות המקצועיות והמטרות של הרגולטור והאופן שבו הוא פועל ניכרים ביתר שאת לאור טענותיה של יונג (Yeng, 2005) בדבר תהליכים במסגרתם מייצר הארגון את המידע. אליבא דיונג אופן עיבוד הנתונים עלול להשפיע באופן שלילי על הנתון הסופי שמתקבל, כך שהמידע המופץ עשוי להיות מידע חלקי וסלקטיבי. כלומר, ישנו חשש לשימוש מניפולטיבי במידע ובהפיכת השקיפות לכלי שרת ואף לכלי תעמולתי בידי המינהל הציבורי, או כפי שיונג מנסחת זו - האם חשיפת מידע מסייעת לאור השמש לחטא את הבעיות הקיימות בארגונים או שמא מדובר בספין תקשורתי?

היבט נוסף המדגיש את חשיבות הרגולטור ככח המניע את הרגולציה, עולה נוכח חולשתם של צרכני המידע, שלעיתים רבות אינם מצליחים לחולל שינוי בעקבות השקיפות, אלא מהווים גורם מושפע ופסיבי. כך למשל טוענים לי ושותפיו (2013) כי קיים יחס אמבולנטי של השקיפות כלפי משתמשי המידע-האזרחים. מחד גיסא, עצם הפעלת השקיפות משפיעה על אופן ייצוגם ומעצימה את הקבוצה האזרחית באמצעות הקניית המידע. ומאידך גיסא, מידת ההשפעה וההתארגנות שלהם מוגבלת, ויכולתם להתייחס לנתונים, במידה ואכן הם נתפסים בעיניהם כאמינים נמוכה.

בהמשך לחולשה האזרחית קובע לי כי בהעדר צרכנות מאורגנת ישנו צורך ברגולציה נוקשה ויוזמת.

קושי נוסף, המעלה ספקות בנוגע לאפקטיביות של השקיפות, הוא ההתמודדות עם המורכבות הרבה בטיב חומר הגלם של השקיפות – המידע. בתוך השימוש במידע מובנים חסמים המונעים שימוש מיטבי של המידע על ידי משתמשי המידע, דהיינו הצרכנים, הנובעים מהטיות אי רציונאליות בקבלת החלטות צרכניות. כך למשל הצרכנים לא מקבלים החלטה רציונאלית באופן מלא, אלא מקבלים החלטה שהיא מספיק טובה. החלטה זו היא נגזרת של עלויות הזמן שנדרש להשקיע במציאת הפתרון המיטבי, כמו גם ביכולות הקוגניטיביות של הפרט לערוך השוואה בין כל האפשרויות העומדות בפניו ולתכלל את כל האינפורמציה הקיימת (Kahneman, Slovic & Tversky, 1982; Kahneman & Tversky, 2000). לאור המגבלות, יש להנגיש את המידע לצרכנים באופן שיאפשר הטמעה בתהליכי קבלת ההחלטות שלהם ולא יהווה מידע מיותר.

עם זאת, קשיים אלו הינם ברי תיקון, כפי שעולה ממאמרם של ויליאם וגרומלי (William & Gormley, 2003). לשיטתם, בכדי להביא לכך שחשיפת המידע באמצעות הדוחות תהיה יעילה, יש לודא כי הרגולציה עומדת בסדרת פרמטרים העוסקים באופן מסירת המידע לצרכנים, וביניהם: מהימנות – הווה אומר תפיסה כוללת המתייחסת לכלל ההיבטים הנדרשים לאומדנים המופיעים בדוח, נהירות, רלוונטיות, סבירות - הווה אומר עד כמה סביר שהצרכן יוכל להשתמש במידע בקלות מבלי להשקיע בכך הרבה משאבים ופונקציונאליות – הווה אומר המידה שבא הוא מעודד תוצאות חיוביות בקרב הארגון.

כמו כן, הם מציינים גורמים הנקשרים לצרכן באופן ישיר כגורם להצלחת השקיפות. כך למשל הם טוענים כי קיימת חשיבות לנגישות הצרכנים למידע ולפניות הצרכנים לשכלל את המידע שנמסר להם. בנוסף הם נותנים דעתם למידת התחרותיות בשוק, שכן בהעדר תחרות לצרכן אין אפשרות אמיתית לבחור בין מגוון אפשרויות, כך שתוספת המידע לא באמת משמעותית.

לאור הדברים, ניכר כי הקשיים והחסמים העומדים בפני רגולציית שקיפות לפי המחקר הקיים, אינם מוחלטים והם ניתנים לגישור דרך יצירת התנאים המתאימים ובאמצעות שימוש מושכל במידע.

יתרה מכך, נוסף על המחקרים שכבר צוינו לעיל קיימים מחקרים המוצאים את רגולציית השקיפות יעילה ואפקטיבית באופן העונה על ציפיות קובעי המדיניות. בהמשך לכך ניתן למצוא מחקרים אמפיריים המדגימים כי הלכה למעשה השקיפות הינה כלי יעיל המביא למימוש מטרות

המדיניות. מחקרים אלו מצביעים על כך שרגולציית השקיפות הינה אפקטיבית ובכוחה להביא לתוצרים המתבקשים, וזאת תוך הפעלתם של מנגנונים שונים כפי שיפורט בהמשך.

בין מחקרים אלו נמנה מחקרם של ג'ין ולסלי (Jin & Leslie, 2003) המציגים את יעילותה של רגולציית השקיפות בהקשר לרמת ההגינה במסעדות, כאשר הם מתארים שיפור ברמה זו במסעדות בעקבות פרסומה על גבי דוחות בתוך מסעדות בלוס אנג'לס של שנות ה-90.

הם מוצאים כי השתייכותו של ארגון - או במקרה זה מסעדה - לרשת, משפיעה על הערכת הצרכן את טיב המוצר. בהקשר למסעדות, מציינים ג'ין ולסלי כי ישנן מסעדות המשתייכות לרשת מתוקף זכיינות בהן סביר כי רמת ההגינה תהיה נמוכה יותר מאשר במסעדות הרשת. הם מסבירים את התופעה בכך שבהעדר שקיפות המסעדות בעלות הזיכיון נהנות מהמוניטין של הרשת, מבלי להצדיק זאת בעצמן. עבור מסעדות אלו יצירת השקיפות, דהיינו חשיפת רמת ההניקיון במסעדה בפני לקוחות, גרמה לכך שהשינוי ברמת הניקיון יהיה כזה שיצור הלימה בין לבין שאר המסעדות שברשת.

המחקר המקיף ביותר שנעשה עד היום, המנתח את האפקטיביות של רגולציית השקיפות, הוא מחקרם של וייל גראהם ופונג (Weil et al, 2006 ; Fung et al, 2007). במחקר זה עורכים החוקרים השוואה בין תחומים שונים בהם נערכה רגולציית שקיפות, ובהסתמך על מחקרים קיימים. הם מוצאים כי עבור שישה מתוך השמונה אכן הייתה השפעה חיובית כמצופה. כך למשל נבחנה רגולציית שקיפות בשוק ההון האמריקאי שהחלה בשנות ה-30, ובמסגרתה נדרשו חברות לפרסם מידע אודות סיכונים נסתרים הנובעים מהשקעה בחברה. כתוצאה מהשימוש בשקיפות נמצא כי משקיעים יכולים לזהות ביתר קלות את הסיכויים והסיכונים העומדים לפניהם, וכך לקבל החלטות מושכלות יותר המותאמות לדרישותיהם והעדפותיהם. בנוסף, השקיפות מסייעת ביצירת סימטריה במידע בין החברות למשקיעים, וכתוצאה מכך מוזילה את עלויות התיווך ומקשה על מנהלי החברות לפעול באופן שאיננו עומד בדרישות המשקיעים.

מקרה נוסף הנדון במחקר של וייל ואחרים מתייחס לשקיפות בתחום שוק המשכנתאות האמריקאי שהחלה בשנת 1975 ובמסגרתה נדרשו הבנקים לפרסם את הפרמטרים על פיהם נקבעת הזכאות למשכנתא, וזאת מתוך מטרה למנוע אפליה גזעית ומגדרית. פירסום המידע הוביל ליצירת מסד נתונים חדש שסייע לארגונים וולנטרים ורגולטורים לפעול לטובת יצירת הנחיות מחייבות המונעות את האפליה. בין היתר, נקבע כי בנקים המעוניינים לבצע פעולות מסויימות ידרשו להוכיח כי הם אינם מפלים מיעוטים, כמו גם נקבעו הנחיות בתחום המשכנתאות

ובתחומים חופפים שמטרתן מניעת האפליה. הבנקים, שאולצו לקבל לקוחות בני מיעוטים, זיהו במשך השנים את ההזדמנות הקיימת בפניהם וכיום חלק מהבנקים מציעים מוצרים פיננסיים המותאמים למיעוטי יכולת. פועל יוצא של התנהלות זו הוא עלייה במספר המשכנתאות הנלקחות על ידי מיעוטים.

לאור הדוגמאות והמקרים שנידונו לעיל ניכרת האפקטיביות של רגולצית שקיפות במגוון תחומים – איכות הסביבה, תברואה והעולם הפיננסי, וזאת תוך התגברות על המכשולים השונים. את הצלחה זו ניתן לייחס להפעלתם של מספר מנגנונים תיאורטיים, והם: הטמעה, למידה פנימית ומנגנון הביוש, כפי שיוצג להלן.

מנגנון ההטמעה

מנגנון זה, המבוסס על מחקרם של וייל ושותפיו (Weil et al. 2006), מניח כי המפתח להצלחת השקיפות נמצא בידי משתמשי המידע ובידי הארגונים חושפי המידע בו בזמן. לטענתם חשיפת המידע משפיעה על משתמשי המידע, רק אם המידע מוטמע בתהליכי קבלת ההחלטות שלהם, דבר המביא לשינוי בהתנהגותם ובהעדפותיהם. פועל יוצא של השינוי בהתנהגות ובהעדפות הוא שינוי בקרב הארגון המפוקח חושף המידע, שמבין כי עליו לשנות את אופן התנהלותו, כך שמשתמשי המידע יהיו שבעי רצון. הם מסייגים את דבריהם ומציינים כי האפקטיביות של מנגנון זה תלויה ברמת המסוגלות של משתמשי המידע וחושפי המידע.

מנגנון הלמידה הפנימית

על רקע ההסבר שמציעים וייל ושותפיו, מוסיף לי (Lee, 2010) נדבך תיאורטי ומציע אפיק הטמעה נוסף שאיננו מתבסס על שינוי בהעדפותיהם של משתמשי המידע. הוא טוען כי משתמשי המידע אינם בהכרח הכח המניע את הארגון לשנות את התנהלותו, וגם בהעדר לחץ ציבורי או רגולטורי עשויים להתרחש תהליכי למידה פנימיים שבאמצעותם יוטמעו ויופנמו המסקנות העולות לאור חשיפת המידע. בהמשך לכך הוא קובע כי האפקטיביות של השקיפות נובעת לא רק כתוצאה מלחץ חיצוני, אלא גם כתוצאה מתהליכי למידה פנימיים.

Naming and Shaming - מנגנון הביוש

Naming and Shaming (להלן: "מנגנון הביוש") הוא עומד בבסיס רבים מהכלים הרגולטוריים של חשיפת מידע, כאשר חשיפת המידע אמורה להביא לכך שביצועיהן של חברות מסויימות תוצגנה כראויות בעוד אחרות תוצגנה כסוטות מחוץ לתחום הנדרש, ההולם והמכובד (Van Exp,

2010; Chatterji & Toffel, 2012). כתוצאה מהפרסום מונעים תמריצים פנימיים בקרב הארגונים המביאים לשיפור של תוצאות הארגון שנחשפו כחלק ממנגנון הביוש.

בין גורמים אלו, קיים רעיון המוניטין, כפי שמדגישה ואן ארפ (Van Erp, 2012) לטענתה תנאי מקדים להצלחת השקיפות הוא יצירת קישור בין מנגנון הביוש לבין חשיפת המידע, וזאת נוכח חשיבות המוניטין לארגון. יתרה מכך, לשיטתה ההגדרה למוניטין טוב מגלמת בתוכה עמידה בציפיות בעלי העניין, ולכן באמצעות שימוש נכון בחשיפת המידע יכול הרגולטור להשפיע על הרעיון של מהו מוניטין טוב, ובכך להכווין את החברות לתוצאות הרצויות מבחינתו.

ניתן להסביר את חשיבות המוניטין בהסתמך על מספר מקורות. הראשון שבהם הוא רגשי, דהיינו פגיעה במוניטין הארגוני מביאה להרעה באופן ההתייחסות של בעלי העניין כלפי הארגון כך שהארגון, ולעיתים גם מנהליו, נתפסים כפחות מוערכים, פחות אמינים וככאלו שאינם פועלים בהתאם לנורמות הציבוריות הרצויות (Pawson, 2002). פגיעה זו, הנקשרת לתפיסה הרגשית של בעלי העניין, עשויה להשפיע לא רק על היחס של בעלי העניין על הארגון, אלא גם על מורל העובדים בארגון, ומכאן גם על אופן התנהלותם כעובדי הארגון (Chatterji & Toffel, 2010).

הסבר נוסף מתייחס להיבט הכלכלי, כאשר יש הרואים במוניטין נכס כלכלי המאפשר לארגון להרחיב את נתח השוק שלו ולהעלות את מחיר מניותיו (Van Erp, 2012; Chatterji & Toffel, 2010). בהמשך לכך דירוג נמוך הפוגע במוניטין עלול להשפיע לרעה על ערך החברה ולתת את אותותיו בערך המניה.

לאור הדברים ניכר כי המחקר הקיים דן בקשיי הרגולציה ובאתגרים העומדים בפניה. עם זאת, אתגרים אלו ברי התמודדות, והם אינם מהווים חסם שאינו ניתן לגישור בדרך להצלחת רגולציית השקיפות. בנוסף, ישנם מחקרים המאששים כי בכוחה של רגולציית השקיפות לחולל את השינוי המתבקש. בהמשך לכך אצפה כי שימוש בשקיפות ככלי רגולטורי בתחום מסויים תביא לשיפור הרצוי והמצופה בתחום זה, ועל כן בהמשך לכך השערת המחקר הראשונה תהיה:

H1: לשקיפות תהינה ההשפעות הצפויות והמצופות על מושא השקיפות

תופעות לוואי של השקיפות

על אף שיש מקום לצפות כי לשקיפות תהינה השפעות רצויות, ייתכן כי להשפעות החיוביות על מושא השקיפות ייתלוו השפעות נוספות בתחומים שאינם מושאי השקיפות.

יש להקדים ולומר, כי חשיפת מידע ושימוש בכלי רגולטורי של שקיפות, כפי שהוגדר לעיל על ידי וייל ושותפיו, לא מתייחסת לפירסום המידע כשלעצמו, הווה אומר, אין מדובר בהעברת מידע גולמי לידי הציבור, כי אם בחשיפת מידע באופן מבקש להשפיע על החלטותיהם של משתמשי המידע. הלכה למעשה, חשיפה שכזו נעשת באמצעות שימוש במדדים המשקפים את רמת התפקוד של הארגון מושא השקיפות.

בוח' ומאייר (Bohte & Meier, 2000) טוענים כי עצם קביעת מדדים לארגון ציבורי מייצרת מצב שבו ישנו שיפור על פני השטח בעבודת הארגון, אך מבט מעמיק יותר מגלה כי השיפור חל בתחום מסויים, והוא בא על חשבון תחום אחר, שלא ניתנה עליו הדעת במסגרת קביעת המדדים.

הם מדגישים במאמרם את אופן ההשפעה של השימוש ביעדים מדידים בארגון ציבורי, וזאת תוך התייחסות למחוקק כרגולטור של המערכת הבירוקרטית וכגורם המפקח על יישום המדיניות המבוקשת. לשיטתם ההסתכלות שמציעים המדדים היא התייחסות צרה, שאיננה מתכללת את כלל הביצועים הנדרשים מהארגון בכדי להביא ליישום המדיניות. פועל יוצא הוא שהארגון פועל למקסום המדדים שנבחרים, בין אם מדדים אלה תורמים להשגת תוצאות המדיניות הרחבות או גורעים מהן.

לשיטתם קביעת המדדים מניעה תהליך במסגרתו הארגון מתמקד בעמידה נאותה במדד, וזאת באמצעות אחד משתי דרכי פעולה: הראשונה – ביצוע מניפולציות באופן המוגדר על ידי בוח' ומאייר כרמאות אירגונית, והשניה – עמידה במדד במחיר של אי עמידה ביעדים או סטנדרטים אחרים שאינם נכללים במדד, המוגדרים על ידם כשחלוף מטרות (Goal Displacement).

דוגמא לכך היא סיווג הפשעים על-ידי רשויות אכיפת החוק. היות שקשה לפתור מקרים של פריצות וגניבות, רשויות אכיפה עלולות להתייחס לתלונות על מקרים אלה כאל תלונות חסרות שחר במקום לראות בהן כפשע של ממש. לעומת זאת, הסיכויים לתפוס סוחרים סמים, זונות וסרסורים הם גבוהים יותר. על כן, כדי לשפר את ביצועיהם, רשויות האכיפה עלולות להתמקד יותר בפשעים "פתירים" מאשר באלה שהסיכויים שלהם להיכנס לסטטיסטיקות החיוביות נמוך.

דוגמא נוספת מתייחסת לדרך ההתמודדות של רופאים עם יעדים מדידים פומביים (Warner & Esch, 2005). אופן ההתמודדות של הרופאים מעיד על כך שהרופאים מפעילים מניפולציות בכדי להעלות את רמת ההצלחה שלהם בעמידה במדדים, וזאת במחיר של מתן טיפול רפואי סלקטיבי. כך למשל רופאים מסרבים לקבל חולים קשים או לחילופין מפנים למרפאות הנמצאות בשטח שיפוט שבו הרופאים לא נדרשים להראות עמידה ביעדים. כמו כן רופאים בוחרים שלא לטפל בחולים עם סיכויי החלמה נמוכים.

וורנר ואש מייחסים את התנהלות הדיספונקציונאלית של הרופאים לא רק לקביעת מדדים פשטניים למצבים מורכבים, אלא גם לעצם הגילוי של תוצאות המדדים. הם סבורים כי איסוף של מדדים מותאמים תוך שמירה על חסיון מפני הציבור יוכל לסייע בשיפור מערכת הבריאות, כך שבניגוד לבות'ומאייר הם טוענים כי המקור לרמאות הארגונית איננו בעצם קביעת המדד, כי אם בעצם פרסום תוצאותיו. עם זאת, הם תומכים בגילוי מידע אודות ביצועיהם של רופאים מתוך ההכרה ביתרונת הגילוי, ובהם גם יצירת אחריות בקרב רופאים.

