



05/09/2016

לכבוד
חברי וועדת הרפורמות
הכנסת

א.ג.נ,

הנדון: נייר עמדה ותיקוני חקיקה נדרשים לחוק צמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות

1. אנו פונים אליכם מטעם קואליציית הארגונים החברתיים (החתומים למטה, המכתב חובר על ידי "צדק פיננסי" ו"לובי 99") להצעת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל, התשע"ו-2016, שעברה בקריאה ראשונה בסוף מושב הקיץ האחרון.
2. הצעת חוק זו באה כהמשך ישיר לדו"ח ועדת שטרס, אשר מציג בהרחבה המלצות רבות הנדרשות לרפורמה אמיתית במערכת הבנקאות בישראל. לדאבונינו, חלק משמעותי מן ההמלצות החשובות של ועדת שטרס לא נכללו בהצעת החוק, דבר המשליך באופן עמוק על יכולת החוק להשפיע ולהביא לתיקון המצב הקיים.
3. ועדת שטרס הוקמה מתוך הבנה ברורה שחוסר התחרות המשוע במערכת הבנקאית משפיע בצורה ישירה ומשמעותית על יוקר המחיה של האזרח הקטן, הן ישירות, דרך עמלות הבנקים וחברות כרטיסי האשראי, והן בעקיפין, עקב עיוותים בשוק האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, המגולגלים על הצרכנים. לועדה נקבעה מטרה בעלת חשיבות עליונה - הגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל.
4. קיימות דוגמאות בולטות רבות לחוסר התחרותיות במערכת הבנקאות בארץ:
 - א. בנק חדש לא הוקם מזה קרוב ל-50 שנה.
 - ב. לפי נתוני בנק ישראל, שני בנקים בלבד, בנק הפועלים ובנק לאומי, שולטים בקרוב ל-60% מהמערכת הבנקאית.
 - ג. לפי נתוני בנק ישראל, התשואה על ההון של הבנקים הישראליים היא כ-15% לפני מס, תשואה גבוהה יחסית לבנקים אחרים בעולם. נתון זה מתעצם נוכח הוצאות התפעול הגבוהות של הבנקים (שכבה של לא פחות מ-10,000 מעובדי הבנקים מרוויחים בממוצע 40,000 ש"ח לחודש) וחוסר היעילות במדדים בינלאומיים (כמות החשבונות לפקיד בנק נמוכה בסדר גודל יחסית לבנקים יעילים בחו"ל).
 - ד. לפי דו"ח מצב העסקים הקטנים והבינוניים של משרד הכלכלה ולפי מכון המחקר של הכנסת, עסקים קטנים ובינוניים סובלים מהקצאת אשראי מעוותת: הם אינם מקבלים די אשראי (2.5% מהלווים הגדולים במשק מקבלים 70% מהאשראי), וגם משלמים ריביות מוגזמות על האשראי שלהם, הרבה מעבר לסיכון האשראי שלהם - דבר המעכב את צמיחת המשק ומעלה עוד יותר את נטל יוקר המחיה.

5. **להלן הפערים המרכזיים לדידנו הקיימים בין הצעת החוק הנוכחית לבין המלצות ועדות שטרס והצעותינו לפעולה:**

- א. **עיכוב בהקמת בנקים חדשים:**
ישנן סיבות ברורות לכך שקרוב ל-50 שנה לא הוקם בנק חדש בארץ; על מנת להקים בנק בישראל, נדרשת הקמתה של תשתית מחשוב שעלותה עשרות מיליוני שקלים וריתוק הון עצמי של מאות מליונים נוספים, עוד בטרם לקוח אחד הפקיד כסף בבנק. בניגוד למצב בעולם, הרגולטור הישראלי דורש את אותם התנאים מבנק גדול ומבנק זעיר.
הקלה בדרישות אלו, כך שהשקעת ההון של הבנק תגדל עם הגידול בכמות הלקוחות, הכרחית לעידוד מתחרים חדשים. בנק ישראל פעל מצד אחד לעידוד התחרות ופרסם הקלות משמעותיות לבנקים חדשים, אך מצד שני הגדיר שההקלות הן "על תנאי" כל עוד לא מתקיימים תנאים שונים: חקיקת חוק ביטוח פקדונות, חוק טיפול בבנק שכשל והקמת מאגר נתוני אשראי.

