



הפקולטה למדעי החברה

ביה"ס ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

**משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי של אזרחים בישראל:**

**ממשטר מגביל למשטר מתירני?**

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהנחיית פרופ' דוד לוי-פאור

מוגש ע"י: ענבר מזרחי

תעודת זהות: 301644282

תאריך: 31.12.2015

## תודות

כתיבת העבודה הייתה עבורי אתגר מעשיר, מלמד ומפתח, שעורר בי עניין וסקרנות להמשיך בדרך האקדמית על כל נפתוליה וקשייה. את תודתי הגדולה ביותר אני חווה לפרופסור דוד לוי-פאור, שליווה אותי לכל אורך תהליך כתיבת העבודה, בסבלנות, מקצועיות, ומסירות. תודה מיוחדת לעידו סיוון-סבילה ולרמי אדוט על הסיוע והכוונה. תודתי והערכתי ללילך בן יעקב על נכונותה לסייע לי בעצה ובמעשה ברגעים החשובים.

אני מודה גם למשפחתי היקרה שהאמינו בי ועודדו אותי להתקדם במחקר. תודה מיוחדת לאלדד, בן זוגי, שהבנתו ותמיכתו סייעו לי רבות בהשלמת החלקים הקשים של עבודה זו.

מחקר זה נעשה בסיוע מרכזו הלברט ללימודים קנדיים באוניברסיטה העברית והאגודה הישראלית ללימודים קנדיים.

## The Makign of the Israeli Financial Data Regime:

### Towards a Permissive Regime?

#### **Abstract**

This paper examines the development of the credit reporting regime, including the mechanisms for collecting, rating, and trading credit information on Israeli citizens. Legal frameworks for collecting and dispersing personal information on individuals existed in the 1970s and 1980s. However, they were established in accordance with the Privacy Protection Law (1981) and used primarily for regulating debt collection procedures and minimizing the number of checks without cover. The efforts to create an unrestricted Israeli credit rating regime, similar to the American model, that started in the late 1990s have received much attention since 2010, and have culminated in the current Credit Information Bill (2015). There are three primary initiatives that have shaped the Israeli regime to date: the Credit Data Service Law (2002), the “Banking ID” (2013), and the Credit Information Bill (2015). These government initiatives together create a “new” credit regime in Israel, including comprehensive mechanisms for collecting, rating, and trading the credit information of private citizens. The purpose of this paper is to trace the reasons and causes behind the general regime changes and the expansion of the permissive character of the regime.

Public officials and politicians have spearheaded the attempt to create a credit rating regime and turn credit information into an economic asset. They claim that given the concentration in the banking market, on the one hand, and the public need for credit, on the other hand, the credit regime will stimulate competition in the credit market, thus propelling the growth and improving the efficiency of financial markets. This will, in turn, lower the interest rate for credit available to private citizens. Similar unrestricted credit rating regimes have existed in the United States and Canada for several decades. These regimes do little to limit the collecting, rating and use of credit information and are the result of both a lax privacy regime and problems in the credit information industry. Examining the process of importing this model to Israel, including the active promotion of such a regime between 1999 and 2014 is an integral part of this paper. The repeated attempts to establish and promote an unrestricted regime against opposition based

on the problematic experiences in the US and Canada, the violation of privacy, problematic information security, the labeling system, deepening inequality, and the implicit expansion of the culture of living on credit, are examined in this paper.

Three central questions stand at the center of this research. Firstly, how did the credit rating regime develop in Israel over the years? In this context, the development of the credit rating regime in Israel will be explored through the analysis of three central government initiatives: the Credit Data Service Law (2002), the “Banking ID” (2013), and the Credit Information Bill (2015). In order to better understand the Israeli policy regime, I conducted a comparative analysis of the characteristics and social implications of the credit rating regimes in the US and Canada. These countries were chosen because they were among the first to develop and see the maturation of credit information industries. Secondly, how do the characteristics of the credit rating regime described in each of the three primary government initiatives compare? In order to address this question, I analyzed the differences in the regime’s characteristics over time, while also examining the characteristics of the Israeli regime to the American and Canadian regimes. Thirdly, why is there a push to make the credit rating regime so permissive? To answer this question, I studied both the stakeholders obstructing the development of the credit rating regime and the reasons for creating a regime similar to the permissive regimes in the US and Canada.

This policy analysis is guided by three competing regulatory theories relating to power, autonomy, and the motivation of the state in shaping public policy: the theory of private interest that holds the activity of the state is guided by serving the public interest and public welfare, the theory of private interest that explains state activity as a reaction to interest groups and businesses, and the theory of ideas that explains state activity as a result of the struggle between different ideas concerning public good. The expansion of the credit rating regime is generally justified using free market ideology that encourages increasing competition for the credit of consumers. This ideology is presented by various actors, some of whom believe in neo-liberal free-market economics and others of whom believe in increasing market competition through regulation. These actors, including state actors and civil servants, have unified in order to create a “new” credit rating regime and a new reality of rating that endangers privacy, freedom, equality, and social justice. Thus, it has critical implications for the character of the Israeli welfare state, the type of capitalism that will take hold in Israel, and the face of the Israeli democracy.

עבודה זו עוסקת בהתפתחותו של משטר האיסוף, הדירוג, והמסחור בנתוני אשראי של אזרחים בישראל. מסגרות חוקיות לאיסוף והפצה של מידע אישי על האזרחים היו קיימות עוד בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, אולם הן שימשו בעיקר להטלת סנקציות במקרים של אי-תשלום חובות או לסדרת הליכי גביית חובות, ונקבעו בכפיפות לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. החל מסוף שנות התשעים, ובעיקר משנת 2010, נעשים מאמצים לבנות בישראל משטר נתוני אשראי מתירני דוגמת המשטר האמריקאי, אשר מגיעים לשיאם בימים אלו במסגרת הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו-2015. מדובר בתהליך ממושך של בינוי ופיתוח משטר נתוני האשראי בישראל, המורכב משלוש יוזמות ממשלתיות מרכזיות: חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002; "תעודת זהות" הבנקאית (2013), והצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2015. כל אחת מהיוזמות הממשלתיות, ושלושתן יחד, יוצרות משטר אשראי "חדש" בישראל, משטר איסוף, דירוג ומסחור בנתוני אשראי על אזרחים. מטרת העבודה הייתה להתחקות אחר הסיבות והגורמים לשינוי במשטר הישראלי לאורך השנים, ולהתרחבות מאפייניו המתירניים.

הניסיונות ליצור משטר של איסוף, דירוג ומסחור בנתוני אשראי, ולהפוך את המידע לנכס כלכלי, מובלים בישראל על ידי פקידי ציבור ופוליטיקאים. אלו טוענים כי בהינתן הריכוזיות בשוק הבנקאי מצד אחד, והצורך של הציבור באשראי מנגד, משטר המדיניות המוצע יסייע לקדם תחרות בתחום האשראי, ובכך יגביר את הצמיחה והיעילות של השווקים הפיננסיים וישפר את רווחת האזרחים על ידי הורדת הריבית על מוצרי אשראי. משטר מדיניות מתירני בנתוני אשראי קיים בארה"ב ובקנדה מזה מספר עשורים, משטר זה כמעט ואינו מגביל את פרקטיקות האיסוף, הדירוג והשימוש במידע, והוא כל כולו תוצאה של משטר פרטיות רופף שעוצב לאחר, ובמידה רבה בעקבות, הבעיות שיצרה תעשיית נתוני האשראי. תהליך הייבוא שלו לישראל וקידומו האקטיבי בתקופה שבין 1999 ועד 2015 הם חלק עיקרי מעבודה זו. הניסיונות החוזרים ונשנים לבסס ולקדם משטר מתירני אל מול ההתנגדות על רקע הניסיון הבעייתי בארה"ב ובקנדה, הפגיעה בפרטיות, בעיית ביטחון המידע, מערכת התיוג, העמקת אי-השוויון החברתי וההרחבה המשתמעת של תרבות החיים על אשראי עומדים במרכז עבודה זו.

עבודה זו עוסקת בשלוש שאלות מרכזיות. האחת, כיצד התפתח משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי בישראל לאורך השנים? במסגרת שאלה זו תיבחן התפתחותו של משטר נתוני האשראי בישראל דרך שלוש יוזמות ממשלתיות מרכזיות: חקיקת חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002; "תעודת זהות" הבנקאית שהוצעה במסגרת "וועדת זקן" (2013); הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2015. כדי להבין יותר לעומק את המשטרים הישראליים השתמשתי בפרספקטיבה השוואתית, ובאמצעותה בחנתי את המאפיינים וההשפעות החברתיות של משטר נתוני האשראי בארה"ב, ובקנדה. מדינות אלו נבחרו מפני שהן היו בין המדינות הראשונות אשר בהן התפתחה תעשיית נתוני אשראי ובהן היא צומחת ומגיעה לבגרות. השאלה השנייה, מהם המאפיינים השונים והדומים של משטרי האיסוף, הדירוג והמסחור בכל אחת מהיוזמות המדיניות שמובילים לביסוס משטר אשראי מתירני בישראל? במענה על שאלה זו נערך ניתוח אנליטי של

השינויים במאפייני המשטר לאורך השנים, תוך בחינתם למול מאפייני המשטר בארה"ב ובקנדה. השאלה השלישית היא מדוע מתחולל השינוי במשטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי כך שמורחבים מאפייניו המתירניים? בשאלה זו בדקתי מיהם השחקנים המניעים את הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי בישראל ומהם הסיבות לבניית המשטר בדומה למשטר המתירני הקיים בארה"ב וקנדה.

ניתוח תהליך המדיניות במסגרת עבודה זו ייעשה על ידי שלוש תיאוריות המציגות גישות שונות ביחס לכוו, לאוטונומיה ולמניעים של המדינה בעיצוב המדיניות הציבורית. שלוש הן תיאוריות רגולטוריות מתחרות: תיאוריית האינטרס הציבורי, הגורסת כי פעולותיה של המדינה נועדו לשרת את האינטרס הציבורי ואת "רווחת הציבור"; תיאוריית האינטרס הפרטי, הגורסת כי פעולותיה הן תגובה אסטרטגית של קבוצות אינטרס, וביניהן אנשי עסקים; תאוריה של רעיונות, הגורסת כי פעולותיה של המדינות הן תוצר של מאבק בין רעיונות או אידאות ציבוריות אודות הטוב והרצוי בזירה הציבורית. נמצא כי משטר נתוני האשראי הולך ומתרחב על ידי רעיונות שמקדמים כלכלת שוק והמעודדים את הגברת התחרותיות על האשראי של הצרכן. רעיונות אלו מיוצגים על ידי שחקנים שונים שחלקם בעלי השקפת עולם פוליטית ניאו-ליברלית המאמינים בכלכלת שוק חופשי, ואחרים הדוגלים בקידום תחרות על ידי רגולציה. שחקנים אלו הינם שחקנים מדינתיים, עובדי ומשרתי הציבור, שמתלכדים יחד ויוצרים משטר אשראי "חדש" ומציאות חדשה של "מדרגים" ו"מדרגים" המסוכנת לערכי הפרטיות, החירות, השוויון והצדק החברתי, ולפיכך, בעלת השלכות קריטיות על דמותה של מדיניות הרווחה הישראלית, סוג הקפיטליזם שיטופח ויבנה בישראל ופניה של הדמוקרטיה והאזרחות הישראלית.

9	מבוא
14	מתודולוגיה
16	פרק ראשון: בעיית המדיניות ומסגרת אנליטית ותיאורטית
16	1.1 בעיית המדיניות
16	1.1.1 חברת ה"עיקוב" - "משטור" הזהות והפרטיות הפיננסית
20	1.1.2 צמיחה של שוק האשראי והיבטים חברתיים
22	1.2 סוגים שונים של משטרי נתוני אשראי
22	1.2.1 הבחנה אנליטית בין מרכיבי המשטר
24	1.2.2 הבחנה אנליטית בין משטרים "מגבילים" ו"מתירניים"
25	1.3 תיאוריות של משטרי מדיניות
26	1.3.1 רווחה חברתית ושינוי מדיניות
27	1.3.2 אינטרסים ושינוי מדיניות
29	1.3.3 אידאות ושינוי מדיניות
31	פרק שני: משטר נתוני האשראי בארה"ב ובקנדה
31	2.1 משטר נתוני האשראי בארה"ב
34	2.2 משטר נתוני האשראי בקנדה
35	2.3 משטר האיסוף, הדירוג והסחר במידע פיננסי בקנדה ובארה"ב
35	2.3.1 איסוף המידע
36	2.3.2 דירוג המידע
38	2.3.3 סחר במידע
39	2.4 בעיות חוזרות ונשנות בהקשר ללשכות האשראי בארה"ב ובקנדה
45	2.5 הקמת הרגולטור להגנה פיננסית של הצרכן בארה"ב
48	פרק שלישי: המאבק על חקיקת חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002
48	3.1 המסגרת החוקית שקדמה לחקיקת החוק
48	3.1.1 פקודת פשיטת הרגל
49	3.1.2 חוק הוצאה לפועל
51	3.1.3 חוק שיקים ללא כיסוי
52	3.1.4 חוק הגנת הפרטיות
54	3.1.5 סיכום
54	3.2 תהליכי חקיקת חוק נתוני אשראי – מהצעות החוק ועד החקיקה הראשית
54	3.2.1 הצעת חוק שירות נתוני אשראי
56	3.2.2 הקונפליקטים סביב הצעת החוק המקורית
60	3.3 משטר האיסוף, הדירוג והמסחר בנתוני אשראי על אזרחים
61	3.3.1 איסוף המידע
62	3.3.2 דירוג הלקוח

63	3.3.3 מסחור המידע
64	3.3.4 שחקנים מרכזיים המעורבים בתהליך
66	פרק רביעי: תעודת הזהות בנקאית: היוזמה והכישלון
66	4.1 הרקע להקמת "וועדת זקן"
67	4.2 "תעודת זהות" בנקאית
69	4.3 ניתוח התוצאה: מודל "תעודת הזהות" הבנקאית
69	4.3.1 איסוף המידע
69	4.3.2 דירוג הלקוח
70	4.3.3 סחר במידע
70	4.4 הקונפליקטים סביב "תעודת הזהות" הבנקאית
72	4.5 שחקנים מרכזיים בתהליך
73	4.6 ניתוח התוצאה
75	פרק חמישי: הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו-2015
75	5.1 העלייה המחודשת של סוגיית נתוני האשראי לסדר היום הבירוקרטי-חקיקתי
76	5.2 ההבדלים המרכזיים בין הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו-2015 לחוק שירות נתוני אשראי התשס"ב-2002
79	5.3 משטר האשראי ה"חדש"
79	5.3.1 איסוף המידע
79	5.3.2 דירוג המידע
79	5.3.3 מסחור המידע
80	5.4 הדיון בהצעת החוק
82	פרק שישי: מדוע ועל ידי מי מקודם משטר נתוני האשראי המתירני?
82	6.1 הקמת משטר נתוני אשראי מתירני בראי התאוריה של אינטרס ציבורי
87	6.2 הסברים מבוססי אינטרסים פרטיים
89	6.3 הסברים המדגישים את הכוח של רעיונות
94	6.4 תפקיד המדינה בקידום המשטר ה"מתירני"
97	6.5 סיכום
98	פרק שביעי: סיכום ומסקנות
102	ביבליוגרפיה
116	נספחים
116	נספח א': "תעודת זהות" בנקאית



## מבוא

המדיניות הציבורית בחברות דמוקרטיות קפיטליסטיות רבות מאפשרת, ולעיתים מקדמת באופן פעיל את התפתחותם של שווקי האשראי הצרכני כאמצעי לצמיחה כלכלית. מדיניות זו מתבטאת בגידול ההיצע, ולאחריו בביקוש לאשראי. בתהליך זה מתרחש שינוי תרבותי שבמרכזו מעבר מדגש על חסכון וצריכה מוגבלת שכר (או הכנסה), לדגש על קידום צריכה דרך העמדת אשראי פיננסי מעבר להכנסות, ומעבר לחיסכון האישי והמשפחתי. התרחבות תעשיית האשראי, ובפרט האשראי הצרכני, הינה פחות שכיחה באירופה הקונטיננטאלית מאשר בארה"ב, אך באופן כללי תעשיית האשראי בעולם כולו הולכת ומתפתחת בקצב מהיר (Bertola, Disney, & Grant, 2006). התהליך ניכר בהיקף ובקצב הגידול של חובות משקי הבית במדינות שונות, הגידול בזמינות כרטיסי אשראי והלוואות ממקורות שונים, והגידול במספר פשיטות הרגל וצמיחתן של תעשיות גביית החובות (Jentzsch & Riestra, 2006; Anderson, et al., 2011). התכלית המוצהרת שבשמו מקודם תהליך הבינוי והפיתוח של שוק המידע הפיננסי, הוא קידום תחרות בשוק האשראי. התערבות ממשלתית מסוג זה, מכונה על ידי לוי-פאור "קפיטליזם רגולטורי" (Levi-Faur, 2005), כלומר קפיטליזם הנסמך על רגולציה כאמצעי לקדם ולכוון שוק, להסדיר חדשנות טכנולוגית, לטפל בריכוזיות, למנוע סיכונים סביבה, לקדם מטרות חברתיות ובאופן כללי ליצור מערכת של מסחור מתמשך של צורות חיים.

אחת הדרכים שנמצאו לעידוד התחרות והצמיחה בשווקים הפיננסיים הייתה הקמתם של שווקי מידע פיננסי, אשר נועדו לצמצם את כשלי השוק המאפיינים את השווקים הפיננסיים, וביניהם את תופעת הא-סימטריה במידע והסיכון המוסרי<sup>1</sup>. שווקים אלו נוצרו תחת ההנחה כי המנבא הטוב ביותר להתנהגות עתידית הוא התנהגות העבר וכי חוסר שקיפות ונגישות למידע מהווה חסם ביצירת שוק בנקאות תחרותי (Dewatripont & Tirole, 1994; Miller, 2003).

שווקי המידע הפיננסי מקודמים על ידי שחקנים בינלאומיים, מדינתיים, עסקיים ופיננסיים שונים, ופועלים באמצעות מנגנוני איסוף, דירוג ומסחור במידע פיננסי על הפרט. ארגונים ומסגרות חוקיות לאיסוף דירוג ומסחור בנתוני אשראי על אזרחים קיימים במדינות רבות בעולם וביניהן: נורבגיה, הודו, קנדה, אוסטרליה, דרום אפריקה, שוודיה, בריטניה, אוסטרליה וארה"ב. אולם, בכל מדינה הקמתם של המשטרים נעשתה באופן שונה ובעיתוי שונה. באירופה למשל, תעשיית נתוני האשראי התפתחה בשלב מאוחר (בין השנים 1960-1980) ובאופן מוגבל יחסית, וזאת בשל נורמות הגנת הפרטיות הנהוגות בה, אשר היוו חסם משמעותי להתרחבותה. לעומת זאת, בארה"ב תעשיית זו התפתחה כבר בשנת 1830 ועד שנת 1971 לא הייתה כפופה להסדר חוקי או פיקוח מצד המדינה (Jentzsch, 2007). בכל מדינה המסגרות החוקיות שקובעות כיצד ייעשה תהליך האיסוף של המידע, כיצד יתורגם וידורג המידע למונחים סטטיסטיים ועד כמה שליטה תייה לאזרח על המידע לגביו, הינן מגוונות ויכולות להיות פחות או יותר שקופות, מורכבות, אמינות ומענישות. אטען כי המגבלות והחירויות הנהוגות בכל מדינה יוצרות שלושה סוגים של מודלים: ליברלי (קלאסי), סוציאלי דמוקרטי, וניאו-ליברלי, הנעים על סקאלה שבין משטרים "מתירניים" למשטרים "מגבילים". ההבחנה בין משטרים "מתירניים"

<sup>1</sup> א-סימטריה במידע בשוק הפיננסי מתבטאת בחוסר איזון בין המידע שיש למלווה לעומת הלקוח, ביחס ליכולתו ורצונו להחזיר את האשראי שלו. סיכון מוסרי נוצר כתוצאה מא-סימטריה במידע אשר יוצרת תמריץ שלילי ללווה לעמוד בהחייבויותיו.

ל"מגבילים" מלמדת על ההבדלים ביחס למעורבות המדינתית, לסיכון, להפרטה, לרגולציה, ולערכים הדמוקרטיים של מדינה מסוימת לעומת מדינה אחרת. המשטר ה"מתירני" מאופיין ברגולציה ופיקוח רופפים על תעשיית נתוני האשראי, וכך גם ההגבלות על האיסוף, הדירוג והסחר במידע. לעומת זאת, המשטר ה"מגביל" הינו משטר המגן על זכויות האזרח, ובו הרגולציה על תעשיית נתוני האשראי והחברות הפועלות במסגרתה הדוקה וקפדנית הרבה יותר. חלוקה זו מדגימה כיצד תפיסות פוליטיות ומדיניות שונות משפיעות על מאפייני האיסוף, הדירוג והמסחור של המידע הפיננסי, ומאפשרת להבין את ההבדל בין משטרי האיסוף, הדירוג והמסחור של המידע במדינות שונות.

איסוף וסחר במידע פיננסי על אזרחים אינן תופעות חדשות, ועוד במאה ה-19 הן היו נהוגות בשווקים המקומיים. במהלך השנים, השתכללו שיטות האיסוף, המסחור וההפצה של המידע, והחלו לצמוח שווקי מידע פיננסי מסחריים ברחבי העולם כולו. תהליכים אלו נוצרו הודות לפיתוחה של הטכנולוגיה הדיגיטלית, ובפרט המצאת המחשב, אשר אפשרה לשכלל את שווקי האשראי ולבצע איסוף, זיהוי ועיבוד מידע בקלות יחסית (Jentzsch, 2007). כמו כן, את התרחבותה של התעשייה ניתן לקשור לתהליכי הליברליזציה של השווקים הפיננסיים אשר החלו בשנות השבעים וכללו שינויים בסדר הכלכלי-פוליטי ומעבר למדיניות נאו-ליברלית, מדיניות של הפרטה ודה-רגולציה (גדרון, סמדר, & לוי-פאור, 2014). תהליכים אלו החלו עם ההפרטה והרפורמה הרגולטורית בארה"ב והמשיכו בראשית שנות השמונים ביבשת האירופאית עם הרפורמה שערכה מרגרט תאצ'ר בבריטניה.

כיום, תעשיית המידע הפיננסי ממשיכה לצמוח ולהתרחב בזירה הגלובאלית עם הגידול בשימוש באשראי לביצוע פעולות כלכליות, ובמסגרתה פעולות פיננסיות מדווחות ללשכות האשראי (Credit bureaus) באופן וולונטרי, בהסכמים בעלי אופי מסחרי, או על פי חוק. כך, במרוצת השנים נבנתה במדינות רבות מערכת דירוג מבוססת עליה מסתמכים ספקי אשראי, רגולטורים (בעיקר פיננסיים), וגורמים עסקיים נוספים (Cantor & Packer, 1994). מערכת זו מאפשרת לעקוב אחר מידע פיננסי רב על אזרחים, לאפיין את התנהגותם הכלכלית, להשוות אותם ללקוחות אחרים ולדרגם בסולמות אינטרוולים או אחרים. השליטה במידע נתונה בידי חברות, ציבוריות או פרטיות, המציעות כלים המאפשרים לספקי האשראי להעריך את יכולת הפירעון של הלקוח ולזהות את רמת הסיכון הפיננסי שלו. בהתאם לה, הם מתמחרים וקובעים את יכולתם של אזרחים לקבל הלוואה, להנפיק כרטיס אשראי, להתקבל לעבודה או להשכיר דירה. לפיכך, משקלן והשפעתן של מערכות אלו על כלל מישורי החיים של האזרחים הינו מכריע, ובנוסף נראה כי השפעתן הולכת וגוברת.<sup>2</sup>

עד סוף שנות התשעים, היו קיימים בישראל שלושה הסדרים חוקיים שאפשרו לאתר, להתריע ולהזהיר מפני אנשים אשר אינם עומדים בהתחייבויות כספיות: חוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981, חוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 ופקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], תש"ם-1980. אולם הן שימשו בעיקר להטלת סנקציות במקרים של אי-תשלום חובות או לסדרת הליכי גביית חובות, ונקבעו בכפיפות לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. חוק זה, היווה הסדר נוסף אשר,

---

<sup>2</sup> Lott, August 2005.

בין היתר, אסר על איסוף ושימוש במידע פיננסי על אזרחים, ולפיכך היווה חסם בהתפתחות משטר נתוני האשראי בישראל עד שנת 2002- שהייתה נקודת המפנה בהתפתחות המשטר.

מחקר זה יתמקד בשלוש יוזמות ממשלתיות שונות אשר כל אחת מהן בנפרד, ושלושתן יחד, יוצרות משטר אשראי "חדש" בישראל, משטר איסוף, דירוג ומסחור בנתוני אשראי על אזרחים. היוזמה הראשונה, שהביאה למיסודו של המשטר לראשונה הייתה חקיקת חוק שירות נתוני האשראי, התשס"ב- 2002. חוק זה אפשר, באופן תקדימי, לחברות פרטיות (לשכות אשראי) לאסוף, ולסחור במידע פיננסי על לקוחות פרטיים. החוק תוקן מספר פעמים, כאשר בתיקון האחרון, בשנת 2011, התווספה האפשרות לדרג לקוחות על פי המידע שנאסף לגביהם במאגרים שמוחזקים בידי בעלות הרישיון. היוזמה השנייה הציעה להנפיק "תעודת הזהות" בנקאית, אולם יוזמה זו נכשלה ולא יצאה לפועל. היוזמה השלישית, מתגבשת בימים אלו ומציעה לבטל את החוק משנת 2002 ולחוקק במקומו חוק חדש שמשנה מן היסוד את המשטר הקיים.

במרכזו של מחקר זה ניצבות שלוש שאלות מרכזיות: האחת, כיצד התפתח משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי בישראל לאורך השנים? במסגרת שאלה זו תיבחן התפתחותו של משטר נתוני האשראי בישראל דרך שלוש יוזמות ממשלתיות מרכזיות: חקיקת חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב- 2002; "תעודת הזהות" הבנקאית שהוצעה במסגרת "וועדת זקן" (2013); הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו- 2015. כדי להבין יותר לעומק את המשטרים הישראלים השתמשתי בפרספקטיבה השוואתית, ובאמצעותה בחנתי את המאפיינים וההשפעות החברתיות של משטר נתוני האשראי בארה"ב, ובקנדה. מדינות אלו נבחרו מפני שהן היו בין המדינות הראשונות אשר בהן התפתחה תעשיית נתוני אשראי ובהן היא צומחת ומגיעה לבגרות. השאלה השנייה, מהם המאפיינים השונים והדומים של משטרי האיסוף, הדירוג והמסחור בכל אחת מהיוזמות המדיניות שמובילים לביסוס משטר אשראי מתירני בישראל? במענה על שאלה זו נערך ניתוח אנליטי של השינויים במאפייני המשטר לאורך השנים, תוך בחינתם למול מאפייני המשטר בארה"ב ובקנדה. השאלה השלישית היא מדוע מתחולל השינוי במשטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי כך שמורחבים מאפייניו המתירניים? בשאלה זו בדקתי מיהם השחקנים המניעים את הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי בישראל ומהם הסיבות לבניית המשטר בדומה למשטר המתירני הקיים בארה"ב ובקנדה. כמו כן, אציע ואבחן שלוש השערות תיאורטיות המנסות לתת מענה לשאלה זו:

1. תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי מקודם על-ידי פקידי ציבור ופוליטיקאים המעוניינים לקדם את ה"רווחה הצרכנית", הצמיחה בשווקים הפיננסיים, ורווחת הפרט.
2. תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי מקודם על ידי ספקי אשראי ולשכות אשראי מקומיות ובינלאומיות, אשר מנצלים את כוחם ומפעילים לחץ על פקידי ציבור ופוליטיקאים לשנות את המדיניות כך שתשרת את האינטרסים העסקיים שלהם.
3. תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי מקודם על ידי פקידי ציבור ופוליטיקאים שמושפעים מרעיונות של קידום תחרות על האשראי הצרכני.

הספרות המחקרית שנכתבה על משטרי נתוני האשראי בעולם, בעיקרה הינה ספרות כלכלית, הבוחנת את התועלות הכלכליות של משטרים אלו<sup>3</sup>. ספרות זו מתבססת על הטענה כי מידע נגיש ושקוף הוא תנאי הכרחי ליצירת תחרות בשווקים הפיננסיים ולהגדלת הנגישות לאשראי. כמו כן, חוקרים בתחום עוסקים רבות בקשר שבין הנגישות לאשראי וצמיחה, ובבחינת ההשפעות של כשלי שוק בשווקים הפיננסיים (Ferretti, 2007). בשונה ממחקרים אלו, מחקר זה יבצע ניתוח תהליך מדיניות, אשר במסגרתו יבחן הנושא מזווית רחבה יותר, תוך התייחסות למשמעויות החברתיות, התרבותיות והמדיניות שקשורות בו. תרומתו של מחקר זה ניכרת בשני מישורים: האמפירי והתיאורטי. במישור האמפירי, מחקר זה עוסק לראשונה בהתפתחות משטר נתוני האשראי בישראל, שכן עד היום אין בספרות כתיבה על הנושא. ניתוח התהליך הפוליטי של התפתחות המשטר לאורך השנים יתרום לפיתוח הידע והמודעות הציבורית לנושא, ויסייע להבנת הדינמיקה של תהליכי מדיניות ציבורית ובניית סדר יום פוליטי בישראל. במישור התיאורטי המחקר יתרום שלוש תרומות משמעותיות:

1. המחקר יתרום לפיתוח התיאורטי של משטרי האיסוף, הדירוג, והמסחור בנתוני אשראי, ובאמצעותם ירחיב את השיח אודות חברת "העיקוב" והשימוש שעושה המדינה בפרקטיקות של הענשה, תיוג והגבלת האזרח באמצעים בלתי ישירים.

2. המחקר יערוך הבחנה בין משטרי נתוני אשראי "מתירניים" ו"מגבילים" וזאת על גבי שלושה מודלים של מדיניות: ניא-וליברלי, סוציאל-דמוקרטי וליברלי (קלאסי). השוני בהיקף ובאופן הפיקוח על משטר נתוני האשראי בכל אחד מהמודלים, משקף את ההעדפות התרבותיות, הערכיות, והדמוקרטיות של כל מדינה, ואת האיזון בין ערכים כמו: פרטיות, חירות, שוויון וצדק חלוקתי, לבין קידום רווח ותועלת כלכלית.

3. המחקר ירחיב את הדיון סביב המושג "קפיטליזם רגולטורי" ותפקידה של המדינה כמעודדת ובונה שוק. כאשר מקרה הבוחן של תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי ישמש דוגמא לתהליך של טיפוח קפיטליזם, ותחרות על ידי המדינה, באמצעות בינוי שוק המידע הפיננסי.

העבודה מתחילה בפרק תיאורטי בו יוצגו מספר מושגים תיאורטיים הכרחיים לצורך הבנה והעמקת הדיון במקרה הבוחן, וכן תיאוריות של מדיניות ציבורית הרלוונטיות לניתוח המקרה האמפירי. שלושת התיאוריות הן תיאוריות רגולטוריות מתחרות: תיאוריית האינטרס הציבורי, הגורסת כי פעולותיה של המדינה נועדו לשרת את האינטרס הציבורי ואת "רווחת הציבור"; תיאוריית האינטרס הפרטי, הגורסת כי פעולותיה של המדינה הן תגובה אסטרטגית של קבוצות אינטרס, וביניהן

---

<sup>3</sup> התשתית המחקרית הכלכלית על בנושא משטרי האשראי מבוססת על שלושת המאמרים הבאים: Akelof, G. (1970). The market for 'Lemons': Quality uncertainty and the market mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 28(3), 523–547; Jaffee, D., & Russell, T. (1976). Imperfect information and credit rationing. New York: John Wiley & Sons; Stiglitz, J. E., & Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, 71(3), 393–410.

אנשי עסקים; תאוריה של רעיונות הגורסת כי פעולותיה של המדינות הן תוצר של מאבק בין רעיונות או אידאות ציבוריות אודות הטוב והרצוי בזירה הציבורית.

הפרק השני יציג את משטר נתוני האשראי הקיים בארה"ב, ובקנדה, הנחשבות למדינות בהן התפתחה תעשיית מסחר במידע פיננסי ודירוג אשראי "משוכללת". ארה"ב וקנדה היו בין המדינות הראשונות בהן התפתחה תעשייה מודרנית של נתוני אשראי, ובהשפעתן היא חלחלה גם למדינות דרום ומרכז אמריקה (Miller, 2003). כיוון שכך, אין מקום טבעי מהן כדי ללמוד על מהות התעשייה, המאפיינים שלה, והשחקנים שהניעו אותה. הסקירה בפרק זה תכלול עדויות וממצאים על הבעיות הקשות של שוק האשראי בארה"ב ובקנדה אשר נוצרו למרות ואולי בגלל תעשיית הדירוג המפותחת, וכן על המסגרת החקיקתית והרגולטורית שפותחה להתמודדות עם בעיות אלו. בפרק זה גם יוצג הניסיון המרשים ליצור רגולטור פיננסי בתחום הצרכני בארה"ב, שתפקידו הוא להגן על מבקש האשראי מפני עוולות וניצול של האזרח, ולשמור על ההוגנות והאמינות של הפעילות הנעשית תחת המשטר.

הפרקים השלישי, הרביעי והחמישי יעסקו בשלושת היוזמות הממשלתיות: חקיקת חוק נתוני אשראי התשס"ב-2002, "תעודת הזהות הבנקאית" וחוק נתוני האשראי התשע"ו-2015, כאשר במסגרתן תיבחן התפתחותו של משטר נתוני האשראי בישראל מסוף שנות התשעים, בטרם נחקק חוק שירות נתוני אשראי ועד סוף שנת 2015. בפרק האחרון תיערך סינתזה בין הספרות התיאורטית לבין המקרה האמפירי במטרה לבחון את השערות המחקר ולתת מענה לשאלת המחקר השלישית.

למחקר זה ישנן שתי מגבלות עיקריות: ראשית, כפי שכבר הוזכר לעיל, מירב הספרות המחקרית על תעשיית נתוני האשראי הינה כלכלית, דבר שיצר קושי להסתמך על מקורות מחקריים קודמים. שנית, בניית תהליכים פוליטיים ישנו מידע רב שאינו גלוי לעיני החוקר, המדיניות הציבורית כוללת דפוסים גלויים וסמויים אשר לעיתים משבשים ויוצרים תמונה מעוותת של המציאות.

## מתודולוגיה

המחקר שלהלן הוא מחקר איכותני המבוסס על חקר מקרה, מעקב אחרי תהליך המדיניות ושימוש בפרספקטיבה השוואתית בכדי להעמיק את הניתוח ולבחון את התובנות בראי ניסיון ממקרים ומחקרים אחרים באותו נושא.

השימוש באסטרטגיית מקרה חקר תורם להבנה ולבחינה מעמיקה של מקרה הבוחן, ושל ההקשר שלו כפי שבא לידי ביטוי במציאות. כמו כן, היכולת להסתמך בניתוח על מספר מקורות רב ומגוון מאפשרת להציג ולהבין את הנושא מזוויות שונות (Baxter & Jack, 2008). שני החוקרים המזוהים עם אסטרטגיה זו הם רוברט סטייק (Stake, 1995) ורוברט יין (Yin, 2003). גישתם כלפי אסטרטגיית מקרה בוחן מבוססת על הפרדיגמה הקונסטרוקטיביסטית, לפיה, האמת היא יחסית ותלויה בפרספקטיבה של האדם. גישה זו יוצרת קרבה ושיתוף פעולה בין החוקר לבין המשתתף במחקר, ומאפשרת למשתתף לבטא את האופן בו הוא תופס את המציאות, ולחוקר להבין דרכו את הפעולות שלו (Lather, 1992).

המקורות למחקר כוללים שני כלים מתודולוגיים מרכזיים: ניתוח תוכן של מסמכי מדיניות, וראיונות עומק עם קובעי מדיניות. במחקר נערך ניתוח תהליך מדיניות (process tracing) של שלוש היוזמות הממשלתיות אשר הועלו על סדר היום הציבורי בשני העשורים האחרונים: חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, "תעודת זהות" בנקאית, והצעת חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015. כמו כן, נאספו מסמכים ודוחות ממשלתיים הנוגעים לאותם שינוי מדיניות וביניהם: דוח "הצוות להגברת התחרות בשוק הבנקאות", דוח "הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי", דיונים פנימיים ופרוטוקולים של ישיבות וועדת הכלכלה, ניירות עמדה וכתבות בעיתונות הכלכלית בנושא. כמו כן, נערך ניתוח שיח במטרה לחשוף את השקפות העולם של כותבי הטקסטים, תוך התמקדות בתופעות לשוניות כגון: קדם הנחות (הנחות יסוד של קובעי המדיניות שנתפסות כמובנות מעליהן) וניתוח קשרים בין משפטים ופסקאות בתוך הטקסט, אשר יסייעו להבין את האופן בו קובעי המדיניות מבינים קשרים בין התופעות (Fairclough, 2003). מכיוון שניתוח זה אינו מתאר תפיסות ועמדות סובייקטיביות של השחקנים המשפיעים בתהליך נעשה שימוש במסגרת העבודה בכלי מתודולוגי משלים, והוא ראיונות עומק.

ראיונות העומק נערכו עם קובעי מדיניות בתחום הרגולציה הפיננסית, ובפרט עם נציגי הדרג הבירוקרטי ורגולטורים הפועלים תחת משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, ומשרד האוצר. כמו כן, נערכו ראיונות עם גורמים מקצועיים ובכירים לשעבר שכינהו כרגולטורים פיננסיים וביניהם: עו"ד דרור שטרומ וכו"ד דוד תדמור. יתרונו המשמעותי ביותר של כלי זה טמון בהיותו מקור מידע ראשוני, היכול ללמד על התחושה הפנימית הסובייקטיבית של המראוויין (שקדי, 2003). הראיונות נערכו בשיטה של משפך (funnel interview), כאשר בהתחלה השאלות היו רחבות מאוד והן הצטמצמו תוך כדי הראיון לסוגיות ספציפיות. הראיון היה מובנה למחצה וכלל שאלות לגבי התהליכים המדיניים שהובילו לגיבוש כל אחת מהיוזמות. הראיונות נותחו בשיטה איכותנית, והתבססו על תיאוריה קונסטרוקטיביסטית מעוגנת בשדה. תיאוריה זו גובשה על ידי שרמז (Charmaz, 2000), אשר נסמך על המתודולוגיה המסורתית שפותחה על ידי גלזר ושראוס (Glazer & Strauss, 1967). התיאוריה הקונסטרוקטיביסטית מתפתחת מחקירת תופעה

שממוקמת בהקשר של אנשים, זמן, ומקום ייחודי. לפי שקדי, תיאוריה זו היא תיאוריה בה החוקר מתאר מנקודת מבטו את האופן בו אנשים חוו את התופעה, או תפסו אותה (שקדי, 2003).

הבחירה במתודולוגיה זו מאפשרת להבין לעומק את התהליכים הפוליטיים של בינוי ופיתוח משטר נתוני האשראי, מעבר להסברים המשתקפים בדוחות הציבוריים. אולם לכלי זה גם חסרונות רבים. אחד החסרונות נובע מכך שראיונות יוצרים יחסים אישיים, ואלו עלולים ליצור אמפתיה או רתיעה ובכך להקשות על זיהוי תמות העולות מהראיון. חסרון נוסף, הוא הסכנה לעירוב רב של הנחות החוקר. פירוש מוטעם מצד החוקר והוצאת משמעויות מתשובות בראיון עלולה להוביל להסקת מסקנות שגויה או לפירוש מוטעה של דברי המראיין (לומסקי-פדר, לרנר, ורפפורט, 2005). כמו כן, קושי נוסף המשתמע מהשימוש בכלי מתודולוגי זה הוא הזמינות והגמישות המוגבלת של המראיין הנתון לתכתיבים מוסדיים של הארגון אליו הוא משתייך.

הניתוח בעבודה זו נערך בשלושה שלבים: בשלב הראשון נערך ניתוח תהליך מדיניות על גבי שלושה מקרים של עיצוב מסגרת רגולטורית וחוקית של משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי על אזרחים. בשלב השני נערך ניתוח אנליטי של מודל משטר נתוני אשראי כפי שהתעצב בכל אחת משלושת היוזמות המדיניות, תוך בחינתו בפרספקטיבה השוואתית למודלים הקיימים בקנדה ובארה"ב. המחקר משתמש בפרספקטיבה השוואתית אבל לא בהשוואה ממוקדת. מבחינה זאת הוא אינו מחקר השוואתי אלא בונה על הלקחים מארה"ב וקנדה כדי לבחון לעומק, ומזווית נוספת את המקרה הישראלי. בשלב השלישי נערך ניתוח תיאורטי במסגרתו מקרה הבוחן נותח על גבי השערות מרכזיות בתחום במטרה לאשש או להפריך אותן.

## פרק ראשון: בעיית המדיניות ומסגרת אנליטית ותיאורטית

### 1.1 בעיית המדיניות

#### 1.1.1 חברת ה"עיקוב" - "משטור" הזהות והפרטיות הפיננסית

בעידן המודרני, ארגונים מדינתיים ומסחריים עוקבים אחר האזרח על ידי איסוף מידע שיטתי למאגרי נתונים ושימוש במערכות טכנולוגיות המאפשרות לעבד את המידע ולהשתמש בו לצרכים שונים. המונח הספרותי שמתאר את תופעה זו הוא "פיקוח"<sup>4</sup>. האגאטרי (Haggetry) ואריקסון (Ericson) מגדירים את המונח "פיקוח" באופן הבא:

*"Surveillance involves the collection and analysis of information about populations in order to govern their activities"* (Haggerty & Ericson, 2006, p. 3).

עד המאה העשרים, הפיקוח והמעקב אחרי אזרחים נעשה, לרוב, על ידי מוסדות ממשלתיים וגופים ביטחוניים, במטרה לעקוב אחר פושעים וגורמים מסוכנים אחרים. באירופה למשל, הוקמו במדינות מערכות איסוף ואגירת מידע לצורך מתן תעודות פספורט (Barnard-Wills, 2012). לאורך השנים ובייחוד עם התרחבות מנגנוני הרווחה המדינתיים, השתכללו שיטות הפיקוח והמעקב אחר אזרחים והן הוטמעו בתחומים רבים נוספים. כך, גופים מדינתיים החלו לאסוף מידע רב על אזרחים לצורך ניהול מערך הפנסיות, מערכות המשפט, מערך רישיונות הנהיגה ועוד. כמו כן, שיטות המעקב והפיקוח אחר האזרחים הפכו לתופעה חברתית שכיחה אשר מתבצעת באופן שגרתי על כלל האוכלוסייה, הן על אזרחים מהמעמד הבינוני והגבוה אשר חשופים למעקב אחר התנהלותם הכלכלית והעדפותיהם הצרכניות, והן על ידי אזרחים מהמעמד הנמוך והחלש בחברה, המצויים תחת מעקב יומיומי מול רשויות ומוסדות הרווחה והמשפט הפלילי (Haggerty & Ericson, 2000). התרחבות השווקים הפיננסיים, ותופעת הגידול המאסיבי בצריכה של שירותים ומוצרים שונים, הובילו לכך שגם חברות מסחריות החלו לפתח שיטות למעקב אחר אזרחים, ובניהם: חברות סלולר, בנקים, חברות כרטיסי אשראי, גופים סיטונאיים ורשתות שיווק. שיטות אלו כללו איסוף ומעקב חודרני אחר חייהם האישיים של האזרחים, בין היתר אחר ההעדפות הצרכניות והרגלי הקנייה שלהם, אחר המיקום שלהם, אחר חשבונות הבנק האישיים שלהם, אחר הקשרים החברתיים שהם מנהלים וההיסטוריה הבריאותית שלהם (Rule, 2007). כמו כן, העשור האחרון אופיין בהתפתחות משמעותית של ניטור ומעקב אחרי אזרחים דרך רשתות האינטרנט ושימוש במידע לפרסום תוכן שיווקי באינטרנט. כך למשל, מידע אודות האתרים בהם מבקר הגולש והחיפושים שהוא מבצע באינטרנט, משמש לפילוח הגולשים על פי העדפותיהם הצרכניות ומאפשר לחברות מסחריות להתאים את התוכן המסחרי שאליו הם נחשפים, ובכך לייעל את שיטות השיווק שלהן (Tene, 2012). רול (Rule, 2007) מכנה את תופעה זו - "Mass Surveillance".

אחד הגורמים שאפשרו לנורמות הפיקוח והמעקב אחר אזרחים להתרחב היא התקדמות הטכנולוגיה. התפתחותן של טכנולוגיות המידע אפשרו לשכלל ולפשט את טכניקות המעקב והפיקוח אחר האדם, ובעקבותיהן ניתן היה להגדיל את היקף המידע המוחזק במאגרים, לתעד אותו לתקופת זמן ארוכה יותר, ולעבד אותו בשיטות משוכללות יותר. התפתחותן של הטכנולוגיות הדיגיטליות לאורך השנים, וביניהן: המצאת המחשב, הפוליגרף, ומכשירי האזנה, אפשרו למוסדות

<sup>4</sup> המושג "פיקוח" מתורגם מהמושג "Surveillance" באנגלית.



משלתיים ופרטיים לפקח ולעקוב אחר התנהגותו, מחשבותיו, תחביביו, הרגליו ורצונותיו של האדם, זאת באמצעות מערכות מידע ממוחשבות וטכנולוגיות מידע שונות כגון: כריית מידע, ביומטריה, קבצי עוגיות (cookies) ועוד, אשר הקלו על האיסוף, המעקב, הגישה והשימוש במידע אישי לצרכים שונים (Regan, 1995).

אולם, אלן ווסטין (Alan Westin) טוען כי התרחבות השימוש בשיטות הפיקוח לא נבעה מהתפתחות הטכנולוגיה בלבד, ובנוסף לה, חל שינוי סוציו-תרבותי בחברה, המוביל על ידי שחקנים מדינתיים ועסקיים המעודדים את בנייתם של מערכות מחשוב מתוחכמות במטרה ליצור כללים להגבלת "ההתנהגות הצרכנית" של האזרחים (Westin, 1967). זובאוף (Zuboff, 2015), כמעט חמישים שנים אחרי פרסומו של ווסטין, מציגה עמדה דומה ודוחה את הטענה שהקידמה הטכנולוגית היא הגורם המרכזי להתפתחותן של שיטות פיקוח ומעקב אחר האזרח. היא חולקת על כך ששיטות אלו הינן תוצר נלווה ובלתי נמנע של הקידמה הטכנולוגית, ומאמינה כי התהליך נוצר כחלק מתהליך חברתי בו נבנה "משטר פיקוח חדש". משטר זה נותן ביטוי, וממסד ערכים כמו הפרטה, מסחור, תיוג, וקידום היכולת "לדעת יותר על האזרח" וזאת במטרה להגדיל את הרווח והשליטה בשווקים. משטר ה"פיקוח הקפיטליסטי"<sup>5</sup>, כפי שמכנה אותו זובאוף, מגלם כוח מסוג חדש שמופעל כלפי האזרח הכולל פעולות תגמול וענישה המעצבות ו"ממשטרות" את התנהגותם של האזרחים.

במרכזו של השיח הפוליטי, החברתי והאקדמי שעסק במשמעויות של שיטות הפיקוח והמעקב על האזרח נדונה הפגיעה בזכות האדם לפרטיות<sup>6</sup>, ובפרט לפרטיות המידע שלו. רבות נכתב על הפגיעה בזכות לפרטיות, אולם אין בספרות המחקרית הגדרה אחת מקובלת ומוסכמת לגביה, וחוקרים רבים מעידים על המורכבות והקושי להגדירה (Regan, 1995). ווסטין, שהיה חוקר מוביל בנושא וכתב רבות עליו, מציע את ההגדרה הבאה:

*"The claim of individuals, groups, or institutions to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others"* (Westin, 1967, p. 7).

הגדרה זו אמנם הוצעה לפני קרוב לחמישים שנה, אך היא עולה בקנה אחד עם הגדרות נוספות המקובלות כיום כמו למשל הגדרתם של לורן שטיינפלד (Lauren Steinfeld) וקטאלין ארקולטה (Kathleen Archuleta):

*'Privacy involves the policies, procedures, and other controls that determine which personal information is collected, how it is used, with whom it is shared, and how individuals who are the subject of that information are informed and involved in this process'* (Steinfeld & Archuleta, September 2006, p. 67).

---

<sup>5</sup> Surveillance Capitalism.

<sup>6</sup> קריאה נוספת בנושא:

Samuel Dash, Richard Schwartz and Robert Knowlton, *The eavesdroppers*, New Jersey: Rutgers University Press, 1959; Myron Brenton, *The privacy Invaders*, New-York: Myron Brenton, 1964; Vance Packard, *The Naked Society*, Pennsylvania: David McKay Publications 1964; Alan Westin, *Privacy and Freedom*, London: The Bodley Head, 1967; Jerry Rosenberg, *The Death of privacy*, New-York: Random House, 1969; Arthur Muler, *The Assault on Privacy*, Ann arbor Michigan : University of Michigan press ,1971.

מהגדרות אלו מובן מדוע המעקב אחר האזרחים באמצעות איסוף ושימוש במידע אישי לגביהם, וזאת מבלי ידיעתם או הסכמתם, מהווה הפרה של הזכות לפרטיות. הטענה שעלתה כנגד שיטות הפיקוח והמעקב, בהקשר של הזכות לפרטיות, הייתה כי הן פוגעות במרחב האישי של הפרט, המהווה מעין חלקת קודש פרטית, בה עליו להיות מוגן מפני התערבות או מעקב על ידי גופים חיצוניים (Stalder, 2009). בין השנים 1970-2000 עלתה המודעות הציבורית לנושא והובילה מדינות רבות ליצור הסדרים חוקיים אשר עיגנו את זכותו של האדם להגנת המידע. חוקים אלו עוסקים במתח המובנה שבין זכותו של אדם לפרטיות, לבין הרצון של ארגונים שונים להשתמש במידע בכדי להביא למימוש את פעולותיהם המנהליות, או לקבל החלטות בזמן קצר ובאופן מדויק יותר לגבי לקוחותיהם (Regan, 1995).

למרות שבמדינות רבות, כמו למשל בקנדה, היכולת לעקוב אחר האזרח מוגבלת בעיקר על ידי הסדרים חוקיים בנושא הגנת הפרטיות, ולמרות שבמשך שנים ערך ה"פרטיות" היה ערך מרכזי בדיון אודות איסוף ושימוש במערכות מידע ממוחשבות, יש הטוענים כי מושג זה אינו מתייחס לכלל הרבדים והמשמעויות שישנן למערכות הפיקוח ולשיטות המעקב אחר האזרח הנהוגות כיום (Gotlieb, 1996; Haggerty & Ericson, 2006). הוועדה העולמית לבחינת סוגיית הפרטיות והגנת המידע התייחסה בכנס שנתי בשנת 2006 לנושא ואמרה את הדברים הבאים:

*'Privacy and data protection regulation is an important safeguard but not the sole answer. The effects of surveillance on individuals do not just reduce their privacy. They also can affect their opportunities, life chances and lifestyle. Excessive surveillance also impacts on the very nature of society. Privacy and data protection rules help to keep surveillance within legitimate limits and include safeguards. However, more sophisticated approaches to regulation need to be adopted'* (from the 28TH International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners, 2006).

דברים אלו מחזקים את הטענה כי פרדיגמת הפרטיות צרה מכדי להכיל את המשמעויות של משטר הפיקוח בעידן המודרני (Stalder, 2009). ליאון (Lyon, 2001) מוסיף וטוען כי ככל שטכניקות המעקב, האיסוף והשימוש במידע נעשות מתחכמות יותר, וככל שהיקפן ושכיחותן בחיי היום-יום והולכת וגדלה, כך הופכים הדיון והפתרונות העוסקים בפרטיות לפחות ופחות רלוונטיים. הרגולציה וחוקי הפרטיות שקודמו במדינות שונות, עוסקים בעיקר בניהול הסיכונים שנוצרו בעקבות הקמתן של מערכות אלו, ופחות מגבילים את התפתחותן. הם משמשים את האזרח כאמצעי הגנה מפני מוסדות וארגונים רבי עוצמה, על ידי צמצום הכמות או סוגי המידע הנאספים ספציפית לגביהם, אך לא בולמים את פעולותיהם.

ליאון (Lyon, 2001) משליך את דבריו גם לגבי פעילותן של מערכות נתוני האשראי. לדידו, מערכות נתוני האשראי, מעבר לכך שהן מאפשרות לאגור מידע ולעקוב אחרי פעולותיו של האזרח, ובכך פוגעות בחירות ובפרטיות של האזרח, הן גם בעלות משמעויות חברתיות רחבות הרבה יותר. שיטות העיבוד והמניפולציות שעובר המידע בכדי ליצור הבחנות בין קבוצות שונות באוכלוסייה, משפיעים על המבנה והמרקם החברתי של החברה כולה (Lyon, 2003). אוסקר גנדי (Oskar Gandy) מוסיף וטוען כי שיטות אלו מכפיפות את האזרח לנורמות של התנהגות המוכתבת על ידי מוסדות

מדינתיים ולא מדינתיים אשר שולטים בו באמצעותן. מערכות המידע קובעות עבור האזרח כיצד להתנהג ואילו פעולות לבצע, ומגבילות את התנהגותו של האזרח בהתאם לקטגוריות אליהם הוא מסווג (Gandy, 1993). גנדי מכנה את שיטות התיג החברתי הללו- "ההסדר הפנאופטי"<sup>7</sup> ומגדיר אותו:

*'A difference machine that sorts individuals into categories and classes on the basis of routine measurements. It is a discriminatory technology that allocates options and opportunities on the basis of those measures and the administrative models they inform'* (Gandy, 1993, p. 15).