לאחר עיון בדוגמאות, ניתן לסכם ולומר כי השימוש במדדים כמותניים ופרסומם עלול לייצר לארגון המפוקח תמריצים שליליים, כנגד שיפור התחום הנמדד. כתוצאה מכך עלולה להיזנח המטרה הרחבה שלשמה פורסם המדד, כאשר הארגון יבחר לבצע שיחלוף מטרות, או לחילופין תתבצע רמאות ארגונית. היווצרותם של קשיים אלו עלולים להתרחש בהמשך לקביעת המדד גרידא או כתוצאה מפרסום המדד.

נוכח התופעות הבלתי רצויות והבלתי מכוונות של פרסום מדדים כמותניים, יש לתת את הדעת על שימוש ביעדים אלו במסגרת רגולציית שקיפות. בהמשך לכך יש מקום לשער כי במקביל להשפעת השקיפות באופן ישיר על התחום אותו היא חושפת, לשקיפות תהינה השלכות רחבות יותר החורגות לתחומים נוספים. לאור האמור השערת המחקר השניה תהיה -

H2: לשקיפות תהינה השפעות בלתי צפויות ו/או לא רצויות בתחומים שאינם מושא השקיפות (מבחינה אופרטיבית, במקרה זה, אצפה לעליה בשעור בהכנסות הבנקים מהכנסות תפעוליות שאינן עמלות עו"ש, ו/או בהכנסות הבנקים מריבית על מתן אשראי)

פרק 2: תיאור מקרה המחקר

אבקש לבדוק את השערות המחקר באמצעות בחינת רפורמת שקיפות שהוביל בנק ישראל בשנת 2008. במסגרת הרפורמה נכנסו לתוקף הנחיות רגולטוריות המכונות הרפורמה בעמלות. הנחיות אלו מתייחסות לרגולציה של בנק ישראל על הבנקים בהקשר לעמלות הנגבות מהלקוחות בעבור שירותי ניהול חשבון ובעבור השימוש בכרטיסי אשראי (להלן: "העמלות"). המטרה המוצהרת של הרפורמה הייתה להגביר את השקיפות והיכולת של הצרכנים להשוות בין שיעורי העמלות שגובים הבנקים על ידי הפחתה והאחדה של סוגי העמלות שהבנקים רשאים לגבות, פרסום תעריפי הבנקים והשוואה תקופתית של העמלות הממוצעות שהבנקים גובים בפועל מלקוחותיהם, באתר בנק ישראל, בהודעה לעיתונות ודיווח הנתונים מדי חצי שנה לועדת הכלכלה של הכנסת.

לרפורמה בעמלות קדמו מהלכים רגולטוריים-פוליטיים נוספים.

הראשון שבהם היה קמפיין המועצה לצרכנות נגד הבנקים תחת הכותרת "חושפים את עמלות הבנקים" שהושק בכלי התקשורת ב-8 בינואר 2002. במסגרת הקמפיין פורסם באמצעי התקשורת, כמו גם על גבי מכתב שנמסר למפקח על הבנקים, מחקר של המועצה לצרכנות לפיו עמלות הבנקים בישראל גבוהות בהשוואה לעולם. בנוסף הועלו טענות בדבר העדר תחרותיות בשוק הבנקאי והוצגה הדרישה לידע את לקוחות הבנקים אודות מחיר הפעולות שהם מבצעים באופן נהיר, כפי שניסחה זאת הגב' גלית אבישר, מנכ"ל המועצה לצרכנות: "גילוי נאות ושקיפות מירבית ישפרו את התנהלותם של הלקוחות מול הבנקים, יובילו להקטנת העמלות, יפחיתו את החשדנות ויגבירו את האמון שבין הבנקים ללקוחות". (ynet, 8.1.2002, ראה גם צוקר, 8.1.2002 וגם צוקר, 13.1.2002).

החל משנת 2004 הפך הקמפיין לפעילות שתדלנית בועדת הכלכלה של הכנסת (להלן: "הועדה") שהחלה לעסוק בנושא, וזאת באמצעות הופעות של ראש המועצה לצרכנות בועדה ובאמצעות הצגת המחקר האמור בנוגע לעמלות הבנקים, מסמך שהיווה בסיס לדיון בועדה. במקביל לפעולותיה של המועצה בועדה התרתה המועצה לצרכנות כי במידה והרגולטור לא יפעל בנושא הבנקים תעתור המועצה לבג"צ כנגד אי מילוי תפקידו כלפי הצרכנים (הארץ, 2004).

לאורך הדיונים בועדה ניכר היה כי חברי הכנסת מאמצים ומקדמים את תפיסת העולם שהוצגה קודם לכן על ידי המועצה לצרכנות. בהמשך לכך פעלו חה"כ מתוך ראייה כי יש לרסן את הבנקים ולצמצם את פגיעתם ב"אזרח הקטן" על ידי פיקוח על מחירים. דברים אלו עלו מהדיונים

כקונצנזוס לפיו, יש הכרח להביא להפחתת עלויות עבור הצרכן, ואם הדבר לא ייעשה באופן וולנטרי על ידי הבנקים הדבר ייעשה באמצעות חקיקה.

נוסף על עמדות אלו, הובאו במסגרת הדיונים עמדותיהם המסורתיות של המפקח על הבנקים ושל הממונה על ההגבלים העסקיים, כאשר הראשון נטה לטובת הבנקים והוביל רעיונות המדגישים את הצורך בעידוד התחרות תוך שמירה על יציבות הבנקים, בעוד השני קיטרג כנגד העדר תחרות בבנקים כפי שעולה מדבריו בדיון בועדה מיום 24.5.2004 "אני חושב שכאן בעניין הזה הספציפי של העמלות, נדמה לי שהועדה צריכה ... להיות אפילו הקטר שמוביל את העניין הזה, מפני שפה, היכן שאין כלכלה תחרותית, יש לנו פה פגם בשוק, בעבודת השוק, ופה חייבת להיות התערבות". עמדתו של הממונה על ההגבלים העסקיים הייתה אף חריפה יותר בהמשך, כאשר בדיון בועדה מיום 12.5.2009 הוצגו מסקנות חקירה שקוימו ומסקנתה הייתה כי הבנקים תיאמו במשך שנים את מחירי העמלות שלהם.

למותר לציין כי עמדת הבנקים הייתה נגד מהלכים מעין אלו, ועם זאת ניכר היה כי קיימת היענות הדרגתית של הבנקים לועדת הכלכלה, לצד שונות בין התגובות של כל אחד מהבנקים. כך למשל היו בנקים שבחרו לפעול ישירות מול הועדה, כמו גם באמצעות כלי התקשורת או באופן בלתי פורמלי מול חברי הועדה. בין תגובותיהם השונות של הבנקים ניתן לראות כי: מנכ"ל בנק לאומי, הגב' גליה מאור מביאה את עמדת בנק לאומי בועדה בעצמה כאשר היא נעתרת לדרישות הועדה להקפיא את העמלות, בעוד בנק הפועלים בוחר לפנות לחברי הועדה באמצעים בלתי פורמליים ולעדכן כי הבנק החליט להעלות את גובה העמלות תוך כדי עבודת הועדה. גם בנק דיסקונט בחר להסתייג מעבודת הועדה כאשר הביע את התנגדותו לחלקים מסויימים מעסקת החבילה, אך פועל בכדי לקדם את עמדותיו מול בנק ישראל.

השלב הראשון של דיוני הועדה החל ביום 2.4.2004 ונגמר ביום 3.1.2005 ועיקרו היה גיבוש רגולציה שנודעה בשמה "עסקת החבילה", כפי שהוצעה לראשונה על ידי הממונה על ההגבלים העסקיים בפרוטוקול מיום 24.5.2004. במקביל לדיונים אלו הוקפאו מחירי העמלות על ידי הבנקים.¹ עם זאת, על אף שהרגולציה נידונה במשך למעלה משנה במסגרת ועדת הכלכלה. העסקה לא יצאה לפועל במתכונתה הראשונית, ונכנסה לתוקף רק בדצמבר 2005. לאחר סבב דיונים נוסף בין הבנקים לבין הפיקוח על הבנקים, שהגיע לסיומו במקביל לדיוני ועדת הכלכלה במחצית השנייה של 2005.

¹ למעט בנק הפועלים, ראה פרוטוקול הועדה מיום 18.2.2004

עסקה החבילה הראשונית, שנודעה גם בשם "עסקת שמחון", מתייחסת לקביעת מחיר קבוע עבור סל של שירותים בנקאיים והסרת חסמים למעבר בין בנקים, בין היתר, באמצעות ביטול עמלות, והכל בהסכמת הבנקים. בבסיס העסקה עומדת הבנה והסכמה בין הרגולטור, המחוקק והבנקים, והיא הייתה אמורה להיות מעוגנת בצו של הממונה על ההגבלים העסקיים, אך לא בחקיקה.

התחילה והתוקף של העסקה מובלע במעומעם בין הפרוטוקולים, אך עם זאת עולה כי קיימת צפייה או הבנה בין המשתתפים בדיוני הועדה כי תחילתה של העסקה הוא ינואר 2005, יישומה הוא רק באפריל 2005 ותוקפה הוא עד כשנה ממועד זה (פרוטוקולים מימים 24.5.2004, 3.1.2005).

עסקה זו כללה התחייבות של הבנקים לאפשר ללקוחותיהם לבצע סל של פעולות בסיסיות במחיר קבוע ומוגדר של 10 ש"ח או 18 ש"ח לחודש. כמו כן נקבע כי יבוטל כפל העמלות עבור עמלת שורה ועבור דמי ניהול קבועים וכי יבוצעו פעולות שמטרתן הסרת חסמים במעבר בין בנקים (צדיק, 2006). במקביל התחייבה ועדת הכלכלה על כל חברה, לרבות המפקח על הבנקים ועל ההגבלים העסקיים, להשהות יוזמות חקיקה. ביתר פירוט הוחלט כי יושהו יוזמות חקיקה על ידי בנק ישראל לגיבוש סמכויות לפיקוח על הבנקים על ידי בנק ישראל עד לאוקטובר 2005, הקפאת הליך מטעם הממונה על ההגבלים העסקיים שבו יוכרזו על הבנקים כקבוצת ריכוז עד ליוני 2006 והמנעות מקידום חקיקה פרטית בנושא העמלות על ידי הועדה עד לתום הקדנציה של הכנסת הנוכחית דאז (פרוטוקול הועדה מיום 1.9.2004).

לטובת הדיונים נכתב והוצגו מספר מסמכים, והם: דו"ח פניי מטעם הפיקוח על הבנקים שבו נטען כי קיים כשל שוק בתחום שירותי העו"ש למשקי הבית, ולאור הדברים הכרח לפקח על סוגי העמלות שניתן לגבות ועל גובהן;² דו"ח קסלמן שנכתב על ידי משרד רו"ח קסלמן את קסלמן מטעם איגוד הבנקים ועיקרו השוואה בינלאומית של עמלות תפעוליות ומרווחים פיננסיים באופן המדגים מדוע רווחי הבנקים בישראל אינם מופרזים;³ סקר הצרכנות של המרכז למחקר ומידע של הכנסת (מ.מ.מ) ממנו עולה כי הציבור תופס עצמו כלקוח שבוי של הבנקים ומעוניין שמשרתי הציבור יפעלו להסדרת תחום הבנקאות (פרוטוקול מיום 15.6.2004); דו"ח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית – המלצות בעניין התחרות הבנקאית במקטע משקי הבית (2004) מטעם המ.מ.מ. שהלכה למעשה מתווה את עסקת החבילה, כפי שנידון לעיל, את הרפורמה בעמלות

² ראה גם: אברהמי, 2004 נספח 1
³ ראה גם: אברהמי, 2004 נספח 2

שתכנס לתוקף רק בשנת 2008 כפי שידון בהמשך, כמו גם מותח ביקורת מרומזת על חוסר האפקטיביות של בנק ישראל בשמירה על האינטרסים של הצרכן.

כאמור לעיל, על אף שביום 3.1.2005 בירכו בועדת הכלכלה על המוגמר, עסקת החבילה הראשונית לא יצאה לפועל, אלא מומשה רק בדצמבר 2005 לאחר התדיינויות בבנק ישראל ולאחר דיונים נוספים בועדת הכלכלה.

הדיון המחודש בעסקת החבילה נערך, בין היתר, לאחר שהועברו מסרים על ידי בנק הפועלים כי יש בכוונתו להפסיק את הקפאת המחירים בינואר 2006 (פרוטוקול מיום 14.6.2005). כתגובה, הודיע המחוקק כי בכוונתו לקדם הצעות חוק שיכללו פיקוח מסיבי על כל עמלות העו"ש. הצעת החוק לא הוגשה אך אושרה בועדה לקריאה ראשונה, על אף הסתייגות הבנקים.

לטענת בנק ישראל העסקה שמומשה הכילה מתווה שונה מזה הראשוני בהקשר לסל ההטבות, כאשר היא איפשרה לבחור בין סל בסיסי של 10 ש"ח בעבור ביצוע של עד עשר פעולות על ידי הלקוח לבין סל מורחב שעלותו 18 ש"ח, והכל כאשר תשלום בעבור פעולה נוספת יהיה בגובה של 1.21 ש"ח (פרוטוקול מיום 14.6.2005).

חרף הסיכומים וההבנות שהושגו, באוקטובר 2006 יוקרו מחירי העמלות (ועדת הכלכלה של הכנסת, 2007 וגם פרוטוקול מיום 11.12.2006), דבר שהביא לתיקון חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"ה-1981 (להלן: "חוק הבנקאות") בשנת 2007, שנודע לימים בשם הרפורמה בעמלות.

התיקון לחוק נידון בועדת הכלכלה, וזאת על בסיס הידברות עם הבנקים ובתמיכת בנק ישראל. לטובת הדיונים התכנסה ועדת הכלכלה גם כועדת חקירה פרלמנטרית שהוציאה תחת ידה דין וחשבון בעניין עמלות הבנקים (2007). בין המלצותיה הבולטות נמנות המלצות המתייחסות לריכוז כל סמכויות הפיקוח על הבנקים תחת בנק ישראל, האחדת התעריפונים בין הבנקים כך שהעמלות תהינה ברות השוואה והפעלת מכשירים לעידוד התחרות. בין עיקרי הדוח ניתנה התייחסות לכך שהשוק הבנקאי סובל מריכוזיות והעדר תחרותיות, וצויין כי קיים מתאם בין מועדי קביעת העמלות על ידי הבנקים. כמו כן נכתב כי העמלות הנגבות ממשקי בית יקרות ורבות מדי.

בנוסף, במסגרת הדוח הוטחה ביקורת בבנק ישראל כרגולטור המופקד הן על יציבות הבנקים והן על הגנת הצרכן, לאור נטייתו שלא למצות את תפקידו השני.

כאמור, פועל יוצא של עבודת הוועדה הייתה הרפורמה בעמלות, שעוגנה באמצעות תיקון חוק הבנקאות. במסגרת התיקון נעשו מספר מהלכים מרכזיים: הרחבת סמכויותיו של בנק ישראל בהקשר לפיקוח על סוגי העמלות וגובהן, תוך הימנעות מכפל עמלות ותוך דאגה להצגה הוגנת של תעריפי העמלות; האחדת העמלות לכדי תעריפון אחיד בכל הבנקים; חובת דיווח של בנק ישראל לוועדת הכלכלה על יישום הוראת החוק על ידי הבנקים מדי שישה חודשים.

בהמשך לחקיקה נדרש בנק ישראל לכתוב הנחיות רגולטוריות מפורטות יותר, כפי שעשה במסגרת ההוראות הבאות: הוראות הדיווח לפיקוח עמלות בגין שירותים בכרטיסי אשראי והוראות הדיווח לפיקוח עמלות בגין השירותים הבנקאיים המגדירים את תחולת הדוח ואת תדירות הנפקתו על ידי הבנקים; כללי הבנקאות (שירות ללקוחות) (עמלות), התשס"ח-2008 המפרטים את התעריפים אותם נדרש הבנק להציג וקובע קווים מנחים להצגתו; נוהל בנקאי תקין 415 – נהלים בנושא עמלות, המגדיר את אופן ההתנהלות הנדרשת מהבנק בהקשר לעמלות ועודכן בכדי שסעיפיו יעלו בקנה אחד עם החוק.

יישומן של ההנחיות נדחה שלוש פעמים על ידי ועדת הכספים, לאור בקשות בנק ישראל והבנקים, כך שבסופו של תהליך יישום הרפורמה בעמלות החל ביום 1.7.2008 (פרוטוקולים מיום 6.11.2008 ומיום 24.3.2008 ומיום 5.5.2008).

עם זאת, גם לאחר יישום הרפורמה עדיין עלו קולות בועדת הכנסת ומחוצה לה על ידי המועצה לצרכנות בגנות התנהלות הבנקים בהקשר לעמלות ואף נעשה ניסיון לגבש חקיקה המסדירה את גובה העמלות (פרוטוקול מיום 22.7.2008 וגם המועצה לצרכנות, 2008), אך מאמצים לשנות את ההתנהלות לא הגיעו לידי מימוש. כך למשל נטען במסגרת הוועדה כי יש לפעול בכדי להחזיר את הסלים, כהגדרתם בעסקת החבילה (פרוטוקולים מיום 22.7.2008 ומיום 28.6.2010).

על אף קולות אלו, הרפורמה בעמלות מוצגת כהצלחה ונתפסת על ידי בנק ישראל וועדת הכלכלה ככלי משמעותי שחולל שינוי של ממש בהקשר לגובה העמלות, דבר שהביא לחיסכון של מאות מיליוני שקלים למשק, כמו גם לצמצום ניכר של מספר העמלות המוערך בשליש⁴ (פרוטוקול הוועדה מיום 30.6.2009 וגם 26.7.2011). בנוסף, זכתה הרפורמה להערכה בינלאומית על ידי ה-OECD שמשבח את הרפורמה (OECD, 2011).