הצעת החוק כלל אינה מתייחסת לתנאים אלו ומכאן שחייבים ללחוץ ואף להגדיר בחוק מסגרת זמנים לקידום חקיקה מיידי של חוקים אלה על מנת להסיר את כלל החסמים להקמת בנקים חדשים.

ב. מחסור בתשתית טכנולוגית משותפת לגישה למערכות הפיננסיות

כל בנק נדרש לתשתית טכנולוגית יציבה האחראית לגישה למערכות הפיננסיות לטובת ביצוע כלל פעולות הצרכן. במצב הנוכחי, כל בנק, קיים או חדש, נדרש לתשתית טכנולוגית עצמאית, שהקמתה ארוכה, מורכבת ויקרה, שתשמשו באופן בלעדי. ועדת שטרומ זיהתה מצב זה כחסם עיקרי לתחרות, ועל כן המליצה על האפשרות לשיתוף תשתיות בין בנקים קיימים, וכן על הקמת תשתית טכנולוגית משותפת אשר תאפשר לכל גוף פיננסי מורשה גישה לביצוע הפעולות הנדרשות. ללא תשתית זו, כל בנק שיקום יהיה מנותק מהמערכת הפיננסית. לצורך המחשה, לקוח שיפתח חשבון בבנק החדש וירצה להעביר אליו כספים מאחד הבנקים הותיקים, יצטרך למשוך אותו במזומן ולהפקיד את השטרות בחשבון החדש. עם זאת, נושא זה לא מוזכר כלל בהצעת החוק, ולא קיימת אף הנחיה בנושא.

ג. על המחוקק לעגן בחוק סעיף זה להקמת תשתית טכנולוגית משותפת, לרבות התוויה של ניהול התהליך (פרוייקטור מטעם משרד האוצר) ולוח זמנים ברור.

ג. חסור גיוון אשראי לעסקים קטנים ובינוניים

כיום עסקים קטנים ובינוניים הם לקוחות שבויים של הבנקים בקבלת אשראי. עסק המשעבד באופן חלקי נכס כלשהו לבנק, אינו יכול לקחת אשראי עבור שאר חלקי נכס זה מאף בנק אחר. לצורך המחשה, ניקח דוגמא של עסק הנדרש לאשראי בסך 100,000 ש"ח, ולצורך כך משעבד לבנק נכס ששווי מליון ש"ח. השיעבוד הוא חלקי (רק עשירית משווי הנכס), אך **באם העסק ירצה בעתיד לקחת אשראי נוסף תמורת הנכס, הוא יהיה חייב לקחת את האשראי מהבנק לו משעבד הנכס. במצב זה העסק הוא לקוח שבוי ללא יכולת מיקוח.**

ד. תיקון מצב זה היה אחד מהסעיפים המרכזיים בדו"ח שטרומ, אך מסעיף זה לא נותר זכר בהצעת החוק. על המחוקק לעגן בחוק איסור על שיעבוד מלא לטובת גוף פיננסי, ולאשר באופן מפורש אפשרות לשעבוד שני.

ד. חסימת בנקים אינטרנטיים עצמאיים

בנקים אינטרנטיים עצמאיים יכולים להיות לשוק הבנקאות מה שגולן טלקום היתה לשוק הסלולר. לבנק אינטרנטי אין צורך בסניפים ועלויות התפעול שלו קטנות יחסית. את החסכון בעלויות אפשר לרתום לטובת הוזלת עמלות ולהציע תנאים שיגרמו ללקוחות לעזוב את הבנקים היקרים. כשהבנקים תפסו את האיום המתגבש, בד בבד עם דיוני ועדת שטרומ, הכריזו פועלים ולאומי על כוונתם לפתוח בעצמם בנקים אינטרנטיים. אפשר להיות סמוכים ובטוחים, שהבנקים הגדולים יוזילו את מחירי הבנקים האינטרנטיים שבעלותם בדיוק במידה שתמנע ממתחרים להכנס לתחום זה, אך לא יגעו ולא ישנו את מחירי הבנקים הרגילים באין סיבה על מנת לא לפגוע ברווחיהם. ללא עיגון חקיקה כנגד אפליית מחירים בין הבנקים הרגילים והאינטרנטיים של הבנקים הגדולים, ניתן להעריך שצעד זה ייכשל ויהווה, כפי שניסח זאת היטב המפקח הקודם על הבנקים, דודו זקן, "מקל בגלגלי התחרות".

