

18 בספטמבר 2014

לכבוד  
מר דוד זקן  
המפקח על הבנקים  
בנק ישראל

שלום רב,

**הנדון: מכתב הבהרה בעניין רישוי והקמת אגודות בנקאיות בישראל**

בהמשך לנייר העמדה שהוגש למפקח על הבנקים ב- 14.8.14 מטעם קואופרטיב "שלנו" ביחס לטיטוט "תהליך רישוי והקמת אגודות בנקאיות בישראל", ובעקבות הפרסומים בשבוע האחרון בדבר עמדת המפקח ביחס לטיטוטה הנ"ל, ובכללם כי לא יהיו הקלות בדרישות ההון שנקבעו בטיטוטה<sup>1</sup>, ראינו לנכון להבהיר מספר נקודות כדלקמן:

1. קואופרטיב "שלנו" מבקש להקים, ומבקש מן המפקח על הבנקים ליצור תשתית רגולטורית להקמה של **איגוד אשראי**. מעולם לא דיברנו ולא ביקשנו להקים אגודה בנקאית **ובוודאי שלא בנק קואופרטיבי** (שהוא מוסד פיננסי קואופרטיבי שונה לגמרי).

2. קואופרטיב "שלנו" עוקב, למעלה משנתיים, אחר תהליך גיבוש ויישום מסקנות הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל (ועדת זקן), והיה שותף לתהליך יישום ההמלצות ביחס לאיגודי אשראי, בין היתר בפגישות ובמצגות מול בנק ישראל.

כמי שמעורבים בתהליך, אנו רואים בדאגה את השינוי בטרמינולוגיה לאורך הדרך:

בדו"ח ועדת זקן דובר על **איגודי אשראי (Credit Unions)**, זה המונח וזהו המודל המוכר והנהוג בעולם. טיטוט המתווה הרגולטורי של בנק ישראל כבר משתמשת במונח **אגודות בנקאיות**, מונח חדש שאין לו מקביל בעולם, ומסמל את תחילת בלבול המושגים בין איגוד אשראי לבין בנק. בתכתובת הפומבית בין בנק ישראל לחברי כנסת, כפי שהיא משתקפת בפרסומים השבוע, כבר מדובר בלשון של **בנק קואופרטיבי**.

3. אנו חוששים **שעירוב המונחים**, שייתכן שהוא מובל על ידי גורמים אינטרסנטיים, מוביל לעירוב הטיעונים ועירוב המודלים הרלוונטיים ביחס לאיגודי אשראי, באופן **שיוביל לכשלון ידוע מראש של יוזמת ועדת זקן**, להחיות את איגודי האשראי בישראל:

א. כפי שפירטנו בנייר העמדה, **עירוב המודלים** על ידי התוית מגבלות על תחומי הפעילות וקהל הלקוחות כראוי לאיגוד אשראי מחד, יחד עם ציפיות למחזורי פעילות, הן עצמי ומבנה ניהולי כראוי לבנק מאידך, **יוצר מודל שאינו ישים ואין דומה לו בעולם**.

ב. לנייר העמדה שלנו צורף מכתבו של סמנכ"ל ממשל ורגולציה של המועצה העולמית של איגודי אשראי (WOCCU), מר מייקל אדוארדס. טיעונו של מר אדוארדס מבוססים על הנסיון העולמי המצטבר הן

<sup>1</sup>המפקח על הבנקים: בנק קואופרטיבי בלי הון ראשוני של 75 מליון שקל לא ישרוד" 14.9.2014 The Marker

בהקמה והן ברגולציה שוטפת של איגודי אשראי, לא של בנקים קואופרטיביים. כל נסיון לענות לטעוניהם של WOCCU ושל מר אדוארדס בתשובות הלקוחות מעולם ניהול הסיכונים והאתגרים העומדים בפני בנקים יוצר לטעמנו בלבול ועיוות בשיח הציבורי.

4. אין מחלוקת שמטרה עיקרית בהכנסת איגודי אשראי לישראל היא לעורר תחרות בענף הבנקאות, אולם, כפי שאנו למדים מהפרסומים בדבר עמדת המפקח על הבנקים, הגישה בה מצפה בנק ישראל ליצור תחרותיות בענף הבנקאות, תוך שימוש באיגודי אשראי, שונה לחלוטין מהגישה הנפוצה בעולם:

- הגישה העולמית – "ניוד" הציבור למספר רב של איגודי אשראי קטנים / בינוניים והצבת פרקטיקות רגולטוריות התואמות לאיגודי אשראי במימדים אלו. שיטה זו נובעת מתוך הבנה כי הרוב המוחלט של איגודי האשראי, בהיותם גופים פיננסיים קהילתיים, אינם יכולים לצמוח למימדי ענק.
- הגישה המוצעת על ידי בנק ישראל – "ניוד" הציבור לאיגודי אשראי גדולים שמספרם, מטבע הדברים, יהיה נמוך מאוד, תוך "היצמדות" לפרקטיקות רגולטוריות של בנקים, שמטבען מותאמות לגופים פיננסיים עסקיים המחפשים לצמוח ככל האפשר.