⁴ ראה גם הודעות לעיתונות של המפקח על הבנקים לאורך השנים <http://www.boi.org.il/he/Pages/Search.aspx?k=%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%9E%D7%94%20%D7%91%D7%A2%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%AA&s=NewsAndPublications>

אם כן, ניתן לראות כי נושא עמלות הבנקים עלה על סדר היום הציבורי החל משנת 2002 על ידי קמפיין שהובילה המועצה לצרכנות, דבר שנתן אותותיו על ועדת הכלכלה רק בדיוניה בשנת 2004. במסגרת דיונים אלו בשנים 2004-2005, היה ניסיון(ות) להגיע להסכמות בין כל השחקנים בשוק, דהיינו המחוקק, הרגולטורים והבנקים, לגבי יצירת מנגנון המעודד תחרותיות ושומר על רמת עמלות נמוכות או כפי שכונה עסקת החבילה. ניסיון(ות) זה לא עמד במבחן הזמן, כאשר עסקת החבילה נכנסה לתוקפה רק בדצבר 2005 ופחות משנה לאחר מכן, כבר יוקרו העמלות על ידי הבנקים הגדולים. לאור הייקור החליט המחוקק לחוקק מנגנון שיבטיח עמלות נמוכות, וזאת באמצעות תיקון חוק הבנקאות או כפי שכונה הרפורמה בעמלות. לב ליבו של התיקון עסק ביצירת מנגנון של שקיפות במסגרתו אחראי בנק ישראל על פירסום גובה עמלות הבנקים, שנכנס לתוקפו החל משנת 2008. לאחר רפורמה זו, מזה חמש שנים לא נעשה ניסיון אמיתי לחולל שינוי נוסף במערכת הבנקאית בהקשר לגובה העמלות.

לאור רצף האירועים, שבו מסתמנת הרפורמה בעמלות כמהלך הרגולטורי-פוליטי המכוון והמסכם, אבקש להשתמש ברפורמה בעמלות כמקרה בוחן, המספק מענה לשאלה באיזו מידה מהווה שקיפות כלי רגולטורי אפקטיבי?

זאת ועוד, הרפורמה בעמלות הינה רפורמה המתבצעת בשוק הבנקאות הישראלי שהוכרז כשוק לא תחרותי, ובהקשר לעמלות אף הוצג כשוק אוליגופולי הפועל בתיאום. העדר התחרותיות עולה ממדדים מוסכמים לבחינת מידת הריכוזיות ולבחינת מידת התחרותיות במבנה של שווקים, כאשר אלו מעידים על רמת ריכוזיות גבוהה בשוק הישראלי הן בהשוואה לעבר והן בהשוואה בינלאומית, וזאת לנוכח מיקומה של ישראל בין שיאניות הריכוזיות. בנוסף על המסקנות העולות מהמדדים, ניכר כי קיימת תמימות דעים בין הרגולטורים, חוקרים, גופים צרכניים ואף חלק ממנהלי הבנקים כי השוק הבנקאי סובל מכשל שוק של חוסר תחרותיות (ועדת הכלכלה, 2007 וגם אברהמי 2004). העדר התחרותיות מושפעת לא רק ממבנה השוק, אלא גם מתפיסתו של הצרכן שרואה בעצמו כקהל שבוי, חסר מוטיבציה ומסוגלות לשמור על האינטרסים שלו אל מול הבנקים (אברהמי, 2004). יתרה מכך, מדובר בשוק שעל פניו, לא הגיב כמצופה להפעלתם של כלים סמי-רגולטוריים אחרים, כפי שהוכיחו הקמפיין של המועצה לצרכנות והניסיונות לגיבוש עסקת חבילה.

חזקה על כך, כי אם השקיפות אכן הצליחה לחולל שינוי בשוק הסובל מהעדר תחרותיות ברמה כה גבוהה, שלא הושפע מסט משמעותי של כלים לחצים חיצוניים אחרים, אזי בכוחה של השקיפות ככלי רגולטורי להשפיע גם בשווקים נוספים בהם רמת התחרותיות זהה או פחותה.

פרק 3: נתונים ושיטת מחקר

על מנת לבחון את השערות המחקר, לפיהן נבדקה מידת האפקטיביות של השקיפות ככלי רגולטורי בהקשר לגובה עמלות העו"ש בישראל, הסתמכתי על נתונים המפרטים את גובה ההכנסות של הבנקים מעמלות עו"ש, גובה העמלות וגובה ההכנסות של הבנקים ממימון. אציין כי התשתית למסד הנתונים על בסיסו בדקתי את השערת המחקר נאסף וקודד ד"ר שרון גלעד לצורך מחקר מקביל.

באמצעות הנתונים על הכנסות הבנקים הרצתי שתי רגרסיות לניאריות מרובות משתנים (OLS), כאשר הראשונה מתייחסת להכנסות הבנקים מעמלות עו"ש והשנייה להכנסות הבנקים ממימון. בתוך הרגרסיות, לקחתי בחשבון שינויים לאורך זמן ומשתני בקרה נוספים שמטרתם לנטרל השפעות שאינן נובעות ממהלכים רגולטוריים-פוליטיים.

תיאור המשתנים יפורט במסגרת פרק הממצאים בסמוך להצגת הרגרסיות.

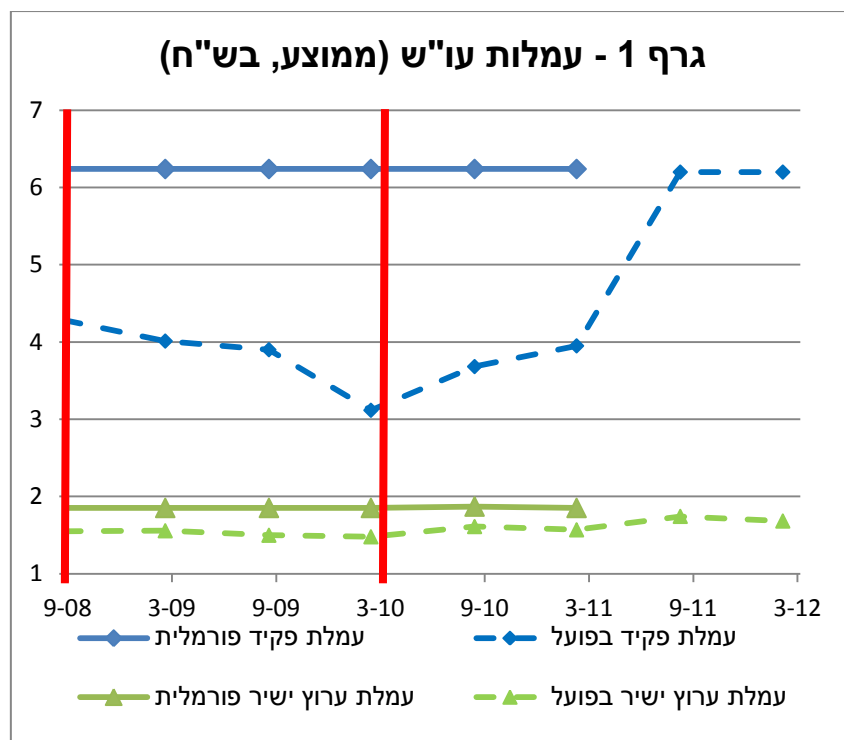
פרק 4: ממצאים

הכנסות הבנקים מעמלות עו"ש

שינוי בתעריפי העמלות מאז כניסת הרפורמה

כאמור, במסגרת הרפורמה בעמלות נקבע כי על הבנקים לדווח לבנק ישראל על גובה עמלות ניהול החשבון בפילוח למגזרי פעילות ולקבוצת אוכלוסיה, כאשר חלק מדיווח זה יוצג לועדת הכלכלה מדי חצי שנה. דיווחים אלו מופצים לציבור במסגרת הודעות לעיתונות שמפרסם בנק ישראל החל מהרבעון השלישי של שנת 2008, ומכילים בתוכם נתונים, שעל בסיסם ניתן לבחון מהם השינויים בגובה עמלות העו"ש בפעולות המבוצעות על ידי פקיד ובאמצעות ערוץ ישיר. נתונים אלו מתייחסים הן לתעריף העמלה הפורמלית, כפי שהיא מפורסמת על ידי הבנק (להלן: "העמלה הפורמלית"), והן לגובה העמלה הממוצעת בפועל, כפי שהיא נגבת הלכה למעשה ממשקי הבית (להלן: "העמלה בפועל"). הפער בין התעריפים הפורמליים והמחירים בפועל נובע מהנחות הניתנות על ידי הבנקים לקבוצות אוכלוסיה וליחידים, בין אם מכח חוק ובין אם מכח המיקוח של קבוצת אוכלוסיה או לקוח יחיד.

עם זאת, ישנן מספר מגבלות המקשות על השימוש בנתוני העמלות. ראשית, ישנו ערבוב בין הדיווחים על העמלה הפורמלית לבין הדיווחים על העמלה בפועל. כך, הדיווחים על התעריף הפורמלי הופסקו החל מהרבע השלישי של שנת 2011 (ככל הנראה כיוון שתעריף זה נותר סטטי על פני זמן), בעוד שהחל מרבעון זה גובה העמלות בפועל עולה לגובה העמלה הפורמלית ונותר ללא שינוי. שנית, עד לרבעון השלישי של שנת 2010 הנתונים המפורסמים על ידי בנק ישראל מתייחסים לתעריף הפורמלי ולתעריף בפועל של עמלות, כאשר הנתון המפורסם משקלל את התעריף המשולם בפועל על ידי קבוצות הזכאיות להנחה על פי הנחיות בנק ישראל (כדוגמת אזרחים ותיקים) ועל ידי שאר הציבור. בין הרבעון השלישי של שנת 2010 ועד הרבעון הראשון לשנת 2011 אין נתונים עבור התעריף המשולם בפועל על ידי כלל הציבור, אלא רק על ידי קבוצות אוכלוסיה שאינן זכאיות להנחות. נוכח חוסר עקביות באופרציונליזציה של העמלות המפורסמות, בחרתי לנתח רק את תעריפי העמלות הממוצעים, כפי שנגבו בפועל, עבור תקופה מוגבלת, שלא מושפעת מהקשיים שצוינו, והיא בין הרבעון השלישי של שנת 2008 עד לרבעון הראשון של 2010.

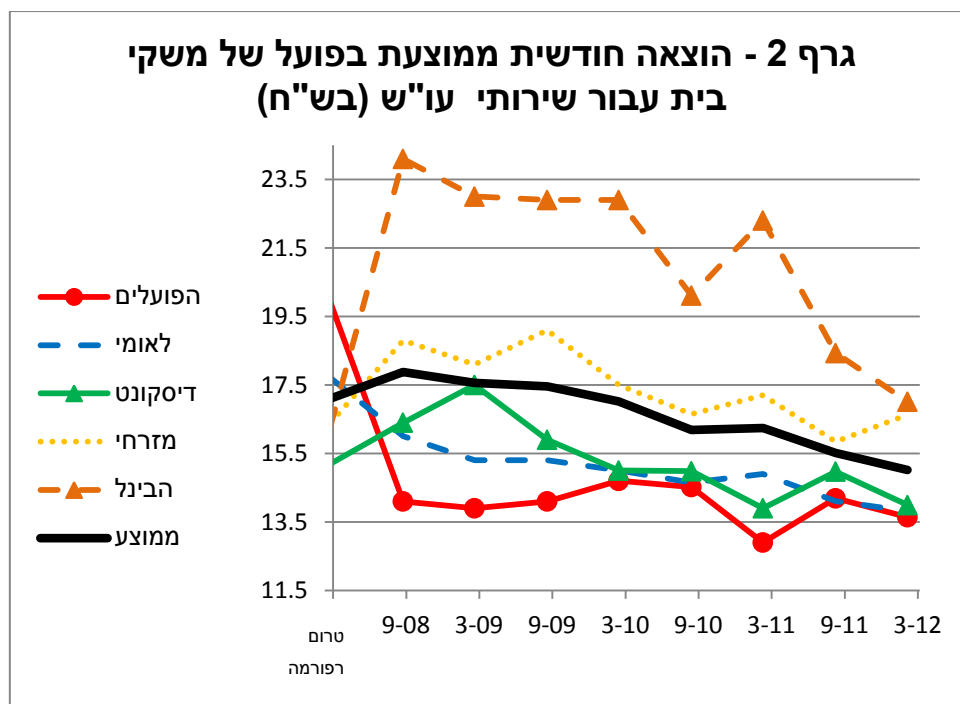


מקור הנתונים : אתר בנק ישראל

בהתייחס לשעור העמלות הממוצע בפועל, בתקופה האמורה, ניתן לראות, מגרף מספר 1, כי לא חל שינוי משמעותי בשעור הממוצע של עמלות "הערוץ הישיר" (פעולות המבוצעות באמצעות אינטרנט, טלפון ומכשירים אוטומטיים), כאשר השינוי הממוצע לחציון עמד על 2 אג'. לעומת זאת, חלה ירידה משמעותית יותר, של 39 אג' בממוצע לחציון, בשעור העמלות על פעולות בידי פקיד בנק. ירידה זו החלה מגובה עמלה של 4.29 ש"ח עם הפעלת הרפורמה, והגיעה לשיאה התחתון עם סוף התקופה הנדונה, ברביע השלישי של שנת 2010, כאשר גובה העמלה עמד על 3.12 ש"ח.

בנוסף, ניתן ללמוד על ירידה בעמלות הבנקים מן הנתונים על ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית על עמלות ניהול חשבון בפועל, שיוצגו להלן. גרף 2 מראה כי הירידה בגובה העמלות לוותה בירידה בשיעור דומה עבור ההוצאה החודשית הממוצעת של משק בית עבור שירותי עו"ש בפועל (להלן: "הוצאה חודשית ממוצעת").

יש לשים לב לכך שהנתונים עבור תקופת טרום הרפורמה המופיעים בגרף מתייחסים למדידות אודות ההוצאה החודשית שהועברו לבנק ישראל, עבור סלי שירותים שנקבעו על ידי כל בנק בנפרד ולא בהתאם לבנק ישראל, ומכאן שאין להסיק על סל שירותים אחיד ובר השוואה עבור תקופה זו.



מקור הנתונים : אתר בנק ישראל

כאמור, בגרף זה ניתן לראות כי חלה ירידה בין ספטמבר 2008 למרץ 2012 עבור ההוצאה החודשית של כל אחד הבנקים וגם עבור ההוצאה החודשית הממוצעת, וזאת בדומה לירידה שהוצגה בגרף 1. בהמשך לכך ישנה ירידה מקבילה הן בעמלת הפקיד בפועל והן בהוצאה החודשית, כאשר בגרף 1 ניכרת ירידה של 39 אג' לחציון בגובה העמלה לפקיד בפועל עבור התקופה שבין הרבעון השלישי של 2008 לרבעון הראשון של 2010. וזאת לעומת ירידה מקבילה של 40 אג' בהוצאה החודשית הממוצעת למחצית השנה עבור התקופה שבה בוצעה הרפורמה (לא כולל התקופה טרום הרפורמה). במקביל לירידות אלו, כפי שידון בהמשך, חלה ירידה גם בסך הכנסות הבנקים מעמלות ניהול חשבון.

לסיכום, לאור הגרפים ניתן לראות כי חלה ירידה בגובה העמלות הממוצעת בפועל, אך לתקופה מוגבלת. עם זאת עולה כי חלה ירידה עקבית יותר בהוצאה החודשית הממוצעת של משקי בית על עמלות עו"ש. יש לייחס ירידה זו בעיקר להפחתת העמלות על פעולות באמצעות פקיד, בהן הירידה ככל הנראה משמעותית יותר.

שינוי בהכנסות הבנקים מעמלות

הכנסות הבנקים מעמלות הן נתון נוסף המאפשר לבחון כיצד הסביבה הרגולטורית-פוליטית השפיעה על התנהגות הבנקים ועל שיעור העמלות הנגבה מהציבור. היתרון בנתון זה על פני פרסומי בנק ישראל בעקבות הרפורמה הוא באפשרות להשוות את פרקי הזמן שלפני הרפורמה ומאז הרפורמה. להלן אופן החישוב של נתון זה ומגבלותיו.

לצורך בחינת השינוי בהכנסות הבנקים מעמלות נאספו נתונים על הכנסות הבנקים מ"דמי ניהול חשבון", בין השנים 1998-2011, כאינדיקטור לבחינת שינוי השעור הממוצע של עמלות העו"ש בעקבות הרפורמה בעמלות.

עם זאת, יש לתת את הדעת על העדר חפיפה מלאה בין העמלות, מושא רפורמת השקיפות, לבין ההכנסות אותן אני מודדת. סעיף "עמלות ניהול חשבון" מתייחס להכנסות הבנקים מעמלות בגין פעולות המבצעות בחשבון העו"ש הן על ידי יחידים והן על ידי עסקים. הרפורמה, לעומת זאת, נגעה ליחידים ולעסקים קטנים בלבד. בנוסף, הסעיף האמור נוגע רק לפעולות המבצעות על ידי פקיד או מוקד טלפוני כמפורט להלן: הפקדת מזומן, משיכת מזומן, הפקה ומסירת תדפיס לבקשת לקוח, העברה או הפקדה לחשבון אחר, פדיון שיק, הפקדת שיק, תשלום שובר ופריטת מזומן. ואולם, הוא לא כולל הכנסות מעמלות בגין פעולות המובצעות באמצעות ערוץ פעולה ישיר (אינטרנט, טלפון ומכשירים אוטומטיים), כמו גם טיפול בציקים דחויים, העברת משכורת ועוד (כללי הבנקאות (שירות ללקוח)(עמלות), התשס"ח-2008; הוראות הדיווח לציבור "נספח ז' – ביאור 21 עמלות תפעוליות").

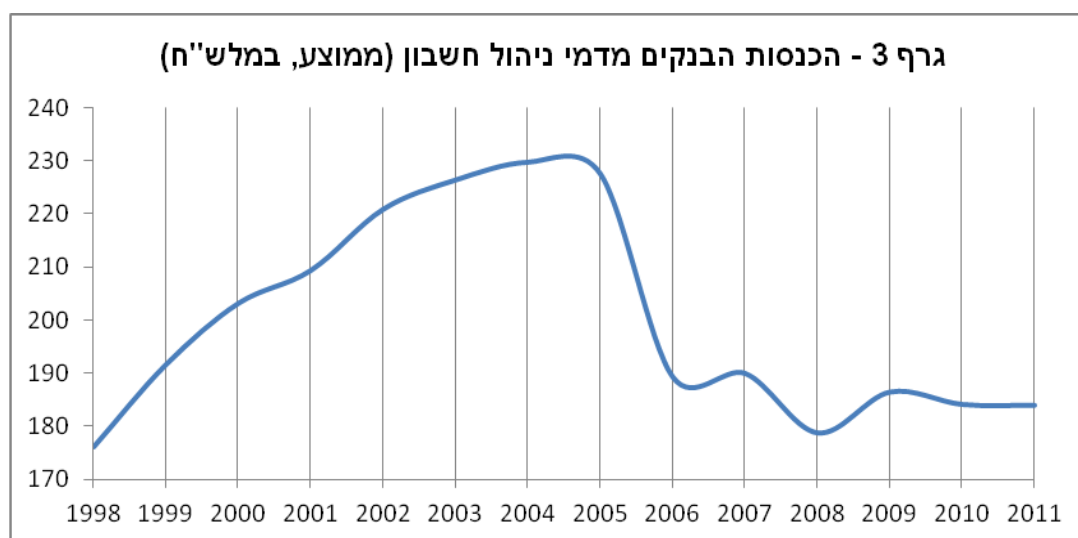
ההכנסות האמורות מדווחות על ידי הבנקים במסגרת הביאורים לדוחות הכספיים על פי כללים הנקבעים בידי בנק ישראל. דיווחי הבנקים לפי כללי דיווח אחידים ומשותפים מאפשרים להשוות בין הדיווחים של כל בנק ובנק, ובכך מייצרים את התשתית להשוואה בין הנתונים המוצגים על ידי הבנקים.

