



לכבוד

ח"כ אלי כהן – יו"ר

חברי הכנסת

חברי הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות

נייר עמדה: רגולציה של אגודות אשראי

הצעת החוק להגברת התחרות באשראי הקמעונאי

אופק – אגודה שיתופית לניהול הון, מתכבדת להגיש את הערותיה להצעת החוק הנדונה במסגרת חוק ההסדרים 2017-2018, כדלהלן.

ראשית נציין, כי אנו רואים חשיבות רבה בקידום תיקון כאמור לחוק ואנו מקבלים בברכה את תזכיר החוק, אשר מסיר מכשולים שעמדו בבסיס הצעות קודמות להסדרים להקמה ולרגולציה של אגודות אשראי ובראשם הצמצום בהון העצמי הנדרש לשם ייסודה של אגודת אשראי.

הכנסת מוסדות פיננסיים נוספים לשוק הישראלי היא מהלך הכרחי, אולם החשיבות אינה אך בפתיחת האפשרות להקמת מוסדות חדשים, אלא בעיקר, בגיוון באופן הפעולה של מוסדות פיננסיים – אופי הבעלות ודרך הפעילות. פתיחת השערים למוסדות פיננסיים בבעלות לקוחותיהם, אשר יפעלו בהתאם למטרות ולצרכים של חבריהם, שלא על מנת למקסם רווחים עבור בעלי מניות חיצוניים, היא בשורה גדולה, אשר, לאורך זמן, עשויה להשפיע באופן דרמטי על שוק הבנקאות בישראל, כפי שעושה הבנקאות הקואופרטיבית בעולם.

יחד עם כל האמור לעיל, נבקש להביא לתיקון במספר נושאים, כדלקמן:

א. חברות באגודת אשראי

לעניין החברות באגודה הבנקאית, ההצעה מגבילה את החברות לאנשים פרטיים ולעסקים קטנים. אכן המטרה העיקרית בהקמת אגודות אשראי, היא לשפר את מצבם של משקי הבית ושל העסקים הקטנים, אשר מקבלים היום שירותים בנקאיים במחיר גבוה מהמקובל בעולם ותוך אפלייתם יחסית לעסקים גדולים ולבעלי הון. יחד עם זאת, המגבלה, מערימה קשיים מעבר לנדרש. בעולם אגודות האשראי לא נהוגה מגבלה רגולטורית כאמור. אמנם לאגודות אשראי אין כלים מתאימים לפעולתם של עסקים גדולים, אולם חברות ופעילות ולו חלקית של עסקים אשר רציונל הפעילות שלהם הוא דומה, עשויות לתת כוח כלכלי משמעותי לאגודות האשראי, לתרום ליציבותן ויחזקו את יכולתן לתת שירותים טובים יותר לעסקים הקטנים ולמשקי הבית. אשר על כן, אנו מציעים למתן את המגבלה ולקבוע, כי גופים שאינם פועלים למטרות מקסום רווחים - אגודות שיתופיות, חברות לתועלת הציבור ועמותות, יוכלו להיות חברות באגודות אשראי, גם אם היקף פעולתן הפיננסית גדול מהמוגדר בחוק. פעילות של גופים כאמור במסגרת אגודת האשראי לא רק שלא תפגום ביכולתן של אגודות האשראי ליצור אלטרנטיבה לבנקים בבעלות משקיעים, היא תאפשר לחזק את אגודות האשראי ותסייע ליציבותה הפיננסית.

ב. אגודות אשראי ובנק ישראל

מתזכיר החוק נשמטו התיקונים הנדרשים, על מנת שאגודות אשראי ייהנו מהסדרים מול בנק ישראל בדומה לבנקים ובכלל זה ניהול חשבונות, פיקדונות של האגודה בבנק ישראל וקבלת ריבית מבנק ישראל, אפשרות למתן אשראי וכיו"ב. כמו כן חשוב לציין, כי אם וכאשר יוחלט על ביטוח פיקדונות יחול זה גם על אגודות אשראי.

