



הערות התנועה לתזכיר החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות

וניגודי העניינים בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ו-2016

26.7.2016

תקציר

התנועה מברכת על תזכיר החוק המוצע אשר גובש בעקבות המלצות ועדת שטרם. יחד עם זאת, התנועה רואה לנכון להצביע על שישה ליקויים מרכזיים אשר נפלו בתזכיר החוק, שלושת הראשונים מתייחסים לפגמים בהסדרים הקבועים בתזכיר, ושלושת האחרונים מתייחסים לנושאים קריטיים וחיוניים אליהם התייחסה הוועדה, אך הם לא הוסדרו בתזכיר. **בתמצית:** לעמדת התנועה יש להפריד לחלוטין בין הבנקים למתג, ולכלל הפחות לקבוע רף אחזקה מקסימאלי של 3% יחד עם קביעת חובה על מכירת יתרת המניות תוך שלוש שנים; יש להחיל את הפרדת חברות כרטיסי האשראי על כל הבנקים ולא רק על הגדולים; יש לאסור על הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי למשך ארבע שנים; יש לעגן בתזכיר החוק את הזכות לשעבוד שני, את הקמת לשכת שירותי IT, ואת הקמת מנוע חיפוש להשוואת מחירים.

א. צמצום שליטת הבנקים במתג: ההסדר שנקבע בתזכיר בנוגע לצמצום שליטת הבנקים בתאגיד המפעיל ממשק התחרות בין המנפיק לסולק (המתג) לוקה בחסר מאחר ורף אחזקה מקסימאלי של 10% יותיר את השליטה בידי הבנקים; אין חובה סטטוטורית על הבנקים למכור את יתרת אחזקותיהם העודפת; מנגנון מינוי הדירקטורים שנקבע אינו מחייב דירקטורים בלתי תלויים ואף מסדיר רק את מינוי שליש מהדירקטורים; ולא נקבעה כל חובה לאשר את תנאי הממשק עם המתג על ידי רשות ההגבלים העסקיים או גוף ממשלתי אחר. לעמדת התנועה יש לקבוע בתזכיר הפרדה מוחלטת בין הבנקים למתג, ולכלל הפחות לקבוע רף אחזקה מקסימאלי של 3%, יחד עם חובה על הבנקים למכור את יתרת אחזקותיהם תוך שלוש שנים שבסיומן יעברו המניות לנאמן לצורך מכירתן. בנוסף יש לקבוע כי במצב בו הבנקים מחזיקים ברוב מניות המתג, ועדת מינוי הדירקטורים תמנה רוב מהדירקטורים אשר יהיו בלתי תלויים. כמו כן יש לקבוע כי תנאי הגישה למתג ייקבעו באישור רשות ההגבלים העסקיים.

ב. תחולה על הבנקים הגדולים בלבד: ההסדר המוצע בתזכיר החוק מצמצם את תחולת החובה על הפרדת חברות כרטיסי האשראי, ואת המגבלות על הנפקת כרטיסים חדשים – כך שיחולו רק על הבנקים הגדולים, זאת בעוד שחברת כ.א.ל. נותרת בשליטת הבנקים, והבנקים הבינוניים והקטנים יכולים לרכוש שליטה בחברות כרטיסי האשראי המופרדות. ניגוד העניינים הנובע משליטת בנק בחברת כרטיסי אשראי חל גם במקרים של בנקים קטנים ובינוניים, וההסדר הנוכחי עלול ליצור מצב בו מבחינה מצרפית לבנקים שעליהם לא חלה חובת הפרדה יהיו אחזקות משמעותיות ביותר שיפגעו בתחרות במתן האשראי. בנוסף ההפרדה האמורה עשויה להביא לקשיים יישומיים רבים. לעמדת התנועה יש לקבוע כי הוראות החוק חלות בשווה על כל התאגידים הבנקאיים. אין להעניק לבנק דיסקונט "מתנה" בכך שיישאר הבנק היחיד ששולט בחברת כרטיסי אשראי ואין לוותר על פוטנציאל התחרות הגדול של כ.א.ל. - אשר אחראית ליותר משליש מהאשראי שנותנות חברות כרטיסי האשראי.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