ה. על המחוקק ובנק ישראל לפעול כנגד אפליית מחירים של הבנקים הגדולים בין הבנקים הרגילים והאינטרנטיים שברשותם, כך שתאפשר תחרות הוגנת והזדמנות אמיתית להקמת לבנקים אינטרנטיים חדשים.

ה. חסור יכולת הצרכן לחיפוש והשוואת עלויות דיגיטלית

ועדת שטרומ היטיבה להבין כי חלק מהסיבות לשבי של לקוחות הבנקים הינה מורכבות המוצר הפיננסי, אשר מקשה על הצרכן להבין את מגוון הפתרונות הפיננסיים הקיימים. מורכבות זו מתעצמת בהיעדר יכולת פשוטה של הצרכן לחיפוש והשוואת עלויות דיגיטלית של שירותים פיננסיים מרכזיים מפוקחים. נושא לא לצערנו לא מוזכר כלל בהצעת החוק, ולא קיימת אף הנחיה בנושא.

ו. על המחוקק לעגן בחוק סעיף זה למתן יכולת לחיפוש והשוואת עלויות דיגיטלית.

מתן שיניים לוועדת היישום והגדרת יעדים מדידים

הפיקוח על הבנקים, אשר ממונה על יישום רפורמה זו, מגלה ספקנות לגבי הצורך ברפורמה להגברת התחרות. הפיקוח על הבנקים כתב, בעקבות דו"ח שטרומ, כי "המבנה הקיים של מערכת הבנקאות בישראל לא מהווה ככל הנראה חסם לתחרות". כמו כן "הסיכון שבנק חדש

יגיע לכשל הוא גבוה". כלומר, הגורם המפקח על הרפורמה גם אינו מסכים שיש בעיה של חוסר תחרות וגם מסביר מדוע אינו מעוניין בהקמה של בנקים חדשים. בוועדת שטרומ זיהו את הבעייתיות שבהותרת הפיקוח רק בידי בנק ישראל ולכן המליצו על וועדת יישום בראשות מנכ"ל משרד האוצר, אך זו הפכה בהצעת החוק ל"וועדה מייעצת" ללא שיניים משמעותיות. כמו כן לוועדת היישום לא נקבעו יעדים. לדוגמה, לא נקבע יעד של נתח שוק מינימלי לבנקים החדשים. בהיעדר יעדים מדידים, וזאת יודעים גם בבנקים, אפשר לתת לחוק המכונה "הגברת התחרות" לעבור בכנסת. לאחר שהוציאו מהחוק את העיקר, התחרות תישאר על הנייר.

יש להגדיר בחוק כי הוועדה תהיה וועדת יישום בעלת סמכויות מוגדרות וכן צריך להגדיר יעדים ברורים למדידת התחרות: נתח השוק של גופים בנקאיים חדשים צריך להיות לפחות 20% בתוך 5 שנים. נתח השוק של אף בנק לא יהיה מעל 15% (החוק בארה"ב, שחוקק בעקבות המשבר הפיננסי ב-2008, מאפשר מקסימום 10%, כדי למנוע את תופעת ה- too big to fail, בה בנק לוקח סיכונים גבוהים בודעו שבכל מקרה הממשלה לא תיתן לו ליפול).

הפחתת עמלה צולבת בכרטיסי אשראי

ה"עמלה הצולבת", הינה העמלה אשר הסולק משלם למנפיק כרטיס האשראי. עמלה זו דומה במהותה לדמי הקישוריות בסלולר, שהורדה שלהם היתה אחד הגורמים המרכזיים שאיפשרו את פריצת התחרות בסלולר. עמלה זו מגולמת בעמלת בית העסק אותה גובה הסולק עבור מתן שירותי הסליקה לבית העסק, כך שבפועל היא מגולגלת אל הצרכן. ועדת שטרומ המליצה על הורדת עמלה זו לרמה הנהוגה במדינות מתוקנות, מהלך אשר ישפיע באופן ישיר על יוקר המחיה של האזרח הקטן. עם זאת, נושא זה לא מוזכר כלל בהצעת החוק, כך שלא צפוי שינוי בעמלה זו.

