

יותר אשראי, יותר מעקב, יותר משטור: עיצוב משטר נתוני האשראי בישראל

מאמר זה מנתח את עיצוב משטר נתוני האשראי בישראל בשני העשורים האחרונים, ואת התהליך הפוליטי והניסיונות המתמשכים שהובילה המדינה להרחבת מנגנוני המערכת לשיתוף מידע פיננסי של יחידים בין גופים במערכת הבנקאית. תהליך זה, שהגיע לשיאו עם חקיקת חוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2016, הוביל לבנייתו של משטר שבו נתון כוח רב בידי גופים פוליטיים ומסחריים, המורשים כעת לאסוף מידע אישי של אזרחים, לדרג אותו ולהשתמש בו לצורכיהם. התהליך אינו מובל בידי המגזר הפיננסי וגם אינו תוצאה של כניסתן של טכנולוגיות חדשות לשוק, אלא מובל בעיקרו בידי שחקנים מדינתיים ומתוך קונפליקט בין מרכזי עוצמה בתוך המדינה. בתהליך זה המדינה מקדמת באופן פעיל את התפתחותם של שווקי האשראי הצרכני, וממשיכה בבנייה ובטיפוח של שוק ההון המקומי. כך ממשיכה מדינת ישראל את מורשת הפיתוח הקפיטליסטי מלמעלה ובד בבד את התרבות הפוליטית האטטיסטית, ששורשיהן בשני העשורים הראשונים של המדינה. בשונה ממתכונת הקפיטליזם אשר רוסן בידי עקרונות לאומיים וסוציאלי-דמוקרטיים בשנות החמישים והשישים, משטר נתוני האשראי החדש משקף קפיטליזם אטטיסטי עם עקרונות ניאו-ליברליים: משטר של קידום תחרות מלמעלה, הימנעות משיפוט ערכי של תרבות הצריכה באשראי ובה בעת גם התגברות יכולות המעקב והמשטור של המדינה ושל ארגונים גדולים כלפי אזרחים, תוך דירוגם ועיצוב בחירותיהם.

טכנולוגיות מידע מאפשרות איסוף ועיבוד של מידע אישי של יחידים, וסחר במידע כזה, בהיקפים שלא היו דוגמתם בעבר. טכנולוגיות אלו מתפתחות בקצב מהיר ונעשות נגישות, זולות ונפוצות בתחומי חיים שונים, למטרות טובות וטובות פחות. במחקר זה אנו בוחנים את ההתמודדות הפוליטית והחברתית עם טכנולוגיות אלו ואת השימוש בהן לעיצוב "אזרחות טובה"

וכלכלה ניאו-ליברלית, על מחיריה בדמות קידום תרבות של חיים באשראי. נראה כיצד המדיניות הציבורית בישראל מְבַנֶה כלכלה ואזרחות ניאו-ליברליות בתוך הקשר תרבותי שהוא אטטיסטי וא-ליברלי, וכחלק מההתעצמות של יכולות הפיקוח והמשטור של המדינה מצד אחד ושל גורמים עסקיים מהצד האחר. כדי להציע פרספקטיבה רחבה ולהבין משטרי מדיניות ותהליכים שמתנהלים במידה רבה מאחורי דלתיים סגורות, אנו מנתחים את תהליכי המדיניות לאורך כמעט שני עשורים, עד לחקיקת חוק נתוני אשראי בשנת 2016.

משטרי נתוני אשראי הם אוסף הכללים, המוסדות, השחקנים והכלים הטכנולוגיים שמאפשרים קבלת החלטות פיננסיות ואחרות לגבי יחידים באמצעות ניתוח נתונים פיננסיים עליהם. המשטרים מבוססים על טכנולוגיות מידע המאפשרות איסוף מידע באופן מהיר, זול ובלתי מוגבל, וכן הסתמכות על אלגוריתמים בקבלת החלטות. הנתונים נאספים על ידי גורם שלישי, ציבורי או מסחרי, שאינו נותן האשראי של הלקוח. המידע שנאסף ניתן לעיבוד באמצעות אלגוריתמים אוטומטיים המייצרים דירוג המשמש את נותני אשראי בהערכת יכולת הפירעון של הלקוח ורמת הסיכון הפיננסי שלו, ובהחלטה לגבי המחיר והתנאים שבהם יוקצה האשראי. השימוש במערכות נתוני אשראי עשוי להתרחב לתחומים אחרים שאינם נוגעים לתחום הפיננסי, למשל בקבלה לעבודה, בהשכרת דירה או במכירת ביטוח, מתוך תפיסה שהמידע והדירוג מעידים כביכול על תכונות אישיות כגון אחריות, רצינות, אמינות ועוד (Klein, 1992). השימוש במערכות אלו, כמו גם השימוש במערכות בינה מלאכותית, נעשים מרכזיים יותר בחיינו, ובהתאמה גוברות ההשפעות וההשלכות שלהן על החברה ככלל ועל האדם בפרט (O'neil, 2016).

בשנים האחרונות מתחזקת המגמה של עיצוב משטרים משוכללים יותר של נתוני אשראי בידי מדינות וחברות עסקיות, באמצעות הכללה של אזרחים רבים יותר במשטר והתרת חסמים המגבילים אותן, למשל הרחבת סוג המידע שאפשר לאסוף או הארכת משך הזמן שבו אפשר להחזיקו. תהליכים כאלה מקודמים בימים אלו באוסטרליה, באירלנד, בסין ובמדינות רבות אחרות. דירוגים פיננסיים מעוצבים ומושלמים גם באמצעות דירוגים "חברתיים" המבוססים על נתונים שאינם פיננסיים, דוגמת דוחות תנועה, פרופיל חברים ברשתות חברתיות, פרופיל קניות וגלישה ברשת וכדומה (Mierzwinski and Chester, 2012; Citron and Pasquale, 2014; Hurley and Adebayo, 2016). משטרי נתוני אשראי משוכללים שכאלה מתפתחים בקצב מהיר בין היתר משתי סיבות חשובות. ראשית, הטכנולוגיה מאפשרת את ההתפתחות

המואצת של מערכות המחשוב והאינטרנט, שהפכו את השימוש במערכות נתוני עתק ובמתודות של כריית נתונים לזולות ונגישות (Zarsky, 2002). שנית, מצד המוטיבציה, ההתפתחות והצמיחה של שוק האשראי ליחידים מגבירות את העניין והצורך בדירוג אשראי ליחידים כדי להגדיל את רווחי נתוני האשראי מצד אחד (Ferretti, 2017; Rona-Tas, 2017) ואת יכולות המעקב והמחקר של המדינה ושל עסקים מהצד האחר (Fourcade and Healy, 2017). עם זאת, מאפייני המשטר משתנים ממדינה למדינה, והסיבתיות המוזכרת למעלה מתורגמת אחרת במדינות שונות בהתאם לתנאים הפוליטיים, הכלכליים והטכנולוגיים בהן ולמורשת המוסדית שלהן. המסגרות החוקיות שקובעות כיצד ייאסוף המידע, כיצד יתורגם למונחים סטטיסטיים ובאילו תנאים יהיה אפשר להשתמש בו הן מגוונות ונבדלות זו מזו במידת ההגנה שהן מקנות לאזרח מפני פגיעה באינטרס הצרכני, ומפני תיוג כלכלי, סיווג, אפליה ומשטור התנהגותו על ידי שחקנים עסקיים.

תהליך עיצוב המדיניות שהוביל לשינוי משטר נתוני האשראי בישראל עבר דרך שלוש יוזמות מדיניות המתפרסות על פני כמעט שני עשורים: חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002; הסדר "תעודת הזהות" הבנקאית משנת 2013; וחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016. במרכז המאמר ניצבות שתי שאלות: מדוע וכיצד נבנה ועוצב משטר נתוני האשראי בישראל? כפי שנראה, המשטר שהוקם בישראל עם חקיקת חוק נתוני אשראי בשנת 2016 מרחיב את פרקטיקות איסוף המידע ודירוג האזרחים ומטיל עליהן הגבלות מינימליות בלבד. אמנם איסוף המידע הורחב ומערכת דירוג לאומית ומקיפה הוכנסה לשימוש, אולם השימוש החוקי במידע צומצם לתחום הפיננסי בלבד ומוגבל בתחומים אחרים (לדוגמה בשכירת דירה). בניגוד למדינות אחרות, פיתוח משטר נתוני האשראי בישראל אינו מובל בידי המגזר הפיננסי ואפילו לא בידי הטכנולוגיה, שאינה אלא כלי מאפשר; השינוי כולו מובל בידי שחקנים מדינתיים, והסתיים בניצחון חלק מהשחקנים המדינתיים על אחרים. מעורבותה של המדינה בקידום המשטר הולכת וגדלה עם השנים, ובניגוד לשנותיו הראשונות של המשטר, שבהן תפקיד המדינה התמצה בהסרת הכבלים והמגבלות החוקיות שהפריעו לפיתוחו (בעיקר באמצעות שינוי חוק הגנת הפרטיות), כיום מעורבותה של המדינה נעשית מהותית יותר; המדינה משקיעה מתקציבה בהקמת התשתיות הטכנולוגיות הנחוצות להפעלת המשטר, שוכרת חברות פרטיות שיפעלו מטעמה להספקת פונקציות המשטר והיא עצמה לוקחת חלק מרכזי יותר בהפעלת מנגנוניו. בתהליך זה המדינה מקדמת באופן

פעיל את התפתחותו של שוק האשראי הצרכני, לכאורה כאמצעי לקידום תחרות וצמיחה כלכלית.

תהליך דומה מתרחש בתחומים נוספים בכלכלה הישראלית, שבהם המדינה מצמיחה את הקפיטליזם הפיננסי ובה בשעה מעצבת אותו בדמותה (Maron and Shalev, 2017). התערבות ממשלתית מסוג זה היא סוג אטטיסטי וא-ליברלי של "קפיטליזם רגולטורי" - קפיטליזם הנסמך על רגולציה כאמצעי לקדם ולכוון שוק, להסדיר חדשנות טכנולוגית, לטפל בריכוזיות, למנוע סיכוני סביבה, לקדם מטרות חברתיות ובאופן כללי ליצור מערכת של מסחר מתמשך של צורות חיים (Levi-Faur, 2005). במובן זה המדינה הישראלית ממשיכה את מורשת הפיתוח הקפיטליסטי "מלמעלה" ואת התרבות הפוליטית האטטיסטית ששורשיהן בשני העשורים הראשונים של המדינה (Levi-Faur, 1998). בשונה מהקפיטליזם של שנות החמישים והשישים, אשר רוסן בידי עקרונות לאומיים וסוציאלי-דמוקרטיים, משטר נתוני האשראי החדש משקף קפיטליזם ניא-ליברלי, ובה בעת גם התחזקות של יכולתם של המדינה ושל ארגונים גדולים לעקוב אחר אזרחים ולמשטר אותם, תוך דירוגם ועיצוב בחירותיהם.

במחקר נעשה שימוש במתודה של ניתוח תהליך המדיניות (process-tracing), כפי שמשתקף במקרה בוחן, לשם בחינת הסברים תיאורטיים (theory testing) (Beach and Pedersen, 2013). המחקר מתבסס על ניתוח מסמכי מדיניות וראיונות עומק עם קובעי מדיניות. לצורך המחקר נאספו מסמכים ודוחות ממשלתיים, פרוטוקולים של דיונים פנימיים ושל ישיבות ועדת הכלכלה וניירות עמדה של השחקנים. כמו כן נערכו עשרה ראיונות עומק עם קובעי מדיניות בתחום הרגולציה הפיננסית, ועם נציגי הדרג הבירוקרטי ורגולטורים ממשרד המשפטים, ממשרד ראש הממשלה, מהרשות להגבלים עסקיים, מבנק ישראל וממשרד האוצר. החלק הראשון של המאמר יציג את מאפייניו של משטר נתוני אשראי כמערכת של עיקוב ומשטר; בשלושת הפרקים הבאים יסקר תהליך המדיניות באמצעות ניתוח שלושה מקרים של עיצוב המסגרת הרגולטורית והחוקית של המשטר; בפרק החמישי יבחנו הסברים שונים להבנת התהליך; והפרק השישי יציג את הסיכום והמסקנות של המחקר.

א. משטרי נתוני אשראי: מסגרת אנליטית

ארגונים מדינתיים ופרטיים הפעילו מערכות של איסוף מידע פיננסי על אזרחים עוד בטרם המצאתן של מערכות המחשוב והטכנולוגיות המתקדמות לאיסוף מידע ועיבודו (Regan, 1995). כבר במאה התשע-עשרה השתמשו מדינות מערב אירופה בשיטות מעקב לצורך הנפקת דרכונים והענקת פנסיות. במאה העשרים, מנגנוני מדינת הרווחה באירופה ומנגנוני גביית המס בארה"ב אפשרו איסוף מידע שיטתי על רוב האוכלוסייה. כמו כן, עד אמצע המאה העשרים נכללו רוב משקי הבית המשתייכים למעמד הבינוני בארה"ב במאגרי המידע של סוכנויות נתוני האשראי הפרטיות, וברוב המדינות נבנו מערכות לאיסוף מידע כחלק ממערך רישיונות הנהיגה והתפתחות מערכות האכיפה והמשפט (Rule, 2007). מאז המחצית השנייה של המאה העשרים חל גידול בהיקף טכנולוגיות המעקב שפותחו, בתחומים שבהם נעשה בהן שימוש ובמספר האנשים שאחריהם מתבצע המעקב (Galič, Timan and Koops, 2017). כיום הטכנולוגיה מאפשרת לאסוף מידע ולשמור אותו באופן פשוט, זול וללא כל מגבלת מקום או זמן. כמו כן התפתחו טכנולוגיות של כריית מידע וגבר השימוש בכלים סטטיסטיים ובאלגוריתמים מתוחכמים לעיבוד מידע ולהפקתו מתוך מאגרי נתונים (Regan, 1995; Zarsky, 2002).

