



קידום מתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ בנקאיים

מענה לקול קורא

התנועה למען איכות השלטון בישראל

האגף הכלכלי

מרץ 2024

בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן: "התנועה"), אנו מתכבדים להביא את עמדתנו בעניין קידום מתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ בנקאיים. בקיצור נמרץ, **התנועה תומכת בקידום המתווה המוצע**. לצד זאת, הוספנו בקצרה גם כמה הערות אותן אשר לטעמנו חיוני כי הוועדה תידרש אליהן בעת גיבוש המתווה הסופי.

א. מבוא

1. המערכת הפיננסית וההכרח בהקצאה יעילה של אשראי

1. ממבט על ניתן לראות את המערכת הכלכלית כבנויה משני רבדים מרכזיים – **הכלכלה ריאלית** אשר כוללת את הייצור, האספקה והרכישה של הסחורות והשירותים; **והמערכת הפיננסית** אשר עוסקת בכסף ואינה מייצרת מוצרים "ממשיים". תפקידה של המערכת הפיננסית לייצר "זרימה" של כסף מאלו שכסף נמצא בהישג ידם לאלו הזקוקים לו לצורך פעילותם בכלכלה הריאלית.¹ על רקע דברים אלה, מקובלת התפיסה לפיה מידת הצלחתה של המערכת פיננסית נמדדת על פי יכולתה לספק מענה ראוי לצורכי הכלכלה הריאלית.²

2. המערכת הפיננסית בישראל מורכבת משני חלקים: **הסקטור הבנקאי**, שהוא חלק הארי של המערכת הפיננסית; **והסקטור החוץ-בנקאי**, הכולל גופים פיננסיים שאינם "בנק".³ לצדם, עומד בנק ישראל, הבנק המרכזי של מדינת ישראל אשר אחרי על יישום המדיניות המוניטרית ועל יציבותה של המערכת הפיננסית.⁴

3. **בנק** הוא מוסד פיננסי שתפקידו העיקרי הוא תיווך אשראי. היתרון המיוחס לסקטור הבנקאי הוא החיבור בין בעלי הכסף המחפשים אפיק השקעה מניב לבין מי שיכולים ליצור פעילות יצרנית (שירותים או סחורות) אך דרוש להם מימון.

4. **על כן, בתוך המערכת הפיננסית, המוסדות הבנקאיים מהווים כלי מרכזי לנוכח ייחודיותם זו, וכן מהווים גם מוסד משמעותי וחיוני בכל חברה מודרנית. בהתאם לכך, גם הפיקוח מצד המדינה על הפעילות הבנקאית ויציבותה הוא רחב ומעמיק ובעל חשיבות משמעותית כשלעצמו לחברה ולמשק מודרניים ומפותחים.**

5. **ואולם, לא רק יציבותה של המערכת הבנקאית היא תנאי בלעדיו-אין להגשמת תפקידיה ושל המערכת הפיננסית בכלל. תנאי הכרחי נוסף לפעילות כלכלית המאפשרת חברה בת-קיימא הוא כי ייעשה תיווך יעיל של אשראי. לשם כך נדרשת בהכרח נגישות לאשראי, כלומר שכל יזם יוכל לפנות לבנק ולקבל מימון בהינתן שהוא עומד בתנאים הדרושים לשם כך. בתוך זאת, לבנק מיוחסים מספר יתרונות הקשורים במומחיותו: זיהוי הלוואים המתאימים לקבלת הלוואה; קביעת ריבית נכונה לכל לוואה; ויכולתו של הבנק לאגד כספים קטנים לכדי מאגר גדול דיו של כסף, כך שיוכל להציע גם הלוואות גדולות.**⁵

6. **ההכרח בתיווך יעיל של אשראי בתוך המערכת הפיננסית ולפיכך בנגישות לאשראי משמעו כי ישנו גם הכרח בהקצאה יעילה של אשראי, ולשם כך נדרשת רמה מספקת של תחרות בין הגופים הפיננסיים השונים, ובפרט ביחס למערכת הבנקאית.**

¹ דלית פליישהקר "רגולציה פיננסית ומוניטרית בישראל" 611, 614 עיוני משפט מה (2022) (להלן: "רגולציה פיננסית בישראל").

² רגולציה פיננסית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 616-617.

³ שם.

