

תיבה ד'-1: חקיקה להגברת התחרות על אשראי במשק

מערכת הבנקאות המקומית מאופיינת בריכוזיות גבוהה, מה שעשוי להעיד על תחרות נמוכה במתן אשראי. מצב זה מאפיין במיוחד את מגזר משקי הבית ואת מגזר העסקים הקטנים והבינוניים, התלויים כמעט באופן מוחלט במערכת הבנקאית למימון צורכי האשראי שלהם. לפיכך הוקמה ביוני 2015 "הוועדה להגברת התחרותיות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים הנפוצים בישראל", בראשות עו"ד דרור שטרס ("וועדת שטרס") ובהשתתפות נציגים ממשד האוצר, בנק ישראל, משרד המשפטים, הממונה על ההגבלים העסקיים ונציגי ציבור. הוועדה פרסמה את המלצותיה הסופיות באמצע שנת 2016, ומרביתן עברו בחודש ינואר 2017 בקריאה שנייה ושלישית בכנסת.

ההמלצה המרכזית שאושרה בחוק היא הוצאת השליטה בחברות לרטיסי אשראי (להלן: "חכ"א") מידיהם של תאגידים בנקאיים ששווי נכסיהם עולה על 20% משווי הנכסים של כלל הבנקים בישראל. משמע ש"בנק הפועלים" ו"בנק לאומי" יחויבו למכור את מלוא החזקותיהם ב"ישראלכרט" וב"לאומי קארד", בהתאמה, השולטות בכ-75% משוק הסליקה ומתפעול ההנפקה ובכ-60% משוק ההנפקה החוץ-בנקאי¹. מטרתה המרכזית של הרפורמה היא אפוא הכנסת שחקנים חדשים לשוק האשראי לצד הגברת התחרות בשוק באמצעות הפחתת הריכוזיות. כמו כן עתידה הרפורמה לחזק את כוחם היחסי של הבנקים הבינוניים, ובכך להגביר את התחרות.

הגדלת מספר השחקנים בתחום האשראי על ידי הפרדת החכ"א אינה מספיקה כדי להבטיח את הגדלת האיום התחרותי וירידת מחיר האשראי ללקוחות. זאת בעיקר לנוכח שאלת עלות גיוס המקורות של חברות אלו לאחר שיופרדו מן הבנקים. לכן חשוב כי החכ"א יצליחו לגייס מקורות בעלות קרובה לזו של הבנקים לצורך מתן אשראי קמעוני, או לגבש מודל עסקי יעיל יותר, כדי לבסס את כוחן לתחרות אמיתית מול הבנקים.

הרצון לחזק את כוחן התחרותי של החברות המופרדות מול המערכת הבנקאית הביא לחקיקת שורה של "הגנות ינוקא" לטובתן. המטרה של הגנות אלו היא להבטיח את התבססותן של החברות, כך שאף כי בטווח הקצר הצרכנים עשויים לשלם עבור האשראי יותר מאשר כיום, הרי הגדלת מספר השחקנים בשוק האשראי צפויה להביא, בטווח הארוך, להפחתת עלות האשראי ביחס למצב כיום. בתקופת תהליך ההפרדה יצמצמו "בנק הפועלים" ו"בנק לאומי" בהדרגה את סך היקף מסגרות האשראי שהם מספקים באמצעות כרטיסי האשראי של לקוחותיהם בשיעור של 50%. לא יתאפשר לצמצם מסגרות אשראי קיימות אל מתחת ל-5,000 ש"ח, וזאת כדי למנוע פגיעה בלקוחות החלשים ביותר של הבנקים. נקבע כי בנק יוכל לפנות ללקוח בדבר חידוש כרטיס האשראי רק 45 יום לפחות לפני תאריך תפוגת הכרטיס, אלא אם כן חל שינוי מהותי במצבו הכלכלי של הלקוח. צמצום האשראי עלול להביא להתייקרותו בטווח הקצר, אך מטרתן של הגבלות אלו לעודד לווים לחפש באופן אקטיבי ערוצי אשראי נוספים לבנקים, לרבות חכ"א². בתחום תפעול ההנפקה³ יחויבו הבנקים ששלטו או החזיקו באמצעי שליטה בחכ"א להתקשר עם שתי חברות לפחות, כך שהיקף התפעול של הנפקת כרטיסי אשראי באמצעות חכ"א אחת לא יעלה על 52%; על בנק בעל היקף פעילות רחב כהגדרתו בחוק (נכון להיום) – "בנק לאומי" ו"בנק הפועלים" נאסר לחלוטין לעסוק בשירותי סליקה ובתפעול הנפקה (באופן ישיר או באמצעות חברות בנות). זאת כדי למנוע מצב שבו הבנקים ממשיכים לספק שירותים חלופיים לאלו שמספקות החכ"א שבשליטת הבנקים כיום. לצד הפרדת החברות לרטיסי אשראי מהבנקים קידם החוק מספר צעדים נוספים שמטרתם לעודד כניסת שחקנים חדשים לשוק האשראי ולשוק הבנקאות. כך, למשל, במטרה להקל בעלויות הכניסה של בנקים חדשים הוחלט כי בתוך תשעה חודשים מיום כניסת החוק לתוקף רשאי משרד האוצר לפרסם מכרז להקמת מערכת ממוחשבת במימון המדינה לשימושם של בנקים חדשים ואגודות אשראי. העדר תשתיות אלו מהווה כיום חסם כניסה מרכזי, שכן נדרש הון ראשוני משמעותי להקמת מערכת זו. ואולם, אם לאחר שנה וחצי מכניסת החוק לתוקף יראה שר האוצר כי טרם התפתחה

¹ להרחבה לגבי ענף כרטיסי האשראי בישראל והשוואתו לחו"ל ראו דוח בנק ישראל 2015, פרק ד'.