המטאפורה בה השתמש גנדי נלקחה מתוך המושג "פנאופטיקון" שפירושו מבנה ארכיטקטוני בצורת מגדל הבנוי באופן שמאפשר להתבונן ולעקוב אחרי השוהים בו מבלי שהם יוכלו לראות מי צופה בהם. המגדל עוצב על ידי בנת'ם (Jeremy Bentham)<sup>8</sup> ושימש בבתי סוהר, מפעלים, בתי-מחסה, בתי-מקלט ובתי-ספר. הוא ראה בו דרך תחליפית לגרום לאדם לנהוג בדרך רצויה וזאת בשל הידיעה שניתן לצפות בו בכל רגע נתון, והחרדה מלהיתפס. בניגוד לבנת'ם שטען שכלי זה בוחן אנשים וגורם להם לשנות את התנהגותם בדרך חיובית וללא שימוש בכוח פיזי, טען הפילוסוף הצרפתי מישל פוקו כי זהו כלוב אכזרי שנועד לאמן ולתקן אנשים ולהשליט עליהם משמעת על ידי שימוש בענישה נפשית. עבור פוקו, הפנאופטיקון מגלם צורה חדשה של הפעלת כוח המאפיינת את כוחה של המדינה המודרנית בשונה מהכוח של המשטר המלוכני. המדינה אינה כופה את כוחה על האזרח באמצעים ישירים בדמות עונשים גופניים ועינויים פומביים, במקום זאת, שולטת המדינה באזרח באמצעות שיטת מעקב ופיקוח שמגבילות את התנהגותו (Foucault, 1995). השינוי שחל בנורמות הפיקוח והמעקב השפיעו על יחסי הממשל והחברה ויצרו אוטונומיה פוליטית חדשה שמטרתה אינה יחסי ריבונות, אלא יחסים של השלטת משמעת. תחת שינויים אלו הפכה החברה ל"חברת עיקוב"<sup>9</sup>, כלומר לחברה בה כוחה של המדינה מתבטא בצפייה ובמעקב חודרני אחר האזרח ופעולותיו במטרה לגרום לו להפנים את מבטה ה"ממשטר" של המדינה.

הכוח שמפעילה המדינה, אשר מוסווה באמצעות אותן פעולות פיקוח ומעקב אחר האזרח, העלה את הצורך לבחון את תהליכי האיסוף, המעקב והמניפולציה במידע אישי תוך פרשנות רחבה של המושג "פיקוח". אחת הדוגמאות לכך היא פרשנותם של ג'ונסון (Johnson) וויליאנד (Wayland) (2010):

*"We understand surveillance to be a setoff practice that gather and collect data about individuals or entities, with or without their knowledge or consent, for purpose of an analysis which sorts those individuals or entities on the basis of their behavior or characteristics."* (p.23)

השיח התיאורטי סביב המושג "פיקוח" התרחב והפך משיח שעוסק בעיקר באינדיבידואל לשיח בעל משמעות חברתית רחבה הרבה יותר. המונח 'פיקוח' נקשר בספרות המחקרית עם מושגים כמו אי-שוויון וצדק חברתי, לצד הבנתו בהקשר

<sup>7</sup> The Panoptic Sort.

<sup>8</sup> בנת'ם (Jeremy Bentham) היה פילוסוף מדיני ומשפטן, וטבע את המושג "פנאופטיקון" בשנת 1787.

<sup>9</sup> Surveillance society.

של הפרת זכויות אדם, ובפרט הזכות לחירות ופרטיות. כמו כן, ההתייחסות למונח 'פיקוח' כהליך שמשמעותו היא תיוג ומיון חברתי, הולכת ומתגבשת בספרות המחקרית כפרדיגמה המרכזית לניתוח והבנתן של מערכות איסוף ושימוש במידע על הפרט (Lyon, 2003; Johnson & Wayland, 2010).

### 1.1.2 צמיחה של שוק האשראי והיבטים חברתיים

במדינת ישראל, השנים האחרונות מאופיינות בגידול אגרסיבי בהיצע האשראי למשקי הבית, ולפיכך גם בביקוש לאשראי. היקף החובות של משקי הבית בישראל הולך וגדל בקצב מהיר, כאשר מתחילת שנת 2015 גדלה יתרת החוב של משקי הבית בכעשרים ושלושה מיליארדי שקלים (5.3%). כיום גובה החוב על אשראי שאינו לדיור, עומד על כ-138 מיליארד שקלים, סכום זה מורכב מהלוואות של משקי הבית לצורך מימון הוצאות שבשגרה כגון: רכישת רכב, טיפול רפואי חריג, אירוע משפחתי. כמו כן, יתרת החוב לדיור של משקי הבית עומדת על כ-318 מיליארד שקלים<sup>10</sup>. תהליכים אלו, במידה רבה נובעים ממדיניות כלכלית המוכוונת להגדלת הנגישות לאשראי והאצת התחרות בשוק האשראי, אשר מעודדת את האזרח ליטול הלוואות.

בארה"ב שלפני המשבר הכלכלי נראתה תופעה דומה, אולם בקנה מידה רחב הרבה יותר, אשר הגיעה לשיאה במשבר הכלכלי בשנת 2008. הרחבת השווקים הפיננסיים התבטאה בגידול בהיקף האשראי שניתן לכלל הציבור, גם בקרב אזרחים המשתייכים למעמד הכלכלי הנמוך בחברה ובעלי כושר פירעון נמוך. בעקבות כך, חל גידול מאסיבי בהיקף הלוואות הסאב-פריים (הכרוכות בגביית ריביות מופרזות) למלווים אשר מצויים בחובות או שאין ברשותם נכסים או מקורות הכנסה מספקים בכדי לקבל הלוואה. ספקי האשראי ראו בתהליך זה שינוי חיובי, וכינו אותו "דמוקרטיזציה של האשראי", שכן בעבר אזרחים אלו התקשו להשיג אשראי. אולם תהליכים אלו, בפועל, גרמו למשפחות רבות בארה"ב להתחייב להלוואות בריביות נשך אשר הגדילו את התלות שלהן באשראי והובילו אותם לחיות בחוסר ביטחון כלכלי (Sommer, 1998). כמו כן, תרבות האשראי הצרכנית שהתפתחה בארה"ב הייתה מסוכנת וגרמה לשעבוד של האזרחים לספקי האשראי, ובפרט של האוכלוסיות המשתייכות למעמד הבינוני והנמוך בחברה. חולשתם הכלכלית של אוכלוסיות אלו והדחיפות שלהן לאשראי, גרמה לכך שהן התחייבו לאשראי בריביות גבוהות ובלתי הוגנות (Leyshon & Thrift, 1995; Littwin, 2008). תשלומי הריבית החודשיים הקבועים הקשו על האזרחים להתמודד עם זעזועים כלכליים לא צפויים ויצרו ניצול ושיעבוד של אותם אזרחים לחברות האשראי. כל אלו דרדרו אזרחים רבים היישר לידיהם של לווים בשוק האפור ויצרו את משבר הסאב-פריים הגדול, שהשלכותיו החברתיות והכלכליות ניכרות עד היום.

לצד זאת, אין לפסול על הסף את הטענה כי אשראי בנסיבות ובתנאים מסוימים הוא כלי התורם להשתלבות ולקידום של אזרחים בחברה, וליציאה ממצבים של עוני<sup>11</sup>. לפיכך, במדינות רבות מקודמת מדיניות של "הכלה פיננסית", כלומר, מדיניות שנועדה להבטיח כי לכלל האוכלוסייה יש את האפשרות לקבל נגישות לשירותים פיננסיים בעלויות סבירות<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> אתר בנק ישראל, התפתחות החוב במשק בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2015, נדלה מ

<http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/081215-debt.aspx> 12.12.2015

<sup>11</sup> Access Denied, report written by Christian E Weller, Center for American Progress, August 2007.

<sup>12</sup> אתר הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, חדשות ועדכונים, נדלה מ

<http://index.justice.gov.il/Units/HalbantHon/News/Pages/FinancialInclusion28.12.14.aspx> 14.10.2015

הצורך במדיניות זו בולט במיוחד למול התופעה של חוסר נגישות לאשראי ולשווקים הפיננסיים ככלל. בעיה זו מכונה "הדרה פיננסית" ונהוג להגדירה באופן הבא:

*'Those processes that prevent poor and disadvantaged social groups from gaining access to the financial system'* (Leysdon & Nigel, 1995, p. 314).

הדרה פיננסית היא בעיה המאפיינת אוכלוסיות אשר נמצאות במצוקה כלכלית, וחיות בעוני. עליהן, אין לספקי האשראי מוטיבציה להתחרות, בשל הסיכון הגבוה שלא תוכלנה לעמוד בהתחייבויותיהן הכספיות. לכן, הסיכוי שאזרחים המשתייכים לקבוצות אלו יקבלו אשראי בתנאים הוגנים, או בכלל, הוא קלוש. כפי שכבר נאמר קודם, אשראי עד גבול מסוים ולצרכים מסוימים הוא הכרחי וחשוב, בפרט עבור אוכלוסיות חלשות באוכלוסייה. דווקא עבור אוכלוסיות אלו, גישה שקולה ומפוקחת לאשראי היא חיונית, שכן היא מאפשרת להן גישה למוצרים ושירותים בסיסיים, אשר היעדר גישה אליהם, פירושה פגיעה בזכותם לחיות ברמת חיים הולמת ובכבוד. בנוסף לכך, הפגיעה שחווים אזרחים אלו, איננה רק כלכלית אלא היא פוגעת בכל מישורי חייהם: תעסוקתי, משפחתי, בריאותי וחברתי. כך למשל, חוסר היכולת לרכוש לבוש הולם, או להתנייד באמצעי תחבורה ציבוריים, מונעת מהאדם יכולת להשיג עבודה ולהשתתף במסגרות חברתיות נוספות<sup>13</sup> (Cartwright, 2004).

השפעותיה השליליות של ההדרה החברתית, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית, על האזרח מתוארות באופן מדויק על ידי ראמסאי (Lain Ramsay):

*Differing patterns of credit use and access to credit may act as a potential 'multiplier' of advantage and disadvantage in society potentially heightening social divisions ... Exclusion from access to credit may therefore mean both economic exclusion from markets ... and also exclusion from a central aspect of public expression in modern society*" (Ramsay, 1995, p. 181).

נכון לשנת 2015, מספר מודרי האשראי בישראל עולה על מיליון אזרחים, המהווים כעשר אחוז מאוכלוסיית המדינה<sup>14</sup>. נתונים אלו מוצגים על ידי עמותת "ידיד" ומקבלים גיבוי גם על ידי יושב ראש וועדת הכלכלה לשעבר, פרופסור אבישי בוורמן<sup>15</sup>. תחת קבוצה זו נכללים יותר מ-250 אלף ישראלים, יהודים וערבים, שאינם מחזיקים בחשבונות בנק עקב מגבלות חוקיות ואחרות, אלו לרוב נאלצים לנהל את כספם בבנק הדואר, שבו אין באפשרותם לקבל אשראי, לפתוח תוכניות חיסכון ולזכות לשירותים פיננסיים נוספים. כמו כן היא כוללת יותר מ-1.5 מיליון אזרחים בעלי חשבונות בבנקים המסחריים הפועלים על בסיס מזומן בלבד<sup>16</sup>. כל אלו סובלים מדחייה מהמערכת הבנקאית ומשלילת האפשרות לצבירת נכסים וחסכוניות, כמו גם בניית היסטוריית הלוואות ופעילות כלכלית תקינה. חלק ניכר מאזרחים אלו אינם

<sup>13</sup> In Or Out?: Financial Exclusion: Literature and Research Review, report written by Elaine Kempson et al, Financial Services Authority, July 2000.

<sup>14</sup> המאבק בהדרה פיננסית: הזכות לאשראי ככלי למלחמה בעוני, עמותת ידיד, אפריל 2015.

<sup>15</sup> אבישי בוורמן, מודרי אשראי, כלכליסט, 12.9.2014.

<sup>16</sup> רן מלמד, חוק נתוני האשראי החדש - מכת מוות כלכלית למאות אלפי ישראלים, The Marker, 09.09.2015.

פושעים או עבריינים שמתחמקים מתשלום חובותיהם, אלא אזרחים נורמטיביים אשר רמת האיתנות הפיננסית שלהם ירודה ומשתייכים למעמד הסוציו-אקונומי הנמוך בחברה הישראלית.

## 1.2 סוגים שונים של משטרי נתוני אשראי

### 1.2.1 הבחנה אנליטית בין מרכיבי המשטר

משטרי נתוני האשראי, שהוקמו ברחבי העולם, פועלים על פי מודלים שונים זה מזה, אך בכלם, המידע משמש ככלי לניהול והערכת סיכוני אשראי על ידי ספקי אשראי ולוויים. משטרים אלו מורכבים משלושה מרכיבים עיקריים:

(א) הסדרת איסוף מידע על האזרח- משטר האיסוף

(ב) דירוג האזרחים- משטר הדירוג

(ג) שימוש במידע- משטר הסחר

בספרות המחקרית נהוג להבחין בין מודל ציבורי שמופעל על ידי סוכנויות ציבוריות<sup>17</sup> ומודל מסחרי שמופעל על ידי סוכנויות מסחריות<sup>18</sup>. מקורו של המודל הציבורי הוא במדינות אירופה ושם הוא גם שכיח יותר, ואילו המודל המסחרי מאפיין את ארה"ב, קנדה, בריטניה ומדינות נוספות. יש לציין כי באותה מדינה יכולים לפעול שני המודלים במקביל. השוני בין המודלים מתבטא בעיקר בתכליות שאותן הוא משרת ובתחולתו של המשטר על האוכלוסייה. במודל הציבורי, מטרת המשטר היא שמירה על יציבות השווקים הפיננסיים ומניעת מתן אשראי ללקוחות שאינם עומדים בהתחייבויות כספיות וכדרך קבע מפרים חוזים והסכמים כלכליים מול גורמים שונים. כמו כן, מודל זה נועד לשכלל את יכולתה של המדינה לעקוב אחרי המערכת הפיננסית, ולהעמיד לרשות הבנק המרכזי כלים טובים יותר לביצוע משימותיו. על כן, היקף האוכלוסייה עליה חל איסוף המידע מצומצם יחסית במודל זה בהשוואה למודל המסחרי, וכולל מידע אודות מיעוט האזרחים שאינם נוהגים לעמוד בהתחייבויות כלכליות. לעומת זאת, במודל המסחרי המטרה היא קידום תחרות וחיזוי יכולת העמידה של הלווה בהתחייבויותו העתידיות, וזאת על פי התנהגותו והרגליו הפיננסיים בעבר ובהווה. על כן, מודל זה כולל מידע על רוב אוכלוסיית הצרכנים במדינה. הצורך לפתח מודל מסחרי הוא לרוב של ספקי אשראי אשר מעוניינים לשתף בינם לבין ספקים אחרים מידע על ציבור לקוחותהם, או על ידי לשכות האשראי שאספקת המידע היא מקור רווחיהן (Jappelli & Pagano, 2000; Miller, 2003).

בחלק הבא אתאר את מאפייניהם העיקריים של כל אחד מתתי-המשטרים: משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי

משטר האיסוף:

<sup>17</sup> Credit Registry.

<sup>18</sup> Credit Bureau.

משטר זה מאפשר איסוף, ואגירה של מידע לגבי האזרח. המידע יכול להיאסף למאגר מידע ריכוזי, או למספר מאגרים מתחרים. סוג המידע שנאסף על האזרח משקף את היסטוריית האשראי שלו, ונהוג לחלקו לשני סוגים של מידע: חיובי, ושילילי, כאשר בכל מדינה מידע זה כולל נתונים אחרים. מידע "שילילי" הינו מידע המעיד על אי עמידה בהתחייבויות כספיות והפרת חוזים והסכמים כלכליים מול גורמים שונים. מידע מסוג זה עוסק בין היתר בחובות שנצברו על ידי האדם, צווים ופסקות משפטיות בהם אדם הואשם, ומקרים של פשיטת רגל. מידע "חיובי" הוא מידע המעיד על יכולת העמידה של הלווה בהתחייבויותיו ועל התנהגותו והרגליו הפיננסיים (Jentzsch, 2007). מידע זה, בשונה ממידע שלילי, מאפשר להעריך את יכולת העמידה של הלקוח בתשלומים ולפיכך, להכללתו בדוח האשראי ישנו ערך ומשמעות כלכלית עבור בעלי העסקים. ככל שבדוח האשראי נמצא מידע חיובי רחב יותר, כך התמורה הכלכלית שלו עבור מלווי האשראי ובעלי עסקים גדולה יותר.

משטר הדירוג:

דירוג אשראי הוא כלי סטטיסטי המשמש לקטלוג וסיווג אזרחים כ"טובים" או רעים" על פי מידת הסיכון שלא יעמדו בהתחייבויותיהם הכספיות. השימוש בדירוג האשראי ככלי פיננסי גבר באופן משמעותי החל משנות השבעים (Hand & Henley, 1997). הדירוג נוצר בתהליך של עיבוד אוטומטי וממוחשב של מידע אישי, ונמכר על ידי לשכות האשראי בעיקר לספקי אשראי אך גם לגורמים נוספים.

הדירוג מתיימר לבטא את הקשר שבין התנהגותו הצרכנית של הלקוח בעבר לבין יכולת ההחזר שלו בעתיד ומשמש, לטענת החברות הסוחרות בו, כלי שיפוטי באמצעותו מוערכת היכולת הפיננסית של אדם בנקודת זמן מסוימת. כלי זה נועד לצמצם את פערי המידע הקיימים בין הלקוח לבין ספק האשראי בשווקים הפיננסיים, ולכן השימוש בו נפוץ בעיקר במשטרי נתוני אשראי המבוססים על מודלים מסחריים. הדירוג מקל על ספקי האשראי באבחון ופענוח רמת הסיכון של הלקוח, וחוסך מהם זמן ומשאבים רבים המושקעים באיסוף המידע ועיבודו. כמו כן, דירוג האשראי מחושב על בסיס מידע רחב ומקיף הרבה יותר מזה שקיים אצל ספקי אשראי ולכן הינו כלי אטרקטיבי עבורם. הדירוג מפלח את האזרחים על פי רמות סיכון פיננסי שונות, כאשר כל רמת סיכון מגלמת את הסיכוי שהלקוח לא יעמוד בהחזר התשלומים אליו התחייב, וזאת ביחס ללקוחות פוטנציאליים אחרים. ברוב מערכות הדירוג נהוג להשתמש בסולם ערכים הנע בין 300-900 נקודות, כאשר דירוג גבוה משקף רמת סיכון נמוכה יותר. על פי הדירוג נקבע היקף האשראי שיוכל הלקוח לקבל, המחיר והתנאים של ההלוואה (גובה הריבית למשל), ועוד<sup>19</sup>.

משטר הסחר:

במודלים המסחריים דוחות המידע ודירוגי האשראי שנערכים על אזרחים מופצים ומשמשים להערכת הלקוח בשווקי האשראי, ובפרט בתחום ההלוואות והמשכנתאות. במדינות מסוימות המידע בדוחות והדירוג משמשים גם כבסיס לשיווק

<sup>19</sup> Report to the Congress on Credit Scoring and It's Effects on the Availability and Affordability of Credit, Board of Governors of the Federal Reserve System (BGFERS), August 2007.

של מוצרים ושירותים פיננסיים נוספים, וביניהם: שירותי התראה על שינויים בדוח או בדירוג, ייעוץ ועוד. אולם לעיתים, דוחות המידע ודירוגי האשראי משמשים גם להערכת הלקוח בתחומים נוספים כגון: השכרת ורכישת נכסים, העסקה, רכישת מוצרים וביטוחים ועוד. בנוסף, במודלים המסחריים ובמודלים הציבוריים, מוסדות ממשלתיים משתמשים במידע לניתוחים סטטיסטיים, בחינת מגמות בשווקים הצרכנים וניתוח התנהגותם הצרכנית של האזרחים.

### 1.2.2 הבחנה אנליטית בין משטרים "מגבילים" ו"מתירניים"

משטרי נתוני האשראי שנבנו ברחבי העולם נבדלים באופן בו פועלים מנגנוני האיסוף, הדירוג והמסחור בהם. המסגרות החוקיות שקובעות כיצד ייעשה תהליך האיסוף של המידע, כיצד יתורגם וידורג המידע למונחים סטטיסטיים ועד כמה שליטה תהיה לאזרח על המידע לגביו הינם מגוונים ויכולים להיות פחות או יותר שקופים, מורכבים, אמינים ומעניינים. המגבלות והחירויות של כל אחד מתתי-המשטרים הללו משקפות תפיסות פוליטיות רחבות, שאותן ניתן לחלק לשלושה מודלים מרכזיים: ליברלי (קלאסי), סוציאל דמוקרטי, וניאו-ליברלי.

השוני בין שלושת המודלים מתבטא במידת החודרנות וה"משטור" של האזרח, למול הסדרי הרגולציה המגנים עליו. ההבחנה בין המודלים אינה דיכוטומית, אלא על פי מאפייניהם אשר קובעים את מיקומם על הרצף שבין משטר "מתירני" למשטר "מגביל". משטר המגן על זכויות האזרח ומטיל פיקוח אפקטיבי על לשכות האשראי וספקי האשראי, יוגדר כמשטר "מגביל", ולהפך. כאשר הסדרי הפיקוח על לשכות האשראי וספקי האשראי יהיו מקלים, וההגנה על זכויות האדם תהיה רופפת יוגדר המשטר כ"מתירני". בהתאם לתפיסה ה"סוציאל דמוקרטית", המודל ה"סוציאל דמוקרטי" יתמקד בהגנה על ערכי השוויון והצדק החברתי, המודל הליברלי יתמקד באינדיבידואל ויגן על זכותו לפרטיות והמודל הניאו-ליברלי ייתן קדימות להגברת התחרות והצמיחה כלכלית. המודל הסוציאל דמוקרטי והליברלי משקפים מדיניות יותר אחראית כלפי זכויות אדם ולפיכך בהיבטים רבים הם דומים. ככל שמאפייני המשטר ייטו להיות יותר "מתירניים", הם יתרחקו מהמודל ה"סוציאל דמוקרטי" וה"ליברלי" הקלאסי ויתקרבו יותר למודל ה-"ניאו-ליברלי". באופן דומה, ככל שרכיבי המשטר ייטו להיות יותר מגבילים, כלומר, יגנו על זכויות הפרט והזכות לשוויון, הם יתרחקו מהמודל ה-"ניאו-ליברלי" ויתקרבו למודל ה"סוציאל דמוקרטי" וה"ליברלי" הקלאסי.

תרשים מספר 1 שמוצג להלן מדגים את משטרי האיסוף, הדירוג והמסחור השונים כפי שבאים לידי ביטוי בכל אחד מהמודלים: "הניאו-ליברלי", "הסוציאל-דמוקרטי", ו-"הליברלי". תרשים זה מאפשר להציג באופן ברור את הבחירות שמובילות לעיצובו של משטר נתוני האשראי באופן מסוים, במדינות שונות והקשרים שונים.



## תרשים מספר 1

מודל ניאו-ליברלי	מודל סוציאלי-דמוקרטי	מודל ליברלי קלאסי	
איסוף מידע רחב על כלל האוכלוסייה; מגבלות מינימליות, אם בכלל, על המקורות שמספקים את המידע; מגבלות מינימליות, אם בכלל, על משך הזמן בו מוחזק המידע; לא נדרשת הסכמה של הלקוח לאיסוף מידע או שנדרש רק ידוע של הלקוח; אין מגבלות על בעלות על המידע (מערכות מידע מונופוליסטיות);	איסוף מידע מוגבל וכולל בעיקר מידע על לקוחות "מסוכנים"; מגבלות על המקורות שמספקים מידע; מגבלות תמורות על משך הזמן בו המידע נאסף ונשמר; נדרשת הסכמה או ידוע של הלקוח לאיסוף מידע; מגבלות על הבעלות על המידע (מערכות מידע מבוזרות);	איסוף מידע מוגבל וכולל בעיקר מידע על לקוחות "מסוכנים"; מגבלות תמורות על המקורות שמספקים מידע; מגבלות על משך הזמן בו המידע נאסף ונשמר; נדרשת הסכמה מפורשת מהלקוח לאיסוף מידע; מגבלות על הבעלות על המידע (מערכות מידע מבוזרות);	<b>איסוף המידע</b>
אין פיקוח על הגורמים המדרגים, או שהפיקוח חלש; האחריות אינה מוגדרת היטב ואינה מוטלת על המדרג אלא על ספק המידע; אין חובת שקיפות על הפרמטרים ומשקלם בדירוג; אין חובת דיוק ואמינות של הדירוג, ואין סנקציות במקרים של הפרה; אין מנגנון ערעור, או שהוא בלתי יעיל ומטורבל עבור הלקוח; מתן תמיכה וסיוע לאזרחים בעלי דירוג שלילי באופן פרטני ונקודתי.	רגולטור עצמאי ובעל סמכויות אכיפה, פיקוח ויכולת התערבות באופן שקלול המידע והפרמטרים המרכיבים את נוסחת הדירוג; אחריות המדרג מוגדרת היטב ומוטלת על המדרג; הפרמטרים ומשקלם בדירוג חייבים להיות שקופים בפני הלקוח; חובת דיוק ואמינות של הדירוג והטלת סנקציות במקרים של הפרה; קיים מנגנון ערעור יעיל עבור הלקוח במקרים של טעויות; קיים מנגנון תמיכה באזרחים בעלי דירוג שלילי, וגישה למקורות אשראי לא מסחריים (דהיינו בתנאים חברתיים).	רגולטור עצמאי ובעל סמכויות אכיפה, פיקוח ויכולת התערבות באופן שקלול המידע והפרמטרים המרכיבים את נוסחת הדירוג; אחריות המדרג מוגדרת היטב ומוטלת על המדרג; הפרמטרים ומשקלם בדירוג חייבים להיות שקופים בפני הלקוח; חובת דיוק ואמינות של הדירוג והטלת סנקציות במקרים של הפרה; קיים מנגנון ערעור יעיל עבור הלקוח במקרים של טעויות; התנגדות להקמת מנגנוני סיוע מטעם המדינה לנפגעי החוק.	<b>דירוג המידע</b>
בעלות עסקית על המידע ומסחר חופשי לגביו; גישה חופשית למידע; המידע משמש למטרות רחבות שאינן רק לצורך מתן אשראי, כגון: קבלה לעבודה, שיווק, מתן ביטוח, השכרת דירה;	הבעלות על המידע ניתנת לאזרח (האזרח אחראי לשימוש בו); מגבלות לגבי הגופים שמקבלים גישה למידע; מגבלות תמורות על התחומים בהם המידע יכול לשמש בעיקר לצורכי נטילת אשראי;	הבעלות על המידע ניתנת לאזרח (האזרח אחראי לשימוש בו); מגבלות לגבי הגופים שמקבלים גישה למידע; מגבלות תמורות על התחומים בהם המידע יכול לשמש בעיקר לצורכי נטילת אשראי;	<b>שימוש במידע</b>

### 1.3 תיאוריות של משטרי מדיניות

הספרות התיאורטית עוסקת רבות בניתוח יעדי הרגולציה, הפעולות והמניעים שלה. ספרות זו עוסקת בשאלות: מהם היעדים אשר הרגולציה חותרת להשיג? האם בהכרח כל מדיניות רגולטורית נועדה להשגת המדיניות ה"טובה ביותר" עבור הציבור? אמנם קשה להגדיר באופן תיאורטי, ואף להבין באופן מעשי, מהי המדיניות ה"טובה ביותר" עבור הציבור, אבל לרוב, נהוג להגדירה כמדיניות בה שיקולים ציבוריים רחבים מקבלים עדיפות על פני שיקולים צרים ופרטיים.

התיאוריה שמייצגת את התפיסה הזו היא תיאוריית האינטרס הציבורי, המכונה גם "הגישה הנורמטיבית". תיאוריית האינטרס הציבורי גורסת כי רגולציה היא כלי לתיקון כשלי שוק ושיפור הרווחה החברתית. בניגוד אליה, ניצבת תיאוריית האינטרס הפרטי, המכונה גם "הגישה החיובית". לפיה, המדיניות הציבורית היא איננה אוטונומית והיא מושפעת משחקנים בעלי אינטרסים המשתמשים בכוחם כדי להפעיל לחץ לשינוי ועיצוב המדיניות הציבורית. התיאוריה שלישית, טוענת כי המדיניות הרגולטורית מושפעת מרעיונות ואידאות שמקודמים על ידי שחקנים שונים הפועלים מחוץ לממשלה או מתוכה. כאשר רעיונות אלו חודרים לתודעה הפוליטית הם משפיעים על המדיניות ציבורית (Levine & Forrence, 1990).

### 1.3.1 רווחה חברתית ושינוי מדיניות

הוויכוח על ייעודה ומטרותיה של הרגולציה נמשך כבר מעל ארבעים שנים. אחת הגישות המרכזיות בוויכוח היא גישת האינטרס הציבורי הגורסת כי מטרתה העיקרית של הרגולציה והרציונל אשר בשמו היא פועלת הוא קידום רווחת וטובת הכלל. סוגיה זו, של טובת הכלל והיחס בינו לבין הריבון, העסיקה את גדולי ההוגים מאז יוון העתיקה, דרך אנגליה וצרפת של העת החדשה המוקדמת ועד ימינו – וביניהם: אפלטון (Plato)<sup>20</sup>, אריסטו (Aristotle), הובס (Hobbes), ורוסו (Rousseau) (Held, 1970). גישה זו הייתה דומיננטית במשך שנים, אך לקראת שנות השישים והשבעים הוזנחה על ידי האקדמיה, ובשנות השמונים, החלה לחזור בהדרגה לשיח האקדמי (Levine & Forrence, 1990).

התומכים בתיאוריית האינטרס הציבורי תמימי דעים שייעודה של הרגולציה הוא קידום הרווחה החברתית, אולם ההצדקה להתערבות ממשלתית נובעת מטעמים שונים. הצדקה אחת היא במצב של כשל שוק. החוקרים התומכים בטיעון זה<sup>21</sup>, מאמינים כי תפקידה של הרגולציה הוא להתערב במצב בו המכניזם של השוק אינו מצליח לספק את התוצאות הכלכליות או החברתיות הנדרשות (den Hertog, 2010; Hantke-Domas, 2003). מצב זה יכול להתרחש כאשר לאספקה של מוצר מסוים ישנן השפעות חיצוניות (כמו למשל, זיהום אוויר), כאשר השוק ריכוזי ובנוי ממונופולים המונעים את התחרות<sup>22</sup>, או במצב של א-סימטריה במידע<sup>23</sup>. הצדקה שנייה, נובעת מאי-רציונאליות של השווקים ושל האזרחים בפרט. לפי טיעון זה, תפקידה של המדינה הוא "להציל" את החברה מפני התנהגותה הלא רציונאלית, אחת הדוגמאות לכך הוא תופעת אי החיסכון לפנסיה. הצדקה נוספת להתערבות ממשלתית, נובעת מכך שהמדינה, בניגוד לכוחות השוק המונעים

---

<sup>20</sup> אפלטון היה אחד החוקרים הראשונים שהגדירו את האדם העוסק במדיניות ציבורית כ"משרת ציבור" האמון על השגת היעד הציבורי ורווחת התושבים.

<sup>21</sup> קריאה נוספת בנושא:

Peter Aranson, Theories of Economic Regulation: From Clarity to Confusion, *Journal of Law & Politics*, 247-286. 1990; Johan den Hertog, General theories of regulation. In B. Bouckaert, & G. De Geest, *Encyclopedia of Law and Economics: Volume III* (pp. 223-270). Cheltenham: Edward Elgar Pub, 1999; Paul Joskow & Roger Noll, Regulation in theory and practice: An overview. In G. Fromm, *Studies in Public Regulation* (pp. 1-78). United States: MIT Press, 1981; Kip Viscusi, Joseph Harrington & John Vernon, *Economics of regulation and antitrust*. United States: MIT press, 2005.

<sup>22</sup> בתעשיות שיש בהן "מונופול טבעי" פועלת המדינה למניעת רווחים מופקעים מבעלי המונופול ולהסדרת אספקת המוצר בכדי למנוע ניצול של הצרכנים על ידי בעלי המונופול.

<sup>23</sup> מונח שמקורו בכלכלה ניאו-קלאסית המתאר מצב בשוק שבו לצד אחד בעסקה יש מידע רב יותר או מידע איכותי יותר מאשר לצד אחר.

ממקסום היעילות והרווח שלהם, יכולה להגשים את עקרון ה"צדק החלוקתי" ולעסוק בשיקולים חברתיים לצד השיקולים "התועלתניים" (Stiglitz, 2010).

על פי תיאוריית האינטרס הציבורי, תפקידה של הרגולציה המדינתית הוא לממש ולהשיג יעדים ציבוריים, אשר אף גורם אחר בשוק הפרטי לא יגשים בצורה הרצויה או היעילה ביותר עבור הציבור. כמו כן, מערכת היחסים בין הרגולטור לציבור מבוססת על אמון ויושר, תוך שהרגולטור מבצע את תפקידו באופן מקצועי ונטול משוא פנים. תיאוריה זו מניחה כי התהליך הפוליטי מבוסס על ידע אובייקטיבי ומדויק, המאפשר לזהות כשלי שוק ולהתמודד עימם באמצעות כלי מדיניות ייעודיים. היא גם מניחה כי הרגולטורים והדרג הבירוקרטי אינם חותרים ונאבקים להגדלת כוחם והשפעתם בזירה הפוליטית, ואינם מושפעים מגורמים חיצוניים כמו בעלי עסקים או קבוצות לחץ אחרות בחברה, אלא פועלים באופן ניטרלי (Lodge, 2012 & Baldwin, Cave).

מספר ביקורות תיאוריות, פוליטיות ופרקטיות מופנות לעבר תיאוריות האינטרס הציבורי. ראשית, ידוע כי המציאות הפוליטית מורכבת מאינטרסים המתנגשים זה בזה, ולפיכך, קשה להגדיר ולהצביע על אותם אינטרסים ציבוריים שלשמם כביכול פועלת הרגולציה. נטען כי, ניתוח המציאות על פי גישה זו לוקה בחסר ומתעלם מחילוקי הדעות באשר לתוכן המטרות הציבוריות הראויות. בנוסף, מבקרים אחרים מטילים ספק באשר למידת המקצועיות, היושרה והנאמנות המוחלטת של הרגולטורים למימוש היעדים הציבוריים. רגולטורים, כמו יתר בני האדם, חשופים לסיכון לנצל את מעמדם בכדי להרוויח טובות הנאה אישיות, ולבצע מעשי שחיתות שיקדמו אינטרסים כלכליים או פוליטיים, וזאת כנגד האינטרס הציבורי. כאשר המדיניות הרגולטורית והמוסדות אשר קובעים אותה, נתונים להשפעתם של פוליטיקאים, סקטורים ומפלגות כוחניות, הרגולציה תטה לקדם את האינטרסים של שחקנים אלו על חשבון האינטרס של הציבור הרחב. קבוצות אינטרס, למשל, עלולות להפעיל לחץ פוליטי במקרים בהם החלטת מדיניות כרוכה בעלות גבוהה, ותועלת נמוכה מצדם. כמו כן, במבחן התוצאה, נראה כי פעמים רבות הרגולציה מחטיאה את מטרתה ופועלת באופן מנוגד לאינטרס הציבורי, דבר המערער את עצם חיוניותה של הרגולציה ומלמד על הצורך בצמצום או בשינוי המבנה שלה (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012).

### 1.3.2 אינטרסים ושינוי מדיניות

תיאוריית האינטרס הפרטי, משתייכת לקבוצה רחבה של תיאוריות פוליטיות, וביניהן: "אסכולת מישגן", תיאוריית הבחירה הציבורית, ותיאוריית ה"שבי"<sup>24</sup>. צמיחתן של תיאוריות אלו החלה בשנות השבעים, על ידי ג'ורג' סטיגלר (Stigler, 1971) והתפתחותן המשיכה עם מחקרם של סאם פלטצמן (Peltzman, 1976) וגארי בקר (Becker, 1983). המשותף לתיאוריות אלו הוא בחינתן את השחקן הפוליטי דרך אינטרסים ורווח אישי, מתוך הנחה שהרגולציה מונעת מאינטרסים פרטיים ומשרתת אותם כאחד. תיאוריות האינטרס הפרטי גורסות כי האדם הוא שחקן רציונאלי החותר

<sup>24</sup> תיאוריה זו פותחה על ידי ג'ורג' סטיגלר, ולפיה קובעי המדיניות הינם שחקנים רציונאליים ולכן הם מנסים למקסם את הרווחים הפוליטיים שלהם באמצעות מדיניות רגולטורית שתאיים לאינטרסים של קבוצות "חזקות" בחברה, קרי בעלי ההון. סטיגלר טען כי קובעי המדיניות הציבורית "שבוים" בידי האינטרסים של אנשי העסקים (Stigler, 1971).

למקסם את התועלת והרווחה האישית שלו. לפיכך, הרגולטורים חותרים בפעילותם להשיג רווחים אישיים ולמקסם את כוחם באמצעות רגולציה, יפעלו לשימור מעמדם הפוליטי, ולהבטחת עתידם הקרייריסטי. כמו כן, רציונאליות השחקנים הרגולטוריים מתבטאת בכך שהם לומדים מניסיון העבר ורוכשים ידע בזירה הרגולטורית, זאת בהתבסס על הנחתם כי רגולציה הינה תהליך שאינו כרוך בעלויות ואינו פוגע ביעילות. לפי סטיגלר, הרגולציה, עבור המגזר העסקי, מהווה "מוצר" הנצרך בכדי לקדם יעדים ומטרות כלכליות. בידי הרגולציה מצויים כלים שונים המשרתים ומפיקים תועלת עבור שחקנים מהמגזר העסקי. כך למשל, הרגולטור יכול להעניק סובסידיות או לחילופין להטיל חסמי כניסה כבדים שימנעו את כניסתם של שחקנים נוספים לשוק, לקבוע מחיר מינימום בשוק, ועל ידי כך לתרום לרווחיהם של השחקנים העסקיים (Stigler, 1971). לעומת זאת, פלטצמן טוען כי הרגולציה איננה מושפעת משחקני תעשייה בלבד, אלא כל קבוצת אינטרס בעלת כוח והשפעה פוליטית יכולה להניע את הרגולציה לפעול לטובתה. בהקשר זה תיאודור קילר (Keeler, 1984) מוסיף וטוען כי מלבד לניחוח משאבים כלכליים מקבוצת אינטרס אחת לשנייה, דרך נוספת באמצעותה פועלים הרגולטורים לקידום היעדים הפוליטיים והאישיים שלהם, היא על ידי שכלול וייעול השווקים.

הרצון לצבור שליטה וכוח מוביל לכך שהשחקנים הפוליטיים חשופים להשפעתם של שחקנים מניפולטיביים מהמגזר העסקי, והופכים לשבויים בידי האינטרסים הפרטיים שלהם. במצב דברים זה, נזנחים האינטרסים הציבוריים המבוזרים לטובת אינטרסים צרים של מספר שחקנים בעלי כוח ועוצמה כלכלית. סטיגלר, אשר נסמך על טענתם של אנטוני דאונס (Downs, 1957) ומנקור אולסון (Olson, 1965), טוען כי, בהשוואה ליחידים, קבוצות אינטרס ייטו להתערב ולהשפיע יותר על הרגולציה, וזאת משום שיחידים יתקשו לגבש עמדה אחידה, וכן העלות של הזמן, הכסף והאנרגיה שפעילות זו תגבה מהם גבוהה מהתועלת הפוליטית שיוכלו להפיק כקבוצה. כמו כן, הכוח והעוצמה של קבוצות מאוחדות הינם משמעותיים יותר עבור השחקן הפוליטי, שכן לקבוצות אלו ישנו כוח אלקטוראלי וכלכלי החשוב לשחקן הפוליטי החותר להיבחר מחדש.

מספר ביקורות מועלות כלפי תיאוריות האינטרס הפרטי. לפי ביקורת אחת, התיאוריה מניחה כי האדם פועל באופן רציונאלי ולמען קידום אינטרסים תועלתניים וכלכליים, ומתעלמת מאינטרסים נוספים המניעים את האדם כגון: אינטרסים ציבוריים, אלטרואיסטיים ועוד. כלומר ביקורת זו טוענת כי ייתכן והתנהגותם של בני האדם מושפעת מאידאולוגיה, רגשות, וערכים, אשר אינם מערבים שיקולים כלכליים. לפיכך, תיאוריה זו מנתחת את המשטר הרגולטורי באופן צר ודטרמיניסטי ומניחה כי הרגולטורים פועלים באופן קונסיסטנטי למקסום תועלת אישית ורווחים (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). בנוסף, חוקרים אלו טוענים כי לעיתים משטר הרגולציה אשר נוצר בפועל, אינו עולה בקנה אחד עם האינטרסים של השחקנים הפרטיים. בהקשר זה טוענים פלטצמן ושות' (Peltzman, Levine, & Noll, 1989) כי תיאוריית האינטרס הפרטי עשויה להיתקל בקושי להסביר תופעות כגון דה-רגולציה, אשר אינן מתיישבות עם ההנחה כי הרגולציה משרתת את האינטרס הפרטי. לפי טענה נוספת, עמדותיהם ורצונם של הציבור ושל שחקנים שונים אינן עקביות ולעיתים גם אינן מגובשות וברורות דיו, עובדה זו מקשה על הרגולטור להגדיר מהו האינטרס האישי ומגבילה את יכולתו לפעול על פיו. כמו כן, תיאוריה זו בוחנת את הרגולציה מנקודת מבטם של צרכנייה, כלומר, את הביקוש

לרגולציה. לפיכך, היא איננה לוקחת בחשבון את המתח בין השחקנים הפוליטיים הפועלים בצד ההיצע ואת פערי המידע הקיימים ביניהם. (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012).

### 1.3.3 אידאות ושינוי מדיניות

העיסוק ברעיונות במדעי החברה והמדינה נזנח במהלך המאה ה-20 לטובת גישות פלורליסטיות, מבוססות-אינטרסים ובחירה רציונאלית. אך בשנות ה-90 חלה התעוררות בחקר הרעיונות כחלק משינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים שאירעו ברמה העולמית, וביניהם: סיומה של המלחמה הקרה, נפילת המשטר הקומוניסטי, התבססותה של הפרדיגמה הניאו-ליברלית על ידי המוסדות הפוליטיים והכלכליים העולמיים ועוד. במקביל, התבססה ההבנה כי תיאוריות מוסדיות אינן מספקות מענה הולם לניתוח המציאות הפוליטית המורכבת ואינן מסוגלות להתמודד עם השאלות והאתגרים אשר היא מציבה (Lieberman, 2002).

על רקע זה, התגבשה התיאוריה הגורסת כי רעיונות הינם חלק בלתי נפרד מניתוח החיים הפוליטיים, והם הכרחיים להבנת תופעות פוליטיות והחלטות מדיניות, ומהווים גורם מרכזי המשפיע ומעצב תהליכי מדיניות ציבורית (Béland & Shinkawa, 2007). יעל ישי (Yishai, 1993) מאששת במאמרה את טענה זו, על ידי בחינת מדיניות ההפלות בארבע מדינות דמוקרטיות מערביות: ארה"ב, שוודיה, ישראל ואירלנד. היא טוענת כי לארגוני הנשים שפעלו במדינות אלו לשינוי מדיניות ההפלות, היה חלק מינורי ושולי בתהליך, לעומת זאת, טוענת ישי כי מדיניות ההפלות, על אף שהייתה שונה בקרב ארבעת המדינות, קודמה על ידי רעיונות אמוציונאליים חזקים המושרשים בתרבות וביציבור של כל אחת מהמדינות במשך שנים. לפיה, התפיסה החברתית הרווחת כלפי מקומם ותפקידם של הנשים בחברה כאחראיות למטלות הבית וטיפול בילדים היו הגורם המרכזי אשר השפיע על עיצוב המדיניות החברתית באותן מדינות.

כחלק מהדיון על יכולת ההשפעה של רעיונות על המדיניות הציבורית, עולה השאלה מדוע רעיונות מסוימים משפיעים על סדר היום הציבורי? רוברט בולדווין, מרטין קייב ומרתין לודג' מציעים מספר הסברים למענה על שאלה זו. לפי הסבר אחד, המוסדות המדינתיים וגורמים הפועלים במסגרתם, הם שקובעים אילו רעיונות יחדרו לזירה הציבורית ואילו לאו. לפי הסבר אחר, רעיונות חודרים ומשפיעים על המדיניות הציבורית כחלק מקיומו של דיון ושיח ליברלי וביקורת, בו נשמעות מגוון רחב של דעות המובילות בסופו של דבר להסכמה והבנה משותפת באשר לאופן התפתחותו של המשטר הרגולטורי. הסבר נוסף גורס כי רעיונות נוצרים בהשפעתם של אינטלקטואלים או באמצעות סוכנים וגורמים מקצועיים אחרים אשר אינם חלק מהזירה הפוליטית, ולמרות זאת, מצליחים להטמיע את רעיונותיהם ולהשפיע על המדיניות הציבורית (Lodge, 2012 & Baldwin, Cave). אחת הדוגמאות השכיחות שעולות בהקשר זה הוא השינוי הפוליטי והכלכלי שהתרחש בבריטניה בתקופת כהונתה של מרגרט תאצ'ר, ואימוצה של מדיניות מוניטרית כנגד המדיניות הקנסייאנית בה תמכו אנשי האוצר הבריטי. בדוגמא זו, השינוי הפרדיגמטי<sup>25</sup>, כפי שמכנה זאת פיטר הול (Hall, 1993), התרחש בעקבות רעיונות שהוצעו על ידי אינטלקטואלים ומומחים השייכים לאקדמיה.

<sup>25</sup>הול מגדיר את המושג "פרדיגמת מדיניות" כמסגרת רעיונית בתוכה חושבים ופועלים מעצבי המדיניות, שמגדירה את הסוגיות והבעיות על סדר היום כמו גם את האמצעים הנבחרים לפעולה ואת הטרמינולוגיה בה משתמשים השחקנים.

בולדווין, קייב ולודג' (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012) מסכימים עם הטענה שרעיונות יכולים לספק הסבר למדיניות ציבורית, אולם, הם טוענים כי ישנו קושי להפריד את ההסברים הרעיוניים מהסברים הנוגעים באינטרסים ציבוריים ופרטיים וכי קושי זה מעיב על היכולת לקבוע האם הרעיון לחולל שינוי במשטר הרגולטורי קדם לאינטרס, או שמא הוא נוצר בעקבותיו. הול (Hall, 1993) מתנגד לביקורת זו וטוען כי תפקיד הרעיונות בפוליטיקה אינו פחות מחשיבותם של יחסי כוח ואינטרסים, וכי רעיונות הינם גורם עצמאי המשפיע על עיצוב השיח הפוליטי ועל יחסי הגומלין בין המדינה לחברה (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012; Campbell, 2002). טענה זו עולה בקנה אחד עם תפיסתו של מארק בליית' (Blyth, 1997) אשר גורס כי רעיונות יכולים להיחקר גם כאמצעים המאפשרים ואף חיוניים ליצירת שינוי רדיקלי במדיניות ולכן צריכים להיחקר בפני עצמם ולא כהסבר משלים ו"מדרגה שנייה". כפי נעשה על ידי חוקרי התיאוריה המוסדית החדשה. לדידו, השימוש ברעיונות על ידי חוקרי המוסדיות החדשה נעשה במטרה להתמודד עם הליקויים והמוגבלויות התיאורטיות שנמצאו בה. במאמרו, הוא מציע להתחקות אחר תפקידם והשפעתם של הרעיונות על הפוליטיקה ללא חיפוש אחר ההשלכות המוסדיות שלהם. הוא מציע לחקור רעיונות בכמה דרכים: לחקור רעיונות כמספקים את התנאים החיוניים לפעולה קולקטיבית, כמו גם את תפקידם בהשפעה על אינטרסים של סוכנים בחברה (Blyth, 1997).

## פרק שני: משטר נתוני האשראי בארה"ב ובקנדה

ארה"ב וקנדה היו בין המדינות הראשונות בעולם בהן התפתחה תעשיית נתוני האשראי (Jappelli & Pagano, 2002). במסגרתה נבנו שווקי מידע פיננסי ופוחו נורמות של איסוף, דירוג וסחר במידע פיננסי על אזרחים. תעשיית נתוני האשראי במדינות אלו נשלטת בידי חברות תאגידיות גלובאליות ורווחיות, שעיקר הכנסותיהן מבוססות על סחר במידע צרכני. נכון למרץ 2013, חברת אקספיראן (Experian) הפועלת בארה"ב, דיווחה על רווחים בסך של כארבע מיליון דולר, וחברת אקוויפאקס (Equifax) וטראנסיונין (Transunion) (הפועלות הן בארה"ב והן בקנדה) הרוויחו כשני מיליארד דולר ומיליארד דולר בהתאמה<sup>2726</sup>. מחקר שנערך על ידי פאגאנו וג'אפלי (Jappelli & Pagano, 1993) מדווח על כך שבמדינות אלו מספר דוחות האשראי המונפקים לנפש הוא מהגבוהים בעולם. מעבר לדוחות האשראי, חברות אלו מספקות שירותי ומוצרים רבים נוספים ובניהם: דירוגי אשראי, שירותי ייעוץ וניהול תיק האשראי, ושירותי שיווק.

משום שבארה"ב ובקנדה תעשיית נתוני האשראי הינה מבוססת ורחבה, זה אך טבעי ללמוד מהן על מהות התעשייה, הבעיות שלה ועל המסגרת החקיקתית והרגולטורית שפותחה להתמודדות עם בעיות אלו. הסקירה המובאת כאן של תעשיית המידע והמסחר במידע פיננסי בארצות הברית ובקנדה רלוונטית לניסיון הישראלי. בפרק זה יוצג הרקע שהוביל לצמיחתו של משטר נתוני האשראי בארה"ב ובקנדה, תוך התייחסות לחוקים ולמוסדות הרגולטוריים האוכפים את הפעילות בשווקים אלו. כמו כן, הפרק יסקור את שלושת המרכיבים של משטר נתוני האשראי, הכוללים את האיסוף, הדירוג, והשימוש במידע האישי של האזרח כפי שבאים לידי ביטוי בכל אחת מהמדינות. בהמשך ידון הפרק בבעיות שנוצרו בכל אחד מהמדינות, וכן יוקדש תת-פרק לתיאור הרגולטור הפיננסי שהוקם בארה"ב כמענה לבעיות הצרכניות בשווקים הפיננסיים, ובפרט בתעשיית נתוני האשראי.

### 2.1 משטר נתוני האשראי בארה"ב

תעשיית המסחר בנתוני האשראי בארה"ב נשלטת בידי שלוש לשכות האשראי מונופוליסטיות: אקספיראן, אקוויפאקס, וטראנסיונין. חברות אלו מחזיקות במידע אודות כ-200 מיליון אזרחים אמריקאים, ומנפיקות מעל לשלוש ביליון דוחות מידע אישיים בשנה<sup>28</sup>. כל לשכת אשראי מחזיקה מעל כ-200 מיליון דוחות אשראי, המשמעות היא כי לכל אזרח אמריקאי המתנהל בחייו באמצעות אשראי, קיים לפחות דוח אשראי אחד, ולרוב אפילו שלושה דוחות אשראי<sup>29</sup>. בנוסף, פועלות

<sup>26</sup> Experian Financial Highlights web, Investors Center, Retrieved from <http://www.experianplc.com/investor-centre/key-financial-data.aspx> 17.03.2014.

<sup>27</sup> Annual Report Pursuant to section 13 or 15(d) of the securities exchange act of 1934, United States Securities and Exchange Commission, March 2014.

<sup>28</sup> The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB). (2012A). Retrieved from [http://files.consumerfinance.gov/f/201207\\_cfpb\\_factsheet\\_credit-reporting-market.pdf](http://files.consumerfinance.gov/f/201207_cfpb_factsheet_credit-reporting-market.pdf)

<sup>29</sup> The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB). (2012B). Retrieved from <http://www.consumerfinance.gov/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-to-supervise-credit-reporting/> 14.10.2015.

בארה"ב גם כ- 400 לשכות האשראי קטנות יותר אשר מתפקדות כשחקני משנה בתעשייה ועיקר פעילותן מסתכמת בשיווק ועיבוד דוחות אשראי קיימים (Jentzsch, 2007).

לשכות האשראי החלו לפעול בארה"ב עוד במאה ה-19, על בסיס קואופרטיבי וביזמתן של חברות פיננסיות ולשכות מסחר מקומיות אשר שיתפו פעולה לצורך קבלת מידע אודות היסטוריית האשראי של לקוחותיהם (Cole & Mishler, 1998). בשנת 1906 הוקמה סוכנות מסחר בינלאומית<sup>30</sup> אשר אפשרה להרחיב את פעילותן של לשכות האשראי ולהעביר מידע בין ערים ומדינות ברחבי היבשת. לשם כך, אף יצרה הסוכנות שטר ייעודי ששימש את המדינות בכדי לרכוש דוחות אשראי אחת מהשנייה. למרות שמדובר בתקופה בה האמצעים הטכנולוגיים היו מוגבלים, לשכות האשראי באותה תקופה הנפיקו כ- 60 מיליון דוחות אשראי בשנה אחת. עם השנים, תהליכי הגלובליזציה והתרחבותן של מערכות האשראי שינו את פניה של תעשיית נתוני האשראי. מספרן של הסוכנויות הצטמצם בעשרים אחוז בין השנים 1972-1997 ובשלושים אחוז בין השנים 1997-2002, כמו כן מספר החברות בסוכנות המסחר הבינלאומית צנח מ- 2200 בשנת 1965 לכ- 500 כיום. הצמצום במספר הסוכנויות נבע מהקושי של סוכנויות קטנות להיערך מערכתית וטכנולוגית להספקת השירות באופן גלובאלי ובהיקפים כה נרחבים (Hunt, 2005).