הספרות המחקרית עוסקת רבות בהשפעות ובהשלכות החברתיות של מעקב מסוג זה. היכולת לשכלל ולפשט את טכניקות המעקב והפיקוח אחר האדם ולהגדיל את היקף המידע המוחזק במאגרים מאפשרת פלישה למרחב האישי של הפרט וחושפת אותו בפני גורמים זרים (Stadler, 2009). ככל שמערכות המעקב מתפתחות ונעשות נפוצות הולכת ומתבססת הטענה כי יש צורך להתייחס להשלכות הנוספות שיכולות להיות להן, מעבר לפגיעה בפרטיות (Gotlieb, 1996; Haggerty and Ericson, 2006). מערכות המעקב התפתחו כמערכות "מעקב המוני", ולא רק שנאסף ונאגר בהן מידע רב על הפרט, אלא הן אף יוצרות הזדמנויות חיים וקובעות מה יהיה מרחב אפשרויות הפעולה של האדם ואילו מגבלות יחולו עליו בהתנהלותו מול ארגונים מדינתיים ועסקיים (Rule, 2007). טכנולוגיות לעיבוד מידע מאפשרות לבצע מניפולציות בנתוני מידע ולייצר מהם ידע לכאורה מדעי ואובייקטיבי (O'Neil, 2016). כלים אלו יוצרים הבחנות בין קבוצות שונות באוכלוסייה, וכך נבנות מערכות המעקב כמערכות לסיווג ולקטלוג חברתי (Lyon, 2003; Johnson, 2013; Fourcade and Healy, 2010; and Wayland, 2010). מעבר לכך, שיטות המעקב המודרניות מאפשרות לחזות ולשנות התנהגות אנושית וכך לשלוט בפרטים, ובכך הן מאיימות על זכותו של האדם להגדרה עצמית ומנוגדות ניגוד

מוחלט לערכים ולעקרונות הדמוקרטיים (Zuboff, 2015). בכל מערכות המעקב מכניזם הפעולה דומה, וכולל הקמת מערכות טכנולוגיות לאיסוף נתונים ועיבודם לשם הפיכתם לידע שימושי ובעל ערך (Goold and Neyland, 2009).

משטרי נתוני אשראי הם מערכות מעקב בתחום הפיננסי. הם נפוצים במדינות רבות, מפותחות וגם מתפתחות, ומופעלים על ידי סוכנויות פרטיות ומדינתיות. שירותי מידע ומעקב בתחום הפיננסי התפתחו כזירה עסקית מבוקשת ורווחית; מדובר בתופעה גלובלית, ולראיה - כמה חברות מידע פיננסי החלו להיסחר בשווקי המסחר הבינלאומיים (Miller, 2003; Jentzsch, 2007). המחקר האמפירי בתחום עסקי עד כה בעיקר בתחום הכלכלי, והתמקד בהשפעות המקרו-כלכליות של מערכות שיתוף בנתוני אשראי. במסגרת תחום מחקר זה טרם הוכח קשר בין קיומן של מערכות שיתוף מידע והיכולת לנבא התנהגות אנושית (Ferretti, 2017), וכן לא נדונה עדיין שאלת ההשפעה של מערכות לשיתוף נתוני אשראי על אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך ועל היבטים של צדק חברתי (Ferretti, 2008). כמו כן, המחקר ההשוואתי בתחום חסר הבנה עמוקה יותר לגבי האופן שבו משטרים במדינות שונות נבדלים מבחינת האפקטיביות של הסדרי הפיקוח על איסוף מידע, דירוג אזרחים ושימוש במידע, וכן מבחינת ההגנה שמדינות אלה מספקות מפני פגיעה בזכויות האזרח. זאת אף שמחקרים במדעי החברה ודוחות ממשלתיים מצביעים על כך שבמדינות שבהן הפיקוח על פרקטיקות המשטר הוא רופף ושחקני השוק מסוגלים לחדור לחייהם של האזרחים ולהשפיע עליהם באמצעות גישה למידע רגיש ואישי, השכיחות של בעיות של אבטחת מידע גבוהה יותר וכך גם השכיחות של טעויות בדוחות ובדירוג (Unterreiner et al., 2013; Mahoney, 2014). במשטרים אלו אוכלוסיות חלשות סובלות מתיוג, מאפליה ומהדרה חברתית (Fourcade and Healy, 2013; O'Neil, 2016; Rona-Tas, 2017). אחת הדרכים שבאמצעותן אנו מציעים לבחון את ההשפעות החברתיות של המשטר היא הבחנה בין שלושה תת-משטרים המרכיבים את מדיניות נתוני האשראי:

א. תת-משטר איסוף המידע: קובע את הכללים לאיסוף, לניתוח ולאחסון של נתונים אישיים ופיננסיים לגבי אזרחים על ידי גורם שלישי המתווך בין הצרכן לנותן השירות.

ב. תת-משטר הדירוג: קובע את הכללים החלים על הגופים המדרגים את האזרחים וסוחרים בדירוג עם גופים המעוניינים לאבחן ולפענח את רמת הסיכון של הלקוח ואת יכולתו לעמוד בהתחייבויותיו הכלכליות.

ג. תת-משטר השימוש במידע: קובע את המטרות שלשמן יתאפשר השימוש במידע ובדירוג, מעבר לשימוש בו להערכת סיכון במתן אשראי או להערכת היציבות המשקית, ואת הכללים החלים על המשתמשים בהם. הבחנות אלו יהוו מסגרת אנליטית לבחינת תהליך הבינוי של המשטר בישראל ודרךן ייבחנו השינויים במשטר לאורך השנים.

ב. המאבק על חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002

עד סוף שנות התשעים נהגו בישראל שלושה הסדרים חוקיים שאפשרו זיהוי ותיוג של אנשים שאינם עומדים בהתחייבויות כספיות: חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981; חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967; ופקודת פשיטת הרגל, התש"ם-1980. מתוקף חוקים אלו הוקמו שלושה מאגרי מידע ציבוריים: מאגר פושטי רגל המחוזק בידי כונס הנכסים, מאגר חייבים מוגבלים באמצעים בהוצאה לפועל, ומאגר לקוחות מוגבלים חמורים בבנק ישראל. אולם הסדרים אלו שימשו בעיקר להטלת סנקציות במקרים של אי-תשלום חובות או להסדרת תהליכי גביית חובות, ונקבעו בכפפות לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, שאסר על איסוף ומסירה של מידע כלכלי על אדם שלא למטרה שלשמה אותו אדם מסר את המידע. במשטר שהיה נהוג בישראל בכפוף לחוק הגנת הפרטיות, כל נותן אשראי החזיק במידע על היסטוריית האשראי של הלקוחות שלו וחל איסור מוחלט על העברת המידע לגופים אחרים. המידע הכלכלי היחיד שהיה פומבי ונגיש לכלל הציבור הוא מידע על לקוחות בעלי חובות כבדים מהמאגרים הציבוריים שהוזכרו לעיל.

הנתונים "השליליים" הללו, על אנשים שכשלו פיננסית, לא סיפקו את השחקנים המעורבים במדיניות האשראי בישראל, ובשנת 2002 התיר לראשונה חוק נתוני אשראי לכלול במשטר אזרחים נוספים. החוק הוצע על ידי משרד המשפטים, ותהליך חקיקתו היה מורכב ונמשך כחמש שנים. מטרתו של החוק הייתה צמצום התופעה של התרופפות מוסר התשלומים ועצירת הגידול במספר האזרחים שאינם עומדים בהתחייבויותיהם הכספיות באמצעות פרסום המידע עליהם בפומבי. מקדמי החוק סברו כי לקוחות אלו מסכנים את הציבור ואת בעלי העסקים, ולכן הפגיעה בשמם הטוב בשל פרסום המידע היא מידתית.¹ חוק נתוני אשראי הציג שלושה חידושים במסגרת הגורמטיבית

¹ ריאיון עם בכיר במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, 23.2.2015.

שהייתה קיימת עד אז: האחד, יצירת מאגרי מידע פרטיים שירכזו מידע משלושת המאגרים הציבוריים; השני, מתן רשות לגופים ציבוריים ופרטיים למסור מידע על האזרח ללא הסכמתו; והשלישי, הרחבת יכולת השימוש במידע והתרת שימוש במידע שלא למטרה המקורית שלשמה נאסף.

בתהליך החקיקה של חוק נתוני אשראי הופעלו על משרד המשפטים לחצים מסיביים מצד נציגי אגף שוק ההון במשרד האוצר, יושב ראש הרשות להגבלים עסקיים וגופים עסקיים שונים, שביקשו לשנות את עקרונות החוק שהמשרד הציע ולהרחיב את החוק. לחוק נוספה המטרה לקדם תחרות בשוק האשראי, מתוך הנחה כי איסוף ומסירה של מידע על אזרחים יכולים לסייע בהערכה נכונה יותר של סיכוני אשראי ולפיכך לתרום להגברת התחרות בתחום מתן האשראי (שפניץ, 2002). החוק שהתקבל כלל שינויים משמעותיים בהצעת החוק המקורית. ממשטר שחל רק על מיעוט לקוחות "מסוכנים" הפך המשטר לכללני יותר, ונקבע שאפשר לכלול בו אזרחים נוספים בתנאי שנתנו את הסכמתם. כחלק מהשינוי הורחב גם היקף המידע הנאסף על אזרחים, ומלבד איסוף מידע על חובות² הותר גם איסוף נתונים על אודות כושר הפירעון של האזרח.³ כמו כן הותר איסוף מידע ממקורות פרטיים, ביניהם בנקים וחברות אשראי. הוצע גם לאפשר לחברות פרטיות להשתמש במידע כדי לייצר דירוג אשראי לכל אזרח ולסחור בו. בעת חקיקת החוק נדחתה הצעה זו בטענה שהדירוג עלול להוביל להדבקת תווית שלילית על אזרחים ולסמנם כמסוכנים, וכך לפגוע בהם. אולם בשנת 2011 עלה הנושא שוב לדיון במסגרת שורה של תיקונים לחוק,⁴ והוחלט לאפשר לחברות נתוני האשראי לדרג את האזרחים שלגביהם הן מחזיקות מידע. הוספת פונקציית הדירוג סימלה שינוי משמעותי - מעבר ממשטר של רשימות מידע למשטר של דירוגים.⁵

תהליך הגיבוש של חוק נתוני אשראי והדיונים בתיקוניו היו מלווים בקונפליקטים רבים. המחלוקות המרכזיות התגלעו סביב ההרחבה של סוג המידע ושל מקורות המידע. המתנגדים למהלך טענו כי מידע מסוג זה נמסר מגופים מסחריים שמנהלים באופן עצמאי את המערכת העסקית שלהם מבחינת זיהוי לקוחות, רישום ומעקב, ולכן קשה יותר לפקח על מהימנות

² מידע זה מכונה גם מידע "שלילי".

³ מידע זה מכונה גם מידע "חיובי", ולפי החוק הוא כולל שלושה פרמטרים: נתונים על הלוואות, נתונים על מסגרות אשראי ומידע על אודות אשראי.

⁴ חוק שירות נתוני אשראי (תיקון מס' 3), התשס"ז-2007.

⁵ הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכלכלה לדיון בתקנות שירות נתוני אשראי (תיקון), התש"ע-2009, פרוטוקול מס' 696, דצמבר 2011.

הנתונים ויש סיכוי גדול יותר לטעויות בהשוואה למידע שבפיקוח ציבורי. עוד נטען כי מדובר במידע רגיש ואישי בהשוואה למידע על חובות, שכן הוא חושף פרטים כלכליים אישיים שאינם נגישים לאף אדם מלבד למוסד הפיננסי המספק שירותיו ללקוח. המתנגדים לשינוי טענו גם כי אין הצדקה לחשיפת מידע פיננסי על אדם שאינו מהווה סכנה לציבור ושעומד בתשלומיו כסדרם, כיוון שחשיפה כזאת פוגעת בחירות ובפרטיות של האדם. בדיוני הוועדה נשמעה ביקורת גם על כך שמסירת מידע כלכלי נעשית באופן וולונטרי, וההחלטה אילו נתונים לאסוף ומאילו מקורות נתונה למיקוח בין גופים מסחריים ולשיקולם. כך עלולים להיפגע אזרחים שהמידע לגביהם יהיה חסר או שגוי.⁶ משרד האוצר ובנק ישראל ניהלו ויכוח עקרוני בסוגיה זו: משרד האוצר יזם ועודד הרחבה של מקורות המידע, ואילו בנק ישראל והנגיד דאז, ד"ר דוד קליין, תמכו בצמצומם. משרד המשפטים ונציגי מערכת המשפט הביעו בעקביות במהלך הדיונים חשש מפגיעה בזכות האזרח לפרטיות, והתנגדו לאיסוף מידע חיובי בטענה שהתועלת ממסירתו קטנה מעלות הפגיעה החברתית.⁷

השחקנים העסקיים שהיו מעורבים בתהליך, וביניהם הבנקים הגדולים והקטנים וחברות בינלאומיות מתעשיית נתוני האשראי, הציגו עמדות שונות בנוגע לחוק. הבנקים הגדולים (לאומי והפועלים), שהיו בין השחקנים הבולטים בתהליך החקיקה, הובילו את המאבק נגד החוק משום שהתנגדו להרחבת המידע הנאסף מחשש לאבד את ההגמוניה על המידע שהחזיקו על לקוחותיהם. עימם שיתפו פעולה גם שחקנים נוספים, וביניהם איגוד הבנקים, המועצה לצרכנות ואפילו גופי תקשורת כמו ידיעות אחרונות. מנגד, יתר הבנקים הקטנים יותר (דיסקונט, הבינלאומי, אגוד), בשיתוף עם חברות האשראי וגופים מסחריים (חברות דלק ורשתות מזון), פעלו לקידום החוק וראו בכך הזדמנות לפירוק מונופול המידע של הבנקים הגדולים. לכל אלו היה אינטרס משותף להרחיב את מערכת נתוני האשראי כך שתאפשר להם להשיג כמה שיותר מידע פיננסי שבאמצעותו יוכלו להתחרות על לקוחות הבנקים הגדולים. בין פעולותיהם הרבות הקימו הבנקים הקטנים, בשיתוף עם חברת

⁶ הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997, פרוטוקול מס' 5, יולי 2000.

