



לכבוד
המפקח על הבנקים
בנק ישראל
ירושלים

נייר עמדה לטיוטה
בנושא "תהליך רישוי והקמת אגודות בנקאיות בישראל"

מגיש נייר העמדה : אופק אגודה שיתופית לניהול הון בע"מ
באמצעות : דורון שורר, יו"ר.
פרטי הקשר : טל. 054-4231509
מייל : Doron.Shorrer@ofek.coop

29/07/14

במסירה אישית ובמייל

לכבוד
המפקח על הבנקים
בנק ישראל
ירושלים
מכובדי,

הנדון: טיוטה בנושא "תהליך רישוי והקמת אגודות בנקאיות בישראל" - נייר עמדה

אופק אגודה שיתופית לניהול הון בע"מ (להלן: "אופק" או "האגודה") מתכבדת להציג בפניכם נייר עמדה זה בקשר עם טיוטת תהליך רישוי והקמת אגודות בנקאיות בישראל" (להלן: "הטיוטה"). בנוסף, אופק מעוניינת להיפגש עם הפיקוח על הבנקים על מנת להציג את עמדתה.

כידוע, אופק הינה הגוף הראשון שיזם, פועל ומקדם הקמת בנק קואופרטיבי או אגודה בנקאית בישראל במשך למעלה משנתיים. בפרק זמן זה נצברו באופק ידע, ניסיון ואינפורמציה חשובים שיכולים לסייע לפיקוח על הבנקים בגיבוש הטיוטה לכדי צ'רטר שיאפשר הקמת אגודות בנקאיות בישראל, זאת על מנת שמהלך זה של בנק ישראל לא יהפך לעוד ניסיון חד פעמי שלא צלח.

בנוסף, לאופק ידע שנצבר מאגודות אשראי ובנקים קואופרטיבים בעולם (בעיקר מארה"ב ומאירופה) אשר שיתופו עם הפיקוח על הבנקים יכול להועיל בגיבוש הצ'רטר.

כמו כן, במהלך התקופה האמורה עוסקת אופק באופן יום יומי בהפצת הרעיון של בנק בבעלות לקוחותיו לציבור הישראלי ובגיוס חברים לאגודה, בין היתר, באמצעות מאות הרצאות, חוגי בית וכנסים וכן בשיחות בפורומים רחבים ומצומצמים. לאופק למעלה מ- 2,500 חברים אשר כבר השקיעו כל אחד ₪ 3,000 במניית חברות, אשר איתם ועם עוד כ- 30,000 מתעניינים אופק מצויה בקשר שוטף. גם קשר זה עם הציבור הישראלי בנושא הקמת בנק בבעלות לקוחותיו הינו ייחודי ומקנה לאופק ראייה מעמיקה בנוגע לצרכי הציבור ושאירותיו בהקשר הנדון במסמך זה.

חשוב לציין, כי נייר עמדה זה נכתב על בסיס עמדות וידע שהתקבלו באופק מאת אנשי אקדמיה, רגולטורים לשעבר, אנשי עסקים, משפטנים, רואי חשבון, בנקאים לשעבר, אנשי טכנולוגיה, הן בתחום הבנקאות והן מחוצה לו וכן אנשי מקצוע בעלי ניסיון מצטבר של עשרות שנים בתחום הבנקאות הקואופרטיבית ואגודות האשראי בעולם, כמו גם על בסיס התייחסות שהתקבלה מחברי אופק, לאחר שאופק העבירה את הטיוטה ללמעלה מ- 2,500 חברה.

נייר עמדה זה פותח בתמצית המפרטת את עיקריו של נייר העמדה, לאחר מכן מובאות מספר הערות עקרוניות ולאחריהן התייחסות לטיוטה לפי פרקיה וסעיפיה. כל נספחי נייר עמדה זה מהווים חלק בלתי נפרד ממנו.

פרק א' – תמצית:

להלן תמצית המהווה פירוט של עיקרי נייר העמדה. התמצית אינה מקיפה את מכלול הנקודות שבנייר זה.

- א. פרסום הטיוטת המתווה הינה צעד חשוב ומבורך בדרך להכנסת שחקן חדש ולהגברת התחרותיות בענף הבנקאות, צעד שיש בו הבעת אמון מצד הפיקוח על הבנקים בתהליך של הקמת בנק בבעלות לקוחותיו (אגודה בנקאית)
- ב. טיוטת המתווה מצטמצמת אך ורק לסוגיית הרישוי ואינה עוסקת באסדרת תחומים משלימים שבהעדרם יקשה מאד להקים אגודה בנקאית.
- ג. דרישת הון עצמי מינימאלי התחלתי של 75 מיליון ש"ח, הינה דרישה גבוהה ביותר, אינה מידתית לסל המוצרים והשירותים בהם עוסקת טיוטת המתווה ואינה עומדת בפרופורציה למקובל בעולם. גם דרישת הלימות הון של 15% החל מיום הפעילות הראשון גבוהה מדי ואינה מתאימה לבנק שמתחיל את פעילותו. יש לאפשר תהליך מדורג (שלביות), הן במוצרים הבנקאיים והן בדרישות ההון. יצירת שלביות ברישוי כפונקציה של הון עצמי תאפשר צמיחה טבעית אל ההון העצמי הנדרש למלוא הפעילות (הרישיון המלא).
- ד. טיוטת הצ'רטר קובעת סדר פעולות טורי, עתיר זמן והוצאות. מבוקש כי תתאפשר תחילת התארגנות לפעילות הבנקאית עוד בשלבים שלפני מתן הרישיון.
- ה. העדר מיתאם בין השירותים לבין עומק הרגולציה - הטיוטה מאפשרת מתן שירותים פיננסיים מצומצמים, אך מחילה על האגודה הבנקאית את מלוא הרגולציה החלה על בנק המעניק שירותים פיננסיים מלאים, בלא כל התאמה.
- ו. מבוקש לאפשר שימוש במונח "בנק" ו"בנק (בהקמה)".
- ז. חסרה התייחסות למודל הדמוקרטי של בנק בבעלות לקוחותיו (אגודה בנקאית) ולהיותה של ההתאגדות מבוססת על ערכי הקואופרציה.
- ח. יש להתאים את עקרונות הממשל התאגידי של פעילות הבנקאות הקואופרטיבית בישראל לנהוג בבנקאות הקואופרטיבית בעולם, ובפרט – לאפשר לחבר להשמיע את קולו.

ט. יש לאפשר תגמול הוגן לדירקטורים באגודה בנקאית או בבנק קואופרטיבי. איסור על תגמול דירקטורים אינו מתאים למגמה המודרנית בעולם ועלול לפגוע פגיעה קריטית ואנושה בהתכנות הקמת בנק קואופרטיבי או אגודה בנקאית בישראל.

פרק ב' - הערות עקרוניות:

(א) טיוטת המתווה מצטמצמת אך ורק לסוגיית הרישוי ונעדרת התייחסות לסביבה העסקית והרגולטורית כולה. כך למשל, הטיוטה איננה מתייחסת לנושאים כגון חוק נתוני אשראי, ביטוח פיקדונות, נגישות לשירותים בנקאיים משותפים ומחירם, תעודת זהות בנקאית, רשתות הפצה חלופיות, הקלות על מעבר בין בנקים. בהעדר אסדרה של תחומים אלה, יהיה קשה מאד להקים ולהפעיל בישראל בנק חדש בכלל ואגודה בנקאית חדשה בפרט. מבוקש: לפעול בפרק זמן קצר וידוע להשלמת הרגולציה הנדרשת ליצירת סביבה עסקית שבה תתכן תחרות אמיתית והוגנות, במישורים שהוזכרו.

(ב) רישוי בנק קואופרטיבי / אגודת אשראי במקומות רבים בעולם איננו מחייב הון עצמי ראשוני כלל ובמקומות רבים אחרים, ההון העצמי הראשוני הנדרש הינו נמוך. דרישת הון עצמי מינימאלי התחלתי של 75 מיליון ש"ח, הינה דרישה גבוהה ביותר, אינה מידתית לסל המוצרים והשירותים בהם עוסקת טיוטת המתווה ואינה עומדת בפרופורציה למקובל בעולם, כפי שיפורט בנייר עמדה זה להלן.

אנו מציעים לקבוע הון עצמי התחלתי נמוך תוך הגדרת שלביות (הדרגתיות), כאשר היקף הרישיון ישתנה ויורחב על פני זמן או כפונקציה של ההון. למשל, הצעת מוצרי פיקדונות בלבד תחייב בשלב ראשון הון מינימאלי של 10 מיליון ₪ בדומה לקופת גמל או קרן פנסיה בישראל. ראוי לציין, כי אגודות אשראי בעולם החלו את פעילותן עם מוצרי פיקדונות פשוטים בלבד אשר אינם מחייבים הון עצמי כלל או נמוך. יצירת שלביות ברישוי כפונקציה של הון עצמי תאפשר צמיחה טבעית אל ההון העצמי הנדרש למלוא הפעילות (הרישיון המלא).

(ג) טיוטת הצ'רטר היינה חד מימדית במובן זה שהיא קובעת סדר פעולות טורי, עתיר זמן והוצאות שאיננו מעשי. כך למשל, הצטרפות החברים לאגודה אמורה להתבצע בשלב שלפני מתן הרישיון (כאשר ע"פ דרישת ההון העצמי הנקובה בטיוטה, מדובר בעשרות אלפי חברים). ברם, לאחר קבלת הרישיון יידרשו פעולות רבות, כגון פתיחת חשבון (אחד לפחות) לכל חבר. משמעות הדבר הינה עריכת נוהל "הכר את הלקוח" לעשרות אלפי אנשים החל

מנקודת זמן מסוימת, כתנאי לתחילת הפעילות הבנקאית, אולם אחרי קבלת הרישיון. נדמה כי נושאים אלה כלל לא נלקחו בחשבון.

לפיכך מוצע, כי הפיקוח יאפשר תחילת התארגנות לפעילות הבנקאית עוד בשלבים שלפני מתן הרישיון. למשל, יוסדר נוהל "הכר את הלקוח" שיהיה מקובל על הפיקוח בשלב גיוס החברים, דבר שיאפשר פתיחת חשבונות עם קבלת הרישיון. יצוין, כי אם תהליך זה ידחה לאחר קבלת הרישיון, משמעות הדבר הינה דחיית תחילת הפעילות בשנה לפחות תוך השקעה אדמיניסטרטיבית אדירה.

(ד) הטיטה אינה מתייחסת למודל הדמוקרטי של בנק בבעלות לקוחותיו (אגודה בנקאית).

כפי שמקובל בעולם, בנק בבעלות לקוחותיו (אגודה בנקאית) הינו ישות דואלית – כלכלית וחברתית. לפיכך, לדעתנו, המתווה הרגולטורי חייב להקיף, לא רק את המתווה הכלכלי להקמת האגודה הבנקאית, אלא גם את המתווה הדמוקרטי שלה. מוצע: תכלול הוראה המחייבת גיבוש מודל דמוקרטי כחלק מהתהליך. כל מגיש בקשה לרישיון יכלול בבקשתו גם מודל דמוקרטי לעיון המפקח, אך לאגודה יינתן חופש התאגדות בדרך הגדרת האורגנים של האגודה ואופן התנהלותה הפנימי בהיבטי קבלת החלטות, פיקוח וביקורת, בכפוף לנוהל בנקאי תקין שיותאם למבנה התאגידי של בנקאות קואופרטיבית¹.

(ה) הטיטה נעדרת התייחסות להיותה של ההתאגדות מבוססת על ערכי הקואופרציה.

כאשר החלו לפעול האגודות השיתופיות הראשונות אשר נוסדו ברוצידייל, אנגליה, לפני למעלה ממאה וחמישים שנה, הוגדר סט של ערכים ועקרונות אשר הנחה את פעולות האגודות השיתופיות. ערכים ועקרונות אלו הפכו לאורך השנים לערכים היסודיים של פעילות האגודות השיתופיות, לרבות אגודות האשראי והבנקים הקואופרטיביים². להרחבה בנוגע לעקרונות הקואופרטיביים, ראה **נספח "א"** לנייר עמדה זה. מימוש כולל של עקרונות הקואופרציה משמש מערכת של 'בלמים ואיזונים' לפעילות הקואופרטיב. מימוש חלקי ובלתי מאוזן של עקרונות היסוד עלול להוביל ליסודות רעועים של המודל הקואופרטיבי ולפגוע ביציבות ובאיתנות לטווח הארוך.

¹ עקרונות הממשל התאגידי והאופן שבו מוצע לממש את העקרונות מעובדים מתוך מאמרו של ד"ר האנס גרונוולד, סגן נשיא בכיר לקואופרציה וקיימות בבנק הקואופרטיבי ראבובנק ופרופ' דייוויד ללווין "ממשל תאגידי בבנקאות קואופרטיבית"

Groeneveld, J.M., Llewellyn, D. T. (2012). Corporate governance in cooperative banks. In Mooij, J., Boonstra, W.W. (Eds.). Raiffeisen's footprint: The cooperative way of banking. Amsterdam, the Netherlands: VU University Press, pp. 19-36.

² כך למשל איגוד האשראי הקנדי Van city מפנה מאתר האינטרנט שלו ישירות לשבעת עקרונות היסוד מתוך אתר ברית הקואופרציה העולמית: <https://www.vancity.com/AboutVancity/VisionAndValues/CooperativeModel>. ניסוח דומה ניתן למצוא גם בהצהרת הערכים של Desjardins: https://www.desjardins.com/en/a_propos/profil/difference/codethi2.pdf

עקרונות אלה של 'בלמים ואיזונים' יוצרים דפוס פעילות שונה מתאגידים פיננסיים שאינם קואופרטיביים ומחייבים, לפיכך, התייחסות רגולטורית שונה. עקרונות אלו משמשים בסיס להתייחסויות שונות שיובאו להלן באופן הפעילות המוצע לבנקאות הקואופרטיבית בישראל והתאמתה למבנה הרגולטורי.

מוצע: לציין כי האגודה הבנקאית, תפעל לאור עקרונות הקואופרציה, כפי שנוסחו לאחרונה בוועידת ברית הקואופרציה הבינלאומית, שהתקיימה במנצ'סטר, אנגליה בשנת 1995.

פרק ג' – התייחסות לפרקי טיוטת המתווה וסעיפיה:

המבוא לטיוטה

1.1 מן האמור בפיסקה השנייה למבוא הטיוטה ניתן להבין כאילו בשחקנים חדשים, דוגמת בנק קואופרטיבי, אגודת אשראי או אגודה בנקאית, ישנו סיכון איתנות פיננסית מוגבר. אמירה זו לא רק שאיננה נכונה עובדתית, אלא שיש בה כדי לפגוע באמון הציבור במוסד הפיננסי החדש, שהמסמך עצמו מתווה את הדרך להקמתו.

ראוי לזכור, כי אחד הנדבכים החשובים ביותר בהקמת מוסד פיננסי חדש, הינו אמון הציבור. כאשר המסמך הרגולטורי הראשון במדינת ישראל להקמת בנק במודל בעלות חדש, פותח במילים המתייחסות לחוסר איתנות ושרידות של שחקנים חדשים, בהכרח יש בו כדי לזרוע בהלה בציבור, לרפות את ידיו ולפגוע פגיעה, שיכולה להיות אנושה, באפשרות שהציבור ייתן בגוף החדש מספיק אמון כדי להפקיד בו את כספו.

לעניין זה חשוב לציין את **האיתנות הפיננסית שהוכיחו הבנקים הקואופרטיביים בזמן המשבר הכלכלי האחרון** (עת בנקים מסחריים גדולים קרסו והולאמו):

(א) באירופה לאחר המשבר, רובם הגדול של הבנקים הקואופרטיביים שמרו על יחסי הון (Tier 1 ratios) גבוהים מהנדרש באותה עת (8%). ההסבר המחקרי לכך הינו כי בנקים קואופרטיביים היו ממוקדים בפעילות קמעונאית והוסיפו את רווחיהם לעודפים, בעוד בנקים מסחריים רגילים עסקו בפעילויות שונות (לא רק קמעונאות) וחילקו את רווחיהם לבעלי המניות. מחקרים מראים כי בין השנים 2007 – 2002 יחסי ההון (Tier 1 ratios) של בנקים קואופרטיביים עמדו על 9.2% בהשוואה ליחס של 8.4% בבנקים הרגילים. כלומר, הבנקים הקואופרטיביים נכנסו למשבר הפיננסי חזקים יותר מאשר הבנקים הרגילים. בשנת 2009, בעיצומו של המשבר הפיננסי, דירוג הבנקים הקואופרטיביים באירופה היה עדיין טוב – A ומעלה, כאשר הבנק ההולנדי רבובנק זכה לתואר אחד הבנקים היציבים ביותר בעולם, עם דירוג AAA.

זאת ועוד, רווחיות הבנקים הקואופרטיביים הייתה נמוכה מזו של הבנקים הרגילים, משום שהבנקים הקואופרטיביים שמרו על הון ליבה גבוה מזה של הבנקים המסחריים ומינוף נמוך יותר, דבר שהפך אותם למסוכנים פחות.³

גם שעור ההפסדים שספגו הבנקים הקואופרטיביים באירופה במשבר הפיננסי האחרון (8%) היה נמוך באופן משמעותי מחלקם היחסי הממוצע בשוק (20%).⁴

על מנת להבין את הפרופורציות, בנק UBS לבדו היה אחראי ל – 12% מההפסדים, HSBC היה אחראי ל – 10% מההפסדים, HBOS, ברקליס ודויטשה בנק היו אחראים ל – 7%, 5% ו – 4% מההפסדים, בהתאמה. אם מסתכלים על חלקם של הבנקים הקואופרטיביים האירופאים בשוק ההלוואות (בצרפת – 47%, באוסטריה – 33%, באיטליה – 32%, בהולנד – 29% ובגרמניה – 17%), חלקם המצטבר בהפסדים במהלך המשבר, שכאמור עמד על 8%, נראה מינורי לחלוטין:

"European cooperative banks as a whole were far less engaged in the speculative activities that unravelled during the financial crisis – and as a result weathered the crunch much better. In total, they suffered only 8% of the total losses incurred by the entire European banking system during the financial crisis. To put this in perspective, UBS alone accounted for 12% of total losses, and HSBC for 10%. HBOS, Barclays and Deutsche Bank accounted for 7%, 5% and 4% respectively.

Considering the sizeable shares of European lending markets occupied by cooperative banks (in France 47%, Austria 33%, Italy 32%, the Netherlands 29% and Germany 17%) their 8% combined losses were remarkably Minor⁵.."

(ב) איגודי האשראי אף הם הראו צמיחה במהלך המשבר הפיננסי ולאחריו, בין השנים 2007 – 2010, במונחי פקדונות, אשראי, רזרבות, נכסים, חברים וחדירה לשוק⁶.

(ג) בבנקים במודל קואופרטיבי, בהגדרה, על פי המודל, החברים אינם מצפים לחלק ברווחים ועל כן הם אינם מצפים להשאת ערך הפעילות העיסוקית של הבנק. לפיכך, מודל זה מקדם ראייה לטווח ארוך וגישה זהירה לסיכון בהשוואה לבנקים מסחריים השמים דגש על מיכסום רווחים בטווח הקצר ובכך מעודדים לקיחת סיכונים:

³ Study of International Labor Office (ILO) Resilience in a downturn The Power of Financial Co-operatives, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_207768.pdf עמ' 23 - 24

⁴ שם, בעמ' 24.

⁵ מתוך מאמר בשם Cooperative banks: international evidence שנכתב ע"י NEF: The New Economics Foundation (NEF). ראה:

http://www.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/external_studies/NEF_stu_dy_Co-operative_banks_international_evidence_report.pdf עמ' 10.

⁶ לעיל הערה 3, בעמ' 27.

"Cooperatives argue that members having no legal claim on profits, and as a result no claim on any increase in the value of the business. This promotes a long-term view and prudent attitude to risk compared with commercial banks, who place a strong emphasis maximising short-term profits and share price and, in doing so, encourage excessive risk taking and unsustainable growth⁷."

(ד) למעלה מהנדרש נציין, כי על פי התיאוריה הבנקאית המוכרת לנו, דווקא המצב הנוכחי של מיעוט שחקנים גדולים מאד הוא המסוכן והמסכן את המשק אף אם נאמץ את הנחת "גדולים מכדי ליפול".

מחקר נרחב אשר פורסם מטעם המרכז האירופי לחקר מדיניות - The Centre for European Policy Studies (CEPS), בחן מודלים של בנקאות קואופרטיבית בשבע מדינות אירופאיות והתפתחותם לאורך השנים (גרמניה, בריטניה, צרפת, איטליה, ספרד, הולנד, פינלנד). החוקרים ניתחו את נתוני הבנקים הקואופרטיביים במדינות אלה על פי תוצאות פיננסיות, מאפייני יציבות, תרומתם לתחרותיות במערכת הבנקאית ולהתפתחות הכלכלית באיזורם. מסקנת המחקר הינה חד משמעית ולפיה יש יתרונות גדולים לגיוון במערכת הפיננסית. מודל הבנק הקואופרטיבי, השונה מהמודל של בנק מסחרי רגיל הן מבחינת הבעלות והן מבחינת איזור הסיכון השמרני יחסית בו הוא פועל, יש בו כדי לגוון את המערכת הפיננסית ובכך לתרום תרומה חשובה ליציבותה⁸.

מבוקש: לאור האמור לעיל, מבוקש לשנות או להשמיט את המשפט הנדון בפסקת המבוא.

1.2 התאגדות כאגודה שיתופית

1.2.1 **תיקוני חקיקה**: ההתאגדות כ"אגודה שיתופית" הוגדרה בטיוטת המתווה כ"דרך המלך" בכפוף לתיקוני החקיקה הנדרשים. אופק אכן נרשמה כאגודה שיתופית תחת הסיווג "אגודת אשראי". עם זאת, ע"פ האמור בטייטה, יתכן ותיקוני החקיקה הנדרשים יגרמו לעיכוב בהליכי הקמת האגודה הבנקאית.

אופק מבקשת, כי בד בבד עם פרסום הצ'רטר יפורסמו תיקוני החקיקה המתוכננים. נודה לכם אם נוכל לקבל בהקדם את הצעות תיקון החקיקה המוצעות על ידכם.

בנוסף, בכדי למנוע עיכובים אדמיניסטרטיביים, מבוקש לפרסם את המתווה החלופי כחל"צ.

⁷ לעיל הערה 5 בעמ' 9.

⁸ Centre for European Policy Studies. (2010). Investigating diversity in the banking sector in Europe: Key developments, performance and role of cooperative banks //Retrieved from http://aei.pitt.edu/32647/1/70._Investigating_Diversity_in_the_Banking_Sector_in_Europe.pdf

בנוסף מוצע, כי ככל שאגודה בנקאית תעניק לחבריה שירותים נוספים שאינם נכללים ברישיון שינתן ע"י הפיקוח פעילות זו תתבצע באמצעות אגודה שיתופית נפרדת שמניותיה יוחזקו על ידי החברים באגודה הבנקאית.

1.2.2 **וודאות משפטית:** העובדה שטיוטת המתווה עוסקת בשתי חלופות של יישויות משפטיות (מחד - אגודה שיתופית, ומאידך – אפשרות אחרת, דוגמת חל"צ) יוצרת מצב לא רצוי של חוסר וודאות משפטית. לדעתנו, נכון יהיה כי המסמך הסופי יקבע איזו צורת התאגדות משפטית תוכל לקבל רישיון כ"אגודה בנקאית". מצב בו אגודה שיתופית תתחיל את התהליך ע"פ המתווה, כולל גיוס חברים, ולאחר מכן יתברר כי יש לשנות את האישיות המשפטית – עלול להתברר כבעייתי. לא ברור כיצד יהפכו בעלי המניות של האגודה השיתופית לבעלי המניות של האישיות המשפטית החדשה ומהן ההשלכות המשפטיות והשלכות המס של מהלך כזה.

מוצע: המתווה הסופי יגדיר את האישיות המשפטית. לחילופין, אם במהלך הדרך יוחלט כי האישיות המשפטית הרלוונטית לא תהיה אגודה שיתופית, יחקקו גם הוראות המסדירות את המעבר מהתאגדות כאגודה שיתופית להתאגדות החדשה.

1.3 שם המוסד הפיננסי

אנו סבורים כי לשמו של המוסד הפיננסי משמעות קריטית להקמתו, וכי השימוש במונח שנטבע לראשונה בטיוטת המתווה, קרי – "אגודה בנקאית" ולא "בנק קואופרטיבי" אינו מוצדק, אינו הולם את מטרות המתווה ועלול לפגוע פגיעה קשה בהתכנות ההקמה של מוסד זה. להלן נפרט את הנימוקים לעמדתנו:

1.3.1 **הצורך להסביר מונח חדש לחלוטין, "אגודה בנקאית", הופך את המשימה הקשה של הסברת המונח "בנק קואופרטיבי" או "בנק בבעלות חבריו" לקשה יותר, אם לא בלתי אפשרית:** מניסיונו, כמי שנושאים זה למעלה משנתיים את דגל בשורת הבנקאות הקואופרטיבית בישראל, אין זו משימה קלה כלל ועיקר להביא לציבור בנק במודל אחר מזה המוכר לו ולהסביר מהו "בנק קואופרטיבי". אם יהיה צורך להסביר, בנוסף לכך, גם את המונח החדש "אגודה בנקאית" תהפוך המשימה לקשה הרבה יותר.