- ג. **הבנקים הגדולים יכולים להמשיך להנפיק כרטיסי אשראי:** ההסדר המוצע מאפשר לבנקים הגדולים להמשיך ולהנפיק כרטיסי אשראי גם לאחר הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, באופן המאמין בצורה משמעותית את יכולתן של החברות המופרדות להתחרות עם הבנקים, ואף להפוך לבנקים חדשים בהמשך. לעמדת התנועה על מנת להעניק הגנת ינוקא לחברות כרטיסי האשראי המופרדות, כך שיוכלו בהמשך להפוך לבנקים חדשים ולשפר את התחרותיות בענף הבנקאות – יש לאסור על הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי למשך ארבע שנים, שבסיומן ועדת היישום תוכל לבחון האם הרפורמה עמדה ביעדיה, והאם ניתן להסיר את המגבלה.
- ד. **היעדר אפשרות להטיל שעבוד שני:** תזכיר החוק לא מסדיר זכותו של לקוח לשעבד נכס בבעלותו המשועבד להבטחת אשראי בשעבוד נוסף. הוועדה עמדה על חשיבות מתן אפשרות ללקוח להתחייב בשעבוד שני על נכס עבור גוף פיננסי, למרות שמוטל עליו כבר שעבוד עבור הבנק שסיפק אשראי בתחילה, אולם זכות זו לא עוגנה בתזכיר. קביעה בחקיקה כי לקוח יכול לשעבד בשנית את נכסיו לצורך קבלת אשראי מגוף מתחרה - תביא לשיפור משמעותי ביכולת הלקוחות לקבל אשראי ותשפר את תנאי מתן האשראי על ידי הבנקים.
- ה. **הקמת לשכת שירותי מחשוב עבור מתחרים חדשים:** תזכיר החוק לא מסדיר את הקמת לשכת שירותי IT על ידי המדינה עבור מתחרים חדשים, כפי שהמליצה הוועדה. לשכה זו נועדה לספק שירותי מחשוב פיננסיים למתחרים חדשים בתחילת דרכם, על מנת שאלו יוכלו להפוך לבנקים בעתיד. ללא סיוע זה קיים חשש ממשי שמתחרים חדשים לא יצליחו להיכנס לשוק לאור חסמי הכניסה הרבים אשר ניצבים בפניהם. לעמדת התנועה יש לעגן בחקיקה הוראה להקמת תשתית שירותי מחשוב עבור המתחרים החדשים, בהתאם להמלצות הוועדה.
- ו. **הקמת מנוע חיפוש השוואת מחירים:** תזכיר החוק לא מסדיר את הטלת חובה על הבנקים לאפשר קישור למנוע חיפוש משותף לצורך השוואת עלויות על ידי הצרכן ולרכישת מוצרים פיננסיים מגוף אחר, כפי שהמליצה הוועדה. למעשה זהו אחד הגורמים הקריטיים והחשובים ביותר על מנת לייצר תחרות בענף הבנקאות. ללא יכולת השוואת מחירים פשוטה, וללא יכולת לרכוש מוצרים פיננסיים מגופים אחרים, הצרכן נותר שבו בידי הבנק בו מתנהל חשבונו השוטף. לעמדת התנועה ישנו צורך חיוני בקביעת חובה זו על הבנקים בחקיקה על מנת לפתוח את הפתח להקמת מנוע חיפוש כאמור.

נושאים אשר הוסדרו בתזכיר החוק אולם באופן חסר או לקוי

1. שינוי מבנה הבעלות ב"מתג"

1.1. תחילה, התנועה מברכת על התיקון החשוב והחיוני לחוק הבנקאות (רישוי) אשר יאפשר לגופים פיננסיים שאינם תאגידים בנקאיים להתחבר לתאגיד המפעיל ממשק התחברות בין מנפיק לסולק (להלן: "המתג").¹ תיקון זה יבטל את השליטה המוחלטת שהייתה

1 סעיף 2(ג) לתזכיר חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות וניגודי העניינים בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ו-2016 (להלן: "תזכיר החוק המוצע").



לבנקים עד היום במתג, ויאפשר לגופים פיננסיים נוספים להתחבר למתג ולספק שירותי הנפקה וסליקה.

1.2. תזכיר החוק קובע הסדר שתכליתו למנוע שליטה של הבנקים במתג, מתוך רצון "למנוע מצב שבו רק חלק מהגופים הרלוונטיים שזקוקים לשירותי התאגיד מחזיקים אמצעי שליטה בתאגיד ובאמצעות שליטתם הבלעדית עלולים להציב חסמים בפני מתחריהם ולפגוע בתחרות".² החשש המרכזי הוא שלמרות הפרדת חברות כרטיסי האשראי מהבנקים, כל עוד הבנקים שולטים במתג ייווצרו חסמי כניסה רבים על ספקים המבקשים להתחבר למתג על מנת לספק שירותי כניסה, וכך לא תיווצר תחרות מלאה.