⁷ הוועדה המשותפת לוועדת הכלכלה ולוועדת חוקה, חוק ומשפט לדיון בהצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997, ובהצעת חוק מתן מידע על יכולת הפרעון של עוסק, התשנ"ח-1997, פרוטוקול מס' 4, פברואר 1999. התייחסות מפורשת אפשר למצוא בדבריה של המשנה ליועץ המשפטי של הממשלה דאז הגברת טנה שפניץ, בעמ' 8 לפרוטוקול, וכן בדבריו של היועץ המשפטי של הוועדה שלמה שהם (זרחה, 2001).

ויזה כ.א.ל, את הפורום למען הרפורמה בשוק האשראי בישראל. גם חברות נתוני האשראי הבינלאומיות - בי. די. אי. ביזנס דאטה, טראנס יוניון ודן אנד ברדסטריט, שהיו מועמדות פוטנציאליות לספק את השירות בארץ, השתתפו בדיונים ותמכו בחוק.

בסופו של דבר גברו האינטרסים של הבנקים הגדולים על האינטרסים של מוסדות פיננסיים קטנים יותר, ומשטר נתוני האשראי לא התפתח כפי שמקדמי החוק קיוו. הכישלון היחסי נבע משתי סיבות עיקריות: ראשית, החוק חייב את רוב האזרחים (אלו שאין עליהם מידע שלילי ושכלל זאת מעוניינים שייאסף לגבם מידע) לפנות באופן עצמאי לרשם משרד המשפטים. הבנקים הגדולים כמובן לא עודדו את האזרחים לעשות זאת, ובפועל רק קומץ אזרחים (חמישים לערך) פנו לרשם בבקשה כזו.⁸ שנית, היקף המידע שנאסף על אדם הוא מוגבל יחסית משום שמידע חיובי על אדם מדווח רק אם קיים לגביו מידע שלילי בהיקף מספיק, וגם אז המקורות היחידים שמחויבים להעביר מידע הם הבנקים וחברות האשראי. מקורות מוסמכים אינם מחויבים למסור מידע חיובי, אלא העברת המידע נעשית באמצעות הסכמים מסחריים. מבחינת תוכן המידע, החוק קבע כי המידע החיובי שאפשר לאסוף כולל נתונים לגבי הלוואות שניתנו לאדם או נתונים על מסגרת האשראי שלו.⁹

ג. "תעודת זהות בנקאית": היוזמה והכישלון

תוכנית "תעודת הזהות הבנקאית" הוציעה לשנות את משטר נתוני האשראי בארץ באמצעות פתרון עוקף חקיקה. היוזמה הייתה פרי המלצותיו של הצוות להגברת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל (בנק ישראל, 2013) שהוקם בשנת 2013 על רקע המחאה החברתית ובהמלצת "הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי" (ועדת טרכטנברג). ועדות אלו דנו בין היתר בחסמים המעכבים את התפתחות התחרות בענף הבנקאות בישראל, ומצאו כי אחד החסמים הוא א-סימטריה במידע בין הלקוח לספק האשראי ובין ספקי אשראי שונים (שם). היוזמה הוצעה על ידי המפקח על הבנקים, מר דוד זקן. עובדה זו מפתיעה במיוחד לאור התנגדות בנק ישראל לחוק משנת 2002, ובפרט להרחבת האיסוף והמסירה של מידע חיובי על האזרח (ארלוזורוב, 2012).

⁸ ריאיון עם בכיר במחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים, 23.2.2015.

⁹ סעיף 37 לתקנות שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2016.

התעודה נחלקת לשני חלקים עיקריים: התצהיר והדירוג. התצהיר כולל פירוט של הפעולות ושל המצב הכלכלי של לקוח בבנק מסוים, והדירוג הוא ציון מספרי שמייצג את רמת הסיכון של הלקוח כפי שמחושבת על ידי הבנק. החידוש העיקרי שהיוזמה הציעה הוא ניצול הכלים העסקיים של הבנקים והפיכת המידע והדירוג הפנימי של הבנק על לקוחותיו לפומבי. הרציונל שעמד בבסיס היוזמה היה להעניק מידע לאזרח במקום לחברות פרטיות (כפי שמאפשר חוק נתוני אשראי), כדי שהוא יוכל להציג את המידע לגביו בפני ספקי אשראי שונים וכך לעודד אותם להתחרות עליו. פתרון זה שונה ממערכות נתוני אשראי המקובלות בעולם, שמבוססות על איסוף ואגירה של מסות של נתונים. ייתכן שזקן בחר בפתרון זה על פני פתרונות אחרים משום שזהו פתרון עוקף חקיקה, ולכן הישימות הפוליטית שלו גבוהה יותר. מעבר לכך, היוזמה גם לא הייתה כרוכה בשום עלות או ויתור מצד חברי הוועדה, ואלו ראו בבנק ישראל מומחה בעל ידע בלעדי בתחום הבנקאות ולכן התקשו להתווכח עימו. היוזמה נוצרה על בסיס המכנה המשותף הנמוך ביותר שהיה אפשר להשיג, וכסוג של פשרה עבור התומכים בקידום המסטר.¹⁰

אף שהיוזמה לא הייתה כרוכה ביצירת הסדר חוקי ההתנגדות אליה הייתה נרחבת, בייחוד מצד חברי ועדת הכלכלה, ובסופו של דבר מנעה את יישומה במתכונת המקורית. היועצת המשפטית של ועדת הכלכלה, אתי בנדלר, טענה כי התעודה מכילה מידע אישי ורגיש, כמו למשל מידע בדבר חיובים לפי הרשאות שניתנו לבתי עסק ושמותיהם, שפרסומו עלול לפגוע בפרטיותו של האדם.¹¹ חמור מכך, טענה בנדלר, התעודה עלולה לאפשר למוסדות פיננסיים להפעיל כוח בלתי פרופורציונלי על האזרח אם יסרב להציג את המידע בפני ספקי אשראי, ובעקבות כך יהיה מודר מקבלת השירות. כמו כן, יהיה קשה למנוע את השימוש במידע למטרות שחורגות מתחום האשראי.¹² תגובתו של זקן להסתייגויות כלפי תעודת הזהות הבנקאית הייתה חד-משמעית, ובמהלך דיוני הוועדה אמר את הדברים שלהלן:

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

¹⁰ ריאיון עם מוריס דורפמן, סגן יושב ראש המועצה הלאומית לכלכלה דאז, 19.6.2015.

¹¹ פרוטוקול מס' 10 משיבת ועדת הכלכלה, 13.05.2015.

¹² פרוטוקול מס' 114 משיבת ועדת הכלכלה, 18.11.2013.

לשפר את התחרות [...] ולהשתייך לקבוצת המדינות שעושות את הפעולות האלו.¹³

עו"ד דרור שטרומ הצג בוועדה טענה נוספת, שלפיה התעודה חוטאת למטרתה המקורית ואינה יכולה לייצר תחרות. לדידו, יצירת תחרות מותנית בריכוז מסה גדולה של מידע, ופתרון הממוקד באדם עצמאי אינו יכול לחולל תחרות בשוק האשראי.¹⁴ כמו כן, זקן ספג ביקורת מצד גורמים שונים בוועדת הכלכלה שטענו כי הדירוג עלול לפגוע באזרחים רבים, ובפרט בעניים ובבני מיעוטים.

גם הבנקים, הן הגדולים והן הקטנים, הציגו עמדה אחידה והתנגדו לחשיפת דירוג האשראי לאזרח מטעמים עסקיים. נציגם בוועדה, משה פרל, טען כי הדירוג הוא מידע פנימי שחשיפתו אינה מוצדקת ואינה הוגנת כלפי הבנקים. עוד הוא טען כי הדירוג מושפע הן מנתונים אובייקטיביים שקשורים לפיגורים בהחזרות והן מנתונים סובייקטיביים שקשורים לחוות דעת או לנתונים שמקורם מחוץ למערכת הבנקאית, ולכן הדירוג מחושב באופן שונה בכל בנק וההשוואה בין דירוגים חסרת טעם.¹⁵

התנגדויות אלו הובילו לכך שהפיקוח על הבנקים נאלץ לוותר על יישום החלק של הדירוג ולהותיר בתעודת הזהות רק את החלק ההצהרתי הכולל דוח שנתי מרוכז ללקוח.¹⁶ ללא החלק של הדירוג, תעודת הזהות הבנקאית אינה משנה את המצב שהיה קיים בטרם הוחלט עליה, שבו לקוח הבנק רשאי לבקש תדפיס המפרט את פעולותיו ומצבו הכלכלי ולהשתמש במידע זה כרצונו. זאת בייחוד לאור העובדה שבתעודה נכלל מידע בנקאי בלבד, ללא ריכוז נתונים מגורמים שונים וללא העברת מידע שלא על ידי הלקוח עצמו. אף שיוזמת מדיניות זו לא הצליחה לעמוד ביעדיה, היה לה תפקיד חשוב בהעלאת סוגיית נתוני האשראי שוב לסדר היום הציבורי בשנת 2013, מה שהוביל שלוש שנים לאחר מכן לחקיקת חוק נתוני האשראי החדש.

¹³ שם, עמ' 9.

¹⁴ ריאיון עם עו"ד דרור שטרומ, יושב ראש הרשות להגבלים עסקיים בשנים 2001–2005, 1.2.2015.

¹⁵ פרוטוקול מס' 344 מישיבת ועדת הכלכלה, 12.8.2014.

¹⁶ החלטה זו הוסדרה בהוראת ניהול בנקאי תקין 425, שנכנסה לתוקף ב-28.2.2016.

ד. הקמת משטר נתוני אשראי לפי חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016

סוגיית נתוני האשראי חזרה למרכז סדר היום הבירוקרטי עם מינויה של הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי בידי ראש הממשלה בנימין נתניהו ושרת המשפטים דאז ציפי לבני באוגוסט 2014. בראש הוועדה עמד נציג המועצה הלאומית לכלכלה, ובין חבריה היו נציגים ממשרד המשפטים, משרד האוצר, בנק ישראל והרשות להגבלים עסקיים. תהליכי העבודה של הוועדה לוו בידי חברת ייעוץ חיצונית. ייעודה של הוועדה היה לעצב מחדש את ההסדר החקיקתי משנת 2002, כך שיאפשר להרחיב ולשכלל את מנגנוני שיתוף המידע על אזרחים. בתום 11 חודשי עבודה הגישה הוועדה שלוש המלצות מרכזיות: יצירת מנגנון מרכזי לאיסוף מידע, הרחבת המשטר על כלל האוכלוסייה והרחבת היקף המידע החיובי במערכת.

כעבור שנה התגבשו המלצות הוועדה לכדי הצעת חוק שכללה שינויים מהותיים במבנה, בכללים ובדרכי הפעולה של מערכת נתוני האשראי שהייתה קיימת בישראל. שר האוצר משה כחלון פעל נמרצות לקדם את החוק כחלק מהרפורמה במערכת הבנקאית ושאף להעבירו במסגרת חוק ההסדרים. כחלון דרש כי הדיונים על החוק יערכו בוועדת הרפורמות (מלמד, 2015), שהוקמה כחלק מהסכם קואליציוני בין מפלגת הליכוד למפלגת כולנו (תובל, 2015), ולצורך קידום "רפורמות כחלון". למורת רוחו של כחלון, היועץ המשפטי לממשלה, בתמיכה של משרד המשפטים ושל בנק ישראל (ורון, 2015), מנע את המהלך והוחלט להעביר את המשך הדיונים בחוק לוועדת הכלכלה.