עם זאת לאורך השנים חלו שינויים בשיטת הדיווח של ההכנסות מעמלות, באופן הדורש התאמות לצורך ביצוע מדידה שיטתית על פני זמן. שינויים אלו כללו הוספת מרכיבים נוספים והשמטת אחרים בשנים מסויימות. בכדי לייצר משתנה רציף לטובת המחקר, נבדקו ההכנסות המדווחות כפי שהופיעו בדוחות של אותה שנה וכפי שהופיעו בדוח העוקב, כך שעבור כל נתון נבדקו שני דיווחים. בהמשך לכך, נבדק מהו המקדם המבדיל בין הדיווחים עבור כל אחת מההכנסות

המדווחות, ועל בסיסו תוקננו הדיווחים למונחי 1998. על בסיס שיטה זו הותאמו כל הנתונים המופיעים בדיווחי הבנקים.

המענה שניתן למגבלות הנתונים מאפשר להסתמך על השינויים במשתנה זה על פני זמן, ובפרט לאור הרפורמה בעמלות שנכנסה לתוקף בשנת 2008 כמו גם עסקת החבילה שנחתמה בשנת 2006, כאומד בהערכת מידת ההשפעה של מהלכים אלו על גובה העמלות.

בכדי לעשות זאת ניתן להתרשם מתיאור גרפי של האומד הממוצע עבור השינוי בהכנסות הבנקים מניהול דמי חשבון, המנטרל השפעות המטות את השינוי באופני הדיווח על פני שנים.



מקור הנתונים: דוחות כספיים של הבנקים הגדולים ובנק איגוד

בתרשים זה ניתן לראות גרף של השינוי לאורך זמן בממוצע הכנסות הבנקים מעמלות ניהול חשבון (במליוני ש"ח). לפי התרשים עד לשנת 2005 ישנה עליה שיטתית בממוצע הכנסות הבנקים מעמלות ניהול חשבון מ-176 מלש"ח בשנת 1998 ועד לשיא של 230 מלש"ח בשנת 2004. בשנים אלו עומד הגידול השנתי בהכנסות אלו על 4%. החל משנת 2006, מועד יישום עסקת החבילה, חל שינוי משמעותי בקו המגמה, כאשר בין השנים 2005 ל-2006 ישנה ירידה בהכנסה הממוצעת העומדת על 38 מלש"ח, ואחריה התכנסות לעבר רמת הכנסות מעמלות יציבה בטווח שבין ה-179 ל-190 מלש"ח.

על אף היציבות על פני זמן ישנה עלייה בהכנסות הממוצעות של הבנקים בין השנים 2006 ל-2007 בגובה 1 מלש"ח, המהווה גידול שנתי של מחצית האחוז. כמו כן, ישנה סטייה כלפי מטה ביציבות הקו בשנת 2008, אך מיד אחריה ממשיכה ההתכנסות לעבר אותה רמת הכנסות יציבה. ניתן להסביר את הסטייה לנוכח הרפורמה בעמלות שהוביל בנק ישראל בשנה זו.

יציבות השיפוע של קו המגמה לאחר שנת 2006 מתיישבת עם היציבות הקיימת בממוצע ההוצאה החודשית עבור שירותי עו"ש שהוצגה בגרף מס' 4 עבור התקופה שלאחר ספטמבר 2008.

אם כן, בחינה גרפית של הנתונים מהדוחות הכספיים של הבנקים מעלה כי לא חלה ירידה משמעותית בעלויות המשולמות על ידי לקוחות הבנק לאחר ביצוע הרפורמה בעמלות בשנת 2008, וכי ככל שהייתה ירידה מתונה היא המשיכה מגמה שהתחילה בעקבות עסקת החבילה שהושגה בשנת 2006.

בכדי להמשיך ולבחון את הממצאים העולים מהניתוח הגרפי של השינוי בהכנסות הבנקים (המשתנה התלוי), ואת הקשר בינם לבין ההתערבויות הפוליטיות-רגולטוריות, ביצעתי ניתוח רגרסיה לינארית רב משתנית (OLS). רגרסיה זו מתחשבת בשינוי לאורך זמן ובמשתני בקרה נוספים כמפורט להלן:

משתנים בלתי תלויים

בין משתנים אלו נמנה משתנה המתייחס ל"רפורמה בעמלות", כפי שמתבקש משאלת המחקר, כאשר בנוסף מופיעה סדרה של משתני בקרה שמטרתה למנוע הטיות במידת ההשפעה של מהלכים אלו, וביניהם גם משתנים המתייחסים למהלכים רגולטוריים-פוליטיים שקדמו לרפורמה.

שינויים בסביבה הפוליטית-רגולטורית

את משתנה זה הגדרתי כמשתנה תקופתי, המתייחס לאירועים שחלו בסביבה הרגולטורית-פוליטית של הבנקים, והוא כולל את הערכים הבינאריים הבאים: (1) קמפיין – מתייחס לתקופה שבין 2002 ו-2004, במהלכה נערך הקמפיין של המועצה הלאומית לצרכנות נגד הבנקים, שכותרתו הייתה מחאה כנגד גובה העמלות הנגבות על ידי הבנקים. (2) עסקת החבילה – משתנה המתייחס לשנת 2006, שבמהלכה יושם הסכם שהתגבש בועדת הכלכלה של הכנסת בדצמבר 2005, ובו התחייבו הבנקים לשמור מחיר קבוע של עמלות עבור "סל" של עמלות המתייחסות לחשבון עו"ש. לאחר פקיעתו של הסכם זה במאי 2006 העלו הבנקים את העמלות הפורמליות והעמלות בפועל. (3) הרפורמה בעמלות – משתנה המתייחס לשנים 2008 ועד 2011, בהן הופעלה הרפורמה בעמלות, שעומדת במרכז המחקר. כאמור, במסגרת הרפורמה נדרשים הבנקים ובנק ישראל לדווח לועדת הכלכלה ולציבור על תעריפי ושעורי עמלות הבנקים.

ההגרסה כוללת משתני דמי עבור כל אחת מהקבוצות הבנקאיות הבאות: הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי, הבינלאומי ואיגוד, כאשר כל אחת מהקבוצות כוללת בתוכה את הבנקים הקטנים הנמצאים בבעלותה, ככל שישנם. הכנסות הקבוצות הבנקאיות מדווחות במאוחד תוך ייחוס ההכנסה של בנק מוחזק, שבו יש לבנק האם למעלה מ-75% אחוזים,⁵ לחברת האם בהתאם לחלקה היחסי במניות. באמצעות משתנה זה ניתן לנקות את מידת ההשפעה של הבנק המסויים על גובה המשתנה התלוי.

משתני נתח שוק

המשתנה המתאים ביותר בכדי לאמוד כיצד גודל הבנק משפיע על הכנסות הבנקים מעמלות הוא מספר הלקוחות ו/או החשבונות הקיימים בבנק, וזאת לאור העובדה שמכל לקוח צפויה להיגבות עמלה בגין ניהול החשבון, בין אם הלקוח עני או עשיר. עם זאת בהעדר נתונים פומביים על השינוי במספר הלקוחות בכל בנק לאורך זמן, עשיתי שימוש במשתנים שלהלן בכדי לאמוד את השינויים בנתח השוק של הבנקים.

פקדונות – משתנה, שמקורו בדוחות הכספיים של הבנקים, ומטרתו לנטרל את ההשפעה של נתח השוק על גובה ההכנסות. המשתנה מתבסס על דיווחי הבנקים בדוחות הכספיים ומתייחס להיקף השנתי של פקדונות הציבור שהופקדו בבנק כשיעור מתוך סך הפיקדונות של כלל הבנקים באותה השנה. כמו כן, מקרים בהם חל שינוי באחזקות הבנק בבנק אחר ישתקפו במשתנה זה.

כיוון שגובה הפקדונות מגלם בתוכו את הנטייה של הציבור לחסוך בשנים מסויימות, קיים חשש להטייה במקרה ובו יהיה גידול או קיטון בנטייה לחסוך, שכן אז ישתנה גובה הפקדונות, וזאת בהעדר קשר סיבתי למשתנה התלוי. עם זאת, השינוי בנטייה לחסוך משפיע ברמת המאקרו, כך שכאשר גובה הפקדונות נמדד כשיעור מתוך סך הפקדונות, כפי שנעשה במחקר זה, הטייה הנובעת משינוי בנטיית הציבור לחסוך איננה מגולמת במשתנה.

מספר סניפים – בדומה למשתנה הפקדונות, גם מטרתו של משתנה זה היא לנטרל את ההשפעה של נתח השוק על גובה ההכנסות. המשתנה מתבסס על דיווחי הבנקים לבנק ישראל ואומד את מספר הסניפים של כל בנק בכל שנה ושנה, לרבות החלק היחסי של

⁵ ראה גם התניות נוספות בהוראות הדיווח לציבור של המפקח על הבנקים – דוח כספי שנתי חלק א', ובפרט בהגדרה לחברה כלולה וסעיף 9(4).

סניפים השייכים לבנקים קטנים בקבוצה שהכנסתם מדווחת על ידי הבנק. נתון זה מהווה אומדן לשינויים בגודל הבנק, בין אם מדובר בתמורות שמקורן בשינוי במספר הלקוחות הנובעים ממעבר לקוחות בין בנקים ובין אם מדובר בתמורות שמקורן בשינוי באחזקות הבנק בבנק אחר.

ההכנסה החודשית הממוצעת למשק בית

השינוי לאורך זמן בהכנסות הבנקים מעמלות עשוי לנבוע מעצם השינוי הנומינאלי בערך הכסף (אינפלציה). בכדי לנטרל שינוי זה אני מבקרת על ההכנסה החודשית הממוצעת למשק בית, בהתבסס על נתוני הלמ"ס. הכנסות אלו גדלות על פני שנים, וכתוצאה מכך, ניתן לצפות כי גידול נומינאלי בכמות ההכנסה ה"זורמת" לחשבונות העו"ש יביא לגידול נומינאלי בהכנסות הבנק מדמי ניהול.

חדירת השימוש באינטרנט

את משתנה זה ביססתי על נתוני מחולל הלוחות של הלמ"ס, ומטרתו לאמוד את מידת השימוש של בעלי חשבונות הבנק באתר האינטרנט של הבנק, וזאת כיוון שהשימוש באינטרנט מביא להפחתה משמעותית בשעור העמלות וכפועל יוצא לירידה בסך ההכנסות מעמלות (ראה גרף 1 המעיד על מחירן הנמוך יחסית של עמלות הנגבות בגין שימוש בערוץ פעולה ישיר). היות ונתונים מדויקים על השימוש באינטרנט על ידי לקוחות הבנקים אינם בנמצא, משתנה זה מתבסס נתונים מהסקר החברתי של הלמ"ס הקיימים רק משנת 2002, ומתייחסים לשימוש באינטרנט לצורך ביצוע קניות. על מנת לאפשר רציפות הנתונים בחנתי את שיעור השינוי הממוצע לאורך השנים, והנחתי כי מספר המשמשים באינטרנט לצורך ביצוע קניות בשנים קודם לשנת 2002, פחת בהתאם לשינוי הממוצע. בהמשך לכך, בכדי לחשב את מספר המשתמשים באינטרנט לצורך ביצוע קניות באינטרנט עבור שנת 2001 הופחת שיעור השינוי הממוצע מהנתון המקביל אשתקד, וכך הלאה עד לשנת 1998.

כמו כן, לקחתי בחשבון את ההדרגתיות שבמתן ההיתרים לבנקים המעוניינים לאפשר ללקוחותיהם גישה אינטרנטית לחשבון הבנק. תהליך זה החל בשנת 1997, כאשר בנק ישראל פירסם רגולציה המפרטת רשימת דרישות, שעמידה בהן מאפשרת ללקוחות הבנק קבלת מידע באמצעות אתר האינטרנט בלבד, אולם היתרים לכך ניתנו רק החל משנת 1999. שנה לאחר מכן, בשנת 2000 פורסמה רגולציה וחולקו היתרים המאפשרים ביצוע פעולות באותו החשבון באמצעות האינטרנט. השלב האחרון בתהליך חלוקת היתרים התרחש בשנת 2002, כאשר פורסמה רגולציה וחולקו היתרים לביצוע פעולות בין חשבונות באמצעות האינטרנט. כתוצאה מהדרגתיות התהליך

שיקללתי בניתוח האמפירי נתוני השימוש באינטרנט משנת 1999 ואילך בלבד. בנוסף, ההדרגתיות שבה התאפשר לבנקים וללקוחותיהם לבצע פעולות באינטרנט משמעה שההערכות שנעשו על בסיס שיעור השינוי הממוצע במשתמשים באינטרנט לצורכי קניות על פני זמן בין השנים 1999 ועד 2001 מוטות כלפי מעלה.

משתנים המנטרלים את השפעת הזמן

בנוסף למשתנים דלעיל אני מבקרת על מגמות המתרחשות לאורך רצף הזמן, ואינן מגולמות באף אחד ממשתני הבקרה.

שנה – משתנה עוקב של השנים 1998-2011, שנועד לבחון האם הייתה מגמה כללית של ירידה בהכנסות הבנקים מעמלות בתקופת המחקר, להבדיל מירידה הקשורה לאחד המהלכים הרגולטוריים-פוליטיים.

הכנסת הבנק מעמלות דמי ניהול חשבון בשנה החולפת – במטרה לתת ביטוי לעובדה שהמשתנה התלוי מגלם שינויים על פני זמן בהכנסות של אותם הבנקים, להבדיל מנתונים בלתי תלויים זה הזה.

טבלה 1 מציגה נתונים סטטיסטיים תיאוריים של המשתנים

טבלה 1 – מידע כללי על הנתונים ברגרסיה של השינוי לאורך זמן של הכנסות הבנקים מעמלות

מספר תצפיות	ממוצע	סטית תקן	מינימום	מקסימום	
84	199.82	141.81	16	489	הכנסות הבנקים מעמלות ע"ש (במל"ח)
משתנים תקופתיים – לחצים פוליטיים ורגולטוריים					
84	.14	.35	0	1	קמפיין
84	.07	.26	0	1	עסקת החבילה
84	.07	.26	0	1	פוסט עסקת החבילה
84	.28	.45	0	1	פוסט הרפורמה בעמלות
משתני זהות הבנק					
84	.16	.34	0	1	בנק הפועלים
84	.16	.34	0	1	בנק לאומי
84	.16	.34	0	1	בנק המזרחי
84	.16	.34	0	1	בנק דיסקונט
84	.16	.34	0	1	בנק הבינלאומי
משתני נתח שוק					
84	.16	.10	.02	.31	פקדונות
84	164.12	92.28	24	310	מספר סניפים
משתני בקרה					
84	.01	.00	.00	.01	ההכנסה החודשית הממוצעת למשק בית (במל"ח)
84	500168.8	377498.5	76300.12	1328316	חדירת השימוש באינטרנט
משתני זמן (המנטרלים את השפעת הזמן)					
84	2004.5	4.05	1998	2011	שנה
78	201.03	144.87	16	489	הכנסות מעמלות בשנה החולפת (במל"ח)

טבלה 2 מציגה ניתוח רגרסיה לינארית רב-משתנית של השינוי לאורך זמן בהכנסת הבנקים מעמלות. מדובר במודל מסוג cross-sectional times series analysis הבוחן הן את השונות בהכנסות בין הבנקים והן את השונות לאורך זמן.⁶

טבלה 2 - ניתוח רגרסיה מרובת משתנים (OLS) של השינוי לאורך זמן של הכנסות הבנקים מעמלות

Non-standardized B coefficients (standard errors in parentheses)	
משתנים תקופתיים – שינויים בסביבה הפוליטית רגולטורית	
6.88 (8.17)	קמפיין
-37.72 (15.19)	עסקת החבילה***
-1.89 (17.18)	פוסט עסקת החבילה
-13.38 (22.21)	פוסט הרפורמה בעמלות
משתני זהות הבנק	
-347.78 (107.16)	בנק הפועלים***
-323.39 (106.74)	בנק לאומי***
-99.82 (32.01)	בנק המזרחי***
-215.18 (63.96)	בנק דיסקונט***
-81.10 (27.09)	בנק הבינלאומי***
משתני נתח שוק	
802.17 (437.46)	פקדונות
.79 (.27)	מספר סניפים***
משתני בקרה	
-8309.84 (12340.52)	ההכנסה החודשית הממוצעת למשק בית
-.00 (.00)	חדירת השימוש באינטרנט
משתני זמן (המנטרלים את השפעת הזמן)	
2.29 (3.62)	שנה
.79 (.067)	הכנסות בשנה החולפת***
N=78 R ² =0.978 R ^{adj} =0.973 Average VIF = 72.42	
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01	

⁶ לניתוח דומה ראה מאמרם של Soroka & Wlezein "Degrees of Democracy" (2004)

על פניו, תוצאות הרגרסיה מלמדות כי סך ההכנסות מעמלות הושפעו מזהות הבנק, גודל הבנק ועסקת החבילה. עם זאת, מהימנות הרגרסיה נפגעת מחמת מולטיקולניאריות כפי שעולה מרמת ה-VIF הממוצעת העומדת על 72.42. בהמשך לכך ממצאי הרגרסיה מהווים קריאת כיוון המסייעת לגבש רגרסיה מצומצמת ומיטבית.

נוכח תוצאות הרגרסיה, לזהות הבנק קיימת השפעה מובהקת ומשמעותית על גובה ההכנסות מעמלות עו"ש של הבנקים. כך למשל ההשפעה של זהות הבנק עבור כל הבנקים מובהקת ברמה הנמוכה מ-1%. כמו כן גובה המקדמים עומד על למעלה מפעמיים סטיית הטעות, ומרווח הטעות של המקדמים נשאר באותו הכיוון, כך שנראה כי לכל המקדמים השפעה חיובית על גובה ההכנסה מעמלות.