1.3. תזכיר החוק קובע הסדר לפיו כאשר גוף פיננסי יחזיק בלמעלה מ-10% מהמתג, שארית מניותיו שמעל 10% יורדמו ולא יעניקו זכויות כלשהן לאותו תאגיד.³ בנוסף נקבע בתזכיר כי תאגיד פיננסי המחזיק בלמעלה מ-10% מהמניות במתג ימכור את יתרת אחזקותיו העודפת לתאגיד פיננסי אחר שיבקש זאת, כאשר במידה שידרוש מחיר מופרז או תנאים בלתי סבירים – נגיד בנק ישראל ייקבע בעצמו את המחיר והתנאים. הסדר נוסף שנקבע בתזכיר החוק על מנת למנוע את שליטת הבנקים במתג קובע כי במידה ששיעור האחזקה המצרפי של הבנקים יעלה על זה של שאר בעלי המניות האחרים, אזי שליש מחברי הדירקטוריון ימונו בהמלצה הוועדה למינוי דירקטורים לפי סעיף 36א לחוק הבנקאות (רישוי).⁴ חשוב להבהיר כי הדירקטורים שימונו על ידי הוועדה אינם בהכרח דירקטורים בלתי תלויים.

1.4. לעמדת התנועה ההסדר שנקבע בתזכיר החוק לוקה במספר פגמים מהותיים, שיוצגו להלן, אשר עשויים להותיר את השליטה האפקטיבית במתג בידי הבנקים כך שבפני שחקנים חדשים המעוניינים להתחבר למתג יעמדו חסמי כניסה רבים.

שיעור האחזקה המקסימאלי שנקבע יותיר את השליטה בידי הבנקים

1.5. ראשית, חשוב לציין כי דרך המלך בהקשר זה הייתה לקבוע הפרדה מוחלטת בין הבנקים לבין המתג לאור ניגוד העניינים המובנה והאינטרס החזק למנוע כניסת שחקנים חדשים לשוק סליקת האשראי. שיעור האחזקה המקסימאלי שנקבע בסך 10% הינו גבוה מאוד, ועשוי להביא באופן ודאי למדיי למצב של שליטת הבנקים במתג. חשוב לציין כי על פי סעיף 1 לחוק החברות, מי שמחזיק ב-5% או יותר ממניות חברה נחשב בעל מניות מהותי, ומעל 25% הוא כבר נחשב בעל שליטה לעניין עסקאות עם החברה. כבר כיום המתג (שב"א) נשלט על ידי ארבעת הבנקים הגדולים, כלומר לאחר חקיקת החוק גם אם יכנסו שחקנים חדשים, מספיק עוד בנק אחד על מנת להקנות שליטה לבנקים, אשר בינם מתקיימת זהות אינטרסים בנוגע למניעת כניסת שחקנים חדשים. הרפורמה לגבי המתג דומה באופייה לרפורמה המגובשת בימים אלו בנוגע לשינוי מבנה הבורסה בהצעת חוק

2 דברי ההסבר לתזכיר החוק בעמ' 4.

3 סעיף 2(ד)34ב לתזכיר החוק המוצע.

4 סעיף 2(ד)34ג לתזכיר החוק המוצע.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ניירות ערך (תיקון 60) (שינוי מבנה הבורסה), התשע"ו–2016. בהצעת חוק זו נקבע רף מקסימלי של 5% בהם יוכלו להחזיק הבנקים, כאשר כל אחזקה עודפת תורדם ולא תקנה זכויות, בדומה להסדר המוצע בתזכיר החוק. גם הרף שנקבע בעניין הבורסה גבוה מאוד ויקנה לבנקים שליטה ככל הנראה, על כן מציעה התנועה לקבוע בתזכיר החוק רף מקסימלי של 3% עבור הבנקים, כאשר כל אחזקה עודפת תורדם ולא תקנה זכויות.

יש לקבוע חובה על מכירת המניות העודפות תוך זמן קצוב

1.6. שנית, ההסדר שנקבע בתזכיר החוק אינו קובע כל חובה על הבנקים, בעלי השליטה הנוכחיים, למכור את אחזקותיהם העודפות מעל 10%. למעשה, ייתכן מצב בו לארבעת בעלי המניות הנוכחיים ישתלם להישאר עם אחזקותיהם הנוכחיות ולא למכור אותן, על מנת למנוע כניסת שחקנים חדשים. אומנם תזכיר החוק קובע כי נגיד בנק ישראל יכול לקבוע את תנאי המכירה, אולם מדובר בקביעה עמומה אשר לא מבטיחה מכירה תוך פרק זמן מסוים. לעמדת התנועה יש לאמץ הסדר לפיו אם תוך שלוש שנים לא ימכרו בעלי המניות הנוכחיים את יתרת אחזקותיהם מעל 10%, המניות יעברו לידי נאמן אשר יחפש קונה עד שיימצא, גם אם משמעות הדבר תהיה הורדה משמעותית של המחיר המוצע. הסדר זה כבר נקבע בעבר בסעיף 22 לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד–2013 לגבי מכירת חברות שכבה, ואף במתווה הגז בעניין מכירת הזכויות במאגרי כריש ותנין.

