

לכבוד
מר דוד זקן
המפקח על הבנקים
בנק ישראל

שלום רב,

הנדון: מסגרת רגולטורית נדרשת להקמת איגודי אשראי בישראל

מבוא

1. בפגישה בין צוות הפיקוח על הבנקים לבין נציגי קואופרטיב "שלנו" שנערכה באוקטובר האחרון סוכם כי הקואופרטיב יציג לבנק ישראל את המסגרת הרגולטורית בה, בראייתו, ניתן להקים איגודי אשראי בישראל, כולל בחינת האפשרות לנהל איגודי אשראי, עד לסף מסויים, ללא פיקוח רגולטורי.
2. מטרת מסמך זה היא להציג מסגרת רגולטורית זו, כחלק מתהליך ההידברות של "שלנו" והפיקוח על הבנקים. אנו מציעים את המודל לא מתוך שאיפה להקמת עסק יחיד "שלנו", אלא במטרה ליצור שינוי ותחרות אמיתית בשוק הבנקאות בישראל, באמצעות מודל שיאפשר הקמת מסה קריטית של איגודי אשראי בישראל.
3. לצורך גיבוש ותיקוף המסגרת המוצגת נעזרנו ברו"ח בכירים המתמחים בביקורת בנקים מאחד ממשרדי רו"ח המובילים בישראל, במומחה עולמי לאיגודי אשראי, מר Michael Edwards מ-WOCCU, וכמו כן סקרנו מחקרים העוסקים במודלי רגולציה על איגודי אשראי בעולם.

תקציר המסמך

4. בעולם שש חלופות לזהות הרגולטור על איגודי האשראי, שלוש מהן מסתמנות כמוצלחות.
5. לאור הצעת המפקח שצוינה לעיל, אנו מציעים לאמץ מודל (בדומה לדוגמה ההולנדית) במסגרתו מוגדרים שלושה סוגי איגודי אשראי – "קטנים", "בינוניים" ו"גדולים", כאשר איגודי האשראי הקטנים אינם כפופים לחובת רישוי (לא מפוקחים), האיגודים הבינוניים כפופים לחובת רישוי ייחודי כ"איגודי אשראי" והגדולים כפופים לחובת רישוי בנקאי תחת Rulebook ייעודי להם.
6. המסמך מכיל טבלה מפורטת המתארת את המסגרת הרגולטורית המוצעת לשלוש קטגוריות איגודי האשראי.
7. איגודי אשראי יוכלו לקום בהצלחה רק במידה שתינתן להם האפשרות לעשות זאת בהדרגה, תוך מתן מענה לנוסחת ה"סיכוי אל מול סיכון" הספציפית של איגודי האשראי (להבדיל מאלה של ישויות בנקאיות אחרות).
 - א. הון עצמי ראשוני של 10 מליון ש"ח לאיגוד אשראי קטן.
 - ב. מגבלות בחקיקה על פעילות איגודי אשראי לא מפוקחים (מספר לקוחות, היקף פקדונות, הגבלת היקף אשראי ללקוח, ...) שתופחתנה בהדרגה עם צמיחתו והחלת הפיקוח עליו.
 - ג. יכולת מיקור חוץ של פונקציות מטה מסוימות, הכנסתן לתוך האיגוד עם צמיחתו והתפתחותו.
 - ד. אפשרות להתארח על גבי תשתיות בנקים קיימים. אירוח זה יתבסס על הוראה של נגידת בנק ישראל כחלק ממדיניות בנק ישראל בנושא. נציג במסמך מדוע זהו גם אינטרס של הרגולטור.
8. סטטוס ביטוח הפקדונות של איגודי האשראי צריך להיות זהה לזה של הבנקים המסחריים הקיימים.
9. המסגרת הרגולטורית עבור איגודי אשראי – פונקציית הפיקוח (הרגולטור), החקיקה הנדרשת (חוק רישוי איגודי אשראי) והתקנות לניהול תקין של איגודי אשראי - נדרשת להיות ייעודית עבורם ומותאמת לאיגודי אשראי. מסגרת זו צריכה להיות מוגדרת בנפרד ממסגרות רגולטוריות עבור אגודות בנקאיות או בנקים קואופרטיביים, ככל שכאלה תתקיימנה בישראל.