ג. הקלות רגולטוריות בשלבי הקמה

התחלת הפעלה של מוסד פיננסי חדש, כרוכה בהשקעות ובקשיים לא מבוטלים. אנו מציעים, כי יוקנו בחוק סמכויות למפקח, להקל על פעולתן של אגודות אשראי, בחמש השנים הראשונות לפעולתן.

ד. מיסוי

תזכיר החוק אינו עוסק כלל בסוגיות של מיסוי אגודות אשראי. נראה, כי בהתאם לדין הקיים, יהא צורך להגדיר אגודות אשראי כ"מוסד כספי" לצרכי מס – הגדרה אשר מטילה נטל כבד על ההתארגנות, אשר אינה יכולה להזדכות במע"מ בגין הוצאותיה (הרבות במיוחד בשלב ההקמה), מחוייבת במס שכר ובמס על רווחיה. מוצע, כי ייקבעו הגדרות מיסוי מותאמות לאגודות אשראי, כך שניתן יהיה להתקזז בגין הוצאות הקמה וכן כי יפטרו אגודות אשראי ממס שכר, או למצער, יוטל עליהן מס שכר בשיעור החל על "מוסדות ציבוריים". בנוסף, על מנת לעודד הצטרפות לאגודות אשראי, אנו מציעים להכיר ברכישת מניית חבר כהוצאה מוכרת לצרכי מס.

ה. אישור לשיתוף פעולה בין אגודות פיקדון ואשראי

יש להוסיף הוראה מפורשת לפיה לא יראו תיאום בין אגודות אשראי לעניין מערכות טכנולוגיות, השקעות משותפות או קידום האינטרסים של החברים, כהסדר כובל כמשמעותו בחוק ההגבלים העסקיים. איסור התיאום, כפי שהוא מופיע בחוק ההגבלים העסקיים, נועד למנוע מצב בו גופים בעלי כוח מאחדים כוחות כדי למקסם רווחים על חשבון הצרכן. כאשר עסקינן במוסדות בבעלות חבריהם, אשר פועלים בהתאם לתקנונם, אין חשש לפגיעה צרכנית ושיתוף הפעולה רק מחזק את החברים וקידום מטרותיהם. הדבר חשוב במיוחד לאור הקושי בכניסה לשוק הפיננסי הישראלי, אשר בו השליטה של גופים פיננסיים ותיקים וחזקים היא עצומה. שיתוף הפעולה בין קואופרטיבים מעוגן גם בדין הבינלאומי.

ו. הגדרת אגודת פיקדון ואשראי פטורה מתשקיף

השאלה אם מניית חבר באגודה שיתופית נופלת תחת הגדרה של "נייר ערך" עלתה בשנים האחרונות במספר מקרים, כאשר במקרים שהובאו לפני עמדת רשות ניירות ערך היא שמאחר שלא מדובר במסמך סחיר, אין לחייב את האגודה בתשקיף. אולם החלטות אלה לא עוגנו בחקיקה ואף לא במסמך מדיניות מחייב. נראה כי כחלק מהחוק הנדון יש להבהיר, כי באשר מניות החבר באגודה אינן סחירות וערכן אינו משתנה, לא יחשבו כניירות ערך, לפי חוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 ועל כן אין הן כפופות לרשות לניירות ערך ובכלל זה פטורות מתשקיף.

ומכאן להערות על סעיפי החוק, בפירוט:

1. הוועדה המייעצת

בס' 6 לחוק הפיקוח מוגדר הרכב הוועדה המייעצת, האמורה להתמנות מקרב הציבור ומקרב עובדי המדינה. אנו מציעים, כי לפחות לשנים הראשונות, ניתן יהיה למנות לוועדה גם מי שאינם תושבי או אזרחי ישראל, אשר להם מומחיות מיוחדת בתחום אגודות האשראי והבנקאות הקואופרטיבית. באשר תחום זה אינו קיים בישראל, יתכן מאד, כי יוצר קושי ממשי למצוא חברי ועדה שתהא להם המומחיות הנדרשת על מנת לייעץ לשר כאמור והאפשרות להיוועץ על בסיס קבוע במי שהם אכן מומחים למשפט קואופרטיבי תעשיר הן את השר והן את חברי הוועדה האחרים.

