

ירושלים, ט"ז כסלו תשפ"ד

29 נובמבר 2023

לכבוד

ח"כ דוד ביטן

יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת

**הלוואות מוניטריות לתאגידים בנקאיים לצורך סיוע לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו
במלחמה – עמדת רשות התחרות**

הקדמה

1. ביום 6.11.2023 הודיע בנק ישראל על החלטת הוועדה המוניתרית להפעיל תכנית מוניטרית ממוקדת להקלת תנאי האשראי לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו כתוצאה מהמלחמה. במסגרת התכנית יספק בנק ישראל למערכת הבנקאית הלוואות מוניטריות בהיקף של עד 10 מיליארד ש"ח, לצורך העמדת אשראי לעסקים קטנים וזעירים שפדיונם נפגע כתוצאה מהמלחמה בשיעור של לפחות 25%. לפי המתווה שפורסם, ההלוואות המוניטריות יסופקו לתאגידים בנקאיים לתקופה של שנתיים בריבית משתנה של ריבית בנק ישראל פחות 1.5 נקודות אחוז, כנגד הלוואות שהבנקים יעניקו לעסקים האמורים ובתנאי שממוצע הריבית על ההלוואות לא יעלה על ריבית הפריים.
2. רשות התחרות מברכת על התכנית שפורסמה, שיש בה כדי לסייע למגזר העסקים הקטנים והזעירים ולמשק הישראלי כולו בתקופת המלחמה. עם זאת, כל עוד שהתכנית מתמקדת בהזרמת כספים לעסקים באמצעות תאגידים בנקאיים בלבד, צעד זה עלול להחריף את הבעיות התחרותיות הקיימות במגזר האשראי לעסקים קטנים ולפגוע בתרומת המהלך לעסקים. לכן, פנתה רשות התחרות לנציגי בנק ישראל ותיארה את ההשפעות התחרותיות של מהלך כאמור, לרבות ההשפעה על נותני אשראי חוץ-בנקאיים והיצע האשראי לעסקים. כפי שיורחב להלן, נראה כי הצעדים שהציע בנק ישראל להרחבת התכנית גם לגופים אלה לא צפויים למנוע את הפגיעה התחרותית.
3. למען הסר ספק, הוועדה המוניתרית היא ועדה עצמאית, ועצמאותה חשובה להשגת מטרותיה. עם זאת, במקרה בו מדובר בתכנית שמטרתה המוצהרת היא סיוע לעסקים ולמשק, האינטרס הציבורי מצדיק כי מהלכים כאמור ייעשו תוך בחינה של מכלול השיקולים הרלוונטים, לרבות ההשלכות התחרותיות הפוטנציאליות.

התחרות באשראי לעסקים קטנים וזעירים

1. כפי שעולה מהדוח הרביעי של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי,¹ התחרות בשוק האשראי לעסקים קטנים וזעירים במצב עגום למדי – כאשר השוק נשלט, רובו ככולו, על-ידי המערכת הבנקאית. על אף הצעדים השונים שנקטו בשנים האחרונות להגברת התחרות בתחום, הבנקים מהווים את מקור האשראי הכמעט בלעדי לעסקים קטנים וזעירים, וגופים חוץ בנקאיים מתקשים להעמיד להם תחרות של ממש. כל זאת, בשונה מתחום אשראי למשקי בית, שבו ניתן לזהות מגמה חיובית מסוימת (אם כי היקפה עדיין קטן) לטובת חיזוק האשראי החוץ-בנקאי.
2. על-פי הנתונים שפרסמה הוועדה, הבנקים ממשיכים לשלוט בכ-93% מתחום האשראי לעסקים קטנים וזעירים, בעוד שחלקן של חברות כרטיסי האשראי נותר על 1% בלבד וחלקם של נותני אשראי מוסדרים (שבפיקוח רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון) נותר כ-5%. יש להוסיף ולציין, כי לרוב עסק קטן יפנה לקבלת אשראי מאת הבנק שבו הוא מנהל את חשבון העו"ש העסקי ושאינו הוא נמצא במערכת יחסים מתמשכת. משמעות הדבר שגם התחרות בין הבנקים על ליבו של כל עסק היא מוגבלת, ולמעשה מרבית העסקים הקטנים שבויים בידי ספק אשראי אחד – "בנק הבית" שלהם.
3. קיימים מגוון של גורמים לתחרות המועטה באשראי לעסקים קטנים וזעירים מצד גופים חוץ-בנקאיים;² אחד המובילים הוא עלות מקורות ההון של גופים אלו. בניגוד לבנקים, שבאפשרותם להעמיד אשראי לציבור בעיקר כנגד פיקדונות שהם מקבלים מהציבור, לגופים חוץ-בנקאיים אסור לתת אשראי על בסיס פיקדונות. כך, הגופים החוץ-בנקאיים נאלצים להסתמך על מקורות מימון יקרים יותר, כגון הלוואות מהבנקים ומגופים מוסדיים או גיוס אג"ח.³
4. קושי זה מתעצם בסביבת ריבית גבוהה, אשר מייקרת את מקורות המימון של הגופים החוץ-בנקאיים, אך אינה משפיעה באותה מידה על עלות המימון של הבנקים, מכיוון שהעלייה בריבית מגולגלת ליתרות העו"ש ולפיקדונות של הציבור באופן חלקי בלבד, בשל רמת התחרות הנמוכה במערכת הבנקאית.⁴ נוכח האמור, סביבת הריבית הנוכחית מרחיבה את הפערים במקורות המימון של הגופים החוץ-בנקאיים והתאגידים הבנקאיים, ומאפשרת לבנקים יתרונות תחרותיים ניכרים.
5. כעת, בנק ישראל מצא לנכון להנגיש לבנקים מקור מימון זול במיוחד, על מנת שישמשו כ"צינור" להזרמת הכספים לידי העסקים הזקוקים להם בשל המלחמה. על אף ניסיון