באותן שנים הפיקוח על לשכות האשראי היה רופף ונעשה בעיקר על ידי בתי המשפט אשר הטילו סנקציות כלכליות במקרים של פגיעה בצרכנים. בשנת 1970 נחקק לראשונה חוק האשראי ההוגן בארה"ב<sup>31</sup>, עד לחקיקת חוק זה לא היה קיים בארה"ב הסדר חוקי ברמה הפדרלית להגנה מפני פגיעה בפרטיות, והחוק היה ההסדר החוקי המרכזי שאליו היו כפופות לשכות האשראי בארה"ב<sup>32</sup>. החוק מסדיר מבחינה חוקית את פעילותן של לשכות האשראי אשר אוספות, מנתחות וסוחרות במידע אישי על לקוחות פרטיים לצורך הערכת רמת הסיכון הפוטנציאלי של הלקוח במתן אשראי, קבלה לעבודה או רכישת מוצרים ושירותים אחרים. החוק מגדיר שתי מטרות: האחת, שמירה על דיוק והגינות של דוחות האשראי, והשנייה, יצירת הליכים הגיוניים כך שיוגנו זכויות האזרחים ויובטחו אמינותם, פרטיותם, שקיפותם ומהימנותם של דוחות האשראי המונפקים על ידי לשכות האשראי. החוק גם מגדיר את המטרות שבשמן ניתן להשתמש בדוח האשראי, את הנהלים והליכי הערעור על הדוח, ואת החובות המוטלים על צרכני הדוחות. הסדר חוקי זה נחשב למשמעותי ביותר בתעשיית דירוג האשראי, במיוחד לאור העובדה שבטרם נחקק החוק, לשכות האשראי נהגו לכלול בדוחות מידע בלתי אמין על לקוחות, ואף לזייף נתונים ולהשתמש במידע לצרכים נוספים מלבד להערכת יכולת הפירעון של הלקוח (Smith, 2000; Furletti, 2002; Jentzsch, 2006).

במשך הזמן התברר שחוק האשראי ההוגן הוא חלש, מוגבל ולא הועיל לאזרחים רבים (Golinger & Mierzewski, 1998). החוק יצר מנגנון פיקוח רופף על הגופים שמסרו מידע לחברות האשראי ועל מהימנותו של המידע שנמסר על ידן. בחוק לא הוגדרה מגבלת זמן מפורשת לטיפול בתלונות מצד לקוחות, מה שהוביל לכך שמשך הזמן הממוצע בו

<sup>30</sup> Associated Credit Bureaus (ACB).

<sup>31</sup> The Fair Credit Reporting Act.

<sup>32</sup> Consumer Reporting Agencies.



סוכנות האשראי טיפלה בפניות הקשורות בטעויות בדוחות עמד על כ-23 חודשים (Schwartz & Reidenberg, 1996). כמו כן הגישה למידע הייתה מוגבלת בפני הלקוח והתאפשרה רק באמצעות לשכות האשראי, ולא דרך החברות שרכשו את המידע (Jentzsch, 2006). כלומר, המידע האישי אודות הלקוח, שהוחזק על ידי צרכני הדוחות, לא היה נגיש ללקוח, אלא במצב בו המידע הוביל לפעולה שלילית כלפי הלקוח, כשגם במקרה זה, רק הבנק היה מחויב לידע את הלקוח על כך. בנוסף, הבנק לא היה מחויב להסביר ללקוח לאילו חברות נוספות נמסר המידע. החוק גם הטיל את האחריות לשמירה על פרטיותם של האזרחים בידי לשכות האשראי, אשר להן אין כל אינטרס בהגנה על פרטיותו של האזרח ועבורן אימות המידע כרוך בעלויות הגבוהות ביותר (Maurer & Robert, 1997).

המשטר שנוצר במסגרת החוק, לא השתנה במשך יותר מעשרים וחמש שנים, כאשר קבוצות אינטרס וחברות לובינג שפעלו בשם חברות מתעשיית האשראי ולשכות האשראי נאבקו להותיר את החוק על כנו. רק בשנת 1990 התחזק כוחן של עמותות צרכניות בארה"ב, והן הצליחו לחולל שינויים במשטר הקיים. החל משנת 1996 חלו מספר שינויים בחוק באמצעות ארבעה חוקים נוספים שנחקקו במישור הפדרלי:

חוק רפורמת האשראי הצרכני של שנת 1996<sup>33</sup> - חוק זה ניסה לאזן בין הצורך להגן על הזכות לפרטיות של האזרח לבין התועלת המסחרית בהפקת דוח מידע פיננסי עליו. הזכויות העיקריות שהוענקו ללקוח במסגרת החוק כללו את היכולת לרכוש דרך סוכנויות הדירוג הגדולות שירות המזהיר מפני חדירה לדוח על ידי גורמים בלתי רצויים (ובכך לצמצם את תופעת "גניבת הזהות"), הזכות לקבל מידע חיוני במקרה של "גניבת זהות", הזכות לקבל העתקים של הדוח ללא הגבלה, היכולת לקבל מידע אודות הדוח מספק האשראי, הזכות לבקש מסוכנות האשראי להסיר מידע שגוי מהדוח, והזכות למנוע מבעלי עסק לדווח מידע שגוי במקרה של "גניבת זהות"<sup>34</sup>.

חוק הבהרת דיווח האשראי בתעסוקה של 1998<sup>35</sup> - חוק זה, בעיקרו, מתנה את השימוש במידע הקיים בדוח האשראי לצורך קבלה לעבודה, בהסכמה בכתב של האזרח.

חוק השירותים הפיננסיים המודרניים של 1999<sup>36</sup> - החוק נועד להגן על פרטיות המידע של האזרח. במסגרתו הוטלה החובה על המוסדות הפיננסיים לשמור ולאבטח את המידע במערכותיהם, להצהיר על מדיניותם בנוגע לפרטיות המידע על הלקוח, ולתת לאזרח את האפשרות לחסום את השיתוף של מידע מסוים.

חוק האשראי האמין והמדויק של 2003<sup>37</sup> - חוק זה נועד לצמצם את תופעת "גניבת הזהות" בארה"ב. במסגרתו הוחלט על מתן דוח אשראי חנם שנתי לכל לקוח בכדי לאפשר לו להגן על עצמו מפני גישה למידע על ידי גורמים זרים.

<sup>33</sup> Consumer Credit Reporting Reform Act, 1996.

<sup>34</sup> Federal Trade Commission web, Identity Theft, 2009, <http://www.ftc.gov/bcp/edu/pubs/consumer/idtheft/idth09.pdf>

<sup>35</sup> "Consumer Reporting Employment Clarification Act".

<sup>36</sup> "The Gramm-Leach-Bliley Act".

<sup>37</sup> "Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003" (FACT Act).

## 2.2 משטר נתוני האשראי בקנדה

מערכת נתוני האשראי בקנדה פועלת באופן דומה למערכת האמריקאית. כמו בארה"ב, גם בקנדה, מערכת נתוני האשראי היא ריכוזית ושולטת בה שתיים מתוך שלושת לשכות האשראי האמריקאיות: אקוויפאקס ו- וטראנסיונין. סוכנויות אלו אינן נתונות לפיקוח ישיר ברמה הפדרלית או האזורית, אולם, הן כפופות להסדרים החוקיים בנושא הגנת הפרטיות. פעולות האיסוף, הדירוג והשימוש במידע אישי של אזרחים מוגבלות על ידי קובץ חוקי הגנת הפרטיות המכונים: "נהלי מידע הוגנים"<sup>38</sup>. מקבץ חוקים זה נועד להטיל הגבלות על השימוש במידע אישי, ולהבטיח את שקיפותו ומהימנותו של המידע. חוק הגנת המידע האישי והמקורות האלקטרוניים<sup>39</sup>, הנכלל תחת מקבץ חוקים אלו, מגביל את יכולת השימוש במידע על ידי גופים מסחריים ועסקיים שונים<sup>40</sup>. החוק נחקק בשנת 2001, במטרה להסדיר את תהליך האיסוף, השימוש והגילוי של מידע אישי על אזרחים על ידי חברות פרטיות, ובין היתר גם על ידי לשכות האשראי. מטרתו המוצהרת של החוק הייתה להגביר את יכולת השליטה של הפרט על המידע האישי שלו, באמצעות מספר חובות המוטלות על חברות עסקיות וביניהן: החובה לדווח ללקוח על המטרה שלשלמה משמש המידע, החובה להחתים את הלקוח על הצהרה המותרת לחברה לבצע את פעולותיה עם המידע, הגבלת האיסוף, השימוש, ההחזקה והגילוי של המידע על אזרחים, והבטחת העדכניות והאמינות של המידע המצוי במאגרים (Austin, 2006).

חוקים אלו גם מסדירים את פעילותן וסמכויותיהם של שתי רשויות פדרליות הפועלות בקנדה: המשרד הממונה על הפרטיות בקנדה<sup>41</sup> הפועל משנת 1977<sup>42</sup>, והסוכנות הפיננסית הצרכנית של קנדה<sup>43</sup> הפועלת משנת 2001<sup>44</sup>. רשויות אלו אינן מפקחות באופן ישיר על לשכות האשראי אך תפקידן הוא להגן על הצרכן בנושאים פיננסיים שונים, ולכן באופן עקיף, הן עוסקות גם בנושאים הקשורים לפעילותן של מערכות נתוני האשראי.

בנוסף לרגולציה ברמה הפדרלית, חלק ניכר מהרגולציה על לשכות האשראי בקנדה מתבצעת ברמה האזורית. לכל ממשל אזורי ישנו מוסד רשמי<sup>45</sup> הפועל על פי חקיקה נפרדת ומפקח באמצעותה על פעילותן של לשכות האשראי<sup>46</sup>. המסגרת החוקית, הנהלים הנוגעים לפעילותן של לשכות האשראי והמוסדות המפקחים עליהן משתנים בין האזורים השונים. בחלק מהמקומות הרשות המקומית היא המוסמכת להעניק רישיונות פעולה ללשכות האשראי, לערוך תחקירים במקרים של תלונות מצד אזרחים, לספק שירותי ייעוץ וליווי אישי ולחולל שינויי חקיקה. במקומות אחרים הרשות להגנת הצרכן

<sup>38</sup>Fair Information Practices.

<sup>39</sup> Personal Information Protection and Electronic Documents Act (PIPEDA).

<sup>40</sup> באזורים מסוימים וביניהם קוויבק (Quebec), אלברטה (Alberta) ובבריטיש קולומביה (British Columbia) במקום חוק זה קיימים חוקים הדומים לו מבחינת התוכן.

<sup>41</sup> Office of the Privacy Commissioner of Canada (OPC).

<sup>42</sup> OPC web, Mandate and Mission, Retrieved from [https://www.priv.gc.ca/au-ans/mm\\_e.asp](https://www.priv.gc.ca/au-ans/mm_e.asp) 19.12.2015.

<sup>43</sup> Financial Consumer Agency of Canada (FCAC).

<sup>44</sup> Consumer Protection in The Financial Services Sector: The Unfinished Agenda, report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, June 2006.

<sup>45</sup> קריאה נוספת ניתן למצוא בקישור לאתר המפרט את המוסדות הפועלים בכל אחד מהאזורים בקנדה:

<http://www.consumerhandbook.ca/en/contacts/provincial-territorial-offices>

<sup>46</sup> מלבד לניו-ברונסוויק (New Brunswick) ומקומות נוספים המצויים בקרבתה (יוקון (Yukon), ננובוט (Nunavut)), ואזורים נוספים הממוקמים צפונית לה כפי שמופיע ב Lott, August 2005.

קובעת את המסגרת החוקית לפיקוח על לשכות האשראי, ולעיתים זו נציבות הפרטיות שמפקחת על פעילותן של לשכות האשראי.<sup>47</sup>

## 2.3 משטר האיסוף, הדירוג והסחר במידע פיננסי בקנדה ובארה"ב

### 2.3.1 איסוף המידע

הן בארה"ב והן בקנדה מערכת נתוני האשראי מאפשרת איסוף מידע שלילי וחיובי רב. המידע השלילי כולל נתונים אודות: חשבון הבנק של הלקוח (כגון: מידע על המחאות חוזרות או הוראות קבע והתחייבויות שלא ניתן לממש); מידע אודות תביעה משפטית בנושאים פיננסיים; מידע ממרשמים ציבוריים על פשיטת רגל; מידע על הלוואות שבעבורן הופקדו נכסים; מידע על צבירת חובות והתקשרות עם חברות גביית חובות. המידע החיובי כולל את נתוני האשראי של הלקוח (כגון: מידע אודות סוג ומספר כרטיסי האשראי שמחזיק הלקוח, הלוואות ומשכנתאות שאליהן הוא מחויב, מגבלות האשראי של הלקוח), ופרטי מידע אודות חשבון הבנק של הלקוח (כגון: מספר חשבונות הבנק שיש ללקוח, יתרת חשבונות הבנק, משך הזמן בו מוגדר החשבון כפעיל, יחס החובות) (Avery, Canner, & Bostic, 2003)<sup>48</sup>. בשונה ממקומות רבים בעולם, בארה"ב, היקף המידע החיובי שנאסף על האדם כולל גם נתונים אודות מצבו התעסוקתי בעבר ובהווה של הלקוח, והרקע המשפחתי שלו (Jentzsch, 2007).

מערכת איסוף המידע בקנדה ובארה"ב, הינה מערכת איסוף מידע כוללנית<sup>49</sup>. המשמעות היא שאיסוף המידע נעשה על ידי מקורות מידע המשתייכים לסקטורים השונים, לדוגמא: בנקים, חברות מסחריות וחברות ביטוח. מערכת זו, בניגוד למערכת איסוף מידע שבה מקורות המידע משתייכים לאותו הסקטור בלבד<sup>50</sup>, מאפשרת להרחיב את ה"פרופיל הפיננסי" ולחשוף מידע רב יותר על האזרח (Turner & Varghese, 2010). לשכות האשראי הפועלות בקנדה ובארה"ב מקבלות מידע מספקי אשראי רבים ובניהם: בנקים, חברות כרטיסי אשראי, חברות פיננסיות, רשתות קמעונאות, וחברות טלקומוניקציה<sup>51</sup> (Jentzsch, 2007). כמו כן, בארה"ב, חלק מלשכות האשראי ה"קטנות"<sup>52</sup> משמשות כספקיות מידע עבור הסוכנויות הגדולות, וזאת בשל יתרון המידע היחסי שלהם בשווקים המקומיים ובפרט בתחומי השכרת הדירות, התעסוקה, המשכנתאות והביטוח הרפואי. הן בארה"ב והן בקנדה, מסירת המידע על ידי גופים אלו ללשכות האשראי נעשית באופן וולונטרי וללא פיקוח על מהימנות המידע שנמסר. טווח השנים בהן המידע שנאסף נשמר במאגרים נע בין שבע לעשר שנים, תלוי בסוג המידע<sup>53</sup>. תהליך איסוף המידע בארה"ב הוא אוטומטי, ואזרחים רבים אף אינם מודעים אליו עד אשר הם נתקלים בסירוב לקבל אשראי או לרכוש מוצר כלשהו. בקנדה, מדווח כי ההסכמה מצד הלקוח לחשוף

<sup>47</sup> Lott, August 2005.

<sup>48</sup> Understanding your credit report and credit score, report written by The Financial Consumer Agency of Canada, June 2015.

<sup>49</sup> Comprehensive Reporting system.

<sup>50</sup> Segmented Reporting System.

<sup>51</sup> The Financial Consumer Agency of Canada, June 2015.

<sup>52</sup> Affiliates.

<sup>53</sup> מידע על מספר הצפיות בדירוג נשמר למשך כ- 24 חודשים ולאורך כל תקופת הזמן.

את המידע בפני ספק האשראי נעשית כחלק מהחתימה על החוזה בין הצדדים ובאופן שאינו בולט (מופיע באותיות קטנות) (Austion, 2006).

### 2.3.2 דירוג המידע

דירוג (היסטוריית) האשראי הינו כלי נפוץ אשר משווק ומקודם בארה"ב ובקנדה באופן אינטנסיבי על ידי תעשיית נתוני האשראי כבר למעלה מחמישה עשורים. מחירו של דירוג האשראי נע בטווח של חמישה דולרים עבור חברות מסחריות, והוא יכול להגיע עד עשרים דולרים עבור אזרח פרטי. בניגוד לדוחות האשראי, אשר נמסרים בחינם לאזרחים (בארה"ב אחת לשנה ובקנדה ללא הגבלה), הגישה לדירוג האשראי מותנית בתשלום<sup>54</sup>. מודל הדירוג השכיח והנמכר ביותר במדינות אלו הוא מודל דירוג היסטוריית אשראי גנרי<sup>55</sup> בו מדורגים אזרחים על פי הסיכוי שלא יעמדו בהתחייבויותיהם הכלכליות בטווח של שמונה עשר עד עשרים וארבע חודשים. המודלים הגנריים של חברת פייר אייזיק (Fair Isaac Corporation, ) הם הנפוצים ביותר. החברה נוסדה בשנת 1956 בארה"ב, ובשנת 1986 החלה להיסחר בנאסדק (NASDAQ). כיום היא משמשת כספקית דירוגי האשראי העיקרית ללשכות האשראי הגדולות בארה"ב ובקנדה. בשנת 2002 הצטרפה החברה לשוק דירוגי האשראי והחלה למכור את דירוג האשראי שלה גם באופן עצמאי וישיר ללקוחות בארה"ב (Jentzsch, 2007). נכון לשנת 2013 נמכרו בארה"ב מעל לעשר מיליארד דירוגי אשראי של החברה. כמו כן, מודל הדירוג שלה נמכר לחברות האשראי, לחברות הרכב ולעסקים מובילים בארה"ב<sup>56</sup>.

במודל גנרי שמבוסס על סיכון בלבד בולטים חמישה קריטריונים עיקריים המתוארים בגרף שלהלן (תרשים מספר 2)<sup>58</sup>:

---

<sup>54</sup> BGFERS, August 2007.

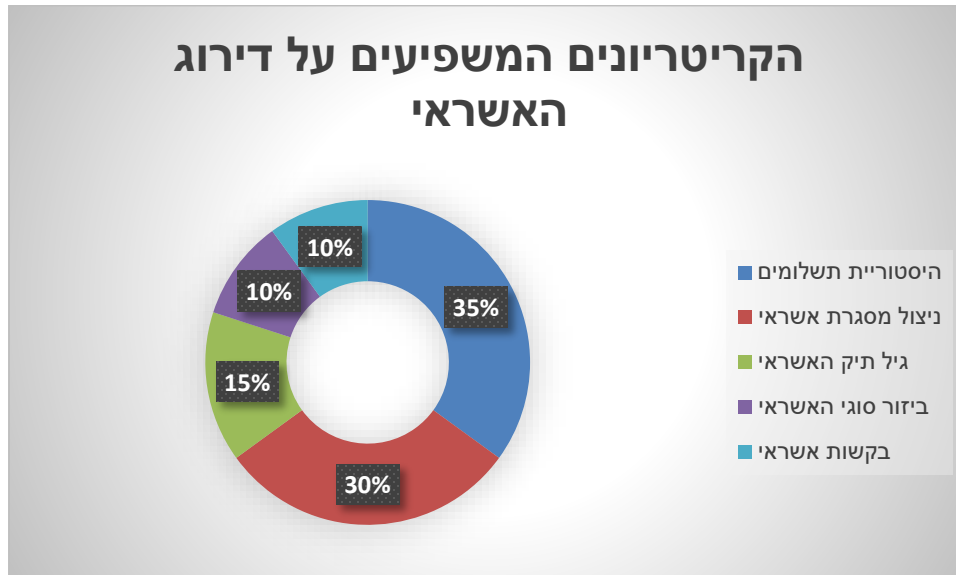
<sup>55</sup> Generic credit history score.

<sup>56</sup> My FICO web, What is a Credit Score?, Retrieved from <http://www.myfico.com/CreditEducation/CreditScores.aspx> 10.03.2015.

<sup>57</sup> Evan Nemeroff, New FICO Scoring Model Coming This Summer, National Mortgage News, 7.03.2014.

<sup>58</sup> Beatdebt.info web, How Does FICO Credit Score Work, Retrieved from <http://www.beatdebt.info/how-does-fico-credit-score-work/> 18.09.2015.

## תרשים מספר 2



הראשון הוא היסטוריית התשלומים אשר מהווה כשלושים וחמישה אחוזים מדירוג האשראי. במסגרת קריטריון זה מידע "שלילי" כגון: אחור בתשלום, אי עמידה בתשלום, עיקולים, פשיטת רגל, משפיע לרעה על דירוג האשראי. לעומת זאת, כל תשלום שמבוצע בזמן משפיע באופן חיובי על דירוג האשראי. הקריטריון השני, ניצול מסגרת האשראי, משקף את היחס בין היקף האשראי שניתן ללקוח לבין היקף הניצול שלו ומהווה כשלושים אחוז מדירוג האשראי. לפי קריטריון זה, ככל שהצרכן מנצל יותר אשראי ביחס למסגרת שלו, כך עולה החשד כי קיימת בעיה עם מקור ההכנסות שלו או שהוא לא מצליח לנהל את חובותיו כראוי, ולכן דירוג האשראי שלו ייפגע. הקריטריון השלישי, גיל תיק האשראי, מהווה כחמשה עשר אחוזים מדירוג האשראי ובו משוקלל משך הזמן שתיק האשראי פעיל. קריטריון זה נקבע על פי משך הזמן בו הצרכן מנהל את התחייבויותיו הכספיות, ולכן הוא בעייתי בקרב אלו שאין להם היסטוריית אשראי. הקריטריון הרביעי, ביזור סוגי האשראי, מהווה כעשרה אחוזים מהדירוג, ונקבע על פי סוג מקורות האשראי שמהם האדם מלווה, כאשר הדירוג יעלה ככל שמקורות האשראי יהיו מגוונים יותר (למשל משכנתא, הלוואה למימון רכב, הלוואה כללית, כרטיסי אשראי וכיוצא בזה). הקריטריון החמישי, בקשות אשראי, מהווה גם כן, עשרה אחוזים ומחושב על פי מספר בקשות האשראי של הלקוח- גם אלו שנענו וגם אלו שסורבו. על-פי קריטריון זה, מוערכת מידת הנחיצות של האשראי עבור הלקוח, כאשר מספר רב של בקשות לאשראי על ידי לקוח מעידות על קשיים כלכליים שבגינם האדם זקוק לאשראי, ולכן פוגעות את דירוג האשראי שלו.

כמו כן, במקרים מסויימים משוקלל בדירוג האשראי מידע על מספר המלווים אשר קיבלו גישה למידע, כאשר מספר בקשות רב מוביל לירידה בדירוג האשראי<sup>59</sup>. בארה"ב ובקנדה, חל איסור לשקלל במודל דירוג האשראי מידע בנושא גזע, מוצא אתני, דת, מין וסטטוס זוגי. אולם בארה"ב ניתן להשתמש בחישוב הדירוג בנתונים אודות גיל, וקבלת מזונות או כספי סיוע מגורמי רווחה.

### 2.3.3 סחר במידע

השימוש המוצהר בדוחות האשראי ודירוגי האשראי הוא לצורך הערכת הסיכון בשוק האשראי. דירוג האשראי בארה"ב ובקנדה עונה על צרכים עסקיים של גופים פיננסיים שונים, ובפרט עבור אלו העוסקים בהלוואות ובמתן אשראי ללקוחות. גופים אלו משתמשים במידע למספר מטרות מרכזיות: שיווק מוצרים פיננסיים- גופים עסקיים מאתרים את קהל לקוחותיהם הפוטנציאלי באמצעות ניתוח דירוגי אשראי שלהם, שיטה זו חוסכת להם עלויות על ידי כך שאמצעי השיווק מושקעים רק בקהל הלקוחות הפוטנציאלי; תמחור הלוואות באופן מדויק; מתן שירותי חשבון ושירותי אשראי מותאמים לצרכים והעדפות האישיות של הלקוח- באמצעות מתודות של דירוג התנהגותי<sup>60</sup> הבוחנות את התנהלותו הפיננסית של הלקוח והרגליו; בדיקת אמינותו של הלקוח וכוונתו להחזיר את ההלוואה; הערכת הנזק הכספי למלווה כתוצאה מאי תשלום החוב על ידי הלקוח; בחינת רווחיות- דירוג האשראי מאפשר לצפות מה יהיו הרווחים ממתן הלוואה מבחינת מיסים נוספים והשימוש שלה על ידי הלקוח (למשל הדירוג יעיד אם הלקוח צפוי לחרוג מהסכמ החזרת ההלוואה או להתעכב בהחזרתה, כך שיוטלו עליו קנסות או שתצמח הריבית, והרווח ממנו יעלה)<sup>61</sup>.

בנוסף, המידע בדוחות ובדירוגי האשראי משמש גם להערכת הלקוח בתחומים אחרים. בארה"ב ובקנדה הדירוג אינו משמש את הגופים הפיננסיים בלבד, אלא הוא משמש בתחומים רבים נוספים. כך למשל חברות ביטוח רבות משתמשות בדירוג האשראי לקביעת פרמיית הביטוח של הלקוח, משכירי דירות רבים מבקשים לבדוק את דירוג האשראי של שוכרים פוטנציאליים, ומעסיקים בוחרים באמצעות את העובדים שלהם (Avery, Canner, & Bostic, 2003). כך הפך דירוג האשראי ל"כרטיס הכניסה" לחיים החברתיים והכלכליים ואמצעי "מדעי" להערכת תכונותיו ואישיותו של האדם.

המסגרות הנורמטיביות בארה"ב ובקנדה, מאפשרות גישה רחבה וחופשית למידע. בארה"ב, בניגוד לקנדה, הגישה למידע אף אינה מותנית במסירת המידע<sup>62</sup>. לפיהן, ניתן להשתמש במידע לאחת מחמש התכליות: מתן אשראי, גביית חוב, השכרת דירה, תעסוקה או שירותי ביטוח<sup>63</sup> לופוקי (LoPucki) מתייחס לבעייתיות שנוצרה בהקשר זה:

<sup>59</sup> BGFERS, August 2007.

<sup>60</sup> Behavioral-Scoring Methods.

<sup>61</sup> BGFERS, August 2007.

<sup>62</sup> נהוג לכנות הליך זה: עקרון ההדדיות, ולפיו רק גוף שמוסר מידע לסוכנות יכול לקבל מידע מהסוכנות.

<sup>63</sup> The Canadian Credit Bureaus and Bankruptcy web, Canadian Credit Bureaus and Bankruptcy, Retrieved from <https://www.bankruptcycanada.com/creditbureau1.htm> 15.11.2015.

<sup>64</sup> The Fair Credit Reporting Act, 1970.

"As a legal matter, consumer credit reports were available to anyone with a 'legitimate business need(...)' and as a practical matter they were available to 'virtually everyone'" (LoPucki, 2003, p. 1277).

בנוסף, לקוחות רבים לא יודעים על השימוש בדוחות ובדירוגי האשראי מעבר לנושאים הפיננסיים. בארה"ב אין כל חובה ליידע את האזרח על השימוש שנעשה במידע, אך בקנדה לעומת זאת, השימוש במידע, באזורים מסוימים מותנה באישור הלקוח ובאזורים אחרים מותנה רק ביידוע הלקוח<sup>65</sup> (Austion, 2006).

#### 2.4 בעיות חוזרות ונשנות בהקשר לשכונת האשראי בארה"ב ובקנדה

למרות המסגרות החוקיות שהוקמו לאורך השנים, נראה כי משטר הפיקוח על תעשיית דירוגי האשראי בארה"ב ובקנדה נותר רופף, ולשכונת האשראי ממשיכות לפעול באופן בלתי אחראי כלפי אזרחים רבים. חברות אלו פועלות מתוך שיקולי תועלת ומקסום רווחים, לעיתים בניגוד גמור לאינטרס הצרכני. דוגמא לכך ניתן למצוא בהתנהלותה של חברת אקספיראן. במקביל להחלטה להקים אתר (annualcreditreport.com) מרכזי ונגיש לאזרחים (במסגרת חוק האשראי ההוגן משנת 2003), אשר באמצעותו יישלחו דוחות אשראי שנתיים ללקוחות בחינם, החברה הקימה אתר בשם כמעט זהה (freecreditreport.com) ובו מכרה דוחות אשראי ממכירים מופקעים, ובכך הטעתה אזרחים רבים. כמו כן, נשמעות ביקורות רבות כלפי התנהלותן של לשכונת האשראי. כך למשל, אזרחים מתלוננים על חוסר זמינות טלפונית ותודעת שירות נמוכה, על סחר במידע אישי באופן החורג מהגבולות המותרות בחוק, על אבטחה לקויה של מערכות המידע ומקרים רבים של "גניבת זהות", וכן חוסר מקצועיות המתבטא בטעויות בדוחות<sup>66</sup> (Hoofnagle, 2013).

עדויות אלו מגובות במספר מחקרים שנערכו בנושא. אחד מהם הוא המחקר הלאומי שנערך על ידי רשות הסחר הפדרלית בארצות הברית<sup>67</sup> כחלק מהוראות "חוק האשראי ההוגן והמדויק". במחקר נבחנה מהימנותם של כ-2968 דוחות האשראי השייכים לכ-1001 אזרחים. כמו כן, נכללו במחקר כל השחקנים המרכזיים הפועלים בתעשיית נתוני האשראי בארה"ב וביניהם: צרכנים, לוווי האשראי, ספקי המידע, חברת הדירוג המרכזית (פייר אייזיק<sup>68</sup>) ושלוש לשכונת האשראי המרכזיות (CRA's). במחקר נבדקה השפעתן של טעויות בדוחות האשראי על דירוג האשראי של הלקוח, ונבדקה יעילותן של הליך הערעור שהוגדר בחוק. המחקר העלה כי בעשרים וששה אחוזים (כ-262 אזרחים) מהמקרים נמצאו בעיות משמעותיות בדוח האשראי אשר פגעו ישירות בדירוג האשראי של אותם אזרחים. כמו כן בשישים ושתיים מתוך 211 דוחות בהם חלו שינויים בעקבות טעויות, דירוג האשראי עלה ביותר מעשרים וחמש נקודות (Leibowitz et al, 2012).

<sup>65</sup>אולם, באזורים מסוימים כאשר מדובר בחשיפת המידע בפני גורמים ממשלתיים, שופטים או שוטרים אין צורך בהסכמה או יידוע של הלקוח.

<sup>66</sup> Lott, August 2005.

<sup>67</sup> Federal Trade Commission.

<sup>68</sup> Fair Isaac Corporation.

מחקר נוסף שערך עיתון אמריקאי<sup>69</sup> במשך שנה, דיווח על כשלושים אלף תלונות מאזרחים שנפגעו מהפרות של חוק האשראי ההוגן, על ידי שלוש לשכות האשראי הגדולות בארה"ב: אקוויפאקס, אקספריאן, וטראנסיוניון. לטענת הכותבים המסגרת החוקית הקיימת אינה אפקטיבית ולא מאפשרת לאזרחים להתמודד עם הטעויות הרבות המופיעות בדוחות שמונפקים על ידי לשכות האשראי. עוד טוענים החוקרים, כי במצב הקיים החקיקה אינה מספקת אמצעי הגנה או כלים אופרטיביים בכדי להתמודד עם לשכות האשראי במקרה של טעויות. שכן ההנחיה בחוק רק מגדירה כי על לשכות האשראי לחקור את הפנייה, זאת מבלי להציב מגבלת זמן או אמצעי אכיפה משמעותיים על כך (Riepenhoff & Wagner, 2012).

המציאות באמריקה ובקנדה מלמדת על בעיות וכשלים רבים במשטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי. הרשות להגנת הצרכן האמריקאית<sup>70</sup> מעידה כי מתוך 677,000 תלונות שהוגשו אליה בנושא מוצרים ושירותים פיננסיים עד היום<sup>71</sup>, כ- 105,000 עוסקות בדוחות האשראי<sup>72</sup>. בשנת 2013, הסוכנות קיבלה כ- 24,200 תלונות בנושא נתוני אשראי<sup>73</sup>. כמו כן, לפי דיווחי הרשות, מספר התלונות על לשכות האשראי מצוי במגמת עלייה. בדוח התלונות החודשי שהפיצה הרשות להגנת הצרכן, מדווחת עלייה של כחמישים ושישה אחוזים בחודש במספר התלונות בנושא לשכות האשראי. עוד עולה מהדוח כי לשכות האשראי צברו את מספר התלונות הגדול ביותר מבין כלל הגופים הפיננסיים המפוקחים על ידי הרשות (מוקמו במקום השני ברשימה, כשלפניהם היו מוסדות לגביית חובות)<sup>74</sup>. בחלק הבא יוצגו הבעיות המרכזיות, תוך התייחסות להשפעתן הן בארה"ב והן בקנדה.

### טעויות סדרתיות וחוזרות

בארה"ב, טעויות בדוחות אשראי הינן בעיה כרונית אשר אובחנה ואוששה במחקרים רבים לאורך השנים (Mierzwinski, 2012)<sup>75</sup>. ארגון הצרכנים "U.S. PIRG"<sup>76</sup> מוסיף ומדווח במעל לשבעה דוחות על טעויות חמורות בדוחות האשראי הצרכניים (Rodriguez & Attorney, 2003). לפי נתוני הארגון להגנת הצרכן<sup>77</sup>, רוב (כ-77%) התלונות הצרכניות בנושא תעשיית נתוני האשראי עוסקות בטעויות בדוחות האשראי. לרוב, הטעויות נגרמות כתוצאה מכך שספקי המידע השונים, ובפרט סוכנויות ממשלתיות, אינם מעדכנים את הסוכנויות על מידע באופן עקבי, או מכך שלשכות האשראי מזינות מידע השייך לאדם אחר<sup>78</sup>. כמו כן, מחקר שערכה נציבות המסחר הפדראלית<sup>79</sup> מצא כי עשרים ואחד אחוזים מהצרכנים ישנן טעויות בדוחות האשראי, לשלושה עשר אחוזים מהם טעויות אלו השפיעו על דירוג

<sup>69</sup> Jill Riepenhoff & Mike Wagne, Dispatch investigation Credit scars, The Dispatch, 6.5.2012.

<sup>70</sup> Consumer Financial Protection Bureau (CFPB).

<sup>71</sup> הסוכנות החלה לקבל תלונות החל מ- אוקטובר 2012.

<sup>72</sup> Emily R. Meyer, CFPB shines its spotlight on credit reporting consumer complaints, Locke Lord, 31.08.2015.

<sup>73</sup> Consumer Response Annual Report, Consumer Financial Protection Bureau, March 2014.

<sup>74</sup> Barbara S. Mishkin, CFPB issues second monthly complaint report, CFPB Monitor, 27.08.2015.

<sup>75</sup> Ed Mierzwinski, The CFPB Is Now Taking Your Credit Bureau Complaints, washpirg. 22.10.2012.

<sup>76</sup> למידע נוסף אודות הארגון: <http://www.uspirg.org/home>

<sup>78</sup> Mishkin, 2015.

<sup>79</sup> Federal Trade Commission (FTC).



האשראי, וכחמישה אחוזים מהאוכלוסייה, המהווים כעשרה מיליון אזרחים, נאלצים לשלם מחירים גבוהים עבור מוצרים ושירותים פיננסיים, ובמקרה הגרוע יותר, חסומה בפניהם האפשרות לקבל אשראי וחירותם לפעול בשווקים הפיננסיים במידה רבה מוגבלת.<sup>80</sup>

מקורן של טעויות רבות בדוחות האשראי נובע מטעויות בחשבונות רפואיים. קרן העושר המשותפת<sup>81</sup> מעריכה כי בשנת 2012, לכשבעה מיליון אזרחים (מעל גיל העבודה) הופיעה טעות בחשבונות הרפואית אשר נמסרה ללשכות האשראי.<sup>82</sup> כמו כן, מעל לשלושה מיליון אמריקאים שלהם חובות בנושאים רפואיים, לא הצליחו להסיר את החובות מדוח האשראי, על אף ששולמו, ולפיכך, דירוג האשראי שלהם ממשיך להיפגע.<sup>83</sup> לתופעות אלו, ישנן השלכות משמעותיות על האזרחים, שכן חוב המופיע בדוח האשראי יכול להוריד את דירוג האשראי בכמאה נקודות.<sup>84</sup> טעויות חמורות בדוחות האשראי עלולות להוביל לכך שלקוח יסורב לקבל אשראי למימוש צרכיו השונים וביניהם: נטילת משכנתא רכישת דירה או השכלה, השכרת דירה, ביטוח רכב, ביטוח רפואי, ופתיחת חשבון בנק.<sup>85</sup> כמו כן, במקרים של הזנת מידע חיובי של לקוח מסוים, לדוח אשראי של לקוח אחר, הלקוח שאליו יוזן המידע יזכה לשפר את דירוג האשראי שלו, בעוד הדירוג של הלקוח האחר ייפגע. המחקרים בקנה מעידים על בעיות דומות. במחקר לאומי שנערך על ידי המרכז לפרקליטות ציבורי<sup>86</sup> כשמונה עשרה אחוזים מאוכלוסיית המדגם דיווחה על טעויות בדוחות האשראי שלהם. מייק מורלי (Mike Morley), מומחה לסיכון בקנדה, מעריך על בסיס מחקר שערך בנושא, כי שעור זה עומד על כארבעים אחוזים מהאוכלוסייה הכוללת בקנדה. הסיבה לטעויות, לפי הסקר, נבעה ממידע שגוי וכן ממידע בלתי מעודכן. כמו כן, אותו מחקר מצא כי מעל ל- 760,615 אזרחים קנדיים מעידים כי הסיבה לאי קבלת מוצר או שירות פיננסי נבעה מטעות בדוח האשראי.<sup>87</sup>

### הליכים הוגנים ותלונות על עוולות

משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי פוגע בשכבות המוחלשות באוכלוסייה אשר היסטוריית האשראי שלהם "דלה" או "שלילית". מחקר משנת 2007 שנערך על ידי הבנק המרכזי בארה"ב מצא כי שתי הסיבות העיקריות לכך שלקוחות מסורבים לקבל הלוואה או אשראי הן: היסטוריית אשראי דלה או היסטוריית אשראי שלילית. מבין המשפחות אשר סורבה בקשתם לקבל אשראי, כשליש סורבו בשל היסטוריית אשראי שלילית, וכשלושה עשר אחוז סורבו מכיוון שהיסטוריית האשראי שלהם הייתה "דלה". כמו כן, אוכלוסיות אלו, הכוללות בני מיעוטים, בעלי הכנסה נמוכה, וצעירים

<sup>80</sup>Big Credit Bureaus, Big Mistakes: The CFPB's Consumer Complaint Database Gets Real Results for Victims of Credit Reporting Errors, report written by Unterreiner et al, U.S. PIRG Education Fund, Fall 2013.

<sup>81</sup> The Commonwealth Fund.

<sup>82</sup> Insuring the future: current trends in health coverage and the effects of implementing the Affordable Care Act, Report written by Commonwealth Fund Report, April 2013.

<sup>83</sup> Carla k. Johnson, Small paid-off debt can mar credit upend financing for unknowing Americans, Daily Journal, 3.03.2014.

<sup>84</sup> Jessica Silver-Greenberg, How to Fight a Bogus Bill, the Wall Street journal, 19.02.2011.

<sup>85</sup> Mistakes Do Happen: A Look at Errors in Consumer Credit Report, report written by Alison Cassidy, U.S PIRG Education Fund, June 2004.

<sup>86</sup> Public Interest Advocacy Centre.

<sup>87</sup> Lott, August 2005.

בארה"ב, משלמים יותר ריבית על חובותיהם מהאוכלוסייה הלבנה, מבעלי הכנסה גבוה וממבוגרים<sup>88</sup>. למרות שמדובר במיעוט אזרחים, במדינות אלו מספרם מבטא סכום שאינו מבוטל. בארה"ב ישנם בין שלושים וחמישה לחמישים מיליון אזרחים אשר היסטוריית האשראי שלהם "דלה" או שאינם חלק מהמערכת הפיננסית, ולכן אין עליהם דירוג אשראי<sup>89</sup>. כמו כן, מכיוון שבארה"ב ובקנדה, תקופת הזמן בה המידע נשמר בדוח זהה לתקופה בה ניתן להשתמש בה, ויכולה להגיע עד עשר שנים, אוכלוסיות בעלות היסטוריית אשראי "שלילית" סובלות במשך שנים לאחר מכן מנגישות מוגבלת לשווקים הפיננסיים ומייקור של התעריפים עבור מוצרים ושירותים שונים.

גורמים רבים משתמשים בדירוג האשראי להערכת הלקוח במישורים נוספים מעבר למישור הפיננסי, שלשמו דירוג האשראי נוצר. שימושים אלו לרוב יוצרים חוסר הגינות כלפי הלקוח, ומחלישים את הצרכן במידה רבה. אחת הדוגמאות לכך הוא סיפורה של אזרחית קנדית, אשר הובחנה כחולת סרטן השד, וזאת במהלך הליך גירושין מבעלה. כתוצאה מהמחלה היא נזקקה לכריתת שד כפולה, שדרשה ממנה להתפטר ממקום עבודתה. בעקבות הנסיבות, היא החמיצה מספר תשלומים, מה שהוביל לכך שדירוג האשראי שלה צנח<sup>90</sup>. הירידה בדירוג הביאה להכפלת מחיר ביטוח הדירה שלה, זאת על אף שאין קשר בין הירידה של דירוג האשראי, המבטאת פגיעות פיננסית מסוימת, לבין הסיכוי שביתה של הלקוח יינזק<sup>91</sup>. רבים חולקים על השימוש בדירוג האשראי כאומדן להערכת אמינותו של הלקוח בתחומים נוספים, אחד מהם הוא ג'ון רוברט הונטר (Jon Robert Hunter), מנהל הביטוח ב"פדרציית הצרכנים באמריקה"<sup>92</sup>. ג'ון אמר את הדברים הבאים בראיון שנערך עמו<sup>93</sup>:

*"I've debated Fair Isaac and Allstate and they can't answer the simple question: Suppose I'm laid off and it take me a year to get back to work, and in that year my payments fall behind. Why am I a worse driver or a worse homeowner"* (p. 43).

חוסר ההוגנות מצד לשכות האשראי, מתבטא גם בניסיונות מצדן להגדיל את רווחיהן באמצעות שיווק מאסיבי של מוצרים, לעיתים גם במחיר של הטעייה וניצול של האזרחים. אזרחים רבים מעידים כי סוכנויות הדירוג מציעות למכירה דירוגי אשראי מוזלים, ובאופן עקיף מחתימות אותם על מוצרים נוספים הכרוכים בתשלום דמי מנוי חודשיים. לעיתים הפרטים מצוינים באופן בלתי גלוי ובאותיות קטנות הנסתרות מעיניהם של הרוכשים את הדירוג<sup>94</sup>.

מהימנות-

<sup>88</sup> Weller, August 2007.

<sup>89</sup> BGFRS, August 2007.

<sup>90</sup> David Hodges, A score to settle, Moneysense, 8.10.2013.

<sup>91</sup> Credit Scoring and Insurance: Costing Consumers Billions and Perpetuating the Economic Racial Divide, report written by Chi Chi Wu and Birny Birnbaum, National Consumer Law Center and Center for Economic Justice, June 2007.

<sup>92</sup> ארגון זה הינו גוף וולונטרי הופעל ללא מטרת רווח, ומכונה באנגלית: "The Consumer Federation of America".

<sup>93</sup> כפי שהופיע ב Lott, 2005.

<sup>94</sup> Errors and Gotchas: How Credit Report Errors and Unreliable Credit Scores Hurt Consumers, report written by Maureen Mahoney, Consumers Union of U.S, Inc, April 2014.

תופעת גניבת הזהות<sup>95</sup>, פוגעת במהימנותם של דוחות האשראי הצרכניים. במסגרתה, אוגרים גורמים זרים מידע אישי רב על אזרחים, המשמש אותם לפתיחת חשבונות אשראי מפוברקים. בשנת 2012 נחשפו לתופעה זו מעל למיליון אזרחים בארה"ב<sup>96</sup>, ובקנדה נמצא כי בחודש מקבלות לשכות האשראי מעל 1800 פניות על גנבת זהות בקרב אזרחים<sup>97</sup>. אחת הסיבות לשכיחותה של התופעה היא תהליך הזיהוי הרופף אשר מתמצה בהצגת מספר הביטוח הלאומי, השם והכתובת של הלקוח (Jentzsch, 2006). הבעייתיות בגניבה רק מחמירה נוכח הקושי לגלות את הגניבה כך שהטיפול בה יכול להימשך חודשים רבים. לפי דוח שפרסמה נציבות המסחר הפדראלית<sup>98</sup> בשנת 2007, עשרים וארבע אחוזים מהאזרחים שחוו "גניבת זהות" התקשו לזהות זאת במשך לפחות כשישה חודשים<sup>99</sup>. דבר נוסף הפוגע במהימנות הדוחות נובע מכך שלעיתים המידע ממרשמים ציבוריים איננו מוזן כראוי לדוח האשראי וכך נוצרת חוסר התאמה בין דוח האשראי לבין המרשם הציבורי<sup>100</sup>.

### שקיפות

מודל דירוג היסטוריית האשראי הגנרי מחושב על פי נוסחה מוגנת ובלתי שקופה המפותחת על ידי לשכות האשראי ועל ידי חברות הדירוג<sup>101</sup>. המשקל שניתן לכל קריטריון נקבע על ידי אותן חברות ומשתנה בהתאם למטרות של צרכני הדירוג, ובהתאם לפלח האוכלוסייה שאותו הם מעוניינים לנתח<sup>103</sup>. כמו כן, מראיונות שנערכו עם מומחים בתחום בקנדה, עולה הסברה כי לשכות האשראי מספקות דוחות אשראי חלקיים ללקוחות, אשר שונים מאלו הנמכרים לגורמים אחרים. המשמעות היא שדוח אשראי שנמכר ללקוח שונה מדוח האשראי שנמכר לגורם אחר<sup>104</sup>. לדוגמה, מודל הנמסר לאדם פרטי נקרא מודל "חינוכי" והוא מודל המשוקלל באופן שונה ממודל שנמסר לחברת ביטוח לצורך ביטוח רכב<sup>105</sup>. כלומר, דירוג האשראי אשר נמכר למלווי האשראי, איננו גלוי ונגיש לאזרחים. שיטות אלו התגלו כבעייתיות, משום שהן משאירות פתח לאפליה ולהטיות באופן בו מחושב הדירוג. מחקר של הארגון להגנת הצרכן מצא כי בפער בין תמונת המצב המוצגת ללקוח לבין זו שמשמשת את צרכני הדוחות, האזרח עתיד להיות מדורג בקטגוריית דירוג נמוכה יותר במשך תשעה עשר עד עשרים וארבע אחוזים מהזמן<sup>106</sup>.

<sup>95</sup> Identity thief.

<sup>96</sup> Victims of Identity Theft 2012, report written by Erika Harrell and Lynn Langton, the US Dept of Justice, December 2013.

<sup>97</sup> CanadaIdentity Theft web, FAQ for Canadians, Retrieved from: <http://www.identitytheftfaq.ca> 14.5.2015.

<sup>98</sup> Federal Trade Commission.

<sup>99</sup> 2006 Identity Theft Survey Report, report prepared by Synovate, Federal Trade Commission, November 2007.

<sup>100</sup> Barbara S. Mishkin, CFPB issues second monthly complaint report, CFPB Monitor, 27.08.2015.

<sup>101</sup> Lott, August 2005.

<sup>102</sup> חשוב לציין כי בראיון אישי שערכה לוט עם ג'ול הפט עם בכיר מחברת אקוויפקס הוא מתנגד לטענות אלו וטוען כי דירוגי האשראי מלוויים בהסברים.

<sup>103</sup> Electronic Privacy Information Center (EPIC) web, Credit Scoring, Retrieved from <https://epic.org/privacy/creditscoring> 4.11.2015.

<sup>104</sup> Lott, August 2005.

<sup>105</sup> Mahoney, April 2014.

<sup>106</sup> Analysis of Differences between Consumer- and Creditor-Purchased Credit Scores, report of the Consumer Financial Protection Bureau, September 2012.

## היעדרו של מנגנון ערעורים מתאים

הן בארה"ב והן בקנדה, כאשר לקוח מדווח על טעות בדוח האשראי, על לשכות האשראי מוטלת האחריות לחקור את הנושא, אולם הרגולטורים הפדראליים לא הגדירו באופן רשמי מהם הסטנדרטים אשר על פיהן צריכות לפעול הסוכנויות, ופעולותיהן נותרו במידה רבה לשיקוליהן<sup>107</sup>. בקנדה המסגרת החוקית רופפת עוד יותר מזו הנהוגה בארה"ב. בעוד בארה"ב המסגרת החוקית הפדרלית מחייבת את לשכות האשראי לטפל בתלונות מצד מצרכנים תוך שלושים יום ומטילה עליהן סנקציות כלכליות. בקנדה, הרגולציה ברמה האזורית היא חלשה, ואין שום הגבלה ברמה הארצית. לשכות האשראי בקנדה אינן מחויבות למדע שגוי ולא חלות עליהן סנקציות כלכליות<sup>108</sup>.

למרות המסגרת החוקית הקיימת בארה"ב, ישנן תלונות רבות על כך שמנגנוני הערעור בארה"ב אינם יעילים. מחקר שנערך על ידי איחוד הצרכנים בארה"ב מדווח כי הליך הערעור והתיקון של טעויות בדוחות האשראי הינו ארוך ומורכב עבור האזרחים, במיוחד כאשר מדובר במידע שמקורו במרשמים ציבוריים<sup>109</sup>. מנגנוני הטיפול של לשכות האשראי בתלונות צרכניות אינם מתפקדים באופן יעיל והמשאבים המושקעים בהם הינם דלים. כמו כן, לשכות האשראי מסתמכות על הליכי הטיפול של ספקי המידע, זאת בעוד החוק אינו מטיל אחריות על "ספקי המידע"<sup>110</sup> ולפיכך, אלה אינם משקיעים מאמצים או משאבים במטרה לחקור ולטפל במקרים של תלונות מצד צרכנים. לשכות האשראי, לרוב, מצדדות בעמדותיהם של ספקי המידע וזאת גם כאשר אין בידיהן ראיות או הוכחות ממשיות שיצדיקו את עמדתם<sup>111</sup>. מחקר שנערך על ידי עיתון אמריקאי<sup>112</sup> בשנת 2012 בחן כשלושים אלף תלונות בנושא נתוני אשראי שהוגשו לנציבות המסחר הפיננסית מצא כי מחצית מהאזרחים לא הצליחו להביא לתיקון הטעות על ידי לשכת האשראי. מאז, אוקטובר 2012, הגיעו לידי הרשות להגנת הצרכן-2600 תלונות מאזרחים לגבי תהליך הערעור מול לשכות האשראי הגדולות<sup>113</sup>.

## שליטה ובעלות על המידע – העדר יידוע מתאים

בעיה מרכזית במשטר האמריקאי והקנדי היא שהבעלות על הנתונים והשליטה בהם נמצאת בידי לשכות האשראי, ומרגע שהמידע נאסף למאגריהן הוא הופך לנכס השייך להן. כיוון שכך, השימוש בנתונים אינו מותנה בהסכמת הלקוח ופעמים רבות הלקוח אף אינו יודע אילו שימושים נעשים במידע. (Jentzsch, 2007)

<sup>107</sup> Synovate, November 2007.

<sup>108</sup> Alex Shprintsen & Annie Burns-Pieper, Credit reporting errors costing Canadians, CBC News Canada, 19.11.2012.

<sup>109</sup> Mishkin, 2015.

<sup>110</sup> Furnishers.

<sup>111</sup> Mahoney, April 2014.

<sup>112</sup> Jill Riepenhoff & Mike Wagner, Credit Scars, The Columbus Dispatch, 6.12.2012.

<sup>113</sup> Consumer Financial Protection Bureau web, Consumer Complaint Database, Retrieved from <http://www.consumerfinance.gov/complaintdatabase> 19.02.2014.

## 2.5 הקמת הרגולטור להגנה פיננסית של הצרכן בארה"ב

התרחבותה של תרבות החיים על אשראי בארצות הברית שהייתה מלווה בתלונות כנגד פעילותן הבלתי אחראית של סוכנויות הסחר והדירוג באשראי, בשילוב עם השלכותיו הפיננסיות הקשות של המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008 הביאו להגברת האכיפה והרגולציה בתחום. אחת היוזמות החשובות שהוצעו הייתה להקים רגולטור צרכני אשר יקדם וידאג לאינטרסים הצרכניים בשווקים הפיננסיים. ההצדקה נוסחה במונחים של כשל שוק ואסימטריה בכוח ומידע בין סוחר האשראי לבין הצרכן, לצד הגידול במקרים של פשיטת רגל ומצוקות של יחידים ומשפחות בתקופת המשבר הכלכלי של 2007-2008. עד להקמת הסוכנות, תעשיית נתוני האשראי בארה"ב הייתה מפוקחת על ידי נציבות הסחר הפדראלית. אולם, המשאבים והסמכויות שניתנו לה היו מוגבלים. באותה תקופה, הכשלים והבעיות שיצרה תעשיית נתוני האשראי לא היו חשופים לציבור, למעט מקרים בודדים שבית המשפט התערב והעלה את הפרשיה על סדר היום הציבורי. מצב זה השתנה במידה רבה עם הקמת הרגולטור להגנה פיננסית של הצרכן בארה"ב<sup>114</sup>.