1.3.2 **שם חדש ושונה מעלה תהיות אשר עלולות לפגוע באמון הציבור במוסד הפיננסי**

החדש: כאשר עסקינן במוסד פיננסי (בנק), שהינו גם שחקן חדש וגם במודל בעלות חדש, לציבור חשוב לדעת, כי מדובר בגוף המפוקח לחלוטין ע"י המפקח על הבנקים, על מנת שיוכל לתת בגוף זה אמון ולהפקיד בידיו את כספו. אחת השאלות הנפוצות ביותר בה אנו נתקלים מאת הציבור הינה "האם יהיה זה בנק? האם תהיו תחת פיקוח בנק ישראל?" כאשר מרחיקים את המוסד הפיננסי החדש מן המונח "בנק" ומכנים אותו בשם חדש לגמרי "אגודה בנקאית", הדבר עלול לעורר תהיות מדוע הדבר נעשה, מה ההבדל בין מוסד זה לבין בנק רגיל ומדוע, כאשר ארצה לקבל שירותים בנקאיים, כדאי לי לפנות דווקא ל"אגודה בנקאית".

כלומר, לדעתנו, כל הרחקה של המוסד הפיננסי החדש מהשם "בנק" עלולה לעורר תהיות מיותרות, לפגוע באמון הציבור במוסד החדש ולפגום בהיתכנות הקמתו.

1.3.3 **העדר רציונל לאי שימוש במונח "בנק"** - בנק קואופרטיבי אמור להיות בנק לכל דבר, במודל בעלות שונה. מודל הבעלות, כלומר – העדר בעלי מניות חיצוניים, בוודאי אינו יכול להוות רציונל לאי שימוש במילה "בנק", שהרי המונח איננו נגזר ממודל הבעלות (ולעניין זה – קיימים בנקים במגוון מודלים של בעלות, למשל – בנק ללא גרעין שליטה, שהם, כמובן, עדיין "בנקים"). האם מגבלות רגולטוריות, כגון סל המוצרים המוצע, הוא הבסיס לאי שימוש במונח בנק? לדעתנו התשובה שלילית. ישנם בישראל בנקים קטנים שמוטלים עליהם מגבלות שונות, למשל – דרישות הלימות הון שונות מאלה של הבנקים הגדולים או מגבלות על היקף אשראי לעסקים קטנים וכן הלאה, אך איש איננו חושב שלא לקרוא להם בשםם – "בנקים".

1.3.4 **השימוש במונח "אגודה" בשם המוסד הפיננסי הינו בעייתי** - צירוף המילים "אגודה בנקאית" מורכב בראש ובראשונה מהמילה "אגודה", שהיא האישיות המשפטית הנוכחית של ההתאגדות הפיננסית. ברם, טיוטת המתווה עצמה קובעת, כי ישנה אפשרות שהמוסד הפיננסי לא יתאגד דווקא כ"אגודה שיתופית". אמנם צורת התאגדות זו נקבעה כ"דרך המלך", אך הטיוטה קובעת כי "לחילופין, קיימת אפשרות של התאגדות אחרת (למשל, כ"חברה לתועלת הציבור)", תוך שמירה על עקרונות שיתופיים מסוימים⁹. היה ותתממש דווקא הדרך החלופית והגוף הפיננסי יתאגד כחל"צ או כעמותה, או אז השימוש במונח "אגודה בנקאית" יתברר כבעייתי ועלול אף להטעות, שכן לא יהיה מדובר באגודה שיתופית כלל.

לאור כל האמור לעיל, לדעתנו ומניסיוננו, השימוש במונח "אגודה בנקאית", איננו מוצדק, עלול להתברר כלא מתאים ומטעה במקרים בהם לא יהיה מדובר ב"אגודה שיתופית", ומעל לכל - יש בו כדי להקשות עד מאד על המשימה הקשה מאד גם כן של גיוס חברים - לקוחות, שבלעדיהם לא יוכל הבנק הקואופרטיבי (או האגודה הבנקאית) לקום כלל.

מבוקש: מתן היתר לשימוש במונח "בנק".

בנוסף, לשם הקמתו של בנק בבעלות לקוחותיו נדרש לבצע מהלך שיווקי ופרסומי מקיף. מהלך פרסומי זה אמור להיערך גם בטרם קבלת הרישיון מאת בנק ישראל כפי שמפורט בטיטות המתווה, שהרי עם פתיחת השערים אמורים להיות לגוף זה כבר עשרות אלפי חברים. על מנת לבשר לציבור הישראלי על הצטרפות שחקן חדש לענף הבנקאות הישראלי לא ניתן להימנע מהשימוש בביטוי "בנק" בפרסומים השונים, גם בטרם קבלת הרישיון.

מבוקש: מתן היתר לשימוש במונח "בנק (בהקמה)", גם בטרם קבלת רישיון בנקאי.

⁹ טיוטת המתווה, עמ' 1 תחת הכותרת "נקודת המוצא לתהליך זה הוא התאגדות האגודה".

1.4 עקרונות שיתופיים יסודיים

1.4.1 המגבלה לפיה כל חבר באגודה יכול להחזיק במניית חברות אחת בלבד :

מוצע: כפי שנהוג בבנקים קואופרטיבים ובאיגודי אשראי רבים, חברים יוכלו לרכוש יותר ממניה אחת, אך הדבר לא יעניק להם יותר מקול אחד בהצבעה.

מר מייקל אדוארדס , סמנכ"ל הארגון העולמי של איגודי האשראי (WOCCU)¹⁰ מתייחס לעניין זה באומרו כי באיגודי אשראי הכלל אינו "מניה אחת לכל חבר" אלא "קול אחד לכל חבר", ללא קשר למספר מניות החברות שבבעלותו. האפשרות שחבר יחזיק יותר ממניית חברות אחת מקלה על יכולתו של איגוד האשראי לגייס הון, במקרה הצורך :

"The rule for credit unions is not that only one share may be held by a member; a member may hold an unlimited number of shares but can only cast one vote regardless of his or her shareholdings.

Since membership shares are the equivalent of "common equity" shares for credit unions, it could be useful to allow members to subscribe to more than one share so long as the no member gets more than one vote; this would be most useful if the institution needs to build additional capital in the future – unless a member can hold more than one share, you could not likely raise more equity from the existing members easily."

עמדה דומה מביעה הגב' קאת'י מהון¹¹:

"The structure of one member\one share could limit mobilization of capital (especially given the very stringent capital requirements). If the intention is to maintain democratic control, the structure in the US of one member, one vote (regardless of shares) helps to address that and ensure that members of all levels have an equal voice. I would worry about every member being limited to only one share."

דר' האנס גרונוואלד¹², סגן נשיא בכיר ברבו-בנק, הבנק הקואופרטיבי ההולנדי, כותב לאופק בנקודה זו כדלקמן:

"At other cooperative banks, members can buy more member shares. However, each member still has one vote, independent from the number of member shares/certificates"

¹⁰ מכתבו של **מר מייקל אדוארדס** בהתייחס לתרגום (פנימי) של עיקרי טיוטת המתווה להקמת אגודה בנקאית רצי"ב **כנספח "ב"** לנייר עמדה זה. מובאות נוספות מדברי **מר מייקל אדוארדס** הינן מתוך התכתבויות של אופק עם מר אדוארדס והציטוטים בנייר עמדה זה הינם ע"פ הרשאתו של מר אדוארדס. כמו כן, נתן לנו מר אדוארדס רשות להשתמש באמור בחוות דעת שניתנה על ידו בעניין דומה לבנק המרכזי בלטיביה. מכתבו של מר אדוארדס לבנק המרכזי בלטיביה רצי"ב **כנספח "ג"**.

¹¹ **Cathie Mahon**, President and CEO, National Federation of Community Development Credit union.

הגב' קאת'י מהון היא נשיאה ומנכ"לית הארגון הפדראלי של איגודי אשראי לאוכלוסיה מתפתחת – ארגון של אגודי אשראי המקדמים הכלה כלכלית (financial inclusion) באמצעות ארגון, תמיכה והשקעה באיגודי אשראי המתמחים באוכלוסיות בעלות נגישות נמוכה לשירותים פיננסיים, אוכלוסיות המאופיינות ברמת השתכרות נמוכה, מהגרים ובעלי נכויות - community development credit unions (CDCUs). הגב' מהון הביעה את דעתה בהתכתבות עם אופק לאחר שעיינה בתרגום עיקרי טיוטת המתווה. גם הגב' מהון נתנה לאופק רשות לצטט את דבריה.

¹² **דר' האנס גרונוואלד**, סגן נשיא בכיר ברבובנק, בנק קואופרטיבי הולנדי גדול המורכב מלמעלה מ- 120 בנקים קואופרטיביים מקומיים.

Hans Groeneveld, Senior Vice President Strategic, Governance and Organizational Issues Rabobank.

מר גרונוואלד נתן לאופק רשות לצטט את התייחסותו לתרגום עיקרי טיוטת המתווה שהועבר אליו.

1.4.2 חברות באגודה בנקאית -

הטייטה מגדירה, כי חברות באגודה בנקאית תתאפשר ליחידים ("בשר ודם") ולתאגידים שהם עסקים קטנים בלבד. "עסק קטן" – כפי שיוגדר בחוק הייעודי.

(א) קואופרטיבים ואגודות שיתופיות:

עיקר יחודו של הבנק הקואופרטיבי הינו במודל הבעלות ואוסף הערכים הנלווה לכך. קואופרטיבים אחרים, בתחומים שונים, מעוניינים לפעול יחד עם גופים בעלי ערכים דומים המוכרים להם היטב. יש לזכור כי אגודה שיתופית או קואופרטיב הינו אוסף ישיר של חברים, ודאי כשמדובר בקואופרטיב או באגודה מדרג ראשוני. בקואופרטיב ראשוני, בו החברים באגודה הם בני אדם, קיימת קרבה רבה בין הצרכים והרצונות של חברי הקואופרטיב לבין פעילות הקואופרטיב. דבר זה מוביל לכך שגם קואופרטיב אשר אינו מהווה "עסק קטן" משקף באופן פעילותו את הצרכים והרצונות של חברי הקואופרטיב, והשיקולים המנחים אותו אינם חורגים מהשיקולים שניתן לצפות מאלו שינחו את חבריו אילו היו חברים באופן אישי באגודה הבנקאית.

זאת ועוד, השותפות הרעיונית ותפיסת העולם השיתופית שלובים בפעילויות של התנועה הקואופרטיבית. לכן, אגודות שיתופיות צפויות להיות אחד מקהלי היעד המרכזיים של בנקאות קואופרטיבית. להבנתנו, מצב זה בו אגודות שיתופיות מנהלות את פעילותן הכלכליות באמצעות אגודות אשראי או בנקים קואופרטיביים - הוא המצב הרווח בעולם, וזאת כאמור לאור הקירבה והשותפות הרעיונית. יתר על כן, גם בכדי לעודד את כניסת הבנק הקואופרטיבי לשוק ראוי לאפשר לקהל הטבעי שלו להצטרף.

מוצע – קואופרטיבים ואגודות שיתופיות יוכלו להיות חברים, ללא קשר להיקף מחזור העסקים השנתי שלהם.

(ב) "עסק קטן" – ניתנה הפנייה להגדרה בחוק ייעודי.

מוצע – הגדרת "עסק קטן" בחוק הייעודי לא תפחת מהגדרתו בהחלטת הממשלה מס' 2190 מיום 12.8.2007, קרי – חברה או עוסק המעסיקים עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ – 25 מיליוני ש"ח בשנה.

כמו כן, העמידה בהגדרת "עסק קטן" תבחן אך ורק במעמד ההצטרפות לאגודה השיתופית (או לאישיות המשפטית החלופית), ואף חברה או עוסק לא יאלץ לחדול להיות חבר באגודה ולקוח של הבנק בשל העובדה שהיקף עסקיו גדל במשך הזמן.

1.5 תחומי הפעילות של האגודה הבנקאית:

1.5.1 שירותים פיננסיים מצומצמים

לעניין היקף השירותים הפיננסיים - הטיוטה מצמצמת את היקף השירותים לשירותים פשוטים ובסיסיים בלבד. האגודה הבנקאית מיועדת לשרת יחידים, משקי בית ועסקים קטנים. האם אוכלוסיות אלה אינן ראויות או זכאיות גם לשירותים מתוחכמים במחירים הוגנים? האם שירותים מתוחכמים מעט יותר מאלה הבסיסיים צריכים להיות נחלתם של מוגה-עסקים בלבד ("טייקונים") או כאלה הניתנים אך ורק במחירים ובעמלות גבוהים? איכותם ותחכומם של מוצרים ושירותים איננו בהכרח תלוי סיכון. מטרתו של הבנק הקואופרטיבי היא להביא לכלל שירותים בנקאים איכותיים במחירים נמוכים ככל האפשר.

מוצע: לבטל מגבלה זו ולהוציא מגדר השירותים הפיננסיים המותרים רק שירותים מיוחדים תלויי סיכון מובהקים, מרמת סיכון מסוימת ומעלה, כגון יבוא-יצוא או מכשירים נגזרים מורכבים.

לחילופין: לאפשר לשחקנים החדשים לקבל רישיון בנקאי על בסיס של שירותים פיננסיים מצומצמים ובהתאם לעמידה ביעדים פיננסיים של איתנות, להרחיב את היצע השירותים.

1.5.2 העדר מיתאם בין היקף השירותים לעומק הרגולציה

הטיוטה מאפשרת מתן שירותים פיננסיים מצומצמים, אך מאידך, מחילה על האגודה הבנקאית את הרגולציה החלה על בנק המעניק שירותים פיננסיים מלאים, בלא כל הקלות. לפיכך, **אין קורלציה בין היקף השירותים לבין היקף הרגולציה ודרישות ההון.**

מר האנס גרונוואלד, סגן נשיא בכיר ברבו בנק, במכתבו לאופק כותב כי נראה, כי בצד השירותים הפיננסיים המצומצמים יחסית הנקובים בטיוטה, ישנה כוונה להשית על האגודה הבנקאית את אותם כללים ותנאים כמו על בנק מסחרי רגיל. הדבר נראה כלא הוגן, סבור מר גרונוואלד. האגודה הבנקאית מוגבלת בעסקים, אך מקבלת את אותו פיקוח ורגולציה. נראה כי הדבר אינו עקבי, מסיים מר גרונוואלד¹³:

"I think this is ok. However, given that the business model and products appear relatively simple, I have the impression that Bank of Israel wants to apply the same rules and conditions as for large commercial banks. That is unfair. OFEK is restricted in its business, but gets the same supervisory and regulatory treatment. That seems inconsistent."

בהתייחס לעקרון המופיע בטיוטה, לפיו הממשל התאגידי, כולל מערכי הבקרה הפנימית, יותאמו לסטנדרטים בנקאיים, כפי שתורגם על ידינו:

¹³ מר האנס גרונוואלד, ראה לעיל הערה 12.

Corporate governance, including internal audit systems, will be adapted to banking standards.

כותב מר האנס גרונזואלד:

"This seems too heavy..."

מוצע: ככל שהיקף השירותים שונה מזה של בנקים רגילים, יופחת היקף הרגולציה ויותאם להיקף השירותים.

1.5.3 הלוואות לדיור

על פי הטייטה, אגודה בנקאית לא תורשה לעסוק בפעילות הלוואות לדיור. איסור גורף זה נקבע כדרך אגב, בהערת שוליים וללא כל הנמקה. ניתן להגביל את היקף העיסוק בהלוואות לדיור באמצעות יצירת הגבלה על היקף הפעילות בסכום אבסולוטי, כאחוז מסוים מתוך התיק או כפונקציה של הון ומקורות.

לדעתה של **גב' קאת'י מהון**¹⁴ איסור גורף על עיסוק בתחום זה, עלול להגביל בצורה משמעותית את יכולתה של האגודה הבנקאית לצמוח ולהמשיך להתקיים:

"The bank union will not be permitted to deal in loans for housing. Does this apply to single-family mortgages? Or is this limited to construction/rehab of multi-family? The latter is somewhat limiting but not many CUs have big multi-family financing portfolios. But the former would severely limit your ability to grow and make the credit union sustainable. I would argue that limiting a bank union to lend for real-estate (generally high yielding, stable and lower risk) is contradictory to the bank union's ability to develop a viable "action plan and chances of realization"

מוצע: הלוואות לדיור יתאפשרו בתנאים ובהיקף שייקבע ע"י הפיקוח.

לחילופין, מבוקשת הבהרה לפיה האיסור על הלוואות לדיור אין משמעותו, כי האגודה לא תוכל לקבל כבטוחה (בדרגה ראשונה או שניה) נכס מקרקעין, לרבות דירת מגורים, להבטחת הלוואה אשר עומדת בתנאים שנקבעו לאגודה הבנקאית. הרציונל: דירת מגורים היא הנכס המשמעותי ביותר שיש לאדם, ועל מנת לאפשר פעילות אשראית תקינה וזהירה, ראוי לאפשר לאגודה הבנקאית לקבל כבטוחה נכס זה. ללא אפשרות זו, התוצאה עלולה להיות חוסר יכולת לתת אשראי או מתן אשראי ברמת סיכון גבוהה, בהעדר בטחונות ראויים.

עוד מבוקש, כי בכל מקרה ייקבעו כללים מנחים המחייבים (בנסיבות שייקבעו) מתן הסכמה מאת נושה קיים לרישום שעבוד מדרגה שווה או נחותה לטובת איגוד האשראי, תוך קביעת הוראות מנחות לתוכנה של הסכמה זו. בהעדר רגולציה בתחום זה, האפשרות של איגוד האשראי לקבל בטוחה מדרגה שווה או נחותה תהפוך לאפשרות

¹⁴ הגב' קאת'י מהון, ראה לעיל, הערה 11.

תיאורטית בלבד, שכן יש להניח, כי הבנקים הקיימים יסרבו לתת הסכמה כאמור או יתנו אותה בתנאים שעלולים לרוקן אותה מכל תוכן. ראו לעניין זה דבריו של **מר מייקל אדוארדס**¹⁵:

"In Europe, few credit unions offer purchase money first-lien mortgages, and the smaller credit unions in the USA do not either. But in Canada and Australia, mortgage lending is the primary area of credit union lending. I realize that the Israeli banks are big into mortgage lending and have low margins on that business, so perhaps that is the reason for this proposed restriction

However, second-lien mortgages – i.e. loans that are secured by a home but which are not used to buy the house, such as home-improvement loans, home equity loans, and home equity revolving lines of credit (HELOC) – should be allowed for the credit union/bank union because the home most consumers' biggest asset and if the credit union is not allowed to use housing as collateral, more of its loans will have to be unsecured because members do not usually have other collateral. Having a loan be unsecured when it could be collateralized with a second lien mortgage would increase the credit risk to the institution in an unsafe and unsound manner."

1.5.4 קבוצת חברים מוגדרת

הטייטה אינה בהירה דיה בנקודה זו. מחד, השתייכות החברים באגודה הבנקאית לקבוצה מוגדרת לא נקבעה כעקרון יסוד של האגודה הבנקאית. מאידך, ישנם מספר אזכורים לנושא זה על פני הטייטה. לדעתנו, תנאי זה, אם אכן תנאי הוא, אינו מתאים להיות חלק מהרגולציה בישראל מהטעמים הבאים:

א. **גודל המדינה** - הדרישה להקמת אגודה בנקאית מבוססת סקטור/מכנה משותף במדינה קטנה כמו ישראל, איננה סבירה, ויש בה כדי למנוע הקמת כל אגודה בנקאית.

ב. **החמצה של מטרת הקמת האגודה הבנקאית** - הדרישה להקמת אגודה בנקאית מבוססת סקטור חותרת תחת מטרת הקמת בנק בבעלות לקוחותיו בישראל. בל נשכח, כי הרקע להקמת בנק במודל זה הינו המחאה החברתית, יוקר המחיה והריכוזיות בענף הבנקאות בישראל. האם התשובה לכך יכולה להיות הקמת אגודה בנקאית ששעריה פתוחים רק לקבוצה מסוימת וסגורים בפני כל היתר? האם מודל כזה יהיה בכוחו להביא לתחרות אמיתית בענף הבנקאות או שמא לגרום לפעולה ההפוכה של חיזוק תחושת התסכול בקרב ציבור ה"לא-משויכים" וה"בלתי סקטוריאליים"?

יש לזכור, כי רף ההון העצמי ההתחלתי הקבוע בטייטה הינו רף גבוה ביותר – גם אם יימצאו מספר סקטורים שירצו להקים לעצמם אגודה בנקאית סגורה, לא רבים הם הסקטורים במדינת ישראל, אשר יש בכוחם לעמוד בדרישת ההון העצמי. שוב ייווצר מודל הפתוח, אם בכלל, בפני קבוצות מצומצמות בלבד, ונצא מחטיאים את המטרה.

¹⁵ מר מייקל אדוארדס, ראה לעיל הערה 10.

ג. **המצב בארה"ב** - בחוות דעתנו מיום 13.4.25¹⁶ של עו"ד אלן מלצר, אשר כיהן במשך

כ – 28 שנה כיועץ משפטי לרגולטור הפדראלי של איגודי האשראי (NCUA) בווינגטון ובמדינת וירג'יניה ואשר ניתנה לאופק במסגרת המגעים עם רשות ני"ע לעניין ההחלטה המקדמית שניתנה לאופק, מסביר עו"ד מלצר כי אחת הדרישות הבסיסיות בארה"ב לחברות באגודת אשראי (Credit Union) הינה המכנה המשותף (Common Bond), שכן מבחינה היסטורית איגודי האשראי האמריקאים צמחו מתוך קהילות וסקטורים סגורים. אך מוסיף עו"ד מלצר, כי כיום גם בארה"ב ישנו תהליך של **עמעום הדרישה** למכנה משותף, עד שבפועל הדרישה כמעט מתייתרת, וזאת מתוך מטרה להביא לגיוון באוכלוסיות החברות באיגוד האשראי. כך, למשל, כותב עו"ד מלצר, איגוד האשראי הפדראלי של הצ'י (Navy Federal Credit Union) פתוח כיום גם למי שמשרת בכל זרוע שהיא של כוחות הביטחון, משרד הביטחון וסקטורים נוספים, וכן לבני משפחתם הקרובה – אוכלוסיה בהיקף עצום, לכל הדעות. איגודי אשראי אחרים פתוחים לכל מי שמתגורר במדינה מסוימת וחלק מאיגודי האשראי אפילו פתוחים לכל מי שמשלם את דמי החבר (מקביל לרכישת מניית החברות אצלנו)! בחוות דעת נוספת, מיום 13.5.16¹⁷, שניתנה אף היא במסגרת המגעים עם רשות ני"ע הישראלית, כותב עו"ד מלצר, כי גם אם מאמצים את הרגולציה האמריקאית (או חלק ממנה), יש לעשות זאת תוך אדפטציה מתאימה. דוגמא לכך מביא עו"ד מלצר בנושא הדרישה למכנה משותף. בעוד שמכנה משותף המוגדר כ"כלל תושבי ישראל", רלוונטי מאד במדינה כמו ישראל, הרי שבארה"ב, כותב עו"ד מלצר, מכנה משותף מעין זה אינו מעשי, בשל גודלה האדיר של אוכלוסיית ארה"ב.

ד. **דרישת המכנה המשותף (COMMON BOND) באיגודי אשראי בעולם** -

מר מייקל אדוארדס¹⁸ מתייחס לנושא המכנה המשותף (בתרגום חופשי):

"איגודי אשראי בקנדה ובאוסטרליה פועלים היטב עם מכנה משותף מתירני מאד. המטרה המקורית של המכנה המשותף כדרך להגדיל אשראי כבר לא קיימת במדינות אירופה בשל חוקי הגנת הצרכן. בעבר, הקהילה הסגורה בעלת המכנה המשותף שימשה כמוקד לחץ על מי מחברי הקהילה שלא פרע את חובותיו. לחץ החברים הניע את החבר לפרוע את חובותיו לאיגוד האשראי. אפשרות זו כבר אינה חוקית באירופה ובמדינות רבות אחרות, שכן אסור לפרסם את שמותיהם של החברים שאינם פורעים את חובותיהם. לפיכך, המטרה המרכזית של מכנה משותף צר הינה מיושנת, במובן זה שהיא אינה יכולה להשיג את המטרה שלשמה היא נועדה".

¹⁶ חוות דעת עו"ד מלצר מיום 13.4.25 מצורפת **כנספח "ד"** לנייר עמדה זה. ראה בעמ' 3 לעניין המכנה המשותף. כן מצורפים קורות החיים של עו"ד מלצר **כנספח "ה"**.

¹⁷ חוות דעת עו"ד מלצר מיום 13.5.16 מצורפת **כנספח "ו"** לנייר עמדה זה. לעניין המכנה המשותף ראה עמ' 1 לחוות הדעת, בפיסקה האחרונה.

¹⁸ ראה לעיל הערה 10.