⁴ סי' 3-4 לחוק בנק ישראל, התש"ע-2010.

⁵ רגולציה פיננסית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 616-617.

2.א. ייחודיותו של "בנק" – עיסוק ופיקוח

7. בהתאם לייחודיות האמורה של המוסדות הבנקאיים – קבלה והחזקת כסף של לקוחות ובו-זמנית מתן אשראי – החקיקה הרגולטורית קובעת כי **רק בנקים יכולים לתת אשראי ובו בעת לקבל פיקדונות מהציבור**. כך, סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 קובע כי:⁶

"21. (א) מי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק –

(1) בקבלת פקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת";

8. כך גם הוראות נוספות של חוק הבנקאות מסייגות את עיסוקם של מוסדות פיננסיים נוספים מעיסוק בקבלת פקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת;⁷ וכן גם דברי חקיקה נוספים המסדירים מתן שירותים פיננסיים מעגנים מפורשות את העיקרון כי **קבלת פיקדונות ומתן אשראי** הן פעולות מאפיינות את פעילותו של תאגיד בנקאי בלבד.⁸

9. הייחוד בחקיקה בעיסוק של קבלת פיקדונות ומתן אשראי באחת לבנקים בלבד, מוביל גם לכך שהם כפופים **לפיקוח רגולטורי ייחודי הדוק**, המיועד להגן על כספי המפקידים מפני הסיכון הקיים במתן אשראי ובקבלת פיקדונות בבת אחת.⁹

ב. ההצעה למתווה מדורג למתן רישיונות תאגיד בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים

10. ההצעה של הפיקוח על הבנקים,¹⁰ מבקשת לאפשר לגופים חוץ-בנקאיים לעסוק בקבלת פיקדונות ומתן אשראי באחת, וזאת על מנת לייצר תחרות במערכת הבנקאית, המאופיינת מזה שנים רבות בריכוזיות גבוהה במיוחד אשר מכבידה משמעותית על יוקר המחיה במדינת ישראל. יוקר המחיה האמור נופל בעיקרו על כתפי משקי הבית ועסקים קטנים.

11. לפי ההצעה, מתן רישיון תאגיד בנקאי לגופים חוץ-בנקאיים קיימים הוא בעל פוטנציאל להגביר את התחרות במערכת הבנקאית, הן בצד האשראי והן בצד הפיקדונות, וכפועל יוצא מכך, להיטיב עם ציבור הלקוחות באמצעות הוזלת עלויות המוצרים הבנקאיים ושיפור השירות הבנקאי, בעיקר למשקי הבית והעסקים הקטנים. ואולם, מצב בו גופים פיננסיים יגייסו פיקדונות מהציבור ויעמידו אשראי מתוכם בלי רישיון תאגיד בנקאי ומסגרת פיקוחית מתאימה יכול ליצור סיכונים משמעותיים למערכת הפיננסית ולסכן את כספי הציבור בקרות אירוע משברי. לכן, **כל גוף אשר יתאפשר לו לקבל פיקדונות מהציבור ולהעמיד מתוכם אשראי יידרש לרישיון תאגיד בנקאי, לפיקוח בנקאי ורגולציה בנקאית מתאימה**. זאת, בדומה לחקיקה הקיימת בכל מדינות ה-OECD ולסטנדרטים שנקבעו על ידי גופים בינלאומיים.

12. על רקע דברים אלה, לפי המתווה המוצע, "בכוונת בנק ישראל להתוות מדיניות למתן רישיונות לתאגידי בנקאיים [קרי גופים שהיום הם חוץ-בנקאיים, הח"מ], שבמסגרתה יותאמו הרישיון והפיקוח הבנקאי לפעילות המבוקשת ולרמת הסיכונים בפעילות של הגוף מבקש הרישיון. במדיניות כאמור,

⁶ להלן: "חוק הבנקאות" או "החוק".

⁷ ר' למשל ס' 20 לחוק הבנקאות הקובע כי: " (א) לא יעסוק מוסד כספי אלא בעיסוק מן המנויים בסעיף 10, למעט פסקה (1), שנקבע ברשימו". וכן ס' 13 לחוק. כן נציין כי החוק גם מגדיר באופן מפורש את אפשרותם של בנקים "מיוחדים", כגון בנק למשכנתאות או בנק למימון השקעות, לעסוק בקבלת פיקדונות ובו-זמנית לתת אשראי (בשונה מהפניה לס' 10 על סעיפיו).