את הרעיון הציעה הסנטורית אליזבת וורן (Elizabeth Warren)<sup>115</sup>, וורן הפעילה לחצים להקמת הרשות בפני הקונגרס וכן נפגשה עם שחקנים ומומחים בשוק הפיננסי, עיתונאים, וקבוצות צרכנים ושכנעה אותם בחשיבותה ונחיצותה של הרשות<sup>116</sup>. הקמתה של רשות עצמאית, לדעתה של וורן, הייתה הכרחית עבור הצרכן האמריקאי אשר נותר ללא כלים ויכולת להתגונן מפני הפרות החוק, הניצול, וחוסר ההגינות של המוסדות הפיננסיים הגדולים. וורן הדגישה את המצב לפיו הרגולציה על מוצרים ושירותים פיננסיים היא רופפת, ובאופן אבסורדי, הצרכן האמריקאי מוגן מפני רכישה של מכשירי חשמל שאינם בטיחותיים לשימוש, אך לא מוגן מפני לקיחת הלוואות מסוכנות שעוללות לדרדרו לפשיטת רגל. על כן, טענה וורן, כי כפי שישנה רגולציה קפדנית בארה"ב על מוצרים אלקטרוניים, כמו מכשירי חשמל, כך יש לפקח גם על מוצרים פיננסיים. וורן טענה כי הבעיה המרכזית טמונה בכך שהגופים האמונים על הפיקוח על מוצרים פיננסיים הם גם אלו האחראים לרווחיות והיעילות של המוסדות הכלכליים אשר משווקים את המוצרים הללו. מסע הצלב של וורן צבר תמיכה בקרב גורמים שונים, וביניהם הפורום האמריקאי לרפורמה פיננסית<sup>117</sup> ונשיא ארה"ב ברק אובמה. בשנת 2010 נכנסה לתוקפה רפורמת "דוד-פרנק"<sup>118</sup> שכללה את חוק הגנת הצרכן, במסגרתם הוחלט על הקמת סוכנות רגולטורית עצמאית אשר תפקח על המוסדות הפיננסיים בארה"ב.

כתוצאה מהליכים אלה, בשנת 2012, הוקמה הרשות הכלכלית להגנת הצרכן<sup>119</sup>, כסוכנות פדרלית עצמאית הפועלת תחת הבנק המרכזי בארה"ב ובמימונו<sup>120</sup>. כיום דירקטור הראשות הוא ריצ'ארד קורדראי (Richard Cordray), אשר מונה

<sup>114</sup> Kelly Dilworth, Why the credit report dispute process is broken, CreditCard, 21.08.2014.

<sup>115</sup> וורן היא אשת אקדמיה ופוליטיקאית מהמפלגה הדמוקרטית, המכהנת כיום כסנטורית ממדינת מסצ'וסטס. היא עבדה כפרופסורית למשפט באוניברסיטת הרווארד, ולאחר המשבר הכלכלי שימשה כיועצת אישית לראש הממשלה ברק אובמה, ולמשרד האוצר.

<sup>116</sup> Connie Prater, New agency arrives with broad powers to police financial products, Credit-Cards.com, 21.07.2011.

<sup>117</sup> Americans for Financial Reform.

<sup>118</sup> The Dodd-Frank Wall Street Reform, 2010.

<sup>119</sup> Consumer Financial Protection Bureau.

<sup>120</sup> Reuters Staff, FACTBOX-New US consumer financial bureau has wide powers, Reuters, 14.10.2010.

לתפקיד על ידי נשיא ארה"ב, ברק אובמה. מטרתה העיקרית של הרשות היא לאכוף את חוקי האשראי הצרכני, ולהבטיח את הגישה של כלל הצרכנים לשווקים הפיננסיים ולמוצרים והשירותים המוצעים במסגרתם. הסוכנות מפקחת על מוסדות פיננסיים מסורתיים<sup>121</sup> כגון: בנקים, ואגודות אשראי אשר שווי נכסים עולה על עשרה מיליארד דולר בשנה. כמו כן, היא גם מפקחת על גופים פיננסיים שאינם בנקים כגון: חברות למשכנתאות, וספקי שירותים ומוצרים פיננסיים כמו חברות העוסקות במתן הלוואות<sup>122</sup>. הרשות מכונה "כלב השמירה" של האזרח האמריקני, שכן בפעילותה היא מוודאת כי גופים אלו פועלים באופן הוגן ואחראי כלפי הצרכנים. את פעילותה היא מבצעת באמצעות כלים רגולטוריים שונים, וביניהם: פיקוח ובקרה, כפייה, חקיקה, חינוך פיננסי, איסוף ומענה לפניות ציבור, מחקר וניתוח השווקים הפיננסיים<sup>124</sup>.

עד להקמת הרשות, נושא ההגנה על הצרכן היה תחת אחריותם של שבעה גופים ממשלתיים<sup>125</sup> שונים והטיפול בו היה בהתאם לסדר העדיפות שקבעו. לאחר הקמתה, הועברה האחריות בנושאים צרכניים, מגופים אלו אל הרשות. כמו כן, בין הגופים עליהם מפקחת הרשות נכללים גם מוסדות פיננסיים שאינם בנקים כגון: חברות למשכנתאות, ברוקרים, וספקי הלוואות שונים (הלוואות סטודנטים, הלוואות יום, ועוד), אשר בטרם הוקמה הסוכנות לא היו מפוקחים ברמה הפדראלית (McCoy, Kennedy, & Bernstein, 2012). מאז יולי 2012 התרחבה פעילותה של הרשות והיא החלה לפקח גם על חברות הפועלות בשווקים הפיננסיים אשר הרווח השנתי שלהן עולה על כשבעה מיליון דולר בשנה. המשמעות היא שאחריותה של הרשות התרחבה ומעתה היא מבצעת מעקב ובחינה אחר שלוש לשכות האשראי הגדולות בארה"ב וכן אחר חברות דירוג אשראי מסוימות. בניגוד לעבר, שבו הגוף העיקרי שיכל לפעול כנגד לשכות האשראי היה רשות המסחר הפדראלית<sup>126</sup>, ורק באמצעות הגשת תביעה משפטית, כיום לרשות הממשלתית ניתן כוח ומרחב פעולה רב בפיקוח על תעשיית נתוני האשראי. בעקבות שינוי החוק הרשות יכולה לפעול לקידום שינויים ורפורמות בחוק הגנת הצרכן ובחוק האשראי ההוגן, לרשות ניתנה הסמכות להטיל סנקציות, ובאופן תקדימי, ניתנה לרשות את הסמכות לקבל גישה למערכות ולמאגרי המידע שבידי החברות הללו ולבדוק אותם<sup>127</sup> (Mierzewski & Chester, 2012).

מאז הקמתה פועלת הרשות ללא הרף למען צמצום הבעיות שיצרה תעשיית נתוני האשראי עבור האזרחים בארה"ב. עד ל-1 באוגוסט, 2015, טיפלה הסוכנות ב 677,000 תלונות של אזרחים, כאשר 105,000 מתוכן היו בנושאים הקשורים לתעשיית נתוני האשראי<sup>129</sup>. מתוך פניות אלו, היא הצליחה לסייע לכ- 3,000 צרכנים לקבל פיצוי מלשכות האשראי.

<sup>121</sup> Traditional depository institutions.

<sup>122</sup> Dodd-Frank Act, 2010.

<sup>123</sup> Payday Lenders, Private Education Lenders.

<sup>124</sup> The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis, report written by David H. Carpenter, Congressional Research Service, January 2014.

<sup>125</sup> Board of Governors, Federal Deposit Insurance Corporation, Federal Trade Commission, National Credit Union Administration, Office of the Comptroller of the Currency, Office of Thrift Supervision, Department of Housing and Urban Development and heads of those agencies.

<sup>126</sup> Federal Trade Commission.

<sup>127</sup> Vanessa Richardson, Federal bureau now oversees major credit reporting agencies, Credit-Cards.com, 3.10.2012.

<sup>128</sup> The Consumer Financial Protection Bureau web, CFPB to Supervise Credit Reporting, Retrieved from <http://www.consumerfinance.gov/newsroom/consumer-financial-protection-bureau-to-supervise-credit-14.10.2015>.

<sup>129</sup> Meyer, 2015.

היקף הפיצויים הכספיים שהשיגה הסוכנות עבור אזרחים עומד על כ- 800 מיליון דולרים. הרשות גם חשפה כי לשכות האשראי מכרו דירוגי אשראי בלתי מהימנים לאזרחים, אשר היו שונים בתוכנם מאלו שנמכרו למלווי האשראי<sup>130</sup>.

הסוכנות גם פועלת להנגשת הדוחות לאזרחים מיעוטי יכולת. אחד מהישגיה היה החלטתה של חברת הדירוג הגדולה בארה"ב ובקנדה, פייר אייזיק, לספק גישה חלקית לדירוג האשראי לאוכלוסיות מוחלשות<sup>131</sup>. בפעילותה, עוסקת הסוכנות גם בצמצום הפגיעה של ילדי אמנה ממערכות נתוני האשראי החשופים לטעויות רבות בדוחות האשראי שלהם, וזאת משום שלילדים אלו אין כתובת מגורים קבועה. על כן, ניסחה הסוכנות תבניות של מכתבים שיקלו על ההתמודדות של עובדי הרווחה מול חברות הדירוג<sup>132</sup>. זאת ועוד, הסוכנות מפקחת אחר התנהלותן של לשכות האשראי, לפיכך, החל משנת 2014 מחייבת הרשות את סוכנויות הדירוג להגיש באופן קבוע דוח המכיל מידע אודות מקורות המידע אשר לגביהם התקבלו מספר התלונות הגבוהה ביותר בקרב האזרחים, היקף התלונות לגביהם, וכן מידע אודות הצעדים שנקטה הסוכנות לאחר הגשת התלונה<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> Unterreiner, Fall 2013.

<sup>131</sup> Calif San Jose, FICO Makes FICO Scores Available to Financially Struggling Consumers Through Non-Profit Credit and Financial Counselors, Fico, 21.04.2015.

<sup>132</sup> John L Culhane, CFPB takes steps to protect foster care youth from credit reporting problems, CFPB monitor, 7.05.2014.

<sup>133</sup> John L Culhane, CFPB requires credit bureaus to identify furnishers and industries with highest dispute rates and issues study of collections tradelines, CFPB monitor, 11.12.2014.

## פרק שלישי: המאבק על חקיקת חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב- 2002

חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב- 2002<sup>134</sup> התקבל בכנסת ב 14 בינואר, 2002 לאחר כחמש שנים של הליכי חקיקה. החוק נכנס לתוקף באופן רשמי ב-1 לאוגוסט, 2004, וקבע כי בעלי רישיונות המפעילים שירות נתוני אשראי (או שירות על עוסקים) יוכלו לאסוף ולהחזיק במידע אודות ציבור האזרחים בישראל, ולמסור על בסיסו דוחות המכילים נתוני אשראי. לאחר כניסתו לתוקף עבר החוק כשישה תיקונים, בהם שניים משמעותיים אשר כללו שינויים והרחבות של החוק שהוביל משרד המשפטים ואושרו על ידי ועדת הכלכלה. חשיבותו של החוק טמונה בהיותו חוק תקדימי בישראל המניח את יסודותיו של משטר האיסוף, השימוש והדירוג במידע פיננסי על אזרחים.

### 3.1 המסגרת החוקית שקדמה לחקיקת החוק

תופעת אי-העמידה בהתחייבויות כספיות, העסיקה מאז ומתמיד את מוסדות השלטון בישראל. לאורך השנים הוקמו מנגנוני פיקוח שונים אשר נועדו לאתר, להתריע ולהזהיר מפני אנשים אשר אינם עומדים בהתחייבויותיהם הכספיות, אולם מנגנונים אלו לא היו מנגנונים מקיפים, אלא תוצר נלווה למטרות רחבות יותר הקשורות בהסדרת חובות. בהקשר זה חשוב לציין ארבעה הסדרים חוקיים רלוונטיים:

- א. פקודת פשיטת הרגל- נועדה לאפשר לחייב שנקלע לקשיים כלכליים, ואינו מסוגל לפרוע את חובותיו, לשלם רק חלק מחובותיו ולקבל היפטר מן החובות. הפקודה יוצרת מנגנון המחלק בדרך שוויונית ויעילה את נכסיו של החייב בין הנושים.
- ב. חוק הוצאה לפועל- נועד לספק הגנה כלכלית על החייבים, ולהביא להחזרת חובותיהם ומימוש פסקי דין במהירות וביעילות.
- ג. חוק שיקים ללא כיסוי- נועד להרתיע בעלי חשבונות מלמשוך שיקים שלא יפרעו עם הצגתם.
- ד. חוק הפרטיות- נועד להגן על פרטיותו של האדם על ידי קביעת נורמה של התנהגות שתכבד את זכותו של האדם לפרטיות, וכן על ידי אכיפה והגנה על אדם שנפגע מחדירה לפרטיותו ללא הסכמתו.

#### 3.1.1 פקודת פשיטת הרגל

פקודת פשיטת הרגל<sup>135</sup> מסדירה את הליכי פשיטת הרגל במשפט הישראלי עבור אדם המצהיר על חוסר יכולתו לעמוד בנטל החובות המוטלים עליו. הפקודה מחוללת שינוי משפטי במעמדו של החייב ויוצרת סטטוס משפטי עבור פושט הרגל שפירושו הוא הכרה בכך שהוא אינו יכול לפרוע את מלוא חובותיו לנושיו. הפקודה נועדה לקדם שתי מטרות מרכזיות: האחת, סיוע לחייב אשר ירד מנכסיו ואין ביכולתו לעמוד בפירעון החובות, על ידי קבלת הפטר מן החובות. זאת מתוך הכרה באינטרס הלגיטימי של החייב לפתוח דף חדש בחייו. השנייה, היא ההגנה על האינטרס הציבורי והחברתי על ידי קביעת סדרי הקדימויות בין הנושים השונים של החייב, כינוס נכסי החייב, וחלוקתם בין נושי החייב בדרך הזולה,

<sup>134</sup> חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב- 2002 (להלן: חוק נתוני אשראי).

<sup>135</sup> פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], תש"ם-1980.



המהירה, היעילה והשווה ביותר (גרונים & לוי, 2010). הליכים אלו מהווים מסגרת חוקית להסדרת החובות הכספיים ויוצרים נורמות חברתיות של עמידה בהתחייבויות הפיננסיות שנטלו על עצמם אזרחים.

פקודה זו נכנסה לתוקף לראשונה בשנת 1936, בזמן שלטון המנדט הבריטי, ומהווה העתק כמעט מילולי של חוק פשיטת הרגל האנגלי משנת 1914. לאורך השנים נערכו בפקודה תיקונים רבים, בהם משתקף המתח המובנה בין הרצון לדאוג, לסייע ולהגן על הנושים, למול הצורך להכיר במצוקתו של החייב אשר זקוק במידה לא מבוטלת לתמיכה מצד המשפט, וזכאי להגנה על זכויותיו. בשנת 1980 עברה הפקודה רפורמה מקיפה, אשר קבעה כללי משחק ותנאי כניסה נוקשים יותר מאשר היו בעבר כלפי החייבים. הרקע של התיקון היה תחושה רווחת שחייבים רבים מידי ניצלו את הליכי פשיטת הרגל לרעה והשתמשו בהם בכדי לחמוק משלום חובות. במסגרת התיקונים שהוכנסו לחוק נקבע כי ביהמ"ש לא יאשר הסדר נושים (בין הנושים ובין החייב) אם אין בהסדר משום תועלת לנושים (סעיף 55 לחוק). ההשלכות של הרפורמה היו קשות ופגעו בחייבים, בעקבות כך בשנת 1996 תוקנה שוב פקודת פשיטת הרגל באופן שהקל עם החייב ובין שינויה, בוטל הסעיף. מאז ועד היום, התפיסה המשפטית נותרה בעיניה ומעניקה הגנה על אינטרס החייב לצד הגנה על האינטרס של הנושים.

הישות הסטטוטורית, אשר אחראית על ייצוג האינטרס הציבורי בהליכי פשיטת רגל היא הכונס הרשמי, כאגף של האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים. כל תיקי פשיטת הרגל מתנהלים בבית המשפט המחוזי. הליכי פשיטת הרגל מחולקים לארבעה שלבים עיקריים: בקשת פשיטת רגל, צו כינוס, הכרזת פשיטת רגל, והפטר. לאחר שהוגשה בקשת פשיטת רגל, בית המשפט קובע האם לתת לחייב צו כינוס ולהמשיך לשלב הבא, אך אם הוחלט שלא לתת לו צו כינוס, ההליך מסתיים כבר באותה עת. ההסדר, על פי הפקודה מאפשר את כינוס, מימוש וחלוקה של נכסי החייב בין הנושים, בהתאם לחלקם היחסי בחוב ועל פי סדר קדימות הקבוע בחוק. כמו כן, כאשר הליך פשיטת הרגל מגיע לסיומו, זכאי החייב לקבל צו הפטר אשר מוחה את חובות העבר, אליהם נקלע החייב, ומאפשר לו לפתוח דף חדש בחייו<sup>136</sup>.

פקודת פשיטת הרגל קובעת כי המידע בדבר פרטי החייב שמתנהל בעניינו הליך פשיטת רגל הוא מידע המתפרסם באופן פומבי, ועל כן זמין לכל אדם אשר יש בידו את מספר תעודת הזהות של האדם המבוקש. החוק קובע כי כונס הנכסים הרשמי מנהל על פי דין מאגר נתונים של פושטי רגל וחברות בפירוק ומעמיד מידע זה לעיון הציבור הרחב. הרשימה המפורסמת על ידי הכונס הרשמי כוללת את רשימת החייבים שמתנהל בעניינם הליך פשיטת רגל או שהליך פשיטת הרגל בעניינם הסתיים עד שבע שנים קודם למועד הפרסום.

### 3.1.2 חוק הוצאה לפועל

חוק הוצאה לפועל<sup>137</sup> יוצר מערכת אכיפה אשר בעזרתה יכול נושה שבידיו שטר חוב, מסמך שווה ערך או פסק דין, לפעול על מנת לגבות את הכספים המגיעים לו. התערבותו של מוסד הוצאה לפועל, נעשית לאחר פנייה של הזוכה בדבר

<sup>136</sup> אתר משרד המשפטים, האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים, נדלה מ <http://index.justice.gov.il/Units/ApotroposKlali/Pages/default.aspx> 12.04.2015.

<sup>137</sup> חוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

אי מימוש הזכויות המגיעות לו מתוקף הפסיקה. בעקבות הפנייה, נפתח תיק במוסד הוצאה לפועל על שמו של החייב, והטיפול בנושא עובר מידי של הזוכה לאחריות המדינה. אולם, מטרתו של חוק זה היא לדאוג גם לאינטרס הציבורי, ולאפשר לחייב להגיע להסדר תשלומים הוגן עם נושה בודד או מספר נושים במקביל (באמצעות הליך איחוד תיקים)<sup>138</sup>. בכך, מגן החוק על הצרכים הסוציאליים של החייבים אשר לאור מצבם הכלכלי אינם יכולים לעמוד בתשלום החוב הפסוק, ומונע מצב שבו הפעלת מנגנון הגבייה לטובת הזוכה תהפוך את החייב לחסר יכולת ולנטל על החברה. שתי תכליות אלו מעוגנות בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו<sup>139</sup> (בר-אופיר, 1996).

ההכרה בכבודם ובצרכיהם הסוציאליים של החייבים לא השתקפה מאז ומתמיד בהליכי ההוצאה לפועל. במשך שנים, כבודם וחירותם של החייבים נרמסו במסגרת הליכי מאסר והוצאת מיטלטלין מבתי מגורים של החייבים, על ידי לשכות ההוצאה לפועל<sup>140</sup>. כמו כן, הליכי ההוצאה לפועל נחשבו להליכים חסרי שיניים ובלתי יעילים, ונכון לתחילת שנות התשעים רק שנים עשר עד חמשה עשר אחוזים מהחובות בהוצאה לפועל נגבו (גונן, 2005). על כן, בינואר 2009, נכנס לתוקף תיקון 29 לחוק<sup>141</sup>. במסגרת התיקון, הופרדו לשכות ההוצאה לפועל ממערכת בתי המשפט, ובוטלה סמכותם של שופטי בית משפט השלום ורשמי בתי המשפט לדון בענייני הוצאה לפועל. במקומם, קמה רשות האכיפה והגבייה החדשה, אשר כפופה לשר המשפטים. בעקבות התיקון, הורחבו התנאים שנקבעו בחוק לשמירה על כבודו של החייב, זאת תוך ניסיון לנקוט מהלכים נגד נכסיו של החייב במקום הפגיעה בגופו ובכבודו. לפיכך, נקבע כי הרשם רשאי להורות על עיקול נכסי החייב, הוצאת צו עיכוב יציאה מהארץ, עיכוב הנפקת או חידוש דרכון ורישיון נהיגה, הגבלת שימוש בכרטיסי אשראי, הגבלת הקמת תאגיד בבעלות החייב ועוד.

כחלק מהניסיון ליעל את תפקודה של מערכת ההוצאה לפועל, ניתנה לרשמי ההוצאה לפועל ו/או לזוכים בתיקי ההוצאה לפועל, גישה למקורות מידע שעד כה לא היו נגישים בפניהם, ונקבע בתיקון לחוק כי הרשם יוכל לקבל מידע רחב יותר אודות החייב. כיום רשאי הרשם לקבל מידע אודות נכסיו וכתובתו של החייב גם ללא כתב ויתור על סודיות. כמו כן, הותר לרשם לקבל אינפורמציה ממספר רחב יותר של מקורות וביניהם: רשויות מקומיות, משרד הרישוי, רשם המקרקעין, בנקים, חברות אשראי וביטוח, רשם החברות ועוד.

סעיף 69 ה' לחוק ההוצאה לפועל קובע כי המידע אודות חייבים המוכרים כ"חייבים מוגבלים באמצעים" נשמר במרשם חייבים מוגבלים באמצעים. הגישה למרשם פתוחה לעיון הציבור באמצעות פנייה ישירה ללשכות ההוצאה לפועל ברחבי הארץ או באמצעות האינטרנט<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> אתר משרד המשפטים, האגף לסיוע משפטי, נדלה מ <http://index.justice.gov.il/Units/SiuaMishpaty/subjects1/NosimBetipulenu/Pages/hotzlap.%20.aspx> 12.04.2015.

<sup>139</sup> חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב, 1992.

<sup>140</sup> איתן שוויץ, הרפורמה בחוק הוצאה לפועל, אתר הפורמים למשפטים, 22.05.2009.

<sup>141</sup> חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29), התשס"ט-2008.

<sup>142</sup> אתר רשות האכיפה והגבייה, פרטים נוספים אודות מרשם חייבים מוגבלים באמצעים, נדלה מ <http://eca.gov.il/index2.php?id=167&lang=HEB> 14.3.2015.

### 3.1.3 חוק שיקים ללא כיסוי

חוק שיקים ללא כיסוי<sup>143</sup>, נועד להגביר את אמינות השימוש בשיקים כאמצעי תשלום נפוץ וחשוב, לצמצם את תופעת השיקים ללא כיסוי, לשפר את מוסר התשלומים במשק, ולהרתיע בעלי חשבון ממשכית שיקים ללא כיסוי. החוק משקף ניסיון לאזן בין הצורך להגן על הציבור מפני שימוש לרעה בשיקים, לבין האינטרס הציבורי של השימוש באמצעי תשלום זה. החוק נחקק כאמור בשנת 1981, ולאחר כעשור הוכנסו בו תיקונים אשר החמירו עם מושכי שיקים ללא כיסוי בין השאר על ידי הטבעת פרטים אישיים על טפסי שיקים, פרסום שמותיהם של לקוחות מוגבלים בנסיבות מחמירות, הארכת התקופה שבה נמנים שיקים שסורבו לצורך הגבלת חשבון הבנק והחמרה בסנקציות הפליליות<sup>144</sup>. החוק קובע שני פרמטרים להגבלה: מספר השיקים ללא כיסוי ומשך התקופה. לפי החוק, חשבון יוגבל למשך שנה, אם נמשכו אליו, במהלך תקופה של שנים עשר חודשים, עשרה שיקים (או יותר) ללא כיסוי, והבנק החזירם מסיבה זו<sup>145</sup>. ישנן שלוש השלכות להגבלת חשבון: איסור על משכית שיקים על אותו חשבון, איסור על פתיחת חשבון על ידי אותו לקוח מוגבל, איסור להתמנות למיזם כוח או מורשה חתימה בחשבון חדש שנמשכים עליו שיקים.

לצורך יישום החוק הוקמה מערכת ממחושבת בשם מושל"ך (מושכי שיקים ללא כיסוי) בבנק ישראל, שמרכזת מידע על לקוחות מוגבלים הנמסר אליה על ידי בנקים וגופים נוספים (הוצ"פ, בתי דין רבניים וכוונס נכסים). על פי החוק סיווג הלקוח כמוגבל או כמוגבל חמור הוא אקט מנהלי, כאשר הסמכות להטיל הגבלה רגילה נתונה לכל בנק מסחרי, ואילו הסמכות להטיל הגבלה חמורה היא של בנק ישראל בלבד. מעבר לאיסורים בחוק, על לקוח מוגבל חלות מגבלות נוספות העוללות למנוע ממנו גישה למערכת הבנקאית, וזאת בהתאם לשיקוליו העסקיים של הבנק בלבד. כך למשל, בנקים המנפיקים ללקוחותיהם כרטיסי אשראי רשאים לבטלם, וכן הם רשאים לדחות בקשות למתן אשראי (הלוואות או משכנתאות) על ידי לקוחות מוגבלים (ובמשך תקופה נוספת לאחר ההגבלה). בכך, החוק מעניק לגורמים פרטיים (הבנקים) שיקול דעת בפועל לגבי הפעלתו של כוח שלטוני כלפי גורמים פרטיים אחרים ללקוחותיהם (בן טובים & פסטרינק, 2001).

על פי החוק, מחזיק בנק ישראל מאגרים המכילים קבצי מידע עם נתונים על אזרחים שהוגדרו מושכי שיקים ללא כיסוי מוגבלים ומוגבלים חמורים. סעיף 14 לחוק מתיר לבנק ישראל לפרסם במהלך תקופת ההגבלה את מספרי החשבונות המוגבלים ואת מועד סיום ההגבלה, בציון פרטי הבנק והסניף שבו מתנהל החשבון. כמו כן, הוא מתיר לפרסם את שמות הלקוחות המוגבלים החמורים, מספרי תעודת הזהות שלהם ותאריכי סיום ההגבלה<sup>146</sup>. עד שנת 2011, נהג בנק ישראל לפרסם את המידע באמצעות קבצי מידע שכללו רשימה שמית מלאה ופומבית שכללה מספרי תעודות זהות, כתובות

<sup>143</sup> חוק שיקים ללא כיסוי, תשמ"א-1981.

<sup>144</sup> חוק שיקים ללא כיסוי, תיקון מס' 2, התשנ"ב-1992.

<sup>145</sup> החשבון לא יוגבל אם חלפו פחות מ-15 ימים בין השיק הראשון שחזר לבין השיק העשירי וזאת על פי סעיף 2(א) לחוק, כדי להגן על לקוחות שסירבו מספר משמעותי של שיקים היה בחשבונם אירוע חד פעמי ויוצא דופן.

<sup>146</sup> בנק ישראל אינו מפרסם באתר האינטרנט את שמם ופרטי זהותם של לקוחות מוגבלים מיוחדים (שהוגבלו על ידי הוצאה לפועל, בית דין רבני ובית משפט בהליך פשיטת רגל) אלא רק את פרטי החשבונות שבבעלותם, אשר הוגבלו כתוצאה מהכרזתם כמוגבלים מיוחדים. חשבונות אלה מתפרסמים באתר תוך ציון מועד סיום תקופת ההגבלה. המידע באתר האינטרנט של בנק ישראל אינו כולל לקוחות מוגבלים חמורים שטרם חלפו 60 ימים ממועד הגבלתם, וכן מידע על לקוחות שערערו לבית המשפט על הגבלתם.

מגורים, מועד תחילת ההליך (ומועד סיומו באם הסתיים), ובה תועד המידע משנת 1985 ועד היום. אולם בעקבות תלונות מצד אזרחים עתרה הרשות למשפט ולטכנולוגיה לבנק ישראל בטענה כי פרסום קבצי המידע באתר מובילים לפגיעה בלתי מידתית בפרטיותם של לקוחות מוגבלים ומוגבלים חמורים. בעקבות כך, הסיר בנק ישראל את המידע, וכיום הגישה למידע האמור ברשת האינטרנט כרוך בכירור במערכת שאילתות פרטניות או באמצעות הגשת בקשה פרטנית לקבלת קבצי המידע<sup>147</sup>.

בנוסף, מרכז המדור את המידע על אזרחים וחברות שהוגבלו על ידי גופים נוספים מסיבות אחרות, כגון: חייבים שהוגבלו על ידי בתי משפט בהליכי פשיטת רגל; אזרחים שהוגבלו בהליכי הוצאה לפועל; במסגרת הליך איחוד תיקים או במסגרת הליכים משפטיים שננקטו בעניינם לצורך גביית חובות, אזרחים שהוגבלו על ידי המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות במסגרת הליכי גביית חובות לרשויות ממשלתיות ולגופים ותאגידים נוספים; מסרבי גט שהוגבלו על ידי בית דין רבני.

#### 3.1.4 חוק הגנת הפרטיות

חוק הגנת הפרטיות<sup>148</sup> עוסק בזכותו של כל אדם לפרטיות, ונוגע לתחומי משפט שונים. החוק קובע נורמה סביב הזכות לפרטיות ויוצר מסגרת חוקית האוכפת ומגנה על האדם שנפגע מחדירה לפרטיותו ללא הסכמתו<sup>149</sup>.

הצורך בחוק הגנת הפרטיות הודגש על רקע ההבנה כי לאזרח בישראל לא הייתה הגנה חוקית מפני חדירה לצנעת חייו האישיים. בדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט<sup>150</sup>, בהם נדונו סעיפי חוק הגנת הפרטיות, התייחס השר אורי אבנרי לסכנות שעומדות בפני הזכות לפרטיות בעידן המודרני והאיום שמציבים עליה גורמים מדינתיים, או חמור מכך גורמים מסחריים, והסביר כי:

*"הדבר שנתן דחיפה לרעיון שיש צורך בחקיקה חדשה להגנה על הפרטיות היה החשש המתגבר מפני הצטברות עצומה של פרטים על חייו של אדם... כשבאמצעות מחשוב מודרני יכול כל פקיד ללחוץ על כפתור ותוך שניות לדעת מי האיש, איזה מחלות יש לו, מהן הכנסותיו והוצאותיו, מה מצבו הכלכלי... המצבור העצום הזה של מידע מאפשר לשלטון, גם במדינות דמוקרטיות, להפוך למעשה לאולטרה-דיקטטורות... באמריקה התעורר חשש שגם חברות אשראי יכולות להתשלט על מידע עצום" (עמוד 5).*

החוק קובע כי הפגיעה בפרטיות הינה עוולה אזרחית שבגינה ניתן לתבוע פיצוי בנוזקין או ענישה פלילית למי שמפר את הוראת החוק. העיקרון המנחה של חוק הגנת הפרטיות קיבל מעמד חוקתי בשנת 1992 עם חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע בסעיף 7(א) כי כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו.

<sup>147</sup> אתר הרשות למשפט, טכנולוגיה ומדע, נושאים בטיפולינו, גדלה מ

<http://index.justice.gov.il/Units/ilita/subjects/HaganatHapratiyut/MeidaMerasham/Pages/hesber.aspx> 22.08.2015

<sup>148</sup> חוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981.

<sup>149</sup> חיים קלוגמן, יו"ר המועצה הציבורית להגנת הפרטיות, בדברים בפתחת יום עיון של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בנושא הגנת הפרטיות בעידן המידע, 11.04.2005.

<sup>150</sup> ישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט- פרוטוקול מס' 246 חוק הגנת הפרטיות התש"ם-1980, נובמבר 1980.

בחוק הגנת הפרטיות הוגדרו הגבלות מפורשות על איסוף, שימוש ומסירה של מידע על אדם. בין הפעולות המוגדרות כפגיעה בפרטיות, נקבע בסעיף 2(9) נקבע כי:

*"שימוש בידעה על ענייני הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה".*

כמו כן, בסעיף 7 לחוק, מפורטים הנושאים הנכללים תחת ההגדרה ל- "מידע", וביניהם נכלל גם מידע כלכלי:

*"נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו".*

בשנת 1996 תוקן החוק, והתווסף לו פרק העוסק במאגרי מידע (ודיוור ישיר). בפרק זה מונה רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים, ונקבע כי מאגרי המידע צריכים להיות טעונים פיקוח, רישום ואבטחה, כמו כן איסוף ושימוש במידע המופיע בהם צריכים להיות תחת הסכמתו של מי שהמידע הוא אודותיו. החוק גם אוסר על שימוש במידע שבמאגר, שלא למטרה שלשמה הוקם המאגר, או למטרה שלשמה נועד המידע, ומטיל אחריות - נזיקית ופלילית כאחד - על בעליו של המאגר, על המחזיק בו ועל מנהל המאגר, בכל הנוגע לקיום הוראות החוק בכלל ולאבטחת המידע שמופיע במאגר בפרט (סעיפים 17 ו-31 לחוק). המסגרת החוקית שנוצרה בעקבות חקיקת החוק ולאחר מכן בתיקונו, דמתה ברוחה לתפיסה האירופאית (ולא האמריקאית) ביחס לערך הפרטיות<sup>151</sup>.

אחד מפסקי הדין המשמעותיים והידועים שעסקו בנושא מאגרי המידע, הוא פס"ד של רשם מאגרי מידע נגד ונטורה<sup>152</sup>, בו דן בית המשפט העליון בשנת 1994. פסק הדין עוסק בשני אזרחים, משה ונטורה ועוזי ארגמן, אשר ביקשו להקים מאגר מידע שיאסוף נתונים על המחאות חוזרות, שטרות והתחייבויות כספיות שלא כובדו, וזאת על פי סעיף 8 ו-9 (בעת ההיא) לחוק הגנת הפרטיות<sup>153</sup>. אולם, בקשתם נדחתה על ידי רשם מאגרי המידע בטענה כי על אף שהחוק קובע כי ניתן לפגוע בפרטיותו של אדם אם הוא מביע הסכמה לכך, בין במפורש ובין מכללא, העובדה שאדם מוסר שיק אינה מהווה הסכמה מצדו למסירת הפרטים המצויים על השיק לכל מאן דהוא. על כן טען הרשם כי הבקשה חורגת מסעיף 9(2) לחוק הגנת הפרטיות. בעקבות הדחייה, ערערו השניים לבית המשפט המחוזי, ובו קבע השופט זיילר כי השניים רשאים להקים את המאגר המבוקש. בתגובה ערער הרשם לבית המשפט העליון על החלטת בית המשפט המחוזי, ובערעור נקבע כי הפצת המידע אותו ביקשו המשיבים לרשום מהווה פגיעה בפרטיות של אדם, כמו כן בית המשפט העליון פסק כי:

<sup>151</sup>קלוגמן, 2005.

<sup>152</sup>מדינת ישראל נ' ונטורה משה ואחרים, 1994.

<sup>153</sup>סעיפים אלו מגדירים את הדרישות החוקיות להקמת מאגר מידע, את התנאים החלים על אדם המחזיק במאגר מידע, את הליך הרישוי ואת התכלית שלמה ניתן להקים מאגר מידע.

"הפעלת מאגר המידע כפי שביקשו להפעילו המשיבים חורגת מהאיזון הראוי שבין הצורך בהגנה על הפרטיות לבין האינטרס הציבורי שבהגנת הסוחרים והציבור כולו מפני מסירת המחאות ללא כיסוי" (סעיף 23 בפס"ד).

### 3.1.5 סיכום

ניתן לראות בסדרים חוקיים אלו כמשקפים את ראשית התפתחותו של משטר האיסוף, הדירוג והמסחור במידע אישי על אזרחים. שכן, תחת פקודת פשיטת הרגל מנהל כונס הנכסים הרשמי, מאגר נתונים של פושטי רגל וחברות בפירוק ומעמיד מידע זה לעיון הציבור הרחב. כמו כן, חוק ההוצאה לפועל מאפשר איסוף ופרסום של מידע אודות חייבים המוכרים כ"חייבים מוגבלים באמצעים" במרשם חייבים מוגבלים באמצעים<sup>154</sup>. בנוסף, חוק שיקים ללא כיסוי, מתיר לבנק ישראל לנהל מאגרי מידע ולפרסם על גבם קבצי מידע הכוללים את מספרי החשבון של לקוחות מוגבלים ואת שמותיהם של לקוחות מוגבלים חמורים. אולם הסדרים אלו כפופים לחוק הגנת הפרטיות ועוסקים באיתור וזיהוי של לקוחות בעלי היסטוריית אשראי בעייתית, ולפיכך יוצרים משטר שמאפיינו מגבילים, תחומים וגבולותיו ברורים.

נראה כי עוד הרבה לפני שהחל הדיון על חוק שירות נתוני אשראי, היו קיימים הסדרים חוקיים, שבין היתר שימשו לאיתור וזיהוי של לקוחות בעלי היסטוריית אשראי בעייתית. שלושת מאגרים אלו רשומים תחת רשם מאגרי המידע שמסדיר ומפקח עליהם במסגרת התיקון לחוק הגנת הפרטיות.

## 3.2 תהליכי חקיקת חוק נתוני אשראי – מהצעות החוק ועד החקיקה הראשית

### 3.2.1 הצעת חוק שירות נתוני אשראי<sup>155</sup>

הצעת החוק המקורית הונחה על שולחן הכנסת על ידי משרד המשפטים. באותם שנים אחת הדאגות המדיניות הייתה התרופפות מוסר התשלומים והגידול בהיקף האזרחים שאינם עומדים בהתחייבויותיהם הכספיות. מקדמי החוק מטעם המשרד סברו כי הדרך להתמודד עם לקוחות שאינם עומדים בחובותיהם היא באמצעות פרסום המידע עליהם באופן פומבי. לדידם, לקוחות אלו היוו סכנה עבור הציבור, ובפרט עבור בעלי עסקים, ולכן, הפגיעה בשמם הטוב כתוצאה מפרסום המידע הינה מידתית<sup>156</sup>. למעשה, תפיסה זו הייתה קיימת עוד לפני הצעת החוק המקורית, כאשר מידע אישי נאגר ופורסם באופן חלקי על ידי שלושת המרשמים הציבוריים: מאגר המידע של כונס הנכסים הרשמי על פושטי רגל, מאגר המידע של ההוצאה לפועל אודות חייבים מוגבלים באמצעים, ומאגרי המידע של בנק ישראל על מושכי שיקים ללא כיסוי. אולם האיחוד של שלושת המרשמים הללו למאגר מרוכז אחד הנשלט בידי גופים מסחריים היווה אז צעד תקימי, שהיה נהוג ומוכר בעיקר בתרבות האמריקאית.

תכליתה המוצהרת של הצעת החוק המקורית הייתה לאפשר זיהוי של אדם שאינו מקיים את התחייבויותיו הכספיות במטרה לצמצם את הפגיעה באינטרס הציבורי, לפי מילות הצעת החוק המקורית תכליתו היא:

<sup>154</sup> מידע על לקוחות מוגבלים באמצעים ניתן למצוא באתר רשות האכיפה והגביה בקישור זה:

<http://eca.il/index2.php?id=167&lang=HEB.gov>

<sup>155</sup> הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ה-1997 (להלן: הצעת החק המקורית).

<sup>156</sup> ראיון אישי עם בכיר במחלקת יעוץ וחקיקה משרד המשפטים, 23 לפברואר 2015.

"להתיר מעבר מידע אודות עמידתם של לקוחות פוטנציאליים בהתחייבויותיהם הכספיות, במטרה להגביר את הוודאות בחיי המסחר" (מבוא להצעת החוק).

במסגרת הצעת החוק המקורית הוצע להקים שירות נתוני אשראי שירכז וימסור מידע לגבי רמת הסיכון והעמידה בהתחייבויות הכספיות של לקוחות פוטנציאליים. זאת בכדי למנוע שתי תופעות בלתי רצויות: האחת, מתן אשראי למי שאינו ראוי לכך, דבר שעשוי להקטין את היקף החובות האבודים במשק, במיוחד באותם ענפים המאופיינים במכירות באשראי. השנייה, היא הדרישה לביטחונות מרובים מלקוחות אמינים, שעמידתם בהתחייבויותיהם הכספיות בעבר אינה מוטלת בספק. בכדי להשיג מטרה זו, הוצע להקים שירות נתוני אשראי, אשר תפקידו: "איסוף, ניהול והחזקה של מידע המיועד להכנת דוחות אשראי ולמסירתם". בהצעת החוק המקורית הוצע כי חברות פרטיות יקבלו מידי רשם משפטים רישיון לניהול מאגר המידע, והוא יפקח על ניהולו כדין של השירות ויבטיח את ההגנה על הפרט וזכויותיו.

הדיונים בהצעת חוק זו, ותהליך החקיקה בכלל, נסובו סביב המתח המובנה שבין התועלות הכלכליות שבגילוי מידע פיננסי על אדם, לבין החובה לשמירה והגנה על פרטיותו, ובמילים אחרות, באיזון בין הזכות לקניין לבין הזכות לפרטיות. ההכרעה בין שני ערכים אלו איננה חד משמעית מאחר ושתי הזכויות הללו מוגנות מטעם חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ולפיכך, שתיהן ניצבות על אותה במה נורמטיבית. למרות זאת, נטען בהצעת החוק המקורית כי התועלת שתופק מהסדר המוצע עולה באופן משמעותי על החשש מהפגיעה בפרטיות, בכך מנסחי החוק הכריעו כי באיזון בין הזכות לקניין לבין הזכות לפרטיות- גוברת הזכות לקניין.

הצעת החוק המקורית כוללת סעיף תקדימי המסייג את חוק הגנת הפרטיות (סעיף 23 ב'), בסעיף זה נכתב כי:

"על אף הוראות סעיף 23(ב) לחוק הגנת הפרטיות, מסירת מידע לבעל רישיון בידי מקורות מידע שנקבעו לפי חוק זה לא תהווה הפרה של החוק (חוק הגנת הפרטיות) האמור" (סעיף 17).

סעיף זה למעשה מתיר לגופים ציבוריים ופרטיים למסור מידע על האזרח ללא הסכמתו. בנוסף, הצעת החוק המקורית חורגת מהשימוש במאגרי מידע שהוגדר בחוק הגנת הפרטיות. לפי חוק הגנת הפרטיות, שימוש במידע מתוך מאגר מידע, מותר רק לצורך המטרה שלשמה הוא נמסר, לעומת זאת הצעת החוק המקורית מאפשרת לחברות מסחריות להשתמש במידע ולמסור אותו לגורמים נוספים, ולצורך תכליות נוספות מעבר לאלו שלצורכן הוא נמסר. מעבר לסייגים לחוק הגנת הפרטיות, מוצעים בהצעת החוק תיקונים של חוקים נוספים, כגון: תיקון חוק איסור לשון הרע<sup>157</sup> אשר לפיו מסירה בתום לב של מידע שגוי לבעל רישיון או ממנו לא תהווה עילה למשפט פלילי או אזרחי. תיקון חוק החוקרים הפרטיים ושירותי השמירה<sup>158</sup>, אשר לפיו, בעלי רישיון אשר יעסקו באיסוף מידע לצורך החוק, לא ייחשבו חוקרים פרטיים ולא יחולו עליהם הדרישות הקיימות לגבי חוקרים פרטיים. תיקונים אלו יוצרים הגנות המקלות על בעלי הרישיון בביצוע

<sup>157</sup> תיקון חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965.

<sup>158</sup> תיקון חוק החוקרים הפרטיים ושירותי השמירה, התשל"ב-1972.

תפקידם, מאפשרות להם להתנער מהאחריות שמכתיב תפקידן, ואף מסירות מהם את האחריות לטעויות שנעשות במסגרת פעילותם.

למרות שבהצעת החוק המקורית הזכות לקניין גברה על הזכות לפרטיות, החשש מהפרתה של זכות זו הביא בפועל לגיבושה של מערכת איסוף ומסירת מידע מוגבלת ומצומצמת מבחינת סוג המידע והיקף המידע אשר ניתנים לשימוש מתוקף החוק (שפניץ, 2002). הצעת החוק המקורית כללה מסירת מידע רק משלושת המרשמים הרשמיים שבאחריות המדינה: מידע בדבר פשיטת רגל, מידע מלשכות ההוצאה לפועל ומידע מבנק ישראל בדבר היות הלקוח לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור<sup>159</sup>. כמו כן, סוג המידע שבעל רישיון היה רשאי לכלול בדוח האשראי הוגבל למידע בדבר אי-עמידתו של הלקוח בתשלומים ובהתחייבויות שנטל על עצמו.

### 3.2.2 הקונפליקטים סביב הצעת החוק המקורית

הצעת החוק המקורית השתנתה בהיבטים רבים לאורך תהליך החקיקה. לאחר שהצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת ב-12 למאוס, 2001 הצעת החוק עברה לדיונים בוועדת הכלכלה ולאחר מכן לוועדה משותפת של וועדת הכלכלה וועדת הכספים. בשלב הזה החלו להתערב בה גורמים שונים וביניהם הממונה על ביטוח וחסכון באגף שוק ההון וכן יושב ראש הרשות להגבלים עסקיים. שחקנים אלו, בעידודם של חברות ויזמים עסקיים, הפעילו לחצים שהובילו למספר שינויים מהותיים בהצעת החוק. שינויים אלו התגבשו להצעת חוק חדשה, חוק נתוני אשראי (2002) החלק הבא יציג ארבעה נושאים מהותיים שהשפיעו ושינו את אופיו של החוק, נושאים אלו משקפים את המחלוקת העיקריות בתהליך גיבושו של החוק וכוללים:

#### א. איסוף מידע על יחיד כ"עוסק"

אחת ההצעות שנדונו במהלך ישיבות הוועדה הייתה להוסיף להצעת חוק נתוני האשראי את האפשרות לאסוף ולמסור מידע גם על היחיד בפעילותו העסקית (מלבד ליחיד הפרטי). הצעה זו הועלתה על רקע הטענה כי אזרחים בעלי עסקים, שאינם תאגידיים, מקבלים הגנה בחסות חוק הגנת הפרטיות ומנצלים אותו, כיוון שהחוק אינו מבחין בין אדם כ-"יחיד" לבין אדם כ-"עוסק" (סעיף 3) ומאפשר לבעלי עסקים, שאינם תאגידיים, ומוסר התשלומים שלהם ירוד להיות מוגנים מפני איסוף ומסירת מידע על מצבם הכלכלי ופעילותם המסחרית.

הרעיון הוצע תחילה בהצעת חוק נפרדת, "הצעת חוק מתן מידע על יכולת פירעון של עוסק"<sup>160</sup>, שהגיש חבר הכנסת אברהם פורז. לאחר שהחליטה הממשלה על אימוץ עמדתו, קבעו משרד המשפטים יחד עם ראשי וועדות הכלכלה וחוקה חוק ומשפט, כי היא תדון בוועדה המשותפת שהוקמה לצורך הדיון על חוק נתוני אשראי<sup>161</sup>.

<sup>159</sup> לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור או לקוח מוגבל מיוחד, כמשמעותם בחוק שיקים ללא כיסוי; לקוח בהליך פשיטת רגל; לקוח אשר הוטל עיקול על חשבונותיו; לקוח אשר מתנהל או התנהל בעבר, בינו לבין תאגיד בנקאי אחר, הליך משפטי שמקורו בגביית חוב.

<sup>160</sup> הצעת חוק מתן מידע על יכולת פירעון של עוסק, התשנ"ז-1997.  
<sup>161</sup> פרוטוקול מליאת הכנסת לקריאה ראשונה של חוק נתוני אשראי, התשנ"ז-1997.



במהלך דיוני הוועדה נידונו ארבע חלופות שונות: הראשונה, הציעה שלא להחיל את חוק שירות נתוני אשראי על היחיד-כעוסק. הצעה זו תאמה במידה רבה את הצעת חוק מתן מידע על יכולת הפירעון של עוסק שהוגשה על ידי חבר הכנסת אברהם פורז. מטרתו של החוק הייתה: "למנוע מבעל עסק שמוסר התשלומים שלו ירוד או כושר הפירעון שלו נמוך, הגנה העומדת לו כיום מכוח חוק הגנת הפרטיות" (דברי הסבר לחוק). החוק נועד להבחין, בין יחיד כ"עוסק" אשר דינו יהיה כדינו של תאגיד, ולכן לא יחולו עליו המגבלות של חוק הגנת הפרטיות, לבין יחיד כ"פרט" אשר יהיה זכאי להגנה מכוח החוק. החלופה השנייה, הציעה לבטל את ההבחנה בין היחיד כעוסק לבין יחיד כפרטי ולהחיל על שניהם את החוק במלואו. בחלופה השלישית הוצע לאסוף על היחיד-כעוסק רק מידע שמותר לאסוף על לקוחות בפעילותם הפרטית, ובמקביל להסיר את המגבלות המיוחדות שהוטלו על מסירת המידע לגבי אזרחים. החלופה הרביעית, הציעה להפריד את הרישיון להפעלת השירות עבור יחיד-כעוסק מהרישיון להפעלת השירות עבור יחיד כפרט. כלומר, על היחיד-כעוסק לא יחולו המגבלות שחלות על היחיד לגבי סוג המידע ומקורות המידע, ובלבד שיקבל רישיון מיוחד לפי הצעת החוק.

לאחר דיונים ממושכים בנושא, התקבלה החלופה הרביעית. הוועדה המשותפת קבעה כי חוק שירות נתוני אשראי יבחין בין מסירת מידע על אדם בענייניו הפרטיים ובין מסירת מידע על אדם בפעילותו העסקית, תוך הענקת הגנה רחבה יותר על הראשון. נקבע כי הפעלת שירות נתוני אשראי והפעלת שירות מידע על עוסקים יופעלו באמצעות רישיונות נפרדים. הפעלת הרישיון, על ידי בעל הרישיון, מותנית במספר דרישות אשר במידה ובעל הרישיון לא עומד בהן, יכולות להוביל לשלילת רישיונו<sup>162</sup>.

## ב. ההבדל בין מטרות הצעת החוק משנת 1997 לחוק משנת 2002

השינוי שעבר החוק לאורך תהליך החקיקה מתבטא גם במטרותיו. לגרסה המקורית של הצעת החוק היו שתי מטרות מוצהרות: לאתר ולסמן לקוחות בעלי יכולת פירעון ומוסר תשלומים ירודים, ולמנוע מלקוחות בעלי היסטוריית אשראי חיובית להציג בטחונות רבים. על כן, מערכת נתוני האשראי שהוצעה בהצעת החוק המקורית כללה בעיקר איסוף ומסירה של מידע "שלילי", אשר אפיין קבוצה מאוד קטנה באוכלוסיית המדינה. בחוק נתוני אשראי (2002) התווספה גם המטרה ליצור תחרות בשוק האשראי. ההנחה הייתה כי איסוף ומסירה של מידע על אזרחים יכול לסייע בהערכה נכונה יותר של סיכוני אשראי ולפיכך לתרום להגברת התחרות בתחום מתן האשראי ללקוחות פרטיים ועסקיים (שפניץ, 2002). המשמעות היא הרחבת היקף האוכלוסייה עליה נאסף ונמסר מידע ומעבר ממשטר שחל על מיעוט לקוחות "מסוכנים" למשטר שחל על מרבית ציבור האזרחים.

## ג. מקורות המידע והיקף המידע שנאסף

<sup>162</sup>מבקש רישיון אסור שיהיו לו הרשעות בעבירות שגורמות לכך שהוא אינו ראוי לקבל רישיון, כמו כן מותנית הפעלת המאגר ברישום המאגר לפי חוק הגנת הפרטיות, בהפקדת ערובה, בשמירה על ייחוד העיסוק ובמינוי מנהל.

במהלך דיוני הוועדה התקיימו ויכוחים רבים בנוגע לאפשרות להרחיב את המידע שנאסף ונמסר בדוחות האשראי, כמו גם את מקורות המידע שהוגדרו בחוק. אחד מהיוזמים והתומכים בשינוי היה עו"ד דוד תדמור, שהיה הממונה על ההגבלים העסקיים דאז. תדמור מתאר את התערבותו בתהליך החקיקה כ- "יוזמה פרטיזנית" אשר נועדה להרחיב את סוג המידע והיקף המידע המותר לאיסוף ולמסירה במטרה להגביר את התחרות בשווקים הפיננסיים<sup>163</sup>. המידע עליו דובר הוא מידע "התנהגותי" אודות האזרח המעיד על כושר הפירעון שלו, הוא כונה בדיוני הוועדה "מידע חיובי". מידע זה מאפיין לקוחות אשר עומדים בהתחייבויותיהם הכספיות, לפי תקנות החוק<sup>164</sup> כולל שלושה פרמטרים: נתונים על הלוואות<sup>165</sup>, נתונים על מסגרות אשראי<sup>166</sup>, מידע אודות אשראי<sup>167</sup>. תחת ההגדרה של מידע חיובי נכללים פרטי מידע בעלי דרגת רגישות שונה, למשל מידע העוסק במין ובדת של אדם נחשב למידע בדרגת רגישות גבוהה במיוחד, לעומת זאת, מידע על הכנסה או נכס הינו מידע בדרגה פחות רגישה, וכן מידע אודות המוסד בו נלקחה הלוואה, או משך הזמן שחשבונו עו"ש פעיל נחשבים לפרטי מידע אף פחות רגישים<sup>168</sup>.

המידע החיובי משרת את מטרותיהם המסחריות של ספקי האשראי. הוא מאפשר להם להעריך את רמת הסיכון של הלקוח ועל פיה לקבוע האם לספק ללקוח את המוצר או השירות ובאיזה מחיר. ככל שלמלווה האשראי ישנו יותר מידע על ההתנהגות הפיננסית של הלקוח, כך הסיכון שאותו גוף נוטל על עצמו קטן יותר. להבדיל מכך "מידע שלילי" הכולל נתונים אודות אי-פירעון חובות, פשיטת רגל ושיקים ללא כיסוי, הינו מידע המעיד על מידת אמינותו של הלקוח לעמוד בהתחייבויות הכספיות שנטל על עצמו. זהו מידע שיכול להגן מפני הנזק שעלול להיגרם כתוצאה מהתקשרות עם אדם שאינו פורע את חובותיו, ומכאן נובעת חשיבותו לשמירה על יציבות השווקים<sup>169</sup>.