יש לקבוע כי במצב בו הבנקים מחזיקים ביותר ממחצית מהמניות - הוועדה תמנה רוב מחברי הדירקטוריון אשר יהיו בלתי תלויים

1.7. שלישית, לגבי מינוי הדירקטוריון במצב שבו הבנקים מחזיקים בלמעלה ממחצית מהזכויות – ההסדר המוצע בתזכיר החוק קובע כי במקרה כזה ימונו לפחות שליש מחברי הדירקטוריון בהמלצת ועדת המינויים. לעמדת התנועה אין בהסדר זה כדי לפתור את בעיית שליטת הבנקים. מינוי שליש מחברי הדירקטוריון בהמלצת הוועדה בעוד שהבנקים מחזיקים במחצית מהזכויות לא ימנע את שליטת הבנקים בדירקטוריון, לצורך כך יש לקבוע כי רוב מהדירקטורים ייבחרו בהמלצת הוועדה. בנוסף, יש לקבוע כי המינוי של אותו רוב יעשה על ידי הוועדה, ולא רק "בהמלצתה". כמו כן יש לקבוע כי הדירקטורים אשר ימונו על ידי הוועדה צריכים להיות בלתי תלויים וחסרי כל קשר לבנקים המחזיקים במתג.

יש לדרוש כי תנאי ההתקשרות עם המתג יאושרו על ידי רשות ההגבלים העסקיים

1.8. רביעית, לעמדת התנועה יש להפריד באופן מוחלט בין סוגיית הבעלות במתג, לבין קביעת התנאים והקריטריונים לקבלת שירותים מהמתג. עמדה זו אף הובאה באופן חלקי בדוח הביניים של הוועדה שם נקבע כי תנאי הגישה למתג ייקבעו תוך 12 חודשים בהתייעצות

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



עם רשות ההגבלים העסקיים.⁵ לעמדת התנועה יש לקבוע הסדר לפיו תנאי הגישה למתג ייקבעו באישור רשות ההגבלים העסקיים, ולא רק בהמלצתה. תפקידה של הרשות יהיה לוודא כי התנאים שנקבעו אינם יוצרים חסמי כניסה בלתי מוצדקים על שחקנים חדשים המעוניינים בגישה למתג.

1.9. לסיכום, לעמדת התנועה ההסדר שנקבע בתזכיר החוק על מנת למנוע את שליטת הבנקים במתג ולהגן מפני חסמי כניסה כנגד שחקנים חדשים – לוקה במספר פגמים מהותיים:

- שיעור האחזקה המקסימלי שנקבע בסך 10% הינו גבוה מאוד ויותר את השליטה בידי הבנקים, על כן יש להפריד הפרדה מוחלטת בין הבנקים לבין המתג ולכלל הפחות לקבוע שיעור אחזקה נמוך יותר בסך 3% ;
- יש לקבוע חובה על מכירת יתרת האחזקות תוך שלוש שנים שבסיומן יעברו מניות המתג העודפות לנאמן שיהיה אחראי על מכירתן ;
- במצב בו הבנקים מחזיקים בלמעלה ממחצית מהזכויות במתג יש לקבוע כי ועדת מינוי הדירקטורים תמנה רוב מהדירקטורים אשר יהיו בלתי תלויים ;
- יש לקבוע בהתאם כי ייקבעו בתוך 12 חודשים מיום כניסת החוק המוצע לתוקף תאנים לקבלת גישה למתג, כאשר תנאים אלו יאושרו על ידי רשות ההגבלים העסקיים כדי לוודא את היעדרם של חסמי כניסה בלתי מוצדקים.

2. תזכיר החוק מצמצם את תחולת החובה על הפרדת חברות האשראי רק מבנקים גדולים

2.1. תזכיר החוק ממקד את הרפורמה להפרדת חברות כרטיסי האשראי והמגבלות על הנפקת כרטיסים על ידי הבנקים – אך ורק כלפי בנקים גדולים אשר סך נכסיהם המאזניים עולה על 20% מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית בישראל.⁶ לצמצום הרפורמה לבנקים גדולים בלבד יש מספר השלכות משמעותיות ביותר אשר לעמדת התנועה עשויות לפגוע בתוצאות המהלך. זאת בעוד שמנגד ישנה הזדמנות להשלים את המהלך, וליצור תחרות בענף האשראי באופן מלא יותר על ידי החלת המגבלות וחובת ההפרדה על כל התאגידים הבנקאיים.