מר אדוארדס מוסיף, כי "בעידן המודרני, התומכים העיקריים של דרישת המכנה המשותף המצומצם הם הבנקים המסחריים, שתמיכתם בנושא זה באה על רקע מטרתם להגביל את יכולת איגודי האשראי להתחרות בהם" (ההדגשה אינה במקור). רוב איגודי האשראי בקנדה פועלים תחת מכנה משותף של "כל מי שחי ועובד בפרובינציה בה ניתן הרישיון". באופן דומה, רוב איגודי האשראי באוסטרליה אינם נדרשים למכנה משותף.

שיקול נוסף שבגיננו ממליץ ה WOCU שלא לאמץ מכנה משותף מצומצם הינו העובדה שמכנה משותף כאמור מהווה מגבלה על יכולתו של איגוד האשראי לגייס חברים חדשים (בעיקר כאשר החברים הקיימים מזדקנים). לפיכך, מגבלה זו מהווה סיכון לאיגוד האשראי ולהמשך קיימותו ויציבותו לאורך זמן.

בהקשר זה נבקש לציין, כי מר אדוארדס מתייחס בדבריו ל"מכנה משותף מצומצם" (Narrow Common Bond). בשל גודלה של מדינת ישראל, כל דרישה למכנה משותף, תוביל למה שמר אדוארדס מתייחס אליו כאל "מכנה משותף מצומצם" ולפיכך, לדעתנו, בהקשר של מדינת ישראל, דבריו של מר אדוארדס רלוונטיים לכל סוג של מכנה משותף.

להלן דבריו של מר אדוארדס:

"Credit unions in countries like Canada and Australia operate very well with very permissive common bonds, and the common bond's original purpose as a form of credit enhancement no longer works as intended in the EU because of consumer protection legislation.

In the old days, credit unions in many countries would post a list of the members who were delinquent on their loans in the credit union's branch office, and the other members would bother those members until the delinquent members became current on their loans. The narrow common bond worked in this old time scenario because, if all of the other members knew the member who did not pay (such as because they worked at the same factory or lived in the same small village), the delinquent member would be bothered frequently about his or her delinquency and would have a substantial incentive to repay his or her credit union loans even if he or she did not pay back other lenders (in order to be left alone).

This practice is now illegal in the EU and many other jurisdictions because consumer financial protection laws prevent credit unions from disclosing the names of delinquent borrowers publicly in this fashion. The narrow or limited common bond is therefore obsolete in the sense that it can no longer perform its intended purpose.

In the modern era, the most vocal proponents of the narrow common bonds are commercial banks and their associations, especially the American Bankers Association in the United States of America. These commercial banks argue in favor of the narrow common bond for credit unions in order to limit credit unions' ability to compete with them.

In contrast, the common bonds in the second and third largest credit union systems in the world, Canada and Australia, are typically permissive. Most Canadian credit unions have a common bond of "all persons who live or work in the chartering province," and many of these provinces are larger than Lithuania. Similarly, Australian credit unions for the most part are no longer limited by common bond restrictions.

Narrow common bonds also create risk for the credit union, since a narrow common bond will hinder the credit union's efforts to attract new members as older members grow old and retire. Younger members are the ones that usually want to borrow (since older members are usually net savers) so we typically recommend more expansive common bonds, especially geographic ones, so that the credit unions can continue to attract new, younger members and remain sustainable institutions that have adequate loan demand "

ה. **דו"ח הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות**,¹⁹ בסעיף העוסק בהמלצה להגדיל את מספר השחקנים בתוך המערכת הבנקאית ומחוצה לה, מוסבר מיעוט השחקנים בענף הבנקאות כדלקמן: **"בין הגורמים העיקריים ניתן למנות את גודלו של המשק הישראלי והיכולת להגיע להיקף פעילות דרוש כדי להבטיח מיצויים של יתרונות לגודל ולמגוון, יעילות תפעולית וביזור סיכונים נאות"**. הגבלת אגודה בנקאית למתן שירותים אך ורק לחברי קבוצה מוגדרת מתעלמת, לדעתנו, מנתונים אלה ועלולה להנציח את המצב הקיים של ריכוזיות יתר בענף הבנקאות, שכן גודלו של השוק, כאמור, אינו מאפשר הקמת אגודות בנקאיות מבוססי קבוצות מוגדרות. זאת ועוד, הדרישה לקבוצה סגורה בתוך שוק כה קטן כשוק הישראלי, לא תאפשר לאגודה הבנקאית להגיע להיקפי פעילות הדרושים להשגת יעילות תפעולית וביזור סיכונים. אשר על כן, לדעתנו, הדרישה לבסס אגודה בנקאית על קבוצה סגורה אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, צוות שאחת ממסקנותיו המוצהרות הייתה הקריאה להקמת איגוד אשראי בישראל ובהמשך למסקנותיה פורסמה הטיוטה הנדונה.

¹⁹ דו"ח הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות, סעיף 3.1 בעמ' 14. ראה: <http://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99.pdf>

ו. התנאי של הגבלת הקבוצה אף אינו מתאים להתפתחויות הטכנולוגיות הקיימות כיום (להבדיל מהמצב לפני עשרות רבות בשנים עת התפתחו איגודי האשראי האמריקאים). ההתפתחויות הטכנולוגיות מנטרלות את שיקולי המיקום והסקטור והופכות אותם לבלתי רלוונטיים. בנוסף יוצרות היכולות הטכנולוגיות יתרונות מובהקים לגודל אשר, כאמור, עלולים לרדת לטמיון אם תוטל מגבלת המכנה המשותף המצומצם.

מוצע: החברות באגודה הבנקאית לא תהיה מוגבלת למכנה משותף.

לחילופין מוצע, כי המכנה המשותף יהיה החברות באגודה השיתופית.

1.5.5 אפשרות קבלת פיקדונות גם ממי שאינו חבר באגודה

על פי הטיוטה, האגודה הבנקאית לא תוכל להעניק שירותים אלא לחבריה. בעוד אנו מקבלים את מגבלת החברות בהתייחס לעסק קטן, הגוזרת בהכרח מגבלת פקדונות, אנו מבקשים כי האגודה תוכל לקבל פיקדונות גם ממי שאינו חבר, באותם תנאים של החברים, על מנת לאפשר לאגודה הבנקאית להגדיל את פעילות מתן האשראי מתוך פיקדונות שיתקבלו מגופים אלה.

מוצע: האגודה הבנקאית תוכל לקבל פיקדונות גם ממי שאינו חבר בה.

1.5.6 שילובן של אגודות בנקאיות בהסדרים בין – בנקאיים הקיימים

שילובן של אגודות בנקאיות בהסדרים הבין – בנקאיים הקיימים, כגון שב"א ומס"ב, הינו, כמובן, נכון והכרחי. נכון והכרחי לא פחות, כי הרגולטור יסדיר גם את רמת המחירים שייגבו גופים אלה, המצויים בשליטת הבנקים, מהאגודות הבנקאיות. במצב בו יוכלו גופים מונופוליסטיים אלה לגבות כל מחיר מאגודות בנקאיות, עלולה ההנחיה לתת לאגודות בנקאיות שירותים – להפוך לכלי ריק, שכן לא מן הנמנע שיוצעו, אמנם, שירותים, אך במחירים שלא ניתן יהיה לעמוד בהם.

מוצע: לאפשר נגישות להסדרים האמורים, תחילה ללא תשלום ואחר כך תקופות נוספות בעלויות מופחתות. היבט נוסף שעל הרגולטור להסדיר, לדעתנו, הינו הנגישות הפתוחה והחופשית של שחקנים חדשים למידע טכני אודות מערכות התקשורת והפרוטוקולים בהסדרים הבין-בנקאיים.

1.5.7 אגודה בנקאית חייבת לעמוד בסטנדרטים בנקאיים מקצועיים

כאמור לעיל, האגודה הבנקאית מחד, מוגבלת בתחומי פעילותה ומאידך – מוטלת עליה חובת עמידה בסטנדרטים בנקאיים מקצועיים כמו בנק מסחרי רגיל, סטנדרטים שהעמידה בהם כרוכה בעלות גבוהה מאוד. כלומר, **אין מיתאם בין הצמצום במגוון השירותים לבין הדרישה המקיפה והכוללת לעמידה בדרישות הבנקאיות, ללא יוצא מן הכלל, דרישה שיש לה משמעות תפעולית וכספית כבדה.**

מוצע: להקל על הסטנדרטים באמצעות איחוד פונקציות והפחתה בחובות הדיווח, המינני וכדומה. היינו – התאמת היקף הרגולציה לשירותים המוצעים.

למשל, מתן אפשרות למינוי מבקר פנים בתחילה בהיקף משרה חלקית בלבד, כמקובל באיגודי אשראי בעולם והקלות בחובת הדיווח, כפי שכותב **מר אדוארדס**²⁰:

"A small credit union or small bank cannot usually afford a full-time internal auditor; part-time internal auditors will need to be allowed."

There also should be thought given to allowing the external audits to be done based on the audit standards for non-public companies since: (a) this institution would not be publicly traded; and (b) the audit standard for public company audits are very expensive.

(The Basel Committee recommends using public company audit standards for external audits of privately held banks, but this is not required and would be prohibitively expensive for many credit unions.)"

מוצע לחלופין: להקל בסטנדרטים בתקופה הראשונה ולהחמיר אותם באופן הדרגתי עם התפתחות האגודה הבנקאית.

מוצע עוד: להקל בדרישה של רואה חשבון מארבע הפירמות הגדולות (Big Four), ובמקום זאת לאפשר מנוי של משרד רואי חשבון שיש לו התמחות בתחום הבנקאי, גם אם אינו מאחת הפירמות הגדולות.

1.5.8 ממשל תאגידי :

כאמור בפתיחת מסמך זה, לעמדתנו, יש להתאים את עקרונות הממשל התאגידי של פעילות הבנקאות הקואופרטיבית בישראל לנהוג בבנקאות הקואופרטיבית בעולם. אחד העקרונות הבסיסיים בפעילות הקואופרטיבית הינו היכולת של חברי האגודה להביע עמדה ולהשמיע קול ("Voice").

נושא זה מוביל להתייחסויות הבאות בפעילות האגודה השיתופית:

(א) האגודה תהיה חופשית להסדיר את פעילותה הפנימית באמצעות אורגנים שונים של קבלת החלטות, פיקוח וביקורת, אשר יבואו בנוסף לגופי הפיקוח והביקורת כפי שידרש על פי הרגולטור. כך למשל, יתאפשר קיומו של גוף פיקוח מטעם החברים אשר תפקידו לוודא שפעילות האגודה הבנקאית מתנהלת לטובת האינטרסים של חברי האגודה ובהתאם להחלטות האסיפה.

(ב) הגדרת תהליכי מינוי אשר מאפשרים לקולם של חברי האגודה להישמע. באופן ספציפי יש לציין, כי הגדרת תהליכי המינוי של חברי הדירקטוריון באופן הדומה לזה של בחירת דירקטורים בבנק ללא גרעין שליטה – חוטא, לטעמנו, להגדרת המבנה הקואופרטיבי ולהגדרת הבעלות של חברי האגודה השיתופית וכן מסרס את פעילותם של מנגנוני 'בלמים ואיזונים' הקיימים בממשל התאגידי הקואופרטיבי. אופן המינוי של הדירקטוריון בבנק 'ללא גרעין שליטה' נועד להתמודד עם אלפי בעלי מניות מפוזרים כאשר האינטרס היחיד של פעולתם הוא תשואה גבוהה ככל האפשר; ואילו בבנקאות הקואופרטיבית נפתח פתח להסדר שונה, שבו הבנק אינו 'נעדר שליטה' אלא נמצא

²⁰ ראה לעיל הערה 10.

ב'שליטה מבוזרת ושווה' שבו לחברי האגודה יש יכולת לפקח, להשפיע ולכוון ביחד על פעילות הבנק באמצעות מודל פעילות דמוקרטי.

בנוסף, מינוי הדירקטוריון על ידי חברי האגודה הוא אחד המהלכים המרכזיים שבהם לחברי האגודה יש יכולת להשפיע על דרכו של הבנק. נראה כי יש ציפייה רבה לכך בקרב הציבור בישראל, בין היתר לאור המיאוס מאופן קבלת ההחלטות ותחושת היעדר היושרה האישית בגופים הגדולים במשק הישראלי בשאלות של שכר, אתיקה, ניגוד עניינים וכדומה.

התהליך המוצע למינוי הדירקטוריון:

- גופי קבלת ההחלטות של האגודה ימנו ועדת איתור אשר תערוך רשימת מועמדים בהתאם לקריטריונים שיקבעו על ידי חברי האגודה (רשימת המועמדים תהיה ביחס של לפחות שני מועמדים על כל תפקיד פנוי). קריטריונים אלו יתווספו לרשימת הקריטריונים כאמור בתקנה 301 לנוהל בנקאי תקין.
 - מועמדים אלה יעברו לבנק ישראל לשם ביצוע תהליך אישור (Fit and Proper) של כישורי המועמדים בלבד ולא יתבצע תהליך של סינון נוסף.
 - לאחר מכן חברי האסיפה יבחרו מבין המועמדים את חברי הדירקטוריון.
- בנוסף, לאור אופייה החברתי-קהילתי של הבנקאות הקואופרטיבית, יש לאפשר גם לשיעור מסוים של אנשי חברה ורוח להתמודד לחברות בדירקטוריון הבנק.

2 השיקולים במתן הרישיון

מוצע: להבהיר באופן מפורש כי לא תערך בדיקה של אמצעי שליטה באגודה בנקאית.

3 מסגרת התהליך לקבלת הרישיון והאישורים הנדרשים.

3.2 שלב א': הגשת תוכניות האגודה הבנקאית המפורטות לאישור

מדובר בשלב כזה של התהליך שבו, לדעתנו, הדרישה להצגת זהות הספקים או ההסכמים עמם, הינה מוקדמת מדי.

מוצע: במקום "הסכם עם ספקים" ייכתב "רשימת הספקים עמם יערך קשר כולל פירוט מהות הקשר" וההסכמים עם הספקים יבוצעו בשלב ב' של ההערכות להקמת ולהפעלת האגודה הבנקאית.

בחינת התכנית העסקית

על פי הטיוטה, תכנית עסקית שתתבסס על תמיכות מהמדינה ועל הקלות בדרישות הפיקוח תיחשב "חלשה". במדינות שונות בעולם מקובל שבנקים קואופרטיבים / איגודי אשראי מקבלים עזרת ותמיכת המדינה, כולל הקלות במס. כך למשל, בארה"ב ישנו פטור ממס לאיגודי אשראי, שמטרתו לאפשר לאיגוד האשראי לצבור הון עצמי. כמו כן, קיימות בארה"ב קרנות לתמיכה באיגודי אשראי המשרתים אוכלוסיות מוחלשות.

צעדים אלה נועדו לתמוך ולעודד צמיחת ענף איגודי האשראי במקומות שבהם יש צורך חברתי וכלכלי בכך. כיון שאין חולק, כי קיים צורך חברתי וכלכלי בהקמת אגודות אשראי בישראל, וזו נועדה לפתור כשל שוק בענף הבנקאות, אין הגיון שתמיכת המדינה בצעד חשוב זה, במקום להועיל, תפעל דווקא כחרב פיפיות נגד האגודה הבנקאית עצמה. הוראה זו עלולה להביא למצב בו מחד תינתן תמיכה ממשלתית שמטרתה לעודד הקמת אגודות בנקאיות ולחזקן, ומאידך – תמיכה זו תביא דווקא להחלשת האגודה הבנקאית למול הרגולטור. כלומר, המדינה תפעיל שני כוחות מנוגדים על אותו גוף, שלמצער ינטרלו זה את זה או אפילו יביאו לביטול האפשרות של גוף כאמור לקום.

מוצע: לבטל הקריטריון שתכנית עסקית שתתבסס על תמיכות מהמדינה תיחשב "חלשה".

3.3 שלב ב': הערכות בפועל להקמת ולהפעלת האגודה הבנקאית

התהליך המפורט בשלב ב' מציע להקים את האגודה הבנקאית על מכלול היבטיה לרבות היצע מלוא המוצרים הבנקאיים המותרים, מערכת מחשוב מלאה ומיומנות מקיפה של כלל הצוות התפעולי, הכל במהלך שלב אחד ארוך של כ-15 חודשים. בעקבות בחינה שערכנו אודות אופן ההקמה של בנקים חדשים בעולם בשנים האחרונות מוצע לפעול באופן איטרטיבי תוך התבססות על סבבים קצרים של פיתוח, הכשרה והטמעה של מוצר בנקאי ספציפי בכל שלב ושלב.

באופן זה, בפרקי זמן קצרים של כ-6 חודשים, יוכנס לפעילות בכל סבב מוצר בנקאי אחר, תוך הטמעת מערכות המחשוב, הכשרת כוח האדם לתמוך במוצר, ביצוע ביקורת קדם פתיחה, עדכון הרישיון הבנקאי וביצוע מהלך שיווקי לאותו מוצר בנקאי.

הגדרת שלב ב' באופן המוצע לעיל תצריך את התארכות שלב ב' מחד, אך מאידך תאפשר להציע לציבור היצע מוצרים מצומצם במועד קצר יותר. בנוסף, הרחבה איטית ומדורגת של היצע השירותים, לצד מדרגות בהיקף ההון הראשוני הדרוש כמבוקש במסגרת ההתייחסות לנספח ג לטיוטה להלן, יאפשר את גיוס ההון הראשוני בהתאם להתקדמות בשיווק המוצרים. יתר על כן, הקמת מערכות המחשוב באופן איטי ומדוד, תוך הטמעת מוצרים בנקאיים ספציפיים בכל שלב ושלב תאפשר התמודדות טובה עם המורכבות הצפויה ותאפשר מתן שירות ברמה גבוהה לציבור כבר מהיום הראשון.

מוצע: לאפשר לתזמן את שלב ב' באופן איטרטיבי ולהתאים את לוחות הזמנים של שלב ב' בהתאם לתוכנית העסקית וללוחות הזמנים של פיתוח והטמעה של מערכות המחשוב.

נספח א' לטיוטה - מסמכי הבקשה להקמת אגודה שיתופית לרבות תכנית עסקית

פרק 2 סקירה כללית

(א) כאמור, אין היתכנות כלכלית בישראל לאגודה בנקאית סקטוריאלית.

מוצע: לבטל את הסעיפים הנוגעים למכנה המשותף של חברי האגודה הבנקאית והמאפיינים שלה בפרק זה.

(ב) בהתאם לעובדה כי מדובר בשלב מוקדם בתהליך, מוצע כי במקום "תיאור מיקום המשרדים" מבוקש כי ייכתב "תוכנית למיקום המשרדים הראשיים".

פרק 5 כח אדם ושכר.

על פי הטיוטה, חברי הדירקטוריון הם מתנדבים ואינם מקבלים שכר עבור תפקידם באגודה הבנקאית.

אנו בדעה שיש לאפשר תגמול הוגן לדירקטורים באגודה בנקאית או בבנק קואופרטיבי, וכי איסור על תגמול דירקטורים עלול לפגוע פגיעה קריטית ואנושה בהתכנות הקמת בנק קואופרטיבי או אגודה בנקאית בישראל. לדעתנו, איסור מעין זה יקשה על היכולת למצוא 7 עד 15 אנשים מקצועיים וראויים שיסכימו לקחת על עצמם תפקיד כה חשוב ורב אחריות בהתנדבות מלאה, ויהווה גורם שיהיה בו כדי להרתיע אנשים מלהצטרף כחברים וכלקוחות האגודה הבנקאית, מתוך חשש שאין לאגודה דירקטוריון מקצועי.

מצורף בזאת כנספח "ז", נייר עמדה שהוכן על ידנו בעקבות מחקר שערכנו לגבי המצב בארה"ב ובקנדה בכל הנוגע לתשלום לחברי דירקטוריון של אגודות אשראי ובנקים קואופרטיביים. גם המצב בארה"ב תומך, לדעתנו, בתגמול הוגן לדירקטורים בבנק במודל קואופרטיבי, שכן כפי שעולה מעמדתו של **מר מייקל אדוארדס**²¹, החקיקה בארה"ב עוברת בהדרגתיות לדירקטוריון בשכר. בנוסף לנייר העמדה נספח "ז" ולאחר שמר אדוארדס קרא את תרגום עיקרי טיוטת המתווה להקמת אגודה בנקאית ממנה עולה כי הממשל התאגידי של האגודה הבנקאית יהיה בסטנדרטים בנקאיים, כתב מר אדוארדס לאופק בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים את הדברים הבאים:

"If you want bank-like corporate governance, you will need to pay the directors; otherwise the institution will not be able to attract and retain qualified board members..."

ובהמשך מוסיף מר אדוארדס:

"If you want bank-like corporate governance, you will need to pay the directors or you will not likely be able to find enough board members.

In the traditional credit union model, most of the directors were unpaid but the Treasurer was always paid to make sure that the institution had at least one board member who understood finance. The others were/are unpaid but are not expected to have the same level of expertise as a director of large bank.

For this reason, more and more credit unions are paying their directors; paying the directors is allowed in Canada and many US states; it is also allowed in the UK but the credit unions there usually only pay the treasurer."

²¹ ראה לעיל הערה 10. ההדגשות אינן במקור.

ומוסיף מר אדוארדס פעם נוספת, בהתייחס להליך הבחירה של הדירקטוריון, כי אם נדרש הליך מסוג Fit and Proper, הוא אינו רואה כיצד הדבר יכול לקרות עם דירקטוריון מתנדב, משום שיהיה זה קשה למצוא דירקטורים עם הכישורים הנדרשים שיסכימו לכהן ללא שכר:

"As stated above, if there is Fit and proper testing on par with that at a big bank, I do not see this working with unpaid directors because it will be hard to attract and retain board members with the correct skill set."

לאחרונה אף כתב לאופק מר מייקל אדוארדס, כי חברי דירקטוריון באיגודי אשראי ובנקים שיתופיים באוסטרליה, כולם אנשים מקצועיים המשתכרים שכר סביר ויפה, בפרופורציה לגודל המוסד הפיננסי:

"I wanted to let you know that I learned this week that Australian credit union and mutual bank board members are all paid professionals, and also that they earn up to AUS\$ 100,000 for their board service; the \$100,000 is at the largest mutual bank - and I think that it is \$ 85,000 at the second largest - but the smaller institutions pay reasonably well too, but proportional to size".

נדמה כי הדברים הנחרצים והברורים, הנכתבים ע"י גורם כה מקצועי בתחום זה כמר אדוארדס, מדברים בעד עצמם.

מוצע: ניתן יהיה לשלם תגמול לחברי הדירקטוריון של האגודה הבנקאית.

פרק 14 מערכות מידע

להבנתנו, שלב א' הינו שלב מוקדם יחסית בתהליך, לפיכך, מוצעים התיקונים הבאים, שמטרתם להתאים את המבוקש לשלב הרלוונטי. עיקר השינויים המוצעים הינם ב"פירוק" שלב א' לשני שלבים:

שלב התכנון - בו מוצגת המדיניות והקווים המנחים את פעילות האגודה הבנקאית והדורשים אישור בנק ישראל. **שלב תכנון מפורט** - בו יוצגו כל יתר הנושאים הדורשים הערכות מעשית ומחויבות מעשית של התקשרויות לאחר קבלת אישור בנק ישראל על המדיניות העקרונית והקווים המנחים שהוצגו.

לפיכך, מוצעים השינויים המסומנים בקו:

"סקירה כללית של תפישת המחשוב, מבנה מערכות המידע המתוכנן, והסבר כיצד מערכות המידע הולמות את הקו העסקי של האגודה הבנקאית.

תיאור רכיבי מערכות המידע, התקשורת, הגיבוי והדיווח שיופעלו, כולל המערכות לממשקים ולבקרה על פעילות האגודה הבנקאית - אפיון מערכות אלה, הטכנולוגיה המופעלת בהן, האם יופעלו עצמאית על ידי האגודה הבנקאית או על ידי ספקים וכדומה.

תיאור תכנית ההסדרים לאבטחת מידע של המערכות, לרבות התכנון לגיוס עובדים בעלי ניסיון ומומחיות האנשים שיפעילו או יפקחו עליהן, רשימת נהלים למקרים של תקלות במחשוב, רשימת

נהלים לגיבוי ולמניעת מעילות, הונאות ופריצה למערכות אלה".

נספח ב' לטיוטה – היבטים תפעוליים, בדגש על טכנולוגיית המידע

רצ"ב "נספח ח" לנייר עמדה זה המפרט את התיקונים המבוקשים על ידינו בפרק זה, אף זאת בהתאמה לשלבים הרלוונטיים על פני ציר הזמן ותהליך ההקמה.

נספח ג' לטיוטה – דרישות סף במסגרת האישור המותנה

סעיף 1 תוקף האישור המותנה²²

תוקף האישור המותנה הינו ל – 24 חודשים. ברם, לוח הזמנים אינו מתייחס לעיכובים רגולטוריים, כגון – אישור תקנון האגודה, השלמת תהליכי חקיקה וכן הלאה. יש לקחת בחשבון את ייחודיות וראשוניות התהליך, את העובדה שמעורבים מספר רגולטורים (המפקח על הבנקים, רשם האגודות השיתופיות) ואת תיקוני החקיקה הנדרשים. מכיון שהתקופה שנקבעה כוללת גם את התהליכים הרגולטורים, שלא מן הנמנע שיתעכבו בשל סיבות שונות, יהיה בלתי אפשרי לעמוד בלוח הזמנים.