⁸ ר' למשל חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), תשע"ו-2016, ופרט פרק ג' לו (רישיון למתן שירותי פיקדון ואשראי); ר' גם בג"ץ 3690/05 **בנק החקלאות לישראל בע"מ נ' בנק ישראל**, פס' 7 לפסק דינו של השי' (כתוארו אז) גרוניס (נבו 11.7.2005).

⁹ רגולציה פיננסית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 617-618.

¹⁰ **הפיקוח על הבנקים "קול קורא לקבלת התייחסות הציבור למתווה מדורג של רישוי ורגולציה מידתית לגופים חוץ-בנקאיים לשם הגברת התחרות במערכת הבנקאית"** (14.2.2024) (להלן: "ההצעה של הפיקוח על הבנקים" או "ההצעה").

יקבעו שלוש מדרגות של רישיון בנקאי, זאת בהתאם לסמכות הקיימת של נגיד בנק ישראל בחקיקה לתת רישיונות גם היום. בנוסף, הצוות ימליץ על חקיקה ורגולציה מידתית, המותאמות לגודל ולמורכבות הפעילות של הגופים המבקשים רישיון בנקאי לצורך גיוס פיקדונות ומתן אשראי מתוכם, ובאופן שלוקח בחשבון גם את דרישות היציבות".

ג. עמדת התנועה – תמיכה ברישוי ורגולציה מידתית לגופים חוץ-בנקאיים לשם הגברת התחרות במערכת הבנקאית

13. המגמה המרכזית ברגולציה הפיננסית של עשרות השנים האחרונות היא מהלכים שמטרתם הפחתת הריכוזיות הגבוהה בסקטור הבנקאי, אשר באה לידי ביטוי הן בתחרות בין הבנקים לבין עצמם, הנובע מהמבנה האוליגופולי של הענף, והן בתחרות של הבנקים למול גופים פיננסיים חוץ-בנקאיים (התחרות בשוק השירותים הפיננסיים). במסגרת זאת, הוקמו מאז שנות ה-90 של המאה הקודמת מספר ועדות שעסקו בריכוזיות היתרה של תחום הבנקאות והפיננסיים בישראל. על כן נעמוד בקצרה על ההתפתחות האמורה בחקיקה והרגולציה הפיננסית לטובת הגברת התחרות בשוק הפיננסי.

14. בשנות הקמת המדינה ועל רקע המצב הגיאופוליטי וההשקפה האידיאולוגית השלטת – ממשלת ישראל הייתה השחקן המרכזי במשק הישראלי, מה שהביא ליצירת סקטור עסקי ריכוזי מאוד, עם קשרים ישירים ועקיפים בין הקונצרנים השונים במשק – הגופים הציבוריים ומספר מצומצם של קבוצות עסקיות, לרבות בנקים, אשר עבדו תחת אותה בעלות או בשיתוף פעולה מלא.¹¹ עד סוף שנות התשעים התחלפה הבעלות ברוב החברות הגדולות במשק. הבעלים החדשים הצליחו למנף ידע ואסטרטגיה עסקית, הון שיצרו או ירשו ואשראי בהיקפים גדולים, תמורתו התחייבו לתשלומי דיבידנד גדולים. עם זאת "חילופי הידיים" לא שינו לרוב את המבנה הייחודי של הקבוצות העסקיות, כך שפירמידות ההחזקה המשיכו לבלוט בנוף הכלכלה הישראלית.

15. על רקע זה בשנת 1995 הוקמה הוועדה לבחינת ההיבטים של החזקות של הבנקים בתאגידים ריאליים בראשות דוד ברודט – ועדת ברודט. ועדת ברודט עמדה על מצבו הריכוזי באופן חריג של המשק הישראלי ועל הסיכונים הכלל-משקיים הנובעים מכך. "לאומי" ו"פועלים" עמדו בראש קונגלומרטים אוליגופוליים, ששילבו באופן אינטנסיבי פעילות פיננסית עם פעילות ריאלית, ולפיכך שלטו באופן ריכוזי מאוד במשק הישראלי כולו.¹² הוועדה הדגישה כי המצב של המשק הישראלי באותה עת, בו במשק קטן ישנם שני אוליגופוליים אשר בראשם בנקים, המשלבים פעילות ריאלית משמעותית, ללא שוק חוץ-בנקאי לשירותים פיננסיים, מחמיר עוד יותר את הסיכון המשמעותי ליציבות המשק.¹³ ואולם ועדת ברודט עמדה גם על כך שריכוזיות על-משקית במצב האמור והסיכונים הנובעים ממנה, מקורם גם בריכוזיות הגבוהה בשוק הבנקאות בפרט ובשוק ההון בכלל, אשר נשלטו על-ידי שני הבנקים הגדולים, לאומי ופועלים.¹⁴