בנוסף, המידע החיובי הוא מידע רגיש יותר שכן הוא נמסר ממקורות פרטיים, ולא ממקורות ציבוריים. מידע ממקורות פרטיים הוא מידע המשקף את מצבו הכלכלי של האדם בשלבים יותר מוקדמים להידרדרות הכלכלית בהשוואה למידע המתקבל מן המרשמים הציבוריים. כמו כן, מקורות אלו הינם גופים מסחריים ועצמאיים ולכן לא ניתן לעמוד על הדרך בה הם מנהלים את המערכת העסקית שלהם מבחינת זיהוי לקוחות, רישום, מעקב ודיווח לעניין אי-פירעון חובות של לקוחותיהם. בנוסף, יכולת הפיקוח על גופים אלו מוגבלת והסיכוי לקיומן של טעויות במידע הנמסר על ידן הוא גדול יותר. כל אלו העלו חששות כבדים מפני פגיעה בזכותו של האדם לפרטיות. המתנגדים להוספת המידע טענו גם כי אין הצדקה לחשיפתו של מידע פיננסי על אדם שאינו מהווה סכנה לציבור ושעומד בתשלומיו כסדרם. לטענתם מדובר בפגיעה, בלתי מידתית, בחירות ובפרטיות של אדם. בנוסף הם מתנגדים לטיעון שפרסום המידע החיובי יאפשר ללקוח

<sup>163</sup> מראיון שנערך עם עו"ד דוד תדמור הממונה על ההגבלים העסקיים 1997-2001, 3 במרץ 2015.

<sup>164</sup> תקנות שירות נתוני אשראי, התשס"ד – 2004.

<sup>165</sup> כגון: מועד מתן הלוואה, מועד שנקבע לפירעון הלוואה, תדירות התשלומים, רמת הלוואה.

<sup>166</sup> הכוללים את המועד האחרון שבו ניתנה מסגרת אשראי ואת רמת מסגרת האשראי.

<sup>167</sup> תאגיד בנקאי יעמיד לרשות בעל רישיון שירות נתוני אשראי מידע אודות אשראי שניתן ללקוח במשך חמש שנים שקדמו לפניית בעל הרישיון, ובלבד שהאשראי לא ניתן ללקוח לפני מועד כניסת החוק לתוקף.

<sup>168</sup> מראיון שנערך עם בכיר במחלקת יעוץ וחקיקה משרד המשפטים, 23 לפברואר 2015.

<sup>169</sup> ראיון עם עו"ד דוד תדמור, 2015.

"לאזן" את המעקב השליילי לגביו ולהזייל את תעריפי האשראי שיוצעו לו, וזאת משום שלשכות האשראי אינן מחויבות למסור מידע מכל גורמים שמהם ניתן לאסוף מידע. בנוסף, היעדר מידע חיובי על אדם, עלול לפגוע באמינותם של לקוחות ולעורר תהיות בדבר אמינותם<sup>170</sup>

הדיון בהצעה לאפשר איסוף ומסירת מידע "חיובי", היה הנקודה בה התגלעה המחלוקת בין חברי הוועדה והגיעה לשיאה, ובה גם השתקפו האינטרסים המנוגדים של כל אחד מהשחקנים המעורבים. נושא המידע החיובי גרר מחלוקת בין משרד האוצר לבין בנק ישראל, אשר ייצגו עמדות הפוכות ביחס להרחבת האיסוף והמסירה של מידע חיובי. משרד האוצר יזם ועודד הרחבה של מקורות המידע החיובי, בעוד בנק ישראל, והנגיד דאז, ד"ר דוד קליין, הציגו עמדה זהה לעמדת הבנקים הגדולים ותמכו בצמצום המידע החיובי.

משרד המשפטים, הציג עמדה ברורה בדיוני הוועדה כאשר התנגד למסירת מידע חיובי. הטענה של משרד המשפטים הייתה כי התועלת ממסירת מידע חיובי קטנה מהעלות החברתית, ולכן אין הצדקה לפגיעה בפרטיות. בדיוני הוועדה<sup>171</sup> טניה שפניץ, המשנה ליועץ המשפטי של הממשלה, אשר הייתה מעורבת בתהליך שינוי החוק, אמרה בנושא כי:

*"כשאדם לא עומד בהתחייבויות שלו, והוא גורם נזק מאוד רציני לסביבתו, אז אני חושבת שהזכות לפרטיות היא פחות חשובה...את האיזון הזה אפשר להצדיק. אבל אני לא בטוחה שאם מישו עומד טוב בהתחייבויות שלו והוא גם אולי לא רוצה בכלל לקחת הלוואות, הוא לא רוצה אשראי... שאין לו זכות שאף אחד לא יידע שהוא לקח הלוואה וממי הוא לקח אותה...אני לא בטוחה שאנשים שהם בסדר, אין להם זכות לשמור על הפרטיות שלהם" (עמוד 8).*

לאורך כל הדיונים בסוגיה זו, הבנקים הגדולים (לאומי והפועלים), התנגדו להרחבת היקף המידע ובפרט, המידע החיובי. החשש שלהם היה לאבד את ההגמוניה על המידע אודות סיכוני האשראי והיסטוריית האשראי של לקוחותיהם. ח"כ איתן כבל (עבודה), שהיה אחד מחברי ועדת הכלכלה, אירגן שדולה שפעלה נגד איסוף ומסירת מידע חיובי. בשדולה היו חברים בין היתר, הרשות להגנת הצרכן בהסתדרות והפורום הציוני בראשות ח"כ מיכאל נודלמן (האיחוד הלאומי-ישראל ביתנו)<sup>172</sup>. גם חבר הכנסת אופיר פינס, והמועצה הציבורית להגנת הפרטיות טענו כי יש להוציא מחוק נתוני אשראי את הסעיפים המאפשרים מסירת מידע חיובי. חיים קלוגמן, יו"ר המועצה כתב במכתב<sup>173</sup> לוועדה כי:

*"אם אמנם יתקבלו התיקונים המוצעים בהצעת החוק, הדבר יגרום לא רק לפגיעה בפרטיות אלא ישמש מצע נוח לריגול תעשייתי, לתחרות כלכלית לא הוגנת, וישמש גורמים עבריינים למטרותיהם".*

<sup>170</sup> ישיבה משותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 5 הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997, יולי 2000.

<sup>171</sup> ישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הכלכלה וועדת חוקה חוק ומשפט - פרוטוקול מס' 4, הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח 1997 והצעת חוק מתן מידע על יכולת הפרעון של עוסק, התשנ"ח 1997, פברואר 1999.

<sup>172</sup> צבי זרחיה, לחצים על חברי הכנסת לקראת ההצבעה על חוק נתוני אשראי בעוד יומיים, The Marker, 1 ליולי 2001.

<sup>173</sup> מכתבו של חיים קלוגמן ליו"ר ועדת הכלכלה דאז אמנון רובינשטיין.

גם היועץ המשפטי של הוועדה, שלמה שהם, אחז בטענה כי סעיפי המידע החיובי פוגעים מבחינה חוקתית בזכות האדם לפרטיות<sup>174</sup>.

מנגד, הבנקים הקטנים והבינוניים (דיסקונט, הבינלאומי, אגוד) ראו בחוק נתוני אשראי כהזדמנות לפירוק המונופול על המידע של הבנקים הגדולים. בעמדה זו אחזו גם חברות נתוני האשראי הפרטיות שהיו עתידות לספק את השירות. חברות אלו, אשר משתייכות לקבוצת השחקנים שדוגלים בעידוד התחרות בשוק האשראי, הטילו בספק את ההצדקה הכלכלית להקמת שירות נתוני אשראי, כל עוד לא יתווסף מידע עדכני ומפורט יותר מזה שהוצע בהצעת החוק המקורית (שפניץ, 2002).

ד. הסכמה מדעת של האזרח

אחת הסוגיות השנויות במחלוקת שנדונו בוועדה נסובה סביב השאלה האם האיסוף והמסירה של מידע חיובי ייעשו בהסכמה של האזרח או שמא פעולות אלו ייעשו באופן אוטומטי ומבלי האישור או ההסכמה מצד הלקוח. שאלה זו עוסקת למעשה במידת השליטה של האזרח במידע לגביו, כאשר בהליך האוטומטי השליטה במידע נמצאת בידי חברות מסחריות ולהן ניתנת הבעלות על המידע. חשיבותה של ההחלטה נעוצה בהנחה כי יהיה קשה יותר ללקוח לבצע פעולה אקטיבית ולכן ברירת המחדל שתקבע בחוק תשפיע על יישומו. המתנגדים לאיסוף מידע אוטומטי טענו כי המסירה והאיסוף של מידע אישי על אדם, ללא הסכמתו, פוגעת בפרטיותו של האדם. כמו כן, נטען כי חוסר היכולת מצד הפרט לשלוט במידע שנאסף לגביו, לצד הבעלות המסחרית שניתנת ללשכות האשראי על המידע, מגבירות את החשש כי המידע יזלוג לידיהם של גורמים בעלי אינטרסים אשר ינצלו את המידע לצרכים בלתי ראויים<sup>175</sup>. הבנקים הגדולים התנגדו לאיסוף ומסירה של המידע באופן אוטומטי והציעו שהמידע יימסר רק לאחר שהלקוח ישלח הודעה בכתב על הסכמתו להעברת המידע החיובי עליו לידי הרשם במשרד המשפטים הבנקים הקטנים, לעומת זאת, תמכו באיסוף מידע חיובי ושלילי באופן אוטומטי, והציעו כי רק במקרה ולקוח לא יסכים שייאספו לגביו נתונים חיוביים, הוא יודיע לרשם משרד המשפטים.

### 3.3 משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי על אזרחים

חוק נתוני אשראי והתיקונים שחלו בו לאורך השנים, יצרו מנגנון איסוף, שימוש ודירוג במידע פיננסי, ההולך ומידמה למדינות נאו-ליברליות בהן מוצדק לפתח פרקטיקות של מסחור מידע פיננסי במטרה לבנות מנגנון הרתעה שיתרום לפיתוח ולשכלול השוקים הפיננסיים. בחלק הבא יוצג המנגנון שעוצב בישראל לאורך השנים, באמצעות חלוקתו לשלושת מאפייניו העיקריים: איסוף, שימוש ודירוג המידע.

<sup>174</sup> צבי זרחיה, פינס: "להוציא מחוק נתוני אשראי הסעיפים המאפשרים מסירת מידע חיובי", The Marker, 5 ליוני 2001.  
<sup>175</sup> משה ענבר, הלום בלהות או מציאות, הצלע הרביעית, 1999.

### 3.3.1 איסוף המידע

לשכות האשראי אוספות על אדם נתוני אשראי המשקפים את היסטוריית האשראי של הלקוח. לפי מילות החוק, הגדרות נתוני אשראי הינן:

"(א) נתונים לגבי לקוח בדבר אי-פירעון חובות, פשיטת רגל ושיקים ללא כיסוי- נתונים בדבר אי-תשלום חובות;  
(ב) נתונים בדבר אשראי שניתן ללקוח- נתונים חיוביים".

מידע חיובי ושלילי נאסף מארבעה מקורות מידע ציבוריים: הכונס הרשמי, לשכות הוצאה לפועל, בנק ישראל, ובתי משפט<sup>176</sup>. ושני מקורות מידע פרטיים: תאגיד בנקאי או ממנפיק כרטיסי חיוב, ומקורות מוסמכים<sup>177</sup>. מבין המקורות הפרטיים, רק הבנקים מחויבים לדווח על מידע שלילי, כאשר הדיווח הוא אוטומטי ונעשה כל יומיים. לגבי מידע חיובי, חובת מסירה חלה רק על הבנקים אשר בניגוד למידע שלילי, אינם מדווחים באופן אוטומטי אלא לאחר קבלת בקשה מבעלת הרישיון, והסדרי איסוף המידע ממקורות מוסמכים הם על בסיס וולונטרי. המשמעות היא שלשכות האשראי מקבלות את הסמכות להחליט על היקף וסוג המידע החיובי שייאסף, והן יכולות לאסוף את המידע החיובי בדרך שכדאית להן מסחרית.

החוק אוסר על איסוף נתונים דמוגרפיים על אדם, וכן מטיל מגבלות על תוכן המידע שיועבר לבעלות הרישיון, כאשר לא כל מידע על אי עמידה בהתחייבויות כספיות נאסף לדוח האשראי. בתיקון לחוק, שנערך בשנת 2011, הורחבו פרטי המידע שניתן לאסוף על האזרח. כמו כן, מידע נוסף שהותר לאיסוף במסגרת התיקון לחוק שנערך בשנת 2011, הוא "רמת חוב". פריט מידע זה מציג חלוקה של היקפי החובות הכספיים על פי סוגי מקורות המידע השונים הקבועים בחוק, ובאמצעותו ניתן למקם את חובו של הלקוח על פני רמות שונות ולהשתמש במידע להערכת סיכונו.

איסוף המידע ממקורות המידע הוגבל במסגרת החוק במרווחי זמן. החוק קובע כי מידע הנוגע להתראות ששלח הבנק על פי חוק שיקים ללא כיסוי, יועבר רק בתום שישים ימים מיום משלוח ההתראה, שבמהלכם לא נגרע אחד השיקים ממניין השיקים שסורבו. כמו כן, נתונים בדבר התראות על תהליכי גביית חוב, לא יועברו אלא בתום שישים ימים מיום משלוח ההתראה, שבמהלכם לא נפרע החוב ולא נערך הסדר לפירעונו<sup>178</sup>. לגבי מקורות מוסמכים, נקבע בחוק, מרווח זמן של תשעים ימים מהמועד שבו החוב אמור היה להיפרע (סעיף 16[6]).

<sup>176</sup> התיקון לחוק מאפשר מסירת מידע לגבי נושאי משרה, וזאת על פי הוראה שנתן בית המשפט כי בעל מניה או נושא משרה בחברה לא יוכל להיות דירקטור או מנהל כללי של חברה או להיות מעורב, במישרין או בעקיפין, בייסוד חברה או בניהולה, וזאת לפי סעיף 7 לחוק החברות התשנ"ט 1999.

<sup>177</sup> מקור מוסמך מוגדר כרשת שיווק, חברת ביטוח, חברת תשתית (בזק, חברת חשמל) וחברה המקדמת שירותים אחרים ומחזור עסקיה אינו נמוך מ-25 מליון שקלים, והוא מתנהל לפי הדרישות שנקבעו לגבי רשומות מוסדיות אשר קבילות בבית-המשפט.  
<sup>178</sup> הוראות פסקה זו לא יהולו על חוב בשל הלוואה לרכישת דיור שנתן תאגיד בנקאי לפי חוק הלוואות לדיור, התשנ"ב-1992.

איסוף המידע אינו כרוך בקבלת הסכמת הלקוחות, ככל שהדבר נוגע למידע שלילי, אך לגבי מידע חיובי, איסופו מותנה בהסכמת הלקוח, אלא אם נאגר אצל בעלת הרישיון מידע שלילי בהיקף המספיק למסירת דוח אשראי, ואז לא נדרשת הסכמת הלקוח לאיסוף מידע חיובי עליו. משך הזמן בו פרטי מידע שנאספו יכולים להיות מוחזקים במאגרי המידע הוא שבע שנים, אחרי תקופה זו לא ניתן למסור את המידע ובעל הרישיון מחויב למחוק כל נתון אשראי עם תום התקופה.

### 3.3.2 דירוג הלקוח

למרות שהתיקון שאפשר ללשכות האשראי לבצע דירוג אשראי התקבל רק בשנת 2011, הרעיון נדון לראשונה עוד בישיבות הוועדה המשותפת שדנה בחוק בשנת 2002. אחד היוזמים והתומכים ברעיון היה עו"ד דוד תדמור, שהיה הממונה על ההגבלים העסקיים באותה תקופה. בראיון, תדמור מספר כי באותו הזמן היו יזמים פוטנציאליים שגילו עניין בפיתוח ענף דירוגי האשראי על אזרחים בישראל. הרעיון התקבל בביקורת רבה מצד חברי הוועדה אשר הביעו התנגדות לרעיון והציגו טיעונים שונים כנגד יצירתו של דירוג אשראי: ראשית, נטען כי מערכת נתוני האשראי הייתה חדשה ולכן היכולת להסתמך על מאגרי המידע המצויים בידי חברות נתוני האשראי הייתה מוגבלת. כמו כן, שבה וחזרה הטענה כי הדירוג עלול להוביל להדבקת תווית שלילית ללקוחות, ולסימון שלהם כלקוחות מסוכנים באופן פוגעני. על כן בסופו של דבר, החוק שהתקבל לא אפשר ללשכות האשראי ליצור דירוג אשראי, אולם להצעת החוק הוכנס סעיף המאפשר לשר המשפטים לשוב ולחוקק תקנות בנושא בעתיד, בהסכמת הוועדה המשותפת.

הנושא עלה שוב לדיון במסגרת הצעת חוק שירות נתוני אשראי (תיקון 3)<sup>179</sup>. הדיונים בתיקון לחוק נמשכו כארבע שנים, ובסיומם הוחלט לאפשר לבעל הרישיון להציע דירוג ללקוחותיו. בתיקון התקנות משנת 2011<sup>180</sup> הוגדר דירוג אשראי:

*"הערכה של אמינות לקוחות לעניין עמידתם בתשלומים, כחלק מדוח אשראי, תוך שימוש בכלים סטטיסטיים"* (תקנה 43 [א]).

ההסכמה ליצור דירוג אשראי על אזרחים, שניתנה בחסות החוק, היוותה שינוי מהותי של מערכת נתוני האשראי בישראל. נציג משרד המשפטים, אסף תכלת, כינה זאת מעבר ממשטר של רשימת מידע למספר, דירוג<sup>181</sup>.

ההכרעה בנושא דירוג האשראי נמשכה זמן רב והייתה מלווה בחיכוכים וקשיים רבים. במהלך הדיונים בנושא, היו ניסיונות מצד בעלות הרישיון להרחיב את המידע המותר לשימוש לצורך ביצוע הדירוג. כך למשל, הוצע על ידי אותן חברות להכניס מידע בדבר השכלתו או מקום מגוריו של אדם בטענה כי זהו מידע רלוונטי ובעל מובהקות סטטיסטית

<sup>179</sup> חוק שירות נתוני אשראי (תיקון 3) התשס"ז-2007.

<sup>180</sup> תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התשע"ב-2011.

<sup>181</sup> ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 696 תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון) התש"ע-2009, דצמבר 2011.

בניבוי יכולת החזר אשראי. מנגד נשמעו התנגדויות בטענה כי שקלול קריטריונים בלתי רלוונטיים לדוח האשראי עלולים להוביל ליצירת אפליה והדרה פיננסית.

### 3.3.3 מסחור המידע

המידע שנאסף על ידי בעלות הרישיון משמש לצורך הנפקה של שני סוגי דוחות: דוח אשראי צרכני, ודוח אשראי לעיון. דוחות אלו שונים בהיקף המידע הנכלל בכל אחד מהם, דוחות העיון, הנמסרים לאדם שלגביו המידע מתייחס, כוללים את כלל המידע הקיים אצל סוכנות האשראי, והדוחות הצרכניים, הנמסרים לספקי האשראי ולגופים נוספים, כוללים רק את המידע שעבר את הסף שנקבע בחוק והותר למסירה. במילים אחרות, היקף המידע שנאסף על ידי בעלות הרישיון שונה מהיקף המידע שהן מוסרות לגביו בדוח האשראי הצרכני. כך למשל, נתונים מתאגיד בנקאי בדבר התראות שנשלחו על פי חוק שיקים ללא כיסוי, יימסרו בדוח רק לאחר הצטברות של שתי התראות לפחות שנשלחו ללקוח במשך תקופה שאינה עולה על שנים עשר חודשים. כמו כן, נתונים שנאספו ממקור מוסמך בדבר אי-תשלום חובות, לא יימסרו אלמלא נאספו נתונים על אי פירעון של לפחות שלושה חובות ממקורות מוסמכים שונים. בנוסף, לשכות האשראי רשאיות להפיץ את דוח האשראי רק לאחר שנאסף מידע מכל מקורות המידע המחויבים למסור מידע שלילי על פי החוק. אולם החוק אינו מחייב את בעלות הרישיון לפנות לכל התאגידים הבנקאיים בכדי לקבל מידע חיובי על הלקוח. שני הדוחות נמכרים בתשלום על ידי לשכות האשראי, אולם את דוח העיון זכאי הלקוח לקבל חינם פעם בשנה.

דוחות האשראי הצרכניים משמשים להערכת הלקוח בתחומים רבים, מעבר להערכתו בשווקי האשראי. בסעיף 28 לחוק נקבע כי:

*"המידע בדוח האשראי ייאסף, יאגד ויימכר על ידי חברות נתוני אשראי ל"ספקי אשראי", ובנוסף הוא יימכר ללקוחות המעוניינים בו לצרכי מכירה או רכישה של נכס או שירות, התקשרות בעניין המחאת זכויות וחובות, גביית חובות, התקשרות בחוזה שכירות וחידושו והתקשרות בחוזה העסקה" (סעיף 28 א).*

למעשה, דוח האשראי הצרכני נמסר לכל אדם\ עסק שחפץ בו, תמורת תשלום, ובתנאי שאותו אדם הצהיר כי כוונתו תואמת את אחת מהכוונות המצוינות בחוק. מנכ"ל דן אנד ברדסטריט, אחת מחברות הדירוג, מספר על חוסר פרופורציה בין אי-הבדיקה של קוני הדוחות, למול הבדיקה הפולשנית המתבצעת בחשבונותיו של הנבדק. מצב זה מתאפשר משום שהחוק לא מחייב את החברות לבדוק מי מזמין את השירות שלהן, והוא גם לא מחייב אותן לשאת באחריות לטעויות<sup>182</sup> שכן, את ההגבלות והאחריות על השימוש בדוח מטיל החוק על מקבל דוח האשראי.

<sup>182</sup> אורה קורן ושלומי גולובינסקי, מנכ"ל דן אנד ברדסטריט: "הדוח ייתן תמונה רחבה למדי, שתיצור דימוי שלילי לאדם בעיית". The Marker, 26 לאוגוסט 2005.

המידע נמסר באופן אוטומטי ומבלי שהלקוח ידע או ייתן את אישורו לכך. לפי החוק, רק במידה והדוח הוביל לפגיעה או שינוי לרעה בתנאי האשראי שלו, מקבל הדוח מחויב להודיע על כך ללקוח ולמסור לו את פרטי בעל הרישיון שסיפק לו את הדוח. רפי רוס, נציג מטעם איגוד הבנקים, מביע ביקורת על הליכים אלו באחת משיבות הוועדה<sup>183</sup> באומרו:

" לקוח שנכנס לפני שלוש שנים לתקופה קשה והבנק הוציא לו מכתב אזהרה... והיום הלקוח בסדר גמור הוא לא ידע בכלל שהמידע הזה עבר לאותה חברת שירות נתוני אשראי וזה משפיע על יכולתו לקנות רכב או כל מיני דברים אחרים" (עמוד 17).

באופן כללי מרגע שנמסר הדוח, תוקף השימוש בו מוגבל לכשישים ימים מיום שנמסר לו. בנוסף לכך, גם לפרטי המידע הכלולים בדוח ישנה מגבלת תוקף. החוק אוסר על מסירה של פרטי מידע לאחר תקופת זמן מסוימת, וזאת בהתאם לסוגי המידע הכלולים בו. כך למשל, מידע הנוגע ללשכות הוצאה לפועל, מידע מתאגיד בנקאי או ממנפיק כרטיס חיוב, מידע ממקורות מוסמכים, ובתי משפט, לא יימסר במידה וקדם ליום מסירת הדו"ח ביותר מחמש שנים. כמו כן, נתונים בדבר פשיטת רגל, לא יימסרו במידה וקדמו ליום מסירת הדו"ח ביותר משבע שנים, ונתוני אשראי לגבי לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור לא יימסרו במידה וקדמו ליום מסירת הדו"ח ביותר משלוש שנים מיום סיום תקופת ההגבלה של לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור.

#### 3.3.4 שחקנים מרכזיים המעורבים בתהליך

בתהליך החקיקה של החוק ובדיוני הוועדה שדנה בתיקונים שלו היו מעורבים שחקנים רבים, אשר חלקם הניעו וקידמו אותו, חלקם תמכו בו, וחלקם האחר התנגד לו. עמדתם של השחקנים העסקיים שהיו מעורבים בתהליך, וביניהם הבנקים הגדולים, הקטנים, וחברות בינלאומיות מתעשיית נתוני האשראי לא הייתה אחידה. הבנקים הגדולים, שהיו מבין השחקנים הדומיננטיים והבולטים בתהליך החקיקה, התנגדו לחוק והובילו את המאבק נגדו. עמם שיתפו פעולה גם שחקנים נוספים, וביניהם, איגוד הבנקים, המועצה לצרכנות, ואפילו גופי תקשורת כמו ידיעות אחרונות. מנגד, הבנקים הקטנים, בשיתוף עם ספקי אשראי נוספים, וביניהם: חברות האשראי וגופים מסחריים (חברות דלק ורשתות מזון), פעלו לקידום החוק מתוך אינטרס משותף להשיג כמה שיותר מידע פיננסי ובאמצעותו להתחרות בלקוחות של הבנקים הגדולים. בין פעולותיהן הרבות, הקימו הבנקים הקטנים והבינוניים, בשיתוף חברת ויזה כ.א.ל, את הפורום למען הרפורמה בשוק האשראי בישראל, אשר נאבק למען לפתיחת שוק האשראי לתחרות, ולחקיקתו של חוק נתוני אשראי. בנוסף, גם חברות נתוני אשראי בינלאומיות, שהיו מועמדות פוטנציאליות לספק את השירות גם בארץ, השתתפו בדיוני הוועדות והביעו תמיכה רבה בחקיקת החוק. מבין החברות הללו, נכחו בדיוני וועדת הכנסת בעיקר נציגים משלוש החברות הבינלאומיות: בי. די. אי. ביזנס דאטה, חברת טראנס יוניון, וברד אנד ברדסטריט. בדומה לבנקים הקטנים, חברות אלו ניסו להשפיע

<sup>183</sup> ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרטוקול מס' 1 תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התשס"ח-2008, אוגוסט 2008.



ולהרחיב את האיסוף, הדירוג והמסחור בנתונים שהותר במסגרת החוק, בכדי להצדיק מבחינה כלכלית את הקמתו של מאגר הנתונים והתשתית הנדרשת ליצירת שוק לנתוני אשראי ולמקסם את התועלת הכלכלית מהפעלת השירות.

נציגי משרד המשפטים, טענו כי החוק פוגע בפרטיות, ולכן התנגדו לניסיונות להרחיב אותו באמצעות הכנסת מידע חיובי ובדרכים נוספות. המשנה ליועץ המשפטי דאז, עו"ד טנה שפניץ שהייתה פעילה לאורך כל תהליכי החקיקה, חזרה והדגישה כי מדובר בחוק בעל משמעויות מרחיקות לכת עבור האזרח, ובדיוני הוועדה היא ונציגים נוספים מהמשרד פעלו לצמצום פגיעה זו הן על ידי הגבלת האיסוף והמסירה של המידע החיובי, והן על ידי הבטחת אמינות המידע. מטעם המשרד אף הוצע מסמך<sup>184</sup> שהוגש על ידי רשם מאגרי המידע דאז, ליו"ר וועדת חוקה חוק ומשפט, בו הוא הזהיר מפני הסכנה לפגיעה בפרטיות, אשר צפויה להתממש בעקבות חקיקת החוק. בפרוטוקול הוועדה<sup>185</sup> נכתבו הדברים הבאים:

"היחידה, יחידת מאגרי המידע, אף השתתפה בהליכי החקיקה בקריאה שנייה ושלישית של חוק שירות נתוני אשראי בהיבטים הנוגעים להגנה על הפרטיות. החוק המוצע הינו בעל השלכות רחבות ביותר על הגנת הפרטיות, ובעל פוטנציאל גבוה מאד לפגיעה בה. השאיפה היא, שהחוק ייתן להגנה על הפרטיות את המעמד הראוי לה גם במסגרת חוקים שהאינטרס הכלכלי (ביטוח שוק האשראי הציבורי, הגנה בפני חובות אבודים), העומדים בבסיסם, נוגדים את אינטרס הציבור וכוונת המחוקק בהגנה על הפרטיות (עמוד 2).

---

<sup>184</sup> שמו של המסמך היה "דין וחשבון לשנת 2000".  
<sup>185</sup> ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 17 לחוק שירות נתוני אשראי התשנ"ה-1997, יולי 2001.

## פרק רביעי: תעודת הזהות בנקאית: היוזמה והכישלון

ההצעה להקים "תעודת זהות" בנקאית צמחה על רקע הניסיונות והמאמצים המדיניים לקדם את התחרותיות בשוק האשראי. החלופה היא פרי יוזמתו של הרגולטור שהיה ממונה על הפיקוח על הבנקים, מר דוד זקן. חלון ההזדמנויות שקיבל זקן להעלאת החלופה על סדר היום התאפשר בעקבות המחאה החברתית, והוועדה לשינוי כלכלי-חברתי שהוקמה בעקבותיה. אחת מהמלצות הוועדה הייתה להקים צוות לבחינת בעיית התחרותיות בשוק הבנקאות. הצוות פעל בשנת 2013 ובראשו מונה המפקח על הבנקים. החלק הבא יתאר את התהליכים המדיניים שהביאו לגיבוש היוזמה, במטרה להבין באיזה אופן היא השפיעה על עיצובו של משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי על אזרחים בישראל.

### 4.1 הרקע להקמת "וועדת זקן"

בקיץ 2011 פרצה המחאה החברתית אשר בה נשמעה זעקה ציבורית כלפי המדיניות הכלכלית-חברתית שנהוגה בישראל בשנים האחרונות. הציבור מחא כנגד חוסר השוויון בין פלגים שונים בחברה הישראלית, כנגד העיוותים החברתיים והצטברותם של הון ומשאבים בהיקף חסר תקדים בידיהם של מעטים, וכנגד הקושי של מעמד הביניים והמעמד הנמוך לחיות בכבוד. שורשי המחלוקת נטועים בתפיסות ואידאולוגיות מנוגדות בין הציבור למדיניות הממשלתית אשר רואה בשוק החופשי פתרון לכל תחלואי החברה. תגובתה של ממשלת ישראל למחאה הייתה הקמת "וועדה לשינוי חברתי-כלכלי", המכונה וועדת טרכטנברג (יונה & ספיבק, 2012)

הוועדה, בין יתר תפקידיה, בחנה את ענף הבנקאות בישראל ומצאה כי קיימים בו כשלים הנובעים מחסמי תחרות משמעותיים. הוועדה מצאה כי מערכת הבנקאות בישראל ריכוזית למדי, כאשר חמש קבוצות בנקאיות עיקריות שולטות ב-תשעים ושלושה אחוזים מהענף, ושני הבנקים הגדולים מחזיקים בחמישים ושבעה אחוזים מהנכסים. בהמלצותיה טענה הוועדה כי אחת הסיבות להיעדר התחרותיות בשוק הבנקאות נובעת מכשל שוק הנוצר בעקבות א-סימטריה במידע בין הלקוח לספק האשראי, ובין ספקי האשראי השונים (בנקים ומלווים חוץ בנקאיים) אשר גורמים לייקור השירותים, ההלוואות ויתר המוצרים הפיננסיים. בעקבות כך המליצה הוועדה על הקמתו של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל<sup>186</sup>.

בכתב המינוי הוצגה המטרה המוצהרת של הוועדה<sup>187</sup>, ולפיו:

"הצוות יבחן וימליץ על אמצעים ומהלכים שונים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. הצוות ייתן את דעתו לאמצעים שונים לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולשיפור ושכלול תחום נתוני האשראי" (עמוד 11).

המלצותיו של הצוות עסקו בשלושה רבדים מרכזיים:

<sup>186</sup> הדוח המסכם של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, בנק ישראל, מרץ 2013.

<sup>187</sup> הדוח המסכם של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, עמ' 11.

1. צעדים בעלי משמעות מבנית- המלצות אלו כללו חלופות להגדלת מספר המתחרים בענף ומחוצה לו וגיוון סוג העיסוק שלהם. בין היתר, המליצה הוועדה על הגדלת פעילותם של ספקי אשראי חוץ- בנקאיים, הקמת בנק אינטרנטי ואגודת אשראי<sup>188</sup>.

2. הגברת התחרות בין השחקנים הקיימים- על ידי צמצום פערי המידע והגדלת הנגישות בשוק הבנקאות. תחת רובד זה המליצה הוועדה על יוזמות לקידום בנקאות אינטרנטית, הומלץ על הנפקת "תעודת זהות" בנקאית שתבטיח מידע מלא לכלל השחקנים במערכת, והוצע להרחיב ולשכלל את התשתית החוקית לעניין נתוני אשראי.

3. צעדים משלימים- במסגרת רובד זה הומלץ על עדכון מגנון תקרת הריבית והחלתו על המערכת הבנקאית, הקלת המעבר בין המערכת הבנקאית למערכת החוץ בנקאית, והמלצות לשיפור התחרות במגזר העסקים הקטנים.

"תעודת זהות" הבנקאית, אם כן, הינה פתרון אחד מיני רבים שהוצעו במסגרת הוועדה. הוועדה טענה כי היעדר מידע פיננסי נגיש וגלוי בפני ספקי האשראי השונים, הוא אחד הגורמים לבעיית התחרותיות, ומכיוון שכיום המבנה הענפי בישראל אינו מקיים את תנאי זה, והמידע הפיננסי מוחזק בידי מספר שחקנים מצומצם, ישנה הצדקה להתערבות רגולטורית בנושא. לפי מילות הדוח<sup>189</sup>:

"בבסיסה של התיאוריה הכלכלית עומדים מספר תנאים הכרחיים לקיומה של תחרות משוכללת, המאופיינת, בין היתר, בריבוי של שחקנים בגודל דומה ובמידע מלא שהוא נחלת כלל המשתתפים, הן ספקים והן צרכנים..."(עמוד 15).

#### 4.2 "תעודת זהות" בנקאית

הרעיון להנפיק "תעודת זהות" בנקאית עבור לקוחות הבנקים, הייתה פרי יוזמתו של ראש הוועדה, מר דוד זקן<sup>190</sup>. גורמים ממשרד המשפטים, והיו חברים בוועדה טוענים כי מרבית ההצעות שעלו במסגרת הוועדה כבר גובשו אצל זקן עוד בטרם הדיונים בהם<sup>191</sup>. מוריס דורפמן, סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה וחבר בוועדת זקן, מספר כי החלופה נוצרה על בסיס המכנה המשותף הנמוך ביותר שהיה ניתן להשיג, וכסוג של פשרה, עבור אלו התומכים בקידום משטר נתוני האשראי בישראל<sup>192</sup>.

מטרותיה של "תעודת זהות" הבנקאית, היו להביא להגברת המודעות הצרכנית לפעילות הבנקאית, לשיפור יכולת המעקב של הלקוח אחר החשבון, להגברת יכולת ההשוואה בין מוצרים ושירותים בנקאיים שונים, ולשיפור התנאים אותם מקבל הלקוח מהבנק. חלק מנושאים אלו נאכפו גם בטרם הוקמה הוועדה וכחלק מהוראות שהוציא הפיקוח על

<sup>188</sup> אגודת אשראי היא איגוד פיננסי קואופרטיבי ללא מטרות רווח המציע שירותים בנקאיים כגון ניהול חשבון בנק, מתן הלוואות, וחיסכון.

<sup>189</sup> הדוח המסכם של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, מרץ 2013.

<sup>190</sup> הראיון בחלקו, הוצע עוד בשנת 2005 על ידי עו"ד דרור שטרומ (יו"ר הרשות להגבלים עסקיים דאז), אשר הציע שהבנק ינפיק "כרטיס מידע" אישי לכל לקוח, על פי בקשתו, ובו תופיע היסטוריית החשבונות שלו.

<sup>191</sup> ראיון אישי עם בכיר במחלקת יעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים, 23 לפברואר 2015.

<sup>192</sup> ראיון אישי עם מוריס דורפמן, סגן יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה בימים אלו, 19 ביוני 2015.

הבנקים. כך למשל, הוראת ניהול בנקאי תקין בנושא סגירת חשבון והעברת פעילות הלקוח מבנק לבנק, מחייבת את הבנק למסור ללקוח מידע מקיף אודות פעילותו הבנקאית, לרבות מידע בתחום האשראי, הפיקדונות, כרטיסי החיוב, הוראות קבע, עמלות, כרטיסי חיוב, ועוד<sup>193</sup>. אולם, לדברי הוועדה, פעולות אכיפה אלו לא היו אפקטיביות הן מפני שהובילו לאדישות צרכנית והן מפני שהיו כרוכות בהוצאות גדולות. בנוסף, נטען כי קיימת בעיית נגישות ושקיפות של הנהלים בפני הלקוח. לדוגמא, הוראות סגירת חשבון מונפקת רק לאחר ארבעה ימי עסקים ולאחר העברת בקשה מצד הלקוח, וטופס הבקשה אינו נגיש ללקוח באינטרנט<sup>194</sup>.

לא ברור מדוע העדיף זקן את הפתרון של "תעודת זהות" על פני פתרונות רגולטוריים אחרים. אולם, מוריס דורפמן, סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה מציע הסבר אלטרנטיבי ולפיו, ייתכן כי הבחירה של זקן בחלופה זו נבעה מכך שהיא, בחלקה, מהווה פתרון עוקף חקיקה. כלומר, היא אינה מצריכה את התערבותה של הרשות המחוקקת, דבר המגביר את ישימותה ומקצר את משך הזמן שייקח ליישמה. קל להבין טענה זאת לאור הקשיים הרבים שצצו במהלך תהליך חקיקת חוק נתוני אשראי, והקושי לתקנו לאורך השנים. דורפמן מעיד כי הסכמתם של חברי הוועדה לקבל את המלצתו של זקן לגבי "תעודת הזהות" הבנקאית נבעה מכך שהיא לא הייתה כרוכה בשום עלות או ויתור מאף אחד מחברי הוועדה. בנוסף, הסביר דורפמן, כי בנק ישראל נתפס בקרב חברי הוועדה כמומחה בעל יתרון בלעדי על הידע בתחום הבנקאות, ולכן התקשו חברי הוועדה להתווכח עמו<sup>195</sup>.

התעודה הבנקאית נחלקת לשני חלקים עיקריים: התצהיר (statement), והדירוג. בתצהיר נכלל המידע אשר נאסף על ידי הבנק, והוא נועד לספק ללקוח מידע מרוכז ותמציתי אודות חשבונו. הדירוג, מייצג ערך פנימי שנקבע על ידי הבנק ומחושב בהתאם למידע שאסף הבנק על התנהגותו הצרכנית של הלקוח. הדירוג במסגרת התעודה, נועד למעשה לחשוף בפני הלקוח את הסיווג של הלקוח בבנק, מידע אשר עד אז לא היה גלוי בפניו.

"תעודת הזהות" הבנקאית, הינה פתרון מיקרו כלכלי לבעיית התחרות, בניגוד למערכות נתוני האשראי שפועלות בעולם ומציעות פתרונות מאקרו כלכליים. המטרות, במסגרת "תעודת הזהות" הבנקאית יושגו באמצעות הענקת המידע ללקוח במקום לגורמים מסחריים, והוא יוכל להציג אותו בפני ספקי האשראי השונים ובכך יעודד אותם להתחרות עליו. מנגנון זה שונה מרוב המנגנונים המקובלים בתעשיות נתוני האשראי בעולם, בהם ספקי האשראי חשופים למסה של מידע המרוכז במאגר ומשתמשים בו בכדי לאתר לקוחות פוטנציאליים ובכדי להעריך את ערכן המסחרי של אוכלוסיות מסוימות. עו"ד דרור שטרומ, שהיה אחד מהמתנגדים ל"תעודת הזהות" הבנקאית טוען כי שיטה זו איננה יעילה, שכן, כדי לייצר תחרות יש צורך בריכוז מסה גדולה של מידע. לטענת שטרומ, אדם עצמאי לא יכול לחולל תחרות בשוק האשראי<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח, הוראת ניהול בנקאי תקין, מספר 432, 2014.

<sup>194</sup> הדוח המסכם של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, מרץ 2013.

<sup>195</sup> ראיון עם מוריס דורפמן, 2015.

<sup>196</sup> ראיון עם עו"ד דרור שטרומ, 2015.

"תעודת הזהות" הבנקאית יוצרת מנגנון איסוף, דירוג, ומסחור במידע פיננסי אישי על אזרחים בעלי חשבון בנק, השונה ואף מתירני יותר במובנים מסוימים מהמנגנון שנוצר בעקבות חוק נתוני האשראי. בחל הבא אציג את המנגנון, בהתייחס לשלושת מאפיינים אלו.

### 4.3 ניתוח התוצאה: מודל "תעודת הזהות" הבנקאית

#### 4.3.1 איסוף המידע

תעודת הזהות הבנקאית מורכבת ממידע אשר אוסף ואוגר הבנק בו מתנהל חשבוננו של היחיד. המידע המופיע ב"תעודת הזהות" נדלה מתוך מאגרי המידע שמחזיק הבנק על לקוחותיו, ולכן, לא נאסף מידע אישי חדש לצורך הנפקתה, מעבר לזה אשר היה קיים עוד קודם בידי הבנק. התעודה בנויה מדוח הצהרתי הכולל מידע אודות: כלל הנכסים וההתחייבויות של הלקוח בתאגיד, אשראי, פיקדונות, ניירות ערך, סך ההכנסות וההוצאות באותה שנה בגין נכסים, התחייבויות, והוצאות בגין ריביות ועמלות. ל"תעודת הזהות" הבנקאית ישנן שתי גרסאות, האחת כוללת דוח תמציתי והשנייה, דוח מפורט<sup>197</sup>.

המודל של "תעודת הזהות" הבנקאית שונה במידה רבה מהמודלים הקיימים בתעשיות נתוני האשראי הקיימות ברחבי העולם. אחד ההבדלים המהותיים, הוא שהיא אינה פועלת באמצעות מערכת כוללת המסנכנת ומעדכנת באופן שוטף בין המידע המוחזק על ידי גופים פיננסיים שונים. המידע המוצג בתעודת הזהות הבנקאית משקף את מצבו הפיננסי של הלקוח אך ורק באותו הבנק בו הוא מנהל חשבון, ומתאר את מצבו הפיננסי בנקודת זמן מסוימת במהלך השנה. כמו כן, בשונה מהנהוג במערכות איסוף נתוני אשראי אחרות בעולם, המידע בתעודת הזהות הבנקאית כולל גם מידע המתייחס למעמד הכלכלי או למצב הפיננסי של האדם. כלומר, מלבד למידע אודות "התנהגותו הצרכנית" של הלקוח, שהוא מידע המשקף את יכולת החזר הלוואות והתשלומים של הלקוח, נאסף בדוח ההצהרתי מידע על הונו ונכסיו של האדם. הבדל זה מהותי שכן הוא יוצר הבחנה בין אנשים על בסיס רמת ה"עושר" או ה"עוני" שלהם, במקום הבחנה על פי מידת הסיכון לאי עמידה בהתחייבויות כספיות.

#### 4.3.2 דירוג הלקוח

"תעודת הזהות" הבנקאית חושפת את הדירוג של הבנק בפני הלקוח, וכך מאפשרת לגורמים נוספים, מלבד הבנק, להעריך על בסיסו את הלקוח. הדירוג מחושב באמצעות מודל סטטיסטי פנימי של הבנק. מודל זה איננו אחיד בין הבנקים, והוא מורכב מקריטריונים ומשקלים שונים שאינם שקופים בפני אף גורם מלבד הבנק. הדירוג מורכב מנתונים על התנהגותו הצרכנית של הלקוח המבטאים את האיכות שלו כלווה ומתיימרים לנבא את יכולתו להחזיר חובות בעתיד.

מבנה הדירוג המוצע בתעודה הבנקאית שונה מזה הנהוג ביתר העולם, ושונה גם מהדירוג שעליו הוחלט במסגרת תיקוני חוק נתוני אשראי. ב"תעודת הזהות" הבנקאית, הדירוג שנמסר אינו עדכני. הדירוג כמו יתר חלקי התעודה, מתעדכנים

<sup>197</sup> הדוח המסכם של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות, מרץ 2013.

אחת לשנה, כך שיייתכן וההחלטה של נותן האשראי תהיה רחוקה מאוד מהיום שבו ניתן הדירוג. יו"ר חברת BDI טוען כי הבדל זה הינו מהותי ואומר בהקשר זה כי:

"לדירוג שלא מתעדכן ברמה היומיומית אין ערך, והיכולת להסתמך עליו מוגבלת"<sup>198</sup>.

עם טענות אלו מסכימים גם גורמים עסקיים ובירוקרטיים שונים<sup>199</sup> שגם כן חושבים שחוסר העדכניות של הדירוג ב"תעודת הזהות" הבנקאית מיייתר את הדירוג והופך אותו לחסר תועלת ברמה העסקית.

### 4.3.3 סחר במידע

"תעודת הזהות" הבנקאית היא כלי שנועד לשימושם של אזרחים בעלי חשבון בנק בלבד. הגורמים המוצהרים שרשאים להשתמש בה הם האזרחים, ולכן, האחריות על השימוש בה, במסגרת היוזמה, מוטלת עליהם. אמנם ההחלטה כיצד להשתמש בתעודה ולמי למסור אותה נתונה בידי הלקוח, אך בפועל לא ניתן לאכוף מקרים בהם קבלת שירות או מוצר מותנית בהצגתה. גורמים במשרד המשפטים מסבירים כי מעבר להגנה הניתנת במסגרת חוק הגנת הפרטיות על השימוש במידע, לא ניתן להחשיב עבירה כזו כפלילית. מקרה זה מזכיר בהיבטים מסוימים את חוק המרשם הפלילי האוסר לבקש מאדם מידע לגבי היותו רשום או לא רשום במאגר, וגם בו זכות העיון במאגר מוגבלת. אך בפועל, נציגים ממשרד המשפטים מעידים כי הם מתקשים לאכוף את זה בצורה הרמטית<sup>200</sup>.

### 4.4 הקונפליקטים סביב "תעודת הזהות" הבנקאית

היוזמה ליצור דוח מרוכז המכיל פרטי מידע אודות מעמדו הכלכלי של לקוח וכן דירוג של הבנק על הלקוח עוררה מחלוקות רבות בשל השלכותיה ומשמעויותיה החברתיות והכלכליות על ציבור אזרחים. לאחר פרסום המלצות הוועדה, ובמהלך הדיון התקשורתי והפרלמנטרי, נדונו רבות המשמעויות של היוזמה על הפרטיות והחשש מפני הדרה פיננסית של אזרחים.

#### הדרה פיננסית

כחלק מהדיונים על היוזמה עלתה השאלה כיצד תשפיע "תעודת הזהות" הבנקאית על האזרחים שדירוג האשראי שלהם יהיה נמוך? או שדוח האשראי יהווה הוכחה למצוקת העוני בה הם חיים? המפקח על הבנקים, שהיה יוזם הרעיון של "תעודת הזהות" הבנקאית, לא הכחיש את המשמעויות שעתידות להיות ליוזמה זו על אוכלוסיות מוחלשות בחברה הישראלית. באחד מדיוני וועדת הכלכלה<sup>201</sup> אשר עסק ב"תעודת הזהות" הבנקאית אמר המפקח על הבנקים את הדברים הבאים:

<sup>198</sup> עיריית אבישר, דודו זקן: "ת.ז. בנקאית תגדיל את היצע האשראי במשק", גלובס, 18 לנובמבר 2013.

<sup>199</sup> בין גורמים אלו רואיינו עו"ד דרור שטרם, מר מוריס דורפמן ומר יואל בן דרור.

<sup>200</sup> ראיון עם בכיר במחלקת יעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים, 2015.

<sup>201</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 10 דרוג אשראי ללקוחות הבנקים – "תעודת זהות" בנקאית, מאי 2013.

"...הוועדה שקלה את הנושא של החסרונות בהרחבת המידע על גופים. יש חסרונות בהרחבת המידע על לווים, כמו הדרת  
אשראי. הגענו למסקנה שבסופו של דבר חייבים להרחיב (את המידע הפיננסי על הלקוח) אם רוצים לשפר את  
התחרות... ולהשתייך לקבוצת המדינות שעושות את הפעולות האלו" (עמוד 9).

"תעודת הזהות" הבנקאית מגבירה את הסיכון לכך שאזרחים החיים בעוני ומשתייכים למעמד הכלכלי הנמוך באוכלוסייה  
יסורבו לקבל אשראי ותוגבל הנגישות שלהם לאשראי ולשירותים פיננסיים באופן כללי. לפי הערכת בנק ישראל מדובר  
על קצת פחות מחמישים אחוזים מלקוחות הבנקים אשר עתידים לסבול מדירוג אשראי נמוך, שכאמור במקרה הרע עשוי  
לייקר את מחיר האשראי שיקבלו, ובמקרה הגרוע ימנע מהם לחלוטין את האפשרות לקבל אשראי<sup>202</sup>.

אחד מהמתנגדים לרעיון הדירוג היה עו"ד גיל עמירם, אשר טען כי פרסומו של הדירוג עלול לפגוע בחלקים נרחבים של  
הציבור. לדבריו, מדובר במהלך מסוכן עבור האוכלוסיות החלשות והעניים במדינה, אשר עלולים לאבד את הגישה  
למקורות אשראי חלופיים כתוצאה מפרסום דירוג האשראי שלהם. עוד טען גיל כי היקף החובות של משקי הבית והגידול  
הניכר בהיקף ההלוואות לכיסוי ההוצאות השוטפות של האזרחים, מגדילים את בועת האשראי בישראל ואת הסיכוי  
למשבר כלכלי בשוק האשראי. באם משבר כזה יתרחב, דירוגי האשראי יפגעו גם בבני המעמד הבינוני, יחלישו את כוח  
המיקוח של האזרחים, וייקרו את הריביות עבור אשראי<sup>203</sup>.

בנוסף, מר רן מלמד, יושב ראש עמותת "ידיד", העלה בדיוני הוועדה את חששו מפני הדרה חברתית בעקבות הנפקת  
"תעודת הזהות" הבנקאית. הוא טען כי היכולת לנהל חשבון בנק ולקבל אשראי הינן זכויות יסוד חברתיות, כמו הזכות  
לדוור ולחינוך. מלמד ציין בדיוני הוועדה כי נכון לשנת 2013 היו למעלה מ-250 אלף ישראלים שלא היה להם חשבון  
בנק או שהשתמשו בחשבונות זמניים של בנק הדואר, ועל כן כל אלו ועוד רבים חשופים בפני סכנה זו<sup>204</sup>.

הוועדה דנה רבות בחיפוש אחר דרכים לצמצום הפגיעה הצפויה באוכלוסיות חלשות ובעלות היסטוריית אשראי בעייתית.  
אחד הפתרונות המרכזיים שהוצע על ידי מר רן מלמד, בשיתוף עם יו"ר וועדת הכלכלה - פרופסור אבישי ברוורמן, היה  
להקים קרן לאוכלוסיות חלשות בסיוע ממשלתי ובשיתוף הבנקים. הוצע כי המודל של הקרן יהיה דומה במידה רבה  
למודל של הקרן לעסקים קטנים במשרד הכלכלה, אשר מאפשרת מתן הלוואות לעסקים קטנים ברמות סיכון גבוהות  
מהמקובל בערבות המדינה. עם זאת, הייחוד של הקרן, הוא בכך שהגוף המתאם יהיה גוף שנותן ליווי אישי למבקש  
ההלוואה, נוסף להיותו גוף שבודק את ההלוואות וחבר בוועדת האשראי כמו בקרן לעסקים קטנים. הגוף המתאם יסייע  
ללקוח מול פקיד הבנק, יאפשר השתתפות בקורס "חינוך פיננסי", וילווה אותו במקרה של אי עמידה בתנאי ההחזר  
בניסיון להגיע להסדר מחודש עם הבנק. פתרון זה לא קרם עור וגידים, ויוזמיו נתקלו בקשיים למצוא מקורות מימון  
ולרתום את הבנקים לתהליך.

<sup>202</sup> אליצפן רוזנברג, ת"ז בנקאית: כל מה שלא מספרים לכם, YNET, 19.11.2013.

<sup>203</sup> עמירם גיל, "תעודת הזהות" בנקאית – יותר נזק מתועלת, The Marker, 13.11.2013.

<sup>204</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 10 הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית - המלצות הצוות, מאי 2015.

לכאורה, משום שהתעודה נמצאת תחת שליטתו של הלקוח ומבוססת על מסירת המידע ללקוח עצמו, ולא לחברות עסקיות, נראה כי הפגיעה בפרטיות היא פחותה. אולם מנגד, מסירת המידע ללקוח מסיטה את האחריות לצרכן, אשר צריך להתמודד עם החזירה לפרטיותו מצד גופים עסקיים ופרטיים שונים שיהיו רשאים לקבל לשימושם את תעודת הזהות הבנקאית. מרגע ש"תעודת הזהות" תימסר ללקוח, לא ניתן יהיה למנוע מספקי אשראי שונים מלדרוש את המידע מהלווים, ובמידה ולקוח יסרב מטעמים של רצון להגן על פרטיותו, הוא עלול להיחשב כלקוח מסוכן וחשוד בעיני ספק האשראי<sup>205</sup>.

מעבר לכך, "תעודת הזהות" הבנקאית כוללת מידע רב על התנהלותו הפיננסית של הלקוח אשר זליגתו לגורמים נוספים מסכנת את פרטיותו של הלקוח. אתי בנדלר, אשר ייצגה את הייעוץ המשפטי בוועדת הכלכלה בזמן הדיונים על "תעודת הזהות" הבנקאית, טענה כי הדוח המפורט מכיל מידע רגיש, בין היתר אודות חיובים לפי הרשאות שניתנו לבתי עסק ושמותיהם. מידע זה, לטענתה, עלול לסכן את פרטיותו של האדם, במידה ויתפרסם<sup>206</sup>.

#### 4.5 שחקנים מרכזיים בתהליך

בנק ישראל, והפיקוח על הבנקים הפועל מטעמו, היו מיוזמי ההמלצה להנפיק "תעודת זהות" בנקאית. עובדה זו מעניינת במיוחד לאור התנגדותם בשנת 2002 לחוק שירות נתוני אשראי, ופרט להרחבת האיסוף והמסירה של מידע חיובי על האזרח<sup>207</sup>.