מוצע: לנטרל מתקופת האישור את העיכובים הרגולטורים, ככל שיהיו, ולהקנות גמישות המתחייבת ממאפייניו הייחודיים של התהליך הנדון.

סעיף 3 גיוס הון

בהתחשב בעובדה, כי דרישת ההון העצמי ההתחלתי הינה גבוהה במיוחד ואינה עומדת בפרופורציה למקובל בעולם (ראה התייחסות נרחבת להלן), מוצע: לנתק את ההתניות בלוח הזמנים מגיוס ההון מחברי האגודה, באופן שגיוס ההון המלא יתחייב רק לצורך מתן הרישיון המלא, כך ניתן יהיה לקבל רישיון שלבי, עם הון מינימאלי נדרש בהתאם.

סעיפים 4 ו- 5 הון התחלתי של 75 מיליון ש"ח ויחס הלימות הון של 15%

דרישת ההון העצמי ההתחלתי – 75 מיליון ש"ח, הינה **דרישה גבוהה ביותר, אינה הולמת את סל המוצרים והשירותים המצומצם המותר לאגודה הבנקאית כמוגדר בטיוטה ואינה עומדת בפרופורציה למקובל בעולם**, כפי שיפורט להלן.

יתר על כן, הדרישה ההתחלתית הינה לאחר הפחתה של כל הוצאות ההקמה והשקעות ראשוניות, כלומר, בפועל נדרש גיוס הון של למעלה מ – 100 מיליון ש"ח!

²² ההערה היא עקרונית ורלוונטית גם למקומות אחרים בהם הטיוטה מתייחסת ללוח הזמנים. למשל – סעיף 6 לטיוטה "לוחות זמנים משוערים לתכנון ולאישור הקמת אגודה בנקאית"

סעיף 7 לחוק הבנקאות (רישוי) אינו דורש ניכויים מההון הראשוני. דרישת הניכוי בטיוטה, משמעה, כאמור, הגבהה בפועל של רף ההון העצמי המינימלי, הגבוה מאד ממילא. כלומר, לדעתנו, דרישת ההון ההתחלתית אינה סבירה ואינה מידתית ובנוסף אין זה סביר כי תבוצע הפחתה של 100% בתחילת השנה הראשונה. גם אם מבוצעת הפחתה, ניתן היה להסתפק בהפחתת הפחת השנתית, בשיעור המקובל במערכת הבנקאית.

שיעור הלימות ההון - דרישת הלימות הון של 15% החל מיום הפעילות הראשון, גבוהה מדי ואינה מתאימה לבנק שמתחיל פעילותו. דרישה של 15%, שהיא גבוהה מכל המערכת הבנקאית בישראל, לרבות מבנקים קטנים, אינה לוקחת בחשבון גם את העובדה שהטיוטה מגבילה את אגודה הבנקאית לסל מוצרים מצומצם ופשוט, המתמקד בפעילויות בסיכון נמוך יחסית.

כל הגורמים המקצועיים בתחום איגודי האשראי והבנקאות הקואופרטיבית בעולם, שלהתייחסותם העברנו תרגום של טיוטת המתווה, ללא יוצא מן הכלל, **ציינו את דרישת ההון העצמי ויחס הלימות ההון כשתי הנקודות הבעייתיות העיקריות במתווה, נקודות שלדעת כולם יש בהן כדי לאיים על עצם היתכנות בנק בבעלות לקוחותיו בישראל.**

מר מייקל אדוארדס אומר, בתמצית, את הדברים הבאים²³:

- א. דאגתי העיקרית הינה הדרישה להון עצמי התחלתי של 23 מיליון דולר והלימות הון של 15%. הון עצמי התחלתי של 23 מיליון דולר יהיה **קשה להשגה, אם לא בלתי אפשרי.**
- ב. הדרישה האמורה **גבוהה בהרבה מהדרישה להון עצמי התחלתי** בבנקים קואופרטיביים באירופה (5 מיליון יורו). לאיגודי אשראי באירופה אין דרישה להון עצמי התחלתי כלל, רק דרישות ליחס שוטף מינימלי, לאחר תחילת הפעילות של הבנק.
- ג. בארה"ב, לאיגוד אשראי בינוני, נכסים בהיקף של 22 מיליון דולר ודרישות הון מינימאליות של 6%. דרישת ההון העצמי ההתחלתי על פי טיוטת המתווה – 75 מיליון ש"ח (כ – 23 מיליון דולר) הינה **גבוהה מכלל הנכסים של למעלה מ – 50% מאיגודי האשראי בארה"ב!**
- ד. דרישת הון עצמי התחלתי של כ – 23 מיליון דולר תחייב את איגוד האשראי להחזיק נכסים בהיקף של לפחות 100 מיליון דולר על מנת להיות רווחי. **יהיה קשה מאד, אם לא בלתי אפשרי, ליצור מוסד פיננסי יש מאין עם נכסים בהיקף של 100 מיליון דולר.** צריכה להיות דרך ביניים, שתאפשר בנייה של ההון על פני זמן.
- ה. דרישת הלימות הון של 15% הינה **דרישה גבוהה מאד.** הדרישה צריכה להיות כשעור הדרישה מבנקים בישראל.
- ו. הבעיה עם דרישת הלימות הון כה גבוהה, שהיא **תקשה על יכולתה של האגודה הבנקאית להיות רווחית,** משום שהיא תגביל את יכולתה להתמנף.

²³ התרגום החופשי והתמצות בוצעו ע"י אופק. ההדגשות אינן במקור. הניסוח המקורי המלא, באנגלית, מצוי בנספח "ב".

ז. דרישות ההון הגבוהות נראות אמנם שמרניות, אך **שמרנות יתר עלולה לגרום לכך שהאגודה הבנקאית לעולם לא תקום** (שכן קשה לגייס 75 מיליון ש"ח מבלי להיות עדיין אגודה בנקאית) או **שהיא לא תוכל להצליח**, בגלל שדרישות הלימות ההון יגבילו את האפשרות שלה להתמנף ולהגיע לרווחיות סבירה.

ה. השורה התחתונה לדעת מר אדוארדס הינה -

"Bottom line: if the government wants you to have NIS 75 million in initial capital, I think you will have to look to the government to give you that money as a grant. A better approach would be to have only the capital ratio requirement and give you some time (such as up to 10 years) to meet that requirement through a combination of share issuances and retained earnings so long as the institution remains below a specified asset threshold."

הגב' **קאת'י מהון**²⁴ כותבת לאופק בהקשר זה כדלקמן:

"The capital requirements of \$23 million and 15% seem to be **particularly high**... While I understand that the regulators are not interested in the small limited capital CUs that we have in the States, it does feel that they have set too high a bar. Even community banks in the US can get chartered with \$5-\$10 million in capital."

עו"ד אלן מלצר²⁵ כותב לאופק בהתייחס לתרגום עיקרי טיוטת המתווה שהועברה לו ע"י אופק, כי אם דרישת ההון העצמי ההתחלתי בארה"ב הייתה עומדת על 23 מיליון דולר, קרוב לוודאי שלא היו איגודי אשראי בארה"ב!

"...note that if in the US a new credit union were required to have \$23,000,000 in capital to form **there would probably be no credit unions.**"

נדמה כי דברי המומחים מרחבי העולם הינם ברורים וחדים ומדברים בעד עצמם.

מוצע: להקטין את דרישת ההון ההתחלתי לרישיון מלא ל-50 מיליון ש"ח ולקבוע כי שיעור הלימות ההון יעמוד על 12%. לעניין ההפחתות מחישוב ההון העצמי מוצע, כי תתבצע הפחתה של הפחת השנתי בלבד (על פי השיעור המקובל במערכת הבנקאית).

בנוסף מוצע (לעניין דרישת ההון העצמי ההתחלתי) - לקבוע הון עצמי התחלתי נמוך, עם נוסחה לגידולו לאורך זמן, היינו - לקבוע שלביות במתן הרישיון וההון העצמי המינימאלי הנדרש בהתאם. למשל, הצעת מוצרי פיקדונות בלבד תחייב הון מינימאלי של 10 מיליון ש"ח בדומה לקופת גמל או קרן פנסיה בישראל.

²⁴ הגב' קאת'י מהון, ראה לעיל הערה 11.

²⁵ גם עו"ד מלצר מתן אישור לאופק לצטט את עמדתו בנושא. ההדגשות בציטוט אינן במקור.

גם מר מייקל אדוארדס מתייחס לנושא השלבויות. לדבריו, איגודי אשראי מקבלים רישיון לאחר השלב הראשון ואת השלב השני הם מבצעים בעצמם. לאחר מכן מתבצעת בדיקה של הרגולטור על מנת לוודא כי הכול מתנהל כשורה:

"Normally the charter is granted after "Stage One" and the "Stage Two" part is handled by the credit union without much supervision, and that is followed by examinations by the regulator to make sure that everything is working properly. There is not usually a pilot program.

In the case of Internet Archive FCU, the NCUA granted the credit union's charter in or about September 2012 and the credit union opened its doors about 8 months later; the intervening time period was mostly spent by the credit union's staff getting its core banking system working. All of that cost at least \$300,000 (which was paid for by a charitable foundation)".

מר אדוארדס מתייחס גם לנטל המימוני הנובע מאורכו של שלב ב'. לדעת מר אדוארדס, מדובר בנטל "לא סביר" המחייב תמיכה ממשלתית:

"If Stage Two is going to take 15 months, where is the funding for that activity going to come from, out of the USD 23 million in capital that is not supposed to be collected until Stage Two? 15 months of field work and preparation is going to take USD millions. I think that you will need a grant—probably from the government—to pay for this level of regulatory compliance burden. If they do not want to give you a grant so that you can meet their unreasonable requirements that would be a good argument for them to rethink those aspects of the proposal".

אישור חברי הנהלה

מוצע: לאפשר איחוד פונקציות בתקופת השנים הראשונות של האגודה הבנקאית עד שהיקף הפעילות יצדיק את ההוצאה של משרה לפונקציה.

נספח ד' - שלב התארגנות האגודה הבנקאית

סעיף 2 הון האגודה הבנקאית

לא ברור מן הנוסח האם כל ההון נדרש יגויס כבר לפני כינוס האסיפה הכללית הראשונה של חברי האגוד שתבחר את חברי הדירקטוריון.

מבוקש: להבהיר כי הדרישה להון לא תחול בשלב כה מוקדם.

לסיכום:

בראש ובראשונה, אופק מברכת על פרסום טיוטת המתווה להקמת אגודות בנקאיות בישראל ורואה בצעד זה אבן דרך משמעותית בתהליך הקמת בנק בבעלות לקוחותיו / אגודה בנקאית, אשר יביא להגברת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל, ובכך יתרום תרומה חשובה למשק הישראלי ולחברה בישראל.

עצם פרסום הטיוטה מוכיח, כי בנק ישראל עומד מאחורי המגמה המוצהרת של הממשלה, מאחורי דו"ח הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות כמו גם מאחורי כמיחת הציבור לפתור את בעיית הריכוזיות במשק ולהזרים תחרות לענף הבנקאות.

ברם, כפי שפירטנו לעיל, הטיוטה כוללת מספר הוראות שיש בהן כדי להקשות עד מאד, אם לא להוות איום על עצם היתכנות הקמת בנק בבעלות לקוחותיו, ואנו מבקשים כי יישקלו מחדש.

בין היתר, לדעתנו, הטיוטה איננה מביאה לידי ביטוי את האיזון הראוי בין היקף השירותים והמוצרים שהאגודה הבנקאית אמורה להציע לחבריה, לבין הדרישות רגולטוריות, הן ההתחלתיות והן השוטפות, המוחלות עליה בצורה גורפת, משל הייתה בנק מסחרי לכל דבר ועניין.

כמו כן, אנו סבורים, כי הטיוטה איננה מאמצת באופן מאוזן את החקיקה האמריקאית ו/או האירופאית. מחד, הטיוטה מאמצת אלמנטים מכבידים שאינם בהכרח רלוונטיים למשק הישראלי, כמו הדרישות למכנה משותף מוגדר או לדירקטוריון מתנדב, שהראינו כי גם במדינות המקור שלהן ישנה מגמה של ריכוך ולעיתים אף ביטולן המוחלט. מאידך – הוראות שיש בהן כדי להקל ולעודד הקמה וצמיחה של איגודי אשראי – לא אומצו כלל. לעניין זה נזכיר למשל – הון עצמי התחלתי 0 בארה"ב, פטור ממס בארה"ב ובמדינות נוספות וכן הלאה. חוסר האיזון בשני מישורים אלה עלול להקשות מאד על הקמת בנק בבעלות לקוחותיו וייתכן שאף לאיין את אפשרות הקמתו באופן מוחלט.

לבסוף ברצוננו להסב את תשומת ליבכם להתעלמות המוחלטת של המסמך מהמציאות הידועה לכם היטב הקשורה להתנהלות הקרטליסטית בענף. הניסיונות הרבים שנעשו בעבר להגברת התחרות וכניסת שחקנים חדשים נהדפו באיבן. מן הראוי שהמתווה יכלול "כיפת ברזל" לתחרות וכניסת מתחרים המגובה על ידי הרגולטור והממשלה. משקי הבית והעסקים הקטנים להם הבנק הקואופרטיבי נועד זקוקים לא רק להגנה פיזית אלא גם להגנה כלכלית.

מוצע: להוסיף למתווה "כיפת ברזל חברתית" שתמנע את סיכול ישום המתווה על ידי בעלי עניין שונים ותיצור תנאים הוגנים ליוזמות ולקהלי היעד שלהם.

כאמור, לאופק ניסיון נצבר ביזום והקמה של אגודה בנקאית שהוא ייחודי מסוגו בארץ. לפיכך נשמח לסייע בגיבוש סופי של מסמך המתווה.

נודה על קביעת פגישה עמכם על מנת להבהיר ולדון באמור במכתבנו זה לעיל.

בכבוד רב,



אופק אגודה שיתופית לניהול הון בע"מ



נספח א

ערכי הקואופרציה

הערכים אשר מובילים את הקואופרציה הם: עזרה עצמית, אחריות עצמית, דמוקרטיה, שוויון, יושרה וסולידריות. ערכים אלו נוסחו לאחרונה בשנת 1995 על ידי ברית הקואופרציה העולמית, לשבעת עקרונות היסוד אשר מנחים את פעילות הקואופרטיבים ברחבי העולם¹. לאור חשיבות עקרונות היסוד בפעילות האגודות השיתופיות, ובכלל זה בדיון לגבי אופן פעילות האגודה הבנקאית, כללנו את פירוט העקרונות להלן:

א. חברות וולונטרית ופתוחה

הקואופרטיבים הם ארגונים וולונטריים הפתוחים לכל אדם היכול להפיק תועלת מעשייתם והנכון לקבל על עצמו את החובות הכרוכות בחברות בהם, וזאת ללא כל אפליה הנובעת מהבדלי מין, מצב חברתי, גזע, דת, לאום או דעה פוליטית.

ב. ניהול דמוקרטי על ידי החברים

הקואופרטיבים הם ארגונים דמוקרטיים המנוהלים על ידי חבריהם, המשתתפים באופן פעיל בקבלת ההחלטות ובקביעת המדיניות. חברים וחברות הנבחרים לתפקידי ניהול בקואופרטיבים חייבים בדיווח תקופתי לכלל החברים. בקואופרטיבים בסיסיים (בהם החברים הם בני אדם) כל החברים הם בעלי זכות הכרעה שווה: לכל אחד קול אחד.

ג. השתתפות הכלכלית של החברים

חברי הקואופרטיב תורמים להונו על פי יסודות הוגנים המוסכמים ביניהם. הון זה הוא בשליטתם הדמוקרטית. בדרך כלל, חלק מהון הקואופרטיב הוא רכושם המשותף של כלל החברים ואינו ניתן לחלוקה ביניהם. ברוב המקרים חברי הקואופרטיב מקבלים תשלומי רבית זעירים או אפסיים על ההון שהשקיעו בקואופרטיב כדמי החברות בו. החברים הם המחליטים על יעוד והשימוש בעודפים וברווחים של הקואופרטיב בין אחד או יותר מהיעדים הבאים: פיתוח הקואופרטיב, כאשר הגדלת ההון שאינו ניתן לחלוקה היא אפשרות אחת לכך; תגמול החברים בהתאם לחלקם היחסי בפעילות הכלכלית של הקואופרטיב; או קידום כל פעילות או יעוד אחר עליו יחליטו חברי הקואופרטיב.

¹מתוך אתר ברית הקואופרציה העולמית - <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>, בתרגומה של ד"ר אביגיל ישעיהו-פז, מתוך אתר מרכז הקואופרציה, <http://cooperazia.org.il>. הנוסח באנגלית מצורף בנספח.

ד. עצמאות ואוטונומיה

הקואופרטיבים הם ארגונים עצמאיים הפועלים לחיזוק העזרה ההדדית בין חבריהם במסגרת שהיא בשליטתם הדמוקרטית. אם וכאשר הם משתפים פעולה עם ארגונים או מוסדות אחרים, כולל מוסדות ממלכתיים, או מגייסים הון ממקורות חיצוניים, הם עושים זאת בתנאים המבטיחים את המשך השליטה הדמוקרטית של החברים בקואופרטיב והמבטיחים את עצמאותו.

ה. חינוך, הכשרה ומידע

הקואופרטיבים מעניקים הכשרה, הדרכה וחנוך לחבריהם, למנהיגיהם הנבחרים, למנהליהם ולעובדים המועסקים על ידם, על מנת לחזק את תרומתם לקיומו ולהתפתחותו של הקואופרטיב. הם מספקים מידע וידע לצבור הרחב – ובמיוחד לקובעי המדיניות ולבני הדור הצעיר – אודות טבעם, תרומתם ויתרונותיהם של הקואופרטיבים והקואופרציה.

ו. שתוף פעולה בין קואופרטיבים

הקואופרטיבים משרתים את חבריהם ביעילות מרבית ומחזקים את התנועה הקואופרטיבית כאשר הם משתפים פעולה במערכות מקומיות, ארציות, אזוריות ובינלאומיות.

ז. מחויבות לקהילה

הקואופרטיבים פועלים לקידום פיתוח אנושי בר-קיימא בקהילותיהם ובחברתם בצורות ובדרכים עליהן החליטו חבריהם

Licensing and Establishing Bank Unions¹ in Israel – Main Points

Comments by Michael Edwards, VP & Chief Counsel, World Council of Credit Unions

On June 16, 2014 the Supervisor of Banks at the Bank of Israel published a draft for comments by the public regarding the benchmark conditions for establishing bank unions in Israel and the stages required for their establishment. Comments by the public must be submitted in writing by July 31, 2014.

☐ A “**Bank union**” is a cooperative financial association owned and controlled by its members, not operating for profit. A bank union is intended to provide its members with bank account management services, savings, obtaining loans, and obtaining other basic banking services. (“¹ The Bank of Israel has defined a new term that does not exist under the current Israeli legislation “bank union”. This term reflects a new body somewhere between a Credit Union and a cooperative bank.”

Name: The term “bank union” is a new one; however, the proposal seems to really be for a “credit union” (not a cooperative bank) since the proposal is to serve members only (cooperative banks can serve non-members), and also the proposal is for unpaid directors, etc. The only bank-like aspects of the proposal are the high level of initial capital and regulatory compliance burdens, which are actually more stringent than in Europe for cooperative banks.

The term “credit union” is only used in English and Slavic languages (Polish: “Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe”; Russian: “кредитных союзов”) and not all English-speaking countries use the term “credit union.”

In many English-speaking countries, especially in Africa, “credit unions” are called “savings and credit cooperative organizations” (SACCOs) and in most other languages the term used for credit unions translates a “savings and credit cooperative”. For example:

- Spanish: “cooperativa de ahorro y crédito”
- French: “coopérative d’épargne et de crédit”
- Portuguese: “cooperativa de poupança e crédito”

In French, the term “caisse populaire” (“people’s cash box”) is also used for “credit union”, which is a variation on cooperative banks in some European countries being called “people’s banks” (e.g. banco popolare in Italian)

It might make sense to have the institution called a “savings and credit cooperative” in Hebrew, or perhaps another term involving “popular”.

The downside to using the term “bank” is that then the regulator’s tendency will likely be to try to make the credit union follow all of the bank regulations, which are designed for large banks that are much better able to afford the regulatory compliance requirements designed for large, complex banks like the Israeli commercial banks.

☐ The draft details the activities and measures required on the part of anyone wishing to establish a bank union in Israel. At the same time, work is being performed to promote the legislative regulations (the “**Designated Law**”) which will allow regulation and efficient supervision over bank unions.

Formatted: Spanish (Costa Rica)

Formatted: Spanish (Costa Rica)

Formatted: Bulleted + Level: 1 + Aligned at: 0.25" + Indent at: 0.5"

Formatted: Spanish (Costa Rica)

Formatted: English (U.S.)

Formatted: Indent: Left: 0.25", No bullets or numbering

Formatted: English (U.S.)

☐ The draft defines two options for the incorporation of bank unions – one is by way of “cooperative associations”, and the second by way of other incorporation (such as a “Company for the public good” or a non-profitable organization), maintaining certain cooperative principles. **The option of incorporating as a cooperative association is defined as the “preferred method”.**

☐ **The principles of management for a bank union:**

A. Each member in a bank union may hold one membership share only.

The rule for credit unions is not that only one share may be held by a member; a member may hold an unlimited number of shares but can only cast one vote regardless of his or her shareholdings.

Since membership shares are the equivalent of “common equity” shares for credit unions, it could be useful to allow members to subscribe to more than one share so long as the no member gets more than one vote; this would be most useful if the institution needs to build additional capital in the future – unless a member can hold more than one share, you could not likely raise more equity from the existing members easily.

B. Membership shares are not negotiable.

Normally, shares cannot be sold or negotiated to non-members; however, if it is possible to allow one member to sell his or her shares to another member in some credit unions, and that would likely be a good idea if the shares are not redeemable. Allowing the members to sell the shares to one another would also be in line with the Basel Committee’s unofficial preference for cooperative shares (see below).

C. A member who leaves the union may redeem his share subject to the bank union’s capital being more than the threshold set by the bank union and approved by the Supervisor (apart from other conditions which the bank union may prescribe).

This rule—the shares may be redeemed if the credit union is sufficiently capitalized—is a common rule and works reasonably well. You probably want to support this approach.

FYI, however, the Basel Committee unofficially prefers a regime whereby the members cannot redeem the shares except out of the proceeds of newly issued shares (so that the credit union/bank does not have its capital level decrease ever), or a system whereby one member sells his or her shares to another member (which is what the redemption only out of the proceeds of newly issued shares effectively does).

D. The amount for redemption of a membership share will not exceed the purchase price paid by the member at the time of joining, linked to the consumer price index.

Having the shares appreciate in value with inflation may cause an accounting problem for the credit union that would slightly decapitalize it on paper over time.

Normally, the shares do not appreciate in value at all; e.g., if one paid \$5 for a share in 1964 it is still worth \$5 today (so a bad investment) with the only return being dividends the credit union pays on the share. The \$5 generally counts as part of the credit union’s paid-in capital if it is fully paid-in, non-withdrawable, perpetual, and redeemable only under limited circumstances.

I.e. the money paid in initially as the share will likely qualify as “paid-in capital” but as the value of the share appreciates with inflation, the difference between the amount paid-in for the share and the amount of the share’s current value based on appreciation inflation may become a liability on the books of the credit union that will have to be satisfied out of its retained earnings.

E.g., if member A pays \$5 to join and in 10 years the share can be redeemed for \$6 (with inflation), the share may be accounted for on the credit union's balance sheet as \$5 in paid-in equity (since that was the amount the member paid in) and \$1 as a liability (i.e. the value of the share that is not fully paid-in), which would have the unintended consequence of canceling out part of the credit union's retained earnings for regulator capital purposes because the share inflation adjustment would create a creeping liability over time.

All members of the bank union have equal voting rights.

One-member-one-vote is a critical component of all cooperatives. As noted above, however, members normally can hold as many shares as they like but only receive one vote regardless of their shareholdings.

Bank unions provide services to members only.

This is the rule for most credit unions (although there are some limited exceptions; in the USA, for example, credit unions can do check cashing and wire transfers for non-members) but not for cooperative banks since they can serve non-members.

So the proposal is more credit union-like than cooperative bank-like in this regard.

Bank unions work for the well-being of its members, and dissolution of a bank union must also serve the same purpose. The balance of assets remaining upon dissolution after payment of debits and redemption of shares will be used for cooperative purposes, and in any event, will not be divided among the members.

In the USA and many other countries, the proceeds of a liquidated credit union are distributed to members after satisfaction of all liabilities. The members' residual claim to the credit union's assets forms an important part of the theory behind why the credit union is "member-owned" and without that residual claim the membership shares do not likely meet the Basel Committee's definition of "common equity Tier 1" capital (the best kind).

In some credit union systems, like Great Britain, they do have a rule that the proceeds of a liquidation must go to cooperative purposes; this is to deter credit union managers from trying to convert the institution to a joint-stock company.

From an academic standpoint, however, I think that having the post-liquidation balance go to "cooperative purposes" or charity is the wrong way to go. If the members do not have a claim on the balance of assets, then soon someone will argue that the members "do not really own" the credit union, so it is not really owned by anyone.