איגוד אשראי שלנו

קואופרטיב פיננסי חברתי

חלופות אפשריות לרגולטור על איגודי האשראי – תמונת המצב בעולם

10. על פי נתוני WOCCU, בעולם קיימים שישה מודלים שונים לפיקוח על איגודי אשראי, הנבדלים ביניהם באופן ביצוע הפיקוח ומידת הפיקוח, ובהתאם בהיקף המשאבים הנדרש לצורך כך. המודלים השונים מתוארים בדיאגרמה הבאה:



מקור: WOCCU, עיבוד "שלנו"

11. בכל המודלים בהם הבנק המרכזי משמש רגולטור של איגודי אשראי (של כולם, או של הגדולים שבהם) כדוגמת אנגליה, אוסטרליה, הולנד וכו', הבנק מחיל על איגודי האשראי סט חוקים (Rulebook) נפרד לחלוטין מזה המוחל על הבנקים המסחריים.

12. הדוגמה ההולנדית¹ מחלקת את איגודי האשראי ל-3 סוגים:

- קטנים – עד 10 מיליון יורו בנכסים מנוהלים – אינם נדרשים לרישיון ואינם מפוקחים.
- בינוניים – עד 100 מיליון יורו בנכסים מנוהלים או 25,000 חברים – רשיון תחת דרישות מקלות (כגון כשירות ואמינות של חברי ההנהלה ומקבלי ההחלטות, מספר מינימלי של בעלי תפקידים, דרישות הון ונזילות ספציפיות וכו'), תחת פיקוח של הבנק המרכזי.
- גדולים – מעל 100 מיליון יורו בנכסים מנוהלים או 25,000 חברים – רגולציה בסטנדרט בנקאי, תחת פיקוח של הבנק המרכזי.

¹ הדוגמה ההולנדית נמצאת בתהליכי חקיקה מתקדמים ומכוונת לאיגודי אשראי עבור עסקים קטנים / בינוניים בעיקר. נציין כי המודל ההולנדי גובש במדינה בה קיימת מערכת עניפה של איגודי אשראי, התופסים חלק משמעותי בכלכלה ובמימון עסקים קטנים, מתוך הכרה בתרומתם של איגודי האשראי לתחרות ולפתרון מצוקת אשראי לעסקים קטנים, באי ההתאמה של הרגולציה הבנקאית לאיגודי אשראי ובצורך לפשט ולהקל את ייסודם של איגודי אשראי צעירים חדשים.

מודל הרגולטור המומלץ ליישום בישראל

13. אנו סבורים כי **מודל "המפקח על הבנקים"** הוא המתאים לישראל, במתווה הדוגמה ההולנדית:

- א. לאיגודי אשראי מתאפשרת בתחילת דרכם צמיחה והתפתחות הדרגתית.
- ב. במקביל נשמרת יכולתו של הבנק המרכזי לפקח על יציבות המערכת הבנקאית כולה תוך השקעת משאבי פיקוח סבירים, ע"י התמקדות במספר מצומצם של איגודי אשראי הגדולים יותר בהם מנוהל חלק הארי של נכסי איגודי האשראי במדינה.
- ג. כך, נחסך מהפיקוח הצורך לפקח על מספר לא קטן של איגודי אשראי שסך נכסיהם "לא מזיז את המחט".
14. יתר המודלים אינם מתאימים בראייתנו ליישום בישראל.

- א. **אין הצדקה בעינינו לפיקוח ע"י רגולטור ייעודי לאיגודי אשראי.** מודל זה קיים רק במדינות בהן מספר עצום של איגודי אשראי. נכון להיום ובעתיד הנראה לעין לא תתקיים בישראל מסת איגודי אשראי המנהלים נפח נכסים רחב דיו, אשר יצדיק הקמת מנגנון פיקוח ייעודי שכזה, על עלויותיו הרבות.
- ב. **מודל "רגולטור משתנה" פועל בהצלחה בעיקר במדינות אמל"ט שאינן מפותחות כלכלית.** מודל זה אינו נפוץ בקרב מדינות מערביות עקב הקושי של רגולטורים שאינם בעלי מומחיות בנקאית לבצע פיקוח אפקטיבי על איגודי האשראי.
- ג. **מודלים שאינם כוללים פיקוח כלל, שכוללים פיקוח עצמי או פיקוח של רגולטור מתחום שאינו פיננסי לא הוכיחו עצמם** (כך עפ"י הנסיון המצטבר של WOCU), ונדירים בעולם המערבי (למעט בקוריאה). על אחת כמה וכמה, אנו ב"שלנו" איננו מאמינים כי מודלים כאלה יהיו יעילים בישראל.