וכאן גם נוצר פרדוקס: כפי שצוטטה בפרסום הנ"ל עמדת המפקח על הבנקים, אם איגוד האשראי לא יהיה גדול מספיק, לא יהיה בכוחו ליצור שינוי משמעותי בתחרות במשק. הפתרון לכך, לפי שיטת בנק ישראל, להציב בפני איגוד האשראי תנאי סף גבוהים עוד יותר, ובכך להקשות ולמנוע את כניסתם לשוק של רוב איגודי האשראי, באופן שיעכב את פתיחת השוק לתחרות. יוצא שהפתרון מכשיל את המטרה שלה נועד.

ברור כי עפ"י הגישה המוצעת ע"י בנק ישראל נדרש הון עצמי גבוה בהתאמה להיקף הנכסים הגדול שצפוי להיות מנוהל בו (אם כי, גם במקרה זה היינו מצפים להדרגתיות בגיבושו).

אולם, גישתו של בנק ישראל ניצבת "לבדה בצריח" בהשוואה לגישה המקובלת במעל 100 מדינות בעולם, החותרת ל"מסה קריטית" מינימלית של איגודי אשראי בשוק כך שיתאפשר ניווד מספיק של הציבור אליהם. לפי הגישה הרווחת בעולם, אין כל צורך בהון עצמי ראשוני גבוה – דווקא הון עצמי ראשוני צנוע (הצומח במדורג) הוא זה שמסייע לשוק איגודי האשראי הגעה למסה קריטית זו.

5. מטרה נוספת בהכנסת איגודי אשראי קטנים ורבים לשוק, היא הנגשת איגודי אשראי לאוכלוסיות באיזורים שונים, במיוחד בפריפריה. הצמדות לרעיון של ריכוזיות איגודי האשראי תגרום, שוב, לתושבי הפריפריה לשלם את המחיר, כפי שקורה כיום בתחום הבנקאות.

6. השיטה המוצעת על ידי בנק ישראל להגברת התחרות במשק באמצעות הקמה מן היסוד של איגודי אשראי גדולים היא כאמור ייחודית וחריגה בנוף העולמי, ואנו סבורים שנדונה לכשלון מראש.

יצוין כי לא רק במעצמות כגון ארה"ב אלא גם במדינות בסדר גודל דומה לישראל מתקיים מספר גדול של איגודי אשראי בגודל קטן/בינוני (כדוגמת פולין – מעל 60 איגודים, אירלנד – מעל 500 איגודים, ליטא – מעל 70 איגודים).

לדעתנו, לא ניתן להתעלם מהנסיון העולמי המצטבר שהוכיח עצמו ביחס לאיגודי אשראי, וכאן נדגיש: המלצות של WOCCU לרגולטורים ברחבי העולם ביחס לרגולציה של איגודי אשראי הן המלצות דינמיות, הן מותאמות לאורך השנים, בהתאם למעקב ולנסיון המצטבר, על מנת לתת מענה לכשלים המתעוררים בארצות שונות, להפחית סיכונים ולהתאמת הרגולציה לשינויים בשווקים הפיננסיים (לדוג': הטמעת בזל 2).

בכך כוחן וייחודן של המלצות WOCCU – כיוון שההמלצות אינן שבויית בקונספציה זו או אחרת, ומגלמות בתוכן נסיון של שנים, בלמעלה מ-100 מדינות שונות, ברגולציה של איגודי אשראי.

7. כפי שנובע מדרישות ההון העצמי המינימלי ההתחלתי שפרסם בנק ישראל – 75 מיליון שקל, על איגוד אשראי לגייס, להערכתנו, כ-50,000 חברים, עוד בטרם יחל לפעול. לשם ההמחשה, חיפשנו בשוק הבנקאות המקומי, כנקודות לייחוס, בנקים בעלי סדר גודל דומה של לקוחות:

- לבנק ירושלים, הפעיל מאז שנת 1964 ולו פריסה של 23 סניפים ברחבי הארץ ומבצעי שיווק חדשניים, יש כיום כ-70,000 לווים<sup>2</sup>.
- לבנק מסד, אשר פעיל בגלגולו הנוכחי מאז 1977, ולו מנופול על ניהול חשבונות חברי הסתדרות המורים בישראל – מספר הלווים (אשראי עד 40,000 ₪) - 66,000 לקוחות.