16. המלצות ועדת ברודט אומצו על ידי הממשלה, ולאחר מכן יושמו, בשינויים מסוימים, בחוק הבנקאות (רישוי) (תיקון מס' 11) התשנ"ו-1996.¹⁵ במסגרת תיקון מס' 11, בין היתר, נאסר על הבנקים לשלוט בתאגיד ריאלי באופן שבו יוכלו להשפיע על פעילותו ולקבל החלטות עסקיות. כמו כן הוטלו עליהם הגבלות שונות בקשר לאחזקה בכל סוג של אמצעי שליטה בתאגיד ריאלי, וכן הוגבלו בהיקפי ההשקעה

¹¹ דין וחשבון הוועדה לבחינת ההיבטים של אחזקות בנקים בתאגידים ריאליים (1995) 45 (להלן: "דו"ח ועדת ברודט").

¹² שם, בעמ' 50, 54-55.

¹³ שם, בעמ' 5.

¹⁴ שם, בעמ' 56-57.

¹⁵ הצעת הבנקאות (רישוי) (תיקון מס' 11), התשנ"ו-1996, ה"ח ממשלה 2532.

בתאגידים מסוג זה. אחת התוצאות העיקריות של תיקון 11 הייתה שבנק הפועלים נדרש לוותר על הבעלות באחד משני התאגידים התעשייתיים שהיו בבעלותו ('כור' ו'כלל').¹⁶

17. בהמשך, בשנת 2004 פורסמו מסקנות הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון - **ועדת בכר**.¹⁷ מטרת הוועדה הייתה לגבש המלצות על הפעולות הדרושות לביסוס מבנה תחרותי בשוק ההון. **ועדת בכר מצאה את המתואר בדו"ח ועדת ברודט**: כי שוק ההון הישראלי מאופיין בדומיננטיות מוחלטת של מערכת הבנקאות, וכן שגם מערכת הבנקאות עצמה ריכוזית ונשלטת כמעט באופן בלעדי על ידי קבוצת "בנק הפועלים" וקבוצת "בנק לאומי". ריכוזיות זו, כך נקבע, מעכבת את התפתחות השוק הישראלי. עוד נמצא שמגוון הפעילויות בהן עוסקים הבנקים יוצרות ניגוד עניינים מהותי בין האינטרס העסקי שלהן ובין ציבור הלקוחות. ניגוד העניינים מצוי גם בין אינטרס הבנקים לשמר את שוק האשראי כפי שהוא ובין אינטרס המשק הישראלי לפתחו באמצעות תחרות.

18. מסקנות ועדת בכר היו לפעול במספר מישורים ביניהם ביזור הבעלות וניהול אפיקי ההשקעה הקיימים במטרה להגביר את התחרות; פיתוח אפיקי אשראי חוץ-בנקאיים; ופיתוח אפיקי השקעה חלופיים תוך חשיפת הצרכנים למערכות חדשות של מנהלי נכסים וספקי אשראי וכן הקלה על מעבר בין בנקים. כל אלו, במטרה להגביר את התחרות גם על משקי הבית.¹⁸

19. המלצות הוועדה עוגנו בחקיקה במסגרת סעיף 4 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005 ובעקבותיהם נאלצו הבנקים למכור את מלוא אחזקותיהם בקרנות הנאמנות ובקופות הגמל שהיו בבעלותם.

20. זאת ועוד, בשנת 2013 פורסמו מסקנות **ועדת זקן**, שהתמקדה באשראי הקמעונאי למשקי הבית ולעסקים קטנים-בינוניים. על הוועדה הוטל לבחון ולהמליץ על אמצעים להגברת התחרותיות בשוק הבנקאות הישראלי. הוועדה התבקשה להמליץ על אמצעים לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולשיפור שכלול תחום נתוני האשראי במשקי הבית והעסקים הקטנים.