המסגרת הרגולטורית המוצעת ליישום בישראל

15. עיקרי המסגרת הרגולטורית אותה אנו מציעים הם כדלקמן:

- א. הגדרת **שלושה סוגים של איגודי אשראי** – "קטן", "בינוני" ו"גדול", על בסיס קריטריונים של גודל – היקף נכסים מנוהל, גובה פקדונות ומספר חברים. המסגרת הרגולטורית אליה כפוף איגוד אשראי תשתנה על בסיס קריטריונים אלו (חריגה בקריטריון אחד מספיקה לצורך העלאת סיווג).
- ב. **איגודי אשראי קטנים יתנהלו ללא חובת רישוי. איגודים בינוניים וגדולים יפוקחו ע"י הפיקוח על הבנקים, על בסיס Rulebook ייעודי, נפרד מזה של הבנקים המסחריים.**
- ג. איגודי אשראי קטנים ידרשו לעמוד בהון מינימלי של **10 מיליון ש"ח**, לאחר מכן דרישות הון עצמי יקבעו על בסיס יחס הלימות ההון.
- ד. חופש הפעילות של איגוד האשראי (יחס הלימות הון, אשראי מקסימלי לחבר וכו') יגדל ככל שמסגרת הפיקוח על איגוד האשראי תתהדק.
- ה. איגודי אשראי קטנים יוכלו לבצע **מיקור חוץ (Outsourcing) לחלק נרחב יחסית מפונקציות המטה הנדרשות.** עם צמיחת האיגוד תיצטרבנה חלק מפונקציות אלה להיכנס למטריית איגוד האשראי הפנימית.
- ו. נדרשת הנחייה נגידת בנק ישראל **לאפשר לאיגודי אשראי קטנים ובינוניים להתארח על גבי תשתיותיהם של הבנקים הקיימים**, בדומה להנחיה שבוצעה בשוק הסלולר (הרחבה בנושא בהמשך).
- ז. **סטטוס ביטוח הפיקדונות של איגודי האשראי יהיה זהה לקיים עבור הבנקים המסחריים.** איגודים בינוניים וגדולים יהנו מכך מכח פיקוחם ע"י הפיקוח על הבנקים. החלת סטטוס זה על האיגודים הקטנים הכרחית על מנת לטעת בציבור ביטחון לגביהם, ובכל מקרה הכיסוי הביטוחי הנדרש עקב כישלון פוטנציאלי של איגוד אשראי קטן צפוי להיות מצומצם.

16. המסגרת הרגולטורית אותה אנו מציעים לשלושת סוגי איגודי האשראי השונים מפורטת בטבלה הבאה:

	"גדול"	"בינוני"	"קטן"	
רגולציה	הפיקוח על הבנקים (יחידה ייעודית לאיגודי אשראי)			רגולטור
	ייעודי לאיגודי אשראי			Rulebook
קריטריוני סיווג	-	250,000,000	125,000,000	היקף נכסים מנוהל מקסימלי (ש"ח)
	ללא	25,000	15,000	מספר חברים מקסימלי
	ללא	200,000,000	100,000,000	היקף פקדונות מקסימלי (ש"ח)
מגבלות	יחידות חברות, הון משני, רווחים צבורים		יחידות חברות, רווחים צבורים	מבנה הון עצמי
	-	-	10,000,000	הון עצמי ראשוני (ש"ח)
	9%	-	11.5%	יחס הלימות הון מינימלי
	22,500,000	14,375,000	40,000	דרישת הון מינימלי (ש"ח)
	250,000	100,000	40,000	אשראי מקסימלי לחבר (ש"ח)
	SOX	iSOX	ללא	סטנדרט בקרה
	חבר אחד = קול אחד (ניתן להחזיק יותר ממניה אחת)			זכויות הצבעה
	ללא			חלוקת דיבידנד
	בהתאמה להתחייבויות, עפ"י בסיס הצמדה			השקעות נוסטרו
	בדומה לבנקים המסחריים, בשינויים המתחייבים		עד 10% משווי מזומן / שווה מזומן	מגבלות על נוסטרו
אירוח על גבי תשתיות בנקים קיימים				תשתיות IT
אימוץ הפרקטיקות (שרלוונטיות לאיגוד האשראי) אשר מקובלות בבנק המארח				תהליכים (איתור וניטור סיכונים, תפעול, ...)
				נהלים פנימיים (בנוגע לתהליכי העבודה)
				בקורות שוטפות (על תהליכי העבודה)
				בקורות על (עמידה במדיניות ניהול סיכונים, אשראי, מזילות וכו')
Fit & Proper				דרישות מהנהלה והדירקטוריון
9	9	5	מספר דירקטורים (כולל חיצוניים)	
3	2		מספר דירקטורים חיצוניים	
פנימיות				ועדות דירקטוריון
לחיצוניים בלבד				שכר דירקטוריון
פנימי				מנכ"ל
פנימיים	מיקור חוץ			מנהלי סיכונים / קצין ציות
פנימי			מיקור חוץ	חשבונאי ראשי
מיקור חוץ				מבקר פנים
פנימי				מנהל אשראי
פנימי	מיקור חוץ			יועץ משפטי
פנימי	מיקור חוץ / פנימי חלקי			ניהול נכסים והתחייבויות / נוסטרו
בסטטוס זהה לקיים עבור בנקים מסחריים				ביטוח פקדונות
				אחר