Also, as noted above, two of the 14 requirements under Basel III for "common equity Tier 1" (CET1) capital is that the CET1 instruments be the most senior class of shares (i.e. the membership shares) and also have a claim to the balance of assets in a liquidation.

In a sense, this is a kind of unintentional trap: Without the claim to the balance of assets, it is not possible to have a credit union CET1 instrument – the regulator would likely in the future cite this lack of the member-shareholders' claim to the balance of assets one as a reason why your institution cannot have any CET1 instrument under Basel III.

☒ Bank unions will not be permitted to “evolve” into regular commercial banks.

No objection to the prohibition on converting to a commercial bank charter. However, this can usually be circumvented by a “purchase and assumption” transaction whereby the credit union is liquidated and its assets transferred and liabilities assumed by a bank (either an existing bank or a newly created “de novo” bank).

☒ The appropriate framework is simple retail activity with a lean cost structure, serving the needs of a defined group of members through limited financial services. Immediate family members of the defined group of a common interest are also eligible for membership in the bank union.

On “common bonds”: The “defined group of members” common bond concept is largely outmoded and I would suggest a common bond—if one is necessary—of “all persons who live or work in Israel” since the modern trend is for more expansive common bonds. In Canada, nearly all credit unions have a common bond of anyone who lives or works in the province where the credit union is chartered, and in Australia, they have essentially done away with the common bond requirement unless the credit union wants to keep it for some reason.

It is also important to have a “once-a-member-always-a-member” rule; i.e. once a person joins the credit union, he or she can remain a member even if he or she leaves the common bond. This has been the rule in USA for a long time and the UK recently changed its law to incorporate this rule because of the problems cause by needing to eject members who have moved to a different area (i.e. outside of the common bond).

This is what I wrote recently to the Bank of Lithuania on why common bonds are obsolete:

“Credit unions in countries like Canada and Australia operate very well with very permissive common bonds, and the common bond’s original purpose as a form of credit enhancement no longer works as intended in the EU because of consumer protection legislation.

“In the old days, credit unions in many countries would post a list of the members who were delinquent on their loans in the credit union’s branch office, and the other members would bother those members until the delinquent members became current on their loans. The narrow common bond worked in this old time scenario because, if all of the other members knew the member who did not pay (such as because they worked at the same factory or lived in the same small village), the delinquent member would be bothered frequently about his or her delinquency and would have a substantial incentive to repay his or her credit union loans even if he or she did not pay back other lenders (in order to be left alone).

“This practice is now illegal in the EU and many other jurisdictions because consumer financial protection laws prevent credit unions from disclosing the names of delinquent borrowers publicly in this fashion. The narrow or limited common bond is therefore obsolete in the sense that it can no longer perform its intended purpose.

"In the modern era, the most vocal proponents of the narrow common bonds are commercial banks and their associations, especially the American Bankers Association in the United States of America. These commercial banks argue in favor of the narrow common bond for credit unions in order to limit credit unions' ability to compete with them.

"In contrast, the common bonds in the second and third largest credit union systems in the world, Canada and Australia, are typically permissive. Most Canadian credit unions have a common bond of "all persons who live or work in the chartering province," and many of these provinces are larger than Lithuania. Similarly, Australian credit unions for the most part are no longer limited by common bond restrictions.

"Narrow common bonds also create risk for the credit union, since a narrow common bond will hinder the credit union's efforts to attract new members as older members grow old and retire. Younger members are the ones that usually want to borrow (since older members are usually net savers) so we typically recommend more expansive common bonds, especially geographic ones, so that the credit unions can continue to attract new, younger members and remain sustainable institutions that have adequate loan demand. "

☐ **Membership in the bank union** will be permitted for individuals and corporations which are "small business" (as shall be defined in the Designated Law) only.

Technically, there are not usually a limit on membership to legal entities that are small business—American Airlines is a member of American Airlines Federal Credit Union, for instance, since the airline is the credit union's sponsor organization—but in the context of Israel I do not see a problem with limiting membership smaller businesses.

However, I would argue in favor of the credit union being allowed to serve "small and medium enterprises" (SMEs) not just "small businesses" because some of the small businesses may later become medium-sized.

☐ The bank union will provide limited financial services to its members – credit, savings and payment management products only.

This is usually the case although many credit union also offer credit life insurance or credit disability insurance (which are tied to the loan, i.e. if the member dies the insurance pays off the loan's balance or if the member is disabled the insurance pays his or her monthly payments until either the member recovers or until the loan is paid off).

Perhaps a better way to phrase this would be the institution "is organized to provide its members with access to savings, loan, and payments products at reasonable rate and provide other financial services that are useful and convenient for the members."

☐ More complex services such as securities will be performed in conjunction with outside service providers and not within the bank union.

Some credit unions also partner with securities-broker dealers to offer their members investments in stocks and mutual funds.

☐ The bank union will not be permitted to deal in loans for housing.

In Europe, few credit unions offer purchase money first-lien mortgages, and the smaller credit unions in the USA do not either. But in Canada and Australia, mortgage lending is the primary area of credit union lending. I realize that the Israeli banks are big into mortgage lending and have low margins on that business, so perhaps that is the reason for this proposed restriction

However, second-lien mortgages – i.e. loans that are secured by a home but which are not used to buy the house, such as home-improvement loans, home equity loans, and home equity revolving lines of credit (HELOC) – should be allowed for the credit union/bank union because the home most consumers' biggest asset and if the credit union is not allowed to use housing as collateral, more of its loans will have to be unsecured because members do not usually have other collateral. Having a loan be unsecured when it could be collateralized with a second lien mortgage would increase the credit risk to the institution in an unsafe and unsound manner.

☐ Credit – low level of concentration, simple products – Simple amortization schedule, only short to medium payment periods, the simplest linkage mechanism and the like.

Probably okay; there usually is not much of an advantage to having overly complex products unless you are trying to confuse the consumer (which would be wrong).

But I would nonetheless proceed carefully here; you do not want to get stuck in a corner where the regulator denies new product offerings on the grounds that credit unions are only allowed to be very simple. In the USA, the American Bankers Association usually argues that "credit unions should become banks" if they want to offer the same products the banks offer.

☐ Special emphasis on the matter of **education to finance**, including education to proper and efficient management of home and small business budgets.

Financial education is a normal credit union activity, however, not all of the members want this education (so it should not be mandatory).

☐ Any bank union granted a license may enter into the existing **inter-bank arrangements** allowing the use of Israel's banking system infrastructure.

It is good to have this rule so that the banks do not shut you out of the banking system.

☐ Defined restrictions on permitted areas of activity will be set in the Designated law or in Directives of the Supervisor of Banks.

It would be good to have some flexibility in this area; better to have restrictions in the regulations/directives instead of the statute if the regulations/directives can be changed more easily.

☐ **Bank Unions must comply with professional bank standards:**

A. Corporate governance, including internal audit systems, will be adapted to banking standards.

If you want bank-like corporate governance, you will need to pay the directors; otherwise the institution will not be able to attract and retain qualified board members.

B. The board of directors = "Governing Council" will appoint an operative management and will oversee it. The appointment of members of the board of directors will be performed using a process similar to the appointment of directors at banks without a controlling core – the general meeting will elect representatives from a list of candidates proposed by an independent committee whose task is to examine the candidates' capabilities. Membership in the bank union does not disqualify a director from serving as an external director.

In accordance with cooperative principals, the board of directors of the bank union will be composed of unpaid volunteers.

This seems reasonable except with respect to the “unpaid volunteers”.

If you want bank-like corporate governance, you will need to pay the directors or you will not likely be able to find enough board members.

In the traditional credit union model, most of the directors were unpaid but the Treasurer was always paid to make sure that the institution had at least one board member who understood finance. The others were/are unpaid but are not expected to have the same level of expertise as a director of large bank.

For this reason, more and more credit unions are paying their directors; paying the directors is allowed in Canada and many US states; it is also allowed in the UK but the credit unions there usually only pay the treasurer.

C. Members of the Board of Directors, the CEO, the internal auditor and other senior officeholders will be required to undergo a Fit and Proper test by the Supervisor of Banks.

As stated above, if there is Fit and Proper testing on par with that at a big bank, I do not see this working with unpaid directors because it will be hard to attract and retain board members with the correct skill set.

D. The audit system must comply with the requirements of banking corporations in this context. In particular, a board of directors’ audit committee must be appointed.

A small credit union or small bank cannot usually afford a full-time internal auditor; part-time internal auditors will need to be allowed.

There also should be thought given to allowing the external audits to be done based on the audit standards for non-public companies since: (a) this institution would not be publicly traded; and (b) the audit standard for public company audits are very expensive.

(The Basel Committee recommends using public company audit standards for external audits of privately held banks, but this is not required and would be prohibitively expensive for many credit unions.)

E. **Bank** unions will appoint auditing accountants with the appropriate experience for the banking system, or such that are supported by one of the Big Four.

This is reasonable; however, the auditing standards used – i.e. public or private – will have a major cost impact that perhaps was not considered by the Bank.

Considerations when granting a license:

The issues that must be taken into account when granting a license are:

A. The applicant’s action plan and chances of realization;

B. The suitability of the applicant’s members with the means of control, the directors and managers to their positions;

C. How the granting of the license will contribute to competition

D. The government's economic policy;

E. The public interest;

As opposed to the establishment of a new ordinary bank, there is no procedure regarding a control permit. Therefore there will be great emphasis on decision making mechanisms in the bank union, and direction of its actions.

These are normal criteria for approval of a credit union charter. The regulator usually has broad discretion over whether or not to grant a charter, and if the regulator denies a charter application usually the only thing to do is to submit a revised application.

Stages of process for obtaining a license and the permits required

The framework includes a preliminary process and three preparatory stages:

I. **Preliminary process for testing feasibility of the venture** – after formulation of basic concepts on which the venture will be established, a meeting will be held with the Supervisor of Banks. The organizers will submit a document describing in brief the proposed establishment of a bank union. At the end of the preliminary process, the Supervisor of Banks will decide whether the process may be initiated. This stage is characterized by discussions on a general level, without going into the detailed plan.

II. **Stage One** – submission of the bank union's detailed plan for approval – submission of a detailed plan of the managerial and operational infrastructure including a business plan, documents relating to information technology, approval of the organizational structure, IT system structure, economic model, supplier agreements, controls, audit and the like. At the same time a process for approval of appointment of directors and senior managers for the bank union in the accepted manner for supervision of banks with regard to commercial bank officeholders will be performed. A team will be appointed by the Banking Supervision Department for dealing with the license application and the process for completion of material and other testing as needed. At the end of stage one, the founding members will be granted conditional approval for the establishment of a bank union under the approved plan, and provided the bank union performs all requirements the Supervisor of Banks has prescribed. In effect, the Supervisor of Banks decides whether the bank union has a reasonable chance of succeeding in providing the services required for its members, contribute to competition and perform in a cautious and stable manner. As part of the conditional terms, the Supervisor will present the bank union with "threshold demands" which it must comply with before opening.

The requirements of the conditional approval will include, inter alia, compliance with the requirements for raising capital (to be raised by no later than the date of submission of the application for review before opening), equity capital of NIS 75 million (Approximately 23 million USD), after establishment expenses and after deduction of the balance of non-monetary assets, capital adequacy ratio of no less than 15% at all times, policies and procedures, approval of members of the board, banking insurance. The conditional approval will remain in effect for 24 months. Any material changes in the business plan, including in the first five years of the bank union's activity or in the perception of computerization, will be brought to the knowledge and presented for advance approval including changes in the amounts of establishment expenses.

My biggest concerns are that they are proposing to require USD 23 million in initial capital and a 15% minimum capital ratio.

I think that getting USD 23 million in initial capital would be hard, if not impossible to do, unless the government were to give you that money and/or unless the members can subscribe to shares in installments over time to get to that number while the credit union/bank union is in operation already.

I also note that this amount is much higher than for cooperative banks in Europe, which only have EUR 5 million in initial capital (European credit unions have no initial capital requirement, just a minimum capital ratio once they are in business).

Normally credit unions only have the leverage ratio requirement, not an initial capital requirement, because high initial capital requirements are require large institutions. The main issue with regulator capital is how much capital is available to cover losses relative to total assets.

In the USA, the median credit union asset size is USD 22 million in total assets with a 6% minimum capital requirement. The proposed minimum capital requirement alone (USD 23 million) is larger than the total assets of over 50% of the credit unions in the USA.

With a USD 23 million initial capital requirement, the credit union will likely need to be at least USD 100 million in assets to be profitable. It is going to be very hard, if not impossible, to create a USD 100 million banking institution from nothing – there should be a middle way whereby the institution can start smaller and build up.

One possible solution is to let member meet the NIS 75 million capital requirement over time while the credit union is in operation by, for example, requiring members to subscribe to at least NIS 5 in shares per week until they hit a required amount (e.g., NIS 250 would take about a year; NIS 750 would take about 3 years).

But a better way is to not have an initial capital requirement per se and only have a leverage ratio requirement. That way you could have a smaller institution that has enough capital for its asset size.

However, the 15% capital ratio is very high; the next highest one I am aware of for banks or credit unions is Ireland's 10% minimum capital ratio for Irish credit unions that was adopted in 2012.

In the USA, it is 6% to be “adequately capitalized” (7% to be “well capitalized”) and new credit unions get up to 10 years to get to the “adequately capitalized” level so long as they remain below USD 10 million in total assets (since the small asset size limit reduces the risk to the broader financial system).

If the ratio for banks is 12%, I would argue that the credit union’s minimum capital ratio should be no higher than for Israeli banks.

The problem with such a high capital requirement is that it will make it hard for the institution to be profitable since it will be limited in how it can leverage its balance sheet and therefore may stagnate economically.

The regulators may think that they are being conservative by having such high capital requirement, but if they are too conservative and do not allow the credit union to have a reasonable business model it will either never come into existence (since NIS 75 million will be hard to raise without the credit union being in operation) or it will not be profitable enough to succeed because the high capital ratio limits the ability to leverage the balance sheet to achieve a reasonable return on assets (ROA).

Bottom line: if the government wants you to have NIS 75 million in initial capital, I think you will have to look to the government to give you that money as a grant. A better approach would be to have only the capital ratio requirement and give you some time (such as up to 10 years) to meet that requirement through a

combination of share issuances and retained earnings so long as the institution remains below a specified asset threshold.

III. Stage Two – Preparation in the field for the establishment and operation of a bank union – the actual process of establishment, including raising capital, manpower, assimilation of policy and procedure, creating technological infrastructure, lease of property and the like. After the pilot - preparation and testing – is complete, the organizers notify the Supervisor of Banks regarding completion of the pilot and invite the Banking Supervision Department to hold a POE (pre-Opening Examination). After correction of any flaws identified in the POE, the license to begin operation of the bank union will be granted.

Normally the charter is granted after “Stage One” and the “Stage Two” part is handled by the credit union without much supervision, and that is followed by examinations by the regulator to make sure that everything is working properly. There is not usually a pilot program.

In the case of Internet Archive FCU, the NCUA granted the credit union’s charter in or about September 2012 and the credit union opened its doors about 8 months later; the intervening time period was mostly spent by the credit union’s staff getting its core banking system working. All of that cost at least \$300,000 (which was paid for by a charitable foundation).

IV. Stage Three – Granting the license to operate the bank union – Based on the information gathered over the licensing process and mainly based on the POE findings, the Banking Supervision Department will assess the measure of readiness. The bank Union License will be drafted, defining the conditions of operation.

Normally the charter is granted after “Stage One”, as noted above.

Expected timeline for the process is two years, as follows:

- A. Stage One above** - 8 months (4 of which are supervision work).
- B. Stage Two above** – 15 months (two of which are POE)
- C. Stage Three above** – one month

If Stage Two is going to take 15 months, where is the funding for that activity going to come from, out of the USD 23 million in capital that is not supposed to be collected until Stage Two? 15 months of field work and preparation is going to take USD millions. I think that you will need a grant—probably from the government—to pay for this level of regulatory compliance burden. If they do not want to give you a grant so that you can meet their unreasonable requirements, that would be a good argument for them to rethink those aspects of the proposal.



May 2, 2014

Sent via email

Chairman Vitas Vasiliauskas
Bank of Lithuania
Totoriu str. 4, LT 01121
Vilnius, Lithuania
KUreguliavimas@lb.lt

Re: *Strengthening of the Credit Union Sector* – Discussion Paper

Dear Chairman Vasiliauskas:

World Council of Credit Unions (World Council) appreciates the opportunity to comment on the Bank of Lithuania's discussion paper on *Strengthening of the Credit Union Sector*.¹ World Council is the leading trade association and development organization for the international credit union movement. Worldwide, there are nearly 56,000 cooperatively owned credit unions in 101 countries that serve 200 million natural person members and have more than €1.2 trillion in total assets.² In the European Union (EU), there are over 1,000 credit unions in 7 Member States that serve more than 7 million natural person members and have approximately €18.5 billion in total assets.³

We hope that you will find our comments useful as you consider how best to ensure a safe and sound Lithuanian credit union system.

Please also find attached with this comment letter a copy of World Council's August 2012 paper *Credit Union Shares as Regulatory Capital Under Basel III*⁴ which sets forth World Council's current position on when credit union shares should be considered regulatory capital. We endorse the EU's approach to this issue in the context of cooperative banks' and mutuals' "Common Equity Tier 1" shares under Capital Requirements Regulation (CRR) Article 27 ("Capital instruments of mutuals, cooperative societies, savings institutions or similar institutions in Common Equity Tier 1 items") and Article 29 ("Capital instruments issued by mutuals, cooperative societies, savings institutions and similar institutions").⁵

We believe that the Basel III/CRR approach is appropriate for determining what types of credit union shares and other instruments, such as subordinated debt, should qualify as regulatory capital under national credit union rulebooks. Even though European credit unions are not subject to Basel III or the CRR/CRD IV package—nor should they be since credit unions having a high leverage ratio of at least 5% to be "adequately capitalized" combined with credit unions' limited investment powers make risk-based capital unnecessary—the CRR's approach to cooperative capital instruments is highly informative with respect to what types of

¹ Bank of Lithuania, *Strengthening of the Credit Union Sector* – Discussion Paper (Mar. 2014), available at https://www.lb.lt/strengthening_of_the_credit_union_sector_discussion_paper.

² World Council of Credit Unions, *Statistical Report 2012* (2013), available at http://www.woccu.org/documents/2012_Statistical_Report.

³ European Network of Credit Unions, "Credit Unions in Europe"; http://www.creditunionnetwork.eu/cus_in_europe.

⁴ World Council of Credit Unions, *Credit Union Shares as Regulatory Capital Under Basel III* (Aug. 2012), available at http://www.woccu.org/documents/WOCCU_Credit_Union_Shares_as_Capital.

⁵ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, arts. 27-29, 2013 O.J. (L 176) 1, 37-40, available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0575>.



credit union shares or bonds are sufficiently permanent and loss absorbing so that treating them as capital in the numerator of a leverage ratio is safe and sound.

Under the CRR's approach to cooperative capital shares, non-withdrawable cooperative shares that are accounted for as equity, have a high degree of permanence, and are able to absorb losses on a going-concern basis qualify as "Common Equity Tier 1" regulatory capital even if the shares can be redeemed for cash under limited circumstances. Other, less permanent cooperative shares and similar instruments can also qualify as "Additional Tier 1" or "Tier 2" regulatory capital, depending on their terms and conditions, under CRR Articles 51-71. We believe that treating credit union shares meeting the CRR's definitions of Common Equity Tier 1, Additional Tier 1, and Tier 2 capital as regulatory capital is safe and sound and helps protect the interests of the credit unions' savers as well as the national savings guarantee scheme.

Please find below World Council's detailed comments to in response to the discussion paper's questions.

Question 1: Why is it important for Lithuania to have credit institutions operating on cooperative grounds? What is their role within the Lithuanian financial system, what is exceptional about it?

We believe that cooperative financial institutions play an important financial inclusion role in the EU because credit unions exist to serve their members/customers on a not-for-profit basis⁶ and to promote thrift, rather than to maximize profits at the customers' expense as does a joint-stock commercial bank. Credit unions seek to increase underserved individuals' income and assets by giving them access to credit union financial services. The continued existence and operation of a successful and viable credit union movement is vital for the ordinary people of Lithuania and other EU Member States.

Although credit unions do need to earn net income in order to add to reserves and be sustainable, the fact that credit unions focus on service to members makes them more likely to serve people of modest means and other unbanked persons. This is especially true in low-income and rural areas that are often underserved by commercial banks because operating branch offices in these areas is less profitable, as the discussion paper notes. Roughly one-third of Lithuania's population lives outside of urban areas and many people in urban areas of Lithuania benefit from credit union membership as well. There are at least 135,000 credit union members in Lithuania (out of a 3 million person population) which is roughly 5.5% of the economically active population between ages 15 and 64.⁷

Credit unions also perform this important financial inclusion role throughout the EU, as the European Commission recognized in its 2007 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A European initiative for the development of micro-credit in support of growth and employment*.⁸

⁶ The *Oxford English Dictionary* defines "not-for-profit" as follows: "Designating an organization, corporation, etc., which does not operate for the purpose of making a profit. Cf. NON-PROFIT *adj.*, FOR-PROFIT *adj.*." This term originated in the cooperative movement and means that the primary purpose of a cooperative's existence is to serve its members, not to maximize profits at their expense as would a "for profit" enterprise, even though having a net operating surplus is of course necessary to ensure the cooperative's sustainability. "Not-for-profit" was used to describe a cooperative in its first recorded example, a 1913 article in the *Annals of the American Academy of Political & Social Science*, as follows: "The cost to the farmer may often be no more than where a coöperative, 'not-for-profit' association with less equipment undertakes to supply a service at actual cost." In the credit union movement, it is often said that credit unions are "not for profit, not for charity, but for service."

⁷ See World Council of Credit Unions, *Statistical Report 2012* (2013), available at http://www.woccu.org/documents/2012_Statistical_Report.

⁸ European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A European initiative for the development of micro-credit in support of growth and employment* at 4-26 (Nov. 13, 2013), available at <http://eur-lex.europa.eu/search.html?type=expert&qid=1398968249491>.



In the Republic of Ireland, for example, there are now only four retail banks operating with a branch network, and these four banks are actively reducing the number of branches they operate. The only other financial institutions offering personal savings and loans to consumers are the credit unions, and in many rural areas credit unions are the only remaining financial institutions with local branch offices. Credit unions similarly play a similar financial inclusion role in Poland, especially in low-income and rural areas. Roughly 97% of loans made by Polish credit unions meet the EU’s definition of microloans (i.e. loans less than the equivalent of €25,000)⁹ and 90% of Polish credit unions’ loans are less than PLN 30,000 in value.

In Great Britain, the British government initiated the £38 million “Credit Union Expansion Project” in 2013 to modernize and grow the credit union industry in order to help more people on low incomes who are unbanked. This project is ongoing. According to British Welfare Reform Minister Lord David Freud: “Credit unions offer an alternative to vulnerable people who have few safe options to get cash when they need it most. They are the antidote to predatory loan sharks or high-interest lenders.”¹⁰

Question 2: Do you support the proposal that credit unions should immediately strengthen their capital by accumulating the major part of institutional capital from earnings retained from operations?

World Council supports inclusion of shares within credit unions’ regulatory capital so long as those shares meet standards for “Common Equity Tier 1” similar to those established by the CRR for other types of cooperative or mutual financial institutions in CRR Article 27 and Article 29, or qualify as Additional Tier 1 or Tier 2 capital under CRR Articles 51-71. The Additional Tier 1 and Tier 2 categories can include withdrawable instruments under some circumstances.

As noted above, our attached August 2012 paper *Credit Union Shares as Regulatory Capital Under Basel III*¹¹ sets forth the details of our position on this issue. The statements concerning World Council’s views on shares on pages 5-6 of the Discussion Paper are therefore not accurate; we view retained earnings as a very important and the most desirable form of credit unions capital, but membership and other capital shares also play a very important role in credit unions’ institutional capital—if they have appropriate terms and conditions—and provide additional protection for the interests of savers and the national savings guarantee scheme.

As outlined in our 2012 paper, in order for credit union shares to qualify as Basel III “Common Equity Tier 1” regulatory capital, the shares should be perpetual, non-withdrawable, accounted for as equity, available to absorb losses that exceed retained earnings on a going-concern basis (such as by writing down the value of all shares in that class *pari passu* in order to absorb the loss), and be redeemable only under limited circumstances (such as out of the proceeds of newly issued shares), as set forth in the CRR. Article 29 of the CRR says that the terms of redemption for cooperative Common Equity Tier 1 shares should be as follows:

The following conditions shall be met as regards redemption of the capital instruments:

- (a) except where prohibited under applicable national law, the institution shall be able to refuse the redemption of the instruments;

⁹ *Id.* at 2.

¹⁰ Department for Work and Pensions, Press Release: “Credit union £38 million expansion deal signed” (Apr. 16, 2013); <https://www.gov.uk/government/news/credit-union-38-million-expansion-deal-signed>.

¹¹ World Council of Credit Unions, *Credit Union Shares as Regulatory Capital Under Basel III* (Aug. 2012), available at http://www.woccu.org/documents/WOCCU_Credit_Union_Shares_as_Capital.



(b) where the refusal by the institution of the redemption of instruments is prohibited under applicable national law, the provisions governing the instruments shall give the institution the ability to limit their redemption;

(c) refusal to redeem the instruments, or the limitation of the redemption of the instruments where applicable, may not constitute an event of default of the institution.