2. נושאי משרה באגודה

ס' 31 קובע קריטריונים לנושא משרה. ההגדרה הכללית בס"ק (4) מותירה בידי השר לקבוע תנאי כשירות נוספים ובהם "השכלה, נסיון מקצועי ועמידה בבחינות מקצועיות". קיים חשש, שהגדרה רחבה זו תביא לקביעת קריטריונים קשיחים של השכלה שיחולו על כל נושאי המשרה באגודה. מהנסיון הבינלאומי אנו למדים, כי יש להבחין בין תנאי כשירות למנכ"ל ולמי שנושאים בתפקידים ביצועיים לבין נציגי החברים, היושבים בהנהלה או בדירקטוריון של הקואופרטיב. יש חשיבות עליונה, לכך שנציגי הציבור לא יבואו מתוך המערכות הבנקאיות, או שלפחות רובם לא יבואו מתוך מערכות אלה, אשר להן נטייה לשעתק דפוסי פעולה, הפועלים במתכונת של מקסום רווחים, שאינם תואמים את האינטרסים של החברים. הדבר נכון לישראל על אחת כמה וכמה באשר אין בנמצא אנשי מקצוע אשר באים מרקע של התנהלות פיננסית קואופרטיבית או חברתית ועל כן הם צפויים להחזיק בהשקפה שאינה תואמת שיטת פעילות זו. אשר על כן, מוצע לתקן את הסעיף, כך שיחול על נושאי משרה, שאינם נציגים נבחרים. יש לקבוע, כי בהתייחס לנציגים נבחרים, הבחינה המקצועית לא תעשה על בסיס אישי, אלא על בסיס מכלול הכשירויות וההשכלה של הגוף הנבחר (כמקובל בעולם, למשל בצרפת) כך שכל עוד מיוצגים בהנהלה או בדירקטוריון בעלי התמחויות רלבנטיות שונות, לא ניתן יהיה לפסול יחיד, אשר אינו עומד בקריטריונים כאמור. אשר על כן אנו מציעים לתקן את הסעיף כדלקמן:

- א. בס' 31 (4) בסופו יבוא: "ובלבד שבאגודה למתן שירותי פקדון ואשראי, יבחנו כישוריהם של נבחרים האגודה, כמכלול".
- ב. "בס' 32 ב, יבוא בסופו ובלבד שבאגודה למתן שירותי פקדון ואשראי לא יפסל נבחר, אלא מטעמים של חשש ממשי לפגישה באינטרסים של חברי האגודה."
- ג. בס' 33 ב (2) בסופו יבוא "ובלבד שבאגודה למתן שירותי פקדון ואשראי, יבחנו כישוריהם של נבחרים האגודה, כמכלול".

בנוסף, מוצע לקבוע, כי הדירקטוריון בתאגיד בעל רשיון מורחב, יחוייב בהעסקת יועץ מקצועי עצמאי, שאינו כפוף למנכ"ל, על מנת שחברי הדירקטוריון יוכלו להעריך באופן ראוי,

מקצועי ועצמאי את פעילות הדרג המקצועי. ההפרדה בין הצד המקצועי לצד הייצוגי ומתן היכולת לצד הייצוגי לבקר את המערכת בזמן אמת הוכחה כדרך היעילה ביותר לחייב אגודות אשראי לפעול בהתאם לאינטרסים של חבריהן, תוך התגברות על החשש ממתן משקל יתר לאנשי המקצוע וחיזוק ההנהלה הנבחרת.