21. הוועדה המליצה על נקיטת צעדים להגדלת מספר השחקנים בענף תוך המלצה על הקמת בנק חדש, לרבות בנק אינטרנטי; נקיטת צעדים להגברת התחרות בין השחקנים הקיימים וכן הגדלת התחרות על מתן אשראי למשקי הבית ולעסקים קטנים מצד גופים חוץ-בנקאיים.¹⁹

22. עוד בשנת 2013 פורסמו מסקנות והמלצות **ועדת שני** שעסקו בין היתר גם הן בריכוזיות המערכת הפיננסית. מטרתה הייתה לבחון את מבנה המשק הישראלי הקיים לשם אמידת השפעתו על רמת התחרותיות והיעילות המתקיימת בו. בנוסף, התבקשה להמליץ על צעדים מדיניים אפשריים אשר יהפכו את המשק לתחרותי ומשוכלל יותר. במסגרת המלצותיה, עמדה הוועדה על הצורך בהפרדה בין גופים ריאליים משמעותיים וגופים פיננסיים משמעותיים.²⁰ המלצות הוועדה אומצו בתיקוני חקיקה ובחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן: "**חוק הריכוזיות**").

23. בשנת 2016 פורסמו מסקנותיה של **ועדת שטרס**, על רקע הריכוזיות הגבוהה במשק הישראלי וכן בשל כוח השוק העודף המופעל על ידי המערכת הבנקאית כלפי משקי הבית ועסקים קטנים ובינוניים. על

¹⁶ אברמוב, דרסלר, מצקר, "**התפתחויות בשוק ההון הישראלי בשנים 1995-2017: מריכוזיות לתחרות בתיאור פיננסי**", אורות וצללים בכלכלת השוק המשק הישראלי 1995-2017 עמ' 5 (2021).

¹⁷ דו"ח הצוות הבין משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, ספטמבר 2004 (להלן: "**ועדת בכר**").

¹⁸ דו"ח הצוות הבין משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, ספטמבר 2004 (להלן: "**ועדת בכר**").

¹⁹ הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, דו"ח מסכם, מרץ 2013 (להלן: "**ועדת זקן**").

²⁰ הוועדה להגברת התחרותיות במשק – המלצות סופיות והשלמה לדו"ח הביניים, מרץ 2012 (להלן: "**ועדת שני**").

הוועדה הוטל לבחון את האפשרות לכניסת שחקנים חדשים לתחום אספקת שירותים בנקאיים, לרבות בחינת האפשרות להפריד בין חברות האשראי והבנקים.

24. המלצות הועדה עסקו בין היתר בצורך בהפרדת השליטה בחברות כרטיסי האשראי של הבנקים הגדולים, רפורמות לצרכי כניסת בנקים חדשים למערכת הפיננסית, הכנסת חברות מימון חוץ-בנקאיות לתחרות והפיקוח עליהן והעצמת התחרות בין הבנקים הקיימים.²¹

25. לפי דו"ח ועדת שטרס, מכיוון שחברות כרטיסי האשראי נמצאות בבעלות הבנקים הגדולים, בפועל הן אינן מתחרות עם הבנקים בשוק האשראי. המטרה של המלצה זו הייתה להגביר את התחרות בתחום האשראי, כך שהאשראי החוץ-בנקאי יהווה איום תחרותי על האשראי הבנקאי, השולט בתחום האשראי הקמעונאי. במילים אחרות, **הציפייה הייתה כי חברות האשראי שיופרדו מן הבנקים ייהפכו לתאגידים בנקאיים בעצמם ויפתחו את התחרות במערכת הבנקאית**.²²

26. יישום המלצות הוועדה נעשה, בין היתר, באמצעות חקיקת החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), (התשע"ז – 2017) (להלן: "**חוק התחרות בבנקאות**"), שנחקק בינואר 2017. בחוק התחרות בבנקאות נקבעו הוראות בדבר הפרדת חברות כרטיסי האשראי שהיו בבעלות בנקים בעלי היקף פעילות רחב (בנקים שסך נכסיהם הוא גבוה יותר מ-20% מסך הנכסים במערכת הבנקאות – בפועל, ההוראות חלו על בנק הפועלים ובנק לאומי).