Shares that do not meet the requirements of “Common Equity Tier 1” capital, however, can and should qualify as either “Additional Tier 1” or “Tier 2” capital if they have the appropriate terms and conditions. This can include withdrawable shares, for example, if their terms and conditions are equivalent to the requirements of CRR Articles 51-61 in the case of Additional Tier 1 shares, or CRR Articles 62-71 in the case of Tier 2 shares.

Regarding the concept of shares that are “withdrawable” versus shares which are “non-withdrawable” but “redeemable,” the prohibition on withdrawability in the Common Equity Tier 1 share context is primarily because a “withdrawable” obligation is by definition a form of debt/liability, and not “equity.” Common Equity Tier 1 instruments must be accounted for as equity, and therefore cannot be withdrawable even if the conditions under which it can be withdrawn are very limited, such as if the member leaves the credit union.

In contrast, an obligation which is not withdrawable but can be “redeemed” for cash under limited circumstances is typically equity under the IFRIC Interpretation No. 2 international accounting standard and therefore eligible to qualify as Common Equity Tier 1 if the CRR’s other requirements for cooperative shares are met. Most significantly, a share “redemption” can be for less than the par value at which the credit union issued the share without a default event occurring, such as if the shares in that class have been written down to absorb a loss.

Specifically, IFRIC Interpretation No. 2, items 5-9, concluded that redeemable cooperative shares can qualify as equity as follows:¹²

5. The contractual right of the holder of a financial instrument (including members’ shares in co-operative entities) to request redemption does not, in itself, require that financial instrument to be classified as a financial liability. Rather, the entity must consider all of the terms and conditions of the financial instrument in determining its classification as a financial liability or equity. Those terms and conditions include relevant local laws, regulation and the entity’s governing charter in effect at the date of the classification, but not expected future amendments to those laws, regulations or charter.

6. Members’ shares that would be classified as equity if the members did not have a right of redemption are equity if either of the conditions described in paragraphs 7 or 8 are present. Demand deposits, including current accounts, deposit accounts and similar contracts that arise when members act as customers are financial liabilities of the entity.

7. Members’ shares are equity if the entity has an unconditional right to refuse redemption of the members’ shares.

8. Local law, regulation or the entity’s governing charter can impose various types of prohibitions on the redemption of members’ shares, eg unconditional prohibitions or prohibitions based on liquidity criteria. If redemption is unconditionally prohibited by local law, regulation or the entity’s governing charter, members’ shares are equity. However, provisions in local law, regulation or the entity’s governing charter that prohibit

¹² International Financial Reporting Interpretations Committee, *Members’ Shares in Co-operative Entities and Similar Instruments*, IFRIC Interpretation 2, at 2-3 (Nov. 2004).



redemption only if conditions—such as liquidity constraints—are met (or are not met) do not result in members' shares being equity.

9. An unconditional prohibition may be absolute, in that all redemptions are prohibited. An unconditional prohibition may be partial, in that it prohibits redemption of members' shares if redemption would cause the number of members' shares or amount of paid-in capital from members' shares to fall below a specified level. Members' shares in excess of the prohibition against redemption are liabilities, unless the entity has the unconditional right to refuse redemption as described in paragraph 7. In some cases, the number of shares or the amount of paid-in capital subject to a redemption prohibition may change from time to time. Such a change in the redemption prohibition leads to a transfer between financial liabilities and equity.

We believe that there are at least two possible approaches to this redemption issue for credit union and other cooperative “Common Equity Tier 1” shares: The “Get-in-the-Queue Model” and the “Quebec Model”:

- **Get-in-the-Queue Model:** In the Get-in-the-Queue model, a Common Equity Tier 1 share can be redeemable if: (a) the credit union has the right to refuse the redemption; and (b) the redemption can only be made out of the proceeds of newly issued shares, so that the institution's capital level does not decrease as a result of the redemption.
- **Quebec Model:** The Quebec model is a variation on the Get-in-the-Queue model that the Financial Markets Authority of Quebec has implemented for credit unions in Quebec, Canada. It is the same as the Get-in-the-Queue model except that the credit union may maintain a liquidity pool funded by the proceeds of newly issued shares that have not yet been counted towards the credit union's capital ratio. As outstanding shares are redeemed, they are immediately replaced by the “new” shares from this liquidity pool. If the pool is exhausted, this model then becomes the Get-in-the-Queue model.

As noted above, however, shares with less stringent redemption standards can qualify as Additional Tier 1 or Tier 2 capital. Having additional capital in the Additional Tier 1 or Tier 2 buckets protects the institution's savers as well as the savings guarantee scheme, and therefore public policy should support including these items in the numerator of a credit union's capital.

If the member can only redeem the shares if he or she quits the credit union and only then if the credit union remains well capitalized after the redemption, there is a strong argument that these shares meet the definition of Additional Tier 1 and should be included in numerator of the credit union's leverage ratio. Similarly, Tier 2 items should be includable in the leverage ratio numerator up to at least 50% of total capital.

Question 3: Do you support the concept of deposits with variable interest rates?

Traditionally, the dividends (i.e. interest) paid on credit union shares is variable, however, credit unions need to be able to pay pre-determined interest rates on deposits in order to be able to attract sufficient funding. Great Britain amended its credit union law in 2011 to allow payment of pre-determined rates of interest on deposits¹³ because reliance on shares with variable dividend rates did not attract sufficient funding for the credit unions' loan books and had contributed to the credit unions not being able to accumulate high levels of retained earnings in many cases.

¹³ The Legislative Reform (Industrial and Provident Societies and Credit Unions) Order 2011 § 19 (Nov. 8, 2011) (“Interest-bearing shares”), available at <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/2687/made>.



Rather than establish variable rates on deposits, we would recommend retaining fixed-interest rates on deposits while exploring the possibility of new classes of shares or bonds issued by the credit unions that would have a variable dividend based on the credit union's financial performance.

Question 4: Do you see any other alternatives on how credit unions could accumulate sufficient institutional capital buffers for the coverage of potential losses?

As suggested above, adding additional shares and or new classes of shares and other instruments that qualify as Common Equity Tier 1, Additional Tier 1, or Tier 2 capital would provide additional institutional capital buffers to cover potential losses and protect the national savings guarantee scheme as well as the interests of uninsured depositors and shareholders.

Members holding these forms of capital shares, as well as any non-member subordinated debt holders, would also be more likely to help impose financial discipline on the credit union's management because of their personal risk of loss in these investments. Of course, the member-shareholder or subordinated debt investor would need to receive a clear disclosure of this risk when they make this investment. (Disclosures of this type are most effective when the disclosure is printed on a single piece of colored paper, such as purple paper, and uses clear language.)

Another approach to increasing credit union capital levels would be placing undercapitalized credit unions on a "Capital Accumulation Plan" (CAP), which is also called a "Net Worth Restoration Plan" (NWRP), as part of a "Prompt Corrective Action" regime.¹⁴ The Bank could establish this regime as either a generally applicable regulation, or on a case-by-case basis with individual credit unions based on the credit union agreeing to a supervisory contract like a "Letter of Understanding and Agreement" (LUA).¹⁵

In the CAP/NWRP approach, a credit union that needs to increase its capital ratio typically must increase the value of its capital on a quarterly basis by an amount equivalent to at least 1/10th of a percent (0.1%) of its total assets. Usually this is achieved by a quarterly transfer of that amount (or more by choice) from undivided earnings to its regular reserve account until it meets its capital target.¹⁶ Adding shares meeting the applicable definition of regulatory capital would be another way to increase the credit union's capital ratio. The credit union is typically restricted from increasing its asset size until it is at least "adequately capitalized," and is usually subject to other restrictions based on its level of undercapitalization such as restricting dividend payments on shares.¹⁷

In addition to increasing earnings retention, the undercapitalized credit union is also required to file a CAP/NWRP with its regulator setting a quarterly timetable of steps the credit union will take to increase its

¹⁴ See, e.g., Title 12 of the Code of Federal Regulations (12 C.F.R.) §§ 702.201-702.206 (setting forth the rules for NWRPs and related "Prompt Corrective Action" supervisory actions of the US National Credit Union Administration (NCUA)), available at <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=6691ee85b9fb4a55591fa3d83dea1e12&node=12:7.0.2.3.3.2&rgn=div6>

¹⁵ See National Credit Union Administration, "Letters of Understanding And Agreement"; <http://www.ncua.gov/Legal/Pages/LUA.aspx>.

¹⁶ See 12 C.F.R. § 702.201 ("Prompt corrective action for 'adequately capitalized' credit unions."), available at <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=6691ee85b9fb4a55591fa3d83dea1e12&node=12:7.0.2.3.3.2.1.1&rgn=div8>.

¹⁷ See 12 C.F.R. §§ 702.202-702.204 (setting forth NCUA's mandatory and discretionary supervisory actions for credit unions that are "undercapitalized," "significantly undercapitalized," and "critically undercapitalized"), available at <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=6691ee85b9fb4a55591fa3d83dea1e12&node=12:7.0.2.3.3.2&rgn=div6>



capital ratio so that it becomes at least “adequately capitalized” by the end of the term of the CAP/NWRP, and remains so for at least four (4) consecutive calendar quarters thereafter.¹⁸

The CAP/NWRP must be approved by the regulator, and must include: (a) the projected amount of earnings to be transferred to the regular reserve account in each quarter of the term of the CAP/NWRP; as well as (b) the types and levels of business activities in which the credit union will engage in during the CAP/NWRP (which are typically more limited than the full range of business activities allowed in the credit union’s rulebook); (c) the steps the credit union will take to correct any unsafe or unsound practices or conditions identified by the regulator; and (d) any other requirements that the regulator believes are necessary to maintain the credit union’s safety and soundness such as improving the quality of the credit union’s management.¹⁹

Questions 5 & 6:

Do you support the proposal to introduce a regulatory ratio of deposits with variable interest rates to other liabilities, so as to increase the flexibility of interest expenses incurred by credit unions and to create incentives for credit union members to participate in the credit union’s management process?

Are there any other efficient alternatives that you would offer to minimise the burden of fixed deposit interest rates on the credit unions’ profitability and to incentivise the involvement of members in a credit union’s management process?

As noted above in response to Question 4, we believe that—if this approach is adopted—classes of shares with variable dividend rates would be more likely to achieve incentives for credit union members to participate in the credit union’s management process than would variable interest rate deposits. Variable-rate deposits could result in the credit unions facing difficult liquidity management issues since they would be unable to offer market rates on deposits.

Calling these variable-rate instruments shares or bonds, however, would fit better with the credit union model and not present the same problems with liquidity management since the shares or bonds would be more permanent than an ordinary term deposit. Also, shares and bonds would not likely be compared by members with deposit products offered by banks if the terms “share” and “bond” are used.

Question 7: Do you support the proposal for credit unions to integrate into cooperative banks?

We do not support the proposal to convert Lithuanian credit unions into cooperative banks because the same “highly federated cooperative” model is frequently used by credit unions with great success. For example, the Desjardins Group²⁰ in Quebec, Canada, and the SICREDI²¹ credit union federation in Brazil are very successful examples of credit unions operating in the highly federated model that is also used by some cooperative banks like Rabobank.

In addition, credit unions integrating into cooperative banks would make the system subject to the full CRD IV package—since as banks they would no longer qualify for the Article 2(5) CRD IV exemption that

¹⁸ See 12 C.F.R. § 702.206 (“Net worth restoration plans.”), available at <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=6691ee85b9fb4a55591fa3d83dea1e12&node=12:7.0.2.3.3.2.1.6&rgn=div8>.

¹⁹ See *id.*

²⁰ <http://www.desjardins.com/ca/>

²¹ <http://www.sicredi.com.br/>



applies to Lithuanian credit unions²²—and CRD IV compliance would likely increase substantially the credit unions’ regulatory burdens and compliance costs. These new compliance costs would likely decrease the credit unions’ net income and frustrate the efforts to increase their retained earnings.

Credit unions also can thrive using a model that is similar to the “highly federated” model but not as tightly integrated. For example, the British “Credit Union Expansion Project” involves creating a shared back office system for British credit unions through a service company established by the Association of British Credit Unions Ltd. (ABCUL) called Cornerstone Mutual Services.²³ This service company arrangement allows the credit unions to offer more complex financial services products to members—such as current accounts—by pooling the credit unions’ resources to achieve favorable economies of scale. Credit unions in the U.S. state of Maine that are member of a central credit union called Tricorp Federal Credit Union²⁴ employ a similar, collaborative shared services model.

One advantage that the British and Maine collaborative model is that the credit unions remain independent entities and this system does not create a “single point of failure” like the highly federated model. In the highly federated model, the central credit union becomes the “single point of failure” because, if the central fails, it will cause a domino effect where its losses cascade down to retail-level credit unions. In this scenario the credit union system typically collapses in general because the retail-level credit unions are not organized to operate without the central, even if some do have sufficient capital to absorb the losses. For this reason the centrals of most highly-federated systems are run very conservatively and attempt to have minimal exposure to potential investment losses by focusing their business activities on payments, settlement, and liquidity.

Question 8: Do you support the proposed cross-guarantee principle within a cooperative bank, which ensures unlimited mutual financial obligations of its members’ (credit unions) debts?

Adopting cross-guarantees for a system of financial institutions that are already in operation, as is the case with Lithuanian credit unions, creates a major risk of contagion whereby the losses of the weaker institutions in the system can spread to stronger institutions through the cross-guarantee mechanism.

It would be a mistake to establish such a system of cross-guarantees without first resolving institutions with weak balance sheets or low levels of institutions capital in order to limit significantly the contagion risk.

Question 9 &10:

What alternatives could you suggest for ensuring the effective management, stronger mutual assistance and more effective risk sharing of credit unions that do not integrate into cooperative banks?

²² Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC Text with EEA relevance, art. 2(5)(14), 2013 O.J. (L176) 338, 350 (“in Lithuania, the ‘kredito unijos’ other than the ‘Centrinė kredito unija’”), available at <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=2XdLTj6ThSPGnzYB3CvFGVQ2R1T5J2HS5G9Z8GNP8vSQMgSGT7tQ!-269749841?uri=CELEX:32013L0036>.

²³ E.g., ABCUL, “Credit union shared business model project gathers pace” (Jul. 30, 2012); <http://www.abc.ul.org/media-and-research/news/view/263>.

²⁴ <http://www.tricorp.org/>



By what means could the corporate governance and internal control function of credit unions be strengthened?

Credit Union Corporate Governance

The most important and effective mechanisms for improving the corporate governance and internal controls of credit unions are: (1) ensuring that credit union board members and managers are well trained and understand how to operate a credit union safely and soundly; and (2) ensuring, through external examination, that the credit union has in place effective operational policies and follows these procedures. Additional training for credit union directors and managers as well as establishment of model policies, as well as standards for measuring compliance with those procedures using on-site examinations, would be the most effective approach.

The “one-member-one-vote” structure is a feature of all primary cooperatives (i.e. those serving natural person members) under the International Cooperative Alliance’s 7 *Cooperative Principles* adopted in 1995,²⁵ and is not responsible for the credit unions’ governance problems. Rather, the members should have the role of voting for the board of directors of the credit union, and the board should have management control like in other types of financial institutions.

The influence of one-member-one-vote is therefore generally limited to selecting the board of directors—all candidates for which should be fit and proper persons who are knowledgeable in financial matters—as well as important decisions concerning the credit union’s form of organization (such as whether the credit union should convert to a bank charter).

As suggested above, the credit unions’ boards should be composed of fit and proper people who are knowledgeable enough about financial matters be able to safely and soundly operate a credit union, and should receive additional training as necessary. In the United States of America, for example, the fit and proper standards for credit union directors, their level of required knowledge, and, if necessary, remedial training they must undergo are set forth in a National Credit Union Administration regulation and other guidance from the agency.²⁶ This regulation also establishes the directors’ fiduciary duty to run the credit union in a prudent and safe manner as a well-defined and enforceable legal standard.²⁷

External monitoring and grading of the ability of the credit union’s management by the Bank would also be a way to ensure that weaknesses in the credit union’s management abilities are identified at an early stage, before problems appear.

When a weakness is identified as part of an examination, the regulator could require the credit union’s management to take remedial measures to fix these weaknesses using supervisory contracts, such as a “Letter of Understanding and Agreement” between the regulator and the credit union. In this approach the credit union agrees pursuant to the supervisory contract to take measures to fix the weaknesses, and the regulator can hold it accountable if it does not fix the problems as agreed.

²⁵ See International Cooperative Alliance, *Cooperative Identities, Values & Principles*; <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles> (“In primary co-operatives members have equal voting rights (one member, one vote) and co-operatives at other levels are also organised in a democratic manner.”).

²⁶ 12 C.F.R. § 701.4 (“General authorities and duties of Federal credit union directors”), available at <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=6691ee85b9fb4a55591fa3d83dea1e12&node=12:7.0.2.3.2.0.1.4&rgn=div8>; National Credit Union Administration, “Duties of Federal Credit Union Boards of Directors,” Letter to Federal Credit Unions 2011-02 (Feb. 2011), available at <http://www.ncua.gov/Resources/Pages/LFCU2011-02.aspx>.

²⁷ 12 C.F.R. § 701.4 (“General authorities and duties of Federal credit union directors”), available at <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=6691ee85b9fb4a55591fa3d83dea1e12&node=12:7.0.2.3.2.0.1.4&rgn=div8>.



Common Bonds

Much is made in this proposal of the supposed benefits of a narrow common bond, and implies that geographic common bonds are responsible for credit unions' problems in Lithuania. We do not agree that narrow common bonds provide additional corporate governance discipline, and limiting credit unions common bonds in Lithuania is unlikely to produce the positive results that the Discussion Paper forecasts. Credit unions in countries like Canada and Australia operate very well with very permissive common bonds, and the common bond's original purpose as a form of credit enhancement no longer works as intended in the EU because of consumer protection legislation.

In the old days, credit unions in many countries would post a list of the members who were delinquent on their loans in the credit union's branch office, and the other members would bother those members until the delinquent members became current on their loans. The narrow common bond worked in this old time scenario because, if all of the other members knew the member who did not pay (such as because they worked at the same factory or lived in the same small village), the delinquent member would be bothered frequently about his or her delinquency and would have a substantial incentive to repay his or her credit union loans even if he or she did not pay back other lenders (in order to be left alone).

This practice is now illegal in the EU and many other jurisdictions because consumer financial protection laws prevent credit unions from disclosing the names of delinquent borrowers publicly in this fashion. The narrow or limited common bond is therefore obsolete in the sense that it can no longer perform its intended purpose.

In the modern era, the most vocal proponents of the narrow common bonds are commercial banks and their associations, especially the American Bankers Association in the United States of America. These commercial banks argue in favor of the narrow common bond for credit unions in order to limit credit unions' ability to compete with them.

In contrast, the common bonds in the second and third largest credit union systems in the world, Canada and Australia, are typically permissive. Most Canadian credit unions have a common bond of "all persons who live or work in the chartering province," and many of these provinces are larger than Lithuania. Similarly, Australian credit unions for the most part are no longer limited by common bond restrictions.

Narrow common bonds also create risk for the credit union, since a narrow common bond will hinder the credit union's efforts to attract new members as older members grow old and retire. Younger members are the ones that usually want to borrow (since older members are usually net savers) so we typically recommend more expansive common bonds, especially geographic ones, so that the credit unions can continue to attract new, younger members and remain sustainable institutions that have adequate loan demand.

Thank you for the opportunity to comment on the Bank of Lithuania's discussion paper on *Strengthening of the Credit Union Sector*. If you have questions about our comments, please do not hesitate to contact me at medwards@woccu.org or +1-202-508-6755.

Sincerely,

Michael S. Edwards
VP and Chief Counsel
World Council of Credit Unions



World Council

April 25, 2013

TO: OFEK COOPERATIVE CAPITAL ASSOCIATION

FROM: Allan Meltzer

You have asked me the following questions? First whether credit unions in the United State are subject to securities registration requirements. Second, what are the general procedures followed in the United States to organize and operate a credit union?

BACKGROUND

Before turning to these questions I need to briefly describe the credit union system here in the United States. We have a dual chartering system, which means that some credit unions are chartered and supervised by a Federal agency [the National Credit Union Administration (hereinafter NCUA)] and some credit unions are chartered and supervised by the individual states. As of the end of 2011 there were about 7300 credit unions in the United States. About 2800 of these are state chartered credit unions, the rest Federally chartered. Almost all of these credit unions (both Federal and state chartered) have share deposits which are insured up to \$250,000 by a fund administered by the NCUA called the National Credit Union Share Insurance Fund. There are about 10 credit union in nine states that are privately insured. All credit unions, whether chartered by the state or the NCUA, are subject to periodic examination by credit union examiners whatever the source of their share insurance.

REGISTRATION REQUIREMENTS

Credit unions in the United States are not required to comply with the registration requirements of Federal or state securities laws when they are formed. Under the Securities Act of 1933 offers and sales of securities must either be registered or fall within one of the exemptions from the registration provisions of the Act. 15 USC §77c (a) of the Act states that the registration and offering provisions of the Act do not apply to certain exempted securities. Among these securities are:

*Any security issued by a savings and loan association, building and loan association, cooperative bank, homestead association, **or similar institution, which is supervised and examined by State or Federal authority having supervision over any such institution** [15 USC §77(c)(a)(5)(A)] [Emphasis supplied]*

Why did the Securities Act of 1933 not specifically refer to credit unions? The answer lies in the history of credit unions in America. The credit union movement began in Europe but it was not until 1909 that the first credit union opened its doors in the United States. The movement gained momentum in the 1920s. By 1930 32 states had passed credit union laws and there were a total of 1100 state chartered credit unions. But it was not until 1934, a year after the passage of the Securities Act, that the Federal

Credit Union Act was passed providing for federally chartered credit unions. The Federal Credit Union Act established a Federal supervisory body tasked with chartering, supervising, and examining this new type of credit union.

Credit unions are however “similar institutions” to those specifically enumerated by 15 USC §77(c)(a)(5)(A). They are defined in the Federal Credit Union Act as “a cooperative association organized ...for the purpose of promoting thrift among its members and creating a source of credit for provident or productive purposes” [12 USC §1751(1)]. All federally insured credit unions (both state and Federally chartered) are subject to examination by the National Credit Union Administration’s examiners [12 USC §1756; 12 USC §1784], and all state chartered credit unions, including those few credit unions which are privately insured, are pursuant to statutes in each state subject to examination by their state supervisory authorities.

Since the passage of the Securities Act of 1933 neither the U.S. Securities and Exchange Commission nor any court has questioned the exemption of credit unions from the registration requirements of the Act.

What is implicit in the Securities Act of 1933 was made explicit among the states as the credit union movement grew. Each of the 50 states has a securities law requiring registration of securities. At least 40 states have passed a version of what is known as the Uniform Securities Act.

The Uniform Securities Act of 1956, enacted by 37 states, exempts the following from registration requirements:

*any security issued or guaranteed by any **federal credit union or any credit union**, industrial loan association, or similar association **organized and supervised under the laws of this state** [Uniform Securities Act of 1956 §402 (a)(6)] [Emphasis supplied];*

The Uniform Securities Act was revised in 2002 and has been adopted in just a few states. Among the security exemptions from registration requirements listed in that Act is the following:

*a savings institution, trust company, **credit union**, or similar institution that is organized or chartered under the laws of a State or of the United States, authorized to receive deposits, and supervised and examined by an official or agency of a State or the United States **if its deposits or share accounts are insured to the maximum amount authorized by statute by the Federal Deposit Insurance Corporation, the National Credit Union Share Insurance Fund** or a successor authorized by federal law.... [Uniform Securities Act of 2002 §201(3)(B)] [Emphasis supplied]*

PROCEDURES FOR FORMING A CREDIT UNION

I will discuss very briefly the procedures for forming a Federally chartered credit union. In most respects the same procedures are followed in forming a state chartered credit union. The NCUA sets out its procedures for forming a Federal credit union on its website (<http://www.ncua.gov/Legal/GuidesEtc/Pages/Chartering-Manual.aspx>). The material includes a Chartering Manual and numerous forms for applicants.

1. **Common Bond** - The single most important aspect of forming a credit union is to find something in common. Credit unions are a collective group which has a common bond. This can be:

Occupation - Employees of the same company;

Association - members of a particular professional or trade association, fraternal order, labor or church group, or other association;

Community - residents of the same well-defined neighborhood, community or rural district;

Income - there are special provisions for forming credit unions in low income areas.

Recently the rules regarding common bond have eased in order to diversify membership. For example, Navy Federal Credit Union can now serve anyone currently or formerly in any branch of the armed services, members of the defense department, anyone in their immediate family, and several other groups. Not a small common bond by any means. Other credit unions can serve anyone residing in an entire state. There are credit unions in which the common bond is an association open to anyone who pays a membership fee, essentially a wide open field of membership. Despite this expansion in the concept of common bond, the concept of common bond is alive and well. While I am free to make a deposit in any bank in any of the fifty states simply by making a deposit, I could not do so in most credit unions because I would not be part of the common bond.

2. **Meet** - A group of potential members would need to meet and vote to form a credit union. The NCUA has certain target numbers for potential members to assure viability of the credit union.