¹ הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי – דוח רביעי, ינואר 2023. זמין בקישור:

https://www.gov.il/BlobFolder/unit/credit_market_committee/he/Vaadot_ahchud_CreditMarketCommittee_Report_4.pdf

² אחד הגורמים הוא העובדה כי בניגוד למשקי הבית, מידע על עסקים קטנים אינו נכלל במאגר נתוני אשראי, באופן המקשה על מי שאינו "בנק הבית" של העסק להעריך את הסיכון הכרוך במתן אשראי. בעבר, הודיע נגיד בנק ישראל על כוונתו להרחיב את תחולת חוק נתוני אשראי גם לעסקים קטנים, אך טרם הודיע על לוחות זמנים לכך.

³ להרחבה ראו סקירה כלכלית מטעם מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא ניתוח עלות מקורות ההון של הבנקים ושל גופים חוץ-בנקאיים, 30 במאי 2023. זמין בקישור: https://fs.knesset.gov.il/25/Committees/25_cs_mmm_3539967.pdf

⁴ ראו לעניין זה ניתוח של רשות התחרות בעניין היקף גלגול עליית הריבית לפקדונות בנקאיים, בפילוח לפי מגזרי הפעילות, 13 ביוני 2023. זמין בקישור: <https://www.gov.il/he/departments/legalInfo/opinion-bankdeposits>

העבר בתקופת הקורונה, התכנית האמורה לא הוגשה לנותני אשראי חוץ-בנקאיים. כאמור, הרצון להזרים אשראי זול לעסקים שנפגעו הוא מבורך. בצד זאת, יש השלכות תחרותיות לא מבוטלות לכך שהרגולטור מבכר קבוצה אחת של מתחרים – הקבוצה הדומיננטית, על פני קבוצה אחרת – מחוללי התחרות בתחום. בחירה בבנקים כ"צינור" הבלעדי תפגע בתחרות שרואים העסקים הקטנים, הן בטווח המיידי והן בטווח הארוך, כפי שנרחיב להלן.

החשיבות התחרותית של הרחבת התכנית לנותני אשראי חוץ-בנקאיים

6. בטווח המיידי, משמעות התכנית המפורטת במתכונתה הנוכחית היא שלעסק תהיה רק חלופה אחת לקבלת האשראי במסגרת התכנית האמורה – הבנק בו הוא מנהל את חשבון העו"ש העסקי שלו. אמנם הריבית הממוצעת של הבנק כפופה לתנאים של בנק ישראל, אך הבנק הרלוונטי עדיין קובע היבטים תחרותיים רבים של ההלוואה, בין היתר, הריבית ללווה הפרטני, בטוחות שיתקבלו, איכות וקצב השירות והמענה, עצם הבחירה האם להעניק אשראי לעסק מסוים ובאיזה היקף. בכל אלה, לא יהיה לעסק מנוס אלא להסכים לתנאים שיכתיב לו הבנק, שכן לא יהיה גורם נוסף שיתחרה על מתן הצעה אטרקטיבית יותר.
7. בהקשר זה, ראוי להדגיש כי למגזר החוץ-בנקאי יתרונות מסוימים בכל הנוגע לממשק עם העסקים הקטנים ובאפשרותם לספק מענה מהיר, בין היתר, בהתחשב בהיכרות המוקדמת עם עסקים קטנים רבים. כך, למשל, עסקים אשר מקבלים תשלומים באמצעות כרטיסי אשראי כבר מצויים בקשר עסקי עם סולק כרטיסי אשראי (חברת כרטיסי אשראי) או מאגד; ולעתים קרובות גם מקבלים מהם שירותי אשראי מגוונים וגמישים יותר מאלה שמעניקים הבנקים, בין היתר, שירותי ניכיון (הקדמת תשלומים בתמורה להסבת חיובים עתידיים). בנוסף, הגופים החוץ-בנקאיים הם בעלי תיאבון אשראי שונה מזה של הבנקים, כך שהם עשויים להיות חלופה טובה יותר עבור עסקים בעלי סיכון אשראי גבוה. לפיכך, אי-הרחבת התכנית גם לגופים חוץ-בנקאיים מונעת מהעסקים את היתרונות האמורים.
8. בטווח הארוך, חיזוק הבנקים על פני הגופים החוץ-בנקאיים בעת הנוכחית עלול להשליך על מבנה השוק ועל התחרות הקיימת בו לאורך זמן. בהקשר זה, ניתן ללמוד מההשלכות של מגפת הקורונה והצעדים שננקטו במהלכה על התחרות בתחום האשראי לעסקים קטנים. בדוח השלישי של הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי התייחסה הוועדה להשפעות של מגפת הקורונה על התחרות באשראי קמעונאי.⁵ בין היתר, הוועדה עמדה על כך שהמדינה נקטה במגוון של פעולות על מנת לסייע בהגדלת היצע האשראי אך "צעדים רבים מאלה שצוינו לעיל התמקדו או נוצלו בעיקר על ידי המגזר הבנקאי ולא החוץ-