הבנקים, הן הגדולים והן הקטנים, הציגו עמדה אחידה והתנגדו לחשיפת דירוג האשראי לאזרח. משה פרל, אשר ייצג את עמדת איגוד הבנקים בוועדות הכלכלה, הציג מספר טיעונים המנמקים את התנגדותו הנחרצת לפרסום הדירוג על הלקוח. לדבריו של פרל, הדירוג הינו מידע "פנימי", שחשיפתו אינה מוצדקת ואינה הוגנת כלפי אותם גופים עסקיים. עוד הוא טען כי דירוג האשראי אינו בר השוואה מכיוון שהוא נבנה באופן שונה בין בנק לבנק. סיבה נוספת להתנגדותו נבעה מההבדלים באופן החישוב של הדירוג בין הבנקים אשר הופכים את ההשוואה בין הדירוגים לחסרת משמעות. פרל הסביר כי השיטה בה נבנה הדירוג בכל בנק הינה מורכבת, והחישוב מושפע לפעמים מנתונים אובייקטיביים שקשורים לפיגורים בהחזרות, ולעיתים מנתונים איכותיים שקשורים לחוות דעת או נתונים שמקורם הוא מחוץ למערכת הבנקאית, על כן אין טעם להשוות ביניהם. הטיעון הנוסף שהציג פרל הוא כי הדירוג משקף מידע של הבנק ולא של הלקוח, ולכן עומדת לבנק הזכות לשמור על סודיות ופרטיות בנקאית. לפי דבריו של פרל, אין זה הוגן כלפי הבנקים לדרוש מהם לוותר על סודיות ופרטיות מסחרית למען הלקוח<sup>208</sup>.

<sup>205</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 114 דרוג אשראי של לקוחות הבנקים - "תעודת זהות" בנקאית בהשתתפות מר דוד זקן, המפקח על הבנקים, נובמבר 2013.

<sup>206</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 10 הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית - המלצות הצוות, מאי 2015.

<sup>207</sup> ארלוזורוב מירב, שוב בנק ישראל מסתתר מאחורי הסינר של בנק ישראל, The Marker, 09.7.2012.

<sup>208</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 344 "תעודת זהות" בנקאית - דיווח ללקוחות הבנקים, בהשתתפות מר דוד זקן, המפקח על הבנקים, אוגוסט 2014.



היועצת המשפטית לוועדה, אתי בנדלר, התייחסה לאורך דיוני הוועדה למשמעויות של היוזמה לגבי הפגיעה בפרטיות. כמו כן, בדברי הוועדה היא הדגישה עד כמה חשוב להבטיח שהמפקח לא יעשה שימוש בסמכותו להכתיב הוראות ניהול בנקאי בלי שהכנסת תשלים חקיקה משלימה, וזאת כדי לוודא אילו פרטים הכנסת איננה מוכנה שייכללו בדוח כזה, ומי יוכל לדרוש לקבל את הדוחות האלה<sup>209</sup>.

"[יוזמת התעודה הבנקאית עלולה]... באמצעות הוראות ניהול בנקאי מכוח סמכותו של המפקח על הבנקים, שאינן טעונות פיקוח פרלמנטרי כלשהו, למוטט בעצם את כל העקרונות שעליהם דנה הכנסת במשך 43 ישיבות לגבי חוק נתוני אשראי" (עמוד 23).

מבין השחקנים האזרחיים שהיו מעורבים בדיונים אודות "תעודת הזהות" הבנקאית, בלט במיוחד מנכ"ל עמותת יד-מר רן מלמד. בדיוני הוועדה ניסה מלמד לשכנע את החברים בחשיבות שבקידום צעדים משלימים ובהגנה על אוכלוסיות חלשות אשר עלולות להיות מודרות מהמערכת הבנקאית בעקבות "תעודת הזהות" הבנקאית. הצעד המרכזי ביותר שהציע מלמד היה להקים קרן סיוע יחד עם יו"ר וועדת הכלכלה.

#### 4.6 ניתוח התוצאה

החלק של דירוג האשראי היה בעייתי ליישום מבחינת הפיקוח על הבנקים, ולגביו נתקל זקן בביקורות ובחסמים מצד גורמים שונים אשר טענו כי הוא עלול לפגוע באזרחים רבים, ובפרט בעניים ובמיעוטים. בעקבות כך החליט זקן לאמץ מספר צעדים משלימים אשר יסייעו לו "לרכך" את ההתנגדות להכנסת הדירוג ל"תעודת הזהות" הבנקאית. צעדים אלו כללו תיקוני חקיקה שיבטיחו את ההגנה על המידע והשימוש בו, הקמת קרן שתפעל למען אוכלוסיות חלשות בסיוע ממשלתי ובשיתוף הבנקים, מתן אפשרות ללקוח לבקר ולעיין במידע על הדירוג, הסדרת נושא הסירוב לפתוח חשבון במערכת הבנקאית, וכן מתן ההסברה והדרכה לציבור. בכדי לקדם את הצעדים האלו פנה זקן לחברי וועדת הכלכלה ולנציגי משרד המשפטים במטרה שיסייעו לו בקידום חלק מן הצעדים המשלימים שתכנן לבצע. אולם הצעדים שהציג זקן, לא הניחו את דעתם של חלק מחברי הוועדה. הטענה הייתה שהצעדים המוצעים אינם אפקטיביים לנוכח היקף הפגיעה החברתית הצפויה בעקבות החלת דירוג האשראי במסגרת תעודת הזהות הבנקאית. אחת הביקורות בהקשר לסוגית הדירוג נשמעה על ידי מר רן מלמד, אשר מחא על כך שאין מנגנון ערר אפקטיבי עבור הלקוחות שיפגעו מהדירוג, וכן העלה התהייה בדבר האפקטיביות של סנקציות פליליות מצד משרד המשפטים במקרה של זליגת המידע. כמו כן הוא ביקר את חוסר הפיקוח על גורמים חוץ-בנקאיים, וטען כי במבנה הנוכחי גורמים אלו יוכלו לעשות שימוש מסוכן במידע או לאפשר מתן אשראי באופן מוגזם<sup>210</sup>.

<sup>209</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 114 דרוג אשראי של לקוחות הבנקים - "תעודת זהות" בנקאית בהשתתפות מר דוד זקן, המפקח על הבנקים, נובמבר 2013.

<sup>210</sup> חוות דעת עמותת "ידיד" לעיון הצוות לבחינת צמצום השימוש במזומן, 2013.

כמו כן, זקן לא הצליח למצוא מענה לסכנות שהציבה התעודה בפני אוכלוסיות מוחלשות ולחששות מפני פגיעה בפרטיות בעקבות שימוש בלתי מידתי במידע, זאת לאחר שמשרד המשפטים דחה את האפשרות לבצע חקיקה כנגד השימוש בתעודה לצרכים אחרים, ותהליך הקמת הקרן באמצעות חקיקה, גם כן נעצר. בעקבות כך, נאלץ הפיקוח על הבנקים להשהות באופן זמני את יישום החלק של הדירוג ולקדם את החלק ההצהרתי בדוח בלבד. הוחלט כי תעודת הזהות הבנקאית תישם באופן חלקי, ותשמש בעיקר להסדרת חובת מסירת המידע ללקוחות הבנקים. היוזמה החלקית הוסדרה בהוראה בנקאית וצפויה להיכנס לפועל באופן מוחלט בהדרגה, עד סוף שנת 2015.

הוראות ניהול בנקאי תקין- 425, דנה בתעודת הזהות הבנקאית, וקובעת כי תאגיד הבנקאי מחויב לדווח ללקוחותיו אודות כלל הנכסים וההתחייבויות של הלקוח הנעשים ברמת החשבון, לרבות סך ההכנסות וההוצאות במהלך שנה, בגין נכסים, התחייבויות ופעילות שוטפת בחשבון. הוראה זו תיכנס לתוקף ב- 28 בפברואר, 2016 ותחול על הדוחות השנתיים בגין שנת 2015. ההוראה<sup>211</sup> מציינת במפורש כי הסעיף הנוגע לדירוג אשראי יהיה מושחר עד להוראה מפורשת של המפקח על הבנקים. כמו כן מצוין בהוראה כי "על התאגידים הבנקאיים להיערך לכך" (סעיף 9).

בנוסף יישם זקן את אחד מהצעדים המשלמים שעליהם הצהיר והוציא לפועל את הוראה 422 בנושא פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו. עד להוראה זו, חוק הבנקאות הטיל על התאגידים הבנקאיים חובה לפתוח חשבון עובר ושב ביתרת זכות<sup>212</sup>, כאשר הייתה נתונה בידיהם הזכות לסרב לבקשה לפתיחת חשבון כזה רק מ"טעמים סבירים". הוראה זו מגדירה את המקרים בהם תאגיד בנקאי מחויב להיענות לבקשת לקוח לפתוח חשבון עובר ושב ביתרת זכות. מטרתה היא להבטיח שתעודת הזהות הבנקאית, לא תפגע ביכולתן של שאוכלוסיות חלשות לפתוח חשבון עובר ושב ולנהלו. לפיכך ההוראה קובעת את המקרים, אשר בהתקיימם הם בלבד, לא תתקבל טענת "סירוב סביר", והתאגיד הבנקאי יהיה מחויב לפתוח חשבון<sup>213</sup>. בנוסף, ההוראה מגדירה את אמצעי התשלום והשירותים אשר תאגיד בנקאי יהיה מחויב, ככלל, להעמיד לרשות הלקוח<sup>214</sup>. ההוראה נכנסה לתוקף בהדרגה במהלך המחצית הראשונה של שנת 2015, כאשר חובת הבנקים לפתוח חשבון עובר ושב ביתרת זכות, החלה לפעול באופן מיידי<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup> דוחות שנתיים ללקוחות התאגידים הבנקאיים, הוראות ניהול בנקאי תקין 425, המפקח על הבנקאים, 2014.  
<sup>212</sup> להבדיל ממתן אשראי, שהתאגיד העסקי רשאי לסרב לתת על פי שיקוליו העסקיים.

<sup>214</sup> ביצוע משלומים בדרך של חיובים על פי הרשאה; שימוש בכרטיס לחיוב מיידי; שימוש בכרטיס לצורך משיכת מזומנים; שירות אחזור מידע באמצעות עמדת שירות בסניף; גישה לחשבון באמצעות אתר האינטרנט של הבנק.  
<sup>215</sup> פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו, הוראת ניהול בנקאי תקין 422, 2014.

## פרק חמישי: הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו- 2015

### 5.1 העלייה המחודשת של סוגיית נתוני האשראי לסדר היום הבירוקרטי-חקיקתי

הכניסה המחודשת של סוגיית נתוני האשראי למרכז סדר היום הבירוקרטי התרחשה עם מינויה של הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי על ידי ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, ושרת המשפטים דאז גב' ציפי ליבני ב-26 לאוגוסט 2014. בראש הוועדה עמד מוריס דורפמן, סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה, וחברי הוועדה כללו נציגים ממשד המשפטים (מחלקת פרטיות, מחלקת ייעוץ וחקיקה, רשות למידע ולטכנולוגיה), נציגים ממשד האוצר, בנק ישראל, והרשות להגבלים עסקיים. ייעודה של הוועדה היה לעצב מחדש את ההסדר החקיקתי משנת 2002, כך שיאפשר להרחיב את מגנוני שיתוף המידע על אזרחים וליצור מערכת נתוני אשראי משוכללת בישראל. במסגרת פעילותה, שכרה הוועדה את שירותיה של חברת ייעוץ חיצונית, אשר ערכה עבורה סקירה בינלאומית אודות מערכות נתוני אשראי הקיימות במדינות נוספות בעולם. עבודתה של הוועדה נמשכה כאחד-עשר חודשים, שבמהלכם פורסם דוח ביניים ודוח סופי. המלצותיה של הוועדה התמקדו בקידום של שלושה נושאים מרכזיים: יצירת מגנון איסוף מרכזי של מידע אשר במסגרתו יימסר מידע באופן עדכני, הרחבת מאפייני המשטר (איסוף, דירוג, מסחור) על כלל האוכלוסייה, והרחבת היקף המידע החיובי הקיים במערכת. הוועדה המליצה כי שינויים אלו ייעשו במסגרת הצעת חוק לתיקון חוק נתוני אשראי הקיים.

שר האוצר, משה כחלון, ראה בהצעת החוק חלק עיקרי מתוכנית הרפורמה במערכת הבנקאות שהוביל, ולכן התעקש להעביר את החוק בהליך מקוצר וכחלק מחוק ההסדרים. צעד זה נבלם על ידי היועץ המשפטי לממשלה אשר נימק את החלטתו בכך שמדובר בנושא המערב שאלות חוקתיות, ובראשן, הפגיעה בפרטיות שעשויה להיגרם כתוצאה מהקמת מאגר נתוני אשראי ציבורי<sup>216</sup>. החלטתו של היועץ המשפטי לממשלה הושפעה בין היתר מהתנגדותם של משרד המשפטים ובנק ישראל, אשר למרות שקיבלו פה אחד את המלצות הוועדה, ותמכו בהצעת החוק, התנגדו לצעד זה. בנק ישראל הצדיק את עמדתו בטענה כי מדובר ב"פרויקט מורכב ורגיש מבחינה משפטית, טכנית ומהותית", ומשרד המשפטים טענו כי צעד זה עשוי להוביל ל"פגיעה משמעותית בזכויות לפרטיות", ולכן שני הגופים הסכימו על כך שיש לקדמו בהליך חקיקה מלא<sup>217</sup>. מחלוקת זו הסתכמה בפשרה בין הצדדים בה הוחלט כי החוק יעבור במסגרת הליכי החקיקה המזורזים של חוק ההסדרים ולא בהליך חקיקה רגיל<sup>218</sup>. ואכן תוך חודש ימים (ב-6 לספטמבר, 2015) הצעת החוק אושרה בוועדת השרים לחקיקה<sup>219</sup>, והונחה על שולחן הכנסת. הדיונים בכנסת, כמו יתר הליכי החקיקה, נעשו בחטף, וכבר ב-13 לאוקטובר, 2015 היא אושרה בקריאה ראשונה.

<sup>216</sup> חן מענית, ניסיון נוסף להכניס את דירוג האשראי לחוק ההסדרים, גלובס, 27.7.2015.

<sup>217</sup> תומר ורון, העוקף של כחלון: חוק נתוני אשראי יעבור לוועדת הרפורמות, כלכליסט, 28.7.2015.

<sup>218</sup> אביטל להב, הוסכם הלילה: לכל אזרח יהיה דירוג אשראי, Ynet, 31.7.2015.

<sup>219</sup> צבי זרחה וסיון איזסקו, החוק שישנה את שוק האשראי: אושרה הצעת חוק נתוני אשראי של איילת שקד וכחלון, The marker, 06.09.2015.

כחלק מניסיונותיו של כחלון להעביר את החוק במהירות הוא דרש כי הדיונים על החוק ייעשו במסגרת וועדת הרפורמות<sup>220</sup>, זאת על אף שבפשרה שסוכמה בין משרד המשפטים והאוצר הוחלט כי הדיונים על החוק ייערכו במסגרת וועדת הכספים<sup>221</sup>, וועדת הרפורמות הוקמה בכדי לדון ב"רפורמות כחלון" וכחלק מהסכם קואליציוני בין מפלגת ה"ליכוד" ל"כולנו"<sup>222</sup>. בראשה עמד חבר הכנסת אלי כהן ממפלגתו של כחלון, מה שאפשר לשר להגדיל את השליטה והמעורבות בחוק ולקדמו באופן מהיר יותר. אולם, בשל ניסיון העבר של וועדת הכלכלה עם חוק נתוני אשראי, הוחלט להעביר את המשך הדיונים וההכנה לקריאה שניה ושלישית בכנסת לוועדת הכלכלה.

הדיון במסגרת וועדת הכלכלה, שמנוהל על ידי חבר הכנסת איתן כבל, נעשה בתיאום עם השר, ובמאמץ לעמוד בלוח הזמנים הדחוק שהכתיב. חבר הכנסת איתן כבל, וגורמים נוספים מטעם משרד המשפטים, ובנק ישראל הביעו את תמיכתם בחוק, זאת לאחר שהסירו את התנגדותיהם ארוכות השנים, שנגעו להיקף המידע שייאסף, להיקף האוכלוסייה שעליה ייאסף המידע ולשימוש שיותר לעשות בו.

## 5.2 ההבדלים המרכזיים בין הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו- 2015 לחוק שירות נתוני אשראי התשס"ב-2002

הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו- 2015<sup>223</sup>. כוללת שינויים מהותיים במבנה, בכללים ובדרכי הפעולה של מערכת נתוני האשראי הקיימת בישראל. בהצעת החוק מוצע לבנות מאגר מידע ריכוזי ורחב שיהיה בבעלות בנק ישראל ויחליף את מאגרי המידע המוחזקים כיום על ידי לשכות אשראי. המשמעות היא שהצעת החוק הופכת את מערכת איסוף המידע למערכת מונופוליסטית במקום המבנה התחרותי של מאגרי המידע הפרטיים הקיימים כיום. הבדל מהותי נוסף בין החוקים מתבטא בגורם שאחראי על ההקמה, ההחזקה והניהול של המאגרים. בהצעת החוק מוצע להקים את המאגר על ידי בנק ישראל, שהינו גוף ציבורי, אשר יחליף את מאגרי המידע שמוחזקים על ידי חברות מסחריות, וזאת לדברי הצעת החוק, בכדי להוזיל את העלויות האחזקה והתפעול של המאגר ולהקל על אבטחת המידע.

כמו כן, המשטר הרגולטורי שמוצע בהצעת החוק החדשה חלש יחסית, אחד הביטויים לכך הוא הסרת המגבלה לגבי משך הזמן בו רשאית לשכת האשראי להחזיק במידע על הלקוח, לעומת המגבלה המפורשת בחוק הקיים, שמגבילה את תקופה זו לשישים יום. ובנוסף, בהצעת החוק הוצע כי הפיקוח על מערכת נתוני אשראי ייעשה על ידי בנק ישראל במקום הרשות למשפט ולטכנולוגיה. לשינוי במבנה הפיקוח ישנן השלכות משמעותיות, שכן שינוי זה כרוך בביטול סמכויותיה ואחריותה של הרשות למשפט ולטכנולוגיה, והעברתן לבנק ישראל שאינו גוף הגנת פרטיות ושיש לו עבר והווה בעייתיים מבחינת הגנה צרכנית. באופן כללי, הצעת החוק יוצרת מערכת נתוני אשראי "משוכללת" ומסחרית יותר הכוללת מידע אישי רחב בהשוואה לזו הנאגר כיום, המאפיין את כלל האוכלוסייה ולא רק את מיעוט האזרחים בעלי חובות משמעותיים, וכן

<sup>220</sup> מלמד, 2015.

<sup>221</sup> להב, 2015.

<sup>222</sup> אורי תובל, כחלון החליט: אלי כהן ימונה ליו"ר ועדת הרפורמות בכנסת, כלכליסט, 21.5.2015.

<sup>223</sup> חוק נתוני אשראי התשע"ו- 2015 (להלן הצעת החוק החדשה).

שירותים מסחריים רבים יותר הכוללים שירותי דירוג אשראי וחיווי אשראי<sup>224</sup>. תקופת אחזקת המידע הוארכה באופן משמעותי בהצעת החוק, ועומדת על כ-שנים עשר שנים, לעומת שבע שנים בחוק המקורי. כמו כן, באשר לזמן המותר לשימוש במידע, הצעת החוק מחמירה וקובעת כי עבור כל סוגי המידע משך הזמן בו מותר להשתמש במידע הוא חמש שנים, זאת בעוד בחוק המקורי בנושאים מסוימים טווח הזמן הוא מצומצם יותר. מבחינת מקורות המידע, הצעת החוק מגדילה את מספר ספקי האשראי אשר מחויבים למסור מידע ללקוח וכוללת ביניהם גם חברות תשית ציבורית כגון: חברת חשמל וחברות המספקות מים. בנוסף, הצעת החוק מסירה מההגדרה למקורות מידע מוסמכים את הדרישה למחזור מינימלי, ומכלילה תחתיה כל נותן אשראי שגם מספק מידע למאגר. הצעת החוק גם מציעה לשנות את שיטת איסוף המידע ולאפשר איסוף מידע הן חיובי והן שלילי באופן אוטומטי, וללא הסכמת הלקוח. אולם, מכיוון שהצעת החוק כוללת מידע רב שאינו נכלל במסגרת החוק המקורי, בהצעת החוק הוגבלו הגופים אליהם ניתן למסור את המידע ונקבע כי עליהם לעמוד בשני תנאים מחייבים: עליהם להיות גופים שמוגדרים כנותני אשראי ולספק מידע למאגר. התרשים שלהלן (תרשים מספר 3) מסכם את ההבדלים בין שני החוקים:

---

<sup>224</sup> שירות חיווי אשראי מוגדר בהצעת החוק כייעוץ נקודתי שנותנת הלשכה לנותן האשראי, ונועד לסייע לו, במועד כריתת עסקת האשראי, להחליט אם לתת אשראי ללקוח.

**תרשים מספר 3: השוואה בין חוק שירות נתוני אשראי התשס"ב-2002 להצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו-2015**

חוק נתוני אשראי- התשס"ב 2002	חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015	
הרחבת הנגישות לאשראי; הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי; איתור וסימון לקוחות בעלי יכולת פירעון ומוסר תשלומים ירודים; צמצום היקף הביטחונות הנדרשים מלקוחות בעלי היסטוריית אשראי חיובית.	הגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי; איתור וסימון לקוחות בעלי יכולת פירעון ומוסר תשלומים ירודים; צמצום היקף הביטחונות הנדרשים מלקוחות בעלי היסטוריית אשראי חיובית.	תפילת החוק
מאגרי מידע מתחרים.	מאגר מידע ריכוזי ומונופולי.	מבנה הממונה
קפדנית. נעשית על ידי הרשות למשפט ולטכנולוגיה הפועלת מטעם משרד המשפטים ובהגדרת תפקידה אחראית על נושא הגנת הפרטיות.	רופפת. נעשית על ידי יהיה ממונה מטעם בנק ישראל.	רגולציה
לשכות אשראי פרטיות.	בנק ישראל וחלקית באמצעות מיקור חוץ.	הקמה, ניהול והתחזקה של מאגרי המידע
מספר בלתי מוגבל של לשכות אשראי שמקבלות את רישיון על יד למשפט ולטכנולוגיה.	מספר בלתי מוגבל של לשכות אשראי שמקבלות את רישיון על יד בנק ישראל.	הפצת המידע
מידע מצומצם- בעיקר "שלילי" ועל מספר מועט של אזרחים.	מידע רחב- "חיובי" ו"שלילי" על כלל האוכלוסייה.	היקף המידע
שבע שנים.	שנים עשר שנים. *מידע בלתי מזהה אינו נמחק.	תקופת החזקת המידע
נע בין שלוש לשבע שנים, תלוי בסוג המידע.	בין חמש שנים ל- 12 שנים.	תקופת המידע
מאגרי מידע ציבוריים (כונס הנכסים, בנק ישראל, הוצאה לפועל), בית המשפט, בנקים, חברות אשראי, וחברות תשתית.	מאגרי מידע ציבוריים (כונס הנכסים, בנק ישראל, הוצאה לפועל), בית המשפט, בנקים, חברות אשראי, וחברות תשתית.	חובת מסירת מידע
מידע שלילי נמסר רק לאחר שלקוח חצה את מרווי הזמן ולא עמד בהתחייבויות הכלכליות באופן ממושך.	אין מרווחי זמן, כל מידע שנאסף על האזרח יכול להימכר.	מרווחי זמן כשטר נסחר המידע
איסוף מידע שלילי ללא הסכמת הלקוח. לגבי מידע חיובי נדרשת הסכמה של הלקוח, אלא אם על הלקוח קיים מידע שלילי.	איסוף מידע ללא הסכמת הלקוח.	הסכמה מרצת של לקוחות לאיסוף מידע
לכל אדם עסק שחפץ בו, ובתנאי שאותו אדם הצהיר כי כוונתו תואמת את אחת מהכוונות המצוינות בחוק.	גופים שמוגדרים כנותני אשראי ורק כאלו שמספקים מידע למאגר.	הגופים אליהם ניתן למסור את המידע

## 5.3 משטר האשראי ה"חדש"

### 5.3.1 איסוף המידע

אל מאגר המידע ייאספו נתוני אשראי אישיים ורבים וביניהן: מידע על ההלוואות, על התנאים בהן הן נלקחו ומועד פירעונם; מידע אודות בקשות האשראי של הלקוח; מידע על היקף האשראי שרשאי הלקוח ליטול; מידע על סוגי חשבונות של הלקוח, מאפייניהם, ומידע על חשבונות קשורים. המידע הפיננסי על האזרח נאסף למאגר ריכוזי ומונופולי אשר ינוהל בידי בנק ישראל. תהליך איסוף המידע ייעשה באופן אוטומטי וללא הסכמה או ידוע מראש של הלקוח. אולם, באם הלקוח יהיה מעוניין להפסיק את איסוף המידע לגביו, הוא יהיה רשאי לשלוח בקשה לבנק ישראל שלא ייכללו נתוני אשראי לגביו במאגר. המקורות מהם נאסף המידע כוללים את: כונס הנכסים הרשמי, הוצאה לפועל, בנק ישראל, בית משפט, חברות תשתית ציבוריות (חברת חשמל, וספקי מים), מנפיק כרטיס חיוב. סוג המידע אשר ייאסף ממקורות אלו, ברובו, אינו מפורט בחוק, והוא ייקבע על ידי שר המשפטים, ובהסכמת הנגיד ושר האוצר. אולם, לגבי מידע מבנק ישראל נקבע כי ימסרו נתונים בדבר לקוח מוגבל או לקוח מוגבל חמור, מבית המשפט ימסרו נתונים בדבר צו הגבלה, ומחברות תשתית ציבורית ימסרו נתונים בדבר תשלומים בעד צריכת חשמל ומים.

### 5.3.2 דירוג המידע

לשכות האשראי רשאיות לעבד את המידע ולהפיק ממנו דירוג אשראי צרכני שנמכר כמוצר מסחרי עבור ספקי האשראי ועבור אזרחים. על בסיס דירוג האשראי, מציעות לשכות האשראי גם שירותים נוספים כגון: ייעוץ בדבר שיפור דירוג האשראי, שירות הודעה על שינוי בדירוג האשראי או שינוי בנתוני האשראי הכלולים לגביו במאגר. הדירוג מחושב על ידי לשכות האשראי, אשר בסמכותן לקבוע על פי אילו קריטריונים הוא יחושב ומה יהיה משקלם, וזאת ללא התערבות מצד מוסדות הפיקוח. קריטריונים אלו, ומשקלם, אינם שקופים לציבור האזרחים ונחשבים כסוד מסחרי שמור. סוג המידע שישמש לצורך חישוב הדירוג אינו מפורט בהצעת החוק, וייקבע על ידי שר המשפטים. אולם בהצעת החוק מוצע כי מידע זה יכלול, בין היתר, את הפרטים הבאים: סוג מוצר האשראי, פרטי האשראי, פרטי החשבון, מצב החשבון והיסטוריית תשלומים של הלקוח. במילים אחרות, דירוג האשראי מורכב בעיקר ממדדים משקפי לקיחת אשראי, ופחות על מדדי חסכון.

### 5.3.3 מסחור המידע

על פי הצעת החוק, לשכות האשראי וספקי האשראי רשאים להשתמש במידע לצורך: מסירת מידע ללשכות האשראי לשם ערכית דוח אשראי או חיווי אשראי, מסירה ללקוח או למיפיה כוח מטעמו, יצירת בסיס מידע לא מזוהה אשר ישמש הן את בנק ישראל והן את לשכות האשראי. במילים אחרות, המידע אשר ייאגר במאגר המידע המרכזי ישמש לצרכים עסקיים של ספקי אשראי ומידע. לשכות האשראי ירכשו את המידע הגולמי וישתמשו בו כדי למכור מוצרים ושירותים מגוונים. שירותים אלו כוללים הנפקת דוחות אשראי, שירות חיווי אשראי, שירות דירוג אשראי, שירות התראות על שינוי בנתוני האשראי או בדירוג ללקוח, שירות ייעוץ פיננסי ללקוח ולספקי האשראי. מעבר לשירותים אלו, המופנים בעיקר כלפי סוחרי האשראי או קמעונאיים, לשכות האשראי ישווקו דוחות אשראי צרכניים ושירותי ייעוץ, המבוססים על המידע שמוחזק על ידן. כמו כן השימוש על ידי ספקי האשראי הוגבל, ובהצעת החוק נקבע כי ספקי האשראי יהיו

רשאים להשתמש במידע רק לצורכי התקשרות בעסקת אשראי, הבטחת קיום תנאי עסקה, קביעת רמת הסיכון הנובעת מהאשראי המצרפי שנתן ללקוחותיו. למרות שבהצעת החוק אפשרויות השימוש במידע מוגבלות רק לצורכי קבלת אשראי, וחל איסור על שימוש בו בשוק התעסוקה ובשוק הדיור, קיים חשש לזליגת מידע לגורמים בלתי רצויים אשר עלולים לעשות שימוש מסוכן במידע.

#### 5.4 הדיון בהצעת החוק

לאחר שהצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בכנסת, החלה וועדת הכלכלה לדון עליה כחלק מהכנתה לקריאה שניה ושלישית במליאת הכנסת. למרות ההסכמה הרחבה על הצעת החוק עוד במליאת הכנסת, לאורך דיוני הוועדה התגלעו ביקורת ומחלוקת סביבה, המעידות על כך שהתמיכה בה אינה חד משמעית. אמנם יושב ראש הוועדה וחבר הכנסת איתן כבל, חוזר ומדגיש את נכונותו להעביר את החוק, ובמהירות, אך מנגד הוא מאמין כי תפקידה של הוועדה הוא מהותי והיא אינה "חותמת גומי" הסרת דעה<sup>225</sup>, ועל כן השיח בדיונים הוא מהותי ומתנהל בפתיחות ומתוך נכונות לחולל שינויים מסויימים בהצעת החוק. כמו כן, הטיעונים כנגד הצעת החוק מתקבלים באוזן קשבת וכחלק משיח דמוקרטי.

הדיון נחלק בין שני קבוצות של שחקנים, התומכים בחוק, למול המתנגדים לו. בקבוצה הראשונה השחקנים המרכזיים הם: משרד המשפטים, בנק ישראל, ומשרד האוצר. שחקנים אלו, תומכים בפה אחד בהצעת החוק, זאת לאחר שגורמים שונים בבנק ישראל ובמשרד המשפטים הסירו את התנגדותיהם ארוכות השנים, שנגעו להיקף המידע שייאסף, להיקף האוכלוסייה שעליה ייאסף המידע ולשימוש שיותר לעשות בו. חשוב לציין כי גם הרשות למשפט ולטכנולוגיה, הפועלת כיום כרגולטור מטעם משרד המשפטים ומפקחת על חברות נתוני האשראי, מגבה את העברת הפיקוח על לשכות האשראי לבנק ישראל ומעידה כי המהלך נעשה בידיעתם ובהסכמתם. אולם, המועצה הלאומית לפרטיות<sup>226</sup>, שהינה גוף מייעץ ומומחה בנושאי פרטיות, הביעה התנגדות. המועצה החלה להתערב בחוק בשלב מאוחר יחסית ואת התנגדותה העבירה רק בשלב מאוחר לאחר התכנסות וועדת הכלכלה לדיונים בנושא. באחד מדיוני הוועדה<sup>227</sup>, אמר אחד מנציגי המועצה כי: *"החוק הוא סוג של ניסוי, שמבוסס על הנחות ומחקרים, שנועד לתכלית ראויה – רק שהתכלית היא עתידית והפגיעה בפרטיות היא מידית..."* (עמוד 6).

בנייר עמדה שהגישה המועצה באיחור לוועדת הכלכלה, היא הביעה התנגדות לחלקים רבים בחוק והמליצה לשנות את סעיפיו כך שיבטיחו את ההגנה על הזכות לפרטיות<sup>228</sup>.

מלבד המועצה, רוב השחקנים ממשרדי הממשלה המעורבים בחוק מביעים תמיכה בו. אך עמדתם אינה אחידה ונראה כי גם ביניהם ישנן מחלוקת בנושאים מסוימים לאורך הליכי החקיקה. כך למשל, בשלבי ההחלטה על הגוף שיפקח על

<sup>225</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 70 הצעת חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015, אוקטובר 2015.

<sup>226</sup> המועצה פועלת מכוח חוק הגנת הפרטיות ולפי מינוי שר המשפטים.

<sup>227</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 94 הצעת חוק נתוני אשראי, נובמבר 2015.

<sup>228</sup> נייר עמדה בנושא: הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו-2015, המועצה להגנת הפרטיות, נובמבר 2015.



המאגר התנגשו האינטרסים בין שני הגופים כלכליים: משרד האוצר ובנק ישראל, כאשר שניהם ניסו לנכס לעצמם את הפיקוח על המאגר ולקבל על ידי כך את כל הסמכויות הנלוות<sup>229</sup>. כמו כן, גם בנוגע לתהליכי קידום החוק התגלעה מחלוקת בין משרד האוצר שחתר לקדם את החוק באופן חפז כחלק מחוק ההסדרים לבין משרד המשפטים ובנק ישראל אשר חשבו שיש לקדמו בתהליך חקיקה רגיל.

כנגד שחקנים אלו, ניצבת עמדתם של המתנגדים לחוק, או לחלקים ממנו, ביניהם חברי הכנסת דב חנין ועיסאווי פרג'; עמותת "ידיד"; לשכת עורכי הדין; הוועדה לזכויות דיגיטליות; איגוד לשכות המסחר; המועצה להגנת הפרטיות; פורום המנכ"לים של תאגידי המים והביוב; חברת חשמל; ומומחים בתחום כגון עורך הדין יורם הכהן (לשעבר יו"ר ומקים הרשות למשפט ולטכנולוגיה). מידת ההתנגדות והביקורת של שחקנים אלו כלפי החוק אינה אחידה, והטיעונים שהועלו על ידם משקפים עמדות שונות. הוועדה לזכויות דיגיטליות, למשל, היא היחידה שמתנגדת קטגורית להצעת החוק, ובניגוד אליה עמותת "ידיד" מביעה תמיכה בחוק, אך מציעה לחולל בו תיקונים מהותיים, אשר בין היתר יבטיחו את צמצום ההדרה הפיננסית. וועדת הגנת הפרטיות של לשכת עורכי הדין, אשר מיוצגת בוועדה על ידי עורך הדין דן חי, מביעה חשש מפני הפגיעה הצפויה בפרטיות כתוצאה מהרחבת המידע שייאסף על האזרח, ומתנגדת למנגנון איסוף המידע האוטומטי שהתווסף לחוק. כמו כן הוועדה ממליצה על פיצול של מאגר המידע המרכזי מתוך חשש כי מאגר זה עלול להיחשף או לדלוף. חברת חשמל ופורום המנכ"לים של רשות המים והביוב מתנגדים להכנסת המידע בנושא חשמל ומים למאגר המידע. שחקנים אלו טוענים כי המידע על חשמל ומים הוא שולי בהשוואה למידע בנושאי אשתי ולכן הוא לא שימושי עבור בעלות הרישיון. בנוסף טוענת חברת החשמל כי מוצר החשמל הוא מצרך חיוני והשימוש במידע כזה הוא לא מידתי, בייחוד מידע שמתייחס על אוכלוסיות מוחלשות. כמו כן נטען על ידי פורום המנכ"לים של רשות המים והביוב כי עמידה בתשלומי מים וביוב אינה מעידה על מוסר תשלומים או אמינות הלקוח, שכן מדובר במוצר חיוני שאין לצרכן יכולת בחירה לגביו.

---

<sup>229</sup> ורון, 2015.

## פרק שישי: מדוע ועל ידי מי מקודם משטר נתוני האשראי המתירני?

בשעת כתיבת עבודה זו לא ברור עדיין מה יעלה בגורלה של הצעת החוק החדשה שהונחה על שולחנה של הכנסת בצמוד לחוק ההסדרים ותקציב המדינה. מה שכן ברור הוא שניתן לזהות כיוון של מאמץ מתמשך של שר האוצר המכהן, משה כחלון, לבנות ולקדם משטר מתירני של איסוף, דירוג ומסחור נתוני אשראי. כמו כן ניתן לראות בבירור שהמאמצים הללו למרות ההתנגדות הנמשכת אליהם הופכים שאפתניים יותר ויותר. פרק זה מוקדש לדיון בשאלה: מדוע ועל ידי מי מתחולל השינוי במשטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי כך שמורחבים מאפייניו המתירניים? כדי לענות על השאלה הזאת הפרק מחולק לחמישה חלקים. הראשון מוקדש להסברים המבוססים על תיאוריות של רגולציה כאינטרס ציבורי; השני להסברים המבוססים על תיאוריות של רגולציה כאינטרס פרטי; השלישי מוקדש להסברים המבוססים על תיאוריות של רגולציה כתוצר של מאבק בין רעיונות או אידאות ציבוריות אודות הטוב והרצוי בזירה הציבורית והרביעי מוקדש לתפקיד המיוחד של המדינה – ברוקרטים ופוליטיקאים – בקידום המשטר. החלק החמישי מסכם.

### 6.1 הקמת משטר נתוני אשראי מתירני בראי התיאוריה של אינטרס ציבורי

תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי בישראל נועד, לדברי מקדמיו, לשפר ולתרום לצמיחה והיעילות של השווקים הפיננסיים, לשיפור הרווחה הצרכנית ולשיפור רווחת הפרט. מטרתן המוצהרת של שלוש היוזמות המדיניות היא הגברת התחרות בשוק האשראי, כלומר, הגדלת מספר השחקנים, והאמצעי להשגת מטרה זו הוא המידע. הציפייה היא שפיתוח והרחבה של שוק המידע הפיננסי יובילו להגברת התחרותיות בתחום האשראי וכתוצאה מכך לזמינות גדולה יותר של אשראי זול, כלומר להוזלה של הריבית, הקנסות והעמלות, ולהגדלת כוח המיקוח של הצרכן מול ספקי האשראי בשווקים הפיננסיים. הפרשנות של ה"רווחה החברתית" על פי תפיסה זו, היא במונחים של תועלת כלכלית- צמיחה ויעילות ברמת השווקים הפיננסיים, והוזלת השירותים והמוצרים הפיננסיים ברמת הפרט. לכאורה, שתי מטרות חשובות המצדיקות את התערבותה של המדינה, אולם, בהקשר זה עולות שתי שאלות מהותיות אשר חושפות חוסר הסכמה לגבי הגדרת האינטרס הציבורי בנושא: האחת, מיהו ה-"ציבור" שעשוי להרוויח מהמהלך? ומה העלות של הגברת הצמיחה והיעילות בפועל, אם באמת תושג? כדי להתמודד עם שאלות אלו אבחן קודם כל לקחים מארה"ב וקנדה ואבדוק כיצד השפיע המשטר על ה"רווחה הציבורית". באופן ספציפי אתמקד במאפיינים המתירניים של המשטר, בסכנות שנוצרו בעקבותיהם, ובהשפעותיה של תרבות האשראי הצרכנית שהשתרשה במדינות אלו, במידה רבה, בעקבות תעשיית נתוני האשראי. לאחר מכן, אבחן על פי הטיעונים שמעלים המתנגדים למשטר, אילו מטרות ציבוריות נזנחות לטובת התועלות הכלכליות שסבורים מקמי המשטר ששיגו באמצעות המשטר.

בחינת משטר נתוני האשראי הקיים בארה"ב ובקנדה מעלה כי האזרח הפך לשקוף ופגיע יותר בפני חברות וגופים עסקיים. נראה כי המשטר, במדינות אלו, יצר בעיות רבות לאזרחים בעלי דירוג אשראי נמוך המשתייכים בעיקר למעמד הכלכלי הנמוך בחברה. כך לדוגמה אחד מהפרמטרים המשפיעים על דירוג האשראי של האזרח הוא מידע אודות מספר בקשות האשראי שלו, וככל שמספר הבקשות עולה, כך יורד דירוג האשראי שלו. במילים אחרות, הצורך באשראי "מפליל" ופוגע בדירוג האשראי, וככל שהצרכן זקוק יותר לאשראי, כך המחיר שלו עולה. אולם, דוגמא זו עלולה להטעות ולהוביל למסקנה שהמשטר הוא פוגעני בעיקר כלפי האוכלוסייה החלשה בחברה, טענה שבה מחזיק מר רן מלמד, מנכ"ל עמותת

"ידיד". מלמד משתייך לקבוצת השחקנים אשר סבורים כי משטר נתוני האשראי פוגעני ומסוכן לאוכלוסייה החלשה בחברה, אך לצד זאת מאמינים כי הוא חיוני ותורם לכעשרים אחוז מהאוכלוסייה המשתייכת למעמד הביניים לקבל אשראי במחיר נמוך והוגן יותר, ולכן הם תומכים בו (בתנאים מסוימים)<sup>230</sup>. אולם, המשבר הכלכלי העולמי שאירע בשנת 2008 מלמד על כך שתעשיית דירוגי האשראי מסוכנות עבור כלל הציבור, גם אזרחים המשתייכים למעמד הכלכלי הבינוני והגבוה בחברה. הערכת הסיכונים שנעשתה על ידי לשכות האשראי, ודירוגי האשראי שחושבו על ידן בתקופה שקדמה למשבר, התגלו כבלתי מהימנים והיו מבין הגורמים לנפילת הבנקים<sup>231</sup>. במשבר הכלכלי נפגעו אזרחים מכל מעמדות החברה, מחקר שנערך על ידי הבנק המרכזי בארה"ב בדק כ- 4,000 משקי בית לאחר המשבר, ומצא כי בקרב שישים ושלושה אחוזים מהאמריקאים חלה ירידה ברמת העושר הכללית בין השנים 2007-2009<sup>232</sup>. בנוסף, הניסיון בארה"ב ובקנדה מלמד על כך שטעויות בדוחות ובדירוגי האשראי הן תופעה שכיחה שעלולה להוביל לירידה בדירוג האשראי של אזרחים ובכך להוביל לפגיעה באזרחים תמימים וללא קשר למעמדם הכלכלי בחברה (Mierzwinski E. (2012), כמו כן, המשטר מגביר את הפגיעות הדיגיטלית של כלל האזרחים וחושף אותם בפני סכנות של דליפה וגישה למידע על ידי גורמים בלתי רצויים. אחת התופעות שהחריפו בעקבות תעשיית נתוני האשראי היא "גניבת זהות", שנגרמת בעקבות פריצות למאגרי המידע ושימוש במידע על ידי גורמים זרים. עו"ד דן חי, אשר נחשב למומחה בתחום הגנת הפרטיות ומאגרי מידע, מביע חשש לסוגיית אבטחת המידע במאגר וטוען בהקשר זה כי הצעת החוק החדשה עתידה ליצור מאגר נתונים המסכן אנושות את הציבור, לדבריו:

"פרטים סודיים יוזרמו למאגר מרכזי של בנק ישראל שיהיה פתוח לטובת כל הגורמים שנותנים אשראי במשק. מאגר גם סופו להיפרץ, ולא נתפלא אם נתונים אלה יהיו יום אחד גם ברשת, בדיוק כפי שמאגר מרשם האוכלוסין מצא את דרכו לשם"<sup>233</sup>.

מעבר לסיבות שנמנו, חוסר השקיפות של דירוגי האשראי והיעדר הפיקוח על לשכות האשראי מאפשרים להם לחשבו באופן שיעיד על כך שהלקוח מסוכן יותר ממה שהוא מסוכן בפועל, ועל ידי כך לגבות ממנו מחירים גבוהים עבור הלוואות ומוצרים פיננסיים אחרים. במצב זה גם לקוחות "טובים" עלולים להפוך לשבויים בידיהן של חברות מסחריות ואינטרסנטיות, ולשלם בפועל מחירים גבוהים מאלו שהם ראוים להם. תרחיש זה שכיח ונפוץ בארה"ב ובקנדה, ואזרחים רבים מדווחים על בעיות אמינות ופרשיות של ניצול על ידי לשכות האשראי<sup>234</sup>. אם כן, מיליון המודרים שלהם חושש,

<sup>230</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 70 הצעת חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015, אוקטובר 2015.

<sup>231</sup> Forbes web, investing, Retrieved from <http://www.forbes.com/sites/nickclements/2015/04/21/5-reasons-new-lenders-are-ignoring-fico-credit-scores/> 1.12.2015.

<sup>232</sup> Surveying the Aftermath of the Storm: Changes in Family Finances from 2007 to 2009, report written by Jesse Bricker et al, to the Board of Governors of the Federal Reserve System. March 2011.

<sup>233</sup> דן חי, לעצור את התאבון של ה"אח הגדול", Ynet, 7.11.15.

<sup>234</sup> ראה מקרה של תביעה משפטית נגד אחת מלשכות האשראי בארה"ב בגין עיוות של דוחות אשראי צרכניים ודירוגי אשראי במזיד: <http://www.thestar.com/business/2014/06/16/experian-jeopardized-consumers-credit-ratings-mississippi-says-in-lawsuit.html>

ובצדק, מר רן מלמד, אינם האוכלוסייה היחידה שעתידה להיפגע בעקבות משטר נתוני האשראי המתפתח. מתן הכוח והשליטה המונופוליסטית של גופים מסחריים במידע, והשימוש שספקי אשראי וחברות קמעונאות יכולות לעשות במידע, עלולים להשפיע על כלל אזרחי ישראל, "טובים" ו-"רעים", "חזקים" ו-"חלשים" כאחד. המקרה האמריקאי והקנדי מלמדים כי, אשליית התחרות, והסיכונים שהיא טומנת בחובה, עולים בכמה מונים על פני הסיכוי שיפיקו תועלת כלכלית לציבור. פוטנציאל הניצול של האזרה על ידי גופים מסחריים, תחת המעטה של משטר נתוני האשראי, היא עצומה, ואינה פוסחת על אף אזרח, כי בפניה כל הצרכים הופכים לחלשים.

מעבר לעדויות על כך שמשטר נתוני האשראי מחליש את הצרכנים, נראה כי הוא גם מקדם "על חשבונם" את החברות העסקיות המעוניינות להרחיב את השווקים הפיננסיים ואת היקף השימוש באשראי. משטר נתוני האשראי בארה"ב ובקנדה נבנה על-ידי ספקי אשראי ועסקים קמעונאיים בעלי אינטרסים מסחריים, המפיקים רווח מקבלת מידע על לקוחותיהם הקיימים והפוטנציאליים. כמו כן, המשיך המשטר להתרחב בחסות חברות הסוחרות במידע, ואלו, במהלך השנים הפכו לשחקניות מונופוליסטיות רבות עוצמה והשפעה. האיסוף, הדירוג והמסחור של המידע משרתים את האינטרסים העסקיים של אותן חברות פרטיות הסוחרות במידע ובאשראי על יד כך שהם מאפשרים להן להגביר את היקף פעילותן בשוק האשראי. באמצעות המשטר, שחקנים אלו מעודדים את הצרכנים לקחת הלוואות ומשווקים באופן יעיל ורווחי יותר מוצרים פיננסיים, אשר מגדילים את החוב הציבורי ומדרדרים את הציבור לידיהן של חברות לגביית חובות.

לאור המצב בארה"ב ובקנדה, ספק אם האצת התחרות בשוק האשראי, תוביל לירידת המחירים של המוצרים והשירותים הבנקאיים, אבל היא בהכרח תביא להגדלת הנגישות לאשראי והיצע האשראי במשק. לכך, עלולות להיות השלכות כלכליות הרסניות על האזרחים ועל היציבות של השווקים. יוג'ין קנדל, שהוא באופן פרדוקסלי מהיוזמים והתומכים הנלהבים של קידום המשטר בישראל, מעיד על כך בראיון אישי שנערך עימו:

*"...הניסיון בעולם מלמד שתחרות באשראי מתמקדת פעמים רבות בנגישות לאשראי, ולא במחירים. בארה"ב יש תחרות אשראי צרכני עצומה, אבל בריביות מטורפות של 19 אחוז ויותר. המחשבה של כמה שיותר אשראי זה יותר טוב לא בהכרח נכונה - והרי עודף אשראי צרכני היה הגורם למשבר 2008. אשראי קל, למי שלא יכולים להרשות זאת לעצמם ובריביות גבוהות, עלול דווקא לפגוע בציבור"<sup>235</sup>.*

הרחבת השווקים הפיננסיים על ידי גידול בחובות ולקחת הלוואות בלתי מבוקרת מצד האזרחים, יוצרת תרבות צרכנית מבוססת אשראי. מקורה של תרבות זו הוא בארה"ב, שם קיימת תעשיית אשראי ענפה ומשגשגת. אולם הרדיפה אחרי אשראי זול בארה"ב הובילה חלק גדול מציבור האזרחים לשקוע בחובות ולפתח תלות בחברות כרטיסי האשראי. המציאות

---

מקרה נוסף של תביעה נגד לשכת אשראי שבמשך שנים התעלמה מבקשות של אחת מלקוחותיה לתקן את דוח האשראי שלה, שאליו הוזנו חובות ופרטי מידע שלא היו שייכים לה:

<http://www.businessinsider.com/oregon-woman-julie-miller-awarded-186m-against-equifax-2013-7>

<sup>235</sup>מירב, ארלוזורוב, אני עוזב כי חברת אנשים התאמצה להוכיח לציבור שאני ועמיתיי מושחתים, The Marker, 13.11.2105.

שנוצרה שם היא מעוותת, כאשר לכל אזרח יש בממוצע עשרה כרטיסי אשראי, אך למעלה משלושים אחוזים מאזרחיה אין ביטוח בריאות מספק<sup>236</sup>. כמו כן, תעשיית האשראי בארה"ב האיצה את התפתחותן של תעשיות מסוכנות ומפוקפקות, כמו תעשיית גביית החובות, אשר רודפת ומטרידה מיליוני אזרחים תמימים עבור חובות בדויים, מגלגלת כשלושה עשר מיליארד דולר בשנה ומעסיקה כ-140 אלף איש<sup>237</sup>.

מדיניות החותרת להרחבת שוק האשראי, היא מדיניות של קידום חיים על הלוואות, אשר נראה כי בארה"ב יצרו יותר בעיות רווחה מאשר תרמו לשיפורה. כפי שכבר הוזכר בפרק הראשון, החוב של משקי הבית בישראל על הלוואות תופח בקצב הולך וגובר, ומבטא פגיעה קשה ברווחתם הכלכלית של אזרחים רבים בישראל. הגדלת החוב, מהווה סכנה עבור כלל הציבור, גם עבור אלו שדירוג האשראי שלהם יהיה גבוהה. עו"ד עמירם גיל מתייחס לנושא וטוען כי:

*הר החובות התופח של מעמד הביניים עלול להרע את דירוג האשראי של כולנו. במציאות שבה המינוף של משקי הבית הולך וגדל יכולתו של הציבור להחזיר חובות תלויה במידה רבה על בלימה. בועת האשראי, המאפשרת לנו למנף את עצמנו לדעת, עלולה להתנפץ ביום שבו יגיע המשבר הכלכלי הבא או שתעלה האבטלה. כשזה יקרה דירוג האשראי רק יחליש את כוח המיקוח שלנו וייקר את הריביות שנידרש לשלם עבור אשראי<sup>238</sup>.*

אף שמטרתם של מקדמי המדיניות היא רווחת הצרכן, בפועל, הם מקדמים את רווחיות סוחריו האשראי ואת שוק האשראי המשגשג. משטר נתוני האשראי בארה"ב ובקנדה, הרחיב את השוק הפיננסי בצורה כזאת שהעצימה את המלווים והחלישה את הלווים. הוא תרם לבנייתה של חברה המכורה לאשראי, בה התרבות הרווחת היא לקיחת הלוואות ולא חסכון. כך למשל, משטר הדירוג במדינות אלו מעודד את האזרח לקחת הלוואות, שכן, ככל שאדם ייקח יותר הלוואות ויעמוד בהן כך הדירוג שלו יעלה, ולהפך. מעבר לכך, נראה כי המחיר שתשלם החברה עבור התהליך הזה אינו מסתכם בחיזוק תרבות צרכנית בעייתית ובמתן כוח בלתי פרופורציונאלי בידי גורמים עסקיים, העלות שבקידום המשטר כרוכה גם בפגיעה בערכים הבסיסיים ביותר שעליה מושגת החברה הדמוקרטית, השוויון והחירות.

ההסתכלות על התועלת הכלכלית כתוצאה מקידום המשטר, משקפת רק היבט מסוים של האינטרס הציבורי, אולם, האינטרס הציבורי הוא דבר מורכב, ויש לגביו לא מעט חילוקי דעות באשר לתוכן המטרות הציבוריות הראויות. על אף שלאורך כל תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי המתירני, הודגש כי הוא נעשה לצורך קידום התועלת והרווחה החברתית, נראה כי אינטרס זה שנוי במחלוקת, ויש המגדירים אותו אחרת. אין לזלזל בחשיבותה של תחרותיות בשווקים הפיננסיים, ובשמירה על רמת מחירים הוגנת של מוצרים ושירותים פיננסיים, אולם האם מטרה זו היא בעדיפות גבוהה יותר בהשוואה למטרות אחרות, כמו הגדלת השוויון וצמצום הפערים החברתיים? או שמירה על פרטיות האזרח? האם כחברה אנו מוכנים לשלם כל מחיר בתמורה לתועלת כלכלית? מדובר בשאלה ערכית ונורמטיבית. המתנגדים למשטר יטענו כי לא, וזאת בטענה כי יש דברים שאותם אנחנו רוצים שכסף לא ייקנה. הגדרת "טובת הציבור" במונחים

<sup>236</sup> Center for Disease Control and Prevention web, Health Insurance Coverage, Retrieved from <http://www.cdc.gov/nchs/fastats/health-insurance.htm> 4.12.2015.

<sup>237</sup> טלי שמיר, רשימת חיסול: תעשיית גביית החובות בארה"ב יוצאת משליטה, כלכליסט, 16.04.2015.

<sup>238</sup> עמירם, 2013.