² בהקשר זה חשוב לציין שכדי למנוע פוטנציאל לניגוד עניינים מהותי בדירקטוריון של חברות לרטיסי אשראי שעתידות להיפרד מהבנקים וכדי לבסס כבר עתה את כוחן התחרותי של חברות לרטיסי האשראי המופרדות, הנחה הפיקוח על הבנקים את שני הבנקים הגדולים, עוד טרם כניסת החוק לתוקף, באשר להרכב הדירקטוריון של חברות אלו.

³ כל השירותים הנלווים להנפקת כרטיסי אשראי, כגון שירות לקוחות וניטור הונאות.

תחרות בתחום התשתית הטכנולוגית לאספקת שירותי מחשוב ותפעול עבור גופים פיננסיים, וכי אין חלופות טכנולוגיות מספקות לאספקת שירותים כאמור, הוא יהיה רשאי, בהתייעצות עם נגידת בנק ישראל והממונה על ההגבלים העסקיים, לחייב את הבנקים שהיקף פעילותם אינו צר למכור ולתפעל שירותי מחשוב או להשכיר לגופים פיננסיים גישה למערכות המחשוב אשר בבעלותם. נוסף על כך נקבע כי גופים פיננסיים יוכלו, באישור הלקוח, לצפות באמצעות מערכת מקוונת במידע הנוגע ללקוח ושנמצא בידי גופים פיננסיים אחרים, בפרט בידי תאגידים בנקאיים. המידע שיועבר וירוכז יתייחס לעמלות, ולריביות זכות, לריביות על משיכת יתר ולפעולות הלקוח בחשבוננו. (היקף המידע וסוגו ייקבעו בתקנות על ידי שר האוצר ומשרד המשפטים). מערכת זו תאפשר לגופים אלה להציע ללקוחות הבנקים הצעות ערך למוצרים הבנקאיים השונים שהם צורכים.

בהקשר זה פרסם הפיקוח על הבנקים הנחיות שונות, שנועדו לספק תמריצים לכניסתם של שחקנים חדשים לשוק הבנקאות, לרבות הקלות בדרישות ההון ותהליכי הרישוי לבנקים חדשים ולסולקים חדשים. בפרט, הוצעו הקלות משמעותיות להפיכת החכ"א המופרדות לתאגידים בנקאיים, שכן כבר היום מתקיימים בחברות אלו המאפיינים הנדרשים מבנק חדש, אשר מבטיחים פוטנציאל גבוה להתבססותן כשחקניות משמעותיות בשוק. עם זאת, פתיחת שוק הבנקאות לכניסת שחקנים חדשים מותנית בהקמת מערכת לטיפול בבנק ככשל ומערכת של ביטוח פיקדונות.

מלבד הפן התחרותי קידם החוק צעדים שתכליתם להקל ישירות על מגזר משקי הבית והעסקים הקטנים. כך, למשל, כדי לסייע בהגברת נגישותו של האשראי קובע החוק כי נכס המשועבד בהלוואה בנקאית יהיה זמין לשעבוד, נחות בדרגתו, לנושא אחר. כן קידם החוק הקלות שמטרתן להוזיל עמלות ועלויות סליקה לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות הקלות על מתן שירותי סליקה על ידי מאגד. נקבע גם כי שחקנים חדשים בשוק הסליקה יוכלו להתבסס על מערכת המחשוב של הסולקים הקיימים ("סולק מתארח"). שינוי זה, לצד מכלול השינויים המצוינים לעיל, בכוחו להוביל להגברת התחרות ולהוזיל עלויות לעסקים קטנים ובינוניים. בהקשר זה חשוב לציין שקודם להחלת החוק פרסם הפיקוח על הבנקים עדכון מדיניות המקל על מתן רשיון סליקה ומפחית את חומרת הקריטריונים למבקשים להחזיק אמצעי שליטה בסולק. זאת במטרה לעודד כניסת שחקנים חדשים לשוק הסליקה ולהגביר את התחרות בו.