ביחס למשתנים התקופתיים, המייצגים שינויים בסביבה הפוליטית-רגולטורית, התמונה מורכבת יותר כאשר מסתמן לכאורה כי רק לעסקת החבילה הייתה השפעה מובהקת על גובה ההכנסה מעמלות. השפעתה של עסקת החבילה הייתה משמעותית ושליטית, דהיינו היא גרמה לירידה משמעותית בעמלות בגודל של כ-37 מלש"ח בשנה בממוצע עבור כל אחד מהבנקים. לעומת זאת, בתקופת הרפורמה בעמלות לא הייתה ירידה, מובהקת, בהכנסות הבנקים מעמלות. באופן דומה שאר הלחצים החיצוניים, ובהן תקופת הקמפיין של המועצה לצרכנות והמהלכים הפוליטיים בתקופה שאחרי עסקת החבילה לא גרמו לירידה, מובהקת, בהכנסות הבנקים מעמלות.

גם בנוגע למשתני נתח השוק התמונה מורכבת, כאשר מספר הסניפים מיטיב לשקף את ההשפעה של נתח השוק על הבנקים לעומת הפקדונות, כפי שעולה מרמת המובהקות. למשתנה מספר הסניפים יתרון נוסף על פני שיעור הפקדונות, העולה ממרווח הטעות. לפי מרווח הטעות סביר כי ההשפעה של מספר הסניפים תישאר בטווח החיובי בעוד שלגבי שיעור הפקדונות לא ברור האם ההשפעה הינה חיובית או שלילית. יש לציין כי נתון זה עקבי גם ברגרסיות נוספות שנבדקו, וסביר כי ההסבר לכך נובע מהעובדה שמספר סניפי הבנקים מגלם את מספר הלקוחות של הבנק בצורה טובה יותר מאשר משתנה הפקדונות (שהוא חישוב של סך פקדונות הבנק כשיעור מסך הפקדונות באותה השנה) המושפע מהרמה הפיננסית של הלקוחות. גילום מספר הלקוחות, כפי שנעשה במשתנה מספר הסניפים, ולא הרמה הפיננסית, כפי שנעשה במשתנה הפקדונות, מהווה משתנה טוב יותר על פני רמת ההכנסה בלבד, שכן ישנו סט של עמלות בסיסיות וקבועות הנגבות פר לקוח, ולא רק כנגזרת ממספר הפעולות בחשבון.

עבור משתני הבקרה נמצא כי גם משתנה האינטרנט וגם גובה ההכנסה הממוצעת למשק בית אינם מובהקים. יש לציין את המקדם הנמוך של משתנה האינטרנט ושל משתנה ההכנסה ממשקי בית, המעידים על כך שלא הייתה השפעה של ממש לחדירת השימוש באינטרנט על גובה ההכנסות של הבנקים מעמלות עו"ש. כמו כן משתנים אלו מתואמים עם משנה הזמן – שנה, שכן האחרון מגלם בתוכו מגמות על פני זמן וביניהם גם חדירת השימוש באינטרנט במערכת הבנקאות והישתנות בהכנסות הממוצעות של משקי הבית. תימוכין לכך ניתן למצוא בטבלת הקורלציות, לפי קיימת מתאם גבוה מאוד בין המשתנה שנה למשתנים האמורים.

טבלה 3 – קורלציות בין המשתנים שנה, אינטרנט והכנסות משקי בית

שנה	שנה	אינטרנט	הכנסות משקי בית
שנה	1		
אינטרנט	0.958	1	
הכנסות משקי בית	0.960	0.944	1

לאור הדברים, יושמטו משתנים אלו – חדירת השימוש באינטרנט והכנסות משקי בית - מהגרסיה המצומצמת שבטבלה 4.

בהקשר למשתני הזמן שתפקידם לאפשר ניתוח של הרגרסיה על פני רצף הזמן, קיימת מובהקות סטטיסטית עבור ההכנסה בשנה החולפת, כאשר המקדם של המשתנה עומד על כ-0.8 מלש"ח בשנה, ורווח הסמך שלו נע בטווח החיובי. לעומת זאת המשתנה שנה איננו מובהק, דבר המעיד על כך שלא הייתה מגמה קבועה בשנים 1998-2011 שהובילה לשינוי בגובה ההכנסה מעמלות (כפי שגם עולה מגרף 3).

בעיה נוספת של מולטיקולניאריות מאפיינת את הקשר בין משתנה נתח השוק המובהק (מספר סניפים) לבין משתני הדמי של זהות הבנקים. בהמשך לכך בטבלה 4 יוצגו שני מודלים: אחד הכולל את משתנה מספר הסניפים והשני הכולל את משתני הדמי של זהות הבנקים.

טבלה 4- רגרסיות מצומצמות של השינוי בהכנסות הבנקים מעמלות

Model 1 -			Model 2 -			
95% C.I.for	non-standardized B coefficients; SEs in parentless	95% C.I.for	95% C.I.for	non-standardized B coefficients; SEs in פיס parentless	95% C.I.for	
						משתנים תקופתיים – לחצים פוליטיים ורגולטוריים
20.53	3.62 (8.46)	-13.27	21.83	5.77 (8.05)	-10.28	קמפיין
-61.47	** -37.29 (12.11)	-13.11	-13.48	*** -36.33 (11.45)	-59.18	עסקת החבילה
23.54	-.13 (11.86)	-23.80	15.91	-7.05 (11.51)	-30.02	הרפורמה בעמלות
						משתני זהות הבנק
81.47	32.98 (24.29)	-15.50				בנק הפועלים
68.24	22.12 (23.10)	-24.00				בנק לאומי
33.55	11.89 (10.85)	-9.77				בנק המזרחי
58.37	25.22 (16.61)	-7.93				בנק דיסקונט
38.91	15.88 (11.53)	-7.14				בנק הבינלאומי
			.37	* 0.21 (0.07)	.06	משתני נתח שוק – מספר סניפים
						משתני זמן
1.50	-1.30 (1.40)	-4.10	1.57	-1.08 (1.32)	-3.73	שנה
1.02	***0.90 (0.06)	.78	.93	***0.83 (0.05)	.74	הכנסות בשנה החולפת
N=78 R ² =0.925 R ^{adj} =0.968 Average VIF = 4.70			N=78 R ² =0.973 R ^{adj} =0.971 Average VIF = 3.93			
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01						

ניתוח הרגרסיות מראה כי חלה מגמה ברורה של ירידה בעמלות כתוצאה מעסקת החבילה בשנת 2006, כאשר הדבר ניכר בגובה המקדם ובמרווח הטעות היציב של המקדם שנע בתחום השלילי. בהמשך לכך, ניתן לשער כי עסקת החבילה אותתה לבנקים שחבר הרגולציה מונפת מעל ראשיהם, ועליהם להענות ללחץ הציבורי-פוליטי ולפעול בהמשך לקווים המנחים שהתוותה ועדת הכלכלה של הכנסת. מנגד, ניכר כי על אף שהמקדם של הרפורמה בעמלות שלילי, הוא אינו מובהק, ולכן

לא ניתן לייחס לה לבדה את הירידה שנצפתה גם בגרפים לעיל (בהקשר לגובה תעריפי העמלות - גרף 1 ובהקשר לגובה ההוצאה הממוצעת של משק בית על עמלות ניהול חשבון - גרף 2). ניתן לטעון כי הירידה בשעור הממוצע של העמלות בתקופת הרפורמה המשיכה ושימרה את התפנית שחלה באסטרטגיית הבנקים לאור עסקת החבילה.

כמו כן, ניכר כי הפער בין המודלים עם משתנה מספר הסניפים או עם משתנה זהות הבנקים, אינו משמעותי, שכן – שאר המשתנים החופפים לא שינו את רמת המובהקות שלהם וסדר הגודל של מרבית המקדמים המובהקים נשאר דומה.

במקביל, ישנם מספר הבדלים חשובים בין מודל 1 למודל 2. הראשון הוא בגובה השונות המוסברת, כאשר במודל 2, הכולל את מספר הסניפים, השונות המוסברת מעט גבוהה יותר מזו במודל מספר 1, הכולל את משתני הדמי של כל בנק; והשני הוא הפער בין חוסר המובהקות של זהות הבנקים במודל 1 לעומת המובהקות של משתנה מספר הסניפים במודל 2. פירושו של דבר שהיקף ההכנסה מעמלות של כל בנק מושפע בעיקר מגודל הבנק ולא מזהותו (דהיינו מן האסטרטגיה הייחודית שלו מול הלקוחות). פועל יוצא הוא כי גובה העמלות בפועל בכל הבנקים עומד על רף דומה, וכי ההבדל היחיד או המרכזי הוא במספר הסניפים של כל בנק.

הכנסות הבנקים ממימון

לצד בחינת ההשפעה הישירה של הלחצים הפוליטיים-רגולטוריים על הכנסות הבנקים מעמלות, ביקשתי לבחון השפעות בלתי מתוכננות ומכוונות של לחצים אלו. כך למשל ניתן לצפות כי מחד גיסא הבנקים יוזילו את העמלות שהם גובים בגין ניהול עמלות עו"ש (שעמדו במרכז סדר היום הציבורי והרגולטורי), ומאידך גיסא, ייקרו עמלות תפעוליות אחרות (כגון: עמלות על פעולות בניירות ערך). בנוסף, הבנקים יכולים לפצות את עצמם באמצעות הגדלת הכנסותיהם ממימון, וזאת על ידי העלאת הריבית שהם גובים מלקוחות בגין אשראי ו/או על ידי הקטנת הריבית שהם משלמים לציבור בגין פקדונות. חלק זה של האנליזה מתמקד בבחינת ההשפעה מן הסוג השני, דהיינו השינוי בהכנסות המימון של הבנקים על שני סוגיהן. עם זאת, יש לקחת בחשבון כי בחינת הזיקה בין ההכנסות ממימון לבין עמלות העו"ש היא משימה מורכבת מלכתחילה, שכן למחקר יכולת מוגבלת לנטרל ולאמוד את כלל ההשפעות האפשריות על שני המשתנים הללו.

ההכנסות ממימון של הבנקים הן מקור הכנסות חשוב ומהותי, הנמצא מחוץ לפריזמה של הרפורמה בעמלות. הכנסות אלו כוללות בתוכן את הכנסות הבנקים ממתן אשראי ואת הכנסות הבנקים מקבלת פקדונות. להלן אופן החישוב של נתון זה ומגבלותיו:

הנתונים על הכנסות הבנקים ממימון, בדומה להכנסותיהם מעמלות, לקוחים מתוך הדוחות הכספיים של הבנקים ומתייחסים להכנסות מפעילות במגזר משקי הבית ומגזר פעילות עסקים קטנים.⁷ את איסוף הנתונים ערכתי החל משנת 2004, בה החל הדיווח המפולח לפי מגזרי פעילות (דהיינו: אבחנה בין הכנסות ממשקי בית, מעסקים ומתתי קבוצות אחרות), ועד 2011. הניתוח מתמקד בהכנסות הבנקים ממתן אשראי וממרווחים בגין פקדונות במגזר משקי הבית ועסקים קטנים, כאשר ההכנסה מן הסוג הראשון מתייחסת לרווח של הבנק בין הריבית הנגבת על ידי בנק ישראל מהבנק בגין האשראי (להלן: "ריבית בנק ישראל") לבין הריבית הנגבת על ידי הבנק מהלקוח בגין אותו אשראי; וההכנסה מן הסוג השני מתייחסת לרווח של הבנק בין הריבית המשולמת ללקוח בגין הפקדונות לבין הריבית המתקבלת בשוק בגין השימוש בכספי המפקידים.

בכדי לבחון האם קיימת תחלופה בין ההכנסות מעמלות על ניהול חשבון לבין הכנסות המימון, החלטתי להתייחס רק להכנסות הבנק מהלוואות קצרות מועד ומתשלומים בגין משיכת יתר (המופיעות תחת הכותרת של תת-הסעיף "בנקאות ופיננסים"), ולא להכנסות הבנק מהלוואות לדיוור (משכנתאות).⁸ בחירה זו נובעת מכך שהריביות בשוק המשכנתאות נקבעות בשוק הנתפס כתחרותי וככזה שלא סובל מכשל שוק של דיסאנפורמציה, ושבזו לצרכן הבודד קיימת יכולת מיקוח. כמו כן שוק המשכנתאות פועל תחת רגולציה נפרדת מזו הנדונה במחקר זה, ומכאן כי אין מקום להתייחס לנתון זה באנליזה.

לפיכך, ככל שהבנקים ביקשו לפצות את עצמם על הירידה בהכנסה מעמלות על ידי הגדלת הכנסתם ממרווחי מימון ניתן לצפות ששינוי זה יבוא לידי ביטוי בהקשר של הכנסתם המימונית "מבנקאות ופיננסים".

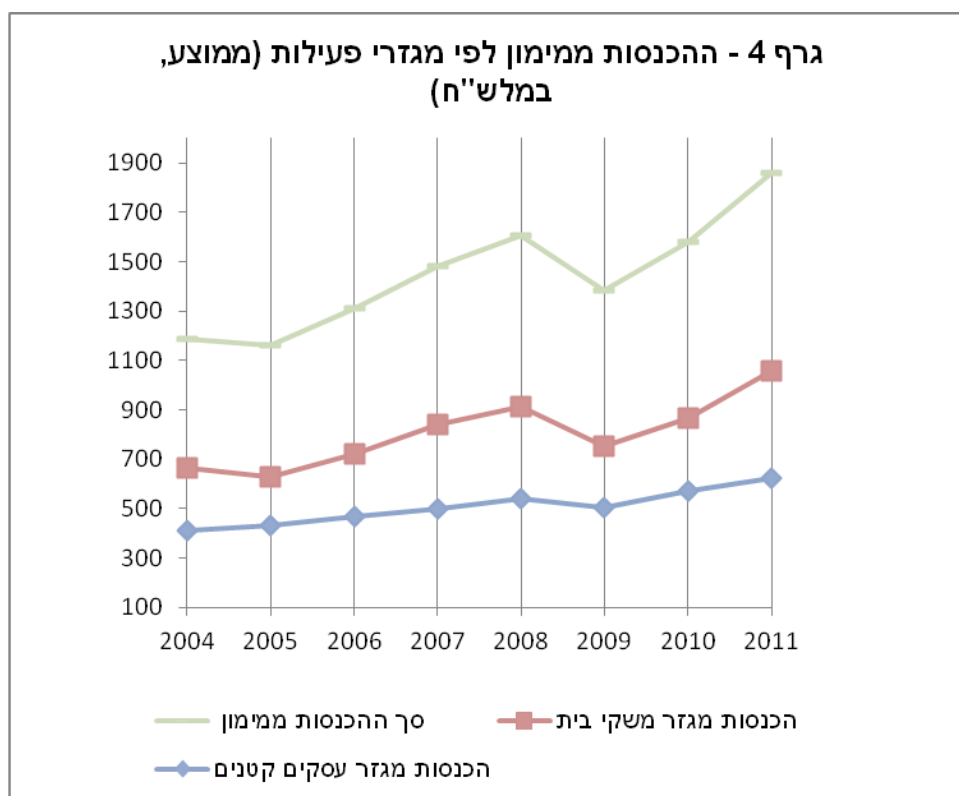
⁷ אציין כי הכנסות אלו עבור מגזר עסקים קטנים לא כללו הכנסות של בנק איגוד, שכן הן אינן מדווחות בדוחות הכספיים של הבנק.

⁸ יש לציין כי סעיפי המימון נחלקים לשני תתי סעיפים הנוספים על תתי הסעיפים בנקאות ופיננסים והלוואות לדיוור, אך הם אינם רלוונטים למחקר, כמפורט להלן: (1) תת סעיף כרטיסי האשראי - המתייחס להכנסות הבנק מהנפקה וסליקה של כרטיסי אשראי. פעולות אלו, המתייחסות בעיקר לתשלום של בעלי עסק בעבור סליקת כרטיסי אשראי של לקוחותיהם כאמצעי תשלום בעבור עסקאות, מהוות חלק זניח ולא משמעותי, ועל כן לא שוקללו באנליזה; (2) תת-סעיף שוק ההון - המתייחס לייעוץ הפנסיוני שמציע הבנק ללקוחותיו, ונעשה בהמשך להנחייה רגולטורית, כאשר ההכנסות בגינה נקבעות להוראות המפקח על שוק ההון, זאת מבלי שלבנק תהיה היכולת להעמיס על לקוחות עלויות נוספות, דבר המייתר את שקלול תת-הסעיף באנליזה;

בהקשר זה הושמטו הנתונים המתייחסים לסעיף "אחר" המופיע בדוח הכספי, כיוון שסעיף זה מתייחס לפעילויות לא סטנדרטיות, שאינן נמנות על הפעולות השוטפות והשגרתיות שמבצע לקוח, כדוגמת עסקאות במכשירים פיננסיים, במט"ח ובנגזרים.

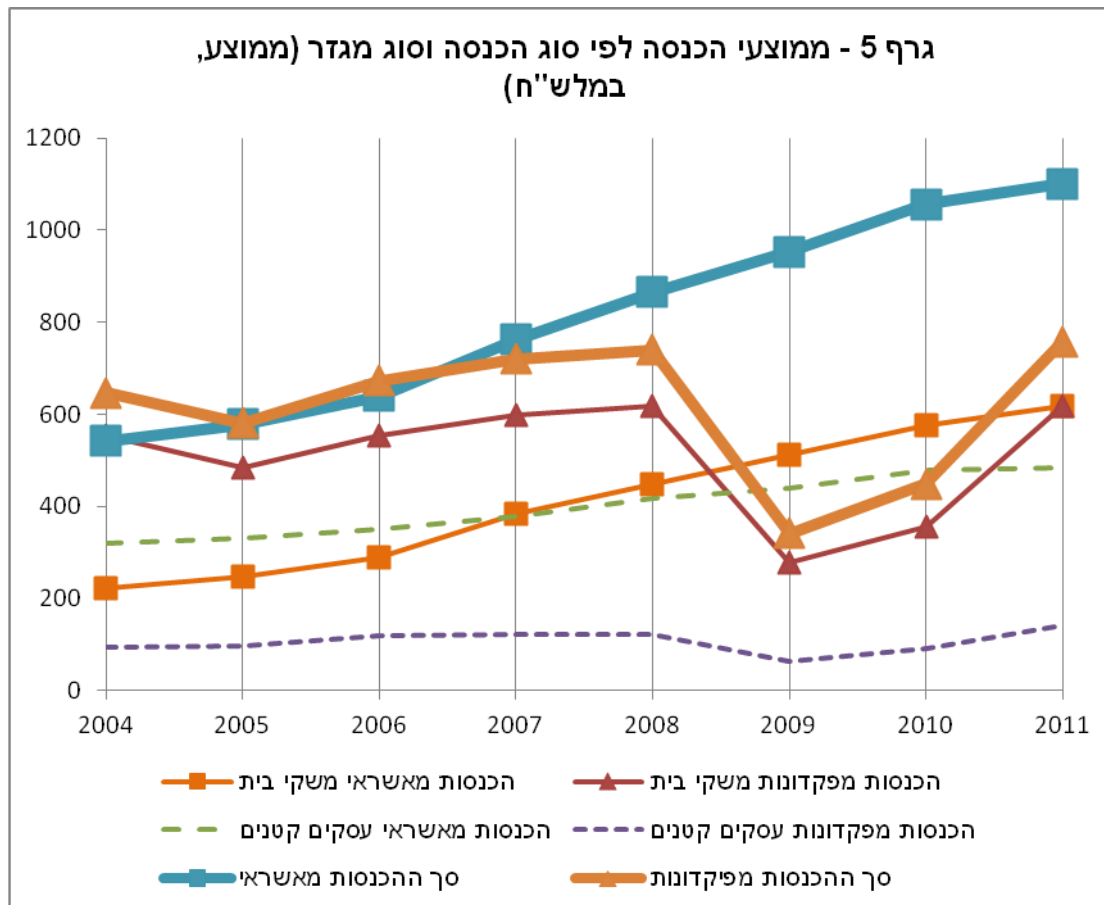
הבחירה במגזרי פעילות משקי בית ועסקים קטנים נעשתה על בסיס ההנחה שמגזרים אלו הם המגזרים בעלי כח מיקוח נמוך יחסית, ולכן סביר שדווקא במגזרים אלה תהיה עלייה בהכנסות מימון כנגד ירידה בהכנסות מעמלות מושא השקיפות.