החוק עבר בכנסת במרץ 2016 ונקבע כי ייכנס לתוקף ביוני 2018. החוק מחליף את חוק שירות נתוני האשראי משנת 2002, וקובע כי נתוני אשראי יוחזקו במאגר שיפוקח על ידי בנק ישראל, וכי בנק ישראל יהיה הגורם האחראי לאיסוף המידע ולמסירתו ללשכות האשראי. בנק ישראל העביר את האחריות להקמה, להפעלה ולתחזוקה של המאגר לידי ספקית שירותי המחשוב מטריקס אי. טי בע"מ. תמורת הקמת המאגר צפויה מטריקס להכיר בהכנסות בהיקף של כ-133 מיליון שקל, ובהמשך תקבל עבור שירותיה כ-38 מיליון שקלים בשנה (שפיגלמן, 2017). לבנק ישראל ניתנה גם הסמכות להעניק רישיונות לעיסוק בשירות נתוני אשראי, ואלו הוענקו עד כה לשלוש חברות פרטיות: דן אנד ברדסטריט, בי.די.אי וקו מנחה (רוכורגר, 2019). חברות אלו מוסמכות על פי החוק לקבל ולשמור (לתקופת זמן מוגבלת) נתוני אשראי שהועברו מבנק

ישראל, ולמסור על בסיס נתונים אלו דוחות אשראי או חיווי אשראי¹⁷ לנותני אשראי.¹⁸ מעבר לשירות נתוני האשראי הן גם מורשות לספק שירותים פיננסיים נוספים לנותני אשראי וללקוחות פרטיים, ביניהם דירוג האשראי של לקוח, התראה על שינוי בדירוג האשראי או בנתוני אשראי של לקוח, ייעוץ בנושאים שונים ועוד. הרחבת הסמכויות והתפקידים של חברות המידע הפיננסי נועדה לעצב אותן כגופים דומיננטיים בשוק האשראי,¹⁹ והיא גם חלק מהמטרה הרחבה יותר של הגדלת הנגישות לאשראי והגדלת החוב הצרכני. המשטר נבנה כך שיאפשר לספקי האשראי לזהות לווים פוטנציאליים, כלומר רווחיים, בקלות וביעילות, וכך להגדיל את היצע האשראי. כמו כן, תפקידו של בנק ישראל הופך מרכזי יותר ומקנה לו שליטה מלאה ובלעדית על נתוני האשראי של האזרחים, בעוד במשטר הישן היה כוח זה מבוזר יותר כיוון שהמידע הוחזק בידי כמה מאגרי מידע פרטיים ומתחרים.

חלק מהשינויים שהוכנסו במשטר החדש מעידים על היחלשות ההגנה הצרכנית בהשוואה לכללים שהיו נהוגים במשטר הישן. כך למשל, זכותו של אדם להגנה על המידע שלו מתערערת במשטר החדש. אמנם לאורך תהליך החקיקה הוכנסו שינויים שתרמו לצמצום פוטנציאל הפגיעה, ובמרכזם ההחלטה להוסיף לצד הממונה על המאגר בבנק ישראל גם ממונה להגנת הפרטיות, וכן ההחלטה לאפשר הגשת תלונות לרשות למשפט ולטכנולוגיה (רמו"ט) במשרד המשפטים על כל פגיעה בפרטיות או פריצת מידע. עם זאת, העובדה שמאגר נתוני האשראי עתיד לקבץ לתוכו מידע המצוי כיום במאות מאגרים פרטיים וציבוריים הופכת את סיכון הפריצה לחמור הרבה יותר. ניסיון העבר מלמד שגם מאגרי מידע מאובטחים, כמו מרשם האוכלוסין, ניתנים לפריצה (חי, 2015).

מעבר לכך, הזכות שניתנת לאזרחים להתנגד לאיסוף מידע לגביהם ולשימוש בו מספקת הגנה לאזרח רק למראית עין, משום שהדבר כרוך בפעולה אקטיבית מצד האזרח - שליחת בקשה לבנק ישראל, והניסיון במשטר הישן מלמד כי רק קומץ אזרחים מודעים לכך ופונים מיוזמתם בבקשות מסוג זה. כמו כן סביר להניח שאזרחים לא יבחרו לעשות זאת מכיוון שיחששו שסירובם

¹⁷ חיווי אשראי הוא שירות שמספקות לשכות האשראי לנותני אשראי, שבמסגרתו ממליצה לשכת האשראי אם לקוח מסוים ראוי לקבל אשראי, ובמקרה של חברת החשמל - אם לנקוט אמצעי גבייה כלפי לקוח בעל חוב.

¹⁸ החוק מגדיר נותן אשראי כמוסד שנותן אשראי במסגרת עסקת אשראי, דרך עיסוק, וכן מי שמתווך, דרך עיסוק, בעסקאות אשראי בין מלווים ללווים והוא מסוג שקבע השר באישור הוועדה (פרק ב, סעיף 2 לחוק). כמו כן החוק מדגיש כי בהגדרה זו יוכלו להיכלל גופים נוספים שהשר יגדיר.

¹⁹ סעיף 13 לחוק שירות נתוני אשראי, התשע"ו-2016.

יגרום ליחס מפלה כלפיהם מצד גופים נותני האשראי. חששות נוספים לגבי סוגיות צרכניות עולים בעקבות ההחלטה למנות את בנק ישראל לאחראי על תחום פניות הציבור במסגרת שירותי נתוני האשראי, אף שהוא אינו גוף צרכני. מעבר לכך, מורכבות הפרויקט וסדר הגודל חסר התקדים שלו גורמים כבר היום לעיכובים בלוח הזמנים ומקשים על קידום הפרויקט על ידי בנק ישראל.²⁰ משום כך יש החוששים כי הבנק יתקשה לבצע על הצד הטוב ביותר משימות נוספת מעבר לתפקידים שהוא ממלא כיום בניהול המערך העסקי מול נותני אשראי ולשכות האשראי, ובניהול המאגר מול החברות הטכנולוגיות.

מבחינת הסיכון לאפליה במתן אשראי, במשטר החדש גדל פוטנציאל הפגיעה באזרח משום שאופן חישוב הדירוג אינו שקוף ללקוח או למפקחים מטעם בנק ישראל. דירוג האשראי עלול להיחפז לכלי המשעתק לתוכו עיוותים ודעות קדומות הקיימות בחברה ומציג אותן במסווה של אלגוריתם מדעי ומדויק. הגברת הפיקוח על הדירוג חשובה גם ברמה החברתית; במשטר החדש נוסף מידע רב שעל פיו אפשר לחשב את הדירוג, בין היתר על פי מספר בקשות האשראי שאדם הגיש והדחיות שקיבל ממלווים. אמנם פרמטר זה אומץ גם במודל האמריקאי, אך במדינות רבות שילוב מידע כזה אינו הוגן כלפי אלו שזקוקים לאשראי ומתקשים לקבל אותו ועלול להביא לתוצאות בלתי רצויות ברמה החברתית.

כמו כן, במשטר החדש ייאסף מידע באופן אוטומטי על מרבית האזרחים, בניגוד למשטר הישן שבו בפועל נכללו בעיקר אזרחים המוכרים כבעלי חובות כבדים. לגבי היקף המידע וסוג המידע שנאסף על האזרח, החוק החדש מרחיב את מקורות המידע ומאפשר איסוף נתונים מחברת החשמל ומבנק הדואר. מקורות המידע שחויבו במסירת מידע במשטר הישן ימסרו מידע נוסף - מכונס הנכסים ייאסף מידע על אודות גובה החוב ומההוצאה לפועל יועבר מידע לגבי סוגי תיקים נוספים, כגון משכנתה, כביש אגרה או הרשאה לפי פקודת המיסים. לדירוגי האשראי יהיה חלק מרכזי יותר במשטר משום שבניגוד למצב כיום, במשטר החדש לכל לקוח יהיה דירוג. מבנה השוק תחרותי ולכן לכל לקוח יהיו כמה דירוגים שונים, אולם החוק אינו מחייב את החברות המדרגות לחשוף בפני הלקוח את הדירוג שמסרו לגביו לגופים אחרים; אם ירצה יוכל הלקוח לרכוש מלשכת האשראי דירוג הדומה בערכו לזה שנמסר לגביו.

במשטר החדש יוגבל השימוש במידע בהשוואה לחוק הישן. בעוד בחוק הישן הותר להשתמש במידע לקשת רחבה של מטרות - מתן אשראי, מכירה או

²⁰ ריאיון עם בכירה בבנק ישראל, 27.3.2018.

רכישה של נכס או שירות, התקשרות בעניין המחאת חובות או זכויות, גביית חובות, התקשרות בהסכם להשכרת נכס או חידושו והתקשרות בהסכם העסקה - בחוק החדש השימוש מוגבל לעסקת אשראי בלבד בין הלקוח לנותן אשראי. נוסף על כך, תקופת הזמן שבה מותר להשתמש במידע התקצרה לשלוש שנים בחוק החדש.

הדיון בוועדת הכלכלה, שנוהל על ידי חבר הכנסת איתן כבל, נערך בתיאום עם השר ובמאמץ לעמוד בלוח הזמנים הדחוק שהכתיב. כבל, יחד עם נציגי משרד המשפטים ובנק ישראל, הביעו את תמיכתם בחוק לאחר שהסירו את התנגדויותיהם ארוכות השנים להרחבת מאפייני המשטר. במהלך דיוני הוועדה הדגיש כבל כי הוא מאמין שתפקידה של הוועדה הוא מהותי והיא אינה "חותמת גומי" חסרת דעה,²¹ ואכן השיח בדיוני הוועדה התנהל בפתיחות ומתוך נכונות לחולל שינויים מסוימים בהצעת החוק. כמו כן, הטיעונים נגד הצעת החוק התקבלו באוזן קשבת וכחלק משיח דמוקרטי תקין.

בוועדה התנהלו ויכוחים רבים בין מצדדי החוק ומתנגדיו. אף שמשטר המשפטים, בנק ישראל ומשרד האוצר תמכו בחוק, בסוגיות מסוימות נתגלעו ביניהם מחלוקות. למשל, בסוגיית הגוף שיפקח על המאגר, משרד האוצר ובנק ישראל התחרו ביניהם על השגת סמכות הפיקוח על המאגר שאליה נלוו סמכויות רבות נוספות (ורון, 2015). ההסתייגויות והביקורת של המתנגדים משקפות עמדות שונות ביחס לחוק. הוועדה לזכויות דיגיטליות התנגדה לתנגדות גורפת להצעת החוק. בניגוד אליה, עמותת "ידיד" הבעיה תמיכה מסויגת בחוק והציעה להכניס בו תיקונים מהותיים לצמצום "ההדרה הפיננסית". ועדת הגנת הפרטיות של לשכת עורכי הדין הביעה חשש מפני הפגיעה הצפויה בפרטיות בשל הרחבת המידע שייאסף על האזרח, והתנגדה לאיסוף מידע אוטומטי ולבנייה של מאגר יחיד וריכוזי מחשש שידלוף. כותבי המאמר, שפעלו במסגרת "מכון חזן לצדק חברתי", לקחו חלק מרכזי בהתנגדות לחוק, הן מטיעונים ליברליים של התנגדות לריכוז כוח בלתי מידתי בידי המדינה וארגונים עסקיים ושל מניעת פגיעה בפרטיות היחיד, והן מטיעונים של צדק חלוקתי ואינטרס צרכני. חברת החשמל ופורום המנכ"לים של רשות המים והביוב התנגדו להכנסת המידע בנושא חשמל ומים למאגר המידע, וטענו כי מידע מסוג זה הוא שולי בהשוואה למידע בנושאי אשראי ולכן אינו שימושי עבור בעלות הרישיון. נוסף לכך הם טענו כי המידע שברשותם אינו אמין מספיק כדי לשמש בחיזוי סיכון פיננסי.

²¹ פרוטוקול מס' 70 משיבת ועדת הכלכלה, 28.10.2015.

המעבר ממשטר נתוני האשראי הישן למשטר החדש בשני העשורים האחרונים נעשה באופן הדרגתי דרך שלוש יוזמות המדיניות שתוארו לעיל. החוק משנת 2002 הכשיר את הקרקע והבנה באופן חוקי את הסדרי הסחר במידע פיננסי של יחידים. יוזמת "תעודת הזהות הבנקאית" אמנם נכשלה, אך יצרה את התשתית הרעיונית והמוכנות ליצירת דירוג אשראי, שלאחר מכן מומש על ידי המועצה הלאומית לכלכלה במסגרת חוק נתוני האשראי משנת 2016. יוזמות המדיניות הללו מקדמות את פיתוח משטר נתוני האשראי בישראל, ובפרט שניים מנדבכיו - האיסוף והדירוג. אולם בנדבך השלישי של המשטר, של השימוש במידע, חל תהליך הפוך של צמצום גבולות המשטר. הטבלה שלהלן מסכמת את עיקרי השינוי ומציעה פרמטרים לבחינת השינוי על פי קריטריונים שונים.

