



יום רביעי י"ח בכסלו

06.12.17

לכבוד

מר משה כחלון, שר האוצר

חברי הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי

נכבדיי שלום רב,

הנדון: התרעה על אי החוקיות שבאי קביעת תבחינים מדידים לרפורמה

להגברת התחרות בבנקאות

בשם קואליציית הארגונים החברתיים והתנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר, (להלן: "התנועה"), הרינו פונים אליכם כדלקמן:

התנועה לאיכות השלטון וקואליציית הארגונים החברתיים קוראים לוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי להפעיל את סמכות החובה שניתנה לה בחוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017.

לשיטתנו, מסמך התבחינים שפורסם על ידי הוועדה, באיחור משמעותי ממסגרת הזמנים שנקבעה בחוק, איננו משיג את מטרתו, שכן לא נקבעו כלל יעדים מדידים להצלחת הרפורמה כפי שנדרש לפי נוסח החוק. היעד הבודד שכן פורסם, קריטריון להפרדת כא"ל מדיסקונט, אינו יעד מדיד להצלחת הרפורמה. לכן הדו"ח שפורסם איננו עומד במבחן הסבירות.

על כן, אנו עומדים על החשיבות שבקביעת תבחינים מדידים לבחינת אפקטיביות כלי המדיניות הננקטים להקטנת הריכוזיות במשק הישראלי, הכוללים יעדי מדיניות מדידים ומוגדרים, כמו גם מסגרת זמנים לביצועם, בהתאם לתכלית החוק.

ללא קביעת יעדים כאמור, לא תוכל הוועדה להגשים את התכלית שלשמה הוקמה: לעקוב אחר יישום החוק ולהמליץ על צעדים שיביאו להגברת התחרות בשוק האשראי. מכתב זה כולל תבחינים מוצעים לבחינת יעילות הרפורמה באופן ההולם את האינטרס הציבורי.

החוק העניק לוועדה הזדמנות נדירה וחד פעמית לערוך רפורמה בעלת ערך ממשי בקידום האינטרס הציבורי בדבר הקטנת הריכוזיות, וכפועל יוצא מכך הקטנת יוקר המחיה עבור אזרחי ישראל. אנו מפצירים בחברי הוועדה לממש את ההזדמנות שניתנה להם עד תום, ולמנוע את ריקון תפקידי הוועדה מתוכן.

ניתוח משפטי:

1. ב-31 בינואר 2017 פורסם ונכנס לתוקף החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017 (להלן: "החוק"). סעיף 12 לחוק מסמך את הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי (להלן: "הוועדה" או "ועדת היישום") לבצע מספר פעולות למימוש תכלית החוק.
2. בתוך כך, קבע המחוקק בסעיף 12(ג) לחוק כי: "הוועדה תפרסם, בתוך 90 ימים ממועד הקמתה, תבחינים מדידים לבחינת הצלחה בהגברת התחרות בשוק הבנקאות". היינו, הוועדה הייתה מחויבת בסמכות שבחובה, הנלמדת מהשימוש במילה "תפרסם"¹, לקבוע תבחינים מדידים עד תחילת חודש מאי.
3. בפועל, מסמך התבחינים פורסם רק ביום 25.10.2017, באיחור ניכר של כשישה חודשים ממועד זה (להלן: "מסמך התבחינים").
4. לעמדתנו, מסמך התבחינים שגובש איננו עומד בתכלית החוק, שכן פרט לסוגיית הפרדת כאל מדיסקונט, התבחינים שפורסמו לא כוללים התייחסות ליעדים מספריים מוגדרים וללוחות זמנים ברורים כנדרש לפי החוק, ומסתפקים לכל היותר ביעדים אמורפיים בדבר מגמה כללית רצויה.
5. כדוגמה מייצגת להעדר יעדים קונקרטיים, מובא להלן סעיף 4.2 למסמך התבחינים, שכותרתו "ירידה במדדי הרפינדל ו-CR2". לדאבונו, הסעיף לא קובע מהו היעד הרצוי, שהגעה אליו מצביעה על הגעה לרמת ריכוזיות נמוכה באופן מספק, או למצער מלמדת על כך שקצב הירידה בריכוזיות מספק.
6. לעמדתנו, מסמך התבחינים אשר פורסם, כאמור - באיחור משמעותי ממסגרת הזמנים שנקבעה בחוק, הוא דל באופן שאינו מצדיק את התארכות הליך גיבושו מעבר למועד שנקבע בחוק, ותוכנו אינו עומד בדרישות החוק. אשר על כן, אנו קוראים לוועדה לפרסם בהקדם האפשרי תבחינים מדידים חדשים, הכוללים יעדי מדיניות ברורים ומוגדרים עם מסגרות זמנים מחייבות, כנדרש בחוק.