של תועלת ורווח כלכלי משקפת גישה תועלתנית לניתוח מדיניות חברתית, אולם על פי תפיסות נורמטיביות אחרות "טובת הציבור" מוגדרת באופן שונה. במילים אחרות, עבור שחקנים מסוימים, כמו מר רן מלמד מנכ"ל עמותת "ידיד", המועצה הישראלית לצרכנות ומכון חזן לצדק חברתי, "טובת הציבור" באה לידי ביטוי ביצירתה של חברה הוגנת ושוויונית הפועלת על פי צדק חלוקתי. על כן, במובנים רבים משטר נתוני האשראי והרחבת מאפייניו המתירנים עומדים בסתירה לאופן בו הם תופסים את ה"אינטרס הציבורי". לדידם, משטר נתוני האשראי פוגע בזכות לשוויון מכמה סיבות: ראשית, לקוחות מחוסרי אמצעים כלכליים עשויים להפוך לשבויים בידי לשכות האשראי במקרים שבהם יצטרכו לערער על טעויות או להסדיר מחלוקות מולן, שכן אלו הליכים הכרוכים בעלויות גבוהות שאין ביכולתם לממן. שנית, היכולת לאסוף ולשמור לזמן ממושך מידע שלילי על האזרח, מונעת מהאזרח את היכולת לפתוח דף חדש. שלישית, כל אלו שיוגדרו תחת משטר נתוני האשראי כלולים שהסיכון להלוות להם גדול מדי, קרוב לוודאי, יודרו משוק האשראי שכן נתונייהם יהיו פומביים ולגופי האשראי לא יהיה תמריץ להתחרות עליהם. יש וודאות גבוהה שהדבר יוביל להצדקת האפליה במונחים רציונליים, שכן הדירוג השלילי שיקבל בן הקבוצה המודרת יתפס כמשקף סיכון אובייקטיבי ולא כנובע מהתנאים החברתיים המפלים<sup>239</sup>.

בעיני שחקנים אחרים כגון: המועצה להגנת הפרטיות, לשכת עורכי הדין, והמועצה לזכויות דיגיטליות, "טובת הציבור" באה לידי ביטוי בהגנה על הזכות לחירות ולפרטיות של האדם בחברה. שחקנים אלו טוענים כי משטר נתוני האשראי "דורס" את הזכות לפרטיות, על ידי כך שהוא מציב אותה כמשנית בהשוואה לזכויות וערכים אחרים. בתחילה, במסגרת חוק נתוני האשראי נקבע כי הזכות לקניין גוברת על הזכות לפרטיות, ובהמשך, במסגרת שתי היוזמות הנוספות, היה זה ערך ה"תחרותיות" אשר גבר על הזכות לפרטיות. נראה כי, ככל שמשנתים ומתרחבים מאפייניו המתירנים של המשטר, כך הופכת הפגיעה בערך הפרטיות לקשה וחודרנית הרבה יותר. כמו כן, בעוד שבחוק נתוני אשראי החברות השונות התחרו על סוג המידע שאספו ועל איכותו, בהצעת החוק החדשה מוצע ליצור מונופול של מידע, על-ידי הקמת מאגר מידע ריכוזי. בנוסף, במסגרת הצעת החוק החדשה מוצע להחליף את הרשות למשפט ולטכנולוגיה, אשר אחד משלושת תפקידיה הוא הגנה על הפרטיות, בבנק ישראל, שאינו בעל אוריינטציה צרכנית ואינו ארגון בעל עניין וניסיון בהגנת פרטיות. מדובר בשינוי מהותי במבנה הרגולטורי ובאופן הפיקוח על משטר נתוני האשראי, אשר מסמל את ההידרדרות שחל במעמדה של הזכות לפרטיות, ובמידה רבה גם את השינוי שחל בקרב הרגולטור האמון על שמירתה-משרד המשפטים. עמדתו ה"שמרנית" של משרד המשפטים בעת חקיקת חוק נתוני אשראי הוחלפה כיום בגישה פשרנית ומקלה הרבה יותר ביחס להגנה על הזכות לפרטיות.

שינוי נוסף המעיד על "דרדרות" מעמדה של הזכות לפרטיות עם השנים, נובע מהגידול בהיקף המידע שנאסף על האזרח, שכן הגדלת המידע מגבירה את הסיכון הכרוך בזליגת המידע וסחר בו. בשונה ממשטר נתוני האשראי הנוכחי, ב"תעודת הזהות" הבנקאית, כמו גם בהצעת החוק החדשה, אין לאזרח את החירות לבחור האם להסכים לאיסוף ושימוש במידע עליו. אמנם במסגרת היוזמות ניתנת לאזרח האפשרות לסרב להיכלל במאגר (בהצעת החוק החדשה) או לסרב לתת לספק

<sup>239</sup> מאגר נתוני אשראי- הצעת חוק ממשלתית, נייר עמדה שנכתב על ידי דוד לוי-פאור, מכון ון ליר בירושלים, נובמבר 2015.

האשראי את המידע (במקרה של "תעודת הזהות" הבנקאית), אולם בפועל, צפוי האדם הבווד לעמוד בפני לחצים כבדים מצד גופים גדולים לתת את הסכמתו.

הצדקת הפגיעה בערכים כמו: צדק חברתי ושוויון הזדמנויות, במונחים של תועלת ורווח כלכלי, היא בעייתית ומסוכנת ברמה החברתית בעיני השחקנים הללו. כמוהם, גם מישל סאנדל (Michael Sandel) טוען כי תופעה זו בעייתית. לדידו, בחברה של ימינו התפתחה נטייה למדוד ולכמת כל דבר כמעט למונחים כלכליים, גם כשזה חוטא למטרה המקורית שלשמה אותו הדבר נעשה. בעיניו, מדובר בשינוי מהותי ועקרוני שחל בחברה, במסגרתו החברה הופכת להיות "חברה המבוססת על כלכלה" (market society) או במילים אחרות- חברה המתרגמת את ערכיה במונחים ובאמצעים כלכליים. הוא מזהיר כי השינוי הזה מוסכן ברמה החברתית וגורם לכך שערכים כלכליים הופכים להיות דומיננטיים ומשפיעים כמעט בכל היבט של החיים (Sandel, 2000).

לסיכום, הצגת תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי כאינטרס ציבורי "מובהק" מוטלת בספק לאור המציאות שנוצרה בארה"ב ובקנדה. נראה כי תהליך הרחבת מאפייניו המתירניים של המשטר אינו עומד בתכליתו העיקרית, שהיא דאגה לרווחה הכלכלית של הציבור בישראל. זאת משום שגם אם יתממשו ההבטחות של מקדמי המשטר, והרחבת המשטר אכן תתרום לירידה מסוימת במחירים לצרכן, הוא עלול ליצור בעיות וכשלים שיפגעו ברווחה של כלל ציבור האזרחים, כפי שקורה בארה"ב ובקנדה. כמו כן, משטר נתוני האשראי מעודד ומשריש בחברה תרבות של חיים על אשראי ותלות באשראי, שבפועל מקדמים את האינטרסים של ספקי האשראי אשר מרוויחים מהגידול בהיקף ההלוואות, ויוצרים סכנות לציבור האזרחים. מעבר לכך הוא חושף חוסר הסכמה לגבי אופן הגדרת האינטרס הציבורי בנושא, שכן מקדמיו טוענים כי הוא יתרום לשיפור התועלת הכלכלית, ואולם שחקנים אחרים המייצגים גישה נורמטיבית להבנת ותפיסת האינטרס הציבורי, טוענים כי הוא ייפגע בערכים אחרים, כמו: יצירת חברה שוויונית או שמירה על חירות הפרט, שבעיניהם משקפים את האינטרס הציבורי. לטענתם, האופן בו נבנה המשטר מבטא העדפה של תועלות כלכליות על פני אלו החברתיות.

## 6.2 הסברים מבוססי אינטרסים פרטיים

כפי שהוצג בפרק התיאורטי של העבודה, הסבר חלופי להסברים של אינטרסים ציבוריים הם ההסברים המענקים חשיבות ואפילו עדיפות לאינטרסים פרטיים בגיבוש המדיניות הציבורית (Becker, 1983; Peltzman, 1976; Stigler, 1971). תוך הסתמכות על ספרות תיאורטית זאת, אני בוחנת כאן את התקפות וכוח ההסבר של אינטרסים פרטיים בגיבוש המדיניות הציבורית ובהתייחס לאינטרסים של הבנקים הגדולים מול אלו של הבנקים הקטנים, סוכנויות המידע, חברות אשראי שאינן בנקים, חברות ביטוח, וגופים קמעונאיים (חברות דלק, טלפון, ורשתות מזון).

תיאוריית האינטרס הפרטי גורסת כי המדיניות הציבורית מושפעת ומעוצבת על ידי שחקנים עסקיים בעלי אינטרסים פרטיים. תיאוריה זו משקפת היטב את האופן בו עוצב משטר נתוני האשראי במדינות רבות בעולם, וביניהן: ארה"ב וקנדה. במדינות אלו, משטר נתוני אשראי צמח ביוזמתם של סוחרים (באשראי, בשירותים ומוצרים נוספים) אשר הפיקו תועלת כלכלית מחשיפת המידע על הלקוח. כמו כן, משטר נתוני אשראי הלך והתרחב במדינות אלו בעקבות לחציהן של

לשכות האשראי המסחריות, שבמרוצת השנים יצרו מונופול על המידע ובאמצעותו הגדילו את שליטתן והשפעתן על חייהם של רוב האזרחים. בישראל לעומת זאת, קבוצת השחקנים העסקיים שהיו מעורבים בגיבוש המדיניות הציבורית לאורך השנים לא הציגה עמדה אחידה, או ניהלה מאבק משותף להרחבת המשטר באף שלב של התפתחות המשטר. מכך, יכול לנבוע שהאינטרס הפרטי איננו כוח מניע של המשטר המתירני.

בתהליך חקיקת חוק נתוני אשראי, השחקנים העסקיים המרכזיים ביותר שהיו מעורבים בתהליך היו הבנקים. בין הבנקים הגדולים ("הפועלים" ו"לאומי") והקטנים ("דיסקונט", "הבינלאומי", "אגוד"), שררה מחלוקת קשה בנושא, כאשר הבנקים "הגדולים" אשר שולטים במידע אודות מרבית הלקוחות במערכת הפיננסית, התנגדו לחוק נתוני האשראי ובעיקר לאפשרות לאסוף מידע חיובי על הלקוחות, ואילו הבנקים הקטנים תמכו בו. התנגדותם של הבנקים הגדולים נבעה מהחשש לאבד את ההגמוניה על המידע שמוחזק בידיהם, אשר משמש עבורם נכס כלכלי מרכזי בפעילותם העסקית. לעומת זאת, הבנקים ה"קטנים", תמכו בהקמת מערכת נתוני אשראי משוכללת ורחבה שתאפשר להם גישה למידע פיננסי אישי על לקוחות פוטנציאליים נוספים, אך למרות עמדתם, הם לא פעלו באופן נחרץ לקידום הנושא. אגוד הבנקים לאורך כל השנים היה ונשאר שחקן דומיננטי ומעורב בנושא. במסגרת הדיונים על הצעת חוק נתוני אשראי והתיקונים לחוק, האגוד התנגד להרחבת המשטר. כך גם לגבי "תעודת הזהות" הבנקאית, במסגרתה האגוד הביע התנגדות לפרסום דירוג האשראי הפנימי של הבנקים. על אף שהאגוד מייצג גם את הבנקים הקטנים וגם את הגדולים, נראה כי עמדתו הושפעה בעיקר מהבנקים הגדולים. כשנשאל שטרם על הנושא הוא העיד על כך שהאגוד, כמו איגודים של גופים עסקיים נוספים, לרוב "נשלטים" על ידי השחקנים "הדומיננטיים" בארגון<sup>240</sup>. כמו כן לאורך השנים ניתן להבחין בהפחתה משמעותית במעורבותם של הבנקים ה"גדולים" וה"קטנים" בתהליך. כך, במסגרת "תעודת הזהות" הבנקאית והצעת החוק החדשה, נוכחותם בדיוני וועדות הכנסת הצטמצמה באופן משמעותי וקולם כמעט ולא נשמע.

בנוסף, איגודים מסחריים כמו: איגוד חברות הביטוח, ואיגוד לשכות המסחר הביעו תמיכה בהרחבת המשטר לאורך כל השנים, שכן איגודים אלו מייצגים את עמדתם של ספקי האשראי החוץ בנקאי, וביניהם: חברות כרטיסי אשראי (כגון: "ישראלכרט", "לאומי קארד", "ויזה כ.א.ל"), וחברות ביטוח (כגון: "מימון ישיר") המעוניינים להשתמש במידע ובאמצעותו להתחרות בבנקים. באופן דומה, גם לשכות האשראי (דן אנד ברדסטריט, בי.די.אי) הפועלות כיום מתוקף חוק שירות נתוני אשראי, מאז ומתמיד תמכו בהרחבת המשטר, ומלבד אליהן, בדיוני הכנסת השתתפו גם חברות דירוג בינלאומיות נוספות. בנוסף, בדיונים על הצעת החוק החדשה נכחו חברות קמעונאות רבות ובניהן: חברות הכבלים והלוויין, חברות טלפונים סלולריים, חברות לחיגוי בינלאומי וספקי אינטרנט, זאת בניגוד לדיונים סביב היוזמות הקודמות, בהם הן לא היו מעורבות כלל. למרות האינטרסים של שחקנים אלו בהרחבת המשטר, נראה כי הם לא היו שחקנים משפיעים או מרכזיים בהנעת השינוי. כמו כן, סביר להניח שאם היו מעורבים בתהליך אינטרסים פרטיים אזי, מטעם המועצה הלאומית לכלכלה, היו מעורבים בדיוני הוועדה בכנסת נציגים בכירים יותר, אולם בפועל נראה כי בדיונים סביב הצעת החוק מעורבים בעיקר פקידים זוטרים מטעמה, והדרג המנהלי הבכיר פחות מעורב.

<sup>240</sup>ראיון עם עו"ד דרור שטרם, 2015.



לסיכום, ההתנגשות של האינטרסים בין הבנקים "הגדולים" למול אלו של הבנקים "הקטנים", בשילוב עם חוסר האחדות ושיתוף הפעולה בין השחקנים העסקיים השונים מעידה כל כך שתהליך הבינוי וההרחבה של המשטר לא קודם על ידם. כמו כן, שחקנים אלו לא היו מהבולטים והדומיננטיים בדיוני הכנסת. עם זאת, חשוב לציין כי מכיוון שמדובר בתהליכים פוליטיים, בהם רב הנסתר על הגלוי, ייתכן וחלק מהשחקנים העסקיים, בכל זאת השפיעו ולחצו על הגורמים הפוליטיים או הברוקרטיים באופן חשאי ונסתר.

### 6.3 הסברים המדגישים את הכוח של רעיונות

בניגוד לתיאוריות של אינטרסים הגורסות כי המדיניות הציבורית מעוצבת על ידי אינטרסים פרטיים או ציבוריים, תיאוריות של רעיונות גורסות כי אידאות ותפיסות עולם מהווים גורם בעל משקל וחשיבות בעיצוב מדיניות ציבורית, ועל כן הינם חלק בלתי נפרד מהניתוח וההבנה של תהליכי מדיניות ציבורית (Béland & Shinkawa, 2007). בתת פרק זה אני בוחנת את התקפות וכוח ההסבר של רעיונות בגיבוש המדיניות הציבורית תוך התייחסות לארבע רעיונות מרכזיים אשר נקשרים לדיון סביב משטר האיסוף, הדירוג והמסחור במידע פיננסי: תפיסות עולם קפיטליסטיות הדוגלות בקידום תחרות על אשראי, תפיסות עולם ניא-ליברליות הדוגלות בקידום רגולציה לשם תחרות, תפיסות של שוויון וצדק חברתי, ותפיסות של חירות הפרט.

בשנים האחרונות המדינה יוזמת פעולות רבות לקידום ה"תחרותיות" המעידות על חשיבותו ומרכזיותו של ערך התחרותיות כמטרה בסדר היום הממשלתי. לראיה, במהלך שלוש הקדנציות של ראש הממשלה בנימין נתניהו, הוקמו מספר וועדות ציבוריות שמטרתן הייתה לקדם את התחרותיות בשוקים הפיננסיים, וביניהן: "הצוות לבחינת התחרותיות במערכת הבנקאות" בראשות דוד זקן, "הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי" ברשות מוריס דורפמן, ו"הוועדה להגברת התחרותיות" בראשות אייל שני וחיים גבאי<sup>241</sup> שהביאה אף לחקיקתו של חוק הריכוזיות<sup>242</sup>. בנוסף, הרפורמה בבנקאות כוללת מספר יוזמות נוספות לחיזוק והאצת התחרות בשוקים הפיננסיים, ניסיונות אלו כוללים את: הצעת החוק החדשה בנושא נתוני האשראי, חקיקת חוק נאווי (תיקון חוק הבנקאות) המאפשר לחברות ציבוריות להנפיק אג"ח ובאמצעותו לספק אשראי לציבור, וועדת "ליכט" אשר המליצה על הגברת הפיקוח ויצירת רגולטור ייעודי על ספקי האשראי בשוק האפור בכדי ליצור שוק נתוני שירותי מטבע משוכלל ורחב שיתרום לתחרות בסקטור השירותים הפיננסיים. כמו כן, כחלק מהרפורמה הוקמה "הוועדה להגברת התחרותיות", שבראשה עמד דרור שטרומ. הוועדה, בין יתר המלצותיה, המליצה על הפרדת חברות האשראי מהבנקים כדי לקדם היצע של הלוואות "זולות" ללווים. כלל היוזמות והפעולות האלו הינן ניסיון מתמשך מצד המדינה להשתמש ברגולציה ככלי לבניית השוקים ופחות להסדרתם. לוי-פאור מכנה זאת טיפוח "קפיטליזם רגולטורי" (Levi-Faur, 2005), כלומר קפיטליזם הנסמך יותר ויותר על רגולציה כאמצעי לקדם ולכוון שוק, להסדיר חדשנות טכנולוגית, לטפל בריכוזיות, למנוע סיכונים סביבה ולקדם מטרות חברתיות.

<sup>241</sup> הוועדה מכונה גם וועדת הריכוזיות או ועדת התחרותיות. הוועדה הוקמה על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו ב-אוקטובר 2010 כדי לטפל בבעיית הריכוזיות במשק הישראלי באופן שיגדיל את הצמיחה ויגדיל את השוויון בחלוקת הכנסות.

<sup>242</sup> עיקרי החוק מניעת אחזקות צולבות בחברות פיננסיות וריאליות גם יחד וכן מניעת רגולטורית על שליטה בחברה ציבורית באמצעות פרמידת שליטה.

דרור שטרומ מזוהה עם תפיסת מדיניות זו, ומשתייך לאלו המאמינים כי תפקידה של המדינה הוא לקדם פעולות ולהסיר חסמים לשם האצת התחרותיות בשווקים הפיננסיים. קידום התחרות, לדידו, הינה מטרה בעלת חשיבות עליונה ומעמדה הוא כשל זכות יסוד של אדם בחברה. על פי תפיסתו לגבי שווקי המידע הפיננסי, תפקידה של הרגולציה הוא לאפשר כמה שיותר שקיפות לגביי סיכוני הלקוח, וזאת על מנת ליצור "דינאמיות תחרותית גבוהה, וליצור שוק "מאויים" אשר ידמה מחיר תחרותי"<sup>243</sup>. עם גישה זו מזוהים שחקנים נוספים, וביניהם: פרופ' אבי בן בסט ופרופ' דיויד גילה, וגם גיא רולניק העומד בראש העיתון "דה-מרקר". המאבק למען התחרותיות הולך יד ביד עם המאבק כנגד המונופולים, ובפרט המונופולים של הבנקים, אשר לטענתו של רולניק:

*" שולטים במישורין ובעקיפין ברוב העסקים הגדולים במשק. הם לא שולטים רק בעסקים גדולים, אלא גם בחברות ובקבוצות המחזיקות בכלי תקשורת..."<sup>244</sup>.*

כל אלו תומכים בקידום מדיניות רה-רגולטורית, כלומר, מדיניות הכרוכה בשינוי הסדרי הפיקוח באופן שיגדיל את הכוח שיש למדינה ואת מידת השליטה שלה בשווקים הפיננסיים. רעיון זה עומד בניגוד לגישה הדה-רגולטורית, שדוגלת בצמצום הרגולציה והפיקוח המדיני על השווקים. עם גישה זו מזוהים ראש הממשלה בנימין נתניהו, ויוג'ין קנדל אשר ניהל בשש השנים האחרונות את המועצה הלאומית לכלכלה וייעץ לראש הממשלה בנושאים כלכליים. המצדדים בגישה זו, מאמינים כי תחרות תושג בכלכלה חופשית, כלומר על ידי כוחות השוק, וללא התערבות ממשלתית. גישה זו משקפת תפיסת עולם כלכלית ניא-ליברלית וקפיטליסטית, בה תפקיד המדינה הוא לאפשר לכוחות השוק להסדיר את ההיצע והביקוש באמצעות תחרות על המחיר, על האיכות, ועל האספקה של סחורות ושירותים (ברק & גודמן, 2011).

לדידם של המצדדים בגישה זו המדינה לא צריכה להתערב באופן אקטיבי בשווקים הפיננסיים, קנדל בראיון לעיתון "דה-מרקר" מבקר את הפעולות הרגולטוריות שנעשות במסגרת הרפורמה בבנקאות וטוען כי:

*"...המחשבה לא צריכה להיות איך דופקים את הבנקים אלא מה עושים שהוא הכי טוב לציבור"<sup>245</sup>.*

אלי ציפורי ועמירם ברקת מציגים ביקורת דומה לזו שמשמיע קנדל לגבי הרפורמה וטוענים כי היא מבוססת על "סיסמאות של תחרות". הם גם מבקרים את הרגולטורים המקדמים את המדיניות הזו, ובייחוד את שטרומ, וטוענים כי ה"תחרות" הפכה לפתרון יחיד עבור כל בעיה בשווקים הפיננסיים. במאמר לעיתון גלובס הם מתייחסים באופן ספציפי לוועדת שטרומ וטוענים כי:

*"...המטרה של הוועדה אינה ברורה - תחרות. לא אומרים 'הגדלת זמינות אשראי לשכבות חלשות ולעסקים קטנים'. הכלי הפך למטרה ואילו המטרה לא הוגדרה אף פעם. ברגע שאין מטרה, כל פתרון הוא אפשרי (כמו שאמר השפן ב'עליסה בארץ הפלאות', 'אם אינך יודעת לאן את רוצה להגיע, כל דרך תיקח אותך לשם')"<sup>246</sup>.*

<sup>243</sup> ראיון עם עו"ד דרור שטרומ, 2015.

<sup>244</sup> גיא רולניק, הכירו את הפרופסור שהבנקאים והטייקונים רועדים ממנו, The Marker, 10.10.2015.

<sup>245</sup> ארלוזורוב, 2015.

<sup>246</sup> אלי ציפורי ועמירם ברקת, תשכחו כל מה שחשבתם על חברת החשמל - ותקראו את זה, גלובס, 30.10.2015.

הפער בין הגישות משקף מחלוקת אידאולוגית באופן בו כל אחד מהצדדים תופס את מידת המעורבות הרצויה של המדינה בשווקים הפיננסיים, אולם, הרצון לבנות ולפתח את שוק המידע פיננסי בישראל, הוא נקודת הפשרה ביניהן. במילים אחרות, האידאולוגיות של שני הצדדים מתלכדות סביב השאיפה להגביר את התחרותיות בשוק האשראי ולהוריד את הריביות עבור אשראי על ידי חשיפת מידע פיננסי על האזרחים. נקודה נוספת שבה תפיסות אלו מתלכדות היא סביב תפיסת המדיניות ה"ממשטרית". על פי תפיסה זו, הדרך להשגת היעדים הציבוריים היא על ידי קידום מדיניות של ניטור, תיוג, קטלוג והענשה של האזרח. במקום לסייע לאזרחים נזקקים, על ידי הענקת כלי חינוך פיננסי, או תמיכה מסוג אחר, בוחרים המצדדים במשטר לשנות את התנהגות האזרחים על ידי הרתעה, איום, והפחדה. עו"ד דן חי מתייחס להתרחבותה של תפיסת המדיניות ה"ממשטרית" גם בתחומים נוספים:

התפיסה שיש "לדעת עלינו הכל" מקבלת ביטוי הולך וגובר בהצעות חקיקה רבות בשנים האחרונות. חלקן בשלב ראשוני מאוד, חלקן בשלב מתקדם וחלקן כבר הפכו לחוק בישראל. כך למשל לפני כשמונה שנים, העניקה הכנסת לרשויות האכיפה בישראל את הזכות לקבל את נתוני התקשורת שלנו, לדעת מתי והיכן נכחנו בכל יום ושעה, אם היה עמנו טלפון סלולארי, ונתונים רבים נוספים הקשורים לכך. כולנו מכירים את פרויקט המאגר הביומטרי, מאגר שעתה הוא ניסיוני ובקרוב כבר ייהפך לחובה בחוק והמשך לכך גם את התיק הרפואי שלנו - הצעה הנמצאת בשלבי ניסוח, ועוד היד נטויה"<sup>247</sup>.

אולם, במסגרת השינויים במשטר האשראי החדש, לא רק המדינה "תדע עלינו הכל", כפי שטוען חי בכתבתו, אלא גם חברות מסחריות יוכלו לדעת עלינו הכל. מדובר בשינוי מהותי במשולש היחסים בין המדינה, הפרט והעסקים. המדינה מצד אחד, "ממשטרית" את האזרח ומגבירה את יכולתה לשלוט בו, אולם מנגד, מפריטה את הרווחה של האזרח לידי חברות מסחריות אשר אוספות, מדרגות וסוחרות במידע פיננסי אישי לגביו. בכך למעשה, הדאגה לרווחת האזרח מועברת לידיהן של חברות מסחריות שכל עניינן הוא קידום רווחים כלכליים ותו לא.

עמדתו של מוריס דורפמן, שעמד בראש הוועדה לשיפור מערכת שיתוף נתוני אשראי, היא כי אזרחים בעלי דירוג שלילי אחראים למצבם ולכן יש היגיון להשתמש כלפיהם בשיטת "המקל והגזר" ולהרתיע אותם מפני התנהגות צרכנית בלתי אחראית. בראיון אישי דורפמן התייחס לנושא ואמר:

"זה שאת מקבלת 60 במבחן אז מי אשם בזה? המבחן?" קיבלת ציון שמשקף את מצבך האמיתי..."<sup>248</sup>

דורפמן, בראיון, משתמש במונחים של "חזקים" מול "חלשים", ומצדיק את הפגיעה בחלשים באמצעות הטענה כי הם מיעוט של כמה אחוזים בודדים מאוכלוסיית המדינה ש"בגללם" הציבור "הנורמטיבי" "משלם יותר". דבריו של דורפמן, הם חלק מתפיסה אידאולוגית רחבה שמלווה את השינוי של המשטר לאורך השנים, תפיסה זו נותנת עדיפות פחותה לערכים כמו שוויון, וצדק חברתי, אשר הינם אבני היסוד של כל חברה דמוקרטית. רוח הדברים של דורפמן, והתרחבות

<sup>247</sup> דן חי, הצעת חוק נתוני אשראי: הפרטיות בסכנה, דן חי ברשת, 29.10.2015.

<sup>248</sup> ראיון עם מוריס דורפמן, 2015.

מאפייניו המתירניים של המשטר בכלל, ונורמות הדירוג של אזרחים על פי סולמות ומדרגים סטטיסטיים בפרט, מתנגשים עם רעיונות סוציאלי-דמוקרטיים של שוויון וצדק חברתי.

השחקנים המרכזיים אשר פועלים כנגד הפגיעה בשוויון ובצדק החברתי הם מכון חזן לצד חברתי, ומר רן מלמד, אשר מביעים חשש מאימוצם של מאפיינים מתירניים הנהוגים במדינות כמו ארה"ב וקנדה, שכן במדינות אלו משטר נתוני האשראי הכביד ואף דרדר את מצבם הכלכלי של אזרחים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך (Birnbau, 2007 & Wu). שחקנים אלו מביעים חשש מכך שמנגנוני האיסוף, המסחור והדירוג במידע יקשו על האוכלוסיות שבמצוקה, ושחולשתם של אותם אזרחים תקבל תוקף "מדעי" ותהיה, לכאורה, אובייקטיבית. הסכנה היא שמהלך זה עלול ליצור מערכת נתונים שיטתית וסטטיסטית המפנימה אל תוכה את בעיות אי השוויון בחברה הישראלית. לדידם, מערכות אלו תיתנה גושפנקא להדרה של קבוצות אתניות, לאומיות או דתיות, וכך, השוויון בחברה יופרט, והאזרחים שנמצאים במצוקה יסבלו מסיווג חברתי קשה אשר יהווה מכשול נוסף בדרך לשיקומם. עוד הם טוענים כי המשטר עלול לקבע את האוכלוסיות הללו בתוך חיים של עוני ללא יכולת להתנהל כלכלית כאחד האדם, ומבלי לייצר עבורן אופק של ביטחון כלכלי כלשהו<sup>249</sup>.

הבחירה בקידום המשטר, על אף הפגיעה בערך השוויון המשתמעת ממנו, מבטאת בחירה אידאולוגית וערכית, שמשמעותה ברמה החברתית וברמת הפרט הופכת למורכבת יותר, ככל שהסדרי המשטר הופכים ליותר חודרניים ומתירניים. בחירה זו נעשית במודע, והאחראים לה אינם מתכחשים ואינם חוששים להודות בה. זאת ניתן לראות בדבריו של דורפמן שהוצגו לעיל, וגם בהתבטאותו של דוד זקן במהלך הדיונים על תעודת הזהות הבנקאית בוועדת הכלכלה<sup>250</sup>, כשאמר:

*"אנחנו כנראה מבצעים הדרת אשראי של אוכלוסייה מוחלשת".*

הפגיעה בשוויון ובערכים של צדק חברתי, הופכת לקשה יותר תחת הצעת החוק החדשה, וזאת על אף שאחת המטרות שנוספו להצעת חוק שירות נתוני אשראי החדש הייתה:

*"צמצום האפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים" (פרק א': מטרה, סעיף 3).*

בדומה לזקן, גם דבריו של כבל מעידים על מודעות, הכרה והבנה של המשמעויות החברתיות הכרוכות בהעברת החוק, בפתחה של ישיבת וועדת הכלכלה בנושא הצעת החוק החדשה<sup>251</sup> הוא אמר את הדברים הבאים:

*"בואו לא נדבר גבוהה גבוהה סביב המודרים. הקבוצה המודרת - החוק הזה רק נותן סטמפה שהיא מודרת. אני לא רוצה שנדבר בשפה מכובסת. אם עוד מישוהו פעם לא ידע על מאן דהוא, עכשיו יש לו את זה מסודר עם חותמת שהוא יכול ללכת לכל מקום. הוא קיבל את זה. כל אחד יכול לשים לידו שלט". (עמוד 3)*

<sup>249</sup> מלמד, 2015; לוי-פאור, 2015.

<sup>250</sup> כפי שצוטט במלמד, 2015.

<sup>251</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 78 הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2015, נובמבר 2015.

לא מובן כיצד דברים אלו שאומר כבל, מתיישבים עם המטרה השלישית שנקבעה בהצעת החוק, דבריו מעידים על כך שתוכנה הוא הצהרתי בלבד. כמו כן, נראה כי אין למטרה זו עיגון בסעיפי הצעת החוק, שכן אין בהצעה סעיפים המחייבים את החברות המסחריות לנהוג בשוויון ולהימנע מאפליה או צמצום פערים, לא נקבעו סנקציות או דרכי פיקוח במקרים של תלונות על אפליה, וכן לא נקבעה שום מערכת של בקרה על השגת מטרות החוק בעניין זה ותיקונו במקרה שבו השלכותיו השליליות יגברו על השלכותיו החיוביות<sup>252</sup>.

התרחבות המשטר נעשית גם בניגוד לתפיסות ליברליות מסורתיות, הדוגלות בשמירה על פרטיות וחירות הפרט. השחקנים המרכזיים אשר פועלים כנגד הפגיעה בפרטיות הם: "המועצה הישראלית לצרכנות", "המועצה לזכויות דיגטליות", ולשכת עורכי הדין. שחקנים אלו חוששים מפני הפגיעה בחירות הפרט והזכות היסודית של אדם להגנה על פרטיותו. הפרטיות היא זכות יסודית ורחבה בתפיסת הליברליזם, ולפי הגישה הליברלית המסורתית פרטיותו של האדם היא עקרון העולה בחשיבותו על החברה והמדינה. עמדתם של גופים אלו מתנגשת עם עמדתם של התומכים בהרחבת המשטר, ורבים מהם אוחזים בדעה כי עידן הפרטיות חלף מן העולם ו"השיח על פגיעה בפרטיות בהקשר למשטר נתוני האשראי הוא אנכרוניסטי"<sup>253</sup>. חלקם אף מטילים את האחריות לכך על התפתחותה של הטכנולוגיה, וטוענים כי היא צמצמה את מקומה של הזכות לפרטיות, והקשתה על היכולת להגן עליה. על תומכי הגישה נמנה יושב ראש וועדת הכלכלה לשעבר, פרופסור אבישי בוורמן, שאמר את הדברים הבאים באחד מדיוני הוועדה<sup>254</sup>:

*"בעיית הפרטיות היא בעיה כל כך חמורה, שאני לא יודע אם כבר הסוסים ממילא עזבו את הארווה..." (עמוד 27).*

כמו כן, בראיון אישי, התייחס לנושא עו"ד דוד תדמור<sup>255</sup>, שהיה הממונה על ההגבלים העסקיים לשעבר, וטען כי עידן המידע והטכנולוגיה של ימינו, שינו את מקומה של הפרטיות בחיינו. לדבריו:

*"אין גבול למידע שנאסף עליך בלי ידיעתך, שאי אפשר לפקח עליו, על ידי חברות רב לאומיות... זו מציאות חיינו..."*

מירב ארלוזורוב, כתבת עיתונות כלכלית בעיתון דה מרקר, משקפת עמדה דומה לעמדתם של בוורמן ותדמור, ולפיה, הפרטיות היא בבחינת ערך ש"פג תוקפו" בעידן של ימינו. בכתבתה היא מתייחסת גם להיבט של הביקוש לפרטיות מצד האזרחים עצמם. לדידה, האזרחים בעידן של היום, אינם מעוניינים בפרטיות כפי שרצו בעבר. ההוכחה לכך, היא טוענת, היא שכמעט בכל תחום בוחר האזרח ל"הקריב" את פרטיותו:

*"במגוון רחב של שירותים מסחריים, והדברים בולטים בעיקר באינטרנט, הציבור הפנים את הנוסחה שלפיה מידע שווה כסף. כך, למשל, רוב הציבור מוכן למעקב אחר מיקומו (ולקבלת פרסום מבוסס על מיקומו זה), בתמורה לקבלת שירות ניווט ללא תשלום; מאות מיליונים ברחבי העולם מסכימים לקבל פרסומות המבוססות על תוכן הדואר האלקטרוני שלהם כדי*

<sup>252</sup> לוי-פאור, נובמבר 2015.

<sup>253</sup> ראיון עם עו"ד דרור שטרם, 2015.

<sup>254</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרטוקול מס' 114 דרוג אשראי של לקוחות הבנקים - "תעודת זהות" בנקאית בהשתתפות מר דוד זקן, המפקח על הבנקים, נובמבר 2013.

<sup>255</sup> ראיון עם עו"ד דוד תדמור, 2015.

לקבל שירות דואר חינוכי; ורבים נרשמים לכרטיסי מועדון המאפשרים מעקב אחר הרגלי הקנייה שלהם, כדי לקבל הנחות שונות".<sup>256</sup>

באופן דומה, גם משרד המשפטים, שבעבר היה הגורם הראשון לגונן ולמנוע את הפגיעה בפרטיות, בעיקר בהקשר לפיתוח משטר נתוני האשראי, מציג היום עמדה הרבה יותר מתירנית ביחס אליה. התייחסותם של נציגי המשרד לנושא בדיוני הכנסת, ובראיונות האישיים עם נציגים ממחלקת ייעוץ וחקיקה מעידה על כך שגם הם נשבו בקונספציה הטוענת כי הפגיעה בפרטיות היא פגיעה "מידתית". בהמשך לכך, הרשות למשפט ולטכנולוגיה, שהינה הגוף שאמון משנת 2007 על הגנת הפרטיות תחת משרד המשפטים, כמעט ואינה מעורבת בתהליך השינוי של המשטר. לראיה, הן במסגרת הדיונים על "תעודת הזהות" הבנקאית, והן במסגרת הדיונים של המועצה הלאומית לכלכלה היא קיבלה עמדת משקיף ללא יכולת להביע את עמדתה באופן מעשי. כמו כן, בדיוני וועדת הכלכלה שדנה בהצעת החוק החדשה היא כמעט ואיננה נוכחת, וגם כאשר היא מגיעה, היא אינה מיוצגת על ידי הדרג המנהלי הבכיר, דבר המעיד על החשיבות שמייחסים לכך הגורמים הבכירים ברשות.

לסיכום, התרחבות מאפייניו של משטר נתוני האשראי בישראל נעשית על ידי שחקנים המאמינים ברעיון של קידום התחרותיות. אולם, שחקנים אלו חלוקים בתפיסתם לגבי המניעים והאופן בו יש לקדם תחרות. לפי הגישה הניאו-ליברלית, התחרות תושג על ידי כוחות השוק והמדינה אינה צריכה להתערב בשווקים, כלומר התחרות תושג על ידי הקפיטליזם. לעומתם, ניצבים אלו המאמינים בגישה של קידום רגולציה לשם תחרות, כלומר הכוונה לקפיטליזם הנסמך יותר ויותר על רגולציה כאמצעי לקדם ולכוון שוק. שתי גישות אלו מתאחדות תחת הרעיון של קידום ופיתוח משטר נתוני האשראי ומקדמות אותו כנגד אלו האוחזים בתפיסות סוציאל-דמוקרטיות וליברליות, ודוגלים בשוויון והגנת הפרטיות בהתאמה.

#### 6.4 תפקיד המדינה בקידום המשטר ה"מתירני"

תפקידה המיוחד של המדינה בתהליך הבינוי של משטר נתוני האשראי בישראל, העלה את הצורך להקדיש את תת-פרק זה לעיסוק בה. הדיון סביב כוחה של המדינה בעיצוב המדיניות הוא דיון שמתווסף לדיון בדבר שלושת ההסברים לעיצוב המדיניות והסבר זה אינו מוציא את ההסברים הקודמים. מהניתוח של תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי עולה כי המדינה, הייתה ועודנה, השחקן המרכזי שהניע את השינוי לאורך השנים. בעוד שברוב המדינות הדמוקרטיות המדינה מטילה הגבלות פיקוח על איסוף, דירוג ומסחור בנתוני אשראי, בישראל המדינה מעודדת את התהליכים האלו. ממצאים אלו סותרים את התפיסה הפוליטית הפלורליסטית והניאו-פלורליסטית, הגורסת כי המדינה איננה פועלת באופן אוטונומי בעיצוב מדיניות, אלא היא מבוססת על שלטון מפלגות ועל לחץ של קבוצות עסקים.<sup>257</sup> המקרה הישראלי, מעיד

<sup>256</sup> אייל שגיא וליה פרידמן, הציבור כבר החליט: תחרותיות על חשבון פרטיות, The Marker, 30.07.2012.  
<sup>257</sup> תפיסה זו החלה בבסוף המאה התשע-עשרה ותחילת המאה העשרים, כאשר סוציאליסטים כמו מקס ובר ואמיל דורקהיים פיתחו עניין רב יותר בהתנהגות אמפירית של קבוצה. בתחילת המאה התשע-עשרה, העידן בו צמחה התפיסה הניאו-פלורליסטית, רעיון זה הפך למרכזי ומזוהה, בין היתר, עם כתביו של דויד טרומן.

על כך שהשחקנים המדינתיים, הרגולטורים, הם דומיננטיים ומניעים את קידום המשטר, והמדינה, פועלת כשחקן עצמאי בעיצוב המדיניות.

לאורך השנים, שחקנים בירוקרטיים שונים פועלים להרחבת מאפייניו המתירנים של המשטר ולבינוי ופיתוח שוק המידע הפיננסי בישראל. שחקנים אלו הצליחו להשפיע ואף לשנות את עמדתם של חלק מהפוליטיקאים שכיום עומדים בראש המאבק להרחבת המשטר בישראל. התהליך החל בשנת 2002 כאשר עו"ד דוד תדמור, אשר עמד בראש הרשות להגבלים עסקיים, הפעיל לחץ והשפיע על משרד המשפטים להרחיב את הצעת החוק המקורית (משנת 1997) ולהוסיף אליה את איסוף המידע החיובי ואת דירוגי האשראי. באותה תקופה, משרד המשפטים ומחלקת ייעוץ וחקיקה בפרט, התנגדו לכך והביעו חשש מפני פגיעה בלתי מידתית בזכויות האזרח. אולם, נראה כי לאורך השנים השתנתה עמדתה של מחלקת ייעוץ וחקיקה, וכיום העומדים בראש המחלקה רתומים לשינוי והרחבה של המשטר. דרור שטרומ שהחליף את עו"ד דוד תדמור בתפקידו כיושב ראש הרשות להגבלים עסקיים, שימש כיועץ למשרד המשפטים במשך כל שנות הדיונים על תיקוני חוק נתוני אשראי. במסגרת פעילותו, שטרומ תמך ופעל להרחבת המשטר, והיווה הגורם המקצועי המרכזי שעמו היוועצו משרדי הממשלה בנושא.

כמו כן, ישנם שני שחקנים עיקריים המקדמים באופן אקטיביסטי את הצעת החוק החדשה: המועצה הלאומית לכלכלה ובנק ישראל. עד שנת 2010 בנק ישראל התנגד להרחבת המשטר. בזמן חקיקת חוק נתוני האשראי, דוד קליין שהיה הנגיד דאז, התנגד להרחבת חוק נתוני אשראי ולהכנסת המידע החיובי לחוק. אולם, עם תחילתו של גל היוזמות בשנת 2010 הפך בנק ישראל לשחקן מרכזי שפועל במרץ לקידום והרחבת המשטר. תחילה במסגרת היוזמה להנפיק "תעודת זהות" בנקאית, וכיום עם הסכמתו לנהל ולפקח על המאגר הממשלתי שצפוי לקום. גוף ממשלתי נוסף שמוביל את הצעת החוק החדשה היא המועצה הלאומית לכלכלה אשר בראשה עמד עד לא מזמן יוג'ין קנדל. המועצה החלה לעסוק ולקדם את הנושא במסגרת הוועדה לשיפור המערכת לשיטוף בנתוני אשראי.

שחקנים בירוקרטיים אלו, על אף שמייצגים תפיסות כלכליות, חברתיות ופוליטיות שונות, התאחדו תחת המטרה להרחיב את שוק המידע הפיננסי בישראל ולכנות באמצעותו משטר אשראי "חדש". השפעתם לאורך השנים הלחלה גם לדרג הפוליטי, ונראה כי גם פוליטיקאים שבעבר התנגדו למהלך ועמדו בחזית המאבק כנגד חקיקת חוק נתוני אשראי, היום הם ממובילי הצעת החוק החדשה. הדוגמא החשובה ביותר בהקשר זה הוא שר האוצר, משה כחלון, אשר במהלך דיוני הוועדה לתיקון חוק שירות נתוני אשראי התבטא באופן נחרץ כנגד הכנסת דירוג האשראי לחוק הקיים. באחד מדיוני הוועדה<sup>258</sup> אמר חבר הכנסת משה כחלון את הדברים הבאים:

*"במדינות זה נקרא דירוג אשראי, אצל אנשים זה קביעת סוגים: סוג א', סוג ב' וכן הלאה" (עמוד 5).*

<sup>258</sup> ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 250 הצעת חוק שירות נתוני אשראי (תיקון מס' 3), מאי 2007.

כמו כן, חבר הכנסת איתן כבל, אשר כיום עומד בראש וועדת הכלכלה ומקדם במסגרתה את חקיקת החוק החדש מציג עמדה שונה מזו שהציג בעבר. בעת חקיקת חוק שירות נתוני אשראי, כבל התנגד לחוק וכן היה ממקימי השדולה שפעלה נגד חקיקת הסעיף בחוק המאפשר מסירת מידע חיובי. באחד מדיוני הוועדה ניהל כבל ויכוח עם יו"ר הוועדה דאז אברהם פורז ואמר את הדברים הבאים<sup>259</sup>:

היו"ר וחבר הכנסת אברהם פורז:

חבר הכנסת כבל, האם אתה חושב שזוה לא היה רצוי שיהיה לנו בארץ מאגר של אנשים שפשטו רגל, מאגר של אנשים שהצ'קים שלהם חזרו, מאגר של אנשים שעשו כל מיני נוכלויות ומעשה מרמה, וכל זאת כדי שאפשר יהיה להיזהר מהם? (עמוד 14)

איתן כבל:

כשמעלים את השאלה הזו בצורה הזו נשמע ממש יפה ומי לא רוצה שיהיה מאגר שכזה? אבל יש גם את החיים והפרקטיקה בחיים היא הרבה יותר מסובכת ומורכבת מחקיקה. כשאני ראיני את הצעת החוק לראשונה הרגשתי כאילו אני בסצנה מהספר 1984 של אורוול. עד היום יש את האח הקטן שהם הבנקים ועכשיו יוצרים לנו את האח היותר גדול שיוכל לשלוט באזרח. מערכת היחסים בין הבנק ללקוח היא דבר הרבה יותר מסובך מכפי שניתן להגדיר זאת בחוק זה או אחר (עמוד 14).

כיום דבריו בוועדת הכלכלה, מעידים על עמדה פייסנית יותר כלי הצעת החוק. מדבריו עולה כי לרפורמה חשיבות גבוהה ועל כן יש להעבירה תוך זמן קצר, בעזרת עשיית כל הנדרש להוציא נוסח מתוקן ומשלים<sup>260</sup>.

בניגוד לישראל, ברוב מדינות העולם רואה את עצמה המדינה כמי שאחראית להגנת האזרח מפני הפעלת כוח שרירותי על ידי מונפולים פיננסיים. בארה"ב למשל, למרות שהמדינה אינה נוטה להתערב בשווקים הפיננסיים, ובמידה רבה כלכלתה מבוססת על יסודות השוק החופשי, בתחום האשראי היא מטילה הגבלות ומפקחת על השווקים והמוסדות הפועלים בהם. זאת משום שמשטר נתוני האשראי שהתפתח בה יצר בעיות רבות אשר נחשפו והפכו לאקוטיות בעיקר אחרי המשבר הכלכלי בשנת 2008. בעיות אלו, בין היתר, הובילו להקמת מערך רגולטורי ייעודי שיפקח על לשכות האשראי הגדולות אשר פועלות בה. ההבדל בין תפיסת המדיניות הציבורית בישראל לבין זו הנהוגה בארה"ב בהקשר לפיקוח על משטר נתוני האשראי טמון בתפקיד שממלאת המדינה. בארה"ב פועלת המדינה בכדי להגביל את הפעילות בשוק המידע הפיננסי, ולהבטיח את ההגנה על האזרח. לעומת זאת בישראל המסגרת החוקית מעודדת ומאפשרת למדינה לקחת חלק פעיל בהתהוות המשטר.

<sup>259</sup> ישיבת הוועדה המשותפת כלכלה-חוקה- פרטוקול מס' 15 הצעת חוק שירותי נתוני אשראי, התשנ"ח – 1997, מאי 2001.

<sup>260</sup> ישיבת ועדת הכלכלה - פרטוקול מס' 78 הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2015, נובמבר 2015.



## 6.5 סיכום

בפרק זה נבחנו שלושה הסברים אלטרנטיביים להתרחבות מאפייניו המתירניים של משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי על אזרחים. לפי ההסבר הראשון, הרחבת המשטר משרתת את האינטרס הציבורי על ידי הגברת היעילות של השווקים, הרווחה הצרכנית, ורווחת הפרט. הסבר זה הופרך משתי סיבות: ראשית, לאור הכשלים והבעיות שיצר המשטר בארה"ב ובקנדה, נראה כי גם אם הרחבת המשטר תתרום לירידת הריבית או העמלות, שיפור זה יהיה שולי למול הסכנות הרבות שיוצר המשטר והפגיעה הצפויה ב"רווחה החברתית" בעקבותיהן. כמו כן, המשטר משרת את הצרכים העסקיים של חברות פרטיות הסוחרות במידע ובאשראי ומאפשר להן להגביר את היקף פעילותן בשוק האשראי באופן שמעמיק את "תרבות האשראי הצרכנית", שהיא כשלעצמה מסוכנת ועלולה לדרדר אזרחים לחובות ולעוני. מעבר לכך, האינטרס הציבורי בשמו מקודם המשטר, שנוי במחלוקת, שכן הוא מבטא העדפה של מטרות כלכליות, תועלתניות, על פני מטרות נורמטיביות כגון: שוויון או הגנת הפרטיות.

לפי ההסבר השני, הרחבת מאפייני המשטר היא תוצאה של לחץ שמפעילות קבוצות עסקיות חזקות על השחקנים המדינתיים, במטרה להרחיב את מאפייני המשטר, בכדי שישרתו את האינטרסים הפרטיים שלהם. ההסבר זה, בדומה לראשון גם כן הופרך, שכן ניתוח השחקנים העסקיים שהיו מעורבים בעיצוב המשטר לאורך השנים מראה כי הבנקים, שהם השחקנים העיקריים בשווקים הפיננסיים, היו מפוצלים בעמדותיהם, וכן יתר הגופים לא גיבשו עמדה אחידה ולא נוצר ביניהם שיתוף פעולה במטרה להניע שינוי במשטר.

לפי ההסבר השלישי, רעיונות ואידאות יכולים להיות המניע להרחבת מאפייניו המתירניים של משטר נתוני האשראי. הסבר זה אושש, ובמסגרתו נמצא כי משטר נתוני האשראי מקודם על ידי רעיונות של תחרות שמיצגים על ידי שחקנים משני מחנות שונים אשר חלוקים ביניהם בתפיסותיהם הפוליטיות: האחד, מזוהה עם הגישה הניאו ליברלית ודוגל במדיניות דה-רגולטורית והשני מזוהה עם מדיניות של רגולציה לשם תחרות ודוגל במדיניות דה-רגולטורית. שחקנים אלו מייצגים שני מחנות אידאולוגיים סותרים אשר לצורך קידום משטר נתוני האשראי מתלכדים סביב אידאת התחרות. כמו כן, שחקנים אלו מקדמים את המשטר בניגוד לתפיסתם של שחקנים בעלי השקפה פוליטית ליברלית (קלאסית) המאמינים בהגנה על ערך החירות והפרטיות של האזרח, וכן בניגוד לשחקנים בעלי השקפה סוציאל-דמוקרטית הדוגלים בערכי השוויון והצדק החברתי.

רעיונות התחרות, קודמו לאורך השנים על ידי שחקנים מדינתיים, בירוקרטיים, שתפקידם לשרת את האינטרס הציבורי. כלומר, במשטר שנבנה בישראל, בניגוד למדינות אחרות, המדינה היא השחקן העיקרי שמוביל לקידום ולהרחבת משטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי על אזרחים. זאת בניגוד למצב הנהוג ברוב מדינות העולם וזאת על אף השאיפות והתכליות המסחריות המובהקות שמקודמות במסגרתו.

### פרק שביעי: סיכום ומסקנות

עבודה זו עסקה במדיניות הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי בישראל, ובצמיחתו של "משטר אשראי חדש": משטר האיסוף, הדירוג, והמסחור בנתוני אשראי על אזרחים. משטר זה מצוי במגמת התרחבות החל מסוף שנות התשעים, כאשר משנת 2010 מתחיל לחץ אינטנסיבי יותר לקידום משטר מתירני. מטרת מחקר זה היא לעקוב, לנתח ולהסביר את הסוגיה הציבורית סביב האיסוף, הדירוג והמסחור של נתונים פיננסיים של אזרחים. מעבר למאמץ האמפירי, האנליטי והניתוחי המתבקש מהבהרת הסוגיה נעשה מאמץ תיאורטי להתחקות אחר ההסברים להתרחבות מאפייניו המתירניים של המשטר תוך התמקדות בשלוש יוזמות ממשלתיות: חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, "תעודת זהות" הבנקאית בשנת 2013, וחוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2015.

חוק נתוני אשראי היה ההסדר החוקי הראשון שהניח את יסודותיו של המשטר, אולם, עוד לפניו, בשנות השבעים והשמונים, היו קיימות מסגרות חוקיות שאפשרו איסוף ופרסום מידע פיננסי אישי על האזרח. באותן שנים, שלוש סוכנויות ציבוריות: כונס הנכסים, הוצאה לפועל ובנק ישראל, ניהלו מאגרי מידע ופרסמו בפומבי מידע לגבי לקוחות אשר לא עמדו בהתחייבויותיהם הכלכליות. אך מנגנונים אלו שימשו בעיקר להטלת סנקציות במקרים של אי-תשלום חובות או להסדרת הליכי גביית חובות, ונקבעו בכפופות לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. חקיקת חוק נתוני אשראי הייתה נקודת מפנה בהתפתחות המשטר, שכן במסגרתו הוקמה מערכת ייעודית ומסחרית לאיסוף ומסירה של מידע. החוק יצר הסתייגות תקדימית מחוק הגנת הפרטיות ולראשונה אפשר איסוף מידע על אזרחים בנושאים כלכליים על ידי חברות מסחריות שקיבלו רישיון לכך. בניגוד למצב שקדם לחקיקת החוק, בו איסוף המידע נעשה רק על ידי שלוש הסוכנויות הציבוריות, המשטר החדש חייב איסוף מידע ממקורות מידע פרטיים (בנקים, חברות אשראי) והתיר איסוף מידע גם ממקורות מוסמכים<sup>261</sup>. בנוסף, הורחב היקף המידע שנמסר אודות הלקוח במסגרת החוק. התרחבות המידע יכולה הייתה להיות מלווה ברגולציה שמגבילה את יכולת השימוש ובגישה אליו, דווקא בשל התרחבותו. אולם, אפשרויות השימוש לא השתנו ולא צומצמו. המידע שימש להערכת סיכון האשראי של הלקוח, אך גם להערכתו בתחומים רבים נוספים כמו: תעסוקה, דיור ועוד.