27. בהמשך לחובת ההפרדה האמורה, בשנת 2019, נמכרה חברת "לאומי קארד" (כיום "מקס איט פיננסים"), שהייתה בבעלות בנק לאומי, לידי קרן ורבורג פינקוס, קרן השקעות פרטיות אמריקאית. בשנת 2020, הפכה חברת ישראלכרט שהייתה בבעלות בנק הפועלים, לחברה עצמאית ללא גרעין שליטה. בהמשך, בשנת 2023, נמכרה חברת כרטיסי האשראי "מקס" ל"כלל החזקות", השולטת כעת באופן מלא בחברת "כלל ביטוח ופיננסים" ובחברת "מקס".

28. זאת ועוד, לאחר התקנת תקנות הבנקאות (רישוי) (בנק בעל היקף פעילות רחב), התשפ"ג – 2023 (להלן: "**תקנות הבנקאות**"), כך שתוקנה לו הגדרת בנק בעל היקף פעילות רחב, הוחלט כי בנק "דיסקונט" מחויב להיפרד מחברת כרטיסי החיוב "כרטיסי אשראי לישראל בע"מ" (להלן: "**כאל**") שבבעלותו, בהתאם למסקנות ועדת שטרס. בפועל, דווח לאחרונה כי משרד האוצר נעתר לבקשת "דיסקונט" לדחות את המכירה עד לחודש ספטמבר 2016.²³ בהקשר זה יצוין כי על אף שאינו עומד בהגדרת בנק בעל היקף פעילות רחב, ציין הצוות לבחינת החזקת גופים מוסדיים בחברות כרטיסי חיוב שמונה מטעם משרד האוצר כי קיים חשש שהבנק הבינלאומי, המחזיק כיום ב-28% מחברת כאל יהפוך לבעל השליטה בכאל. על כן, **המליץ הצוות לקדם תיקון חקיקה שיקבע כי אף בנק לא יוכל לשלוט בחברות כרטיסי החיוב**.²⁴

29. נראה אפוא כי במשך השנים המלצות הוועדה ותיקוני החקיקה שבוצעו שאפו להפחית את הריכוזיות בשוק האשראי בישראל בשני אפיקים מרכזיים – הטלת מגבלות על פעילות המערכת הבנקאית עצמה (למשל, האיסור על החזקת קרנות נאמנות) וכן הסרת חסמים רגולטוריים בניסיון לעודד מתחרים חדשים, הן בסקטור הבנקאי והן בסקטור החוץ-בנקאי (למשל, הפרדת חברות כרטיסי האשראי

²¹ הוועדה להגברת תחרות בשירותים בנקאיים ופיננסים נפוצים, דו"ח מסכם, ספטמבר 2016 (להלן: "**ועדת שטרס**").

²² נעם בוטוש "**סקירה על השינויים בשוקי הכספים מרכז המחקר והמידע של הכנסת**" (23.1.2023).

²³ רועי ויינברגר "**האוצר נתן לדיסקונט 9 חודשים נוספים למכור או להנפיק את כאל**" **דה מרקר** (14.3.2024).

²⁴ משרד האוצר **המלצות הצוות לבחינת החזקת גופים מוסדיים בחברות כרטיסי חיוב** (11.5.2023) (להלן: "**המלצות הצוות 2023**").

מהבנקים כך שיהפכו להיות נותני אשראי חוץ-בנקאי). כל זאת, במטרה לאפשר קיום שוק אשראי משמעותי מחוץ לסקטור הבנקאי.²⁵

30. עם זאת, המאמצים ביצירת שוק אשראי חוץ-בנקאי סייעו בפועל בעיקר לשוק האשראי לעסקים גדולים.²⁶ בעוד שבשנת 2000 סיפקו הבנקים כ-80% מהאשראי למגזר העסקי, בשנת 2017 חלקם של הבנקים באשראי זה עמד על פחות מ-50%.²⁷