מבט ראשוני על הנתונים, כמתואר בגרף 4, מלמד כי אכן הייתה עלייה על פני זמן בהכנסות המימון של הבנקים הן עבור מגזר משקי הבית והן עבור מגזר העסקים הקטנים, כאשר עבור מגזר משקי הבית מדובר בעלייה ממוצעת של כ-50 מלש"ח מדי שנה, הגבוהה כמעט פי שניים מהעלייה המקבילה במגזר העסקים הקטנים. כמו כן ניתן לראות כי מגזר העסקים הקטנים לא תרם רבות להישתנות ההכנסה מימון, וזאת לאור הפער בין התנודתיות של סך ההכנסות מימון לעומת העקביות המוצגת בכלל הכנסות ממימון המופיעות בגרף.



*גרפים המופיעים תחת הכותרת "סך ההכנסות" מתייחסים לסכום ההכנסות ממגזר משקי בית וממגזר עסקים קטנים.
מקור הנתונים: דוחות כספיים של הבנקים הגדולים ובנק איגוד

הסתכלות מעמיקה יותר לפי סוג ההכנסה ולפי מגזרי פעילות מאפשרת למקד את הנתונים בהם חלו התמורות המשמעותיות שהובילו לעלייה בהכנסות ממימון, כאשר עולה מהגרפים כי עיקר ההשתנות בהכנסות ממימון נובעת משינוי במרווח על מתן אשראי למשקי הבית.



*גרפים המופיעים תחת הכותרת "סך ההכנסות" מתייחסים לסכום ההכנסות ממגזר משקי בית וממגזר עסקיים קטנים.

מקור הנתונים: דוחות כספיים של הבנקים הגדולים ובנק איגוד

ביתר פירוט, ניכר מגרף 7 כי ממוצע מרווחי האשראי עולים לאורך השנים באופן דומה עבור שני המגזרים, כאשר העליה לאורך השנים 2004-2010 הייתה משמעותית יותר עבור מגזר משקי הבית, בעוד הירידה במרווח האשראי בשנת 2011 הייתה משמעותית יותר עבור מגזר העסקיים הקטנים. בהמשך לכך ניתן לראות כי עבור שני המגזרים חלה עליה בין השנים 2004-2006, כאשר עליה זו עומדת בסך הכל על 14% בקרב מגזר משקי הבית בעוד במגזר העסקיים הקטנים עליה זו עומדת רק על 5%. לאחר מכן, בשנים 2007-2010 נמשכה העלייה, אך באופן תלול יותר, כאשר שוב עלייה זו הייתה משמעותית יותר עבור מגזר משקי הבית ועמדה על 19% ו-8% למגזר משקי הבית ולמגזר העסקיים הקטנים בהתאמה. עלייה זו מפתיעה, שכן היא איננה מתיישבת עם

הסדרת נוהל בנקאי תקין 325 שנכנס לתוקפו ביולי 2006 ועניינו הסדרת מסגרת האשראי למשקי הבית באופן שיפחית את סך האשראי למגזר זה, ומכאן גם את מרווח האשראי עבורו.

בשנת 2011 חל שינוי במגמת העלייה, וחל מיתון בגידול מרווח האשראי הממוצע של הבנקים בשני מגזרי הפעילות. מיתון זה הביאה לגידול במרווח האשראי הממוצע בגובה של 7% בקרב מגזר משקי הבית ולגידול בגובה של 1% בלבד במגזר העסקים הקטנים, כך שחלה ירידה בגידול השנתי העומדת על כ-60% ושל כ-90% משיעור הגידול הממוצע בשנים הקודמות, במגזר משקי הבית והעסקים הקטנים בהתאמה.

לאור הדברים, ניכר כי עיקר השינויים בהכנסות הבנקים ממרווחי אשראי נובעים מעלייה בשעור הכנסותיהם ממגזר משקי הבית, שכן שיעורי השינויים במגזר זה עלו על פי 2 מהשיעורים המקבילים במגזר העסקים הקטנים במרבית השנים שנבדקו.⁹ נוכח הדימיון במגמת העלייה בהכנסות ממרווחי אשראי בשני המגזרים והמתינות היחסית של העלייה בהכנסות ממגזר העסקים הקטנים ניתן לומר כי החלק הארי בההישתנות נובע מהכנסות משקי הבית מאשראי, ועל כן המשך הניתוח ייתחס רק לחלק זה.

כמו כן יש לתת את הדעת על השינוי במרווח הפקדונות. עיון בגרף 7 מראה כי מרווח הפקדונות במגזר משקי הבית ירד עד לשנת 2005 ב-12%, בעוד עבור מגזר העסקים הקטנים שיעור הירידה המקביל עמד על פחות ממחצית. לאחר מכן בשנים 2006-2008 התרחשה עלייה שהתמתנה ונבלמה בשנת 2008 עבור שני המגזרים. בשיאה של עלייה זו עמד מרווח הפקדונות על 534 מלש"ח עבור מגזר משקי הבית ו-122 מלש"ח עבור מגזר העסקים הקטנים. סך העלייה בשנים אלו של שני המגזרים עמדה על 141 מלש"ח, כאשר עבור מגזר משקי הבית עליה זו עמדה על כ-39 מלש"ח בממוצע לשנה, שהם גידול של 9% לשנה, לעומת עלייה מקבילה במגזר העסקים הקטנים שעמדה על 8 מלש"ח, שהם 10% לשנה. בהמשך, בשנת 2009 חלה ירידה דרסטית, ולאחריה התכנסות חזרה לאותה רמת מרווחים בשנים 2010-2011 בשיעורים דומים עבור שני המגזרים. ירידה זו עמדה בסך הכל על 408 מלש"ח שהם למעלה ממחצית המרווח על פקדונות בשנת 2008, והתחלקה בין מגזר משקי הבית ומגזר העסקים הקטנים 85% ו-15% בהתאמה.¹⁰

בחינת גרף הפקדונות מעלה שלא חל שינוי משמעותי בהכנסות הבנקים ממרווחים על פקדונות לאורך זמן עבור שני המגזרים, למעט ירידה במרווח מפקדונות בשנת 2009 והתכנסות כלפי מעלה

⁹ הנתונים על העסקים הקטנים לא כללו נתונים של בנק איגוד, כיוון שאלו לא מדווחים בדוחות השנתיים שלהם. עם זאת, גם לאחר השמטת הנתונים על ההכנסות ממרווח אשראי ממגזר משקי הבית של בנק איגוד, שיעורי השינוי נותרו בעינם, וזאת לאור ההכנסה הנמוכה של בנק איגוד. מכאן כי אין בהשמטת נתונים אלו בכדי לפגום באנליזה.
¹⁰ כ"ל

בהמשך. ניתן לייחס את הישתנות הנתונים הללו לירידה בריבית בנק ישראל שהתלוותה לכניסת המשק למיתון ולתהליכי ההתאוששות ממנו. מקובל להניח כי הישתנות בריבית זו תורגש באופן מיידי על הריבית שיעניקו הבנקים לבעלי הפקדונות, שכן לא סביר שהבנקים יציעו לבעלי הפקדונות ריבית גבוהה מזו שהם מקבלים מבנק ישראל.¹¹ בהמשך לכך ניכר כי המרווח על הפקדונות מושפע בראש ובראשונה משינויים מאקרו כלכליים, ומכאן כי מרחב התמרון של הבנק בהקשר למרווח הריבית מוגבל יותר.

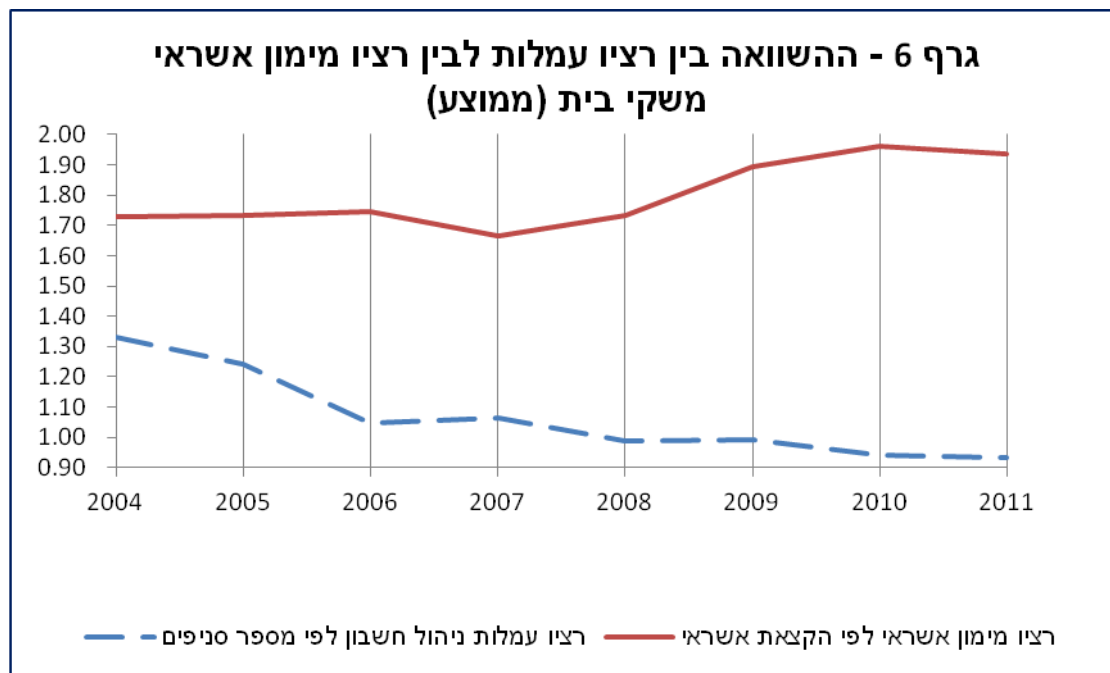
לאור ההשפעה המוגבלת יחסית של הבנקים על מרווח מפקדונות, בחרתי שלא להתייחס למרווח זה ולהתמקד במרווח לאשראי. בתוך סך מרווח האשראי בחרתי לעסוק במרווח האשראי על הלוואות קצרות מועד ואוברדרפט, עבור מגזר משקי הבית מהטעמים שנמנו לעיל.

לאחר מיקוד הנתונים בחרתי לערוך השוואה בין השינוי בעמלות עו"ש לבין השינוי במרווח האשראי במגזר משקי הבית של הבנקים. מההשוואה עולה כי קיים לכאורה מתאם בין ירידת עמלות העו"ש לבין עליית מרווח האשראי במגזר משקי הבית. זאת, כפי שעולה מתצוגה גרפית המופיעה בגרף 6 ובה ניתן להתרשם כי ככל שירדו העמלות לניהול חשבון כך עלה מרווח האשראי.

¹¹ ניתן להתייחס למספר הסברים מאקרו כלכליים, המסבירים את הקשר בין ירידת הריבית במשק לבין ירידת מרווח הפיקדונות:

הראשון מתייחס לירידה בריבית בנק ישראל כתמריץ המעודד השקעה באפיקים אחרים, שאינם פקדונות. פועל יוצא הוא שירידה בריבית מביאה להקטנת היקף הפקדונות, ולבסוף גם להקטנת המרווח. לפי הסבר זה, כתוצאה מהמיתון העולמי שחל בשנת 2008, פחתו הביקושים בחו"ל לתוצרת מקומית, הייצוא פחת, מאזן הסחר ירד ואיתו התוצר. התשובה, דהיינו הריבית, להון ראלי יורדת, וכפועל יוצא גם הריבית הנומינלית, שממנה נגזרת הריבית הנתנת בעבור פקדונות. הפיחות בכדאיות ההשקעה בפקדונות, התעצם עוד יותר לנוכח השפעתן של תקנות בנושא קרנות נאמנות המייצרות מוצרים חליפיים לפקדונות.

לפי ההסבר השני, ירידת הביקושים העולמיים, ולצידם הירידה בהשקעה המקומית, מביאה בסופו של דבר לפיטורין ולהפחתת השכר במשק וכתוצאה מכך, ההכנסה למשק בית יורדת. הקיטון בהכנסה זו גורם לירידה בחיסכון הנשמר בין היתר בפקדונות. תופעה זו נובעת מכך שככל שההכנסה מצטמצמת כך שיעור קטן יותר מההכנסה מופנה לחיסכון, וחלקים גדולים יותר מופנים לצריכה שוטפת. תהליך הקטנת החיסכון מואץ לנוכח סביבת הריבית הנמוכה שהופכת את החיסכון ללא כדאי ומביאה לירידה בנטיית הציבור לחסוך.



הנתונים המוצגים בגרף הינם נתוני ראציו המאפשרים להציג את גובה העמלות ומרווחי הריבית באופן המנרמל אותם, כמפורט להלן: ראציו העמלות מתייחס למנה בין ההכנסה השנתית של הבנק מעמלות לבין מספר הסניפים בתקופה הרלוונטית, וזאת בכדי לנרמל את ההכנסות על פי נתח השוק כמבואר בניתוח הרגרסיות. להלן אופן חישוב הראציו:

$$(1) R_t^{fees} = \frac{\text{הכנסת הבנק מעמלות}_t}{\text{מספר סניפים}}$$

ראציו האשראי מתייחס למנה בין המרווח של הבנק ממתן אשראי למשקי בית לבין היתרה הממוצעת של נכסים במגזר משקי בית – בנקאות ופיננסים, שהוא נתון מקורב להיקף האשראי שהבנק הקצה למשקי בית, ובכך מהווה אומדן לשיעור התשואה על אשראי.¹²

יודגש כי הראציו אומדן את התשואה לאשראי שנותן הבנק ללקוחותיו באופן הבא - ההכנסה של הבנק מתקבולי הריבית על אשראי, פחות תשלומי הריבית של הבנק לציבור ו/או לבנק ישראל, חלקי סך היקף האשראי. לאור החישוב יש לתת את הדעת כי שינויים המשפיעים על סך האשראי יקזזו זה את זה נוכח השינוי המקביל במונה ובמכנה של הראציו.

להלן אופן חישוב הראציו:

¹² לטובת פשטות התצוגה הגרפית חלקתי את ראציו האשראי בקבוע – 20.

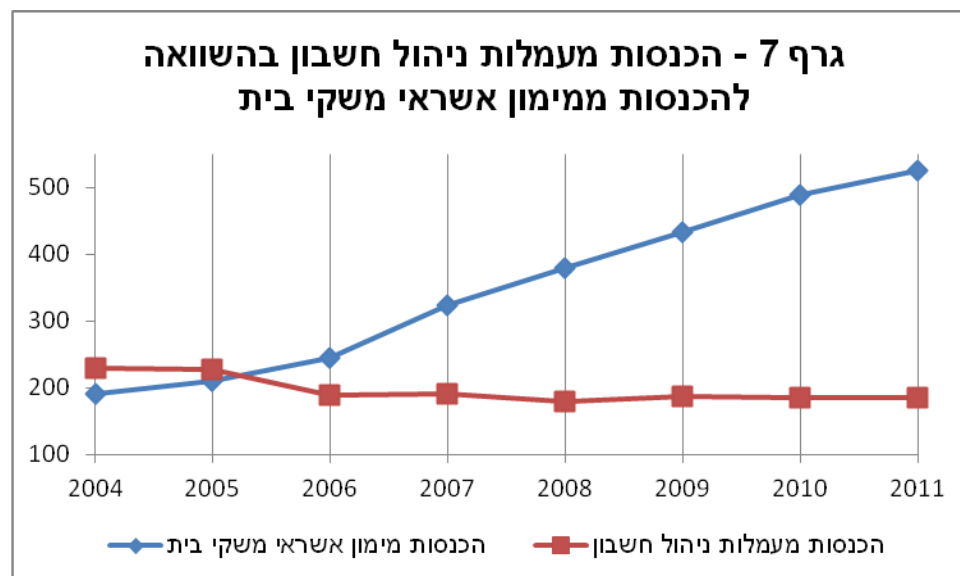
$$(1) R_t^{credit} = \frac{\text{מרווח האשראי}_t}{\text{יתרות נכסים}_t}$$

$$(2) R_t^c = \frac{\text{סך האשראי}_t \times (\text{ריבית בנק ישראל}_t - \text{ריבית מהציבור}_t)}{\text{סך האשראי}_t}$$

$$(3) R_t^c = (\text{ריבית בנק ישראל}_t - \text{ריבית מהציבור}_t)$$

$$(4) R_t^c = \text{תשואה מאשראי}$$

בחינה נוספת של הנתונים הגולמיים, שאינם מנורמלים משקפת תמונה דומה לזו שבגרף 6, ובה קיימת עלייה שיטתית בהכנסות הממוצעת של הבנקים מאשראי למשקי הבית, בעוד עבור ההכנסה הממוצעת מעמלות העו"ש קיימת ירידה.



רעיון זה מקבל תוקף חלקי ברגרסיות המפורטת מטה, לפיהן קיים קשר סטיסטי מובהק, הגם שמדובר באפקט קטן למדי, בין הירידה בהכנסות מעמלות לבין העלייה בראציו מרווח האשראי, שכאמור מהווה אומד לתשואה לאשראי.

ההשפעה לכאורה של ההכנסות מעמלות על ראציו האשראי ניכרת לאחר שימוש במספר משתני בקרה. אציין כי מרבית המשתנים דומים למשתני הבקרה בהם השתמשתי עבור רגרסיית העמלות, וזאת לאור הדימיון בין הרגרסיות ומתוך מטרה לשמור על עקביות במתודולוגיה.