טבלה 1: השינוי במשטר נתוני האשראי בישראל בשנים 2002-2018

| משטר נתוני האשראי החדש 2016 | משטר נתוני האשראי הישן 2016-2002 | |
|--|--|--|
| בנק ישראל | חברות פרטיות שקיבלו רישיון מרמו"ט | מי רשאי לאסוף מידע כלכלי שלא למטרה שלשמה נמסר? |
| כונס הנכסים ההוצאה לפועל בנק ישראל בנק הדואר בתי המשפט תאגידים בנקאיים מנפיקי כרטיסי חיוב חברת החשמל חברות הנותנות אשראי בהיקף העולה על 250 מיליון שקלים בשנה | כונס הנכסים ההוצאה לפועל בנק ישראל בתי המשפט תאגידים בנקאיים מנפיקי כרטיסי חיוב חברות הנותנות אשראי בהיקף שאינו נמוך מ-25 מיליון שקלים בשנה | מאילו מקורות נאסף מידע? |
| נתונים על אי-תשלום חובות נתונים על אשראי שניתן ללקוח נתונים על לקוחות קשורים לעסקת אשראי בקשות לקבלת אשראי של לקוח בקשות לקבלת מידע על לקוח מהמאגר נתונים על היקף האשראי שהלקוח רשאי לקחת מנותן אשראי נתונים על סוג חשבונות הבנק של הלקוח ומאפייניהם | נתונים על אי-תשלום חובות נתונים על אשראי שניתן ללקוח | איזה מידע נאסף? |

| | | |
|--|---|---|
| על מי נאסף מידע? | אזרחים בעלי חובות ואזרחים שפנו בבקשה לרמו"ט | כלל האזרחים |
| מהם מרווחי הזמן המוגדרים בטרם דיווח מידע על חוב? | גופים פרטיים ידווחו לאחר 60 ימים מהמועד שבו נוצר החוב גופים ציבוריים ידווחו לאחר 90 ימים מהמועד שבו נוצר החוב | גופים פרטיים ידווחו לאחר 30 ימים מהמועד שבו נוצר החוב גופים ציבוריים ידווחו לאחר 60 ימים מהמועד שבו נוצר החוב |
| מי מפקח על לשכות האשראי? | רמו"ט | בנק ישראל |
| מי רשאי לדרג אזרחים ולסחור בדירוגי אשראי? | חברות בעלות רישיון מרמו"ט | חברות בעלות רישיון מבנק ישראל |
| האם לאזרח יש גישה לדוח הנתונים ולדירוג שלשכת האשראי מוסרת לגביו? | האזרח יקבל גישה לדוח הנתונים ולדירוגים שמסרה לשכת האשראי לגביו לכל מבקש דוח אשראי בששת החודשים שקדמו לבקשתו של האזרח | יש לאזרח גישה לדוח הנתונים מבנק ישראל, אך אין לו גישה לדירוג שלשכת האשראי מוסרת לגביו לגופים אחרים |
| אילו מגבלות חלות על סוג המידע המובא בחשבון לצורך חישוב הדירוג? | דירוג יחושב על פי נתונים שאפשר למסור על אדם במסגרת דוח האשראי. חל איסור לחשב את הדירוג על פי דבר מין, גיל, גזע, דת, לאום או מקום מגורים | דירוג יחושב על פי נתונים שאפשר לאסוף על אדם במאגר. חל איסור לחשב את הדירוג על פי נתונים בדבר מין, גיל, נטייה מינית, גזע, דת, ארץ מוצא, לאום, מקום מגורים ומצב משפחתי או בריאותי |
| מי רשאי לקבל גישה למידע? | כל אדם שמצהיר כי המטרה שלשמה ישתמש במידע זה למטרות המצוינות בחוק | נותני שירותי אשראי המספקים מידע למאגר |
| האם יש מגבלות על שימוש במידע? | אין הגבלה | איסור על שימוש במידע לצורכי העסקה ואיסור על שימוש במידע שלא למטרה שלשמה נמסר |
| האם יש מגבלות על שימוש בדירוג? | אין הגבלות | איסור על שימוש בדירוג לצורכי העסקה |
| למשך כמה זמן המידע נשמר וניתן למסירה? | בין שלוש לשבע שנים | שלוש שנים |

ה. כיצד אפשר להסביר את הקמת משטר נתוני האשראי הישראלי?

1. רגולציה כאינטרס ציבורי - התיאוריה של רגולציה כאינטרס ציבורי תסביר את שינוי המשטר באמצעות הדגשת הצורך הציבורי בקידום הצמיחה, היעילות והתחרות בשוק האשראי, בפרט לאור המבנה הריכוזי של שוק הבנקאות בישראל. הסבר כזה מעלה שלוש שאלות חשובות. ראשית, האם יש הלימה בין האמצעים לבין המטרה של קידום תחרות בשוק האשראי? לפי הניתוח שלנו המשטר אינו אמצעי יעיל לקידום תחרות; מחקרים כלכליים הטוענים כי שיתוף בנתוני אשראי תורם להוזלת מחיר הריבית הצרכנית

(Padilla and Pagano, 1997; Jappelli and Pagano, 2002) חשופים לביקורת בשל חולשתם האמפירית, ולאור העובדה שטרם הצליחו להוכיח את ההשפעות הכלכליות של מידע ומערכות לשיתוף מידע (Jentsch, 2007; Ferretti, 2017). נוסף על כך, מחקר שערך האיחוד האירופי לא הצליח להוכיח כי נגישות למידע על התנהגותו הכלכלית של האזרח תורמת למניעת אי-עמידה בהתחייבויות כלכליות או מגבירה את הנגישות לאשראי במחיר הוגן (FSUG, 2015). המצב במדינות אחרות, כמו ארה"ב למשל, מעלה ספקות לגבי ההשפעה של משטר נתוני האשראי על ירידת המחירים של המוצרים והשירותים הבנקאיים. לעומת זאת משטר כזה בהכרח ישפר את הטקטיקות של מלווים (O'Neil, 2016), ויביא להגדלת הנגישות לאשראי ולהגדלת היצע האשראי במשק (Poon, 2009; Fligstein and Goldstein, 2010; Fourcade and Healy, 2013). דבריו של דרור שטרם בכנס שארגן הפיקוח על הבנקים מלמדים כי חל שינוי בעמדתו הנחושה לגבי השפעתן החיובית של הרפורמות בשוק האשראי, ובניהן הקמת מאגר נתוני אשראי, על הוזלת הריבית על אשראי במשק. בכנס אמר שטרם: "לא צריך להיבהל אם המרווח הפיננסי בתחום האשראי הצרכני יעלה. ייתכן שאנשים שלא קיבלו אשראי בעבר יקבלו. הדבר יהיה תלוי בביקושים. ככל שיהיה ביקוש גבוה יותר, הריבית הממוצעת תעלה - ואין בכך פסול" (רוכורגר, 2019).

אולם להגברת הביקוש והיצע האשראי עלולות להיות השלכות כלכליות הרסניות על האזרחים ועל יציבות השווקים. אפילו יוג'ין קנדל, שעמד בראש המועצה הלאומית לכלכלה והיה מיוזמי השינוי בחוק, מעיד על כך:

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 (ארלוזורוב, 2015).

המשטר החדש בישראל עוצב לאור המודל האמריקאי ומבלי לבחון את המציאות האמריקאית והיבטיה השליליים. הרדיפה אחרי אשראי זול בארה"ב גרמה לחלק גדול מהאזרחים לשקוע בחובות ולפתח תלות בחברות כרטיסי האשראי, ופגעה ברווחת האזרחים יותר מאשר תרמה לשיפורה. בארה"ב הרחיב המשטר את השוק הפיננסי בצורה שהעצימה את המלווים והחלישה את

הלווים; המשטר תרם לבנייתה של חברה המכורה לאשראי, שבה התרבות הרווחת היא של לקיחת הלוואות ולא של חיסכון.

הסכנה אינה ייחודית לארה"ב: בסקירה השנתית שמפרסם בנק ישראל נמצא כי בשלוש השנים האחרונות התרחב האשראי הצרכני בישראל בקצב שנתי ממוצע של 8%, והוא הסתכם בסוף 2016 ב-153 מיליארד שקלים. בנק ישראל מזוהר כי גידול התחרות בשוק האשראי הצרכני הוא אחד האתגרים הגדולים למשק הפיננסי, וכי מגמת הגידול עלולה להביא להצפה של אשראי למשקי הבית. כבר בשנת 2016 גדל מספר הלקוחות הפרטיים המתקשים להחזיר את חובותיהם, ועקב כך עלו הפסדי הבנקים לשיעור גבוה יחסית של 0.85 אחוז (בנק ישראל, 2017). אף שמטרתם של מקדמי המדיניות היא רווחת הצרכן, בפועל פיתוח המשטר מסכן אותה כיוון שהוא מגדיל את הסיכון להיצף אשראי מצד גופים המלווים בריביות גבוהות, המסכנות בייחוד את האוכלוסיות החלשות. לסיכום, במדינות שבהן נהוג דירוג אשראי במשך עשרות שנים אין ראייה לשיפור באיכות התשלומים, אולם ניסיון של מדינות אלו מלמד כי נגישות בלתי מרוסנת לאשראי עלולה לפגוע ברווחה הכלכלית של הציבור.

השאלה השנייה שיש לשאול כדי לתת תוקף להסבר המדגיש את הצורך הציבורי היא אם למשטר תהיה השפעה אחידה על כלל הצרכנים: האם כולם יושפעו ממנו באופן זהה? האם למשטר פוטנציאל פגיעה גדול יותר באוכלוסיות מסוימות?

הניסיון ממדינות אחרות בעולם מלמד כי משטר נתוני האשראי החדש עשוי ככל הנראה לפגוע באזרחים המשתייכים למעמד הכלכלי הבינוני והנמוך בחברה. הפגיעה באוכלוסיות אלו נובעת מהיסטוריית אשראי "דלה" או "שלילית" ובאה לידי ביטוי בשתי דרכים: עלייה במחיר השירותים והמוצרים הפיננסיים, ואי-יכולת לקבל אשראי או שירותים אחרים. מחקר משנת 2007 שערך הבנק המרכזי בארה"ב מצא כי בני מיעוטים, בעלי הכנסה נמוכה וצעירים בארה"ב משלמים ריבית גבוהה יותר על חובותיהם מאשר האוכלוסייה הלבנה, בעלי הכנסה גבוהה ומבוגרים (Weller, 2007). כמו כן, בקרב אוכלוסיות אלו יש אזרחים רבים - בין 35 ל-50 מיליון אזרחים - ללא דירוג אשראי באף לא אחת מסוכנויות הדירוג (BGFRS, 2007). אזרחים אלו, בניגוד לאזרחים שנאסף עליהם מידע וש אפשר לתמחר את הסיכון שלהם על בסיסו, חווים קושי ממשי בהשגת אשראי ולעיתים נאלצים לשלם תשלומי ריבית גבוהים עבור מוצרים ושירותים פיננסיים. מחקר נוסף שנערך בבריטניה מצא כי משפחות שבהן דירוג האשראי של המפרנסים נמוך מוציאות כ-1,225 ליש"ט יותר בכל שנה על מוצרים ושירותים פיננסיים וכ-327 ליש"ט יותר בכל שנה על

שירותי חשמל ומים, בהשוואה למשפחות שבהן דירוג האשראי של המפרנסים גבוה (Aquacard, n.d.). הבדלים אלה נובעים ממאפייני המשטר שמאפשרים את הפגיעה באוכלוסיות אלו. כך למשל, דירוג האשראי נקבע בין היתר על פי מספר הבקשות לקבלת אשראי, וככל שמספר הבקשות עולה כך דירוג האשראי יורד. במילים אחרות, הצורך באשראי "מפליל" ופוגע בדירוג, וככל שהצרכן זקוק יותר לאשראי כך יעלה המחיר שלו בהתאמה. כמו כן, המידע השלילי שנאסף בדוח האשראי תקף למשך כמה שנים, ומגביל למשך תקופה זו את הגישה של האזרח לשירותים ומוצרים שונים. הדוגמאות שנדונו לעיל ממחישות כי הטמעת טכנולוגיות של תיוג וקטלוג חברתי תעגן תפיסות של דירוגים שידיגשו את השונות בין קבוצות באוכלוסייה ויבדילו את האוכלוסיות החלשות מיתר האוכלוסייה. על כן ההתייחסות לציבור האזרחים כמקשה אחת שתפיק תועלת מהמהלך ותשפר את רווחתה אינה מדויקת, ואינה עולה בקנה אחד עם המציאות במדינות אחרות בעולם.

השאלה השלישית היא כיצד מוגדרת התועלת הציבורית על פי הסבר זה, ומה מקומם של ערכים ומטרות חברתיות ביחס למטרות של תחרות פיננסית? הניתוח מעלה כי האופן שבו נבנה המשטר מבטא העדפה של מטרות כלכליות, כמו קידום צמיחה ויעילות בשווקים הפיננסיים, על פני מטרות חברתיות. אין ספק כי תחרותיות ושמירה על רמת מחירים הוגנת של מוצרים ושירותים פיננסיים הן מטרות ציבוריות חשובות, אולם האם הן מצדיקות רמיסת ערכים ציבוריים כמו ערך השוויון והצדק החברתי או הזכות לפרטיות? מהו המחיר החברתי שאנו מוכנים לשלם כחברה עבור קידום ערכים כלכליים ומהו עתידה של חברה שכל יעדיה מתורגמים למונחים כלכליים בלבד? מאמצייהם של קובעי המדיניות לקידום המשטר מייצגים תפיסה רציונלית-תועלתנית לעיצוב מדיניות, שבה "טובת הציבור" מתורגמת למונחים של תועלת והפסד כלכלי. אולם בוויכוח הפוליטי סביב פיתוח המשטר התגלעו מחלוקות בנוגע לערכים הציבוריים הרצויים. חלק מהשחקנים, וביניהם נציגי עמותת "ידיד", המועצה הישראלית לצרכנות ומכון חזן לצדק חברתי, פעלו לשנות את החוק כך שיהיה הוגן ושוויוני יותר, בין היתר באמצעות הקמת מנגנוני ערעור זולים ונגישים לכלל האוכלוסייה, צמצום משך הזמן שבו יוחזק מידע המכתיים את עברו של האזרח והקמת קרן סיוע ממשלתית לאוכלוסיות מוחלשות.