¹ על סמכות חובה למול סמכות רשות, ראו למשל בג"ץ 467/84 עזרא נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לט(1) 745 (1985).

תבחינים מומלצים:

7. במסגרת פעילות קואליציית הארגונים החברתיים נשלח ב-1.6.2017 מכתב אל חברי ועדת היישום, שכלל רשימת תבחינים מוצעים, שלתפיסתנו שימוש בהם עשוי לקדם צמצום משמעותי של הריכוזיות, באופן המקיים את האינטרס הציבורי בחוק זה ובפעולות הוועדה. לדאבונו, נראה שהמכתב, לא זכה לתשומת הלב הנאותה בקרב חברי הוועדה, והטענות שהעלו בו כמעט שלא הוטמעו בתבחינים שפורסמו. אשר על כן, להלן התייחסות נוספת של קואליציית הארגונים הציבוריים והתנועה, לרשימת התבחינים המעודכנת שפורסמה (מובא לפי סדר הופעתם במסמך התבחינים):

א. פרק א - צעדים רגולטוריים: אנו מברכים על הוספת פירוט תאריכי היעד והרשויות האחראיות על נקיטת הצעדים הרגולטוריים, בהתאם להמלצתנו. עם זאת, **אנו קוראים לוועדה לקבץ לתתי סעיפים את כל הנושאים הדרושים להקמת בנקים חדשים, ולספק מדדים כמותיים, כדלקמן:**

i. סעיף 1.8 "הפחתת דרישות ההון מבנקים חדשים" – זה החסם המרכזי לתהליך התחרותי המרכזי, וחשיבותו על כן גבוהה ביותר.

על פי מסמך של הפיקוח על הבנקים מיולי 2016, הפחתת ההון תלויה בחקיקת חוק ביטוח פקדונות, חקיקת חוק טיפול בבנק שכשל והקמת מאגרי נתוני אשראי. לכן, על הוועדה לקבוע לוח זמנים ריאלי, בשיתוף הגורמים המקצועיים, לגיבוש הצעה לנוסח חוק ביטוח פקדונות וחוק טיפול בבנק שכשל, מתוקף סמכותה למתן המלצות לממשלה, לוועדת הכספים ולוועדת הכלכלה של הכנסת לפי סעיף 12(ו) לחוק.

ii. הגנת ינוקא לבנקים אינטרנטיים – יש להוסיף סעיף ייעודי שיעסוק במתן הגנת ינוקא לבנקים אינטרנטיים חדשים, המהווים את המקור הפוטנציאלי המשמעותי ביותר ליצירת תחרות בשוק. הקמת בנקים אינטרנטיים על ידי הבנקים הגדולים הקיימים (כדוגמת לאומי ופפר), בשוק חדש וצעיר, פוגעת הלכה למעשה בתחרות, כיוון שביכולתם להציע מחירים שלא ניתן להתחרות בהם, שימומנו על ידי השירות המסורתי בסניפי הבנק. לפיכך, **נבקש להעניק הגנת ינוקא לבנקים אינטרנטיים, ולמנוע הפלייה במחיר ובתנאים בין לקוחות הבנקים המסורתיים לבין לקוחות הבנקים האינטרנטיים שבשליטת אותו בנק, באופן שיביא לסיכול התחרות.**

ב. פרק ב' - דיווחים: לדאבונו פרק זה אינו כולל אף יעד כמותי שיש לעמוד בו, ואף לא מסגרת זמנים מחייבת. לפיכך, **נבקש לקבוע יעדים ספציפיים ומסגרת זמנים לביצועם, על מנת להבטיח את יעילות הדיווחים.**

ג. פרק ג' - שחקנים בשוק: לא נקבעו יעדים כמותיים לאף אחד מהסעיפים בפרק זה, ואף לא מסגרת זמנים למימושם. לפיכך, **אנו מבקשים לקבוע יעדים כמותיים לסעיפים השונים ומסגרת זמנים מחייבת.** כמו כן, אנו חוזרים על המלצתנו לקבוע כיעד כמות של



בנקים חדשים, בדגש על בנקים אינטרנטיים, שהמדינה תעודד את הקמתם עד לשנת 2020. לפיכך, אנו מבקשים להוסיף יעד של הקמת בנק עצמאי (שאינו מוחזק על ידי בנק גדול) עד 2020, ושני בנקים אינטרנטיים נוספים עד 2022. בנוסף, יש לנקוב בנתחי שוק של הבנקים החדשים שיוקמו – לפחות 10% עד 2025.