17. כמו כן, נדרשות הפעולות הרגולטוריות הבאות:

- א. יישום **תעודת זהות בנקאית** אשר תאפשר לאיגודי האשראי לאמוד את פרופיל האשראי של לקוחותיו ולהתאים להם מוצרים.
 - ב. **העמדה של אמצעי נזילות ע"י בנק ישראל** לרשות איגודי אשראי, באופן זהה לקיים היום עבור הבנקים המסחריים (כדוגמת מרכזי פקדונות בנק ישראל).
 - ג. בהיווצר מספר מינימלי של איגודי אשראי, הקניית **היכולת לנהל Pool משותף** של עודפים (כבסיס להתאגדות פדרטיבית אפשרית עתידית במסגרת "בנק קואופרטיבי" קיים בעולם).
18. אנו סבורים כי במידה שהמדינה רוצה לעודד הקמה של איגודי אשראי, נכון יהיה כי תעמיד היא קרן ייעודית בת 20-50 מיליוני שקלים שמטרתה סיוע לקבוצות שונות באוכלוסיה המעוניינות להקים איגוד אשראי. הסיוע יכול להגיע בצורת הלוואות, מענקים, ערבויות או שילוב בין הנ"ל.
19. אנו מאמינים כי עוצמתה של המסגרת המתוארת לעיל היא בכך שהיא מאפשרת לאיגודי האשראי הצעירים לצבור ניסיון ולעבור תהליכי הבשלה ולמידה אשר יכינו אותם לפיקוח עתידי ע"י הפיקוח על הבנקים. איגוד אשראי צעיר יוכל להכיר את לקוחותיו לאורך זמן, לבנות להם פרופיל אשראי, לשייף את מנגנוני הארגוןיים וללמוד את רזי הבקרה והפיקוח כך שבהגיעו לפרקו, יהיה הוא בשל לפיקוח בסטנדרטים המצופים ממנו.

התארחות על גבי תשתיות של בנק קיים

20. תשתיות הארגוניות של איגוד האשראי – תהליכי עבודה ונהלים פנימיים, שיטות רישום חשבונאי, תשתיות IT, בקרות, תפיסות ניהול סיכונים, תפיסות ציות וכו' – הינן מרכיבי קריטי הקובע את הצלחתו או כשלונו.
21. בהנחה שהמדינה מבקשת לעודד את הקמת איגודי אשראי על מנת לעודד תחרות, הנחייה של נגידת בנק ישראל לבנקים הקיימים בישראל לאפשר לאיגודי אשראי להתארח על גבי תשתיותיהם, באופן דומה למה שבוצע בתחום הסלולר, **היא קריטית** להחדרת איגודים אלה לישראל בראייתנו. הנחיה כזו תאפשר לאיגודי האשראי למקסם עד כמה שרק ניתן את שיטת הממשל התאגידי בה בנק ישראל מאמין, ואנו סבורים כי היא מהווה אינטרס משותף הן של איגודי האשראי והן של גופי הפיקוח.
22. **איגודי האשראי לא יוכלו לקום ללא יכולת התארחות זו.** המידול הכלכלי שביצענו מצביע על כך כי העלויות הכבדות של תשתיות אלו תמנענה מאיגוד אשראי לעמוד על הרגליים.
23. אנו מאמינים כי **יכולת זו חשובה ביותר גם בהיבט הפיקוח:**

א. ככלל, מניעת הצורך בהקמת תשתיות מאפס תקנה **יציבות גבוהה יותר למערכת כולה:**

- i. **שימוש בתשתיות בנקאיות מנוסות ומותאמות לישראל**, בהשוואה למקרה שבו אם יאלצו להקים תשתיות מאפס, יבחרו איגודי האשראי בתשתיות גנריות וזולות הזמינות בחו"ל (ראה גם סעיף ב' להלן)
- i. **תיאבון פחות לסיכון** ככל שיידרשו איגודי האשראי להוצאה קטנה יותר להקמת תשתיות.
- ii. **רמת סמך גבוהה יותר לביקורת החשבונאית שתבוצע באיגודי האשראי**, לאור הדמיון העתידי הרב בין פעילות איגודי האשראי לבין תהליכי העבודה והמנגנונים המוכרים לפירמות הביקורת מהבנקים המארחים.