השארית חברת כ.א.ל בידי הבנקים

2.2. ראשית, במציאות הנוכחית, צמצום תחולת הרפורמה לבנקים הגדולים כהגדרתם בחוק, מותירה למעשה את חברת כרטיסי האשראי כ.א.ל אשר בשליטת בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי – מחוץ לתחולת החוק. המשמעות היא שרק חברות ישראלכרט ולאומי קארד יופרדו מהבנקים, כך שחלק נכבד משוק סליקת האשראי יישאר בידי תאגידים בנקאיים. בהקשר זה אומנם מבחינת שווי הכנסים המאזניים של בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי

⁵ משרד האוצר הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנמוצים בישראל, עמ' 4 למסמך עיקרי הדוח הסופי (2016) (להלן: "הדוח הסופי של הוועדה").
⁶ סעיף 2(ב)11ב לתזכיר החוק המוצע.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

אינם עומדים בהגדרת בנק גדול, אולם חשוב לציין כי חברת כ.א.ל שבשליטתם אחראית ליותר משליש מסך האשראי שנותנות חברות כרטיסי האשראי במשק.⁷ מאחר ואחת ממטרות ההפרדה הינה ליצור פתח למתן אשראי חוץ בנקאי על ידי חברות כרטיסי האשראי המופרדות – במצב זה רק שתי חברות יתחרו על מתן האשראי במקום שלוש. חשוב לציין כי לא ברור מה הבסיס המקצועי לקביעת הרף הספציפי של 20%, אשר נראה שנתפר בדיוק לפי מידות חברת כ.א.ל והבנקים דיסקונט והבינלאומי המחזיקים בה. לכאורה, לפי תכליותיה המוצהרות של הרפורמה כפי שהוצגו על ידי הוועדה, אין כל הצדקה להותיר את חברת כ.א.ל בידי הבנקים ויש להפריד גם אותה. יתרה מכך, עצם ההחרגה של חברת כ.א.ל מעניקה פרס לבנק דיסקונט, פרס שאינו מגיע לו לאור חוסר יעילותו הקיצוני בהשוואה להתנהלות הבנקים האחרים.⁸

ניגוד העניינים המובנה חל גם לגבי בנקים קטנים ובינוניים

2.3. שנית, ברמה הכללית יותר, ניגוד העניינים שנובע מההחזקה של בנק בחברת כרטיסי אשראי הינו ברור, והוצג בהרחבה בדברי הוועדה. במצב שבו בנק מחזיק בחברת כרטיסי האשראי, יש לו תמריץ ברור להכווין את פעילות חברת כרטיסי האשראי להנפקת כרטיסים בלבד, ולא להענקת אשראי והלוואות, מאחר שסוגי הפעילות האחרונים כבר מסופקים על ידו, ואין לו כל תמריץ לייצר לעצמו מתחרה נוסף. המציאות המתוארת חלה בכל מקום בו בנק מחזיק בחברת כרטיסי אשראי, בין אם מדובר בבנק גדול או קטן. כמובן שכאשר מדובר בבנק גדול חשיבות הרפורמה גוברת, אולם אין משמעות הדבר שאין צורך בהפרדת אינטרסים מנוגדים אלו גם בבנקים קטנים.

לצורך העניין, ייתכן מצב בו מספר של בנקים קטנים המחזיקים בחברות כרטיסי אשראי יהיו ביחד נתח משמעותי בכרטיסי האשראי המונפקים במשק, בעוד שלא תחול עליהם כל מגבלה. מעבר לכך, לא ברור מהי הסיבה הקריטית שבגינה הוחלט על צמצום הרפורמה אך ורק לבנקים הגדולים ולא לבינוניים וקטנים, לא נראה שיגרם נזק משמעותי או שישנו קושי מיוחד בהחלת הרפורמה ומגבלותיה על כל התאגידים הבנקאיים.

ההפרדה בין הבנקים הגדולים לשאר הבנקים עלולה לגרום לקשיים יישומיים רבים

2.4. שלישית, ההפרדה שמבצע תזכיר החוק בין בנקים גדולים לשאר הבנקים עשויה לעורר קשיים יישומיים רבים במשך הזמן. כך למשל ייתכן מצב שבו בעת חקיקת החוק בנק מסוים אינו עמד בהגדרת "בנק גדול" ועל כן הוא רוכש שליטה בחברת כרטיסי אשראי. במשך הזמן סך הנכסים המאזניים של אותו הבנק עולה ועובר את רף ה-20% מסך הנכסים המאזניים במערכת הבנקאית כך שכעת הוא נחשב לבנק גדול – האם כעת עליו

⁷ מרכז המחקר והמידע של הכנסת תיאור שוק כרטיסי האשראי וניתוח הממשקים בין חברות כרטיסי האשראי לבין הבנקים איתמר מילרד (2.2.2014).