ד. פרק ד' - נתחי שוק, כמויות ומחירים: עבור כל אחד מהסעיפים שבפרק זה, יש לקבוע את המגמה הרצויה בעיני הוועדה, מהו היעד הראוי בעיניה, ומהי מסגרת הזמנים להשגת אותו יעד. מתכונתו הנוכחית של הפרק, איננה כוללת רכיבים אלו ובכך חוטאת לכוונת המחוקק. נבקש להעיר גם באשר לסעיפי הפרק הספציפיים:

i. סעיף 4.3.4 – הסעיף מכניס מדד של בחינת ירידה בשער הריבית הממוצעת על ביצועים חדשים בצמוד לבחינה של התקופה לפירעון אליה מתייחסת הריבית, בחלוקה למגזרי פעילות. לשיטתנו, יש לשים לב לכך שבדיקת הריבית כשלעצמה עשויה להיות מטעה, שכן הריבית מושפעת מריבית הבסיס של בנק ישראל. על כן, בראייתנו מדד טוב יותר יהיה הריבית מתואמת הסיכון הניתנת למשקי בית ועסקים קטנים, לעומת עסקים גדולים.

בהקשר זה, יוזכר דו"ח מצב העסקים הקטנים של משרד הכלכלה, ינואר 2016, לפיו (עמ' 64): "ניכר שבכל השנים משנת 2011 ועד שנת 2014 אחוז ההפסדים בגין אשראי (כאחוז מסך יתרת האשראי) במגזר עסקים קטנים גבוה משיעור הפסדי האשראי כאחוז מיתרת האשראי לציבור נטו בכל המגזרים. ואולם, הפרשי הפערים הללו קטנים מ-0.5% ויכולים להסביר רק חלק קטן מפערי הריביות בין קבוצות הגודל של העסקים, שמגיעים לכדי 3%". אנו סבורים שעל הוועדה לקבוע שעיוות זה יתוקן כיעד מדיניות.

ii. שעבוד שני – הוועדה לא קבעה יעדים ברורים בנושא זה, אף על פי שהמחוקק הקדיש לו סעיף ספציפי בחוק. לפיכך, על הוועדה לקבוע כיעד, שבתקופת זמן מוגדרת, אחוז מסוים (ומשמעותי) מהאשראי הניתן לעסקים קטנים יהיה במסגרת שעבוד נוסף. זאת, במקביל לבדיקה שהוועדה מתכוונת לקדם באשר למודעות בתי העסק קטנים והבינונים לאפשרות לקבלת שיעבוד שני (סעיף 2.8 במסמך התבחינים).

iii. בנקים אינטרנטיים – יש לקבוע יעדים ספציפיים לחזירת בנקים אינטרנטיים לשוק. כיום, חסמי כניסה והעדר הגנת ינוקא מונעים כניסה של בנקים אינטרנטיים חדשים לשוק. עדות להסרת החסמים הרגולטוריים, לשיטתנו, תתקבל כאשר בנקים עצמאיים (שאינם בשליטת בנק גדול) יהיו אחראיים לאחוז משמעותי מהאשראי הניתן לעסקים קטנים ומשקי בית. בפרט, אנו מציעים לקבוע יעד של 15% מהאשראי באמצעות בנקים אלו, עד לשנת 2022.

ה. פרק ה' - אמצעי תשלום: אנו מברכים על הוספת כיוון המגמה הרצוי ומסגרת זמנים כללית לסעיפים מסוימים, אולם יש להוסיף ציון המגמה הרצויה ביחס לכלל המתגים, לקבוע יעדים מדידים ראויים ומסגרת זמן להשגתם. בפרט, להבנתנו נדרשת קביעת שיעור כרטיס הדביט הרצוי מכלל כרטיסי החיוב; לצד אחוז העסקאות (במונחי היקפי



עסקה) שמבוצעות בכרטיסי דביט מבין כלל כרטיסי החיוב. שהרי, מדד הבוחן את מידת הנפוצות של כרטיסי הדביט בלבד, עשוי לפספס מצב בו למרות נפוצות גבוהה, השימוש הנעשה בו מצומצם.

1. פרק ו' – דיסקונט וכאל: נראה שבמסמך התבחינים הוכנס תבחין בודד להפרדת כאל מדיסקונט, אולם בהתאם להמלצות והערות קודמות שהועברו על ידינו, קביעת תבחין בודד לסוגיה זה איננו מספיק. הדרישה בסעיפי החוק נוגעת הן לקביעת תבחינים מדידים להצלחת הרפורמה והן מדדים להכרזה על בנק כ"בנק בעל היקף פעילות רחב", ועל כן התבחין הבודד שנקבע איננו עומד בדרישות החוק.