3. הכשירות להיות חבר אגודה

בסעיף 52 להצעת החוק נקבעו הכשירויות להיות חברי אגודה. החברות מוגבלות ליחידים ולעסקים קטנים. אנו מציעים להוסיף על אלה, תאגידים, אשר מהגדרת אופיים אינם פועלים למטרות מקסום רווחים ועל כן יש להם ענין לקבל שירותים ולפעול במסגרת אשר רציונל הפעילות שלה דומה. האפשרות לצרף אגודות שיתופיות, אשר אינן עונות להגדרה של "עסק קטן" תוכל לתרום משמעותית ליציבות הפיננסית של האגודה. השירותים שרשאית לתת אגודת האשראי מוגבלים הן מבחינתם התחומים והן מבחינת היקף הפעילות ועל כן אין להניח כי כלל הפעילות הכלכלית של עסקים כאמור תועבר לאגודת האשראי, אולם מניעת גופים כאמור מלנהל חלק מפעילותם הפיננסית באמצעות אגודות אשראי היא בגדר מיגבלה בלתי סבירה. לא למותר לציין, כי במסגרת הדין הקואופרטיבי הבינלאומי, הוכר העיקרון של שיתוף פעולה בין קואופרטיבים, עיקרון אשר מוגבל באופן קיצוני בהגדרה כאמור. מוצע כי גם עמותות, אשר על פי חוק אינן פועלות לשם מקסום רווחים, יוכלו לנהל את ענייניהן הפיננסיים באמצעות אגודות אשראי, זאת גם אם אין הן עונות להגדרות של עסק קטן. על כן מוצע לתקן את הצעת החוק כדלקמן:

בס' 52 – הוספת ס' 113 א לפקודת האגודות השיתופיות, בס' 6(5) (א) (2) לאחר המילים: "25 מליון שקלים חדשים" יבוא: וכן עמותות ואגודות שיתופיות, בלא מיגבלה בגין היקף פעילותן הכלכלית."

בנוסף, קיים חשש ממש, שיוקמו אגודות שיבקשו להגביל הצטרפות כחברים מטעמים של מצב כלכלי על כן מוצע להוסיף לאחר ס"ק (ב), ס"ק (ג) כדלקמן:

(1) "החברות באגודה היא חופשית וולונטרית; אין למנוע הצטרפות חברים לאגודה, אלא אם קיים חשש ממשי לפגיעה במטרות האגודה, באגודה, או בחבריה.

(2) אגודה המבקשת להגביל את חבריה לבעלי עיסוק מסוים, או איזור גיאוגרפי מסוים, לא תחשב המיגבלה כאסורה.

(3) חשש מצמצום רווחי החברים, אשר אינו עולה לכלל פגיעה בפעילות האגודה או שאין בו כדי לייצר חשש ממשי ליציבותה, לא יוכל להחשב כפגיעה המקנה זכות למנוע הצטרפות חברים חדשים.

(4) אין לחייב אדם להיות חבר באגודה או להפוך לחבר בדרך של מחדל."

4. מינוי מנהל מורשה

ס' 58 לחוק הפיקוח מאפשר העברת כלל הסמכויות באגודה למנהל מורשה, במקרי קיצון ובכלל זה כל סמכויות הדירקטוריון וכן סמכות להעביר את כלל הפעילות לאגודה אחרת. נראה כי מדובר בסמכות גורפת, שאינה מתאימה לתאגיד בבעלות חבריו. כאשר עסקינן בתאגיד בבעלות חבריו, יש לאזן בין הכוח של המפקח למנות מנהל שיפעל בהתאם להנחיותיו לבין הצורך לשמוע ולפעול בהתאם לרצון החברים. אשר על כן מוצע, כי גם בעת מינוי מנהל מורשה, לא יבוטלו סמכויות הדירקטוריון ויופעל מנגנון, בכפוף למפקח, המבטא את האיזון האמור. כן מוצע, כי כל החלטה בדבר שינוי בדירקטוריון וודאי העברת פעילות לא תעשה מבלי שתכונס אסיפה כללית של חברי האגודה, בה יוכל המפקח או נציגו להציג את המלצותיו, אולם ההחלטה הסופית תיוותר בידי החברים-הבעלים.