איגוד אשראי שלנו

קואופרטיב פיננסי חברתי

ב. מרבית התשתיות המשמשות איגודי אשראי בעולם² הן גנריות, לא מותאמות לשיטת הפיקוח הישראלית ובעלות רמות אבטחה ובקרה שטרם נבדקו בישראל. אין לפסול מראש את השימוש במערכות אלה, אך השימוש בהן יהיה כפוף לבדיקות והתאמות. לאור זאת, השימוש בתשתיות הבנקאיות המוכרות יאפשר לפיקוח על הבנקים פשטות בתהליכי הפיקוח:

i. **חינוך איגודי אשראי קטנים לעבוד בסטנדרטים בנקאיים:** החלת הפיקוח צפויה להיות חלקה ופשוטה יותר אילו "חונך" האיגוד לעבוד על פי סטנדרטים בנקאיים כבר מיומו הראשון, דבר שיתאפשר רק באמצעות אירוח על גבי תשתיות בנק קיימים.

ii. **ייתור הצורך בפיתוח מנגנוני פיקוח חדשים:** לאור התאמת תשתיות הבנקים למנגנונים הקיימים כיום בקרב הפיקוח על הבנקים, החלת פיקוח על איגודי אשראי בינוניים תתאפשר ע"י התאמות פשוטות יחסית של מנגנוני פיקוח קיימים. בכך תיחסכנה התאמות משמעותיות במנגנוני הפיקוח או אף יצירת מנגנונים חדשים.

iii. **פישוט תהליך הפיקוח בטווח הארוך:** ייחסך הצורך בפיקוח על "טלאים" לא מוכרים שיוטמעו בתשתיות איגודי האשראי הייעודיות לצורך עמידה בדרישות פיקוח חדשות שתיקבענה בעתיד.

ג. בראייה משקית, השקעה בתשתיות להקמת כל איגוד אשראי על תשתית ID נפרדת מהווה חוסר יעילות ובזבוז משאבים מסיבי.

סיכום

24. אנו שבים ומדגישים כי נדרש לבצע אבחנה ברורה בין "איגוד אשראי", "אגודה בנקאית" ו"בנק קואופרטיבי".

א. **איגוד אשראי** – הינו המודל הבנקאי-קואופרטיבי הנפוץ בעולם. שכפול מודל מוצלח זה בישראל הינו בראיית הצוות הממשלתי להגברת התחרות במשק הבנקים ובראייתנו מפתח לשכלול התחרות במשק זה:

"הצוות מעריך כי הקמה של אגודת אשראי תתרום להגברת התחרות במערכת הבנקאית"

שכן מבנה העלויות המצומצם של גוף כזה והאופי החברתי שלו

מובילים לכך שהשירותים הניתנים לחברים בו הם בתנאים טובים יחסית"

מתוך הדו"ח המסכם של הצוות לבחינת הגברת התחרות במשק הבנקים, מרץ 2013

ב. **אגודה בנקאית** – מודל שנהגה ע"י הפיקוח על הבנקים בישראל ושאינו קיים בעולם, מתאר לדעתנו שעטנז של אופני פעולה ודרישות רגולציה הנמצא על הציר שבין איגוד אשראי לבין בנק מסחרי.

ג. **בנק קואופרטיבי** – פדרציה של עשרות / מאות איגודי אשראי וישויות קואופרטיביות דומות שהתאגדו בכדי להשיג יתרונות לגודל. בהתאמה, אין תקדים בעולם להקמת בנק קואופרטיבי מאפס.

25. אנו מציעים לבנק ישראל לאמץ את המתווה שהצגנו במסמך זה בבואו לגבש את רגולציית איגודי האשראי העתידית. יחד עם זאת אנו מבקשים, תהא הרגולציה אשר תהיה, להקפיד ולבצע הפרדה חדה וברורה בהתייחסות הרגולטורית הן בחקיקה והן בתקנות – מסגרת רגולטורית אחת עבור איגודי אשראי, ומסגרות רגולטוריות אחרות עבור אגודות בנקאיות / בנקים קואופרטיביים, ככל שעתידות הן להתקיים.

בכבוד רב,

שלנו – קואופרטיב לשינוי חברתי כלכלי אגודה שיתופית בע"מ

²כדוגמת *Answers, CU, MicroBanking, Tenemos ועוד