שחקנים אחרים, וביניהם המועצה להגנת הפרטיות, לשכת עורכי הדין והמועצה לזכויות דיגיטליות, ביקשו להגן על הזכות לחירות ועל הזכות לפרטיות שלטענתם הולכות ונשחקות. לצד הגידול בהיקף המידע שמותר לאסוף על האזרח, במשטר החדש ייאגר המידע במאגר יחיד שיהיה גדול הרבה

יותר ממאגרי המידע הפרטיים הקיימים כיום. המאגר אמנם מוחזק בידי בנק ישראל, שנחשב לגוף המייצג את האינטרס הציבורי, אולם המידע יהיה חשוף בפני גורמים מסחריים רבים, כמו חברות הטכנולוגיה האמונות על ניהול המאגר מטעם בנק ישראל או לשכות האשראי שנחשפות למידע ואף מחזיקות בו לזמן מסוים. מעבר לכך, חלק גדול מהאחריות להגנה על הזכות לפרטיות, שהייתה נתונה עד היום בידי רמו"ט במשרד המשפטים, מועברת לבנק ישראל, שאיננו מוסד בעל אוריינטציה צרכנית והוא חסר ניסיון בהגנת פרטיות. מהלך זה ומהלכים נוספים מעידים על ניסיונות להחליש את כוחה של רמו"ט ואת מעורבותה בשינויים במשטר נתוני האשראי. כך, בדיוני הצוות לבחינת הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית ובדיוני הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף בנתוני אשראי קיבלה רמו"ט עמדת משקיף ללא יכולת להביע את עמדתה באופן מעשי. כמו כן, נוכחותה בדיוני ועדת הכלכלה בכנסת הייתה דלה ונציגי הדרג המנהלי הבכיר ברמו"ט לא הרבו לפקוד את הדיונים. כל אלו מעידים על פוטנציאל גדול יותר לפגיעה בזכות לפרטיות ועל שינוי בעמדותיו של משרד המשפטים, שהחליף את גישתו ה"שמרנית" בגישה פשרנית ומקלה באשר להגנה על זכות זו. הצדקת הפגיעה בערכים חברתיים של צדק, שוויון, וחירות בשם שיקולים של תועלת ורווח כלכלי היא בעייתית ומסוכנת ברמה החברתית, כיוון שהיא מבנה חברה המבוססת על עקרונות השוק ומאפשרת לשיקולי רווח לעצב אותה בכל מישורי החיים (Sandel, 2000).

2. רגולציה כאינטרס פרטי - מנקודת המבט של התיאוריה של רגולציה כאינטרס פרטי (Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Becker, 1983) יש לבחון אם המשטר קודם בידי קבוצות אינטרסים עסקיות. עם קבוצות אלו נמנים הבנקים, סוכנויות שירותי המידע, חברות אשראי שאינן בנקים, חברות ביטוח וגופים קמעונאיים (חברות דלק, חברות תקשורת ורשתות מזון). מצאנו כי השחקנים העסקיים המרכזיים ביותר שהיו מעורבים בתהליך בניית המשטר היו הבנקים. ממצא זה עולה בקנה אחד עם העובדה שהבנקים בישראל הם הספק העיקרי של אשראי צרכני (בנק ישראל, 2017א), ומכיוון שלמדיניות זו יש השפעה מכרעת על פעילותם ומעמדם בשוק האשראי יש להם עניין רב בה. אולם לשחקנים בקבוצת הבנקים היו אינטרסים מנוגדים. במהלך חקיקת חוק נתוני אשראי משנת 2002 התנגדו הבנקים "הגדולים" (הפועלים ולאומי) למסירת המידע שהחזיקו, ובפרט למסירת מידע חיובי על הלקוחות, מחשש לאבד את ההגמוניה שלהם על המידע שהיה עבורם נכס כלכלי חשוב בפעילותם העסקית. אף שחשש זה עומד בעינו גם היום, נראה כי ברבות השנים הצטמצמה מאוד מעורבותם בתהליכי שינוי המשטר, כפי שבא לידי ביטוי בין

היתר בנוכחותם הדלה בדיוני ועדות הכנסת. לעומת זאת, הבנקים ה"קטנים" (דיסקונט, הבינלאומי ואגוד), תמכו לאורך השנים בהרחבת המשטר כדי שיוכלו להשיג בעזרתו גישה למידע פיננסי אישי על לקוחות פוטנציאליים נוספים. אולם לא נמצאה עדות לכך שפעלו באופן נחרץ לקידום הנושא, אף שעמדתם נתמכה גם על ידי גופים מסחריים נוספים, כגון איגוד חברות הביטוח ואיגוד לשכות המסחר, וגם חברות שירותי מידע מקומיות ובינלאומיות. בשנים האחרונות הצטרפו לעמדתם של גופים אלו גם חברות קמעונאיות ובייחוד חברות תקשורת, מה שיכול להעיד על ניסיון להשפיע על מקבלי ההחלטות לאפשר שימוש בנתוני אשראי גם מעבר לתחום האשראי, כפי שנהוג במדינות אחרות. ניסיונות אלו, נכון להיום, לא צלחו, אבל ייתכן כי לאחר הפעלת המאגר תהיה לכך לגיטימציה רבה יותר.

לסיכום, בתהליכי העיצוב של המשטר לא היו מעורבות קבוצות אינטרס בולטות מלבד הבנקים הגדולים, שהיו קבוצת לחץ חשובה שפעלה להגבלת המשטר בשנים הראשונות להקמתו. אולם היחלשות מעורבותם של הבנקים הגדולים בתהליכי עיצוב המשטר לאורך השנים, שבאה לידי ביטוי בין היתר בנוכחותם הדלה יחסית בוועדות הכנסת ובהיעדר עדויות לכך שהתנגדו במישורים אחרים, יכולה להסביר את היתכנותם של השינויים שחלו במשטר. סביר להניח כי העובדה שהבנקים לא היו גורם מרכזי בתהליך אפשרה למקבלי ההחלטות להרחיב את המשטר.

3. רגולציה וכוחם של רעיונות - התיאוריה של רעיונות גורסות כי אידיאות מעצבות תהליכי מדיניות ציבורית (Béland and Hall, 1993; Yishai, 1993; Shinkawa, 2007). שלושה רעיונות מרכזיים רלוונטיים כאן: ניאו-ליברליזם, או עליונות השוק כאמצעי לייצור טובין וחלוקתם; שוויון וצדק חברתי; וחירות הפרט. במאבק בין רעיונות אלו ניצח הראשון, לא מעט בשל הברית בין ניאו-ליברלים לבין אלו שראו בקידום תחרות באמצעות רגולציה אגרסיבית אינטרס ציבורי ראשון במעלה. הקבוצה הראשונה כללה שחקני מדינה כמו ראש הממשלה בנימין נתניהו והבכירים דאז במועצה הלאומית לכלכלה יוג'ין קנדל וסגנו מוריס דורפמן. אלו התעלמו מהאופי הרגולטורי הכבד והפולשני של המשטר שנבנה בסופו של דבר, וכתרו ברית לא פורמלית עם הקבוצה החשובה יותר של השחקנים שתמכו בקידום תחרותיות באמצעות מדיניות רה-רגולטורית, כלומר מדיניות הכרוכה בשינוי הסדרי הפיקוח באופן שיגדיל את הכוח שיש למדינה ואת מידת השליטה שלה בשווקים הפיננסיים. אחד השחקנים הבולטים בקבוצה האחרונה היה דרור שטרומ, שגרס כי קידום התחרות הוא מטרה בעלת חשיבות עליונה ומעמדה הוא כשל זכות יסוד של

אדם בחברה. לתפיסתו, תפקידה של הרגולציה הוא לאפשר כמה שיותר שקיפות לגבי סיכוני הלקוח, על מנת "ליצור דינמיות תחרותית גבוהה, וליצור שוק 'מאויים' שידמה מחיר תחרותי".²² לפיכך, המאבק למען התחרותיות ששחקנים משתי קבוצות אלו הובילו הולך יד ביד עם המאבק נגד מונופוליות, ובפרט נגד המונופולים של הבנקים. הרצון לפתח את המשטר הוא המכנה המשותף ביניהן. במילים אחרות, האידיאולוגיות של שתי הקבוצות מתלכדות סביב השאיפה להגביר את התחרותיות בשוק האשראי ולהוריד את הריביות על האשראי באמצעות חשיפת מידע פיננסי על האזרחים.

רעיון מרכזי נוסף שנקשר לדיונים סביב פיתוח המשטר בישראל הוא רעיון השוויון והצדק החברתי. השחקנים המרכזיים ששאפו לשנות את המשטר כך שיעלה בקנה אחד עם רעיונות השוויון היו מכון חזן לצדק חברתי ונציגי עמותת "ידיד". שחקנים אלו הביעו חשש מכך שהמשטר יפגע באוכלוסיות חלשות, ושחולשתם של אותם אזרחים תקבל תוקף "מדעי" ותהיה, לכאורה, אובייקטיבית. הם טענו שהמשטר עלול ליצור מערכת נתונים שיטתית וסטטיסטית המפנימה את האי-שוויון בחברה הישראלית. לדידם, מערכות אלו יתנו גושפנקה להזדהו של קבוצות אתניות, לאומיות או דתיות, וכך יופרט השוויון בחברה והאזרחים המוחלשים יסבלו מסיווג חברתי שלילי שיהווה עבורם מכשול נוסף. עוד הם טענו 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 (לוי-פאור, 2015; מלמד, 2015).

ניתוח תהליכי הפיתוח של המשטר בישראל מעלה רעיון מרכזי נוסף שמשקף מעמדותיהם של חלק מהשחקנים שהיו מעורבים בעיצובו: תפיסות ליברליות מסורתיות הדוגלות בשמירה על פרטיות וחירות הפרט. השחקנים המרכזיים שהיו סוכני הרעיונות הללו הם המועצה הישראלית לצרכנות, המועצה לזכויות דיגיטליות ולשכת עורכי הדין. תפיסתם מתבססת על עקרון הזכות לפרטיות כזכות יסודית ורחבה, בדומה לתפיסת הליברליזם. לפי גישה זו, פרטיותו של האדם היא עיקרון העולה בחשיבותו על טובת החברה והמדינה. שחקנים אלו היו בעמדת מיעוט מול עמדותיהם של השחקנים שטענו כי "השיח על פגיעה בפרטיות בהקשר למשטר נתוני האשראי הוא אנכרוניסטי".²³ עמדות אלו הושרשו גם בשיח התקשורת, שבו הזכות לפרטיות תוארה כערך ש"פג תוקפו" בעידן של ימינו, וכחסרת ביקוש בקרב אזרחים שכמעט בכל

²² ריאיון עם עו"ד דרור שטרם.

²³ ריאיון עם עו"ד דרור שטרם.

תחום בוחרים "להקריב את פרטיותם" (שגיא ופרידמן, 2012). במבחן התוצאה גברו רעיונות התחרות על רעיונות אחרים; רעיונות אלו תווכו על ידי שחקנים המאמינים בהגברת התחרות בשווקים הפיננסיים, בין באמצעות מנגנונים קפיטליסטיים ובין באמצעות רגולציה והתערבות מדינתית, והתבררו כחלשים יותר מרעיונות סוציאל-דמוקרטיים וליברליים הדוגלים בשוויון ובהגנת הפרטיות, בהתאמה.

4. תיאוריות ממוקדות מדינה - תיאוריות אלו מתרכזות בתפקידם של שחקני מדינה בקידום המשטר. מהניתוח של תהליך הפיתוח של המשטר עולה כי המדינה הייתה ועודנה השחקן המרכזי שהניע את השינוי לאורך השנים. במדינות דמוקרטיות רבות המדינה מסדירה ומגבילה את משטר נתוני האשראי באמצעות מינוי רגולטורים צרכניים או באמצעות יצירת מסגרות חוקיות שמגבילות את המשטר, אולם בישראל המדינה מבנה ומרחיבה את המשטר. מחקרים קודמים כבר הוכיחו את התפקיד המרכזי שממלאת המדינה בקידום ובביסוס של הניאו-ליברליזם בישראל (Campbell, 2017). מחקרים אלו, כמו גם מחקר זה, מוכיחים את חולשתה של התפיסה הפוליטית הפלורליסטית והניאו-פלורליסטית, הגורסות כי המדינה איננה פועלת באופן אוטונומי בעיצוב מדיניות אלא היא מבוססת על שלטון מפלגות ועל לחץ של קבוצות עסקיים.²⁴ שחקנים בירוקרטיים שונים פעלו בנחישות לאורך השנים, ועדיין פועלים, להרחבת מאפייניו של המשטר ולבינוי ופיתוח של שוק המידע הפיננסי בישראל. שחקנים אלו הצליחו להשפיע על פוליטיקאים ואף לשנות את עמדתם של כמה מהם, שבשנים הראשונות לתהליך התנגדו לו וכיום מובילים אותו. אחד השחקנים המשפיעים ביותר היה עו"ד דוד תדמור, שבשנת 2002 עמד בראש הרשות להגבלים עסקיים. תדמור היה זה שהשפיע על משרד המשפטים להרחיב את הצעת החוק המקורית (משנת 1997) ולהוסיף אליה את איסוף המידע החיובי ואת דירוגי האשראי. ממשיכו בתפקיד דרור שטרם היה אף הוא שחקן מרכזי בקידום המשטר, ובמשך שנים שימש כיועץ למשרד המשפטים בדיונים על תיקוני חוק נתוני אשראי. במסגרת פעילותו פעל שטרם להרחבת המשטר והיה הגורם המקצועי המרכזי שבו נועצו משרדי הממשלה בנושא. פעילותם של שחקנים אלו משקפת באופן רחב יותר את רוח המוסד שבמסגרתו הם פעלו; בשני המקרים מדובר בעמדה מסורתית של הרשות להגבלים עסקיים, שתומכת בקידום התחרות בשוק האשראי בישראל. המהלך

²⁴ שורשיה של תפיסה זו בסוף המאה התשע-עשרה ובתחילת המאה העשרים, כאשר סוציאליסטים כמו מקס ובר ואמיל דורקהיים פיתחו עניין רב יותר בהתנהגות האמפירית של קבוצה. בתחילת המאה התשע-עשרה, העידן שבו צמחה התפיסה הניאו-פלורליסטית, הפך רעיון זה למרכזי והוא מזוהה בין היתר עם כתביו של דייוויד טרומן.