עם זאת, אציין כי לאחר הכנסת המשתנה - הכנסות מעמלות - לרגרסיה, בחרתי להשמיט את המשתנים התקופתיים המתייחסים לעסקת החבילה ולרפורמה בעמלות, שכן השינוי בהכנסות

מעמלות, כבר מכיל בתוכו את השפעות אלו, כפי שנידון בתת-הפרק לעיל – הכנסות הבנקים מעמלות.

כמו כן, הוספתי משתני בקרה שמטרתם לבדוק האם השינוי בתשואה למימון אכן נבע מתגובה אסטרטגית של הבנקים לירידת ההכנסה מעמלות העו"ש, או שמא משינויים אחרים בשוק הבנקאי, והם: העלאת רווחיות הבנקים נוכח השינויים בריבית בנק ישראל ועליית רמת הסיכון במשק. להלן פירוט המשתנים האמורים:

ריבית בנק ישראל

משתנה זה מתבסס על נתוני "הריבית הנומינלית הפשוטה" של בנק ישראל, שאספתי מפרסומים באתר בנק ישראל ובאתר הלמ"ס. באמצעות משתנה זה אני מעריכה באיזו מידה פעל הבנק בכדי להעלות את הרווחיות שלו נוכח שינויי הריבית. עלייה זו מתאפשרת בהתאם למנגנון שיפורט להלן. ישנו איזכור למנגנון זה גם בפרוטוקול ועדת הכלכלה מיום ה-8.2.2012.¹³

כאמור מרווח האשראי הוא פונקציה של הריבית שמציע הבנק ללקוחותיו בגין מתן אשראי ושל הריבית המשולמת על ידי הבנק לבנק ישראל. בהינתן רמת סיכון קבועה, מצופה מהבנקים לגלגל את עלויות הריבית באופן סימטרי לצרכן, כאשר ירידה בריבית בנק ישראל תהיה מלווה בירידה מקבילה בריבית הנגבת על ידי הבנקים מהצרכנים, כך שהתשואה לאשראי תוותר ללא שינוי. עם זאת, ייתכן כי בנק ישראל הוריד את שיעורי הריבית באחוז מסויים, אך הבנקים הורידו את שיעור הריבית הנגבת מהלקוחות באחוז קטן יותר. פועל יוצא הוא הגדלת הפער בין הריבית המשולמת לזו הנגבת, הרי הוא מרווח האשראי, וזאת באופן המשרת את העלאת רווחיות הבנקים. על מנת לאמוד מנגנון זה, יש לבחון האם קיים קשר שלילי בין ריבית בנק ישראל לבין התשואה לאשראי, תוך ניטרול משתנה הסיכון.

מספר הבלתי מועסקים

את המשתנה ביססתי על סמך נתוני הלמ"ס, המפרטים את מספר הבלתי מועסקים בישראל מדי שנה. מטרת המשתנה היא לאמוד את עליית הסיכון במגזר משקי הבית, המשפיעה על עלייה במרווח האשראי, וזאת לאחר ניפוי של משתנים נוספים להערכת עליית הסיכון, כפי שיפורט להלן.

¹³ ועדת הכלכלה דנה במרווח האשראי של מגזר משקי הבית, אך דיוניה נקטעו עקב חילופים במושב הכנסת.

עליית הסיכון במגזר משקי הבית היא נגזרת של סדרת משתנים, כאשר משתנה מרכזי ומהותי הוא כושר הפרעון של הלווה. בהמשך לכך יאפשר הבנק ריביות נמוכות יותר ללווה שלו הכנסה חודשית קבועה, שכן בכך הוא מעיד על עצמו כלוה בטוח, דהיינו רמת הסיכון להלוות לו נמוכה. הכנסה חודשית קבועה היא נגזרת של מצבו התעסוקתי של הפרט, ומכאן כי ככל שיהיו יותר בלתי מועסקים במשק, כך תעלה רמת הסיכון במשק בהקשר למתן הלוואות.

בנוסף, יש לתת את הדעת על מדדים נוספים המשפיעים על רמת הסיכון של לקוחות מגזר משקי הבית, כדוגמת רמת ההכנסה של מגזר זה. ההכנסה האמורה ניתנת לאמידה באמצעות נתוני הלמ"ס בנוגע לרמת ההכנסה הממוצעת של משקי בית על פני זמן. מדד זה, כמו גם משתנים נוספים המשפיעים על רמת הסיכון, מגולמים במשתנים מאקרו כלכליים, כאשר ירידה במשתנים אלו הינה סממן למיתון במשק. על כן בחרתי לבחון בנוסף משתנה המהווה אינדיקציה לסטטוס המשק ביחס למחזור העסקים – המדד המשולב.

בהמשך לכך, בכדי לאמוד את הסיכון יש לתת את הדעת על המשתנים: מספר הבלתי מועסקים, רמת ההכנסה של משקי הבית והמדד המשולב.

עם זאת, קיים קושי להסתמך על נתונים אלו באותה הרגריסה, שכן ישנו מתאם מובנה בין משתנה מספר הבלתי מועסקים המהווה חלק משיקול המדד המשולב,¹⁴ כמו גם ישנם מנגנונים תיאורטיים הקושרים ביניהם.¹⁵ דברים אלו עשויים להעלות את רמת המוליטיקולניאריות ברגריסה.

נוכח הזיקות בין מספר הבלתי מועסקים, הכנסת משקי הבית וריבית בנק ישראל, בחנתי את רמת הקורלציה בין המשתנים, כפי שעולה מטבלה 5 שלהלן.

טבלה 5 – קורלציות בין המשתנים ריבית, המדד המשולב, הכנסות משקי בית ומספר הבלתי מועסקים

מספר הבלתי מועסקים	הכנסת משקי בית	המדד המשולב	ריבית	
			1	ריבית
		1	0.828	המדד המשולב
	1	-0.519	-0.648	הכנסה ממוצעת למשק בית
1	-0.839	0.263	0.26	מספר הבלתי מועסקים

¹⁴ יש לציין כי עבור המדד המשולב מספר הבלתי מועסקים שנלקח בחשבון מתייחס לשכירים בלבד.
¹⁵ בין המנגנונים התיאורטיים ניתן למנות את המנגנונים שלהלן: עקומת פיליפס שמתארת תחלופה בין ירידת האינפלציה (המשפיעה על גובה הריבית) לעליית שיעור המובטלים (המשפיע על שיעור הבלתי מועסקים); מודל IS-LM שעומד על הקשר בין ריבית לתוצר, כאשר הריבית משפיעה על רמת החיסכון וההשקעה במשק, כמו גם על שוק הכסף. יצירת איזון בין הכוחות הללו יחדיו קובעת גובה התוצר, ובהמשך לכך גם את גובה ההכנסה למשק בית.

מהטבלה עולה כי קיימות קורלציות בין המשתנים, דבר שאינו מפתיע נוכח ההסברים התיאורטיים לפיהם קיימים קשרים כלכליים בין המשתנים. כדוגמא לקורלציות ניתן לראות כי עבור המשתנים שיפורטו להלן, הקורלציה עומדת על מספר הגבוה מחצי: הכנסות משקי בית, המדד המשולב ומספר הבלתי מועסקים. אולם, יש לסייג זאת ולהתייחס למתאם הנמוך יחסית הקיים בין הריבית לבין מספר הבלתי מועסקים, המאפשר לשלב את משתנה זה ברגרסיה.

בהמשך לדברים אלו, בחרתי במשתנים ריבית בנק ישראל ומספר הבלתי מועסקים, כמשתנים המייצגים הסברים חלופיים לעליית התשואה ממימון. בתוך כך, ריבית בנק ישראל מהווה אומד לעלייה ברווחיות הבנק ומספר הבלתי מועסקים מהווה אומד לרמת הסיכון של מגזר משקי הבית. טבלה 6 מציגה נתונים סטטיסטיים תיאוריים של המשתנים שנוספו לניתוח הכמותני מהחלק הראשון:

טבלה 6 – מידע כללי על הנתונים ברגרסיה של השינוי לאורך זמן של ראציו מרווח הבנקים מפעילות מתן אשראי למגזר משקי הבית¹⁶

מספר תצפיות	ממוצע	סטית תקן	מינימום	מקסימום
ראציו מרווח אשראי של משקי בית	48	.035	.011	.16
משתני בקרה				
ריבית בנק ישראל	48	3.23	1.34	77.
מספר הבלתי מועסקים (באלפים)	48	307.22	44.45	247.2
משתני זמן (המנטרלים את השפעת הזמן)				
שנה	84	2004.5	4.05	1998
שיעור ראציו בשנה החולפת	47	.035	.011	.016
				2011
				.062

באמצעות המשתנים שנידונו לעיל ובאמצעות משתני בקרה נוספים ערכתי את הרגרסיה המופיעה בעמוד הבא.

¹⁶ למידע על המשתנים: הכנסות הבנקים מעמלות, משתני זהות הבנק ושנה, ראה טבלה 1

טבלה 7 - ניתוח רגרסיות מרובות משתנים (OLS) של השינוי לאורך זמן של ראציו מרווח הבנקים מפעילות מתן אשראי למגזר משקי הבית

Model 1 -			Model 2			
95% C.I.for	non-standardized B coefficients; SEs in parentless	95% C.I.for	95% C.I.for	non-standardized B coefficient s; SEs in parentless	95% C.I.for	
-.000005	**-.00003 (.00001)	-.00006	.00002	-.00001 (.00001)	-.00008	הכנסה מעמלות עו"ש
-.00007	**-.001 (.0007)	-.003	.0001	*-.001 (.0008)	-.003	ריבית בנק ישראל
.00004	-.00001 (.00003)	-.00008	.00004	-.00003 (.00004)	-.0001	מספר הבלתי ממועסקים
						משתני זהות הבנק
.036	***.024 (.006)	.010				בנק הפועלים
.025	***.015 (.005)	.004				בנק לאומי
.006	.001 (.002)	-.003				בנק המזרחי
.028	***.018 (.005)	.006				בנק דיסקונט
.014	*.007 (.003)	.0002				בנק הבינלאומי
			.0001	*.00005 (.00002)	.000007	מספר סניפים
						משתני הזמן
.001	-.0004 (.0007)	-.001	.0008	-.0009 (.0008)	-.002	שנה
.793	***.619 (.085)	.444	.933	***.777 (.077)	.621	הכנסות בשנה החולפת
N=42 R ² =0.934 R ^{adj} =0.913 Average VIF = 4.65			N=42 R ² =0.888 R ^{adj} =0.869 Average VIF = 4.80			
*** p<0.01 , * p<0.1, ** p<0.05						

מהרגרסיה עולה כי לא ניתן לקבוע שאכן הייתה מגמה לאורך השנים בגינה התרחשה העלייה בתשואה לאשראי. זאת כיוון שבשני המודלים, משתנה ההכנסות בשנה החולפת מובהק ומרווח הטעות שלו נע בטווח החיובי, בעוד המשתנה שנה איננו מובהק. כיוון שהמשתנים אינם מובהקים באופן מלא, קשה להעריך האם הייתה מגמה על פני זמן.

בהקשר למשתני זהות הבנק, עולה מהרגרסיה כי לזהות הבנק הייתה השפעה ברורה על התשואה לאשראי, כאשר השפעה זו הייתה חיובית בהשוואה לקטגוריה המושמטת ברגסיה, בנק איגוד. הדברים ניכרים ממודל 1 שבו משתני זהות הבנקים מובהקים וחיוביים, למעט בנק המזרחי. שאר משתני זהות הבנק מלמדים כי זהות הבנק הביאה לעלייה בטווח שבין 0.7% ל-2% בגובה שיעור

התשואה לאשראי של הבנקים, בהשוואה לבנק איגוד. בתוך כך יש לתת את הדעת על שיעור התשואה הממוצע לאשראי בשנים 2004-2011 שעמד על 3.5%, דבר המעיד על כך שהתרומה של זהות הבנקים לשיעור התשואה משמעותית. בולט במיוחד בנק הפועלים שלו התרומה המשמעותית ביותר והיא עומדת על תוספת של 2% לשיעור התשואה.

ההשלכות של המשתנה המקביל לזהות הבנק במודל 2 - מספר הסניפים, מלמדות כי ישנה השפעה של מספר הסניפים, אך היא מוגבלת, שכן מרווח הטעות של המשתנה נע בטווח שבין השלילי לחיובי ורמת המובהקות שלו פחותה. עם זאת המקדם של משתנה זה, העומד על 5 אלפיות האחוז, מעיד על כך שהבנקים הגדולים, להם מערכת סינון רחבה יותר, דורשים תשואה גבוהה יותר לאשראי, כך שעבור עלייה במאה סניפים, תהיה עליה של מחצית האחוז בתשואה לאשראי. בהמשך לכך ניתן לומר כי ממצאי מודל 2 תומכים במודל 1, כאשר מודל 2 מוסיף כי חלק מההסבר של זהות הבנק מורכב ממספר הסניפים שיש לבנק. הדברים אכן משתלבים עם הרגרסיה לפיה התשואה לאשראי הנמוכה ביותר היא בבנק איגוד, והגבוה ביותר היא בבנק הפועלים. על אף דברים אלו ניכר כי המשתנה מספר הסניפים לא מסביר את כל המשתנה זהות הבנק, במיוחד עבור בנקים בעלי סדר גודל דומה. כך דווקא עבור בנק לאומי, שממוצע הסניפים שלו בין השנים 2004-2011 עומד על 237, מקדם זהות הבנק הינו 0.015, בעוד עבור בנק דיסקונט שלו ממוצע סניפים גבוהה 211, המקדם עומד על 0.018. מכאן כי מספר הסניפים מהווה רק מרכיב אחד מתוך סך המרכיבים של זהות הבנק, ועליו נוספים מאפיינים ייחודיים לאסטרטגיה המסויימת של כל בנק ובנק.

כמו כן, יש לתת את הדעת על כך ש- R^2 של מודל 2 נמוך יותר זה של מודל 1, והוא עומד על 0.888 לעומת 0.934 במודל 2, ומכאן כי מידת המתאם בין סך הנתונים במודל 2 נמוכה ממודל 1.

לא ניתן לבדוק באיזו מידה מספר הסניפים של הבנק מהווה חלק מזהות הבנק, שכן שילובם של משתני זהות הבנק והמשתנה מספר הסניפים מעלה את רמת המולטיקולינאריות של הרגרסיה, וזאת כתוצאה ממתאם גבוה בין מספר הסניפים לבנק הפועלים ובנק איגוד.

לאחר ניכוי משתני הבקרה, אתייחס לבחינת ההסברים המוצעים לעליית מרווח משקי הבית מאשראי – עליית הסיכון, העלאה אסטרטגית של המרווחים וירידת עמלות העו"ש.

כאמור, בחינת עליית הסיכון ואופן השפעתה על מרווח האשראי כפונקציה של הריבית הנגבת על ידי הבנקים מלקוחותיו, נעשתה ברגרסיה באמצעות המשתנה מספר הבלתי מועסקים. משתנה זה

נותר לא מובהק בשתי הרגרסיות. בהמשך לכך, עולה כי העלייה בראציו מרווחי האשראי, כמתואר בגרף 6 ו-7, לא מוסברת על ידי עלייה ברמת הסיכון של הלוואות למשקי הבית.

לעניין העלאת הרווחים אבחן את תוצאות הרגרסיה עבור המשתנה ריבית בנק ישראל. המקדם של המשתנה מובהק ועומד על כ-0.1% בשתי הרגרסיות, מספר החורג מטעויות התקן שלו שנמצאות בטווח של 7-8 מאיות האחוז ברגרסיות. עם זאת במודל 2 מרווח הטעות של המשתנה גולש לטווח החיובי ומגיע עד 0.01%. כמו כן השפעתה של ירידה בעשירית האחוז הינה רק כ-3% מתוך התשואה הממוצעת לאשראי העומדת על 3.5%. נוכח ממצאים אלו ניתן לומר כי קיים קשר הפוך בין גובה ריבית בנק ישראל וריבית הבנקים, מה שמלמד, לכאורה, כי הבנקים ניצלו את הירידה בריבית בנק ישראל להשאת רווחיהם, אך זאת בשיעורים לא גדולים.

המשתנה המרכזי והמהותי ברגרסיה – משתנה ההכנסה מעמלות עו"ש נמצא שלילי, מובהק ובעל מרווח טעות שאינו חורג מהתחום השלילי במודל 1, בעוד במודל 2 משתנה זה נמצא שלילי אך לא מובהק. שוני זה ברמת המובהקות מעיד על הצורך בשקלול משתני הזהות של הבנק, שכן רק לאחר שנלקחו בחשבון ברגרסיה משתני זהות הבנק המגלמים את האסטרטגיה המסויימת בה בחר כל בנק לפעול, ניתן היה לעמוד על ההשפעה של הירידה בעמלות עו"ש על עליית התשואה לאשראי. כלומר, קיים קשר הפוך בין שיעור ההכנסה מעמלות וראציו הריבית. ועם זאת, כפי שעולה ממודל 1, השפעה זו הינה מצומצמת למדי ועומדת על עלייה של 3 אלפיות האחוז בתשואה לאשראי.

אם כן, סקירת הרגרסיות מלמדת לכאורה, על קיומו של קשר הפוך ומובהק בין ההכנסה מעמלות וההכנסה מראציו האשראי, אך מדובר באפקט קטן. בנוסף, ההכנסה מראציו האשראי הושפעה באופן ברור מזהות הבנק ותגובתם האסטרטגית לשינויים בריבית בנק ישראל, כל זאת תוך בקרה על מידת הסיכון במשק.

פרק 5: סיכום

השקיפות מהווה כלי רגולטורי חשוב שסייע בפתרון כשלי שוק ובקידום תוצרי מדיניות בתחומים שונים. במחקר זה נבחנה השאלה **באיזו מידה השקיפות אכן מהווה כלי רגולטורי אפקטיבי?** תוך התייחסות למושאים אליהם כוונה השפעת השקיפות, והתייחסות למושאים מחוץ למסגרת הרגולציה.

בהמשך לכך נידונו השערות המחקר הבאות:

H1: לשקיפות תהינה ההשפעות הצפויות והמצופות על מושא השקיפות

H2: לשקיפות תהינה השפעות בלתי צפויות ו/או לא רצויות בתחומים שאינם מושא השקיפות

השערות אלו נדונו בהקשר לרפורמה בעמלות כמקרה בוחן קריטי, המעיד מן הפרט אל הכלל. מקרה זה מתרחש בשוק הבנקאות הישראלי המאופיין בחוסר תחרותיות הניכרת במבנה אוליגופולי ובציבור לקוחות המוגדר כקהל שבוי. כתוצאה מכך קיים קושי להוביל שינויים בשוק זה, ובפרט שינויים המחלישים את כוחם של הבנקים אל מול הצרכן. נוכח קושי זה, הצלחה של הרפורמה בעמלות כרגולציית שקיפות היתה מלמדת אותנו על סבירות גבוהה להצלחה דומה בשווקים יותר תחרותיים, המושפעים ביתר קלות מרגולציות.