בנוסף, יש לקבוע, כי בעת העברת פעילות האגודה לאגודה אחרת, יש להבטיח את זכויותיהם הכלכליות והדמוקרטיות של החברים.

5. ערך המניה בעת פדיון או פירוק

בצדק רב כתוב בהצעת החוק, כי ערך מניית חבר בעת פדיון יהיה מחיר הרכישה, זאת כדי לא לעודד את עזיבת האגודה כאשר האגודה מצליחה ובעיקר כדי לא לעודד פירוק. יש לכתוב מפורשות כי הוראה זו חלה גם בעת פירוק. כמו כן נכתב כי ערך המנייה יהיה ערכה הנקוב בתוספת הצמדה, אולם הפרקטיקה היא שרושמים ערך נקוב שאינו בגובה התשלום, כי אם נמוך בהרבה, בדרך כלל 1 ש. על כן יש לתקן את הסעיף ולכתוב כי יושב הערך הנומינלי בתוספת הצמדה.

ס' 47 להצעה, תיקון ס' 99 לחוק הפיקוח, בס"ק (5) לאחר "לענין פדיון מניות" יבוא: "ולענין ערך המנייה בעת פירוק" ובמקום המילים "מערכה הנקוב" יבוא: "מערכה הנומינלית".

6. אגודות אשראי ובנק ישראל

מאחר ואגודות האשראי דומות במהותן לתאגידי בנקאיים (אך לא בהיקף הפעילות), יש לאפשר לאגודות האשראי להיעזר בהסדרים מול בנק ישראל ובכלל זה ניהול חשבונות, הפקדת פיקדונות של האגודה בבנק ישראל וקבלת ריבית מבנק ישראל, אפשרות למתן אשראי וכיו"ב.

מוצע להוסיף לאחר סעיף 113ה את סעיף 113, כדלקמן:

"בחוק חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, בסעיף 36, לאחר ס"ק (6) יבוא:

"(7) האמור בפסקה (3) עד (5) יחול גם על אגודת פיקדון ואשראי, כאשר בפעולות אלו

תתייעץ הוועדה עם המפקח על שירותים פיננסיים מוסדרים, כהגדרתם בחוק הפיקוח על

שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016."

7. הסדרים נוספים שיש לכלול בחקיקה

כפי שפורט במבוא למסמך זה, על מנת להשלים את אסדרת אגודות האשראי יש להשלים הסדרים נוספים שיש לכלול בחקיקה, לרבות:

א. קביעת הגדרות מיסוי מותאמות לאגודות אשראי, כך שניתן יהיה להתקזז בגין הוצאות הקמה וכן כי יפטרו אגודות אשראי ממס שכר, או למצער, יוטל עליהן מס שכר בשיעור החל על "מוסדות ציבוריים". בנוסף, על מנת לעודד הצטרפות לאגודות אשראי, אנו מציעים להכיר ברכישת מניית חבר כהוצאה מוכרת לצרכי מס.

ב. הוספת הוראה מפורשת לפיה לא יראו תיאום בין אגודות אשראי לעניין מערכות טכנולוגיות, השקעות משותפות או קידום האינטרסים של החברים, כהסדר כובל כמשמעותו בחוק ההגבלים העסקיים.

ג. הבהרה כי מניית חבר באגודת אשראי, במגבלות הקיימות בחקיקה המוצעת, אינן נייר ערך לפי חוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 ועל כן אין הן כפופות לרשות לניירות ערך ובכלל זה פטורות מתשקיף.

נודה על הבאת הערותינו בפני כלל חברי הוועדה.

בכבוד רב,

יפעת סולל, עו"ד
חברת הוועד המנהל - אופק

תום דרומי-חכים, עו"ד
מנכ"ל