של בניית משטר של נתוני אשראי על ידי סוכנויות מדינתיות הוא חלק ממהלך כללי יותר שמתרחש מראשית שנות ה-2000 שבו סוכנויות מדינתיות פועלות לבניית שווקים פיננסיים, למשל בניית שוק איגרות חוב של תאגידים, הקמה של מסלוקה פיננסית ועוד (Maman, 2017).

כוחם של הדרג הביצועי ושל המוסדות המדינתיים משתקף היטב בהתנהלותו של משרד המשפטים לאורך השנים. נראה כי בשנים הראשונות לתהליך עיצוב המשטר היה משרד המשפטים אחד השחקנים המשמעותיים ביותר שיצאו נגד ההחלטה להרחיב את פונקציות המשטר. אולם בהדרגה, עם השינוי שחל בעמדתו של הדרג הפקידותי במשרד ובמחלקת ייעוץ וחקיקה בפרט, התאפשר גם השינוי במשטר. מכך אפשר להסיק כי משרד המשפטים השפיע במידה רבה מאוד על שינוי המשטר. השחקנים והמוסדות הברוקרטיים, אף שהם מייצגים תפיסות כלכליות, חברתיות ופוליטיות שונות, התאחדו תחת המטרה להרחיב את שוק המידע הפיננסי בישראל ולבנות באמצעותו משטר אשראי "חדש". השפעתם חלחלה לאורך השנים גם לדרג הפוליטי, ונראה כי גם פוליטיקאים שבעבר התנגדו למהלך הם כיום גורמים המניעים את הרחבת המשטר. הדוגמה החשובה ביותר בהקשר זה היא שר האוצר משה כחלון, שבמהלך דיוני הוועדה לתיקון חוק שירות נתוני אשראי במאי 2007 טען כי "במדינות זה נקרא דירוג אשראי, אצל אנשים זה קביעת סוגים: סוג א, סוג ב וכן הלאה"²⁵. גם עמדתו של חבר הכנסת איתן כבל השתנתה עם השנים. כבל התנגד לחוק משנת 2002 ואף הקים שדולה שפעלה נגד מסירת מידע חיובי. כך התבטא כבל אז:

כשאני ראיתי 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.²⁶

ד. בניגוד לדברים אלו פעל כבל נמרצות לקידום החוק משנת 2016.²⁷

²⁵ הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק שירות נתוני אשראי (תיקון מס' 3), פרוטוקול מס' 250, מאי 2007, עמ' 5.

²⁶ הוועדה המשותפת לוועדת החוקה, חוק ומשפט ולוועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק שירות נתוני אשראי, התשנ"ח-1997, פרוטוקול מס' 15, מאי 2001, עמ' 14.

²⁷ פרוטוקול מס' 78 משיבת ועדת הכלכלה, 3.11.2015.

ה. התפקיד שממלאים המוסדות המדינתיים בישראל בקידום המשטר משקף את המסורת המוסדית ההיסטורית שעליה הוקמה המדינה. במבנה המוסדי בישראל מושרשת התפיסה האטטיסטית והמורשת הממלכתית, המקנות לשחקנים מדינתיים כוח ושליטה בעיצוב המדיניות הציבורית. לאורך השנים הלכה והתרחבה מעורבותה של המדינה במשטר נתוני האשראי. בניגוד לשנותיו הראשונות של המשטר, שבהן תפקיד המדינה התמצה בהסרת הכבלים והמגבלות החוקיות שהפריעו לפיתוחו (בייחוד באמצעות שינויו של חוק הגנת הפרטיות), כיום המדינה משקיעה מתקציבה בהקמת התשתיות הטכנולוגיות, מסמיכה רשויות מטעמה שיפעלו להספקת פונקציות המשטר ולוקחת חלק מרכזי יותר בהפעלת מנגנוניו (כך למשל, מאגר המידע מוחזק בידי בנק ישראל).²⁸ אולם בניגוד לדפוסי הפעולה ולערכים שעל פיהם פעלה המדינה המפתחת בשנים הראשונות להקמתה, שכללו שליטה הדוקה בגיוס הון והקצאתו ורתימת המדיניות הפיסקלית והמוניטרית לקידום מטרות של פיתוח תעשייתי, תעסוקה מלאה וצמיחה מתוך אחריות חברתית ורצון לקדם חברה שוויונית וצודקת, בעידן הניאו-ליברלי המדינה משתמשת בעיקר באמצעים עקיפים של ויסות והסדרה שנועדו לכוון שווקים "חופשיים" ולסייע לשחקנים פרטיים לצבור הון באמצעותם (Maman and Rosenhek, 2012).

ו. סיכום ומסקנות

במאמר זה ניתחנו את הליך העיצוב של משטר נתוני האשראי בישראל עד להקמה, בסוף שנת 2016, של משטר חדש לאיסוף נתוני אשראי על אזרחים, דירוגם ושימוש בהם. תהליכי הרחבת המשטר החלו בסוף שנות התשעים של המאה העשרים, ומאז שנת 2010 החל לחץ אינטנסיבי מצד שחקנים מדינתיים להרחבת מנגנוניו. כחלק מהשינויים שעתידים לחול במשטר החדש, משטר האיסוף יתרחב בעקבות ההקמה של מאגר נתונים מרכזי שיכיל מידע רב יותר בהשוואה לכל מאגרי המידע הפיננסי הציבוריים והפרטיים שקיימים כיום. כמו כן, דירוגי האשראי יהפכו למוצר פומבי שייצג את האזרח, ללא כל פיקוח או שקיפות לגבי האופן שבו חברות פרטיות יחשבו אותם. למרות ההרחבה של שני חלקי המשטר, האיסוף והדירוג, נראה כי השימוש במידע הוגבל תחת החוק

²⁸ פרק ה' לחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016.

החדש וכי מקדמי החוק, בשלב הזה, נמנעו מהרחבת השימוש במידע לתחומים נוספים מלבד לאשראי.

לכאורה מאפייני המשטר החדש בנויים בדומה למשטרים הקיימים במדינות בעלות כלכלת שוק ליברלית, כמו ארה"ב, בריטניה וקנדה. אלא שלא כבמדינות אלה, שוק נתוני האשראי בישראל נבנה באמצעות הלאמת המידע והפרטתו המבוקרת למחצה למדרגים מסחריים, ותוך הגבלת השימוש בו. בניגוד לתפקיד הרגולטורי המסדיר שהמדינה לקחה על עצמה במדינות ליברליות, הרגולציה והחקיקה הראשית בישראל בונות את המשטר מן המסד עד הטפחות. ניתוח תהליכי הפיתוח של המשטר מוביל למסקנה ברורה לגבי יכולת ההשפעה והכוח של שחקנים ומוסדות בירוקרטיים על עיצובו. השינוי המהותי שחל בעמדתם של בנק ישראל ומשרד המשפטים לאורך השנים, שבמהלכו הפכו ממתנגדים מובהקים להרחבת מאפייני המשטר לשחקנים המובילים אותה, מוכיח זאת. השינוי שהוביל הדרג הבירוקרטי לחלל גם לדרגים הפוליטיים, ומתבטא בשינוי הקיצוני שחל בעמדתם של שחקנים פוליטיים מסוימים, ובראשם שר האוצר כחלון ויו"ר ועדת הכלכלה איתן כבל. תפקידה הייחודי של המדינה בפיתוח המשטר בישראל משקף את המסורת המוסדית ההיסטורית שעליה הוקמה המדינה, שמקנה לשחקנים מדינתיים כוח ושליטה רבה בעיצוב המדיניות הציבורית. אולם כיצד אפשר להסביר את מאמצייהם של שחקנים מדינתיים לפתח ולהרחיב את משטר נתוני האשראי בישראל?

האם, בדומה לארה"ב, בריטניה וקנדה, היו אלו שחקנים עסקיים שלחצו לקדם את המשטר? הניתוח מעלה כי בישראל, בניגוד למדינות אלו, לא היה ביקוש מצד שחקני השוק לפיתוח המשטר, אלא להפך - הבנקים הגדולים, שהם השחקנים המרכזיים ששולטים בשוק האשראי בישראל, התנגדו למהלך. הקשיים שהערימו הבנקים הגדולים גרמו לכך שבשנים הראשונות להקמת המשטר הוא נבנה באופן מוגבל. אולם בשנים האחרונות הבנקים הגדולים הרפו מעט את ידם והתנגדותם התמתנה, מה שאפשר לשחקנים מדינתיים לקדם ולהרחיב את מנגונו המשטר. דור ויותר לאחר פנחס ספיר ומפא"י המדינה ממשיכה לטפח את השוק ולבנות קפיטליזם אטטיסטי (לוי-פאור, 2001). שלא כמו בתקופת ספיר, העקרונות הם ניאו-ליברליים יותר והמחויבות לשוויון ולתעסוקה נחלשה.

המחקר הציג טיעונים המחלישים את הטענה הרווחת בקרב שחקני המדיניות, שלפיה הפיתוח והבינוי של שוק נתוני האשראי בישראל יתרמו לשיפור הרווחה הציבורית והצמיחה בשווקים הפיננסיים באמצעות הוזלת

מחירי השירותים והמוצרים הפיננסיים. המצב במדינות אחרות מלמד כי ההבטחות להוזלת מחיר האשראי באמצעות פיתוח שוק המידע הפיננסי הן חסרות בסיס. לעומת זאת, הניסיון ממדינות אחרות בעולם מלמד כי משטר נתוני האשראי עלול לפגוע ברווחה הכלכלית של אזרחים מהמעמד הכלכלי הבינוני והנמוך בחברה. המשטר עלול לייקר את מחיר האשראי שאוכלוסיות אלה משלמות ואת מחירם של מוצרים ושירותים נוספים, ואף למנוע מהן את הגישה אליהם. כמו כן, תכנון מדיניות ציבורית המשקלל את התועלת הציבורית במונחים כלכליים בלבד מבלי להביא בחשבון ערכים אחרים שאי-אפשר לתרגם למונחים כספיים, המרכיבים אף הם את טובת הציבור, הוא לוקה בחסר. הצדקת הפגיעה בערכים שונים, במקרה הזה בצדק חברתי ובשוויון הזדמנויות, בשם תועלת כלכלית ורווח כלכלי, היא בעייתית ומסוכנת ברמה החברתית כיוון שבגללה ערכים כלכליים הופכים להיות דומיננטיים ומשפיעים כמעט בכל היבט של החיים. כמו כן, מהניסיון במדינות אחרות מובן כי אי-אפשר להפריד בין צמיחתה של תעשיית דירוגי האשראי לגידול מסיבי בהיצע האשראי, שכן תהליכים אלו קשורים זה בזה. תעשיית נתוני אשראי מפותחת כמו זה שהתפתחה בארה"ב, בבריטניה ובקנדה יוצרת תרבות של לקיחת הלוואות ולא של חיסכון, שעלולה לפגוע ברווחת האזרח במקום לתרום לשיפור. לפיכך, המשטר עלול לסכן את יציבות השווקים ואת חוסנם הכלכלי של האזרחים מהמעמד הבינוני והנמוך, שיהיו חשופים ופגיעים יותר פיננסית בעקבות הגדלת ההיצע והתלות באשראי. עידוד לקיחת הלוואות ושיווק מסיבי של מוצרים פיננסיים הם מסוכנים לשוק הישראלי, כיוון שהם מגדילים את החוב הציבורי ומדרדרים את הציבור לידיהן של מערכות ההוצאה לפועל וכונס הנכסים, שכבר היום קורסות תחת עומס התיקים (רדוזקוביץ, 2018).

המחקר אישש כי האופן שבו מתפתח משטר נתוני האשראי מלמד על הדומיננטיות של רעיונות א-ליברליים בעיצוב המדיניות הציבורית, ובה בעת על ההעדפה של רעיונות של רגולציה לשם תחרות על פני רעיונות סוציאל-דמוקרטיים המציבים במרכז את המחויבות לשוויון. מקדמי המשטר גורסים כי שווקי אשראי תחרותיים ויעילים מחייבים שימוש בטכנולוגיות מעקב והזנת נתונים בלתי פוסקת למאגרי מידע, אולם הפגיעה של טכנולוגיות אלה בפרטיות האזרחים היא בלתי נמנעת. לגבי הפגיעה בערכי השוויון והצדק החברתי בעקבות התיוג, הסיווג והסימון של אזרחים כ"שוויים" פחות, מקדמי המשטר טוענים כי המשטר יתמרץ את אותם אזרחים להוכיח את איתנותם הפיננסית ולשפר את דירוגם. מקדמי המשטר אפילו מצאו פתרון שיסייע

לאותם אזרחים לעשות את הצעד הראשון לשיפור תדמיתם הכלכלית - מתן מימון ממשלתי לאשראי מטעם הקרן ל"מודרי אשראי".