בשנת 2011 חלה התפתחות נוספת במשטר נתוני האשראי, ובמסגרת תיקונים לחוק, נוסף למשטר מאפיין דירוג האשראי. אולם בשל מחלוקות רבות, מנגנון הדירוג שעליו הוסכם היה מוגבל יחסית, ובמסגרתו לשכות האשראי קיבלו היתר לדרג בעיקר אזרחים בעלי חובות. אך לאחר מכן, בשנת 2013, היה ניסיון לשכלל את משטר דירוג האשראי על-ידי הנפקת "תעודת זהות" בנקאית. יוזמה זו הציעה להרחיב באופן משמעותי את סוג המידע שעל-פיו יחושב הדירוג, ולהנפיק אותו לכל לקוח בעל חשבון בנק. אולם, היוזמה נכשלה בעיקר מתוך חשש לסכנות החברתיות שהיו כרוכות בה, ובראשן סכנת ההדרה של אוכלוסיות מוחלשות. הנסיונות הנוספים לא איחרו לבוא, ובשנת 2014, מונתה וועדה מטעם המועצה הלאומית לכלכלה לדון בדרכים "לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי", המלצותיה של הוועדה הפכו לימים להצעת חוק חדשה, המבטלת את חוק נתוני האשראי הקיים ואת משטר נתוני האשראי שנוצר במסגרתו, ומציעה להקים משטר

<sup>261</sup>ראה הגדרה למקור מוסמך בהערה מס' 177.

נתוני אשראי רחב ומתירני בהרבה מאלו שקדמו לו. הצעת החוק החדשה מבטאת יוזמה ממשלתית המרחיבה ומעמיקה באופן משמעותי את הליכי האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי, ובמסגרתה הוצע כי לאסוף ולשמור את נתוני האשראי במאגר נתונים מרכזי אשר יכיל מידע רחב באופן משמעותי בהשוואה לכל סוגי מאגרי המידע הציבוריים שקיימים כיום, ויבטל למעשה את אלמנט התחרות על איסוף המידע שקיים במשטר הנוכחי. שינוי מהותי נוסף שהוצע, הוא להרחיב את היקף האוכלוסייה שעליה נאסף המידע, ולאפשר איסוף מידע חיובי כברירת מחדל על כלל האוכלוסייה.

במסגרת השינויים שעובר משטר נתוני האשראי לאורך השנים, הולכים ומתרחבים מאפייני האיסוף, הדירוג והמסחור של המשטר, ותכליתו של המשטר משתנה, כך שהוא הופך ממשטר שנועד לצמצם את תופעת אי העמידה בהתחייבויות כספיות ושיפור מוסר התשלומים במשק, למשטר שנועד לקדם את התחרות ולשפר את יכולת הערכת הסיכון על הלקוח. השינויים שחלים במשטר נתוני האשראי בישראל, כפי שבאים לידי ביטוי בהתרחבות מאפייני האיסוף, הדירוג והמסחור בכל אחת מהיוזמות, מעידים על התקרבות ואף התחקות אחר משטרי נתוני האשראי הנהוגים במדינות ניאוו-ליברליות. בתהליך זה, הולך ומתגבש בישראל משטר אשראי מתירני, בדומה לזה שקיים בארה"ב ובקנדה.

משטר האשראי המתירני שקיים בארה"ב ובקנדה, נבנה על יסודות השקפת העולם הניאו-ליברלית, הדוגלת בתחרות חופשית ובמינימום התערבות מצד המדינה בשווקים הפיננסיים. משטר זה מאופיין במדיניות מקלה כלפי הגופים העסקיים הפעילים בו, ובהסדרים מינימאליים להגנה על הצרכן. כמו כן, הרגולציה על משטרי האיסוף, הדירוג והמסחור במידע הינה רופפת, והפעילות במסגרתם כמעט ואינה מוגבלת. בהתאם להשקפת העולם הניאו-ליברלית, הדוגלת בשוק חופשי ובתחרות חופשית בשווקים הפיננסיים, התפתחה במדינות אלו תעשיית נתוני אשראי משוכללת ותחרותית, שבה המידע האישי של האזרח מהווה נכס כלכלי רווחי ושימושי עבור ספקי האשראי ולשכות האשראי. תעשיית נתוני האשראי במדינות אלו נשלטת על ידי לשכות האשראי מנופוליסטיות אשר אוספות מידע, מדרגות את האזרחים על פיו, וסוחרות בו כמעט ללא הגבלות או איסורים.

העוצמה והכוח שצברו חברות פרטיות אלו, לצד המדיניות הקפיטליסטית שדוגלת בדה-רגולציה ושוללת התערבות מצד המדינה בשווקים הפיננסיים, אפשרו להן לבנות את שווקי המידע הפיננסי באופן שיקדם את האינטרסים העסקיים שלהן וימקסם את רווחיהם. אולם, בניגוד למדינות אלו, בישראל משטר נתוני האשראי המתירני מקודם על ידי שחקנים מדינתיים, פקידי ציבור ופוליטיקאים, ולא על ידי שחקנים עסקיים. השוני בין ישראל לארה"ב ובקנדה, מתבטא בתפקיד שממלאת המדינה בתהליך. בישראל, הניסיונות להרחיב את הסדרי האיסוף, הדירוג והמסחור של מידע פיננסי על אזרחים הם חלק ממדיניות פיתוח כלכלית המקודמת על ידי המדינה, כלומר המדינה בונה את שוק המידע הפיננסי ומרחיבה אותו. זאת בעוד המדינה, בארה"ב ובקנדה, רואה את תפקידה כרגולטור שתפקידו להגן על הצרכנים מפני הפעילות בשווקי המידע הפיננסי, ולצמצם את השימוש לרעה במידע פיננסי על אזרחים. הבדל עקרוני זה מוביל לשאלה – מדוע ועל ידי מי מתחולל השינוי במשטר האיסוף, הדירוג והמסחור בנתוני אשראי כך שמרחבים מאפייניו המתירניים?

לפי השערה אחת, תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי מקודם על-ידי פקידי ציבור ופוליטיקאים המעוניינים לקדם את ה"רווחה הצרכנית", הצמיחה בשווקים הפיננסיים, ורווחת הפרט. אמנם, פקידי הציבור והפוליטיקאים, אשר

מקדמים את המשטר טוענים כי פיתוח ובינוי שוק נתוני האשראי בישראל ישפר את ה"רווחה הצרכנית", את הצמיחה בשווקים הפיננסיים ואת רווחת הפרט, אך מתוך המחקר עולה כי הגדרת האינטרס הציבורי, על-ידי מקדמי המשטר, היא בעייתית משתי סיבות: ראשית, הלקחים מארה"ב וקנדה מעידים על כך שהמשטר המתירני פוגע באזרחים רבים, ובפרט באלו המשתייכים לאכולוסיות החלשות. מנגנוני המשטר הופכים את האזרחים לשקופים בפני גופים מסחריים, מגבירים את הפגיעות הדיגיטלית שלהם, חושפים אותם בפני סכנות של דליפה וגישה למידע על ידי גורמים בלתי רצויים, ויוצרים שיטות דירוג ותיוג אשר מחריפות את אי-השוויון. מעבר לכך שמשטר נתוני האשראי מחליש את הצרכנים, הוא גם מקדם "על חשבונם" את הגורמים העסקיים. האיסוף, הדירוג והמסחור של המידע משרתים את הצרכים העסקיים של חברות פרטיות הסוחרות במידע ובאשראי, ומאפשרים להן להגביר את היקף פעילותן בשוק האשראי. המשמעות היא הגדלת היצע האשראי על ידי עידוד לקיחת הלוואות ושיווק מאסיבי של מוצרים פיננסיים. ההרחבה המשתמעת של תרבות החיים על אשראי במדינות אלו, חיזקה את הגופים המסחריים ויצרה חברה של אזרחים התלויים באשראי. סיבה נוספת לבעייתיות בהגדרה של מקדמי המשטר לאינטרס הציבורי, נובעת מכך שהאינטרס הציבורי, כפי שמפרשים אותו מקדמי המשטר, מוגדר במונחים של תועלת כלכלית ומבלי לקחת בחשבון או לתת משקל לשיקולי פרטיות, שוויון. מתנגדי המשטר טוענים כי האינטרס הציבורי הוא רחב יותר, וכי המשטר המתירני פוגע באינטרסים ציבוריים חשובים כמו: הגנה על פרטיות האזרח, ממשל מוגבל ומחויבות לשוויון. לטענתם, מקדמי המשטר תופסים את הערכים האלו כשוליים בהשוואה לתועלת החברתית הצפויה, ולכן הם לא נשקלים על ידם.

לפי השערה אחרת, תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי מקודם על ידי ספקי אשראי ולשכות אשראי מקומיות ובינלאומיות, אשר מנצלים את כוחם ומפעילים לחץ על פקידי ציבור ופוליטיקאים לשנות את המדיניות כך שתשרת את האינטרסים העסקיים שלהם. לאור ניתוח פעילותם ועמדותיהם של השחקנים העסקיים שהיו מעורבים בתהליך הבינוי והפיתוח של המשטר, נראה כי גורמים אלו לא יכולים להוות הסבר לעיצוב המשטר המתירני בישראל. מתוך הניתוח עולה כי בקרב השחקנים העסקיים שהיו מעורבים בעיצוב המשטר לאורך השנים לא נוצר שיתוף פעולה משמעותי, ולא גובשה עמדה אחידה ביחס לתהליך המדיניות. הבנקים, שהם השחקנים העיקריים בשווקים הפיננסיים, היו מפוצלים בעמדותיהם, וזאת משום שלבנקים ה"גדולים" אין אינטרס בקידום המשטר, שכן כבר היום הם מחזיקים במירב המידע על הלקוחות, בהשוואה ליתר ספקי האשראי בשוק. מעבר לכך, יתר השחקנים העסקיים, הכוללים את הבנקים הקטנים, חברות ביטוח ופנסיה ולשכות אשראי מקומיות ובינלאומיות, לא היו דומיננטיים בתהליך המדיניות ועמדותיהם בקושי נשמעו בדיוני הוועדות או בשיח הציבורי, ועל כן, נראה כי השפעתם על תהליך המדיניות הייתה שולית. אולם, חשוב להדגיש כי ייתכן ושחקנים אלו השפיעו על התהליך המדיני באופן שאינו גלוי, ולפיכך, לא ניתן לשלול לחלוטין השפעה כלשהי מצד שחקנים עסקיים על הרגולטורים והפוליטיקאים.

לפי ההשערה השלישית, תהליך הבינוי והפיתוח של משטר נתוני האשראי מקודם על ידי פקידי ציבור ופוליטיקאים שמושפעים מרעיונות של קידום תחרות על האשראי הצרכני. השערה זו אוששה, ובמחקר נמצא כי משטר נתוני האשראי

נבנה על ידי רעיונות של תחרות. רעיונות אלו מקודמים על ידי שחקנים שונים אשר חלוקים ביניהם בתפיסותיהם הפוליטיות: קבוצה אחת, מזוהה עם הגישה הניאו ליברלית ודוגלת בצמצום הרגולציה (דה-רגולציה), וקבוצה שנייה, מזוהה עם מדיניות של רגולציה לשם תחרות ודוגלת בעדכון והתאמת הרגולציה (דה-רגולציה). שחקנים אלו מייצגים שני מחנות אידאולוגיים סותרים אשר בתהליך קידום משטר נתוני האשראי מתלכדים סביב אידאת התחרות והניסיון להקים שוק מידע פיננסי משוכלל בישראל.

הרעיונות שמקדמים השחקנים המדינתיים מיובאים ממדינות המזוהות עם תפיסת מדיניות ניאו-ליברלית, ומנוגדים לרעיונות שמייצגים מתנגדי המשטר. מתנגדי המשטר מזוהים עם שתי תפיסות אידאולוגיות: ליברלית (קלאסית) וסוציאל-דמוקרטית. אלו מביניהם המתנגדים לפגיעה בחירות הפרט, מזוהים עם תפיסות עולם ליברליות (קלאסיות) ומאמינים כי תהליכי הבינוי והפיתוח של המשטר פוגעים בחירות של הפרט. לפי תפיסתם, תפקידה של המדינה הוא להגן על הזכות לפרטיות שהינה זכות אזרחית יסודית. המתנגדים לפגיעה בשוויון, מזוהים עם תפיסות עולם סוציאל-דמוקרטיות, וטוענים כי התרחבות המשטר פוגעת בערכי השוויון, והצדק חברתי. שחקנים אלו מאמינים כי תפקידה של המדינה הוא לדאוג לרמת חיים נאותה ולביטחון כלכלי לכלל אזרחיה.

לסיכום, משטר נתוני האשראי בישראל מקודם על ידי פקידי ציבור ופוליטיקאים, אשר מושפעים מרעיונות של הגברת התחרות המיובאים על ידם ממדינות ניאו-ליברליות. לאורך השנים, תפיסות אלו מזוהות עם יותר ויותר פקידי ציבור ופוליטיקאים. בניגוד לשנים הראשונות להקמת המשטר, שהייתה התנגדות אופוזיציונית חריפה למהלך של הרחבת המשטר, מצד משרד המשפטים, בנק ישראל, ופוליטיקאים רבים, כיום נראה כי הקואליציה השתנה וחלקים גדולים יותר ויותר בקרב פקידי הציבור והפוליטיקאים תומכים במהלך. תהליך הבינוי והפיתוח של המשטר נעשה מבלי לקחת בחשבון את דעותיהם של המתנגדים אשר חוששים לפגיעה בחירות הפרט ובשוויון. ההשלכות של תהליך זה הינן קריטיות, ואות לידי ביטוי בשלושה מישורים עיקריים: במישור החברתי, משטר נתוני האשראי המתירני מבטא העדפה של ערכים כלכליים על פני ערכים כמו: צדק חברתי ושוויון הזדמנויות, ובכך משפיע על פניה של החברה והאזרחות בישראל. במישור הכלכלי-משטר נתוני האשראי המתירני משריש את תרבות החיים על אשראי ומגדיל את התלות באשראי. תהליך זה מחנך את האזרחים לצרכנות, שלא לומר בזבזנות, שעלולה לדרדר את אותם אזרחים לתהומות כלכליים ומסוכנת ליציבות השווקים הפיננסיים. במישור הפוליטי-ככל שמאפייניו המתירניים של המשטר הולכים ומתרחבים, כך מתקרב המשטר למודלים הניאו ליברליים ומתרחק מהמודל הליברלי והסוציאל-דמוקרטי. תהליך זה משפיע ומעצב את דמותה של מדינת הרווחה בישראל. על כן, ראוי כי מקדמי המשטר יבחנו את ההשלכות העתידיות של הפגיעה בכל אחד מהמישורים האלו, ושיקלו אותם לאחר קיומו של דיון ציבורי מעמיק לגביהן. מעבר לכך, לאור המצב בארה"ב ובקנדה, מומלץ כי מקדמי המשטר יקדמו, בטרם נעשה השינוי הקיצוני במשטר נתוני האשראי, את ההקמה של גוף רגולטורי שיעודדו הוא הגנה ושמירה על האינטרסים הצרכניים, בדומה לזה שנבנה בארה"ב לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008. גוף כזה הוא הכרחי וחשוב גם ללא הרחבת משטר נתוני האשראי, אך במסגרתו, הוא תנאי מקדים והכרחי, שכן ללא רגולציה מספקת, המחיר החברתי של אשראי זול יתברר במוקדם או במאוחר כיקר.

## ביבליוגרפיה

### מאמרים, ספרים וניירות עמדה

- בן טובים, א', ופסטרנק, מ'. (2001). חוק מושכי שיקים ללא כיסוי: מתן כוח שלטוני ושיקול דעת לבנקים, במצב של ניגוד עניינים וללא בקרה הולמת. משפט וממשל, 199-231.
- בר-אופיר, ד'. (1996). חוק-יסוד: כבוד-האדם וחירותו ודיני ההוצאה לפועל. המשפט, 71-84.
- ברק, מ', וגודמן, ש'. (2011). אתגר הרווחה במדינה הדמוקרטית מדיניות חברתית-כלכלית בישראל. ירושלים: מטה. גדרון, נ', סמדר, מ', & לוי-פאור, ד'. (2014). הגרעון הרגולטורי של עידן ההפרטה: לקראת רפורמה רגולטורית בישראל? ירושלים: הפורום הירושלמי לרגולציה וממשליות.
- גרונים, א', ולוין, ש'. (2010). פשיטת רגל- מהדורה שלילית. ירושלים: חברה ישראלית להכשרה מקצועית.
- יונה, י', וספיבק, א'. (2012). מבוא. ב- י' יונה, & א' ספיבק, אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת (עמ' 17-23). הוצאת הקיבוץ מאוחד.
- לוי-פאור, ד'. (נובמבר 2015). מאגר נתוני אשראי – הצעת חוק ממשלתית. נייר עמדה. המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- לומסקי-פדר, ע', לרנר, י', ורפפורט, ת'. (2005). אוריינטליזם במבחן ההגירה: סטודנטים "רוסים" קוראים "מזרחיות. תיאוריה וביקורת, 26 אביב, 119-14.
- פלאטו-שנער, ר'. (2009). הסודיות הבנקאית לאור חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והשיה החוקתי החדש. קרית המשפט, 71-106.
- שפניץ, ט'. (2002). חוק שירות נתוני אשראי – הישורת האחרונה. הפרקליט, 375-395.
- שקדי, א'. (2003). מילים המנסות לגעת: מחקר איכותני – תאוריה ויישום. תל אביב: הוצאת רמות.
- Anderson, R., Dubois, H., Koark, A., Lechner, G., Ramsay, I., Thomas, R., & Micklitz, H.-W. (2011). *Consumer Bankruptcy in Europe: Different Paths for Debtors and Creditors*. Florence : European University Institute
- Aranson, P. H. (1990). Theories of Economic Regulation: From Clarity to Confusion. *Journal of Law & Politics*, 247-286.
- Austin, L. M. (2006). Is Consent the Foundation of Fair Information Practices? Canada's Experience under PIPEDA. *University of Toronto Law Journal*, 56, no. 2, 181-215.
- Austion, L. M. (2006). Reviewing PIPEDA: Control, Privacy and the Limits of Fair Information Practies. *Canadian Business Law Journal*, 21-53.
- Avery, R. B., Bostic, R. W., Calem, P. S., & Canner, G. B. (1996). Credit Risk, Credit Scoring, and the Performance of Home Mortgages. *Federal Reserve Bulletin*, 82, 621-648.
- Avery, R. B., Canner, G. B., & Bostic, R. W. (2003). An Overview of Consumer Data and Credit Reporting. *Federal Reserve Bulletin*, 47-73.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. New York: Oxford University Press.

- Barnard-Wills, D. (2012). *Surveillance and Identity: Discourse, Subjectivity and the State*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13. No 4, 544-449.
- Becker, G. S. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, 371-400.
- Béland, D., & Shinkawa, T. (2007). Public and private policy change: Pension reform in four countries. *Policy Studies Journal* 35, no. 3, 349-371.
- Bernstein, M. H. (1955). *Regulating business by independent commission*. Princeton: Princeton University Press.
- Bertola, G., Disney, R., & Grant, C. (2006). The economics of consumer credit demand and supply. In G. Bertola, D. R., & C. Grant, *The economics of consumer credit* (pp. 347-371). Cambridge, London: MIT press.
- Blyth, M. M. (1997). Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy. *Comparative politics*, 229-250.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 21-38.
- Cantor, R., & Packer, F. (1994). The Credit Rating Industry. *Quarterly Review* Sum, 19, Number 2, 1-26.
- Cartwright, P. (2004). *Banks, consumers and regulation*. Portland: Bloomsbury Publishing.
- Charmaz, K. (2000). Constructivist and objectivist grounded theory. In N. Denzin, & Y. Lincoln, *Handbook of qualitative research* (pp. 509-535 ). London: Sage Publications.
- Cole, R. H., & Mishler, L. (1998). *Consumer and Commercial Credit Management* (11th Ed.). Boston: McGraw-Hill.
- Collins, S. R., Robertson, R., Garber, T., & Doty, M. (2013). *Insuring the future: current trends in health coverage and the effects of implementing the Affordable Care Act*. Commonwealth Fund.
- Den Hertog, J. (1999). General theories of regulation. In B. Bouckaert, & G. De Geest, *Encyclopedia of Law and Economics: Volume III* (pp. 223-270). Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Den Hertog, J. (2010, December). Review of economic theories of regulation. Utrecht School of Economics Tjalling C. Koopmans Research Institute Discussion Paper Series 10-18, 10(18), pp. 1-59.
- Dewatripont, M., & Tirole, J. (1994). *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge: MIT Press.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P., & Brendan, O. (1987). *Theories of the State*. London: Macmillan Education.

- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Psychology Press.
- Ferretti, F. (2007). Consumer credit information systems: a critical review of the literature. Too little attention paid by Lawyers? *European Journal of Law and Economics*, 23, 71-88.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and punish: The birth of the prison*. New-York: vintage.
- Furletti, M. J. (2002, June). An overview and history of credit reporting. FRB of Philadelphia Payment Cards Center, Discussion Paper No. 02-07. Retrieved from Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=927487>
- Gandy, O. H. (1993). *The Panoptic Sort: A Political Economy of Personal Information (Critical Studies in Communication and in the Cultural Industries)*. Boulder: Westview Press.
- Glazer, B., & Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategy for Qualitative Research*. New-York: Aldine Publishing Company.
- Golinger, J., & Mierzwinski, E. (1998). *Mistakes Do Happen: Credit Report errors mean consumers lose*. Seattle: Washington Public Interest Research Group.
- Gotlieb, C. C. (1996). Privacy: A concept whose time has come and gone. In D. Lyon, & E. Zureik, *Computers, surveillance, and privacy* (pp. 156-171). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gudmundsdottir, S. (1996). The teller, the tale, and the one being told: The narrative nature of the research interview. *Curriculum Inquiry*, 26, no. 3, 293-306.
- Haggerty, K. D., & Ericson, R. V. (2000). The surveillant assemblage. *The British journal of sociology*, 605-622.
- Haggerty, K. D., & Ericson, R. V. (2006). *The new politics of surveillance and visibility*. Toronto: University of Toronto Press.
- Haggerty, k. D. (2009). Surveillance and political problems. In S. P. Hier, & J. Greenberg, *Surveillance: Power, Problems and Politics* (pp. 1-4). Canada: University of British Columbia Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Hand, D. J., & Henley, W. E. (1997). Statistical classification methods in consumer credit scoring: a review. *Journal of the Royal Statistical Society Series A (Statistics in Society)* , 523-541.
- Hantke-Domas, M. (2003). The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation? *European Journal of Law and Economics*, 15, 165–194.
- Held, V. (1970). *The Public Interest and Individual Interest*. New York: Basic Books.
- Hoofnagle, C. J. (2013, In Future of Privacy Forum Workshop on Big Data and Privacy: Making Ends Meet. 2013.). How The Fair Credit Reporting Act Regulates Big Data. *Future of*



- Privacy Forum Workshop on Big Data and Privacy: Making Ends Meet* (pp. 1-6). Social Science Research Network.
- Hunt, R. M. (2005). A century of consumer credit reporting in America. FRB Philadelphia Working Paper, No. 05-13 , 1-57.
- Jappelli, T., & Pagano, M. (1993). Information Sharing in Credit Markets. *The Journal of Finance*, 43, no. 5, 1693–1718.
- Jappelli, T., & Pagano, M. (2000). *Information Sharing in Credit Markets: The European Experience*. Salerno: CSEF.
- Jappelli, T., & Pagano, M. (2002). Information Sharing, Lending and Defaults: Cross Country Evidence. *Journal of Banking & Finance*, 2017–2045.
- Jentzsch, N. (2006). *The Economics and Regulation of Financial Privacy: An International Comparison of Credit Reporting Systems*. New-York: Springer Science & Business Media.
- Jentzsch, N., & Riestra, A. S. (2006). Consumer credit markets in the United States and Europe. In R. D. Giuseppe Bertola, *The Economics of Consumer Credit* (pp. 27-62). Cambridge, London: MIT Press.
- Jentzsch, N. (2007). *Financial Privacy: An International Comparison of Credit Reporting Systems*. New- York: Springer.
- Johnson, D. G., & Wayland, K. A. (2010). Surveillance and transparency as sociotechnical systems of accountability. In K. D. Haggerty, & M. Samatas, *Surveillance and democracy* (pp. 19-33). New York: Routledge-Cavendish.
- Joskow, P. L., & Noll, R. G. (1981). Regulation in theory and practice: An overview. In G. Fromm, *Studies in Public Regulation* (pp. 1-78). United States: MIT Press.
- Keeler, T. E. (1984). Theories of regulation and the deregulation movement. *Public Choice*, 44, no. 1, 103-145.
- Kempson, E., Whyley, C., Caskey, J., & Collard, S. (2000). *In Or Out?: Financial Exclusion: Literature and Research Review*. Financial Services Authority.
- Lather, P. (1992). Critical frames in educational research: Feminist and post-structural perspectives. *Theory into Practice*, 31(2), 87-99.
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 12-32.
- Levine, M. E., & Forrence, J. L. (1990). Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6, 167-198.
- Leyshon, A., & Nigel, T. (1995). Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, 312-341.

- Lieberman, R. C. (2002). "Ideas, institutions, and political order: Explaining political change. *American political science review* 96, no. 04, 697-712.
- Lieblich, A., Tuval-Mashiach, R., & Tamar, Z. (1998). *Narrative research: Reading, analysis, and interpretation*. Sage, 47.
- Lindblom, E. C. (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic books.
- Littwin, A. (2008). Beyond usury: a study of credit-card use and preference among low-income consumers. *Tex. L. Rev*, 86 , 453-506.
- LoPucki, L. M. (2003). Did privacy Cause Identity Theft? *Hastings Law Journal*, 54, no. 4, 1277-97.
- Lyon, D. (1994). *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lyon, D. (2001). Facing the future: Seeking ethics for everyday surveillance. *Ethics and Information Technology*, 3, 171–181.
- Lyon, D. (2003). *Surveillance as social sorting: Privacy, risk, and digital discrimination*. New York: Routledge.
- Lyon, D. (2007). *Surveillance studies: An overview*. Cambridge: Polity.
- Maurer, V. G., & Robert, E. T. (1997). Getting Credit Where Credit is Due: Proposed Changes in the Fair Credit Reporting Act. *American Business Law Journal*, 34 (4), 607-71.
- McCoy, P., Kennedy, L., & Bernstein, E. (2012). The Consumer Financial Protection Bureau: Financial Regulation for the 21st Century. *Cornell Law Review*, 11-41.
- Mierzwinski, E., & Chester, J. (2012, October 1). Selling Consumers, Not Lists: The New World of Digital Decision-Making and the Role of the Fair Credit Reporting Act. *Suffolk University Law Review*, Forthcoming, 1-41.
- Miller, M. J. (2003). *Credit reporting systems and the international economy*. London: MIT Press.
- Nunnenkamp, P. (1984). Market-failure versus government-failure: On the role of public industrial enterprises in developing countries. *Vierteljahresberichte*, 347-359.
- Olegario, R. (2001). Credit-reporting agencies: their historical roots, current status, and role in market development. Working Paper, 1-57.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Peltzman, S. (1976). Towards a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, 19, 211-240.
- Peltzman, S., Levine, M. E., & Noll, R. G. (1989). The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity in Microeconomics*, 1-59.

- Posner, R. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science.*, 335-358.
- Ramsay, I. (1995). Consumer credit law, distributive justice and the welfare state. *Oxford Journal of Legal Studies* , 177-197.
- Regan, P. M. (1995). *Legislating privacy: Technology, social values, and public policy*. United States: University of North Carolina Press.
- Rule, J. B. (2007). *Privacy in preil*. New York: Oxford University.
- Sandel, M. J. (2000). What money can't buy: the moral limits of markets. *Tanner Lectures on Human Values*, 21, 87-122.
- Schwartz, P., & Reidenberg, J. R. (1996). *Data privacy law: a study of United States data protection*. Charlottesville: Michie.
- Smith, R. E. (2000). Ben Franklin's web site: Privacy and curiosity from Plymouth Rock to the Internet. *Privacy Journal*.
- Sommer, H. J. (1998). Causes of the consumer bankruptcy explosion: Debtor abuse or easy credit. *Hofstra L. Rev*, 27 , 33-55.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage .
- Stalder, F. (2009). Privacy is not the Antidote to Surveillance. *Surveillance & Society*, 120-124.
- Steinfeld, L., & Archuleta, K. S. (September 2006). Privacy Protection and Compliance in Higher Education: The Role of the CPO. *EDUCAUSE* , 41, 62–71.
- Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell journal of economics and management science*, 3-21.
- Stiglitz, J. E. (2010). Government failure vs. market failure: Principles of regulation. In E. J. Balleisen, & D. A. Moss, *Government and markets: toward a new theory of regulation*. (pp. 5-25). New York: Cambridge University Press.
- Tene, O. P. (2012). To Track or Do Not Track: Advancing Transparency and Individual Control in Online Behavioral Advertising. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, 13 , 281-335.
- Turner, M., & Varghese, R. (2010, october). The Economic Consequences of Consumer Credit Information Sharing: Efficiency, Inclusion, and Privacy. *Background Paper 2*, 1-32.
- Viscusi, W. K., Harrington, J. E., & Vernon, J. M. (2005). *Economics of regulation and antitrust*. United States: MIT press.
- Westin, A. F. (1967). *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yishai, Y. (1993). Public ideas and public policy: abortion politics in four democracies. *Comparative Politics*, 207-228.

Zuboff, S. (2015). Big other: surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. *Journal of Information Technology*, 30, no. 1, 75-89.

#### דוחות

- המועצה להגנת הפרטיות. (נובמבר 2015). נייר עמדה בנושא: הצעת חוק שירות נתוני אשראי התשע"ו-2015. המועצה להגנת הפרטיות.
- המפקח על הבנקים. (2014). דוחות שנתיים ללקוחות התאגידים הבנקאיים, הוראות ניהול בנקאי תקין 425. המפקח על הבנקים.
- הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות. (מרץ 2013). דוח מסכם: הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות. ירושלים: בנק ישראל.
- לוי-פאור, ד'. (נובמבר 2015). מאגר נתוני אשראי – הצעת חוק ממשלתית. נייר עמדה. המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- עמותת ידיד. (13 דצמבר 2013). חוות דעת עמותת "ידיד" לעיון הצוות לבחינת צמצום השימוש במוזמן. ירושלים: עמותת "ידיד".
- עמותת ידיד. (27 אפריל 2015). המאבק בהדרה פיננסית: הזכות לאשראי ככלי למלחמה בעוני. ירושלים: עמותת ידיד. אוהזר מתוך ידיד- מרכז זכויות בקהילה.

BGFRS. (August 2007). *Report to the Congress on Credit Scoring and Its Effects on the Availability and Affordability of Credit*. Washington, D.C.: Board of Governors of the Federal Reserve System.

Bricker, J. B., Kennickell, A., Mach, T., & Moore, K. (March 2011). *Surveying the Aftermath of the Storm: Changes in Family Finances from 2007 to 2009*. Board of Governors of the Federal Reserve System.

Carpenter, D. H. (January 2014). *The Consumer Financial Protection Bureau (CFPB): A Legal Analysis*. Congressional Research Service. Retrieved from FindLaw.

Cassady, A. (June 2004). *Mistakes Do Happen: A Look at Errors in Consumer Credit Report*. Washington: US PIRG Education Fund.

CFPB. (March 2014). *Consumer Response Annual Report*. Consumer Financial Protection Bureau.

CFPB. (September 2012). *Analysis of Differences between Consumer- and Creditor-Purchased Credit Scores*. Consumer Financial Protection Bureau.

Financial Consumer Agency of Canada. (June 2015, 11 08). *Understanding Your Credit Report and Credit Score*. Financial Consumer Agency of Canada. Retrieved from Financial Consumer Agency of Canada.

Harrell, E., & Langton, L. (December 2013). *Victims of Identity Theft, 2012*. United States of America: US Dept of Justice.

- Kempson, E., Whyley, C., Caskey, J., & Collard, S. (July 2000). *In Or Out?: Financial Exclusion: Literature and Research Review*. Financial Services Authority.
- Leibowitz, Jon; Rosch, J. Thomas; Ramirez, Edith; Brill, Julie; Ohlhausen, Maureen. (December 2012). *Report to Congress Under Section 319 of the Fair and Accurate Credit Transactions Act of 2003*. Washington, DC: Federal Trade Commission.
- Lott, S. M. (August 2005). *Credit Reporting: How Are Consumers Faring?. Public Interest Advocacy Centre*. Ottawa: Public Interest Advocacy Centre (PIAC).
- Mahoney, M. (April 2014). *Errors and Gotchas: How Credit Report Errors and Unreliable Credit Scores Hurt Consumers*. Consumers Union of U.S. Inc.
- Mishkin, B. S. (2015, August). *CFPB issues second monthly complaint report*. Retrieved from CFPB Monitor.
- Standing Senate Committee on Banking Trade and Commerce. (June 2006). *Consumer Protection in The Financial Services Sector: The Unfinished Agenda*. Senate Canada.
- Steinbauer, D. (September 2013). *Towards Better Use Of Credit Reporting In Europe*. Brussels: Centre for European Policy Studies and European Credit Research Institute.
- Synovate. (November, 2007). *2006 Identity Theft Survey Report*. Federal Trade Commission.
- U.S. Securities and Exchange Commission. (March 2014). *Annual report pursuant to section 13 or 15(d) of the securities exchange act of 1934*. Washington, D.C.: United States Securities and Exchange Commission.
- Unterreiner, M., Dutzik, T., Mierzewski, E., & Murray, L. (Fall 2013). *Big Credit Bureaus, Big Mistakes: The CFPB's Consumer Complaint Database Gets Real Results for Victims of Credit Reporting Errors*. U.S. PIRG Education Fund.
- Weller, C. E. (August 2007). *Access Denied*. Center for American Progress.
- Wu, C. C., & Birnbaum, B. (June 2007). *Credit Scoring and Insurance: Costing Consumers Billions and Perpetuating the Economic Racial Divide*. Boston, Austin: National Consumer Law Center and Center for Economic Justice.

#### חוקים ותקנות

- הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 432 . (2014). העברת פעילות וסגירת חשבון של לקוח.
- הצעת חוק ממשלתית 2658 שירות נתוני אשראי. (התשנ"ה-1997).
- הצעת חוק מתן מידע על יכולת הפרעון של עוסק. (התשנ"ה-1997).
- הצעת חוק מתן מידע על יכולת פירעון של עוסק. ( התשנ"ה-1997).
- הצעת חוק שירות נתוני אשראי. (התשנ"ה-1997).
- הצעת חוק שירות נתוני אשראי. (התשס"ב-2002).
- הצעת חוק שירות נתוני אשראי. (התשע"ו-2015).
- חוק הגנת הפרטיות . (התשמ"א-1981).

חוק ההוצאה לפועל (תיקון מס' 29). (התשס"ט 2008).  
 חוק ההוצאה לפועל. (התשכ"ז-1967).  
 חוק החברות. (התשנ"ט 1999). סעיף 7.  
 חוק הלוואות לדיור. (התשנ"ב-1992).  
 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. (התשנ"ב-1992).  
 חוק פשיטת הרגל האנגלי. (1914).  
 חוק שיקים ללא כיסוי. (תשמ"א-1981).  
 חוק שיקים ללא כיסוי, תיקון מס' 2. (התשנ"ב-1992).  
 חוק שירות נתוני אשראי (תיקון 3). (התשס"ז-2007).  
 חוק שירות נתוני אשראי. (תשס"ב 2002).  
 מדינת ישראל נ' ונטורה משה ואח, ע"א 88/439 (בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים 27 יולי 1994).  
 פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש]. (תש"ם-1980).  
 פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו, הוראת ניהול בנקאי תקין 422. (2014).  
 תיקון חוק איסור לשון הרע. (התשכ"ה-1965).  
 תיקון חוק החוקרים הפרטיים ושירותי השמירה. (התשל"ב-1972).  
 תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התשע"ב-2011. (29 בדצמבר 2011). קובץ התקנות.  
 תקנות שירות נתוני אשראי. (התשס"ד - 2004).

Access to Information Act.(1985) .

Dodd-Frank Act.(2010) .

Personal Information Protection and Electronic Documents Act.(2000) .

Privacy Act.(1974) .

The Consumer Credit Reporting Reform Act.(1996) .

The Dodd-Frank Wall Street Reform.(2010) .

The Fair Credit Reporting Act.(1970) .

The Gramm-Leach-Bliley Act.(1999) .

#### כתבות עיתונות וטורי דעה

אבישר, ע'. (11 אפריל 2014). דודו זקן: "ת.ג. בנקאית תגדיל את היצע האשראי במשק". אוהזר מתוך גלובס:  
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000894740>

- ארלוזורוב, מ'. (9 יולי 2012). *שוב בנק ישראל מסתתר מאחורי הסינר של בנק ישראל*. אוהזר ב- 11 אפריל 2014, מתוך [The Marker: http://www.themarker.com/markets/1.1751378](http://www.themarker.com/markets/1.1751378)
- ארלוזורוב, מ'. (13 נובמבר 2015). *אני עוזב כי חבורת אנשים התאמצה להוכיח לציבור שאני ועמיתיי מושחתים*. אוהזר מתוך [The Marker: http://www.themarker.com/markerweek/1.2775221](http://www.themarker.com/markerweek/1.2775221)
- בוורמן, א'. (12 ספטמבר 2014). *מודרי אשראי*. אוהזר מתוך כלכליסט: <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3640569,00.html>
- גונן, א'. (2005). *המידע שנאסף עליך מאחורי גבך*. נט-מגזין, 56-59.
- גיל, ע'. (13 נובמבר 2013). *"תעודת זהות" בנקאית – יותר נוק מתועלת*. אוהזר מתוך [The Marker: http://www.clb.ac.il/uploads/TheMarker13.11.2013.pdf](http://www.clb.ac.il/uploads/TheMarker13.11.2013.pdf)
- ורון, ת'. (28 יולי 2015). *העוקף של כחלון: חוק נתוני אשראי יעבור לוועדת הרפורמות*. אוהזר מתוך כלכליסט: [/http://reshet.tv/News\\_n/heb/Calcalist/Main/articlecalcalists,22965](http://reshet.tv/News_n/heb/Calcalist/Main/articlecalcalists,22965)
- זרחיה, צ'. (1 יולי 2001). *לחצים על חברי הכנסת לקראת ההצבעה על חוק נתוני אשראי בעוד יומיים*. אוהזר ב- 10 אפריל 2014, מתוך [The Marker: http://www.themarker.com/law/1.72918](http://www.themarker.com/law/1.72918)
- זרחיה, צ'. (5 יולי 2001). *פינס: להוציא מחוק נתוני אשראי הסעיפים המאפשרים מסירת מידע חיובי*. אוהזר ב- 13 אפריל 2014, מתוך [The Marker: http://www.themarker.com/law/1.72972](http://www.themarker.com/law/1.72972)
- זרחיה, צ', & איזקון, ס'. (6 ספטמבר 2015). *החוק שישנה את שוק האשראי: אושרה הצעת חוק נתוני אשראי של איילת שקד וכחלון*. אוהזר מתוך [The marker: http://www.themarker.com/news/1.2725229](http://www.themarker.com/news/1.2725229)
- חי, ד'. (29 אוקטובר 2015). *הצעת חוק נתוני אשראי: הפרטיות בסכנה*. אוהזר מתוך דן חי ברשת: <http://www.hay-law.com/he-IL/62/1538>
- חי, ד'. (7 נובמבר 2015). *לעצור את התאבון של ה' אח הגדול'*. אוהזר מתוך Ynet: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4721980,00.html>
- להב, א'. (31 יולי 2015). *הוסכם הלילה: לכל אזרח יהיה דירוג אשראי*. אוהזר מתוך Ynet: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4686041,00.html>
- מלמד, ר'. (9 ספטמבר 2015). *חוק נתוני האשראי החדש - מכת מוות כלכלית למאות אלפי ישראלים*. אוהזר מתוך [The Marker: http://www.themarker.com/opinion/1.2728263](http://www.themarker.com/opinion/1.2728263)
- מענית, ח'. (27 יולי 2015). *ניסיון נוסף להכניס את דירוג האשראי לחוק ההסדרים*. אוהזר מתוך גלובס: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001056069>
- ענבר, מ'. (1999). *חלום בלהות או מציאות*. הצלע הרביעית, 16.
- ציפורי, א', & ברקת, ע'. (30 אוקטוסר 2015). *תשכחו כל מה שחשבתם על חברת החשמל - ותקראו את זה*. אוהזר מתוך גלובס: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001077368>
- קורן, א', וגולובינסקי, ש'. (26 אוגוסט 2005). *מנל' ל דן אנד ברדסטריט': הדוח ייתן תמונה רחבה למדי, שתיצור דימוי שלילי לאדם בעיית'*. אוהזר ב- 11 אפריל 2014, מתוך [The Marker: http://www.themarker.com/markets/1.317604](http://www.themarker.com/markets/1.317604)
- קצוביץ, ג'. (27 מרץ 2013). *צפו בגרפים: כך משעבדים עצמם הישראלים בחובות לבנקים*. אוהזר מתוך גלובס: <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000832445>

- רוזנברג, א'. (19 נובמבר 2003). ת'ז בנקאית: כל מה שלא מספרים לכם. אוהזר ב- 11 אפריל 2014, מתוך YNET: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4454970,00.html>
- רולניק, ג'. (10 אוקטובר 2015). הכירו את הפרופסור שהבנקאים והטייקונים רועדים ממנו. אוהזר מתוך The Marker: <http://www.themarker.com/markerweek/thisweek/1.2747>
- שגיא, א', ופרידמן, ל'. (30 יולי 2012). הציבור כבר החליט: תחרותיות על חשבון פרטיות. אוהזר מתוך The Marker: <http://www.themarker.com/opinion/1.1788957>
- שוויץ, א'. (22 מאי 2009). הרפורמה בחוק הוצאה לפועל. אוהזר ב- 1 ינואר 2015, מתוך אתר הפורמים למשפטים: <http://www.lawforums.co.il/fullArticleDetails.aspx?id=120430>
- שמיר, ט'. (16 אפריל 2015). רשימת חיסול: תעשיית גביית החובות בארה"ב יוצאת משליטה. אוהזר מתוך כלכליסט: <http://www.calcalist.co.il/markets/articles/0,7340,L-3657006,00.html>
- תובל, א'. (21 מאי 2015). כחלון החליט: אלי כהן ימונה ל"ר ועדת הרפורמות בכנסת. אוהזר מתוך כלכליסט: <http://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3659862,00.html>
- Culhane, J. L. (2014, December 11). *CFPB requires credit bureaus to identify furnishers and industries with highest dispute rates and issues study of collections tradelines*. Retrieved from CFPB Monitor: <http://www.cfpbmonitor.com/2014/12/11/cfpb-requires-credit-bureaus-to-identify-furnishers-and-industries-with-highest-dispute-rates-and-issues-study-of-collections-tradelines/>
- Culhane, J. L. (2014, May 7). *CFPB takes steps to protect foster care youth from credit reporting problems*. Retrieved from CFPB Monitor: <https://www.cfpbmonitor.com/2014/05/07/cfpb-takes-steps-to-protect-foster-care-youth-from-credit-reporting-problems/>
- Dilworth, K. (2014, August 21). *Why the credit report dispute process is broken*. Retrieved from CreditCard: <http://www.creditcards.com/credit-card-news/credit-report-dispute-process-broken-1270.php>
- Nemeroff, E. (2014, March 7). *New FICO Scoring Model Coming This Summer*. Retrieved from National Mortgage News: <http://www.nationalmortgagenews.com/news/technology/new-fico-scoring-model-coming-this-summer-1041282-1.html>
- Hodges, D. (2013, October 8). *A score to settle*. Retrieved from Moneysense: <http://www.moneysense.ca/debt/a-score-to-settle/>
- Johnson, C. k. (2014, March 3). *Small paid-off debt can mar credit upend financing for unknowing Americans*. Retrieved from Daily Journal: <http://www.accessproject.org/adobe/press/March4%20DailyJournal.pdf>
- Meyer, E. R. (2015, August 31). *CFPB shines its spotlight on credit reporting consumer complaints*. Retrieved from Locke Lord: [http://www.lockelord.com/newsandevents/publications/2015/08/~/\\_media/59231AF2808843C3AFABAF0B768F91A0.ashx](http://www.lockelord.com/newsandevents/publications/2015/08/~/_media/59231AF2808843C3AFABAF0B768F91A0.ashx)
- Mierzwinski, E. (2012, October 22). *The CFPB Is Now Taking Your Credit Bureau Complaints*. Retrieved from washpirg: <http://washpirg.org/blogs/blog/wap/cfpb-now-taking-your-credit-bureau-complaints>



- Mishkin, B. S. (2015, August 27). *CFPB issues second monthly complaint report*. Retrieved from CFPB Monitor: <https://www.cfpbmonitor.com/2015/08/27/cfpb-issues-second-monthly-complaint-report/>
- Nemeroff, E. (2014, March 7). *New FICO Scoring Model Coming This Summer*. Retrieved from National Mortgage News: <http://www.nationalmortgagenews.com/news/technology/new-fico-scoring-model-coming-this-summer-1041282-1.html>
- Prater, C. (2011, July 21). *New agency arrives with broad powers to police financial products*. Retrieved from CreditCards.com: <http://www.creditcards.com/credit-card-news/consumer-financial-protection-watchdog-opens-1282.php>
- Richardson, V. (2012, October 3). *Federal bureau now oversees major credit reporting agencies*. Retrieved from Credit Card.com: <http://www.creditcards.com/credit-card-news/cfpb-supervises-credit-reporting-agencies-1270.php>
- Riepenhoff, J., & Wagner, M. (2012, May 6). *Dispatch investigation: Credit scars*. Retrieved from The Columbus Dispatch: <http://www.dispatch.com/content/stories/local/2012/05/06/credit-scars.html>
- San Jose, C. (2015, April 21). *FICO Makes FICO Scores Available to Financially Struggling Consumers Through Non-Profit Credit and Financial Counselors*. Retrieved from Fico: <http://www.fico.com/en/newsroom/fico-scores-available-to-financially-struggling-consumers-through-non-profit-credit-and-financial-counselors-04-21-2015>
- Shprintsen, A., & Burns-Pieper, A. (2012, November 19). *Credit reporting errors costing Canadians*. Retrieved from CBC News Canada: <http://www.cbc.ca/news/canada/credit-reporting-errors-costing-canadians-1.1185972>
- Silver-Greenberg, J. (2011, February 19). *How to Fight a Bogus Bill*. Retrieved from <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052748703312904576146371931841968>
- Staff, R. (2010, September 14). *FACTBOX-New US consumer financial bureau has wide powers*. Retrieved from Reuters: <http://blogs.reuters.com/financial-regulatory-forum/2010/09/14/factbox-new-us-consumer-financial-bureau-has-wide-powers/2010>

## פרוטוקולים

- ישיבת ועדת חוקה וחוק ומשפט פרוטוקול מס' 246. (נובמבר 1980). חוק הגנת הפרטיות התש"פ-1980.
- ישיבה משותפת של ועדת החוקה וחוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 1. (6 אוגוסט 2008). תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התשס"ח-2008.
- ישיבה משותפת של ועדת החוקה וחוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 17. (3 יולי 2001). לחוק שירות נתוני אשראי התש"ז-1997.
- ישיבה משותפת של ועדת החוקה וחוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 3. (3 ספטמבר 2003). תקנות שירות נתוני אשראי, התשס"ג-2003.
- ישיבה משותפת של ועדת החוקה וחוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 4. (1 פברואר 1999). הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ז-1997 והצעת חוק מתן מידע על יכולת הפרעון של עוסק, התשנ"ז-1997.

ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 5. (25 יולי 2000). הצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשל"ח-1997.

ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 696. (19 דצמבר 2011). תקנות שירות נתוני אשראי (תיקון) התש"ע-2009.

ישיבה משותפת של וועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 2. (31 יולי 2003). תקנות שירות נתוני אשראי, התשס"ג-2003.

ישיבה של וועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 70. (28 אוקטובר 2015). הצעת חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015.

ישיבת הוועדה המשותפת כלכלה-חוקה - פרוטוקול מס' 15. (16 מאי 2001). הצעת חוק שירותי נתוני אשראי, התשל"ח -1997.

ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 114. (18 נובמבר 2013). דרוג אשראי של לקוחות הבנקים - "תעודת זהות" בנקאית בהשתתפות מר דוד זקן, המפקח על הבנקים.

ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 344. (12 אוגוסט 2014). "תעודת זהות" בנקאית - דיווח ללקוחות הבנקים, בהשתתפות מר דוד זקן, המפקח על הבנקים.

ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 78. (3 נובמבר 2015). הצעת חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2015.

ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 10. (13 מאי 2013). הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית - המלצות הצוות.

ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 250. (14 מאי 2007). הצעת חוק שירות נתוני אשראי (תיקון מס' 3).

ישיבת ועדת הכלכלה - פרוטוקול מס' 94. (24 נובמבר 2015). הצעת חוק נתוני אשראי התשע"ו-2015.

פרוטוקול מליאת הכנסת. (12 מרץ 2001). קריאה ראשונה של חוק שירות נתוני אשראי התשל"ח-1997.

#### ראיונות

אנונימי. (23 פברואר 2015). בכיר במחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים. (ע' מזרחי, מראיין)

אנונימי. (1 מרץ 2015). בכיר ברשות למשפט וטכנולוגיה, משרד המשפטים. (ע' מזרחי, מראיין)

דורפמן, מ'. (19 יוני 2015). סגן יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה בימים אלו. (ע' מזרחי, מראיין)

שטרומ, ד'. (1 פברואר 2015). יושב ראש הרשות להגבלים עיסקים בין השנים 2001-2005. (ע' מזרחי, מראיין)

תדמור, ד'. (3 מרץ 2015). הממונה על ההגבלים העסקיים 1997-2001. (ע' מזרחי, מראיין)

#### שונות

מדינת ישראל נ' ונטורה משה ואח, ע"א 88/439 (בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים 27 יולי 1994).

קלוגמן, ח'. (15 ינואר 99). נייר עמדה. החלטת המועצה הציבורית לפרטיות. המועצה הציבורית להגנת הפרטיות.

קלוגמן, ח'. (2005). הגנת הפרטיות בחקיקה הישראלית - תקווה שטרם התגשמה. דברים בפתיחת יום עיון של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בנושא הגנת הפרטיות בעידן המידע. ירושלים.

28TH International Conference of Data Protection and Privacy Commissioners. (2006, November 2-3). London, United Kingdom.

Rodriguez, A., & Attorney, S. (2003). Fair Credit Reporting Act: How it Functions for Consumers and the Economy. *Subcommittee On Financial Institution and Consumer Credit* (pp. 1-9). Washington, D. C: National Consumer Law Center.

# נספחים

## נספח א': "תעודת זהות" בנקאית

### תוספת ראשונה-דוח מקוצר

**לתשומת ליבך – מסמך זה הינו אישי ונועד לשימושך הפרטי בלבד.**

דוח מקוצר לשנת XXXX

(כל הנתונים נכונים ליום XX/XX/XX)<sup>2,1</sup>

### חלק א' – כללי

1. שמות בעלי חשבון + מס' ת.י. / מס' דרכון/ ח.פ. + קוד מדינה
2. פרטי חשבון (מס' בנק, מס' סניף, מס' חשבון)
3. שמות מורשים לפעול בחשבון/מיופיי כוח + מס' ת.י. / מס' דרכון + קוד מדינה.
4. סוג חשבון
5. מועד פתיחת החשבון
6. מעביר משכורת (כן/לא)

### חלק ב' – יתרות ליום XX/XX/XX

התחייבויות		נכסים	
מסגרות אשראי מנוצלות		יתרת עו"ש	
יתרת חובה ללא מסגרת / חריגה ממסגרת		פיקדונות וחסכונו	
הלוואות לדויר		תיק נ"ע	
הלוואות אחרות		מניות	
		אג"ח	
ערבויות בנקאיות		מק"מ	
		אחרים	
התחייבויות אחרות		נכסים אחרים	
סה"כ התחייבויות בש"ח**		סה"כ נכסים בש"ח**	

\* שווי סך כמות ניירות הערך המוחזקים לפי שער הסגירה שקבע ביום המסחר האחרון של השנה.  
 \*\* אם קיימת פעילות במט"ח בחשבון, היא מוצגת בטבלה נדך ציון המטבע הרלוונטי. הסך הכל מוצג בשקלים לפי השער היציג ליום XX:XX:XX שהינו XXXX.

### חלק ג' - פעילות בחשבון

סך הכנסות/הוצאות מריבית והצמדה	שיעור ריבית חודשית ממוצעת	יתרה חודשית ממוצעת* (קרן בלבד)	1. עו"ש
			מסגרות אשראי מנוצלות
סך הכנסות/הוצאות מריבית והצמדה		יתרה חודשית ממוצעת* (קרן בלבד)	סך פיקדונות/חסכונו
			סך הלוואות לדויר
			סך הלוואות אחרות
רווח/הפסד**	יתרה חודשית ממוצעת*		תיק נ"ע

\* היתרה מחושבת לפי ממוצע פשוט (יתרה מצטברת שנתי חלקי 12 חודשים בשנה).  
 \*\* רווח/הפסד כתוצאה ממכירות בסוועל, כולל תקבולים מדיבינדו וריבית, אחרי תשלומי עמלות ולפני ניכוי מס. סיכום אריתמטי שנתי.  
 הנתונים לעיל הינם מצרפיים. אם קיימת פעילות במט"ח בחשבון, היא מתורגמת לשקלים לפי השער היציג ליום XX:XX:XX שהינו XXXX.