31. לעומת קידום התחרות בשוק האשראי לעסקים גדולים, הרי שלמרות הניסיונות להגביר את התחרות, שוק האשראי הקמעונאי נותר ריכוזי ברובו. בתוך כך, צוין בדו"ח שנערך בסוף שנת 2018 על ידי מרכז המידע והמחקר של הכנסת כי "לפי הנתונים, רמת הריכוזיות במערכת הבנקאות גבוהה יחסית... ורמת התחרותיות נמוכה יחסית בעיקר בפלח הקמעונאי: משקי בית ועסקים קטנים".²⁸ גם השוואה בינלאומית שנערכה במסגרת הדו"ח העלתה כי רמת הריכוזיות במערכת הבנקאית בישראל היא גבוהה, ובייחוד רמת הריכוזיות בתחום האשראי.²⁹

32. נראה כי הבנקים הגדילו את האשראי למגזר הקמעונאי. עם זאת, על אף הגידול בהיקף האשראי הקמעונאי, הרגולציה שהצליחה לעודד את התחרות בשוק האשראי לעסקים גדולים עדיין לא ביצעה שינוי דומה בהיקפו בשוק האשראי הקמעונאי. כך נכון לשנת 2022, 82% מהאשראי הצרכני למשקי הבית ניתן על ידי הבנקים.³⁰ בקרב העסקים הקטנים והזעירים עומד חלקם של הבנקים באספקת האשראי על 93.4%.³¹

33. מדו"ח מרכז המידע והמחקר של הכנסת עולה גם כי הריבית הממוצעת על אשראי בנקאי היא שונה בין המגזרים. בחודש מרץ 2023 הייתה הריבית הממוצעת למשקי בית בשיעור של 9.13%, לעסקים הקטנים בשיעור של 7.56%, לעסקים הבינוניים בשיעור של 7.02% ולעסקים הגדולים בשיעור של 6.29% בלבד.³²

34. מחיר האשראי הגבוה לסקטור זה נובע הן מהסיכון הגבוה יותר הכרוך במתן אשראי לעסקים קטנים-בינוניים ולמשקי הבית, אך גם מהיעדר תחרות מספקת בסקטור זה. כך למשל, בשנת 2022 עמד שיעור ההכנסות מריבית במגזר העסקים הקטנים גבוה פי שניים משיעורו במגזר העסקים הגדולים.³³

35. מחיר האשראי הגבוה לעסקים קטנים-בינוניים משפיע כמובן על כמותו, ועל יכולתם של יזמים מהמגזרים הרלוונטיים ללוות האשראי. ההשלכות של תופעה זו עשויות להיות הרסניות ברמה המשקית שכן הם עשויים להוביל לקריסת עסקים קטנים ובינוניים קיימים ולהימנעות מהקמת עסקים חדשים.³⁴ עסקים אלו הם למעשה "עמוד השדרה" של הכלכלה הישראלית – הם מעסיקים כ-60% מהשכירים בישראל ומייצרים כ-54% מהתוצא העסקי ופגיעה בהם עלולה לייצר "אפקט דומינו" כולל.

36. לאור האמור לעיל, עמדת התנועה היא כי יש לפעול לקידום התחרות במערכת הבנקאית כמוצע במתווה, ולאפשר באופן ממשי ואמיתי לחברות כרטיסי האשראי לייצר תחרות אמיתית במערכת

²⁵ רגולציה פיננסית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 630.

²⁶ מערכת הבנקאות בישראל – סקירה שנתית 2017 (2018).

²⁷ רגולציה פיננסית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 632.

²⁸ אילנית בר, תיאור וניתוח האשראי הבנקאי לעסקים לפי מגזר – מוגש לוועדת החקירה הפרלמנטרית להתנהלות המערכת הפיננסית בהסדרי אשראי ללווים גדולים 4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2018) (להלן: "ניתוח האשראי הבנקאי").

²⁹ שם, בעמ' 1.

³⁰ בנק ישראל דיווח שנתי על יישום הוראות חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 7 (2022).

³¹ הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי, דו"ח רביעי 7 (ינואר 2023).

³² נעם בוטוש, ניתוח השינויים ברווחי מערכת הבנקאות, באשראי ובפיקדונות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת (4.6.2023).

³³ משרד הכלכלה והתעשייה דו"ח תקופתי – מצב העסקים הקטנים והבינוניים בישראל 2023 55 (2023).

³⁴ רגולציה פיננסית בישראל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 637.

הבנקאית; כמהלך ממשיך טבעי של הפרדת חברות האשראי מהבנקים. כל זאת, נדרש וחיוני על מנת הגדלת היצע האשראי למשקי הבית ולעסקים הקטנים והבינוניים ולטובת הורדת את יוקר המחיה.