⁸ מנתוני בנק ישראל עולה כי בנק דיסקונט מתאפיין ביחס היעילות הנמוך ביותר במערכת הבנקאית; יחס פדיון לעובד הנמוך ביותר; רווח תפעולי השני הנמוך ביותר; ועוד – נתוני בנק ישראל, סקירת המערכת הבנקאית לשנת 2014.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



למכור את אחזקותיו? ומה קורה אם ברגע שימכור את אחזקותיו הוא יורד מתחת לרף ה-20% וחוזר להיות בנק בינוני? סיטואציות כגון זו עשויות לגרום לקשיים יישומיים רבים הנובעים מההפרדה בין הבנקים הגדולים לשאר הבנקים.⁹

2.5. לסיכום נקודה זו, להפרדה שמבצע תזכיר החוק בין בנקים גדולים לשאר הבנקים ישנה השלכות משמעותיות על הגשמת תכלית הרפורמה. הפרדה זו מותירה למעשה את חברת כ.א.ל מחוץ לתחולת החוק כך שהיא תמשיך להיות מוחזקת על ידי בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי וככל הנראה לא תתחרה מול שאר הבנקים וחברות כרטיסי האשראי המופרדות בתחום הענקת האשראי וההלוואות. החלת החוק המוצע על הבנקים הגדולים בלבד מנוגדת לתכלית הרפורמה והחוק המוצע, פוגעת ביכולת לייצר תחרות מלאה בין כל הבנקים החברות המופרדות, ואף עשויה לעורר קשיים יישומיים רבים. לעמדת התנועה יש להחיל את חובת הפרדת חברות כרטיסי האשראי ואת המגבלות על הנפקת כרטיסים על כל התאגידים הבנקאיים בישראל.

3. תזכיר החוק מאיין בפועל את תכלית הפרדת חברות האשראי מהבנקים הגדולים בכך שמאפשר לבנקים להנפיק בעצמם כרטיסי אשראי לאחר ההפרדה

3.1. בדוח הביניים הציגה הוועדה עמדה ברורה לפיה במקביל להפרדת חברות האשראי מהבנקים הגדולים, יש לאסור על הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי משלהם, וכי כל כרטיס אשראי שינפיקו הבנקים יהיה עם מסגרת אשראי חוץ בנקאית.¹⁰ לפי עמדת הוועדה כפי שהוצגה בדוח הביניים, על הגבלה זו לחול למשך 4 שנים שבסיומן ועדת היישום תבחן את המצב ותחליט האם להאריך את התקופה או לנקוט בפעולות אחרות.

3.2. המלצותיה הסופיות של הוועדה וכן תזכיר החוק המוצע מבטאים נסיגה מדרישה חיונית זו, ומאפשרים הלכה למעשה הנפקת כרטיסי אשראי והקצאת אשראי על ידי הבנקים הגדולים, באופן הפוגע ישירות בתכלית ההפרדה. תזכיר החוק אומנם קובע מגבלות על הנפקת כרטיסי אשראי על ידי הבנקים, אולם כפי שיתואר להלן מדובר במגבלות בלתי אפקטיביות אשר לא יהוו מכשול משמעותי בפני הנפקה מאסיבית של כרטיסי אשראי על ידי הבנקים באופן שלא יאפשר לחברות האשראי המופרדות להתחרות עמם.

3.3. כך למשל, סעיף 3(ג)7ה לתזכיר החוק קובע כי תאגיד בנקאי שמעוניין להנפיק כרטיס אשראי צריך להציג קודם כל ללקוח את כרטיסי האשראי ותנאיהם של כל המנפיקים שפנו לבנק וביקשו זאת. קשה להאמין שעצם הצגת החלופות על ידי הבנק תיעשה באופן אובייקטיבי ושהדבר יוביל במקרים רבים דווקא לרכישת הכרטיסים החיצוניים על ידי הלקוח. תרחיש בו פקיד הבנק מציג ללקוח את מגוון כרטיסי האשראי המתחרים באופן שיווקי אשר ישכנע את הלקוח לרכוש אותם, נראה קלוש במיוחד, שכן אם אכן הלקוח

9 לפירוט והרחבה על קושי זה בתזכיר החוק ראו גם: פורום קהלת (ע"ר) הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל, בעמ' 24 (2016).
10 משרד האוצר הוועדה להגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל, עמ' 5 לדוח הביניים (2016) (להלן: "דוח הביניים של הוועדה").

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



ישתכנע לרכוש את הכרטיסים המתחרים, הרי שהפקיד נכשל בעבודתו להגדיל את מכירות הבנק.

3.4. סעיף 6 לתזכיר החוק קובע שלמרות האיסור על הנפקת כרטיסי אשראי על ידי בנקים גדולים, הם דווקא יוכלו להנפיק כרטיסים בהתקיים מספר תנאים. בין תנאים אלו למשל היקף האשראי שמנפיק הבנק באמצעות כרטיסי אשראי לא יכול לעלות על 50% מסך האשראי שהנפיק הבנק ללקוחותיו בשנת 2015. בנוסף הבנק הגדול לא יכול להנפיק כרטיסי אשראי דרך חברת הנפקה שמתפעלת יותר מ-40% מסך כרטיסי האשראי המונפקים ללקוחות הבנק הגדול. כמו כן, המפקח על הבנקים יקבע תקרה אשר גובה התמורה שיקבל הבנק מהנפקת כרטיס האשראי לא יעלה עליה. גם במקרה זה לא מדובר במגבלות משמעותיות, אלא במחסום חלקי בלבד.