8. לצד ההתייחסות הפרטנית לתבחינים שנקבעו, להלן מספר תבחינים מספריים ולוחות זמנים נוספים שאנו מציעים לקבוע, על בסיס פנייתנו לוועדת היישום ב-3.2.2017 ומכתב ההמשך, שהועבר לוועדה ב-1.6.2017:

א. כניסה של 3 גורמים חדשים לתחום האשראי למשקי בית/עסקים קטנים בתוך תקופה של שנתיים, כאשר לפחות אחד מהגורמים החדשים ייתן אשראי לעסקים קטנים.

ב. הקמת בנק אינטרנטי עצמאי ראשון עד 2020, ושני בנקים אינטרנטיים חדשים עד 2022.

ג. נתח השוק של גופים שאינם בנקים ביום תחילת החוק (חברות כרטיסי אשראי, מוסדיים) יגיע ל-15% משוק האשראי הקמעונאי (עסקים קטנים ומשקי בית) בתוך 3 שנים.

ד. עד 2025, בנקים אינטרנטיים יהיו אחראים ל-15% משוק האשראי הקמעונאי.

ה. נתח השוק המצרפי של בנק הפועלים ובנק לאומי משוק האשראי העסקי לעסקים קטנים ובינוניים יירד מתחת ל-50% בתוך 3 שנים.

ו. פערי הריבית מותאמי הסיכון בין עסקים גדולים וקטנים יירדו ל 0.2 בתוך 3 שנים.

ז. הפערים בין הריבית למשקי בית – לא כולל משכנתאות – לבין הריבית החלה על עסקים גדולים יקטנו ב-30% יחסית ליום תחילת החוק, בתוך 3 שנים.

ח. הריבית שבה חברות כרטיסי האשראי מתמחרות את ההלוואות שלהן לא תהיה גבוהה מזו של הבנקים, בתוך שנה (בהתחשב בעלות המקורות). במילים אחרות, עבור לקוח בעל פרופיל סיכון מוגדר, חברות כרטיסי האשראי לא ייקחו ריבית גבוהה משמעותית מאשר הבנקים.

ט. סעיף השעבוד הנוסף יהפוך למשמעותי עבור עסקים, כך שלפחות 60% מהעסקים המשעבדים נכס בשעבוד כלשהו כללו בהסכמי השעבוד שלהם סעיף המאפשר להם לשעבד בשעבוד נוסף לכל גורם נותן אשראי, וזאת בתוך שנה.

9. בנוסף, נציין כי הקמת תשתית טכנולוגית היא אחד הנדבכים המרכזיים של המלצות ועדת שטרם, שעוגנה אף בחקיקה, וכללה לוח זמנים מחייב של יציאה למכרז תוך 9 חודשים. הזמן שהוגדר חלף וממעקב אחרי הנושא ניכר שהוראות החוק אינן מתקיימות.



10. לסיכום, אנו קוראים לוועדה להגשים את התכליות שלשמן הוקמה, ולקבוע תבחינים אפקטיביים לאלתר, שאם לא כן, הוועדה תמשיך לא לעמוד בדרישות החוק.
11. החוק העניק לוועדה הזדמנות נדירה וחד פעמית לערוך רפורמה בעלת ערך ממשי בקידום האינטרס הציבורי והקטנת יוקר המחייה בארץ. אנו מפצירים בחברי הוועדה לממש את ההזדמנות שניתנה להם עד תום, ולמנוע את ריקון הוועדה מתוכן.
12. לטיפולכם הדחוף ולתגובתכם המהירה, נודה.

בכבוד רב,

עו"ד נילי אבן-חן, מנהלת מחלקת כלכלה ומחקר בתנועה לאיכות השלטון
ברק גונן, יו"ר משותף צדק פיננסי, רכז קואליציית הארגונים החברתיים
ד"ר הראל פרימק, יו"ר משותף, צדק פיננסי
עו"ד לינור דויטש, לובי 99
ספיר בלוזר, ישראל 2050
עילם לשם, התאחדות הסטודנטים והסטודנטיות
ד"ר שלי גוטפריד, הציבור החדש
גלעד א. סברדלוב ישראל יקרה לנו
פז כהן, מנכ"ל אנו

העתקים:

מר אלי כהן, שר הכלכלה והתעשייה
מר שי באב"ד, מנכ"ל משרד האוצר
ח"כ איתן כבל, יו"ר ועדת הכלכלה בכנסת
ח"כ רועי פולקמן, חבר ועדת הכלכלה בכנסת
ח"כ חיים ילון, חבר בוועדת הרפורמות בכנסת
עו"ד אסי מסינג, היועץ המשפטי של משרד האוצר