1.ג. הערה לסיום

37. לצד האמור לעיל, התנועה תוסיף כי לעמדתה ישנו הכרח למנוע סיכונים הנובעים ממתן רישיון בנק לגופים חוץ בנקאיים בשליטת תאגידי החזקה השולטים בגופים מוסדיים, ובכלל זה: הגברת הריכוזיות, הגברת קשרי הגומלין בין המערכת הבנקאית לבין הגופים המוסדיים, מניעת ניגודי עניינים והיבטים נוספים (כמצוין בקול קורא).

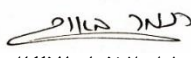
38. בין אלה, נציין את האמור בהמלצות הצוות לבחינת החזקת גופים מוסדיים בחברות כרטיסי חיוב בהקשרים אלה בדיוק: כי בשל ריבוי הממשקים בין הגופים המוסדיים לבנקים, עשויים להיווצר תמריצים שליליים להצעת תנאי אשראי אטרקטיביים ללקוחות הצרכניים. במסגרת ריבוי הממשקים נכללים: שיתופי פעולה אסטרטגיים בין חלק מהגופים המוסדיים עם חלק מהבנקים הגדולים, מתן שירותי תפעול של הבנקים הגדולים לחלק מקרנות הפנסיה וקופות הגמל, שותפות של גופים מוסדיים עם בנקים במתן הלוואות גדולות והשקעות של גופים מוסדיים במניות הבנקים. לאלה יש להוסיף שבנק עשוי להיות לקוח משמעותי בחברת ביטוח. האמור, עלול להטות את הגופים המוסדיים לכיוון שיווי משקל מתואם בענף האשראי, מה שיביא לעליית מחירים ולפגיעה בתחרות.³⁵

39. עוד נציין כי לפחות במקרה קונקרטי אחד, מתן רישיון תאגיד בנקאי לחברת כרטיסי חיוב עשוי בסבירות ממשית להחזיר לאחר את המשק הישראלי למצב של קונגלומרט משמעותי בו מתקיימת פעילות ריאלית משמעותית עם פעילות פיננסית משמעותית במיוחד, כאשר מדובר ברצונו ארוך השנים והעיקש של מר אלפרד אקירוב, בעליה של אלרוב נדל"ן – בעל המניות המשמעותי ביותר בכלל אחזקות, שהיא כאמור לעיל הבעלים של כלל ביטוח, אחת מחברות הביטוח הגדולות ומרכזיות ביותר בישראל, וכן של חברת כרטיס החיוב מקס איט – לקבל היתר שליטה בכלל אחזקות. עד כה בקשתו של מר אקירוב לרכוש באופן מלא את השליטה בכלל אחזקות באמצעות אלרוב נדל"ן נשללה על-ידי רשות שוק ההון. ואולם, מר אקירוב פועל במרץ כידוע מול רשות שוק ההון לקבלת אישורה לרכישת השליטה על-ידו באופן פרטי. למיטב ידיעתנו, אפשרות זו ובניגוד לעמדת התנועה (למען הסר הספק), נבחנת בימים אלה על-ידי רשות שוק ההון כאמור.

40. לפיכך, לעמדת התנועה במסגרת דיוני הוועדה הכרחי ביותר להתייחס לסיכון משמעותי זה, הן במישור הכללי והן במישור הקונקרטי, על מנת שהמתווה המוצע ייתן לו מענה ברור, העומד בקנה אחד עם החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות במשק, התשע"ג-2013. אלמלא זאת, וככל שמר אקירוב יקבל את היתר השליטה בכלל, הרי שמדובר בסיכון ממשי בעל פוטנציאל משמעותי להתרחבות כלכל שוק ההון ולפיכך לחזרה לריכוזיות העל-משקית ששרתה במשק הישראלי עד ליישומו של חוק הריכוזיות, ולביטול במידה רבה את התרומות של מגוון הרפורמות המתוארות לעיל.

בברכה,


מייקל ויזר
רכז האגף הכלכלי


תמר באום, עו"ד
האגף הכלכלי


אריאל ברזילי, עו"ד
ראש האגף הכלכלי

³⁵ המלצות הצוות 2023, לעיל הי"ש 24, בעמ' 3.