האם מישהו רוצה לומר שניתן לגייס 50,000 חברים לאיגוד אשראי חדש, תוך גביית תשלום על יחידת חברות בסכום שעולה עשרות ומאות מונים יותר מן הסכום הנהוג בעולם, טרם הקמת איגוד האשראי? **בעולם כולו אין תקדים לכך.**

8. בנק לא נבנה ביום אחד, גם לא איגוד אשראי. המפקח על הבנקים שם דגש על ניהול סיכונים ויציבות של מוסדות פיננסיים. בהקשר זה אנו בדעה **שדרישת בנק ישראל להקמה, יש מאין, של איגוד אשראי בעל עשרות אלפי חברים:**

א. **פותרת פתח לסיכון גדול בהרבה** לעומת האלטרנטיבה של תחילת פעילות מתונה, מבוססת על תשתיות ותהליכי עבודה מבוקרים על גבי התשתית הבנקאית הקיימת, כזו שמתוך הגדרה תקטין את דרישת ההון, ותאפשר גידול של ההון העצמי בהלימה לגידול במספר החברים/לקוחות ובנכסים.

ב. **"מערערת" את האלמנט הקהילתי** הקיים באיגוד האשראי ועלולה להרחיק אט-אט את הבנק מן האלמנטים החברתיים הרצויים (מוסר תשלומים גבוה, חינוך פיננסי, שירות אישי).

ג. מגדילה באופן משמעותי את בסיס הלקוחות ואת ההון המנוהל ע"י אגודה בנקאית אחת, וכתוצאה **מגדילה את החשיפה של כלל הציבור לסיכון במקרה של קריסת בנק קואופרטיבי**, זאת לעומת פיזור הסיכון על פני מספר רב יותר של איגודי אשראי קטנים.

9. אנו שומעים את הנימוקים שהועלו על ידי הפיקוח על הבנקים בדבר הבדלים מבניים בין השוק הישראלי לשווקים זרים בתחום הפקדונות וההלוואות, ואנו אומרים: כל ההבדלים אינם גזירה משמיים. בהקשר זה **אנו קוראים למפקח על הבנקים להיות רגולטור אקטיבי ולפעול להתאמת התנאים המבניים בשוק הפקדונות וההלוואות בישראל לשוק משוכלל, ובכלל זה:**

- **לתמוך בהקמת מאגר נתוני אשראי על ציבור הלווים בישראל** – בהמשך למינוי הוועדה לשיפור המערכת לשיתוף נתוני אשראי עליו הוכרז השבוע. מאגר נתוני אשראי ייספק לאיגודי האשראי מידע על סיכון האשראי של לווים, לצורך תמחור נכון והוגן של הלוואות בהתאם לסיכון של כל לווה ולצורך הפחתת שיעור חובות בעיתיים למינימום.

- **לקדם החלת ביטוח פקדונות** על פקדונות הציבור, כולל בחינת האפשרות של ביטוח פקדונות פרטי, כפי שקיים היום במדינות רבות כולל ארה"ב.

<sup>2</sup>הנתונים בדבר מספר לווים לקוחים מן הדוחות הכספיים של הבנקים. מספר הלקוחות הכולל לא פורסם.

בקשר לביטוח פקדונות חשוב להעיר כי, בהתאם לנתונים שקיבלנו מ-WOCCU, במדינות רבות בהן פועלים איגודי אשראי אין כלל ביטוח פקדונות ממשלתי, ואין חובה לבטח פקדונות.

**יתר על כן, על מנת להסיר חסמי כניסה ראשוניים לשוק ולעודד הקמת איגודי אשראי בישראל, אנו קוראים למפקח על הבנקים:**

- **לאפשר לאיגודי אשראי להשתמש בכל התשתיות הבנקאיות, הכל תחת תנאים סבירים בהתאם לגודל איגוד האשראי:**
  - שימוש במערכות המשותפות לבנקים – מערכת הכספומטים (שב"א) ומערכות העברת כספים (מס"ב, זה"ב).
  - שימוש במערכות המחשב של בנק (hosting), בתשלום סביר.
  - הנחיה לחברות כרטיסי האשראי לתת שירותים לאיגודי אשראי, בתמיכת בנק ישראל.
- **לפרסם הוראות ניהול תקין ייעודיות לאיגודי אשראי, בהן יינתנו הכלים המתאימים להקמתם וביסוסם, לצד שמירה על כללי ממשל תאגידי וניהול סיכונים, כמקובל בעולם.**
- **להצהיר על התנאים המקלים שבהם יעמיד בנק ישראל קווי אשראי, לרבות קווי נזילות תוך יומית, לאיגודי אשראי.**

בכבוד רב

ובברכת שנה טובה,

שלנו – קואופרטיב לשינוי חברתי כלכלי – אגודה שיתופית בע"מ