3.5. הגבלות אלו שקובע התזכיר לגבי הנפקת כרטיסי אשראי על ידי בנקים גדולים, עשויות להביא קרוב לוודאי למצב בו רוב פעילות כרטיסי האשראי תינתן על ידי הבנקים, בעוד שחברות האשראי שהופרדו יגועו וייעלמו. הבסיס להערכה זו נובע מהעובדה, שאף הודגשה בדברי הוועדה, לפיה לצרכנים ישנה נטייה חזקה ביותר לנהל את כל פעילותם הפיננסית במקום אחד יציב ובטוח. על מנת שהצרכן ישתמש בכרטיס אשראי חוץ בנקאי צריך להיות לו תמריץ משמעותי לעשות כך, או לחלופין היעדר אלטרנטיבה להנפיק כרטיס דרך הבנק בו הוא מנהל את חשבונו.

3.6. אחת המטרות המרכזיות בתזכיר החוק ובמסקנות הוועדה הינה להגביר את התחרות במתן האשראי הקמעונאי, בין היתר דרך הענקת אשראי על ידי חברות כרטיסי האשראי המופרדות, מטרה זו אינה יכולה להיות מושגת כל עוד אין תמריץ ללקוחות לצרוך שירותים מחברות כרטיסי האשראי. כלומר, במידה שהבנקים לא יוכלו להנפיק כרטיסי אשראי כלל, בהתאם לגישת הוועדה בדוח הביניים – ייווצר מצב בו הצרכנים יהיו מוכרחים לפנות לחברות כרטיסי האשראי לקבלת שירות זה. פתח זה יאפשר גם שימוש במוצרים פיננסיים נוספים של חברות כרטיסי האשראי כגון הלוואות ומתן אשראי – כאשר אלו יהוו תחליף ותחרות לבנקים.

3.7. לעמדת התנועה, הגנת הינוקא שמנסה תזכיר החוק להעניק לחברות כרטיסי האשראי אינה יכולה לעמוד כאשר הבנקים יכולים להנפיק כרטיסי אשראי ולהתחרות מול חברות כרטיסי האשראי המופרדות, אשר נמצאות בעמדת נחיתות משמעותית, לאור העובדה שחשבונות הצרכנים כבר מנוהלים בבנקים עצמם. לעמדת התנועה יש לחזור לגישה המקורית של הוועדה כפי שהובאה בדוח הביניים, לפיה ממועד ההפרדה בין הבנקים לחברות כרטיסי האשראי, יחול איסור על הבנקים להנפיק כרטיסי אשראי בעצמם למשך ארבע שנים, שבסיומן תבחן ועדת היישום בהתחשב בהתפתחות התחרות – האם לבטל מגבלה זו.



נושאים חיוניים שלא הוסדרו בתזכיר החוק

4. זכותו של לקוח לשעבד נכס משועבד בבעלותו בשעבוד שני לצורך קבלת אשראי

4.1. כחלק מהמאמצים להגברת התחרות בשוק האשראי, הציעה הוועדה לקבוע כי בנק לא יהיה רשאי למנוע מלקוח אשר שעבד עבור הבנק נכס מנכסיו תמורת קבלת אשראי – לשעבד את אותו הנכס בשעבוד נוסף עבור גוף אחר המעוניין לתת אשראי לאותו לקוח. הוועדה המליצה לקבוע כי הבנק לא יפעל במישרין או בעקיפין על מנת למנוע את קבלת האשראי הנוסף על ידי הלקוח. בנוסף, הוועדה המליצה לקבוע כי כל גוף פיננסי המעניק אשראי המובטח בשעבוד יחויב להציג ללקוח את סכום החוב המעודכן אחת לתקופה באתר אינטרנט נגיש ללקוח.

4.2. במצב הנוכחי כיום, לאחר שלקוח שעבד נכס עבור הבנק בתמורה לקבלת אשראי, הוא ברוב המקרים מנוע משעבוד אותו נכס פעם נוספת עבור גוף אחר לצורך קבלת אשראי. הצעת הוועדה נועדה להתמודד עם קושי זה על מנת להגביר את התחרותיות בין נותני האשראי השונים, כך שהלקוח לא יהפוך לשבוי של הראשון ברגע ששעבד עבורו את הנכס. חשוב לציין שבמקרים רבים שווי הנכס המשועבד עולה משמעותית על שווי ההלוואה שניתנה, ומבחינה כלכלית אין כל מניעה להטיל שעבוד נוסף ועדיין להבטיח את פירעון שתי ההלוואות. הוועדה אף הציעה שנותן האשראי הראשון יכול לקבוע בחוזה כי השעבוד שלו יהיה עדיף על שעבודים אחרים שיוטלו על הנכס מאוחר יותר.