3. **Paperwork** - Numerous forms need to be filled out to perfect the application for a charter (<http://www.ncua.gov/Legal/GuidesEtc/Pages/Chartering-Manual.aspx>)

4. **Form an organizing committee** - this group will need to handle the paperwork and communicate with NCUA staff.

5. **Find a financial expert** - A CPA or a person with a strong financial background should be on the organizing committee. This person would be responsible for developing realistic pro forma financial statements. These statements will be closely reviewed by the NCUA when it assesses the viability of the credit union.

6. **Set up a board of directors** - responsible for the general direction of the credit union.

7. **Collect money** - A membership fee (often \$5) is collected from prospective members to help defray the initial costs of the application process. Members also often purchase one share (usually \$5 to \$25).

7. **Apply for official status** from the National Credit Union Administration.

RESOURCES

Here are the locations for documents and manuals cited above and other resources I think would be helpful:

Federal Credit Union Act - http://www.ncua.gov/Legal/Documents/fcu_act.pdf

National Credit Union Administration Rules and Regulations - http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=d15dfa3f37a1ddd2b5299dfa08af0368&c=ecfr&tpl=/ecfrbrowse/Title12/12cfrv7_02.tpl - select Parts 700 through 799.

Uniform Securities Act Of 1956 - <http://www.nasaa.org/wp-content/uploads/2011/08/UniformSecuritesAct1956withcomments.pdf>

Uniform Securities Act of 2002 - <http://apps.americanbar.org/buslaw/newsletter/0009/materials/uniformsecure.pdf>

NCUA Chartering Manual - this Manual is currently being revised. The Manual and its numerous amendments and forms can be found at the following web address - <http://www.ncua.gov/Legal/GuidesEtc/Pages/Chartering-Manual.aspx>

World Council of Credit Unions - The World Council for Credit Unions is a group that encourages and supports the formation of credit unions worldwide. They have a model credit union act and a model set of regulations located at <http://www.woccu.org/publications/modellaw>

Please let me know if you have any questions. I can be reached at 301-806-0957 or allan20852@aol.com.

Allan Meltzer

15 Hollyberry Court, Rockville, MD 20852

Tel: 301-806-0957 Email: allan20852@aol.com

EXPERIENCE

Captain, U.S. Marine Corps, Defense Attorney, Okinawa, Japan **1977-1978**

Responsible for representing active duty Marine Corps personnel at Special and General Court Martials.

Captain, U.S. Marine Corps, Appellate Defense Counsel, Washington D.C. **1978-1980**

Represented active duty Marine Corps personnel in appeals before the United States Court of Military Review and the United States Court of Military Appeals.

Trial Attorney, National Credit Union Administration, Washington D.C. **1980-1987**

Responsible for representing the National Credit Union Administration in litigation and liquidation (bankruptcy) related matters.

Associate General Counsel, National Credit Union Administration, Alexandria, Virginia **1987-2008**

Supervised the National Credit Union Administration Division of Litigation and Liquidations in the Office of General Counsel. Responsible for representing the agency in all court related matters as well as all matters related to the liquidation (bankruptcy) of federally insured credit unions.

EDUCATION

University of Maryland, 1971, B.A.

Georgetown University Law Center, 1976, J.D.

TO: OFEK COOPERATIVE CAPITAL ASSOCIATION

FROM: Allan Meltzer 

DATE: May 16, 2013

You have asked me whether, if OFEK Cooperative Capital Association were to be incorporated in the U.S., given certain assumptions¹, it would be “exempt from lodging a prospectus”. You pose a hypothetical which has many parts and is highly theoretical. In the U.S. we do not have institutions known as “capital cooperative associations”. We do have “banking” institutions which are cooperatives such as credit unions.

The only way I can answer your hypothetical is to add some more facts to the hypothetical in the context of these U.S. cooperative institutions. Assuming that this hypothetical U.S. institution is:

1. chartered by either the federal or state government;
2. operates in accordance with an organizing statute and rules and regulations promulgated under the statute by that governmental entity;
3. provides its shareholders/depositors with some form of deposit insurance;
4. is subject to examination by either the state or federal government;
5. and the institution files the reports required of it by its supervising governmental agency,

then in the U.S. this hypothetical institution would not have to file a prospectus. Nor, as I have previously stated, would it be required to file the reports with the SEC required by the Exchange Act of 1934.

I hasten to add that my answer of necessity focuses on how such an institution would be viewed here in the U.S. today. I realize that things might be different in Israel. For example, while I would view a common bond of all residents in Israel as perfectly reasonable, it would not be possible to charter a credit union here in the U.S. which had a common bond of all U.S. residents. It simply would be too big, and the concept of common bond would be meaningless. In addition, while now deposit insurance is a given for credit unions here in the U.S., it might not be possible to provide governmental

¹ Your hypothetical states that OFEK may in the future issue mortgages. It does not mention the granting of other types of loans. Since one of the primary reasons for the existence of a cooperative banking institution is the pooling of member deposits so that non-mortgage loans (particularly auto and small business loans) at reasonable interests rates may be granted, I assume that you also contemplate granting such loans once organized.

insurance right away for Israeli cooperative associations. In the U.S. federal credit unions existed from 1934 until 1970 without federal share insurance and still were not required to comply with the securities laws.

It is perfectly reasonable to look to the credit unions and other cooperative institutions in the U.S. as counterparts to the prospective cooperative institutions in Israel. I have no doubt that they will evolve in a similar manner. But there will be differences. Federal credit unions in the U.S. have had almost 80 years to develop, and the credit unions of 1934 were far different from those that exist today. Israeli cooperative institutions will no doubt evolve in a similar manner but be reflective of the needs of Israeli society. That is the essence of cooperative banking institutions. They grow and evolve in response to the needs of their members and the society in which they exist.

I hope that this has been responsive to your inquiry. As always if you have any additional questions or comments you can reach me at allan20852@aol.com or (301) 806-0957.



15/06/14

לכבוד:

מר דוד זקן, המפקח על הבנקים
רו"ח יוני מירון, הפיקוח על הבנקים

א.נ.,

**הנדון: נייר עמדה בנושא תגמול דירקטורים
באגודות אשראי ובנקים קואופרטיביים¹**

רקע

אגודות אשראי בארה"ב וקנדה הוקמו בסוף המאה ה-19. הרקע להקמתן היה רצון האזרחים לקבל שירותים פיננסיים במסגרת הקהילה המקומית או לקבוצה של אנשים אשר התייחדה במאפיין משותף אחד, לדוגמה איגודת האשראי של הצי האמריקני (Navy federal credit union).

מכאן, שעיקר מטרת עבודת הדירקטורים באיגודי האשראי היה פיקוח של נציגי הקהילה על הנהלת האגודה, כאשר מעצם מהותה של אגודת האשראי כגוף קהילתי, עיסוק זה היה מחויב להיות ממניעים וולונטרים. הדבר דומה להתארגנות של ועד תושבים בשכונה בערים השונות.

כיום, גם בארה"ב וגם בקנדה קהל היעד של אגודות האשראי התרחב ונעשה מגוון הרבה יותר. מכאן שהצביון הקהילתי של אגודות האשראי נשחק ולכן גם העקרונות לקביעת נציגי הציבור אשר מפקחים על פעילות האגודות – הדירקטורים – עובר תהליך של שינוי ועדכון, מתוך מגמה להביא לתפקידים אלו אנשים מוכשרים ומקצועיים בתחום, אשר יוכלו לתרום ערך נוסף לתפקידם ולתאגיד הבנקאי שעליו הם אחראים.

תמונת מצב בארה"ב וקנדה

כאמור, כיום קיימת מגמה בקנדה וארה"ב לעדכן את החקיקה ולאפשר תגמול דירקטורים.

מסקר שנערך בקנדה בשנת 2006 נמצא שמחצית מאגודות האשראי תגמלו את הדירקטורים שלהם בסכומים שהיוו כ- 10% מתשלום לדירקטורים בחברות למטרות רווח².

¹ נייר עמדה זה עושה שימוש במונחים "בנק קואופרטיבי" או "אגודת אשראי" כשם כולל למוסד פיננסי בבעלות לקוחותיו.

² Board Compensation: Why, How and What? by Debra L. Brown, editor at Governance Matters on November 2006 -
www.coopscanada.coop/assets/firefly/files/files/GovMatArchives/GM12_Nov06.pdf

סקירה נוספת על הנושא עבור אגודות האשראי של ארה"ב בוצעה בקיץ 2013 על ידי ההתאחדות הלאומית של אגודות האשראי (CUNA), כפי שניתן ללמוד ממאמר בנושא זה אשר פורסם באתר ³ Credit Union Times. ממצאי הסקירה מראים ש-13 מדינות עדכנו את החוק באופן המתיר תשלומים לדירקטורים ושתי מדינות נוספות העבירו חוקים דומים שבמועד הסקירה טרם נכנסו לתוקפם. ההערכות הן, שיותר ויותר מדינות יבצעו עדכונים דומים. ללא קשר למדינות אלה, ישנן מדינות רבות בתוך ארה"ב המאפשרות תשלום לגזבר הדירקטוריון. בנוסף, מתאפשר תשלום לדירקטורים בגין פעילותם לטובת איגוד האשראי מלבד ישיבתם בדירקטוריון.

עמדת האירגון העולמי של אגודות האשראי (WOCCU)

סמנכ"ל הארגון העולמי של אגודות האשראי (WOCCU), **מר מייקל אדוארדס**, במכתב עמדה שנכתב במענה לפניית אופק בנושא תגמול דירקטורים, כותב, כי לצד הגישה המסורתית בה נקבע שהדירקטורים מבצעים את תפקידם בהתנדבות, קיימת גישה מודרנית יותר אשר מצדדת בתשלום בהיקפים סבירים לדירקטורים מקצועיים אשר יתרמו ממקצועיותם לביצוע התפקיד.

לסיכום ממליץ מר אדוארדס, כי בישראל תאומץ הגישה המודרנית המאפשרת תשלום לדירקטורים, על מנת להבטיח מילוי התפקיד על ידי אנשים מוכשרים ואיכותיים שיוכלו להתמודד עם מורכבות המערכת הפיננסית של ימינו. מכתבו של מייקל אדוארדס באמצעות הדואר האלקטרוני רצ"ב, **מסומן כנספח "א"**.

בעד ונגד תשלום לדירקטורים

להלן מספר טענות, בעד ונגד תשלום לדירקטורים כפי שפורסמו במחקרים בארה"ב וקנדה:⁴

בעד

- נדרשת משיכת אנשים מוכשרים ובעלי ניסיון שיש להם את הידע והיכולת הנדרשים לנווט תאגיד פיננסי במציאות של שווקים פיננסיים מורכבים.
- גיוון הדירקטוריון: על מנת להנות מהיתרונות שאפשר להפיק מדירקטוריון מגוון מבחינת תחומי ההתמחות של החברים, קיים הצורך למשוך גם אנשים מקצועיים אשר אינם יכולים לבצע את התפקיד בהתנדבות בלבד.
- המסר שמועבר לחברים ולציבור הרחב מהעסקת דירקטורים בהתנדבות הוא של רף ציפיות נמוך, לפיו הזמן ושירות הדירקטורים לא מצדיק תשלום.

³ CU Board Director Pay: Most Not At All, Some Handsomely by Peter Strozniak on July 01, 2013 - <http://www.cutimes.com>

⁴ Board compensation: Dirty little secret or brilliant strategic move? by Bridget McNamara-Fenesy, Executive Compensation Solutions on September 24, 2013 - www.cuinsight.com;

- אגודות האשראי מתחרות עם החברות למטרת רווח בתחום הפיננסי לא רק עבור מנכ"לים מוכשרים, אלא גם דירקטורים בעלי ראייה אסטרטגית ומנהיגות מחושבת.

נגד

- עקרון ההתנדבות: יש הגורסים שתפקיד הדירקטור באגודת אשראי הינו צורה של שירות לקהילה ולכן אל לדירקטור לצפות לתשלום על פועלו. מצד שני: גם שוטרים, מכבי אש, עובדים סוציאליים ומורים הם פועלים לטובת הקהילה והחברה ואף אחד לא מצפה שיעשו את תפקידם ללא תשלום.
- תשלום לדירקטורים שוחק את ההבדל בין ארגונים רגילים לארגונים ללא כוונת רווח.
- עלות שכרם של הדירקטורים נלקח מהסכומים לטובת החברים. לפיכך, השאלה האמיתית היא, האם יש לדירקטוריון ערך מוסף? אנו סבורים שהתשובה חיובית ולכן התגמול מוצדק.
- תגמול דירקטורים עלול להביא לתפקיד אנשים שבאים ללא שום אידיאולוגיה, רק עבור הכסף. לדעתנו, הבעיה ניתנת לפיתרון על ידי מתן תגמול סביר ולא מופרז.

נימוקים נוספים בעד תגמול דירקטורים בבנק קואופרטיבי / אגודות אשראי

1. דירקטוריון מבוסס מתנדבים משקף את הגישה הישנה ולא את הגישה המודרנית בארה"ב -

כיום ישנה מגמה הדרגתית של מעבר למודל תגמול דירקטורים גם במדינות ארה"ב. בישראל נכתבת בימים אלה רגולציה חדשה. בכל הכבוד הראוי, יהיה זה לא נכון ואף נטול מחשבה לטווח ארוך, לאמץ ברגולציה חדשה דווקא את המגמה המיושנת מארה"ב, שמצויה כיום בהליך של שינוי, מגמה שגם נציג הארגון העולמי של איגודי האשראי סבור שאיננה מתאימה יותר וממליץ לאמץ תחתיה את המגמה המודרנית.

דירקטוריון בהתנדבות בארה"ב צמח מסיבות היסטוריות, על רקע תנאי שוק אחרים (מלפני למעלה ממאה שנה), כלכלה מורכבת פחות, היקף אחריות מצומצם יותר שהיה נהוג בעבר לגבי דירקטורים. איגודי האשראי עצמם ברובם היו קטנים ולוקאליים ולא הצריכו ניהול מקצועי. כיום אנו רואים בארה"ב מגמה של מעבר הדרגתי במדינות השונות, מדירקטוריון מתנדב לדירקטוריון בשכר (לעיתים מוגבל), מתוך הבנה שהתפקיד כפי שהוא נראה כיום מחייב תגמול. איגודי אשראי קנדיים מאפשרים תגמול דירקטורים ובארה"ב ישנה מגמה הולכת וגוברת של מדינות שמבצעות תיקוני חקיקה על מנת לאפשר לגייס דירקטוריון מקצועי וראוי.

בימים אלה ישנה בישראל הזדמנות היסטורית ליצירת רגולציה חדשה להקמת בנק קואופרטיבי / איגוד אשראי ולקביעת נורמות חדשות. לעמדתנו אין כל הגיון לאמץ מארה"ב דווקא מגמה מיושנת, שאיננה מתאימה עוד ואף בארה"ב יש מגמה לשנותה.

2. **להערכתנו יהיה קשה, אם לא בלתי אפשרי, למצוא לאורך זמן אנשים מקצועיים וראויים שיסכימו לכהן בהתנדבות מלאה בדירקטוריון** – כהונה בדירקטוריון הינה כהונה שיש בצידה אחריות רבה, במיוחד כאשר מדובר בגוף המפקח על גוף פיננסי, קל וחומר כשמדובר בפיקוח על גוף פיננסי חדש (הראשון שיקום בארץ מזה עשרות בשנים) ובוודאי כאשר מדובר בגוף פיננסי חדש במודל חדש בארץ. בתנאים כאלה, לדעתנו, לא יימצאו האנשים שיסכימו לקחת על עצמם את התפקיד וספק אם ניתן יהיה להקים דירקטוריון.
3. **פגיעה באמון הציבור בבנק** – אחד האתגרים הגדולים ביותר של בנק, בוודאי של בנק צעיר וחדש ובוודאי בנק במודל שונה מהמוכר בארץ, הינו בניית אמון הלקוחות בבנק. אם הרגולציה תחייב מינוי דירקטוריון מתנדב, עלול הדבר, לדעתנו, לפגוע אנושות ביכולת לבנות את אמון הציבור בבנק. משיחות שאנו מנהלים עם הציבור הרחב בפורומים רבים, דירקטוריון מתנדב עלול לשחק ישירות לידיהם של הסקפטטים, שיגידו שמדובר בגוף חובבני שאנשים רציניים ומקצועיים לא ירצו לקחת בו חלק. בפני אנשים מקצועיים ורציניים, כך יאמרו, פתוחות אפשרויות רבות לתפקידי דירקטורים ולכן אלה בוודאי לא יגיעו ללא שכר, ומי שכן יגיע "ככה זה גם ייראה".
4. **כפי שנאמר לנו, הרגולציה בישראל לבנק קואופרטיבי לא צפויה לאמץ אחד לאחד את כל 'חבילת' הרגולציה בארה"ב – מדוע לאמץ דווקא רכיב אחד (דירקטוריון בהתנדבות) שיש בו כדי לפגוע בהתכנות הקמת הבנק?** - הרגולציה בארה"ב לעניין איגודי אשראי כוללת מספר הוראות, חלקן נועדו לעודד הקמת איגודי אשראי עוד בשנות השלושים של המאה הקודמת. כך למשל, בארה"ב ההון העצמי ההתחלתי הנדרש מאיגוד אשראי הינו 0 (וניתן שיש בכך גם כדי להוות, בין היתר, את הרציונל לכהונה ללא שכר של דירקטורים), בארה"ב איגודי האשראי פטורים ממש על רווחיהם וכן הלאה. בארץ, כאמור, נכתבת בימים אלה רגולציה חדשה, המאמצת רק חלק מרכיבי הרגולציה האמריקאית. לא ברור מדוע לבחור רכיב אחד – דירקטוריון מתנדב - ואותו לאמץ מבלי שאומצו כל יתר הרכיבים מעודדי הקמת הבנק הקואופרטיבי כמו בארה"ב, במיוחד כשרכיב זה יש בו כדי לאיים על עצם יכולתו של הבנק לקום, כפי שהוסבר לעיל.
5. **אין הבדל בין אחריות הדירקטוריון הנדון לבין אחריות כל דירקטוריון של חברה אחרת** - האם הרגולציה תאפשר הקלות כלשהן לדירקטוריון הבנק הקואופרטיבי, למשל – האם בדירקטוריון לא יידרשו לכהן כלל אנשים שהינם בעלי מומחיות וניסיון? אם יידרשו אנשים בעלי מומחיות וניסיון, מדוע לא לתגמל אותם, הרי בכל מקום אחר הם יתוגמלו? האם אחריותם של דירקטורים בבנק הקואופרטיבי תהיה פחותה מזו של דירקטורים בכל חברה ציבורית? האם הדרישות מהם תהיינה פחותות (בנושא נוכחות בשיבות, העמקה בחומר וכו')? האם דירקטורים אלה לא יידרשו לקבל החלטות אסטרטגיות וקריטיות בחיי הבנק הקואופרטיבי? ברור כי הדירקטורים יידרשו גם יידרשו לכל אלה ולא יהיו הנחות או הקלות לגבי מקצועיותם, הדרישות שהם יידרשו לעמוד בהן והיקף האחריות שייגזר מתפקידם. על כן לא ניתן, לדעתנו, לצפות מהדירקטורים לעמוד בכל הדרישות הללו מבלי לתגמלם כלל, במיוחד כשבכל מקום אחר הם מתוגמלים על כהונה דומה.

6. באגודה שיתופית ניתן לשלם גמול ליו"ר ועד ולחברי הועד - לפי בדיקה שערכה האגודה מקובל לשלם שכר למנהלים של אגודות שיתופיות אשר בעלי מקצוע עוסקים בפועל בניהולן. תקנות האגודות השיתופיות אינן מונעות זאת, והמגמה בשוק כיום הנה לשלם שכר לחברי הנהלה מקצועיים המנהלים את האגודות השיתופיות.

7. בעמותות ובחברות לתועלת הציבור ניתן לשלם שכר לחברי ועד ודירקטורים – גם בחברות לתועלת הציבור וגם בעמותות ניתן לשלם שכר ליו"ר דירקטוריון ולדירקטור.

בשנת 2009 התקין שר המשפטים את תקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה תועלת הציבור) וכן את תקנות העמותות (גמול ליושב ראש ועד, לחבר ועד ולחבר ועדת ביקורת בעמותה). התקנות קבעו תקרות תגמול ליו"ר דירקטוריון ודירקטור בחל"צ וליו"ר ועד וחבר ועד בעמותה, ואיפשרו בכך את תגמול נושאי תפקיד אלה.

לעמדתנו, אין כל הבדל רלוונטי בין אגודה שיתופית, עמותה וחל"צ לעניין תגמול חברי ועד ודירקטורים. מכיוון שכל יתר היישויות המשפטיות שצויינו מאפשרות תגמול כאמור (גם אם מוגבל בסכום), הרי אין זה ראוי ליצור נחיתות מובנית לבנק קואופרטיבי / אגודה בנקאית בהקשר זה, לא רק אל מול חברות ציבוריות ובנקים מסחריים רגילים אלא גם מול אגודה שיתופית וגופים מן המגזר השלישי כגון עמותות וחל"צ.

לסיכום:

אנו סבורים, כי ממכלול הנימוקים עולה, כי מן הראוי לאפשר תגמול הוגן לדירקטורים בבנק קואופרטיבי, וכי חקיקה האוסרת תגמול דירקטורים עלולה לפגוע פגיעה קריטית ואנושה בהתכנות הקמת בנק קואופרטיבי בישראל, הן מבחינת היכולת למצוא 7 עד 15 אנשים מקצועיים וראויים שיסכימו לקחת על עצמם תפקיד כה חשוב ורב אחריות בהתנדבות מלאה והן מבחינת הנראות של תפקוד דירקטוריון מתנדב בעיני הציבור הרחב אשר יהיה חבר ולקוח של הבנק הקואופרטיבי אך ורק אם ישוכנע מעל לכל ספק כי מדובר בבנק רציני, המנוהל בצורה אחראית ומקצועית.

המצב בישראל הינו, כי באגודות שיתופיות ואף בעמותות ובחל"צ ישנה אפשרות לתגמל דירקטורים (אם כי באופן מוגבל, בהתייחס לעמותות וחל"צ).

גם המצב בארה"ב תומך, לדעתנו, בתגמול הוגן לדירקטורים באגודות אשראי / בבנק קואופרטיבי, שכן כפי שעולה מעמדתו של מר מייקל אדוארדס, סמנכ"ל הארגון העולמי של אגודי האשראי, החקיקה בארה"ב עוברת בהדרגתיות לדירקטוריון בשכר ומניסיונו הוא אף ממליץ על אימוץ מגמה זו.



בכבוד רב,

אופק – אגודה שיתופית לניהול הון בע"מ

נספח "א" –מכתבו של מר מייקל אדוארדס, WOCCU

From: Michael Edwards <medwards@woccu.org>
Date: 28 באפריל 2014 GMT+319:29:02
To: Clive Lessem <clive.lessem@ofek.coop>
Subject: RE: OFEK

Clive,

It is true that traditionally credit union directors have mostly been unpaid volunteers although usually the Treasurer was paid to make sure that the credit union could attract a qualified Treasurer. The traditional approach is still true in many places because of old laws, but the modern trend has been to pay all of the credit unions' directors (i.e. not just the Treasurer) in order to attract and retain qualified board members who can operate the credit union in a safe and sound manner.

I have attached three reports; two on pay of credit union directors in Canada and one on pay of credit unions at "state-chartered" credit unions in the USA.

In Canada, credit union directors usually get paid but not as much as bank directors. See the two attached reports for more details.

40% of the credit unions in the USA are chartered by US state governments and have rules on director pay set by their state governments; 7 states expressly allow director compensation for all directors; 3 have no legal provision on director compensation one-way-or-the-other (so it is allowed); and 9 have a provision allowing only the Treasurer to be paid. The attached report provides more details

The Federal Credit Union Act, which sets director compensation law for the 60% of USA credit unions that are chartered by NCUA, allows up to one member of the board to be compensated; usually the compensated "officer of the board" is the Treasurer, although technically the other "officers" of the board are the Chairman, Vice Chairman, and Secretary, so in theory any one of them could be the one being paid.

The relevant Federal Credit Union Act provision, last revised in the 1980s, is codified at 12 USC 1761a and reads as follows:

“Officers of the board

At their first meeting after

the annual meeting of the members, the directors shall

elect from their number the board officers specified in the

bylaws. Only one board officer may be compensated as an

officer of the board and the bylaws shall specify such

position as well as the specific duties of each of the board

officers. The board shall elect from their number a

financial officer who shall give adequate fidelity coverage

in accordance with section 1761b(2) of this title.”

<http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title12-section1761a&num=0&edition=prelim>

NCUA has interpreted this provision in a regulation codified at 12 CFR 701.33, which provides more details on what can be provided to “volunteer” directors, such as expense reimbursement, some types of insurance benefits, and indemnification:

<http://www.law.cornell.edu/cfr/text/12/701.33>

To summarize, the traditional approach is that the Treasurer of the board is paid to make sure that they credit union gets a qualified Treasurer who can make sure that the credit union is operated in a safe and sound manner. In the traditional model, other directors are unpaid but can receive reimbursements of expenses as well as “[p]rovision of reasonable health, accident and related types of personal insurance protection, supplied for officials at the expense of the credit union” and indemnification by the credit union. The USA’s Federal Credit Union Act and some USA state-chartered credit union acts follow the traditional approach.