חוסר הוודאות, שהוא מטבעה של רפורמה כזאת, לגבי הצלחת החוק להגביר את התחרות באשראי הביא להחלטה על הקמת "ועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי", אשר תפעל במשך תקופה של שש שנים מיום כניסת החוק לתוקף, ותפקידה העיקרי יהיה לעקוב אחר התפתחות התחרות בשוק האשראי לאור הרפורמות המוצגות לעיל, ולהמליץ לרשויות הרלוונטיות על צעדים מתקנים, שהוגדרו במסגרת סמכויות הוועדה בחוק. בפרט תבחן הוועדה את תרומת הפרדתה של חברת כ.א.ל. מ"בנק דיסקונט" ומ"הבנק הבינלאומי" להמשך קידום התחרות. כמו כן הוטל על ועדה זו לקבוע קריטריונים לבחינת התחרות בשוק האשראי ולהגיש לכנסת דוח חצי-שנתי בנושאים אלה.

יש לציין כי במהלך תקופה זו המשיך בנק ישראל להוביל את השלמת הקמתו של מאגר נתוני אשראי, אשר הפעלתו נקבעה במסגרת חוק נתוני אשראי, שעבר קריאה שנייה ושלישית במארכ 2016. מאגר זה עתיד לרכז נתוני אשראי זמינים על מצבת ההלוואות של הלקוח עבור גופים פיננסיים שונים. הנגשת המידע הייחודי על הלקוח מבקש האשראי, מידע המצוי בידי המלווה, לכלל המלווים הפוטנציאליים בשוק האשראי תסייע בהגברת התחרות בשוק האשראי הקמעוני. במקביל ל"וועדת שטרס" קידם "הצוות ליישום ההמלצות בנושא רגולציה על נותני שירותי מטבע" מספר רפורמות לאסדרת המערכת הפיננסית החוץ-המוסדית והפיקוח עליה. צוות זה הוקם במארכ 2015 בראשותו של עו"ד יואל בריס ("צוות בריס") כדי ליישם את דוח "וועדת ליכט", והורכב מנציגי משרד האוצר, בנק ישראל, משרד המשפטים, רשות המסים, המועצה הלאומית לכלכלה, הרשות לאיסור הלבנת הון ורשות ההגבלים העסקיים. עיסוקו המרכזי של צוות זה נגע לרגולציה והסדרה של נותני שירות בנקס פיננסי ונותני שירותי אשראי במערכת הפיננסית בישראל. בראש ובראשונה פעל הצוות לשיפור הרגולציה בתחום הגנת הצרכן – שקיפות והוגנות ברובד הפיקוח הצרכני ודרישה לניהול תקין ואמין בענף נותני השירותים הפיננסיים⁴, בפרט בנושאים הנוגעים לחשיפת השוק כיום לפעילות של גורמי הלבנת הון. עבודת הצוות חולקה לשלושה מקטעים.

⁴ לרבות העוסקים בניכיון צ'קים, הלוואות חוץ-בנקאיות, פקטורינג, "צייגניים" ומט"ח.

הדיון במקטע הראשון התמקד בכינון רגולציה על נותני שירותי מטבע ואשראי. תהליכי החקיקה והדיון במקטע זה נסתיימו. במקביל הופרדה "רשות שוק ההון, הביטוח והחסכון" ממשרד האוצר ונוסדה רשמית כרשות ציבורית בנובמבר 2016. מלבד המשך הפעילות שעליה היה האגף מופקד בהיותו במשרד האוצר נוספה לתפקידו גם הסדרת הפיקוח והרגולציה על גופים וארגונים שעד כה לא היו תחת פיקוח (למשל נותני אשראי חוץ-בנקאיים⁵). במרכזו של הדיון במקטע השני עומדת הסדרת "הבנקאות הזעירה", ובעיקר אגודות הפיקדון והאשראי ("אגודות אשראי")⁶. הדיונים בנושא זה נסתיימו, והסדרת התנאים לכניסת האגודות לשוק הושלמה בחקיקה במסגרת חוק ההסדרים של 2017–2018. החוק מקנה הקלות הון משמעותיות, המאפשרות לראשונה את כניסתן של אגודות האשראי לשוק. כן קובע החוק כי אגודות אלו יוגבלו למתן אשראי לחברים בלבד ולהיקף קבלת פיקדונות ומתן אשראי של עד 1.5 מיליארד ש"ח, וכי הן ייכללו בתחום פיקוחו של הרגולטור החדש. הדיון במקטע השלישי הוא כעת בעיצומו, ונקבע כי פלטפורמות מקוונות לתיווך אשראי P2(P) יהיו גם הן בתחום פיקוחו של הרגולטור. הסדרתן כלולה במסגרת הדיונים על המקטע השלישי, והצעת החוק בנושא עברה במאסר 2017 בוועדת השרים לחקיקה.

⁵ במסגרת חוק ההסדרים של 2015–2016 הותרה לגופים אלו הנפקת אג"ח סחירות, בכפיפות להגבלה שהערך הנקוב של כלל האג"ח אשר מנפיק כל גוף לא יעלה על 2.5 מיליארדי ש"ח.

⁶ אגודות האשראי הן גופים שבבסיסם רעיונות קואופרטיביים של עזרה הדדית ויחסי גומלין בין בעלי אינטרס כלכלי-חברתי משותף. בהתאם לכך רשאיות האגודות לספק שירותי פיקדון ואשראי לחבריהן בלבד, וכן מאופיינות בפיזור יחסי של אמצעי השליטה והבעלות.