4.3. לעמדת התנועה יש צורך חיוני באימוץ המלצת ועדה זו בחקיקה ראשית כבר במסגרת תזכיר חוק זה, על מנת לאפשר ללקוחות הזקוקים לאשראי בהיקף הדורש שעבוד ובטוחה לקבל אשראי נוסף מגופים אחרים חוץ מהבנק הראשון עמו התקשרו.

5. הקמת לשכת שירותי IT על ידי המדינה עבור מתחרים חדשים

5.1. הוועדה המליצה על הקמת לשכת שירות למערכות מחשוב למתן שירותים בנקאיים בסיסיים. המטרה בהקמת לשכה זו הינה לאפשר למתחרים חדשים המעוניינים להיכנס לשוק האשראי והבנקאות סיוע בתחילת דרכם לאור הקשיים וחסמי הכניסה הרבים הניצבים בפניהם, ובעיקר לאור העובדה שלמערכת הבנקאות לא נכנסו מתחרים חדשים כבר שנים רבות.¹¹

5.2. הוועדה הציעה להתנות את הענקת הסיוע למתחרים החדשים בהגעתם לנתח שוק מסוים בפרק זמן מוגדר מראש, וזאת באופן דומה למנגנונים שניתנו בעבר לחברות בתחום הסלולר, על מנת לעודד את כניסתם של שחקנים חדשים. עוד הוצע כי המפקח על מערכות התשלומים יאפשר למערכות IT אלו להתחבר למערכות התשלומים והסליקה ובכך להקל על חסמי כניסה משמעותיים נוספים העומדים בפני המתחרים החדשים.

¹¹ הדוח הסופי של הוועדה, לעיל ה"ש 5, בעמ' 8.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



לעמדת התנועה יש הכרח בעיגון המלצה זו בחקיקה ראשית כבר בתזכיר החוק הנוכחי על מנת להעניק למתחרים החדשים את התמיכה והסיוע הנדרשים בכדי שיוכלו להתחרות מול הבנקים הקיימים עתירי המשאבים, הידע ונתח השוק.

6. הטלת חובה על הבנקים לאפשר קישור לממשק משותף לצורך השוואת עלויות על ידי הצרכן

6.1. לאור העובדה כי הלקוחות בשוק הפיננסי במקרים רבים שבויים של הבנק בו הם מנהלים את חשבונם, ואינם נגישים למידע אודות העלויות השונות של המוצרים הפיננסיים בגופים מתחרים – הציעה הוועדה על יצירת ממשק משותף מרכזי לצורך השוואת מחירים.

6.2. מדובר במנוע חיפוש אשר יאפשר לצרכן להשוות עלויות אפקטיביות של שירותים פיננסיים מרכזיים כגון: אשראי, פיקדונות, פעולות בניירות ערך ומט"ח. על מנת לאפשר את פעילותו של מנוע זה, הציעה הוועדה להטיל חובה על הבנקים לאפשר לאותו מנוע להתחבר לאתר הבנק ולהציג ללקוח מידע אודות שירותים פיננסיים זהים במוסדות אחרים. בהתאם לכך, הלקוח יוכל לצרוך את השירות הפיננסי ממוסד אחר וזאת ללא שיצטרך להעביר את חשבון העו"ש שלו.

6.3. לעמדת התנועה יש לאמץ בחקיקה ראשית בהתאם להמלצת הוועדה הסדר לפיו הבנקים יהיו חייבים לאפשר למנוע החיפוש להציג ללקוחות מידע אודות עלויות ומחירים של מוצרים פיננסיים שונים, וכן לחייב את הבנקים לאפשר ללקוח לרכוש את אותם מוצרים גם אם הם מסופקים על ידי גוף פיננסי אחר. מדובר במנגנון חשוב מאין כמוהו, אשר ביכולתו לאפשר תחרות אמיתית בין הגופים הפיננסיים השונים. ללא קביעת הסדר זה בחקיקה במסגרת תזכיר הנוכחי הסיכוי שחיפוש והשוואת מחירים כאמור לעיל יתרחש הינו קלוש ביותר. חשוב להבהיר כי ישנו פער עצום בין התעריפונים "היבשים" שמפרסמים הבנקים ללקוחותיהם, לבין המחירים האפקטיביים בפועל, ועל כן יש לחייב את הבנקים להציג את העלויות האפקטיביות בפועל.