The modern approach is to pay all of the board members something, although not as much as what bank directors receive, to make sure that the credit union has a qualified board of directors who can operate a financial institution in a safe and sound manner (i.e. not just a qualified Treasurer). Canadian credit unions and some USA state-chartered credit unions follow the modern approach.

In your case, I would advocate the modern approach so that you are able to attract and retain a board of directors with enough sophistication to operate a banking institution in a safe and sound manner.

Thanks and please let me know if you have any questions.

Michael S. Edwards

VP and Chief Counsel

World Council of Credit Unions (WOCCU)

+1-202-508-6755 (office) | medwards@woccu.org | www.woccu.org

+1-215-668-5240 (mobile)

Twitter: @WOCCUadvocacy

נספח ח לנייר עמדה אופק

המתייחס ל -

נספח ב' לטיטוט המתווה - היבטים תפעוליים, בדגש על טכנולוגיית המידע

להלן הנושאים אליהם נדרשת האגודה הבנקאית להתייחס בתחום טכנולוגיית המידע:
מבוקש להוסיף את המילים המסומנות בצהוב ומודגשות בקו וכן למחוק את המשפט המסומן:

1 אסטרטגיית ומדיניות מחשוב

מסמך המסכם את "תפישת המחשוב של האגודה הבנקאית", לרבות התייחסות לנושאים כגון:
מיקומן הפיסי של מערכות המידע (בארץ או בחו"ל), מערך החירום, מיקור חוץ של מערך המחשוב, ומדיניות הסייבר ואבטחת מידע.

2 מבנה ארגוני של מערך טכנולוגיית המידע

מבנה ארגוני של מערך טכנולוגיית המידע, לרבות פירוט הפעילויות והתפקידים. לגבי כל פעילות יש לפרט את תחומי האחריות ואת מספר העובדים לרבות ניסיונם והשכלתם **הנדרשת**. כמו כן, יש להתייחס במבנה הארגוני להפרדת תפקידים נאותה.

3 הערכת סיכונים

הערכת סיכונים תפעוליים וסיכוני טכנולוגיית המידע

האגודה הבנקאית תידרש **בשלב ב'** לערוך סקר סיכונים תפעוליים מקיף שיכלול, בין היתר, התייחסות לדגשים המפורטים בכל אחד מהסקרים הנדרשים על ידי הפיקוח על הבנקים, לרבות על פי הוראת ניהול בנקאי תקין מספר 350, בנושא "ניהול סיכונים תפעוליים" והוראת ניהול בנקאי תקין מספר 357, בנושא "ניהול טכנולוגיית המידע" (להלן - "הוראה מספר 357") הסקר יכלול, בין היתר, את מיפוי והערכת הסיכונים ואת התכניות לטיפול בכל אחד מהסיכונים שנמצאו.

4 זיהוי הלקוח

4.1 Know Your Customer - תהליך פתיחת חשבון

פירוט התהליך המוצע לפתיחת חשבון באגודה הבנקאית - בהתייחס לטיטוט חוזר המפרט את הדרישות מתאגידי בנקאיים המעוניינים לאפשר פתיחת חשבון עובר ושם עובר לקוחות באופן מקוון.
כמו כן, **תציג בשלב ב'** פירוט האמצעים לפיהם תזהה האגודה הבנקאית את לקוחותיה, ותמסור להם את אמצעי הזיהוי הראשוניים לשירותי בנקאות בתקשורת.

4.2 אמצעי זיהוי לאחר הזיהוי הראשוני

בשלב ב' יוצג פירוט אמצעי הזיהוי, בהתייחס לרמת הסיכון של השירות המוצע ושל הלקוח, שיאפשרו

זיהוי הדדי של האגודה הבנקאית ושל הלקוח ומניעת הכחשה.

5 מערך טכנולוגיית המידע

5.1 קונפיגורצית המחשוב

בשלב א' תוצג תפיסה כללית של קונפיגורצית המחשוב של האגודה והתאמתה ליעדיה ולמודל

העסקי

בשלב ב' יוצג תיאור קונפיגורצית המחשוב של האגודה הבנקאית והתאמתה ליעדיה ולמודל העסקי

עליה היא מתבססת, תוך התייחסות לרכיבי חומרה, תוכנה, תקשורת, גיבוי ודיווח, ותוך התייחסות לממשקים עם גורמי חוץ ולבקרה על פעילות האגודה הבנקאית.

5.2 נוכחות פיסית של מערך המחשוב בארץ

בשלב ב' יוצג הכתובת הפיסית בישראל בה ימוקם מערך המחשוב של האגודה הבנקאית.

5.3 שרידות, זמינות ורציפות השירות

בשלב א' יוצגו העקרונות לשרידות זמינות ורציפות השירות ובשלב ב' תוצג תכנית הכוללת:

5.3.1 פירוט של מערך הגיבוי וההתאוששות, לרבות לעניין עמידה בהוראת ניהול בנקאי

תקין מספר 355, בנושא "ניהול המשכיות עסקית" והוראה מספר 357

5.3.2. פירוט של תכנית התאוששות מאסון שתתייחס להיבטים הרלוונטיים למערך טכנולוגיית המידע.

בהתאם להערכת הסיכונים (לדוגמה, שיעור פעילות הלקוחות המצופה באמצעות האינטרנט) האגודה הבנקאית תידרש להקים אתר גיבוי חם שניתן לעבור אליו באופן מידי במצב חירום, וזאת לצורך הבטחת רציפות השירות. במקרה זה, יש לציין את כתובת אתר הגיבוי ואת המרחק האווירי בינו לבין אתר התפעול.

5.4 מיקור חוץ של מערך המחשוב

מיפוי גורמי חוץ (ספקים) מהם מתכוונת האגודה לקבל שירותי מיקור חוץ, פירוט סוגי, מאפייני ומהות השירותים, הערכת הסיכונים לרבות בנוגע להיבטי אבטחת המידע

והמשכיות עסקית, בשלב ב' יוצג פירוט של נהלים פנימיים ושל ההסכמים שהאגודה הבנקאית מתכוונת לחתום עם ספקים אלו.

ההסכמים יתייחסו לכל הפחות לעקרונות המאפיינים מיקור חוץ מהותי, כמפורט בהוראה מספר 357. יפורטו האמצעים והמנגנונים המבטיחים שיכולת ההנהלה והדירקטוריון לקבוע מדיניות, לנהל את האגודה הבנקאית ולקיים שליטה ובקרה על הפעילות לא תיפגע, וכן שלא תיפגע היכולת של הפיקוח על הבנקים לבצע ביקורות על מערך המחשוב של האגודה הבנקאית.

5.5 אנשי מקצוע בתחום טכנולוגיית המידע

בשלב ב' יוצג פירוט מידע על נושאי משרה בכירים באגודה הבנקאית בתחום טכנולוגיית המידע.

ביניהם, מנהל טכנולוגיית המידע ומנהל אבטחת המידע, תוך פירוט השכלתם וניסיונם המקצועי.

5.6 ממשקים

בשלב א' יוצגו רשימת ההסדרים הנדרשים לצורך מיסוד ממשקים ובשלב ב' יוצגו

פירוט ההסדרים וההסכמים שהאגודה הבנקאית מתכוונת לחתום, לצורך מיסוד ממשקים של פעילויותיה עם גורמים פיננסיים ואחרים, כמו: שב"א, חברות כרטיסי

אשראי, בנקים בארץ ובחו"ל, ברוקרים, מסלקות כמו מס"ב, וכדומה. פירוט ההסדרים המוצעים לקבלת מידע על לקוחות שיגיעו מבנקים אחרים. בהקשר זה יש להבחין בין הסדרים שניתן לבצע על פי הנהלים והחוקים הקיימים, לבין אלה שמצריכים שינוי בנהלים ובחיקוק הקיימת. במקרים אלו יש לפרט מהו השינוי המוצע.

6 היבטי סייבר ואבטחת מידע

6.1 מדיניות סייבר ואבטחת מידע

בשלב א' יוצג פירוט מסמך מדיניות סייבר ואבטחת המידע של האגודה הבנקאית, לרבות התייחסות לאבטחה פיסית ולוגית ולאמצעי מניעה, גילוי וניטור, דיווח ותיעוד.

6.2 מעילות והונאות

בשלב ב' יוצג פירוט האמצעים ואמצעי האבטחה שהאגודה הבנקאית נוקטת למזעור הסיכון של מעילות והונאות, לרבות אתרים מתחזים וגניבת זהויות ברובד המניעה, וברובד הגילוי, הניטור והאיתור. פירוט הכלים והאזהרות ללקוח המאפשרים לו להתמודד עם סיכונים הנגזרים מפעילות בחשבונות באמצעות אינטרנט או מכשיר סלולארי.

6.3 כלים לאיתור פעילות חריגה בזמן אמת על פי ניתוח התנהגותי

בשלב ב' יוצג פירוט הכלים שהאגודה הבנקאית מטמיעה למניעת התממשות סיכונים תפעוליים, לרבות בזמן אמת, (Anomalies Detection) אבטחת מידע וסייבר, לאיתור פעילות חריגה וכלים לטיפול ולניטור אירועים לאחר התממשותם. כלים אלו יתייחסו, בין היתר, לנושאים הבאים:

- ניתוח פעילות חריגה ברשת, לרבות ניסיונות תקיפה למניעת שרות או להכנסת נזקה (malware);
- פרופיל התנהגותי של לקוחות - במקרים אלו ניתן לאתר את המעילה על פי התנהגות חריגה של הלקוח החורג מפרופיל התנהגות הנורמטיבית שלו (למשל, עסקה הגדולה פי חמישה מסכום העסקה הממוצעת של הלקוח), או חריגה מתבניות מקובלות שהוגדרו מראש (למשל, עסקה שבוצעה ממחשב באירופה ואחרי מספר דקות עסקה נוספת שבוצעה ממחשב מקומי);
- ניתוחים סטטיסטיים ברמת האגודה הבנקאית - מקרים אלו מאפשרים לאתר מעילות והונאות על פי ניתוחים סטטיסטיים ברמת האגודה הבנקאית (למשל, עליה משמעותית בהיקף ההעברות לצד ג').

6.4 התקשרות מרחוק למחשב האגודה הבנקאית

בשלב ב' יוצג פירוט השימושים והגורמים שהאגודה הבנקאית תאפשר להם גישה מרחוק למחשביה,

ואמצעי הזהוי והבקרה על התקשרות זו.

7 פונקציות בקרה וביקורת

7.1 בקרות והפרדת תפקידים

פירוט הבקורות המפצות שיתנו מענה הולם לחשש לפגיעה בהפרדת תפקידים, הנובע ממבנה האגודה הבנקאית ומהעובדה שהיא נשענת על כוח אדם מצומצם.

7.2 מנהל הסיכונים

פירוט המסגרת לניהול סיכונים תפעוליים.

7.3 מנהל אבטחת המידע

7.4 ביקורת מערכות המידע

פירוט ההכשרה המקצועית והניסיון הרלוונטי בתחום טכנולוגיית המידע של המבקר הפנימי הראשי ושל מבקר מערכות המידע.

8 לקוחות

8.1 גילוי נאות ואזהרות ללקוח, לרבות יידוע הלקוחות על אירועים חריגים שהתרחשו

בחשבונותיהם.

8.2 מוקד תמיכה

פירוט המאפיינים של מוקד התמיכה שהקימה האגודה הבנקאית, בין היתר, בהתייחס לנושאים הבאים:

- פירוט הפעילויות : פירוט הפעילויות שיבוצעו על ידי מוקד התמיכה, תוך הבחנה בין תמיכה ברמה הטכנולוגית לבין תמיכה ברמה העסקית, לרבות הפעילויות שלא יתאפשרו לביצוע דרך המוקדים וההפרדות הקיימות בין שני סוגי המוקדים ו
- אנשי מקצוע בתחום טכנולוגיית המידע - פירוט פרופיל האנשים במוקד התמיכה הטכנולוגית ותחומי התמחותם;
- אמצעי זיהוי ובקרה פירוט אמצעי זיהוי הלקוח במוקד התמיכה;
- זמינות השירות פירוט ימי ושעות פעילות המוקד;
- יכולת הרחבת היקף הפעילות בעת הצורך

8.3 נקודות מפגש עם הלקוח

קיימים מספר שירותים בנקאיים, כגון: פתיחת חשבון (ללא הגבלות המוטלות על חשבון שנפתח באופן מקוון), משיכת מזומנים, הפקדות מזומנים, קבלת כרטיס אשראי וקבלת פנקסי צ'קים, בהם לא ניתן לספק את השירות באופן וירטואלי "טהור". במקרה של אגודה בנקאית מוטת אינטרנט, האגודה הבנקאית תתבקש להציג מיפוי של כל השירותים שבכוונתה לספק ללקוח שלא באמצעות אתר האינטרנט, ולפרט לגבי כל שירות את הפתרון המוצע.

9 היבטים רגולטוריים - התאמת הוראות ניהול בנקאי תקין בתחומים תפעוליים

האגודה הבנקאית תמפה את כל הנושאים בהם היא עשויה לבקש החרגות או התאמות בהוראות ניהול בנקאי תקין הנוגעות להיבטים תפעוליים, לרבות תחום טכנולוגיית המידע. הפנייה לבקשת החרגות או התאמות תתבצע באופן רשמי, ולא יאוחר מסוף שלב א'.

10 ניהול סיכונים פרויקט הקמת האגודה הבנקאית

פירוט אופן ניהול סיכונים פרויקט הקמת האגודה הבנקאית, לרבות הערכת הסיכונים, אמצעי הבקרה למזעורם והממשל התאגידי של הפרויקט.

שלב א'

- תפישת המחשוב והאמצעים למזעור הסיכונים בסביבת המחשוב שנבחרה;
- מסמך אסטרטגיית ומדיניות המחשוב;
- מסמך מדיניות הסייבר ואבטחת מידע;
- המבנה הארגוני המקיים את עיקרון הפרדת התפקידים;
- פירוט תהליך פתיחת חשבון;
- מיפוי השירותים שבכוונת האגודה הבנקאית לספק שלא באמצעות אתר האינטרנט והפתרון המוצע לגבי כל שירות;
- פירוט המאפיינים של מוקד התמיכה;
- מסמך ניהול סיכונים פרויקט הקמת האגודה הבנקאית, לרבות הערכת הסיכונים, אמצעי הבקרה למזעורם והממשל התאגידי של הפרויקט (כאמור אולי אפילו המסמך הראשון)

שלב ב'

- פירוט אמצעי הזיהוי של הלקוח;
- קונפיגורציית המחשוב והתאמתה למודל העסקי;
- רכיבי אבטחת מידע מרכזיים, וכן רכיבי שליטה ובקרה;
- היקף ותוצאות סקרי בטיחות וניסיונות חדירה;
- תכנית התאוששות מאסון, לרבות תצורת הגיבוי המוצעת;
- פרטים על הספקים (סוגי שירותים ומהותם) העיקריים לרבות הסכמי ספקים עם אותם SLA;
- פרטים על נושאי משרה בכירים במערך טכנולוגיית המידע, וכן פרטים על המבקר הפנימי הראשי לרבות הכשרה מקצועית וניסיון;
- פירוט האזהרות ללקוח;
- פירוט הסדרים למיסוד ממשקים עם גורמים פיננסיים אחרים;
- פירוט ההסדרים המוצעים לקבלת מידע על לקוחות שיגיעו מבנקים אחרים (במידת הצורך, יש לפרט שינויי חקיקה נדרשים);



30/07/14

לכבוד
המפקח על הבנקים
בנק ישראל
ירושלים

א.נ.,

תוספת לנייר עמדה בקשר עם טיוטה
בנושא "תהליך רישוי והקמת אגודות בנקאיות בישראל"
המוגש ע"י אופק – אגודה שיתופית לניהול הון בע"מ

1. לאחר סיום הכנת נייר העמדה מטעם אופק – אגודה שיתופית לניהול הון בע"מ ("אופק") לטיוטה שבנדון ולאחר כריכתו וחתימתו, קיבלה אופק מאת מר מייקל אדוארדס, סמנכ"ל הארגון העולמי של איגודי האשראי (WOCCU), חוות דעת נוספת בנוגע לסוגיית דרישת ההון העצמי התחלתי שבטיוטה.

2. מפאת חשיבותה של חוות הדעת ומרכזיותה של הסוגייה אליה היא מתייחסת, מגישה בזאת אופק את חוות הדעת של מר אדוארדס. חוות הדעת מחזקת את האמור בנייר העמדה, הן ע"י אופק, והן ע"י מייקל אדוארדס עצמו. יש לראות את חוות הדעת של מר אדוארדס כחלק בלתי נפרד מנייר העמדה של אופק, והיא מוגשת בקובץ נפרד, כאמור, מטעמים טכניים בלבד.

3. עיקרי חוות הדעת:

- א. הדרישה להון עצמי התחלתי מינימאלי של 75 מיליון ש"ח אינה ריאלית.
- ב. הדאגה העיקרית של ה WOCCU היא לנושא דרישת ההון העצמי ההתחלתי, שכן דרישה זו עלולה למנוע הקמת גופים פיננסיים קואופרטיביים בישראל.
- ג. לאיגודי אשראי, בהגדרה, אין דרישת הון עצמי התחלתי כלל או שהדרישה נמוכה ביותר.
- ד. לאיגודי אשראי באירופה אין דרישת הון עצמי מינימאלי התחלתי. לבנקים קואופרטיביים באירופה יש דרישת הון עצמי מינימאלי התחלתי של 5 מיליון יורו תחת ה - "CRD IV" (כאשר ברוב המדינות באירופה, איגודי האשראי פטורים מדירקטיבה זו). גם דרישה זו נמוכה משמעותית מהדרישה להון עצמי התחלתי של 75 מיליון ש"ח. הלוגיקה מאחורי דרישת ההון העצמי המינימאלי של 5 מיליון יורו הינה הסברה כי על מנת לעמוד בנטל הרגולטורי נדרש סכום זה לכל הפחות.

4. המלצת ה-WOCCU:

ה-WOCCU מאמין כי גישה טובה יותר תהיה **שלא לקבוע הון התחלתי מינימאלי כסכום אבסולוטי לגופים פיננסיים קואופרטיביים, אלא לקבוע דרישה ליחסי מינוף של נכסים להון ולדרוש מינימום של רכישת מניות חברות, כתנאי לפתיחת השערים. לאחר מכן, יידרש הגוף הפיננסי לעמוד בדרישות הלימות הון.** למשל, אם הקביעה לגבי גופים פיננסיים קואופרטיביים תהיה יחס של 6% הון לנכסים (זוהי הדרישה מאיגודי אשראי פדראליים), והקואופרטיב גייס 1 מיליון ש"ח מבעלי מניות לפני הפתיחה, הוא יוכל לצבור נכסים ברף מכסימלי של 1.67 מיליון ש"ח, עד לצבירת הון עצמי נוסף מרווחים או מבעלי מניות.

ה-WOCCU סבור כי זוהי הגישה הנכונה להקמת איגוד אשראי חדש, אשר הולמת את מסקנות ועדת באזל, לפיהן הדרישות הרגולטוריות צריך שתהינה מידתיות לגודל הגוף הפיננסי ומורכבותו. כאשר מדובר בגוף קטן, יש לשקול גם הקלה של הנטל הרגולטורי ופישוט הדרישות, על מנת לוודא שהרגולציה אינה משיתה נטל בלתי סביר על גוף פיננסי קטן. במקביל – לצמצם את הפעילויות של הגוף הפיננסי לבנקאות קהילתית, עד שהגוף יצבור די הון שיאפשר לו לעסוק בביטחה בפעילויות מורכבות יותר.

מר מייקל אדוארדס מוכן לענות על כל שאלה של אופק ושל בנק ישראל בנושא.



בכבוד רב,

אופק אגודה שיתופית ניהול הון בע"מ



July 30, 2014

Sent via email

Clive Lessem
International Coordinator
Ofek Cooperative Capital Association
PO. Box 6123901
Tel Aviv 61234
clive@lessem.net

Re: Bank of Israel Cooperative Financial Institution Proposed Rulebook

Dear Mr. Lessem:

I am writing regarding the Bank of Israel's proposed rulebook for Israeli cooperative financial institutions. World Council of Credit Unions (World Council) is the leading trade association and development organization for the international credit union movement. Credit unions operate to promote thrift and financial inclusion and, worldwide, there are 57,000 cooperatively owned credit unions in 106 countries with approximately USD 1.7 trillion in total assets.¹ We have discussed many aspects of this proposal, and I hope that my comments have been useful to you in developing Ofek's response to the Bank of Israel's proposed cooperative financial institution rulebook.

World Council believes that the proposed initial capital requirement for cooperative financial institutions of NIS 75 million is not realistic. We believe that other aspects of the proposal could be improved as well—and our comments to you have outlined in depth how best to improve the proposal—but the initial capital requirement is our biggest concern because it would be likely in effect to prohibit establishment of cooperative financial institutions in Israel.

Credit union rulebooks typically do not have any initial capital requirement per se, or, when they do, it is very small. In The Gambia—one of the few jurisdictions with an initial capital requirement for credit unions—the initial capital requirement for a credit union is the equivalent of roughly USD 100.

Although credit unions in Europe do not have an initial capital requirement, the initial capital requirement for cooperative banks in the European Union (EU) is EUR 5 million under the EU's "CRD IV" capital requirements directive (credit unions in most EU Member States are exempt from CRD IV),² which is significantly less than NIS 75 million. The policy justification for the CRD IV's EUR 5 million initial capital requirement for cooperative banks is that policymakers did not believe that any institution could comply with the directive's regulatory burdens unless it had at least EUR 5 million in capital. I am not aware of any cooperative banks being chartered in the EU since the adoption of this requirement in the CRD III directive (which preceded CRD IV) in 2006.³

World Council believes that a better approach would be for the Bank to establish a leverage ratio requirement of capital-to-assets for cooperative financial institutions, and require an initial share subscription

¹ See World Council, *2013 Statistical Report* (2014), available at <http://www.woccu.org/publications/statreport>.

² *Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC*, Articles 2(5) ("Scope"), 12 ("Initial Capital") (2013), available at http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm.

³ *Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast)*, Article 9 (2006) available at <http://www.centralbank.ie/regulation/industry-sectors/investment-firms/mifid-firms/documents/2006%2048%20ec%20%28consolidated%29.pdf>.



before the cooperative opens its doors without setting a minimum value for initial capital in absolute terms. The cooperative would then be required to remain at least adequately capitalized under this system; i.e. its asset growth would be restricted relative to the amount of capital raised initially and accumulated thereafter.

For example, if the Bank were to establish a leverage ratio of 6 percent capital-to-assets for cooperative financial institutions to be “adequately capitalized” (the rule for federally insured credit unions in the United States of America⁴) and the cooperative raised NIS 1 million in shares prior to opening its doors, it would be able to reach a maximum asset size of roughly NIS 16.7 million until it built more capital through earnings retention and/or additional share subscriptions that would allow it to expand its balance sheet while remaining adequately capitalized.

This approach would be a right-sized regulatory approach for *de novo* credit unions and consistent with the Basel Committee on Banking Supervision’s “proportionality concept” that regulatory burdens, including capital levels, should be proportional to an institution’s size and complexity.⁵ If the Bank is concerned that a financial institution of this size would not be able to afford to comply with the proposed rulebook, the most obvious solution would be to simplify the rulebook so that it is not unreasonably burdensome on small financial institutions⁶ and/or use a supervisory contract such as a Letter of Understanding and Agreement⁷ to limit the institution’s business activities to community banking until it accumulated enough capital to be able to engage safely in more complex activities. Further, financial institutions of this size, even as a group, could not pose a systemic threat to the Israeli financial system.

We wish you luck with your efforts to establish cooperative financial institutions in Israel. If you or the Bank have any questions regarding our comments, please do not hesitate to contact me by email (medwards@woccu.org) or phone (+1.202.508.6755).

Sincerely,

Michael S. Edwards
VP and Chief Counsel
World Council of Credit Unions

⁴ The United States’ National Credit Union Administration has “Prompt Corrective Action” leverage ratio requirements for “new” credit unions, and a separate set of “Prompt Corrective Action” leverage ratio requirement credit unions that do not meet the definition of “new.” The leverage (“net worth”) ratio to be adequately capitalized is 6% capital-to-assets under both systems, however, “new” credit unions that are less than 10 years old and are under USD 10 million in assets are not required immediately to meet the 6% capital level; rather, they may build up the “adequate” level of capital over a 10 year period. See 12 C.F.R. part 702, subpart A (“Net Worth Classifications”), available at <http://www.law.cornell.edu/cfr/text/12/part-702/subpart-A>; 12 C.F.R. part 702, subpart C (“Alternative Prompt Corrective Action for New Credit Unions”), available at <http://www.law.cornell.edu/cfr/text/12/part-702/subpart-C>.

⁵ See Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, at ¶¶ 4, 17, 31, 33, 35 & Box 3 (2012), available at <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.

⁶ See, for example, the Bank of England-Prudential Regulatory Authority’s *CREDS Sourcebook* for credit unions, which is available at <http://fshandbook.info/FS/html/handbook/CREDS>.

⁷ See National Credit Union Administration, *Guideline for NCUA’s Express Chartering Procedure* at 19 (“Sample LUA—Attachment E”), available at <http://www.ncua.gov/Legal/Documents/ExpressCharteringProcedure.pdf>.