ואולם, בחינה אמפירית של ההשערה הראשונה העלתה כי לא ניתן להוכיח שהרפורמה בעמלות אכן הייתה אפקטיבית באופן שהוביל לתוצרי המדיניות המצופים, וזאת נוכח תהליכים רגולטוריים שקדמו להפעלת רגולציית השקיפות והשפיעו על מושאי השקיפות. עיון במקרה הבוחן מעלה כי לרגולציית השקיפות, שבוצעה בשנת 2008, קדמה עסקת החבילה שנוצרה במסגרת מהלך פוליטי-רגולטורי בשנת 2006 והביאה ליצירת לחץ משמעותי ואף מכריע על הבנקים, דבר שהוביל לירידה בעמלות העו"ש הנגבות מלקוחות.

עם זאת, לא מן הנמנע כי הפעלתה של רגולציית השקיפות שימרה את רמת העמלות הנמוכה, ואלמלא הפעלתה מחירי העמלות היו עולים לאחר שוך סערת עסקת החבילה, כפי שאכן קרה, במידת מה, בשנת 2007. בהמשך לכך ניתן לראות כי הופעל לחץ רגולטורי-פוליטי משמעותי על הבנקים במסגרת דיוני ועדת הכלכלה להפחית את עמלות העו"ש, דבר שהוביל לירידה דרסטית בעמלות הבנקים בשנת 2006. לאחר חתימת עסקת החבילה, חלה הפחתה ואף רגיעה בלחץ הרגולטורי-הפוליטי על הבנקים עד לשנת 2007, או כפי שעולה מהעובדה כי לא נערך אף דיון בנושא העמלות בוועדת הכלכלה בין התאריכים 18.7.2005 עד לתאריך 11.12.2006.

מצב זה, לווה בעלייה בממוצע ההכנסות של הבנקים מעמלות עו"ש בין השנים 2006 ל-2007, דבר שגרם לתרעומת בועדת הכלכלה של הכנסת. כפועל יוצא הובילה הועדה לביסוס רגולציה חדשה, הרי היא הרפורמה בעמלות, המאפשרת לועדת הכלכלה ולבנק ישראל לפקח באופן רציף על הבנקים, ובכך לייצר לחץ רגולטורי-פוליטי מתמשך שימנע עליה קיצונית ברמת העמלות. ואכן, לאחר הרפורמה בעמלות, כדוגמא לרגולציית שקיפות, רמת העמלות נמוכה מזו שהייתה בשנת 2006.

על אף המתאם לכאורה שקיים בין המהלכים הפוליטיים לבין השינוי בעמלות, לא ניתן להוכיח ברמת המובהקות הנדרשת באמצעות רגרסיה מרובת משתנים כי הרפורמה בעמלות תרמה לשינוי בהכנסות הבנקים מעמלות עו"ש.

לנוכח דברים אלו, לא מן הנמנע לראות ברגולציית השקיפות, או במקרה זה ברפורמה בעמלות, כאמצעי רגולטורי משלים המסייע לגורמי הפיקוח לייצר לחץ לאורך זמן על הגופים המפוקחים.

מסקנות אלו מדגישות את תפקיד הרגולטור כמחולל השינוי ומתיישבות עם טענותיהם של חוקרים רבים הרואים ברגולטור גורם מהותי ומכריע בנוגע להצלחת רגולציית השקיפות (Fung et al., 2007; Yeung, 2005; Chatterji & Toffel, 2010; Weil et al., 2006; Florini, 2007). בנוסף טענה זו תומכת במחקרם של לי ושותפיו (Lee et al., 2013) הטוענים כי על הרגולטור להיות גוף המעורב בתהליכי הפיקוח כמו גם ארגון בר סמכא, המקצה את המשאבים הנדרשים להצלחת הרגולציה.

מנגד, מסקנות המחקר אינן עולות בקנה אחד עם מחקריהם של ג'ין ולסלי (Jin & Leslie, 2003) ושל וייל ושותפיו (Weil et al., 2006) המזהים ברגולציית השקיפות את נקודת המפנה במושא השקיפות. עם זאת, ייתכן כי במקרה הנדון לשקיפות אכן הייתה השפעה חיובית. בהמשך לכך יש מקום להניח כי השפעה זו מנעה עלייה במחירי העמלות לאחר ירידתם הדרסטית בשנת 2006 עם הפעלת עסקת החבילה, ויצרה רצף והתמשכות של הלחץ הרגולטורי.

בחינת ההשערה השניה מעלה כי אכן הייתה, לכאורה, השפעה בלתי רצויה של רגולציית השקיפות על התנהגות הבנקים בהקשרים שאינם מושאי השקיפות, כאשר הרפורמה בעמלות הביאה לירידה בהכנסות הבנקים מניהול עו"ש, ובמקביל חלה עלייה מתואמת סטטיסטית בגובה ההכנסות ממימון. עם זאת השפעה זו הייתה מזערית למדי. ועל כן קשה לבסס את הזיקה בין השינויים הללו.

נוכח הממצאים ניתן לטעון כי ככל שהמחקר מדגים הלכה למעשה את תופעת שחלוף המטרות, מדובר בתופעה שולית יחסית. מסקנה זו ממשיכה את טענותיהם של בות' ומאייר (Bohte & Meier, 2000) וורנר ואש (Warner & Esch, 2005) בדבר התחלופה הקיימת בין מטרות הנקבעות באופן פורמלי לבין מטרות סמויות מעין הפיקוח, כאשר העמידה במטרה הפורמלית באה על חשבון עמידה במטרה הבלתי מדידה. יש לסייג את אמירה זו, שכן על סמך המחקר ניתן לאשש את תופעת שחלוף המטרות, אך ברמה מוגבלת. יתרה מכך, כל אחד מהמשתנים - ירידת ההכנסות מעמלות העו"ש ועליית ההכנסות ממימון מושפעים ממגוון משתנים, שלעיתים אינם ניתנים לכימות, ועל כן לא יכלו להיכלל במחקר.

אם כן, המחקר לא אישש את השערת המחקר הראשונה, שכן לא ניתן לראות ברגולצית השקיפות בדמות הרפורמה בעמלות את הגורם שהביא לתפנית ברמת העמלות. עם זאת, ניתן להסביר את המצב ובו רמת העמלות נותרה בעינה בביצוע מתמשך של רגולציית השקיפות. גם בהקשר להשערה השניה, לא ניתן לקשור באופן משמעותי בין רגולציית השקיפות לבין השפעתה על מושאים שאינם נכללים במסגרת רגולציית השקיפות.

דברים אלו מעלים שאלות עבור מחקר עתידי בנוגע לאפקטיביות של רגולציית שקיפות ככלי רגולטורי משלים המסייע ביצירת לחץ תמידי על גופים מפקחים, ובכך מבטיח את האפקטיביות של מהלך רגולטורי-פוליטי נקודתי. בנוסף עולות שאלות בנוגע למקרה הבוחן, שכן ייתכן ותופעת שיחלוף המטרות חלה בתחומים אחרים שאינם הכנסות ממימון, כדוגמת העמלות הנגבות בגין ניהול ניירות ערך.

אברמי, ש., להב, ד., לאופר, ג., גלילי, י. (12.4.2004) *דו"ח הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית – המלצות בעניין התחרות במקטע משקי הבית*, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00863.pdf>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

בנק ישראל. *הודעות לעיתונות של המפקח על הבנקים* <http://www.boi.org.il/he/Pages/Search.aspx?k=%D7%94%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%9E%D7%94%20%D7%91%D7%A2%D7%9E%D7%9C%D7%95%D7%A&s=NewsAndPublications>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים. *הדוחות הכספיים של התאגידים הבנקאיים וחברות כרטיסי אשראי*, <http://www.boi.org.il/he/BankingSupervision/FinancialReports/Pages/Default.aspx> (כניסה אחרונה בתאריך 19.6.13)

בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים. *על הרפורמה בעמלות*, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/amalot/reform_amalot.pdf, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים. *תשובות לשאלות נפוצות בעקבות הרפורמה בעמלות*, http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/amalot/reform_amalot_faq.pdf, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

בנק ישראל – סטטיסטיקה. *מאגר הסדרות – בלתי מועסקים, סכ"ה, שנתית* <http://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/Series.aspx>, (כניסה אחרונה בתאריך 2.6.13)

בנק ישראל – סטטיסטיקה. *אינפלציה ומדיניות מוניטרית > הכלים המוניטריים ושוק הכספים > ריבית בנק ישראל – כל הריביות 1995 - ואילך*, <http://www.boi.org.il/he/DataAndStatistics/Pages/MainPage.aspx?Level=3&Sid=22&SubjectType=2>, (כניסה אחרונה בתאריך 2.6.13)

בנק ישראל – שירות לציבור. *על הרפורמה בעמלות הבנקים שבוצעה בשנת 2008* <http://www.boi.org.il/he/ConsumerInformation/ConsumerIssues/Pages/AmalotReform.aspx>

הארץ. (4.2.2004), **המועצה לצרכנות: נעתור לבג"צ אם הפיקוח לא יפעל נגד כוונת הבנקים לייקר העמלות**, <http://www.themarker.com/misc/1.224096>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. **מחולל הלוחות של הסקר החברתי**, <http://surveys.cbs.gov.il/Survey/survey.htm>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

המועצה לצרכנות. (20.8.2008), **עמדת המועצה לצרכנות לאחר הרפורמה בעמלות**, <http://www.consumers.org.il/?catid=%7B147AF254-DEE0-4842-9DE5-7743F06B690A%7D&itemid=%7BE1B87FA7-B1E1-4203-9338-7B98F8332762%7D>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

ועדת הכלכלה של הכנסת. (19.6.2007), **ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים**, http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bank_inq.pdf, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

ועדת הכלכלה של הכנסת. (19.6.2007), **דין וחשבון מסכם – ועדת החקירה הפרלמנטרית בעניין עמלות הבנקים**, http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bank_inq.pdf, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

צדיק, עמי. (21.5.2006), **מחירי שירותים בנקאיים – תמונת מצב**, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m01680.pdf>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

צוקר, ד. (8.1.2002), **המועצה לצרכנות נגד הבנקים**, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1514108,00.html>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

צוקר, ד. (13.1.2002), **המועצה לצרכנות נגד הבנקים**, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-1514108,00.html>, (כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13)

פרוטוקולים של ועדת הכלכלה של הכנסת, http://www.knesset.gov.il/protocols/heb/protocol_search.aspx, (כניסה אחרונה בתאריך 2.6.13)

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (2.4.2004) פגיעה בצרכנים בשל העדר תחרות בענף הבנקאות

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (18.2.2004) ההשלכות מייקור עמלות הבנקים על משקי הבית והצרכנים

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (24.5.2004) העמלות במערכת הבנקאות – ממצאי בדיקת הפיקוח על הבנקים וחווות דעת הממונה על ההגבלים העסקיים

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (15.6.2004) **התאגידים הבנקאיים – דיווחים וממצאים**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (13.7.2004) **התייחסות הבנקים לדוח הפיקוח על הבנקים**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (28.7.2004) **דיון עם הנהלות הבנקים והמלצות לסיכומים בתחום יחסי מערכת הבנקאות ומשקי הבית**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (1.9.2004) **סיכום עם הנהלות הבנקים בענין חבילת ההטבות למשקי הבית**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (1.3.2005) **"עסקת חבילה" בעניין ההטבות למשקי הבית סיכום עם הנהלות הבנקים, המפקח על הבנקים והממונה על ההגבלים העסקיים**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (14.6.2005) **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון - הגבלת עמלות הבנקים), התשס"ד-2004, של חבר הכנסת חיים כץ (פ/2033)**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (4.7.2005) **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון-הגבלת עמלות הבנקים), התשס"ד-2004, של חבר הכנסת חיים כץ (פ/2033)**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (18.7.2005) **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון-הגבלת עמלות הבנקים), התשס"ד-2004, של חבר הכנסת חיים כץ (פ/2033) – הכנה לקריאה ראשונה**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (11.12.2005) **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – קידום התחרות), התשס"ו-2006 של חה"כ אמנון כהן (פ/1439)**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (25.12.2005) **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח) (תיקון – קידום התחרות), התשס"ו-2006 של חה"כ אמנון כהן (פ/1439)**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (19.6.2007) **הצעת חוק הבנקאות**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (20.6.2007) **הצעת חוק הבנקאות**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (2.7.2007) **תיקון טעות בחוק הבנקאות (שירות ללקוח)(תיקון מס' 12), התשס"ז-2007**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (6.11.2007) **צו הבנקאות (שירות ללקוח)(תיקון מס' 12)(דחיית מועד), התשס"ח-2007**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (24.3.2008) **צו הבנקאות (שירות ללקוח)(תיקון מס' 12)(דחיית מועד), התשס"ח-2007**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (5.5.2008) **צו הבנקאות (שירות ללקוח)(תיקון מס' 12)(דחיית מועד)(מס' 3), בתשס"ח-2008**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (17.6.2008) **בחינת תעריפון עמלות הבנקים שאושר על ידי בנק ישראל**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (15.7.2008) **הפרסומים בנוגע לתיאום מחירי העמלות בין הבנקים בהשתתפות פרופ' סטנלי פישר, נגיד בנק ישראל**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (22.7.2008) **הצעת חוק הבנקאות (שירות ללקוח)(תיקון – הגבלת סכומי עמלות), התשס"ח-2008**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (31.8.2008) **עמלות הבנקים – עדכון מאת המפקח על הבנקים**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (8.2.2009) **אי הורדת הריבית הבנקאית לצרכנים ולעסקים הקטנים על אף הפחתות הריבית של בנק ישראל**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (23.6.2009) **הקמת ועדת משנה לשירותי בנקאות למשקי בית ולעסקים קטנים ובינוניים – בהתאם לסעיף 15 לתקנון**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (30.6.2009) **דיווח המפקח על הבנקים על העמלות – בהתאם לסעיף 9 לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א 1981**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (24.11.2009) **1. מעבר לקוחות בין בנקים – חיוכים ועמלות (הוראת המפקח על הבנקים מספר 432) 2. בחינת הצעות לביטול עמלות העו"ש בבנקים**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (28.6.2010) **1. מפגש וסיור של חברי ועדת הכלכלה בבנק ישראל עם המפקח על הבנקים וההנהלה הבכירה; 2. דיווח המפקח על הבנקים**

בתום המחצית הראשונה של שנת 2010, על העמלות, בהתאם לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (10.1.2011) 1. **דיווח המפקח על הבנקים בתום המחצית השנייה של שנת 2010 על העמלות, בהתאם לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 2. פרידה מהמפקח על הבנקים היוצא מר רוני חזקיהו, והכרה עם המפקח הנכנס מר דודו זקן**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (26.7.2011) **דיווח המפקח על הבנקים בתום המחצית הראשונה של שנת 2011, על העמלות, בהתאם לחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981**

פרוטוקול ועדת הכלכלה של הכנסת (2.11.2011) **מרווחי הריבית הבנקאית למשקי הבית**

חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981

כללי הבנקאות (שירות ללקוחות) (עמלות), התשס"ח-2008

המפקח על הבנקים – הוראות הדיווח לפיקוח עמלות בגין השירותים הבנקאיים מספר 828

המפקח על הבנקים – הוראות הדיווח לפיקוח עמלות בגין שירותים בכרטיסי אשראי מספר 829

המפקח על הבנקים – הוראות הדיווח לציבור נספח ז' – ביאור 21 עמלות תפעוליות עמ' 92-669

המפקח על הבנקים – הוראות הדיווח לציבור - דוח כספי שנתי חלק א' – עמ' 6-661

נוהל בנקאי תקין 325 – ניהול מסגרות אשראי בחשבונות עובר ושב

נוהל בנקאי תקין 415 – נהלים בנושא עמלות

Bohte, J., & K. J. Meier. (2000). "Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating." *Public Administration Review*, 60(2): 173-82.

Chatterji, A. K. & M. W. Toffel (2010). "How Firms Respond To Being Rated." *Strategic Management Journal*, 31, 917-945.

Curran MM. & Moran D. (2007). "Impact of FTSE4good index on firm price: an event study". *Journal of Environmental Management*, 82(4), 529-537

Florini, A. (2008). "Making Transparency Work." *Global Environmental Politics*, 8(2), 14-16.

Fung, A., M. Graham, & D. Weil (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, New York

Hunter T. & Bansal P., (2007), "How Standard is Standardized MNC Global Environmental Communication?" *Journal of Business and Ethics* 71,135-147

Jin GZ. & Leslie P.(2003) "The Effect of Information on Product Quality: Evidence from Restaurant Hygiene Grade Card". *Quarterly Journal of Economics* 118(2), 409-451

Kahenman, D., Slovic, P. & Tversky A. (Eds.) (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, New York

Kahenman, D. & Tversky A. (Eds.) (2000). *Choices, Values, and frames*. Cambridge University Press, New York

Lee, E. (2010). "Information Disclosure and Environmental Regulation: Green Lights and Gray Areas." *Regulation & Governance*, 4, 303-328.

Lee E., Lejano R. & Connelly R. (2013) "Regulation-by-information in areas of limited statehood: Lessons from the Philippines' environmental regulation" *Regulation & Governance*

OECD." OECD Economic Surveys Israel 2011" (2011),
(כניסה אחרונה בתאריך 22.4.13) <http://www.oecd.org/eco/49165941.pdf>

Pawson, R. (2002). "Evidence and Policy and Naming and Shaming." *Policy Studies* 23, 211-230.

Takeda F. & Tomozawa T. (2008). "A Change in Market Responses to the Environmental Management Ranking in Japan" *Ecological Economics* 67(3),465-472

Van Erp, J. (2011c). "Naming and Shaming in Regulatory Enforcement", inside: C. Parker & V. Nielsen (eds), *Explaining Compliance: Firms' Responses to Regulation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1-37

Warner R. & Esch D., "The Unintended Consequences of Publicly Reporting Quality Information", *JAMA*, 2005, 293 (10) 1239-1244

Weil, D., A. Fung, M. Graham & E. Fagotto (2006). "The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies." *Journal of Policy Analysis and Management* 25, 155-181.

William T. & Gormley, Jr., (2003). **Using organizational report cards**, Georgetown University , Washington DC

Yeung, K. (2005). "Government by Publicity Management - Sunlight or Spin." *Public Law* (Summer), 360-383.