על המחוקק לעגן בחוק סעיף זה להפחתת העמלה הצולבת, ולקבוע סף ברור בדומה לדמי הקישוריות בתחום הסלולר.

סיכום

להלן סיכום הנושאים המרכזיים אשר נדרשים להתייחסות מיידית על מנת להשיג את יעדי הרפורמה:

המלצות ועדת שטרומ	הצעת החוק הנוכחית	פעולות תיקון נדרשות
1. כניסת בנקים חדשים למערכת הפיננסית (סעיף ב בדו"ח שטרומ)	בנק ישראל התנה את ההקלות הרגולטוריות בתנאים מקדימים (ביטוח פקדונות, כלי טיפול בבנק שכשל, מאגר נתוני האשראי) אך הצעת החוק כלל אינה מתייחסת לנושאים אלו.	עיגון חקיקתי ללוח זמנים ברור להשלמת התנאים המקדימים להקלות ההון: 1. ביטוח פקדונות 2. כלי טיפול בבנק שכשל 3. הקמת מאגר נתוני אשראי
2. הקמת בנקים אינטרנטיים עצמאיים (נגזר מהקמת בנקים חדשים, סעיף ב לדו"ח שטרומ)	ללא חקיקה בנושא, הבנקים הגדולים צפויים להקים סניפים אינטרנטיים, אשר יחסלו את התחרות באיבה	עיגון חקיקתי לאיסור אפליית מחירים בין הבנקים האינטרנטיים והרגילים שבבעלות הבנקים הגדולים
3. הגדלת יכולתם של עסקים קטנים ובינוניים לגוון מקורות אשראי (סעיף ז לדו"ח שטרומ)	אין התייחסות בחקיקה.	עיגון חקיקתי לאיסור על שיעבוד מלא לטובת גוף פיננסי, והתרה של שיעבוד שני



<p>עיגון חקיקתי של סעיף זה, כולל התוויה של ניהול התהליך (פרוייקטור מטעם משרד האוצר) ולוח זמנים ברור.</p>	<p>אין התייחסות בחקיקה.</p>	<p>4. הקמת תשתית טכנולוגית משותפת לגישה למערכות הפיננסיות (סעיף י' לדו"ח, סעיף 3ה'1.1 בנספח מתווה להקמת בנק חדש)</p>
<p>עיגון חקיקתי של סעיף זה</p>	<p>אין התייחסות בחקיקה.</p>	<p>5. העצמת הצרכן – מתן יכולת לחיפוש והשוואת עלויות דיגיטלית (סעיף יד לדו"ח שטרום)</p>
<p>הגדרת הוועדה כוועדת יישום; הגדרת יעד מדיד למעקב אחר הישגי הרפורמה - 20% נתח שוק לבנקים חדשים תוך 5 שנים, הגבלת נתח שוק ל-15%.</p>	<p>הקמת ועדה מייצעת; ללא קביעת יעדים מדידים למעקב אחר ההישגים (סעיף 9)</p>	<p>6. הקמת ועדת יישום למעקב אחר השגת יעדי הרפורמה (סעיף יז לדו"ח שטרום)</p>
<p>קביעת עמלה מינימלית, כפי שנעשה בדמי הקישוריות בסלולר</p>	<p>אין התייחסות בחקיקה</p>	<p>7. הקטנת עמלה צולבת בכרטיסי אשראי (סעיף א לדו"ח שטרום)</p>

נודה על קביעת פגישה עם נציגינו בהקדם על מנת לדון בחומרים לעיל ועל הלחצים והטיעונים הצפויים לעלות בדיונים הקרובים.

בברכה,

עו"ד לינור דויטש, לובי 99
 ברק גונן, יו"ר משותף צדק פיננסי, רכז קואליציית הארגונים החברתיים
 הראל פרימק, יו"ר משותף צדק פיננסי
 פז כהן, מנכ"ל אנו
 יוסי שאול, חדר המזב צדק חברתי
 עילם לשם, ראש תחום אחריות אזרחית, התאחדות הסטודנטים הארצית
 שלי גוטפריד, הציבור החדש
 נירית מוסקוביץ, מנכ"לית המשמר החברתי
 גלעד אוליביה, ישראל יקרה לנו
 ענבר בזק, עצמאים עושים שינוי
 דקלה אבוטבול, התאחדות העסקים הקטנים