⁵ הוועדה לבחינת התחרות בשוק האשראי – דוח שלישי, אוגוסט 2021, מעמ' 90 ואילך. זמין בקישור: https://www.gov.il/BlobFolder/unil/credit_market_committee/he/Vaadot_Ahchud_CreditMarketCommittee_Report_3.pdf

בנקאיי",⁶ ובכלל זה הלוואות מוזלות שהעמיד בנק ישראל למערכת הבנקאית בלבד (כאשר עסקאות "ריפו" הוצעו לגופים חוץ-בנקאיים רק תקופה ניכרת לאחר מכן, והיו מוגבלות).
9. צעדים אלה, מסביר הדוח, "עודדו בהתאם את שינוי מאזן הכוחות בין האשראי הבנקאי לאשראי החוץ-בנקאיי", והביאו לירידת נתח השוק של הגופים החוץ-בנקאיים באשראי לעסקים קטנים במהלך מגפת הקורונה. אמנם לאחר סיום עיקר ההשפעות של מגפת הקורונה על המשק חלה שוב עלייה קלה בנתח השוק החוץ-בנקאי, אך ניתן להתרשם שתקופת הקורונה והצעדים הממשלתיים שנקטו במהלכה "החזירו את הגלגל לאחור" מבחינת התפתחות התחרות מצד הגופים החוץ-בנקאיים. חשוב איפוא להבטיח כי לצעדים הנוכחיים לא תהיה השפעה דומה.

הצעדים הנוספים שפורסמו אינם מפיגים את החשש התחרותי

10. נדמה כי בנק ישראל שותף למסקנה בעניין החשיבות של מתן מענה לעסקים קטנים וזעירים שנפגעו מהמלחמה גם על-ידי גופים חוץ-בנקאיים, ובשל כך פורסם ביום 21.11.2023 מתווה לעסקאות מכר חוזר ("ריפו") שיוצע גם לגופים אלו בהיקף של עד 1 מיליארד ש"ח. אולם בפועל, כפי שעלה בהרחבה בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה ביום 21.11.2023, המתווה אינו מספק מענה ישים לגופים חוץ בנקאיים ואינו משווה את מצבם לזה של הבנקים, בין היתר, בשל אופי הבטוחות שידרשו במסגרתו (שישית על הגופים עלות נוספת). משכך, אנו סבורים שנדרש להמשיך ולבחון פתרונות אחרים, אשר לא יעמידו את הגופים החוץ-בנקאיים בחסרון לעומת המגזר הבנקאי ויאפשרו לעסקים הקטנים מגוון של אפשרויות לקבלת אשראי.

11. באופן כללי, ומבלי לעכב מתן מענה מיידי בעת הנוכחית, דומה שהגיעה השעה לתת את הדעת לגיבוש מתווה שישמש את כלל המלווים – בנקאיים וחוץ-בנקאיים – גם בעתיד, ככל שחלילה יתרחשו מקרים נוספים שבהם נדרשת תכנית סיוע מיוחדת. העובדה שכיום הכלים המידיים שבידי בנק ישראל מופנים כלפי התאגידים הבנקאיים בלבד, בעוד שהפתרונות עבור גופים חוץ-בנקאיים הם נחותים ונבחנים רק בשלב מאוחר יותר, היא כשלעצמה נותנת יתרון למערכת הבנקאית.

בכבוד רב,

זהר בוצר, עו"ד
רשות התחרות

⁶ שם, עמ' 98.