הבחירה של קובעי המדיניות בישראל לעצב את משטר נתוני האשראי בדומה למודלים ממדינות אנגלו-סקסיות אחרות, ובמרכזן ארה"ב, על אף האתגרים החברתיים והכלכליים שהמשטר יצר במדינות אלו, מעוררת פליאה ודאגה. אולם מפתיע אף יותר לראות כי דווקא את הסדרי הפיקוח שהונהגו בארה"ב בחרו קובעי המדיניות שלא לאמץ. בארה"ב הופקו לקחים מהמשבר הכלכלי האחרון ובעקבותיו הוקם רגולטור שתפקידו העיקרי הוא דאגה לאזרח בנושאים הפיננסיים, ובפרט פיקוח על סוכנויות המידע הפיננסי. בניית שוק המידע הפיננסי בישראל חייבת להיות מלווה בהקמת גוף רגולטורי בעל עצמאות כלכלית וחוקית שייעודו הוא הגנה ושמירה על האינטרסים הצרכניים. שכן ללא רגולציה מספקת, המחיר החברתי של אשראי זול יתברר במוקדם או במאוחר כיקר.

נספח: רשימת המרואיינים

| תאריך | תפקיד | שם המרואיין |
|------------|---|--------------|
| 17.01.2019 | לשעבר המפקח על הבנקים | דוד זקן |
| 27.3.2018 | בכירה בבנק ישראל | אנונימית |
| 26.6.2015 | מרכז הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי | יואל בן אור |
| 19.6.2015 | סגן יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה | מוריס דורפמן |
| 3.3.2015 | הממונה על ההגבלים העסקיים 2001-1997 | דוד תדמור |
| 1.3.2015 | בכיר במחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים | אנונימי |
| 1.3.2015 | יו"ר ועדת הכלכלה בכנסת ה-15 | אברהם פורז |
| 23.2.2015 | בכיר ברשות למשפט וטכנולוגיה, משרד המשפטים | אנונימי |
| 1.2.2015 | יו"ר הרשות להגבלים עסקיים 2005-2001 | דרור שטרם |
| 11.7.2014 | בכירה בפיקוח על הבנקים | אנונימית |

רשימת מקורות

- ארלוזורוב, מירב, 2015. "אני עוזב כי חבורת אנשים התאמצה להוכיח לציבור שאני ועמיתיי מושחתים", *TheMarker*, 13.11.2015.
- , 2012. "שוב בנק ישראל מסתתר מאחורי הסינר של משרד המשפטים", *TheMarker*, 9.7.2012.
- בנק ישראל, 2017א. "התפתחות החוב של המגזר הפרטי הלא-פיננסי ברביע השני של 2017", הודעה לעיתונות, 19.9.2017.
- , 2017ב. **מערכת הבנקאות בישראל: סקירה שנתית 2016**, ירושלים: בנק ישראל.
- , 2013. **הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות: דוח מסכם**, מרץ 2013.
- ורון, תומר, 2015. "העוקף של כחלון: חוק נתוני אשראי יעבור לוועדת הרפורמות", **כלכליסט**, 28.7.2015.
- זרחיה, צבי, 2001. "פינס: להוציא מחוק נתוני אשראי הסעיפים המאפשרים מסירת מידע חיובי", *TheMarker*, 5.7.2001.
- חי, דן, 2015. "הצעת חוק נתוני אשראי: הפרטיות בסכנה", **דן חי ברשת**, 29.10.2015, <https://tinyurl.com/y3h66uro>
- לוי-פאור, דוד, 2015. "מאגר נתוני אשראי - הצעת חוק ממשלתית", **נייר עמדה**, המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים.
- , 2001. **היד הלא נעלמה: הפוליטיקה של התינוש בישראל**, ירושלים: יד בן צבי.
- מלמד, רן, 2015. "חוק נתוני האשראי החדש - מכת מוות כלכלית למאות אלפי ישראלים", *TheMarker*, 9.9.2015.
- רדוקוביץ, מלכה, 2018. "ישראל 2017: סך החובות בהוצאה לפועל לפני ריביות והצמדה - 64 מיליארד שקל; מדינה בחובות: כ-2.5 מיליון ישראלים עם תיקים בהוצל"פ; מאות אלפים מוגבלים בפעילות כלכלית", **גלובס**, 25.3.2018.
- רוכוורגר, מיכאל, 2019. "מהפכה עם סיכון: כך יעבוד מאגר נתוני האשראי שיאפשר להיכנס לכם לכיס", *TheMarker*, 3.4.2019.
- שגיא, אייל, וליה פרידמן, 2012. "הציבור כבר החליט: תחרותיות על חשבון פרטיות", *TheMarker*, 30.7.2012.
- שפיגלמן, רעות, 2017. "מטריקס תקים את מאגר נתוני האשראי", **גלובס**, 11.6.2017.
- שפניץ, טנה, 2002. "חוק שירות נתוני אשראי - הישורת האחרונה", **הפרקליט** מה: 375-395.
- תובל, אורי, 2015. "כחלון החליט: אלי כהן ימונה ליו"ר ועדת הרפורמות בכנסת", **כלכליסט**, 21.5.2015.

Aquacard (n.d.). “Having a Poor Credit Score Raises Utility Bills by £327m per Year”, <https://www.aquacard.co.uk/press-room/having-a-poor-credit-score-raises-utility-bills-by-327m-per-year/>.

Beach, Derek, and Rasmus B. Pedersen, 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Becker, Gary S., 1983. “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”, *The Quarterly Journal of Economics* 38(3): 371–400.

Béland, Daniel, and Toshimitsu Shinkawa, 2007. “Public and Private Policy Change: Pension Reform in Four Countries”, *The Policy Studies Journal* 35(3): 349–371.

Board of Governors for the Federal Reserve System (BGFRS), 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.

Campbell, John L., 2017. “Foreword: Israel, Neoliberalism, and Comparative Political Economy”, in Asa Maron and Michael Shalev (eds.), *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford: Oxford University Press, pp. vii–xii.

Citron, Danielle K., and Frank Pasquale, 2014. “The Scored Society: Due Process for Automated Predictions”, *Washington Law Review* 89: 101–133.

Ferretti, Federico, 2017. *The Never-Ending European Credit Data Mess*, Brussels: The European Consumer Organization.

---, 2008. *The Law and Consumer Credit Information in the European Community*, Oxon, UK: Routledge-Cavendish.

Financial Services User Group (FSUG), 2015. *Assessing the Impact of Credit Data on Preventing Over-Indebtedness, Contributing to Prudential Regulation and Facilitating Access to Affordable and Quality Credit*, Brussels: FSUG.

Fligstein, Neil, and Adam Goldstein, 2010. “The Anatomy of the Mortgage Securitization Crisis”, in Michael Lounsbury and Paul M. Hirsch (eds.), *Markets on Trial: The Economic Sociology of the US Financial Crisis*, Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited, pp. 27–68.

Fourcade, Marion, and Kieran Healy, 2017. “Seeing like a Market”, *Socio-Economic Review* 15(1): 9–29.

---, 2013. “Classification Situations: Life-Chances in the Neoliberal Era”, *Accounting, Organizations and Society* 38(8): 559–572.

Galič, Masa, Tjerk Timan, and Bert-Japp Koops, 2017. “Bentham, Deleuze and Beyond: An Overview of Surveillance Theories from the Panopticon to Participation”, *Philosophy and Technology* 30(1): 9–37.

Goold, Benjamin J., and Daniel Neyland, 2011. “Introduction: Where Next for Surveillance Studies? Exploring New Directions in Privacy and Surveillance”, in

- idem (eds.), *New Directions in Surveillance Privacy*, Abingdon, UK: Taylor & Francis, pp. XV–XXVII.
- Gotlieb, Calvin C., 1996. “Privacy: A Concept Whose Time Has Come and Gone”, in David Lyon and Elia Zureik (eds.), *Computers, Surveillance, and Privacy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 156–171.
- Haggerty, Kevin D., and Riochard V. Ericson (eds.), 2006. *The New Politics of Surveillance and Visibility*, Toronto: University of Toronto Press.
- Hall, Peter A., 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics* 25(3): 275–296.
- Hurley, Mikella, and Julius Adebayo, 2016. “Credit Scoring in the Era of Big Data”, *Yale Journal of Law and Technology* 18(1): 148–216.
- Jappelli, Tullio, and Marco Pagano, 2002. “Information Sharing, Lending and Defaults: Cross-Country Evidence”, *Journal of Banking and Finance* 26(10): 2017–2045.
- Jentzch, Nicola, 2007. *Financial Privacy: An International Comparison of Credit Reporting Systems*, Berlin and Heidelberg: Springer.
- Johnson, Deborah G., and Kent A. Wayland, 2010. “Surveillance and Transparency as Sociotechnical Systems of Accountability”, in Kevin D. Haggerty and Minas Samatas (eds.), *Surveillance and Democracy*, London: Routledge-Cavendish, pp. 19–33.
- Klein, Daniel B., 1992. “Promise Keeping in the Great Society: A Model of Credit Information Sharing”, *Economics and Politics* 4(2): 117–136.
- Levi-Faur, David, 2005. “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598(1): 12–32.
- , 1998. “The Competition State as a Neomercantilist State: Understanding the Restructuring of National and Global Telecommunications”, *The Journal of Socio-Economics* 27(6): 665–685.
- Lyon, David, 2003. *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk, and Digital Discrimination*, New York: Routledge.
- Mahoney, Maureen, 2014. *Errors and Gotchas: How Credit Report Errors and Unreliable Credit Scores Hurt Consumers*, Consumers Union of U.S., Inc.
- Maman, Daniel, 2017. “Big Business and the State in the Neo-Liberal Era: What Changed, What Didn’t”, in Asa Maron and Michael Shalev (eds.), *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford: Oxford University Press, pp. 46–59.
- Maman, Daniel, and Zeev Rosenhek, 2012. “The Institutional Dynamics of a Developmental State: Change and Continuity in State–Economy Relations in Israel”, *Studies in Comparative International Development* 47: 342–363.

- Maron, Asa, and Michael Shalev (eds.), 2017. *Neoliberalism as a State Project: Changing the Political Economy of Israel*, Oxford: Oxford University Press.
- Mierzwinski, Ed, and Jeff Chester, 2012. “Selling Consumers Not Lists: The New World of Digital Decision-Making and the Role of the Fair Credit Reporting Act”, *Suffolk University Law Review* 46: 845–880.
- Miller, Margaret J., 2003. “Credit Reporting Systems around the Globe: The State of the Art in Public Credit Registries and Private Credit Reporting Firms”, in idem (ed.), *Credit Reporting Systems and the International Economy*, Cambridge: The MIT Press, pp. 25–79.
- O’Neil, Cathy, 2016. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, New York: Broadway Books.
- Padilla, A. Jorge, and Marco Pagano, 1997. “Endogenous Communication among Lenders, and Entrepreneurial Incentives”, *Review of Financial Studies* 10(1): 205–236.
- Peltzman, Sam, 1976. “Toward a More General Theory of Regulation”, *Journal of Law and Economics* 19: 211–240.
- Poon, Martha, 2009. “From New Deal Institutions to Capital Markets: Commercial Consumer Risk Scores and the Making of Subprime Mortgage Finance”, *Accounting, Organizations and Society* 34(5): 654–674.
- Sandel, Michael J., 2000. “What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets”, *The Tanner Lectures on Human Values* 21: 87–122.
- Stadler, Felix, 2009. “Privacy is Not the Antidote to Surveillance”, *Surveillance & Society* 1(1): 120–124.
- Stigler, George J., 1971. “The Theory of Economic Regulation”, *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3–21.
- Regan, Priscilla M., 1995. *Legislating Privacy: Technology, Social Values, and Public Policy*, Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Rona-Tas, Akos, 2017. “The Off-Label Use of Consumer Credit Ratings”, *Historical Social Research* 42(1): 52–76.
- Rule, James B., 2007. *Privacy in Peril: How We Are Sacrificing a Fundamental Right in Exchange for Security and Convenience*, New York: Oxford University Press.
- Unterreiner, Miles, Tony Dutzik, Ed Mierzwinski, and Laura Murray, 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, Christian E., 2007. *Access Denied: Low-Income and Minority Families Face More Credit Constraints and Higher Borrowing Costs*, Center for American Progress.
- Yishai, Yael, 1993. “Public Ideas and Public Policy: Abortion Politics in Four

Democracies”, *Comparative Politics* 25(2): 207–228.

Zarsky, Tal Z., 2002. “Mine Your Own Business!”: Making the Case for the Implications of the Data Mining of Personal Information in the Forum of Public Opinion”, *Yale Journal of Law and Technology* 5(1).

Zuboff, Shoshana, 2015. “Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization”, *Journal of Information Technology* 30(1): 75–89.